

公務人員俸給制度之法理探討

馮惠平*

《摘要》

公務人員的權利，其中最重要、最實際者莫過於俸給權。就公務人員個人而言，如果沒有俸給，就不能養家活口，基本的生活需求也就無法滿足，其他權利都將成為空談，遑論為興趣及理想而工作；就政府機關而言，如何以較高的薪酬條件，藉以吸引或延攬民間優秀的人才，使其有意願至公部門服務，並且在滿意其俸給下，能夠無後顧之憂，專心致志為國家服務，並提升機關服務品質及行政效率。由此可見，公務人員俸給不單僅止於滿足個人生活所需，亦具有「招才」、「留才」及「用才」的作用。

本文以「公務人員俸給」為研究標的，首先，藉「對待給付」、「生活照顧」、「身分品位」、「高薪養廉」等四項理論，以及「俸給法定」原則，交叉穿梭地建構出整幅俸給制度藍圖；其次，針對我國的俸給制度，包括沿革及制度之運作，予以簡單的介紹；此外，結合法理與制度之運作，作一交叉論證，分析檢視我國公務人員俸給的法規及制度運作後，發現考試院與行政院兩院權限分工的不明確，亦導致公務人員俸給制度至今仍未能真正落實法制化之主因；最後，參酌相關俸給法理原則，提出相關建議意見，以期作為有關機關未來修法的參考。

投稿日期：100年8月9日；接受刊登日期：100年11月15日。

* 行政院人事行政局專員。

[關鍵詞]：公務人員俸給制度、俸給權、對待給付、生活照顧、身分品位

壹、前言

中華民國憲法（下稱憲法）第十八條規定：「人民有應考試服公職之權。」意即，具有一定資格的人民，都有權利參加國家考試，通過考試後，經過一定的任用程序，得以成為國家的公務人員，因而與國家發生所謂公法上的特別法律關係或稱為公法上的職務關係。有關公務人員服公職權所衍生出來的權利，其中首要者係為俸給權。所謂俸給，乃公務人員關係存續中，國家或地方自治團體對公務人員所負擔之公法上金錢債務，亦即公務人員一方對行政主體一方之金錢請求權（吳庚，2010：239）。公務人員享有領取此種俸給的權利，稱之為俸給權。該權利之特色在於，不單是公務人員的勞務報酬請求權，亦不單是其生計照顧請求權，而是兼具此兩種性質外，尚有國家對公務人員的期待。故俸給之多寡，端視公務人員從事職務之繁簡、責任之大小、地位之尊卑及生活所需之程度而定（林紀東，1994：99）。從而，如何以較高的薪酬條件，藉以吸引或延攬民間優秀的人才，使其有意願至公部門服務，並且在滿意其俸給下，能夠無後顧之憂，專心致志為國家服務，並提升機關服務品質及行政效率，此乃俸給政策的最高指導原則。由此可見，公務人員俸給可謂具有「招才」、「留才」及「用才」的作用。

貳、俸給制度的理論基礎

一、俸給理論

從前述公務人員俸給多寡的決定因素、給與的作用與目的看來，不同因素及目的的偏重，將形成不同的俸給理論基礎。茲將各種俸給的理論分述如下：

（一）對待給付說

持此說者認為，公務人員與國家雙方成立近似民法第四八二條規定之僱傭契約，¹一方公務人員依約定期間提供國家服務，他方國家給付一定之報酬，此項國家給付之報酬，法定名稱即為俸給。就公務人員為國服務言之，國家應給與俸給，酬答其提供服務之辛勞。換言之，俸給乃是公務人員執行職務所得之報酬，為國家所支付之對待給付。從現代化功利主義的觀點來看，此說法律關係單純，一方提供勞務，一方給付對價，其立論基礎源自於單純的利益交換，以服勞務交換等值的報酬。此外，按擔任職責程度相當的職位者，獲得相當幅度的俸給，亦符合俸給公平原則，²即職位分類制所強調的同工同酬，計值給俸之原則。³

（二）生活照顧說

從特別權力關係理論而言，國家與公務人員之間的關係是特殊而緊密的，不同於其與一般人民之間的關係。⁴就義務面而言，公務人員服從與效忠國家的義務，遠較一般人民的義務高，國家自應負特別照顧公務人員的義務，為一種特別關係與特別照顧。採此說者認為，公務人員之俸給與私人受僱之報酬不同，私人之報酬可按事務繁簡、工作時間長短、甚至工作多寡而給付，公務人員之俸給則不僅反應其職位等級及責任之高低，且須提供公務人員維持與其身分相當的生活水準，以體現國

¹ 按民法第四八二條規定：「稱僱傭者，為當事人約定，一方於一定或不定之期限內為他方服務，他方給付報酬之契約。」

² 從「不患寡而患不均」的意義來看，「均」與「不均」是屬於俸給公平問題，似較「寡」與「不寡」，即俸給水準問題更為重要（趙其文，2004：11）。

³ 同工同酬明定於法律者，如美國聯邦政府一九七八年的文官改革法（Civil Service Reform Act）規定：「員工俸給應以同工同酬為原則，並考慮全國性與地域性的民間企業薪資水準：工作績效水準與公平問題。」我國民國五十七年一月十五日施行之分類職務公務人員俸給法（民國七十六年一月十六日廢止）第二條前段亦規定：「公務人員之俸給，應本同工同酬，計值支給之旨。」

⁴ 民法上也有特別權力關係，民法第一〇八四條第二項規定：「父母對於未成年子女，有保護及教養之權利義務。」第一〇八五條規定：「父母得於必要範圍內，懲戒其子女。」準此，父母有命令及懲戒子女的權力，亦有養護子女的權利義務，子女有服從的義務，因為教養的需要。從生活照顧理論觀察，國家與公務人員之間，亦有近似父母之於子女養護的特殊關係。

家應負公務人員生活照顧之義務（吳庚，2010：239）。

有關國家對公務人員有給予俸給、退休金等義務，以照顧其生活及保障其權益，⁵該項主張之立論基礎在於因特殊關係所產生的照顧義務。因公務人員必須全心全力為民服務，不論其服務貢獻大小，國家對其基本生活均須予以適度保障，方能使其安心無後顧之憂（傅肅良，1983：262）。直言之，公務人員放棄其他高薪行業，選擇以服務國家為其一生的志業，國家應免除其後顧之憂，使之於經濟上獨立，以便依法執行職務。是俸給、退休金、撫卹金等是公務人員奉獻於國家的條件，此一「照顧」的核心，在於國家應提供公務人員適當的生計，此一核心權利，應受憲法及法律的保障（林昱梅，2007：12）。在此說的理念下，俸給並非公務人員執行職務的直接對價，而是為了照顧現職公務人員與其家庭及其退休後之生計支給。⁶此種保障公務人員（含退休公務人員）經濟上的獨立，乃是以確保公務人員視其職務為「事業」，從而公正無私地完成其任務為前提。尤其是在現今政治環境的權力遊戲中，諸如：頻繁的選舉或政黨更迭執政中，此種穩定、獨立的公務人員制度，具有相當大的安定功能（傅肅良，1983：262）。

（三）身分品位說

此說衍生自上述生活照顧說，認為公務人員俸給之功能不單支給公務人員及其家庭之生計，尚須維護公務人員相當的生活地位，以獲得執行職務應有的尊敬，亦即對於年資久、職務高，或具較高學識經驗資歷者，則給與較高之待遇。因為公務人員是國家的官吏，具有相當的身分地位，當其與外部顧客接觸時，某方面具有表

