

行政人力膨脹，冗員充斥所引起的減肥計劃問題分析

* 楊水金

一、減肥計劃評估摘要：

行政院連院長接長後不久，為求建立精簡而有效率的政府，訂定三年內精簡百分之五預算總員額的目標，並責由有關機關研擬完成「行政院暨所屬各機關組織與員額精簡計劃」，由各機關指派副首長為召集人組成專案小組，依精簡原則進行檢討，並於本（八二）年十月底前提出組織與員額調整報告，由行政院核定後據以實施。

綜觀過去二十年來政府陸續推行十二項有關人事精簡計劃及措施，但是公務人力依銓敘部截至八十一年十二月底的統計指出：我國現有政府公務人力，包括受領薪資的各級民意代表共約五十六萬人，較之六十一年之三十萬九千人，二十年間約增加二十五萬一千人，員額膨脹速度非常驚人。員額膨脹相對的即是人事費用的增加，依據行政院人事行政局和主計處之統計資料顯示，目前平均每位公務人員每年所需人事費（含年終獎金、不休假加班費，各項補助、生活津貼等）約四十萬元，這一數字乘上現有五十六萬公務人員數量，即可感受到我國總預算中人事費無限制膨脹之可怕，如此龐大的人事包袱早已成為我國歲出入的一大負擔。

* 台灣省自來水公司第十二區管理處 秘書

從表面上看，過去精簡計劃成效似乎不彰，但反過來說，如果不是這些「精簡政策」產生作用，每年增加的員額一定超過前項數字。例如日本國鐵自一九八七年改為民營以後大量裁員，改善服務品質，三年後即轉虧為盈；另則台灣省鐵路局財務負擔沉重，力求精簡人力，八十一年度即精簡一千二百人，成效顯著。

減肥計劃的目的不僅是要節省一些人事費的支出，更重要的是要促進勞逸均衡，提昇行政效率及服務品質。只要政府有決心認真執行，必能如同台灣省鐵路局精簡員額獲得良好成效。論者於此建議執行減肥計劃要特別正視以下問題：

- (一)業務縮減機關或單位應優先檢討裁撤。
- (二)業務可委辦或合併之單位人力應予裁併。
- (三)高低層級人力精簡比率應維持其均衡。

二、減肥計劃背景

(一)行政部門（單位、機關）膨脹：

近二十年來公務人力增加的情形，前段已有敘述。現僅就七十年至七十九年行政機關增加情形（如下表）

年度 機關數	70年	71年	72年	73年	74年	75年	76年	77年	78年	79年	累計
行政機關	2,619	2,617	2,650	2,717	2,723	2,756	2,789	2,817	2,819	3,148	增 529
事業機關	1,100	1,077	1,108	1,048	1,053	994	991	995	1,010	732	減 368
各級學校	3,316	3,347	3,371	3,368	3,365	3,392	3,396	3,404	3,404	3,437	增 121
總 計	7,035	7,041	7,129	7,133	7,141	7,142	7,176	7,216	7,233	7,317	—
每年增減數		增 6	增 88	增 4	增 8	增 1	增 34	增 40	增 17	增 84	增 282

資料來源：人事行政局

由前表所列行政機關增加最多（增加五二九個單位）各級學校增加一二一所次之。究其原因爲：於此十年期間工商業急速發展、解除戒嚴、社會型態丕變、民意高漲等因素所造成，政府爲了因應實際需求及解決紛爭，先後成立各種行政單位專責處理陸陸續續所發生之紛爭；諸如因環保問題而引發增設之環保署、處、局，因勞工問題而成立之勞工委員會（省市單位成立勞工處、局），再之解嚴之後所引發治安問題、街頭運動抗爭問題而必須另外增加警力，繼之警政單位接替機場、港口聯檢業務等均顯現需增加行政單位方得以因應日趨繁雜的社會問題。另則各級學校增加的原因不外乎由於生活水準日趨提昇，隨之教育品質亦同樣要求提高，如高等教育學府之增設、學校班級人數逐年降低，因而使班級數、教師均需增加；另有多數都會區學校，爲了消除超大型學校或解決教學二部制的不正常現象，除了增設學校之外別無其他良策，前述因素均爲導致行政機關直線成長之主因。再則前表所列事業機關十年期間，逐年遞減係爲因應公營事業機關逐漸開放民營之政策所致。

