

# 考試院對「公務人員調薪」的立場與政策主張\*

100.4.21

## 壹、前言

據媒體近日報導，全國 80 多萬軍公教人員將比照 2005 年的模式調薪 3%，行政院將追加約 107 億預算，在向立法院提出預算案後，預計自本年 7 月 1 日實施。本次調薪，根據媒體轉述，主要是去年經濟成長率破 10%，去年第四季與今年第一季稅收情況已經反應國內經濟情勢與政府財政經常收入情況，爰以此做為軍公教人員調薪與否及比例的重要因素。

公務人員調薪在這些年來成為敏感的議題，尤其在經濟情勢不佳的時候，由於「反政府」的思潮，更容易引起爭議。本次各界對於公務人員調薪也有不同看法，蕭副總統並舉出三種人對經濟復甦無感，這些人對於調薪議題自然採取負面的看法，再加上某些媒體將公務人員操作成特殊階級，調薪議題更容易受到非經濟性因素的影響，也常出現非理性的討論。

---

\*本篇內容講於 100 年 4 月 21 日考試院第 11 屆第 133 次會議，當天行政院同時宣布自 100 年 7 月 1 日起，軍公教員工調薪 3%。

關於本案的論述，謹就考試院的立場及政策主張說明如下。

## 貳、考試院立場：3%調薪+3%丙等

對於 3%調薪，考試院樂觀其成。但同時呼籲立法院能通過公務人員考績法修正草案，該草案對於考績丙等有不得低於 3%的規定。

關於贊成或反對加薪者，均各有其立論。贊成者認為經濟成長果實應由全民共享，不必獨薄公務人員；藉由軍公教調薪，可帶動其它行業調薪；軍公教已多年未調薪，為激勵士氣，有調薪必要等。反對者認為公務人員平均待遇已較私部門優厚；公務人員每年考績幾乎人人「晉級」，已屬實質加薪；其它公共政策議題(如學費、健保費等)應優先於調薪案；尚有許多人屬於無感復甦。

軍公教調薪其實與考試院職掌的公務人員俸給法制並無直接的關係，俸給法只規定「俸點」，至於每一個俸點折算為多少新台幣，是由行政院人事行政局決定。去年 GDP 成長超過 10%，已創下 20 年來新高，行政院若決定給予公務人員調薪，考試院站在照顧公務人員權益的立場，自然樂觀其成。

反對公務人員調薪的理由之一是政府效率不佳，考試院在 99 年 4 月 6 日送請立法院審議的《公務人員考績法》修正草案，其目的就是要強化績效管理的理念，提升公務人員

工作效率，改善或淘汰績效不佳者。因此，考試院的立場不僅是照顧公務人員的生活，也同時要求提高公務人員的績效。考試院在此呼籲立法院能儘速通過公務人員考績法修正草案。

## 參、考試院的政策主張

公務人員的調薪議題屢次挑起爭議，為減少這一方面的爭議，可從調整的公平性來探討，一為實質公平，一為程序公平。就俸給調整政策而言，實質公平可轉換成「調整原則」之公平性；程序公平可轉換成「調整程序」之公平性。

### 一、俸給調整的實質公平原則

俸給調整原則的公平性，通常會考量下列因素：（一）消費者物價指數；（二）經濟成長率；（三）國民所得增加率及（四）民間企業員工的待遇水準等。凡是調薪的原則係根據上述「經濟性」指標而設計，比較具有實質倫理（因為調薪本身就是經濟因素，自然須與經濟性指標掛鉤）。例如新加坡公務人員的待遇就與民間企業待遇掛鉤，有一定的比率關係，日本人事院每年也會實施民間企業薪資調查，參考生活費用，物價指數及家庭消費支出情況等，提出調薪與否的建議。

台北大學劉坤億教授曾就我國公務人員調薪幅度與各項經濟指標進行相關係數的研究，結果發現自民國 63 年至

98 年，我國公務人員調薪幅度與多項經濟指標呈現正相關，其中與「民間薪資水準年增率」的關係最密切，其係數如下：

（一）民間薪資水準年增率(0.80)；（二）物價指數年增率(0.60)；（三）平均每人所得成長率(0.21)；（四）經濟成長率(0.20)。呈現負相關的指標亦有二個，其係數如下：（一）債務占 GDP 比例(-0.81)；（二）財政赤字年增率(-0.27)。

惟如僅就民國 90 年迄今來看，公務人員的調薪與各項經濟數據業已轉變為低度相關，無論正向或負向皆低於 0.3，顯示十年來調薪與否已不是受前述經濟性指標影響，而是受其它因素左右。

## 二、俸給調整的程序公平原則

關於程序公平，學者 Gerald S. Leventhal 曾提出六項原則<sup>1</sup>，廣為學界所引用。國內學者施能傑亦將其轉化為「俸給調整過程中所應遵守的公平程序」，其內涵如下<sup>2</sup>：

