發佈：2011-10-17, 週一 18:02
點擊數：33077

公務員待遇之爭議，近年來在日本，一直是個非常熱門的議題。尤其是飽受長期不景氣之苦的民間企業，員工待遇一直停滯不前，甚至連過去保障員工之「終生雇用」及「年功序列」制度也遭受到挑戰。可是反觀公務員卻不受景氣影響而保有穩定的收入，其所謂「官民」之差則越來越大；再加上日本政府近年來一直在推行「分權」政策，包括著將不少公共事務從「官」移轉到「民」，所以政府人事經費之削減政策，便成為了包括民主黨、自民黨等主要政黨的政見。不過話又說回來，刪減整個政府的人事預算以及降低公務員個別待遇，就真能改善日益嚴重的財政問題，進而達到官民平等之目的，還是充滿著爭議。

壹、日本公務員制度之形成與發展

日本近代公務員制度之形成，乃是源於明治維新時期。只是當時在強調「天皇主權」下，公務員不過是天皇的官吏；再加上明治維新的推動是由上而下，官尊民卑的思想一直深植人心。尤其能通過當時公務員考試中最難關之高等文官考試的話，實可謂社會菁英中的菁英，其權威與地位，是頗受一般民眾敬重。20世紀包括戰前與戰後，日本的首相居然近半數是官僚出身。

二次戰後，在新的民主憲法規範下，公務員成了為服務全體國民而存在(第15條)。但是眾所皆知，戰後日本之民主化，並非由於民眾的民主運動，而是由於戰後在美國占領下強力推動，所以整個國家決策基本上還是由上而下，而官僚則被占領美軍視為是間接統治的工具，尤其是那些高級官僚仍處於政府決策的核心。

雖說日本政府掌握極大權限，可以規劃指導民間企業方向，但是比起其他民主先進國家，其公務員人數比例卻是非常的少。根據日本人事院的資料(2011年4月)，公務員的整體人數約330萬人，其中地方公務員為286萬人，國家公務員為64萬人。這整體3百多萬人的公務員人數，與其1億2千8百萬人口相較，每千人中也不過26人而已。

表一：西方主要先進國家每千人中公部門人員之比

	中央政府	公營事業	地方政府	軍人與國防官員	總計
法國(2008年)	27.7	12.4	39.8	6.7	86.6
美國(2009年)	4.0	2.4	64.1	6.9	77.5
英國(2008年)	7.2	30.4	35.2	4.3	77.2
德國(2008年)	2.2	10.2	38.4	3.4	54.3

資料來源：http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pdf

也因此，日本政府的人事費比例相當的低。例如根據OECD在2007年所公佈的資料，日本政府的人事費用僅占GDP的6.2%，是它調查的23個國家中最低的；而當中比例最高的是丹麥佔16.9%，其次則是瑞典與芬蘭的15.1及13.0%，另外法國則為12.8%、英國為10.9%、美國為9.9%、韓國為7.3%、德國為6.9% (すくらむ網站資料)。

雖然日本公務員人數比例相當的少，幾可說是採行菁英制度，所以公務員考試競爭非常激烈。但是公務員內部也是明顯的分類，這也影響其待遇與升遷。以公務員服務層級區分，大致上可分為地方與中央兩大類，其考試也分開舉行。在地方公務員考試上，雖然因為各地方政府有極大差異，但大致上依學歷區分為上級、中級、下級三種。而國家公務員考試上，則區分為一、二、三種考試，其中的一種考試，就是高級官僚的搖籃。而相對地，若非一種考試合格者，要升上

Phoca PDF

課長以上職位則是絕無僅有。

不過國家一種考試在日本可說是超難關的考試，除了要通過高達數十倍競爭率的筆試，還得通過各部會嚴格的面試篩選，此際出身的大學及學系就非常重要，尤其是較熱門的部會如財務省(財政部)，幾乎成為了東京大學法學部畢業生的天下，而其他部會也幾乎都以名門大學優先，所以若非名校畢業生，大概也不會去挑戰此一考試。而這大約1萬5千名的菁英官僚，不但在政府決策上握有極大的權力，而且也坐擁高薪，退職後還多能找到不錯的再就業工作，這也是目前為人詬病之所在。

