

公務人力高齡化現象下之人力資源 管理對策

董祥開^{*}、簡榮綺^{**}、蘇珮文^{***}

《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，本文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，容易產生組織內領導與溝通的問題，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。本文先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，再透過深度訪談及焦點座談了解不同作法在我國公部門實行的可行性，最後本文審視我國公部門人力資源管理之作法並提出相關建議。

[關鍵詞]：公務人力高齡化、人力資源管理、工作動機、世代差異

投稿日期：108年3月14日。

^{*} 國立政治大學公共行政學系副教授，e-mail: hkdong@nccu.edu.tw。

^{**} 國立政治大學公共行政學系碩士生，e-mail: tsanchi123@gmail.com。

^{***} 國立政治大學公共行政學系碩士生，e-mail: patricesu840501@gmail.com。

壹、研究背景

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》一書 (黃煜文譯, 2011)，其內容除了講述人口老化的現象外，並點名臺灣與日本、韓國、新加坡、義大利、瑞士及西班牙等國名列全世界最「老」的國家之一。高齡化社會的現象本身不僅會造成勞動人口減少與衝擊國家財政，也會影響公部門的人力結構與人力資源管理的方式，而臺灣除了存在本身人口老化的問題之外，未來還須面對「年金改革」後可能出現更巨大且快速的公務人員年齡結構的轉變。公部門管理者除了必須思考如何面對工作年限延長的問題外，更應思考如何降低高齡化對組織各個層面的影響，讓公部門人力資源發揮最大的效用。

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，其影響將著重在「公務人員退休年齡」上，退休年齡的延後或許短時間內可以避免組織出現人力缺口及人力青黃不接的問題，但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；從長期來看，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，過去已有學者 (黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀, 2018) 發現，不同世代的公務人員在行事作風及工作價值觀上存在許多差異，而當退休年齡更加延後時，組織中新進人員與資深人員的年齡差異勢必更加拉大，是否會讓各世代之間的領導與溝通更加困難、歧見鴻溝更深，亦是一個值得公部門關注的問題。

雖然公務人力邁向高齡化的影響不小，但它是一把雙面刃，透過公務人員的專業與職能亦會隨年齡增長與時俱進，倘若能將這些寶貴的經驗有效的傳承給年輕世代，轉化為組織持續成長的氧氣與養分，將可以成為組織的「助力」。彭錦鵬 (2016) 曾提到，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。從管理的角度來看，組織對於高齡的工作者，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)。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，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, Arnould, & Turkisch, 2007: 25)。

本文首先檢視我國公務人力高齡化的情形，並推估未來可能的發展趨勢，接著進行相關文獻回顧，深入了解高齡化趨勢對我國政府及管理措施上可能帶來的衝擊，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，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）、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，並學習外國的相關經驗，從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與搭配國內的研究發現，提出適合我國公務人力資源發展規劃之建議。

貳、我國公務人力高齡化趨勢及各國政府因應高齡化措施

一、我國公務人員高齡化的現象

從退撫基金統計資料（如圖 1）¹ 看出，2008 年至 2010 年之間，公務人員平均退休年齡從 55.53 歲下降至 55.16 歲，為了減緩此一「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，這個做法也有效地使退休年齡逐步回升至 2015 年的 55.72 歲。而到了 2016 年，歷經第十四屆總統大選以及銓敘部公布年金改革方案，在「退休即可能代表收入將大幅減少」的預期心理下，公務人員的退休人數從 2015 後即有明顯下降的趨勢，平均退休年齡更因此快速提升到 2018 年的 57.11 歲。

根據公務人員退休資遣撫卹法第 31 條規定，² 未來月退休金起支年齡將有 10 年過渡期，同時 85 制下亦有 10 年緩衝指標數做為銜接，因此，可以合理預測未來

¹ 參閱公務人員退休撫卹基金統計年報（106 年），本文之數據包含 2008 年至 2017 年的公務人員平均退休年齡與總人數之資料（公務人員退休撫卹基金管理委員會，2017：26-27、63）。

² 自 2018 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。

在 2031 年之前，公務人員平均退休年齡將仍會呈現逐步升高的趨勢，直至 2031 年時到達接近 65 歲之頂峰。

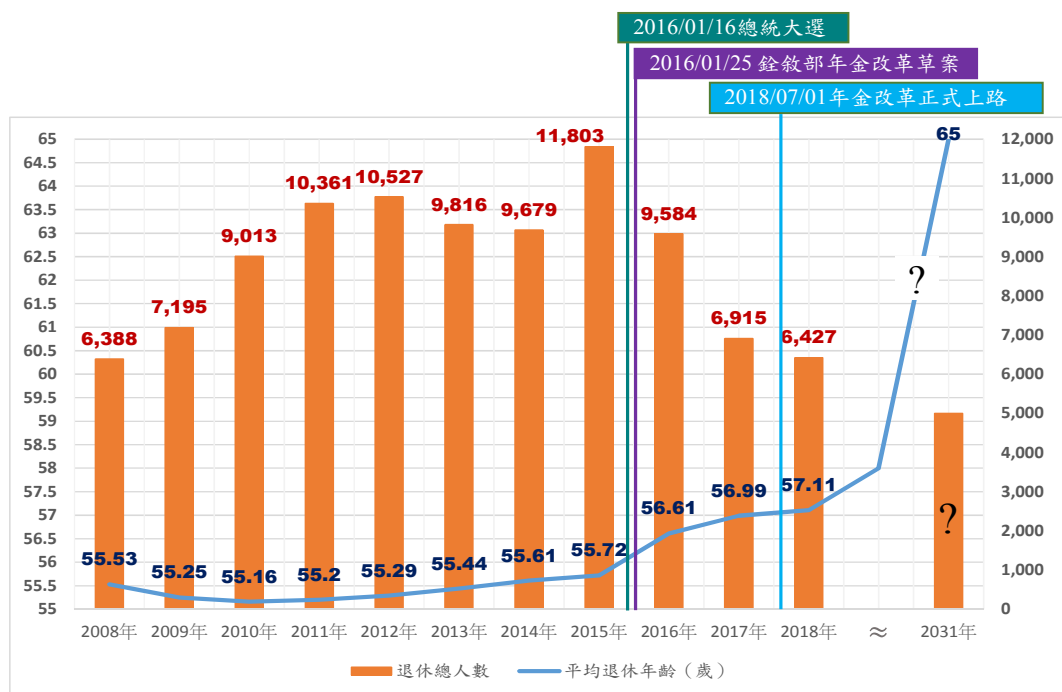


圖 1 整體公務人員退休情況

資料來源：依據公務人員退休撫卹基金統計年報（107 年）資料（公務人員退休撫卹基金管理委員會，2019：9、26）繪製。

根據銓敘部提供 2013 年至 2018 年退休公務人員退休時之「職等」分布情況的統計資料顯示（如表 1），在所有公務人員之中，「委任第一職等至薦任第八職等」公務人員之平均退休年齡最低，介於 55 歲至 58 歲之間，「薦任第九職等」公務人員之平均退休年齡則為 58.3 歲，而「簡任第十二職等以上」公務人員之平均退休年齡最高，介於 62 歲至 64 歲之間。

