

日本三一一震災後公務員人事費改革動向與反思

●羅承宗／崇右技術學院財經法律系助理教授

2009年民主黨的「羅賓漢經濟政策」宣言

從國際上看，根據2005年OECD整理的二十六國公務員人數統計，日本政府雇用的公務員僅佔勞動總人口數的5.3%。與OECD各國14.3%的平均數相較，日本可謂先進國家中精簡用人的典範。然而在日本國內而言，僵化保守的官僚體制素來迭受批判。尤其邁入1990年代以後，飽受長期不景氣之苦的民間企業，員工待遇停滯不前，反觀公務員卻不受景氣影響而依舊保有穩定收入，「官民」薪資差距擴大，益加招致民眾不滿¹。在此環境背景下，當有政黨提出公務員改革的相關政見，自然容易吸引選民關注。

對於2009年8月贏得眾議院大選，終結自民黨超過半世紀的一黨獨大局面，實現「政權交替」的民主黨而言，其政見主軸即是推出「羅賓漢經濟政策」，亦即以劫富濟貧方式推動社會改革。具體而言，民主黨的上開改革方案可從財政支出與財政收入兩方面分析：於財政支出上，把國家施政的嘉惠的重點從企業轉移到一般家庭，包括免費高中教育、育兒補貼以及調高最低薪資。至於所需鉅額財源，則從社會既得利益階級榨取出來²。除了檢討公共建設必要性外，一向待遇優渥，素有「公務員天國」稱呼的日本官僚體系當然也難逃被改革之列。相較於自民黨誠意、力道皆屬不足的公務員改革作為，民主黨於2009年的總選舉政見中，即明白宣示「透過根本性的改革，使國家公務員人數大幅減少，從而實現至2013年削減國家公務員總人事費二成」的改革方針。以2009年日本國家公務員總人事費約為五兆三千億日圓計算，若按此削減方針，至2013年即可為納稅人節省約一兆一千億日圓公帑。如此具有魄力且深富「羅賓漢」性格的公務員改革政見，當然能引起選民青睞。

三一一震災前後的「財政緊急狀態」：從虛擬到現實

承上，民主黨削減國家公務員總人事費的政治承諾很快反映在2011年政府預算案上。民主黨政府高舉所謂「財政緊急狀態」宣言，著手推動國家公務員人事費用削減及擴大應付經濟危機的預備金等改革方向。不料2011年3月11日發生的東日本大震災，讓前述所謂「財政緊急狀態」從虛擬為現實，面對震災後百廢待舉的困境，促使民主黨政府更嚴肅思考如何加大削減國家公務員人事費改革力度，以籌措復興所需的鉅額財源。

所謂總人事費，簡單來說係以：「給與薪資」乘以「人數」計算而出。因此倘若政府要削減總人事費，大抵而言不外乎是要採取「薪資減低」與「人員精簡」兩大措施³。關於三一東日本大震災迄今的公務員改革動向，即循「縮編」與「減薪」兩大方向進行。首先在縮編方面，2012年3月初日本首相野田佳彥為了爭取國民支持調升消費稅，在行政改革實行本部會議上宣示將在新年度大幅減少一般國家公務員錄用人數，比2009年政權輪替前減少四成以上。2009年的國家公務員錄用人數為八千五百一十一人，若刪減四成以上，則國家公務員錄用人數不到五千人。其次在減薪方面，決定2012年4月起至2013年度二年內將公務員薪資一律減薪7.8%。這部國家公務員減薪臨時特例法（国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律，簡稱「給與削減法」），已在國會於2012年2月間獲得民主、自民和公明三黨等多數贊成下獲得通過。減薪所省下的每年約五千八百億日圓，將用於災後重建復興⁴。給與削減法實施對象涵蓋國家公務員且採「由上而下」模式，職位越高者減薪幅度越高，首相減薪30%，內閣大臣及副大臣減20%，政務官減薪10%。科長級以上主管減薪9.77%，科長助理和主管人員分別減薪7.77%及4.77%。惟為考量自衛隊在震災中工作的付出，自衛官薪資將暫時不調降，緩衝期最長六個月。至於在地方公務員方面，該法則一併規定地方政府應參照本法精神採取自主且適切的削減措施⁵。

