

誰是老公僕？我國資深公務人員定義及特性之初探
The definition and characteristics of senior civil servant in Taiwan

摘要

我國 65 歲以上人口占總人口比例於 2018 年突破 14%，遠高於聯合國國際衛生組織（WHO）定義「高齡化」社會之 7%，人口老化已為社會趨勢。與此同時，我國年滿 55 歲之公務人員比例亦自 1998 年之 9.22% 上升至 2017 年之 14.80%。儘管學術及實務界對於高齡化現象及政策已多有討論，但對於制定及執行政策之文官人口組成及其可能效應之討論則相對缺乏。此外，文官高齡化與當今學術主流之公共服務動機、年金改革及其背後牽涉之世代正義等議題是否具關連性，亦值得吾人針對這些資深公務人員進行初步定義及探討。

本研究將運用考試院之公務人員基本資料及台灣人口基本資料，透過基礎統計分析了解我國公務人員與國民年齡分布之相應情形，分別基於公務人員年齡及服務年資等兩個面向，對我國資深公務人員的樣貌進行初探。同時，本研究亦將運用台灣政府文官調查第二期（TGBS II）資料，試圖連結公共服務動機相關論述，了解資深公務人員相較於其他公務人員是否具備不同之特性。

本研究初步發現如下：第一，年齡別及年資別資深公務人員占整體公務人員之比例於 2011 年之後下降，但年齡別資深公務人員比例於數年後重新回升，而年資別資深公務人員比例持續下探。第二，資深公務人員（年齡別與年資別皆同）較整體公務人員具備較高之公共服務動機，惟其是否具統計顯著性仍須進一步驗證。

關鍵詞：資深公務人員、公共服務動機、人口高齡化、服務年資

壹、導論：高齡化與公務人員高齡化

我國 65 歲以上人口占總人口比例於 2018 年突破 14%，遠高於聯合國國際衛生組織（WHO）定義「高齡化」社會之 7%，人口老化已為社會趨勢。關於台灣社會人口老化現象之回應，無論是學術界的討論還是一般大眾的認知，存在著兩種不同的立場。其一為認為人口結構老化係一現代國家發展下的自然現象，相較於未開發或開發中國家，我國因著教育普及、科技發展及人民對於自身生活水平的期待增加，在空間及資源相對有限的海島國土上，較少但高素質的人口數應是值得維持並促進的方向；其二則認為人口老化伴隨著的勞動人口減少無法完全用提升現有人口素質的方式彌補，且人口老化衍伸的負面影響尚包括納稅人口減少、既有公共財（如教育資源）閒置及新興公共財（如公設老人照顧中心）需求上升等，特別在在在台灣這個總生育率為世界數一數二的國家，應致力於提高生育率，並設計相關政策以改善人口老化現象。

無論是上述哪一種論述，事實上均未否認台灣的高齡化現象及趨勢，同時也肯定人口老化與勞動力之間存在複雜的互動關係。事實上，對於社會中的各式組織來說，人口同時作為其提供服務或財貨的對象以及組成其服務量能的資源。關於前者，私部門多稱其為市場，並以各式行銷手法或產品開發策略來滿足其需要以賺取利潤；公部門則稱其為服務民眾，設計並執行各項公共政策以落實政府職責。關於後者，公私部門均視其為人力資源，並運用管理手段維持並改善其服務績效，以提升組織（政府）服務效能。

由此可知，高齡化現象及趨勢所影響的層面不僅是服務的受眾（包括私部門的客戶及公部門的民眾），也包括服務主體自身的特性及其變化。儘管學術及實務界對於高齡化現象及政策已多有討論，但對於制定及執行政策之文官人口組成及其可能效應之討論則相對缺乏。本研究將以此為出發點，聚焦於我國政府部門在社會人口高齡化之下的組成變遷，以及相應產生的性質變遷為何。

貳、文獻回顧

基於我國人口高齡化之現象及趨勢，本研究將繼續回顧數個主題的學術文獻，耙梳學術先進在相關議題的發現及論述，繼而歸納本研究之研究問題。首先，本研究將論述人口高齡化對於政府的影響，包括政府採用何種角度看待人口高齡化、政策面的回應以及管理面的回應。其次，本研究將探討公務人員高齡化現象及其可能之影響。