惟因政府若干機關其業務已萎縮或其存在功能已喪失，如政府早年爲調節物價功能所設立之物資局，由於近年來在貿易自由化的世界潮流趨使下，物資大量開放進口，並降低關稅以刺激國內產品品質提昇等等措施，物資局存在的功能及其背景業已喪失，政府雖經研議予以裁撤，惟迄今物資局仍依舊存在；再如家庭計劃研究所之設立係因應早年推行家庭計劃、實施節育的人口政策背景下而設立，反觀，今日我國衛生醫療水準及國民平均年齡均逐年在提高，老年人所佔比率亦逐年在增加，致使勞動人口老化，政府爲了因應經濟建設並維持外貿的成長，已將節育政策做了必要的調節，將原有「兩個恰恰好」，改爲「兩個不嫌多」，諸如此種業務功能已喪失的機關早應予裁撤或合併，惟待至今日依然存在，不免有浪費公帑之嫌。

(二)財政負擔過高：

政府從七十年度至七十九年度十年之間，中央政府總預算人事費由原約八五五億元，增加至約二、一四六億元，增加約二、五倍。（如下表）

年度	中央總預算歲出	中央總預算人事費	人事費佔總預算歲出百分%
70	254,555,194,000	85,514,039,032	
71	318,092,114,000	112,087,107,000	35.2 %
72	338,299,591,000	123,699,805,000	36.6 %
73	323,144,574,000	126,835,255,000	39.3 %
74	359,279,880,000	135,956,735,000	37.8 %
75	412,544,827,000	143,456,836,000	34.8 %
76	432,056,982,000	147,295,370,000	34.1 %
77	476,613,687,000	164,381,639,000	35.2 %
78	561,570,448,000	182,554,536,000	32.5 %
779	680,444,396,000	214,570,381,000	31.5 %
備考	一、單位：新幣元。 二、資料來源：70至79年度中央政府總預算書。		

近年來政府為調整公務人員待遇，使能與民間企業薪資拉近距離，逐年調整公務人員待遇，八十三年度中央政府總預算中人事費為三千三百多億元，佔歲出預算的百分之三十餘。人事費用年年增加，已形成政府沈重的財政負擔，使政府無力支應六年國建經費，致使國家建設成果大打折扣。為了國家整體利益，連院長適時提出減肥計劃確有其必要性。

(三)裁汰無效人力：

政府早期在各機關即實施裁汰不適任現職人員之措施，並以密件函請各機關由人事單位調查（分別列有久病不癒、專長不符、興風作浪……等類別人員），並限期函報，惟各單位主管人員存在著鄉愿心理、只求做好人不願得罪屬員，隱藏匿報，導致無效人力與興風作浪者依舊存在，冗員充斥，反之，若各機關首長皆能破除情面、積極負責，做好屬員之

工作指派，人力調適，則各機關員額不致逐年增加，且可將該無效人力逐年減少甚至消瀾於無形，此對提昇機關形象，減少各機關贅肉最為直接且最為有效。

三、減肥計劃的內容

本項減肥計劃涵蓋的對象是指行政人員與公營事業人員，其總數約為三十五萬人，依裁減百分之五的比例則為一萬七千人（按：我國公務人員預算員額為六十三萬七千四百九十一人，實際員額僅有五十六萬二千二百九十六人，其中並扣除教育、警政人力所餘之員額即為前項所列之員額），行政院人事行政局並於本（八二）年四月八日緊急會商，做成六項決議：