由此可知，退休年齡延後對於高階公務人員的影響較小，平均來說只會比原先規劃退休的時間多工作 2 年至 3 年；對於第九職等之中階公務人員而言，則必須多工作 6 至 7 年方可退休；而對於其他職等較低的公務人員來說，年金改革造成延後退休的影響最鉅，一位原可在 55 歲左右退休的人，未來必須在其原職位多待將近 10 年左右的時間才能退休，其工作倦怠感勢必成為一個值得探究的問題。

從職位開放的角度來看，原本一位科長可於 58 歲左右退休並釋出其主管職務空缺，讓較年輕的公務人員有晉陞的機會，然而，在未來實行延後退休的情況下，中高階主管職位出缺趨緩、陞遷時間拉長的問題，勢必會對年輕世代公務人員的工作士氣與工作動機造成影響。同時，在這 10 年中，他們也會面臨與年輕主管間領導統御，以及年輕同僚間團隊合作、工作分配等諸多問題，值得公部門盡速採取相應措施以減緩衝擊。

表 1 2013-2018 年退休公務人員退休時的「職等」分布情況

職等	人數	百分比(%)	平均退休年齡
14	113	0.44%	63.57
13	177	0.69%	62.83
12	610	2.36%	62.79
11	928	3.60%	60.93
10	974	3.78%	60.60
9	3,738	14.49%	58.31
8	3,390	13.14%	57.09
7	7,886	30.57%	56.59
6	805	3.12%	56.17
5	6,591	25.55%	57.77
4	228	0.88%	58.51
3	304	1.18%	59.02
2	32	0.12%	57.44
1	19	0.07%	55.71

資料來源：依據銓敘部提供之資料自行編製。

本研究希望能夠檢視我國公務人力之現況，推估未來可能的發展趨勢，並進一步了解職場高齡化現象對機關組織所可能帶來的影響；除此之外，本研究希望參考外國經驗並綜整其他部門的人力資源管理措施，配合本研究之研究發現，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？其影響程度如何？（三）面對可能的職場人力高齡化的現象，政府可採取哪些作法或建立哪些制度來紓緩公務人力高齡化帶來的衝擊？

二、公務人力高齡化研究及相關措施之國際經驗

年齡增加有時會被與某些刻板印象加以連結，例如「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，儘管年齡增加可能出現一些體力及專注力下降的現象，但在工作經驗方面卻可以透過其工作經驗及默會知識（tacit knowledge）彌補體力上的降低（Davidson, Lepeak, & Newman, 2007）。政府作為全國最大的雇主，必須針對未來馬上可能面臨的高齡化的影響加以因應，從招聘措施、用人策略，到職場教育訓練與福利措施等方面著手，確實診斷出問題所在，並對症下藥，讓策略性人力資源管理的概念得以落實。而各國政府針對公務人員高齡化所採取的相關措施值得我國借鏡。

（一）日本

公部門高齡化的情況，非我國特有現象，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。日本人事院（2018）提出相關意見書，³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，然而，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。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，因而導入「官職退休制」與「短時勤務制度」兩種制度。「官職退休制」是指逾 60 歲的公務人員將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 3 年時間。「短時勤務制」則是提供多樣化的工作選擇，讓超過 60 歲之公務人員可綜合考量自身體能、健康及工作內容等面向後，有選擇不同及較短期勤務的機會。

³ 日本人事院於 2018 年（平成 30 年）8 月 10 日提出修訂「國家公務員法」的意見，將高齡公務員退休年齡分階段提高至 65 歲（原文：定年を段階的に 65 歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出）（日本人事院，2018）；其他相關論述請參閱日本人事院網頁（網址：<http://www.jinji.go.jp/iken/moushide.html>）。

（二）美國

根據 Davidson 等人（2007）對美國公部門高齡化議題所進行的研究報告結果顯示，由於公部門在薪酬與福利制度上有一定的限制，因此在因應高齡化問題時，並不是首先考量在薪酬上的變動，而是採用更加靈活的工作及時間安排，例如採取遠距離辦公（telecommuting）、工作分擔（job-sharing）或員工認可計畫（employee recognition programs）⁴ 來留住員工，或透過提供兼職機會（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。此外，也積極促進年輕與資深員工在工作環境中共同學習（Tikkanen, Lahn, Withnall, Ward, & Lyng, 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，將有助於知識與經驗的交流及傳承（Wilke, 2008）。

（三）比利時

Vanmullem 與 Hondeghem 於 2007 年對比利時法蘭德斯（Flanders）⁵ 地區的政府單位進行研究，發現其公務人員的平均年齡正在持續增加，平均來說，每兩名公務員中就有一人超過 45 歲，而且有五分之一的人更是超過 55 歲，經常會碰到年紀較輕的主管必須領導年紀較長的部屬的狀況，對組織管理及團隊合作都是一大挑戰。高齡化的挑戰是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（Riccucci, 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）。比利時的年長工作者政策可分為以下 3 個方針：先透過增強財務誘因，激勵高齡工作者繼續工作，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與消除年齡歧視，最後是提高年長工作者的就業能力，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）。

⁴ 組織管理者或領導者須對員工的工作表現給予認可及非物質性的鼓勵，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，提高其內在的工作動機。

⁵ 法蘭德斯是比利時北部說荷蘭語的地區。

誠如學者所言，領導者對於世代差異的觀點，不應只將其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（黃煥榮等人，2018）。而前述的年長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。

（四）經濟合作暨發展組織

經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development[OECD], 2012）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（如表2）。

表2 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（友善職場） 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. 改革	

資料來源：修改自許峻嘉、呂育誠（2014）。

三、組織人力高齡化相關議題

（一）公部門世代差異管理

根據黃煥榮等人（2018）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；在政治社會與教育理念方面，資深世代不僅較可能呈現出對權威的尊重，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環境，重視個人生活品質優於對整體社會的責任感，因此在工作上也比較在意個人的權益。另外，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。據此，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與看法差異潛藏衝突危機，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。彰化縣政府人事處（2016）就曾出版一篇《世代攻略》刊物，讓其公務人員能夠理解世代議題，並作為服務提供之學習與參考。其內容分為「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。

（二）陞遷機會對工作士氣之影響

陞遷是一個人職涯發展中重要一環，也是獲得成就感及工作動力的重要來源。過去許多國內外的研究皆已發現「未來陞遷的展望（機會）」及「實際的陞遷狀況」，對一個人的工作滿意度及工作態度皆有著舉足輕重的影響。舉例來說，Ali 與 Ahmed（2009）兩位學者曾以英國與荷蘭的一家跨國企業為研究對象，透過量化問卷調查之方式了解影響工作動機與工作滿意度之因素，結果發現員工「認知到的未來陞遷機會（perceived opportunity for promotion）」會顯著正向影響員工的工作動機及其工作滿意度。Ellickson 與 Logsdon（2002）兩人則是針對美國的公務人員進行大規模的問卷調查，他們發現陞遷機會不但會影響工作滿意度，其影響程度甚至大於「薪資」對一個人的工作滿意度的影響，主要原因在於陞遷還代表了對個人

工作表現的一種肯定及成就感，同時也是一種地位的表徵，對多數人來說，在職場中投入的心力及時間，都會希望同時能夠在職位（地位）上獲得相對應的回饋。

而國內亦有許多學者在此議題上加以探討，例如，王郁智、章淑娟與朱正一（2006）等人即針對我國護理人員進行深度訪談，發現健全的陞遷管道及良好的陞遷機會可以同時提高員工的工作滿意度及留任意願。馬群傑、宋鎮照與林寶玉（2013）等人則針對消防人員進行陞遷、績效及工作滿意度的研究，同樣發現陞遷機會及陞遷公平性是一個主要影響員工工作滿意度及工作士氣的重要因素。有鑑於此，在未來公部門整體退休時間勢必延後的現實情況下，倘若公務人員已對其未來的陞遷出現「可預期的延緩或受阻」的悲觀看法，是否在其工作士氣及工作滿意度上也會產生負面影響，值得關注。

