

# 公共部門人力規模與負擔之探討

## 摘 要

關鍵字：公務機關、公營事業機構及作業組織、公立學校、行政法人、補助及委託費、技工、職工、勞動力、受雇者、恩給、年金保險（附錄一）

經濟愈發展，人民對政府提供公共財需求亦隨之增加，政府支出規模逐步擴張，不利於財政穩健，因此政府支出須極為審慎，並與國民生產相肆應，始有利經濟之健全發展。我國各級政府支出淨額（不含債務還本）占國民生產毛額（GNP）比率在 1989 年度以前比重相當穩定，維持在 23% 左右，之後因隨重大建設及各項福利措施陸續開辦，支出規模日益膨脹，至 1993 年度達到 30.6% 高峰，後雖因應階段性財政困難及避免債務餘額升高對民間投資與生產造成排擠效果，已將政府支出淨額占 GNP 比率降至近期的 21% 至 23% 之間；惟因同期政府賦稅收入停滯不前，不足支應政府支出需求，財政負擔仍不見紓緩。

人事費為政府主要支出項目之一，且人事費具有持續擴張、不易緊縮之特性，因此在景氣不佳時，對公務員是否減薪或裁員之聲浪此起彼落，成為眾所矚目的焦點，但在激烈的選戰中，雙方陣營為籠絡軍公教族群，相互競碼調薪，狀似委曲公職人員薪餉的場景則令人眼花撩亂，加上人事費範圍、公務與事業預算、中央與地方預算科目繁複及政府範疇不易認定等因素，更加深政府人事負擔分析之複雜性。此外，人力員額與人事負擔為一體兩面，互為因果的關係，員額無法縮減，人事費負擔自無紓緩之一日，因此本文特就 OECD 規範之廣義公共部門人力範圍，包括公務機關正式職員、公立學校

---

聯繫作者：李秋嫻，行政院主計處第三局科長，臺北市 100 廣州街 2 號，電子郵件：amylee@dgbas.gov.tw；劉麗瓊，行政院主計處第三局專員；陳雅俐，行政院主計處第三局科員；文中若有缺失，悉由作者負責。

教職員、公營事業機構及作業組織（即俗稱非營業基金）、約聘人員、技工及工友等永續或定期任用人員等，整編其員額、在職人事負擔及退休撫卹支出，以勾稽近十年我國整體公共部門人力消長及人事費增加情形，並探討公務人力之職能別配置比例、現職公務人力之薪資內容結構及退休撫卹潛在負擔等問題，進而探討我國公共部門人力規模、人事成本與工業國家比較是否妥當，中、日公務人力職能配置、薪資內容分配、人事費及退休撫卹負擔比較等議題，俾期對未來各類公務人力之合理配置、人事負擔抑制及退撫制度之改革提供具體意見，降低政府人事負擔對其他政務支出之排擠，並提升整體資源運用效率。

另由於國防人員屬機密資料，因此本文原則上在公共部門人力統計不涵蓋國防人員，人事費則分含國防與不含國防兩種統計，惟為國際比較需要，文中亦會略估國防人力數字，俾求比較基準之一致性。

## 一、重要統計結果

（一）近十年來，我國公共部門受雇員工人數，由 1992 年的 82.6 萬人降至 2002 年的 78.9 萬人，減少 3.7 萬人（-4.5%），其中各類人員互有增減，公營事業機構因陸續民營化而大幅減少 6.0 萬人（-33.8%）居首；職工、駐衛警察、聘用人員及約僱人員等編制外人員亦減少 3.5 萬人（-15.6%）；公立學校專任教師及職員隨著小校小班制及新增學校而分別增加 3.3 萬人（18.8%）及 711 人（2.7%）；行政機關若以前後一致基礎併計 2001 年移出之衛生醫療行政人員，則十年來約增加 2 萬人，乃因成立新機關擴編人員所致。

（二）依機關所轄專業背景劃分，若不含計國防及公營事業，則目前我國公立學校教師占整體公務人力比率為 43.3%，一般行政 19.6%，警政 16.5%，衛生社福醫療 9.9%，司法行政 4.3%，財稅行政 3.7%，交通行政 1.4%，文教行政 1.1%，外交僑務 0.3%。

- (三) 若依簡、薦、委等官等將我國行政機關工作職位分為初、中、高階三種，2002 年高階職位人員女性比率為 15%，較 1990 年增加 9 個百分點，此趨勢與 OECD 會員國的高階職位人員女性比率提升 10 個百分點的趨勢相符，顯見女性在職場上較往昔擁有更高的地位，而且無論高、中、初階之女性比率亦緩步成長，顯示女性投入公共部門服務之比率逐年增加。
- (四) 2002 年我國公共部門人事費達 1.2 兆元，占國內生產毛額 (GDP) 比率為 12.3%，其中行政機關人事費 3,007 億元，占 25.0%；公立學校 2,507 億元，占 20.9%，退休撫卹 1,847 億元，占 15.4%；公營事業受雇員工人數雖僅約行政機關或公立學校教職員半數，但因薪俸較高且含列各公營機構退休退職給付支出，所以人事費支出 3,205 億元，占 26.7%；而國防現職人員(含義務役)人事費為 1,455 億元，占 12.1%。若扣除國防現職人員人事費則為 1.1 兆元，占 GDP 比率為 10.8%。
- (五) 2002 年我國公共部門人事費 12,021 億元中，中央政府計 4,733 億元，占 39.4%，21 縣市(含鄉鎮) 3,060 億元，占 25.4%，台北市 688 億元及高雄市 335 億元，分別占 5.7%及 2.8%，另公營事業 3,205 億元，則占 26.7%。若觀察各級政府人事費(不含公營事業)占各級政府歲出淨額比例為 40.7%，其中中央政府人事費占中央政府總決算歲出比例為 29.1%，但地方政府人事費占地方政府總決算歲出比例近 5 成，顯現其應付基本人事支出外，其他政務支出不得不仰賴中央政府補助之窘境。
- (六) 2002 年我國中央政府所屬機關人事費結構現職人員待遇約占六成、退休退職及資遣給付占逾三成，餘加班值班費、中央政府負擔之公、勞、健保保險支出及婚喪、生育及子女教育等其他給與則合計約占一成。至於地方政府現職人員待遇占逾七成、退休退職及資遣給付

占二成，反低於中央政府的三成餘，主因地方政府財政資源有限，為恐排擠其他預算支出，無法一次編足退休人員退撫給付所致，另加班值班費、保險及其他給與合計所占比率則與中央政府相當。

- (七) 2002 年我國公共部門退休撫卹給付支出若不包含公營事業基金等自行編列部分，為 1,948 億元，較 1992 年平均每年成長 7.2% (含退撫基金給付)，由各級政府編列預算負擔部分為 1,847 億元 (中央政府負擔 1,239 億元，地方政府負擔 607 億元)，占 94.8%，退撫基金僅支 102 億元，占 5.2%。
- (八) 由公務人員退撫資料顯示，2001 年及 2002 年公務人員退休人數 (含行政人員及部分公營事業人力) 增加為 6 至 7 千人，成長一半以上，至於教育人員則增加為 9 千多人，其新陳代謝率 (即當期退休人數占該類當期參加退撫總人數比例) 為 4~5%，約一般公務人員二倍。

## 二、結論

- (一) 自 1992 年以來，OECD 國家公共部門人力占勞動力比率約在 10 至 20 個百分點間，且多數呈遞減趨勢，如德國、紐西蘭、加拿大、芬蘭、澳洲約縮減 1.5 至 4.7 個百分點；而美國及荷蘭之公共部門受雇人員雖增加，但因民間勞動力同步走高，其占勞動力比率則持平走穩；西班牙則因公共部門人力劇增 17.7%，致占勞動力比率仍微幅上揚 0.6 個百分點。我國公共部門人力占勞動力比率若含計短期或臨時聘僱人員為 9.5%，2002 年估計若再含國防人力則約 12%，對勞動市場貢獻略低於 OECD 等工業國家的水準。
- (二) 若不含國防、職工、駐衛警察及兼職短期聘僱人力，僅就中、日編制內公務人力及長期任用聘僱人力比較，則日本公共部門人力約 430 萬人，我國為 62.5 萬人，其占勞動力比率分別為 6.4% 及 6.3%，不

相上下，至於公共部門人力占全國人口比率，日本為每千人配置 34 個公務人力，高於我國的 28 個公務人力。

(三) 我國與日本公務人力扣除公營事業、國防及行政人員額之機關別比較，其中我國公立學校教師配置比例為 43.3%，高於日本 11.3 個百分點，警政人力為 16.5%，亦高於日本 3.9 個百分點，而日本一般行政之公務人力則高於我國 12.5 個百分點，衛生社福及醫療之配置比例亦超過 4.6 個百分點，顯示我國在教育及警政之公務人力配置高於日本，惟日本在一般行政、衛生社福及醫療之配置高過我國。

(四) 近年來我國公共部門人力占勞動力比率（含短期約聘僱人力，不含國防人力）尚未達 10%，若含國防人力，據估計約 12%，低於美國 14%，但不含公營事業之公共部門人事費占 GDP 比率為 9%，高於美國 7.7%，主要因海峽兩岸軍事對峙，我國國防人事負擔重，以 2001 年我國國防人事費占公共部門人事費比率為 12%，遠高於美國之 5%（依美國普查局 10 月薪俸調查資料估算），若以不含公營及國防之公共部門人事費占 GDP 比率觀察，兩國均介於 7.1%至 7.7%之間。至於我國與荷、德之不含公營事業之公共部門人事費占 GDP 比率比較，雖近年我國國防支出占中央政府總預算支出約 15%左右，亦較荷、德國防支出占中央政府總預算支出之 4%重，但荷、德因退撫保險費率高，致 1998 年不含公營事業之公共部門人事費占 GDP 比率均約 9.3%。

(五) 因日本在第二次世界大戰前，大部分的受雇者（含私部門）已享有國家老年年金保險的保障，其公務人力之退休撫卹大部分已轉移至共濟組合基金，加上本文無法納計特別會計之恩給及年金，因此中、日人事費比較以不含退休撫卹的規模較有意義。2001 年我國不含退休撫卹的公共部門人事費為 9,419 億元，占 GDP 比率為 9.9%，高過日本 1.7 個百分點，主要因我國國防人事費較日本負擔重，2001 年

我國國防人事費占公共部門人事費比率為 12%，高於日本之 2%，可見兩國國防負擔之懸殊。此外由日本中央政府一般會計預算內涵，發現其人事費僅占一般會計預算總額比率不到 8% 的規模，另其補助費、委託費及轉入其他會計等二項的比率則高達八成五，顯示很多補助公益法人或其他法人的人事費應遠高於本文估計數，此種特殊現象雖招致外界移花接木的批評，不過因應公務民營潮流，縱使現階段委辦單位仍有很多具國家公務員身分之職員，未來符合一定要件後，亦得變更為非國家公務員身分，其人事成本自會逐漸回歸市場，減少國庫負擔，甚值得我國借鏡。

- (六) 2002 年我國中央政府總預算與日本中央政府一般會計人事費（含退休撫卹）結構比較，差異不大，其現職人員待遇約占人事費六成，加班、值班費約占 2%，惟退休、退職因公務人員退休撫卹基金成立較晚，致我國預算支付負擔為 29%，高於日本的 23%，且日本公務人力除了此職業年金保障外，尚有國民年金的老年養老保障。
- (七) 由中日地方政府人事費（含退休撫卹）結構比較發現二國現職人員待遇及其他給與合計約占八成，而保險方面，日本地方財政負擔約占總預算 13%，高於我國的 3.8%，主要因其各種醫療、老齡、殘障、死亡及失業等社會保險完善，加上我國地方政府未編足健保費，積欠健保費所致，另日本之退休、職財源負擔已部分轉嫁共濟組合基金，其支出金額僅占 8.3%，低於我國的 17.5%。
- (八) 我國行政機關、公立學校職員及公營事業機構人力年齡分布，2002 年五十歲以上人員占 22%，與澳洲 20.6% 相近，低於日本 25.9%，荷蘭 27.7% 及芬蘭 29.3%，顯示我國 50 歲以上具退休資格比率不若日本、荷蘭、芬蘭等國家嚴重；惟我國因公教人員依規定任職滿 25 年且年滿 50 歲以上退休者，軍職服現役二十年以上或服現役十五年以上且年滿六十歲者，即可擇領或兼領月退休金，不但退休門檻相

當低，加上無任何退休再就職或早期退休之減額限制，如此慷慨的退休制度將促使公務人員早日退休，若不及早改革軍公教退休制度，調升退休門檻或施以減額的配套措施，由於 40 至 49 歲之人員比例較 1991 年大幅成長 15 個百分點，十年後若匯集現年 40 至 49 歲之潛在退休人潮，最多可能有 45% 的現職公務員具有退休資格，縱使因各級政府預算額度限制退休人數，但前陣子媒體刊載教師向行政院長申訴無法退休的鏡頭將一再重演，折損政府形象甚巨。

(九) 一般而言「退休年齡」與「領養老年金年齡」不盡相同，在日本雖無退休年齡規範，但公務人員退職年齡約在 58 至 60 歲之間，而領取退休金年齡已分別於 1994 及 2001 年提高至 65 歲，其他如荷蘭、芬蘭也規定在 65 歲方可領取養老年金，至於澳洲的職域退休金雖規定 55 歲可一次領取，但屬社會保障之老年退休金則規定男性滿 65 歲，女性滿 63 歲(2000 年已修正自 2013 年提高為 65 歲)才可領取，因此學習歐美國家將月退休給付年齡延長及對退休再就職或早期退休者增設減額條件為近期內刻不容緩的改革政務。

(十) 公共部門人力的保險，一般係由政府及被險人共同負擔，雖各國保險制度、給付項目及限制條件不盡相同，但與退休制度完善的國家相較，我國公務人員退休撫卹基金之提撥率法定上限 12% 及實際保險費率為 8.8% (93 年 1 月已調高為 9.8%)，均屬低費率負擔，依目前提撥率觀之，其中政府負擔 65%，被保險人負擔 35%，較日本 14~19%、德國 19.1%、法國 16.4%、荷蘭 23.8%、瑞士 14~36%、美國 12.4% (表 3.31) 為低，縱使和四小龍之一南韓比較，雖費率與韓國相近，但被保險人負擔比南韓公務員少 15 個百分點，加上南韓有 55 至 59 歲未再就業者之早期退休減額及退休再就業減額規定，且因應現代人壽命延長趨勢，預計在 2033 年將全額退休給付延長至 65 歲給付，即可顯現我國公職人員退休制度之寬鬆。目前我國

公務人員退休撫卹制度尚稱國內最完善之退休制度，由於費率仍有調漲空間，為作為未來其他職域之表率，除了可調升法定上限外，亦須視基金收益及提撥支付情形適時調整實際保險費率（93年1月已調高為9.8%），俾使保險制度達自給自足目標。

（十一）至於民營化後對我國公、私部門人力及產出之影響，1992年至2002年我國民間部門勞動力比率因公營單位轉入後逐漸提升，十年來增加1.9個百分點，但其產值占GDP比率則增加5.3個百分點，且以其民營化前後三年獲利能力（扣除產業景氣因素）大部分提升的情況，顯見隨民營化的推動，藉著市場機能的運作，確能提升更佳之經濟價值。

### 三、建議

公共部門之人力規模與人事負擔互為因果關係，人力配置與制度若未能及時銳意革新，國家財政及政府整體資源配置勢必難有改善的一日，謹依據本文研究結果，綜合歸納幾點政策建議及業務改進意見如次：

（一）公共部門人力配置：因國防需要，據估計我國公共部門含國防，短期約聘僱及永續或定期任用人員占勞動力比率約12%，高於荷蘭及德國的11%；若剔除國防、職工、短期約聘僱及公營事業人力，僅就公務機關、公立學校及長期聘僱人力之中日人力結構比較，發現我國公立學校教師及警政人力配置高於日本，而日本之一般行政、衛生社福及醫療之配置高過我國，因此建議未來各類公務人力配置之調整重點有三：

公立學校教師：現階段我國與日本在國小及國中之生師比差距未及1個百分點，高級中學及高等教育則分別相差4.4及2.0個百分點，惟高等教育部分，因近年我國大專院校過度擴張，加上繼續研究所深造者日增，致高等教育在學率普遍較其他國家高，惟高等教育傾向

鼓勵私人興學，因此僅有高級中學部分較需進一步增置公立學校師資，以提高教學品質。而在國小部分，因近年隨著女性教育年數增加及勞動參與率提升，婚育年齡後延，使育齡婦女總生育率（平均每位產齡婦女一生所生嬰兒數）由 1992 年 1.7 人降至 2002 年 1.3 人，少子化情形將影響未來義務教育師資之需求，以 2002 年小學粗在學率、班級數及教師員額規模，推估 2009 年，在不增班及師資情況下，國小生師比可降為 15.1 人，平均每班學生人數 24.8 人，未逾 25 人，人口結構的變化在不增師資情況下，即可維持教育品質的提升，因此建議未來十年內公立學校師資增額除高中教育可增額外，在高等教育鼓勵私人興學原則下，應凍結國小教師增額，甚可施予轉職教育訓練，進而轉銜高級中等教育服務。

警政人力：2002 年我國平均每位警政人員服務人口數為 283 人，略低於日本的 310 人，與前述我國警政人力配置比例高於日本 3.9 個百分點的分析相符，惟國內警察服務內容較日本繁雜，向為人所垢病，加上依行政院主計處於 2001 年所辦之「國民生活指標重要性評估調查」顯示，將衡量國人生活福祉之所有調查項目區分為健康、環境、社會安全、經濟安定、家庭生活、工作、學習、社會參與及文化休閒等九個領域觀察，攸關治安之社會安全重視度最高，滿意度卻最低，且「很不滿意」及「不太滿意」比例超過五成，顯示公共安全仍屬國人最重視及迫切改善的施政領域，因此現階段警政人力配置比例雖高過日本，惟仍可維持目前規模，不縮減警政員額。

行政人力：在一般行政機關部分，不管 1990 年代中期實施之「行政革新方案三年人力精減 5% 計畫」或後期精省作業，只是減緩公務人力增加，並未真正達到政府瘦身目標，主要原因在於新機關成立、業務屬性不同及人員移撥不易，需增置員額所致，未來為肆應國家發展需要及符合組織改造潮流，建議改造計畫可不拘泥於各機關齊頭式精簡窠臼，改以先整併部會，不刪除員額，再藉由機關用人彈

性及內部組織機動性調整之放寬，並輔以轉職訓練，以減少員額之擴充，進而達到小而美政府之改造目標。

- (二) 公共部門人事費負擔：綜合本文之人力及人事費負擔整編結果，估計我國行政機關及教育人員平均每人每月薪資負擔為 5.7 萬元，由於人事費範圍涵蓋部分非屬現職人員之兼職酬金、退休退職人員慰問金外，尚隱含健保、公保及退撫之政府負擔部分，其金額將略高於實際領取金額。另有關未來控制政府人事費膨脹之建議有：

依 1996 年行政院主計處內部報告建議，為避免各級政府人事費（不含公營事業）膨脹，排擠其他政務支出，其最適規模以控制在 GDP 之 10% 為宜，近幾年由於部分退撫負擔轉移至退撫基金，故尚能控制在 9.5% 上下。若以此觀念類推，則現階段含計公營事業之公共部門人事費實宜控制在 GDP 之 12% 為宜。

2001 年我國國防人事費占公共部門人事費比率為 12%，遠高於美國 5% 及日本 2%，且同年退輔會所編列之國軍志願役退除役、士官退休給付支出即占中央政府退休撫卹支出的八成，未來在兵役制度的改革，除了考量國防安全的基本兵力外，亦須就國家財政負擔能力及軍人安養長期負擔支出進行審慎評估。

我國人事費負擔除了國防因素外，最重要癥結在於公務人員退休撫卹基金成立過晚，由各級政府逐年編列預算支付之人事退撫支出負擔相當沈重，每年仍須負擔 2 千億元，且隨著退休年齡年輕化趨勢，擇領或兼領月退休人數迅速累積，及 40 至 49 歲人員比例較 1991 年大幅成長 15 個百分點等因素，公務人員退休制度若不加速改革，未來退休撫卹支出將成為拖垮國家財政之最重要因素，建議除了承前述結論八、九、十，莫再延宕領取月退休年齡之調升，退休再就職及早期退休者之減額改革措施外，因現行公務人員退休撫卹基金之提撥率法定上限及實際負擔費率與其他國家比較尚屬低費率，為作為其他職域之表率及維持自給自足目標，未來可調升現行退撫基金

提撥率的法定上限 12%，並視基金收益及提撥支付情形，調整實際保費負擔。

世界各國之退休制度改革：延長退休給付年齡方面，在以選舉掛帥的民主國家中，並不易成功，建議借鏡其他國家的改進措施經驗，採滾動式分年延長給付年齡及逐步削減早期退休給付方式，既不會造成退休人潮，亦達延長給付年齡之目的。

對於公務人力退撫改革除了制度面革新外，引導退休人員再就業及搭配再就職減額措施，也是抑制退撫支出膨脹之有效方案。2003 年我國 60 至 64 歲勞動參與率為 34.0%，65 歲以上則僅 7.8%，高齡者勞參率遠低於日本、美國及南韓，其 2003 年 60 至 64 歲勞動參與率均逾 50%，日本、南韓較其全國勞參率低 6 至 7 個百分點，美國因全國平均勞參率較高，約低 16 個百分點。另 65 歲以上勞參率南韓為 30.7%、日本 21.8%、美國 13.2% 亦較我國高出 5 至 23 個百分點不等。由於拜醫療科技進步之賜，高齡者予人的刻板印象正在扭轉之中，大多數 60-64 歲的前高齡者身體機能與活動能力依然良好，為避免過度依賴退休制度，應建立更完善之社會服務及再就業仲介資訊網，俾善用公共部門高齡者人力及工作經驗，尤其是勞參率相對多數國家明顯偏低的 60-64 歲年齡層，以提高其對社會與經濟之參與。

(三) 人事統計之改進建議：歷經整編現有公共部門人力與人事費負擔之過程，茲彙整幾點該領域政府統計編算或陳示之改進意見如次：

建立完整之公務人力統計：2000 年以前，銓敘部之公務員範圍包含各級政府行政機關、公營事業機構、衛生醫療機及公立學校教職員；後基於教師數與教育部發布之數字常有歧異（前者為年底數，後者為學年度數），且教師在法令上是否具公務員身分仍有爭議，爰自 2001 年經考試院院會同意，不再涵計各級公立學校之校長及教師於全國公務員數內，惟為與國際比較及估算政府人事負擔，建議與教

育部協商，直接轉入教育部資料，俾使我國員額統計與人事預算統計更能相互為用。

2002 年公務人員退休撫卹基金年報之身分別分類計有政務人員、公務人員、教育人員、軍職人員，建議其配合銓敘統計分類細分成行政機關（含衛生醫療、公立學校職員）、公營事業二類，俾配合此二類不同之薪資水準作退撫分析。此外，增列 50 歲以上單一年齡之投保人數統計，作為地方政府補助款估算及預算籌編之需。

為使各級政府預算編列更具透明化，建議台北市政府總決算之「歲出人事費支出彙總表」之用途別科目和中央政府及縣市一致，將「本機關人事費」予以分類，或建立對照表，俾助資料彙整及自我評估之需。

# 公共部門規模與負擔之探討

## 目 次

摘 要.....	I
目 次.....	XIII
表 次.....	XV
圖 次.....	XVII
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究緣起及目的.....	1
第二節 研究方法及過程.....	3
第三節 研究限制.....	4
第四節 研究大綱.....	4
<b>第二章 公共部門人力規模.....</b>	<b>7</b>
第一節 公共部門定義.....	7
第二節 我國公共部門人力現況.....	8
第三節 公共部門人力規模之國際比較.....	11
(一) 國際公共部門人力消長趨勢比較.....	14
(二) 中、日之公共部門人力比較.....	16
1. 日本行政法人之公務員數估計.....	16
2. 中、日機關別之公共部門人力比較.....	18
3. 我國未來公共部門人力配置建議.....	21
<b>第三章 公共部門人事費負擔.....</b>	<b>27</b>
第一節 我國公共部門人事費支出.....	27
(一) 按機關別統計.....	27
(二) 按用途別統計.....	29
1. 中央政府及 21 縣市(含鄉鎮)所屬機關人事費支出.....	31
2. 台北市、高雄市人事費支出.....	32
3. 公營事業人事費支出.....	33
第二節 日本公共部門人事費支出.....	33
(一) 日本預算制度.....	33
(二) 日本公共部門人事費支出.....	36

(三) 日本人事費按用途別分類.....	38
第三節 各國公共部門人力規模和人事費比較.....	40
(一) 我國與美、荷、德國之公共部門規模及成本比較.....	40
(二) 中、日之公共部門規模及成本比較.....	41
(三) 各級政府之人事費用途別比較.....	42
第四節 我國公共部門退休撫卹制度.....	44
(一) 我國公共部門退休撫卹制度及給付概況.....	44
(二) 舊制之各級政府退休撫卹給付概況.....	46
(三) 退撫新制給付概況.....	48
第五節 我國公共部門退休撫卹給付之潛在負擔.....	49
(一) 近十年公務人力退休趨勢.....	49
(二) 潛在退休人數分布.....	52
(三) 月退休人員累計速度.....	53
(四) 我國未來公務人力退撫制度改革建議.....	55
<b>第四章 公共部門規模變動對經濟之影響.....</b>	<b>61</b>
第一節 公共部門改造運動.....	61
第二節 我國公營事業民營化成果.....	63
第三節 我國公營事業民營化對經濟之影響.....	67
<b>第五章 研究結論與建議.....</b>	<b>71</b>
第一節 研究結論.....	71
第二節 研究建議.....	75
<b>附錄一 關鍵字.....</b>	<b>80</b>
<b>附錄二 2002年日本獨立行政法人一覽表.....</b>	<b>82</b>
<b>附錄三 2002年日本特殊法人一覽表.....</b>	<b>83</b>
<b>附錄四 2002年日本認可法人一覽表.....</b>	<b>84</b>
<b>附錄五 中央政府總預算編製作業手冊.....</b>	<b>85</b>
<b>參考文獻.....</b>	<b>87</b>

