

我國與 OECD 各國政府規模及人事費之比較探討

(綱要)

102.12.19

壹、前言

貳、我國政府規模及人事費支用情形

一、我國政府規模

二、我國政府人事費概況

三、小結

參、OECD 國家之政府規模及人事費

一、OECD 國家一般政府部門就業人力占勞動力比率

二、OECD 各主要國家公共部門人力之人事費用成本

三、小結

肆、我國與 OECD 國家之比較

伍、結語

我國與 OECD 各國政府規模及人事費之比較探討

102.12.19

一、前言

根據Gerald Caiden、B. Guy Peters等人的研究，行政體系需要革新的主要理由，係因政府面對劇變的外在環境和日益增加的公民需求，從而擴張政府規模與職能以求因應，但擴張後的官僚體系在管理效率與效能上並未顯著提升，預算的支出與財政的負擔卻日益沈重，使得政權的合法性與正當性日趨式微¹。以上這一段話具體指出八十年代政府再造的內部因素，即政府的擴張，造成財政危機，擴張後的政府無法有效管理，形成管理危機，或稱治理的危機，這二項危機又進一步演變成政府的信任危機。我們也可以說，當代民主政體下的政府組織，大多陷溺於「預算赤字」、「績效赤字」與「信任赤字」，政府再造的推動，便是為了解決這些赤字問題。

我國政府改造工程之推動，早在民國76年8月，就曾經成立行政院組織法研究修正專案小組，並於77年10月間函送

¹ Gerald E.Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin: Walter de Gruyte, 1991); B. Guy Peters, *The Future of Governing : Four Emerging Models* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1996)

行政院組織法修正草案至立法院審議，惟因客觀環境變遷及配合憲法增修，行政院於79年6月函請立法院撤回。嗣後歷經89年及97年二次政黨輪替，仍持續推動組改，迄99年行政院組織法及中央行政機關組織基準法始完成立法。自76年迄今，行政院組織改造工作推動已二十多年，政府組織改造立法完成也已超過3年，但主觀上人民似乎感受不到政府效能提升，政府組織是否已逐步朝向員額精簡、組織精實之目標，值得探究。

政府組織之人力員額及人事負擔實為一體兩面，員額上升，人事成本負擔便加重；而政府一旦用人即存在慣性不易縮減，其人力配置與制度即關涉國家財政及政府整體資源之分配。政府人力規模應有其限制，社會對於政府規模的支撐力亦有其限度，當政府運作所需資源超過整體社會可負擔程度時，即產生財政問題或危機。

本文將根據相關統計從「量」的角度探討我國政府規模，分析我國公務人力發展趨勢與其經費負擔，並與OECD國家作一比較參照，檢討實務運作狀況。

貳、我國政府規模及人事費支用情形

一、我國政府規模²

² 本報告之公務人力統計係依據銓敘部之統計資料為準，依各機關組織法規所定編制員額內之實際支領俸給員額統計之；與行政院以預算員額來說明公務人力變化情形，略有差距。

(一) 全國公務人力

衡量政府規模之大小，公務人力之多寡及其占國家總人口、勞動力人口或就業人口之比率乃一具有參考價值之具體指標。我國的公務人力，本文以廣義的定義觀之，依據銓敘統計，包含：

1. 依各機關組織法規所定編制內職務支領俸給之文職人員之公務人員³；
2. 其他公部門人力：
 - (1) 參加公務人員退休撫卹基金之教師、軍職人員；
 - (2) 各機關(構)公立學校約聘僱人員、職工（包括技工、工友及工員）、駐衛警察。
 - (3) 不包括臨時人員及派遣勞工⁴。

據銓敘統計及行政院主計總處之相關統計資料，我國近10年（92年至101年）來，全國公務人力人數以92、93年較高，分別為88萬餘人及86萬餘人，94年銳減為81萬餘人，嗣

3 公務人員係以行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校（職員）為統計範圍，不包括公立學校教師、軍職人員及各機關學校約聘僱人員、技工、工友、正式員工、駐衛警察與臨時、勞力派遣人員。

4 派遣勞工係指「受派遣事業單位僱用，並向各機關提供勞務者」。最主要的特徵是「僱用」與「使用」分離，派遣事業單位僱用派遣勞工，雙方簽訂派遣契約，指派派遣勞工前往與其無契約關係的要派單位(各運用機關)提供勞務；要派單位與派遣事業單位之間訂定要派契約，但要派單位與派遣勞工之間無契約關係，派遣勞工給付勞務之利益直接歸於要派單位，要派單位將使用派遣勞工之對價交付派遣事業單位，而僱用關係則存在於派遣事業單位與派遣勞工之間。亦即勞動派遣之特殊性在於其形成一個三角互動關係，而這個三角關係包括「派遣事業單位」、「要派單位」和「派遣勞工」三方當事人。

後則無明顯變化。其間以94年全國公務人力人數變動最為劇烈，主因係合作金庫銀行、中華電信股份有限公司民營化及各機關（構）精簡人事所致，與前一年相較，計減少5萬餘人；其次為92年，主要原因為中華郵政及台鹽實業股份有限公司等公營事業精簡人數及民營化所致；而後遞減至95年之80餘萬人乃近年之低點，嗣自95年至99年間則又呈現成長趨勢，99年約83萬餘人；而100年、101年則又略減少，101年約為82萬2千多人，較100年（82萬8千餘人）減少5,820人（詳表1）。至整體趨勢，全國總人口、勞動力人口及就業人口大致呈現穩定的微幅成長，趨勢一致，公務人力亦呈微幅成長趨勢，僅近2年有略為下降之情況（如圖1）。

全國公務人力占總人口比率、占勞動力人口比率及占就業人口比率，92年至101年間三者趨勢大致相同，均為92至95年間呈現微幅下降趨勢，95年以後迄99年大致維持平穩微幅成長，而後99年至101年則又略微下降（如圖2）。

- 1.全國公務人力占總人口比率，92及93年為3.92%、3.85%，其後94至101年間雖略有增減，但尚稱平穩，介於3.54%至3.63%之間，101年為3.55%；
- 2.全國公務人力占勞動力人口比率，92及93年介於8%至9%之間，其後逐年下降至97年為7.50%，98年至101年介於7.26%至7.58%之間，101年為7.26%係近年低點；
- 3.全國公務人力占就業人口比率，92年為9.22%，之後