（三）師徒制建立與效果

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）。Nonaka 與 Takeuchi（1995）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。在高齡化的情況下，未來會有更多資深員工會因延後退休而留在組織中，公部門應珍惜這樣的契機，讓資深人員在延後退休這幾年內，適時發揮自己的優勢，讓其他世代有更多向他們學習的機會。

（四）年齡與工作績效關聯性

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（Parson & Mayne, 2001; Posthuma & Campion, 2009; Raza & Carpenter, 1987）。從 Sturman（2003）的研究中可以發現年齡與工作績效呈現一種「倒 U 字型關係（inverse-U shape）」（如圖 2）。剛步入職場的年輕工作者一開始的表現可能不會太好，但隨著年齡的增長及經驗的

累積，工作上手之後其工作表現與績效也會越來越好，因此年齡與工作績效先會呈現一種「正相關」的關係。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，使得年齡與工作績效開始呈現一種「負相關」的關係，此種「先正相關、後負相關」的關係即造就了倒 U 字型的情況。然而，年金改革造成公務人員「退休年齡大幅延後」的情形，影響之處正是倒 U 字型關係「後半段」開始呈現負相關的階段，因此值得審慎評估與研究。

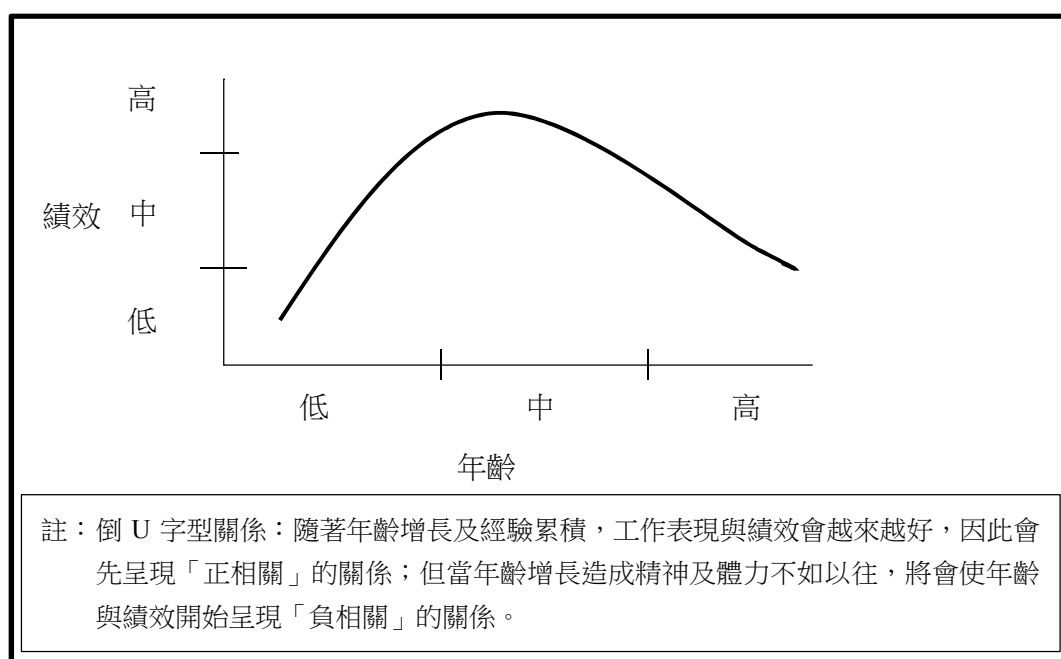


圖 2 年齡與績效關係圖

資料來源：依據 Sturman (2003) 繪製。

參、組織成員高齡化影響與因應方式剖析

一、研究設計與方法

年金改革前，高齡化人力資源管理議題之相關研究，大多聚焦在私人企業或是以活化整體社會的老化人力為主，鮮少有針對政府部門內部所做的研究，為使成果

豐富多元，本文首先採用「深度訪談（in-depth interview）」方式，訪談 8 位公、私部門的人力資源管理經驗豐富的主管層級以上人員，其中公部門受訪對象包含專門委員、司處長及主任等，其年齡介於 40 歲至 60 歲之間；私部門受訪對象包含人力資源相關單位主管、資深講師及副教授等，其年齡介於 30 歲至 60 歲之間（如表 3）。

表 3 深度訪談對象一覽表

受訪者編號	工作經驗 / 類型	職稱	性別	年齡
P1	人力資源課程規劃及訓練機構	人力資源資深講師	男	50-65
P2	科技業	人資長	女	50-65
P3	人力資源課程規劃訓練機構	人力資源資深講師	男	36-50
U1	教育業	副教授	男	36-50
P4	化妝品與零售業	人資經理	女	20-35
G1	政府機關	專門委員	女	36-50
G2	政府機關	處長	男	50-65
G3	政府機關	主任	女	50-65

資料來源：本研究自行彙製。

除此之外，本文訪談後另根據訪談內容分析，歸納整理出公部門可以借鏡的人力資源管理措施，接續舉辦 2 場「焦點團體座談（focus group）」，邀請共 12 名公務人員與會（每場 6 名），並根據年齡、性別及官等等 3 個特質，確保受邀者的多元性。年齡方面區分為「20-35 歲」、「36-50 歲」、「50-65 歲」等 3 組，並確保每一年齡分組皆至少有 1 人與會；性別方面，則確保任一性別皆至少有 1 人與會；官等部分，區分簡、薦、委 3 類，並確保每一官等皆至少 1 人與會。同時，為降低出席座談人員受到職場權力關係高低的影響而發言有所保留，第一場焦點座談出席人員安排皆屬較高階之簡任司長、處長、副處長及參事等 6 位（女性 4 人、男性 2 人），其中 3 人年齡介於 36 歲至 50 歲之間，另外 3 人年齡介於 50 歲至 65 歲之間。第二場出席代表則為薦任（含）以下之人員，包含主任、科員、組員等 6 人。

（女性代表 3 人、男性代表 3 人），其中 1 人年齡介於 36 歲至 50 歲之間，5 人年齡介於 20 歲至 35 歲之間（如表 4）。

表 4 焦點座談對象一覽表

受訪者編號	場次 / 日期	職稱	性別	年齡
G4	第一場	司長	女	50-65
G5		處長	男	50-65
G6		副處長	男	36-50
G7		副處長	女	36-50
G8		副處長	女	36-50
G9		參事	女	50-65
G10	第二場	組員	男	20-35
G11		科員	男	20-35
G12		組員	女	20-35
G13		管理員	女	20-35
G14		主任	男	36-50
G15		科員	女	20-35

資料來源：本研究自行彙製。

二、組織成員高齡化的影響

透過訪談及焦點座談發現，當組織逐漸邁向高齡化時，不僅會出現世代差異的情況，也會連帶影響人員的工作士氣，進而對組織領導產生影響。本文將研究所得的成果分為「個人動機」與「組織管理」等兩大影響層面呈現，並從公部門人事資源管理面向提出組織之因應措施（如圖 3）。

