

# 公務人力年齡結構分析及 對人力資源管理的意涵

施能傑\*

## 《摘要》

人力資源管理研究領域近年來積極倡議重視人力資本的影響性，此與組織人口學有其諸多近似性，認為組織內部人力資源眾多個人特性與背景所構成的整體性圖像，對員工行為或態度可能更具影響力。現有文獻上鮮少對政府部門狀況進行系統性和長期變化性的分析，本文聚焦於年齡結構，分析二〇〇一至二〇〇八年間全國行政機關和衛生醫療機關非醫事人力的公務人員變化狀況，細分為全國、一般行政部門簡薦委公務人力、警察官人力和各級政府行政部門等四類說明之。最後部分根據前述的事實發現，討論其對幾個人事政策與管理，以及民主治理面向上的重大意涵，供有興趣研究者或主管機關進一步思考因應對策。

[關鍵詞]：組織人口學、年齡結構、行政人員、警察人員

---

邀稿論文。

\* 國立政治大學公共行政學系教授兼系主任。

人力資源管理研究領域近年來積極倡議重視人力資本的影響性，認為組織內人力資源是否具備某些知識、能力、技能和經驗，甚至包括人格、聲譽、證明等等，是會影響其工作行為和績效（Davenport, 1999; Lepark & Snell, 1999；蔡秀涓，2004）。人力資本理論和受到忽略的組織人口學（organizational demography）其實有其諸多近似性，早在一九八〇年初 Jeffrey Pfeffer（1983, 1985）即首先倡議要重視組織人口學對組織人力資源管理的效用，他稱（1983: 303）：「（組織）人口學指涉根據年齡、性別、教育程度、服務年資或居住地、種族和相關社會特質等基本特性，所形成的人力組成方式」。組織人口學是瞭解和分析組織內部人力資源眾多個人特性與背景所構成的整體性圖像，他認為這些人口結構特性既是客觀可直接衡量的資料，和許多組織行為理論所依賴的主觀察覺性概念相較，對員工行為或態度可能更具影響力。

然而，即使是國外的研究文獻，對組織人力結構特性的研究依舊相對不多，台灣人力資源管理或組織行為研究文獻上也同樣極少（例外如蘇國賢、陳心田、葉匡時，1999），部分原因與研究者難以取得個別組織內部人口基礎資料有關。對照而言，台灣政府部門許多部會出版的年度業務統計中雖然包括其人力資源狀況，各政府組織人事部門也都有詳細的內部人力資源特性資料，但卻鮮少有系統性和長期變化性的研究分析，施能傑（1998）早先曾對各級政府內許多人力結構的長期變化進行初步分析，是少數的文獻。

本文首度運用政府組織人口學的研究觀點，但僅聚焦於「年齡」此一重要組織人口學或人力資本理論所提的概念，分析二〇〇一至二〇〇八年間全國行政機關和衛生醫療機關非醫事人力的公務人員變化狀況。選定年齡此一人口特性，主要是其與人力資源管理和政府治理的重大課題關係密切（詳本文最後部分的討論），年齡也幾乎是國內外政府部門各種人力統計最常出現的變項，因此，人力資本和人口學研究可以先以此為出發，再擴及如性別等其他的人口特性概念。選定行政機關和非醫事人力分析，不包括公營事業機構和學校，乃因為行政機關和衛生行政機關是政府與民眾間互動的主體場域，是民眾形成政府印象的主要來源。

本文主要使用的統計資料是考試院銓敘部出版的年度「銓敘統計」，該年報將行政機關公務人員中分為簡薦委任人員和警察人員兩類，約聘雇和技工友等人力不在分析之列（本文所稱簡薦委公務人員也排除年報包括的雇員）。最後，統計年報

內的細部分類資料，二〇〇一年起有相當變化，為求資料一致性，本文僅分析二〇〇一年至二〇〇八年的資料。另外，當分析更細部的各縣市政府資料時，尚使用行政院人事行政局網站上提供的地方公務人力統計資料。

本文以下的分析分為兩大部分，第一部分是平均年齡變化與現況的事實陳述，細分為全國、一般行政部門簡薦委公務人力、警察官人力和各級政府行政部門等四類說明之。第二部分是根據前述的事實發現，討論其對幾個人事政策與管理面向上的重大意涵，供有興趣研究者或主管機關進一步思考因應對策，本文主旨不包括提出作者的具體主張。

## 壹、全國公務人員平均年齡

表 1 顯示 8 年期間全國平均年齡狀況變化的幾個現象：

- 一、目前全國 338,305 位公務人員的平均年齡為 43.19 歲，增加 1.1 歲，年增率約是 0.37%。
- 二、公營事業目前約有 7.3 萬公務人員，平均年齡是 48.02 歲，遠超過全國，其變化幅度也大，年增率約是 0.77%；如果和二〇〇〇年前趨勢相同，生產事業平均年齡最高。
- 三、公立學校職員目前有 24,702 人，幾年來的平均年齡一直都在 43 歲區間內，變化並不顯著。
- 四、衛生醫療機關公務人員（含醫事人員）目前有約 2.1 萬人，平均年齡是 41.09 歲，雖低於全國，但增加速度最快，年增率是 1.37%。
- 五、行政機關公務人員（含簡薦委、雇員和警察人員）目前約有 22 萬人，其平均年齡是 41.72 歲，年增率約是 0.41%。一九六八年後行政機關平均年齡持續下降至一九九五年的最低值（37.03 歲），此後開始持續增高迄今。

進一步就本文關切的行政機關而言，有幾點說明：

- 一、一般行政機關內簡薦委官職等人員的平均年齡，目前是 43.12 歲，長期以來，一直都略高或相當於全國平均值，和十年前相比較，增加 2.1 歲，年成長率 0.51% 也高於全國數值。

二、一般行政機關內警察人員的平均年齡一向是最低，目前是 38.78 歲，但是和一九九五年比較，卻快速增加了 6.7 歲，不過最近四年間的變化相對緩慢。

三、衛生醫療機構如僅計算簡薦委人員，目前約有 3,600 人，平均年齡則高至 46.05 歲，對照二〇〇一年時 8,111 人的平均 40.34 歲而言，增加速度非常快速。