貳、公務員待遇與民間企業的比較

在提及公務員待遇多寡之爭議，最重要的根據就是與民間企業薪資相比。當然民間企業因為規模大小、工作性質、企業種類，薪資的差距頗為巨大。但以日本整個平均而言，包括高級主管至非正職員工之薪資則因為近年來的長期不景氣，則有下滑的趨勢，並呈現兩極化現象，但是平均下來，卻是比公務員低很多。

表二：公務員民間企業職員年薪之比較（萬日圓[1]）

年度	2002	2003	2004	2005	2006	2007
國家地方公務員	698.2	679.0	666.7	659.6	659.1	666.2
地方公務員	758.0	738.0	728.1	733.4	728.5	728.8
民間企業職員	448	444	439	437	435	437
年收300萬以下者比例	34.9%	36.0%	37.5%	37.6%	38.8%	38.6%

資料來源：http://nensyu-labo.com/2nd_koumu.htm

不過由於此一國稅局的調查資料是包括所有在民間企業領薪資者，所以就顯得非常低，尤其在不景氣下，許多企業不願雇用正職員工，更使得低薪情況雪上加霜。如被視為職場弱勢的女性員工，其平均才不過263萬日圓，所以男性員工相對地就可達到449.7萬日圓。若是根據厚生勞動省的另外公布資料(2009年賃金構造基本統計調查)，大學畢業之男性，若就職於10名員工以上企業者，則年薪可高達635萬日圓，而且企業越龐大，薪資越高。尤其是員工1000人以上的大企業，當到了40多歲之中年，大致上也是中低層主管時，平均年薪就可高達852萬日圓，而50-54歲時，也是薪資最高峰之際，平均年薪可達千萬日圓。這是除了高級官僚，一般公務員是絕對望塵莫及的。只是這些民間高薪者，不過是少數菁英份子而已，而且是M型化社會的象徵。

表三：2007年（萬日圓）

中央政府	常務次長	局長	研究員	行政職員	守衛、司機
	3011	2291	908.2	635.8	528.8
地方政府	警員	高中教師	中小學教師	行政職員	技能勞務職
	813.5	776.9	742.4	715.0	636.7

資料來源：http://nensyu-labo.com/2nd_koumu.htm

表四：2010年各種專業人士年收（萬日圓）

Phoca PDF

律師	醫師	會計師	稅理士	不動產鑑定士	一級建築士	藥劑師
1271	1141	841	841	623	551	518

資料來源：http://nensyu-labo.com/2nd_sikaku_nensyu.htm

公務員之待遇，除了薪資外，退休後的年金制度，也是擴大官民差距的重要原因。因為在日本，公私部門所適用的年金制度不同，其給付金額也不同。以年金給付最高額的地方公務員與民間企業相比，每年差距就高達73萬2千日圓，尤其是高齡化的日本社會，當60歲退休後，剩平均尚有20年以上的生命，總差額就高達1500萬日圓以上，更何況還有許多連國民年金都無法繳納之人。
表五：2008年公務員民間企業職員年金月額（萬日圓）

地方公務員	私立學校教職員	中央公務員	民間企業員工
22.8	21.5	22.1	16.5

資料來源：http://nenkin.co.jp/lifeplan-blog/news/archives/2009/05/11-065355.php

參、公務員薪資之改革

日本公務員與民間薪資差距的擴大，主要是在1990年代以後，因為泡沫經濟的崩潰，不但正職員工的薪資少有增加，而且企業為了減少成本而大量雇用派遣員工或是兼職員工，所以造成民間薪資呈現M型化，且因此出現不少社會隱憂。

