

康國瑞著

人力資源發展及運用與退休

國立編譯館出版

康國瑞著

大力資源發展及運用與退休

國立編譯館出版

中華民國七十一年十二月初版

人力資源發展及其運用與退休

版權所有
翻印必究

全一冊定價：精裝 壹佰叁拾元
平裝 新台幣 壹佰拾元

著者：康 國 瑞

出版者：國立編譯館

印行者：國立編譯館

館址：台北市舟山路二四七號

電話：三二一六一七一

序

二十世紀發生兩次世界大戰及一次世界經濟大恐慌之後果，啟示經濟成長，社會發展，政治安定爲厚植國力及富裕民生以及維持國家長治久安之基本要素，而人力資源發展與充分運用爲達到此三大目標之最重要條件。使全國每一有工作能力及工作意願之國民，均能獲得適合其所受教育訓練及經驗體力之職業，並獲得合理之報酬，以達到人盡其才，才盡其用，創造經濟、社會及政治發展之更高境界。以前一般經濟學家多認爲豐富天然資源爲富國裕民之惟一重要因素，現在已由歷史的事實否認此一觀念。縱使天然資源能富國裕民，如無充足人力資源開發使用，仍不能自動變成財貨與勞務，仍屬枉然。瑞士無出產，國民依靠聰明與技術生存。做錶及工藝品精良，獲得世界各國之外匯，維持國家之建設。國民所得爲世之冠。西德天然資源不豐，依靠高品質人力資源充分之運用，促進戰後經濟快速發展。美國天然資源豐富，人力資源雄厚，而成爲富甲天下之強國。世界上經濟先進國家而天然資源不豐，已成爲開發國家，而天然資源豐國家仍停滯在低度之情況。更足以顯示人力資源發展與運用爲促進國家發展之重要因素。

工業社會小家庭制度，老年生活之維持，轉由國家社會負責，昔日「養兒防老」之觀念，已完全改變。各民主國家爲保障老年人之生活，相繼建立退休制度與老年保險制度，以保障老年喪失工

作能力時之生活。因此而發生工作年限與退休年齡問題。蓋此一問題，則涉及人力資源培養運用問題。如退休年齡規定過早，則使身體健康，精力充沛，尚有工作能力及工作意願者強制離開工作崗位，不僅浪費有用之人力，亦且剝奪人類之工作權。就個人言，喪失服務機會，投閒置散，虛度有時光。化有用者為無用者。就國家言，退休後依靠養老金為生，變生產者為消費者，提早增加政府負擔。如退休年齡規定過遲，留用年老力衰工作者繼續服務，則容易導致工作率降低，影響業務發展與更新。年齡為生命之里程碑，亦為抉擇人類工作期間長短之重要因素。因科技發展，醫藥進步，人類壽命普遍延長。生命里程計算，似以生理年齡與心理年齡兼顧較為允當。有的人「老當益壯」，有的人「未老先衰」，有的老年人「朝氣蓬勃，幹勁十足。」有的青年「人意志沉，工作鬆懈」，姜太公八十歲遇文王，被譽為「大器晚成。」韓愈自稱：「吾年未四十，而視茫茫而髮蒼蒼，而齒牙搖動」。故年齡雖為抉擇「工作年限與退休年齡之重要條件，但其他客觀條件，亦頗值重視。近數年以來，各工業國家對於退休年齡，因見仁見智，意見紛歧。美國強制退休年齡已自六十五歲延長至七十歲，而義大利與法蘭西則有提早退休之趨勢。合理退休年齡之抉擇，似應以國民壽命、社會需要、國家利益與人民意願為基本原則。

本書共分十章，第一章緒論，論述內着重於人力資源發展與人力運用理論分析及工作年限與退休年齡之探討。第二章論述人力資源發展運用與經濟成長，社會發展及政治安定之功能。第三章論述教育制度與人力資源培養及運用以及人力需求預測與職業訓練之關係。第四章論述失業保險與人

力資源運用以及對於經濟活動人口勞動力之保持與發展。第五章論述工作能力及退休年齡與人類基本權利觀念之趨勢。第六章論述退休年齡及年金年齡之背景與平均壽命及工作年限之連帶關係。第七章論述退休金與保險年金之性質及型態。第八章論述退休年齡之趨勢與歐美退休制度之探討。第九章論述我國人力資源發展與運用之效能及教育，人力政策及人事制度之探論與更新。第十章結論。著者希望本書對於人力資源發展及運用與退休年齡及工作年限之研究發展，能夠有所幫助。惟以時間倉促，率爾付梓。疏漏之處，在所難免，敬希學者專家惠予指正，毋任感禱。