表 1 全國公務人員平均年齡

	全國	行政機關			衛生醫療機構	公營			公立學校
			簡薦委人員	警察人員		生產事業	交通事業	金融事業	
1978	39.7	41.92					40.27		37.32
1984	39.32	39.26				43.05	39.33	36.9	39.03
1988	39.72	38.51				43.92	41.01	38.4	39.81
1994	39.33	38.54	40.96	33.39		45.8	42.8	39.86	42.13
1995	39.16	37.03	39.57	32.04		45.99	41.93	39.26	39.35
1996	39.66	37.59	39.96	32.4		46.31	42.56	39.63	39.86
1997	39.94	38.01	40.31	32.94		46.79	43.06	39.84	39.94
1998	40.76	38.89	41.02	34.14		47.86	44.25	40.43	40.6
1999	40.99	39.33	41.29	34.98		48.35	44.74	41.56	40.34
2000	41.2	39.87	41.56	35.99		48.73	45.32	41.87	40.07
2001	42.09	40.54	42.69	36.35	37.49	45.56			43.26
2002	42.02	40.51	42.48	36.5	37.78	45.56			43.27
2003	42.16	40.75	42.58	37.04	38.13	45.9			43.02
2004	42.52	40.98	42.6	37.64	38.6	46.71			43.07
2005	42.59	41.33	42.84	38.21	39.41	47.25			42.5
2006	42.88	41.51	43.03	38.44	39.99	47.78			42.9
2007	43.1	41.66	43.1	38.68	40.55	48.14			43.33
2008	43.19	41.72	43.12	38.78	41.09	48.02			43.71

說明：二〇〇〇年前公立學校包括含教師，公營事業機構區分為三類分別計算，行政機關包括衛生醫療機構。

資料來源：彙整自相關年度銓敘統計之表 3。

## 貳、一般行政機關各官職等平均年齡

表 2-1 及 2-2 顯示，一般行政機關過去多年來，各官等和各職等公務人員的平均年齡狀況，<sup>1</sup> 茲說明如下：

表 2-1 行政機關簡薦委公務人力年齡結構（一）

職等	年齡 (歲)	2001	2003	2005	2007	2008	2008 人數	2001		2008	
								男性	女性	男性	女性
1		36.81	36.87	36.86	35.95	34.54	3,367	36.05	37.12	35.56	34.10
2		37.87	39.48	39.86	40.68	41.26	2,468	37.46	38.06	41.04	41.35
3		35.24	35.23	36.37	36.61	35.88	11,299	35.16	35.31	34.79	36.82
4		37.75	38.08	38.5	39.83	40.18	7,791	38.60	37.12	39.25	40.72
5		43.58	43.07	43.24	43.61	43.92	28,953	44.59	42.25	44.71	43.09
6		40.28	39.13	38.01	37.89	37.72	19,438	41.92	38.62	38.60	36.94
7		42.3	42.8	43.01	43.16	43.26	30,468	44.19	39.74	44.21	42.34
8		46.16	45.66	45.62	45.66	45.81	17,353	47.35	42.42	46.97	43.63
9		48.04	47.63	47.67	47.95	48	14,178	49.36	44.20	49.41	45.42
10		50.95	50.41	50.47	50.97	50.99	3,372	51.87	46.34	51.96	47.90
11		52	52.02	52.12	52.28	52.19	2,753	52.78	48.08	53.17	49.14
12		53.27	53.5	54.32	54.67	54.44	1,311	53.95	48.68	55.14	51.09
13		52.75	52.29	53.16	54.21	53.78	511	53.38	47.76	54.67	50.88
14		55.77	56.14	56.85	57.83	57.19	869	56.39	51.85	57.86	53.81
簡任		52.15	51.97	52.31	52.81	52.65		52.98	47.66	53.61	49.3
薦任		43.49	43.21	43.22	43.29	43.31		45.51	40.18	44.83	41.46
委任		40.45	40.12	40.54	40.93	40.98		41.65	39.28	41.48	40.56
三類		42.66			42.99	43.01					

資料來源：彙整自各年期銓敘統計之表 15。

<sup>1</sup> 作者自己整理的資料庫內有二〇〇一年至二〇〇八年每年度的資料，但本文各表中僅提供部分年度，不過，並不影響讀者對長期變化的觀察。

表 2-2 行政機關簡薦委公務人力年齡結構（二）

年齡組 (歲)	簡薦委		簡任		薦任		委任	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008
40 以下	40.4	36.5	2.9	2.1	35.5	34.8	51.2	44.6
40-50	38.2	37.9	36.7	29.7	41	39.5	35	36.8
50 以上	21.4	25.6	60.4	68.2	23.5	25.7	13.8	18.6
55 以上	9.1	10.6	32.3	40.1	9.2	9.7	5.9	7

說明：各欄數字為該年齡組人力佔全部和各官等人力之比例。

資料來源：根據銓敘統計（2001，2008）表 17 所列資料重新歸類計算。

- 一、各官等人員平均年齡在觀察期間的變化並不顯著，簡任和委任官等各都增加約 0.5 歲，薦任官等則約降低 0.18 歲。不過，如對照更早的一九九五年時三個官等的平均年齡（36.56 歲、42.79 歲、51.83 歲），各官等成長幅度就較略多，特別是委任官等增加超過 4 歲。
- 二、簡任和薦任官等的平均年齡差距目前是 9.34 歲，較二〇〇一年時略增加；薦任和委任官等的差距目前則只有 2.33 歲，較二〇〇一年時減少。
- 三、目前各官等內最高和最低職等間的差距，簡任官等約為 5 歲（不計十四職等），薦任官等約是 11 歲，委任官等約是 9 歲。比二〇〇一年時的差距都更大。
- 四、第十四職等平均年齡是 57.19 歲，與平均年齡最低的第一職等差距約有 22.6 歲。
- 五、第一、三、六職等分別是三個平均年齡最低組，分別是 34.54 歲、35.88 歲和 37.72 歲，其他各職等平均年齡都超過 40 歲，第十職等以上都超過 50 歲，第十二職等（真正的主要主管職）最高有 54.44 歲。
- 六、第二和第四職等在 7 年間的變化最大，分別持續增加 3.4 和 2.4 歲，第一職等則相當不穩定的先增又迅速大幅降低。第六職等持續降低了 2.56 歲，第八和第九職等變化不大，其他各職等都略有增長，第十二職等以上則都增加了 1 歲以上。
- 七、各職等間平均年齡差距的狀況顯得不一。第七職等以下，接連兩個職等的差距顯得較大，第八職等以上的差距明顯縮小。例如，第二職等比第一和第三職等

相對年長 5 歲以上，第六職等比第五職等和第七職等皆年輕約 6 歲，其他職等間差距多約在 3 歲以下。二〇〇一年時則有相當不同的狀況，當時，第五職等平均年齡較高，和其高低職等間的差距最為明顯，第八職等以上各職等間所增加的幅度約略是 1 歲。

表 2-1 及 2-2 的資料尚呈現其他的現象。第一，平均年齡除了已呈現增長外，未來可能成長會更快，此可以從相關年齡組別內人數比例窺見。就簡薦委全部人員而言，二〇〇八年和二〇〇一年相比較，超過 50 歲以上所佔比例呈現成長，40 歲以下比例明顯減少，40 至 50 歲的比例也略微下降。這樣的模式，簡任官等的人更為明顯，目前有 68.2% 超過 50 歲和 40% 超過 55 歲，比 7 年前增加 8%，反之，40 至 50 歲比例減少 7%。薦任官等者也是 50 歲以上的比例增加，委任官等者 40 歲以上比例都增加，反而 40 歲以下比例下降了 6.5%。

