

[上一篇](#)[回前頁](#)[下一篇](#)

第18期

公務員變老了嗎？公務人力結構變化的省思

朱楠賢 銓敘部政務次長



“ 55歲以上公務人力比例雖逐年增加至17.54%，與我國2020年同年齡以上就業率占比16.93%相當，惟與日本31.13%、美國24.87%及南韓30%相較，顯然還有很大的成長空間，所以政府部門中高齡資深公務員的增加應該要正面看待。 ”

根據國家發展委員會2020年8月出版之「中華民國人口推估（2020至2070年）」臺灣至2025年將邁入超高齡社會，65歲以上人口將高達470萬，占總人口20.1%，在這種情況下，政府部門的公務人力是不是也變老了是本文首要釐清的，不過除了整體分析之外，其中還有哪些細部分析的發展趨勢乃至後續人事政策需要做什麼對應，擬在本文中一併作初步探討。

整體公務人力現階段仍屬精壯

從2021年銓敘統計年報發現近十年來全國公務人員平均年齡是以緩慢的速度在上升，從2012年的43.39歲增至2021年的43.59歲，十年來僅增加0.2歲，相較於前述臺灣整體人力結構老化的數據及比例而言，確仍屬精壯，如再與英國平均年齡之45歲，美國之47歲及經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development，OECD）國家之46歲作國際相較（如圖1）亦足以印證這一論點。

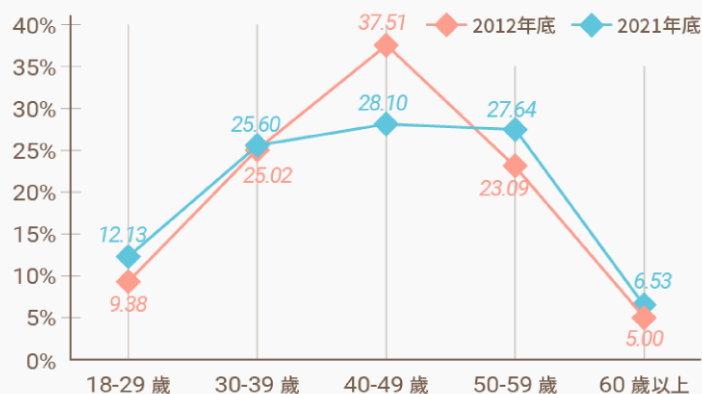
圖1 公務人員平均年齡之國際比較

	平均年齡	55歲以上占全體公務人員之比例
英國	45歲 (2021)	23% (2018)
美國	47歲 (2021)	28.98% (2021)
OECD	46歲 (2017)	24% (2017)
臺灣	43.59歲 (2022)	17.54% (2022)

資料來源：National statistics(2018,2021)；Biden Harris management agenda vision 7(2021)；Government at a glance(2017)；銓敘統計年報(2022)。

以年齡結構而言，由三角形變成平塔形，年齡結構趨於均衡。據統計2012年30歲至39歲、40歲至49歲、50歲至59歲的占比分別為25.02%、37.51%及23.09%，至2021年分別蛻變為25.60%、28.10%及27.64%，分佈平均。雖然50歲以上人員有增加6.08%，但18歲至39歲年齡層同時期亦增加3.33%，所以整體而言目前公務人力結構尚稱均衡（如圖2）。