康國瑞 中華民國六十九年一月

人力資源發展及運用與退休 目錄

序·····	一
第一章 緒論·····	一
第一節 人力資源發展與人力運用之基本理論·····	一
第二節 工作年限與老年退休之基本理論·····	四
第二章 人力資源發展運用與經濟成長、社會發展及政治安定之關係·····	九
第一節 人力資源培養運用與經濟成長·····	九
第二節 人力資源培養運用與社會發展·····	一二
第三節 人力資源培養運用與政治安定·····	一六
第三章 教育訓練與人力資源發展·····	二一
第一節 教育制度與人力資源發展·····	二一
一 教育與人力資源培養·····	二一
二 美國教育制度與人力資源培養·····	二七
第二節 教育訓練與人力需求預測·····	三九

一 人力需求之預測·····	三九
二 職業訓練與人力供需之因應·····	四一
第四章 失業保險與人力保持及運用·····	四七
第一節 失業保險之性質與效用·····	四七
一 失業保險與人力之保持·····	四七
二 潛伏勞動力之利用·····	五四
第二節 失業保險效用範疇之擴展·····	五九
一 失業保險之輔助效能·····	五九
二 各國經濟活動人口與失業人口之比較·····	六三
三 失業人口對象之新趨勢·····	七五
第五章 工作與退休之意義·····	七九
第一節 工作能力與退休年齡之分析·····	七九
一 工作與生活之概念·····	七九
二 退休與年金之概念·····	八二
第二節 人類安全思想之發展·····	八四
一 社會安全思想之淵源·····	八四

二人類基本權利觀念之興起·····	八五
第三節 工作年齡與職業性質及健康之關係·····	八九
一特定職業與工作年齡之關係·····	八九
二身心健康與工作年限之關連·····	九一
第六章 退休制度與年金制度之分析·····	九三
第一節 退休年齡與年金年齡之歷史背景·····	九三
一退休年齡與年金年齡之演進·····	九三
二工作與年老給付資格之關連·····	九四
第二節 平均壽命與工作年齡之趨勢·····	九七
一平均壽命與工作年齡之連帶關係·····	九八
二各國國民工作年齡與受給年齡之比較·····	一〇八
第七章 退休金與保險年金之種類及享領資格·····	一一五
第一節 退休金與保險金之區別·····	一一五
一退休金與保險年金之性質·····	一一五
二各國老年退休年齡與領取老年給付年齡之比較·····	一一七
第二節 退休金與保險年金之範圍及型態·····	一五五

一、退休金與保險年金之範圍·····	一五五
--------------------	-----

二、主要國家年金制度之型態·····	一五八
--------------------	-----

第八章 年金制度之發展·····	一六七
------------------	-----

第一節 退休年齡之新趨勢·····	一六七
-------------------	-----

一、國家責任觀念之興起·····	一六七
------------------	-----

二、年金制度之類型·····	一六八
----------------	-----

第二節 美國與西歐國家退休年齡之分析·····	一六九
-------------------------	-----

一、退休年齡之新境界·····	一六九
-----------------	-----

二、退休年齡抉擇之因素·····	一八六
------------------	-----

第九章 我國人力資源發展運用與退休年齡之分析·····	一九五
-----------------------------	-----

第一節 人力資源培育與運用之探討·····	一九五
-----------------------	-----

一、人力資源培育與運用之效能·····	一九五
---------------------	-----

二、人力資源培育與教育計劃之探討·····	一九七
-----------------------	-----

第二節 退休年齡與人事制度之分析·····	二〇五
-----------------------	-----

一、老年給付年齡與退休年齡之探討·····	二〇五
-----------------------	-----

二、人事制度之探討·····	二〇六
----------------	-----

第一章 緒論

第一節 人力資源發展與人力運用之基本理論

人力資源發展與運用爲促進經濟發展、社會進步及政治安定最重要之因素。具有技術與知識高品質的充足人力資源（Human Resources）與充分適當的運用，使每一有工作能力及工作意願之國民，均能獲得適當的工作及合理的報酬。發揮高度工作效率及滿意的服務功能，達到人盡其才，才盡其用，全民充分就業之目的，創造經濟與社會發展的更高境界。所謂人力資源係指「經濟活動人口，並包括具有從事工作條件，現在未參與經濟活動潛在就業人口。」例如正在家庭撫育未成年子女之主婦，臨產期間未能繼續工作之孕婦，在校求學中之學生，受訓期間之學員，學習技藝期間之學徒，或暫時罹患疾病或遭受傷害之工作人員。人力資源之涵義較人力範圍爲廣，除現在屬於經濟活動人口外，並包括能夠運用之潛在就業人口，在短暫影響就業之因素消失後，即可就業。約而言之，人力資源乃爲現在實際從事工作與可能參與工作之經濟活動人口，均包括在內。各民主國家均大量投資於教育與訓練，以謀求人力資源快速發展與充分運用，使政府各部門均能延用所需要之人才與工商企業組織均能延攬到所需要之人才。所謂人力資源發展（Human Resources