## 表 次

表 2.1	我國公共部門受雇員工人數 .....	9
表 2.2	我國公共部門人力與勞動力之比較 .....	10
表 2.3	2002 年我國公務人力按職系分 .....	11
表 2.4	OECD 公布之三種公共部門受雇員工資料庫比較 .....	13
表 2.5	各主要國家公共部門受雇員工人數及增減率 .....	14
表 2.6	各國公共部門人力與勞動力之比較 .....	15
表 2.7	日本法人制度及其 2002 年公務員數估計 .....	17
表 2.8	2002 年日本公務人力涵蓋範圍 .....	18
表 2.9	中、日之 2002 年公共部門人力比較（不含職工、駐衛警察及兼職短期聘僱人力） .....	19
表 2.10	我國與日本公務人力之機關別分類對照表 .....	20
表 2.11	我國與日本公務人力之機關別比較 .....	21
表 2.12	近十年各級學校公立學校教師增額統計 .....	22
表 2.13	2002 學年度中、日各級教育概況比較 .....	23
表 2.14	我國未來 6 年國小教育需求推估 .....	24
表 2.15	2002 年中、日警政人力比較 .....	24
表 3.1	我國公共部門人事費統計—按機關別 .....	28
表 3.2	我國公教人員待遇支給數額表 .....	29
表 3.3	2002 年我國公共部門及各級政府歲出人事費統計—按政府別 .....	30
表 3.4	中央政府、台北市、高雄市及事業單位人事費用途別科目對照表 .....	31
表 3.5	2002 年我國各級政府（不含北、高）人事費統計—按用途別 .....	32
表 3.6	2002 年台北市、高雄市人事費統計—按用途別 .....	32
表 3.7	2002 年我國公營事業人事費統計—按用途別 .....	33
表 3.8	日本公共部門人事費初步統計 .....	36
表 3.9	2002 年日本公共部門人事費及員額關係 .....	37
表 3.10	日本公共部門整體人事費估計 .....	37
表 3.11	日本中央政府之用途別分類內涵 .....	38
表 3.12	日本中央政府一般會計及特別會計人事費預算用途別統計 .....	39

表 3.13	日本地方政府普通會計之人事費決算用途別統計 .....	39
表 3.14	中、美、荷、德之公共部門規模及人事費比較（含短期約聘僱人力） .....	40
表 3.15	中日公共部門人事費比較 .....	41
表 3.16	中日中央政府人事費用途別科目對照 .....	42
表 3.17	我國中央政府總預算與日本中央政府一般會計人事費用途別比較 （含退休撫卹） .....	43
表 3.18	中日地方政府人事費用途別科目對照 .....	43
表 3.19	中日地方政府人事費用途別比較（含退休撫卹） .....	44
表 3.20	歷年參加退撫基金人數統計 .....	45
表 3.21	我國公共部門退休撫卹給付統計 .....	46
表 3.22	中央政府總決算退休撫卹給付支出 .....	47
表 3.23	各縣市政府（含鄉鎮）退休撫卹給付支出 .....	48
表 3.24	歷年退撫基金給付統計 .....	49
表 3.25	1980 至 1997 年銓敘部之公務人員退休審查結果 .....	50
表 3.26	1998 至 2002 年退撫基金之公教人員退休統計 .....	50
表 3.27	近五年公教人員退休平均年齡分析 .....	51
表 3.28	退撫基金之軍職人員退休統計 .....	51
表 3.29	我國公共部門人力年齡分布及國際比較 .....	53
表 3.30	近五年退休（職、伍）及各級政府退休撫卹支出統計 .....	54
表 3.31	我國公共部門退撫費率及國際比較 .....	55
表 3.32	2003 年高齡者勞動參與率之國際比較 .....	56
表 4.1	已移轉民營之公營事業 .....	64
表 4.2	已結束營業之公營事業 .....	65
表 4.3	未來公營事業民營化計畫 .....	66
表 4.4	公營事業民營化前後獲利能力變動概況-扣除產業景氣 .....	68
表 4.5	公共部門民營化後公、私部門對經濟之影響 .....	69

## 圖 次

圖 1.1	研究流程圖.....	3
圖 2.1	我國公共部門人力涵蓋範圍 .....	8
圖 2.2	我國與 OECD 行政機關女性受雇員工比率 .....	16
圖 3.1	我國政府人事費統計範圍一覽表 .....	27
圖 3.2	日本政府預算範圍一覽表 .....	35
圖 3.3	日本公務員延長退休給付年齡及逐步削減早期退休給付圖 .....	57
圖 3.3	日本公務員延長退休給付年齡及逐步削減早期退休給付圖 (續) ..	58
圖 4.1	各國公共事務開放民營的進展 .....	62
圖 4.2	我國公共事務開放民營化的進展 .....	63



## 第一章 緒論

### 第一節 研究緣起及目的

經濟愈發展，人民對政府提供公共財需求亦隨之增加，政府支出規模逐步擴張，不利於財政穩健，因此政府支出須極為審慎，並與國民生產相肆應，始有利經濟之健全發展。我國各級政府支出淨額（不含債務還本）占國民生產毛額（GNP）比率在 1989 年度以前比重相當穩定，維持在 23% 左右，之後因隨重大建設及各項福利措施陸續開辦，支出規模日益膨脹，至 1993 年度達到 30.6% 高峰，後雖因應階段性財政困難及避免債務餘額升高對民間投資與生產造成排擠效果，已將政府支出淨額占 GNP 比率降至近期的 21% 至 23% 之間；惟因同期政府賦稅收入停滯不前，不足支應政府支出需求，財政負擔仍不見紓緩。

人事費為政府主要支出項目之一，且人事費具有持續擴張、不易緊縮之特性，因此在景氣不佳時，對公務員是否減薪或裁員之聲浪此起彼落，成為眾所矚目的焦點，但在激烈的選戰中，雙方陣營為籠絡軍公教族群，相互競碼調薪，狀似委曲公職人員薪餉的場景則令人眼花撩亂，加上人事費範圍、公務與事業預算、中央與地方預算科目繁複及政府範疇不易認定等因素，更加深政府人事負擔分析之複雜性。此外，人力員額與人事負擔為一體兩面，互為因果的關係，員額無法縮減，人事費負擔自無紓緩之一日，因此本文特就 OECD 規範之廣義公共部門人力範圍，包括公務機關正式職員、公立學校教職員、公營事業機構及作業組織（即俗稱非營業基金）、約聘人員、技工及工友等永續或定期任用人員等，整編其員額、在職人事負擔及退休撫卹支出，以勾稽近十年我國整體公共部門人力消長及人事費增加情形，並探討公務人力之職能別配置比例、現職公務人力之薪資內容結構及退休撫卹潛在負擔等問題，進而探討我國公共部門人力規模、人事成本與工業國家比較是否妥當，中、日公務人力職能配置、薪資內容分配、人事費及退休撫卹負擔比較等議題，俾期對未來各類公務人力之合理配置、人事負擔抑制及退撫制度之改革

提供具體意見，降低政府人事負擔對其他政務支出之排擠，並提升整體資源運用效率。

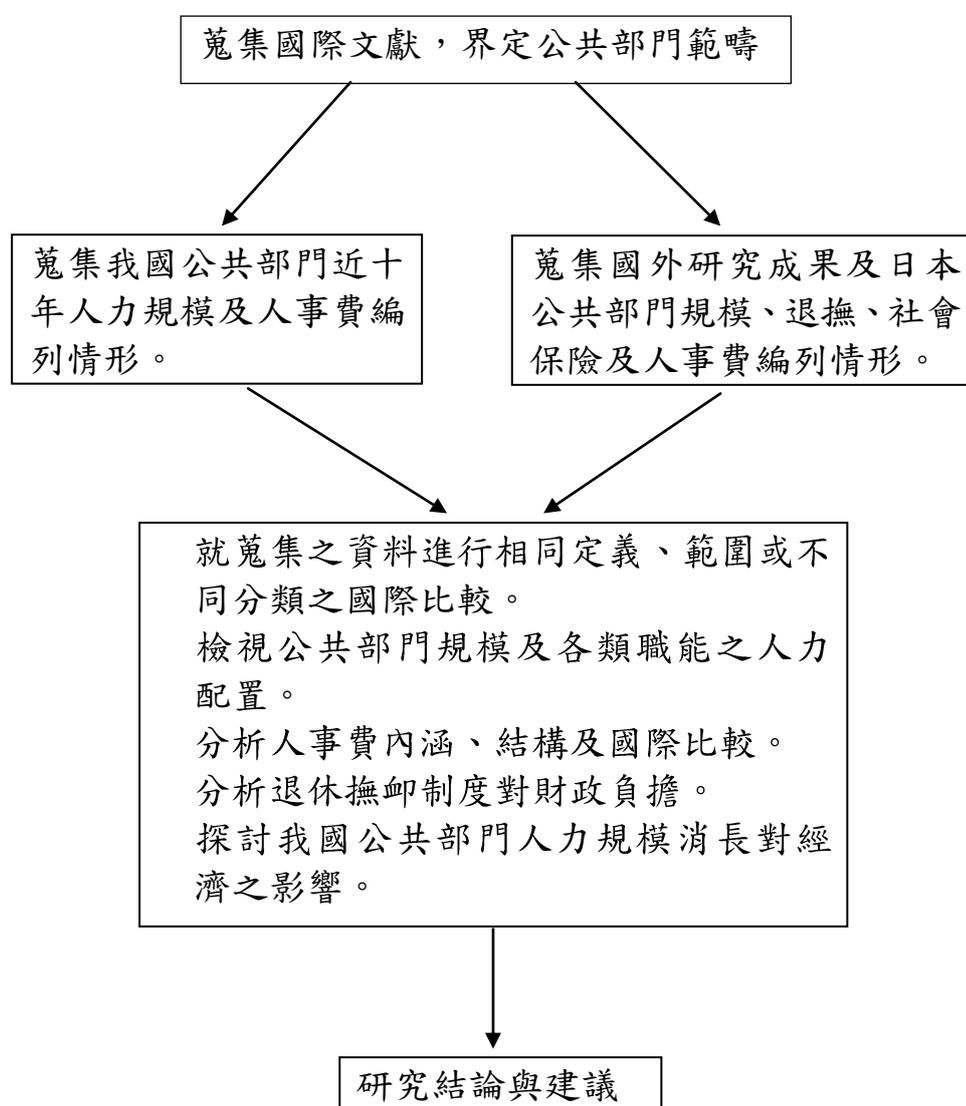
本研究期達下列目標：

- 一、聯結分析我國公共部門員額及人事成本統計。
- 二、檢視我國公共部門規模、人事成本在國際的水準及差異原因，並進一步作中、日兩國之人力職能配置差異、現職薪資內涵比較、退休撫卹制度及負擔之異同。
- 三、探討未來各類公務人力之合理配置。
- 四、預期我國公務人力退休撫卹對國庫及公務人員退休撫卹基金之潛在負擔，並建議未來退撫制度改革方向。
- 五、研究公共部門規模變動對經濟之影響。
- 六、建議我國公共部門員額及人事預算統計業務改進方向，俾提供更完整翔實資訊，作為資源分配及人事政策自我評估之用。

## 第二節 研究方法及過程

鑑於本文研究範圍將觸及國際比較，因此首先蒐集國際組織對公共部門受雇人員的定義，再據此整編我國公共部門人力規模及人事費負擔，進而蒐集國際資料，以相同定義範圍及分類方式作國際比較，最後就編算結果提出結論與建議，本研究之架構圖示如下：

圖 1.1 研究流程圖



### 第三節 研究限制

銓敘部及教育部在 2000 年以前均有公布公立學校教師人數，前者為年底數，後者為學年底數，故二機關所發布之數字略有差異，惟因銓敘部於 2000 年後即不再公布公立學校教師數，加上本文須深入探討各級學校教師之分布情形，故全文主要引用教育部公布之數字。另各級政府人事費及退休撫卹給付支出金額為進一步剖析其用途別結構及各級政府支付情形，則引用各級政府決算書金額資料重新編算，故本文第三章各級政府（即公共部門扣除公營事業及退撫基金支付部分）之退休撫卹資料與財政部公布之退休撫卹決算審定數淨額略有差距，惟差距均保持正負 4 個百分點之內。

另由於國防人員屬機密資料，因此本文原則上在公共部門人力統計不涵蓋國防人員，人事費則分含國防與不含國防兩種統計，惟為國際比較需要，文中亦會略估國防人力數字，俾求比較基準之一致性。

### 第四節 研究大綱

本研究分五章，第一章緒論說明本研究之緣起、目的、方法及過程；第二章公共部門人力規模之研究，以國際上最廣義定義，探討我國公共部門現況及國際比較；第三章為公共部門人事費負擔之整編，依據我國及日本各級政府預、決算書、財政統計，比較其不同分類之之公共部門人事費支出、結構及退休撫卹負擔；第四章為公共部門規模變動對經濟影響，藉由國內公共部門規模之削減，探討其對經濟貢獻之變化；第五章研究結論與建議，摘述本研究之整編結果，並提出後續改進方向及建議，最後為附錄及參考文獻。





## 第二章 公共部門人力規模

### 第一節 公共部門定義

公共部門受雇人員範圍，因國情及法規適用對象不同而異，除了公務機關的正式行政人員（Civil servant）較無爭議外，舉凡武職人員、公立學校教職員、公營事業機構人員、聘派僱用人員及臨時人員等是否應納入統計範圍，各國認定上差距頗大，莫衷一是。惟為解決國際比較困難，OECD 在 1997 年對公共部門受雇人員統計，規範三級不同層級的比較標準（註1），包括

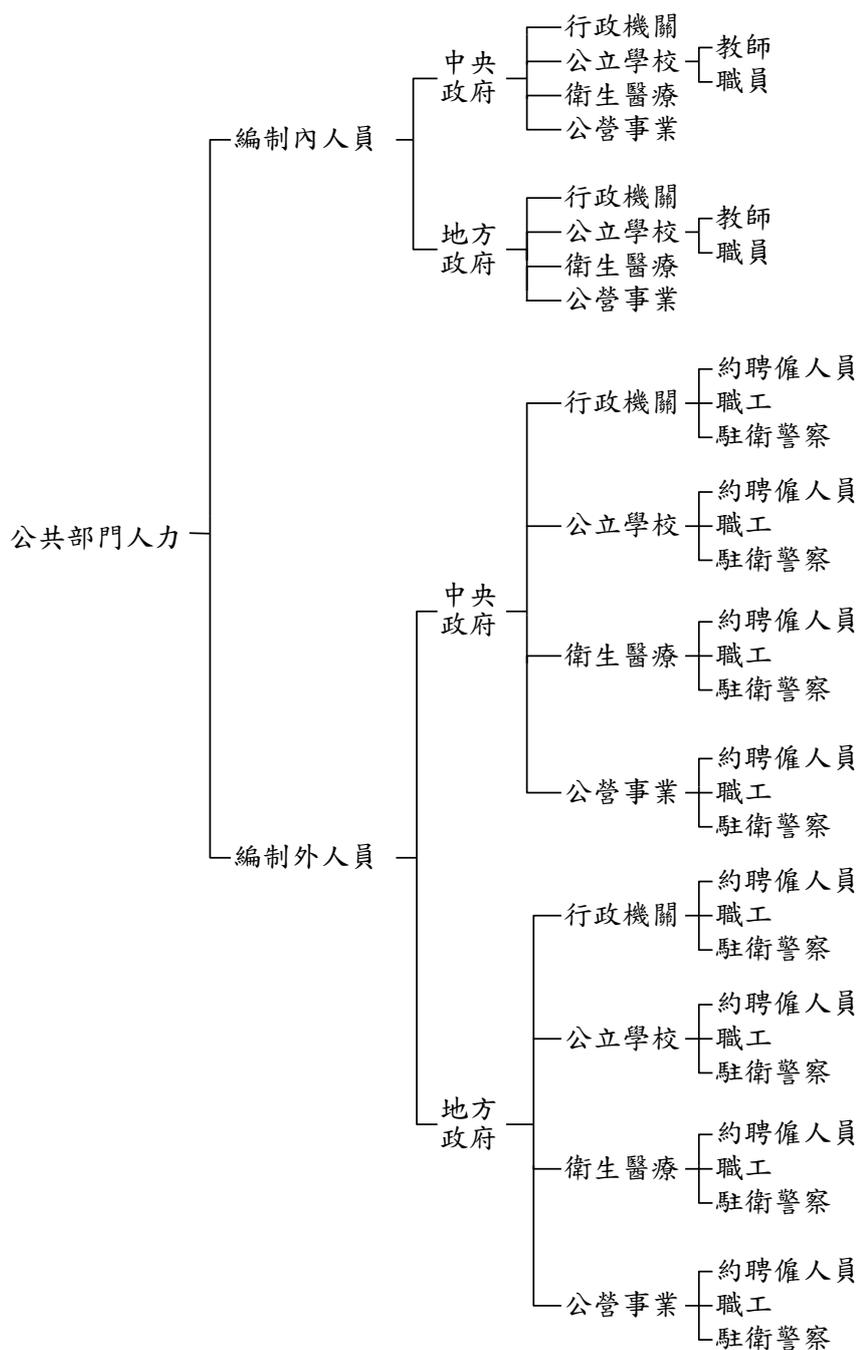
- 第一級統計範圍標準：中央或聯邦政府。
- 第二級統計範圍標準：即狹義公共部門（Restricted public sector），包括中央或聯邦政府、地區或州政府、地方政府、市政府。
- 第三級統計範圍標準：即廣義公共部門（Extended public sector），除狹義公共部門範圍外，尚包括公營企業。

為國際比較方便，OECD 建議以廣義公共部門為最佳之統計範疇，因此本文之公共部門受雇員工採廣義公共部門為範圍，且其統計對象亦採廣義定義，包括公務機關正式職員、公立學校教職員、公營事業機構及作業組織（即俗稱非營業基金）人員、約聘人員、技工及工友等永續或定期任用人員，不含國防人員及短期或臨時聘僱及兼職人員，其範圍詳如圖 2.1，惟本章第三節國際比較部分，因部分國家含臨時聘僱人員，為使比較基礎益趨周延，則會納入短期或臨時聘僱人數。至於第三章政府人事費負擔則依「中央政府總預算編製作業手冊」規定之範圍，包括各級政府行政機關（含國防人員人事費）、公營事業附屬單位及非營業基金附屬單位預算。而臨時人員因無退休撫卹問題，且係業務費項下編列經費支應，故仍不包含業務費項下編列之臨時人員人事費用，惟第三章第三節之各國公共部門人力規模及人事費之國際比較，為求比較基礎一致，在人力規模部分，將會略估我國國防人力之規模。

---

註 1：參考文獻 35

圖 2.1 我國公共部門人力涵蓋範圍



資料來源：本研究

## 第二節 我國公共部門人力現況

2002 年底，我國公共部門受雇員工人數計 78.9 萬人（如表 2.1），分編制內人員及編制外人員。編制內人員係指機關組職法規所定編制內職務人員，分別為行政機關 21.9 萬人（占公共部門 27.8%），公營事業機構 11.7 萬人（占 14.8%），公立學校專任教師 20.9 萬人（占 26.4%），公立學校職員 2.7 萬人

(占 3.4%)，衛生醫療機構 2.7 萬人 (占 3.4%)，計 59.9 萬人；編制外人員包括職工、駐衛警察、聘用人員及約僱人員，計 19.1 萬人 (占 24.2%)。

近十年來，我國公共部門受雇員工人數，由 1992 年的 82.6 萬人降至 2002 年的 78.9 萬人，減少 3.7 萬人 (-4.5%)，其中各類人員互有增減，公營事業機構因陸續民營化而大幅減少 6.0 萬人 (-33.8%) 居首；職工、駐衛警察、聘用人員及約僱人員等編制外人員亦減少 3.5 萬人 (-15.6%)；公立學校專任教師及職員隨著小校小班制及新增學校而分別增加 3.3 萬人 (18.8%) 及 711 人 (2.7%)；行政機關若以前後一致基礎併計 2001 年移出之衛生醫療行政人員，則十年來約增加 2 萬人，乃因成立新機關擴編人員所致。

表 2.1 我國公共部門受雇員工人數

單位：人；%

年別	總計 (人)	編制內人員 (人)						編制外 人員 (人) ③
		計	行政機關 ①	公營事業 機構	公立學校 專任教師 ②	公立學校 職員	衛生醫療 ①	
1992	826,185	600,325	221,775	176,547	175,737	26,266	-	225,860
1993	839,624	612,482	229,974	177,791	177,719	26,998	-	227,142
1994	830,888	617,838	233,064	176,683	180,408	27,683	-	213,050
1995	831,283	627,085	240,901	170,897	186,719	28,568	-	204,198
1996	835,028	634,186	244,463	169,666	191,214	28,843	-	200,842
1997	835,906	635,928	245,246	167,136	194,212	29,334	-	199,978
1998	813,010	614,205	245,282	142,410	196,824	29,689	-	198,805
1999	807,497	611,413	242,847	136,356	201,418	30,792	-	196,084
2000	789,197	613,554	240,780	136,472	205,039	31,263	-	175,643
2001	779,841	603,697	217,211	124,581	208,174	25,937	27,794	176,144
2002	789,343	598,655	218,958	116,798	208,698	26,977	27,224	190,688
2002 年結構比(%)	100.0	75.8	27.8	14.8	26.4	3.4	3.4	24.2
2002 年較 1992 年 增減率(%)	-4.5	-0.3	-1.3	-33.8	18.8	2.7	-	-15.6

資料來源：銓敘部；教育部

附註：①衛生醫療人員原列入行政機關(醫療單位)及公立學校(教學醫院)，自 2001 年(含)起獨立統計；2002 年估計衛生醫療人員原列入行政機關者約 2.2 萬人。

②公立學校專任教師數引自教育部統計，且為學年度資料，餘為銓敘部統計數。

③編制外公務人員指職工、駐衛警察、聘用人員及約僱人員。

公共部門人力占勞動力之比率，旨在衡量公共部門人力占十五歲以上可以工作之民間人口（不含武裝人口）比率，2002 年我國公共部門人力占勞動力比率為 7.9%（如表 2.2），較 1992 年下跌 1.5 個百分點，若含按件計酬及協助非自願失業者之短期僱用計畫的臨時工，則公共部門僱用人數為 94.6 萬人，占勞動力比率為 9.5%，亦較 1992 年下跌 1.9 個百分點。

表 2.2 我國公共部門人力與勞動力之比較

單位：千人；%

年別	公共部門人力（千人）		勞動力（千人）	公共部門人力占勞動力比率（%）	
	不含短期 或臨時聘僱	含短期 或臨時聘僱		不含短期 或臨時聘僱	含短期 或臨時聘僱
1992	826	1,002	8,765	9.4	11.4
1993	840	1,028	8,874	9.5	11.6
1994	831	1,001	9,081	9.1	11.0
1995	831	1,003	9,210	9.0	10.9
1996	835	1,027	9,310	9.0	11.0
1997	836	1,023	9,432	8.9	10.8
1998	813	975	9,546	8.5	10.2
1999	807	961	9,668	8.4	9.9
2000	789	955	9,784	8.1	9.8
2001	780	961	9,832	7.9	9.8
2002	789	946	9,969	7.9	9.5
2002 年較 1992 年 增減率(%)	-4.5	-5.6	13.7	-1.5	-1.9

資料來源：行政院主計處；銓敘部；教育部

依專業化原則，將公務性質相似之工作劃分為同一職系，在 2002 年我國共有 60 個職系。若不含計教師、警察、海岸巡防、關稅、醫事、交通事業及編制外人員等無職系者，則前十大職系（如表 2.3）分別為一般行政（3.4 萬人，占 17.9%）、一般民政（1.6 萬人，占 8.4%）、土木工程（1.3 萬人，占 6.8%）、財稅行政、司法行政（各 1.2 萬人，分占 6.5%及 6.2%）、會計審計（0.9 萬人，占 5.0%）、護理助產（0.9 萬人，占 4.7%）、人事行政（0.8 萬人，占 4.3%）、社會行政（0.7 萬人，占 3.6%）及電力工程（0.5 萬人，占 2.8%）。

表 2.3 2002 年我國公務人力按職系分

	職系	人數(人)	職系	人數(人)
有職系者 (%)	1.一般行政	33,748	11.機械工程	4,565
	2.一般民政	15,759	12.地政	4,298
	3.土木工程	12,743	13.經建行政	4,180
	4.財稅行政	12,173	14.文教行政	3,110
	5.司法行政	11,653	15.資訊處理	3,051
	6.會計審計	9,481	16.企業管理	2,843
	7.護理助產	8,876	17.醫療	2,808
	8.人事行政	8,179	18.電子工程	2,603
	9.社會行政	6,760	19.審檢	2,461
	10.電力工程	5,216	20.其他 41 類合計	33,524
無職系者 (%)	1.公立學校專任教師	208,698	5.海岸巡防人員及相關人員	37,590
	2.編制外人員	190,688	6.醫事人員及相關人員	19,393
	3.警察及相關人員	73,340	7.關務人員及相關人員	4,141
	4.交通事業人員	67,462		

資料來源：銓敘部

### 第三節 公共部門人力規模之國際比較

各國公共部門受雇人員比較，常因統計範圍、定義不一，致國際比較並無實質意義，縱使跨國調查事先已言明調查範圍及定義，但回收的調查結果顯示所填列數字及附註說明仍屬各自表述，難以在相同基礎下相互比較，因此除了著重趨勢分析外，一般並不鼓勵各國數據間相互絕對值比較。

雖然各國公共部門僱用人數統計因各國認知的不同，言人人殊，但 OECD 仍利用各種管道蒐集資料，目前公布的資料計有年度國民會計 (Annual national accounts ; NA)、分析性資料庫 (Analytical database ; ADB)、公共部門受雇員工及薪資資料庫 (Public sector pay and employment database ;

PSPE/PUMA) 等三種，其定義、範圍、資料編製方法及品質評鑑彙整（註2）如表 2.4。

基本上，三種資料庫之定義統計範圍大致相同，雖 PSPE/PUMA 於 1993 年創辦之初，統計範圍不包含公營企業受雇員工，惟隨著本項調查已漸上軌道，除非填復資料特別註明，否則很多國家仍涵括公營企業，俾反映政府實際人事負擔，其中澳洲、美國、加拿大的公務人力數據，經查證後為含短期或臨時聘僱之最廣義公務人力，至於其他國家或因勞動力年報未登載，或無資料可供查證，僅能由填寫單位提供之資料來源判讀。三種資料庫之品質評估，據 OECD 於 1997 年研究報告顯示，以 PSPE/PUMA 之品質較佳，由於資料蒐集涵蓋薪資費用及受雇員工數，除了可與各國私部門薪資比較外，亦可作為資料合理性之勾稽，且有政府層級及職能別複分類，資料品質較前二者佳。

OECD PSPE/PUMA 資料庫雖儘量陳示會員國資料，惟本文經參考各國統計年鑑相關公務人力資料及勞動力調查報告，僅擷取資料品質較佳之德國、紐西蘭、荷蘭、美國、西班牙、加拿大、芬蘭、澳洲等國之資料作為比較基礎，至於日本則參考其財政統計、地方財政白書及統計年鑑整編而成，其整編過程將於下一節介紹。

---

註 2：參考文獻 2；35

表 2.4 OECD 公布之三種公共部門受雇員工資料庫比較

	年度國民會計 (NA)	分析性資料庫 (ADB)	公共部門受雇員工 及薪資資料庫 (PSPE/PUMA)
定義	政府服務生產者受雇員工 (Employees of producers of government services)	公共部門受雇員工	公共部門受雇員工
統計範圍	部會、中央與地方政府機構、政府控制或資助並有課稅之社會安全系統、由政府控制且主要提供政府服務的非營利機構、大使館領事館或駐外軍事基地、不限服務年限之軍人(含徵召)。	同左	不含公營企業之公共部門受雇員工(部分國家含公營企業)
編製方法	OECD 參考各會員國填復聯合國的國民會計資料之受雇員工數。	部分國家直接擇取國民會計資料，部分因國民會計資料品質不佳，另闢管道蒐集。	資料來源為行政登記資料或來自各國統計局提供。
資料品質評鑑	無詳細之資料來源及計算方法，為編製國民經濟之副產品，依 OECD 判斷，資料品質不佳，不適於作公共部門受雇員工比較。	無詳細之計算方法，且資料統計範圍不一，如奧地利、加拿大、德國及紐西蘭含公營企業，法國、西班牙及瑞典將社會安全體系之臨時人員計入。其品質較國民會計提供之品質佳。	由於資料蒐集涵蓋薪資費用及受雇員工數，除了可與各國私部門薪資比較外，亦可作為資料合理性之勾稽，且有政府層級及職能別複分類，資料品質較前二者佳。

資料來源：1.OECD,1997, “Measuring public employment in OECD countries sources, method and results” .