圖2 全國公務人員年齡結構

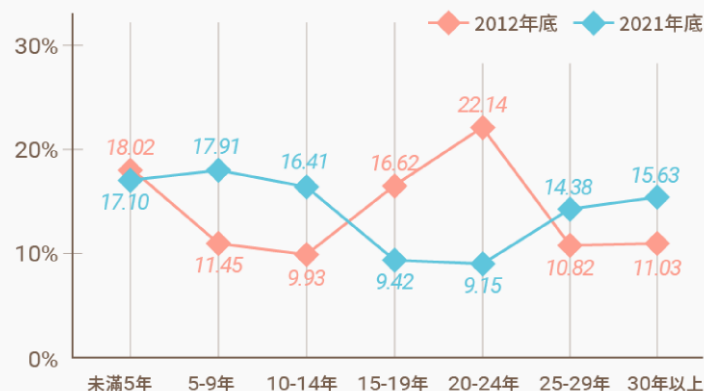


資料來源：全國公務人力資料庫。

以年資結構而言，各階段年資的占比，2021年較2012年平均。據統計，年資較長及較短的兩端占比都有增加，任職25年以上者10年來雖增加8.16%，但

任職15年以下者，同時期亦增加12.02%，顯見各階段年資結構分佈現階段亦屬均勻（如圖3）。

圖3 全國公務人員年資結構



資料來源：全國公務人力資料庫。

細部分析發現未來資深公務人力將逐年增加

全國公務人員簡薦委任公務人員近十年來的平均年齡統計分析發現，簡任人員年齡由53.59歲增至55.13歲、薦任人員由43.27歲增至44.43歲、委任人員由40.85歲增至41.24歲，其中簡任人員年齡增長最多。再以同時期全國公務人員55歲以上人數及占比做分析，發現這一部分年齡層增加的人數超過平均值；全國公務人員總數由2012年的34萬3,861人增至2021年的36萬3,197人共增加1萬9,336人，而其中55歲以上人數同時期就增加1萬6,082人；占比也從2012年的13.85%逐年增至2021年的17.54%。

另依據銓敘部退休撫卹資料庫的分析顯示，公務人員退休平均年齡已由2012年的55.25歲增至2021年的59.14歲，而退休人數則由2012年的1萬169人減少至5,746人；換言之，退休年齡延後而退休人數也減少了，再以實際公務人員的申請退休年齡的占比分析觀之，2012年至2016年申請50歲自願退休者占比最高，但自2017年至2021年則是以65歲屆齡退休者占比最高，顯示未來公務人力的新陳代謝有逐步放緩的趨勢。

公務人力結構變化下的省思與因應

我國人口除了有前述高齡化趨勢外，眾所皆知的還有另一個少子女化的現象，所以中高齡就業率高，將有助於扶養比（幼年人口及高齡人口對青壯年人口之比率）的降低，減輕年輕人財務負擔，有助於社會穩定與和諧。

又上述**55歲以上公務人力比例**雖逐年增加至**17.54%**，與我國**2020年同年齡以上就業率占比16.93%**相當，惟如與日本的**31.13%**、美國的**24.87%**及南韓的**30%**三個國家的就業率相較，我國**55歲以上者**的就業率顯然還有很大的成長空間，所以政府部門中高齡資深公務員的增加應該是要正面看待的。

依照前述的分析，未來在公務機關由於新陳代謝變緩，現場將多少呈現「三代同堂」的現象，如何促進不同世代的相互包容與協力共事，將是政府人力資源管理需面對的課題。又由於退撫制度的改變，公務人員選擇屆齡退休人員增多，過渡期間可能多少會減少資淺公務人員升遷的機會，或有論者認為由於公務環境不盡友善，已掀起大量離職潮，其實據銓敘部統計**2019年、2020年及2021年**近三年辭職人數分別為**1,194人、1,969人及2,190人**，分別占總人數的**0.33%、0.53%及0.60%**，異動率低，毋寧視為是正常的人事異動；不過長遠看來，在人事制度設計上如何維持公務人員的公共服務動機（Public Service Motivation, PSM）還是應該及早因應。

另外針對**65歲以上就業者**（如圖4）所述臺灣僅占全部就業比例的**2.79%**，遠低於日本的**13.56%**、美國的**6.64%**及韓國的**10.31%**，而其中政府部門更因屆齡退休制度的設計，超過**65歲者**幾乎再無貢獻所長的機會，如何規劃出借重資深公務員經驗、專長又不影響青年服務公職機會的人事制度，亦容有討論空間。

圖4 2020年55歲以上占全體就業者比例之國際比較

	55歲以上 總占比 (%)	55-59歲 占比(%)	60-64歲 占比(%)	65歲以上 占比(%)
日本	31.13	9.66	7.91	13.56
美國	23.87	9.73	7.50	6.64
南韓	30	11.33	8.56	10.31
臺灣	16.93	8.86	5.28	2.79

資料來源：整理自中華民國行政院主計總處「人力資源調查」2021年資料。

結語

公務人力整體而言，雖然**55歲以上人力**有所增加，不過因為逐年都有新進公務人員增補（年增率平均**0.56%**）十年來均維持**43歲多**的年齡，人力結構精壯均衡。惟面對資深公務人員有逐漸增加的趨勢，如何針對是類人員在人事

制度上設計較彈性的職務內容與工作時間，針對一般公務員應如何增加其職務轉調歷練的機會及強化考績制度，以確保公務人力精良，以及最後政府相關部門如何營造友善合宜的公務職場文化等等，都是未來需要因應的配套課題。

(統計資料感謝本部統計室王主任雪芳的協助)

上一篇	回前頁	下一篇
---------------------	---------------------	---------------------