Development) 係指「如何給予全國國民接受教育與訓練的機會，並啟示其選擇最能適合國家社會需要與改進國民生活與促使其獲得最滿意的職業，乃為國家與社會的責任，提供此種機會，予以指導就業。」所謂人力運用 (Manpower Availability) 係指「具有工作能力及工作意願之人口，由政府及社會負責予以工作機會，促使全國所有經濟活動人口，能夠有機會從事與其所受教育訓練及經驗體力相合之職業，並能獲得合理之報酬，不因任何非自己因素，喪失工作機會。包括所有勞心者、勞力者、管理人員受雇者及自雇者的經濟活動人口。」所謂經濟活動人口 (Economic Active Population) 係指「以勞力或勞力參與或準備參與生產經濟工作或提供服務，以滿足人類及國家之需要者，均為經濟活動人口。」按各國經濟活動人口之範圍，均以人民年齡組 (age group) 為特定對象，通常以年滿十五歲至六十五歲之國民為經濟活動人口之範圍。其中包括已就業及未就業之人口在內。

自第二次世界大戰以後，各民主國家，均將人力資源開發及人力運用列為政府最重要施政之一環，配合國民平均壽命、工作年齡及年金制度相輔實施。正如我國禮運大同篇所說：「老有所終，壯有所用，幼有所長」人生歷程中之三大階段。如以今日社會安全政策與經濟發展目標分析，幼年受「教養期間」——幼有所長，可比喻人力資源培養；壯年從事「工作期間」——壯有所用，可比喻人力資源運用；老年——終養期間——老有所終，可比喻老年年金制度。二十世紀文明國家無不竭智盡力，絞盡腦汁，謀求經濟及社會繁榮，增進人民福祉為施政最重要之目標。而謀求經濟社會發展

之主要條件，雖然包括因素很多，但是人力資源培養及充分運用與工作期間則為最重要之因素。前者為人力培育及運用，使每一個人均能有一技之長，能獲得適當之工作與合理之報酬。後者為老年喪失工作能力，薪資或收入中斷時，依照規定領取老年年金，以維持其本人及其依賴為生老年或殘廢配偶及未成年子女之生活。使人生自「搖籃至墳墓」(From the Cradle to the grave)。每一階段均能獲得適當的保障，生活獲得滿足，人人不虞匱乏，免除恐懼。

人力資源培養與運用為厚植國力及富裕民生之基本因素。國父說：建設之首要在民生，如何使人民生存，即必須有生活技能及生產工具。要做到地盡其利、物盡其用、貨暢其流之前，必須使人盡其才。做到人盡其才，則地可以盡其利，物可以盡其用，貨可以暢其流。是以國家富力之造成，需要培養高品質知識及技術人才，從事各種建設與發展工作。始克有濟。美國天然物資豐富，人力資源充沛，則國富民殷。德國天然物資不若美國豐富，而人力強，促進國家社會經濟快速發展，瑞士無有出產，完全依照國民聰明與技能生存。製錶及工藝品比任何國家精緻優美。國民所得持續保存世界最高標準。雖然天然物資缺乏，但因人力資源培養雄厚與充分運用，促使社會繁榮，政治安定。以前一般經濟學家多認為豐富天然物資為促進社會與經濟發展之重要條件，但二十世紀後半期，由於事實證明，已改變此一觀念，而且多認為培養人力資源與充分運用為促進國家發展之主要條件。此一新觀念實為促進經濟快速發展與持續社會繁榮具有創造性之決定。人力雖僅為生產要素之一，但人力之重要性，則遠超過其他資源之上。經濟發展之現實條件為謀求生產量之繼續增加，

欲求生產增加，則必須使各生產要素之投入，由人力加以運用，始能奏效。一國雖有豐富物力資源，如缺乏高品質人力開發，則此等資源并不能自動產生財貨與勞務，亦不能為人民帶來任何福祉，更不能為國家充實任何力量。