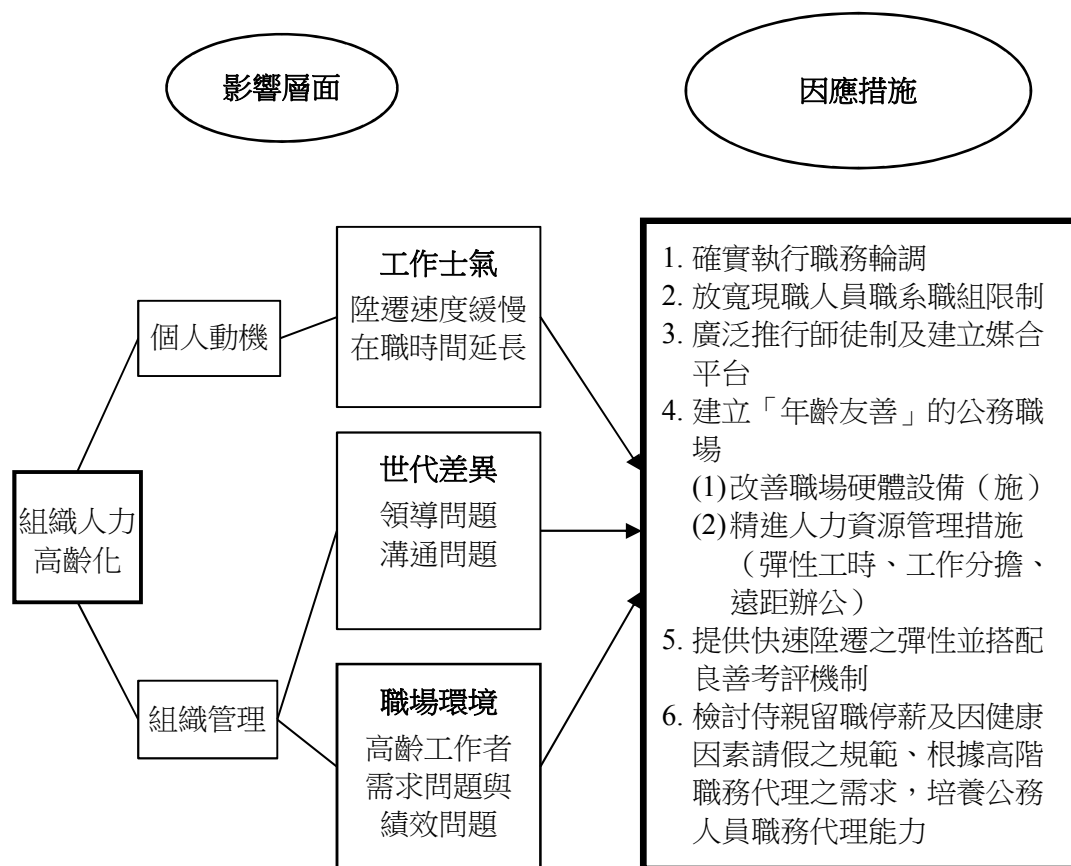


圖 3 組織高齡化影響層面與因應措施

資料來源：本研究自行繪製。

(一) 陞遷機會與工作士氣

自年金改革後，公務人員未來只有屆齡退休才能符合支領月退休金的資格，在提早退休待遇將大幅降低的情況下，多數公務人員將可能會選擇「屆齡退休」。多位受訪者皆提到，從其單位當前的退休人數資料來看，儘管目前仍處於年金改革的過渡時期，但自 2017 年開始，自願退休人數已開始遞減，組織人員高齡化的現象已經慢慢出現，未來公部門「職位開放」的情況將會減少，進而導致整體晉陞速度趨緩。同時，這樣的情況也因地區不同而有所差異，以六都來說，目前整體公務人員年齡最年輕的是新北市，其次是桃園市，再來則依序是臺北市、臺中市以及高雄市，因此，年金改革不僅會造成六都公務人員的整體年齡有偏高的情況之外，對目

前年齡較高的幾個直轄市的影響也將越顯著與快速。

年金改革的結果會讓陞遷變緩慢，我們從處理的資料數據看起來的確發現這個影響已經慢慢出現了。其實從去年開始，自願退休的人數就已經開始在遞減，…大家將來做到 65 歲的機率已經普遍是非常高了。（G4）

以接近本來快要退休的人來講，他原本的夢想，他原本的生活規劃被打亂了，如果他不能好好調適的話，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。以新進的來講，他可能會覺得，天啊，我的長官他當初幾年就升科長，再來幾年就升副處長、處長了，但現在大家都不退休，我要等到甚麼時候？所以可能兩個世代的人都會因為不同的原因而出現工作的倦怠跟無力，甚至就可能缺乏熱忱。（G1）

例如，我曾在政府部門工作，我剛進去的時候，有一個科長是薦派人員，他到科長後，然後下一個命令他不能再動，整個士氣就大受影響…，他年紀輕輕就已經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。（U1）

從前述內容可以看出，「對未來陞遷（或職涯發展）的期待」其實是一個人在工作上最大的動力來源之一（王郁智等人，2006；馬群傑等人，2013；Ali & Ahmed, 2009；Ellickson & Logsdon, 2002）。但在我國目前考績制度無法有效汰換表現不佳的公務人員的情況下，在職時間延長將會讓「陞遷受阻」的問題更加嚴重，致使組織無法快速有效的進行新陳代謝。這樣的結果，不僅會逐漸消磨掉組織成員對工作的投入熱忱，也會使其對工作產生倦怠感。也就是說，這個潛在的問題已讓許多年輕的公務人員感到無奈與擔憂，在公部門本身已缺乏多元激勵工具的先天環境受限之情況下，進一步讓公務人員喪失了內在工作的動力與熱情。

（二）世代差異

公部門究竟是否存在世代差異，抑或是這些差異僅是來自於個人個性上的差異，始終是個見仁見智的問題。有些人認為世代之間並無明顯差異，例如有些新進公務人員可能不求升官加爵、但求工作穩定，因而不願承擔過於挑戰性的工作；反觀也有不少資深公務人員秉持活到老、學到老的精神，其運用數位科技的技能並不

輪年輕世代。然而，儘管部分觀點認為世代之間並沒有太大差異，但多數人仍然認為各世代之間會因成長環境不同，而在觀念想法及待人處事上出現差異。隨著公務人力邁向高齡化的趨勢發展時，「三代同堂」的情形將更加屢見不鮮，處理組織中的世代差異將是刻不容緩的議題。以下將從「價值觀差異」、「溝通問題」與「領導困境」等3個面向加以探究。

第一、價值觀差異：有受訪者認為世代之間各有優缺點，無法一概而論，像是資深世代雖然年紀稍長，反應或許不如年輕世代，但卻擁有較圓融的態度及包容力，也具有較高的忠誠度與組織承諾；年輕世代可能點子多、學習快並且具備善於利用科技能力等優點，但由於資歷尚淺、對組織文化的了解並不透澈，加上在各方面都處於磨合的時期，因而對於組織的忠誠與承諾感沒有資深人員來得高。因此，在各世代擁有不同的價值觀點下，「溝通」及「彼此學習」就成為組織最重要的工作之一，若未能即時處理將可能會擴大世代之間的齟齬，影響組織運作及績效。