2.盧建旭，1999 年，“各國政府機關員額及類別之比較研究”

## (一) 國際公共部門人力消長趨勢比較

根據 OECD 於 2002 年調查資料顯示，近十年來多數國家因政府財政壓力及厲行行政革新措施，公共部門受雇員工人數多為遞減趨勢，如德國減少 16.9%（如表 2.5），加拿大減少 6.3%，日本（含國防，不含職工、駐衛警察及兼職短期聘僱人力）減少 4.0%，芬蘭減少 2.8%，澳洲減少 12.5%，我國則減少 4.5%（不含短期或臨時聘僱）或 5.6%（含短期或臨時聘僱）。惟少數國家因政府職能擴充或就業市場蓬勃發展而增加公共部門受雇員工，如西班牙增加 17.7%，美國增加 10.1%，荷蘭則因 20 世紀末為符合馬斯垂克條約（Maastricht Treaty）之財政門檻，大幅縮減公務人力，但自 1996 年後為維繫政府服務品質，亦逐步增加公共部門人力。

表 2.5 各主要國家公共部門受雇員工人數及增減率

單位：千人；%

年別	德國	日本	紐西蘭	荷蘭	美國	西班牙	加拿大	芬蘭	澳洲	中華民國	
										不含短期 或臨時聘僱	含短期 或臨時聘僱
1992	5,230	4,776	227	-	18,043	1,816	2,725	557	1,698	826	1,002
1993	5,060	4,792	229	-	18,190	1,863	2,712	529	1,675	840	1,028
1994	4,933	4,802	232	-	18,434	1,891	2,679	527	1,588	831	1,001
1995	4,801	4,798	224	-	18,587	1,927	2,649	518	1,603	831	1,003
1996	4,702	4,792	228	785	18,694	1,983	2,579	531	1,585	835	1,027
1997	4,612	4,781	219	805	18,875	2,010	2,531	541	1,484	836	1,023
1998	4,528	4,749	223	817	19,101	2,048	2,519	541	1,473	813	975
1999	4,434	4,726	230	828	19,425	2,102	2,513	537	1,464	807	961
2000	4,347	4,688	220	846	19,870	2,009	2,525	539	1,466	789	955
2001	-	4,624	227	-	-	2,137	2,553	542	1,486	780	961
2002	-	4,587	-	-	-	-	-	-	-	789	946
最後一年較 最早一年增減率	-16.9	-4.0	0.0	7.8	10.1	17.7	-6.3	-2.8	-12.5	-4.5	-5.6

資料來源：OECD；行政院主計處；銓敘部；教育部；日本統計年鑑；日本人事院（<http://www.jinji.go.jp/top.htm>）。

附註：1. 西班牙不含大學人力；加拿大、芬蘭不含國營事業人力；澳洲、中華民國不含國防人力。

2. 日本為含國防，不含職工、駐衛警察及兼職短期聘僱人力。

自 1992 年以來，OECD 國家公共部門人力占勞動力比率約在 10 至 20 個百分點間（如表 2.6），且多數呈遞減趨勢，如德國、紐西蘭、加拿大、芬蘭、澳洲約縮減 1.5 至 4.7 個百分點；而美國及荷蘭之公共部門受雇人員雖增加，但因民間勞動力同步走高，其占勞動力比率則持平走穩；西班牙則因公共部門人力劇增 17.7%，致占勞動力比率仍微幅上揚 0.6 個百分點。

2001 年我國公共部門人力占勞動力比率若含計短期或臨時聘僱人員為 9.8%，估計若再含國防人力則約 12%，對勞動市場貢獻略低於 OECD 等工業國家的水準。

表 2.6 各國公共部門人力與勞動力之比較

單位：%

國別 年別	德國	紐西蘭	日本	荷蘭	美國	西班牙	加拿大	芬蘭	澳洲	中華民國	
										不含短期 或臨時聘僱	含短期 或臨時聘僱
1992	13.2	13.8	7.3	-	14.1	11.4	19.0	22.3	19.9	9.4	11.4
1995	12.2	12.6	7.2	-	14.0	11.8	18.0	20.9	17.9	9.0	10.9
1998	11.3	11.9	7.0	10.5	13.9	12.0	16.3	21.6	15.9	8.5	10.2
2000	10.7	11.6	6.9	10.5	14.1	11.2	15.8	20.8	15.2	8.1	9.8
2001	-	11.8	6.8	-	14.1	12.0	15.7	-	15.2	7.9	9.8
最後一年較 最早一年增減率	-2.5	-2.0	-0.5	0.0	0.0	0.6	-3.3	-1.5	-4.7	-1.5	-1.6

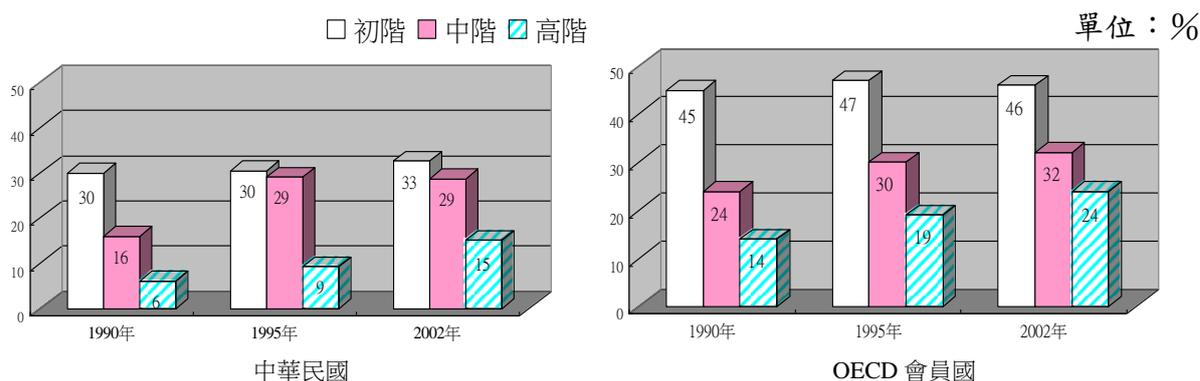
資料來源：OECD；行政院主計處；銓敘部；教育部；日本統計年鑑；日本人事院（<http://www.jinji.go.jp/top.htm>）。

附註：1. 西班牙不含大學人力；加拿大、芬蘭不含國營事業人力；澳洲、中華民國不含國防人力。

2. 日本為含國防，不含職工、駐衛警察及兼職短期聘僱人力。

若依簡、薦、委等官等將我國行政機關工作職位分為初、中、高階三種，2002 年高階職位人員女性比率為 15%，較 1990 年增加 9 個百分點，此趨勢與 OECD 會員國的高階職位人員女性比率提升 10 個百分點的趨勢相符（如圖 2.2），顯見女性在職場上較往昔擁有更高的地位，而且無論高、中、初階之女性比率亦緩步成長，顯示女性投入公共部門服務之比率逐年增加。

圖 2.2 我國與 OECD 行政機關女性受雇員工比率



資料來源：OECD，銓敘部

附註：我國與 OECD 之高、中、初階定義未能調整一致，故僅在各自基礎上比較趨勢。

## (二) 中、日之公共部門人力比較

為比較中、日之公共部門人力組成，首先須釐清二者之定義範圍，本文之日本公務人力涵蓋中央（國家）、地方政府編制內特別職及一般職職員，此外不論早期之公團、事業團、公庫、營團、振興會等「特殊法人」或近期成立的「獨立行政法人」，均係將公務單位以「行政法人」方式設置，因公法人人事及業務費大部分由國庫支付運作，加上公法人的任務多由法律所明定，且可能執行公權力，其成員多半可由公務員兼任（註3；陳新民，2003）之特性，本文亦將公法人具公務員身分之職員納入公共部門人力，惟不包含臨時或兼職人員、職工等人員。

### 1. 日本行政法人之公務員數估計

1998 年日本為達到「十年內縮減國家公務員百分之二十」之行政改革目標，若依照傳統方式，要達成此一刪減規模實為不可能任務，爰考慮將行政機關採獨立行政法人方式設置，以其改制後員額不計入國家公務員總員額來達成刪減員額目標，且為期獨立行政法人制度得以順利推行，其職員有九成以上為原公務員轉任，並續有國家公務員身分及各項福利，僅小部分職員不具國家公務員身分。所以本文為求研究範圍益臻周延，特將此部分及 80 年代初期日本為簡化政府行政事務而大量成立之其他法人定義（註4；2002，楊秀娟）及公務員數估計如下。

註 3：參考文獻 14

註 4：參考文獻 9

表 2.7 日本法人制度及其 2002 年公務員數估計

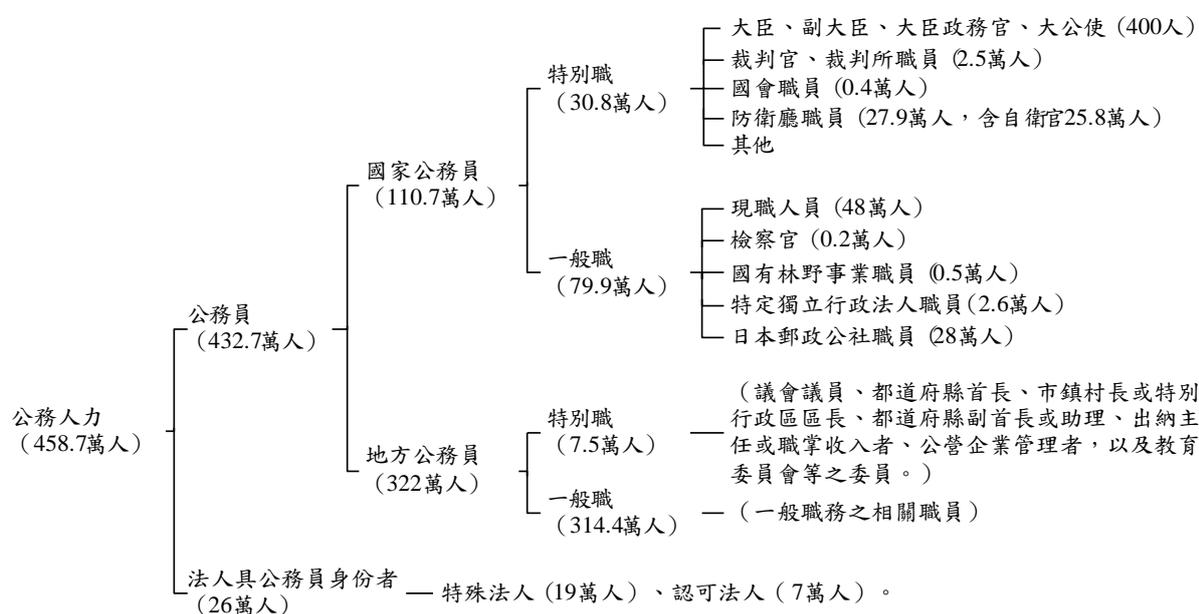
種類	定義	特性	估計之公務人員數
獨立行政法人	基於國民生活及社會安定等公共利益，對有必要實施但依其性質非必要由國家親自直接予以實施之事務及事業，如其委由民間機構辦理恐有不被實施之虞，或有必要令單一主體獨占性地實施，方得以促進該事務或事業有效率或有效果地推動者，依據獨立行政法人通則法或個別法之規定所設立之法人。而特定獨立行政法人則係指獨立行政法人中，若業務停滯不前將對國民生活或社會經濟安定帶來直接且顯著之不當影響，或其他依獨立行政法人之目的、業務性質等事項，有必要賦予其董（理、監）事或職員以國家公務員資格者，依個別法規定所設立之獨立行政法人。	至 2003 年底有 62 個（如附錄二），僅有 5 個法人職員不具公務員身分，人數約 800 人，具公務員身分之職員約有 2.6 萬人。	約 2.6 萬人
特殊法人	依據日本總務廳設置法第 4 條第 15 款之規定「依法律直接設立之法人或依特別之法律規定應以特別設立之法人」，其名稱有公團、事業團、公庫、銀行、金庫、營團、特殊會社、基金、共濟組合等。	至 2002 年底有 84 個（如附錄三），職員約 26 萬人，其中有 63 個特殊法人職員具公務員身分，約 19 萬人。	約 19 萬人
認可法人	由民間等利害關係人作為發起人，自主、任意設立之法人，惟因其事業內容具有公共性，故依據個別法律之規定，其設立須經主管大臣之認可，其與特殊法人之概念類似，卻有所不同。認可法人之產生係日本於 1965 年後，因特殊法人之新設遭到抑制，為逃避特殊法人新設之困難而創造出來之法人類型。	至 2001 年底有 87 個（如附錄四），職員約 8.5 萬人，其中有 72 個認可法人職員具公務員身分，約 7 萬人。	約 7 萬人
公益法人 (指定法人)	依日本民法第 34 條之規定所設立之法人，原則上以非營利為目的之社團或財團。主管大臣或代替國家為機關委任事務之都、道、府、縣政府等，於執行行政事務時，依據個別法令之規定，指定法人或事業團體從事一定事務、或獎勵、推薦其從事一定事務者。	至 2001 年底有 55.7 萬人，其中約 2 萬人為具公務員身分者之兼職人員，由於已計入國家或地方員額中，不重複計列。	0

資料來源：1.楊秀娟，2002。

2.日本電子政府總合窗口；<http://www.soumu.go.jp/>。

有關 2002 年日本公務人力及定義範圍，經整理如下表。

表 2.8 2002 年日本公務人力涵蓋範圍



資料來源：日本人事院，2003，「公務員白書」

附註：國家公務員為預算員額。

## 2. 中、日機關別之公共部門人力比較

因此若不含國防、職工、駐衛警察及兼職短期聘僱人力，僅就中、日編制內公務人力及長期任用聘僱人力比較（如表 2.9），則日本公共部門人力約 430 萬人，我國為 62.5 萬人，其占勞動力比率分別為 6.4% 及 6.3%，不相上下，至於公共部門人力占全國人口比率，日本為每千人配置 34 個公務人力，高於我國的 28 個公務人力。

表 2.9 中、日之 2002 年公共部門人力比較  
(不含職工、駐衛警察及兼職短期聘僱人力)

單位：萬人；%；人/千人

	公共部門人力 (含國防)	公共部門人力 (不含國防)	公共部門人力 占勞動力比率(%)	公共部門人力 占全國人口比率(人/千人)
日本	459 萬人	430 萬人	6.4	34
我國	—	62.5 萬人	6.3	28

資料來源：本研究

附註：我國公務人力為 78.9 萬人，惟扣除職工及駐衛警察 16.4 萬人，為 62.5 萬人。

若剔除公營事業及日本行政法人職員數，僅就行政機關、公立學校教師職員、衛生醫療等公務人力，依機關別分成一般行政(含經建行政)、外交僑務、警政、財稅行政、文教行政、司法行政、交通行政、衛生社福及醫療、公立學校教師等九類，其中、日歸類對照表如表 2.10。

表 2.10 我國與日本公務人力之機關別分類對照表

機關別	我國	日本
1.一般行政 (含經建行政及公立學校職員)	國民大會 總統府 行政院 內政部 蒙藏委員會 行政院主計處 人事行政局 退輔會 研考會 陸委會 體委會 消保會 客委會 原住民委員會 立法院 考試院 監察院 經濟部 經建會 原子能委員會 國科會 農委會 公平交易委員會 公共工程委員會 ...	會計檢查院 內閣官防 內閣法治所 人事院 內閣府 宮內廳 總務省 國會職員 公正取引委員會 農水省 食糧廳 林野廳 水產省 經濟產業省 特許廳 中小企業廳 國有林野事業職員
2.外交僑務	外交部 僑委會	外務省
3.警政	內政部警政署 內政部消防署 海巡署	國家公安委員會 防衛設施廳 消防廳 公安審査委員會 海上保安廳 海難審判廳
4.財稅行政	財政部	金融廳 財務省 國稅廳
5.文教行政	教育部 新聞局 文建會	文部科學省 文化廳
6.司法行政	法務部 司法院	法務省 裁判官、裁判所 檢察廳 公安調查廳
7.交通行政	交通部	郵政事業廳之行政管理人員 國土交通省 氣象廳
8.衛生社福及醫療	衛生署 環保署 青輔會 勞委會 ...	公害等調委員會 厚生勞動省 社會保險廳 環境省 中央勞動委員會 船員勞動委員會
9.公立學校教師	公立學校教師	公立學校教師
未比較之類別	國軍官兵、公營事業	造幣局 印刷局 資源及動力廳 日本郵政公社 防衛廳 特定獨立行政法人 特殊法人 認可法人 公益法人 地方特別職之公務員

資料來源：人事行政局全國公務人員人事資訊統一代碼本（92年4月）；日本統計年鑑。

我國與日本公務人力扣除公營事業、國防及行政法人員額之機關別比較（如表 2.11），其中我國公立學校教師配置比例為 43.3%，高於日本 11.3 個百分點，警政人力為 16.5%，亦高於日本 3.9 個百分點，而日本一般行政之公務人力則高於我國 12.5 個百分點，衛生社福及醫療之配置比例亦超過 4.6 個百分點，顯示我國在教育及警政之公務人力配置高於日本，惟日本在一般行政、衛生社福及醫療之配置高過我國。

表 2.11 我國與日本公務人力之機關別比較

單位：千人；%

機關別	我國		日本		結構比
	(千人)	結構比(%)	(千人)	結構比(%)	差異(%)
一般行政	94.4	19.6	1,048.3	32.1	-12.5
外交僑務	1.7	0.3	5.2	0.2	0.1
警政	79.5	16.5	410.5	12.6	3.9
財稅行政	17.6	3.7	155.3	4.7	-1.0
文教行政	5.1	1.1	2.4	0.1	1.0
司法行政	20.8	4.3	75.5	2.3	2.0
交通行政	6.6	1.4	53.6	1.6	-0.2
衛生社福及醫療	47.5	9.9	474.3	14.5	-4.6
公立學校教師	208.7	43.3	1,044.9	32.0	11.3
<b>總計</b>	<b>481.9</b>	<b>100.0</b>	<b>3,270.0</b>	<b>100.0</b>	<b>-</b>

資料來源：本研究

### 3.我國未來公共部門人力配置建議

由表 2.1 資料顯示，近十年來我國公共部門人力若扣除公營事業民營化貢獻及非屬正式員額的編制外人員縮減外，不管行政機關（含衛生醫療）或公立學校教職員均呈增加趨勢，前者約增加 2 萬人，後者則增加 3.3 萬人。另綜合表 2.11 中日公務人力之機關別比較結果，發現我國公立學校教師及警政之公務人力配置分別高過日本 11.3 及 3.9 個百分點，其蘊涵之意義及我國未來各類公務人力之合理配置允值得探討。

由表 2.12 發現近十年公立學校教師增額數中有六成為小學應小校小班政策所增加之公立學校師資，因自 1996 學年度實施完全中學試辦計畫，迄 2002 學年度有 68 所新設立之完全中學，其國中部師資均納入高中統計，因此合併公立國中及高中師資增額數則占全部公立學校教師增額數之二成，餘幼稚園、高等教育及特殊教育等亦占二成。

表 2.12 近十年各級學校公立學校教師增額統計

	總計	幼稚園	國小	國中	高中(職)	大專以上	特殊、補習及進修教育
1992 學年 校數(所)	4,625	716	2,470	695	183	42	519
公立學校教師數(人)	175,737	2,892	83,228	52,880	20,377	14,183	2,177
2002 學年 校數(所)	5,728	1,331	2,597	704	261	53	782
公立學校教師數(人)	208,698	5,363	103,172	48,533	30,951	17,638	3,041
公立學校教師增減額	32,961	2,471	19,944	6,227		3,455	864
結構比 (%)	100.0	7.5	60.5	18.9		10.5	2.6

資料來源：教育部「中華民國教育統計」。

由表 2.13 顯示現階段我國與日本在國小及國中之生師比差距未及 1 個百分點，高級中學及高等教育則分別相差 4.4 及 2.0 個百分點，惟高等教育部分，因近年我國大專院校過度擴張，加上繼續研究所深造者日增，致高等教育在學率普遍較其他國家高，惟高等教育傾向鼓勵私人興學，因此僅有高級中學部分較需進一步增置公立學校師資，以提高教學品質。

表 2.13 2002 學年度中、日各級教育概況比較

	專任教師概況				教育概況			
	我國		日本		我國		日本(2000年)	
	公立	私立	公立	私立	粗在學率	生師比	粗在學率	生師比
國民小學(人)	103,172	1,128	407,229	3,276	99.99	18.4	100.81	17.6
結構比(%)	98.9	1.1	99.2	0.8				
國民中學(人)	48,533	565	241,570	12,384	98.74	16.1	-	15.2
結構比(%)	98.8	1.2	95.1	4.9				
高級中學(人)	19,904	12,497	201,391	60,980	99.94	19.4	102.47	15.0
結構比(%)	61.4	38.6	76.8	23.2				
大學暨獨立學院(人)	17,523	26,588	71,790	83,260	83.42	20.0	47.70	18.0
結構比(%)	39.7	60.3	46.3	53.7				
小計	189,132	40,778	921,980	159,900	-	-	-	-
其他	19,566	23,900	96,087	142,290	-	-	-	-
總計	208,698	64,678	1,018,067	302,190	-	-	-	-

資料來源：教育部「中華民國教育統計」及「教育統計指標之國際比較」；日本統計年鑑（平成16年）、日本文部科學省網頁（<http://www.mext.go.jp/>）

附註：1.粗在學率=該等教育學生人數/該等教育學齡人口數\*100。

2.生師比為每位教師平均教導學生數=學生數/專任教師數。

至於國小部分，因近年隨著女性教育年數增加及勞動參與率提升，婚育年齡後延，使育齡婦女總生育率（平均每位產齡婦女一生所生嬰兒數）由1992年1.7人降至2002年1.3人，少子化情形將影響未來義務教育師資之需求，以2002年小學粗在學率、班級數及教師員額規模，推估2009年，在不增班及師資情況下，國小生師比可降為15.1人，平均每班學生人數24.8人，未逾25人（表2.14），人口結構的變化在不增師資情況下，即可維持教育品質的提升，因此建議未來十年內公立學校師資增額除高中教育可增額外，在高等教育鼓勵私人興學原則下，應凍結國小教師增額，甚可施予轉職教育訓練，進而轉銜高級中等教育服務。