⁵ 相關司法實務，參見司法院釋字第二八〇號解釋理由書謂：公務人員應盡忠職守，為民服務，國家對於公務人員亦應照顧其生活，於其年老退休時，給予適當之退休年金，以保障其退休後之生活，方符憲法第八十三條設置國家機關掌理公務人員退休、養老等事項之意旨。又司法院釋字第四三三號解釋理由書謂：國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務人員為之。公務人員與國家之間係為公法上職務關係，國家對公務人員有給予俸給、退休金等照顧其生活及保障其權益之義務。此二號解釋均顯示國家對於公務人員有照顧其生活之義務。

⁶ 此一公務人員生活照顧之意旨，可參見德國聯邦公務人員法第七十九條規定：「甚至於公務人員關係終止後，勤務主仍應於勤務關係與忠誠關係範圍內，照顧其所屬公務人員及其家屬之福祉。勤務主應於公務人員從事公務時加以保護，並保護其做為公務人員之地位。」（行政院人事行政局，2009）。

徵國家形象的意義，此乃一般民間受僱者所欠缺之處。簡言之，此說立論基礎在於，公務人員之身分地位與國家之形象兩者間的連結。依此說，國家支給之俸給，似不宜過於微薄，且應與公務人員身分官職相稱。故高階公務人員之俸給與低階公務人員之俸給，差距不宜過小，同時應與國內民間甚或其他國家相當工作職位人員取得衡平。此說依公務人員品位之高低，授予其俸給之多寡，體現我國傳統文官體制所採之品位制。⁷

（四）高薪養廉說

此說認為國家單純強調行政倫理、道德教化而漠視公務人員生存發展的需求，並非為政之道，反而藉高薪，以激發官員廉潔習性，避免貪污情事發生。公務人員的廉潔，涉及一國吏治之清明，大凡古今中外之國家，政治最為清明的時代，通常也就是俸給足以養廉的時代。因為國家如採低俸制度，當公務人員之俸給不足以維持本身及其家庭之生計時，難免藉其職務伺機斂財。因此，在財政負擔許可的前提下，國家應提高公務人員之俸給，使公務人員收入透明化，成為社會稱羨的階層。換言之，國家就某些職位，包括從事涉及人民生命、身體、自由及重大財產等權利之職務之人，⁸應採高薪養賢、厚祿養廉的政策，以杜絕貪污，維護國家形象，同時亦可吸引優秀人才為國家服務。國家須誠實面對滿足人性基本需求的假設。亦即《管子·牧民》云：「倉廩實而知禮節，衣食足而知榮辱。」此項觀點正是本說的立論基礎。當然，高薪厚祿與廉潔固非可全然劃上等號，惟至少可降低公務員貪瀆的誘因。如果在國家高薪養廉的制度之下，公務員猶不滿足於現狀，不知自我檢點，仍藉職圖利，自應接受國家嚴厲的刑事制裁。

又此說與上述生活照顧說、身分品位說，有關公務員的生活照顧、官職身分相稱，亦有部分的關連性，即公務員照顧及官稱身分倘未得國家重視，難保沒有不肖的公務員「自謀保障」、「自籌俸給」的情事。

綜上，從公務人員俸給的性質與作用觀之，並參考各家學說，計有上述對待給

⁷ 按品位制即俗稱「簡薦委制」簡者，檢選；薦者，薦舉；委者，委屬。民國以來，我國俸給制度的等級，即結合了歷代文官官品結構的分等，蛻變至今日之官等職等併立的新人事制度（梁瑞蘭，2006：29）。

⁸ 例如政務官、法官、檢察官及其他擔任特殊職務之公務人員。

付說、生活照顧說、身分品位說、高薪養廉說等四種理論，第一種說法立論於公務人員關係與勞動契約關係的近似性，其他三種大致上是延續傳統官吏對君主的概括身分從屬關係之特質衍生而來（翁岳生，2006：321）。作為公務人員俸給制度的理論基礎，上開各說彼此間應屬互補關係，而非互斥的關係，且透過權衡各說之主張，即可建構出完整的公務人員俸給制度。各說中由於「對待給付說」適用俸給制度的全部，而其他「生活照顧說」、「身分品位說」及「高薪養廉說」僅適用制度的一部，故所有的理論應以「對待給付說」為主，而輔以其他理論加以詮釋，以彌補該說之不足。

二、俸給法定原則

除上所述四種俸給的理論以外，學理上有所謂的俸給法定原則，藉由法律或其授權的法規命令來落實各種俸給理論。該原則主要係指公務人員俸給由法律規定，在法定支給標準外，為增減給付約定者，其約定無效。又薪俸與公務人員身分有密不可分之關係，事先拋棄者，亦認為不生效力。是項俸給法定原則之意義可就二層面言之，其一：基於民主國原則，人民最大，人民為國家主體，有關公務人員的俸給，屬國家重要事務，自應經過人民選出的國會來決定，始有其正當合理性。其二：基於法治國原則，要求立法或立法授權的界限內，確定公務人員俸給的內涵。此項要求除可防止行政權恣意而為，亦可讓公務人員或欲擔任公務人員者，有預見或預測自身未來俸給多寡的可能性。

從公務人員俸給的外部性質而言，似屬給付行政的範疇。茲以給付行政之流動性，⁹兼以國家財政預算的有限性，公務人員的俸給來自於人民的納稅，亦應有法律或法律授權之命令為依據之必要。換言之，此一原則係指任何俸給的給付，皆應有形式意義的法律為依據，避免行政權跳過國會而自行給薪。但此並非意味著，任何給薪的原因及數額都必須直接由法律自行規定。只要有法律的授權且經過國會通過預算，則部分俸給之給與，得由法規命令定之（林昱梅，2007：20）。亦即，俸給

⁹ 對一者之給付可能即為對他者之干涉。此外，給付行政在手段上亦具有強制及干涉之成分。因此給付行政與干涉行政，並非嚴格之對立，對給付行政亦有法律保留之問題（陳敏，2009：13）。

法定之「法」，除形式意義的法律外，尚包括法律授權之法規命令，但行政規則應不包括在內。¹⁰

參、我國的俸給制度

一、沿革

（一）北京政府時期

民國以後俸給制度之最初建置，係於民國元年十月十七日於北京政府時代所公布的「中央行政官官俸法」，此為民國成立之後第一個最具代表性的公務人員待遇法規。然而該法適用對象僅限於中央機關公務人員，且實施當時，政治不穩定，政體亦非正常，由於政治不穩定，政體亦非正常，故該法並未完全貫徹實施，隨著國民政府之成立而自然廢止。

（二）國民政府大陸時期

國民政府成立後，一切文武制度重新建置，其中文官俸給制度，最早訂頒者為民國十四年十一月一日公布之「文官俸給表」，此表於民國十六年十月二十五日起加以修正，民國十七年一月開始施行。該表中有關考績晉級加俸部分，在適用上有其不便性，不易有效施行，且等級差距較大，不合公平原則，故於民國十八年八月十四日另頒「行政院適用之文官俸給暫行條例」與上述「文官俸給表」二者並行。於此同時對於警察官、外交官、領事官及司法官等亦皆有單行之俸表規定。