可是相對地，公務員薪資的計算基準是以大企業的正式員工為依據，所以變動不大，就算是基層公務員仍然有安定的保障。此一官民薪資擴大除了造成社會觀感不佳外，日本逐漸擴大的財政赤字，終於使得大多數主要政黨將刪減公務員人事費當成是主要政見之一。如現在執政的民主黨就明言要從政治家及幹部公務員開始，刪減國家公務員人事經費的兩成；自民黨則主張也要包括中小企業的實情在內，檢討降低公務員薪資。另外公明黨，大家的黨，「站越來日本」黨等等也都贊同刪減公務員薪資。尤其當日本面臨2011年東北大地震而需要大量的復原經費時，公務員就免不了遭到削減人事經費的命運。

不過話又說回來，刪減公務員人事預算，是否就能改善政府財政狀況，仍是充滿著爭議。例如日本共產黨一向認為除了少數公務員外，不該刪減公務員人事經費。因為真如民主黨政府所宣稱的要刪減兩成的國家公務員人事費的話，將會影響到地方公務員，獨立行政法人，私立學校及醫院，社會福利機構等公私20種行業之626萬人。並且會減少6兆9420億日圓的家庭收入和5兆1874億圓的家庭支出，並因此減少了10兆7010億日圓的GDP與8133億日圓的稅收(勞動總研試算)。而且人事經費與政府財政赤字並無直接關係，就如前述，日本雖是民主先進國家中政府人事費比例最低，但是高達GDP200%的政府公債，卻是這些國家中最高的。又以OECD各國為例，在2003年時，包括公務員人事經費在內的公共社會支出，占GDP平均為20.7%，其中美國為16.2%、挪威22.5%、瑞典25.1%。而從1990年到2008年間，個人所得增加率，美國不過是1.8%，而芬蘭及挪威卻分別達到2.6%及2.5%(すくらむ網站資料)，似乎顯示對此支出越多，個人所得增加率也越高。

Phoca PDF

發佈：2011-10-17, 週一 18:02
點擊數：33077

肆、結論

公務員薪資的高低，一向是爭論的議題，如果高薪的話，除了「養廉」外，還可以吸收更多優秀的人才，尤其像日本在內許多東方國家的發展，政府往往扮演著推動經濟及社會發展火車頭的角色，其重要性就不言可喻了。可是當民主意識高漲，且景氣不好之際，一般民眾又不樂於見到自己辛苦納稅而給薪的「公僕」居然比自己獲得更高的待遇，有選票考量的政治人物因此才提出刪減人事預算的主張。只是公務員的薪資又會影響民間薪資，刪減公務員人事預算，其實是一把雙刃的劍。不過不管如何，公務員薪資高低實在難以找出一個適當的標準，而且多是民眾觀感問題，所以根本就是在於活絡市場景氣，提升民間就業及薪資，才會避免此一相對剝奪感。只是這並非容易達成，而且也是日本目前所面臨的難題。

作者蘇俊斌為中國文化大學行政管理系助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

參考資料

書刊

佐伯道子（2011），國家公務員の人件費削減問題の動向と今後の問題，立法と調査312号，16-25頁。

原田泰（2010），官民給與格差は大停滞の一因，大和總研。

日本共產黨（2011），國家公務員人件費2割減地方民間626萬人に影響，しんぶん赤旗2011年5月25日。

福山圭一（2010），日本の年金制度，年金と經濟28卷4號，84-87頁。

全国労働組合総連合（2009），2010年國民春闘白書，學習の友社。

網站

すくらむ：國家公務員一般勞働組合（國公一般）の仲間のブログ

http://ameblo.jp/kokkoippan/

年收ラボ

http://nensyu-labo.com/

株式會社日本生活設計

http://www.nenkin.co.jp/

國家公務員實態篇

Phoca PDF

http://www.ops.dti.ne.jp/~makinoh2/official/part1.html

人口千人當たりの公的部門における職員數の國際比較

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/pdf/satei_02_05.pd

註解：

1.依照2011年7月日幣兌換新台幣的中價約為0.36，所以1萬日幣約為3600台幣。若以此匯率計算，日本大學剛畢業年輕人(24歲以下)，若在10名以上員工公司工作者，年薪平均為292萬日圓(2009年賃金構造基本統計調查)，約合台幣105萬新台幣。而根據IMF的資料，台灣當年的年均GDP為16391美金，日本為39731美金。

Phoca PDF