

## ● 考選焦點

# 從臺灣人口變遷看公務人力發展趨勢

薛承泰、黃文鳳

少子女化與高齡化是工業化國家的發展趨勢，臺灣在時程上其實都較晚，可是兩者變遷的速度都非常快，換言之，變遷趨勢並不稀奇，速度快才是臺灣的挑戰！例如我國在民國 40 年代初育齡婦女總生育率高達 7 人，當時堪稱世界之最，73 年降至替代水準（2.1 人）；進入 21 世紀後生育率仍持續下滑，92 年開始即進入「超低生育率」（1.3 人）階段，99 年甚至達 0.9 人的歷史新低，去年(103 年)為 1.16 人，仍是處於世界最低之列。在半個世紀左右，生育率從世界最高轉為最低，堪稱另一個奇蹟！

此外，在高齡化方面，臺灣老人人口占總人口比例於 82 年突破 7%，依聯合國國際衛生組織（WHO）定義，開始邁入「高齡化」社會。目前老人占 12%，相較經濟合作暨發展組織(OECD)國家平均 18%，日本突破 25%，臺灣高齡化並不算嚴重，可是未來的二、三十年會因為大量嬰兒潮陸續成為老人，臺灣地區高齡化會加速。按國發會的推計，107 年老人人口將占 14%，臺灣進入「高齡社會」，若不計移民因素，臺灣約在此時人口進入負成長，114 年老人人口將占 20%，臺灣進入「超高齡社會」，並開始超越 OECD，西元 2060 年將和日本並駕齊驅，屆時老人將超過 40% 人口。

在未來變遷過程中，臺灣也將逐漸脫離人口紅利期，15-64 歲勞動力人口目前雖仍占 74% 的高比例，但高峰期剛過，10 年內即會脫離紅利期，勞動力人口將明顯下降。為因應少子女化及高齡化人口變遷衝擊國家競爭力，政府已規劃各項因應策略與方案，本文據以分析並預測公務人力發展趨勢，探討可能採取的公務人力資源管理政策，以防患於未然。

### 漸進式適齡退休制延緩優秀人才流失，公部門進用、升遷速度將趨於減緩

在此人口趨勢下，我國近 10 年(94 至 103 年)已顯現公務人員退休人數逐年攀升，101 年達到高峰，平均退休年齡約 55 歲。此現象隱含優秀公務人力早退、流失及退休基金財政負擔等問題。政府參考國外延後月退休金起支年齡改革策略，於 100 年 1 月 1 日修正施行公務人員退休法，將自願退休請領月退休金之起支年齡，由原 50 歲延後至 60 歲，嗣又因 101 年 10 月媒體揭露勞工保險基金財務問題，再次全面檢視公務人員退休制度，並研議再次延後自願退休之月退休金起

支年齡為 65 歲。此外，預期未來高齡公務人力將占公務體系相當比例之情況，可規劃將其工作型態調整為內勤及知識性傳承、輔導及培訓顧問性質，工作時間則逐步彈性調整。

然而延後退休具兩面刃效果，據 104 至 120 年之推估資料觀之，55 歲以上委任及薦任基層及中層公務人員，有可能會因薦任及簡任公務人員延後退休，致晉升官等之機會減少或趨緩，久之恐影響士氣。對此可參考新加坡模式，鼓勵公務人員跨類科、部門、機關或中央與地方公務人員交流歷練，增加工作的深度與廣度，落實工作豐富化，提升其能力，以為優先升遷的激勵機制；同時由於公部門提報職缺數量減少，日後恐需經過更為激烈的國家考試競爭，方能進入公務體系服務。考選部職司國家掄才政策，尤應建立各類職能標準，以符應用人機關之需求。

此外，延後支領退休年金雖有助於紓解基金財務壓力，可是延後退休的工作期間，政府仍將支付每月薪資，而每月薪資明顯高過於年金，更重要的，不僅是低階公務人員晉升機會受到影響，新進公務人員的機會也可能被壓縮，這是個嚴肅的問題！如何建立機制，如同私部門考量受僱者之產能作為延用的標準，而不應將「延退」作為普遍性原則。

### **替代性人力降低政府財政負擔，活化公務人力運用**

值得注意的，人口少子女化及高齡化也將伴隨社會福利保障制度擴張與資訊現代化的發展；例如老人照顧缺少基層照顧員，機器人未來將扮演一部分角色。同樣道理，未來在面對育嬰、侍親假之人力空窗期、人力結構邁向高齡化及政府財政窘迫等環境變動，基於政府業務多元複雜性，整體施政人力配置，應加強在事務性工作採用現代化設備，推動業務資訊化，簡化工作流程，以及有效率的業務外包。未來政府人員編制必然會縮減，大幅增加資訊自動化方式作為便民服務的機制。因此，採公私協力方式，善用民間資源與活力，活化公務人力運用，降低政府財政負擔，提升公共事務之效率及品質，是未來努力目標也較符合民眾的期待。

### **結語**

為政之要，莫若得人；百官稱職，則萬務咸治。文官制度是國家事務推動之基石，公務員是國家政策的執行者，如何因應少子女化及高齡化社會新危機，調整人力結構與人力資源管理配置，建立一個有系統、有活力、能快速服務之新公共行政機構，並透過培訓與激勵制度，使公務員繼續保有勝任工作的知能，持續

自我成長，以強化決策與執行能力，有效回應民眾需求，及提升國家競爭力，是政府應該深思及重視的未來課題。

（本文作者薛承泰現任臺灣大學社會學系教授；黃文鳳現任考選部高普考試司專門委員）