由於上述制度錯綜複雜、施行不易，為謀求補救，國民政府於民國二十二年九月二十二日頒布「暫行文官官等官俸表」，以統一文官俸給制度。此表歷經民國二十五年九月二十三日、三十年九月二十七日、三十四年二月二十日、三十五年三月四日及十一月十四日前後五次修正，皆在職稱上作官等俸級之調整，至於等級俸額，則未曾變更。直至行憲後公務人員俸給法公布施行前，該表相沿未改。

¹⁰ 關於俸給法定之「法」，如同依法行政之「法」倘擴張範圍涵蓋行政規則，則「依法行政」在概念上將從「他律」變質為「自律」，並且將法律與位階較低之規範混淆不清。此亦與「法律保留」的本旨相悖（吳庚，2010）。

又「暫行文官官等官俸表」頒行以來，因特種任用法規適時訂頒，前述警察官、外交官、領事官及司法官之官等官俸表已不能配合應用，故對於此類人員另定官等官俸比敘表者計有十二種。儘管如此，對簡、薦、委任三官等公務人員級俸之起敘、晉敘、比敘、降敘等，尚無法規可資遵循，於是民國三十二年四月十二日公布「公務人員敘級條例」，以作為採計公務人員級俸與服務年資之標準，至此，級俸之核敘，始有一定之法度。

（三）國民政府遷台初期

政府遷台後，「暫行文官官等官俸表」及「公務人員敘級條例」，本已於我國行憲後「公務人員俸給法」公布時廢止，旋因戰亂軍興，以致民國三十八年一月一日公布「公務人員俸給法」暫緩實施，是以，有關公務人員俸給之審核，仍暫以該二法為準，直至民國四十三年一月九日原已公布而未實施之「公務人員俸給法」修正公布後，前述兩法始停止適用。

民國四十三年修正公布之「公務人員俸給法」計有十八條，將公務人員之俸給分為本俸、年功俸及優遇俸三種，並依公務人員之官等區分為簡、薦、委三等，各級之俸額，依俸表之規定。必要時得給予津貼，該津貼並得加成或減成支給，其辦法由行政院會同考試院定之。

（四）兩制併行時期

民國五十六年開始引進職位分類制，並於同年六月八日公布「分類職位公務人員俸給法」，於次年一月十五日施行，嗣又經修正並於五十八年八月二十五日再奉總統公布之，開啓了我國品位制（簡薦委制）與職位分類制兩制並行的時代。嗣因機關及人員反彈等因素，遭遇重大困難，不得不於民國六十二年修正「職位分類法」第三條，規定司法、外交、警察、衛生及民意機關五種機關職員，以及經立法決議不實施職位分類機關之職員，得不予分類（即得不實施職位分類之意）。此一規定的實質，意即停止繼續推進實施職位分類制。因而形成另約有過半數職位仍繼續實施簡薦委制的情形，確定了兩制併行的法定狀態。不過由於兩制的俸給結構不同，調任升等規定互異，在敘俸上產生相當困擾，故於民國六十七年十二月六日作出第三次修正後，沿用至七十六年一月十五日始行廢止。

上述「分類職位公務人員俸給法」主要規定，有關公務人員的俸給，應本同工

同酬、計值給俸之旨訂定，俸分爲本俸與年功俸，按月計之，並無其他加給或津貼之規定。準此，職位分類制是以「職位」爲整個制度之基礎，以職位上的「工作」（「事」）爲分類的因素；而品位分類制（簡薦委制）是依據工作人員爲其分類客體，並以個人不同的資格條件爲其分類因素。就俸給而言，前者著重於「對待給付」；而後者著重於「身分品位」及「生活照顧」。職位分類制自開始施行以至於廢止，計爲時十八年，其中與品位制兩制併行時期則長達十五年，該二制對我國俸給制度影響甚鉅。

（五）兩制合一時期

爲解決品位制（簡薦委制）與職位分類制兩制並行所造成分歧難行的困擾，民國七十五年七月十六日總統明令公布「公務人員俸給法」，並於次年一月十六日起正式施行，該法兼採過去「簡薦委制」及「職位分類制」之長，並去兩制之短，結合「人」與「事」，形成所謂「新人事制度」，並以分類職位制公務人員俸給表作爲新制公務人員統一的俸給表，奠定目前我國公務人員俸給制度的基礎。

以上係就我國俸給制度之沿革分期的簡述。然則政府遷台後，由於簡薦委制之俸額係採國幣計算方式，而多年來政府財政困難，公務人員之實際俸給，並未按照制度給付，而係以行政院民國三十九年七月五日頒行之「全國公教人員待遇暫行辦法」，作爲公務人員俸給給付之依據，致使上述四十三年修正實施之「公務人員俸給法」之俸表規定形同具文。

民國六十年經濟漸趨成長，政府爲安定軍公教生活，逐步改進俸給制度，行政院特頒「六十年度軍公教待遇調整辦法」，整合當時之公教人員待遇，取消前述各機關學校公教人員原支之統一薪俸、生活補助費及職務加給等規定。其中有關俸給部分，本俸（年功俸）係以俸點折算俸額，而適用對象計有分類職位人員、未辦理歸級之簡、薦、委、雇等人員及各級公立學校教職員等三種，各依其適用人員種類之不同而有不同之俸表。

民國六十二年以後，每年皆訂定「全國軍公教待遇支給辦法」，使軍公教人員依該辦法支領各種待遇，大凡各年度「全國軍公教待遇支給辦法」所調整者，除薪俸外，尙有加給部分。而加給區分爲工作津貼及生活津貼兩項。又辦法同時規定各機關學校不得自訂標準先行支給。

民國七十五年七月十六日公布之「公務人員俸給法」第十四條規定：「各種加給之給與辦法及俸點折算俸額之標準，由考試院會同行政院定之。各機關不得另行自訂項目及標準支給。」惟公務人員俸點折算俸額及加給之標準，仍係依據行政院訂頒之全國軍公教待遇支給規定辦理。該規定原為「全國軍公教員工待遇支給辦法」，自民國七十七年起修正為「全國軍公教員工待遇支給要點」（下稱支給要點），職是，自民國七十七年起迄今，公務人員俸給之實際給付標準皆係依該要點辦理，各項加給同樣不列入退休、撫卹及保險俸額內計算。

綜上，由上述我國俸給制度各時期的沿革可知，隨著時間之演進、政府機關及人員數目的增加，相關規定日益複雜。民國七十六年以前，固有相關公務人員俸給的法律訂定，惟因當時國家財政負擔、國家非處於「常態」之狀況等諸多因素，相關法律未能付諸實施，而皆以行政院訂定行政命令方式以資因應，考試院就此則似無著力點。七十六年以後，「簡薦委制」及「職位分類制」兩制合一，訂定「公務人員俸給法」及其授權之「公務人員加給給與辦法」，考試院就俸給之法制事項已得部分參與，惟實質上公務人員俸給之重要法制事項，諸如俸給之實際額度之訂定及調整，仍無法完全擺脫行政命令的糾葛牽扯。嚴格來說，公務人員之俸給迄今仍未達到「真正的法制化」或僅得稱之為「低度的法制化」。

二、制度之運作

我國公務人員俸給制度之運作牽涉層面甚廣，從外部之憲政層次、法規層次、管轄分工，以至於內部的俸給調整等，均涉及複雜的人事問題，誠所謂「法條有限，人事無窮」，欲以有限之法條，規範無窮之人事，殆矣。茲將上開俸給制度之歷來運作及機關互動的情形，分述如下：