- （一）一致性：俸給調整方式具有制度化，而且一致性地使用。
- （二）無謬誤性：不因決策者或決策團體的個人偏好，決定俸給調整方式。
- （三）正確有據性：薪資調整標準的制定要能反映出俸給概

---

<sup>1</sup> Gerald S. Leventhal, "What Should Be Done with Equity Theory New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships" In K.J. Green, et al (eds.) *Social Exchange Theory* (N.J: John Wiley, 1977)

<sup>2</sup> 施能傑，《我國行政機關俸給政策：公平性理論的觀點》，台北：紅葉文化事業，1994。

念的核心，調薪所依據的決策資料要精確。

- (四) 矯正性：能定期檢討標準的適當性，若有不當者，可加以改善。
- (五) 參與代表性：受俸給決定影響者或團體，有參加俸給調整作業，表達意見的機會。
- (六) 倫理性：調薪過程不受到不當因素之干擾，如以選舉等政治因素決定調幅及調整時機。

目前由於我國調薪機制尚未健全及透明化，其運作程序就前述六項原則來看：

- (一) 一致性：我國的調薪機制並未透明化，外界很難真正知其調整過程，是否有一致性亦難得知。
- (二) 無謬誤性：我國待遇調整總是爭議不斷，調整的內容似已受到外界不當干擾，調整的無謬誤性受到質疑。
- (三) 正確有據性：現行待遇調整所參考的資料為何，外界不得而知。由報章得知，本次調整係以「經濟成長、稅收情形」為主要依據。
- (四) 矯正性：我國俸給的調整，並未有明確而穩定的依據(每次調薪的理由未必一致)，無從檢驗標準的適當性與否。
- (五) 參與代表性：現行待遇調整作業過程中，並無軍公教代表參與，亦缺乏正式表達立場的管道，調整內容由政府單方面決定。
- (六) 倫理性：本項原則最重要的即是待遇調整過程不受到

不當因素干擾，惟在現行的政治氛圍下，很容易受到政治因素的影響。

綜合上面所說，我國不論在待遇調整原則或過程，均未能符合公平性的標準，難免易受質疑。考量俸給調整之公平性原則及發揮人事绩效管理精神，有關俸給調整問題，考試院提出三項政策主張：

### 一、調薪原則公式化

如新加坡、日本之例，提出一套調薪的公式。公式的設計除了可參考各項經濟指標之外，特別建議要與民間企業薪資情形進行聯結，讓軍公教人員的待遇和民間企業待遇水準具有一定的關係。二者掛鉤後，公務人員能與民眾共同享受經濟成長的果實，同時也共同承擔經濟衰退之苦。這種作法可避免公務人員成為社會上的獨特集團，而能「與民同甘共苦」。特別說明的是，公式化不代表失去彈性或裁量空間，公式的設計內容，可以將首長裁量的空間納入，以增加彈性。

### 二、調薪程序儘量透明化、民主化

人民有知的權利，透明化可使政府受到人民監督，為民主政治課責的重要手段，雖然初期可能帶來許多困擾，但長期而言仍是取得民眾信賴與贏得軍公教人員支持的重要作法。民主化是希望納入軍公教代表，俾政策標的團體(包括教師會、全國公務人員協會成員)能夠發聲，藉由民主化的過程，提升調薪與否之正當性。

### 三、減少通案性的調薪，增加績效性的待遇

誠如前述，民間反對公務人員調薪的理由之一是政府效率不彰。這種說法其實提供了一個不錯的環境，讓政府可以推動「績效相關連待遇」(performance-related pay, PRP)。考績獎金本質上就是屬於 PRP 的一種，但是現行的考績制度失靈，導致獎金的多寡幾乎與績效沒有相關。考試院在考績法修正草案，在這方面的設計有略作改進，如增加「優等」，並給予更高的獎金；限定丙等不低於 3%，不發給獎金。但整體而言，「績效待遇」的理念只是初步規劃，未來將繼續強化這一工作。

除了個人式的 PRP 之外，每年發放的年終獎金則屬於通案性的「績效待遇」，若從「管理」的立場來看，加發工作獎金是比較好的政策選擇，原因有二：

- (一) 與企業作法雷同：民間企業控制薪資成本的作法常常是降低固定薪資，彈性增減「獎金」，若是公務人員待遇的調整，採取和民間企業相同的作法，與經濟成長掛鉤，至少會讓民眾覺得比較公平。同時，以獎金的方式來調整公務人員的待遇，也有助於強化主管的管理權。
- (二) 成本考量：直接加薪便成為固定性的薪資，除非未來「減薪」，否則以後就會變成固定成本。反之，加發獎金則只是一次性的措施，如果明年經濟情勢不佳，獎金可回復現行水準。

## 肆、結語

近年來各國由於財政壓力，公務人員的調薪成爲極其敏感的議題，我國亦是如此。爲減少類此爭議，考試院爰提出「一、調薪原則公式化。二、調薪程序儘量透明化、民主化。三、減少通案性的調薪，增加績效性的待遇。」等三項主張，希望對於調薪案之處理有所助益。