一、高齡化與公部門之回應

由於世界各國之國情及文化有相當大的差異，本研究將聚焦於台灣面臨之高齡化議題及政府回應模式。根據蔡宏政（2007）之整理，台灣戰後的人口論述與相應之政策，在 1959 年之前係依循 1941 年頒布之「民族保育政策綱領」，強調國民應增產報國，透過增加出生人口增加未來社會之人力資本。1959 年時任中國農村復興聯合委員會主任委員蔣夢麟發表「讓我們面對日益迫切的臺灣人口問題」，呼籲國家應透過各式政策及方法降低人口出生率二是 1990 年內政部開始推動新家庭計畫，口號為「適齡結婚，適量生育」，從這一年開始，我國政府不再使用節育作為訴求口號，往後更是逐步強化生育價值，並提出諸多托育相關政策，期望回復國人生育水平至替代水準。然而，1959 年至 1990 年提倡降低生育的結果之一，便是後來年輕人口人數增加趨緩，老人人口比例逐年提升的遠因。

而在與高齡化相呼應的老人福利政策分面，陳琇惠（2014）認為台灣老人福利政策的發展軌跡，依據老人福利法制定及修訂的期程，可分為四個階段，第一階段為法制建構醞釀期（1949-1980 年）；第二階段為政策拓展成長期（1981-1996 年）；第三階段為制度建制擴張期（1997-2006 年）；第四階段為制度蛻變整合期（2007-2014 年）。從初期將老人視為貧弱需救助之對象，僅予以最低限度的生活支持開始，發展至透過法規保障老人的基本生活水平、強化老人的經濟基礎（津貼及年金），一直到後期強調社區及生活照顧的服務供給，與結合衛政資源共同推動的長期照顧相關計畫等，逐步將老人從過去的視為貧弱人口，轉變為視為與一般民眾同樣需自我實現的主體，國家有責任連結各式資源協助老人發展其獨立生活及自主性的公民生活。

同時，高齡化帶來的影響並不僅以老人為對象，亦有相當多的層面需要政府制定政策因應。由於相關領域及文獻範圍廣泛，本研究將聚焦於公共管理相關文獻，亦較符合本研究與探討之範疇。薛承泰與黃文鳳（2015）認為我國公務人力退休年齡（平均約 55 歲）在人口高齡化趨勢之下，似會帶來優秀人才提前流失，以及國家財政未能及時支應龐大退休金之結果，或可思考延後退休年限以改善此一現象。然而，延後退休政策具備雙面刃之效果，需有妥善配套措施。此外，該文亦認為政府基於老人相關社福政策業務量迅速增加，應積極思考如何結合科技技術，取代政府事務工作已降低人力投入，同時減少財政負擔。

亦有部分研究針對人口高齡化現象對於考選制度的影響進行討論。劉約蘭（2011）認為高齡化現象對於公務人員考選制度可能帶來以下影響：國考經費來源短缺、應試資格落差、考試科目適切性及新進公務人員訓練規劃宜再妥為思考等。儘管「高齡化對於公務機關的影響」非本研究主要探討的議題，但吾人亦可由此認知，人口高齡化對於初任公務人員之平均年齡可能存在正向之效應，有待本研究進一步探討。

二、公務人員高齡化趨勢及其影響

在臺灣人口逐年老化的同時，我國年滿 55 歲之公務人員比例亦自 1998 年之 9.22%，上升至 2017 年之 14.80%。公務人員高齡化可能產生的影響為何？吾人可從組織人員作為人力資源之角度開始進行討論。儘管以公部門人力資源老化帶來之影響，以及政府如何因應此一趨勢而進行政策或行政手段進行管理之探討相對缺乏，但從民間組織對類似議題之討論或可做為一個開端。Maestas 等人（2016）使用 1980 年至 2010 年期間美國各州人口老化比例的變化，來估計高齡化對 GDP 的影響。該研究發現，當 60 歲以上人口比例增加 10 個百分比時，GDP 成長率將下降 5.5 個百分比。而這個下降幅度的組成因素中，三分之二是由於整體勞動人口之年齡組成高齡化所致，而三分之一的原因是勞動力增長趨勢減緩。這也就是說，高齡化以及其所帶來的人口組成變遷本身（而非個別人口的勞動力下降），對於國家之生產力即會帶來負向之影響，這個影響不只發生在私部門，政府機關同樣面臨著這樣的挑戰。

至於我國公務人員高齡化及其可能影響之研究，施能傑（2009）以組織人口學及人力資源管理之角度探討台灣 2001 年至 2008 年行政機關公務人員年齡變遷趨勢，初步發現幾個值得國內學者後續進行探討的現象：第一，基於新進公務人員平均年齡逐年上升，如果退離現象並無太大變動，似乎可以預見未來公務人力老化的速度將逐漸增加；第二，儘管公務人員高齡化對於公部門績效之影響係正面或負面仍有爭議，但該研究認為因公務體系的工作經驗及歷練未必能及時因應外部環境的迅速變化，故長遠來說，公部門工作績效較可能會隨著人力老化而逐漸下降。第三，基於前開趨勢，政府人事政策對於潛在的資深公務人員退休潮、在職進修教育及政府內世代差異之因應措施。