表 2.14 我國未來 6 年國小教育需求推估

	2002 年	2009 年 (預估)	說明
人口數 (萬人)	193.7	157.7	
粗在學率 (%)	99.99	99.99	維持 2002 年規模
2002 年班級數 (班)	63,679	63,679	維持 2002 年規模
2002 年教師數 (人)	104,300	104,300	維持 2002 年規模
平均每位教師教導學生人數 (人)	18.4	15.1	
平均每班學生人數 (人)	30.1	24.8	

資料來源：內政部「內政統計月報」；教育部「教育統計」及「教育統計指標」。

在警政人力方面，依表 2.15 資料顯示，2002 年我國平均每位警政人員服務人口數為 283 人，略低於日本的 310 人，與前述我國警政人力配置比例高於日本 3.9 個百分點的分析相符，惟國內警察服務內容較日本繁雜，向為人所垢病，加上依行政院主計處於 2001 年所辦之「國民生活指標重要性評估調查」顯示，將衡量國人生活福祉之所有調查項目區分為健康、環境、社會安全、經濟安定、家庭生活、工作、學習、社會參與及文化休閒等九個領域觀察，攸關治安之社會安全重視度最高，滿意度卻最低，且「很不滿意」及「不太滿意」比例超過五成，顯示公共安全仍屬國人最重視及迫切改善的施政領域，因此現階段警政人力配置比例雖高過日本，惟仍可維持目前規模，不縮減警政員額。

表 2.15 2002 年中、日警政人力比較

	我國	日本
全國人口數 (千人)	22,521	127,435
警政人力 (千人)	79.5	410.5
平均每位警政人員服務人口數 (人)	283	310

資料來源：日本統計年鑑、內政部「內政統計月報」。

在一般行政機關部分，不管 1990 年代中期實施之「行政革新方案三年人力精減 5% 計畫」或後期精省作業，只是減緩公務人力增加，並未真正達到

政府瘦身目標，主要原因在於新機關成立、業務屬性不同及人員移撥不易，需增置員額所致，未來為肆應國家發展需要及符合組織改造潮流，建議改造計畫可不拘泥於各機關齊頭式精簡窠臼，改以先整併部會，不刪除員額，再藉由機關用人彈性及內部組織機動性調整之放寬，並輔以轉職訓練，以減少員額之擴充，進而達到小而美政府之改造目標。



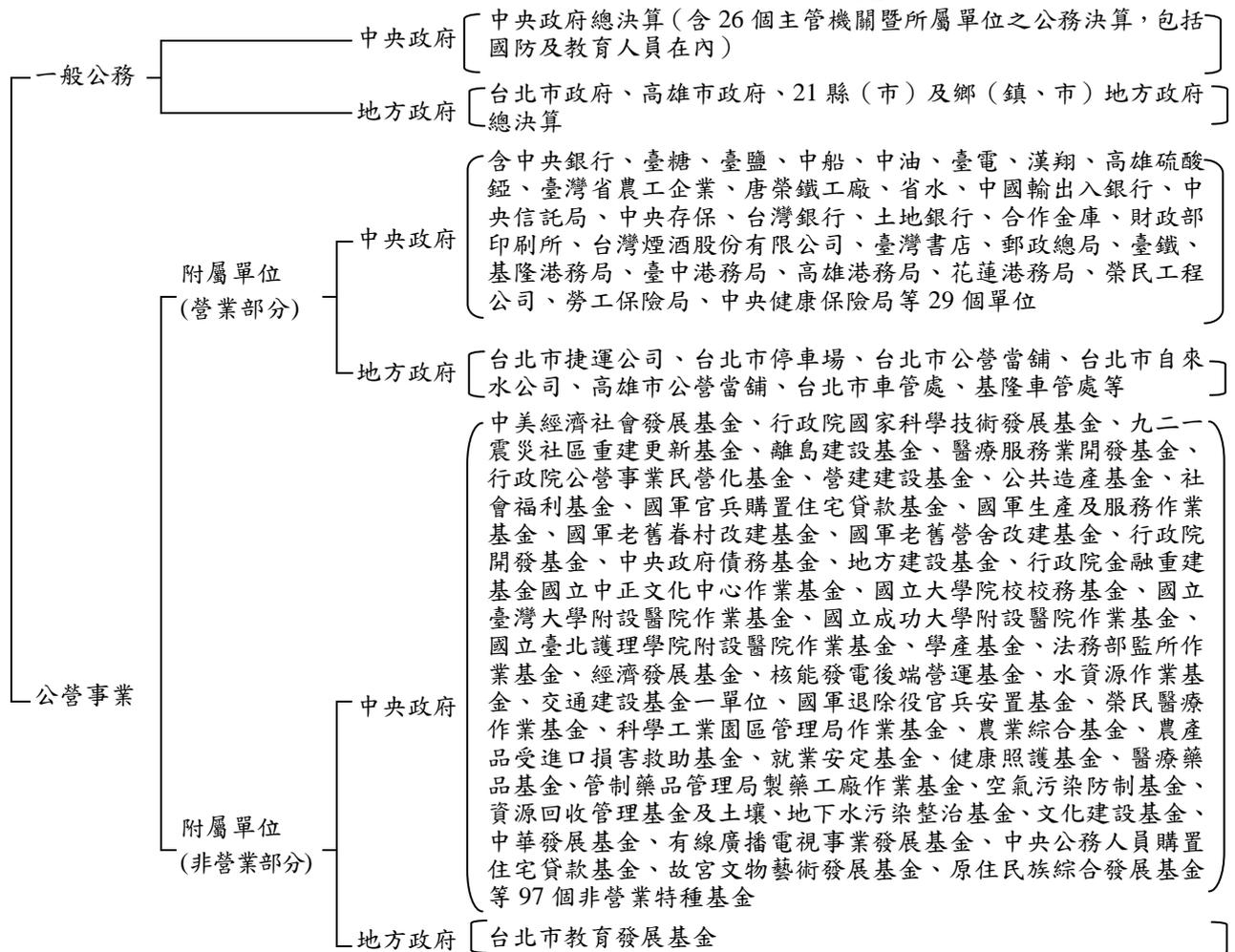
### 第三章 公共部門人事費負擔

#### 第一節 我國公共部門人事費支出

##### (一) 按機關別統計

依「中央政府總預算編製作業手冊」(附錄五)規定，政府人事費係指政府以雇主身分，對受雇員工所支付之報酬，含現職人員待遇、加班值班費、薪工準備、兼職酬金、退休退職人員慰問金、保險、退休退職資遣給付及撫卹支出等，有關本文人事費涵括範圍，包括中央及地方政府之行政機關預算、公營事業附屬單位預算及非營業基金附屬單位預算，詳如圖 3.1。

圖 3.1 我國政府人事費統計範圍一覽表



資料來源：本研究

2002 年我國公共部門人事費達 1.2 兆元（如表 3.1），占國內生產毛額（GDP）比率為 12.3%，其中行政機關人事費 3,007 億元，占 25.0%；公立學校 2,507 億元，占 20.9%，退休撫卹 1,847 億元，占 15.4%；公營事業受雇員工人數雖僅約行政機關或公立學校教職員半數，但因薪俸較高且含列各公營機構退休退職給付支出 575 億元，所以人事費支出 3,205 億元，占 26.7%；而國防現職人員（含義務役）人事費為 1,455 億元，占 12.1%。若扣除國防現職人員人事費則為 1.1 兆元，占 GDP 比率為 10.8%。

表 3.1 我國公共部門人事費統計—按機關別

單位：億元、%

年度別	人事費 合計	行政機關	公立學校	公營事業	國防人員	退休撫卹	人事費 占 GDP 比率	人事費 (未含國防)		
								占 GDP 比率	占 GDP 比率	
1992 年	7,781	1,617	1,340	2,757	1,098	969	15.3	6,683	13.2	
1993 年	8,476	1,807	1,499	3,004	1,148	1018	15.1	7,328	13.0	
1994 年	9,204	2,001	1,673	3,224	1,225	1082	14.9	7,979	12.9	
1995 年	9,682	2,122	1,784	3,403	1,205	1168	14.4	8,477	12.6	
1996 年	10,562	2,361	1,913	3,548	1,313	1,427	14.4	9,249	12.6	
1997 年	11,361	2,489	2,045	3,658	1,323	1,846	14.2	10,038	12.6	
1998 年	11,747	2,556	2,176	3,685	1,397	1,933	13.5	10,350	11.9	
1999 年	11,984	2,678	2,297	3,728	1,471	1,810	13.1	10,513	11.5	
2000 年	11,731	2,709	2,338	3,476	1,417	1,791	12.2	10,314	10.8	
2001 年	12,046	2,829	2,535	3,460	1,438	1,784	12.7	10,608	11.2	
2002 年	12,021	3,007	2,507	3,205	1,455	1,847	12.3	10,566	10.8	
		(含退休退職給付 575 億元)								
		含退撫基金之政府負擔部分								
結構比 (%)	100.0	25.0	20.9	26.7	12.1	15.4	-	-	-	
近十年平 均成長 (%)	4.4	6.4	6.5	1.5	2.9	6.7	-3.0	4.7	-2.4	

資料來源：行政院主計處、各級政府總決算、退休撫卹基金。

附註：①公立學校含公立教職員等人事費；公營事業因會計帳列異於一般公務預算，且採國民所得公營帳受雇人員報酬，致所列金額除含退休金部分，亦包括醫療循環等作業基金在內。

②2000 年以前為會計年度，以後為曆年制；另 2000 年含 1999 年下半年及 2000 年，惟已折算為年資料。

③退休撫卹為各級政府統籌編列預算部分。

十年來我國公共部門人力雖持續精簡，惟受公教人員平均每年調高 4.0%~5.3%（如表 3.2）待遇及新學校成立、小校小班政策等影響，行政機關

及教育人員人事費十年來平均每年分別成長 6.4% 及 6.5%，若以每年 14.5 個月薪資水準（含 1.5 個月年終獎金及 1 個月考績獎金）計算，則平均每人每月薪資水準為 5.7 萬元；公營事業則自 1998、1999 年度公營銀行民營化高峰後，人事費僅平均成長 1.5%；另退休撫卹給付支出則平均成長 6.7%。

表 3.2 我國公教人員待遇支給數額表

單位：元

年度別	一職等書記	五職等科員	七職等股長	九職等科長	十二職等司處長	十四職等常務次長	備註 (實際調整幅)
1992 年	17,680	26,385	36,880	45,270	70,210	81,970	1991 年 7 月調整 6%
1993 年	19,340	29,110	39,800	48,850	76,490	91,650	1992 年 7 月調整 6%
1994 年	21,470	32,025	43,585	53,360	83,220	101,935	1993 年 7 月調整 8%
1995 年	22,695	33,575	45,485	55,565	86,885	107,920	1994 年 7 月調整 3%
1996 年	24,410	35,840	48,355	58,940	92,625	117,390	1995 年 7 月調整 5%
1997 年	25,160	37,195	50,020	60,875	96,900	123,290	1996 年 7 月調整 3%
1998 年	25,975	38,370	51,595	62,780	98,880	128,580	1997 年 7 月調整 3%
1999 年	26,815	39,600	53,230	64,770	101,985	132,740	1998 年 7 月調整 3%
2000 年	26,815	39,600	53,230	64,770	101,985	132,740	
2001 年	27,625	40,815	54,875	66,760	105,101	136,795	2001 年 1 月調整 3%
2002 年	27,625	40,815	54,875	66,760	105,105	136,795	
近十年 平均成長 (%)	4.6	4.5	4.1	4.0	4.1	5.3	

資料來源：行政院人事行政局。

附註：表列各年度待遇支給數額，非主管人員包括本俸及專業加給，主管人員則另加計主管職務加給。

## (二) 按用途別統計

在政府預算或支出方面，除有按政事別、機關別等分類顯示支出金額統計外，為顯示政府取自國民經濟的財政資金，究竟是以什麼樣的方式回流至國民經濟體系之分類則有預算用途別分類，其作法主要係依支付對象不同，分別統計其支用經費的分類方式。

因此，為翔實瞭解各機關所管費用之支用對象，本節特蒐集中央政府機關暨所屬 164 個單位決算「人事費分析表」、北、高、21 縣市政府總決算、各縣市政府所屬鄉鎮(市)總決算暨附屬單位決算「歲出人事費支出彙總表」，及營利事業暨非營利事業特種基金「用人費用綜計表」之用途別科目，以陳

示我國公共部門人事費支出流向。

依彙整結果顯示(詳表 3.3),2002 年我國公共部門人事費 12,021 億元中,中央政府計 4,733 億元,占 39.4%,21 縣市(含鄉鎮)3,060 億元,占 25.4%,台北市 688 億元及高雄市 335 億元,分別占 5.7%及 2.8%,另公營事業 3,205 億元,則占 26.7%。若觀察各級政府人事費(不含公營事業)占各級政府歲出淨額比例為 40.7%,其中中央政府人事費占中央政府總決算歲出比例為 29.1%,但地方政府人事費占地方政府總決算歲出比例近 5 成,顯現其應付基本人事支出外,其他政務支出不得不仰賴中央政府補助之窘境。

表 3.3 2002 年我國公共部門及各級政府歲出人事費統計—按政府別  
單位：億元、%

	金額(億元)	結構比(%)
人事費合計	12,021	100.0
中央政府	4,733	39.4
台北市	688	5.7
高雄市	335	2.8
21 縣市	2,698	22.4
鄉(鎮、市)政府	362	3.0
公營事業	3,205	26.7
各級政府人事費(不含公營事業)占各級政府歲出淨額比例(%)		40.7
中央政府人事費占中央政府總決算歲出比例(%)		29.1
地方政府人事費占地方政府總決算歲出比例(%)		48.8

資料來源：本研究；財政統計年報

附註：人事費含校務基金人事費。

而人事費用途別科目中,因公營事業與北、高二市歸類不同於中央政府、21 縣市及鄉鎮,故本研究將中央政府總預算歲出人事費用途別科目另行合併成現職人員待遇、加班值班費、保險費、退休退職及資遣給付、其他等五大項,並將其與北、高二市以及公營事業等分類項目對照如表 3.4。

表 3.4 中央政府、台北市、高雄市及事業單位人事費用途別科目對照表

	現職人員待遇	加班值班費	退休退職及資遣給付	保險費	其他
中央政府及 21 縣市 (含鄉鎮)	1.民意代表待遇 2.政務人員待遇 3.法定編制人員待遇 4.約聘僱人員待遇 5.技工及工友待遇 6.獎金	加班值班費	退休退職及資遣給付	保險	其他給與
台北市	1.本機關人事費 2.市府統籌編列之調整待遇準備退休及撫卹給付、福利互助補助、天然災害準備				
高雄市	1.薪俸 2.加給 (含主管、專業、地域) 3.約聘僱人員待遇 4.年終工作獎金 5.考績獎金 6.兼職酬金 7.兼代課鐘點費	不休假加班費	1.退休退職及資遣給付 2.撫卹金	保險費	1.生活津貼 2.福利互助金 3.其他
營利事業及非營利事業	1.正式員額薪資 2.臨時員額薪資 3.提繳費 3.獎金	超時工作報酬	1.退休及卹償金 2.資遣費	1.津貼 2.福利費 (含分攤員工保險費)	

資料來源：各級政府決算書。

### 1. 中央政府及 21 縣市 (含鄉鎮) 所屬機關人事費支出

2002 年我國中央政府所屬機關人事費計 4,733 億元 (如表 3.5)，依其用途別性質區分，現職人員待遇約占六成、退休退職及資遣給付占近三成，餘加班值班費、中央政府負擔之公、勞、健保保險支出及婚喪、生育及子女教育等其他給與則合計約占一成。至於 21 縣市 (含鄉鎮) 2002 年人事費支出則為 3,060 億元，其中，現職人員待遇占逾七成、退休退職及資遣給付占二成，反低於中央政府的三成餘，主因地方政府財政資源有限，為恐排擠其他預算支出，無法一次編足退休人員退撫給付所致，另加班值班費、保險及其他給與合計所占比率則與中央政府相當。

表 3.5 2002 年我國各級政府（不含北、高）人事費統計—按用途別

單位：億元、%

	總計	現職人員待遇	加班 值班費	退休退職 及資遣給付		保險	其他 給與
				退休撫卹	退撫保險 之政府負擔		
<b>金額</b>	<b>7,793</b>	<b>5,076</b>	<b>191</b>	<b>1,677</b>	<b>212</b>	<b>323</b>	<b>314</b>
中央政府	4,733	2,872	92	1,239	116	207	207
21 縣市政府	2,698	1,935	86	408	84	100	85
鄉鎮	362	269	13	30	12	16	22
<b>結構比</b>	<b>100.0</b>	<b>65.1</b>	<b>2.5</b>	<b>21.5</b>	<b>2.7</b>	<b>4.1</b>	<b>4.0</b>
中央政府	100.0	60.7	1.9	26.2	2.5	4.4	4.4
21 縣市政府	100.0	71.7	3.2	15.1	3.1	3.7	3.2
鄉鎮	100.0	74.3	3.6	8.3	3.3	4.4	6.1

資料來源：中央政府總決算暨所屬機關「人事費分析表」、21 縣市政府總決算、各縣市政府所屬鄉鎮（市）總決算暨附屬單位決算「歲出人事費支出彙總表」。

附註：1. 含國立大專院校校務基金。

2. 退休撫卹給付支出含政府統籌編列預算之舊制部分，及退撫基金、約聘僱人員離職儲金之提撥金。

## 2. 台北市、高雄市人事費支出

由表 3.6 觀察，2002 年台北市政府暨所屬機關人事費統籌編列 688 億元，而高雄市 335 億元之用途別科目分類，與縣市（含鄉鎮）政府結構相似，現職人員待遇約七成、退休退職及資遣給付二成，餘保險、加班值班費、其他給與則為一成。

表 3.6 2002 年台北市、高雄市人事費統計—按用途別

單位：億元

	總計	現職人員待遇	加班 值班費	退休退職 及資遣給付		保險	其他 給與
				退休撫卹	退撫保險 之政府負擔		
台北市	688			688			
高雄市	335	226	4	65	9	13	18
<b>結構比</b>	<b>100.0</b>	<b>67.5</b>	<b>1.2</b>	<b>19.4</b>	<b>2.7</b>	<b>3.9</b>	<b>5.4</b>

資料來源：台北市、高雄市政府總決算暨附屬單位決算「歲出人事費支出彙總表」

附註：1. 市含 91 年度起具獨立預算之台北市地方教育發展基金。

2. 退休撫卹給付支出含政府統籌編列預算之舊制部分，及退撫基金、約聘僱人員離職儲金之提撥金。

### 3.公營事業人事費支出

由於公營事業會計帳列異於一般公務預算，若依表 3.4 重新對照為本文之歸類結果顯示（如表 3.7），2002 年我國公營事業人事費成本 3,205 億元，亦與地方政府之結構類似，現職人員待遇約七成，退休退職及資遣給付占二成。

表 3.7 2002 年我國公營事業人事費統計—按用途別

單位：億元；%

	總計	現職人員待遇	加班 值班費	退休退職 及 資遣給付	保險	其他 給與
公營事業(億元)	<b>3,205</b>	2,246	154	575	231	
結構比(%)	<b>100.0</b>	70.1	4.8	17.9	7.2	

資料來源：本研究

## 第二節 日本公共部門人事費支出

本節特就日本政府預算制度及公共部門人事費支出估計分述如次：

### （一）日本預算制度

日本財政分中央及地方等二類，中央之會計制度有一般會計及特別會計兩種，因此預算也有一般預算及特別預算兩種。一般預算係以統籌方式管理全部的年度歲入、歲出，和我國的總預算類似，至於特別預算主要係以特定歲入來支付特定歲出的方式管理，迄 2001 年中央政府計有 37 個特別會計。此外，除了上述二種中央政府預算外，尚有一種所謂「政府關係機關」，包括 6 家公庫、2 家銀行及 1 個信用保險部門，也必須將年度預算計畫交由內閣向國會提出。

地方財政涵蓋範圍，包含 3,300 個都縣府市町村之地方公共團體的年度歲出入。其地方公共團體會計和國家會計一樣分為一般會計和特別會計，特別會計為採獨立預算之公營事業所使用，如 3,265 個地方公營企業（其下水

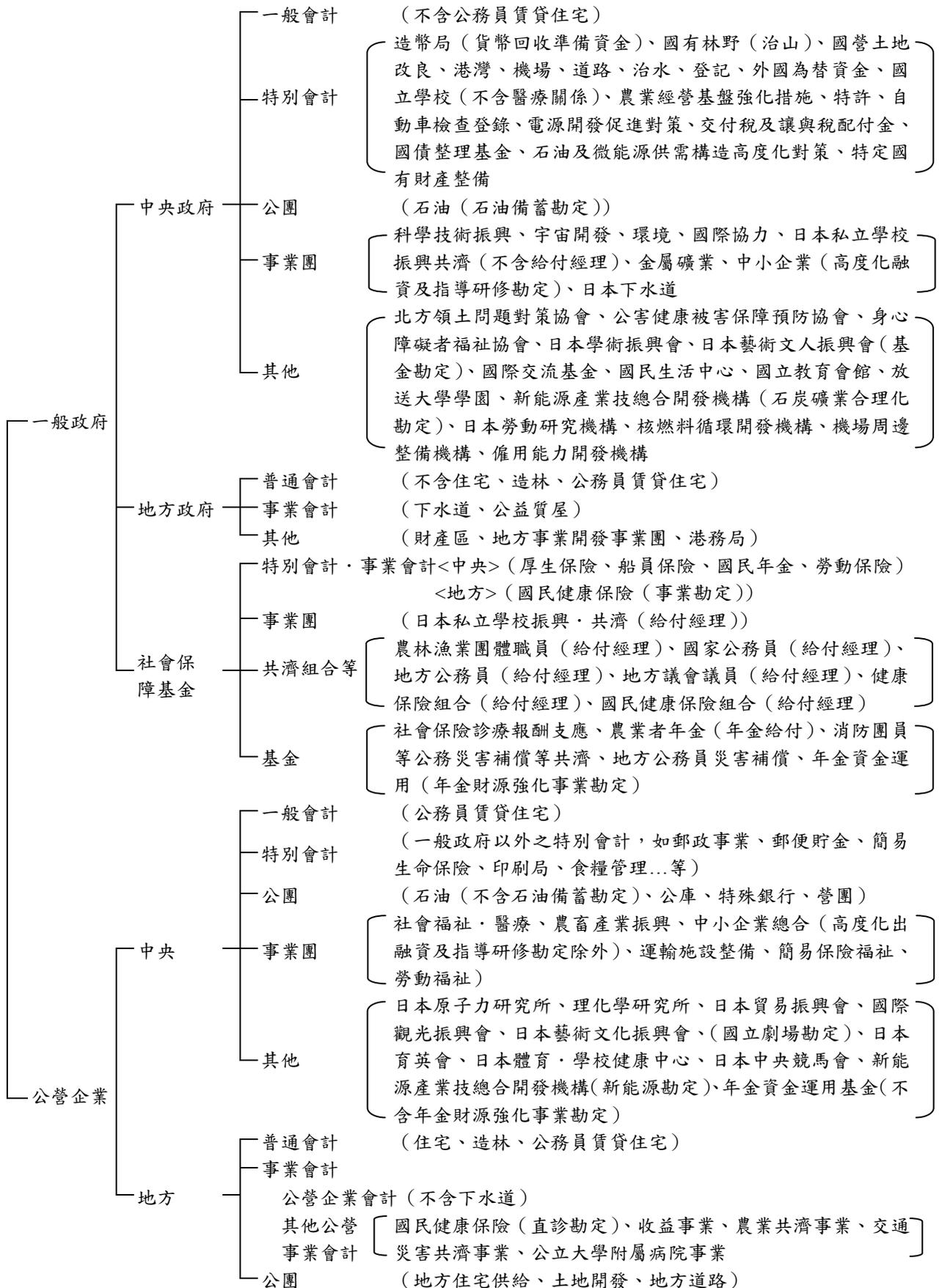
道事業 66.8%，看護服務 7.4%，病院事業 6%，合計八成)、國民健康保險事業、老人保健醫療事業、看護保險事業、收益事業、公營當舖事業、農會工會救濟事業、交通災害工會救濟事業及公立大學附屬醫院事業相關會計總稱，至於一般會計為地方公營事業會計以外的地方公共會計，為別於中央之一般會計，則稱為「普通會計」。

此外，3,265 個地方公營企業中，又可分為法律適用企業及法律非適用企業。所謂法律適用企業表示該企業為全部或部分屬法律適用企業，如上水道、工業用水道、軌道、鐵路、汽車運送、電力（水力發電等）、瓦斯等七種事業與依法成立之病院事業（以上屬全部適用），簡易水道及下水道等（註5）；至於法律非適用事業為非依法律成立之事業。有關日本政府預算涵蓋範圍如圖 3.2 所示。

---

註 5：參考文獻 25；27

圖 3.2 日本政府預算範圍一覽表



資料來源：「財政統計」，日本財務省主計局調查課，2002

## (二) 日本公共部門人事費支出

日本公共部門人事費範圍包含中央政府一般會計、特別會計、政府關係機關、特殊法人與認可法人之適用公務員部分及地方政府之普通會計、公營事業會計（分法適用企業、法非適用企業）之現職人員待遇、超時勤務津貼、保險金、恩給與年金（僅限一般會計及普通會計所編列之共濟組合年金保險）及雜項津貼等。2001 年日本上述單位之人事費合計達 41 兆日圓（如表 3.8），其中中央政府 11 兆日圓，占 27%，地方政府 30 兆日圓，占 73%。自 1993 年至 2001 年止，日本公務人力約縮減 16.8 萬人（-3.5%），致人事費平均每年僅成長 0.8%