- (一)各機關報請增加預算員額案件，除為執行重大專案業務、重要工程建設及新增設機構或單位所需者外，一律不予簽報核准。
- (二)各機關現有職缺，凡非確屬業務所需者，應予凍結不補，並作為精簡之員額，於三年內達成精簡百分之五的目標。
- (三)各機關現有約聘僱人員，其計畫已結束應即解聘僱，並將其員額予以裁撤。
- (四)由中央各部、會、處、局、署及省市政府即行檢討所屬業務已萎縮之機關，於二個月內提出縮編計畫，凡已無存在必要者（含任務編組單位）應即報院裁撤。
- (五)八十四年度概算各主管機關因新增業務需要增加員額時，均須在各該主管機關現有總員額內調整，總員額數不得增加。
- (六)已奉核定成立之機關而尚未成立者，重新檢討報院，尚未核定成立者，一律暫緩成立。

四、減肥計劃之重點：

- (一)連院長所提示要裁減五%員額，係針對預算員額而言，約聘僱人員應嚴格加以管制，而不是完全不要。
- (二)人事行政局幕僚作業，確定將各部門非業務急需而長期懸缺未補之員額，列為精簡之第一對象，凡是業務萎縮單位大幅精簡比例將超過五%，列為第二對象。
- (三)部份已經完成時代性、階段性任務之單位，都應在適當時機予以裁撤，以提高政府效率。
- (四)第一年及第二年精簡目標均為百分之二，第三年為百分之一。

五、各界對減肥計劃的看法：

- (1)正面的看法：行政院連院長於此時提出減肥計劃，各界認為能針對目前行政機關所存在嚴重缺失而提，各界期盼能落實執行、貫徹實施，切莫再有祇是口號說說喊喊就算了，或是初時雷厲風行，末了就不了了之的五分鐘熱度。如果減肥計劃能徹底實施，則各行政機關必能：
 - 1. 改善冗員充斥的現象。
 - 2. 提昇行政效率。
 - 3. 可促使提早走向辦公室自動化（按：行政機關為期精簡人力，惟有尋求辦公室自動化為最佳之替代方案）。
- (二)負面的看法：
 - 1. 將造成人才斷層：因在三年內硬性裁減百分之五之預算員額，行政機關將無法普用新人，形成人才斷層的現象。
 - 2. 平頭式裁減不合實際：人事減肥應視各機關業務量增減情形而核

定其增減比數，業務量萎縮者不但要精減，且應視其業務縮減情形核減百分之十或二十；但業務量增加者不但不應減，而且應調撥人力給予支援，然而如何公平合理認定應予精減人數，確係不易精確評列，如果這一點做不到，即流於形式，都按百分之五精減，可能影響及政府機關之服務品質。

3. 精簡目標訂為百分之五並無確實達到精簡的目的，依據現有中央及省市政府機關現有預算員額為六十三萬七千四百九十一人，但實際用人數為五十六萬二千二百九十六人，再扣除郵政及省屬交通單位差工實際懸缺仍達六萬二千六百五十六人，懸缺率達百分之十點零七，因此各單位只要裁減不必要的缺額，即可達成減肥目標。
4. 減肥與提昇行政效率並無必然關係：造成現今行政效率低落原因很多，諸權責劃分不清、法令規章不夠完善、人員素質不良等均為其因素之一；減肥不一定能提高行政效率，須視何種因素而導致行政效率低落？如係體制、法令不夠健全，就需檢討修訂組織架構及相關法令；又如係人員素質不良，就要加強員工的訓練進修。
5. 減肥計劃對近年畢業生或參與高普考的考生不公：由於各機關均凍結職缺以優先作為精簡員額，近年來畢業生勢必遭到求職無門的窘境，或因為缺額減少，使參與高、普考之考生錄取率將大為降低之不公平現象。

六、減肥計劃之可行性評估：

(一)成功事例印證：

1. 日本國鐵與台灣省鐵路局精簡成效：

日本國鐵於一九八七年轉為民營，大量裁員，改善經營方式，三年後即自重虧損轉為盈餘，同時服務品質也大幅提升，成為各國許多經營不善的龐大組織仿效。

台灣鐵路局為求改善經營體質，訂有「業務改進方案」，並積極採行「五年出缺不補」、「多角化經營」、「聯合開發」等開源節流措施，預估五年內精簡五千一百三十四人，該方案實施以來，八十一年度精簡一千二百四十九人，八十一年度虧損較八十年度減少甚多，頗具改革成效。