（一）憲政及法規層級

我國除有一般民主國家之三權分立外，另外再揉入我國固有之監察與考試二權，成為世界僅有之五權憲政體制。揆諸我國憲法立憲意旨，在水平層面上，主要目的乃在使行政、立法、司法、考試、監察等五權分工合作，並使權力能互相制衡，透過分工與制衡之設計來保障人民之基本權利，此即我國五權分立、平等相維之憲法架構。憲法第八十三條明定：「考試院為國家最高考試機關，掌理考試、任

用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項。」嗣憲法增修條文第六條復將上開憲法第八十三條規定之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎限縮為法制事項。

依上所述，我國俸給法規之制定事項，依憲法規定似屬考試院權限。然而，全國百分之九十五以上的公務人員均歸行政院及其所屬機關，由於行政院掌控公務人員人事預算，¹¹況我國早期係國民黨一黨獨大，以黨領政，行政院院長及其閣員多位居黨內要職，故渠等之政治實力遠大於考試院官員，使得俸給制度在實務上的運作，考試院非但未能完全掌握，甚至可說大部分公務人員俸給訂定及調整之實質掌控權與最後決定權，仍掌握在行政院手中（徐有守，2007：422）。因此，俸給制度中有關加給之各項實體規定，迄今之所以仍以「要點」或「令函」形式存在，當非單純法律問題，而涉及長期以來政治角力等複雜問題。

（二）管轄分工

按前述憲法增修條文第六條所稱法制事項者，究指為何？被排除於法制事項之外者又為何？換言之，增修此一條文之最初用意，因未訴請司法院大法官會議解釋，迄今仍無定論。惟有學者認為：「既言『法制事項』，當知只限於該相關法制的研擬，頂多加上監督，但不包括實際的執行。」（許宗力，1995：18）¹²是依憲法增修條文第六條之規定，有關公務人員之任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之相關法制的研擬及監督，當屬考試院（銓敘部）之人事權限，至該等事項的實際執行則屬行政院（行政院人事行政局，下稱人事局）及各機關之權限。復按行政院人事行政局組織條例第六條第一款之規定，該局負責關於全國軍公教員工給與之規劃及擬議事項。惟按第一條第二項規定，有關考銓業務，¹³仍受考試院之監督。因考銓業

¹¹ 不容否認，在我國中央政府總預算案的編制機關，依憲法所定及實務經驗，應為行政院（蔡茂寅，2008：8）。

¹² 惟學者陳敏在討論「行政保留」的專論時說：「惟在法律秩序內，行政係基於法律之授權而為之執行，並無法律不得介入之行政領域。」（陳敏，2009：179）。可見，行政的本質在於「執行」，考試權（人事行政權）既屬行政權之一部，自然亦不能脫離「執行」的本質，故論者以增修條文第六條所稱之「法制事項」並不包括「執行事項」，亦未必盡然。

¹³ 有關考銓事項就字面解釋包含考選及銓敘，實質除憲法第八十三條所列舉之十一項事項外，尚包含福利、訓練、保險及其他人事行政事項（徐有守，2007：22）。

務就人事行政事項無所不包，自包含員工給與事項，是人事局負責之全國軍公教員工給與之規劃及擬議事項，依法仍應受考試院之監督。惟上述行政院人事行政局組織條例第六條第一款所稱員工給與事項之規劃及擬議事項與憲法增修條文第六條規定公務人員級俸的法制事項，就公務人員部分有重疊之嫌，有待釐清。

實務運作上，有關公務人員俸給部分，在民國九十年三月三十日公務人員加給給與辦法尚未訂定之前，考試院除公務人員俸給法有關俸給程序規定及少部分俸制實體規定以外，其餘重要的實體規定部分諸如俸給之調整（調整俸點折算率）、各類加給之訂定或簡併等，概由行政院主導，考試院至多僅作合法性監督。嗣公務人員加給給與辦法訂定後，該辦法第十四條規定，公務人員各種加給之支給數額，由人事局會銜銓敘部擬訂方案，送軍公教員工待遇審議委員會審議後，報請行政院核定實施。職此之故，考試院除仍維持原有權限外，並得就加給調整部分參與上述審議委員會審議，以及作部分合目的性的監督，凡此，對於其公務人員俸給法制主管機關之地位，固稍有提昇。惟兩院就公務人員俸給權限的分際，似仍受公務人員人事預算權掌控及政治實力消長的影響，並未完全照上述憲法規定之分工。

（三）俸給之調整

有關公務人員俸給調整事宜，數十年來，考試院皆未切實依上述憲法及公務人員俸給法之規定辦理，實質上概由行政院以主掌財政困難為理由，而由其一院決定，此一現象，已成常態。遲至民國九十年始制定公務人員加給給與辦法，惟依該辦法第十四條規定，實質掌控權與最後決定權仍均在行政院（徐有守，2007：421），考試院對於公務人員俸給之調整權責，相較於俸給之訂定權責更為不足，充其量僅具有參與權及建議權。

至於有關公務人員俸給調整幅度部分，於政府遷台初期，戰亂初止、百業蕭條，公務人員俸給微薄，難足餬口。嗣自民國五十年代起，經濟初步穩定，始逐步調高公務人員俸給，初期調整幅度甚大，甚有數次調幅高達百分之二十者，至民國八十年代以後，公務人員俸給與民間待遇差距逐漸縮小，調幅亦逐步降低，迄民國九十年代，經濟逆轉下滑，則幾未調整。¹⁴而公務人員俸給調整之方式，原則上係

¹⁴ 自九十年初迄今，公務人員俸給僅於民國九十年、九十四年及一〇〇年各微調百分之三，惟扣除通貨膨脹、物價上漲，全民健康保險、公教人員保險及公務人員退撫基金等費率不斷上調等因素，公務人員俸給實質收入似未顯著增加。

以提高本俸（年功俸）為主，專業加給及主管加給為輔，並以通案調幅計算各職等調整數額，再依據各機關預算員額數，估算年度俸給調整所需經費，其中專業加給部分，原則上僅公務人員專業加給表（一）按上述通案調幅調整，其他各類專業加給表係以表（一）同一職等調整數額之同數額調整。¹⁵至其他加給，除有特殊考量外，通常未隨同調整。¹⁶

至俸給調整內部規劃，人事局先後訂定若干待遇改善方案¹⁷及程序作業規定，¹⁸並依方案所定指標標準及程序規定辦理，難謂不完備。惟上述待遇及程序規定未經立法，因而毫無拘束力，致徒勞無功（林文燦，2009：279）。另上述加給給與辦法第十四條規定所稱之軍公教員工待遇審議委員會，依該會組織要點，其成員計十五人，除人事局局長擔任主任委員，並置副主任委員二人，分別由該局副局長及銓敘部次長擔任，其餘八人為機關首長或長官代表，並無任何公務人員協會代表，學者專家亦僅四人。由此審議委員會之組成即知，該會並未具公務人員俸給調整的實質審議功能。

¹⁵ 如通案調幅為百分之三，公務人員專業加給表（一）第六職等由 20,180 元調高為 20,790 元，增加金額 610 元，則專業加給表（二十九）第六職等由 69,720 元調高為 70,330 元，增加金額亦同為 610 元，以避免其他專業加給相對調整金額過高。故此一調整方式，對於部分適用其他專業加給之對象，並未真正反映調整俸給幅度。