表 3.8 日本公共部門人事費初步統計

單位：十億日圓；%

	人事費 總計	國家（中央）政府				地方政府			
		小計	一般 會計	特別 會計	政府關 係機關	小計	普通 會計	法適用 企業	法非適 用企業
1993	38,659	11,006	5,910	4,980	117	27,653	24,643	2,855	155
1994	39,590	11,202	5,955	5,127	120	28,388	25,273	2,957	158
1995	40,348	11,344	6,055	5,167	122	29,004	25,828	3,014	162
1996	41,152	11,485	6,178	5,185	122	29,667	26,421	3,080	166
1997	41,743	11,496	6,198	5,176	122	30,247	26,929	3,152	166
1998	41,876	11,480	6,195	5,163	123	30,396	27,045	3,183	168
1999	41,843	11,429	6,068	5,236	126	30,414	27,047	3,201	166
2000	41,757	11,441	6,158	5,158	125	30,316	26,877	3,198	241
2001	41,308	11,028	5,834	5,071	123	30,280	26,838	3,201	241
結構比(%)	100.0	26.7	14.1	12.3	0.3	73.3	65.0	7.7	0.6
近八年平 均成長率 (%)	0.8	0	-0.2	0.2	0.6	1.1	1.1	1.4	5.7

資料來源：「財政統計」，日本財務省主計局調查課；「地方財政白書」，總務省；日本統計年鑑，總務省統計局。

附註：中央政府人事費為預算數，地方政府為決算數。

惟從表 3.9 發現上述人事費資料，地方政府僅有涵蓋 96.7% 的部分，尚不包含地方政府之國民健康保險、照護、保險及收益事業、交通災害、經濟

事業等機關之人事費，因此表 3.9 之地方政府資料須以 0.967 作為擴大係數調整，另特殊法人、認可法人之適用公務員部分，因其人事費編制在主管機關之「轉入其他會計」項下，亦須另外估計，所以日本公務人力整體人事費估計如表 3.10，其 2001 年含國防之公共部門整體人事費支出約 45 兆日圓，占日本 GDP 比率 8.9%。

表 3.9 2002 年日本公共部門人事費及員額關係

單位：萬人；%

會計別		涵蓋人數 (萬人)	應有員額 (萬人)	涵蓋人數佔應 有員額比率(%)
中央 政府	一般會計	53.2	110.7	100
	特別會計	56.4		
	政府關係機關	1.2		
地方 政府	普通會計	270.0	322.0	96.7
	公營會計事業	41.5		
特殊法人與認可法人		0.0	26.0	0.0
合計		422.3	458.7	-

資料來源：日本統計年鑑，地方財政白書。

表 3.10 日本公共部門整體人事費估計

單位：十億日圓

年	整體人事費估計				GDP	整體人事費 估計占 GDP (%)
	總計	國家(中央) 政 府	特 殊 及 認 可 法 人	地方政府		
1993	42,188	11,006	2,585	28,597	487,891	8.6
1994	43,190	11,202	2,631	29,357	491,640	8.8
1995	44,002	11,344	2,664	29,994	504,038	8.7
1996	44,861	11,485	2,697	30,679	516,729	8.7
1997	45,475	11,496	2,700	31,279	521,153	8.7
1998	45,609	11,480	2,696	31,433	514,418	8.9
1999	45,565	11,429	2,684	31,452	510,687	8.9
2000	45,479	11,441	2,687	31,351	515,478	8.8
2001	44,932	11,028	2,590	31,314	502,602	8.9

資料來源：「財政統計」，日本財務省主計局調查課；「地方財政白書」，總務省；日本統計年鑑，總務省統計局。

- 附 註：1. 中央政府人事費為預算數，地方政府為決算數。  
2. 法人及地方政府資料係推估數字。

### (三) 日本人事費按用途別分類

日本用途別分類和大部分國家類似，不僅中央與地方分類不同，內涵也略有差異，以中央政府為例，其用途別分類有七大類，相關之類別及內容經整理如表 3.11，若依我國人事費內涵為準，則應包含第一類人事費全部、第七類之雜給與、國家文官與舊軍人恩給及年金部分（即國家公務員共濟組合），至於中央政府特別會計下所編列厚生年金保險及國民年金（基礎年金）之公務員退職年金，因其政府財源負擔，除公務員外，已擴及其他非公務員之國民，無法單純離析公務員退職年金補助部分，則不涵蓋在本文研究範圍。

表 3.11 日本中央政府之用途別分類內涵

類別	內容
1.人事費	議員年費、職員本薪、職員各種津貼、雜項津貼。
2.旅運費	因公出差之旅費、公務搬送之運費及洽公車資等。
3.物料費	廳費（辦公室管理雜項費用）、應法事務費、原始材料費。
4.設施費	公共設施及辦理特定業務應用之儀器、設備費用與保養、維修費用。
5.補助費及委託費	補助金、負擔金、撥款補貼金、分擔金、獎金、委託費。
6.轉入其他會計	轉至其他會計帳金額。
7.其他	出資（股資或投資額）、委託保管利息、貸款、年金及退撫金、補償金、保證金、賠償償還以及退款。

資料來源：財政統計，日本財務省統計局調查科，2002。

經整理後，有關日本中央政府一般會計及特別會計之用途別統計如表 3.12。在中央部會之一般會計中，現職人員待遇及各項津貼約占 75%、加班津貼 3%，而文官及舊軍人恩給費占 23%；在特別會計部分，2002 年若不計政府補助簡易生命保險（保險對象為低收入者）、厚生保險（企業職工）、國民年金（20 至 60 歲日本居民）、勞動保險（勞工）…等中有關公務員年金部分，僅就現職人員待遇分析，則基本薪占五成，各項津貼占四成，加班及雜給與約一成。

表 3.12 日本中央政府一般會計及特別會計人事費預算用途別統計

單位：十億日圓；%

年	總計 (十億日圓)	用途別結構比(%)						
		議員薪資	職員 基本薪	職員 各項津貼	其他津貼	雜給與	加班津貼	年金 及恩給
1993	10,909	0.16	39.85	24.64	10.53	4.57	2.93	17.32
1994	11,134	0.16	40.19	24.22	10.10	5.57	3.00	16.76
1995	11,265	0.16	40.54	24.24	10.44	5.39	3.00	16.23
1996	11,380	0.16	40.72	24.38	10.30	6.04	3.04	15.36
1997	11,376	0.16	41.44	24.80	10.16	5.68	3.06	14.70
1998	11,357	0.16	41.97	24.81	10.08	5.79	3.09	14.11
1999	11,354	0.16	42.44	24.47	9.90	6.21	3.16	13.65
2000	11,353	0.16	42.86	24.22	10.63	5.77	3.16	13.20
2001	10,927	0.16	43.68	23.66	11.34	4.87	3.20	13.09
2002	10,815	0.16	43.94	23.31	11.88	5.12	3.14	12.45
一般會計	5,815	0.30	39.60	20.71	10.90	3.32	3.01	23.16
特別會計	5,000	-	48.99	26.33	13.01	7.22	4.46	-

資料來源：「財政統計」，2002，日本財務省主計局調查課。

附註：本表結構資料係由預算初步統計數計算而得，與表 3.8 之確定預算數略有不同。

至於地方政府之普通會計部分，則區分為議員報酬、委員報酬、特別職給與、職員給與、地方公務員共濟組合負擔金、退職金、恩給及退職年金、災害補償費及其他等九大類，其結果經彙整如表 3.13。在 2001 年時，現職人員報酬及各項福利約占人事費 78%，而地方公務員共濟組合負擔金（即地方政府負擔之保險金）則占 13.2%，共濟組合退職金與恩給費占 8.3%。

表 3.13 日本地方政府普通會計之人事費決算用途別統計

單位：十億日圓；%

年	總計	現職人員 報酬①	保險費	退休年金 及恩給	災害補償費	其他
1999	27,047	21,338	3,542	1,984	29	154
2000	26,877	20,973	3,522	2,202	29	152
2001	26,838	20,894	3,536	2,224	28	156
結構比(%)	100.0	77.9	13.2	8.3	0.1	0.6

資料來源：地方財政白書，2001，總務省。

附註：①含議員、委員、特別職務及職員報酬。

### 第三節 各國公共部門人力規模和人事費比較

鑑於各國人事費之統計內涵歧異頗大，加以政府角色定位及國情背景均有不同，跨國比較不免流於表象，僅就資料較熟稔之美、德、荷蘭和我國作員額及人事費分析，而日本之預算制度、科目、內涵及退休撫卹制度雖和我國不盡相同，惟因細部資料較為齊全，則作進一步之人事費用途別比較。

#### (一) 我國與美、荷、德國之公共部門規模及成本比較

近年來我國公共部門人力占勞動力比率（含短期約聘僱人力，不含國防人力）尚未達 10%（如表 3.14），若含國防人力，據估計約 12%，低於美國 14%，但不含公營事業之公共部門人事費占 GDP 比率為 9%，高於美國 7.7%，主要因海峽兩岸軍事對峙，我國國防人事負擔重，以 2001 年我國國防人事費占公共部門人事費比率為 12%，遠高於美國之 5%（依美國普查局 10 月薪俸調查資料估算），若以不含公營及國防之公共部門人事費占 GDP 比率觀察，兩國均介於 7.1%至 7.7%之間。至於我國與荷、德之不含公營事業之公共部門人事費占 GDP 比率比較，雖近年我國國防支出占中央政府總預算支出約 15%左右，亦較荷、德國防支出占中央政府總預算支出之 4%重，但荷、德因退撫保險費率高（本章第五節討論），致 1998 年不含公營事業之公共部門人事費占 GDP 比率均約 9.3%。

表 3.14 中、美、荷、德之公共部門規模及人事費比較（含短期約聘僱人力）  
單位：%

年別	中華民國				美國		荷蘭		德國	
	公共部門占勞動力比率	人事費占 GDP 比率			公共部門占勞動力比率	人事費占 GDP 比率	公共部門占勞動力比率	人事費占 GDP 比率	公共部門占勞動力比率	人事費占 GDP 比率
		不含公營事業	不含公營及國防費用							
1995	10.9	14.4	9.3	7.5	14.0	8.2	-	9.3	12.2	11.1
1998	10.2	13.5	9.3	7.7	13.9	7.7	10.5	-	11.3	9.3
2000 <sup>①</sup>	9.8	12.2	8.6	7.1	14.1	7.7	10.5	-	10.7	-

資料來源：1.我國資料摘自各級政府預、決算書。

2.美國、荷蘭及德國人事費資料摘自「Government Finance Statistical Yearbook」，均不含公營事業人事費，但人力資料則含。

附註：①我國資料 2000 年以前為會計年度，以後為曆年制；另 2000 年含 1999 年下半年及 2000 年，惟已折算為年資料。

我國退撫支出含計公營事業自行編列部分。

## (二) 中、日之公共部門規模及成本比較

戰前日本公務系統受雇者的老年年金制度十分紛歧，給付條件及給付水準各不相同，為整合各個制度，日本政府於 1950 年代進行一連串改革，至 1960 年代初期，日本公務系統受雇者的老年年金制度已整合為國家公務員共濟組合法、地方公務員等共濟組合法及公共企業體職員等共濟組合法三種，加上後期開辦的國民年金（基礎年金，凡 20 至 60 歲日本居民者皆需加入），使得公務員除了享有共通之第一層保障的基礎年金外，原有之共濟年金則定位為薪資相關年金，構成第二層保障的附加年金（註6）。

因日本國家公務員共濟組合及地方公務員共濟組合須由政府負擔（補助）之保險費、年金及恩給費均編列於一般會計及普通會計內，再由基金統籌支付，至於國民年金部分則編列於特別會計項下，併同其他非公務人員一起補助年金及恩給費，另政府關係機關亦有類似情形，因此均不予計算，有關中、日公共部門人事費比較如表 3.15。

表 3.15 中日公共部門人事費比較

	公共部門人事費			人事費占 GDP 比率 (%)		公共部門人力占勞動力比率 (%)
	薪資及津貼	退休撫卹	占 GDP 比率 (%)	不含退休撫卹占 GDP 比率 (%)		
<b>日本 2001 (十億日圓)</b>	<b>44,932</b>	<b>41,277</b>	<b>3,655</b>	<b>8.9</b>	<b>8.2</b>	<b>6.4</b>
一般會計	5,834	4,403	1,431			(2002 年)
特別會計	5,071	5,071	-			
政府關係機關	123	123	-			
特殊法人及認可法人	2,590	2,590	-			
普通會計	26,838	24,614	2,224			
地方公營事業會計	3,442	3,442	-			
地方其他公營事業會計	1,034	1,034	-			
<b>我國</b>						
<b>2001 (新台幣億元)</b>	<b>12,046</b>	<b>9,419</b>	<b>2,627</b>	<b>12.7</b>	<b>9.9</b>	
結構比	100.0	78.2	21.8	-	-	
<b>2002 (新台幣億元)</b>	<b>12,021</b>	<b>9,351</b>	<b>2,669</b>	<b>12.3</b>	<b>9.6</b>	<b>6.3</b>
結構比	100.0	77.8	22.2	-	-	

資料來源：本研究

附註：1. 人事費均含國防，公共部門人力不含國防、職工、駐衛警察及兼職短期聘僱人力；另退休撫卹給付支出含各級政府與公營事業統籌編列預算之舊制部分，及退撫基金保險費之政府負擔。

2. 日本之特殊法人及認可法人、地方其他公營事業會計人事費為本文估計。

註 6：參考文獻 13；23

因日本在第二次世界大戰前，大部分的受雇者（含私部門）已享有國家老年年金保險的保障，其公務人力之退休撫卹大部分已轉移至共濟組合基金，加上本文無法納計特別會計之恩給及年金，因此中、日人事費比較以不含退休撫卹的規模較有意義。2001 年我國不含退休撫卹的公共部門人事費為 9,419 億元，占 GDP 比率為 9.9%，高過日本 1.7 個百分點，主要因我國國防人事費較日本負擔重，2001 年我國國防人事費占公共部門人事費比率為 12%，高於日本之 2%，可見兩國國防負擔之懸殊。此外由日本中央政府一般會計預算內涵，發現其人事費僅占一般會計預算總額比率不到 8% 的規模，另其補助費、委託費及轉入其他會計等二項的比率則高達八成五，顯示很多補助公益法人或其他法人的人事費應遠高於本文估計數，此種特殊現象雖招致外界移花接木的批評，不過因應公務民營潮流，縱使現階段委辦單位仍有很多具國家公務員身分之職員，未來符合一定要件後，亦得變更為非國家公務員身分，其人事成本自會逐漸回歸市場，減少國庫負擔，甚值得我國借鏡。

### （三）各級政府之人事費用途別比較

將我國中央政府總預算及日本中央政府一般會計之人事費用途別歸類對照表整理如表 3.16。

表 3.16 中日中央政府人事費用途別科目對照

科目	我國	日本
現職人員待遇	1.民意代表待遇 2.政務人員待遇 3.法定編制待遇 4.約聘僱人員待遇 5.技工及工友待遇 6.獎金	1.議員薪資 2.職員基本薪 3.職員各項津貼 4.雜給予
加班、值班費	加班值班費	加班津貼
退休、退職	退休退職及資遣給付	年金及恩給
其他	保險及其他給與	其他津貼

資料來源：本研究

2002年我國中央政府總預算與日本中央政府一般會計人事費（含退休撫卹）結構比較（如表3.17），差異不大，其現職人員待遇約占人事費六成，加班、值班費約占2%，惟退休、退職因公務人員退休撫卹基金成立較晚，致我國預算支付負擔為29%，高於日本的23%，且日本公務人力除了此職業年金保障外，尚有國民年金的老年養老保障。

表 3.17 我國中央政府總預算與日本中央政府一般會計人事費用途別比較  
（含退休撫卹）

國、年別	總計	現職人員待遇	加班、值班費	退休、退職	其他
<b>日本</b>					
2002年（十億日圓）	5,815	3,717	117	1,347	634
結構比（%）	100.0	63.9	2.0	23.2	10.9
<b>我國</b>					
2002年（新台幣億元）	4,733	2,872	92	1,355	414
結構比（%）	100.0	60.7	1.9	28.7	8.7

資料來源：「財政統計」；日本財務省主計局調查課，2002年；中央政府總決算。

附註：日本資料為預算數。

而在地方政府比較上，若依表3.18之人事費用途別歸類對照表整理，則結果如表3.18。

表 3.18 中日地方政府人事費用途別科目對照

科目	我國	日本
現職人員待遇	1.民意代表待遇 2.政務人員待遇 3.法定編制待遇 4.約聘僱人員待遇 5.技工及工友待遇 6.獎金 7.加班值班費	1.議員報酬 2.委員等報酬 3.特別職務報酬 4.職員報酬
保險金	保險金	地方公務員共濟組合
退休、退職	退休退職及資遣給付	退職金、恩給及其退職年金
其他	其他給與	災害補償費及其他

資料來源：本研究

由中日地方政府人事費（含退休撫卹）結構比較發現二國現職人員待遇及其他給與合計約占八成，而保險方面，日本地方財政負擔約占總預算 13%，高於我國的 3.8%，主要因其各種醫療、老齡、殘障、死亡及失業等社會保險完善，加上我國地方政府未編足健保費，積欠健保費所致，另日本之退休、職財源負擔已部分轉嫁共濟組合基金，其支出金額僅占 8.3%，低於我國的 17.5%，如表 3.19。

表 3.19 中日地方政府人事費用途別比較（含退休撫卹）

國、年別	總計	現職人員待遇	保險金	退休、退職	其他
<b>日本①</b>					
2001 年（十億日圓）	26,838	20,894	3,536	2,224	184
結構比（%）	100.0	77.9	13.2	8.3	0.7
<b>我國②</b>					
2002 年（新台幣億元）	3,060	2,204	116	534	206
結構比（%）	100.0	72.0	3.8	17.5	6.7

資料來源：地方財政白書，總務省，2003。

附註：①日本地方政府資料範圍僅含普通會計，不含企業。

②我國地方政府資料不含台北市、高雄市政府及地方公營事業資料。

③資料均為決算數。

#### 第四節 我國公共部門退休撫卹制度

##### （一）我國公共部門退休撫卹制度及給付概況

自 1995 年起，我國公務人員退休撫卹基金由原來政府逐年編列預算支付之「恩給制」，改為每月由公務人員與政府共同提撥的「提撥制」。每月撥入退撫基金金額為公務人員本俸加倍的百分之八至百分之十二，目前採 8.8% 之低提撥率（93 年 1 月已調高為 9.8%），其中政府負擔 65%，另 35% 則自公務人員薪資中扣除，且參加對象以軍職人員（不含義務役）、公務人員、教育人員及四分之一公營事業機構人員為主。

截至 2002 年底參加退撫基金總人數合計達 61.8 萬人（如表 3.20），其中

公務人員（含部分公營事業機構人員 30,675 人）29.1 萬人、教育人員 20.4 萬人、服志願役之現役常備士、軍官等軍職人員（不含義務役）12.3 萬人、政務人員則僅 301 人。若扣除軍職人員，截至 2002 年底參加退撫基金人數約占公共部門 82.7%，至於未參加退撫基金部分，係因部分事業單位自訂退休法令或適用「財政部所屬國營金融保險事業人員退休、撫卹及資遣辦法」之人員，非屬退撫基金適用範疇所致。

表 3.20 歷年參加退撫基金人數統計

單位：人

年度別	合計	公務人員		教育人員	軍職人員	政務人員
			公營事業			
1996 年	452,211	253,945	23,039	198,266	-	-
1997 年	564,979	271,185	28,878	187,312	106,482	-
1998 年	581,609	280,265	30,835	189,986	111,358	-
1999 年	596,947	295,168	39,281	187,922	113,857	-
2000 年	607,607	295,138	38,030	199,042	113,101	326
2001 年	618,871	293,901	33,534	203,270	119,393	307
2002 年	617,844	291,052	30,675	203,880	122,611	301

資料來源：公務人員退休撫卹基金。

附註：①配合我國會計年度變更，1999 年以前為 7 月底數，2000 年（含）以後為年底數。

②教育人員自 85 年 2 月起加入退撫基金，軍職人員則自 86 年 1 月起加入。

2002 年我國公共部門退休撫卹給付支出若不包含公營事業基金等自行編列部分，為 1,948 億元，較 1992 年平均每年成長 7.2%（含退撫基金給付），除公教人員待遇調整外，主因 84 年起政府實施五十五歲退休加發 5 個基數措施及按月負擔一半約聘僱人員離職儲金，以及同年起因退撫新制實施，政府須提撥現職人員新制年資公提儲金及因應退休金其他現金給與補償所突發之人事費支出，致近年退休退職人員人事成本持續增加，2002 年由各級政府編列預算負擔部分為 1,847 億元（中央政府負擔 1,239 億元，地方政府負擔 607 億元），占 94.8%，退撫基金僅支 102 億元，占 5.2%（如表 3.21）。

表 3.21 我國公共部門退休撫卹給付統計

單位：億元、%

年度別	退休撫卹給付支出 (不含公營事業自行編列部分)	舊制給付		新制給付	
		中央政府	地方政府		
1992 年	969	969	807	163	0
1993 年	1,018	1,018	818	200	0
1994 年	1,082	1,082	850	232	0
1995 年	1,168	1,168	901	267	0
1996 年	1,429	1,427	1,011	417	2
1997 年	1,858	1,846	1,316	530	12
1998 年	1,957	1,933	1,354	578	24
1999 年	1,853	1,810	1,312	498	43
2000 年	1,854	1,791	1,299	492	63
2001 年	1,878	1,784	1,241	543	94
2002 年	1,948	1,847	1,239	607	102
2002 年結構比(%)	100.0	94.8	63.6	31.2	5.2

資料來源：各級政府總決算、退休撫卹基金。

附註：①舊制部分指各級政府統籌編列（不含公營事業自行編列部分）；新制部分則指退撫基金給付部分。

②2000 會計年度含 1999 年下半年及 2000 年度，惟已折算為年資料。

## （二）舊制之各級政府退休撫卹給付概況

由各級政府編列預算支應退休撫卹部分，在中央，除由銓敘部統籌編列外，另有人事行政局（第一屆中央民代自願退職給付）、司法院、法務部（司法官退休退養給付）、教育部、退輔會、國防部等就所轄某類公務人力，自行編列預算支付，在地方，則由縣市人事室統籌及地方教育發展基金編列預算支付退撫支出。

2002 年中央政府不含營業單位及非營業單位自行負擔退撫支出，由銓敘部統籌及各機關自行編列預算支應之退休撫卹給付支出 1,239.3 億元（如表 3.22），較 2001 年度略減 1.6 億元，其中，有八成為退輔會編列國軍志願役退除役軍、士官退休給付支出。

表 3.22 中央政府總決算退休撫卹給付支出

單位：百萬元

	2002 年			2001 年			比較增減額		
	合計	銓敘部統 籌分配款	各機關自 行編列者	合計	銓敘部統 籌分配款	各機關自 行編列者	合計	銓敘部統 籌分配款	各機關自 行編列者
<b>合 計</b>	<b>123,931</b>	<b>11,213</b>	<b>112,717</b>	<b>124,086</b>	<b>11,199</b>	<b>112,887</b>	<b>-155</b>	<b>15</b>	<b>-170</b>
1.國民大會主管	31	31	0	32	32	0	0	0	0
2.總統府主管	102	102	0	110	110	0	-8	-8	0
3.行政院主管	512	352	161	492	309	183	20	43	-22
4.立法院主管	30	30	0	30	30	0	0	0	0
5.司法院主管	478	393	85	564	449	115	-86	-56	-30
6.考試院主管	4,423	4,423	0	5,459	5,459	0	-1,037	-1,037	0
7.監察院主管	145	145	0	136	136	0	8	8	0
8.內政部主管	1,069	1,069	0	647	910	0	422	159	0
9.外交部主管	113	113	0	103	103	0	10	10	0
10.國防部主管	5,095	162	4,933	4,739	157	4,583	356	6	350
國防部所屬	5,076	144	4,933	4,720	138	4,583	356	6	350
11.財政部主管	770	770	0	716	691	25	54	79	-25
12.教育部主管	8,852	288	8,564	8,543	265	8,278	309	23	286
教育部	8,793	229	8,564	8,490	212	8,278	303	17	286
13.法務部主管	673	653	20	695	669	26	-22	-16	-6
14.經濟部主管	593	580	13	521	504	17	72	76	-4
15.交通部主管	651	651	0	1,079	343	736	-428	308	-736
16.蒙藏委員會主管	9	9	0	11	11	0	-2	-2	0
17.僑務委員會主管	46	46	0	44	44	0	2	2	0
18.退輔會主管	99,196	256	98,941	99,200	276	98,925	-4	-20	16
19.國科會主管	32	32	0	26	26	0	6	6	0
20.原子能委員會主管	46	46	0	44	44	0	2	2	0
21.農業委員會主管	605	605	0	314	314	0	291	291	0
22.勞工委員會主管	87	87	0	62	62	0	24	24	0
23.衛生署主管	236	236	0	174	174	0	61	61	0
24.環境保護署主管	23	23	0	15	15	0	7	7	0
25.海岸巡防署主管	16	16	0	16	16	0	0	0	0
26.省市地方政府	98	98	0	50	50	0	48	48	0

資料來源：行政院主計處 2002 年及 2001 年中央政府總決算「歲出政事別決算表、各機關統籌科目決算明細表」。

由縣市及鄉鎮政府統籌及地方教育發展基金編列之 2002 年地方政府退休撫卹給付支出計 607.2 億元（如表 3.23），較 2001 年度 542.8 億元，增加 64.4 億元（增 11.9%），其中教育人員退撫給付 397.2 億元，占給付總額 65.4%。由縣市別觀察，2002 年退休撫卹給付額以台北市支付 105.1 億元最高，次為高雄市 65.0 億元、台北縣 52.6 億元；最低者為澎湖縣 5.4 億元。

