

目次

中華民國九十六年七月 第五十一期
July 2007 NO.51

考銓季刊

-
- 1 台、美、日三國公務人員俸給制度之比較分析
／莊碩漢 林牧之
- 10 我國公務人員俸給與福利制度相關議題之分析
／蔡良文
- 29 我國公部門待遇制度之省思---美國聯邦政府待遇改革經驗與啟示
／林文燦 曾惠絹
- 45 彈性福利~員工福利發展的新趨勢
／蔡祈賢
- 62 我國公務人員福利規劃執行之研究
／江銀世
- 80 台灣公務人力管理與發展策略
／許慶復 李嵩賢
- 93 行政人員界定公眾利益途徑之探討
／顧慕晴
- 113 公共選擇途徑下官僚行為理論之實證研究以臺北市政府「政府線上申辦服務政策」為例
／吳宗憲
-

發行人／張俊彥
社長／蔡良文
社務委員／黃炳煌 陳德禹、張世賢、柯三吉、翁興利、
張瑞濱、陳春生、蔡志方、林明鏘、李惠宗、
劉宗德、湯德宗、董保城、黃俊杰、王麗玉、
洪貴參、劉錦樹、陳荔彤、陳新民、陳慈陽、
周志宏、
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路1號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

印刷廠：京美印刷企業股份有限公司
地址：台北縣中和市立德街148巷50號4樓
電話：02-3234-4589
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
台灣郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另掣發收據，請自行
保管繳款收據備用。）
戶名：考銓季刊
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

台、美、日三國公務人員俸給制度之比較分析



莊碩漢* 林牧之**

摘 要

在全球化競爭的時代，政府本身便像是一個大企業，指揮公務大軍推動國家各項建設，與他國在世界舞台上一爭高下。企業吸引人才，首要的莫過於薪資待遇。同樣的，為求國家整體政務之順利推展，公務人員享有合理而優渥之待遇，為延攬人才的第一要務。

自兩千年以來，世界各先進國家莫不積極推動政府再造工程，我國亦是如此。改善公務人員的待遇，取得與民間企業保持某種薪資上的平衡，並使期公平化、制度化、標準化，在吸收優秀人才與顧及國家整體社會經濟發展上尋求通盤的制度性考量，應是政府在訂定政策的重要準則，美國與日本皆是如此，但我國由於長期之結構性因素在短期內難以移植他國經驗。在其他部分，例如俸給表或績效俸給制度的建立，台灣亦有傳統龐大的負擔而不易學習他國模式。

本文分析了美國與日本公務人員之待遇結構，以求了解先進國家相關制度以為借鏡，期能作為我國公務人員薪資結構革新之參考。

關鍵詞：政府再造、俸給制度、績效俸給制度、俸給調整

* 立法委員

** 國會助理

A Comparative Analysis of Civil Service Pay System among Taiwan, the USA, and Japan

Chuang Suo-Hang & Lin Mu-Chin

Abstract

In the era of globalization, the government itself can be compared to a corporation, which needs to command its bureaucracy to implement its policies in order to compete with other nations on the global stage. Just as it is essential for a corporation to provide reasonable stipend to attract new talents, for a state to prosper, it is important for it to realize the need to provide attractive stipend for it to recruit new bureaucrats.

Similar to other nations, since the turn of the century, Taiwan also has been reinventing government. The administration must take both absorbing new talents and the overall economic performance of the state into account. While having the two dogma in mind, it ought to arrive at new policies to balance the bureaucrat's stipends to bring it to par with private enterprises to thereby arrive at an equalized, institutionalized, and normalized payment system. While this is the case in both the United States and Japan, Taiwan has limitations stemming from long term structural impediments that make it incapable of immediately adapting other nations' approach. In other parts, such as the establishment of salary schedule and performance-based pay, Taiwan also has the same difficult position.

Finally, with this article analyzing the civil service pay systems of the United States and Japan, it is in hopes to be a reference to Taiwan's reform pay system.

Keywords: reinventing government, civil service pay system, performance-based pay, adjusting civil service pay system

壹、前言

當代之各國政府面臨了來自兩方的壓力：一是全球化浪潮的部在壓力，二是源自國內公民及企業之要求；全球化使得國與國的界線漸趨模糊，亦迫使各國政府必須以新思維來檢視自身在整個國際社會的競爭力與存在價值，新型態的國際關係瞬息萬變，使各國政府面臨前所未有的壓力，同時因應全球化時代的來臨，企業及人民要求更多元而便捷的服務。因此，政府改造成為 21 世紀以來各國面臨的重要課題。

在簡略的掌握上述的大架構之後，才更加能理解為何要改革俸給制度。更精確地說，所謂俸給結構的變與不變，來自於政府人力資本的評估與績效制度的變革兩大部分。本文礙於篇幅，僅將焦點放至於俸給結構的部分，擬先將美日兩國的俸給制度作一說明（分為俸給表、績效制度與俸給調整三個部分），歸納出與我國制度不同之處，從而提供一個比較架構研究我國公務員俸給制度之改善。

貳、美國公務人員俸給制度概況

美國政府堪稱是當今世上最龐大的公部門組織體系，根據美國聯邦政府人事管理局

(United States Office of Personnel Management, OPM) 所公佈之美國聯邦公務人員薪資結構 (Pay Structure of the Federal Civil Service) 資料顯示，美國聯邦政府行政部門內共計有一百六十多萬名公務人員（此資料不含龐大之郵政職員）。由於其組織、人數眾多龐大，導致機關重疊、人員職權混淆，促使政府設立專門委員會研究如何精簡部門，減少不必要之機構，美國因此成為政府改造運動的重要發源地。

美國聯邦部門人員數量龐大，因此導致俸給制度的多元複雜，不僅有法令規範上的不同，更因不同性質而使薪俸制度在根本上的差異，此點與我國相當不同。雖然美國聯邦公務人員適用之俸表總計有五十種以上（一般薪俸表、高級管理職薪俸表、上級管理職薪俸表、外交公務員薪俸表、工資職員薪俸表……等等），但一般文官適用的俸表，可粗略分為三大類：一般俸表 (General Schedule)、聯邦薪資系統 (Federal Wage System) 及其他法案或行政命令僱用之薪資系統 (pay system under Other Acts and Administrative Determination)。根據一九九〇年聯邦公務人員薪俸比較法 (Federal Employees Pay Comparability Act) 修訂之後的規定，美聯邦薪俸有個較為明確的比較原

則，也就是一般俸表的薪俸決定政策有四項基本原則：

- (一) 以區域劃分，就每一地方薪俸 (local pay area) 而言，應該相當於相同性質工作之酬勞。
- (二) 又就每一地方薪俸而言，應將績效納入考量，當工作與績效有所不同時，薪俸也應當之調整。
- (三) 以每一地方薪俸之相同工作程度而言，聯邦政府所支薪俸水平應與非聯邦政府

所付給之薪俸具比較價值。

- (四) 聯邦和非聯邦政府間現存的薪俸水準差距應刪除不計。

由於美國公務員俸表過多，在此僅討論涵括最多、佔據聯邦全體職員數一半之一般薪俸表。美國現行一般俸表 (GS) 的結構為十五等級 (由十級俸組成) 源自於一九四九年職位分類法，各職等俸級之基本俸額如下表¹

單位：美元

職等 \ 俸級	1	5	10	最低與最高俸額差距比
1	15625	17703	19543	20.05%
2	17568	19274	22109	20.54%
3	19168	21724	24919	23.08%
4	21518	24386	27971	23.07%
5	24075	27287	31302	23.09%
6	26836	30416	34891	23.09%
7	29821	33797	38767	23.08%
8	33026	37430	42935	23.08%
9	36478	41342	47422	23.08%
10	40171	45527	52222	23.08%
11	44136	50020	57375	23.07%
12	52899	59951	68766	23.07%
13	62905	71293	81778	23.08%
14	74335	84247	96637	23.08%
15	87439	99099	113674	23.08%

¹ Salary Table 2004-GS ; 2004 General Schedule ; Effective January 2004
資料來源：http://www.opm.gov/oaca/04tables/html/gs.asp，2004.05.06。

由上表可歸納出聯邦人事管理局在設計一般俸表時的要點如下（行政院人事行政局：2000，頁 42-57）：

- （一）高一職等之最低俸級俸額取俸級中間之概念，約等於前一職等第五級俸額。
- （二）各職等內高低俸級之俸額差距比例，約座落於 20-23%之間。
- （三）除第一職等及第二職等以外，其他職等內各俸級採等比例調整。

在傳統俸給制度之外，美國亦是設計績效俸給制度的先趨者，美國聯邦依一九七八年文官改革法規定，自一九八一年十月一日起，聯邦政府各機關自行建立績效俸給評比方式。所謂績效俸給制度也就是引入一般民間企業基於「待遇與工作績效結合以求卓越表現」的信念而誕生。此等制度立意良善，但仍然無法避免工作標準的建立不易導致評等僵化、浮濫的窘境。最後，在基本薪資的改定標準方面，美國是以全國統一改定，以相當於僱用經費指數（ECI）負 0.5 之比例為基礎²（行政院人事行政局：2000，頁 43）。

參、日本公務人員俸給制度概況

有關日本公務人員之俸給，包括了薪給（salary）及加給（allowance），「薪給」即公務人員的基本薪資，「加給」則是各種津貼，其中薪給又可區分為初任給、昇給（即晉俸）、昇格（即昇遷）。所謂初任給是指試用俸給表的新任職員之最初的薪俸，除了學校新畢業的社會新鮮人外，尚包含了自學校畢業後具有相當精力者的採用。日本國家公務人員在一般職中，僅指定職無晉俸之規定，其餘如行政職、稅務職等各種人員均有晉俸之規定，此即為昇給。昇格即指職員的職級變更為同一俸給表的上位職級。

就昇給而言，與我國普遍多數公務員較為相關，可分普通昇給與特別昇給兩種，普通昇給是指公務員在現授號俸服務一年以上，成績良好時晉一號俸³。當晉昇至各最高號俸後，在一定年齡前尚可依俸級間之差距繼續增加其薪（一般人員滿五十八歲後即不再晉俸），此種做法可以避免在達到該等之最高俸級後，因無法繼續晉級而減低其工作意願。所謂特別昇給是職員服務成績特別良好時予以特別獎金，其種類有三（行政院研究發展考核委員會：1997，頁 23）：1. 依據服務考績特優獲得表彰者（昇給一號

² 僱用經費指數是指美國勞動時間之僱用人報酬變化率之指數。

³ 但年滿五十六歲後，初次晉俸應在一年半以後，之後每兩年晉俸一次。

俸)；2.由於研修成績特別優良獲得表彰者(昇給半號俸)或研究發展獲得表彰或嘉獎者(昇給一號俸)；3.其他特殊情形，如冒生命之危完成職務任務或因此受傷者(昇給一號俸以上)。

以薪給而言，日本公務人員俸給表(Salary Schedule)共有九類十七種，以供不同職務性質適用之，茲援引日本人事院二〇〇五年人事院規則相關資料，分類整理如下表⁴：

俸表種類	職級數	俸級數	適用職員範圍
行政職(一)	11	32	除從事一般行政事務、技術職員外，包含不適用其他俸給表之所有職員
行政職(二)	6	33	警衛、清潔人員、雜役、司機、接線生
專門行政職	7	25	航空管制官、植物防疫官、專利廳之審查官及審判官
稅務職	11	24	在國稅廳服務，從事租稅賦課及徵收工作之職員
公安職(一)	11	37	警察官、皇宮護衛官、入國警衛官、監獄官
公安職(二)	11	26	檢察事務官員、公安調查官、少年院教官、海上保安官
海事職(一)	7	27	航行於遠洋區域或近海區域船舶之船長、航海士、輪機長、輪機士等
海事職(二)	6	31	不適用海事職俸給表(一)之船上職員，如：甲板長、操機長、廚師長、甲板員……等
教育職(一)	5	38	大學及相當大學之教授、副教授、講師、助教
教育職(二)	4	40	高中或相當高中之校長、教師、助手等
教育職(三)	4	36	中、小學校、幼稚園之校長、園長、教師、養護
教育職(四)	5	37	高等專門學校之校長、教授、副教授、講師、助教
研究職	5	32	試驗所、研究所從事實驗研究或調查研究之職員
醫療職(一)	4	24	醫院、療養所、診療所等之醫師、牙醫
醫療職(二)	8	30	醫院、療養所、診療所等之藥劑師、營養師
醫療職(三)	7	41	醫院、療養所、診療所等之保健員、助產士、護士
福祉職	6	39	生活指導員、兒童指導員、保育士、戒護員等職務

*註：另有指定職俸給表，如事務次長、大學校長、中央官廳直屬局局長……等，職級由三到十二不等，故不列入表中。

⁴ 資料來源：引用自 <http://www.jinji.go.jp/kankoku>

日本公務員依照「職級」、「號俸」來做區別，「職級」相當於我國之職等，「號俸」猶如我國之俸級，每一俸表各區分為不同等級，多者可達四十一級（如醫療職俸給表三），少者則為二十四級（如醫療職俸給表一）。以二〇〇三年適用之行政職俸表（一）為例，該俸表分十一級，俸給之高低階待遇相差四·二倍之多，各職等均採多級俸階制，以此種方式來激勵士氣。

在績效俸給制度上，日本於一九九七年公務人員制度改革報告中，參考歐美國家實施功績俸制度之先例，首次績效俸給之待遇制度，此制度強調不受限於考試類別及服務年次，而視能力及績效來調整待遇。

最後，在薪資調整部分，日本以三個指標決定其公務人員之基本薪資：民間薪資水準、標準生計費、物價指數。日本公務員待遇調整以民間企業員工薪資變動情形作為指標之一，以決定該年調整之幅度。日本人事院（相當於我國之人事行政局）通常依厚生省的國民營養調查，決定每一年成年人的營養熱量，以此熱量為標準，算出伙食費再加上服裝費、醫療費、交際費等，以確定單身成年人的生活費用。物價指數則依據總理府統計出之物價指數及家庭消費支出情況。綜合上面三個原則即可算出公務員之基本薪

資。

肆、以美日兩國為借鏡，簡論我國公務人員俸給制度之革新

我國公務人員之俸表便不再贅述於此，綜觀上述美、日兩國之公務人員俸給制度概況，因為社會經濟與人文條件的不同，縱然有不錯之制度設計，亦無法直接複製至我國政府，尋求一個適合我國的俸給設計往往會比找到一個看起來很棒的俸給設計要來得更好。本文最後觀察美日兩國俸給制度，歸納出若干與國內不同之原則作為我國研究公務人員俸給制度結構變革之參考，茲分述如下：

（一）俸給之調整

美國俸給之調整依據僱用經費指數，日本之俸給調整採行職務薪給的原則，即依照其職務的複雜性、困難性及責任的程度來決定職員的俸給。除了前述揭示之三項原則外，日本公務員在程序上尚有改善建議之申訴管道，同時由於薪資是向國會提出，讓公務員有表達意見的管道，並可預防行政部門可能之漠視，是其優點。我國由於國情各方面不同，難以與美日兩國相同。舉例而言，日本為內閣制，我國依照現行制度則較偏向半總統制，行政與立法分立的情形就會比日

本明確許多，我國今日亦已規定依公務員保障法項相關單位申訴，在程序上便不宜加入向國會申訴的管道。

(二) 薪資數目明定於俸表

美日兩國之俸表，皆係直接將薪資數目明定於俸表中，其優點是簡單明白，並且節省俸額換算之繁雜過程。但由於我國公務員調薪方式與美日兩國不同，且若是每年調薪，每年送審立法院的前提下，依照現在立法院的生態，勢必行政部門將更受制於立法委員，對於國家發展未必有好處。

(三) 依照不同性質之工作類別，設計出不同標準之俸表

我國現行俸表除少數特種任用法規者，如警察人員有其特別俸表之規定外，其餘均適用同一俸表。美國有五十種以上的俸表，依照不同的類別分出不同的標準，符合其民主多元與國家龐大之特質；日本則有九類十七種之俸給表。對於我國而言，國民人數、公務員人數與行政部門屬性皆與美日有所不同。但或許未來相關部門重新設計俸表時，能考量多元時代的特性，在既有之分類標準上，再細分出不同屬性之工作性質而予以不同之薪俸標準，不僅符合多元化的需求亦在工作性質的分類上更趨公平。

(四) 績效俸給制度

美日兩國是兼採考績與年資作為晉俸的標準。美國對於績效考評為優異者，可給予快速晉級；日本則強調不受限考試類別及進部年次，而係以能力及績效來調整待遇。整體來講，各國試圖將年資與績效併同考量，俾使俸表結構與績效考核制度能夠有效連結。但事實上，不僅美日兩國，其他採行績效制度的國家仍然面臨績效與俸給無法有效連結的問題。我國更面臨長久以來行政生態過於偏向人治色彩與人情之情感考量，因此讓考績制度的長處更無法發揮。

(五) 各職等內之晉陞問題

美日兩國俸級數雖然不多，但卻不致出現無級可晉的情形，是因為俸給制度設計了停年的機制，我國公務人員考績法於九十年修正放寬後則產生無即可晉升的問題。未來相關單位在規劃改良晉升模式時應可將此部份納入考慮之列。

參考書目

- 丘昌泰 (1998)。建立績效導向的公務員俸給政策：公共管理的觀點。**空大行政學報**，8，103—128。
- 朱武獻 (2003)。公務人力績效管理制度。考試院「政府改造與文官體制國際研討會」。

- 行政院人事行政局編譯 (2000)。 **歐美國家公務員制度概要**。台北：行政院人事行政局。
- 行政院人事行政局 (2004)。 **策略性人力資源管理**。台北：人事行政局。
- 行政院研究發展考核委員會 (1997)。 **日本國家公務員薪俸的指南**。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 施能傑 (1999)。人力運用的兩項趨勢—精簡與彈性化美國政府人事管理。 **人事月刊**，28(4)，43-53。
- 彭錦鵬 (1995)。文官體制的彈性管理理念：美國經驗及其啓示。 **歐美研究**，25(4)，99-135。
- 銓敘部研究報告 (2005)。 **公務人員績效考核與俸給制度連結之研究**。台北：銓敘部。
- Behn, Robert. D. (2005). On the nature of the accountability dilemma. *Bob Behn's Public Management Report*, 2(7).
- Flynn, Norman. (1997). *Public sector management*. Harvester Wheatsheaf: Prentice-Hall.
- Heady, F. (1991). *Public administration: A comparative perspective*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Klingner, E. D. and Nalbandian, J. (1998). *Public personnel management*. NJ: Prentice-Hall Inc.
- OECD (1995). *Governance in transition*. Paris: OECD
- Rosenbloom, David H. (1993). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (3rd ed). New York: Prentice-Hall.

我國公務人員俸給與福利制度相關議題之分析



蔡良文*

摘要

如何設計適當的俸給待遇政策及俸給水平，以節省用人費用，並吸收優質人力進入公務體系，為人民提供良善周全服務，是一項重要的議題。人事行政任務之一，在於調和社會公眾的期望，摶節預算，並兼顧公務人員俸給待遇權益，應就此二者提出兩全其美的均衡政策，俾能贏得民意機關的支持。

俸給與福利給與之區分，並不表示成員待遇制度之紛歧，相反的，卻有其意義，良善合理的福利互助措施，確能鼓舞成員之感激心理與高昂士氣，兩者的消長或衡平點是本文探討重點之一。又未來如何配合政府再造與策略性人力資源運用，建立績效導向的俸給與福利政策，並能照護各年齡層員工彈性多元需求與急難救助等，是必需努力的方向。

關鍵詞：公務人員、俸給、待遇、績效俸給、彈性福利

* 考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授

Analysis of Pay and Benefits System of Civil Servants

Tsai Liang-Wen

Abstract

For the interests of the public, it is important to find a suitable pay and benefits system for government workers, in order to save personnel cost and to attract talents. One goal of personnel administration is to reach a balance point between public expectation on budget reduction and reasonable salary for public officials. If the government can propose a policy that satisfies both respects, this policy will be supported by the legislative body.

Distinction between the pay and benefit does not mean discrimination against the public officials, but a reasonable reciprocal benefit system that can arouse their appreciation and boost their morale. The aim of this study is to find a balance point between the two, and propose a performance-oriented salary/welfare system and employees' emergency aids, from the perspective of governmental reinvention and strategic HR management.

Keywords: public official, emoluments, treatment, Pay-for-Performance, flexible benefits

壹、前言

公務人員服務國家，政府給與服務酬勞以維持其生活，是為俸給。在人事行政上，俸給（待遇）問題頗為複雜，不僅在公務機關可能發生激勵作用，亦可能引起誤解與衝突，即使在私人企業亦復如是。我國政府行政首長與納稅人同時面臨兩種互相衝突的壓力¹。如何設計一種適當的俸給待遇政策及俸給水平，既能節省用人的費用，又能保有為人民提供良善周全服務的公務人員，是重要的議題。政府對於公務人員與社會公眾均負有責任，且此責任是合而不可分的。因此，人事行政的任務之一，就在調和社會公眾的期望，擲節預算，並兼顧公務人員俸給待遇權益，故應就此二者提出兩全其美的均衡政策，俾能贏得民意機關的支持。所以公務人員的俸給待遇不僅是技術、政策與制度的課題，亦使人事行政達到政治藝術的境界。相對地，俸給制度也受到管理思潮的影響，尤其是新公共管理（New Public

Management）思潮下，多鼓勵政府學習企業之績效管理與策略，在人事行政上即漸漸採行績效薪俸的機制。在實施過程中，其成效尚待評估，但至少在行政文化上已然改變，深化公務人員以更正面積極的心態體認與執行。

再者組織成員之福利，亦稱為附加福利，即除薪俸給以外的待遇。通常行政機關得視需要及依其能力，酌情辦理福利設施，其範圍的廣狹，福利的多少，皆可自由裁量，不無伸縮餘地。所以這種福利，常被稱為「優餘福惠」(surplus welfare)，或「邊緣利益」(fringe benefit)。公務人員個人及其眷屬不能依靠這種福利維持其經常的生活；僅能使其經常生活略有改善與充裕。所以俸給與福利，雖均屬人員待遇之範疇，但亦有不同之處²。

俸給與福利給與之區分，並不表示人員待遇制度之紛歧，相反的，卻有其意義，即成員福利措施可以彌補俸給之不足，如發生傷殘廢疾、婚喪生育及家庭變故等事，未能

¹ 一方面來自公務人員，希望改善俸給待遇，且要能達到公平價值原則來調整之；另一方面來自納稅人，期望削減用人經費。至納稅人也面對兩種矛盾的情勢，一方面站在「雇主」地位當然要求節約；另一方面則立於「顧客」立場，又要求政府公務人員能提供最佳而最充分之服務。

² 邊緣指在衣物的周圍鑲襯的裝飾品所占的地位，俗稱「緣邊」或「滾邊」。這種福利並非公務人員的法定收入，僅是正規邊緣的多餘福利或附屬福利。俸給是法定的主要待遇，福利則是從屬的待遇；前者的主要意義是工作的報酬，後者則是生活的進一步保障。又政府機關的俸給具普遍性與一致性，故以單一俸給為原則，各公私機構之福利措施則常因機構的性質不同而有差別，難期劃一。

妥善照應或予以互惠濟助，自必影響當事人之情緒，殊非用人之道，於後述之。易言之，良善合理的福利互助措施，確能鼓舞成員之感激心理與高昂士氣，運用得當，其重要性是不亞於調整俸給待遇的。兩者的消長或衡平點是本文探討重點之一。況以行政機關之所以要採行一些福利措施，多因早期國庫或公庫的收入不夠充裕，對公務人員俸給支付，不能臻於合理的高度水平，往往低於工商企業界的薪金，公務人員的生活費不免陷於拮据；亦希望透過福利措施培養公務人員的向心力及認同感，以促進機關團體意識及合作精神。當然，面對公務人員與國家關係的改變、管理思潮與措施的調整，有關俸給與福利制度之相關議題值得進一步研析。

貳、公務人員的俸給原則與決定因素

俸給不僅為公務人員的報酬，亦為促進工作者努力服務的誘因，更足以決定其生活方式與思想行動。所以，政府在決定俸給時，宜遵守下列原則：

- (一) 要能維持工作效能並顧及公務人員的社會地位：俸給不僅是服務報酬，而且是政府吸收優良公務人員的有力號召，亦是促進人員忠勤努力的要素；所以公務人員的俸給，應以能達到吸