逐年下降至97年為7.82%；98年又升至8.05%；99年至101年則呈下滑趨勢，介於7.58%至7.96%之間，101年7.58%亦為近年低點。

表1 近10年（92至101年）全國公務人力人數

單位：人、%

年度	總人口 A	十五歲以上民間人口	勞動力人口 B	就業人口 C	全國公務人力占總人口比率 D/A	全國公務人力占勞動力人口比率 D/B	全國公務人力占就業人口比率 D/C	全國公務人力人數總計 D=1+2	1. 公務人員	2. 其他公部門人力
92	22,493,000	17,572,000	10,076,000	9,573,000	3.92%	8.76%	9.22%	882,845	376,128	506,717
93	22,574,000	17,760,000	10,240,000	9,786,000	3.85%	8.49%	8.88%	869,331	368,899	500,432
94	22,651,000	17,949,000	10,371,000	9,942,000	3.62%	7.90%	8.24%	818,911	337,261	481,650
95	22,738,000	18,166,000	10,522,000	10,111,000	3.54%	7.66%	7.97%	805,652	335,274	470,378
96	22,821,000	18,392,000	10,713,000	10,294,000	3.55%	7.57%	7.87%	810,579	336,842	473,737
97	22,905,000	18,623,000	10,853,000	10,403,000	3.55%	7.50%	7.82%	813,606	338,305	475,301
98	22,977,000	18,855,000	10,917,000	10,279,000	3.60%	7.58%	8.05%	827,910	339,875	488,035
99	23,036,000	19,062,000	11,070,000	10,493,000	3.63%	7.54%	7.96%	835,219	340,106	495,113
100	23,077,000	19,253,000	11,200,000	10,709,000	3.59%	7.40%	7.74%	828,694	343,323	485,371
101	23,148,000	19,436,000	11,341,000	10,860,000	3.55%	7.26%	7.58%	822,874	343,861	479,013

資料來源：整理自銓敘部統計年報、行政院主計總處統計資料。

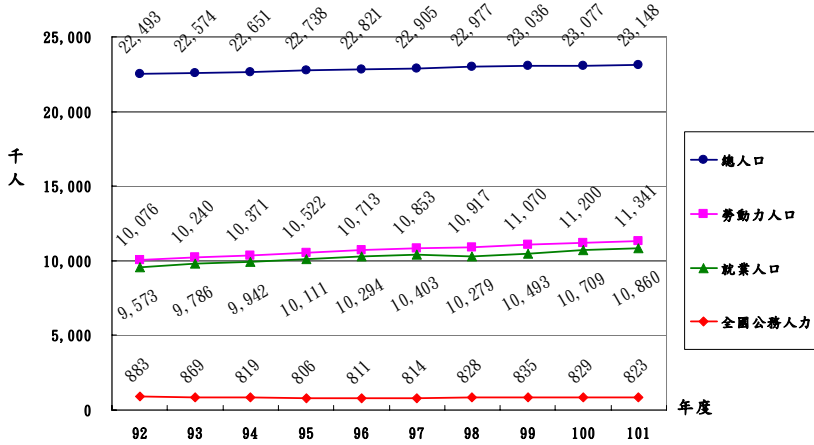


圖1 全國總人口、勞動力人口、就業人口及公務人力人數趨勢圖

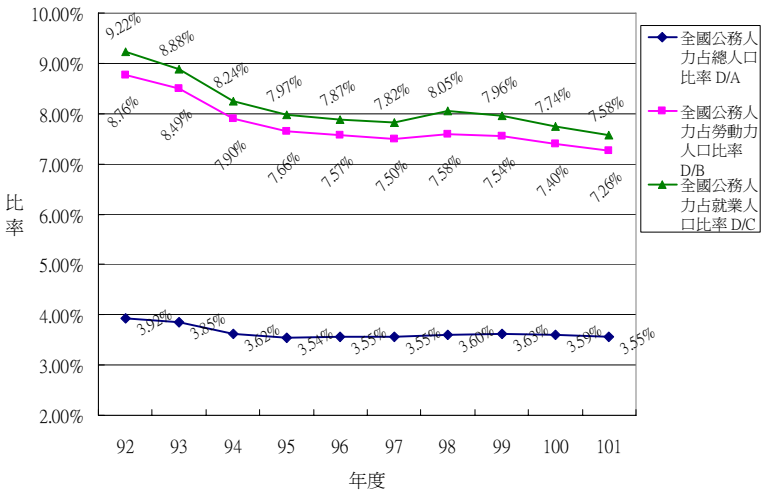


圖2 全國公務人力占總人口、勞動力人口及就業人口比率趨勢圖

另，上述全國公務人力之銓敘統計並未加計臨時人員及派遣勞工運用人數。近年來，政府部門受限於預算、組織改造、人事精簡與員額控管等政策之推動，也採用非典型人力，臨時人員及派遣勞工之人力資源管理及運用，已成為政府必須面對之重要課題。據銓敘統計，101年底之全國臨時人員78,768人，勞力派遣人員計13,836人⁵。

如依行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）之統計⁶，行政院所屬各主管機關之臨時人員，101年及102年，每年各約3萬多人，且略有增加趨勢。

表2 行政院所屬各主管機關臨時人員人數表

單位：人

基準日	進用臨時人員人數
101.12.31	31,670
102.06.30	32,992
102.09.30	33,565

資料來源：行政院人事行政總處，網址：

<http://www.dgpa.gov.tw/lp.asp?ctNode=1751&CtUnit=619&BaseDSD=7&mp=210>，2013年12月12日。

⁵ 臨時人員及派遣勞力人員，行政院所屬中央機關及地方機關部分，銓敘部係請行政院人事行政總處協助提供，其餘機關則由銓敘部發文至各機關填復後彙整；及銓敘部統計年報自101年起始將此2部分納入統計。資料來源：銓敘部，中華民國101年銓敘統計年報，銓敘部編印，102年3月，頁20。

⁶ 統計人數，係行政院所屬各主管機關依「行政院及所屬各機關學校臨時人員進用及運用要點」（以下簡稱臨時人員要點）規定，將各該機關（包含各機關及學校）實際進用臨時人員人數填送行政院人事行政總處彙整。

派遣勞工人數這部分，依據行政院研究發展考核委員會委託國立中正大學研究，我國中央行政機關僱用勞動派遣工作者，自民國95年12月31日之3,974人，成長至民國98年6月30日之5,686人，成長約43.08%（如表3）⁷。

表3 民國95年底至98年6月底中央行政機關運用派遣勞工人數表

單位：人

基準日期	實際運用勞工派遣人數	較民國95年底增加情形	
		增加人數	%
95.12.31	3,974	—	—
96.12.31	4,287	313	7.88
97.12.31	5,070	1,096	27.58
98.06.30	5,686	1,712	43.08

資料來源：行政院研究發展考核委員會，《我國中央行政機關使用非典型勞動力的影響與因應》，研究主持人鄭教授津津，99年6月，下載自 <http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/201008111537144739854.pdf>，2013年11月25日。

⁷ 行政院研究發展考核委員會，《我國中央行政機關使用非典型勞動力的影響與因應》，研究主持人鄭教授津津，99年6月，下載自 <http://www.rdec.gov.tw/public/PlanAttach/201008111537144739854.pdf>，2013年11月25日。

而據人事總處之調查，行政院所屬各主管機關民國99年1月31日運用派遣勞工人數為15,514人；行政院於民國99年8月27日函頒「行政院運用勞動派遣應行注意事項」規範該院所屬各機關運用派遣勞工人數，在勞動派遣相關規定完成立法前，應予適度控制，原則上不得超過民國99年1月31日各機關實際運用派遣勞工數。嗣後，人事總處歷次調查結果，行政院所屬各機關實際運用派遣勞工人數，均未逾上開規範（如表4）；不過其調查範圍僅包含行政院暨所屬機關，行政院以外之中央及地方機關並不在其調查範圍，所以尚無法掌握全國之精確數據。但可見我國之公務人力運用數，如再加計臨時人員及派遣勞工人數，應係更為膨脹。