表 3.23 各縣市政府（含鄉鎮）退休撫卹給付支出

單位：百萬元

	2002 年		2001 年	比較增減額
	合計	地方教育發展基金		
<b>合 計</b>	<b>60,719</b>	<b>39,721</b>	<b>54,276</b>	<b>6,443</b>
1.臺北市	10,514	7,370	10,372	142
2.高雄市	6,496	2,002	5,223	1,273
3.臺北縣	5,264	3,617	5,453	-189
4.屏東縣	3,492	2,508	2,251	1,241
5.彰化縣	3,122	2,190	2,653	469
6.臺南縣	2,956	1,949	2,682	274
7.高雄縣	2,692	1,904	2,639	53
8.桃園縣	2,524	1,869	2,762	-238
9.臺中市	2,315	1,805	1,788	527
10.嘉義縣	2,130	1,406	1,538	592
11.臺南市	2,119	1,565	1,842	277
12.苗栗縣	1,837	1,338	1,767	70
13.南投縣	1,823	1,149	1,543	280
14.臺東縣	1,802	1,238	1,117	685
15.雲林縣	1,729	1,169	1,723	6
16.臺中縣	1,616	1,067	1,411	205
17.新竹縣	1,608	1,105	1,416	192
18.宜蘭縣	1,500	1,092	1,369	131
19.花蓮縣	1,330	891	1,308	22
20.新竹市	1,291	1,020	1,098	193
21.基隆市	1,122	749	1,111	11
22.嘉義市	899	719	812	87
23.澎湖縣	538	0	398	140

資料來源：各縣市及鄉鎮政府 2002 年及 2001 年總決算「歲出政事別決算表」及教育發展基金。

### （三）退撫新制給付概況

2002 年退撫基金支付之退休撫卹支出雖僅 102 億元（占 5.2%），但其自 1995 年開辦以來，累計至 2002 年底給付達 15.0 萬人（如表 3.24），給付金額 371.8 億元，占基金收入 2,239.5 億元之 16.6%，其中，含服志願役之軍職人員因服役滿三年即可支領退休金，累計退撫給付金額達 132.7 億元，占給付總額 35.7% 居冠，其次為教育人員 127.2 億元及公務人員 110.7 億元，分占 34.2% 及 29.8%（如表 3.24）。

表 3.24 歷年退撫基金給付統計

單位：人、百萬元、%

年度別	退撫人數（人）					給付金額（百萬元）				
	合計	軍職人員	教育人員	公務人員	政務人員	合計	軍職人員	教育人員	公務人員	政務人員
1996 年	3,425	0	228	3,189	8	161	-	10	151	-
1997 年	14,877	6,697	3,383	4,758	39	1,240	342	273	625	-
1998 年	19,570	11,506	4,168	3,884	12	2,426	1,062	610	755	-
1999 年	22,325	11,998	5,971	4,327	29	4,289	1,904	1,153	1,233	-
2000 年	37,433	18,470	11,061	7,820	82	9,476	3,980	3,026	2,410	60
2001 年	25,845	9,897	8,549	7,377	22	9,429	2,843	3,373	3,185	29
2002 年	26,535	10,132	9,603	6,767	33	10,159	3,137	4,272	2,712	38
累計（百萬元）	150,010	68,700	42,963	38,122	225	37,181	13,266	12,715	11,072	127
結構比（%）	100.0	45.8	28.6	25.4	0.1	100.0	35.7	34.2	29.8	0.3

資料來源：公務人員退休撫卹基金。

附註：①2000 年含 1999 年下半年及 2000 年。

### 第五節 我國公共部門退休撫卹給付之潛在負擔

有關我國公共部門退休撫卹給付之潛在負擔，一向備受關注，因此本研究特就近幾年公務人力退休人口、年齡分布、速度及給付金額，進而歸納其未來潛在負擔。

#### （一）近十年公務人力退休趨勢

鑑於銓敘部僅受理行政機關、各級公立學校職員及部分須銓敘公營事業機構人員之退休審查，因此於公務人員退撫基金資料庫未建立前，僅就前述範圍分析以前公務人員退休趨勢。

由表 3.25 發現 1997 年以前，退休人數均維持於 3 千人至 5 千人規模，領月退休金者（含兼領）逐年增加，至 1997 年約占六成餘，此趨勢與表 3.26 之公務人員退撫資料（含行政人員及部分公營事業人力）趨勢相符，惟 2001 年及 2002 年，公務人員退休人數增加為 6 至 7 千人，成長一半以上，至於教育人員則增加為 9 千多人，其新陳代謝率（即當期退休人數占該類當期參加退撫總人數比例）為 4~5%，約一般公務人員二倍。

表 3.25 1980 至 1997 年銓敘部之公務人員退休審查結果

單位：人、%

年別 (年)	合計	一次退休金		月退休金 (含兼領)	
			結構比 (%)		結構比 (%)
1980 年	3,051	1,868	61.2	1,183	38.8
1981 年	3,717	2,055	55.3	1,662	44.7
1982 年	3,970	2,314	58.3	1,656	41.7
1983 年	3,515	2,035	57.9	1,480	42.1
1984 年	3,791	2,088	55.1	1,703	44.9
1985 年	4,565	2,481	54.3	2,084	45.7
1986 年	4,621	2,401	52.0	2,220	48.0
1987 年	4,645	2,458	52.9	2,187	47.1
1988 年	5,009	2,629	52.5	2,380	47.5
1989 年	5,637	2,583	45.8	3,054	54.2
1990 年	5,133	2,011	39.2	3,122	60.8
1991 年	4,348	1,811	41.7	2,537	58.3
1992 年	3,901	1,493	38.3	2,408	61.7
1993 年	3,727	1,360	36.5	2,367	63.5
1994 年	3,841	1,416	36.9	2,425	63.1
1995 年	3,342	1,083	32.4	2,259	67.6
1996 年	3,275	1,261	38.5	2,014	61.5
1997 年	3,349	1,143	34.1	2,206	65.9

資料來源：銓敘部，銓敘統計年報。

表 3.26 1998 至 2002 年退撫基金之公教人員退休統計

單位：人、%

年度別	公務人員				教育人員			
	合計	新陳代謝率 (%)	一次 退休金	月退休金 (含兼領)	合計	新陳代謝率 (%)	一次 退休金	月退休金 (含兼領)
1998 年	3,479	1.2	1,158	2,321	3,973	2.1	1,041	2,932
1999 年	3,879	1.3	1,079	2,800	5,791	3.1	1,200	4,591
2000 年 (一年半)	7,246	1.6	1,572	5,674	10,811	3.6	1,807	9,004
2001 年	7,091	2.4	1,269	5,822	8,432	4.1	1,256	7,176
2002 年	6,446	2.2	859	5,587	9,487	4.7	1,067	8,420

資料來源：公務人員退休撫卹基金統計年報。

附註：①2000 年含 1999 年下半年及 2000 年。

②新陳代謝率 = (當期退休人數 / 該類當期參加退撫總人數) \* 100。

由近五年退休年齡觀察 (如表 3.27)，發現公務人員退休年齡由 1998 年 60.6 歲下降至 2002 年 56.6 歲，教育人員也由 57 歲下降至 55.3 歲，顯示公教

人員有退休年齡年輕化趨勢。

表 3.27 近五年公教人員退休平均年齡分析

單位：歲

年度別	公務人員	教育人員
1998 年	60.6	57.0
1999 年	58.8	56.2
2000 年	58.3	56.0
2001 年	56.7	56.1
2002 年	56.6	55.3
近五年平均	58.2	56.1

資料來源：公務人員退休撫卹基金統計年報。

至於軍職人員之退休撫卹負擔，依陸海空軍官士官服役條例（2002 年 6 月 5 日修正）規定，服現役三年以上未滿二十年者，按服現役年資，給與退伍金，即一次退除給付；服現役二十年以上，或服現役十五年以上年滿六十歲者，依服現役年資，按月給與退休俸終身，或依志願，給與退伍金，因此由表 3.28 發現，八成軍職人員以領取一次退伍金為主，只有二成領月退休俸，其人數維持於 2 千人左右。

表 3.28 退撫基金之軍職人員退休統計

單位：人

年度別	合計	退伍金 (一次退除給與)	退休俸
1998 年	11,380	9,555	1,825
1999 年	11,897	9,444	2,453
2000 年 (一年半)	18,302	13,533	4,769
2001 年	9,805	7,563	2,242
2002 年	10,053	8,096	1,957

資料來源：公務人員退休撫卹基金統計年報。

附註：①2000 年含 1999 年下半年及 2000 年。

## (二) 潛在退休人數分布

我國行政機關、公立學校職員及公營事業機構人力年齡分布，2002年五十歲以上人員占22%，與澳洲20.6%相近，低於日本25.9%，荷蘭27.7%及芬蘭29.3%（如表3.29），顯示我國50歲以上具退休資格比率不若日本、荷蘭、芬蘭等國家嚴重；惟我國因公教人員依規定任職滿25年且年滿50歲以上退休者，軍職服現役二十年以上或服現役十五年以上且年滿六十歲者，即可擇領或兼領月退休金，不但退休門檻相當低，加上無任何退休再就職或早期退休之減額限制，如此慷慨的退休制度將促使公務人員早日退休，若不及早改革軍公教退休制度，調升退休門檻或施以減額的配套措施，由於40至49歲之人員比例較1991年大幅成長15個百分點，十年後若匯集現年40至49歲之潛在退休人潮，最多可能有45%的現職公務員具有退休資格，縱使因各級政府預算額度限制退休人數，但前陣子媒體刊載教師向行政院長申訴無法退休的鏡頭將一再重演，折損政府形象甚巨。

一般而言「退休年齡」與「領養老年金年齡」不盡相同，在日本雖無退休年齡規範，但公務人員退職年齡約在58至60歲之間（註7；蔡宏昭，1994），而領取退休金年齡已分別於1994及2001年提高至65歲，其他如荷蘭、芬蘭也規定在65歲方可領取養老年金，至於澳洲的職域退休金雖規定55歲可一次領取（註8；美國社會保障署），但屬社會保障之老年退休金則規定男性滿65歲，女性滿63歲（2000年已修正自2013年提高為65歲）才可領取，因此學習歐美國家將月退休給付年齡延長及對退休再就職或早期退休者增設減額條件為近期內刻不容緩的改革政務。

---

註7：參考文獻23

註8：參考文獻37

表 3.29 我國公共部門人力年齡分布及國際比較

單位：%

類別	年齡組	29歲(含)以下	30-39	40-49	50-59	60歲以上
	<b>中華民國</b>					
行政機關、公立學校職員及公營事業機構						
	1991年	20.3	37.4	21.7	13.5	7.1
	2002年	8.3	33.2	36.5	<b>18.4</b>	<b>3.6</b>
	增減百分點	-12.0	-4.2	14.8	4.9	-3.5
<b>日本(中央公務員)</b>						
	1990年	50.9		26.7	19.8	2.6
	2001年	46.5		27.6	23.2	2.7
	增減百分點	-4.4		0.9	3.4	0.1
<b>澳 洲</b>						
	1990年	28.6	33.6	25.6	10.2	2.0
	2001年	16.4	29.8	33.1	18.9	1.7
	增減百分點	-12.2	-3.8	7.5	8.8	-0.3
<b>芬 蘭</b>						
	1993年	15.0	29.6	34.6	18.5	2.4
	2001年	14.1	25.7	31.0	25.8	3.5
	增減百分點	-0.9	-3.9	-3.6	7.3	1.1
<b>荷 蘭</b>						
	1993年	20.4	30.5	32.9	15.3	0.9
	2000年	13.9	24.2	34.2	25.5	2.2
	增減百分點	-6.5	-6.3	1.3	10.2	1.3

資料來源：銓敘部，銓敘統計（資料已依分類重新整併）；OECD。

說明：①不含國防人力。

### （三）月退休人員累計速度

由表 3.25 顯示，1980 年至 1997 年領月退休（含兼領）人數變化不大，若以我國 2002 年平均餘命 76 歲作為基準，則增減互抵，總領取人數不至於變化過大。1998 年以後，由表 3.30 發現，公務、教育及政務等三類人員擇領月退休人數比率逐年增加，至 2002 年平均已逾八成，雖因公務人力退休適用舊制年限逐年縮短，小部分退休財務壓力會逐漸移轉至退撫基金，但隨著退休年齡年輕化，擇領或兼領月退休金人數迅速累積，未來若不及早綢繆改進退休制度，各級政府退休撫卹負擔將更為沈重。

表 3.30 近五年退休（職、伍）及各級政府退休撫卹支出統計

單位：人、億元、%

年度別	退休(職、伍)人數		公務人員(人)		教育人員(人)		軍職人員(人)		政務人員(人)	
	合計(人)	擇領或兼領月退休比率(%)		擇領或兼領月退休比率(%)		擇領或兼領月退休比率(%)		擇領或兼領月退休比率(%)		擇領或兼領月退休比率(%)
1998 年	18,843	37.6	3,479	66.7	3,973	73.8	11,380	16.0	11	63.6
1999 年	21,596	45.7	3,879	72.2	5,791	79.3	11,897	20.6	29	69.0
2000 年	36,440	53.5	7,246	78.3	10,811	83.3	18,302	26.1	81	63.0
2001 年	25,350	60.2	7,091	82.1	8,432	85.1	9,805	22.9	22	50.0
2002 年	26,019	61.4	6,446	86.7	9,487	88.8	10,053	19.5	33	72.7

資料來源：公務人員退休撫卹基金統計年報。

附註：①2000 年含 1999 年下半年及 2000 年，惟退休撫卹支出已折算為年資料。

公共部門人力的保險，一般係由政府及被險人共同負擔，雖各國保險制度、給付項目及限制條件不盡相同，但與退休制度完善的國家相較，我國公務人員退休撫卹基金之提撥率法定上限 12% 及實際保險費率為 8.8%（93 年 1 月已調高為 9.8%），均屬低費率負擔，依目前提撥率觀之，其中政府負擔 65%，被保險人負擔 35%，較日本 14~19%、德國 19.1%、法國 16.4%、荷蘭 23.8%、瑞士 14~36%、美國 12.4%（表 3.31）為低，縱使和四小龍之一南韓比較，雖費率與韓國相近，但被保險人負擔比南韓公務員少 15 個百分點，加上南韓有 55 至 59 歲未再就業者之早期退休減額及退休再就業減額規定，且因應現代人壽命延長趨勢，預計在 2033 年將全額退休給付延長至 65 歲給付，即可顯現我國公職人員退休制度之寬鬆。目前我國公務人員退休撫卹制度尚稱國內最完善之退休制度，由於費率仍有調漲空間，為作為未來其他職域之表率，除了可調升法定上限外，亦須視基金收益及提撥支付情形適時調整實際保險費率（93 年 1 月已調高為 9.8%），俾使保險制度達自給自足目標。

表 3.31 我國公共部門退撫費率及國際比較

國別	保險種類	費率	負擔方式	領取年齡限制
中華民國	公務人員退休撫卹基金	8.8% (93年1月已調高為9.8%)	政府65%；被保險人35%	任職滿25年且年滿50歲以上退休者。
日本	中央：國家公務員共濟組合年金保險 地方：地方公務人員等共濟組合年金保險	任期制軍人10.4%，餘14~19% 17%~19%	政府及被保險人各半 政府及被保險人各半	60~64歲減額支付，65歲方全額支付。
德國	公務員年金保險	19.1%	政府及被保險人各半	65歲(35年保險年資以上者為63歲)
法國	公務員特別制度	16.4%	政府60%；被保險人40%	60歲
荷蘭	公務員年金保險	23.8%	-	65歲
瑞士	公務員保險(職域保險)	14%~36%	政府及被保險人各半	男65歲，女63年(2005年提升為64歲)
美國	聯邦公務員年金保險	12.4%	政府及被保險人各半	65歲(62至64歲有減額年金，2027年則提高為67歲)
澳洲	公務員保險(職域保險)	至少9%	雇主至少9%，被保險人則依其意願支付	職域永久退休可在55歲領，但社會老年年金則為男65歲、女62.5歲(2013年提高為65歲)才可領取。
南韓	公務員保險	9%	政府及被保險人各半	60歲(2033年提高為65歲)，有再就業減額及55至59歲早期退休支付限制。

資料來源：美國社會保障署

#### (四) 我國未來公務人力退撫制度改革建議

對於公務人力退撫改革除了制度面革新外，引導退休人員再就業及搭配再就職減額措施，也是抑制退撫支出膨脹之有效方案。由表 3.32 發現 2003 年我國 60 至 64 歲勞動參與率為 34.0%，65 歲以上則僅 7.8%，高齡者勞參率遠低於日本、美國及南韓，其 2003 年 60 至 64 歲勞動參與率均逾 50%，日本、南韓較其全國勞參率低 6 至 7 個百分點，美國因全國平均勞參率較高，

約低 16 個百分點。另 65 歲以上勞參率南韓為 30.7%、日本 21.8%、美國 13.2% 亦較我國高出 5 至 23 個百分點不等。由於拜醫療科技進步之賜，高齡者予人的刻板印象正在扭轉之中，大多數 60-64 歲的前高齡者身體機能與活動能力依然良好，為避免過度依賴退休制度，應建立更完善之社會服務及再就業仲介資訊網，俾善用公共部門高齡者人力及工作經驗，尤其是勞參率相對多數國家明顯偏低的 60-64 歲年齡層，以提高其對社會與經濟之參與。

表 3.32 2003 年高齡者勞動參與率之國際比較

統計項目	中華民國	日本	美國	南韓	新加坡
65 歲以上人口 (百萬人)	2.1	24.2	37.9	3.8	0.3
65 歲以上人口占總人口比率 (%)	9	19	13	8	7
0 歲平均餘命 (歲)	76	81	77	76	79
男	73	78	74	72	77
女	79	85	80	80	81
高齡者勞動參與率 (%)					
60~64 歲	34.0	55.1	50.5	55.8	34.9
65 歲以上	7.8	21.8	13.2	30.7	11.3
全國失業率 (%)	5.0	5.3	6.0	3.4	4.7

資料來源：行政院主計處、勞委會、美國人口資料局「2003 World Population Data Sheet」。

附註：美國、南韓、新加坡為 2002 年資料，日本、德國為 2001 年資料，法國為 2000 年資料。

德國、法國為 2002 年資料；日本、美國、南韓及新加坡為經季節調整數字。

至於延長退休給付年齡方面，在以選舉掛帥的民主國家中，並不易成功，建議借鏡日本在 1994 及 2001 年的改進措施經驗，採滾動式分年延長給付年齡及逐步削減早期退休給付方式（如圖 3.3），既不會造成退休人潮，亦達延長給付年齡之目的。

綜前所述，我國公務人員退休撫卹基金由於成立較晚，大部分（95%）仍仰賴各級政府編列預算支應，加上退休門檻低，無任何早期退休或再就職之減額限制，未來隨著退休年齡年輕化，擇領或兼領月退休者將迅速增加，退休撫卹負擔仍難以舒緩，建議除學習其他國家採滾動式分年延長給付年齡，對再就業者及早期退休者減額支付外，並因應高齡化社會來臨，倡導退休者再就業政策，降低高齡者對退休制度之依賴為未來努力方向。

圖 3.3 日本公務員延長退休給付年齡及逐步削減早期退休給付圖

○1941 年 4 月 1 日以前出生 (2000 年達 60 歲者)

60 歲	65 歲	配偶者 65 歲
加給年金額	加給年金額	
職域加給額	職域加算額	
厚生年金相當額	厚生年金相當額	
定額	老齡基礎年金 (本人分)	
		老齡基礎年金 (配偶者分)
←特別支給の退職共済年金→		←本來支給の退職共済年金→

○1941 年 4 月 2 日至 1943 年 4 月 1 日出生 (2001~2002 年達 60 歲者)

60 歲	61 歲	65 歲	配偶者 65 歲
	加給年金額	加給年金額	
	職域加給額	職域加算額	
	厚生年金相當額	厚生年金相當額	
	定額	老齡基礎年金 (本人分)	
			老齡基礎年金 (配偶者分)

○1943 年 4 月 2 日至 1945 年 4 月 1 日出生 (2003~2004 年達 60 歲者)

60 歲	62 歲	65 歲	配偶者 65 歲
	加給年金額	加給年金額	
	職域加給額	職域加算額	
	厚生年金相當額	厚生年金相當額	
	定額	老齡基礎年金 (本人分)	
			老齡基礎年金 (配偶者分)

○1945 年 4 月 2 日至 1947 年 4 月 1 日出生 (2005~2006 年達 60 歲者)

60 歲	63 歲	65 歲	配偶者 65 歲
	加給年金額	加給年金額	
	職域加給額	職域加算額	
	厚生年金相當額	厚生年金相當額	
	定額	老齡基礎年金 (本人分)	
			老齡基礎年金 (配偶者分)

○1947 年 4 月 2 日至 1949 年 4 月 1 日出生 (2007~2008 年達 60 歲者)

60 歲	64 歲	65 歲	配偶者 65 歲
	加給年金額	加給年金額	
	職域加給額	職域加算額	
	厚生年金相當額	厚生年金相當額	
	定額	老齡基礎年金 (本人分)	
			老齡基礎年金 (配偶者分)

○1949 年 4 月 2 日至 1951 年 4 月 1 日出生

60 歲	65 歲	配偶者 65 歲
	加給年金額	
	職域加給額	職域加算額
	厚生年金相當額	厚生年金相當額
		老齡基礎年金 (本人分)
		老齡基礎年金 (配偶者分)

圖 3.3 日本公務員延長退休給付年齡及逐步削減早期退休給付圖（續）

○1953 年 4 月 2 日至 1955 年 4 月 1 日出生

61 歲	65 歲	配偶者 65 歲
	加給年金額	
職域加給額	職域加算額	
厚生年金相當額	厚生年金相當額	
	老齡基礎年金（本人分）	
		老齡基礎年金（配偶者分）

○1955 年 4 月 2 日至 1957 年 4 月 1 日出生

62 歲	65 歲	配偶者 65 歲
	加給年金額	
職域加給額	職域加算額	
厚生年金相當額	厚生年金相當額	
	老齡基礎年金（本人分）	
		老齡基礎年金（配偶者分）

○1957 年 4 月 2 日至 1959 年 4 月 1 日出生

63 歲	65 歲	配偶者 65 歲
	加給年金額	
職域加給額	職域加算額	
厚生相當	厚生年金相當額	
	老齡基礎年金（本人分）	
		老齡基礎年金（配偶者分）

○1959 年 4 月 2 日至 1961 年 4 月 1 日出生

64 歲	65 歲	配偶者 65 歲
	加給年金額	
職域加給額	職域加算額	
厚生相當	厚生年金相當額	
	老齡基礎年金（本人分）	
		老齡基礎年金（配偶者分）

○1961 年 4 月 2 日至 1963 年 4 月 1 日出生

65 歲	配偶者 65 歲
加給年金額	
職域加算額	
厚生年金相當額	
老齡基礎年金（本人分）	
	老齡基礎年金（配偶者分）

資料來源：日本人事院

附註：1.加給年金額：投保 20 年以上，若有需扶養 65 歲以下配偶或 18 歲以下子女時之給付。

2.職域加算額：相當對從事公務員年資之職業給付。

3.老齡基礎年金：投保 25 年，年滿 65 歲之國民年金給付。

4.厚生年金相當額：投保期間在一個月以上之被保險人在有資格領老齡基礎年金（國民年金）時，得受領之老年厚生年金。





## 第四章 公共部門規模變動對經濟之影響

### 第一節 公共部門改造運動

近十餘年來，我國公共部門受雇員工人數，由 1992 年的 82.6 萬人降至 2002 年的 78.9 萬人，減少 3.7 萬人（-4.5%），其中尤以公營事業機構陸續民營化而大幅減少 6.0 萬人居首。

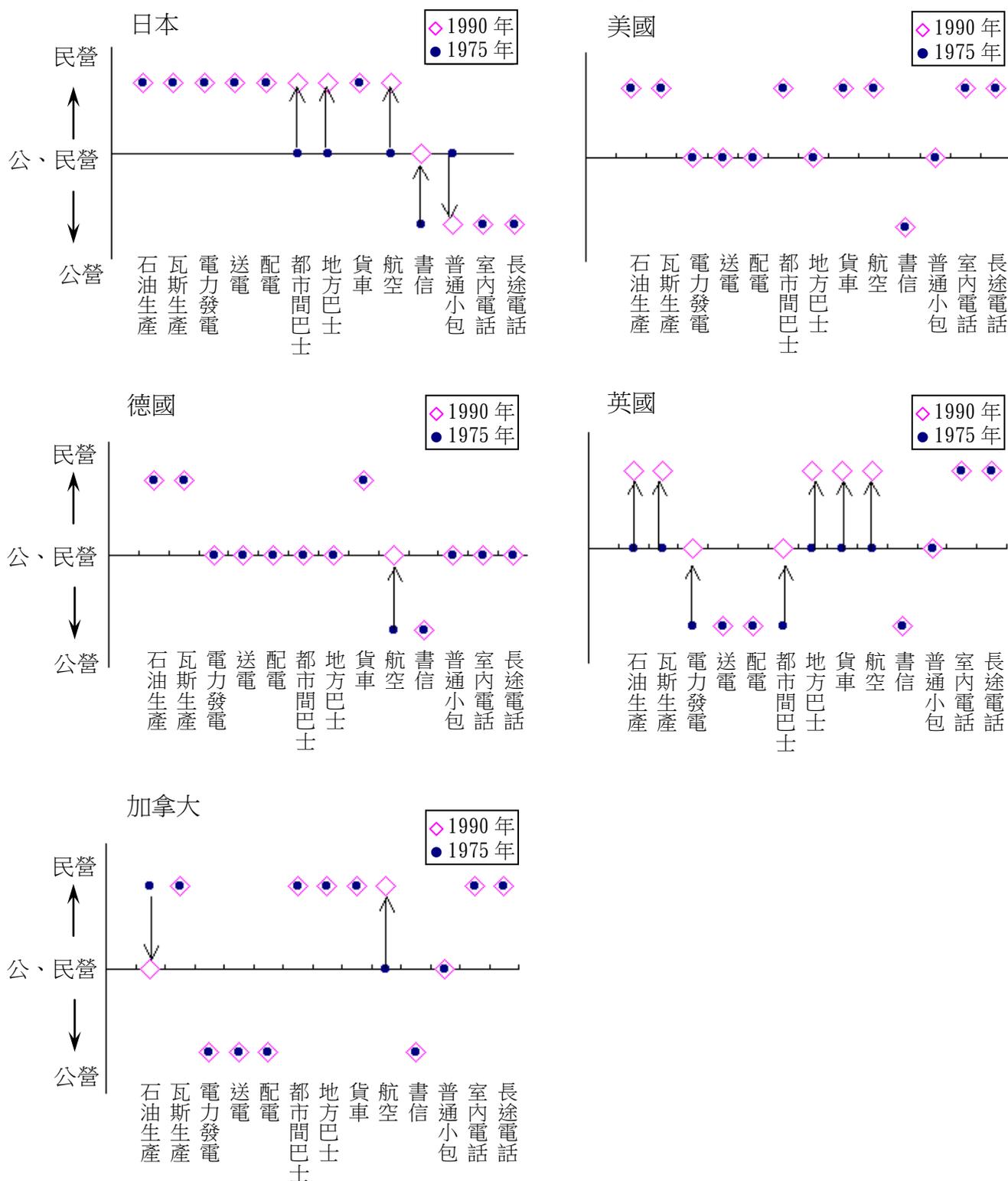
公營事業民營化風潮係在 1983 年，由美國總統雷根與英國首相奈契爾夫人聯手帶動的全球私有化運動（The privatization movement），一方面加速各國公營事業民營化腳步，一方面也促進了政府公共事務委託民間辦理之潮流（註9；林建山，2002），依據 OECD「限制鬆綁與民營化」報告，有關日本、美國、德國、英國、加拿大等在 1975 至 1990 年民營化進展如圖 4.1，其中以英國改革成效最為顯著。