收優良人才與促進服務人民之目的為標準。又俸給既可決定公務人員生活方式與思想行動，為個人價值的指標及法定地位的象徵，故給與的待遇與俸額須與其社會地位相當。所謂「以官級定官俸，以俸祿保官秩」，官員與俸祿息息相關，因此，合理的俸給確為維護公務人員身分與地位之主要憑藉。

- (二) 要與民間企業薪給求得衡平及有彈性增減機制：政府部門與民間企業人才是相互競爭與流動的，若以服務政府之社會地位高，俸給待遇高，則人才必將大量流入政府；反之，則否。所以如何避免因政府人才過剩，形成人事傾軋與鑽營，造成政治、行政之不安，或避免因民間需才過度，形成政府部門之人才荒，影響公務人力素質等，均有賴政府研訂合理的俸給待遇結構與水平，俾能妥為因應。另外，固定俸給，實欠合理，增減薪額應有彈性，若能與國家總預算成長保持適當的比例，俾能將社會經濟的發展與生活水平的提昇，確實地反映在公務人員的俸給、待遇上，促使公務人員認知：努力之成果，利人又利己，使能隨社會經濟變遷或生活水平的升降

而相適應。所以馬塞爾（ Mosher ）等強調說：「中央人事機關的重要職能，在適時調節俸給數額與水平，使與社會經濟變遷相調適。」（Mosher,kingsley&Stahl,1950:282）

- （三）要有一個客觀的根據或標準及全國普遍一致水準：俸給數額根據與標準，便是工作的價值，以此決定多寡，方合於「同工同酬」公平的原則。俗語云：「不患寡而患不均」，低薪制是「寡」，紛歧制則使薪給造成「不均」，後者是文官俸給的最大弊端之一，為維持公務人員俸給體系的公平原則，應建立同工同酬為取向的俸給制度。且以全國各級機關之俸給待遇，都須依據統一的標準，至少在其本俸或核心俸給（薪）部分，不能畸多畸少，同一的根據，切忌厚此薄彼，如中央多，地方少，生產機關多，非生產機關少，均屬不當。故各種俸給體系應作有系統的整理簡化，多類俸給表分別依俸給法決定薪資，適度拉大上下層級的薪俸級距，各機

關除合理的專業加給與福利措施外，不宜巧立俸給名目。

從上述俸給之原則，可知公務人員工作報酬的決定因素，相當複雜，自歷史文化、傳統習俗、政治意理、社會政策、經濟發展、心理趨向等均所關涉。雖然政府不同於企業，其俸給較不受競爭影響，自可依政策而定，但是政府仍是社會之次系統，必須與其他社會系統相應，以達終極一致之目標，自宜再考慮下列三種方向：

- （一）人力供需與生活水平：政府與企業不同，企業界認為現在社會是經濟社會，薪給水平是受實際的限制，蓋其支給總額與總生產力相關，從總收入中撥出，也與其他生產因素相關，故薪資的決定，除考量未來企業之獲利能力與投資報酬率外，即應考慮產業的總生產力與生產的其他因素，才是最「經濟的」。政府的俸給，基於政府業務的獨占性，較不受激烈競爭的影響，得視財政收入而自由決定³。
- （二）同工同酬與生活俸給：前述「經濟的」生活薪給水平，得為參酌標準，

³ 最「經濟的」薪給水平，雖係依循人力市場而定，惟企業界所謂之「市場薪給率」是否可以適用？阿勃森（Lent D. Upson）對於難以適用競爭的「市場薪給率」的公務職位指出：「無人可認為教師之聘任，是最低價的合格人員，或警員之任用，以勞動交換的方式，蓋以競爭不能決定其俸給額數。類此人員的俸給應視其必需之生活標準而定。」（1934：79）並進而建議俸給政策的根據，應依照公務人員所期望在社會中的生活水平，而定其俸給；亦即不按人力市場競爭價值定薪給，而採生活水平薪給。

惟不盡符合政府公務人員的特性，則有主張給與公務人員的俸給待遇，足以維持其社會地位的適當生活標準之合理費用，應為「生活俸給」。「生活俸給」，不免有違反同工同酬的原則之虞⁴。整體而言，「生活俸給」實行雖有困難，惟一般趨勢，均朝此方向發展。按國家對公務人員負有相當責任，而公務人員由於昔日基於特別權力關係，缺乏有效的協（工）會組織，其罷工權、團體協議權以及從事政治活動的權利是受限制的；又因政府工作多屬專門性質，殊難轉業私營企業，允宜妥慎研議可行之俸給法制。

（三）策略管理與績效俸給：在新公共管理運動中，政府為學習民間企業之管理策略與技術，而引進績效管理的理念與方法，用以彰顯組織與個人目標，強化公務人力資源管理誘因，建立績效俸給制度。按以策略管理主要包

括：釐清組織的功能、目標與哲學；認識組織面對的內在與外在環境情境；評估組織的優、缺點，機會與弱點等；規劃具體目標；以及形成適當的行動策略等互動要素。（Nankervis, Compton & McCarthy, 1992：53）。如此，策略管理內涵若運用在人力資源管理時，諸如策略性人力資源規劃，而其方法用於人事行政上，如採策略性薪資、策略性甄補、陞遷等等（張潤書，施能傑，1996）。績效俸給制度創造了一個競爭式的工作文化，也給予管理者更大的權威，其基本的管理哲學為：只要努力工作，即可達成預期的工作績效；工作績效雖因人而異，然只要在一定績效程度上，即可得到更多的獎金或獲得調薪，且調幅隨績效程度而有顯著之差異；且所提績效管理文化，必須融入成員的工作意念與行為中，方能產生其效果⁵。

⁴ 因為訂定「生活俸給」，必須對照社會一般通行的生活標準，加以考慮，而生活水平因地、因時而異，不僅社會群體間不相同，即使境遇相仿，亦有差別。所以，「生活俸給」，既要決定一般生活標準，又當研究生活費的預算，亦即應對生活費用之各項因素，加以調查分析。其中所謂最低生活費，許多國家採取的方法是僅供單身之所需，若對眷屬給與津貼，違反同工同酬之原則，致有合理單一俸之建議，當然單一俸也可以考量「生活俸給」的合理設計。

⁵ 績效俸給制度為新公共管理的主張，雖績效衡量指標有其高度爭議，然必須勇於試誤與變革，以有效運用公共資源，而其意旨在傳達一個清晰的訊息，是俸給、待遇不能僅隨其年資而調整，俸給待遇必須能具備呈現工作績效之差異性功能。未來我國的俸給制度，實應重視工作實績之評估與俸給指標之設立，重視選擇合適之績效策略管理與技術，俾供決定俸給結構設計與制度方法之採擇，期以建立一個由重視職責程度、工作性質之功績俸，到兼顧合於績效策略管理之激勵性的俸給制度。

要之，公務人員俸給的決定，除應考慮人力供需與生活水平、同工同酬與生活俸給及策略管理與績效俸給之因素外，事實上尚須對國民所得增加與物價指數變動兩因素加以考量。前者係由經濟成長與發展所導致，公務人員在間接方面亦有其貢獻，國家利益合理分配乃理之所允；後者影響公務人員薪俸之實質所得，對公務人員的生活有直接影響。職是之故，公務人力供需、同工同酬、策略管理與政府績效暨國民所得增加與物價指數變動，均係決定或調整公務人員俸給時不能忽略的要素。

參、公務人員的俸給制度的檢討與建議

政府在擬定公務人員俸給方案時，其考量因素包括：(一)機關現況；即職位分類、工作分配、俸給水平、工作條件與人員異動情形；(二)機關外之條件，包括私營企業及其他公務機關之俸給水平資料；(三)一般生活水平及生活費用；(四)國民所得與物價指數。上述四種資料的蒐集與是否能訂定公平合理之俸給方案息息相關。但因為私營企業職位既複雜又不確定，或有關職員待遇常常不加公開，所以蒐集公私機構之間的比較資料極為困難。政府機關在考

量俸給時，除考慮薪給政策、經濟薪給、生活標準、國民所得及物價指數外，尚須注意行政與技術方面之因素，如：職位職務之繁簡難易、所具之資格條件、任期的久暫或地位之安定、職務職級間之責任輕重、陞遷發展機會等。根據考試院通過銓敘部所研擬之公務人員基準草案第五十條更明定公務人員之俸給應參酌國民所得、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，來從優訂定並適時調整。其主政機關是由行政院會同考試院辦理。在討論我國俸給制度之檢討與建議之前，茲先簡述各國最近的情形，以供參考。

一、比較俸給制度概述

在英國傳統上，公務人員待遇由聯合協商或審查團體決定後適用之，每年對產業與非產業的協商均分開進行。當然公務人員職等調整，待遇也調整。而整個勞動市場生活成本和工作改變，亦影響待遇調整之談判。其中又以高級公務人員俸給待遇是由 SSRB (the Review Body on Senior Salaries) 特別決定。一般基層人員之待遇略低於民間企業相當層級人員，主要是考量其工作保障性高和其他福利因素。惟以漸次面臨基層人力流失的情況，近些年已正視此一問題，並努力提高高級公務人員的俸給待遇。

有關整體的俸給待遇政策，早於 1979 年保守黨政府採以薪資系統透明化政策，以各種方法調控薪資的增加。於 1980 年至 1985 年間，因應經濟情勢需要，公務人員薪俸平均約降 15%，相對造成晉用優秀人士之困境。在 1987 年至 1989 年之間，五個工會和財政部達成一個長期、彈性的薪俸協議。其主要內容在於薪俸政策決定不再集中於中央決定，而有些機構、單位可採以新的薪資政策；而幾乎所有員工之工作績效評估均將反應在薪俸上，並且是透過工作績效，來建立彈性的薪資合約。雖然後來英國政府終止或修正此一制度，惟其觀念與程度可資借鏡。

至於美國自 1980 年起開始推行功績俸給、績效俸給制度，強調員工工作的滿足感、強化工作動機和重視工作績效之聯絡關係，尤其 2005 年布希政府提出「美國工作法草案」(Working for America Act) 希於 2010 年建立一套以績效導向及市場取向的俸給制度(曾惠絹, 2006)。其間如同英國推行之初難免產生矛盾或效果不佳之情事，惟予以配合策略計畫、策略管理，其成效是可以預期的，亦可併同作為檢討我國俸給制度之參考。

另外，瑞典政府之績效管理制度方面，

主要是附屬於預算制度來運作，於 1980 年末期起，即修正為強調向下授權與績效控制的預算制度，其秉持之原則為「只有負責實際執行的機關，才能最有效研定計畫與運用資源」，所以有關預算使用、人力進用、薪俸高低等，均為執行機關的權限。在挪威政府的績效管理制度方面，除透過預算分配書，必須明白表示目標及績效指標外，其最明顯是應用於高級管理人員之薪俸上，即是主管薪俸之決定，排除於一般薪資標準及集體協商體系，用以引進激勵管理發展及績效之薪資制度。本項制度施行期間曾受反對或質疑，於 1997 年 3 月作修正，增列授權規定，而每部會亦可依管理者服務結果，給予約 30%之額外薪資(Farnham & Horton)。當然，我國預算制度於 88 年度起已於預算書上引入績效評估之做法，惟對公務人員俸給待遇尚未授權彈性調整或其他激勵措施，未來似可考慮引進，而其配套措施亦是不可忽略的。

二、俸給制度的檢視評估

施能傑教授指出，我國俸給制度的問題包括：(一)實質俸給水準不斷增加，但俸給滿意度並未因而增加。(二)俸給仍具激勵功能，但是必須以高調薪幅度才能達成。(三)俸給政策的內在、外在和個人衡平性

均不足。(四)俸給程序公平性欠缺。(五)俸給制度設計不符合工作俸給制的理論要義。(1994:180)針對目前我國俸給制度實施狀況,俸給制度應予簡化類型、並予合理化、法制化(尤以加給部分)。同時強調專業加給的公平性、「只加不減」的俸給政策、有福大家享的考績獎金制度,成為公開化的分贓條款、而未能建立績效導向的俸給政策、俸給待遇公平與業務需要調和的困境等問題,亟待考試院與行政院共同解決,亦需要學界提供良方以資建立良善、激勵的俸給政策與制度(丘昌泰,1998;許南雄,1993:263)。於此謹參照新公共管理思潮,政府改造的人事改革方向,以及比較國家推動經驗,提檢討建議如次:

一、建立個人與組織績效併行及彈性的俸給制度

在俸給制度中,若以個人績效為著眼點,即係指功績俸給,強調業務績效獎金或以同工同酬及論件計酬之獎金俸給制;若重視以組織團體績效為著眼,即係強調業務成本節省分享制,或強調創造利潤以共同分享制之獎金俸給制。在整體績效俸給(Pay-for-Performance)制度可考量兩者併重的設計(彭錦鵬,2003:73-74)。或許可考量將俸給內容調整為以現行俸給待遇為主之基本薪

俸、合理的職務加給以及依工作績效而發給個人或單位之績效薪俸,當然適切考慮增加便民服務獎金制度,可激勵同仁士氣,強化為民服務機制,以提昇公務生產力與競爭力。甚至考量在該機關總俸給待遇中提撥一定比例,作為首長依成員工作成果與績效服務,予以額外薪資或獎金,而高級公務人員之激勵機制尤為重要,甚至包括依其績效調整一定數額之俸級制。當然在我國之民主、多元、競爭、包容的行政文化尚未成熟之際,如何強化首長作為之客觀公正性,暨績效俸給給予之方式、程序,均應妥善配套設計,以發揮其應有之功能。

二、建立俸給待遇調整之基準及俸給結構

我國公務人員待遇調整之決定,係參考物價變動情形、平均每人國民所得、經濟成長率及民間薪資水準等因素,並視政府預算支援能力而訂定。公務人員待遇調整衡酌政府財力狀況,原無可厚非,但如僅以此為主要考量因素,往往會流於先設定預算後決定調幅,或「有錢多調、無錢不調」,難求客觀合理。根據薪資理論,可供設定待遇調整目標之基準,有基本工資、生活費用、物價指數、民間薪資水準、平均每人所得等。我國公務人員待遇調整決策過程,有必要依上述薪資理論建立合理化、制度化的俸給待遇

調整之法制基準。由於民間企業之薪資，較能正確反應出不同職責輕重程度，專業技能之合理報酬。因此，應參考世界先進國家及民間企業薪資，合理調整我國公務人員俸給結構，以及高低階俸給差距，以提高中高級公務人員之工作士氣與吸引優秀人才投入公務行列，強化政府的公能力。

三、成立俸給待遇調整委員會並加速其法制化

目前負責我國公務人員待遇調整作業之機關為行政院人事行政局，參與決策的機關有國防部、財政部、行政院主計處及省市政府等，在決定之前，由人事行政局口頭報告考試院長，並經行政院同意後，陳報定案。至於公務人員對待遇問題之意見，僅能以投書表達，與歐美各國有公務人員團體代表參與協商待遇情形不同。由於我國待遇決策過程中，缺乏公務人員代表與專家學者參與，易引起公務人員對待遇調整幅度不滿，以及導致一般民眾誤認為公務人員待遇調整即將帶動物價上漲等後遺症，為健全待遇調整決策過程，似宜再設立公務人員俸給調整研議委員會，其成員包括政府代表、公務人員代表及社會公正人士，專責俸給調查研究工作，以期我國俸給調整過程更為客觀合理化。且以俸給待遇涉及公務人員權利義務事

項未以法律定之，至少有關研訂之程序、標準等應予法制化，如此可避免引起誤解與衝突，也使行政首長減少許多壓力與困擾。為期使我國公務員待遇趨向制度化、法制化，實有必要將有關待遇支給規定、待遇調整目標及決策過程等詳細納入法規內，俾使公務員調薪法制化。

要之，俸給體制的缺失，或源自於政治環境的特殊，但亦來自於法制、俸給政策與俸給管理的缺失，公務人員俸給體制所承受的包袱壓力已重，而軍公教待遇調整的政策與管理又欲振乏力，欲期公務人員俸給制健全，並不容易。目前除能積極注入變動性的績效獎金制度外，如果能再界定公務人力供需與人事精確預算，適切調整俸給待遇結構，並予法制化，強化引進組織團體績效與個人績效配合，及彈性俸給給與，即可能改造整個俸給體制，亦即不全然以年資俸給為主，採以變動俸給，當能激發公務人員士氣，創新政府部門服務績效，也更能吸納優秀人才進入政府體系服務。

肆、公務人員福利制度的目的與內容概述

一、福利制度的目的

上述俸給與福利給與之區分，並不表示

人員待遇制度之紛歧，相反的，卻有其意義（參照許南雄，1980：189-190）。（一）福利措施可以彌補俸給之不足：通常與其長期計畫調整薪俸，不如以增加福利方式改善待遇，既快速又具成效；且福利之收入，化整為零，既利用公家的邊緣財物得其實惠，更毋須支付所得稅；（二）俸給待遇體制須顧及職務與資歷，往往不能兼顧生活需要，而福利給與則以互助互惠為宗旨，保障成員生活可以獲致改善為目標；（三）各公私機構之成員在任職期間，當發生傷殘廢疾、婚喪生育及家庭變故等事，如缺乏妥善照應或互惠濟助辦法，自必影響當事人之情緒，殊非用人之道。而良善合理的福利互助措施，確能鼓舞成員之感激心理與高昂士氣。

回溯行政機關之所以要採行一些福利措施，究其原因與目的略為：（一）政府多因早期國庫或公庫的收入不夠充裕，對公務人員俸給支付，不能臻於合理的高度水平，往往低於工商企業界的薪金，為謀求公務人員的生活改善，採行福利設施，給予一些優餘福惠和邊緣利益以為補助；（二）政府為考量避免通貨膨脹，與增加俸給多趕不上物價上漲的幅度，為減輕公務人員生活困難，遂採行福利措施，以為濟助；（三）公務人員因生活改善，足以促進其身體健康及精神愉

快，自然亦是勝任工作的先決條件。此即是福利設施積極的作用和目的；（四）同時在於培養公務人員的向心力及認同感，以促進機關團體意識及合作精神；（五）配合已由法治國家進為福利國家，政府既然是為全民謀福利的「服務機關」（social service agency），為適應現代化的政治潮流，應予重視公務人員的福利措施（張金鑑，1984：28）。

二、比較福利制度與措施內容概述

公務人員福利措施，為銓敘部暨行政院人事行政局法定職掌之一，經部、局規劃施行，各級地方政府及各機關學校參照辦理，積年來福利措施眾多，且範圍廣泛，有助於公務人員生活實益至鉅。在法制上，考試院於「公務人員基準法草案」規定，為安定公務人員生活，發揚互助合作精神，政府應規劃辦理福利措施。未來本法案完成立法程序後，各機關之福利措施當有較為統一妥當的配套作為。按福利措施，就機關管理言，現代行為管理科學家證驗，為激勵人員，增進服務精神，提高工作效能之方法。就國家施政言，現代各國政府銳意發展社會福利，建立社會福利制度，足徵福利工作的重要，謹比較公務人員福利措施並分析如下：

首先就美國而言，通常包括退休、保

險、員工分紅、儲蓄等。其相關之福利措施大致上包括：團體生命保險、健康保險、退休金及各種災害（難）補助（如醫療給付、殘障補償、遺族補償、補償金生活費用調整、葬喪有關費用等等）。其次，就英國而言，包括健康安全管理、退休年金（如退休年金、保留年金、短期工作給付、遺孀、夫、孤之給付、死亡年金及殘障相關年金與給付等），以及災害補助（包括傷痛給付、遺族補助）。再次，如日本之福利制度與措施較為廣泛，包括有：共濟制度（短期與長期給付）、災害補償（療養補償、休業補償、傷病補償年金、殘障補償、遺族、喪葬補償等）、宿舍（官舍免費與收費宿舍）、保健安全管理（健康檢查防止工作可能災害之必要措施），以及其他福利措施（如食堂、理髮、醫務室、儲蓄存款等）。要之，有關各國公務人員福利措施與項目，因尚無專屬法規，尚未趨於一致，且隨時代變遷與國家財政情形而有所增減。就管理而言，公務人員福利包括保險、退休、撫卹、生活津貼、福利互助、急難貸款、住宅輔購輔建、自強文康活動等（參照人事局，2000，55-111&163-195；許濱松，1998-524）。

最後，就我國而言，包括（一）保險性的福利：各機關舉辦保險性的福利，通常需

遵守下列要點：1.保險制度以保險項目、保險費及保險給付三者為中心，在全國實施全民健康保險制度之前，即參加保險人員發生事故時，可依規定申請保險給付。保險項目通常包括參加保險人本人之生育、疾病、傷害、殘廢、養老、死亡，及參加保險人眷屬之喪葬等。在全民健保實施後，有關生育、疾病、傷害、三項保險項目，已納入健保不屬於公保；2.要保機關、承保機關及被保險人，為保險制度之三種當事人；3.指定主管機關及設立監理機構；4.規定保險盈虧之處理。（二）其他福利措施：本項係指除保險性福利措施外，其他福利事項，要分為：1.急難貸款：本項貸款旨在紓解公教人員之緊急困難，有利於端正政風。2.舉辦集團結婚：旨在倡導婚嫁節約，祛除社會奢靡風氣；3.健康檢查：通常係視公務人員職務職責程度而有不同的標準，以照護公務人員身心健康，提昇工作效能；4.員工文康活動：旨在提倡正當休閒活動，維護身心健康，培養團隊精神，及鼓舞工作士氣；5.輔助購置房屋貸款；6.生活津貼：包括結婚、生育、喪葬與子女教育補助四項；7.公教眷舍配住；8.員工消費合作社等：

要之，綜上所述，係一般公教人員（軍方多比照辦理或另辦）所享有之福利措施。

此外，各機關在其公益、福利或互助範圍內亦有自行規劃辦理之福利措施，如員工餐廳、文康競賽、慶生活動等等措施，均極受公教人員關注。實務上各行政首長與主管均相當重視，以期安定並激勵公務人員之工作意願與情緒。

伍、公務人員福利法制化之分析與建議

一、福利法制化過程分析

由於各國政府向極重視公務人員的福利，藉以激勵人員士氣，提昇生活水平。茲以美國商務部於 1993 年調查指出「雇主」支付福利平均占薪資的 41.3%；其中健康保險占福利支出 26.7%，付費休假占 25.2%，社會安全失業占 21.1%，退休給付占 16%，人壽險 1.5%，其他學費補助、育兒占 3.9%……等。可見政府與民間企業均重視福

利措施 (Pynes, 1997: 181-202)。其措施實有助於提昇員工對組織的忠誠度、延長服務年限、激勵員工士氣及提高工作滿意度等等。我國有關公務人員的福利事項，已具相當成效。惟以法制化工作而言，可謂波折不斷。

考試院與行政院於民國 84 年 1 月間協商「公務人員保障暨培訓委員會組織法」草案時，為福利法制化的起點，具體結論是在考試院第 8 屆第 207 次會議決定。爾後，即推動有關法制化工程⁶銓敘部據以研擬之「公務人員福利條例草案」之立法原則歸納如下：

- (一) 彈性漸進原則：由於福利措施易放難收，考量政府財政負擔能力及機關特性，對於擬辦理之福利事項宜採漸進與保障性原則。是以，擬將「生活津貼」、「福利互助」、「急難貸款」及

⁶ 由陳委員水逢先生報告，請銓敘部於半年內研擬公務人員福利相關法規後提請院會討論，並經院會決議通過建議案。銓敘部於同年 9 月 25 日以八四台中特三字第 1190737 號函向考試院提報「公務人員福利條例草案」，案內提出立法原則包括：彈性漸進原則；自助互助原則；參與協商原則；公平、公正、公開原則等。其主要內容係植基於在不增加政府財政預算，亦不減少現行公教人員福利實益之前提下，將現行各機關學校、推行具成效之福利事項，予以法制化，以資保障；至於新增的其他福利事項，為顧及政府財務狀況，未大幅擴增。該草案經考試院第 8 屆第 242 次院會討論，決議略以，本案俟考試院研發會委請許教授濱松召開之「公務人員福利制度法制化之研究」獲致結論，再由毛副院長高文及關部長中、伍秘書長錦霖與行政院方面協商後另行審議。考試院為期整合院部意見提出六項子題討論，其主要內容有：公務人員福利條例有無制定必要？教育人員應否納入福利條例適用範圍？本條例立法授權之各項辦法應否修正為由考試院會同行政院訂定？福利項目除現行已辦理者外，應否參酌國內外公民營機構做法，作整體性之規則？應否於本條例增訂關於福利法制之基本原則及其他重要事項？兩院協商時機？其具體結論主要為：確實有必要推動制定上述條例；確立福利與俸給劃分原則；並明定服務性福利、設施性福利、經濟性福利及其他國家已普遍施行具有成效的福利措施。