¹⁶ 民國一〇〇年公務人員俸給調整，鑑於地域加給自訂定後從未調整，並經離島地區選出之立法委員反映，主管機關始將該種加給納入一併調整之。

¹⁷ 行政院自六十三年度起先後訂有「公務人員待遇改進方案」、「公務人員繼續待遇改進方案」及「改進公務人員待遇結構方案」等。

¹⁸ 我國公務人員年度待遇調整的方案，目前是依照人事局訂定的「全國軍公教人員年度待遇調整標準作業程序」辦理。其程序概述如下：1. 蒐集待遇調整有關資料，擬訂調整幅度。2. 估算待遇調整需增經費，編擬概算。3. 研擬年度待遇調整方案。4. 將待遇調整方案提報年度計畫及預算審核會議。5. 核定待遇調整歲出額度，並列入預算案。6. 研擬調整各類人員的待遇支給標準。7. 研商修正待遇支給要點，審查各類人員待遇支給標準。8. 簽請行政院核定待遇調整案，並函送各機關，每年十一月底中央政府總預算案完成立法程序，十二月上旬將「全國軍公教待遇支給要點」函報行政院核定並送各主管機關於翌年一月一日起實施。

肆、問題探討

依據前述有關公務人員俸給制度的法理原則及實務運作等不同層面探討，歸結出二項有關公務人員俸給制度重要問題之癥結所在，分別析述如下：

一、管轄分工未臻明確

按制度的設計，對於性質相同的事務，應置於同一指揮體系之下，尚不宜割裂運作，俾收事權統一之效。不幸的是，我國人事制度並未遵循此一法理原則，人與事分離，大部分的人在行政院，而大部分的事卻歸考試院，致兩院管轄分工未臻明確，產生某一程度的積極或消極競合，乃制度最主要的問題癥結所在。

茲以考試權（人事權）為國家公務人員事務執行及管理，原屬行政權的一部，蓋各國均將其劃歸於內閣行政權之下，¹⁹唯有我國憲法特將是項行政權單獨劃出，歸於考試院職掌，究其基本權力之建構，乃是基於分立制衡的理念，此一制度乃有其獨特之處，向為人事行政學者研究的對象，有學者稱之為「部外制」、有認為接近「折衷制」、亦有稱「院外制」或「獨立制」，可見爭議之大。^{20 21}俸給制度屬

¹⁹ 例如日本的人事院、德國的內政部及聯邦人事委員會均置於該國內閣之下，僅有獨立性強弱之分，似較符合指揮一體原則，因該等機關仍有不同程度的獨立性，故運作上亦可收部分制衡之效。

²⁰ 按學者許濱松認為我國考試院，依憲法第八十三條規定為全國最高人事機關，故非幕僚制而為「部外制」；學者李華民認為，自行政院設人事局後，已逐步邁入「折衷制」；然學者許南雄因我國憲政制度，考試院不僅在行政部門之外，且與其分立制衡，故應稱之「院外制」或「獨立制」，此一獨特的體制具有下述特色：1. 人事行政職權獨立於行政權之外，人事權與行政權分立制衡。2. 人事主管機關獨立於行政權之外，兩者不具「隸屬—監督」關係，而係「分立—制衡」關係。3. 行政所屬各級人事機關均具「雙重隸屬監督」與人事一條鞭形態。4. 人事主管機關職權及機關名稱，均以考試權及考試機關稱之，名實不符（許濱松，2001：30；李華民，1993：721；許南雄，2010：37）。

²¹ 按民國八十一年五月第二次修憲削減考試院職權後，人事局及部分學者認為由於憲法對五院職權部分，其他四院均採例示或列舉方式敘述，唯獨對行政院採概括方式敘述，故舉凡有關其他四院執掌條文中未與列舉的事項均屬行政院，包括公務人員訓練、福利、以及憲法原條文和增修條文所未列舉的一切有關考銓方面事項，範圍相當廣泛；而考試

人事制度的一環，自亦不能例外。由於公務人員俸給涉及國家財政預算編列，屬行政院職權，且須向立法院負責，致此一權限，更形晦暗不明。²²

我國公務人員俸給之政策規劃及相關法制的研擬，制憲後雖明確劃歸考試院，然因戰亂軍興，並未真正付諸實施。政府遷台後，行政院掌控國家預算，考試院囿於本身無獨立預算權及政治實力，對於公務人員俸給政策，向採妥協態度，尤其對於俸給的調整，似採不願多問的作法。有關公務人員俸給的調整等重要政策，均由行政院主政，考試院並未多加參與。嗣民國五十年代中後期，國家經濟狀況逐漸轉好，公務人員俸給逐年調整，惟調整內容複雜，行政院本身原無籌辦單位，²³為切合實際，因而有設立專責機關的需要，此亦為人事局成立的主要原因之一。然而卻因此導致憲法賦予考試院對於公務人員俸給法制事項的職掌，因人為政治因素，無法進一步釐清。

行政院於行政院人事行政局組織條例第六條第一款之規定，人事局給與處負責關於全國軍公教員工給與之規劃及擬議事項。就此，該局認為係承行政院之命，辦理全國軍公教待遇支給標準之訂定、調整及擬議事項，有關加給之給與自亦一併及之。另就實務運作上，公務人員加給給與辦法訂定後，兩院所屬銓敘部及人事局，對於公務人員加給部分之權責劃分，更令人眼花撩亂。²⁴是以，兩者就公務人員俸

院及另一部分學者認為，基於同一性質權利應該集中原則，以及五權分立原則，無論憲法條文是否已列舉，凡屬考銓與人事管理性質的事項當屬考試院職掌（徐有守，2007：17）。

²² 多年以來，對於是否調整或如何調整俸點折算率及加給金額，實則兩者均由行政院逐年臨時決定後告知考試院。此類事項，行政院託詞謂因涉及國家每年財務狀況不同，似乎不宜立法以免過於固定，以資保持若干彈性（徐有守，2007：424）。

²³ 於人事局未成立前，公務人員之待遇調整，由行政院主計處之統計局辦理（李華民，1990：51）

²⁴ 有關加給事項，銓敘部與人事局部局協商的結果，加給給與辦法之訂定仍由銓敘部研議辦理，至就該辦法之解釋權責，原則上，有關加給之法制疑義事項，由銓敘部核釋，下列事項則由人事局核處：1. 辦法第九條簡任非主管人員支給主管加給比例計算及其他主管職務加給相關疑義解釋。2. 第十三條有關各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額之解釋。3. 有關借調、代理或兼任其他機關職務加給之解釋。4. 機關裁併、組織變更、人員移撥或人事制度變更，致加給差額之補足事項。5. 各種加給誤支、誤核及違法支領追繳事項。6. 留用人員、同官等降低職等仍以原職等任用人員及支領不同加給人員相互調任時支給加給疑義解釋（陳培莉，2002：156）。由是觀之，有關公務人員加給部分，人事局仍占大部分主控權。

給之給付標準、調整及擬議事項等重要部分，均有重疊之嫌。此一學理上的「雙重隸屬」或「雙重監督」現象，非俸給制度所獨然，乃屬人事制度全盤問題，實已違反最基本的指揮一體原則，試問當兩院意見不同時，下級機關及其所屬公務人員，究竟聽命於誰？實為兩難。於實務運作上，亦常常發生公文往返、會而不議、議而不決等現象，致行政效率低落，有待解決。