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）

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）

第二、溝通問題：各世代之間的工作價值觀差異可能會導致溝通出現鴻溝，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，習慣於快速獲得回饋與成果，相較之下對於繁文縟節的工作程序較為反感，在溝通上可能更加直白，但看在其他世代的眼中，這些可能容易被認定為沒有公務倫理的行為，讓世代溝通更加困難。面對這樣的問題，受訪者認為應該增加相關溝通課程及活動，讓不同世代成員能夠進行交流以降低世代鴻溝。

現在員工的年齡越來越輕，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，以前常講 Facebook，現在 Facebook 是老人家在用的，那年輕人現在都用甚麼？IG 對不對？…而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磨合期縮短到最短。（P4）

第三、領導困境：許多受訪者表示，當年輕公務人員在一個三代同堂的單位中晉升為主管時，往往會碰到許多領導的問題與挑戰。不可諱言，我國的文化仍是一個相當重視長、幼、尊、卑的文化，「年齡」仍是許多人心中權威的來源之一，因此，時常碰到年輕主管叫不動資深部屬，以至於只好自己攬下業務或將工作分派給其他年輕同仁的現象。倘若主管長期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、進行有效領導與管理，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。

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）

他們職位沒有比我高，但因為我比較菜，所以很多事情都變成我要做…，我的長官也是年輕的，他也沒辦法叫他們做，所以就只好做呀。（G13）

我覺得年輕的主管跟資深的部屬應該是相敬如賓啦，如果資深叫不動，就要自己摸摸鼻子做。（G15）

（三）年齡對工作績效的影響

過去研究認為年齡與工作績效會呈現倒 U 字型的關係，然而，根據本研究發現，此種倒 U 字型的關係會在不同工作中呈現不同的形狀（大 U、小 U、斜率不同），斜率較大的倒 U 字型的關係，較容易發生在「低度複雜」及「體力及效率至上」的工作上；此類型的工作，績效表現可較快速地透過經驗累積而獲得顯著提升，通常屬於體力密集與專注度及效率要求較高的工作。然而，當身體狀態及專注度不若以往，此類型的工作績效將會出現較快速的下降。而在「高度複雜」及「專業及決策導向」的工作上，倒 U 字型的關係並不明顯，此類工作多屬決策及知識密

集的工作，隨著年紀增長，反而可能會有更精準的判斷或更好的績效表現。除此之外，倒 U 字型中的「轉折點 (turning point)」也會因工作特性而出現差異，對於「體力及專注度密集」的工作而言，其轉折點出現的時間較早，而對於「專業及決策導向」的工作來說，轉折點出現的時間則相對較晚，甚至不一定會出現。因此，公務機關應根據不同工作的內容與特性加以分析。

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)

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

但令人擔憂的是，如同前面「表 1」中的資料顯示，年金改革對「基層公務人員」延後退休時間的影響程度最大，例如，以第十二職等的公務人員來說，在年金改革前，其平均退休年齡約為 62.79 歲，儘管年改後一律於 65 歲退休，其延長的時間約也只有 2 至 3 年而已，影響有限。但以第五職等的公務人員來說，年金改革前其平均退休年齡為 57.77 歲，但當必須要做到 65 歲才能退休時，其延長的時間則為 7 至 8 年；倘若再以第七職等的公務人員來看，其年改前的平均退休年齡更只有 56.59 歲，年改造成其退休延後的時間更長，約達 8 至 9 年，影響不可謂不大。整體來說，年金改革可能會讓一個基層的公務人員在職場中多待 7 至 9 年的時間，然而，基層公務人員的工作內容則大都較偏向「體力及效率至上」的工作，這延後退休的 7 至 9 年時間，就正好是倒 U 字型中後半段可能開始呈現負相關的期間，因此延後退休對基層公務人員表現的影響可能較為明顯。反觀，年金改革對「中高階公務人員」延後退休的影響效果平均約只有 2 至 5 年，在中高階公務人員工作內容本身相對屬於「專業及決策導向」的情況下，影響將不若對基層公務人員來得巨大（如圖 4）。但值得注意的是，中階及基層公務人員佔在整體公部門中所佔比例相對最高，因此公務人力高齡化對未來組織績效的影響絕對是值得關注的議題。

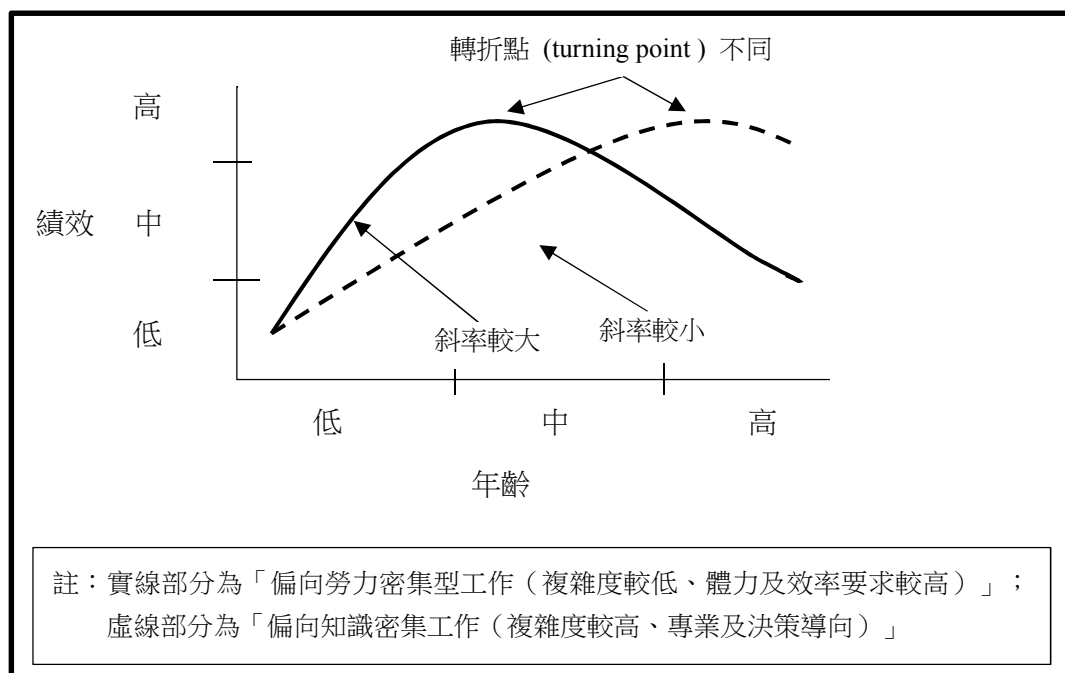


圖 4 不同特性工作年齡與績效相關圖

資料來源：依據 Sturman (2003) 文獻及本研究發現自行繪製。

肆、因應組織成員高齡化的相關做法與建議

過去我國公部門的人力結構老化問題相對輕微，因此公部門中較少關注高齡化的議題或對組織可能帶來的衝擊。然年金改革實行後，可以預見未來公務人員平均退休年齡將逐步提高，並於 2031 年後達到高峰，這個趨勢也迫使高齡化伴隨而來的各種問題成為公部門當前不得不盡速面對的挑戰。從前述研究資料來看，公部門高齡化會對「個人工作動機與士氣」和「組織領導及管理」造成影響，我們應秉持「未雨綢繆早當先，居安思危謀長遠」的觀念，及早著手規劃各種因應措施。本研究分別就「短中期」及「長期」兩個面向，提出相關討論及研究建議。