第二，平均年齡在性別上也有差別。目前各職等女性平均年齡幾乎都低於男性（第二至四職等除外），而且職等愈高，同一職等的女性幾乎都低於男性 4 歲。和二〇〇一年相比較，女性平均年齡較低的現象是縮小的。委任官等平均而言差距最小。

附帶說明的是，全國衛生醫療機構內的簡薦委公務人員，這些人力基本上是服務於各級政府衛生行政部門，其總數呈現逐年快速下降，目前簡任官等（55 人）平均年齡是 53.65 歲，薦任官等（1,763 人）是 46.88 歲，委任官等（1620 人）則是 44.29 歲。和二〇〇一年的 52.09 歲、39.88 歲、40.84 歲對照，衛生行政人力的年齡增加甚快，也比一般行政機關內同官等人力的平均年齡為高。

## 參、警察官等階平均年齡

目前警察人員中各官等階的平均年齡狀況如表 3-1 及 3-2（不是所有警察官都在警政部門服務，目前總數 72,718 人中，服務於海巡部門中約有 1,700 人，服務於消防部門中約有 9,400 人），進一步說明如下：

- 一、各官等人員平均年齡在觀察期間的變化，除警監維持在 55 歲區間外，警正和警佐有相當的變動，警正平均年齡增加了 3.5 歲，而警佐則降低約 1.6 歲。
- 二、警監和警正官等的平均年齡差距目前達 14.2 歲（55.54 歲 vs. 41.37 歲），較二

○○一年時降低 4 歲；警正和警佐官等的差距目前則有 7.7 歲（41.37 歲 vs. 33.69 歲），較二○○一年時大幅增加。

三、目前各官等內最高和最低等階間的差距，警監官等約為 4.5 歲，警正官等約是 10 歲，警佐官等約是 15 歲。

四、平均年齡最高的警監一階是 59.57 歲，與平均年齡最低的警佐四階差距約有 34.4 歲。

五、平均年齡和官等階高低完全成正比（除了警監特階的署長外），警正四階以上各官等階平均年齡都超過 40 歲，警正一階以上各官等階即超過 50 歲，警監四階以上都超過 55 歲。

六、警正四階 7 年間平均年齡增加最多有 5.59 歲，相對地，警佐三階減少了 3.58 歲，警監二階也降低 2.2 歲。警佐二階狀況很特殊，前六年都持續增加，但今年反而大幅降低 5 歲。

七、各官等階間平均年齡差距的狀況顯得不一。警監各階間的差距不大，警正一、二階和其上下階的差別都超過 4 歲，而警佐一階和二階間差距最為明顯達 7.69 歲。

此外，表 3-1 及 3-2 資料也顯示，未來平均年齡可能會增加得更快，從相關年齡組別內人數比例可知，二○○八年和二○○一年相比較，35 歲以下比例大幅減少近一半，移轉至更高的年齡組，35 至 45 歲比例增長 16%，超過 45 歲以上所佔比例也大幅成長。警監官等的平均年齡會顯得更大，55 歲以上比例增加了 15%，年輕組比例大幅降低。警監官等 35 至 45 歲和 45 歲以上的比例皆大幅成長，警佐官等中 35 至 45 歲組的比例也增加更多（由於警察中女性人數比例尚不及 5%，因此性別的比較意義不明顯，表 3-1 及 3-2 未列示）。

表 3-1 警察官人力年齡結構（一）

等階	2001	2003	2005	2007	2008	2008 人數
佐四	23.33	24.10	22.78	25.71	25.13	1,633
佐三	29.58	27.64	26.52	25.42	26.00	6,493
佐二	32.63	34.78	35.71	35.14	30.50	1,569
佐一	36.22	35.15	36.31	37.68	38.19	15,293
正四	35.22	38.01	38.86	40.13	40.81	35,475
正三	40.78	40.66	40.68	41.11	41.36	8,614
正二	47.08	46.45	45.59	45.65	45.81	2,357
正一	49.92	49.30	49.69	50.29	50.61	1,050
監四	54.28	52.74	53.38	55.21	55.03	119
監三	55.89	54.48	53.99	54.32	55.21	84
監二	60.33	57.05	58.00	58.65	58.09	23
監一	58.93	56.71	57.00	56.25	59.57	7
特階					57.00	1
警監	55.89	53.86	54.20	55.23	55.54	
警正	37.86	39.21	39.74	40.81	41.37	
警佐	35.35	34.57	35.30	34.52	33.69	
警察	36.35	37.04	38.21	38.68	38.78	

資料來源：彙整自各年期銓敘統計之表 15。

表 3-2 警察官人力年齡結構（二）

年齡組 (歲)	警察官		警監		警正		警佐	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008
35 以下	51.4	26.3	0	0	42.3	13.4	57.1	51.1
35-45	33.8	49.8	36.7	29.7	38.8	55.1	31	40.2
45 以上	14.8	23.9	97.6	98.3	19	31.6	11.9	8.7
55 以上	2.2	2.1	47.6	62.8	3.3	2.8	1.4	0.2

說明：各欄數字為該年齡組人力佔全部和各官等人力之比例。

資料來源：根據銓敘統計（2001，2008）之表 17 所列資料重新歸類計算。

## 肆、各級政府行政機關平均年齡

表 4-1、4-2 及 4-3 是各級政府行政機關的平均年齡狀況，此處所指行政機關包括簡薦委人員與警察人員，主要的現象包括：

- 一、中央政府平均年齡目前最高是 43.08 歲，台北市政府最低，兩者相差 2.8 歲。此一現象在過去 7 年期間並無變化，只是二〇〇一年時高雄市政府平均年齡最高。
- 二、中央政府過去期間，平均年齡增加 2.6 歲，成長率最高。縣市政府和台北市政府約增加 1 歲，高雄市政府沒有明顯變化。對照一九九一年時的資料，中央政府約為 36.16 歲，高雄市政府約 37.36 歲，兩者持續增加的現象更為明顯。
- 三、就年齡組的比例觀之，各級政府未來都有持續增長的傾向，和二〇〇一年相對照，40 至 50 歲組和 50 歲以上的比例都有明顯或相當的增加（中央政府和縣市政府尤其明顯），35 歲以下比例都大幅降低，40 歲以下的比例也多減少約 10%。