「住宅輔購」等 4 項列為各機關辦理之基本福利事項，由中央政府訂定相關規定統籌辦理，其餘列為彈性福利事項，得由各機關視其個別需要。

- (二) 平等互惠及立足點平等原則：現行我國中央機關與地方機關之公務人員係為一個系統，並無中央公務人員與地方公務人員之區分。惟地方自治法制化以後，為因應各級政府財政寬裕程度不一，在基本福利事項方面應該彼此一致，以達立足之平等。
- (三) 自助互助及參與協商原則：在不增加政府預算之前提下，可以改為由政府與公務人員共同撥繳成立福利互助基金，連同其孳息數充作福利事項之用，不得移作其他支出。且為期公務人員平等分享福利事項之利益，允宜由全體人員或推選代表共同參與。
- (四) 公平公正公開及合理救濟原則：各機關學校辦理福利事項時，應本公平、公正及公開原則，使人人均能平等享有福利實益；如有違法或不當情事，所屬人員得依法律提起行政救濟。

公務人員福利條例草案之主要內容如次：(一) 本條例之立法目的為增進公務人員福利，安定其生活，發揚互助合作精神，

以提昇工作效能；(二) 本條例之適用範圍為支領一般公務待遇之行政機關、民意機關、司法機關及公立學校編制內之人員。

(三) 政府祇規劃辦理之公務人員福利事項包括基本福利（生活津貼、福利互助、紓困貸款及住宅輔購）及彈性福利項目等。

(四) 公務人員福利互助基金之由公務人員配合繳納及其籌設與管理事項。(五) 籌設紓困貸款基金，貸款與公務人員應急；籌設住宅購建貸款基金，輔助公務人員購建住宅。(六) 福利互助、紓困貸款及住宅購建等福利事項由中央政府分別訂定有關規定統籌辦理。各機關學校得就其業務特性及實際需要辦理托兒、育幼、膳食、住宿、車輛停放；(七) 各機關學校辦理福利事項，得向所屬公務人員酌收必要之費用。各機關學校辦理福利事項之本公平、公正、公開之原則，並得由首長指定主管及所屬人員推選代表組成福利委員會策進福利事項。

二、福利法制化之正反意見分析

本案主張立法與否意見簡析如下：(銓敘部，1996) 主張立法之理由部分，(一) 現行法律中已有職工福利條例之制定，針對公民營工廠、礦場或其他企業組織勞工之福利事項予以立法規範；(二) 由於中央及地方公務人員之福利事項並不一致，為期統

一，以免造成公務人員因福利豐吝不一，而心生不平；(三)公務人員基準法草案規定國家應維護公務人員之尊嚴與地位，增進其福利，並提供公務人員執行職務之必要措施及良好工作環境，而且依據中央法規標準法第5條第2款「關於人民之權利、義務者」應以法律定之；(四)「公務人員保障法草案」曾將公務人員之福利列為實體上保障之項目，作為各機關保障公務人員權益之基準，並確立公務人員權益救濟之程序法制，其中對於福利措施認為不當者，公務人員得提出申訴、再申訴，為期申訴、再申訴之審理有客觀標準，宜予立法。此外(一)公務人員與國家之關係，按諸公務人員基準法草案之規範，已改採公法上職務關係，如該二草案經立法通過，則人事法規自應相互配合修正。依銓敘部組織法第6條第4款規定，該部退撫司掌理「關於公務人員福利事項」，有關公務人員福利事項，自亦有立法規範之必要；(二)「公務人員基準法草案」特別以第5章規範「公務人員協會」，且以公務人員協會已通過立法，將來福利必為協會極力爭取之項目，為避免產生爭端，及有利日後之協商，誠有將公務人員之福利事項予以立法之必要。

至於主張不宜立法之主要理由如下：

(一)公務人員福利事項一向由行政院統籌規劃，配合政府財政狀況，已訂頒相關規定辦理，例如福利互助辦法、事務管理規則等，目前除輔購建住宅，乃依據預算法第19條，設置中央公務人員購置住宅貸款基金據以執行外，其餘均仰賴行政命令，並未立法規定，亦無窒礙之處；(二)立法委員曾多次質詢政府施政獨厚公教人員，享有多項福利，形成社會資源分配不公，要求檢討刪減。且有主張比照公務人員給予勞工、農民子女教育補助費、購屋低利貸款等。本條例草案，將來送請立法院審議時，難免遭受質疑與爭議；(三)地方自治法制化之後，如欲統一立法，地方政府將以財政困難為由，欲期先行溝通協調同意，有實際困難。各機關學校之待遇型態不盡相同，例如，實施單一薪給行政機關(如經濟部國貿局、工業局)、未實施用人費率待遇事業機構(如財政部、經濟部、交通部所屬國營事業等)，其薪給已將生活供應性給與納入，原訂標準較高，故不再支給生活津貼等福利。若將上述三類人員納入或排除，可能形成變項加薪或遭其工會或員工抗爭，甚至遊說立法委員為其爭取更多福利，其後果堪慮；(四)行政院為期改進待遇制度，係採儘量簡併福利項目及調整提高俸給為主要之做法。如逕行

立法，將徒增日後有關福利項目簡併作業之困難。且參照外國法例有關公務人員之福利，並未均以立法規範。我國公務人員之福利事項，中央機關既已訂有相關規定，地方機關多已比照另行訂定單行規章，似無立法必要；(五)政府已頒布許多福利相關規定，且已落實實施，雖以公務人員將福利視為應享有之權利事項，惟以福利是否屬於公務人員之權利事項，在學理上尚未明確。

本案經 85 年 8 月 13 日考試、行政兩院副院長協商會議獲致共識及結論略以：(一)為激勵員工士氣與提昇生活品質，政府機關應妥予規劃辦理福利措施；(二)福利與俸給二者性質有別，宜予明確劃分；(三)福利事項宜以非金錢給付措施為原則，以金錢給付部分，宜研究逐步併入俸給；(四)公務人員福利法制化，涉及政府財政及各機關執行情形，其推動立法時機應由兩院組專案小組先行研究，俟有結論再依程序辦理。

三、福利法制化前之具體改進芻議

由於福利措施，涉及政府財政與中央地方機關間之情形不同，希冀在短期內予以法制化、合理化，似乎有其困難，88 年 8 月 21 日銓敘部函陳「我國公務人員福利事項現階段應否法制化之研究報告」，建請暫緩推

動公務人員福利法制化工作，經考試院第 9 屆第 149 次會議共識，請銓敘部再繼續研究，俟客觀環境改變後，再由銓敘部重行檢討提出。可見公務人員福利法制化工程是複雜且漫長的。未能法制化之前，對福利服務創新可行的方策(參照蔡祈賢，2003:316-326)，提出芻議如下，藉供主管機關考量、推展之參考：

- (一)有效統整福利資源，強化公務人力健康管理，現有文康活動經費列為彈性經費，可供不同年齡員工自由選擇，滿足個別需求為原則。
- (二)減少支出即是福利的思維，將彈性福利(Flexible benefits)運用推廣之，儘量利用例假辦理文康活動、各項活動與終身學習結合，必要時增列自行付費或共同負擔事項。
- (三)文康活動與民間交流，將現有的法定福利項目列為核心，採以合作之多元化經營，以及福利業務委外經營等方式，以激勵員工個人與團體士氣。

要之，彈性是福利措施應把握之要旨，也是福利發展的趨勢，盱衡我國當前行政環境與現制，如何結合社會資源，善用福利資源，滿足多元需求，達到團體目標平衡發展，應是重要的議題與方向。

陸、結語

公務人員是推動政務的基石，而公務人事政策對公務人力資源運用的影響是明顯與深遠的。俸給是政府給予公務人員之酬勞，以維持其生活。故俸給制度為人事政策與制度重要的一環，當然關涉到國家機關治理能力。行政上，俸給問題頗為複雜，其不僅在公務機關可能引起誤解與衝突，即使在私人企業亦復如此。在福利方面，又稱之為附加福利，即除薪俸以外的待遇，民間企業更有其彈性措施，公務體系則有其先天限制，惟究其目的，旨在給公務人員一些優餘福惠、減輕生活困難、促進團體意識、合作精神及實現福利國家之理想。

由於政府再造風潮，強調效率、彈性與兼及公平、代表性價值，或可以調整政治價值與行政價值的衡平軸點，作為文官人事改革的前導標準，如此俸給體制之變革中，有來自俸給法制、俸給政策與俸給管理的改進，甚至包括考試院與行政院共同研訂各機關之彈性俸給制度設計的可行性研究。而福利制度，尤其是彈性福利措施，往往關係國家經濟、社會發展，財政情形亦是主要考量因素，同樣強調配合績效管理，以及如何求得彈性多元，既能配合政府施政，又能符合

員工合理需求，是重要原則。

公務人員為國家的工具性角色，須推動國家政策，遂行公權力運作，以提昇國家競爭力，而最終在提高人民生活品質與福祉。故如何激發公務人員潛能與士氣，至關重要，而俸給與福利則為人事行政運作上主要的激勵措施。公務人員俸給與福利制度之目標，在達到其合理有尊嚴的生活水準。未來既要能配合策略性人力資源運用，建立績效導向的俸給政策，又要有照護各年齡層員工彈性、多元需求與急難救助等福利措施。所以，除針對俸給與福利制度予以檢討改進外，在國家整體資源分配中，於俸給待遇福利支給之比例，應予理出彼此之永久性、制度性、臨時性與緊急性需求，予以妥適設計，並能依循彈性與績效原則，提出互為消長、互為補足之道，此實為必須面對的主要議題，更是未來努力的方向。

參考書目

考試院第二組（1996）。「公務人員福利制度法制化」問卷調查及建議，**考銓**，7，52-65。

行政院人事行政局編印（2000）。**歐美國家公務員制度概要：美英德法之現狀**。台北：人事行政局。

- 林文燦 (2004)。行政部門待遇政策的策略研究。政治大學公共行政學系博士論文。
- 施能傑 (1999)。美國政府人事管理。台北：商鼎文化。
- 施能傑 (1994)。行政機關俸給政策：公平性理論的觀點。台北：洪葉文化。
- 許南雄 (2006)。人事行政學。台北：商鼎文化。
- 許道然 (2007)。彈性福利制：發展與策略性功能，人事月刊，44(4)，18-30。
- 許濱松主持 (1998)。公務人員福利制度法制化之研究。台北：考試院編印。
- 張金鑑 (1984)。行政學新論。台北：三民書局。
- 張潤書、施能傑 (1996)。公務人員陞遷之研究。台北：銓敘部印。
- 曾惠娟 (2006)。公部門策略待遇之研究。行政院行政院人事行政局薦送 95 年度公務人員出國專題研究報告。
- 彭錦鵬 (2003)。英國公部門薪俸制度改革
的經驗與探討，政治科學論叢，18，
71-100。
- 趙其文 (2005)。美國實施績效報酬經驗的
啟發，公務人員月刊，108，2-9。
- 蔡良文 (2006)。人事行政學—論現行考銓
制度。台北：五南。
- 蔡祈賢 (2003)。公務福利制度。台北：商
鼎文化。
- 蔡祈賢 (2001)。各國公務福利制度概要：
美、英、日、中之現況，人事月刊，
32(2)，32-37。
- 銓敘部 (1996)。民國 85 年 7 月 2 日八五台
中特四字第一三二三八七五號函。
- Farnham, David and Horton, Sylvia (1996).
Managing people in the public service.
London: MacMillan Press Ltd.
- Lawler, Edward E.III.(2000). *Rewarding
excellence : Pay strategies for the new
economy*. San Francisco : Jossey – Bass.
- Nankervis, Alan R., Compton, Robert L. &
McCarthy, Terence E.(1996). *Strategic
human resource management*.(2nd ed.).
Australia:Nelson.
- OECD. (1993a). *Pay flexibility in the public
sector*. Paris: OECD.
- OECD. (1993b). *Private pay for public work.
performance-related pay for public sector
managers*. Paris: OECD.
- OECD. (1995). *Trends in public sector pay in
OECD Countries*. Paris:OECD.
- OECD. (1996). *Pay reform in the public*

- Service. Paris: OECD.
- OECD. (1997). *Performance pay schemes for public sectors managers: An evaluation of the impacts*. Paris: OECD.
- OECD. (2002). *Highlights of public sector pay and employment trends: 2002 update*. (PUMA/MRM(2002)7).
- OECD. (2004). *Trends in human resources management policies in OECD member countries: An analysis of the results of the OECD survey on strategic human resources management*. [GOV/PGC/-HRM(2004)2].
- OECD. (2005). *Performance-related pay policies for government employees*. Paris: OECD.
- Pynes, Joan E.(1997). *Human resources management for public and nonprofit organizations*. California: San Francisco: Jossey-Bass.
- Risher, Howard. (2005). How much should federal employees be paid? The problems with using a market philosophy in a broadband system. *Public Personnel Management*. 34(2), 121-140.
- U.S. Office of Personnel Management. (2002).

A fresh start for federal pay: The case for modernization. Washington, D.C.:OPM.

參考網站

<http://www.opm.gov> , 美國人事管理總署網站

我國公部門待遇制度之省思---美國聯邦政府 待遇改革經驗與啟示



林文燦* 曾惠娟**

摘 要

以「公務人員俸給法」為基本架構的我國公務人員待遇制度，係以「公平」為主要追求的待遇價值，與美國建立在 1949 年職位分類法的一般俸表制度有異曲同工之處，如何改革過度偏重內在一致性的的公務人員俸給結構，同樣也將成為我國公部門待遇制度無法規避的課題。本文藉由回顧美國聯邦政府自 1978 年文官改革法（Civil Service Reform Act of 1978）施行以來，如功績俸制度（merit pay）、示範計畫（demonstration project）、績效管理與獎勵制度（Performance Management and Recognition System）、績效型組織（Performance-based Organization）、高階文官績效待遇（SES pay-for-performance）、彈性待遇制度（alternative compensation system）等待遇改革軌跡，期以「他山之石，可以攻玉」，作為我國公部門待遇制度之省思。

關鍵詞：待遇改革、一般俸表、示範計畫、績效待遇、寬幅制

* 行政院人事行政局給與處處長

** 行政院人事行政局給與處專員

Rethink the Public Pay System in Taiwan--- Lessons from the U.S. Federal Pay Reform

By Lin Wen-Tsan & Tseng Hui-Chuan

Abstract

Since the Civil Service Reform Act of 1978, the U.S. federal government has experienced a series of pay reforms over the past quarter, such as merit pay, demonstration projects, performance management and recognition system, performance-based organizations, SES pay-for-performance, alternative compensation systems, etc. The purpose of this paper is to review the developments of the U.S. federal pay reforms and draw lessons that contribute towards better strategies for the pay administration in Taiwan.

Keywords : pay reform, general schedule, demonstration project, pay-for-performance, pay bands

壹、前言

1980 年代初期以來，經濟合作發展暨組織國家公部門待遇制度面臨了數項改革壓力，首先，內外勞動市場之壓力導致許多國家公部門在人力招募及留任方面出現困難；其次，要求改善公部門效率、提升公共服務品質之壓力，促使公部門待遇管理著重成本效益觀念，運用待遇作為有效的管理工具；再者，總體經濟之壓力，使得公私部門均必須增進其待遇之彈性 (Maguire, 1993: 9; 林文燦、曾惠絹, 2006: 22)。在發現現行待遇制度與決定機制僵化無法回應上開壓力下，各國公部門均不約而同地致力於待遇制度之變革。

其中，美國聯邦政府自 1978 年文官改革法 (Civil Service Reform Act of 1978) 施行以來，對其待遇改造之努力未曾停歇，從功績俸制度 (merit pay)、示範計畫 (demonstration project)、績效管理與獎勵制度 (Performance Management and Recognition System)、績效型組織 (Performance-based Organization)、高階文官績效待遇 (SES pay-for-performance)、彈性待遇制度¹ (alternative compensation system)，2005 年布希政府更提

出「為美國工作法草案」(Working for America Act (proposal))，亦即所稱文官現代化法 (Civil Service Modernization Act of 2005)，將建立一套績效導向及市場取向的待遇制度，並預計在 2010 年前取代一般俸表制度 (GAO, 2005)。一旦通過立法，將是五十年來聯邦政府待遇制度的最大變革。本文藉由回顧美國聯邦政府自 1978 年文官改革法以來，超過四分之一世紀之待遇制度改革軌跡，期收「他山之石，可以攻玉」之效，並作為我國公部門待遇制度改革之省思與參考。

貳、美國聯邦政府待遇制度簡介及其問題探討

美國聯邦政府待遇制度最具代表性者為一般俸表制度 (General Schedule, GS)，係建立在 1949 年職位分類法 (Classification Act of 1949) 之基礎上，同工同酬的支薪原則，也成為聯邦待遇的核心。施行 50 年以來，隨著聯邦政府工作性質由例行性轉為具高度技術性及專業性為主的知識工作等種種時勢變遷，一般俸表制度也面臨嚴峻的挑戰。茲簡要說明一般俸表制度及其問題如下：

一、美國聯邦政府待遇制度簡介²

¹ 部分獲得立法授權之機關所採行，主要如聯邦飛航委員會 (Federal Aviation Administration)、政府責任署 (Government Accountability Office)、國防部 (Department of Defense)、國土安全部 (Department of Homeland Security) 等。

² 參見曾惠絹，2006，公部門策略待遇之研究，95 年度行政院人事行政局薦送公務人員出國專題研究報告，p.19-21。

美國聯邦政府員工待遇制度最具代表性者為一般俸表制度 (General Schedule, GS)，規定於美國法典第五篇第 53 章 (5 United States Code Chapter 53)，明訂分為 15 個職等 (grade)、每一職等分為 10 個俸級 (rate)，並由人事管理局 (Office of Personnel Management, OPM) 依據該法的授權訂定相關

的待遇法規，任用機關亦可於人事管理局 (OPM) 所做規範下自訂相關規則，見於聯邦法規第五篇 (5 Code of Federal Regulations)。聯邦員工即依其所歸列之職等及相關法律、法規規定支給待遇。此套制度配合 1949 年職位分類法 (Classification Act of 1949) 公布施行，至今已運作超過 50 年。

表 1：2007 年美國聯邦政府員工一般俸表 (GS)

單位：美元 (年)

Grade	Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5	Step 6	Step 7	Step 8	Step 9	Step 10
1	16630	17185	17739	18289	18842	19167	19713	20264	20286	20798
2	18698	19142	19761	20286	20512	21115	21718	22321	22924	23527
3	20401	21081	21761	22441	23121	23801	24481	25161	25841	26521
4	22902	23665	24428	25191	25954	26717	27480	28243	29006	29769
5	25623	26477	27331	28185	29039	29893	30747	31601	32455	33309
6	28562	29514	30466	31418	32370	33322	34274	35226	36178	37130
7	31740	32798	33856	34914	35972	37030	38088	39146	40204	41262
8	35151	36323	37495	38667	39839	41011	42183	43355	44527	45699
9	38824	40118	41412	42706	44000	45294	46588	47882	49176	50470
10	42755	44180	45605	47030	48455	49880	51305	52730	54155	55580
11	46974	48540	50106	51672	53238	54804	56370	57936	59502	61068
12	56301	58178	60055	61932	63809	65686	67563	69440	71317	73194
13	66951	69183	71415	73647	75879	78111	80343	82575	84807	87039
14	79115	81752	84389	87026	89663	92300	94937	97574	100211	102848
15	93063	96165	99267	102369	105471	108573	111675	114777	117879	120981

資料來源：美國人事管理局 (OPM) 網站 (<http://www.opm.gov/oca/07tables/indexGS.asp>)

一般俸表制度 (GS) 之核心在於眾所皆知之同工同酬原則，亦即以職等反映工作責任程度之不同，工作職責及複雜度愈高，所列職等愈高，薪資也愈高，列相同職等支領相同的薪資。另自 1994 年度起，依「1990 年聯邦員工待遇比較法」(Federal Employees Pay Comparability Act of 1990) 規定，另依服務地區之不同，適用不同之地域俸表，目前訂有亞特蘭大等 32 個區域。至年度待遇調整，自 1994 年度起，按「雇用成本指數」³ (Employee Cost Index) 減 0.5% 調整，總統於國家遭受緊急危難或經濟情勢面臨重大危機時，得提出替代方案，修改上開待遇調整幅度。

二、美國聯邦政府待遇制度問題

美國學界與實務界對於將員工待遇給付基準建立在職務分類制度上，批評的聲浪從 1980 年代以來從未停止，學術界對於美國聯邦政府未能動搖建立於 1940 年代的職位分類制度的作法，尤為不滿。例如 Carolyn Ban (1991: 31-32) 曾作以下的描述：

1923 年以前，美國聯邦政府各機關職務的職稱及職務說明書並無統一規定，

毫無規則可循，待遇高低與工作繁簡難易毫無關連，殆至紊亂人事制度。為解決前述混亂及不合理現象，乃建立所謂職位分類制度，在該制度之下，待遇標準之支給綜合考量該員工所具職務之職責程度、工作繁簡難易而訂定。美國建國初期，聯邦政府業務單純，同質性高，分類職務制度的假設及設計，在政簡刑輕的時代裡，極具功能，但在多元分工的現代社會，則顯得左支右絀，窘境百出。質言之，美國聯邦政府所屬機關及各類人員之工作性質大致相近，多屬文書及會計等事務性工作。但在專業分工細密的現代社會下，聯邦政府公務人員工作性質各具特色，專業程度有所不同，其工作多屬專業性、管理性職務，各機關及各類人員之業務差異性極大。時至今日政府機關業務之專業化程度，與建國之初已不可同日而語，然 1949 年通過的職位分類法與一般俸表制度，實施迄今，並無太大變革。

於是美國聯邦政府在邁入千禧年後，也深感其一般俸表制度已經到了非改不可的階段，於是在 2002 年公布了待遇政策白皮書「聯邦

³ 所謂雇用成本指數 (ECI)，係由美國勞工部勞動統計局測量全美員工待遇 (含工資、薪資、福利) 的變動率。

待遇制度的新開始」(A Fresh Start for Federal Pay : The Case for Modernization)，針對其建立在職本薪概念上的一般俸表制度深入檢討(林文燦，2004：65-66)，並指陳聯邦待遇制度存在三大公平性問題，一是欠缺市場取向的外在公平(external equity)；二是欠缺績效導向的個人公平(individual equity)；三是太過強調同工同酬的內在公平(internal equity)，並點出單一正確的解決方案並不存在，留供開放討論⁴(OPM, 2002：31)：

(一) 欠缺市場取向的外在公平

「1990 年聯邦員工待遇比較法」(Federal Employees Pay Comparability Act of 1990)的通過，雖相當程度實現外在公平原則，如引進地域薪給制度、有助對勞動市場之瞭解等，但比較原則仍僅限於二個面向：職等及地區，無法反映行業別的薪資差異。又由於薪資調查廣泛且過於強調統計上之精確，資料蒐集及待遇決定與執行間產生時間落差，採平均數的統計方式，因而忽略了行業別及工作層級的變異性(OPM, 2002：12-16)。

(二) 欠缺績效導向的個人公平

一般俸表(GS)逐年晉級之規定，績效充其量只能算是第二考量。著重職位勝於績效，升遷馬上就能立即晉級加薪，並獲得長期所得之增加，在工作上之卓著績效並無法保證能獲得什麼。超過四分之三待遇經費之增加都與績效無關，除非員工具備非常特殊之資格條件，否則均從最低級起薪。職等內晉級(Within-Grade Increase)並非考量績效，員工表現只要達到可接受即可，無法區分非常好與普通好之員工(OPM, 2002：17-25)。

(三) 太過強調同工同酬的內在公平

強調職位的價值係由職位分類及職等所決定；職等則與員工待遇緊密相關。這樣的工作評價制度係鼓勵發展及維持組織層級，強化層級節制。再者，職位之比重高於市場或績效，削弱外在公平及個人公平之待遇考量；當職位分類變成例行，而非依仔細分析、客觀比較之標準時，制度之信度及價值也逐漸減損，最終破壞了內在公平。(OPM, 2002：26-30)

參、美國聯邦政府待遇改革經驗

美國聯邦政府自 1978 年文官改革法施行

⁴ 參見曾惠絹，2006，公部門策略待遇之研究，95 年度行政院人事行政局薦送公務人員出國專題研究報告，p.26-30。

以來，從功績俸制度以降進行一連串之待遇改革措施，布希政府更於 2005 年所提出之「為美國工作法草案」，宣示於 2010 年前廢除一般俸表制度，為歷年來最大之變革幅度。茲就其改革經驗摘要如下：