2. 台灣省林務局精簡成效：

台灣省林務局於七十八年度改制為公務機關後，該局員額由原編制數八、二三〇人，迄至八十二年度止僅有四〇八六六人，五年內精簡四、一四四人，其精簡成效至佳。究其原因：（論者曾於六十三年至七十二年任職於該局）係因政府林業政策之改變，就其緣由可溯自五、六十年代是時本省工商業尚未趨發達，一切外匯全賴木材（原木或製品）、甘蔗製品（糖類）、香蕉、鳳梨製品等農產製品賺取外匯，又為了平衡進出口之貿易逆差，政府於六十年代實施林相變更政策（或稱林相更新），在毫無限制的大肆砍伐林木之後，肇致六十年代末期山洪爆發、水患事件頻生，尚且原始林木業已砍伐殆盡，林務局直營伐木作業於七十年初期全面停止作業，精簡安置就業榮民、直營伐木、集材、運材及製材工人（計分按件計資及按日計資之甲、乙種技工），由原有員額一萬二千多人精簡至七十八年截止為八千二百餘人；改制為公務機關後並裁併文

山、大甲、埔里、恆春、玉里等五個林區管理處，五年間並以出缺不補、獎勵提前退休等方式，迄至目前四千零八十六人，為精簡最為顯著之單位。

3. 台灣省自來水股份有限公司精簡成效：

省營事業機關自來水股份有限公司（論者現任職單位）係於六十三年自各縣、市、鄉、鎮自來水廠合併而成旨在統一水價、統一經營，改善人民生活品質，合併後迄至七十七年止員工待遇依一般行政機關待遇支給，惟因自來水公司係依公司組織法而成立，又係從事飲用水工業用水等產品之生產銷售之服務性事業單位；公營事業單位為激勵員工努力生產，其員工待遇制度皆採單一薪給制（即俗稱用人費率），本案幾經各級長官努力及反映建議下，員工待遇始於七十七年起獲准實施用人費率，惟是時自來水公司財務收入受制於水價，且其結構不甚健全，因之省府於核准實施用人費率時即附帶要求應於五年內精簡員級及士級人員共二百餘人（按：七十七年當時實際員額為六千九百一十二人，迄至八十一年底止實際員額數為六千七百零九人，於此五年時間中用水戶急遽增加，業務量與日遞增，自來水公司非但未依預算之計算增加員額，反之，卻能在五年的時間中精簡二百零三人誠屬不易。（附自來水公司七十七年至八十一年員額增減比較表）。

台灣省自來水股份有限公司七十七年至八十一年員額增減比較表

項目 年度別	職員		士 級 人 員								司機		工友		約聘僱		駐衛警		超額 工程 人員	超額 業務 人員	備 註	
	編 制	現 有	缺 (起) 額	技術士		業務士		事務士		小計		編 制	現 有	編 制	現 有	約 聘	約 聘	編 制				現 有
				編	現	編	現	編	現	編	現											
七十七年	2465	2441	-24	2728	2827	1006	1000	278	229	4012	4056	+44	93	88	262	262	7 (21)	44	76	64	一本統計資料係以各年十二月份之人數為計算依據。 二部份編制數係以預算員額(業務量)做為編制數。 三案內技術士、業務士、事務士之人數計算係以實際擔任工作加以區分。以其總員額不超過士級總員額為原則。	
七十八年	2465	2451	-14	2739	2824	1021	974	278	244	4023	4042	+19	93	91	262	262	6 (17)	41	76	72		
七十九年	2465	2427	-38	2744	2797	1009	961	279	250	4032	4008	-24	93	92	262	261	13 (16)	59	74	74		+9 -1
八十年	2465	2408	-57	2750	2765	1009	649	280	580	4039	3994	-55	93	91	262	262	19 (15)	59	66	68		-8 -11
八十一年	2465	2377	-88	2767	2753	1005	630	280	588	4056	3971	-85	93	92	262	262	15 (13)	52	70	64		