當將縣市政府行政部門的公務人員分為縣府行政人員（不含學校和公營事業）、警察人員和衛生醫療機構人員，可有下列進一步的現象：

- 一、就縣市府行政領域而言，目前台北縣平均年齡最低（39.74 歲），屏東縣最高（44.32 歲），兩者差距 4.6 歲。多數縣市介於 43 至 44 歲之間，依序是雲林、苗栗、澎湖、台東、花蓮、南投、嘉義市、基隆市、台南縣、台中縣、彰化和宜蘭。這樣的模式在二〇〇三年也大致相同。觀察期間，澎湖縣平均年齡增加 2.52 歲居冠，彰化、台東和新竹市也有較明顯的增加，台中市相對略微減少了 0.31 歲。
- 二、就縣市警察領域而言，目前台北縣平均年齡也是最低（36.14 歲），台東縣最高（42.82 歲），兩者差距 6.7 歲。超過 42 歲的地方依序尚有台南市、屏東、嘉義縣和雲林，相對地，新竹縣、台中縣、宜蘭、台中市和桃園則依序低於 40 歲。這樣的模式在二〇〇三年則有些變化，觀察期間內，澎湖縣平均年齡增加 3.95 歲居冠，台東和嘉義也明顯增加，除了台北、桃園和台中市外，每個縣市平均年齡幾乎都增長超過 2 歲。

三、就縣市衛生醫療領域而言，目前台北縣平均年齡是最低（39.20 歲），新竹市和嘉義市最高（45.35 歲），兩者差距 6.1 歲。其他都市政府和台南縣、高雄縣、屏東與彰化也都是相對較高的地方。

四、就三類公務人員相比較而言，衛生醫療領域公務人員的平均年齡明顯較高，警察最低。

五、就縣市政府整體（包括行政機關、學校和公營事業）而言，台北縣明顯地最年輕（37.91 歲），併同桃園和台中市是三個平均年齡低於 40 歲的地方。屏東則是最年長的地方（43.09 歲），尙有不少縣市也緊跟其後。

表 4-1 各級政府行政機關（含警察）平均年齡（一）

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	人數	成長率
中央	41.46	41.67	42.17	42.36	42.69	42.97	43.06	43.08	89,052	3.91
縣市	39.82	39.73	39.74	40.02	42.39	40.45	40.62	40.71	98,869	2.24
北市	39.13	38.75	39.06	39.26	39.78	40.14	40.27	40.29	20,601	2.96
高市	42.11	41.30	41.53	41.68	41.78	41.93	42.13	42.31	9,918	0.47
金馬	40.47	40.90	41.14	41.50	42.11	42.35	42.90	43.06	1,175	6.40

資料來源：彙整自各年期銓敘統計之表 3。

表 4-2 各級政府行政機關（含警察）平均年齡（二）

年齡組	中央		縣市		北市		高市		金馬	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008	2001	2008
35 以下	29.7	18.5	34.5	22.9	38.5	29.9	20.8	17.5	36.0	24.2
40 以下	47.1	37.3	55.3	45.0	55.1	48.6	43.2	36.8	48.8	40.6
40-50	32.9	37.1	30.9	39.1	30.9	32.8	38.7	43.8	32.6	26.4
50 以上	19.9	25.5	13.9	15.9	14.0	18.6	18.1	19.3	18.6	33.0
55 以上	8.8	11.4	5.5	5.5	4.7	6.7	6.3	6.3	9.1	13.5

說明：各欄數字為該年齡組人力佔各級政府人力之比例。

資料來源：根據銓敘統計（2001，2008）之表 3 所列資料重新歸類計算。

表 4-3 各級政府行政機關（含警察）平均年齡（三）

	縣市政府整體				行政單位		警察局		衛生醫療	
	2003	2005	2007	2008	2003	2008	2003	2008	2003	2008
台北縣	37.71	38.46	38.05	37.91	39.76	39.74	35.58	36.14	39.57	39.2
宜蘭縣	39.90	40.59	41.17	41.58	41.73	43.00	37.82	39.31	41.39	41.51
桃園縣	38.51	39.03	38.52	38.46	40.03	40.28	36.06	36.41	40.34	40.14
新竹縣	40.35	40.54	40.91	40.97	41.79	41.87	37.14	39.63	42.39	42.38
苗栗縣	41.03	41.53	42.14	42.17	42.94	43.55	38.42	41.16	41.75	42.34
臺中縣	39.71	40.48	41.03	41.32	41.77	43.07	37.04	39.61	41.22	42.34
彰化縣	40.01	40.65	41.43	41.53	41.43	43.06	38.00	40.36	43.61	43.28
南投縣	40.91	41.32	42.06	42.45	42.24	43.36	39.46	41.88	41.23	41.9
雲林縣	41.77	42.01	42.51	42.54	43.07	43.88	39.95	42.46	41.78	41.39
嘉義縣	40.97	41.19	41.68	41.92	41.99	42.55	39.72	42.50	40.40	40.25
臺南縣	40.69	41.24	41.92	42.12	42.32	43.19	38.31	41.48	43.02	44.60
高雄縣	40.39	41.03	41.69	41.94	41.45	42.95	39.07	41.61	42.11	43.34
屏東縣	42.26	42.57	42.97	43.09	44.09	44.32	40.25	42.52	42.10	42.71
臺東縣	40.33	41.02	42.24	42.5	41.82	43.47	39.34	42.82	40.65	41.88
花蓮縣	41.01	41.65	42.25	42.49	42.58	43.4	39.64	41.87	41.48	42.33
澎湖縣	39.27	40.11	41.49	42.02	41.01	43.53	37.94	41.89	37.87	40.13
基隆市	40.55	41.21	41.85	42.24	42.36	43.20	38.59	41.33	40.96	42.03
新竹市	39.16	39.92	40.70	40.81	40.43	41.89	37.4	40.19	43.79	45.35
臺中市	40.05	40.18	39.54	39.77	42.15	41.84	38.28	38.62	42.52	43.37
嘉義市	40.97	41.36	41.91	42.22	42.38	43.30	39.02	41.65	44.37	45.23
臺南市	41.20	41.43	42.04	42.28	42.84	42.76	39.73	42.52	42.41	42.96
臺北市	39.63	40.24	40.82	40.93	42.38					
高雄市	41.89	42.09	42.48	42.65	42.84					
金門縣	42.39	42.80	43.25	43.37	42.38					
連江縣	40.56	41.12	42.65	43.15	42.84					

說明：縣市政府整體的統計對象包括行政機關、公營事業、衛生醫療和公立學校職員。各地方政府人數仍以行政機關為主體，北高兩市則有較多的衛生醫療人力。

資料來源：縣市政府整體彙整自各年期銓敘統計之表 10；行政、警察局和衛生醫療機構根據人事行政局網站上地方統計資料，自行重新歸類計算。

最後觀察的是，平均年齡和機關別之間的差異分析。二〇〇二年起銓敘統計年報中資料顯示，目前外交僑務機關內工作者的平均年齡最高（45.44 歲），交通行政和社會福利機關則緊隨在後，皆超過 44 歲，較行政機關的平均值都高。司法行政機關（42.15 歲）相對是警察行政以外最年輕者。相對於幾年前，各類機關平均年齡都增加了。