一、短中期方面

（一）確實執行職務輪調，降低公務人員工作倦怠

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，多數受訪者皆提到政府單位可藉由「職務輪調」，讓公務人員有更多機會接觸新工作內容，也有效促進政府內部人才流動。

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）

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）

然而，現行我國公務體系之職務輪調仍以水平輪調較為常見，對於增加工作豐富化（job enrichment）的幫助有限；而實質上能夠對工作豐富化有幫助的垂直輪調，則需有等待較高職位出缺，但在未來升遷本已更加困難的情況下，以垂直輪調方式填補較高職位空缺的情況將更不易出現。未來應採取更有實質效果的輪調方式，例如，可以評估如何制定明確規範，以促進中央及地方人力流動的彈性，讓中央人員輪調至地方單位一段時間再輪調回中央，除能增加其工作歷練外，亦可藉由體察民意讓公共政策的決策規劃更能貼近社會的需求。

陞遷制度會影響到士氣，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）

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）

然而，儘管職務輪調可有效舒緩工作倦怠的問題，但亦須同時注意其可能帶來的問題，例如訓練成本增加及團隊培養默契需重新培養等問題。因此，實行輪調亦需在「頻率」與「範圍」方面有所規劃，過與不及，皆有失之，建議可規範至少需在同一工作做滿三年以上才可以輪調，而同一職位最長以 8 年為限則必須輪調以增

加工作歷練。同時，輪調應持續與陞遷、培訓及考績連結以達到實質效果。

我們在輪調的時候其實也不能夠時間太短，像我們的專員，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）

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）放寬現職人員職組職系轉換限制，提高公務人員適性發展的彈性

為因應國內外快速發展的政經社會文化環境，文官須面對與處理事務之廣度與深度日益複雜，因此，本研究受訪者普遍認為應放寬直系職組的限制，簡化公務人員職系、容許公務人員在更大的合理範圍內擁有移動的彈性，才能使公務人員得到適性的發展。而職系暨職組整併案業已經考試院於 2019 年 1 月 16 日通過，將行政類職系由原 45 個職系調整為 25 個職系，技術類職系則由原 51 職系調整 32 個職系（銓敘部，2019），已透過制度化的規範，部分開放了職系職組之間轉換的空間，未來公務機關應持續觀察此一轉變所產生的實際效果並加以檢討修正。

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，它比較大的彈性跟給他一個發揮的空間。（G5）

除此之外，亦應統一訂定跨類別（如行政類跨技術類）輪調的相關辦法，進一步提高現職不同類別公務人員之間的流動，但也應訂定一些條件限制，例如 45 歲前可以轉換直系。同時，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相關能力及資格。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，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，並配合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。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。

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）

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，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 歲轉換職系太慢了。（G9）

（三）廣泛推行師徒制及媒合平台，鼓勵公務人員參與，打造相互學習的職場環境

師徒制為組織經常採行的「知識管理（knowledge management）」的方式之一，在未來公務人力高齡化的情況下，政府應有系統、且相對制度化的讓更多資深具專業的公務人員擔任師父（mentor）或教練（coach）的角色，提供剛進公務單位的年輕公務人員心理及實質上的輔導或支持。這樣的作法不但可以降低徒弟的不適感，快速提升工作表現，對師父而言，也能藉此機會從年輕徒弟身上學習新知、了解年輕世代的文化，讓雙方皆能發揮自我價值、獲得成就感。本研究曾獲師父指導過的受訪者皆認為，師徒制對其公務生涯的幫助相當巨大，許多師父與徒弟間至今仍維持相當良好且緊密的關係。

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。（G14）

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)

然而，將師徒制制度化亦需考量同仁業務的負擔，若業務量過大，資深人員可能較無時間與心力教導年輕人員，易導致師徒制流於形式而無法發揮實質效果。但其實在師徒制下，無所謂的尊卑價值，只要擁有一技之長，人人都是導師人選，因此，本研究認為或可參考許多私部門的做法，讓師徒制度交由協會或非政府組織來輔導辦理，並建立「師徒媒合平台」，讓師徒關係的建立能夠不受限於「單位」的地理環境限制或「現職與否」的身分限制，讓有「導師需求的人員（不一定僅限於年輕公務人員）」及「有能力及意願擔任導師的人員（不一定僅限於現職人員）」能夠彼此獲得資訊，促成更多元、更彈性的師徒關係，以提升整體績效，營造永續的師徒交流模式。例如，勞動部勞動力發展署曾於 2013 年開始推動「明師高徒計畫」⁶，該計畫結合師徒制的概念，提供未就業青年一個學習交流平台。青年報名後，會先進行適訓評估，與特定專業領域的師父完成配對後，透過師父對徒弟進行一對一的帶領、教導與訓練，來提升 18 至 29 歲青年的專業技術能力。該計畫雖已結束，但創建之想法即是透過建立「媒合平台」的方式，降低「單位」或「身分」的限制，將師父的工作技能與經驗散到有需要的人身上，讓默會知識永續傳承。倘若能將此做法之優缺點詳加檢討並修正，在管理體系及範圍都更加明確的公部門中，將更有實行之可能。

其實，「建立媒合平台」及「交由協會或非政府組織來輔導辦理」等做法，已被廣泛使用在政府與非營利組織的人力運用實務上。例如，臺北市政府於 2006 年設立了「臺北市志願服務推廣中心」，而自 2018 年起，委託「社團法人台灣也思服務學習協會」辦理。該中心的「志工管理整合平台（<https://cv101.gov.taipei/>）」，讓有興趣及需求的民眾能夠快速且有效地找到適合的志工服務機會。除此之外，臺中市政府也於 2016 年建立了「臺中市志工媒合平台」，在該平台下

⁶ 該計畫已於 2017 年 9 月 1 日廢止，但廢止之主要原因在於在雇用及訓練兩者不易明確區分，例如，在訓練期間師徒雙方是屬於訓練關係，而非僱用關係，並依雙方簽訂之訓練契約施訓，但並不適用勞動基準法，恐有損害受訓青年的勞動權益。

(<https://volunteermatch.taichung.gov.tw/volunteers.php>)，有志工人力需求的機關或非營利組織，就可以即時 (real-time) 提出志工的需求和所需條件，例如工作時間、所需人數、以及志工所須具備之能力等；而有意願擔任志工的民眾也能夠輕易地透過「條件篩選」快速及正確地找到適合的志工服務，創造雙贏的合作關係。

政府在推動「師徒制」的過程中，亦可參考類似的作法，讓有意願擔任師父的人，將其專長領域、技術能力、職涯經驗地圖及能夠提供指導的時間等資訊建置至系統內，同時讓有被指導需求的公務人員能夠快速透過條件篩選找到合適的師父，進一步接觸並了解雙方合作學習的可行性。當此資料庫建置起來後，我國公部門等同擁有了一個龐大的「人才及知識庫 (talented & knowledge database)」，這個人才及知識庫不但有助「外顯知識 (explicit knowledge)」，例如專業技術和政策能力的傳遞及擴散，也有助於讓較不易透過正規形式加以傳遞的「默會知識」，例如政策決斷力、領悟力的培養與學習得以傳承，讓許多「內化於行動中的知識 (action-inherent knowledge)」得以更有效地在公務體系中留存，同時亦為提升公部門知識管理成效的一大突破。