二、俸給法定原則未能貫徹

由於上述俸給制度權限劃分不清，連帶俸給法定亦未能貫徹。有關整個公務人員俸給制度理論之建構，前已述及，應以「對待給付說」為主；「生活照顧說」、「身分品位說」及「高薪養廉說」為輔。且基於民主國原則及法治國原則，「法定原則」應貫穿整個俸給制度，即制度的各部亦應均有俸給法定原則之適用。觀察日、德等大陸法系國家，尤其是日本，不論「俸」或「給」相關之基本原則、給付標準及調整機制等重要規定，概以法律定之，²⁵奉行嚴格的法定原則，違反者，定有科以有期徒刑或罰金之罰則明文。²⁶反觀我國未能貫徹俸給法定，此可分為法律

²⁵ 德國公務員的基本薪俸係由聯邦俸給法施行細則所明定，分為 A、B、R、W 四大類，A 級俸表適用於絕大部分的公務員及軍人，B 級俸表適用於領導任務之公務員，R 級俸表適用於法官及檢察官，W 級俸表適用於教授及副教授（鄭兆元，2006：12）。日本一般職員給與法於第六條至第九條之二分別規定，各該類人員之適用範圍、俸表之種類與給付標準及金額，其中俸表計有行政職俸給表（表一）（表二）、專門行政職俸給表、稅務職俸給表、公安職俸給表（表一）（表二）、海事職俸給表（表一）（表二）、教育職俸給表（表一）（表二）、研究職俸給表、醫療職俸給表（表一）（表二）（表三）、福利職俸給表、專門幕僚職俸給表及指定職俸給表等十七種俸表；第十條至第十條之四分別規定，俸給之調整額度；第十一條至第十九條之十規定，各類加給及津貼之適用對象、額度及支給標準，計有相當於我國主管職務加給之「俸給特別調整額」、對於具有專門知能且進用困難之職位支給之「初任級調整津貼」、扶養眷屬之「扶養津貼」、相當於地域加給（民間薪資、物價、生計費特高地域）之「調整津貼」、專門幕僚職調整津貼、住居津貼、通勤津貼、特殊勤務津貼、特地勤務津貼、準特地勤務津貼、筑波研究學園都市移轉津貼、超過勤務津貼、休日給與、夜勤津貼、宿日值津貼、期末津貼、勤勉津貼、義務教育特別津貼、俸給調整額及寒冷津貼等。上開法條有關日本國家公務人員的俸給規定，可謂鉅細靡遺（行政院人事行政局，2008）。

²⁶ 日本國家公務人員法第一一一條第一項第十一款及第十二款規定，違法支俸者，處三年以下有期徒刑或科一百萬以下罰金（行政院人事行政局，2008）。

保留及再授權的禁止二方面來論述：

（一）法律保留

一般人常有一個「迷思」，認為因法律更動不易，致其所規範事務如過於明確具體，恐將落入保守僵化而無彈性，造成窒礙難行的後果。惟法律可將之視為一框架或界限，在其界限範圍之內，仍然可保有適度的靈活與彈性，並非一成不變，此乃所謂行政得自行判斷及形成之活動空間。

亦有論者或實務認為，依法行政之「法」尚包含行政規則，關於給付措施並非限制人民之權利義務，法律規範密度較低，無以法律或法律授權之命令為依據之必要。持此說者，就行政管理而言，固可增加給付行政之效率及彈性，惟就依法行政而言，針對公務人員關係不問是否屬具有重要性事項，行政機關均得自行以行政規則規範之，而不受法律保留的限制，此一失去制衡的結果，恐將造成行政行為由「他律」變質為「自律」，由「外控」轉化成「內控」，似值商榷。

針對給付行政是否合於法律保留的準據，有學者嘗試建立一套思考及審查基準（李建良，2004：12-14），茲節述如下：

1. 依照法治國家的常軌，給付行政的實施，通常先由立法機關制定給付性法律，次由行政機關依法編列預算，再由立法機關審議通過，繼而據以提供給付。若具備上述情形，其合於法律保留原則，自不待言。
2. 預算案之編列與通過（法定預算），為給付行政實施的基本要件，若乏法定要件，縱有法源依據，亦不得為之。惟給付行政有法定的預算，並不當然即符合法律保留的要求。
3. 給付行政若帶有干預人民基本權利的效應或牽涉國家資源分配或運用等重要事項，須有法律規定或授權，始得為之。
4. 立法機關若僅通過行政部門所編列的預算案，但未同時以單純決議等方式表明行政部門得與給付者，行政機關原則上不得為之，否則有違法律保留原則。然若行政機關本於職權訂定相關規定，資為實施的憑據，且曾送立法院而獲查照者，仍得作為給付的依據，尚難認為與法律保留原則有所抵觸，該經由相關規定的查照程序，已達法律保留所與規範的目的（議會支配）。

如以上述審查的基準，作為檢視公務人員俸給制度是否合於法律保留，可分為

以下幾個層次思考：首先，就公務人員領受薪俸給付而言，雖有公務人員俸給法之公布施行，但該法之俸點只是表示等級高低，而實際支給數額，卻是規定於支給要點及其附帶之各類公務人員專業加給表。公務人員俸給法固有授權，惟此授權並無具體明確內容，屬空泛授權，²⁷而前述待遇支給辦法及嗣後之待遇支給要點，也非直接以上開授權為依據，故其性質上均屬行政規則（吳庚，2010：221-222），殆無疑義。

其次，無論就公務人員俸給的給付標準或調整機制，動輒涉及數十萬人甚或上百萬人現職或退休人員及每年數千億元之龐大預算，²⁸當屬釋字第四四三號解釋理由書所稱之「公共利益之重大事項」，並無疑問。就此而言，以行政規則規範如此重大公益事項，似違反法律保留原則。較滋疑義者，乃公務人員加給給與辦法係屬公務人員俸給法規定授權之法規命令，該辦法發布同時已依法送立法院在案。基於立法院對於該加給給與辦法有關再授權規定，並未質疑，得否以此即認行政院所訂各種加給表已受議會間接支配，因而衍生出支給要點及相關規定與法律保留無違之結果，實值商榷，或可勉強將該支給要點等定性為「法制不備前之權宜措施」。

經由上開法理的論述分析，行政院訂頒之支給要點及相關令函，似已違反法律保留原則及俸給法定原則。然行政機關或基於管理需求及政治效應，或仗著上述法理上仍存在些許的灰色地帶，或相關機關並未明確表達反對（甚至傾向支持）立場，對此一問題抱著得過且過的心態，故至今未曾完成立法。²⁹

²⁷ 公務人員每月月底可領多少俸給，不但無法從法律規定得知，甚且因該法第十八條規定將各種加給的支給數額、俸點折算俸額等空白授權給行政院與考試院會銜訂定，恐怕有違「法律明確性」原則，亦與「涉及重要權利事項應以法律定之」之原則不合（劉昊洲，2010：71）。

²⁸ 按行政院新聞局副局長王麗珠表示：「九十九年的經濟成長率是民國七十六年以來的新高，每年平均國民所得也增加，為了激勵軍公教員工的士氣，對民間企業起帶頭作用，活絡經濟，因此人事局擬定調整軍公教待遇百分之三，並且自七月一日起實施。」本次調薪的適用對象，包括現職的軍公教人員、以人事費用進用的聘僱人員、技工、駐衛警，以及支領月退休（伍）金的已退休軍公教人員。其中現職人員共 82 萬人，領月退者共 43 萬人，合計總共 125 萬人。參閱 HiNet 新聞網，一〇〇年四月二十五日新聞。網址：<http://times.hinet.net/>，檢閱日期民國一〇〇年四月二十九日。