表4 行政院所屬各機關運用派遣勞工人數統計表

單位：人

資料基準日	實際運用勞工派遣人數
99.12.31	12,985
100.12.31	11,930
101.12.31	10,715
102.6.30	10,223
102.9.30	10,365

資料來源：行政院人事行政總處，網址：

<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=10763&ctNode=1744&mp=210>，2013年12月11日。

(二) 中央及地方(五都一準)之公務人員人數概況

除了前述廣義之全國公務人力外，如僅就組織法規編制內之文職公務人員⁸而言，近年(92年至101年)之全國公務人員、中央及地方(五都一準)之公務人員員額變動情形(如表5及圖3)：

1. 全國公務人員人數概況：

(1) 92年底全國公務人員(不含教師)共計376,128人，較91年底(389,957人)負成長3.55%，主要係因中華郵政及臺鹽實業股份有限公司等公營事業精簡人數及民營化所致。

(2) 93年底全國公務人員(不含教師)共計368,899人，較92年底之376,128人減少7,229人，負成長1.92%。其次，94年底全國公務人員(不含教師)共計337,261人，較93年底之368,899人減少31,638人，負成長8.58%，為近年來變動較為劇烈者，主要係因合作金庫銀行、中華電信股份有限公司民營化及各機關(構)精簡人事所致。

(3) 而後95年至101年間則變動不大，且呈現微幅增加之趨勢；101年計343,861人，較100年底增加538人。

⁸ 公務人員指於各級行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校擔任組織法規所定編制內職務支領俸給之文職人員。不包括公立學校教師、軍職人員及各機關學校約聘僱人員、技工、工友、正式員工、駐衛警察與臨時、勞力派遣人員。

2.中央各機關公務人員人數，其變動和全國公務人員人數之趨勢大致相同，99年至101年略有成長，101年較99年增加1,289人。

3.地方(五都一準)公務人員人數，92至94年間逐年下降，自9萬7千餘人降至9萬4千餘人；95年又增至9萬5千餘人，其後逐年成長，至100年逾10萬人(100,810)，101年則較100年減少約4百餘人，為100,316人。

所以僅就組織法規編制內之文職公務人員部分來看，客觀上員額亦未更為精簡。

表5 近10年(92至101年)全國公務人員人數

單位：人

年度	總計	1、中央	2、地方—五都一準							3、地方—其他		
		中央各機關	台北市	新北市	台中市	台南市	高雄市	桃園縣	小計	臺灣各縣市機關	金門、連江各縣機關	小計
92	376,128	223,444	30,541	15,231	12,937	11,223	19,339	7,967	97,238	54,101	1,345	55,446
93	368,899	217,504	30,254	14,709	12,783	11,005	19,326	7,984	96,061	53,990	1,344	55,334
94	337,261	188,170	28,486	14,731	12,730	10,924	19,221	8,064	94,156	53,621	1,314	54,935
95	335,274	185,286	28,208	15,269	13,253	10,874	19,224	8,537	95,365	53,275	1,348	54,623
96	336,842	185,960	28,051	15,562	13,736	10,893	19,315	8,782	96,339	53,181	1,362	54,543
97	338,305	186,820	28,104	16,068	13,820	10,896	19,168	8,879	96,935	53,153	1,397	54,550
98	339,875	186,874	27,993	17,004	13,939	11,047	19,186	8,910	98,079	53,513	1,409	54,922
99	340,106	186,381	27,956	17,772	13,849	11,044	19,246	8,806	98,673	53,642	1,410	55,052
100	343,323	187,114	27,940	18,288	14,741	11,389	19,073	9,379	100,810	53,988	1,411	55,399
101	343,861	187,670	26,089	18,465	15,298	11,503	19,234	9,727	100,316	54,477	1,398	55,875

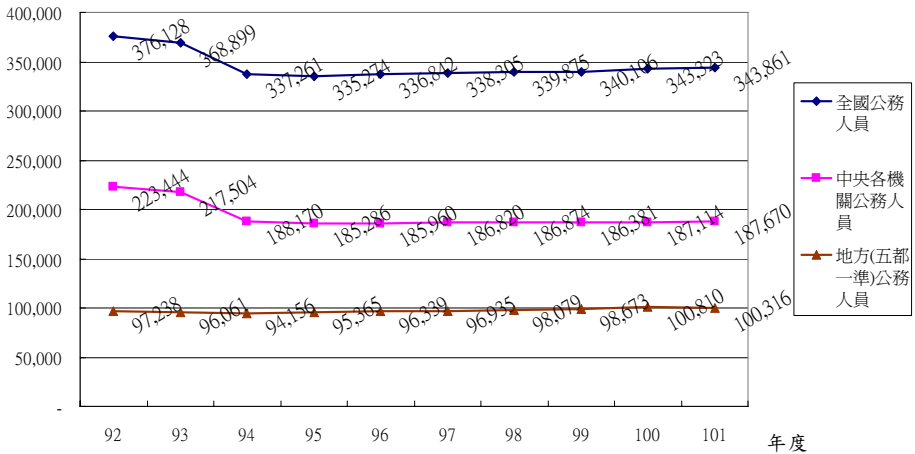


圖3 全國公務人員、中央及地方(五都一準)公務人員人數趨勢圖

二、我國政府人事費概況

我國政府人事費，根據銓敘統計，係彙總中央及地方政府總決算及附屬單位決算（含國營事業及非營業特種基金）決算數，包含人事費及用人費用，其項目如下⁹：

⁹ 銓敘部，《中華民國 101 年銓敘統計年報》，銓敘部，102 年 3 月，頁 21。

人事費概況	包含項目
1.人事費	中央及地方政府之民意代表、政務人員、法定編制人員、約聘僱人員、技工、工友等人員之薪資，及各項獎金、加班值班費、退休退職及資遣撫卹給付、保險補助、其他給與等。
2.用人費用	國營事業及非營業特種基金之正式員額及聘僱人員薪資、超時工作報酬、津貼、獎金、退休及卹償金、資遣費、福利費及提繳費，另包括臨時人員薪資及兼任人員用人費用。

(一) 我國中央及地方各機關之整體人事費

92年至100年我國中央及地方各機關之人事費，約介於1兆1千億元至1兆2千億元之間；92至94年間呈下降趨勢，95年稍增而96年又略減，97年為1兆1,029億元是近年來之低點，嗣又呈現增長之勢，100年為1兆1,757億元¹⁰（如表6、圖5）。

另，中央及地方各機關之人事經費占GDP比率，自92年至100年約介於8%到11%之間；92年為11.10%，其後逐年下降至96年為8.69%，至96年以後則穩定地維持在8.43%至8.69%之間，各年略有增減，但變動不大（如圖4）；但此其間GDP成長幅度大於人事費增加幅度，分母擴大，亦為導致比率下降之因素（如圖4、圖5）。