董翔開（2018）針對公務人力高齡化之情形，及其對於政府人力資源管理之影響進行了討論。該研究認為公務人力高齡化之所以成為議題，係因年金改革及延後退休年齡所衍伸之各類影響亟需面對處理所致。在公務人力高齡化的情況下，政府必須妥為處理單位內世代差異，並擷取國外相關經驗，採用彈性上班模式留住有能力的員工。儘管該研究係以公務人員退休年齡延後導致之公務人力高齡化及其影響作為討論主軸，其對於資深公務人員之樣貌已提供了一個很好的分析基礎，值得本研究後續參照精進。

參、研究問題：公務人員年齡與服務年資

經過前述的文獻回顧之後，吾人對於台灣人口高齡化、公務人力高齡化趨勢，以及公務人力高齡化所帶來的影響已有初步了解，然而值得注意的是，隨著初任

公職人員平均年齡逐年上升，將延伸出另一個值得討論的議題：高齡公務人員並非均為資深公務人員。究竟誰是老公僕？是年齡較大的公務人員，還是服務年資較久的公務人員？當前學術研究針對公務人員年齡及服務年資樣態之討論，以及其各自帶出何種效應之討論相對較少。基此，本研究將同時採用年齡及服務年資作為資深公務人員的參考定義。

以此為基礎，本研究將聚焦於以下兩個討論議題：第一，我國資深公務人員（資深之定義包括年齡及服務年資二類）在公務體系中所占比例之趨勢變遷為何；第二，相較於全體公務人員，我國資深公務人員是否具備某些特性。由於本研究定位為一初探性研究，關於第二個問題中所謂之特性，將選用當前公共行政學界之主流議題進行基礎統計分析，期望未來能以此一分析架構，針對更多元之議題進行相關探討。

肆、資料暨研究方法

一、資料

本研究將運用考試院銓敘部公告於網站之公務人員基本資料，以及內政部公布之台灣人口基本資料，探討我國高齡化及公務人員高齡化之現象及趨勢。資料取用範圍為 2002 年至 2017 年，係配合銓敘部網站目前已公開之資料年度。

同時，為了初步了解公務人員高齡化現象可能帶來的影響，本研究亦將運用台灣政府文官調查第二期（TGBS II）等資料，分別基於公務人員年齡及服務年資等兩個面向，除對我國資深公務人員的樣貌進行初探之外，亦結合近年公共行政學界研究主流之公共服務動機（public service motivation, PSM）理論，進行兩者相關現象的初步分析。選擇公共服務動機作為分析依變項的原因，在於前述文獻回顧中，有關公務人員高齡化對於服務民眾之動機存在相異的解釋，部分研究認為資深公務人員因服務期間較長，相較於年輕公務人員更可能存在工作倦怠感，進而具備較低的公共服務動機；部分研究則認為資深公務人員因為已經經過了長時間的服務歷練，在克服初任公職的適應期後，對於服務民眾應更為駕輕就熟。因此，本研究擬先以公共服務動機作為討論主題。有關公共服務動機之定義及內容，可參考 Perry 與 Wise（1990）之文章。

而根據蕭乃沂等人（2008）及陳敦源等人（2011）的分析，本項調查的完訪樣本在年齡的分布上，與研究母體並無統計上之顯著差異。

二、研究方法

本研究將運用基礎統計之描述性統計，呈現 2000 年至 2017 年我國資深公務人員（包括年齡別資深公務人員及年資別資深公務人員）之比例及變化趨勢，以及比較資深公務人員與全體公務人員之公共服務動機量表分數。

有關資深公務人員之操作化定義，目前學界尚未有明確或較普及性的界定。考量公務人員年齡與其生理機能及所需之健康保健較為相關，本研究暫以「40 歲以上」作為年齡別資深公務人員的定義。選擇 40 歲作為劃分標準的原因，係參考「公務人員一般健康檢查實施要點」第三點範定之一般健康檢查適用對象。至於年資別資深公務人員定義，本研究暫以「服務總年資滿 15 年以上」進行界定，其係參考「公務人員請假規則」第 7 條規定略以，服務第 15 年起，每年應給休假 30 日。因 30 日之年假係公務人員所能獲得年假天數之上限，部分反映了國家對於該名公務人員長期服務國家及民眾的認可。當然，這兩種定義的方式是否能充分反映公務人員在年齡及年資上足夠資深，仍有許多討論的空間，本研究期待未來能在進行更多相關分析後，持續精進資深公務人員的界定。