一、功績俸制度 (merit pay) (1981-1983)

根據 1978 年文官改革法規定，於 1981 年起實施功績俸制度，以一般俸表的第 13 至 15 職等的管理及監督人員為實施對象。公務員的基本薪不變，將各機關年度調整待遇數額之一半，撥出成立基金，作為按績效支付功績俸之需。因此公務員所得包括：基本俸、年度正常調薪之半數，及依績效大小不等之功績俸。公務員考績分為五等，以完全成功 (fully successful) 為中間等級。考列中等以上者 (三、四、五等) 始可得不等之功績俸 (趙其文, 2005: 4-5)。由於實施後，成效並未如預期良好，且存在許多問題與不公平，美國國會決定自 1984 年起以「績效管理與獎勵制度」(Performance Management & Recognition System) 取而代之。

二、示範計畫 (demonstration project) (1980-迄今)

依據 1978 年文官改革法規定，在獲得美國人事管理局 (OPM) 的核可後⁵，採行彈性人事措施⁶，可不適用美國法典第五篇相關規定，即所謂的「示範計畫」(Demonstration Project)，包括海軍示範計畫 (即著名的中國湖 (China Lake) 計畫)、商業部 (Department of Commerce)、農業部 (Department of Agriculture) 等，部分已透過立法成為永久建置 (如表 2)。人事管理局同意了 17 個示範計畫，其中 12 個都試行彈性待遇制度。儘管每一個示範計畫之制度設計都不同，但是可以發現大部分的計畫都運用了寬幅制 (broadband) 及績效給薪 (performance-based pay)，所謂寬幅制是為了簡化職位分類、拓寬待遇級距、利於績效給薪之設計與調整，而將原本一般俸表之 15 個職等分為 4 或 5 個職段，至於績效給薪通常伴隨著績效評估制度的建立，以區分出之績效高低給薪 (OPM, 2006: 1)。

⁵ 運作程序之限制與要求包括 1、以 5 年為限；2、每一計畫以 5,000 名員工參與為上限；3、最多只能有 10 個示範計畫同時進行；4、必須徵詢工會及員工的意見；5、在聯邦政府公報 (Federal Register) 公告正式計畫內容；6、要告知國會及示範計畫內的員工；7、必須進行計畫評估。(GAO, 2004: 6-8)

⁶ 可試行的人事管理措施，包括所需資格條件的認定、甄補、任命、職位分類及待遇、工作指派、升遷、懲戒、誘因的提供、工作時數、員工及勞工組織參與人事決定等 (美國人事管理局網站 <http://www.opm.gov/demo/> 之 Demonstration Project Handbook)。

表 2：現運作中及永久建置之示範計畫一覽表

機 關	起始年	參與員工人數
57,632		
中國湖 (Navy China Lake)	1980	10,659
國家標準與技術研究院 (National Institute of Standards and Technology)	1988	2,641
商業部 (Department of Commerce)	1998	7,327
國防部文職 (DoD Civilian Acquisition Workforce)	1999	11,450
國防部實驗室 (DoD S& T Laboratory Demonstration Program)		25,555
1.空軍研究實驗室 (Air Force Research Laboratory)	1997	2,510
2.陸軍航空與飛彈中心 (Army Aviation and Missile R/D/E Center)	1997	2,577
3.陸軍研究實驗室 (Army Research Laboratory)	1998	1,951
4.陸軍醫藥研究與材料指揮中心 (Army Medical Research & Material Command)	1998	1,090
5.海軍海洋系統指揮中心 (Naval Sea Systems Command Warfare Centers)	1998	12,083
6.陸軍機械研發中心 (Army Engineer R/D Center)	1998	1,589
7.海軍研究實驗室 (Naval Research Laboratory)	1999	2,492
8.通訊電子指揮中心 (Communications-Electronics Command)	2002	1,263

資料來源：OPM (2006)

其中最負盛名為海軍示範計畫 (俗稱中國湖計畫) (Navy Demonstration Project, China Lake)，自 1980 年起實施，已於 1994 年正式立法成為永久建制，現涵蓋之員工人數達 10,659 人，其成功經驗不斷地被美國聯邦政府相關人士所稱頌，制度設計要旨如下：

將工作區分為五個永業發展類別，即科學與工程專業人員、行政管理人員、技術專業人員、技術員和一般性支援人員。每個永業發展類別均區分為數目不一的寬幅，如圖 1，實際職位歸列寬幅則係根據主要職責、職位影響性、所受監督、人際接觸性質、工作運用裁量

性質、所需資格條件等六項評估因素綜合決定。每一永業發展類別最高層級寬幅的最高俸級未盡相同，如科學與工程專業人員可至相當

於一般俸表最高職等，但是一般性支援人員僅敘至相當於一般俸表第 11 職等（施能傑，1999：40）。

永業發展類別	對照原一般俸表																	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
科學與工程專業人員	A				I				II			III		IV		V		
行政管理人員	A				I				II		III							
技術專業人員	A				I				II		III							
技術員	A				I				II		III							
一般性支援人員	A			I		II	III	IV		V								

圖 1：海軍示範計畫（Navy China Lake）的職等寬幅與薪俸寬幅結構

資料來源：施能傑（1999：40）

主管於年度中第 5 個月及第 9 個月對其員工績效進行評鑑，員工也被鼓勵列出其工作成就，以供主管評鑑參考，評鑑結果第 1、2 級為高度成功（highly successful）、第 3 級為完全成功（fully successful）、第 4 或 5 級為低於完全成功（less than fully successful）（GAO, 2004：43-44）。其調薪幅度介於 0% 至 6%。1980 年代時期，此計畫下員工調薪幅度最高可達 10%，而聯邦員工適用一般俸表制度者調薪幅度最多只有 7%（Schay, 1997：257）。

三、績效管理與獎勵制度（1984-1993）

美國國會自 1984 年起以「績效管理與獎勵制度」（Performance Management & Recognition System）取代原有功績俸制度，仍以第 13 至 15 職等之管理及監督人員為適用範圍，新制將績效獎金的基金訂為薪俸總預算

的 1.5%，同時具體規定考列五等者可獲基金薪 2% 至 10% 的功績俸，考列四等及三等，亦可獲功績俸，考列二等者，僅可獲得原來晉薪的半數，考列一等者留原級俸（趙其文，2005：5）。雖歷經多次檢討修正，但因財源問題及公平性受到質疑，在 1993 年宣告廢止。

四、績效型組織（1996-）

依據 1993 年「政府績效與成果法」（Government Performance and Result Act）規定，創設「績效型組織」（Performance-based Organization），要求適用該制度之機關必須明定績效目標及績效評估基準，並課予機關首長目標達成之責任（行政院人事行政局，2002）。各機關擁有相當的自由裁量權，決定應延攬、調職及留用之特殊業務需要，發給額外增給之現金給與（additional direct

compensation)，但規定不得超過行政首長俸表第 1 級標準（林文燦，1999：16）。

五、彈性待遇制度⁷（1989-）

部分透過個別立法，賦予機關人事管理之彈性，不適用美國法典第五篇相關規定，具代表性者如 1996 年交通部撥款法（1996 DOT Appropriations Act）之於聯邦航空委員會（Federal Aviation Administration）、2002 年國土安全法（Homeland Security Act of 2002）之

於國土安全部、及 2003 年通過的 2004 年會計年度國防授權法案（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004）之於國防部等⁸。茲舉聯邦航空委員會（Federal Aviation Administration）為例：

為應民眾對航空產業之生產力、服務及效率之要求，於 1996 年經國會授權自訂彈性之待遇制度⁹。

表 3：聯邦航空委員會人員俸段分佈（Mgr：主管人員適用）

類別	職段										
	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
學生實習	Level1	Level2	Level3								
文書支援		Level1	Level2	Level3							
行政支援					Mgr1	Mgr2					
			Level1	Level2	Level3						
技術支援											
				Level1	Level2	Level3					
輔助專業											
					Level1	Level2	Level3				
專業											
					Level1	Level2	Level3	Level4	Level5		
技術											
							Level1	Level2	Level3	Level4	Level5
工程											
							Level1	Level2	Level3	Level4	Level5
專家									Mgr1	Mgr2	Mgr3
專家	依各類別不同（Varies by Job Series）										

資料來源：：聯邦航空委員會資深待遇顧問 John Shamley 提供

⁷ 參見曾惠絹，2006，公部門策略待遇之研究，95 年度行政院人事行政局薦送公務人員出國專題研究報告，p.31。

⁸ 參見 2006 年聯邦員工年鑑（Federal Employees Almanac）及美國人事管理局網站資料（<http://www.opm.gov/oca/index.asp>）。

⁹ 轉引自曾惠絹，2006，公部門策略待遇之研究，95 年度行政院人事行政局薦送公務人員出國專題研究報告，p.36-38。（資料來源：由聯邦航空委員會資深待遇顧問 John Shamley 提供）。

表 4：聯邦航空委員會人員各俸段待遇標準一覽表

職段	最低	中點	最高
A	16,200	19,900	23,700
B	18,500	22,700	27,000
C	20,900	26,200	31,400
D	24,100	30,100	36,200
E	27,700	34,600	41,600
F	31,700	39,700	47,600
G	37,200	47,400	57,600
H	45,300	57,800	70,200
I	55,200	70,400	85,600
J	67,400	85,900	104,500
K	80,500	102,700	124,800
L*	96,300	122,800	149,300
M*	113,500	133,300	153,100

資料來源：聯邦航空委員會資深待遇顧問 John Shamley 提供

註：俸段 L 及 M 係包括地域薪給，依 2006 年 1 月 8 日通過之法律其上限為 165,200 美元，但不含其他加班費等給與項目。

職段定期依民間薪資水準調整，聯邦航空委員會每年參與數個市場調查，主要以 24 家航空相關公司為比較基準，如美國航空公司、聯合航空、波音公司、DHL 快遞公司等。新進者待遇可以俸段內任一點起薪，每年依績效調整待遇，以過去通案調整、晉級及特別晉升之經費，依團體成功調幅 (organizational success increase, OSI) 及特別貢獻調幅 (superior contribution increase,

SCI) 之組合分四類型如表 5，其中團體成功調幅之最大值為人事管理局所公布年度待遇調整幅度加 1%，機關至少要達成飛行計畫 (Flight Plan initiatives) 90% 目標，至特別貢獻調幅之評核指標為合作 (collaboration)、顧客服務 (customer service)、對組織成功的影響 (impact on organizational success)。

表 5：聯邦航空委員會年度待遇調整計算方式

類型	待遇調整幅度
團體成功+特別貢獻 (I)	團體成功調幅加 1.8%
團體成功+特別貢獻 (II)	團體成功調幅加 0.6%
團體成功但無特別貢獻	團體成功調幅
未達團體成功或特別貢獻	無

六、高階文官績效待遇 (2004-)

美國人事管理局 (OPM) 依 2004 會計年度國防授權法案 (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004) 之規定, 於 2004 年 7 月公布高階文官 (Senior Executive Service) 績效待遇制度相關規定, 高階文官的待遇結構開始採行寬幅制, 以一般俸表 (GS) 第 15 職等第 1 級的 120% 為最低年薪 (2006 年為 109,808 美元), 行政首長俸表第 3 級為最高年薪 (2006 年為 152,000 美元), 依其績效給薪, 該機關績效評估制度如經人事管理局核可, 其年薪上限可達行政首長俸表第 2 級 (2006 年為 165,200 美元), 另經專案申請核准, 其待遇總額 (包括薪資及獎金) 上限更可達副總統年薪 (2006 年為 212,100 美元)¹⁰, 而其績效評估制度必須經人事管理局核可後實施 (曾惠絹, 2006: 38)。

七、朝向績效導向及市場取向的待遇制度 (2005-)

在國防部及國土安全部透過個別立法, 取得彈性人事制度的法源後, 對整體聯邦待遇制度之改革, 產生重要的影響, 其意味著已有超過半數的聯邦機關員工適用彈性待遇

制度 (Risher, 2005: 121-122), 布希政府開始思考全面待遇改革之可能性, 並已於 2005 年提出「為美國工作法草案」(Working for America Act (proposal), 也稱為文官現代化法, Civil Service Modernization Act of 2005), 第 2 章敘明將建立一套績效導向及市場取向的待遇制度, 預計在 2010 年前廢除一般俸表制度 (GAO, 2005)。一旦通過立法, 將是五十年來聯邦政府待遇制度的最大變革。茲就其主要特徵¹¹ 簡述如下 (曾惠絹, 2006: 36-37):

(一) 建構完整之績效管理制度

由人事管理局擔任機關績效管理制度之守門者, 機關員工參與績效目標之訂定過程, 主管提供及時的回饋、為績效管理負責、並對績效不佳者適時採取行動。

(二) 轉變職位分類制度

將現行待遇制度於 2010 年以寬幅制 (pay bands) 取代, 依職業別歸類, 每一職類分為四級, 分別是入門級 (entry)、完全成就級 (full performance)、資深專家級 (senior expert)、主管級 (supervisory)。與職位分類有關之集體協商政策仍予維持。機關必須與工會合作訂定執行準則。

¹⁰ 資料來源: 美國人事管理局網站 <http://www.opm.gov/ses/compensation.asp>。

¹¹ 參見美國白宮網站 (<http://www.whitehouse.gov/results/agenda/working.html>)。

(三) 待遇制度的主要特色

對於工作表現被評定為完全成就級以上者，待遇調整幅度及地域薪給調整幅度將依職類而異，職段則依勞動市場水準、地區之

不同調整。另將依據員工工作績效分等級加薪，經費來源為由原用以支應晉級、特別晉升 (quality step increase, QSI) 及升遷之經費。

表 6：為美國工作法草案內待遇制度改革部分與現行法律規定比較表

目標	現行法律	為美國工作法草案
界定職類及工作等級，任用更有彈性	透過僵化、狹隘的標準界定工作性質	依職類及職段界定工作
根據職類之勞動市場水準訂定員工待遇	一體適用待遇調整，不考慮職業別	人事管理局可每年依據職類及地區調整待遇
對表現令人滿意的員工設定依市場水準年度待遇調整之條件	被評定為不及格的員工和表現優良之員工獲得相同的待遇調整	只有被評定為完全成功或以上的員工可以獲得加薪
依工作績效給薪	個人待遇調整是依據年資，表現中等及優異者都獲得晉級加薪	依據績效加薪

資料來源：美國白宮網站之法案簡介 (<http://www.whitehouse.gov/results/agenda/working.html>)

肆、對我國公部門待遇制度之啟示

綜觀美國聯邦政府待遇改革經驗，可以發現其秉持彈性及績效精神、透過試辦逐步推動，並重視績效管理等之一貫理念。茲就對我國公部門待遇制度之啟示略述如下：

一、逐步調整傳統依俸級與年資為主之俸給制度

從美國聯邦政府待遇改革之歷程不難看出其待遇結構背後邏輯的轉變，透露由職本薪轉為人本薪的訊息，宣示於 2010 年前廢

除一般俸表制度更是歷來最大之變革幅度。衡諸我國公務人員待遇制度，本俸（年功俸）為身分性給與，基本上隨年資而逐年晉級；加給屬工作性給與，主要係以職等高低決定支給數額，落實同工同酬，以固定薪性質呈現。至獎金制度則於近年來由按照職等高低固定性給與之方式逐漸轉變為按員工績效或機關整體績效決定之變動薪型態（林文燦、曾惠絹，2006：36-37）。

我國政府部門待遇制度雖係仿效美國聯邦政府一般俸表制度而設計，惟考慮我國特

有之系絡環境，似尚不宜如美國聯邦政府之全盤翻轉其待遇制度。然如何逐步調整傳統依俸級與年資為主之俸給制度，以活化現行待遇制度，仍值得預為綢繆。

二、透過試辦逐步累積經驗，奠定制度變革之基礎

美國聯邦待遇制度於正式提出廢除一般俸表制度，進行全面改革之立法計畫前，係透過小規模之示範計畫，部分機關之單獨立法，經過 25 年逐步累積失敗與成功之經驗，從中學習與調整修正，尤以示範計畫之經驗最受到肯定，各機關分別在執行後、3 年半後及計畫完成前進行之評估，及機關對於員工意見之調查追蹤，都讓美國聯邦政府更有信心地推行大規模的改革措施。例如，員工對於績效待遇的排斥，對於主管之不信任，普遍地發生於各個案，藉由制度實施前後之員工態度評估，發現員工接受度於制度施行一段時間後，顯著地提高，甚至當問到願不願意回到原有的一般俸表制度，多數的員工都表示不願意再回到舊的制度（GAO, 2004）。其從小規模試辦開始，並妥善規劃試辦流程與執行前後及執行中之細部評估作業，奠定其全面改革之基礎（曾惠絹，2006：40）。

三、落實績效管理制度，增進考評制度之公平合理

在任何探討美國公部門待遇改革之相關資料或場域內，如何建立一個有效的績效管理制度總是討論與強調的重點，歸納其中的關鍵包括績效評估之過程應透明化、簡單明瞭；應及早訓練員工及主管，以使其瞭解制度如何運作；執行過程中應不斷地溝通，提供反饋的意見等（GAO，2003、2004、2005、2006；NAPA，2004）。於我國不管是施政績效管理制度、考績制度，或是各機關原依行政機關績效獎金及績校管理制度所建立之績效管理制度，增進績效考評制度之公平合理，仍是我國政府部門重要之課題。

四、待遇管理權限之彈性授權，轉變人事管理之角色

觀諸示範計畫、個別機關的立法經驗及未來通案立法草案，美國聯邦政府待遇改革之趨勢，係由聯邦各機關一體適用的一般俸表制度轉變為依機關而異的彈性待遇制度。然而，讓各機關在待遇制度上具有選擇性（alternative），並不是意味著待遇主管機關放棄管制與責任，各機關只能在一定的待遇授權機制下運作。換言之，中央人事管理機構應自省並調整其傳統待遇主管機關角色，從人事警察、監督者轉變為服務者及諮商者，提供各機關建立其彈性自主待遇制度時，各種必要之建議與諮詢。

伍、結語

以「公務人員俸給法」為基本架構的我國公務人員待遇制度，係以「公平」為主要追求的待遇價值，與美國建立在 1949 年職位分類法的一般俸表制度有異曲同工之處，如何改革過度偏重內在一致性的公務人員俸給結構，同樣也成為我國公部門待遇制度無法規避的課題。從經濟合作發展組織國家待遇制度的改革方向來看，其核心的理念是將傳統官僚組織所採用以年資為基礎的職等和固定的俸級結構，改變成為納入績效因素的俸給寬帶 (broad pay band)，然後再進一步採用更為個人化的績效薪俸制。(Murlis, 1993 : 198-199 ; 轉引自彭錦鵬, 2003 : 73-74)。然而，任何一個組織的待遇制度是由許多策略性決定所構成，任何單一待遇方案，絕對不適用於所有組織之中，每一個組織都必須設計出一套匹配本身所處情境的待遇制度 (Lawler, 1981 : 42)。觀諸美國聯邦政府待遇改造的經驗與啟示，仍須參考我國特有的國情環境，以策略性待遇觀點省思我國政府部門待遇制度的未來。

參考書目

行政院人事行政局 (2002)。行政院暨地方各級行政機關九十二年實施績效獎金計

畫作業手冊。

林文燦 (1999)。公務人員待遇制度改造：建立績效導向及彈性自主的待遇制度。行政院人事行政局研究發展甲等獎，1-35。

林文燦 (2004)。行政部門待遇政策的策略研究。政治大學公共行政學系博士論文。

林文燦、曾惠絹 (2006)。彈性導向待遇制度之研究。人事月刊，248，21-40。

施能傑 (1999)。美國政府人事管理。台北：商鼎文化。

曾惠絹 (2006)。公部門策略待遇之研究。行政院人事行政局薦送 95 年度公務人員出國專題研究報告。

曾惠絹 (2006)。美國聯邦政府待遇改革趨勢。人事月刊，256，35-42。

趙其文 (2005)。美國實施績效報酬經驗的啟發，公務人員月刊，108，2-9。

彭錦鵬 (2003)。英國公部門薪俸制度改革的經驗與探討，政治科學論叢，18，71-100。

Ban, Carolyn. (1991). *Public personnel management: Current concerns, future challenges*. New York : Longman.

Lawler, E. E. III (1981). *Pay and organization development*. Reading, MA: Addison-

- Wesley.
- Maguire, M. (1993). Pay flexibility in the public sector : An overview. In OECD (Ed.), *Pay Flexibility in the Public Sector*. Paris: OECD.
- Murlis, Helen. (1993). Reward management strategies? In OECD (Ed.), *Pay flexibility in the public sector*. Paris: OECD.
- National Academy of Public Administration. (2004). *Recommending performance-based federal pay*. Washington, D.C.
- Risher, Howard. (2005). How much should federal employees be paid? The problems with using a market philosophy in a broadband system. *Public Personnel Management*, 34(2).
- Schay, Brigitte W. (1997). Paying for performance: Lessons learned in fifteen years of federal demonstration projects. In Howard Risher & Charles H. Fay (Eds.), *New Strategies for Public Pay*. San Francisco: Jossey-Bass.
- U.S. General Accounting Office. (2003). Modern performance management systems are needed to effectively support pay for performance. GAO-03-612T, Washington, D.C., April 1, 2003.
- U.S. General Accounting Office. (2004). *Implementing pay for performance at selected personnel demonstration projects*. GAO-04-83, Washington, D.C., January 2004.
- U.S. Government Accountability Office. (2005). *Preliminary observations on the administration's draft proposed "Working for American Act"*. GAO-06-142T, Washington, D.C., October 5, 2005.
- U.S. Government Accountability Office. (2006). *Designing an effective pay for performance compensation system*. Washington, D.C.
- U.S. Office of Personnel Management. (2002). *A fresh start for federal pay: The case for modernization*. Washington, D. C.: OPM.
- U.S. Office of Personnel Management. (2006). *A status report on personnel demonstration projects in the federal government*. <http://www.opm.gov/demos/2006/DemoReportFinal.pdf>.

參考網站

<http://www.whitehouse.gov> , 美國白宮網站。

<http://www.opm.gov> , 美國人事管理局網站。

彈性福利 ~ 員工福利發展的新趨勢



蔡祈賢*

摘要

彈性是福利實施應把握之要旨，也是福利發展的趨勢，先進國家許多企業為滿足員工之需求，紛紛採行彈性福利制度，經過 30 多年來的演進，為適應各企業屬性，致衍生出多種類型。就理論與實務來評價，易於控制福利成本、增加福利項目、提升組織形象與競爭力、員工有自主選擇權、增進工作滿足感等是其優點；但在實施過程中，難免有選擇不當、產生逆選擇，增加行政負擔等問題。就政府公部門而言，美國聯邦政府已為其公務人員實施彈性支用帳戶之制度，衡忖我國當前行政環境與現制，似可採附加型之彈性福利制並酌予改進，其具體之作法包括：(一) 將現有之法定福利項目列為核心。(二) 以現有文康經費規劃為彈性項目。(三) 增闢自行付費項目。如此既可滿足同仁多元之需要，更能充分發揮彈性之精神，惟為求妥善週延，可先行試辦，再求逐步擴展。

關鍵詞：人力資源管理、邊際性利益、固定福利制、彈性福利制

* 行政院人事行政局住福會主任委員

Flexible Welfare – The Latest Trend of Employee Welfare Development

Tsai Chi-Hsian

Abstract

Flexibility, the gist to be stuck to in the implementation of welfare system, is the latest trend of welfare system development. In order to meet employees' needs, many enterprises in developed countries have adopted flexible welfare system, which, through 30-odd years' development, has come out with many types to accommodate the different natures of industry. As evaluated from the perspectives of theory as well as practice, the system is good in readiness to control the welfare cost; increase the welfare items; enhance the image and competitiveness of the organization; let employees make own choice; and heighten employees' satisfaction with work. Nevertheless, there inevitably occur certain problems as a result of improper choice, adverse choice and increased administrative burden in the course of implementation. With regard to the public organizations, the government of the United States has put the flexible account system into practice for its public employees. In view of our current administrative environment and the existing system, we should be able to adopt the accessory flexible welfare system and make certain improvement in due course. The specific measures include (1) make the existing statutory welfare items to be the core items; (2) propose the existing recreation funds as flexible items; and (3) add at-own-expense items. Such doing can not only meet the diverse needs of employees but also bring the spirit of flexibility into full play. For the purpose of soundness and perfection, however, experimental implementation may go first with further steps following in a gradual manner.