¹⁰ 92年至101年間，我國公教人員待遇調整，僅於94年及100年分別調整3%，其餘年度均無調薪。

表6 我國政府人事費概況

單位：億元、%

年度	人事費 (用人 費用) 占GDP 比率 %	國內生 產毛額 名目值	人事費 (用人 費用) 合計	中央及地方各機關人事經費支出情形							
				1.中央各機關			2.地方各機關			3.國營事 業	4.非營業 特種基 金
	E/GDP	GDP	(E= A+a+C +D)	人 事 費 (用人費 用) 決 算 數 (A)	歲 出 總 決 算 數 (B)	中央人事 費 占 總 決 算 數 比 率 % (A/B)	人 事 費 (用人費 用) 決 算 數 (a)	歲 出 總 決 算 數 (b)	地方人事 費 占 總 決 算 數 比 率 (a/b)	人事費(用 人費用)決 算 數 (C)	人事費(用 人費用)決 算 數 (D)
92	11.10%	106,962	11,873	4,149	16,181	25.64%	4,175	8,855	47.15%	2,487	1,062
93	10.22%	113,652	11,616	4,089	15,652	26.12%	4,310	9,206	46.82%	2,385	832
94	9.64%	117,402	11,322	4,234	15,673	27.01%	4,315	8,736	49.39%	1,882	891
95	9.34%	122,434	11,435	4,231	15,302	27.65%	4,373	8,390	52.12%	1,984	847
96	8.69%	129,105	11,217	4,033	15,529	25.97%	4,404	8,266	53.28%	1,894	886
97	8.74%	126,201	11,029	3,917	16,208	24.17%	4,457	8,959	49.75%	1,684	971
98	8.91%	124,810	11,117	3,905	17,155	22.76%	4,486	9,610	46.68%	1,706	1,020
99	8.43%	135,520	11,419	3,883	16,559	23.45%	4,633	9,779	47.38%	1,687	1,216
100	8.60%	136,743	11,757	3,980	17,349	22.94%	4,765	9,862	48.32%	1,772	1,240
101		140,421		4,114	18,830	21.85%					

資料來源：整理自92年至101年銓敘統計年報及行政院主計
總處資料。

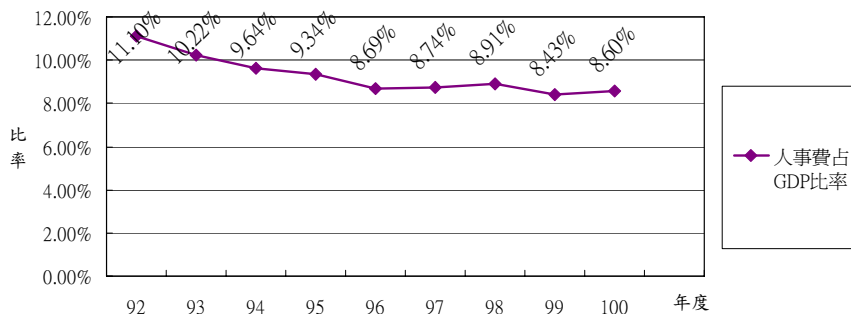


圖4 92年至100年我國中央及地方政府人事費（用人費用）占GDP比率趨勢圖

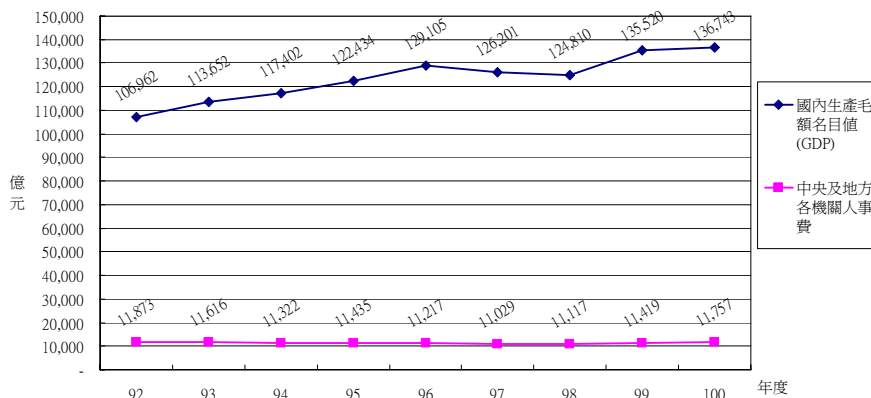


圖5 92年至100年國內生產毛額名目值(GDP)及中央與地方人事費趨勢圖

(二) 中央各機關之人事費

中央各機關之人事費，92年至101年間介於3,883億元至4,234億元間（如前述表6）；其占歲出總決算數之比率，近10年來約介於21%至28%之間；95年至98年有下降趨勢，99年又略微增加，其後99年至101年間則為略降趨勢，至101年為21.85%；不過近年之比率雖下降，但因歲出總決算數持續擴充，且增加幅度遠大於人事費之增幅，所以也不能忽略此乃導致比率下降之因（如圖6、圖7）。