他山之石，如何攻錯？

2012年3月中旬庶民百姓最關心的民生議題，除了瘦肉精風波外，大概就屬油、電雙漲的決策。其中，中油、台電等國營企業平均薪資與人事費用過高，這個存在許久的老問題又再度被提出檢視。在台灣，包括國營事業員工在內公務員人事費過高、冗員過多、官民薪資擴大等情形早已是廣受納稅人關注的官僚病理現象。回顧2011年5月間，行政院人事行政局長吳泰成「公務員平均薪資約六萬元，屬於中下層」一語引起輿論譁然。究其原因，依行政院主計處公布的人力運用調查，2010年5月國內受僱就業者約計八百零七萬人，平均月薪僅約三萬四千元。其中月薪不到二萬元約有一百零四萬人，占12.9%；月薪不到三萬元約有三百六十萬人，占44.6%；月薪六萬元以上僅約七十二萬人，占8.9%。換言之，平均月薪約達六萬元的公務員應歸類為社會相當上層的高薪行業才是。吳泰成以上不知民間疾苦的荒唐發言，莫怪當時激起民怨。可惜激情過後，不但

民眾空有狗吠火車的無力，即使是職司監督執政黨重任的在野黨，除幾位委員在電視鏡頭前叫囂責罵外，也未能負責任地提出有效可行的解決對策，作為2012年總統立委大選的政見訴求。平心而論，民進黨執政八年期間未能解決公務員人事費過高的問題。即便企圖挑戰2012年總統大位的民進黨前主席蔡英文曾召集許多學者專家撰寫洋洋灑灑的「十年政綱」，但翻遍其中有關公務員人事改革方面，僅不過有「**提升政府行政效能，有效運用人力，新增業務優先從既有人力調配……全面檢討僵化的人事制度，並配合施政優先順序，重新配置人力資源**」等聊聊數字。這種「打高空」、「打安全牌」式的公務員改革願景雖非錯誤，但很難激起庶民百姓共鳴。尤其是比對2009年日本民主黨選前以具體數字作為執政後公務員人事費削減目標，及三一東日本大震災後為籌措財源加大削減力道等積極作為，民進黨不敢開罪作為既得利益者的龐大官僚體系、妄想面面討好的怯弱性格，由此顯露無疑。

台灣政府面臨財政困境已是不爭事實。根據財政部國庫署統計，2008年馬總統當選，中央政府未償債務為三兆七千七百九十二億元；到了今年，債務金額已增至五兆一千三百七十六億元。四年間債務暴增一兆三千多億元，國債迅速累積已令人咋舌，若加上「潛藏性債務」，有民間團體推估政府目前負債應已高達二十一兆元⁶。面對如此險峻財政困境，馬政府雖推出各種手段企圖舒緩財政困境，但世界各國對應之道不外乎繫於「開源」與「節流」兩端。開源部分，量能課稅原則必須嚴格貫徹，一方面擴大稅基，同時促進所得分配公平。至於節流部分，猶如前述日本經驗，除裁減無益的施政計畫外，政府人事瘦身、減少薪資費用是最有立竿見影效果的節流方案。在日本、美國、英國、澳洲、希臘一片公部門裁員減薪風氣盛行下，台灣公務體系只談加薪不談裁員減薪，堪稱「逆風高飛」的世界奇譚。

回顧過去，「公務員福利國家」可說是國民黨一手精心打造，吾人恐怕很難期待國民黨以犧牲公務員既得利益作為抑制政府開支的手段。然而對於任何有執政企圖心的在野黨來說，這種現況也看成是個契機，如何提出能抑制並降低公務員人事費的改革政見及對策，藉此激起選民共鳴，終究是在野黨無以逃避的重要課題。

【註釋】

1. 蘇俊斌，〈淺談日本公務員之待遇爭議〉，《新社會政策雙月刊》，第17期，2011年8、9月號，頁42、44。
2. 〈劫富濟貧 開經濟支票 民主黨很羅賓漢〉，《聯合報》，2009年8月26日，A15版。
3. 臼井康隆，〈国家公務員制度改革をめぐる近年の動向〉，《調査と情報—ISSUE BRIEF》，No.694，2011年1月，頁10；佐伯道子，〈國家公務員の人員費削減問題の動向と今後の問題〉，《立法と調査》，312号，2011年1月，頁19。



4. 〈瘦身改革 日公務員救赤 減薪又縮編〉，《聯合報》，2012年3月7日，A14版；
〈支援震災重建 日本公務員減薪7.8%〉，《中國時報》，2012年2月24日；〈国家公務員：給与7.8%減決定3党合意、13年度まで 5880億円、復興財源に〉，《毎日新聞》，2012年2月18日，網址：<http://mainichi.jp/select/seiji/news/20120218ddm001010007000c.html>（造訪日期：2012/3/17）。
5. 〈国家公務員：給与削減法が成立〉，《毎日新聞》，2012年2月29日，網址：<http://mainichi.jp/select/seiji/news/20120229k0000e010138000c.html>（造訪日期：2012/3/17）。
6. 〈國債高築 「建國百年，人人欠百萬」〉，《聯合報》，2012年1月19日，A4版。◆