伍、研究發現

一、高齡人口及資深公務人員比例變遷趨勢

表一 我國歷年人口年齡變遷趨勢暨公務人員年齡變遷趨勢

西元年	總人口 人數	老年人口(65 歲以上)		全體公 務人員 人數	資深公務人員					
					年齡別(40 歲以上)		年資別(服務滿 15 年)		年齡暨年資	
		人數	百分比		人數	百分比	人數	百分比	人數	百分比
2002	22,520,776	2,031,300	9.02%	389,957	228,179	58.51%	199,892	51.26%	182,361	46.76%
2005	22,770,383	2,216,804	9.74%	337,261	204,846	60.74%	190,987	56.63%	165,872	49.18%
2008	23,037,031	2,402,220	10.43%	338,305	216,856	64.10%	208,279	61.57%	183,032	54.10%
2011	23,224,912	2,528,249	10.89%	343,323	226,858	66.08%	213,855	62.29%	196,009	57.09%
2014	23,433,753	2,808,690	11.99%	337,261	204,846	60.74%	190,987	56.63%	165,872	49.18%
2017	23,571,227	3,268,013	13.86%	349,676	217,429	62.18%	183,110	52.37%	179,524	51.34%

資料來源：內政部人口統計資料、銓敘部銓敘統計年報

由表一可知，我國老年人口自 2002 年起即呈現逐年上升之趨勢，且隨著年份增加，其上升速度亦隨之增加，再次呈現了我國高齡化現象伴隨著少子女化現象日益顯著。透過人口年齡統計數據了解我國高齡化現象及趨勢之研究已十分充分，無須本研究再次著墨。

相較於人口高齡化趨勢，我國公務人員資深化現象（無論是年齡別還是年資別）的趨勢則未呈現單一方向之發展。首先以年齡別資深公務人員比例說明，2011

年之前，其占整體公務人員比例逐步上升，但其上升速度有減緩的現象，2011 年之後，年齡別資深公務人員比例呈現大幅下降，但於 2017 年則有回升的趨勢。至於年資別資深公務人員比例，2011 年時同樣呈現下降，但與年齡別資深公務人員不同，其後續未有止跌回升之趨勢。

本研究亦將同時具備兩種資深條件（也就是同時為 40 歲以上及服務年資滿 15 年）公務人員之比例進行分析。可以發現，該比例之趨勢與年齡別資深公務人員比例十分相似，均是先上升後下降，最後再次回升。根據這幾個比例變動之趨勢，我們可以觀察到台灣人口高齡化與公務人員資深化似乎存在不同的變動邏輯，過去「公務人員高齡化係伴隨著人口高齡化而來」之論述似乎有修正之必要。然而，本研究所使用的分析資料尚不允許我們進行更進一步的分析。

二、資深公務人員之公共服務動機

表二 公務人員及資深公務人員公共服務動機之比較

問項(公共服務動機量表)	全體公務人員		資深公務人員					
			年齡別(40 歲以上)		年資別(服務滿 15 年)		年齡暨年資	
	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差	平均數	標準差
對人民、社會做出貢獻，比我個人的生涯發展更有意義	4.58	0.905	4.71	0.846	4.72	0.843	4.73	0.835
我認為只要對大眾有利，冒著自己失去陞遷機會去努力爭取也是值得的	4.36	1	4.48	0.974	4.5	0.974	4.51	0.97
為公眾奉獻心力是我的責任	4.67	0.783	4.78	0.748	4.78	0.765	4.8	0.749
我認為「貢獻於社會」比「取之於社會」重要	4.73	0.796	4.86	0.749	4.86	0.758	4.88	0.738
對人民有益的政策，即使傷害了我個人的利益，我仍然能夠接受	4.36	0.879	4.47	0.856	4.49	0.847	4.5	0.849
有效樣本數	1454		967		877		820	

表二呈現的是公務人員及資深公務人員在公共服務動機量表上呈現的平均

分數及標準差。該量表係六點量表（範圍為 1 分至 6 分），由受訪者自行填答其對於問項的同意程度。

吾人可以發現，無論是年齡別資深公務人員還是年資別資深公務人員，其公共服務動機量表平均得分均略高於整體公務人員，而兩類資深公務人員之分數差異並不明顯。資深公務人員似乎具備較高之公共服務動機。然而，由於此處僅呈現基礎統計之描述性統計量，對於兩者之差異是否具統計顯著，則未能說明。