## 伍、人力資源政策與管理的重要課題

上述行政機關平均年齡相關變化狀況的事實分析，不同研究者或實務界或許會導出不同解釋和觀點，這正是本文希望引發更多後續研究討論的重要預期目的之一。本文僅提出幾個需要面對的重要課題：究竟有沒有年齡老化（ageing）的現象？如果確實有老化的趨勢，有兩個面向又值得重視，即對於政府人事政策和政府治理能力兩個層面有無重大意涵？

### 一、有邁向高齡化的現象嗎？

一般行政機關簡薦委人員平均年齡過去幾年來緩步增至目前的 43 歲，警察人員平均年齡則以較快速度增加至 38.78 歲。前者 45 歲以上年齡組別和後者 40 歲以上年齡組別的比例都有明顯增加，簡任官等和警監 55 歲以上組別所佔比例的增加幅度更爲明顯（各年齡組人力比例變化，如附圖）。衛生醫療機構內行政人員平均年齡更是快速增加至目前的 46 歲。此外，一般行政部門的新進人力平均年齡也呈現增長趨勢，包括高等各級考試、普通考試、初等考試和地方政府公務人員特考等及格者的平均年齡都持續增至二〇〇八年約 29 歲（考選部，2009）。因此，可以預見未來幾年，如果退離比例沒有太大變動，而且新近人力比例也無明顯增加時，兩類人員平均年齡會比目前增加更快，兩類的高階主管平均年齡目前也必然只繼續增加，不會下降。

這樣的年齡現象是否已達到 OECD 已經注意也開始討論的老化程度呢？根據該組織最近所提報告顯示，一九九五至二〇〇五年期間所調查國家已有老化現象，即雖然 40 至 50 歲人力比例是眾數組，但 50 歲以上比例並不少，而且增加甚大，同時公部門年輕工作者比例是低於私部門（OECD, 2007: 19）。再者，二〇〇五年

時，中央政府所屬工作者（不僅是公務人員）超過 50 歲以上所佔比例超過 30% 的包括瑞典、美國、挪威芬蘭和法國，超過 25% 者增加英國、荷蘭和日本，奧大利和葡萄牙是超過 20%，只有韓國和愛爾蘭最低（OECD, 2007: 20）。

台灣中央政府目前純公務人員超過 50 歲以上的比例約剛好超過 25%，所以，用該報告的標準，臺灣算是平均年齡不低的國家，也進入高齡化的行列，尤其高階主管群的年齡更是高齡化。此外，根據行政院勞工委員會統計資料換算（行政院勞工委員會，2009），二〇〇八年民間就業者中超過 50 歲以上是 21%，有 51% 在 40 歲以下，平均是 33.9 歲，一九九八年的平均年齡為 32.57 歲，政府公務人員平均年齡明顯高於民間就業者人口。如果再換一個角度，將高齡化泛指距離可申請退休的年數愈短時，台灣可能比 OECD 國家更邁向高齡老化的公務人力體系，因為國內公務人員可支領退休金的退休條件比起其他國家是更為寬鬆的，即同樣 50 歲的狀況下，有更多比例已符合可支領退休金（詳下）。

如果高齡化是趨勢，人力資源管理上經常引起關切的課題是：整體工作績效是否會下降？常見的觀點稱年齡和工作績效間關係是倒 U 型關係，即隨著年齡增長到某個門檻後，由於知識和技能未必能更新或體能下降，甚至因已進入工作生涯後段而降低工作意願等，個人的工作績效可能會降低；相對地，年齡較低的人力，亦可能因為尚未學習到成熟的工作技能、經驗，或者尚未充分被組織社會化等，其工作表現也未必會因有活力而必然較為優越。這是個尚無定論的爭議，也因此美國等許多國家訂有禁止年齡歧視法，不得純粹以年齡為強制退休或其他人事措施之唯一考量。

不過，衡諸臺灣社會和政府治理環境變動狀況是既快又多樣化的狀況，以及優厚的退休制度下，本文認為一般性行政部門公務人力年齡持續老化對於工作績效而言會有不利的影響。這樣的臆測又與中高階公務人員平均工作年資相當久有關，目前一般行政機關公務人員的工作年資平均約有 15 年，雖較二〇〇一年呈現略微下降趨勢（第十二和十四職等例外），但第九職等以上皆已工作超過 20 年，第十二職等有 26.5 年，簡任官等近 25 年。警察官中除了基層警佐外，警正和警監工作年資是增加的，警正增加更明顯（特別是四階），整體警察官工作年資約 17 年，其中，警監平均已工作有 32.5 年，警正則近 20 年，警正最高階亦有 28 年。工作年資理論上雖然代表著可以累積更豐富的工作經驗，然而在台灣變動快速的環境下，過

多過往的工作經驗反而未必是有助於在質量皆大不相同的環境時代可有產生更好的工作績效。

## 二、人事政策與管理上的挑戰

據上，面對高齡化時代，人事政策上確實至少應及早討論三個嚴肅課題。其一，是否會有大量退休潮發生。其二，如何做好各重要階層的人力規劃與終身學習。其三，管理者如何看待代間差異的人力資源管理。

首先，行政機關公務人力是否會有退休潮的壓力？這個課題與退休資格制度設計有關，考量目前 50 歲加上 25 年年資即可申請自願退休、55 歲加發基數和最多採計 35 年年資等退休誘因機制，本文認為不能低估潛在退休潮的可能性。

前述年齡統計顯示：簡薦委公務人力中 50 歲以上人力全體持續增加至 25%，簡任官等約近七成，第十職等以上平均年齡皆超過 50 歲，第九職等為 48 歲；警察官中 50 歲以上人力比例雖約 8%，但中高階的警正二階以上皆超過 50 歲。再者，以二〇〇八年為例，超過 50 歲的每一年齡者工作年資超過 25 年以上的比例最低是 40%（年資超過 20 年以上的比例最低是 72%），到 55 歲以上各年齡最低就達 63%。<sup>2</sup> 因此，整體而言，已具有符合退休資格者的人力比例是持續增加的，推估佔一般行政機關人力的一成以上。

表 5 進一步顯示，具有符合退休資格的行政機關簡薦委人員和警察官兩者每年合計都超過 2 萬人以上，總人數也呈現增長趨勢，選擇辦理退休的比例最低是二〇〇八年的 18%（相對地，退休人數佔實際行政機關總人數的退休率是 2.56%，簡任官等有 6.26%，薦任是 2.91%，委任 1.43%；警察官為 1.11%，警監有 8.97%），最高是二〇〇五年的 26%。二〇〇八年的退休者中，84.8% 簡薦委人員和 92.3% 警察官人員選擇自願退休；就全國自願退休人數而言，50 歲者佔 23.9%，55 歲佔 28.6%，這 6 歲的總比例則有 74.9%（較二〇〇二年 64.5% 增加）。<sup>3</sup> 同時，只要達 50 歲，58% 即具備退休資格。由上分析可知，雖然每年母體退休率並不高，但高階人力的退休率卻不容忽視，而且一旦符合退休資格後，絕大多數的人會選擇短