Keywords : human resource management, fringe benefits, fixed benefits, flexible benefits

壹、錢要花在刀口上

長久以來，薪俸一直是人力資源管理（human resource management, HRM）上一項重要的課題，但隨著 HRM 對於員工福利成本管理和溝通之重視，時至今日，福利已成為報酬體系中不可或缺的一環。員工福利泛指員工所獲得薪資以外的利益（benefits）和服務（services），又稱為優餘福惠（surplus welfare）或邊際性利益（fringe benefits）。此等福利並非組織成員的法定收入，僅是正規邊緣的附屬項目，成員雖無法賴以維持生計，但卻有助於改善並豐富其生活。

員工福利的項目繁多，概可歸納為經濟性、工時性、休閒娛樂性、設施性與教育性等類別；如以給付之型態來看，又可分為固定福利制（fixed benefits）和彈性福利制（flexible benefits）兩種。前者指組織所提供的福利措施是固定的，成員不能依據個己需求選擇想要的項目，目前大多數之福利制度均屬此類；後者則是比較新的型態，允許成員依照需求與偏好來組合其項目，享有充分的自主選擇與彈性。

站在員工的立場，福利絕對是愈多愈好（the more the better），然而基於成本考量，且福利性質為「易放難收」，組織當然不希望福利成本年年攀升，因此，如何將錢花在

刀口上，讓員工既可滿意，又不增加成本，是 HRM 上一項值得研究的議題。晚近以來，許多學者專家探討福利之規劃，都強調應把握彈性之原則；另有更多之文獻前瞻福利發展趨勢，均揭櫫彈性之取向（許道然，2007；蔡祈賢，2003；謝明鴛，2002；洪宏佑，2001；周詩琳，2000）。因之有關彈性福利制度之內涵為何？是否適合在國內倡導，殊值關注。本文首先申論其意涵以明其義；其次探索發展緣起，俾瞭解背景與動態；復次歸納衍生之類型，並評價優缺點；最後研議如何在政府公部門實施之策略。

貳、彈性福利的意涵

有關彈性福利的意義，中外學者各有界定，Baker（1988）認為彈性福利是一種允許員工自由選擇二種或二種以上的福利項目、現金、財物或其他應稅津貼的福利措施。Decenzo & Holoviak（1990）則主張，彈性福利標榜員工可以從組織所提供的一份福利菜單（menu）中，在一定的限額下，依據員工自己的需求，選擇符合所需的福利項目。Rosenbloom（1996）則強調，在福利的執行上，員工享有任何方式的選擇權則屬之。美國「國稅法典」（Internal Revenue Code，簡稱 IRC）第 125 條作了如下的界定：所謂彈性福利計畫是一種書面的計畫，

其要件為(一)所有參與者都是員工；(二)參與者可以從計畫中選擇包含現金及指定福利在內的兩項或兩項以上之福利項目 (Rosenbloom & Hallman, 1996)，這是官方的定義。

國內學者許道然 (1995) 認為，彈性福利制度就好比員工可以從公司所提供的一份列有各種福利項目的菜單中，自由選擇其所需要的福利，就好像吃自助餐一樣，可以挑自己喜歡吃的菜，所以又稱自助餐式的福利 (cafeteria benefits)。羅業勤 (1998) 主張，無論彈性福利的名義如何，其最重要的性質，是依個別員工需求組合各項福利，而非以既定之一套福利計畫對全體員工一體適用。人力資源管理指南 (2004) 則定義為，員工可以從企業所提供的一份列有各種福利專業的功能表中，自由選擇其所需要的福利，其強調讓員工依照自己的需求，從企業所提供的福利專案中，來選擇組合屬於自己的一套福利套餐，每一員工都有自己專屬的福利組合。

綜整國內外學者的定義，可謂大同小異，歸結其重點如下：

- (一) 由組織提供一份多元多樣的福利項目。
- (二) 有些福利項目可以組合，類似以套餐方式呈現。

(三) 每位職工所能享受的福利有一定額度之設限。

(四) 允許員工依個己之需求與喜好作選擇。

(五) 強調每位成員都須參與福利選擇的過程。

另外彈性福利制度在美國還有幾個不同的名稱，如「彈性報酬計畫」(flexible compensation program)、「自助餐式計畫」(cafeteria plan)、「彈性報酬」(flexible compensation)、「超市報酬」(supermarket compensation)、「自取式報酬」(smorgasbord compensation) 等，近年來也有人以「彈性計畫」(flexible plan) 稱之 (Rosenbloom & Hallman, 1991)。

參、彈性福利發展的緣起

彈性福利的理念，係以 Maslow 的需求層次理論 (hierarchy of needs theory) 為基礎，其指出人的需求會因個別差異而不同。具體言之，組織成員由於性別、年齡、教育程度、婚姻、職位、薪資水準等因素，會產生不同的需求。另一方面，自 60 年代以還，人群關係學派 (human relation school) 盛行，標榜人性化管理的企業也較易吸引及留住人才，因為唯有重視員工個人需求的組織，才能在人力資源市場上有競爭力。

彈性福利制度約於 20 世紀 70 年代發源於美國，剛開始，其只是一種專為資深主管、高級專業人員和經理人設計的福利制度，好讓他們能自由選擇符合自己所需的利益和服務。後來由於其優點不斷展現，才逐漸受到注意和採用 (Henderson,1997)。

1978 年美國制定了「歲入法」(Revenue Act)，規定員工可以從公司所提供的現金或福利措施中自由選擇；如果他選擇的是福利措施，此部分就不必併入所得繳稅。這一個法案同時也准許員工以扣抵薪資的方式來取得更多或更優渥的福利措施。此外，「國稅法典」(IRC) 第 125 條，對於可以納入及不可以納入彈性福利制的福利項目也有明確的規定。簡單的說，IRC 第 125 條的實施，為美國公私部門取得採行彈性福利制的法律依據 (許道然,2007)。

在美國稅法修正通過後，彈性福利制度有如雨後春筍般的出現，美國罐頭公司 (American Can Company) 是最早施行此制卓然有成的企業，因為成效極為顯著，吸引了很多企業模仿跟進。根據美國勞工部 (Department of Labor) 的統計資料，1983 年已有 50 家企業實施彈性福利制；到了 1986 年，則有 384 個企業跟進，這些公司的範圍遍及全美各地，就產業別來看，以製造業最多，占 30%；其次為金融業占 17%，再

次為醫療機構占 12% (Employee Benefit Plan Review,1986)。到了 1994 年，已經有一千家企業採行，其中列名財星雜誌 (Fortune) 500 大的企業，就有 155 家實施彈性福利制。另據估計，1993 年時，在美國已經有 53% 的全職員工於實施彈性福利制的企業任職 (Smith,2000)。目前全美服務業當中，約有 70% 的廠商已實施彈性福利制度 (洪宏佑,2001)。

2003 年美國聯邦政府人事管理局 (Office of Personnel Management,OPM) 亦開始推展彈性福利制，其官方名稱為聯邦彈性福利計畫 (Federal Flexible Benefits Plan, 簡稱 FedFlex)，鼓勵聯邦政府的公務人員設置「聯邦公務員彈性支用帳戶」(Flexible Spending Accounts for Federal Employee, 簡稱 FSAFEDS)。此舉不僅是美國公務人力資源管理的重要進展，其顯現之意義為聯邦政府已經不再將福利制度視為邊際性給與，而將之視為增進政府團隊效能的一種策略性人力資源管理工具 (許道然，2007)。

台灣地區的企業首先實施彈性福利制的是美商惠普公司，於 1997 年引進實施，爾後陸續加入彈性福利制的企業包括 IBM、聯華電子、統一超商、國泰航空、中信金控等 (陳慶寮等，2003)。另有晶元光電、力晶半導體、友達光電、旺宏電子、奇美光電、

廣達電腦、日盛銀行、紐約人壽…等知名企業亦相繼推行，顯見彈性福利制已經成為職工福利制度的一種新趨勢。

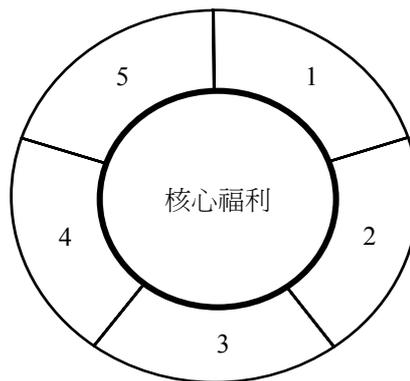
肆、彈性福利的類型

彈性福利在歷經三十多年的發展，由於企業經營環境的多樣化和企業內部的特殊性，在實際操作過程中逐漸演化出以下幾種代表性的類型（Ever，1998；許道然，1995）。

一、附加型(add – on plan)

附加型彈性福利計畫是現行的彈性福利

制度中，最普遍的一種。所謂附加（ add – on ），是指在現有的福利計畫之外，再提供其他不同的福利措施，讓員工去選擇。亦即組織實施時，可將現有的福利項目及給付水準全部保留下來，當作所謂的核心福利（ core benefit ），然後再根據員工之需求，額外提供不同之福利項目，員工可利用組織依據服務年資、職務高低等所給予的彈性額度（ flexible credits ）來選購補充性的福利。此類型之福利也稱現有福利附加計畫（ add – on to existing – benefits approach ），可顯示如圖 1。



說明：1~5 代表員工可自選的附加項目

圖 1 附加型彈性福利計畫

二、核心加選擇型(core – plus option plans)

此一類型的彈性福利計畫和附加型類似，主要是由核心福利範圍（ core coverages ）及彈性額度所構成，所不同則在

於核心福利部分。附加型的核心福利完全是取自於原有的福利項目；至於核心加選擇型，即重新設計一套福利制度，設計者必須很謹慎地去評估何種福利範圍，足以代表組織提

供給員工作為最基本的福利，再加上符合員工需求的新增福利項目，重新將這些福利項目分割為核心福利與彈性額度。因此，二者在核心福利的界定上有很大的歧異，但在員工選擇的方式上則無差別。

三、彈性支用帳戶(Flexible spending accounts)

此類型之彈性福利計畫主要是依據 IRC 衍生而來，其作法係員工每一年從扣稅前 (pre-tax) 的部分薪資提撥一定數額的款項，作為自己的支用帳戶，再運用帳戶內的金額來購買雇主所提供的部分福利項目，福利項目範圍通常為健康保險及醫療計畫等。此帳戶的特色是以稅前為基礎考量，也就是提撥制帳戶內的薪津是不扣所得稅的；但員工在當年度若未將帳戶內的金額用完，則將被雇主沒收。多數雇主通常將這筆沒入的經費，作為彈性支用帳戶的行政費用或福利成

本支出的補助，有些則捐贈給慈善團體；但仍有些雇主會將此筆經費按參加人員的比例歸還給員工 (Beam, 1991)。

四、套裝式福利計畫(modular plans)

此類型的計畫是由組織依據職工個人及家庭不同屬性與特質，設計出數種不同的福利組合 (package of benefit)，每一個組合所包含的福利項目或優惠水準都不一樣，員工只能挑選其中一個福利組合。此種概念類似於餐廳所提供的套餐菜單，客人只能擇一享用，套餐的內容是固定的，客人不得要求更換，因此，有人稱之為「分組選擇式彈性福利計畫」(alternative plan) (張清倉, 1992)，其理念可顯示如附表 1。當然每一個福利套餐中的個別項目，仍然訂有價格，不同套餐的總價也高低有別。

表 1 套餐式彈性福利計畫案例

福利項目 \ 計畫	計畫 A	計畫 B	計畫 C	計畫 D
購屋貸款	×	×	○	○
托兒補助	×	○	×	○
人壽保險	100 萬	60 萬	40 萬	20 萬
意外保險	100 萬	60 萬	40 萬	20 萬
助學貸款	○	×	×	×
停車位	×	○	○	○
國外旅遊補助	○	×	×	×
住院補助	○	○	×	×

說明：○代表有此項目；×則代表無

資料來源：參攷張清倉(1992)，薪資管理實務。

五、選高擇低型(opt – up / opt – down plans)

此類型與「套餐式彈性福利計畫」相似，即是提供幾個不同的福利組合給員工選擇，但差別在於「選高擇低型」是以公司現有的福利計畫為基礎，再加以規劃成多種不同的福利組合，這些組合的價值和原有的福利相比，有的高、有的低（許道然，1995）。此項福利計畫提供職工重新組合現有福利項目的機會，當員工選擇價值比原有

福利高的福利組合時，超過的部分則以薪資扣除的方式來彌補；若選擇價值較低的福利組合，則公司將剩下的額度轉為稅後的（after – tax）現金給員工（Mccaffery，1992）。

以上五種彈性福利類型，各有其得失，為深入明瞭，謹再整理如表2。

表2 各類型彈性福利計畫之比較

類型	優點	缺點
附加型	除維持現有福利外，尚可提供其他額外的福利，擴大員工選擇的範圍。	由於提供的選擇較多，所以會有行政作業繁複及成本增加的問題。
核心加選型	若核心福利減少時，則員工可獲得差額作為福利額度，不需花費多餘的金錢。	雇主單方面減少現有之福利項目，易造成員工的不信任感。
彈性支用帳戶	帳戶內的金額以員工的稅前薪資提撥，增加了員工的淨收入。員工可節省部分薪資所得稅；雇主則減少社會安全稅(Social Security tax)。	因須隨時登錄及更新員工的資料，因此行政較為繁複。此外，若員工將帳戶額度一次用完，則雇主必須承擔員工離職的風險。
套餐式	雇主較可有效控制福利成本，且行政作業較簡便。	由於員工只能從雇主提供的組合中做選擇，不能要求福利組合的內容，所以彈性較前述三種類型小。
選高擇低型	雇主在成本上不會有直接的影響，而員工則有機會選擇重新組合的自選福利項目，較富彈性。	行政作業程序會增加。

伍、彈性福利的評價

欲探究彈性福利制度的優缺點，宜先攷察各企業實施的情形，或許有助於獲得明晰之答案。美國路易哈利協會（Louis Harris Association, LHA）曾於 1986 年針對一些採行彈性福利制度之公司作調查了解其目的，結果顯示如下（Baker, 1988）：

1. 控制急速增加的福利成本（40%）
2. 迎合不同員工的需求（27%）
3. 增進員工的滿足感（17%）

4. 提升員工的士氣和忠誠度（16%）
5. 讓員工了解公司實際的福利成本（14%）
6. 加強員工的福利（11%）

McCaffery（1992）根據 Waytt 於 1989 年所做的調查，發現雇主採用彈性福利制度的主要目的為：1. 提供員工福利選擇的機會；2. 控制福利成本；3. 維持公司吸引人才及保留員工的競爭力。1987 年 Hewitt 曾針對 206 個公司做施行目的及達成率之調查，結果顯示如表 3（McCaffery, 1992）。

表 3 雇主採行彈性福利制度之目的

目標	目標排行	目標達成率
1、符合不同員工需求	81%	84%
2、增加福利節稅的有效性	67%	90%
3、控制福利醫療成本	61%	56%
4、增加員工對公司福利的了解	39%	72%
5、減少福利支出	34%	65%
6、運用較低成本來提供新的福利	33%	89%

資料來源：McCaffery, Robert M. (1992). Flexible benefits and cafeteria plans, Employee benefits programs – A total compensation perspective. P193.

從上述可知，企業實行彈性福利制度以「節省成本」及「符合個別員工需求」為最主要目的。但此一制度發展迄今已屆 30 多年，至今仍方興未艾，謹再從理論與實務方

面深入檢視。

一、優勢

彈性福利制度的優點，可從組織及員工兩個面向來析述。

(一) 對組織而言

1. 便利企業控制福利成本

控制福利成本是企業採行彈性福利制度最主要之動機與目的，前述 LHA 及 McCaffery 的調查研究，均獲得確切的明證。另外美國西南航空公司 (Southwest Airline) 及克萊斯勒 (Chrysler) 汽車公司在實施彈性福利制度之後，發現它使公司節省了可觀的支出 (Hitchcock, 1992; Harris, 1992)，因此，人力資源專家已將其視為一種成本管制的方法。

2. 增加福利項目與水準

實施彈性福利制度，不論是採附加型之作法；或者是本收益者付費之原則，有些項目由員工自費負擔；或者是超出自己之限額部分由員工自付費用；以及有些企業係委由專業福利服務公司提供服務，在數量上可以達到經濟規模降低單位成本，更能使各項福利服務物超所值。此等作為，均於原有福利項目之外，再增加許多新的福利措施，或者降低成本、超值特惠，減少員工支出。

3. 減輕雇主規劃福利制度的負擔

員工有其個別差異，要規劃滿足每個人需求之項目誠屬不易；再者，對現況滿意，也無法保證將來還是一樣，因此，必

須竭盡心力不斷推陳出新。實施彈性福利制度後，由員工自己選擇，較不易心生抱怨；且若委託專業公司來規劃或外包，將更能減輕雇主及規劃人員的工作及心理負擔。Lawler (2000) 就指出，實施彈性福利制的好處是雇主可以不必再充當「仁慈的爸爸」，不僅要費盡心思為員工規劃福利，還要擔心員工的質疑和挑戰。

4. 提升企業形象與競爭力

形象良好的公司在人力資源市場較具競爭力，因為實施彈性福利制度的公司，給予人高瞻遠矚、不與時代脫節及重視員工福利的印象，有利於塑造最佳雇主 (employer of choice)，因之在與其他競爭者爭取人力資源時，往往較具有競爭力；且進而可藉良好形象招攬優秀人才和留住人才，減少員工離職率並強化員工向心力。例如美國許多企業常於招募廣告中，加入該企業是採行彈性福利制度之宣傳文字，以吸引優秀人才 (鍾季錦，2001)。

5. 作為績效管理的策略性工具

員工的福利也可以當作獎勵制度一種，不同工作表現的個人或團體，可給予不同福利預算額度，使福利與個人工作績效相結合，並且可以與整體薪資制度一起進行策略思考。換言之，將彈性福利與績

效管理結合，可以讓組織在直接給與之外，再獲得一種可以善加利用的策略工具。

6. 企業福利資源最有效化運用

員工「最需要的福利，才是最好的福利」，彈性福利制度正可提供不同背景、不同需求者選擇其最需要之福利，不僅避免成員得到重複或不必要的福利，也滿足差異化之需求，提昇工作滿意度，更使企業福利資源做到最有效之運用。

(二) 對員工而言

1. 有效滿足成員的需求

員工有個別差異，無法強求所有人需求一致，一套行遍天下 (one size fits all) 的制度已無法滿足，但是透過彈性福利制度，員工可以針對自己不同之階段，自行規劃各項福利選擇，使所有資源都可以在對自己最有效的地方。充分運用公司可提供的資源，也不會再有面對不合適的福利事項勉強接受，或自願放棄的困擾。這是實施彈性福利制度最基本的效益。

2. 增進員工對福利制度的了解

大多數的彈性福利制度對所提供的項目都會標示金額，可使員工明白每項福利和成本之關連，更珍惜所得；也讓員工瞭解公司所承受的福利成本，促進良性溝

通；同時藉此增進員工明瞭組織福利的性質和內涵，並作最佳的選擇。Lawler就從人性化管理的角度指出，彈性福利制之所以日漸受歡迎，其原因是組織將員工視為成熟的個體，信任他們的自主能力與決定權；而不是將員工當作一切必須依靠上司權威幫忙作成決定的依賴者 (許道然, 2007)。

3. 提升成員的工作滿足感

彈性福利授與員工在自身福利需求的發言權與選擇權，並當自己福利制度的主人；同時也讓員工有參與規劃福利制度的機會。據研究指出，企業實施此類福利制確實能提高員工福利滿足感，同時在整體的工作滿足感方面也有顯著的提昇 (Barber et al., 1992)。國內一項以新竹科學園區為對象的研究，也證實彈性福利制度與員工工作之滿足感有顯著正相關，並呈現正向的影響作用 (洪宏佑, 2000)。

4. 節省稅捐

根據美國稅法規定，員工可用課稅前的薪資來購買額外的福利項目或增加某項福利的優惠水準。且該筆金額無須究源扣繳，年終時亦無須併入其他所得繳稅，因此對員工而言，可達到節稅之目的。節稅的另一個含意，就是員工可支配的所得增

加，美國聯邦政府就宣稱，公務人員如設立彈性支用帳戶（FSAFEDS）後，每年可節省 20%~40%費用（許道然，2007）。

二、缺點

彈性福利制度並非完全沒有缺點，且在實務上也發生一些問題，亟待克服。

（一）選擇不當

因為有些成員在挑選福利項目時，未經仔細考量自己的需要，或者是缺乏前瞻性，只挑選可以馬上獲利的福利項目，或只求將配額用完，選擇一些不重要者，因而造成未來無可彌補的經濟損失。例如，有些員工自覺年輕力壯，不願選擇醫療保險類福利，如不幸突然罹患重病，即無法享有該項福利，而得不償失。

（二）產生逆向選擇(adverse selection)

當員工將福利的選擇，集中在某一特定項目時，可能使得該項福利的成本超出原本組織所預期的，因而造成整個福利經費不合理增加。許道然（2007）就指出，選擇不當的受害者是員工，那麼逆向選擇的受害者就是雇主。

（三）增加行政作業的複雜性

採用彈性福利制度通常會伴隨著繁複的行政作業，因為從宣導到付諸實施，均需花費很多的人力和時間。尤其在登錄員工的福

利資料及員工使用限額的情形時，如未能以電腦網路的輔助，則每隔一段時間的資料異動，都會造成人力資源單位的負擔。此外，施行彈性福利制度的初期，因行政費用（如購置電腦、設計程式、宣導、訓練、登錄等支出）的增加，福利成本往往會有增加的情形。

（四）工會的支持問題

員工福利是勞資雙方協商的項目之一，企業實施彈性福利制度之後，使得工會喪失和資方討價還價的機會，所以在美國就曾發生工會反對企業實施彈性福利制度之例（洪宏佑，2001）。

陸、彈性福利在公部門之運用

在探討政府公部門如何運用之前，宜先瞭解我國現行公務福利制度，並針對現況予以檢討。

一、我國公務福利制度

現行公教人員可以享受之福利，散見於各相關法規，經彙整各機關普遍設置之項目，並依公職生涯發展之順序列示如下：

（一）未婚聯誼。

（二）生活津貼：結婚補助、生育補助、眷屬喪葬補助、子女教育補助。

（三）輔購住宅貸款：公教人員輔購住宅貸

款、築巢優利貸。

- (四) 低利消費性貸款：急難貸款、貼心相貸、參加退撫基金指定用途貸款。
- (五) 優惠存款。
- (六) 員工消費合作社：膳食、購物、洗衣、美髮。
- (七) 健康管理：健康檢查補助、心理健康、網路諮商、員工協助方案。
- (八) 文康休閒：文康活動、慶生、社團、休假旅遊補助、公教員工國內休假優遊、特約休閒中心、國內旅遊連環抽獎活動。
- (九) 涉訟補助。
- (十) 保險：公教人員保險、全民健保、勞工保險、團體保險。
- (十一) 退撫：退休、撫恤、資遣、因公傷殘死亡慰問金、三節慰問金、退休服務、退撫照護。

此外，尚有些項目係部分機關之人員始享有，例如宿舍借用、進修補助、交通補助、交通車、重大災害補助…等，整體而言，我國公務福利制度之項目繁多是事實，尤其與英美國家比較更為明顯，但與日本較相近（蔡祈賢，2001）。

二、現行文康經費使用檢討

檢討現行各機關文康活動經費使用情形，可發現兩大問題。

（一）文康活動經費逐年遞減

由於各機關辦理文康休閒活動之經費，均未列預算科目，歷來都在各機關相關經費勻支；相關的法規，如文康活動實施要點等，亦規定所需經費由年度相關經費項下支應。但自 91 年度起，行政院主計處於中央政府總預算編制手冊中規定，各機關用於員工之藝文及康樂活動（包含慶生、登山健行、各項藝文、體能競賽），每人每年編列標準為 6000 元；94 年度再減為 4800 元；95 年度更限縮為 3840 元，文康活動經費一再限縮，確實影響公務人員之福利。公務人員住宅及福利委員會（簡稱住福會）曾於 91 年 3 月辦理問卷顯示，有 72% 的中央機關，均因經費不足而無意願參加員工趣味運動大會；另每次召開相關會議，各機關亦強烈反應，顯見此一縮減，確實嚴重影響福利活動之辦理。