(二)須徹底執行、貫徹始終，方能克盡全功：

大凡裁撤機關、精簡員額，必遭相關利益衝突者抗拒與多方阻力，乃為事屬必然，惟卻不能因此而畏首畏尾，過去省政府裁撤功能與業趨近完全喪失之物資局，而其結果是不了了之；青輔會的職掌與人事行政局的業務功能重疊，且與未經考試不得用人的原則相悖，應予裁撤，亦是拖拖拉拉，前述這些機關裁撤不了，是因為政府的決心與魄力問題，如今連院長已事先提出這些問題，有關單位應當會有更積極的作為。

七、減肥計劃可行性分析：

(一)減肥標準適度：所訂百分之五的精簡百分比極為適當若能依下列各項執行即可達成：

1. 合理管制進用約聘僱人員。
2. 將業務萎縮或功能與喪失之單位予以裁撤。
3. 將事業單位依其業務性質陸續開放民營或依其業務需求縮小編制。

- (2)合理指派工作：依其專長、興趣調整工作，將各機關出缺後之職位，以內部調整工作方式，使各職位充分發揮其功能，又可解決機關內部勞逸不均現象。
- (3)警政、教育單位（學校而言）未列入精簡範圍極為合理：我國自解除戒嚴之後，警力需求殷切及教育品質之提升致教師、警力缺額嚴重。減肥計劃未將警政及學校教師列入精簡範圍，係因應事實需求。
- (4)減肥計劃符合世界潮流，在國內社會上亦至感企盼，政府藉此推動，可提昇政府形象。

八、減肥計劃之效益：

- (一)節省人事費支出：目前人事費支出比率偏高，約佔中央政府總預算的百分之三十點一六，每年支出二千三百餘億元，如照減肥計劃所列三年內精簡百分之五即能減少人事費支出一百六十五億餘元。
- (二)促進勞逸均衡：員額精簡後各單位工作量勢必加重，經重新調整指派後，各職位工作量可更趨向平均，可提振工作士氣，提高工作效率。
- (三)擴大外包、委外措施：一般事務性工作經採行外包、委外辦理後，可節省經費、提高效率，擴大民眾參與感，並可提高民間就業機會。
- (四)促進辦公室自動化：經採行員額精簡後，必刺激政府單位提早實施辦公室自動化，可提昇工作品質及效率。
- (五)促進公營事業早日民營化：公營事業在精簡員額及民間競爭壓力下，為求永續生存，祇有早日邁向民營，否則祇有關門一途。

九、建議事項：

- (一)減肥計劃的推動應將業務萎縮或成立之功能業已喪失的機關先予裁撤，如家庭計劃研究所、物資局、青輔會等單位。
- (二)業務可委辦或合併之人力應予裁併；如省政府治山防洪業務分由省府林務局、水土保持局、水利局等單位辦理（按：林務局負責國有林、省有林地之治山防洪之整治；而水土保持局則負責山坡地、保留地水土保持業務之整治，下游部份則由水利局負責整治）事權無法統一，執行方式不一，績效不彰，應予檢討歸併，再如本省國稅原係委由各縣市稅捐處辦理，在王建瑄先生的強力主張下收回自辦，一下子增加了五千人（其中二千人由地方移撥、另增三千人），浪費人力資源，本案正可藉此減肥計劃重新檢討。
- (三)精簡之員額中應該維持高低階均衡，不可僅精簡低階，而高階保留，如此易造成將多兵寡的不良現象，此項缺失應予防止。

十、結論：

綜上所述減肥計劃係為因應世界潮流，切合社會及政府需要，而且其精簡百分比適中易於執行，手段溫和漸進，並為各界所殷切盼望，政府推動減肥計劃乃為時勢所趨，事屬必要，至盼能認真執行，貫徹始終並獲致預期效果，為政府行政革新邁向新紀元。