我們這些年長者是不是在某些程度上也要跟年輕人學習？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，因此師徒制很重要的一點就是彼此之間都能學習。(G9)

企業就面臨師徒制的問題，有沒有辦法把師徒制走到像是協會來負責，師徒制會增加原本的業務量，輔導員制度就是這樣，輔導員有時自己已經忙到分身乏術，根本無心教導年輕成員，所以實行時也要注意實際的工作負擔。(G13)

其實政府可以建立一個平台，正式或非正式都可以，像我們公司就有這樣的平台可以讓大家彼此了解需求，以及能夠提供的協助。而且，有時師徒也不一定是同一單位，例如過去曾經待過這個部門、處理過這個業務的，我覺得這樣的人當師傅最好，因為已經沒有利害關係，教起來更可以知無不言言無不盡。(P4)

（四）建立「年齡友善」的公務職場

一般人隨著年齡增長，體力、視力或專注度可能會逐漸下滑，進而對工作效率或表現產生影響，因此在公務人力逐漸高齡化的情況下，政府可開始著手「改善職場硬體設備」，同時配合「精進人力資源管理措施」等相關做法，創造一個「年齡友善，老少尊重」的公務職場環境。

1. 改善職場硬體設備

在未來高齡化下，相關硬體設備、工作輔具及工作環境等皆應進行全面更新，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藍光護眼螢幕或可升降的辦公桌椅等，並在單位內確實施行「下午茶活動時間（tea break）」，以維護同仁健康，讓生理狀況改變對工作產生的影響程度降至最低。

可是年紀大了你（電腦）的護目鏡前面就是一個放大鏡，那你的桌子也是可以升降的，因為你可能有坐骨神經痛，或是已經有彎腰駝背的現象，那還有一些包括辦公環境，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，…，然後給予適時的休息也是很重要的。（G7）

2. 精進人力資源管理措施

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，政府作為全國最大的雇主，必須重視此類問題並及早著手規劃相關措施，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，以下分 3 個方向加以探討。

（1）彈性工時

政府可藉由實施彈性工作時間，讓公務人員皆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，韓國則鼓勵企業採行「旺季及淡季」的彈性工作時間，將彈性工時的概念擴展到以「季」或「年」的概

念下加以重新規劃。而我國目前許多機關也已有實行核心工作時間與彈性上下班時間，但大部分的機關彈性上下班時間仍為上午八時至九時、下午五時至六時，彈性程度依然有限。

年紀大了之後，彈性工時就更重要了，因為你有時候可能會那裡不舒服需要去看個醫生，或是要帶年邁的父母去做些甚麼事，每次都要請半天或一天的假有時候也不是那麼方便，如果能在工作時間上開放更大的彈性會很有幫助（U1）。

未來在高齡化的影響逐步擴大下，可考量開放更大的彈性工時制度，授權機關依據其服務性質決定開放的彈性程度。例如，倘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適度調整服務時間，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，給予公務人員更多獨立自主的工作時間安排與規劃的空間，也可考量在整體工作時數不變下，適度放寬每週工作天數的限制。

（2）工作分擔

機關應根據工作性質重新檢討現行工作內容，讓兩人或兩人以上的員工共同分擔同一份工作，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。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；甚至可以搭配師徒制的實行，從合作夥伴的經驗中受益，也達到經驗傳承的目的。除此之外，工作分擔也可讓各種決策獲得兩種或多種不同的觀點，得到更多的回饋，有助於從策略角度思考組織要實現的目標並排定優先順序。例如：英國政府的「工作分擔制度」⁷就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，在工作分擔下也更可培養團隊合作的精神，對於建立職場互信亦有所幫助。

⁷ 資料來源：Civil Service World（網址：<https://civilserviceworld.com/articles/feature/civil-servant%E2%80%99s-guide-to%E2%80%A6-job-sharing>，檢閱日期：2019年3月14日）。

（3）遠距辦公

當人們因年紀增長體力漸漸下滑時，遠距辦公可讓人員彈性選擇工作地點，降低因舟車勞頓而耗費的時間及體力。遠距辦公在美國、加拿大、歐盟等先進國家早已行之有年，像是美國 2010 年美東發生大風雪事件，前國務卿希拉蕊的部屬斯勞特（Anne-Marie Slaughter）曾請求希拉蕊自己能夠帶頭「在家上班」，讓員工能夠安心地在家陪伴孩子。而我國的政務委員唐鳳也已首開先例，⁸ 採取每週三、五不進辦公室，有需要時透過「遠距視訊」的方式舉行會議來取代傳統的上班模式。

我覺得遠距辦公是非常可行的，而且必要。現在科技網路那麼發達，誰說事情一定要坐在辦公室裡面才能夠完成？坐在辦公室只是比較好管理而已，效率不見得比較高。…我知道有時會有需要開會討論或協調，所以當然也不是每天都遠距辦公，而是可以先開放幾天或幾個時段…。（G11）

然而，由於我國目前尚未將遠距辦公制度化，因此在我國公務單位仍不普及，但在資訊科技發展已有能力支援此種做法的條件下，應可盡速規劃遠距辦公的具體作法，並將其納入相關人事管理法規中。可先將「較不需要集中辦公室處理的工作及職位」，以及「較不需直接面對受服務對象的工作及職位」納入試行範圍，透過網際網路進行身分認證或自然人憑證登入系統後，在線上即時傳遞公文或處理業務，以遠距辦公的方式取代每天定時打卡上下班的做法，如此將能使公務人員擁有更彈性的工作安排。同時，亦可採漸進模式，先試行每週一天或半天的遠距辦公，俟評估效果及影響後決定是否擴大實施。

二、長期方面

（一）在逐級陞遷制度下，提供快速陞遷之彈性並搭配良善考評機制，以提高工作士氣

本研究發現，年金改革後，公部門中逐漸減緩的陞遷速度與年輕公務人員內心想被拔擢的期待之間將會出現更大的落差。為有效解決工作士氣不佳的問題並促進

⁸ 資料來源：關鍵評論網（網址：<https://www.thenewslens.com/article/51696>，檢閱日期：2019 年 3 月 14 日）。

人才流動，政府可參考其他國家（例如英國）的作法，落實「快速陞遷制度」，讓年輕世代的公務人員仍能對其公務生涯抱持希望，持續激勵其精益求精，維持高品質的工作表現。然而，在公務人員整體在職時間延長、職位出缺速度趨緩的現實下，本就已可能阻礙快速陞遷機制的落實，同時在僧多粥少的情況下，快速陞遷也可能導致組織中其他未能獲此管道陞遷的成員產生不平衡的心理，影響團隊合作與組織氣氛。我國在快速陞遷制度上尚未有廣泛運用，快速陞遷之路對我國公務人員仍相當遙遠。但從積極面來看，實行快速陞遷不啻是一種創新的展現，更是一種能夠吸引更多優秀人才加入公部門的誘因。為使快速陞遷機制能夠公平且有效運作，應明確規範公務人員的選用資格與任用年限，搭配設定工作項目的評比標準、建立有效的評量制度，定期對快速陞遷之人員進行考核評量，若無法通過評量，則應回到其「原職等」⁹之職位，以維持快速陞遷的彈性及實質功能。