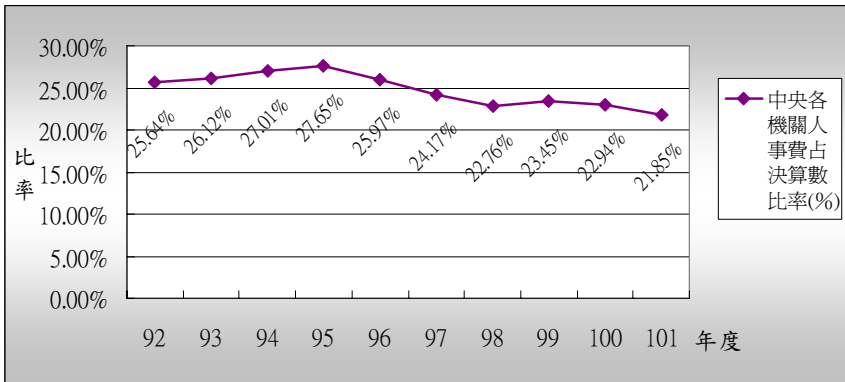


圖6 中央人事費占總決算數比率趨勢圖

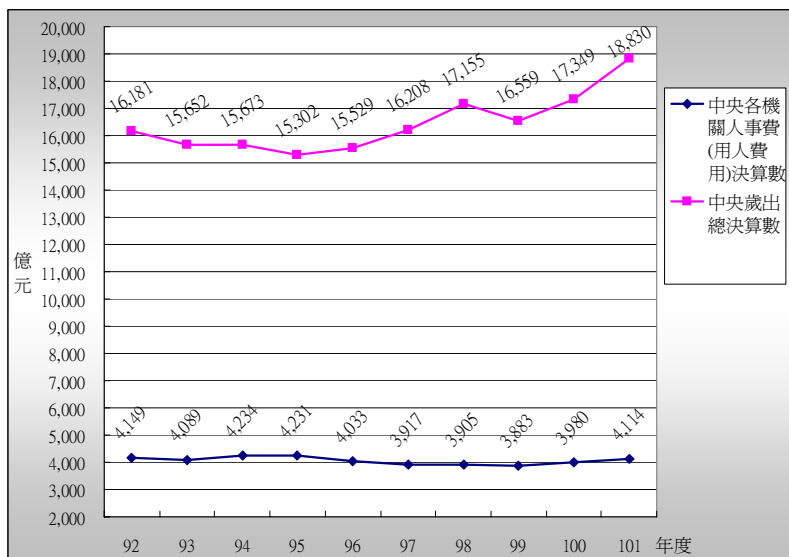


圖7 中央歲出總決算數及人事費決算數趨勢圖

(三) 地方各機關之人事費¹¹

地方各機關之人事費，92年至100年間¹²約介於4,175億元至4,756億元之間，而自96年至100呈現增加趨勢。地方各機關人事費占歲出總決算數之比率，92年至100年間則大致介於46%至54%之間，各年度之間有增有減；98年為46.68%是近年之低點，但98年至100年比率則呈上升趨勢，雖增幅不大，亦須注意此其間之地方人事費總決算數也持續擴張（如圖8、圖9）。地方人事費占其總決算數之比率約50%上

¹¹ 地方各機關之人事費，含括五都一準、台灣各縣市機關及金門縣、連江縣各機關。

¹² 地方各機關之人事費，101年度之銓敘統計尚未統整。

下，比例偏高，恐致地方無相當經費拓展建設。

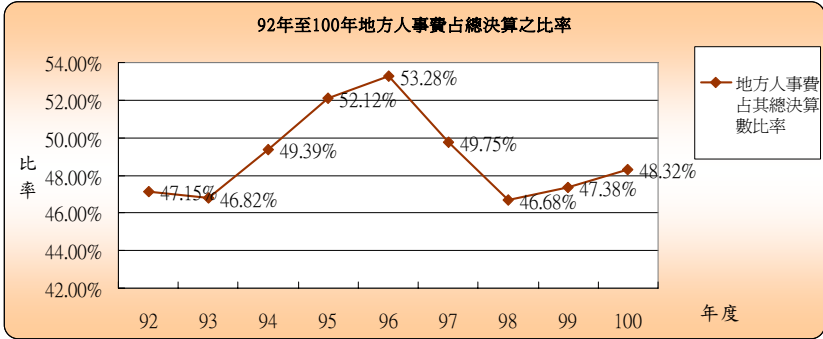


圖8 92年至100年地方政府人事費占其總決算數之比率

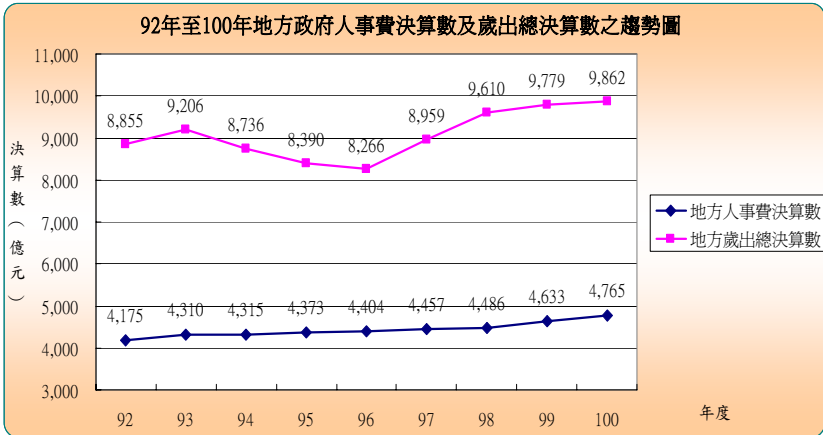


圖9 92年至100年地方政府人事費決算數及其總決算數趨勢圖

(四) 中央及地方之人事費比較

92年至100年，歷年之地方人事費均高於中央(如圖10)；而地方人事費占其總決算之比率介於46%至54%間，中央之比率介於21%至28%之間，地方之比率高出中央1倍左右(如圖11)，主要係因地方歲出總決算數明顯低於中央歲出總決算數，導致計算地方人事費占其總決算數之比率偏高。

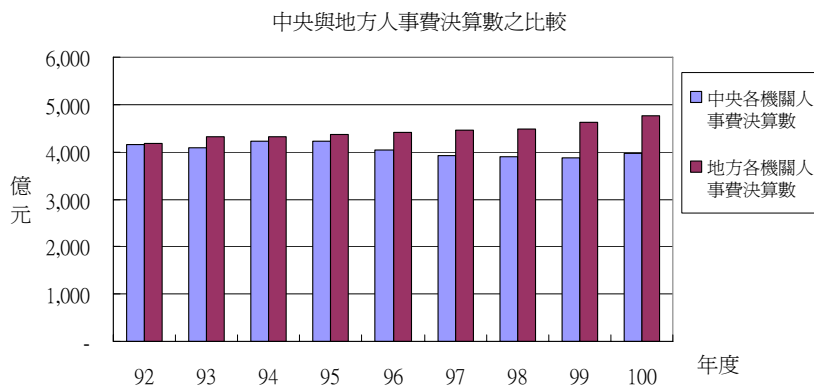


圖10 中央和地方人事費決算數之比較

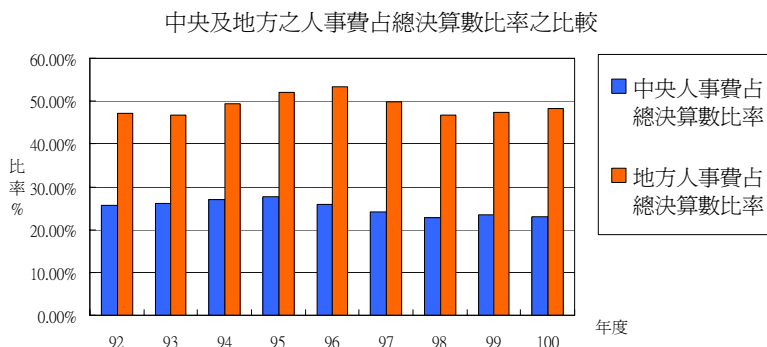


圖11 中央及地方之人事費占總決算數比率之比較

三、小結

101年我國總人口約2千3百萬人，全國就業人口1千零86萬人，全國公務人力為82萬2,874人¹³，而回顧92年至101年間，除92年至94年間因公營事業精簡人數及民營化導致全國公務人力人數明顯減少外，其後則無明顯變化，甚至有微幅增加之趨勢，迄100年及101年略微減少。全國公務人力人數，若再加計非典型人力，則整體人數將更為膨脹；另外，若只就公務人員人數來看，中央及地方(五都一準)公務人員人數發展趨勢亦略有成長，也看不出員額已趨向精簡。