<sup>2</sup> 根據銓敘統計年報（2008）表 22 的數據重新計算。

<sup>3</sup> 根據銓敘統計年報（2008）表 65 和表 66 的數據重新計算。

期幾年內辦理退休，通常是 55 歲以前。這種現象是否構成「退休潮壓力」，雖屬判斷性問題，不過，作者建議人事主管機關必須視之為重大壓力，包括對於退撫基金財務中短期調度的壓力。

表 5 行政機關退休人數

	符合退休資格人數 (1)	實際總退休人數 (2)	總人數 (3)	實際退休率 (2)/(1)	50 歲以上具退休資格比例	具退休資格者比例 (1)/(3)
2002	23607	4314	218958	18.3 %	61.5 %	10.8 %
2003	22978	5006	218775	21.8 %	59.3 %	10.5 %
2004	21787	5211	217418	23.9 %	56.7 %	10.0 %
2005	22868	5908	215783	25.8 %	57.3 %	10.6 %
2006	24177	5401	216422	22.3 %	58.4 %	11.2 %
2007	25273	4998	218793	19.8 %	58.5 %	11.6 %
2008	25779	4645	219615	18.0 %	57.8 %	11.7 %

資料來源：第 1 欄根據各年期銓敘統計之表 22（50 歲以上且年資滿 25 年以上）重行計算，第 2 欄引自表 65，第 3 欄引自表 22，第 5 欄根據表 22 重新計算。

根據本文所分析的年齡狀況，第二個需要被重視的人事政策課題是終身學習。簡薦委人力七成以上超過 43 歲（第七職等以上皆是），四分之一超過 45 歲，第九職等以上幾乎都超過 50 歲，其工作年資也超過 20 年，換言之，這群行政部門高階人力或預備進入簡任官等的人力，約為一九六〇年出生，一九八〇年初前完成大學教育，一九八五年前開始進入政府部門。可以理解的是，其知識學習與工作經驗養成過程的臺灣國內社會，不論是政治、社會、經濟、法治等等面向，和近十年的發展是有本質上的差異，更遑論對全球化發展衝擊和國際競爭化的體驗，這些政策與業務挑戰在未來只會有更大的變化。例如，資訊社會的深化和資訊科技的應用，民間社會部門參與合產治理過程提供公共服務，更多本質複雜棘手的新興社會問題如人口變遷、氣候變遷、藥物濫用、AIDS、智慧權、科技應用影響．．．等，或者是政府間或政府內跨部門間的協力合作。這些挑戰都需要有更更新的觀點、知識、專業技術和更有效的溝通行銷，方足以因應之，絕非依賴久遠前所習取的知識、技術和能力。

作者以為中高階公務人力確實有迫切性需要，更積極和更普及參與一般性和專業領域的終身學習活動和職能（competency）發展。有用的職能學習發展方式應該是多樣性的，除了教室內學習外，更應包括機關內不同部門的工作經驗、不同領域的學習經驗、小型個案研習、專業知識再進修、國外接觸學習等等，重點就是聚焦在如何因應治理環境變化所需要新職能體系的發展學習。職能發展的終身學習，必須是各部會主管機關和各級政府的核心人力資源管理工作，自行規劃最適合機關需要的模式，包括委託給外部組織協助的作法，但絕非因之需要設立統一性的高階文官學院或學習中心，集權式的統一辦理。

第三個實務的挑戰是代間差異的人力資源管理。簡薦委公務人力中的高階主管們平均年齡和低階與基層人力差距超過 15 年，工作年資也差距一倍；高階警官平均年齡更比基層警員超過 20 歲，工作年資則高出二倍以上。由此可見，整個行政體系內人力的年齡間差距甚大，主要管理階層的年齡和年資都遠大於其部屬超過一個世代以上，這在警察部門尤其更為顯著。

年齡的世代差距代表著不同世代的成長教育經驗、生活富裕經驗、工作價值或工作技能偏好等等間之差異，部分經驗研究（蔡秀涓，2003）顯示不同年齡層的確存有工作觀點或價值差異。對於僅約四十年期間即完成社會巨變的台灣環境而言，世代差異的真正差異尤其可能遠比許多社會更明顯，在工作職場上各世代間差異較不明顯化或許尚須等待二十年後，因為，一九八〇年代中葉後台灣社會在許多方面上已逐漸穩定變化，不是質變，此後出生成長受教育的人口，一旦進入政府部門後其差異會逐漸縮小，但這些人大體上是目前剛進入政府部門不久者，需要更久的時間才會擔任主管職務。

管理文獻和實務上不乏許多好的領導理論（Van Wart, 2008），包括常討論的轉換型領導等，但是這些理論對於代間差異甚大情境下的有效領導與管理，究竟有多大的助益，這正是目前提供給中高階主管們學習領導管理課程時可以更重視的內容。必須更強調的是，警察部門年齡世代差異的現象更為明顯，對於長期信仰層級節制與服從的高階警官主管們，如何更瞭解年輕警察的工作觀點和生活態度，應該是準軍事組織文化的重大領導挑戰。

第四個課題是人力升遷政策的影響。以目前制度而言，原則上第九職等（部分第八職等）簡薦委公務人力才有機會擔任重要的中階主管職務，第十一職等以上才

可能進入準高階主管職務，目前平均分別是 48 歲和 52 歲的狀況距離符合退休資格的年限已不長，基本上這是政府主管人力培育規劃上值得再深思的課題，換言之，當這些人力有機會被選拔進入到主管職位後，卻可能不是很久後就選擇退休離開。再從另一個角度分析，就作者的部分接觸經驗發現，不少國家的中高階主管年齡層相對年輕化，與台灣有很大不同，這是人事主管機關必須思考的制度課題，即：縱使台灣不想引進英國等國家的快速升遷制度，但目前統一性的升遷法令所建構的僵化評比因素，以及升官等訓練制度不斷增加要求的學習門檻，究竟能否真正選拔優質年輕化的中高階主管有實際助益？或者反而是引導主管高齡化但未必優質化的制度性機制？是否應該完全鬆綁，僅要求各主管機關必須遵守哪些功績程序和禁止歧視措施，然後交由各機關自行決定如何進行其主管人力培育規劃的制度？

### 三、民主治理的挑戰

從政府良善治理的角度而言，目前公務人力年齡結構對民主治理能力是值得關注的另一個領域。臺灣政府治理效能更日趨受到國內民主化和國際全球化的挑戰，需要運用更不同的民主化治理和新治理工具。其中，民主化終將衝擊行政體系習慣的封閉性運作，加入更多民主行政要求的開放性和課責性（Rosenbloom, 2000；施能傑、謝宗學，1996），例如，施政的人權意識與行動、公民參與行政服務或甚至預算配置方向、審議式民主、去除貪腐、責任多樣性等等。再者，為體現政府運作效率和尊重民眾，新治理模式不僅使用層級權威式工具，必需重視更多網路、夥伴、誘因、資訊公開、教育訓練、民間參與、顧客為尊、服務滿意度等概念，愈能夠接受行政體系不再是解決和傳送公共服務的唯一機制，行政治理效能也會愈高。