（二）重新檢討侍親留職停薪及因健康因素請假之規範，並根據高階職務代理之需求，培養公務人員職務代理能力

在過去，許多已達請領月退休俸條件的公務人員，倘若面臨有侍親需求或自身健康狀況不佳的情況，可能即會選擇退休，由公務人員個人處理所面臨的問題；但在年金改革後，提早退休已非公務人員的最佳選擇，許多公務人員可能會面臨在堅守工作崗位或陪伴雙親等抉擇下面臨困境，隨之而來的問題就是請假的人數與需求可能增加，成為公部門與公務人員個人必須共同面對及處理的問題。從人性化的角度觀之，未來應在不影響組織表現與績效的情況下，針對已達某特定年齡或有特殊需求之公務人員，給予更彈性的請假空間與工作內容安排。

而當留職停薪的情況出現在中、高階主管職位時，組織面對的挑戰將更加嚴峻，因中高階主管所負責的業務較為繁雜，且涉及決策層面，所遭遇的代理問題更加值得關注。根據目前「各機關職務代理應行注意事項」中的規定，雖高階主管出缺時可依規定找到相對應的職務代理人，但代理人本身是否具備相關經驗及能力可

⁹ 評量未通過者可採「回到原職務」、「回到原敘薪水準相當職位」、或是「回到原職等」等 3 種安排方式。然而，其中「回到原職務」與「回到原敘薪水準相當職位」之可行性及合理性較低，因原職務可能面臨已經有其他人補上的情形，執行上困難度較高；而回到原敘薪水準則可能因該公務人員年資已增加的情況下等於變向減薪，故本研究認為應以回到「原職等」的原則加以規劃相關措施。

以勝任工作，即成為公部門應未雨綢繆預做處理之處。從人力資源培育的角度，倘若政府能秉持「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」（蔣緯國，2016）的精神，在平時即悉心培養高階文官專業能力的廣度及深度，未來在高階職務代理需求增加時將能夠及時因應。

結語

整體來說，我國公部門將在不久的將來，面臨一個前所未見的高齡化工作環境，面對諸多「可以預見但尚未發生」的問題時，應秉持開放且前瞻的態度及早因應，或許在當前體制的諸多限制下，許多問題無法立即解決，但可以從不同層面開始著手處理，例如在公務人員俸給制度的規範下，無法提供更彈性的薪資，但在管理上可以採用更靈活的工作時間安排與制度設計，來面對高齡化的影響。或許任何單一方式皆無法一次解決所有問題，但希望在了解不同面向的影響後，能逐一檢討並盡快完備各項做法的法律規範，讓推行各種措施具備正當性與執行力，期望這些做法間能夠彼此融合並發揮綜效（synergy），讓高齡化的影響降至最低並能進一步轉化為公部門持續前進的助力。

參考文獻

- 日本人事院（2018）。分階段延後高齡公務員退休年齡至 65 歲（定年を段階的に 65 歳に引き上げるための国家公務員法等の改正についての意見の申出），2019 年 3 月 14 日，取自：<http://www.jinji.go.jp/iken/30mousidehonbun.pdf>。
- 王郁智、章淑娟、朱正一（2006）。升遷機會、社會支持、工作滿意度與留任意願之相關性研究。**志為護理**，5（4），90-101。
- 公務人員退休撫卹基金管理委員會（2019）。公務人員退休撫卹基金統計年報（107 年），2019 年 5 月 24 日，取自：https://www.fund.gov.tw/News_Content.aspx?n=706&s=17277。
- 馬群傑、宋鎮照、林寶玉（2013）。我國消防人員陞遷制度之研究：以臺南市政府消防局為例。**文官制度季刊**，5（4），49-86。
- 許峻嘉、呂育誠（2014 年 7 月）。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期），2019年3月14日，取自：
<http://epaper.hrd.gov.tw/156/EDM156-0503.htm>。
- 陳姿伶（2013）。再現師徒制：OJT的混成學習設計。T&D飛訊，172，1-15。
- 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。
- 黃煜文（譯）（2011）。當世界又老又窮：全球人口老化大衝擊（原作者：T. D. Fishman）。臺北：遠見天下。
- 黃煥榮、蔡秀涓、張筵儀（2017）。公部門面對世代差異之人力資源運用策略。考試院委託之專題研究成果報告，未出版。
- 彰化縣政府人事處（2016）。世代攻略，2019年3月14日，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（2019）。職系說明書、職組暨職系名稱一覽表，2019年3月14日，取自：
<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=716&Page=5969&Index=3>。
- 蔣緯國（2016）。蔣緯國口述自傳。北京：中國大百科全書。
- Ali, R., & Ahmed, M. S. (2009). The impact of reward and recognition programs on employee's motivation and satisfaction: An empirical study. *International Review of Business Research Papers*, 5(4), 270-279.
- 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.
- Ellickson, M. C., & Logsdon, K. (2002). Determinants of job satisfaction of municipal government employees. *Public Personnel Management*, 31(3), 343-358.
- 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.
- Nonaka, I., & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*. New York, NY: Oxford university.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2012). OECD thematic follow-up review of policies to improve labour market prospects for older workers:

- Belgium (situation mid-2012). Retrieved March 14, 2019, from:
<https://www.oecd.org/els/emp/Older%20Workers-BELGIUM-%20TRAD.pdf>.
- Parson, D., & Mayne, L. (2001). Ageism and work in the EU: A comparative review of corporate innovation and practice. In I. Glover & M. Branine (Eds.), *Ageism in work and employment* (pp. 237-254). Aldershot, UK: Ashgate
- Patrickson, M., & Ranzijn, R. (2005). Workforce ageing: The challenges for 21st century management. *International Journal of Organizational Behavior*, 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.
- Posthuma, R. A., & Campion, M. A. (2009). Age stereotypes in the workplace: Common stereotypes, moderators, and future research directions. *Journal of Management*, 35(1), 158-188.
- Raza, S. M., & Carpenter, B. N. (1987). A model of hiring decisions in real employment interviews. *Journal of Applied Psychology*, 72(4), 596-603.
- Riccucci, N. M. (2002). *Managing diversity in public sector workforces*. Cambridge, MA: Westview.
- Sturman, 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., Withnall, A., Ward, P., & Lyng, K. (2002). *Working life changes and training of older workers*. Brussels, Belgium: European Commission.
- Wilke, J. (2008). On-the-job learning in terms of mixed ages. In T. Tikkanen & B. Nyhan (Eds.), *Innovative learning measures for older workers* (pp. 37-47). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Vanmullem, K., & Hondeghem, A. (2007). *Leadership of an ageing workforce*. Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware, Workshop 2: Diverse leaders and leading a diverse workforce, (May 31-June 2), Newark, DE.

Human Resource Management Strategies for an Aging Civil Service

Hsiang-Kai Dong^{*}, Tsan-Chi Chien^{**}, Pei-Wen Su^{***}

Abstract

In recent years, the “aging” issue has drawn increasing attention in 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 for a longer period as well while, at the same time, the age gaps will become wider than before. Such generation differences might lead to 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

* Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: hkdong@nccu.edu.tw.

** Master’s Student, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: tsanchi123@gmail.com.

*** Master’s Student, Department of Public Administration, National Chengchi University, e-mail: patricesu840501@gmail.com.

approaches to explore the possibilities of applying these strategies in Taiwan. Policy and managerial suggestions are discussed in this study.

Keywords: aging in civil service, human resource management, work motivation, generation difference