中央及地方政府整體人事費支出，依決算數計算，92至100年間雖略有增減，但大致平穩，無明顯變化，雖不似報載有持續攀升之勢，但也無縮減之傾向。其次，各年度之地方人事費均高於中央人事費，且地方人事費占其總決算之比率也高出中央人事費占總決算數比率近1倍左右，主要係因地方歲出總決算數明顯低於中央歲出總決算數，導致計算地方人事費占其總決算數之比率偏高，另亦透露出地方預算大半用於人事支出，恐無餘力進行建設。

另一個值得注意的現象是中央與地方機關的平均用人成本，以民國100年為例，中央機關公務人員總數約18萬7千人，人事費為3,980億元，地方機關(含五都一準及各縣市)公務人員合計約15萬6千人，人事費卻高達4,765億元。由於人

¹³ 不包括臨時人員及派遣勞工運用數。

事費尚含括臨時人員費用、退休退職給與等，我們尚難驟下結論，指出地方機關平均用人成本必然高於中央機關，但地方機關可能存在的人事進用的不合理現象(如：臨時人員過多)，造成人力成本的增加，卻值得主管機關深入探討¹⁴。

參、OECD 國家之政府規模及人事費

一、OECD 國家一般政府部門就業人力占勞動力比率

本文關於OECD各會員國公共僱用人力及人事費用成本，主要係依OECD的年度國家會計統計（Annual National Accounts, NA）資料。其對公共僱用人力之歸類，定義為一般政府服務（General Government）的僱員，員額類別包括：所有部會、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、由政府控制或主要提供服務或資助的非營利機構等¹⁵；且OECD界定一般政府部門之就業人力（General

¹⁴ 蘋果日報，〈5都升格支薪，年增百億〉，102年12月18日，A9版。本篇報導亦指出龐大的人事費，已為地方財政帶來沉重負擔。

¹⁵ 參考盧建旭，〈各國政府機關員額及類別之比較研究〉，人事管理，卷期：36:8-9=426-427，頁2，88年9月。Government at a Glance 2013，P102，Publication Date :14 Nov 2013，原文如下：“The data are based on System of National Accounts (SNA) definitions and cover employment in general government and public corporations. The general government sector comprises all levels of government (central, state, local and social security funds)and includes core ministries, agencies, departments and non-profit institutions that are controlled and mainly financed by public authorities. Public corporations are legal units mainly owned or controlled by the government which produce goods and services for sale in the market. Public corporations also include quasi-corporations.”

government sector employment) 並不包括公營機構 (public corporations) ¹⁶。

依據OECD統計, 2011年OECD國家一般政府部門之就業人力占勞動力比率介於6.5%至30.5%間, 平均值為15.5%, 各國之比率差異頗大¹⁷。

1. 比率較高者：北歐國家比起其他國家，政府部門之就業人力占勞動力比率較高，例如挪威和丹麥高達30%上下，瑞典及芬蘭亦均達22%以上；另，法國及匈牙利兩傳統中央集權式國家比率也均為20%以上。
2. 比率較低者：台灣周邊國家之日本及韓國分別為6.7%、6.5%為最低；其次為希臘及墨西哥，其比率均小於9%。
3. 其他國家則多介於9%至20%之間。

如就2001年至2011年間之發展趨勢來看，OECD各會員國政府部門之就業人力占勞動力比率之平均值，均穩定地維持在15%至16%之間；各國之整體發展趨勢，大多數國家呈現維持或縮減之勢，變動不算太大，為政府工作的勞動力比率可謂相對穩定（如表7）。而以2001年和2011年兩個年度相較，政府部門之就業人力占勞動力之比率下降逾2%之國

¹⁶ 原文如下：“General government sector employment (excluding public corporations) as a percentage of the labour force.”

¹⁷ OECD, 《Government at a Glance 2013》, 2013年11月14日, 頁102-103, 下載自 http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en, 2013年11月22日。

家，計有斯洛伐克共和國(Slovak Republic)、瑞典、墨西哥和葡萄牙等國家，為政府規模縮減比例較大之國家，日本亦縮減1.1%；僅少數國家，如盧森堡(Luxembourg)、斯洛文尼亞(Slovenia)及愛爾蘭略有擴張之勢(如圖12)。

表7 OECD等國家政府部門之就業人力占勞動力比率
(General government sector employment as a percentage of the labour force.)

單位：%

國家 \ 年度	2001年	2008年	2010年	2011年
Norway	29.9	29.3	30.5	30.5
Denmark	29.8	28.7	26.8	29.9
Sweden	28.7	26.2	26.2	26.0
Finland	22.4	22.9	22.8	22.8
France	22.3	21.9	19.5	21.9
Hungary	20.5	19.5	20.1	20.1
Estonia	20.0	18.7	19.6	19.4
Luxembourg	16.3	17.6		17.8
United Kingdom	18.2	17.4	17.5	18.3
Belgium	17.3	17.1	17.2	17.3
Canada	17.2	16.5	18.8	17.7
Israel	17.0	16.5	15.8	16.4
Australia	15.2	15.6	15.5	15.7
OECD	15.9	15.0	15.1	15.5
Ireland	15.2	14.8	16.7	16.4
Slovenia	14.3	14.7	22.5	16.0
United States	14.7	14.6	14.6	14.4
Italy	15.4	14.3	14.2	13.7

Czech Republic	13.3	12.8	12.8	12.9
Spain	12.9	12.3	13.2	13.1
Portugal	13.5	12.1	11.0	11.5
Netherlands	12.9	12.0	12.3	12.4
Austria	12.0	11.4	10.9	10.7
Turkey		11.0	10.8	10.7
Slovak Republic	16.9	10.7	13.3	13.0
New Zealand	10.1	9.8	9.7	9.7
Poland	9.6	9.7	9.6	9.7
Switzerland	9.9	9.7	9.7	9.7
Germany	10.9	9.6	11.5	10.6
Chile	9.7	9.1	9.4	9.1
Mexico	11.2	8.8	9.0	9.0
Greece	6.9	7.9	7.9	7.9
Japan	7.8	6.7	6.7	6.7
Korea		5.7	5.7	6.5
Russian Federation	20.2	20.2	20.2	17.7
South Africa	8.9	8.9		9.0
Brazil		8.6	10.3	10.6
Ukraine	5.2			5.5