（二）文康經費分配不當

金額的多寡固然是一關鍵因素，但在限額內經費的分配情形亦值得檢討。根據實務的瞭解，各機關大抵係將文康活動之經費運用於員工慶生、節慶聯誼、舉辦休閒旅遊、補助社團、參加各項體能競技與藝文活動等項，但分配於各項目之比重則不等。站在員工之角度最希望全數用於慶生，因為此一項

目人人皆有機會，至若其他項目則不一定有時間或有意願參加。但基於機關之立場似應兼籌並重，以利均衡發展。目前各機關之規劃情形，似較遷就員工慶生，有的機關分配金額甚至高達 3000 元，占所有經費的 78%，以致其他項目已無經費可供辦理，或僅象徵性之點綴而已，致使有限的經費，運用得相當偏頗。

三、採附加型彈性福利制

依據美國風險與保險管理協會（Risk and Insurance Management Society, RIMS）所訂定之風險管理準則（The Rules of Risk management），其中有關員工福利所揭示「縮減福利比事後再改善還難」、「差勁的福利計畫會產生更多人事糾紛」等圭臬；以及前述析論各類型彈性福利計畫之特色；並審度當前公務環境、衡酌政府財政狀況，個人認為可採附加型之彈性福利計畫並酌予改進，其具體做法臚陳如下：

（一）將現有的法定福利項目列為核心

現行公務福利中，有關生活津貼、輔購住宅貸款、急難貸款、優惠存款、健檢補助、休假旅遊補助、涉訟補助、進修補助、交通補助、公保、健保、勞保、退休、撫恤、資遣、因公傷亡慰問、三節慰問等項均訂有相關之規定據以實施，屬法定之福利項

目，且實施已多年，不宜遽予改變，因此均列為核心福利。

（二）以現有文康活動經費規劃為彈性項目

現行文康活動經費每人之編列標準既為 3840 元，就以此列為限額。首先由機關調查員工之需求推出更多項目，除傳統的慶生、節慶聯誼、休閒旅遊、體能競技、藝文活動外；另增加團保補助、40 歲以下之健檢補助、托兒育幼補助、進修補助…等項；其次在每一個項目下配予一定的補助金額，再開放讓員工依其需求自由選擇福利，項目可以不拘，惟如統計一年內所選項之金額超過 3840 元，則超出部分由其自付，或由薪資扣繳；但如選項不足者，則不退還。如此，既可尊重員工選擇權，又能滿足個別需求，充分發揮彈性福利之精神，員工也不會抱怨自己因未能參加活動，而有福利金被他人享用之憾。

（三）增闢自行付費項目

各機關為增進員工福利，可再依同仁之需要推出一些自行付費之福利，透過特約或專業公司的協助，讓員工在想用時能低於一般市價或享受較多的優惠。又如住福會最近利用社會資源與市場競爭機制，推出許多創新方案，例如築巢優利貸、貼心相貸、公教員工休假優遊、特約休閒中心、國內旅遊連

環抽獎活動…等，都是以量制價、物超所值、極為優惠，各機關可鼓勵同仁參考利用，以豐富自行付費之項目，滿足員工之多元需求。

根據上述三原則，公務機關可行之彈性福利制度，可顯示如圖 2，最內一層屬核心

福利，為現行各機關已有之法定福利項目；中間層為彈性項目，由員工依限額自主選擇；最外層為自付費用項目，秉受益者付費之旨，但員工仍可享受較優惠之福利服務，如此應可充分發揮彈性福利之優勢。

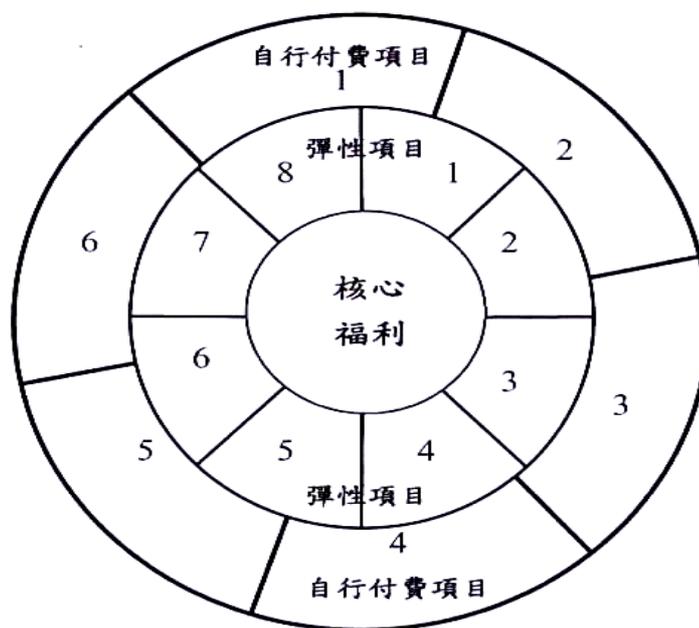


圖 2 公務機關實施彈性福利示意

柒、經由試辦力求實現

彈性福利制度作為一種新型的員工福利制度，已經逐漸獲得雇主與員工的喜愛，此可從採行之組織愈來愈多獲得明證。薪資管

理大師 Lawler 在策略性薪資 (Strategic Pay) 一書中，以充滿感性的口吻寫道：我之所以喜歡彈性福利制度的理念，並非 (美國) 政府鼓勵組織採用這種制度，而是因為它提供一種情境，讓員工可以自由選擇要不

要某種特定的福利，也就是說它不是一種強制性的制度。由於彈性福利對組織績效有積極的效果和影響，所以值得大力推行（引自許道然，2007）。

多年來政府為照顧公教員工之生活，已不遺餘力的推展公務福利，只是其採行的策略屬固定福利制，然經多年之施行，員工已漸有不同之反映；且隨著政經、社會的蛻變，以及公務人員自主意識提高，因之現行的制度允宜調適更張。審視國情與當前財政狀況，汲取彈性福利之精神，似可採用附加型再酌予改良。惟一項新制度之推展，除事前周詳的研議外，宜透過試辦的過程來發現問題，經由問題之解決以求進一步之推展，俾此一立意良善之新制能於充分溝通之後，繼民間企業之經驗，在公務機關廣為倡導施行。

參考書目

人力資源管理指南（2004）。企業福利人性化設計：彈性福利制度。<http://www.job—sky.com/big5/>。

周詩琳(2000)。經濟發展與員工福利。國立中央大學人力資源管理研究所碩士論文，未出版，桃園縣。

洪宏佑（2001）。彈性福利制度與員工工作

滿足感相關之研究。國立台北大學企業管理學系碩士論文。未出版，台北市。

許道然（2007）。彈性福利制：發展與策略性功能。**人事月刊**，44（4），18-30。

許道然（1995）。員工福利新猷：彈性福利制。**空大行政學報**，4，221-240。

陳慶寮、陳國澤、林文豪、歐陽竟(2003)。員工屬性對現有福利制度滿意度及彈性福利制度需求之探討：以中鋼公司為例。<http://www.dsrc.nsysu.edu.tw/Robert/structure/courses-outline/course-outcome/governance-management-outcome/NO-1>。

張清倉（1992）。**薪酬管理實務**。台北市：前程。

蔡祈賢（2003）。**公務福利制度**。台北市：商鼎文化。

蔡祈賢(2001)。各國公務福利制度概要：美、英、日、中之現況。**人事月刊**，186，32-37。

鍾季錦（2001）。**台灣地區企業福利制度之研究**。國立中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義縣。

謝明鴛（2001）。**國內企業實施彈性福利之分析研究**。中國文化大學勞工研究所碩士論文，未出版，台北市。

羅業勤（1998）。**薪資管理**。台北市：作

- 者。
- Baker, A.C. (1988). Flex your benefits, *Personel Journal* , 54-61 .
- Barber, A.E., Dunhan , R.B. & Formisano , R.A. (1992). The impact of flexible benefits on employee satisfaction : A field study. *Personel Psychology* , 45, 55-75 .
- Beam, B.T. (1991). Cafeteria approaches to benefit planning. *The handbook of employee benefits* .
- DeCenzo, D.A. & Holoviak, S.J. (1990). *Employee benefits*. Englewood Cliffs N.J. : Prentice – Hall .
- Employee benefit plan review (1986). *Hewitt note growth flexible benefit program* .
- Evers, Y. (1998). Is your benefits package competitive ? *Executive Journal*, 38 , 4-10 .
- Harris , N.(1992). Flexible plans help employee cut retire health costs. *Business & Health* , May , 57-60 .
- Henderson, R.I. (1997). *Compensation management in a knowledge-based world*. Englewood Cliffs , N.J. : Prentice – Hall.
- Hitchcock, J.E.(1992). Southwest Airlines renovates benefits system. *HR Magazine*, July , 54-56.
- Lawler, E.E. III (2000). *Rewarding excellence : Pay strategies for the new economy*. San Francisco : Jossey – Bass Publishers.
- McCaffery, R.M. (1992). Flexible benefits and cafeteria plan. *Employee benefits programs. A total compensation perspective*. Boston : Pws-Kent Publishing Company.
- Rosenbloom, J.S. (1996). The environment of employee benefit plans. In J. S. Rosenbloom (Ed.), *The handbook of employee benefits*. Chicago : Irwin.
- Rosenbloom, J.S. & Hallman, G.V.(1991). *Employee benefit planning*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice – Hall .
- Smith, I.(200). Flexible plans for pay and benefits. In R. Thorpe, & G. Homan (Eds.) , *Strategic reward system* (pp.373-383). Harlow : Pearson Education Limited.

我國公務人員福利規劃執行之研究



江銀世*

摘要

人力資源為機組織永續經營及競爭優勢之根本，要如何建立一套完善的人事制度，以吸引並留住優秀人才，是機關組織責無旁貸的重要課題，其中如何提供員工貼心的福利措施，更是其中重要的一環。根據研究，多數的機關組織都舉辦各項福利措施，以提升員工生活品質、激勵員工士氣，並提升員工對組織的忠誠度及提高工作滿意度等，這已經是個普遍的趨勢及共識。

我國政府為了照顧公務人員，辦理公務人員各項福利措施，已有相當成效，本文從整體性觀點，說明我國公務人員福利目前辦理情形。惟近年來政府稅收減少，可投注於公務人員福利之資源日益減少，加上社會上有許多聲音質疑政府對於公務人員福利照顧過於優厚，造成社會不公，而紛紛要求政府比照公務人員享有相同福利，因此公務人員享有福利措施不斷縮減。未來在政府資源有限情況下，要如何善用有限資源規劃辦理各項公務人員福利，成為健全我國文官體制所無可避免的問題，本文並嘗試對我國公務人員福利規劃辦理未來發展方向，提出探討。

關鍵詞：人力資源、公務人員福利、需求理論、彈性福利

* 考試院第二組專員

The Study of Taiwan Public Servants' Benefits Formulation in Taiwan.

Chiang Iy-Shi

Abstract

As we know, human resource is the foundation for public organizations to continue development and maintain competitiveness. Thus, how to develop a complete human resource system, to attract and keep good employees has become more and more important. According to research, it is a trend that organizations provide various benefits to improve employees' living qualities, to encourage their working spirits, to build the royalty for organizations and to enhance their job satisfactions.

Recently, our governments already made great progress to improve servants' benefits. However, servants' benefits are curtailed year by year because our government tax income is deducted gradually. Moreover, some people think that servants are too well paid which lead to unfair social justice. Therefore, there is more and more sound to question our civil servants' benefits. In my article, I want to discuss how to use limited resource to create ultimate servants' benefits.

Keywords : human resource , public servants' benefits , Need-hierarchy theory , cafeteria benefits

壹、前言

人力資源為機關組織永續經營及競爭優勢之根本，要如何建立一套完善的人事制度，以吸引並留住優秀人才，是機關組織責無旁貸的重要課題，其中如何提供員工貼心的福利措施，更是其中重要的一環。根據學者研究，多數的機關組織對於所屬員工，都舉辦各項福利措施，以提升員工生活品質、激勵員工士氣，並提升員工對組織的忠誠度及提高工作滿意度等，這已經是個普遍的趨勢及共識。

我國政府為了照顧公務人員，多年來除透過制定了多項法律如公務人員退休法、公務人員撫卹法、公教人員保險法等給予公務人員保險、退休、撫卹等福利措施外，另外亦訂定許多法規命令，如公務人員請假規則、全國軍公教人員待遇支給要點、退休公務人員公保養老給付金額優惠存款要點等，提供公務人員休假、子女教育補助、退休公務人員公保養老給付等福利措施，並有相當成效。

惟近年來台灣景氣低迷，企業經營受到衝擊，許多企業紛紛關廠或外移，造成政府稅收減少，可投注於公務人員福利之資源亦日益減少，加上社會上有許多聲音質疑政府

對於公務人員福利照顧過於優厚，造成社會不公，而紛紛要求政府比照公務人員享有相同福利，在此聲浪下，公務人員享有福利措施不斷縮減，例如停辦福利互助、縮減公務人員公保給付可優惠存款額度及子女教育補助費金額多年未調整等。因此，在未來臺灣經濟大環境如未能改善，而政府資源有限情況下，要如何善用有限資源規劃辦理各項公務人員福利，成為健全我國文官體制所無可避免的問題。

貳、員工福利的意義、功能及規劃方式

一、員工福利的意義

理論上，企業組織對於其員工所提供的勞務報酬，是以薪資及福利的組合形式提供，如下圖所示：

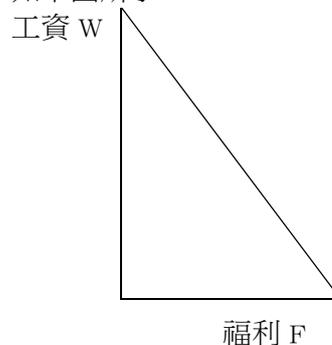


圖 1 雇主的薪資及福利的組合曲線

資料來源：改編自郭穎昌，(1997)。

在圖中縱軸代表每小時的工資給付，橫軸代表每小時的福利給付，WF 直線代表在總勞動報酬一定情況下，「工資給付」與「福利給付」不同的組合。對雇主而言，它是一條等成本線，而這條線由左上方向右下方延伸，表示「工資給付」與「福利給付」之間有相互替代關係。

基本上，雇主所願意付出勞務成本是固定不變的，如果我們要增加薪資，福利勢必要減少，反之亦然，如此雇主才能維持固定成本支出。對於雇主而言，既然薪資與福利間有相互抵換關係，就直接支付工資就好，方便又省事，又何必設計出各種福利措施給予員工呢？對於員工而言，現金工資代表了購買力，可以讓員工有最大的選擇權（option）來購買能產生最大的邊際效用的等值商品或服務，既然如此，員工又為何願意犧牲部份工資來換取福利組合呢？這個問題，基本上可由以下幾個原因進行探討（引於郭穎昌，1997：89-92）：

（一）基於規模經濟的因素：

無論是保險或其他服務措施，機關組織以團體採購的方式，其所能享受的折扣優惠，比直接發現金給員工個別購買，能獲得更大的利益。另 Rice（1966）和 Woodbury（1983）的報告中亦發現，公司的大小與福

利提供成正比，主要是大公司在採購上所享受的價格優惠較小公司來的優惠。

（二）吸引特定族群員工：

用福利方式相較於用差別工資方式，可以吸引更多特定族群勞工，又可以避免違反規範公平就業法規之規定，不會遭致對某些員工歧視的指責。例如職業婦女會對托嬰、育嬰的福利措施特別感興趣，將吸引有此需求的勞力加入，而如果我們是提供較高的薪資為誘因，將會受到對其他勞工歧視的指責。

（三）政府和法令的規定：

世界先進國家均有完善的保險體系及法定的企業福利，這些福利政策和法令都促使企業必須做好企業福利，雇主必須遵守勞工福利法規來照顧員工。在臺灣，相關法律如工會法、工廠法、職工福利金條例、勞動基準法、勞工退休金條例、勞工保險條例、全民健康保險法等，均要求雇主對所屬員工提供相關福利措施，政府機關部分，亦有公教人員保險法、公務人員退休法、公務人員撫卹法等法律規定。法律具強制性，若不遵守，國家將以強制力介入。

（四）享受賦稅上的利益：

在國外，許多員工福利是不必課稅的。同樣\$1000 的現金和價值\$1000 的福利，若

不考慮賦稅，人們較願意接受前者，但考慮賦稅後，\$1000 的現金在稅後可能只剩 \$750，因此人們就可能考慮接受價值 \$1000 的福利。另一方面，企業組織在辦理員工福利時，本身亦可享有一些賦稅上的減免。

(五) 員工本身意願：

部分員工本身亦願意以部份薪資換取一些對未來能有所保障的福利，如健康保險，有給休假等，以備不時之需。

(六) 減少勞資抗爭：

工會發現在福利協議方面，可以帶給員工好處，就會減少抗爭。在工會與雇主協商勞動生產條件時，員工福利若能減少員工生活負擔，工會自然會減少與雇主爭取權益，因此福利是有安定勞資爭議的效果，而受到雇主歡迎。

(七) 薪資激勵方法的失敗：

在經過二次大戰以後，雇主發現薪資管理很難再有效的吸引及留住員工，因此雇主又回頭注重福利的功能，由原本忽視福利功能，漸漸注意到福利在勞動市場上的競爭力。

因此，員工福利的規劃辦理，除可改善員工生活、使員工得到滿足外，並可提高工作效率。另一方面，對於機關組織而言，提供良好福利措施所能得到的最大回饋，就是

使員工安心並努力工作、降低員工流動率，以節省重新招募、訓練員工的費用，並能有效的提昇機關組織的聲望和績效，許多成功機關組織已經體認到，先要有滿意的員工，才能服務出滿意的顧客；而要讓員工滿意，待遇已不在是唯一重點，提供員工一個有創意、人性、貼心的福利，認真看待員工全方位生活品質，包括健康、婚姻及家庭，是未來不可避免的一個趨勢（引於天下雜誌，1998：10）。

至於政府機關提供公務人員各項福利措施，究其原因與目的，學者張金鑑教授認為（引於繆全吉等，1990：365）：

- (一) 政府多因國庫或公庫的收入不夠充裕，對公務人員俸給支付，不能於合理的高度水平，往往低於工商業的薪金，公務人員的生活費不免限於拮据。為謀求公務人員生活改善，乃採行福利設施，給予一些優餘福惠和邊緣利益。
- (二) 無論開發的國家或開發中的國家，多不能避免通貨膨脹，因而物價只有上漲的趨勢，很難使之下跌。政府雖亦不斷調整待遇，增加俸給，但增加的比例仍多趕不上物價上漲的幅度。所以公務員的生活，總是在困難中掙扎。為減輕其生活困難，遂採行福利

制度，以為濟助。

- (三) 公務員因生活改善，足以促進其身體健康及精神愉快。健康和愉快的公務人員自然是勝任工作的先決條件。而有效率的人員，其士氣高昂，踴躍將事，使機關的任務使命能有效達成。這是福利設施積極的功用和目的。
- (四) 福利設施的另一個目的，在於培養公務人員的向心力及認同感，以促進團體意識和合作精神。
- (五) 現在的政治思想已由法治國家進步為福利國家。政府的地位不僅是「守夜警察」(night-watch-man)，保障自由權利，維持社會治安的消極工作，更進而擔任積極的角色，為人民謀幸福，為社會造利益，解決食、衣、住、行、育、樂的民生問題。政府既然是為全民謀福利的萬能「服務機關」(social service agency)，所以為適應現代化的政治潮流，應予重視公務人員福利措施。

二、員工福利的功能

有關員工福利制度在人力資源管理上所扮演的功能，是以促進生產者與勞動者福利為目的，其主要功能有下列七種（引於蔡昭宏，1989：11）：

- (一) 必要勞力的功能：勞動市場越是開

放，勞工流動機會越高，勞工維護越困難。充實企業福利制度，不僅可以挽留人才，更可以吸引到優秀人才，對企業提高競爭力有很大功能。

- (二) 提升勞力品質的功能：勞力品質與作業方式是決定勞動生產力的主要因素。企業藉著健康管理與訓練制度的充實，可以提升勞工的品質；透過工作環境的改善和生產技術的革新，可以加速生產效率。
- (三) 促進勞資和諧功能：造成勞資對立的關鍵因素，在於雙方利益互異，溝通不足。企業福利制度由雙方共同規劃、參與和管理，不僅利益一致，而且可藉善意的溝通，建立良好的勞資關係。
- (四) 穩定經濟生活的功能：生活的不安不僅傷害員工的幸福，也會降低勞動生產力。社會保險提供之各種給付，可使員工在喪失健康與工作之後，能夠享有生活的保障，企業組織為員工投保民間保險及提供資遣和退休金，更可穩定員工的經濟生活。
- (五) 提高消費效果的功能：員工常受限於固定薪資，無法購買高價物品，例如耐久消費財和不動產。如果企業能夠提供契約商店的優待價格、消費品的

分期付款或購屋貸款，不僅可以提高員工的消費能力，也可以促進經濟的繁榮。

- (六) 加強職業倫理的功能：對工作的不滿和對人際關係的冷漠，是造成職業倫理低落的主因。企業藉著品管圈活動、自我啟發訓練、目標管理及多種工作能力的培養管理方式，可以增進員工對工作的滿足；也可以透過團體活動和交流管道，促進員工人際關係的和諧。對工作和人際關係的滿意，是培養倫理的最佳方法。
- (七) 分擔社會責任的功能：企業福利與社會福利息息相關。企業福利的充實，可以補社會福利的不足。尤其在政府財政不充裕的狀況下，企業福利不僅可以增進員工福利，提昇勞工福利水準，並可善盡企業社會責任。

三、員工福利規劃辦理

員工福利究應要如何規劃辦理呢？馬斯洛 (Maslow) 提出的需求理論，似可提供給我們一個參考的方向。馬斯洛的需求論認為，我們每一個人都有一些需要滿足的欲求，除非某一個欲求滿足了，不能再激發他的行為，他不會再尋求另一種需要的滿足。但是，Maslow 並未指出某一項需求必須 100% 的滿足後，他才追求下一個需求的滿

足，Maslow 把人類的需求分為下列五個層次 (引於吳瓊恩，1996：455-459)：

- (一) 生理的需求 (Physiological needs) - 人類動機的最基本需求，也是人類生命所需，如果這個需求沒有滿足，其他需求就比較不重要，例如：食物、飲水、蔽身與休息的需求。
- (二) 安全的需求 (Safety needs) - 人生理需求滿足後，自然會追求安全的需求，防止危險與防止基本需求被剝奪。
- (三) 社會的需求 (Social needs) - 生理、安全的需求逐漸被滿足，社會需求的重要性也逐漸增加，人是群居的動物，而這種需求是一種親情、給予、接受關懷與友情需求。
- (四) 自尊的需求 (Esteem needs) - 前三種需求得到某種基本滿足後，自尊需求就慢慢顯現出來，因為人在較低水準的需求有合理的滿足時，通常會去追求更高的成就、更廣泛的知識與更多的被賞識。
- (五) 自我實現的需求 (Self-actualization needs) - 在此一需求層次中，人們期望能實現其潛在力量，注重自我滿足、發展與創造。

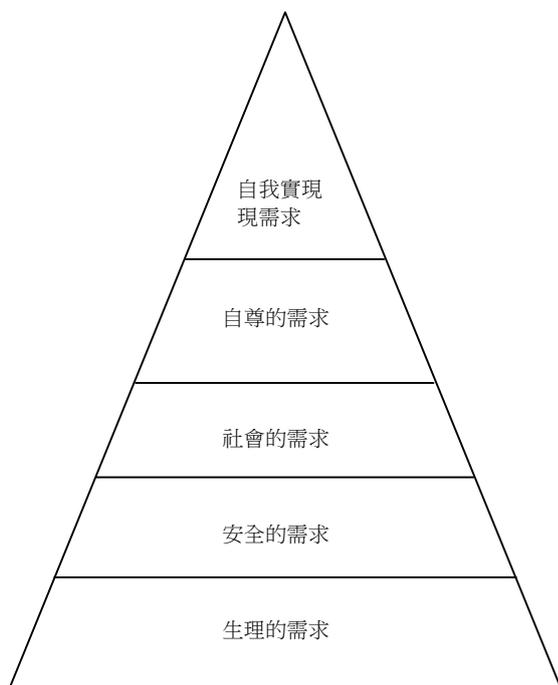


圖 2 馬斯洛 (Maslow) 需求層次圖

資料來源：吳瓊恩，1996：455。

人類基本的需求是生理需求，唯有在低層次需求滿足後才能提高至較高成次需求。然而後來學者研究卻指出：

- (一) 馬斯洛 (Maslow) 需求層次論雖廣為人接受，但很少有研究證據支持他。需求並非層次僵化的結構，而是傾向

重疊的，當某一程度需求下降時，次一需求可能升起。

- (二) 有的人主要滿足於低層次需求，例如生理與安全需求，有的人追求高層次需求，例如自我實現需求。
- (三) 需求的順序可能因人而異，不一定能用到每個人身上，例如有的人視自尊需求比安全需求更基本。
- (四) 對相同需求可能有不同反應，例如兩個人相同行為類型不一定代表相同需求，如張三覺得他是某一方面專家，因此以趾高氣昂態度說明之，滿足他自尊或自我實現需求，而李四也以趾高氣昂態度為之，但他在掩飾自己不安全感，滿足安全需求。