陸、討論

這裡再次列出本研究的兩個初步發現。第一，年齡別及年資別資深公務人員占整體公務人員之比例於 2011 年之後下降，但年齡別資深公務人員比例於數年後重新回升，而年資別資深公務人員比例持續下探。第二，資深公務人員（年齡別與年資別皆同）較整體公務人員具備較高之公共服務動機，惟其是否具統計顯著性仍須進一步驗證。

有關第一項發現，本研究認為或許可以結合近年的年金改革議題進行討論。如同一開始的論述，公部門回應公務人力高齡化的方式之一是延後法定退休年齡，然而依據公務人員退休法之規定，公務人員退休除了年齡條件之外，尚有服務年資條件，若是服務年資已達退休條件的資深公務人員選擇退休，但年齡條件未滿足的資深公務人員仍需持續服務，或許正是董翔開（2018）對公部門高齡化帶來之影響所生之顧慮：公部門內部世代差異及溝通鴻溝將逐漸擴大。同時，較能反映工作歷年的年資別資深公務人員比例自 2011 年起便持續下降，或許也部分說明了整體公務體系的經驗傳承可能會出現困難。

然而，第二項發現似乎可以替前述略為悲觀的結論帶來一絲光明。無論是年齡別資深公務人員還是年資別資深公務人員，其公共服務動機都略高於整體公務人員，這也就是說，至少在公共服務動機這個層面上，資深公務人員在整個公務體系中扮演著加分的效應。然而，這個發現同樣包含著一個隱憂，就是年齡或年資較低的公務人員可能具備偏低的公共服務動機。這個發現亦部分呼應了董翔開（2018）的發現，就是年輕公務人員面對逐步高齡化的公務體系，對於未來升遷及發展管道受限所產生的負面心態，部分拉低了其對於服務公眾的熱誠及使命感。無論是哪個論述，都值得學術界未來持續探討。

綜上，儘管可能的原因十分複雜及多元，「老公僕」作為公務體系的重要組成份子已是不可取代的趨勢，然而無論是年齡較長還是歷練較深，這群人在公務體系當中所扮演的角色究竟為何，是否足以影響國家政策產出及效能，相信除了公共服務動機之外，仍有許多值得探討的面項。

本研究仍然存在諸多限制，有待後續研究持續精進及修正。以下僅初步列舉三項。首先，關於資深公務人員之定義確實需要更多實證研究予以調整。第二，台灣文官調查第二期之調查時間為 2011 年，眾所皆知台灣公務體系在近幾年經歷了數次重大的變動，包括政黨輪替、年金改革以及相應而來的公務人員退休潮等，期望後續能有更新的文官調查資料得以針對這些現象進行分析。最後，公共服務動機是否在資深公務人員及一般公務人員之間存在具意義的差異？或許需要運用其他統計方法進行分析。

柒、參考文獻

Maestas, N., Mullen, K. J., & Powell, D. (2016). The effect of population aging on economic growth, the labor force and productivity (No. w22452). National Bureau of Economic Research.

Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990) "The Motivational Bases of Public Service," *Public Administration Review*, 50(3): 367-373.

銓敘部 (2019)。銓敘統計年報，2019 年 3 月 31 日，取自：
https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4。

陳敦源、黃東益、柏門 (2011)。民主治理下的政府效能：公共服務動機、繁文縟節、與政務/事務關係(台灣文官調查一II)。國科會專題研究計畫結案報告(編號：NSC100-2410-H-004-097-MY2)，未出版。

陳琇惠 (2014)。從「貧窮濟助」邁向「全人照顧」：台灣老人福利政策發展的軌跡與挑戰。兩岸社會福利學術研討會-劇變時代的社會福利制度。大陸哈爾濱：哈爾濱工業大學。

蕭乃沂、黃東益、陳敦源、呂佳瑩 (2008 年 9 月)。台灣文官意見調查的挑戰與反思 - 以「2008 年台灣民主治理機制鞏固之研究」為例。第八屆調查研究方法與應用國際學術研討會，中央研究院人文社會科學館。

施能傑 (2009)。公務人力年齡結構分析及對人力資源管理的意涵。文官制度季刊，1 (3)，1-24。

蔡宏政 (2007)。台灣人口政策的歷史形構。台灣社會學刊，39，65-106。

董翔開（2018）。公務人力高齡化的人力資源管理對策。考試院委託研究報告，未出版。

劉約蘭（2011）。從少子化與高齡化趨勢論國家考試因應之道。國家菁英季刊，7（3），137-153。

薛承泰、黃文鳳（2015年11月）。從臺灣人口變遷看公務人力發展趨勢。考選通訊，59。取自：
https://wwwc.moex.gov.tw/main/ExamCom/wHandExamCom_File.ashx?examcom_id=1085。