國民不能充分就業（under employed）則浪費部份有用人力，乃為個人與國家之損失。所謂不充分就業，依照國際標準，係指就業人口中的某一部份人，因某種原因不願意延長工作或因目前工作不適合其學識、能力及志趣而欲改換其他工作者而言，蓋此一國際標準定義與社會一般人所認為不充分就業人口之意義，則不相同。社會上一般人認為每週工作四十八小時以上的無酬家庭工作者（unpaid family workers）或根本不尋找工作之剩餘勞力或農村中隱藏失業人口（the disguised unemployed population）竟與不充分就業人口混為一談。筆作所指失業或不充分就業人口，係指具有工作能力及工作意願，非因自己原因而造成失業或半失業狀態者。並不包括根本無工作者或不想找工作者。

第二節 工作年限與老年退休之基本理論

人類在生存過程中，幼年未達到工作年齡或已達到工作年齡，尚在學校繼續求學或接受訓練學習技藝而未從事工作者，均不包括實際從事工作期間範圍以內。因各國國民平均壽命不同，工作年限亦自各異，迄今世界各國無法制訂統一標準與相同制度。譬如瑞典挪威、荷蘭等國，女子平均壽

命爲七十七歲點五，男子平均爲七十一歲點七。而查德女子平均壽命爲三十五歲，男子爲二十九歲，衣索匹亞女子平均壽命爲四十四歲，男子爲三十六歲。以平均壽命七十七歲國民之工作年限與退休年齡與平均三十五歲國民之工作年限與退休年齡相比較，自無法一致。查德國民平均壽命幾等於北歐國家國民平均壽命之一半，其工作年限自然縮短。近十數年以來，各民主國家對於人力資源運用與退休年齡之抉擇，已變成國家重要之問題。如果規定過分提早退休，不但浪費有用之人力，而且使尚有工作能力及老驥伏櫪者提早離開工作崗位，導致「由生產者變爲消費者，由有用者變成無用者。」徒增政府之負擔。如規定過分延後退休，演成年老精力衰退之工作者繼續服務，工作效率降低則影響工作成果並妨礙業務之發展與創新。各國對於此一重要問題，因見仁見智與主管單位立場不同，意見紛歧，莫衷一是。依照一般情況，生產單位，企業組織通常認爲提早退休，促進新陳代謝，增加新生力量，提高工作效率。而社會行政及勞工行政機關則主張不應過分提早退休，以保持工作者之工作權。

人權主義之伸張與社會機會平等及社會連帶責任觀念之興起，以及國家保民及養民責任之加強。使全世界約有三分之二依靠薪資收入維持生活之工作者，在每一階段之生活，均能獲得保障。因而建立退休制度與老年保險制度。蓋此一老年給付性質既非早年之貧窮救濟金亦非現行公共扶助金或補助。以前單純消極救濟時代，對於上無片瓦，下無立錫，完全靠救濟生存者，由地方政府基於恩惠德意觀念之給與或慈善團體或個人懷於悲天憫人同情心理之施捨。既非國民應有之權利，亦非

政府依法應有之責任。此一落後觀念，沿襲數百年之久。自退休制度與社會保險制度建立以後，始逐漸消除。歐美工業國家首先建立公共救助制度，對於貧窮無法生活者由政府予以救助之；對於收入不足以維最低生活者由政府予以補助之，但均非權利與義務對等關係，僅憑藉不能維持生活之窘況，即可獲得扶助。而退休制度與社會保險制度乃為政府應有之責任，國民應享之權利，係權利義務關係。老年離開就業市場之薪資階級工作者，依照規定享領老年給付，以代替以前薪資，維持退休後之生活，頤養天年。因經濟結構，社會情況及政治制度之演變，人類思想觀念亦隨時進步而有顯著之改變。自魯與自立之心理，日益濃厚。激發憑藉自己老年給付，維持老年生活之人口，亦日益增多。過去依靠子女奉養老年父母之責任，已轉變為國家及社會之責任。在工業化（industrialization）社會化（socialization）現代化（modernization）之時代，人類在每一階段生活歷程中，均須具高度意義與真實價值。年金制度不僅保持老年人退休後仍有固定經濟來源，而且維持最低經濟文化生活之標準。職是之故，各工業國家對於退休年齡日益重視，不斷研究探討。如過分縮短工作年限，提早退休，在經濟景氣期間，容易發生人力缺乏之現象。過分延後退休，則容易導致工作效率降低之後果，必須抉擇適當工作年限與退休年齡，始能福民利國。如果規定欠妥，不但浪費國家有用之人力而且增加政府之負擔。譬如美國近三十年來，老年工作者大幅減少。此種劇烈降低老年工作者努力之心理，增加退休金之支出甚巨。經美國衛生教育福利部社會安全署研究分析，提早退休之主要原因，係由於身體衰退，不易尋找工作或難以維持現在工作。企圖領取社會安