Maslow 在 1969 年即他去世的前一年提出第六個需求，即超越自我的靈性需求（引於吳瓊恩，1996：457-458）。

當我們將需求理論與福利制度相結合時，就可以考量針對不同層次的需求，提供不同福利措施，詳如下表：

表 1 企業福利建構在需求體系之分析

分類	需求次	福利措施
經濟上福利	需生求理	終生雇用、保障最低薪資、勞動時間、勞動條件、生活福利品
	需安求全	失業保障、職業傷害保障、遺族保障、老年生活保障、醫療保障、工作環境保障、基本保險保障
精神上福利	需社求會	娛樂設備、休閒文化措施、各種刊物、社團活動、各種聯誼、休閒旅遊活動、員工諮商室
	需尊求敬	公平公正人事調動升遷、表揚優秀人才、參與各項團體活動
	現自需我求實	教育訓練進修、經營管理參與、潛能發揮

資料來源：摘錄自李圭旻，1997：18。

另外從人類生命週期 (Life Cycle) 的觀點來看，每個人在成長的過程中，不同的年齡，對生活會產生不同的需求。每個人正式獨立邁入人生旅程，大都開始於學校畢業或成年，而踏入社會開始工作後，當中所會經歷的歷程大概為 就業→結婚→生子→小孩

就學→退休→死亡等幾個階段，可概分為青年期 (20 至 30 歲)、中壯年期 (30 至 60 歲)、老年期 (60 歲以後) 等三個階段，如下圖：

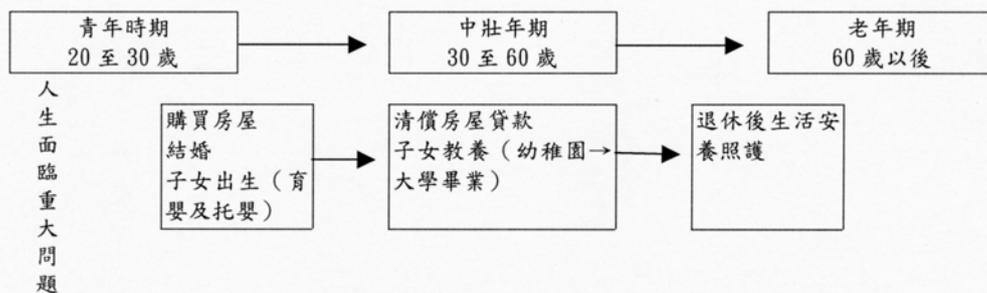


圖 3 人生各階段所面臨重大問題圖

資料來源：改編自李圭旻，1997：21。

由上圖可知，人生每個階段所面臨、背負的責任並不相同，因此對於各項福利需求也不盡一致。因此，當人類生命週期責任與

馬斯洛需求理論相結合後，可以歸納整理成下表：

表 2 年齡階層別企業組織福利

需求	青年期福利需求	中壯年期福利需求	老年期福利需求
生理需求	雇用保障、低工資保障、解除生活不安	維持終生雇用、調薪、安定和擴大經濟生活	延長退休、再就業機會、年金、退休金
安全需求	工作安全衛生，增加休日及休假、勞動時間週休二日	增進體力、財產形成、醫療保障、子女教養與教育補助、年假、發生意外時生活保障	老年後生活保障、老年後醫療保障、老年所得保障、增進身心進康
社會需求	維持良好人際關係、參加文化、保健、娛樂、休閒活動	參加員工俱樂部、維持良好溝通關係	參加娛樂休閒活動
自尊需求	公平公正升遷調職、人性化管理、參加教育訓練、表揚	尊重人格、被肯定能力、績效獎金、公平升遷機會、能力開發、教育訓練	老年後合適調職
自我實現	培養趣味生活	決策、參加勞資協議、創造人性化	義工活動、幸福美滿生活、自己生涯實現

資料來源：摘錄自李圭玫，1997：20。

綜上，員工福利的規劃辦理，應從不同年齡、不同需求，以員工生涯規劃觀點來進行考量，以發展出多樣化的福利措施，因應不同年齡不同責任下的不同需求。

參、我國公務人員福利規劃辦理現況及面臨問題

一、我國公務人員福利規劃辦理現況

我國公務人員福利規劃辦理，並未有一套完整的法令以及權責統一的機關來負責規劃並辦理相關事宜。事實上，現有公務人員福利，係分別由不同機關，依據不同法令來規劃及推動。從福利規劃辦理的主體來看，現有的各項公務人員福利措施，分別由中央政府、各級地方政府、服務機關以及非行政體系之「法人」等四個部分分別提供。以下

從公務人員福利規劃辦理的主體，來說明我國公務人員福利規劃辦理現況：

(一) 由中央統一規劃辦理

我國中央政府採「五權分立」制度，即行政、立法、司法、考試、監察五權相互分立。依憲法第 83 條規定：「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」，另外憲法第 87 條規定：「考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。」由此可知，考試院的職權除顧名思義的考試之外，尚包含銓敘及一切人事行政權，故考試院雖為「國家最高考試機關」，實為國家最高人事主管機關。民國 55 年，為因應國家情勢需要，依照動員戡亂時期臨時條款規定，行政院於民國 56 年成立人事行政局，統籌行政院所屬各級行政機關及公營事業機構之人事行政業務，同時受考試院指揮監督，民國 80 年憲法增修條文第 9 條則明定行政院得設行政院人事行政局後，正式讓行政院掌理若干人事職權，並給予法源基礎，行政院人事行政局組織條例並於民國 82 年 12 月 30 日公布施行。民國 83 年修憲，針對考試院權責，又重新作一番調整。目前憲法增修條文第 6 條第 1 項規定：「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，

不適用憲法第八十三條之規定：(一)考試。(二)公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。(三)公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。」依據上開條文，考試院已不再集中全部的人事權，僅掌考試、銓敘、保障、撫卹、退休等五事項及任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項，但對於上開事項外之人事權限，憲法未明列的事項，則屬於「灰色地帶」，目前尚無定論（引自江大樹，1997：300），公務人員福利即屬憲法未規範的事項，因此，目前公務人員福利部分由考試院規劃辦理，部分則由行政院規劃辦理，部分由考試院、行政院共同規劃辦理，其分別如下：

1. 考試院規劃辦理部分

依憲法增修條文規定，考試院掌理公務人員退休、撫卹事項，並由銓敘部負責政策規劃及執行；另配合民國 84 年公務人員退休撫卹制度之改革，考試院下成立了公務人員退休撫卹基金管理委員會、監理委員會，負責公務人員退休撫卹基金相關管理運用事宜。

2. 行政院規劃辦理部分

行政院規劃辦理的公務人員福利，可分為兩個層面，一是由行政院統一規劃辦理，全國一致性的福利措施，另外一部分

則是由行政院幕僚單位，針對中央公務人員所規劃辦理之福利措施。目前由行政院統一規劃辦理，全國一致性之福利措施，計有行政院訂頒之全國軍公教待遇支給要點中生活津貼（包含結婚、生育、眷屬喪葬補助、子女教育補助費）補助，以及公務人員休假旅遊補助措施等。前開福利措施，由行政院人事行政局作為行政院幕僚單位負責規劃，全國各機關據以執行。另外，行政院人事行政局所屬公務人員住宅及福利委員會，則專門負責規劃及辦理中央公務人員福利事項，主要項目包括中央公教人員輔購（建）住宅貸款，以及其他文康活動等福利事項。

3. 由考試院及行政院共同規劃辦理部分

另有部分事項，或因歷史因素，或因其牽涉範圍廣泛，均非考試院、行政院所能單獨決定，因此歷來均由考試院及行政院共同規劃辦理，例如公務人員差假、保險事宜，即由考試院及行政院共同規劃辦理。

（二）由各級地方政府自行規劃辦理

由於地方制度法並未就地方公務人員福利規劃事項有所規範，加上目前公務人員制度多屬全國一致規定情況下，各級地方政府也就少為其所屬公務人員規劃辦理員工福利

事項，雖然人事管理條例第 4 條規定各機關人事單位負責福利之規劃，但由於行政院所訂頒之全國軍公教待遇支給要點規定，各機關學校有關員工待遇、福利、獎金或其他給與事項，應由行政院配合年度預算通案核定實施，非經專案報院核准，絕對不得於年度進行中自訂標準先行支給之規定，已嚴格限制各級地方政府對於經費運用於公務人員福利事項，加上大多數地方政府財政狀況不佳，因此僅有少數財政情況較佳之地方政府能為其所屬公務人員規劃辦理福利事項。一般而言，各級地方政府大都有辦理的福利項目為輔購（建）住宅貸款及文康活動，其主要原因為中央公教人員購置住宅補助要點、中央各機關學校員工文康活動實施要點中，均已明定軍職、未實用人費率公營事業人員及各級地方政府公教人員，得比照辦理或另定要點辦理之，因此，許多地方政府比照中央公務人員住宅及福利委員會模式，分別成立其所屬住宅輔建暨福利互助委員會，參照中央規定自訂相關規定，規劃辦理所屬同仁住宅輔購（建）貸款及文康活動。

（三）由公務人員服務機關自行規劃辦理

人事管理條例第 4 條第 4 款規定人事管理機構職掌本機關職員福利之規劃事項，因此各機關人事單位也會在其能力範圍內，為

同仁規劃辦理一些簡單的福利項目，例如洽請相關商家提供機關同仁消費折扣等服務。

（四）非行政體系所規劃辦理之福利

公務人員所享有的各項福利，其中部份並非由政府行政機關所提供，而是由各機關成員依據其他法令成立相關組織，自行規劃辦理而得，主要為成立員工消費合作社，國營事業部分則成立職工福利委員會，來規劃辦理員工福利事項。

1.員工消費合作社

依據合作社法第 1 條規定，合作社成立的目的，主要依平等原則，在互助組織之基礎上，以共同經營方法謀社員之利益與生活之改善。行政機關組織員工消費合作社，最早始於民國 59 年，當時由於許多機關的福利社違規對外營業，行政院為加強監督管理員工福利社，通函各機關福利社盡可能辦理結束，如有必要，應依有關規定改組員工消費合作社，為各機關成立員工消費合作社最早依據。爾後民國 78 年，內政部、教育部及行政院人事行政局共同訂定機關學校員工（生）消費合作社供應公教人員日常生活必需品輔導要點，規定自民國 78 年 7 月起，各機關學校須依合作法，成立員工（生）消費合作社，方得繼續辦理福利品供應事宜，各機關為

維繫此業務，大都依規定成立員工（生）消費合作社。由於合作社本身屬法人組織，因此並不隸屬於行政機關，而不受行政機關層級體制之規範，在運用上十分靈活方便，所以目前各機關大都透過員工消費合作社方式，由各機關員工繳交股金入股各機關員工消費合作社成為社員後，享受員工消費合作社提供給社員的福利或服務。另外，由於合作社法施行細則第五條規定合作社得接受政府機關委託代辦，因此許多機關員工消費合作社亦接受該機關委託，執行為民服務業務，對外提供服務，所獲利益，則依合作社法規定分配給社員。

2.職工福利委員會

依職工福利金條例第 1 條規定，凡公營、私營之工廠、礦場或其他企業組織，均應提撥職工福利金，辦理職工福利事業，另該條例第 2 條規定，工廠礦場及其他企業組織提撥職工福利金，依下列規定：（1）創立時就其資本總額提撥 1%至 5%（2）每月營業收入總額內提撥 0.05%至 0.15%（3）每月於每個職員工人薪津內各扣 0.5%（4）下腳變價時提撥 20%至 40%。依前開第二款規定，對於無營業收入之機關，得按其規費或其他收入比例提

撥職工福利金。另外公營事業已列入預算之職工福利金，如不低於前開第二款之規定者，得不再提撥。因此，國營事業可依職工福利金條例相關規定提撥經費，規劃辦理員工福利事項。

二、我國公務人員福利規劃辦理所面臨問題

雖然目前我國公務人員福利事項分別由行政院、考試院、各級地方政府、各機關及各機關員工消費合作社、職工福利委員會等不同機關組織，依據不同法令規劃辦理，讓公務員能夠享有各式各樣不同的福利措施，但也由於公務人員福利規劃辦理的多元化，而產生下列問題：

（一）福利規劃體系過於複雜且給付重複

由於目前公務人員福利由多個不同機關規劃辦理，相對的，就必須建構多套規劃辦理機制，這將增加公務人員福利支出成本；此外，也由於欠缺明確福利主管機關，因而無法從整體性的角度，對於公務人員福利進行全盤性的規劃辦理，因此福利資源也無法充分有效的運用，還會造成相同事項重複給付的問題。

（二）中央與地方公務人員福利未盡一致

目前中央公務人員與地方公務人員所享有的福利項目及內容是有部分差異的，探究其主要原因，是因為各級政府財政狀況不

同，加上目前公務人員福利規劃辦理等相關事項並沒有法制化，因此，各級政府通常就會視本身財力狀況，規劃辦理所屬公務人員的福利，所以有些財務狀況不佳甚至連薪水都發不出來的地方政府，也就不提供相關福利措施，雖然中央政府財政狀況較佳，所能提供的福利較多，但值得注意的問題是，由於我國各級政府公務人員大多透過考試的管道進用，適用的人事制度與待遇大體相同，但所享有的福利卻因分發的機關不同而有所差異，是否會造成心中不平，這個問題值得注意。

（三）員工消費合作社問題

各機關依照合作社法成立員工消費合作社，已有數十年歷史，其對於提供各機關公務人員福利，績效卓著，但長久以來，有關員工消費合作社盈餘分配問題，卻一直為人所忽略。依合作社法規定，合作社營業對象僅限於社員，故合作社盈餘由社員分配，原本並沒有什麼問題，可是合作社法施行細則卻又規定，合作社得接受政府機關委託執行業務，因此，許多機關就將一些服務事項，委由該機關員工消費合作社負責執行，但員工消費合作社在執行這些委託事項過程中，卻有涉及利用機關公權力及資源之虞，而員工消費合作社所獲得的盈餘，卻由合作社社

員即機關成員分配。這種涉及運用機關公權力、資源來謀取員工福利的灰色地帶行為，數十年來也少有人對此提出質疑。

(四) 職工福利委員會問題

由於國營事業機構人員待遇薪資結構已包含福利性給予在內，因此其所支領薪俸，遠較支領一般軍公教待遇行政機關為高，照理說，國營事業機構人員不得再以任何方式來享有政府所提供福利事項，另外，國營事業機構卻可以依照職工福利金條例之規定，提撥經費，發放職工福利金，或是成立職工福利委員會來辦理員工福利，因此，國營事業機構人員所享有的員工福利，與一般行政機關相較，毫不遜色，也因此造成行政機關公務人員的雙重不公平。實務上，依職工福利金條例規定，國營事業必須依照每月營業額提撥一定比例金額作為職工福利金，但許多國營事業屬壟斷性事業，營業額龐大，因此所提撥之職工福利金數額亦相當可觀，但這些國營事業營業額多數來自全體國民，卻由少數人來享受成果，明顯十分不合理，況且許多虧損的國營事業，是靠國家不計成本的補貼，或是販賣國家資產而獲得的營業額，對此不公平且違反社會正義的情況，多年來亦少有人提出質疑。

肆、我國公務人員福利規劃辦理未來發展方向

面對我國公務人員福利規劃辦理的多元、複雜、重複等情況，以及政府財政上所面臨的困境，和員工消費合作社及職工福利委員會合法卻不合理的現象，未來要如何解決這些福利規劃辦理上的困難與難題，以及因應未來之發展，提供公務人員更為彈性、人性化、切合公務人員實際需求的福利措施，以下有幾個方向應可以加以思考：

一、福利主管機關單一化

一般機關組織在規劃辦理員工福利時，多由專責部門負責統籌，以使資源有效運用，但相同的事情，在政府機關，目前卻分散由不同層級政府及不同機關分別規劃辦理，整個公務人員福利權責分散割裂不統一，所以在規劃辦理各項公務人員福利措施時，無法從一個整體性觀點來推動，因而衍生種種問題，資源也無法作最有效率的運用。未來，公務人員福利主管機關應明確化及權責集中化，從整體觀點統籌規劃運用資源，以創造公務人員最大福利。

二、公務人員福利法制化

公務人員福利規劃辦理原則其相關授權規定，如能透過法制化予以規範，將其整合成為一套完整體系，未來各機關在規劃辦理

所屬同仁福利時，將有明確的規範可資依循，不再各行其事，同時可解決目前各機關或國營事業透過合作社法、職工福利金條例各自規劃辦理其福利事項，合法卻不合理現象。

三、將「彈性福利制度」引進行政機關

彈性福利制度又稱「自助餐式的福利」(cafeteria benefits)，員工可以從組織所提供的一份列有各項福利項目的「菜單」中，自由選擇其所需要的福利，就像吃自助餐一樣，我們可以挑自己喜歡吃的菜。不過一般彈性福利制，並非讓員工毫無限制的挑選，通常公司都會根據員工的薪水、年資設定一個員工的福利限額，員工將其選擇的各項福利金額累加後，其總額不能高於其福利帳戶的限額，如有超出的部分，即須自行負擔(引於許道然，1995：51-60)。因此，彈性福利制度如果能夠導入我國政府機關，並配合前開需求理論規劃辦理各項福利項，未來在面對各級政府財政日益困窘的狀況下，將可重新整合運用現有福利資源，讓政府在不增加支出的情況下，重新設計、提供更多的福利措施項目，讓公務人員可以選擇自己認為最需要的福利項目，達到福利資源效用極大化的效果，同時並不會增加政府的財政支出負擔。

四、與民間的合作，創造雙贏的局面

目前各級政府大都面臨財政困境，現實上幾乎無法投入更多的資源在公務人員福利上。因此，如何減少公務人員在生活上食、衣、住、行、育、樂各方面的支出開銷，節省金錢花費，對公務人員而言，也等於以另外一種的形式的福利與加薪，具體可行的做法就是與民間合作，讓公務人員在消費時能享有折扣優惠，這種方式不涉及法令修正，也不需要政府編列預算補助，只需相關機關利用現有人力物力，再加上一點心思就可以做到，並能創造公務人員與民間企業的雙贏。另外，提供公務人員所需的各項生活資訊，協助公務人員解決其生活上的問題，亦可視為另一種公務人員福利。

五、善用公務人員退休撫卹基金，創造公務人員福利

公務人員退休撫卹基金管理條例第5條規定，有關基金投資運用範中，第3款即明定退休撫卹基金可投資於公務人員福利有關設施之投資及貸款。惟公務人員退休撫卹基金自成立以來，運用於公務人員福利方面的金額非常少，幾乎都不到基金總額百分之一，且多為公務員購屋貸款，因此日本共濟組合之經驗似可提供我國公務人員退休撫卹基金運用之參考。以日本經驗而言，日本公

務員運用繳交之退休準備金成立共濟組合，而共濟組合則將部分經費用於規劃辦理各項公務人員福利措施，已獲相當之成效，例如日本國家公務員共濟組合聯合會於日本許多著名觀光地區設立或投資宿泊設施，讓國家公務員能以優惠價格獲得旅遊住宿服務之例，即可提供我國參考。

伍、結語

隨者全球化、資訊化的浪潮，國與國之間的界線逐漸模糊，各國的人才、資訊、技術、資金快速的在各國之間流通，「地球村」的概念漸漸成型，並廣為人們所接受，但伴隨而來的，就是產業環境的快速變遷，企業組織不但要面對來自國內的競爭，更無可避免的要接受來自全球的挑戰。企業組織在這波洪流之下，要如何繼續的尋求生存與發展，是否能夠吸引並留住優秀的人才，已經變成了企業組織是否能夠繼續生存發展的關鍵因素。政府機關也如同企業組織一樣，也必須面對時代環境變遷的挑戰，和國與國之間的競爭發展，如何提高國家競爭力，已成為重要的施政課題。政府機關要能夠吸引到優秀的人力投入公務部門工作，以維持整個國家持續的發展與進步，規劃有具有創意、符合人性、體貼人心的福利措施，並適

時協助公務人員解決生活上的問題，滿足公務人員的需求，是政府機關在人力就業的市場上，維持吸引力及競爭力的良好方式，也是我國公務人員福利規劃辦理要努力的方向。此外，未來要如何因應整個大環境變遷，將現有各項福利措施做適當調整，讓有限資源充份運用，是必須要思考及努力的方向。

參考書目

- 丁志達 (1993)。員工福利規劃新思潮。管理雜誌，309，26-31。
- 江大樹 (1997)。國家發展與文官政策：台灣經驗分析(1949-1996)。台北：憬藝出版。
- 考試院 (1996)。「公務人員福利制度法制化」問卷調查報告。台北：考試院第二組。
- 考試院 (1998)。公務人員福利制度法制化之研究。台北：考試院。
- 李圭旻 (1998)。各國企業福利發展運用之探討－以美國、日本、韓國為例。台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 李圭旻 (1998)。各國企業福利發展運用之探討－以美國、日本、韓國為例。台

- 北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 李華民（1996）。**現行考銓制度**。台北：五南書局。
- 李誠（2000）。**人力資源管理的十二堂課**。台北：天下文化。
- 吳定等（1991）。**行政學**（二版）。台北：國立空中大學。
- 吳瓊恩（1996）。**行政學**。台北：三民書局。
- 林敏雄（1997）。工會、職工福利委員會、勞動合作社與其會（社）員關係之比較。**合作發展**，86年4月，18-22。
- 林榮和（1999）。企業留才－福利制度研究。**台北科技大學學報**，32，333-353。
- 洪懿妍（1999）。標竿企業員工福利總表。**天下雜誌**，221，154-165。
- 許南雄（1997）。**人事行政學**（增訂三版）。台北：商鼎文化出版社。
- 許道然（1995）。**彈性福利制之概念及其類型**。**人事月刊**，21(5)，51-60。
- 黃英忠等（1998）。**人力資源管理**。台北：華泰書局。
- 黃秋香（1996）。職工福利金之提撥及相關問題之探討。**聯捷會計**，12，27-32。
- 黃信義（1996）。員工消費合作社未來之展望。**合作經濟**，51，8-9。
- 張潤書（1997）。**行政學**。台北：三民書局。
- 傅肅良（1994）。**人事行政學**。台北：三民書局。
- 楊錫昇（1997）。員工家庭福利服務的規劃。**勞工行政**，106，10-12。
- 趙其文（1996）。**人事行政學**。台北：華泰書局。
- 蔡良文（1999）。**人事行政學**。台北：五南書局。
- 銓敘部（1999）。**我國公務人員福利事項現階段應否法制化之研究**。未出版。
- 繆全吉等（1990）。**人事行政**（二版）。台北：國立空中大學。

台灣公務人力管理與發展策略



許慶復* 李嵩賢**

摘要

21 世紀是知識經濟社會，人力資源必須具備價值性、稀少性，難以仿效及易於整合等特性，始能成為組織資產，從而提升組織競爭優勢。

本文係從人力資源發展趨勢及統計數據結構分析，檢視台灣公務人力狀況，並從發現的問題，包括面臨人力流失、女性人力增加、多元價值觀競存、雙效水平不足等問題中，探討提出台灣公務人力管理與發展策略，包括嚴謹考選慎擇精英、系統思考掌握培訓策略、打破迷思建構平等健康工作環境、權能雙授變化工作內涵、彈性管理多元價值、應用知識管理留住組織知識等六項策略，以為因應。

關鍵詞：玻璃天花板、工作擴大化、工作豐富化、優惠退離、評鑑中心法、自助餐式管理、知識管理、高槓桿式的培訓策略

本文曾於 2007 年 4 月在浙江大學主辦之「海峽兩岸社會發展與公共政策」學術研討會中發表

* 台灣大學政治系兼任教授，現任考試委員。

** 世新大學行政管理系兼任助理教授，現任文官培訓所所長。

Public Human Resource Management and Development Strategies in Taiwan

Hsu Ching-Fu & Lee Sung-Hsien

Abstract

The 21st century is a society of knowledge-based economy. Human resources can turn be the organizational assets to enhance organizational competitive advantage with their characteristics of valuable, scarce, non-imitable, and integrated.