²⁹ 此一結果，亦導致加給制度長期的不透明化，有論者批評謂：「全國公務員之加給，除人事局給與處主事人員外，無人得窺全貌，而且幾十年來某一類加給之調升，每因是類

（二）再授權禁止原則

所謂「再授權禁止原則」³⁰乃基於法律保留所蘊含的議會支配旨趣，除法律明示得再授權外，被授權的機關不得委由其所屬發布相關規章。旨在避免被授權之機關將立法者所託付的任務，任意交由「其他機關」，致與立法者的原本意旨有所違背，失去授權的意義。是以，被授權的機關於訂定行政命令時，若係授權由「同一機關」另定細節性或技術性規定者，即不生「權限轉移」的結果，自與再授權禁止原則不相違背。³¹

針對公務人員加給與辦法第十三條規定，將公務人員俸給法第十八條第一項規定授權其訂定之各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額等重要構成要件，照本宣科、原封不動的再授權行政院訂定各種加給表辦理部分，因公務人員俸給法並未有得轉授權訂定其他法規命令之明文，故加給辦法再授權行政院訂定加給表，已違反再授權禁止原則。換言之，考試院乃公務人員俸給法明定授權訂定公務人員加給標準之機關，竟違背立法託付，將此一任務輾轉再授權給行政院，實有悖於立法原旨，無法釐清相關依法行政之責。此一無限制的輾轉授權，不但違反再授權禁止原則，亦與權力分立之制衡原則不符，因而失去了原法律保留原則之精神。

伍、具體建議

經由前述有關公務人員俸給制度的法理原則的闡述，以及實務運作等之論證，並針對問題的探討，本文提出以下二項建議：

人員之有力長官大力爭取或是類人員公開抗爭，乃獲致或多或少回應，使公務員覺得整個加給制度是黑箱作業，而且會吵的小孩才有糖吃。」（吳泰成，2007：3）。

³⁰ 釋字第五二四號解釋謂：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

³¹ 此即司法院釋字第五二四號解釋所稱：「法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

一、回歸憲法權力分立及制衡原則

前已述及，考試院與行政院兩院權限分工不明確，而此一老生常談之問題，又肇因我國憲法將同屬於行政權的考試權（人事權），劃歸於考試院掌理，而非行政院。依憲法規定，兩院均獨立行使職權，並無更上級指揮機關，於是造成同一種權力，卻有兩套指揮體系，猶如一個人的身體有兩個頭，其行動之困難，可想而知。但因考試權（人事權）回歸行政院已錯失修憲時機，³²唯今之計，也只得遷就憲政現實，儘量釐清各自權限，以避免在人事制度之改革，相互制肘、遲疑不前。

平心而論，依憲法規定，公務人員俸給法制事項的研擬及監督，當屬考試院權限，似無疑義，至該等事項的實際執行則屬行政院及各機關之權限。職此以言，本文認為，在憲法未能修正前提下，基於憲法職責所在及權力分立制衡原則，考試院應堅守憲法託付之權力底線，似不宜依再妥協退讓，不獨對於俸給相關重要事項，甚至整個人事管轄權限，該院均應主動積極參與，並協調有關機關，就相關權責劃分，予以進一步釐清。

倘就此仍持續無法以政治解決，鑑於國家之長治久安及制度運作的穩定，建議兩院得適時聲請司法院大法官就憲法第八十三條及增修條文第六條之人事權之分工及制衡，予以解釋，俾利遵循。

綜上，我國中央政府總預算案的編制機關為行政院，以該院擁有之龐大資源而言，理應協同考試院共同擬定相關公務員俸給政策。故基於功能性考量，立法者似得以法律授權行政院依法組成公務員俸給審議委員會，並依法訂定作業程序及各

³² 於往昔執政黨一黨獨大及修憲門檻較低時，修憲廢除考試院或有可能。惟按現行憲法增修條文第十二條規定：「憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一七四條之規定。」。又司法院釋字第四九九號解釋文言及，有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。綜上，目前縱得到法院立法委員四分之一提案修憲廢除考試院，惟後續四分之三及台灣地區選舉總額之半數的門檻，亦難以通過，況涉及逾越修憲界限的問題，修憲廢除考試院實已不可能達成。

項客觀標準，妥擬相關公務員俸給調整方案，會商考試院辦理。如此，一方面，行政院可依法訂定公務員俸給調整的實際金額方案，保有部分的彈性空間；另一方面，考試院亦對於俸給事項掌控部分的監督權（或亦可稱之為監督義務），俾回歸憲法權力分立、制衡原則及其增修條文第六條之意旨。

二、落實法律保留及俸給法定原則

據前論述，公務人員之俸給，就外部性質而言，似屬給付行政，然涉及公共利益之重大事項，仍應由法律或法律明確授權之命令定之，有關公務人員俸給調整或加給之給付標準，屬俸給實質重要事項，以要點及函令訂定，一概違反俸給法定原則，建議仍應照其重要程度分別以法律或其明確授權之法規命令定之，茲分述如下：

（一）有關俸給之給付部分

就公務人員俸給之給付而言，雖受公務人員俸給法有關官職等、俸級、俸點之規範，但其只是表示等級高低與給付金額多寡的連動性，有關俸點如何折算俸額及各種加給給付標準，該法並未規定，而係分別以授權條款授權行政院或公務人員加給辦法定之，其中有關俸點折算俸額部分，行政院原以支給要點所附公務人員俸額表規定，為符法律保留原則，建議行政院就此提升至法規命令位階，改以「辦法」形式規定。另有關各種加給的給付標準部分，應抽離上開支給要點並廢棄相關行政院函令規定，改由公務人員加給辦法自行規定，以符再授權禁止原則。至就功能論而言，倘經兩院協調後，咸認有關俸給之給付部分由行政院主政，較為適當，則至少亦應修改上開公務人員俸給法授權條款，明確授權行政院以法規命令定之，俾符合俸給法定原則，兼以釐清有關主管權責。惟此一法律授權行政院以法規命令定之，是否合乎憲法增修條文第六條，有關考試院掌理公務人員級俸法制事項之規定？似仍有疑義。³³

³³ 公務人員基準法草案第五十二條規定：「公務人員俸（薪）給數額之訂定及調整，應參酌國民所得、物價指數、經濟成長率、基本生活費用、民間企業薪資水準及政府財力狀況等因素，定期由行政院會商考試院辦理。」固已可視為跨出俸給改革的第一步，惟是否完全符合憲法第八十三條及其增修條文第六條之意旨，並非無疑。此一部分，仍有待基準法草案未來立法通過後，聲請釋憲加以釐清。

（二）有關俸給之調整部分

依憲法規定有關公務人員俸給的政策及法制研擬事項屬考試院權責，是俸給調整之法制事項，該院責無旁貸，全權負責立法或修法程序。原則上，俸給調整屬整個俸給制度的一環，似宜一併規定於公務人員俸給法中，較為周延妥適。但如考量涉及其他軍教及工級人員一體適用問題，另立專法亦未嘗不可。然不論修法或另立專法，建議不應僅規定基本原則或空泛授權，而宜涵蓋俸給調整各項程序及實質規定，諸如各項重要作業程序、客觀明確之調整指標、調整比值、審議委員會之組成及執行機關³⁴等，俾符合法律明確性原則。其他次要事項，在授權明確性原則下，尚非不得授權以法規命令定之。至有關俸給調整之細節性、技術性事項，自得由執行機關擬定相關行政規則，據以執行。