這樣的民主行政和新治理工具是否會被目前的中高階主管與公務人力積極擁抱呢？如本文前述，目前的年齡結構顯示，目前的文官菁英主要是在威權政治體制（一九四九至二〇〇〇年）和戒嚴時期（一九四九至一九八七年中）接受教育與進入行政部門服務，可以假定其工作經驗過程是鮮少需要重視民主價值、民主政治、責任政治和人權等。再者，政府治理過程依舊常使用的語詞包括如政府要大有為、政府是社會最好的菁英、政府能夠替百姓解決問題、民眾要相信政府等等，都反映以行政部門為中心的價值思考。總之，中高階文官菁英生涯所經歷的臺灣政治、經濟、社會、科技等面向環境，都是不利於他們積極擁抱民主行政和新治理工具。警

察部門中高階主管更是高齡化，其學位教育、工作環境和內部常年教育訓練等學習過程，比起簡薦委高階主管們更少受民主治理的衝擊，這對於警察部門面對民主社會的有效執法能力更具挑戰性。

因此，階段性上，即使改變成人工作行為和認知等是艱鉅工程（Werner & De-Simone, 2008），但仍然需要運用更多計畫性學習活動，讓中高階主管們充分體會和討論民主行政和新治理工具對公共服務的重要意涵，更積極地努力改變中高階文官的行政價值信念，方能因應民主社會對政府服務和信任感的挑戰。<sup>4</sup>

## 陸、結語

本文主旨在於分析台灣行政部門公務人員的年齡狀況與變化，包括簡薦委人力和警察人力，除了一方面引用官方提供的次級資料外，更進一步擷取不同次級資料重新整理後提供許多加值性分析。這樣的分析方式，雖然受限於官方統計中具有一致性的資料僅及於最近八年，就時間系列上仍顯短期，但應該是國內文獻上首見有系統性的事實分析。本文的核心主旨就僅是希望補足這方面的貢獻，因此，對於分析發現的更細緻討論和因應對策建議，作者雖然略微觸及，但仍希望留供有興趣研究者和人事主管機關參考，並提出自己的思考解釋和後續研究。

作者認為人力資源管理研究界不應僅止於強調人力資本概念，以及主張其重要性，應該可以如本文一般，運用現有官方統計資料和組織人口學理論與概念，進行更基礎性的分析工作，分析和追蹤行政體系公務人力的許多人口特性之實際變化，相信研究結果對於增進實務政策與管理的變革方案規劃，可提供更佳的證據基礎（evidence-based）。此外，人事主管機關更應該訓練和要求所屬各機關人事部門主管的核心職能內容，需要包括進行本機關人力結構和人力資本調查分析的能力，其分析結果和相關對策建議定期提供給服務機關首長，增進人事部門在機關管理過程的附加價值性，國外紐西蘭政府國家公共服務委員會的人力資源能力調查表是可供

---

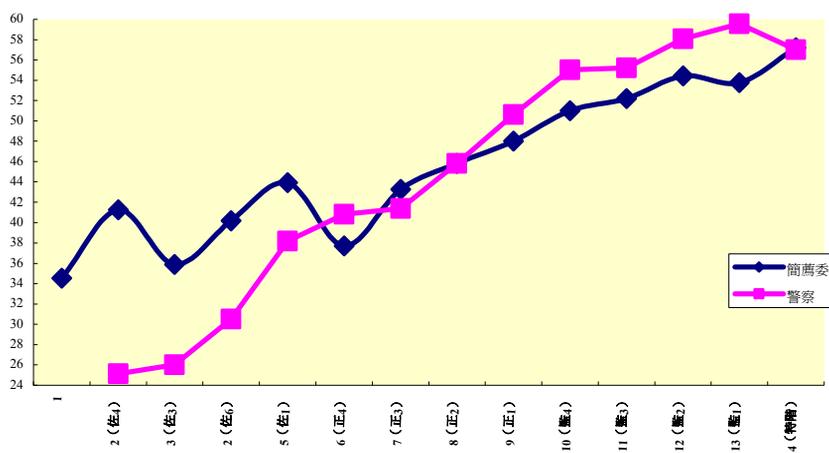
<sup>4</sup> 即使如美國，高階行政主管人員（SES）的核心資格能力中依舊強調民主社會和全球化的意涵（<http://www.opm.gov/ses/recruitment/ecq.asp/>），聯邦高階主管學院（Federal Executive Institute）據以設計的高階主管發展計畫就稱為「民主社會的領導力（Leadership for a Democratic Society）」（<http://www.leadership.opm.gov/Locations/FEI/index.aspx/>）。

參考作法之一 (State Service Commission, 2008)。最後，銓敘部的官方統計資料可以再多調查以主管職務為中心的相關人口特性分析，或者仿照美國人事管理局作法，讓研究者申請使用原始資料庫，相信會有更多補充目前因年報篇幅限制而未能提供的有用加值性分析。