資料來源：整理自OECD網站，相關網址：

<http://www.oecd.org/governance/statistics/publicgovernance.htm>、

<http://dx.doi.org/10.1787/888932942241>，2013年11月22日。

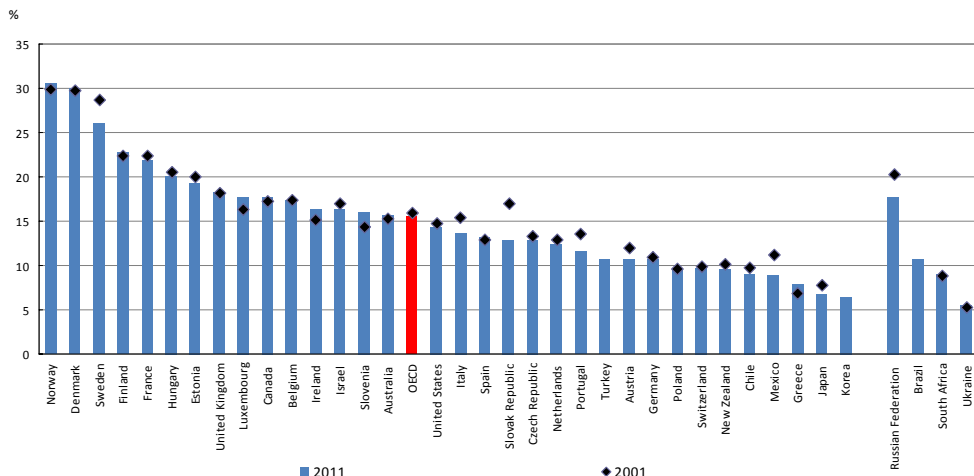


圖12 OECD 等國家政府人力占勞動力比率2001年及2011年比較圖

資料來源：OECD，網址：<http://dx.doi.org/10.1787/888932942241>，2013年11月22日。

二、OECD 各主要國家公共部門人力之人事費用成本

根據OECD Factbook統計資料，2010年OECD多數成員國之政府人事費支出占其國家GDP比率大致在10%上下。丹麥占19%、芬蘭14.4%及瑞典14.6%是比率較高的國家；日本僅占6.2%、韓國7.6%、德國7.9%及斯洛伐克共和國為7.7%相對較低。OECD國家平均值為11.3%。

如就2001、2009及2010年等3個年度比較，OECD各個會員國之政府人事費支出占其國家GDP比率，略有增減，但變動不算太大；以亞洲鄰國而言，日本大致約為6%，而韓國2001年和2011年相比，則減少1%。

表8 各國政府人事費用占GDP比率

單位：%

Subject	Production costs for general government; compensation of employees ; As a percentage of GDP			
	Year	2001	2009	2010
Country				
Australia		9.4	9.4	10.1
Austria		9.8	9.9	9.7
Belgium		11.7	12.8	12.6
Canada		11.4	12.7	12.8
Chile		..	8.7	8.7
Czech Republic		7.1	8.1	7.6
Denmark		17.4	19.5	19.0
Estonia		10.2	12.8	11.9
Finland		13.0	14.9	14.4
France		13.3	13.3	13.4
Germany		8.2	7.4	7.9
Greece		10.5	13.6	12.2
Hungary		11.2	11.3	10.9
Iceland		14.7	14.9	14.8
Ireland		8.3	12.4	11.6
Israel		13.7	11.8	11.8
Italy		10.5	11.3	11.1
Japan		..	6.1	6.2
Korea		6.6	7.4	7.6
Luxembourg		7.9	8.0	8.0
Mexico		9.1	9.2	9.1

Netherlands	9.6	10.0	10.0
New Zealand	8.5	10.0	10.3
Norway	13.0	13.8	13.8
Poland	10.7	10.2	10.2
Portugal	13.9	12.3	12.2
Slovak Republic	8.9	7.9	7.7
Slovenia	11.7	12.4	12.7
Spain	10.1	11.9	11.9
Sweden	15.6	15.2	14.6
Switzerland	8.1	8.1	8.1
Turkey	..	9.0	8.6
United Kingdom	10.1	12.1	11.4
United States	9.8	11.0	11.0
OECD - Total	10.8	11.2	11.3

資料來源：整理自OECD Factbook，Data extracted on 13 Nov 2013 05:52 UTC (GMT) from OECD.Stat。網址：
<http://stats.oecd.org/Index.aspx#>、
http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2005_factbook-2005-en，2013年11月13日。

另據人事總處之各國人事制度資料庫，世界各主要國家之中央與地方政府人事費編列情形，以預算數為準，雖各國計算年度基準有所不同，但約可看出趨勢，我國2013年中央政府人事費預算總額占總預算歲出總額之比率21.74%，除低於法國2009年之43.50%及香港地區2012年之27.56%以外，均高於澳大利亞、德國、英國、加拿大及美國，亦高於亞洲鄰國之新加坡、韓國及日本（如表9）。

表9 世界各國政府人事費編列情形

單位：百萬美元（法國以百萬歐元為單位、澳門以澳門幣為單位）、%

國家 (年度)	政府級別 (年度)	總預算案歲 出總額	人事費總額	人事費總額占總 預算歲出總額比 例(%)
中華民國 (2013)	中央政府	57,336	12,463	21.74
	地方政府	暫無		
中國大陸 及港澳	大陸地區	暫無		
	香港地區 (2012)	39,487	10,882	27.56
	澳門地區 (2010)	澳門幣 588 億 7,234 萬 元	澳門幣 102 億 2,580 萬	17.37
澳大利亞 (2012)	中央政府	379,312	23,252	6.10
	地方政府	暫無		
新加坡 (2009)	中央政府	33,300	3,820	11.83
	地方政府	暫無		
韓國 (2012)	中央政府	313,360	26,104	8.30
	地方政府	暫無		
日本 (2012)	中央政府	978,680	80,516	8.23
	地方政府	暫無		
德國 (2009)	中央政府	353,800		9.58
	地方政府	暫無		
法國 (2009)	中央政府	367,097 百 萬歐元	159,687 百 萬歐元	43.50
	地方政府	暫無		
加拿大	中央政府	252,535	36,804	14.57

(2012)	地方政府	各省、縣、市不一		
美國	中央政府	3,795,547	478,410	12.60
(2012)	地方政府	暫無		
英國	中央政府	1,111,821	29,698	2.70
(2012)	地方政府	暫無		

資料來源：整理自行政院人事行政總處各國人事制度資料庫，網址：

<http://world.dgpa.gov.tw/world/TopicCountry.aspx?TopicNo=2>，2013年11月27日。

三、小結

OECD國家政府規模大小差異甚大，但其政府部門就業人力占勞動力比率，2001年至2010年間大致上係呈現縮減的趨勢¹⁸。OECD各國政府之人事費用占GDP比率，比率較高之丹麥、芬蘭和瑞典，其政府部門就業人力占勞動力比率也相對較高；而人事費用占GDP比率較低之台灣周邊鄰國日本和韓國，其政府部門就業人力占勞動力比率也相對較低；但此部分亦應考量各國GDP發展趨勢及政府人事費實際支出之趨勢才會更加精確。

¹⁸ 因未能輔以各國之公部門人力及勞動力之實際人數發展趨勢，所以只能從OECD統計結果(比率)作一檢視。

肆、我國與 OECD 國家之比較

我國公務人力人數與OECD國家比較時，依據銓敘統計，機關性質包括行政機關、各級公立學校與公營事業機構，如果依據OECD的一般政府界定，就必須再排除公營事業機構人數，比較基準才具一致性。而人事費用支出之比較，本文相關統計是以我國政府人事費用決算數占GDP之比率和 OECD各國相較，而OECD在公部門薪給趨勢報告上，則採用僱主（employer）本體為界定，由公共機關直接付給的人事僱用，來分析薪給趨勢，但在各國政府不同的府際關係之間，仍存有“到底是誰付的薪資？”的混沌地帶；另外付錢者與僱主不同時，是否亦被列入“政府服務生產者的僱員”也有相當爭議¹⁹。此為進行國際間比較之困境，有各國之計算基準不一致之風險。但論及政府的規模，我國的公務人力占總人口、占就業人口的比率是否適中、是否過高，進行國際間之比較有其必要性，本文仍以OECD國家為據，作一比較參考。