綜上，現行公務人員俸給法第十九條第一項規定：「各機關不得另行自定俸給項目及數額支給，未經權責機關核准而自定項目及數額支給或不依規定項目及數額支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。」建議修正為：「公務人員之俸給，非依法律或法規命令不得變更之。未依法定俸給項目及數額支給者，審計機關應不准核銷，並予追繳。」從而，無論公務員「俸」或「給」部分之重要程序或實質規定，包括各項俸給支給或調整作業程序、定期通盤檢討期限（例如三年或五年）、審議委員會之組成及執行機關、支給及調整標準（例如實際調整俸給之計算公式、各類加給的給與條件、類別、適用對象、支給數目之上限等）等，皆應以法律或至少以法律明確授權之法規命令定之，俾落實俸給法定原則。

陸、結論

在今日法治國家中，「法治」發出的光芒理應照亮各個黑暗的角落，公務人員俸給屬國家重要事項，亦不能自外。早期我國公務人員俸給微薄，政府為安定其生活，曾實施行之實物配給制（米、煤、油及鹽）依公務人員本人及家庭口數配給，

³⁴ 有關委員會之委員組成比例，建議可參酌訴願法第二十五條第二項規定，其中社會公正人士、學者、專家人數不得少於二分之一。且應有一定人數之公務人員協會代表列席，以彰顯其公開性、代表性與合理性。

可見當時公務人員之俸給著重於「生活照顧」理論。嗣俸給領域注入職位分類制有關同工同酬，計值給俸之精神，並配合國家經濟逐步好轉穩定，公務人員之俸給幾經調整，時至今日，滿足其基本生活所需，已無問題。由是觀之，我國俸給制度可謂逐步由「生活照顧」說傾向「對待給付」說，惟就核心「俸給法定」部分進展緩慢。此一「法」未與時俱進、與時俱轉之結果，導致相關俸給問題複雜而敏感，動輒引發社會某些階層的情緒與對立，此由近年來軍公教退休金優惠存款利率問題，以及今年七月軍公教待遇調整百分之三之決定可知。是以，俸給制度的健全，不但攸關公務人員之仰事俯蓄及士氣績效，亦涉及社會總體經濟資源的分配，尤關乎我國能否真正邁入先進民主法制國家之林。

我國公務人員俸給制度遲遲未能真正法制化（或低度法制化）的原因，除歷史背景、行政院掌控員額預算及俸給的決策者也是公務人員等複雜因素以外，行政院尚有一個實務運作上困難之處，即無論將支給要點之位階提升為法規命令，或將該要點有關公務人員俸給部分併入「公務人員加給給與辦法」中，都將使行政院放棄公務人員的俸給之訂定及調整權力，而拱手讓給考試院，此乃因憲法已明定，有關公務人員級俸之法制事項由考試院掌理之緣故。就行政院本位考量，放棄現有之權力，誠非易事。惟我國憲法將同屬於行政權的考試權（人事權），劃歸於考試院掌理，而非行政院。職此以言，在憲法未修正之前提下，亦僅有回歸憲法規範一途，唯有在指揮一體、事權統一之原則下，有關機關方得就公務人員俸給制度重新檢討，俾落實法律保留及俸給法定原則。

參考文獻

行政院人事行政局（2008）。**各國人事法令彙編—日本國家公務員人事法令彙編**（初版）。台北：行政院人事行政局。

行政院人事行政局（2009）。**各國人事法令彙編—德國公務人員人事法令彙編**（初版）。台北：行政院人事行政局。

李華民（1990）。**中國考銓制度**（修訂四版）。台北：五南。

李華民（1993）。**各國人事制度**（三版）。台北：五南。

李建良（2004）。從憲法觀點論軍公教優惠存款的存廢問題，**政大法學評論**，第 78

期，頁 12-14。

吳庚（2010）。**行政法之理論與實用**（增訂十一版）。台北：三民。

吳泰成（2007）。俸給法制興革的幾個重要課題，**公務人員月刊**，第 137 期，頁 3。

林文燦（2009）。**公部門待遇管理—策略、制度、績效**（初版）。台北：元照。

林紀東（1994）。**行政法**（再修訂再版）。台北：三民。

林昱梅（2007）。德國公務人員俸給制度之改革與檢討，**公務人員月刊**，第 137 期，頁 12 以下。

梁瑞蘭（2006）。**我國公務人員俸給法制之研究**。銘傳大學法律學系研究所碩士論文，未出版，台北。

陳敏（2009）。**行政法總論**（六版）。台北：新學林。

陳炳生（1987）。**新人事制度析論**（初版）。台北：正中。

陳培莉（2002）。**我國公務人員加給制度之研究**。臺灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北。

徐有守（2007）。**考銓制度**（增修三版）。台北：商務。

許宗力（1995）。中央與地方人事權的分際，**月旦法學雜誌**，第 1 期，頁 18。

許南雄（2010）。**各國人事制度—比較人事制度**（增訂十一版）。台北：商鼎。

許濱松（2001）。**各國人事制度**（增修版）。台北：久福。

傅肅良（1983）。**考銓制度**（初版）。台北：三民。

翁岳生（2006）。**行政法（上）**（三版）。台北：元照。

趙其文（2004）。公務員俸給問題面面觀，**公務人員月刊**，第 99 期，頁 11。

劉坤億、張育哲（2009）。**我國公務人員待遇制度改進方案之研究**，人事局專案委託研究成果報告，未出版。

劉昊洲（2010）。**公務人員法專論**（初版）。台北：五南。

蔡茂寅（2008）。**預算法之原理**（初版）。台北：元照。

鄭兆元（2006）。德國公務人員俸給結構及績效俸給實施情形簡介，**公務人員月刊**，第 123 期，頁 12。

馮惠平（2011）。**我國公務員俸給制度之法理與實務探討**。世新大學法律學系研究所碩士論文，未出版，台北。

A Legal Study of Civil Service Pay System

Hui-Ping Feng^{*}

Abstract

Based on the fact that the basic livelihood of a civil servant cannot be supported without payments from the government, the Payment Right should be the most significant among the basic rights for all employees in the Civil Service. And it is crucial for a government because better payment may provide more attractive incentives for those who want to work in the public agencies and stay longer. Meanwhile, good salaries can be helpful for making civil servants more satisfied with their working conditions, thus both the quality and efficiency of public service may be enhanced. From this point of view, a well-functioning payment system for civil service is extremely important for the government to recruit, use, and to retain qualified workers.

This article, focusing on the subject of Civil service Payment, will use theories or principles like “Correspondent Grant”, “Livelihood Supporting”, “Grade Status of Civil Service”, “Preventing Corruption with High Salaries”, and “Legalizing the Paying System for Civil Service” to construct a blueprint of the whole practice for our government’s payment system. Next, the past experience of how our pay system worked will be introduced as a tool to make a thorough review of the system, which makes us realize how badly the blurring job requirements for personnel of the Executive Yuan and the Examination Yuan influence our pay system, and makes it so difficult to be

^{*} Executive Officer, Central Personnel Administration.

legalized. Finally, some dvices are provided honestly for our government to amend relevant acts to improve our pay system.

Keywords: Civil Service Pay System, Payment Right, Correspondent Grant, Livelihood Supporting, Grade Status of Civil Service