而國內在全球化的衝擊下自不能倖免於外，自 1979 年第二次石油危機後，我國一系列的經濟自由化及私有化政策，如利率、匯率、貿易、投資及產業自由化政策逐步展開，若以石油、電力、高速公路、電信、糖業等公營事業獨占性產業開放民營企業經營期程為例，在石油市場上，政府除於 1987 年開放民間加油站設立，1994 年進一步開放民間設立輕油裂解工廠，並許可石化業具有蒸餾、煉製、精煉、摻配等設備之業者可於一定限度內自由進口及銷售油品後，1999 至 2001 年則逐步開放燃料油、航空燃料油、液化石油進口及油品全面進口，完全打破舊有公營企業專營制度；電力方面，1995 年開放第一階段民間設立發電廠作業；公民營電廠同時並存；高速公路營運路權上，則於 1990 年由統聯客運成為首家加入高速公路長程城際間營運之民營運輸業者；且自 2001 年臺汽公司民營化後，我國城程際間營運已完全由民營企業專營，另 2002 年政府亦開放砂糖進口，取消臺糖公司之砂糖售價管制措施，使國內砂糖價格回歸自由市場機制，有關我國私有化的整體績效整理如圖 4.2。

---

註 9：參考文獻 7

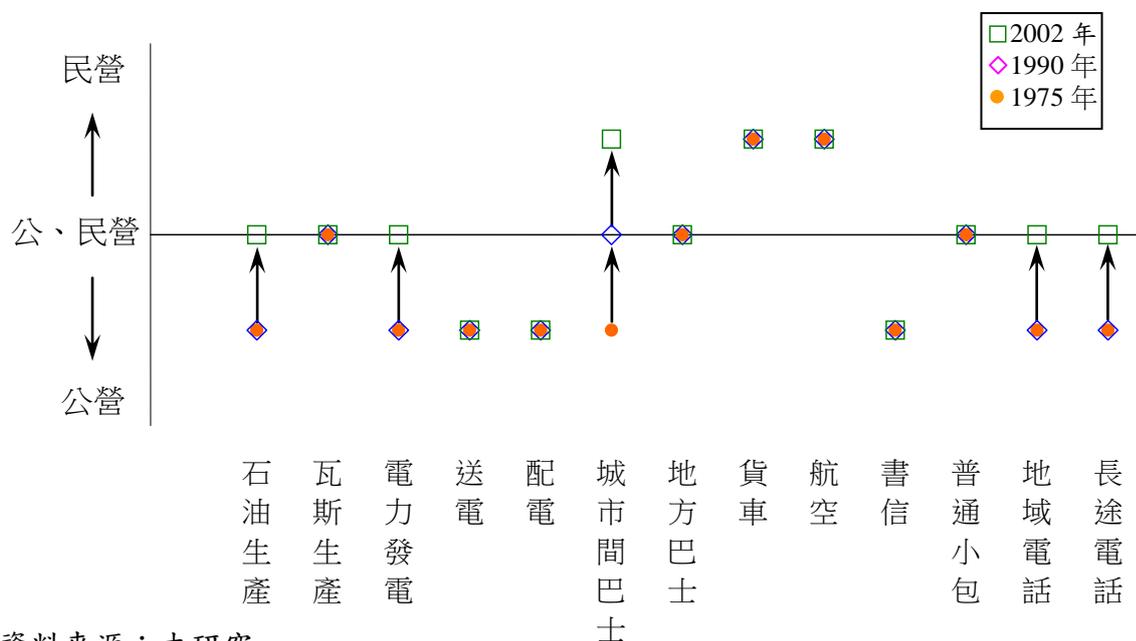
圖 4.1 各國公共事務開放民營的進展



資料來源：日本經濟企劃廳，「平成 12 年度年次經濟報告」，1999，  
[http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je00/wp-je00fu-2-2-1\(3\)fz.html](http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je00/wp-je00fu-2-2-1(3)fz.html)。

備註：橫軸係指公、民營企業均可參與營運，橫軸下方為公營企業專營，上方則為僅有民營企業營運。

圖 4.2 我國公共事務開放民營化的進展



資料來源：本研究

備註：橫軸係指公、民營企業均可參與營運，橫軸下方為公營企業專營，上方則為僅有民營企業營運。

## 第二節 我國公營事業民營化成果

至於我國公營事業民營化雖遲至 1989 年開始推動，惟迄今已先後完成中國石油化學公司、中國產物保險公司、中華工程公司、中國鋼鐵公司、陽明海運公司、液化石油氣供應處、彰化商業銀行、榮民氣體廠、第一商業銀行、華南商業銀行、臺灣中小企業銀行、臺灣產物保險公司、臺灣航業公司、臺灣人壽保險公司、退輔會岡山工廠、臺灣土地開發公司、臺灣肥料公司、中國農民銀行、交通銀行、高雄銀行、臺北銀行、臺北市政府印刷所、臺灣新生報業公司、臺灣汽車客運公司、臺灣中興紙業公司、臺灣機械公司、中央再保險公司、臺灣省農工企業公司、臺灣鐵路貨物搬運公司、退輔會食品工廠、榮民製藥廠及臺鹽公司等 32 家事業單位（詳表 4.1），以及唐榮公司所屬運輸處、鋼鐵廠、機械廠之公路車輛部與軌道車輛部移轉民營。

表 4.1 已移轉民營之公營事業

原主管機關	事業名稱	民營化基準日
經濟部	中國石油化學公司	830620
	中華工程公司	830622
	中國鋼鐵公司	840412
	臺灣肥料公司	880901
	臺灣中興紙業公司	901016
	臺灣機械公司	901119
	臺灣省農工企業公司	920101
	臺鹽公司	921114
財政部	中國產物保險公司	830505
	中國農民銀行	880903
	交通銀行	880913
	中央再保險公司	910711
交通部	陽明海運公司	850215
	臺灣汽車客運公司	900701
	臺灣鐵路貨物搬運公司	920101
臺北市 政 府	臺北銀行	881130
	臺北市政府印刷所	891231
原臺灣 省政府	彰化商業銀行	870101
	臺灣產物保險公司	870122
	臺灣中小企業銀行	870122
	華南商業銀行	870122
	第一商業銀行	870122
	臺灣航業公司	870620
	臺灣人壽保險公司	870630
	臺灣土地開發公司	880108
新聞局	臺灣新生報業公司	891231
退輔會	液化石油氣供應處	850316
	榮民氣體製造廠	870101
	岡山工廠	870801
	食品工廠	920128
	榮民製藥廠	920628
高雄市政府	高雄銀行	880927

資料來源：行政院經濟建設委員會

附註：①榮民製藥廠已於92年6月28日完成招標作業，現正與投資人協議相關後續事宜。

②本表統計至92年11月止。

另結束營業單位則有退輔會農業開發處等 17 家公營事業（詳表 4.2），至於已編列預算積極推動民營化或已列有民營化時間者，計有中油公司等 14 家事業單位（詳表 4.3）；另有關臺糖公司、中華郵政公司、臺灣省自來水公司等 3 家公司之民營化方案則積極檢討中。

表 4.2 已結束營業之公營事業

原主管機關	事業名稱	結束營業日
退輔會	農業開發處	810211
	海洋漁業開發處	820101
	冷凍加工廠	820430
	臺中港船舶中心	840301
	榮民製毯廠	850630
	彰化工廠	851031
	榮民礦業開發處	860430
	榮民化工廠	860630
	楠梓工廠	870930
	榮民印刷廠	880331
	臺北紙廠	880831
	臺中木材加工廠	890731
	臺北鐵工廠	891031
	桃園工廠	901231
塑膠工廠	920701	
新聞局	臺灣電影文化事業公司	881031
經濟部	高雄硫酸銦公司	911231

資料來源：行政院經濟建設委員會

附註：本表統計至 92 年 11 月止。

表 4.3 未來公營事業民營化計畫

主管機關	事業名稱	民營化時程
行政院	中央銀行	維持公營
經濟部	中油公司	921231
	漢翔公司	921231
	中船公司	921231
	唐榮公司	930831
	臺電公司	941231
	臺糖公司	檢討中
	臺灣省自來水公司	檢討中
財政部	臺灣菸酒公司	930731
	合作金庫	931231
	臺灣銀行	951231
	土地銀行	951231
	中央信託局	951231
	中國輸出入銀行	維持公營
	中央存款保險公司	
	財政部印刷廠	
交通部	中華電信公司	921231
	臺灣鐵路管理局	960630
	中華郵政公司	檢討中
	交通部基隆港務局	俟「港務局設置及監督條例」定案後再調整
	交通部臺中港務局	
	交通部高雄港務局	
	交通部花蓮港務局	
退輔會	龍崎工廠	930630
	榮民工程事業管理處	930630
勞委會	勞工保險局	依其組織法規定將成立「中央社會保險局」
衛生署	中央健康保險局	配合全民健保改進措施，適時檢討

資料來源：行政院經濟建設委員會；行政院主計處。

附註：本表統計至 92 年 11 月止。

### 第三節 我國公營事業民營化對經濟之影響

鑑於近十年來公共部門削減主要來自於民營化成果，因此本節將探討公營事業民營化對國內經濟之影響。

檢視公營事業民營化績效可由公司規模、獲利能力、員工生產力、股利發放、財務結構、償債能力、經營能力等不同領域進行探討，惟若僅就民營化前後之公司獲利觀察，依「公營事業民營化前後經營績效與員工動向調查」（註10；洪德生，2002）中，選取1994年至1999年間具有上市公司財務資料之中石化等18家民營化事業，比較其民營化前後三年獲利能力變動情形，在扣除所屬產業平均值，以消除產業景氣因素後，發現除台肥、中國產物保險、台汽、台開信託以外，餘14家民營化後之事業，民營化後的表現普遍較民營化前好（如表4.4），其中以台航、台壽最為突顯，中石化、交銀、北銀、高雄銀也表現相當亮麗。而其中表列數值為正者是指民營化之前表現比同業好，民營化後更擴大同業間之差距；至於民營化之前表現較同業差者，民營化後亦勵精圖治，縮小與同業間之差距。顯示公營事業民營化後，僅管所屬產業面臨甚於以往競爭壓力，但由於企業獲利的動機變強，加上經營的自主性提高，經營成效普遍比民營化前為佳。

---

註10：參考文獻8

表 4.4 公營事業民營化前後獲利能力變動概況-扣除產業景氣

單位：％、元

事業單位	民營化 表現	資產 報酬率 (稅後息 前)	淨值 報酬率 (稅後)	營業 毛利率	營業 利益率	稅前 淨利率	稅後 淨利率	每股盈餘 (元)
中石化公司	++	5.6	7.4	11.7	12.6	10.5	11.4	1.2
中華工程公司	+	0.8	-5.7	11.6	10.8	3.6	3.9	-1.3
中國鋼鐵公司	+	1.6	3.4	2.8	3.3	3.3	3.5	0.5
陽明海運公司	?	1.5	-0.5	-2.8	-1.6	0.9	0.6	0.2
台灣航業	++++	9.0	15.1	17.4	19.2	32.3	29.4	2.1
台肥公司	-	-0.3	-1.5	5.0	4.4	-13.9	-13.3	-1.4
彰化銀行	+	0.2	-0.7	2.3	4.2	2.6	2.0	-0.3
第一銀行	+	0.3	0.2	1.6	3.1	2.2	3.0	0.0
華南銀行	+	0.3	1.1	2.8	4.2	3.3	3.7	0.4
農民銀行	+	0.3	3.6	4.4	5.2	5.4	3.9	-0.1
交通銀行	++	0.7	6.3	8.2	9.9	11.0	9.8	1.0
台北銀行	++	0.4	3.7	9.2	8.5	6.8	6.0	0.3
高雄銀行	++	0.5	8.3	6.6	7.6	8.4	7.2	1.2
中國產險公司	-----	-6.3	-7	-47.5	-30.4	-30.7	-23.2	-1.9
台灣產物保險	+	0.7	-0.5	1.1	2.2	1.3	1.1	-0.1
台灣人壽	+++	3.5	43.9	16.1	9.2	9.0	8.1	7.1
台灣中小企銀	--	-0.2	-8.0	-6.3	-6.2	-7.8	-4.8	-1.5
台開信託	-----	-1.7	-43.4	-27.7	-23.2	-25.6	-26.1	-3.8
<b>平均值</b>	<b>+</b>	<b>0.9</b>	<b>1.3</b>	<b>0.9</b>	<b>2.4</b>	<b>1.3</b>	<b>1.5</b>	<b>0.2</b>
<b>標準差</b>		<b>3.1</b>	<b>16.1</b>	<b>15.6</b>	<b>12.0</b>	<b>14.1</b>	<b>12.6</b>	<b>2.2</b>

資料來源：洪德生，2002「公營事業民營化前後經營績效與員工動向調查」。

附註：1.表列數字為各事業各年財務指標扣除當年同業平均值後，以民營化後三年之平均值減民營化前三年平均值，扣除產業景氣之財務指標為正（負）值者，表示比同業之同期表現來得好（差），該研究將上述指標進行平均後初步認定，+（-）值愈多表該事業民營化表現愈好（差），？表示不顯著。

2.資產報酬率=稅後淨利/平均資產總額\*100

淨值報酬率=稅後淨利/平均淨值\*100

營業毛利率=營業毛利/營業收入淨額\*100

營業利益率=營業利益/營業收入淨額\*100

稅前淨利率=稅前淨利/營業收入淨額\*100

稅後淨利率=稅後淨利/營業收入淨額\*100

每股盈餘=(稅後淨利-特別股股利)/加權平均已發行股數

至於民營化後對我國公、私部門人力及產出之影響，由表 4.5 觀察，1992 年至 2002 年我國民間部門勞動力比率因公營單位轉入後逐漸提升，十年來增加 1.9 個百分點，但其產值占 GDP 比率則增加 5.3 個百分點，且以其民營化前後三年獲利能力（扣除產業景氣因素）大部分提升的情況，顯見隨民營化

的推動，藉著市場機能的運作，確能提升更佳之經濟價值。

表 4.5 公共部門民營化後公、私部門對經濟之影響

單位：%

	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年
<b>人力占勞動力比</b>											
公共部門	11.4	11.6	11.0	10.9	11.0	10.8	10.2	9.9	9.8	9.8	9.5
民間部門	88.6	88.4	89.0	89.1	89.0	89.2	89.8	90.1	90.2	90.2	90.5
<b>產值占 GDP 比</b>											
公共部門	22.9	22.4	21.6	21.1	20.2	19.8	19.3	19.0	18.3	18.6	17.6
民間部門	77.1	77.6	78.4	78.9	79.8	80.2	80.7	81.0	81.7	81.4	82.4

資料來源：行政院主計處、本研究。

附註：①係指我國公共部門人力含短期、臨時聘僱及兼職人員。



## 第五章 研究結論與建議

本文之公共部門受雇員工定義採 OECD 建議之最廣義範圍，涵括各級政府、學校、公營事業機構及作業組織，其統計對象包括公務機關正式職員、公立學校教職員、公營事業機構及作業組織人員、約聘人員、技工及工友等永續或定期任用人員，不含國防人員及短期或臨時聘僱及兼職人員，惟國際比較部分，因部分國家含臨時聘僱人員或國防人員，為使比較基礎益趨周延，則會納入短期、臨時聘僱人員或國防人員，至於人事費則依「中央政府總預算編審辦法」規定之範圍，包括各級政府行政機關（含國防部）、公營事業附屬單位及非營業基金附屬單位預算。而臨時人員因無退休撫卹問題，且係業務費項下編列經費支應，故仍不包含業務費項下編列之臨時人員人事費用。

有關本文研究結論及建議，彙整如次：

### 第一節 研究結論

- 一、自 1992 年以來，OECD 國家公共部門人力占勞動力比率約在 10 至 20 個百分點間，且多數呈遞減趨勢，如德國、紐西蘭、加拿大、芬蘭、澳洲約縮減 1.5 至 4.7 個百分點；而美國及荷蘭之公共部門受雇人員雖增加，但因民間勞動力同步走高，其占勞動力比率則持平走穩；西班牙則因公共部門人力劇增 17.7%，致占勞動力比率仍微幅上揚 0.6 個百分點。我國公共部門人力占勞動力比率若含計短期或臨時聘僱人員為 9.5%，2002 年估計若再含國防人力則約 12%，對勞動市場貢獻略低於 OECD 等工業國家的水準。
- 二、若不含國防、職工、駐衛警察及兼職短期聘僱人力，僅就中、日編制內公務人力及長期任用聘僱人力比較，則日本公共部門人力約 430 萬人，我國為 62.5 萬人，其占勞動力比率分別為 6.4% 及 6.3%，不相上下，至於公共部門人力占全國人口比率，日本為每千人配置 34 個公務人力，高於我國的 28 個公務人力。

三、我國與日本公務人力扣除公營事業、國防及行政法人員額之機關別比較，其中我國公立學校教師配置比例為 43.3%，高於日本 11.3 個百分點，警政人力為 16.5%，亦高於日本 3.9 個百分點，而日本一般行政之公務人力則高於我國 12.5 個百分點，衛生社福及醫療之配置比例亦超過 4.6 個百分點，顯示我國在教育及警政之公務人力配置高於日本，惟日本在一般行政、衛生社福及醫療之配置高過我國。

四、近年來我國公共部門人力占勞動力比率（含短期約聘僱人力，不含國防人力）尚未達 10%，若含國防人力，據估計約 12%，低於美國 14%，但不含公營事業之公共部門人事費占 GDP 比率為 9%，高於美國 7.7%，主要因海峽兩岸軍事對峙，我國國防人事負擔重，以 2001 年我國國防人事費占公共部門人事費比率為 12%，遠高於美國之 5%（依美國普查局 10 月薪俸調查資料估算），若以不含公營及國防之公共部門人事費占 GDP 比率觀察，兩國均介於 7.1% 至 7.7% 之間。至於我國與荷、德之不含公營事業之公共部門人事費占 GDP 比率比較，雖近年我國國防支出占中央政府總預算支出約 15% 左右，亦較荷、德國防支出占中央政府總預算支出之 4% 重，但荷、德因退撫保險費率高，致 1998 年不含公營事業之公共部門人事費占 GDP 比率均約 9.3%。

五、因日本在第二次世界大戰前，大部分的受雇者（含私部門）已享有國家老年年金保險的保障，其公務人力之退休撫卹大部分已轉移至共濟組合基金，加上本文無法納計特別會計之恩給及年金，因此中、日人事費比較以不含退休撫卹的規模較有意義。2001 年我國不含退休撫卹的公共部門人事費為 9,419 億元，占 GDP 比率為 9.9%，高過日本 1.7 個百分點，主要因我國國防人事費較日本負擔重，2001 年我國國防人事費占公共部門人事費比率為 12%，高於日本之 2%，可見兩國國防負擔之懸殊。此外由日本中央政府一般會計預算內涵，發現其人事費僅占一般會計預算總額比率不到 8% 的規模，另其補助費、委託費及轉入其他會計等二項的比率則高達八成五，顯示很多補助公益法人或其他法人的人事費應遠

高於本文估計數，此種特殊現象雖招致外界移花接木的批評，不過因應公務民營潮流，縱使現階段委辦單位仍有很多具國家公務員身分之職員，未來符合一定要件後，亦得變更為非國家公務員身分，其人事成本自會逐漸回歸市場，減少國庫負擔，甚值得我國借鏡。

- 六、2002年我國中央政府總預算與日本中央政府一般會計人事費（含退休撫卹）結構比較，差異不大，其現職人員待遇約占人事費六成，加班、值班費約占2%，惟退休、退職因公務人員退休撫卹基金成立較晚，致我國預算支付負擔為29%，高於日本的23%，且日本公務人力除了此職業年金保障外，尚有國民年金的老年養老保障。
- 七、由中日地方政府人事費（含退休撫卹）結構比較發現二國現職人員待遇及其他給與合計約占八成，而保險方面，日本地方財政負擔約占總預算13%，高於我國的3.8%，主要因其各種醫療、老齡、殘障、死亡及失業等社會保險完善，加上我國地方政府未編足健保費，積欠健保費所致，另日本之退休、職財源負擔已部分轉嫁共濟組合基金，其支出金額僅占8.3%，低於我國的17.5%。
- 八、我國行政機關、公立學校職員及公營事業機構人力年齡分布，2002年五十歲以上人員占22%，與澳洲20.6%相近，低於日本25.9%，荷蘭27.7%及芬蘭29.3%，顯示我國50歲以上具退休資格比率不若日本、荷蘭、芬蘭等國家嚴重；惟我國因公教人員依規定任職滿25年且年滿50歲以上退休者，軍職服現役二十年以上或服現役十五年以上且年滿六十歲者，即可擇領或兼領月退休金，不但退休門檻相當低，加上無任何退休再就職或早期退休之減額限制，如此慷慨的退休制度將促使公務人員早日退休，若不及早改革軍公教退休制度，調升退休門檻或施以減額的配套措施，由於40至49歲之人員比例較1991年大幅成長15個百分點，十年後若匯集現年40至49歲之潛在退休人潮，最多可能有45%的現職公務員具有退休資格，縱使因各級政府預算額度限制退休人數，但前陣

子媒體刊載教師向行政院長申訴無法退休的鏡頭將一再重演，折損政府形象甚巨。

九、一般而言「退休年齡」與「領養老年金年齡」不盡相同，在日本雖無退休年齡規範，但公務人員退職年齡約在 58 至 60 歲之間，而領取退休金年齡已分別於 1994 及 2001 年提高至 65 歲，其他如荷蘭、芬蘭也規定在 65 歲方可領取養老年金，至於澳洲的職域退休金雖規定 55 歲可一次領取，但屬社會保障之老年退休金則規定男性滿 65 歲，女性滿 63 歲（2000 年已修正自 2013 年提高為 65 歲）才可領取，因此學習歐美國家將月退休給付年齡延長及對退休再就職或早期退休者增設減額條件為近期內刻不容緩的改革政務。

十、公共部門人力的保險，一般係由政府及被險人共同負擔，雖各國保險制度、給付項目及限制條件不盡相同，但與退休制度完善的國家相較，我國公務人員退休撫卹基金之提撥率法定上限 12% 及實際保險費率為 8.8%（93 年 1 月已調高為 9.8%），均屬低費率負擔，依目前提撥率觀之，其中政府負擔 65%，被保險人負擔 35%，較日本 14~19%、德國 19.1%、法國 16.4%、荷蘭 23.8%、瑞士 14~36%、美國 12.4%（表 3.31）為低，縱使和四小龍之一南韓比較，雖費率與韓國相近，但被保險人負擔比南韓公務員少 15 個百分點，加上南韓有 55 至 59 歲未再就業者之早期退休減額及退休再就業減額規定，且因應現代人壽命延長趨勢，預計在 2033 年將全額退休給付延長至 65 歲給付，即可顯現我國公職人員退休制度之寬鬆。目前我國公務人員退休撫卹制度尚稱國內最完善之退休制度，由於費率仍有調漲空間，為作為未來其他職域之表率，除了可調升法定上限外，亦須視基金收益及提撥支付情形適時調整實際保險費率（93 年 1 月已調高為 9.8%），俾使保險制度達自給自足目標。

十一、至於民營化後對我國公、私部門人力及產出之影響，1992 年至 2002 年我國民間部門勞動力比率因公營單位轉入後逐漸提升，十年來增加 1.9 個百分點，但其產值占 GDP 比率則增加 5.3 個百分點，且以其民

營化前後三年獲利能力（扣除產業景氣因素）大部分提升的情況，顯見隨民營化的推動，藉著市場機能的運作，確能提升更佳之經濟價值。

## 第二節 研究建議

公共部門之人力規模與人事負擔互為因果關係，人力配置與制度若未能及時銳意革新，國家財政及政府整體資源配置勢必難有改善的一日，謹依據本文研究結果，綜合歸納幾點政策建議及業務改進意見如次：