## 參考書目

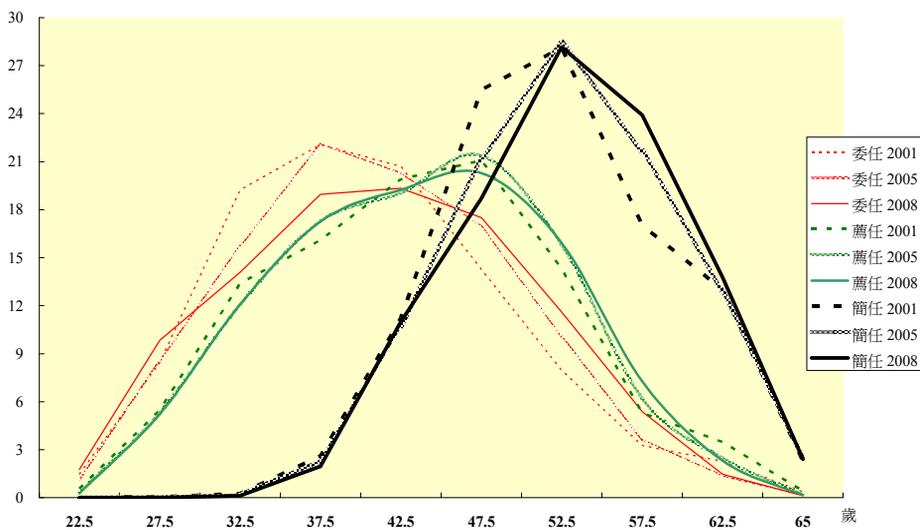
- 考選部 (2009)。中華民國 97 年考選統計。台北：考選部。
- 行政院勞工委員會 (2009)。行政院勞工委員會統計資料庫 (人力資源狀況—就業者)，2009 年 7 月 4 日取自行政院勞工委員會，網址：<http://statdb.cla.gov.tw/statis/webproxy.aspx?sys=100&kind=10&type=1&funid=q0204&rdm=%204vRSbg57>。
- 施能傑 (1998)。各級政府公務人力資源分析：數量、類型與特性。載於曹俊漢主編，*中美資源分配政策評估* (頁 351-412)。台北：中研院歐美所。
- 施能傑、謝宗學 (1996)。台灣公共行政的挑戰：體系開放性觀點。載於陳文俊主編，*台灣民主化* (頁 331-366)。高雄：中山大學研究所。
- 蔡秀涓 (2003)。世代因素對公務人員工作價值觀影響之實證分析：以考試院暨所屬機關為例。*東吳政治學報*，第 18 期，頁 41-67。
- 蔡秀涓 (2004)。公務人力資本之理論與政策原則。*人事月刊*，第 38 卷第 1 期，頁 13-24。
- 蘇國賢、陳心田、葉匡時 (1999)。人口結構與組織績效：台灣企業之分析。*台大管理論叢*，第 10 卷第 1 期，頁 1-38。
- Davenport, T. O. (1999). *Human Capital*. San Francisco: Josey-Bass.
- Lepark, D. P., & S. A. Snell (1999). The Human Resource Architecture: Toward a Theory of Human Capital Allocation and Development. *Academy of Management Review*, 24(1): 31-48.
- OECD (2007). *Ageing and the Public Service: Human Resource Challenges*. Paris: OECD.
- Pfeffer, J. (1983). Organizational Demography. In L. L. Cummings, & B. M. Staw (Eds.) *Research in Organizational Behavior*, 5: 299-357.

- Pfeffer, J. (1985). Organizational Demography: Implications for Management. *California Management Review*, 28(1): 67-81.
- Rosenbloom, D. H. (2000). *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1949-1999*. Tuscaloosa, AL: The University of Alabama Press.
- State Service Commission (2008). Human Resource Capability Survey of Public Service Departments. Retrieved May 2, 2009, from: <http://www.ssc.govt.nz/hrc-survey-2008>.
- Van Wart, M. (2008). *Leadership in Public Organizations: An Introduction*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Werner, J. M., & R. L. DeSimone (2008). *Human Resource Management* (5<sup>th</sup> Ed.). Mason, OH: South-West College.



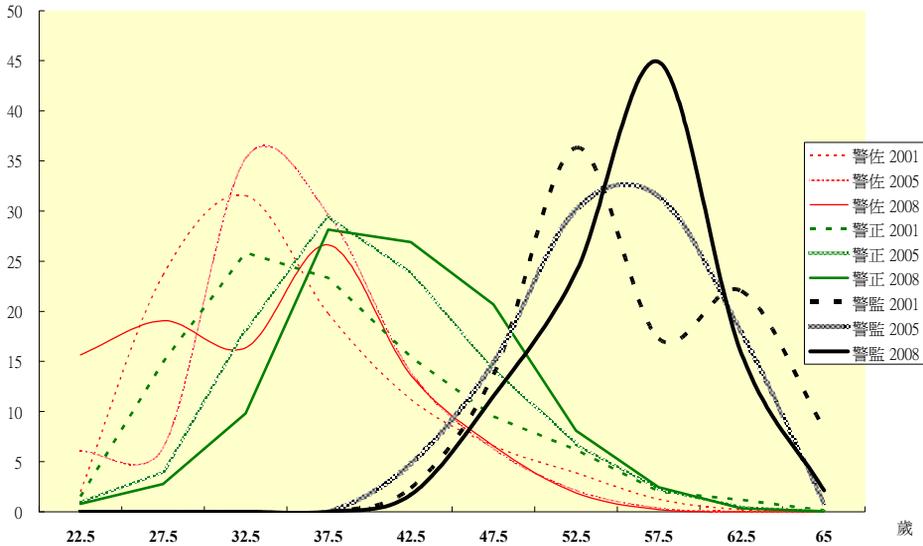
附圖 1 行政機關公務人力各職等平均年齡

資料來源：根據銓敘統計（表 15）製作。



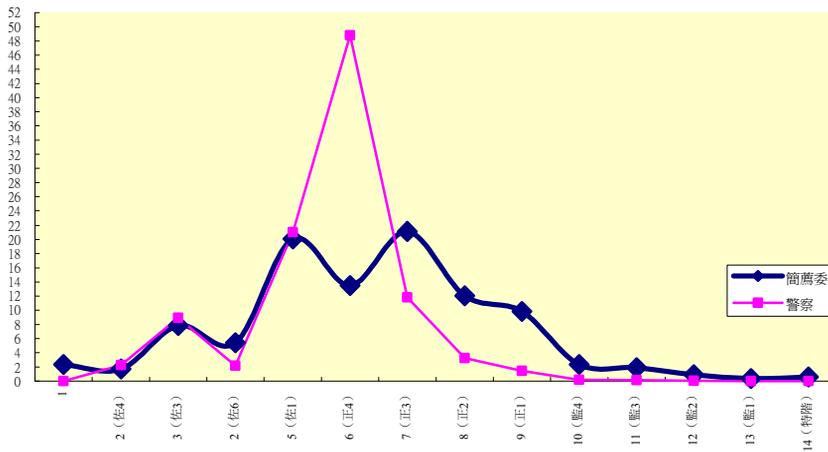
附圖 2 行政機關簡薦委各官等年齡組人數比例變化

資料來源：根據銓敘統計（表 17）製作。



附圖 3 警察各官等年齡組人數比例變化

資料來源：根據銓敘統計（表 17）重新計算後製作。



附圖 4 行政機關兩類人力的職等人數比例

資料來源：根據銓敘統計（表 15）重新計算後製作。

# The Changing Age of Civil Servants in the Administrative Service Branch in Taiwan and Its Implications for Public Personnel Policies

Jay N. Shih\*

## Abstract

The impact of human capital on organizational performance has been increasingly advocated by the human resource management research community. The similar argument can be also found in the theory of organizational demography which suggests many important employees' characteristics, such as age, education, experience etc., collectively will provide more explanatory power for employee behaviors than other organizational factors. The literature however has not included many efforts for investigating the demographic trend in the public sector. This paper focuses on the age dimension of civil servants in the administrative service in Taiwan. It analyzes the current status and the trend from 2001 to 2008 by four categories. Based upon the result, this paper finally raises several important issues related to public personnel policies and democratic governance for further discussions.

**Keywords:** organizational demography, age, civil servants, policemen

---

\* Distinguished Professor and Chair, Department of Public Administration, National Cheng-chi University, Taiwan.