我國公務人力占勞動力之比率自94年以來介於7%至8%之間，整體而言低於OECD國家之平均水準（15%多）。以2011年為比較基準，我國公務人力占勞動力之比率，未扣除公營事業機構人數為7.4%，低於OECD國家之平均值15.5

¹⁹ 盧建旭，〈各國政府機關員額及類別之比較研究〉，人事管理，卷期：36:8-9=426-427，頁4-32，88年9月。

％，且除了高於亞洲鄰國韓國6.5％及日本6.7％之外，則均低於其他OECD國家之水準。

我國政府人事費（用人費用）決算數占GDP比率，自94年以來約介於8％至9.64％之間，低於OECD國家整體平均值（11％多），亦低於大多數OECD國家。如以2010年為比較基準，我國政府人事費（用人費用）決算數占GDP比率8.60％，低於OECD國家平均值11.3％，亦低於大多數之OECD國家，但高於日本之6.2％及韓國之7.6％。

表10 我國政府公務人力及人事費與OECD國家之比較

國家	比較項目	2011年	2010年
		公務人力占勞動力 比率	人事費占GDP比率
台灣		7.4	8.43
Norway		30.5	13.8
Denmark		29.9	19.0
Sweden		26.0	14.6
Finland		22.8	14.4
France		21.9	13.4
Hungary		20.1	10.9
Estonia		19.4	11.9
Luxembourg		17.8	8.0
United Kingdom		18.3	11.4
Belgium		17.3	12.6
Canada		17.7	12.8
Israel		16.4	11.8

Australia	15.7	10.1
OECD	15.5	11.3
Ireland	16.4	11.6
Slovenia	16.0	12.7
United States	14.4	11.0
Italy	13.7	11.1
Czech Republic	12.9	7.6
Spain	13.1	11.9
Portugal	11.5	12.2
Netherlands	12.4	10.0
Austria	10.7	9.7
Turkey	10.7	8.6
Slovak Republic	13.0	7.7
New Zealand	9.7	10.3
Poland	9.7	10.2
Switzerland	9.7	8.1
Germany	10.6	7.9
Chile	9.1	8.7
Mexico	9.0	9.1
Greece	7.9	12.2
Japan	6.7	6.2
Korea	6.5	7.6

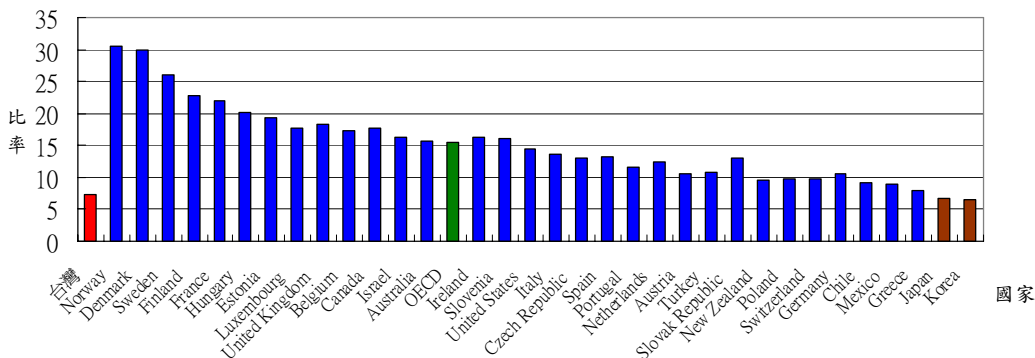


圖13 2011年我國與OECD國家政府公務人力占勞動力比率 (%)

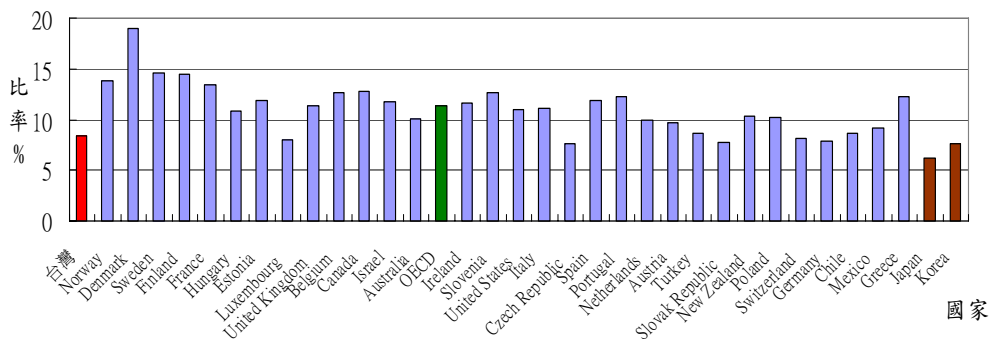


圖14 2010年我國與OECD國家政府人事費占GDP比率 (%)

伍、結語

從19世紀到21世紀間，政府的角色(包括體制規模的大小及國家力量的強弱)經過多次的轉換。19世紀末到20世紀初，是自由主義當道的時代，當時政府向右走，政府要儘量減少介入與管制；20世紀初歷經了戰爭、革命和經濟恐慌，自由市場的秩序動搖，由於市場失靈(market failure)，導致新的經濟理論崛起，凱因斯(John M. Keynes, 1883~1946)的理論開始大行其道，他的理論強調政府應扮演積極的角色。1980年代，在英國首相柴契爾(Margaret Hilda Thatcher)及美國總統雷根(Ronald Regan)的帶領下，自由主義捲土重來，這股力量開始遏止甚至逆轉國家部門的擴張，於是小而能政府變成爲許多國家行政改革的新目標，政府又轉向右走。但是資本主義的烏托邦並沒有出現，2008年發生的金融大海嘯，缺乏管制的市場失序現象，導致全球性的經濟災難，爲應付這一波的金融海嘯，大政府的主張再次出現；2009年2月24日美國總統歐巴馬(Barrack Obama)第一次提出的國情諮文，清楚地宣示政府向左走。回顧這一百多年的歷史，政府向左走或向右走、選擇大政府或小政府，不僅受到時代環境的影響，也受到執政者意識形態的影響。但是不論左或右、大或小，最後都落入了「政府失靈」或「市場失靈」的循環。

和世界其它國家相比，台灣的公部門人力相對較低，人事費也是較低；但台灣的政府再造，在92年、93年、94年之後，員額數即無明顯下降，於99年中央政府機關總員額法立

法通過之後，中央機關之員額也是呈現略增情況，如果政府員額精簡只是落入一種循環，或是一種虛幻，與其重視「政府規模的大小」，不如強調政府的治理能力，唯有提出讓人民信服的施政績效，作出讓人民感受幸福的事，才是政府存在的真正價值。