一、公共部門人力配置：因國防需要，據估計我國公共部門含國防，短期約聘僱及永續或定期任用人員占勞動力比率約 13%，高於荷蘭及德國的 11%；若剔除國防、職工、短期約聘僱及公營事業人力，僅就公務機關、公立學校及長期聘僱人力之中日人力結構比較，發現我國公立學校教師及警政人力配置高於日本，而日本之一般行政、衛生社福及醫療之配置高過我國，因此建議未來各類公務人力配置之調整重點有三：

（一）公立學校教師：現階段我國與日本在國小及國中之生師比差距未及 1 個百分點，高級中學及高等教育則分別相差 4.4 及 2.0 個百分點，惟高等教育部分，因近年我國大專院校過度擴張，加上繼續研究所深造者日增，致高等教育在學率普遍較其他國家高，惟高等教育傾向鼓勵私人興學，因此僅有高級中學部分較需進一步增置公立學校師資，以提高教學品質。而在國小部分，因近年隨著女性教育年數增加及勞動參與率提升，婚育年齡後延，使育齡婦女總生育率（平均每位產齡婦女一生所生嬰兒數）由 1992 年 1.7 人降至 2002 年 1.3 人，少子化情形將影響未來義務教育師資之需求，以 2002 年小學粗在學率、班級數及教師員額規模，推估 2009 年，在不增班及師資情況下，國小生師比可降為 15.1 人，平均每班學生人數 24.8 人，未逾 25 人，人口結構的變化在不增師資情況下，即可維持教育品質的提升，因此建議未來十年內公立學校師資增額除高中教育可增額外，在高等

教育鼓勵私人興學原則下，應凍結國小教師增額，甚可施予轉職教育訓練，進而轉銜高級中等教育服務。

(二) 警政人力：2002 年我國平均每位警政人員服務人口數為 283 人，略低於日本的 310 人，與前述我國警政人力配置比例高於日本 3.9 個百分點的分析相符，惟國內警察服務內容較日本繁雜，向為人所垢病，加上依行政院主計處於 2001 年所辦之「國民生活指標重要性評估調查」顯示，將衡量國人生活福祉之所有調查項目區分為健康、環境、社會安全、經濟安定、家庭生活、工作、學習、社會參與及文化休閒等九個領域觀察，攸關治安之社會安全重視度最高，滿意度卻最低，且「很不滿意」及「不太滿意」比例超過五成，顯示公共安全仍屬國人最重視及迫切改善的施政領域，因此現階段警政人力配置比例雖高過日本，惟仍可維持目前規模，不縮減警政員額。

(三) 行政人力：在一般行政機關部分，不管 1990 年代中期實施之「行政革新方案三年人力精減 5% 計畫」或後期精省作業，只是減緩公務人力增加，並未真正達到政府瘦身目標，主要原因在於新機關成立、業務屬性不同及人員移撥不易，需增置員額所致，未來為肆應國家發展需要及符合組織改造潮流，建議改造計畫可不拘泥於各機關齊頭式精簡窠臼，改以先整併部會，不刪除員額，再藉由機關用人彈性及內部組織機動性調整之放寬，並輔以轉職訓練，以減少員額之擴充，進而達到小而美政府之改造目標。

二、公共部門人事費負擔：綜合本文之人力及人事費負擔整編結果，估計我國行政機關及教育人員平均每人每月薪資負擔為 5.7 萬元，由於人事費範圍涵蓋部分非屬現職人員之兼職酬金、退休退職人員慰問金外，尚隱含健保、公保及退撫之政府負擔部分，其金額將略高於實際領取金額。另有關未來控制政府人事費膨脹之建議有：

- (一) 依 1996 年行政院主計處內部報告（註11）建議，為避免各級政府人事費（不含公營事業）膨脹，排擠其他政務支出，其最適規模以控制在 GDP 之 10% 為宜，近幾年由於部分退撫負擔轉移至退撫基金，故尚能控制在 9.5% 上下。若以此觀念類推，則現階段含計公營事業之公共部門人事費實宜控制在 GDP 之 12% 為宜。
- (二) 2001 年我國國防人事費占公共部門人事費比率為 12%，遠高於美國 5% 及日本 2%，且同年退輔會所編列之國軍志願役退除役、士官退休給付支出即占中央政府退休撫卹支出的八成，未來在兵役制度的改革，除了考量國防安全的基本兵力外，亦須就國家財政負擔能力及軍人安養長期負擔支出進行審慎評估。
- (三) 我國人事費負擔除了國防因素外，最重要癥結在於公務人員退休撫卹基金成立過晚，由各級政府逐年編列預算支付之人事退撫支出負擔相當沈重，每年仍須負擔 2 千億元，且隨著退休年齡年輕化趨勢，擇領或兼領月退休人數迅速累積，及 40 至 49 歲人員比例較 1991 年大幅成長 15 個百分點等因素，公務人員退休制度若不加速改革，未來退休撫卹支出將成為拖垮國家財政之最重要因素，建議除了承前述結論八、九、十，莫再延宕領取月退休年齡之調升，退休再就職及早期退休者之減額改革措施外，因現行公務人員退休撫卹基金之提撥率法定上限及實際負擔費率與其他國家比較尚屬低費率，為作為其他職域之表率及維持自給自足目標，未來可調升現行退撫基金提撥率的法定上限 12%，並視基金收益及提撥支付情形，調整實際保費負擔。
- (四) 世界各國之退休制度改革：延長退休給付年齡方面，在以選舉掛帥的民主國家中，並不易成功，建議借鏡其他國家的改進措施經驗，採滾動式分年延長給付年齡及逐步削減早期退休給付方式，既不會造成退休人潮，亦達延長給付年齡之目的。

---

註 11：參考文獻 10

(五) 對於公務人力退撫改革除了制度面革新外，引導退休人員再就業及搭配再就職減額措施，也是抑制退撫支出膨脹之有效方案。2003 年我國 60 至 64 歲勞動參與率為 34.0%，65 歲以上則僅 7.8%，高齡者勞參率遠低於日本、美國及南韓，其 2003 年 60 至 64 歲勞動參與率均逾 50%，日本、南韓較其全國勞參率低 6 至 7 個百分點，美國因全國平均勞參率較高，約低 16 個百分點。另 65 歲以上勞參率南韓為 30.7%、日本 21.8%、美國 13.2% 亦較我國高出 5 至 23 個百分點不等。由於拜醫療科技進步之賜，高齡者予人的刻板印象正在扭轉之中，大多數 60-64 歲的前高齡者身體機能與活動能力依然良好，為避免過度依賴退休制度，應建立更完善之社會服務及再就業仲介資訊網，俾善用公共部門高齡者人力及工作經驗，尤其是勞參率相對多數國家明顯偏低的 60-64 歲年齡層，以提高其對社會與經濟之參與。

三、人事統計之改進建議：歷經整編現有公共部門人力與人事費負擔之過程，茲彙整幾點該領域政府統計編算或陳示之改進意見如次：

(一) 建立完整之公務人力統計：2000 年以前，銓敘部之公務員範圍包含各級政府行政機關、公營事業機構、衛生醫療機及公立學校教職員；後基於教師數與教育部發布之數字常有歧異（前者為年底數，後者為學年度數），且教師在法令上是否具公務員身分仍有爭議，爰自 2001 年經考試院院會同意，不再涵計各級公立學校之校長及教師於全國公務員數內，惟為與國際比較及估算政府人事負擔，建議與教育部協商，直接轉入教育部資料，俾使我國員額統計與人事預算統計更能相互為用。

(二) 2002 年公務人員退休撫卹基金年報之身分別分類計有政務人員、公務人員、教育人員、軍職人員，建議其配合銓敘統計分類細分成行政機關（含衛生醫療、公立學校職員）、公營事業二類，俾配合此二

類不同之薪資水準作退撫分析。此外，增列 50 歲以上單一年齡之投保人數統計，作為地方政府補助款估算及預算籌編之需。

- (三) 為使各級政府預算編列更具透明化，建議台北市政府總決算之「歲出人事費支出彙總表」之用途別科目和中央政府及縣市一致，將「本機關人事費」予以分類，或建立對照表，俾助資料彙整及自我評估之需。

## 附錄一 關鍵字

- 1.公務機關：係指國家或地方自治團體行使公權力、落實政策推動之基本組織體，依法包括行政機關、民意機關、司法機關、考試機關及監察機關等，惟為確實掌握個別公務機關之職掌範圍，通常亦包括各該機關所管理之政事型的特種基金。
- 2.公營事業機構及作業組織：係指由國家或地方自治團體獨資，或與民間合資，其投入資本或基金本金超過百分之五十、財務獨立自主且自負盈虧之經營體，通常係指所管理之業權型的特種基金。
- 3.公立學校：係指依各級學校法規定，由國家或地方自治團體設立之各級學校。
- 4.行政法人：係指除國家及地方自治團體等公法人外，依據法律成立，且能自主其人事與財務事宜之公法人。
- 5.補助及委託費：係指除政府間之補助外，公務機關對公私合營事業、私人企業、財團法人、社團法人及自然人等提供政策輔導、資助及業務委託辦理等支出。
- 6.技工：指依事務管理規則僱用之編制內非生產性之技術工友（含駕駛）。
- 7.職工：包括技工、工友、正式工員、船員等。
- 8.勞動力：指在資料標準週內年滿 15 歲可以工作之民間人口，包括就業者及失業者。
- 9.受雇者：指為薪資或其他經濟報酬而受雇者，並分為私人僱用者及受政府僱用者二類。
- 10.恩給（日本一般會計）：係指公務員服務在一定年限以上而退職或死亡時與因公傷病而退職或死亡時，為使本人與其遺族的生活安定，中央、地方公共團體所支付的年金。在撫卹金上，分為對舊軍人的軍人撫卹金與對文官的文官撫卹金的這兩種。另外，撫卹金制度在昭和 38 年以後全面性地

統合納入共濟制度，該制度的受給者現在則已變成只以在 37 年 12 月以前退職或死亡的本人或遺族為對象。

11. 年金保險（日本）：在職域保險上，有以一般受雇者為對象的厚生年金保險（昭和 61 年 4 月以後則包含船員保險）與各種共濟合作社（除了醫療保險的各共濟合作社外，還有農林漁業團體職員共濟合作社）。在地域保險上則有國民年金。此外，根據厚生年金保險法的規定，還有厚生年金基金與農民年金基金：前者是由平常僱用一千人以上的事業所成立厚生年金保險的被保險者，代理厚生年金保險的部分老人年金的給付，也進行附加給付的支給；後者是以國民年金的被保險者且符合一定要件的農民做為被保險者，進行經營移讓年金與農民老人年金的支給等。舊公共企業體（日本鐵道、日本電信電話、日本香菸產業）的各共濟合作社在平成 9 年 4 月併入厚生年金保險。

## 附錄二 2002 年日本獨立行政法人一覽表

主管機關	法人名稱
內閣府	獨立行政法人國立公文書館、獨立行政法人駐留軍等勞動者勞務管理機構（2002 年 4 月改制）
總務省	獨立行政法人通信綜合研究所、獨立行政法人消防研究所、獨立行政法人統計中心（2003 年 4 月改制）
財務省	獨立行政法人酒類綜合研究所、獨立行政法人造幣局、獨立行政法人國立印刷局（2003 年改制）
文部科學省	獨立行政法人國立特殊教育綜合研究所、獨立行政法人大學入學考試中心、獨立行政法人國立奧林匹克紀念青少年綜合中心、獨立行政法人國立女性教育會館、◎獨立行政法人國立青年之家、◎獨立行政法人國立少年自然之家、獨立行政法人國立國語研究所、獨立行政法人國立科學博物館、獨立行政法人物質及材料研究機構、獨立行政法人防災科學技術研究所、獨立行政法人航空宇宙技術研究所、獨立行政法人放射線醫學綜合研究所、獨立行政法人國立美術館、獨立行政法人國立博物館、獨立行政法人文化財研究所、◎獨立行政法人教員研習中心
厚生勞動省	獨立行政法人國立健康及營養研究所、獨立行政法人產業安全研究所、獨立行政法人產業醫學綜合研究所
農林水產省	獨立行政法人農林水產消費技術中心、獨立行政法人種苗管理中心、獨立行政法人家畜改良中心、獨立行政法人肥飼料檢查所、獨立行政法人農藥檢查所、獨立行政法人農業者大學、獨立行政法人林木育種中心、獨立行政法人鮭魚、鱒魚資源管理中心、獨立行政法人水產大學、獨立行政法人農業技術研究機構、獨立行政法人農業生物資源研究所、獨立行政法人農業環境技術研究所、獨立行政法人農業工學研究所、獨立行政法人食品綜合研究所、獨立行政法人國際農林水產業研究中心、獨立行政法人森林綜合研究所、獨立行政法人水產綜合研究中心
經濟產業省	◎獨立行政法人經濟產業研究所、獨立行政法人工業所有權綜合情報館、◎獨立行政法人日本貿易保險、獨立行政法人產業技術綜合研究所、獨立行政法人製品評價技術基盤機構
國土交通省	獨立行政法人土木研究所、獨立行政法人建築研究所、獨立行政法人交通安全環境研究所、獨立行政法人海上技術安全研究所、獨立行政法人港灣空港技術研究所、獨立行政法人電子航法研究所、獨立行政法人北海道開發土木研究所、獨立行政法人海技大學校、獨立行政法人航海訓練所、獨立行政法人海員學校、獨立行政法人航空大學校、汽車檢查獨立行政法人（2002 年 9 月改制）
環境省	獨立行政法人國立環境研究所

資料來源：1.楊秀娟，2001，行政院研考會

2.日本電子政府總合窗口，2003，<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/ref4.htm>

附註：①未標明改制時期者均係 2001 年 4 月 1 日改制。

②標示◎者乃非公務員型之獨立行政法人。

③厚生勞動省所屬國立醫院、療養所預定於 2005 年改制為獨立行政法人。

## 附錄三 2002 年日本特殊法人一覽表

種類別	法人名稱
1. 全額政府出資法人 (43 法人)	水資源開發公團、地域振興整備公團、森林開發公團、農用地整備公團、石油公團、運輸施設整備事業團、日本鐵道建設公團、新東京國際機場公團、日本道路公團、環境事業團、國際協力事業團、社會福祉醫療事業團、年金福祉事業團、金屬礦業事業團、中小企業事業團、日本國有鐵道清算事業團、簡易保險福祉事業團、勞動福祉事業團、北海道東北開發公庫、沖繩振興開發金融公庫、國民金融公庫、環境衛生金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、中小企業信用保險公庫、住宅金融公庫、公營企業金融公庫、日本開發銀行、日本輸出入銀行、海外經濟協力基金、國民生活中心、公害健康被害補償預防協會、日本育英會、國立教育會館、日本藝術文化振興會、日本私立學校振興及共濟事業團、傳播大學學園、日本體育及學校健康中心、心身障害者福祉協會、◎日本中央競馬會、日本貿易振興會、◎國際觀光振興會、日本勞動研究機構
2. 政府部分出資法人 (23 法人)	首都高速道路公團、阪神高速道路公團、本州四國連絡橋公團、住宅及都市整備公團、動力爐及核燃料開發事業團、宇宙開發事業團、科學技術振興事業團、農畜產業振興事業團、僱用促進事業團、◎商工組合中央金庫、帝都高速度交通營團、◎日本菸產業株式會社、◎電源開發株式會社、◎關西國際機場株式會社、◎日本電信電話株式會社、日本原子力研究所、理化學研究所、◎奄美群島振興開發基金、國際交流基金、日本學術振興會、◎社會保險診療報酬支付基金、亞洲經濟研究所、新能源及產業技術總合開發機構
3. 非政府出資法人 (10 法人)	◎北海道旅客鐵道株式會社、◎東日本旅客鐵道株式會社、◎東海旅客鐵道株式會社、◎西日本旅客鐵道株式會社、◎四國旅客鐵道株式會社、◎九州旅客鐵道株式會社、◎日本貨物鐵道株式會社（以上係由日本國有鐵道清算事業團出資，除東日本、東海及西日本以外為全額出資）、◎國際電信電話株式會社、◎(財)日本船舶振興會、◎日本勞動者住宅協會
4. 無資本金法人 (8 法人)	勞動者退職金共濟機構、北方領土問題對策協會、◎農林漁業團體職員共濟組合、地方競馬全國協會、農業者年金基金、日本腳踏車振興會、日本小型汽車振興會、◎日本傳播協會

資料來源：日本電子政府的總合窗口，2003，<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/ref4.htm>

附註：①84 個特殊法人中，有 63 法人職員具公務人員身分，不具公務人員身分者以◎標記。

②公團係指公營企業機構。

## 附錄四 2002 年日本認可法人一覽表

主管機關	認可法人名稱
內閣府	汽車安全運轉中心、警察共濟組合、總合研究開發機構、通信及傳播機構、地方公務員災害補償基金、地方職員共濟組合、都職員共濟組合、指定都市職員共濟組合（10 組合）、全國市町村職員共濟組合連合會、地方公務員共濟組合連合會、都道府縣議會議員共濟會、市議會議員共濟會、町村議會議員共濟會
總務省	平和祈念事業特別基金
財務省	日本銀行、◎日本稅理士會連合會、◎日本公認會計士協會、預金保險機構、日本萬國博覽會記念協會、通關情報處理中心、各省各廳等的共濟組合（24 組合）、國家公務員共濟組合連合會、◎日本菸產業共濟組合、◎日本鐵道共濟組合
文部科學省	海洋科學技術中心、公立學校共濟組合
厚生勞動省	◎日本紅十字社、厚生年金基金連合會、石炭礦業年金基金、醫藥品副作用被害救濟及研究振興調查機構、◎中央勞動災害防止協會、◎中央職業能力開發協會、日本障害者僱用促進協會、◎全國社會保險勞務士會連合會
農林水產省	◎農業共濟基金、◎漁船保險中央會、◎全國農業會議所、◎全國農業協同組合中央會、農林漁業信用基金、蔬菜供給安定基金、海洋水產資源開發中心、農水產業協同組合儲金保險機構、生物系特定產業技術研究推進機構
經濟產業省	◎日本商工會議所、◎全國中小企業團體中央會、◎全國商工會連合會、纖維產業構造改善事業協會、情報處理振興事業協會、基礎技術研究促進中心、產業基盤整備基金
國土交通省	汽車事故對策中心、機場周邊整備機構、海上災害防止中心、造船業基盤整備事業協會、日本下水道事業團

資料來源：日本電子政府的總合窗口，2003，<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/ref11.htm>

附註：①87 個認可法人中，有 72 個法人職員具公務人員身分，不具公務人員身分者以◎標記。

## 附錄五 中央政府總預算編製作業手冊

用途別預算科目分類定義及計列標準表

第一級科目	第二級科目	定義	計列標準
一、人事費		凡各機關、學校有關民意代表、政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員及技工、工友等現職人員之相關待遇（含退休）經費屬之。	
	1 民意代表待遇	凡立法委員等民意代表之歲費、公費及依法聘用之助理人員待遇補助等屬之。	依現行全國軍公教員工待遇支給要點等規定之標準核實計列。
	2 政務人員待遇	凡總統、副總統及依憲法規定由總統提名，經立法院等民意機關同意任命之（如監察委員、考試委員、大法官）、或由行政院長提請總統任命之人員，含特任、特派人員及其相當職務人員、各部會政務次長與其相當職務人員及比照簡任十三職等以上職務人員支領之月俸（或薪俸）、公費（或加給）等待遇屬之。	同右。
	3 法定編制人員待遇	凡各機關編制內職員、軍、警人員、聘用人员與學校之教、職員及依組織法律聘用人员支領之薪俸、加給等待遇屬之。	同右。
	4 約聘僱人員待遇	凡各機關、學校因業務需要，依「聘用人員聘用條例」及「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」規定聘、僱人員支領之酬金及聘請兼任教師支給兼課鐘點費屬之。	依通案或經行政院專案核定支給標準核實計列。
	5 技工及工友待遇	凡各機關、學校依事務管理規則報奉核准之技工及工友支領工餉、加給等待遇屬之。	依現行全國軍公教員工待遇支給要點規定標準核實計列。
	6 獎金	凡各機關、學校有關民意代表、政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員及技工、工友等現職人員依相關規定支領之各項獎金（含月退休人員年終慰問金）屬之。	依現行法令規定標準核實計列。

第一級科目	第二級科目	定義	計列標準
	7 其他給與	凡各機關、學校有關民意代表、政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員及技工、工友等現職人員依相關規定支領之各項費用(如軍職人員主副食與服裝、婚喪及生育補助、子女教育補助、休假補助、車票費補助等)補貼、因公傷殘死亡慰問金及福利互助結算金屬之。	依現行法令規定標準核實計列，並得統籌核列。
	8 加班值班費	凡各機關、學校法定編制人員、約聘僱人員及技工、工友，以及民意代表助理等員工超時加班、不休假加班及值班等屬之。	依規定並按實際需要核實計列。
	9 退休退職恩給給付	凡各機關、學校有關第一屆資深中央民意代表及政務人員支領之退職金、司法官支領之退養金，與法定編制人員因退休、資遣所支領之舊制退撫給付(含退休人員及支領年撫卹金之遺族子女教育補助費、殮葬補助等給付)，以及支付技工、工友退職給付不敷數屬之。	依規定並按實際需要統籌核實計列。
	1 0 退休離職儲金	凡各機關、學校有關政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員、技工、工友等現職人員依法提撥之退休、離職儲金、勞工退休準備金、積欠工資墊償基金等屬之。	依規定按薪資數額核算計列。
	1 1 保險	凡各機關、學校有關民意代表、政務人員、法定編制人員、依法令約聘僱人員與技工、工友等現職人員及退休人員應由政府負擔之公保、軍保、勞保、健保保費補助(含眷屬保險)之給付屬之。	依規定並按實際需要核實計列。
	1 2 調待準備	凡依軍公教人員待遇調整政策估計之人事費用準備屬之。	係依政策需要覈實計列，惟執行時仍應按實際支用性質歸屬於前述各項人事費科目項下。

## 參考文獻

### 中文部分：

1. 黃介良，1997，「退休基金的投資策略及其資產配置」，公務人員退休撫卹基金季刊第五期。
2. 盧建旭，1999年，「各國政府機關員額及類別之比較研究」。
3. 施能傑，1999年，「各國政府人事費分析」。
4. 「銓敘統計年報」，81~91年度，銓敘部。
5. 「中華民國教育統計」，81~91年度，教育部。
6. 「公務人員退休撫卹基金統計年報」，91年度，公務人員退休撫卹基金。
7. 林建山，2002年，「公營事業民營化政策績效之比較評量」，主計月刊 no.553。
8. 洪德生，2002，「公營事業民營化前後經營績效與員工動向調查」。
9. 楊秀娟等六人，2002年，「日本獨立行政法人制度在我國適用之可行性」，行政院研考會。
10. 「我國政府人事費及員額統計分析報告」，2002年，行政院主計處。
11. 「全國公務人員人事資訊統一代碼本」，2003年，行政院人事行政局。
12. 「公營事業民營化推動情形」，2003年，行政院經濟建設委員會。
13. 「業務導覽」，財政部國庫署，2003年，<http://210.69.165.254/business/annuity/ch3.asp>。
14. 陳新民，2003年，新創「行政法人」制度－行政組織精簡的萬靈丹？  
<http://www.npf.org.tw/publication/cl/092/cl-r-092-010.htm>。
15. 「中央政府總預算編製手冊」，93年度，行政院主計處。
16. 各級政府總預算、總決算書。
17. 經濟部國營事業委員會，<http://www.moeacnc.gov.tw/default.html>。
18. 「中華民國教育統計」，92年，教育部統計處。
19. 「教育統計指標之國際比較」，92年，教育部統計處。
20. 「內政統計年報」，92年，內政部統計處。
21. 「中華民國社會指標統計」，90~91年，行政院主計處。
22. 「財政統計年報」90~91年，財政部統計處。
23. 蔡宏昭，1994年，「日本的國家老年年金保險制度」。

### 日文部分

24. 日本經濟企劃廳，「平成12年度年次經濟報告」，1999，  
[http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je00/wp-je00fu-2-2-1\(3\)fz.html](http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je00/wp-je00fu-2-2-1(3)fz.html)。
25. 「財政統計」，1994~2002年，日本財務省主計局調查課。
26. 「日本統計年鑑」，1994~2002年，日本總務省統計局。
27. 「地方財政白書」，1994~2002年，日本總務省。
28. 「公務員白書」，2000年，2001年，2002年，日本人事院，<http://www.jinji.go.jp/top.htm>。

參考文獻

29. 「日本教育白書」，2001年，2002年，日本文部科學省，。
30. 「特殊法人的情報公開制度」，電子政府總合窗口，2003年，  
<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/chap1.htm>。
31. 「公益法人制度」，日本總務省，2003年，<http://www.koeki-data.org/home.htm>。
32. 「公益法人概況調查報告」，總務省，2003年，  
<http://www.soumu.go.jp/daijinkanbou/kanri/h15koueki/mokuji.html>。

**英文部分：**

33. Netherland，Official Stat，Spring 1997。
34. 「Highlights of public sector pay and employment trends：2002 update」，  
[http://www.oalis.oecd.org/oalis/2002doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM\(2002\)7](http://www.oalis.oecd.org/oalis/2002doc.nsf/LinkTo/PUMA-HRM(2002)7)。
35. 「Measuring public employment in OECD countries：sources, methods and results」，  
<http://www.oecd.org/dataoecd/48/7/1910752.pdf>。
36. New approaches to multi-pillar pension systems：What in the world is going on?, Louise Fox, world bank & Edward palmer, June 2000，<http://www.issa.int/pdf/helsinki2000/topic3/2fox-palmer.pdf>。
37. 「Social Security Programs Throughout the World, 1999」，2003，美國社會保障署，  
<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>。
38. 「Government Finance Statistical Yearbook 2002」，International Monetary Fund.