This article reviewed the current situation of public human resources through HRD trends, structures and statistical data. The evidences indicate that the draining of high talents, increasing of women workforce, competing values, insufficiency of effectiveness and efficiency are major issues. The author proposes HR management and development strategies for the government including the sound selection systems of elite workforce, setting training and development policy with systematic thinking, building the EEO-oriented work environment, empowerment and change the job contents, flexible management for multi values, application of KM to retain organizational wisdom.

Keywords : glass ceiling, job enlargement, job enrichment, preferential pay-off program, assessment center methods, knowledge management, cafeteria-style management high-leverage training strategy

壹、前言

21 世紀是知識經濟的社會，不論是政府部門或私人企業，人力資源的管理與發展，無不以追求競爭優勢 (Competitive Advantage) 為主要的目標。但是，組織要透過人力追求競爭優勢，必須擬訂人力基本策略，設定人力水平的重要準則，才能使人力資源提升為人力資產，延續強化競爭優勢。

何謂人力水平的重要準則？根據美國學者 S.A. Snell 等人的看法，就是組織內部的人力資源要具備下列要件，才能為競爭優勢增添有利的因素 (Noe, Hollenbeck, Gerhart & Wright, 2000)：

一、人力資源具價值性

能改善組織的效率與效果的人力，能夠運用方法降低成本，提供顧客優質的服務，這樣的員工對組織才有價值。

二、人力資源具稀少性

員工的知識、技術、能力是其他競爭者所無法取得或難以取得，這樣的人力就是組織競爭優勢的源頭。

三、人力難以仿效

員工的能力與奉獻在組織孕育的特殊文化下，是其他組織無法模仿的。

四、人力資源易於整合

員工的能力能夠被整合，在指派的工作

上，能夠即時溶入與開展。團隊與合作就是人力資源易於整合的象徵。

從以上四項人力水平準則，檢視台灣公務人力狀況，可以發現台灣公務人力，面臨人才流失、女性人力增加、多元價值觀競存、雙效水平不足等問題。尤其在台灣加入 WTO，以及面對世界相關組織對世界各國競爭力的評估與排比的壓力，使得台灣政府對公務人力的管理與發展日趨重視。

本文將從公務人力的結構，檢視台灣公務人力現存問題，並提出管理與發展策略，以為因應。

貳、結構分析與問題發現

根據台灣政府銓敘機關統計，公務人員的統計範圍係包括行政機關、公營事業機構、衛生醫療機構及公立學校 (職員) 在內。由於公營事業機構等三類各有其組織特性及人力背景與管理問題，如併予研討，錯綜複雜，不易瞭解。因此，本文僅限於行政機關的部分進行分析探討。

所謂行政機關係指一般行政、外交僑務、警察行政、財稅行政、文教行政、司法行政、經建行政、交通行政、衛生行政及社會福利等機關 (銓敘統計年報, 2006)。而其公務人員即自中央至地方各層級政府，依據公務人員任用相關法規進用之事務官，也就是通稱之文官

(Civil Servant)。惟部分層級較高的行政機關如各部會，及因實施地方自治選舉關係，依相關之法規進用少數之政務官也包括在內。政務官部分在統計時無法排除在外，但因人數極少，應不致影響整體性的分析；至於本文統計數字的擷取，原則上以近五年（2002—2006）為比較範圍。在分析檢討公務人員結構之前，擬先就台灣公務人力的雙效問題，先行提出說明，其次依序從現有的結構檢討分別探究問題癥結所在。

一、公務人力雙效問題

根據瑞士國際管理學院（IMD）於 2006 年 5 月 11 日正式發布的 2006 年世界競爭力排名，在 61 個經濟體中，台灣排第 18 名，較

2005 年滑落 7 名。去年台灣競爭力排名是自 2002 年以來首次滑落，過去 3 年共進步 9 名，今年則滑落 7 名。其中在「政府效能」項目部分的排名於 2002-2004 年間進步 6 名，去年滑落 1 名成為 19 名，今年則降至第 24 名。就其細項指標而言，反應政府經濟政策在若干層面，包括中央政府低外債、央行高外匯存底、優勢投資環境（稅負、利率）等，雖已發揮部份優勢效能；但企業經理人對社會凝聚力與政府政策一致性的期盼仍高（參考 IMD 網站、經建會網站）。綜言之，台灣政府效能低於企業效能，以致拉低國家競爭力整體排名，誠為台灣提高競爭力應迫切解決的問題。

表 1 台灣歷年 IMD 世界競爭力排名統計

項 目	2002	2003	2004	2005	2006	排名變動
一、經濟表現	38	33	24	18	27	-9
二、政府效能	24	20	18	19	24	-5
三、企業效能	16	11	7	6	14	-8
四、基礎建設	20	23	20	18	20	-2
總排名	20	17	12	11	18	-7

註：1. +，- 號表示較上年排名進步或退步。

2. IMD2006 年世界競爭力排名係針對 4 大類、20 中分項和 312 項（2/3 是統計數字 1/3 是問卷項目）細項指標綜合計算後，列出各國世界競爭力之排名。

二、公務人力精簡問題

近五年行政機關公務人力呈精簡趨勢。除 2006 年，為因應地方幅員因素，增加各縣市

員額，致人力稍有增加，其餘年份均呈現負成長，詳如附表 2：

表 2 近五年（2002—2006）台灣公務人員人數一覽表

年度	類別	人 數 (人)	增減比率 (%)	備 註
2002 年		218,958	-0.80	1.銓敘部編印之銓敘統計年報。 2.本表資料不含公營事業、衛生醫療機構人員及公立學校教師。
2003 年		218,775	-0.08	
2004 年		217,418	-0.62	
2005 年		215,783	-0.35	
2006 年		216,422	+0.29	

由於人力精簡，因此，產生若干人力資源管理問題。例如組織結構由傳統金字塔理性官僚結構，型變為稜型組織結構，中階公務人員佔的比例最高約 54%，其次為基階公務人員佔 40%，其餘為高階公務人員。因為組織結構改變，又衍生出控制幅度（Span of Control）的問題，以往的命令鏈（Chain of Command）無法沿襲使用，勢必大量授權與授能，而牽動人力資源管理與發展（HRM & HRD）的基本議題。

另外，由於組織精簡，政府只能依著小而能（small but effective）的方向努力。但政府

政務只增不減，人力卻不能增加，所以，業務如何委託外包（outsourcing）或建立單一窗口的電子化政府，都是學者專家研究改進的熱門焦點課題。

三、女性公務人力增加問題

傳統社會「女主內，男主外」觀念泛行，但自 20 世紀中期後由於女性主義抬頭，男女平等觀念崛起，使得女性受教育機會增加，投入社會勞動力的意願與能力提升。台灣行政機關女性公務人員的增加情形也不例外。詳如附表 3：

表 3 近五年（2002—2006）台灣公務人員男女比例

年底別及性別	2002 年		2003 年		2004 年		2005 年		2006 年	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
人數	153175	65783	151843	66932	149340	68078	147206	68577	147070	69352
百分比	69.96	30.04	69.41	30.59	68.69	31.31	68.22	31.78	67.96	32.04

雖然台灣女性公務人員人數呈長期增加趨勢，但是在各官等所佔人數，並未與其增加比例相對呼應。依銓敘機關統計，官職等越高，女性人員所佔比例越低，例如簡任官等，以 2005 年的數字統計，男性佔其總人數的 8.97%，而女性僅佔其總人數的 2.43%。

在女性員工增加的狀況下，組織應力求提供一個平等健康的工作環境。但在職務上，有些價值觀念不易突破，其中就是男性沙文主義（chauvinism）以及與其相關的玻璃天花板（glass ceiling）的迷思（myth）。

所謂沙文主義，指的是某一種人（民族）自己認為比另一類人（民族）高尚的思想。把男性套上沙文主義，就是男人自認為比女人優越的思想，這些思想影響女性在職務上的發展，衍生出的玻璃天花板（glass ceiling）便是其中的一個現象。玻璃天花板是女性在職場發

展，尤其是在升遷上所遭遇到的一個無形的障礙（Dessler, 2005），這種障礙，基本上只是一種迷思（myth）而已。

此外，因女性公務人力的增加所衍生的家庭照顧如何與工作平衡問題、辦公室性騷擾與性侵害預防與處理問題，對於人力資源管理都會構成一個挑戰性的議題。

四、公務人力學歷提升問題

根據銓敘機關統計，台灣公務人員教育程度有普遍提升現象，此或因政府公

開競爭考試，使高素質人力得以加入政府部門服務，及鼓勵在職公餘進修所致，從表 3 中可以看出近十年公務人員大專以上程度已由佔總數的 58.9%，提高到 76.45%。詳見下表：

表 4 全體公務人員之教育程度統計 單位：%

年度別	總計	大專以上				高中（職）及以下
		小計	研究所	大學	專科	
1996 年	100	58.9	3.89	23.12	31.89	41.1
2006 年	100	76.45	10.13	31.62	34.71	23.55

公務人力學歷提升，可能引發人力資源管理的相關問題。美國人力資源管理學者佛蘭契（W. French）在 HRM 一書中曾引述某次受訪者選擇工作的傾向調查顯示學歷越高越想接受

挑戰性及自己感到興趣的工作；而學歷越低，則比較介意薪資的高低水平。以選擇接受挑戰性工作的意願而言，具有學士以上學位的人，會列為第一位的考慮，其他依序為專科者列第

三位，高中者列第四位，高中以下者列第十三位 (French, 1994)。

因此，隨著台灣公務人力學歷的提升，政府必須思考公務人力與擔任工作的「適才適所」的問題。1910 年代 F. W. Taylor 提倡科學管理運動，主張科學化系統化的管理，雖有其若干創見，但嗣後也留下被譏諷為非人性 (dehumanize)。此一現象，台灣行政機關不宜重蹈覆轍，應力求在工作指派 (assignment) 方面，認真思考工作擴大化 (job enlargement) 及工作豐富化 (job

enrichment) 課題。

五、公務人力多元價值問題

價值觀 (value) 是認為什麼是重要的，什麼是不重要的，什麼是應該做的，什麼是不應該做的基本想法 (Dessler, 2005)。因此，價值觀會影響一個組織工作優先及聚焦順序的排列，從而影響組織的整體績效。而不同的價值觀，常因生活背景或年齡層別不同而有不同。台灣行政機關各年齡層各有不同比例的公務人員存在，詳見附表 5：

表 5 台灣行政機關公務人員年齡結構 單位：歲；%

平均年齡 (歲)	年 齡 別					
	總計 (人)	18-30 歲	30-40 歲	40-50 歲	50-60 歲	60 歲以上
41.51	216,422	7.18	36.73	36.95	16.98	2.15

資料來源：2006 年銓敘統計年報。

由前表得知，行政機關各官等之公務人員各年齡層均有，亦即涵蓋各不同世代，因此，在行政機關內有不同的多元價值觀存在。根據社會學的觀點，近一百年的社會可分為六個世代，即擺盪世代、沉默世代、嬰兒潮世代、X 世代、Y 世代、E 世代等。但因擺盪世代、沉默世代多數退休，而 E 世代則尚未進入職場，因此，目前在公務行政機關的世代及其價值觀，歸納言之，包括 (陳

金貴，1998)：

- **嬰兒潮世代 (Baby Boomers)**：亦即 1946~1964 年出生之公務人員，具有奮鬥力的一代，占行政機關公務人員之五成九，且高階職位者有八成以上屬於此一世代。
- **X 世代 (Generation X)**：1965~1981 年出生 (25~41 歲)，充滿質疑、不安的一代，占行政機關公務人員之三成七，且有九成

九位居中低階職。

■Y 世代：1976~1994 年出生，占行政機關公務人員一成以下，有七成三位居低階職位。標榜自我，講求享受，跟著感覺走的台灣新生代。

對於以上不同年齡層不同價值觀的公務人力應如何平衡管理，是台灣公務人力管理與發展應予密切注意的課題。

六、成熟公務人力流失問題

公務人力的流失，包括裁員、辭職、退休等因素，其中又以退休居最大的因素。依台灣政府法令，公務人員退休包括自願退休及命令退休兩種，其中命令退休以年齡屆 65 歲為主要條件，至於自願退休條件，只要服務滿廿五年即可提出申請。而人力流失的主因在於自願退休的這個部分。

依據銓敘統計，近年來自願退休佔總退休人數的比例有逐漸攀升趨勢，在 1996 年僅佔 40.61%，而在 2006 年則增加至 88.95%。值得重視的是，這些自願退休人力平均年齡依近 3 年統計為 55 歲，此或與現行法令規定，55 歲退休有優惠退離（golden offering）有關。

按現行公務人員退休法第 5 條規定，公務人員於年滿 55 歲時得自願退休，並一次加發五個基數之一次退休金。上述規定本在

鼓勵無意繼續留在政府部門工作之公務人員，儘早離開轉至其他行業，立意原本甚佳。惟因現職人員退休後可以支領月退休俸，如另有工作，可另支一份薪水，收入優渥反造成優秀人力大量退離的反作用。

55 歲是人生職涯最成熟、最富經驗的階段，誠如孔子所言：「三十而立，四十而不惑，五十而知天命，六十而耳順，七十而從心所欲，不踰矩。」，本應負有傳承指導的責任，如大量離開政府機關，不惟人力流失，也代表組織知識及經驗的流失。任何的組織對這種成熟人力流失，可能引起組織知識及經驗的流失，衍生競爭優勢弱化的顧慮，都必須予以重視。

參、管理與發展策略

所謂策略（strategy）是針對一個組織內部環境的優勢（strength）與劣勢（weakness）進行檢討，並將外部環境可能帶來的機會（opportunity）與威脅（threat）加以平衡考慮而擬訂的計畫。為增加機會，避免威脅，針對以上所述台灣公務人力資源結構分析所發現的劣勢問題，台灣政府宜採取下列策略以為因應：

一、嚴謹考選慎擇精英：

美國學者 Jeffrey Pfeffer 認為組織應從

16 個層面去持續維持競爭優勢，其中一個方法就是用正確的方法謹慎挑選適當的員工。他指出，平均而言，一個夠條件的員工，他的生產力是另一個條件不足員工的二倍。此外，如果組織嚴謹考選，慎擇精英 (Selectivity in Recruiting)，也可以向應徵者顯示，他們加入一個精英組織，組織對其工作績效有很高的期望 (J. Pfeffer, 2000)。台灣政府面對人力精簡，各界要求公務人力雙效提升的壓力，必須在考選政策與方法上，審慎構思如何採取精兵主義充實公務人力資源。例如目前公務人員高普考試的信度 (Reliability) 與效度 (Validity) 是否具備高指標的功能，尤其是碩博士學歷應考的高考一、二級現行採取的筆試及集體面談的方式，可否擴充採取考選效度甚高之評鑑中心法 (Assessment Centers)，將案頭練習 (in-basket exercise)、簡報 (presentation)、管理遊戲 (management games)、性格心理測驗 (objective tests) 等參酌納入，應是考選機關值得參採之處。

二、系統思考掌握培訓策略

訓練與發展 (T&D，簡稱培訓) 是當今組織管理的一個重點。一般而言，培訓指的是組織透過計畫性的措施，促使員工學習與工作相關的職能，這些職能包括知識

(knowledge)、技術 (skills)、與能力或態度 (ability or attitude)，簡稱 KSAs。以往培訓目標在使受訓員工能夠充分掌握 KSAs 從而能夠應用在日常工作上，值得注意的是，現在的培訓重點，已逐漸轉移到如何創造工作知識與分享知識。也就是要透過培訓創造組織的智慧資產 (Intellectual Capital)，不僅使員工瞭解基本與高級層次的技術，還要要求員工密集應用知識、分享知識、創造知識，俾精緻產品或服務的品質 (Noe, et al., 2000)。因此，現代的培訓，除了在培訓機構學習外，更要落實在服務機關 (構) 的研習，換句話說，建立學習型組織 (learning organization) 是有其必要的。

台灣公務人力資源除了在源頭上要採嚴謹考選慎擇精英的政策外，對於現有的成員，應從系統的觀點 (system view) 採取高槓桿式的培訓策略 (High-leverage T&D Strategy)，除了加強現有培訓機構的培訓工作外，同時加強各主管機關落實推動學習型組織，塑造學習文化，運用 Internet 或組織內部的 extranet，鼓勵公務人員不斷研讀強化學習適應變革的能力，增進成員的 ASKs，進一步成為組織的智慧資產。此一方式，不僅不必花費鉅額的經費，而且可以收到較大的效益，落實培訓的實質成效。

三、打破迷思建構平等健康工作環境

玻璃天花板 (glass ceiling) 是一個不明顯且很難注意到的態度與偏見，這種態度與偏見阻礙了女性上班族與少數種族的升遷，特別是晉升到管理階層 (Werner & De Simone, 2006)。質言之，玻璃天花板是阻礙女性員工及少數種族職涯發展的迷思 (myth)。這種看不到卻讓人信其有的現象，在男女兩性平權與禁止種族歧視的民主國家，都應予以屏除。美國勞工部 (DOL) 因此建立玻璃天花板委員會 (Glass Ceiling Commission)，專責研究處理是類問題，以提升男女平等就業機會。

隨著女性上班族增加的趨勢，近幾年來台灣政府已陸續完成相關法律的立法，例如性侵害犯罪防治法 (1997)、家庭暴力防治法 (1998)、兩性工作平等法 (2002)、性別平等教育法 (2004)、性騷擾防治法 (2005) 外，更成立相對應之各種委員會，如家庭暴力及性侵害犯罪防治委員會、兩性工作平等委員會、性騷擾防治委員會等，從立法與執法兩方面，宣導兩性平權觀念，塑造平等健康工作環境，使女性上班族可以放心安心工作。行政機關除了遵照執行以上之法規外，對女性員工的培訓與升遷，在相關的法令，均無差異的規定。不過，根據行政

院人事行政局專案研究：「行政機關中高階女性公務人員培育升遷問題研究」一文中，指出女性公務人員普遍都認為男女在工作上仍未達到公平的境地，其中又以升遷最為明顯 (行政院人事行政局，2006)。此外，根據統計，台灣佔少數的原住民出任公務人員，雖僅有 6796 人 (銓敘部，2006)，其權益仍宜併予照顧。因此，未來台灣公務人力管理機關除應廣續建構平等健康的工作環境外，對於在本文論述的女性員工以及在少數原住民公務人員發生的玻璃天花板迷思，仍宜加強宣導予以破除，並採取相應措施，避免各官職等男女比例相差懸殊的現象，並兼顧原住民族在公務人員職涯發展的權益。

四、權能雙授變化工作內涵

著名的經濟學者亞當·史密斯 (Adam Smith) 及管理學家佛德烈·泰勒 (Frederick Taylor) 認為專業化與效率是有正面的係數關係，不過，到了 1900 年代的中期，他們的說法被認為是非人性化，因為專業化代表高度的重複性，有了重複性，工作的挑戰性與在工作中的學習成長的內涵將蕩然無存。因此，心理學家如賀茲伯格 (Frederick Herzberg) 就提出如何降低工作重複性的方法，而有工作擴大化 (job enlargement)、工作豐富化 (job enrichment)、工作輪調 (job

rotation) 的主張 (French, 1994)。

不管是顧名思義的工作輪調也好，或者是從水平上增加工作的項目與內涵的工作擴大化也好，或者是從垂直面增加工作的權責決策也好，都有助於紓解高學歷員工對工作變化性與學習的渴望。台灣公務人力的學歷已普遍提高，政府應從人力的選拔與培訓方面努力，使公務人力符合 Snell 等人的說法，達到易於整合的水平，也要加強工作變換，從授權 (delegation) 與授能 (empowerment) 兩方面著手，使公務人員有權做、有能做，才能滿足高學歷公務人員責任感、成就與成長感。

五、彈性管理多元價值

任何管理皆應針對事實問題，才能達到管理的目的，以往一成不變的常規管理，已難適應 21 世紀追求高度回應性 (responsiveness) 的需要，彈性管理的主張乃應運而生。公務人力資源的管理與發展也不能例外，組織內部既然有嬰兒潮世代、X 世代、Y 世代的並存，各世代員工的價值觀容有或多或少的差異，採取差異管理或彈性管理自有其必要，且符正義公平原則。

如就公務人力資源管理的待遇福利事項而言，彈性管理也稱為自助餐式的管理 (cafeteria management)，顧名思義，就是由

員工依其需要選擇自己的福利。台灣政府目前提供公務人員生活津貼方面的福利甚多，包括結婚補助、生育補助、喪葬補助、教育補助等。此類以事實發生為條件的津貼，係依傳統社會所謂「男有分，女有歸」的生活階段訂定，但是隨著新世代單身貴族 (single nobel)、頂客族 (DINK, Double Income No Kids) 等觀念的泛行，傳統觀念的生活軌道已被顛覆，造成是類津貼的補助，無異是天空大餅，永遠難得。應許其在一定的福利總額下，依其需要自由選定享受福利。此僅為彈性管理之一例。其他在公務人力管理的領域上，也有其可應用之處。

六、應用知識管理留住組織知識

1991 年日人野中郁次郎 (Iknjiro Nonaka) 在所著「知識創造的企業」(The Knowledge · Creating Company) 一書中，首先提出知識管理 (Knowledge Management, KM) 及相關的概念，引起管理界對 KM 的重視，尤其是對顯隱性知識的創造、迴旋、傳播，融入新技術與新產品之中，有了全新的看法 (張玉文譯，2000)。

依 Nonaka 的說法，所有知識都可依其複雜度分為外顯知識及內隱知識。前者為可以用正式語言來表現，很容易彼此傳遞的知識。相反的，內隱知識則是深埋在個人經驗

中的個人知識，包括個人信念、個人觀點、直覺及價值觀等無形因素。從組織離走的員工，所帶走的就是屬於其個人經驗的內隱知識，可能會造成組織很大的影響甚至傷害。

例如美國 NASA 計畫於 2010 年代重登月球，惟所需相關知識，隨著 1969 年阿波羅登陸月球計畫工程師及行政人員的退休而流失，現今只得從頭做起 (J. J. Salopek, 2005)。

因此，台灣政府針對大批富工作經驗的人員因辦理自願退休而離開公職，宜儘速推動知識管理，成立知識社群，辦理密集式的離職訪談 (exit interview)，建立專家黃頁 (Yellow Page) 及知識地圖 (Knowledge Map)，並建立知識庫 (Knowledge Bank)，促成知識創新、傳播、應用的積極循環，才能有助提升競爭優勢。

肆、結語

管理是無邊界的，各個不同組織的管理，固有其優缺點，但都值得參考借鏡。人力資源管理與發展也不例外，不論是在理論、政策、作業流程或實務運作方面，雖然各個組織有其不同的特色，也各有其著眼之處，但基本的原理原則，則是相同的。台灣歷經數十年的政經發展，隨著相因應的公務

人力管理發展策略，應堪為他山之石，值得作為兩岸強化行政管理提升組織競爭優勢一個重要的參考。

參考書目

- 行政院人事行政局委託研究 (2005)。行政機關中高階女性公務人員培育陞遷問題之研究。計畫主持人蔡秀涓、黃煥榮。
- 李嵩賢 (2006)。公務機關對知識管理的實踐—國家文官培訓所經驗的分享。考銓季刊，48，77-98。
- 李嵩賢 (2006)。國家文官人力資源發展策略之探討：培訓需求實証分析。國家精英，2(3)，61-77。
- 李嵩賢 (2005)。我國公務人力培訓機構應用評鑑中心法之研究。考銓季刊，44，125-150。
- 陳秀玲譯 (2001)。知識管理。台北：遠流。
- 張玉文譯 (2000)。知識管理—哈佛商業評論精選。台北：天下文化。
- 陳金貴 (1998)。公務人員世代差異管理的探討。公務人員月刊，19，10-19。
- 銓敘部編印 (2006)。銓敘統計年報。
- Dessler, G.(2005). *Human Resource Management* (10th ed.). Prentice Hall Intern-

ational, Inc.

French,(1994). *Human Resource Management* (3rd ed.). Houghton Mifflin Company.

Pfeffer, Jeffrey(2000), Producing Sustainable Competitive Advantage through the Effective Management of People. In R. A. Noe, J. R. Hollenbeck, B. Gerhart, & P. M. Wright, *Readings in Human Resource Management: Gaining a Competitive Advantage* (3rd ed.). McGraw-Hill Publishing.

Noe, R. A., et al.,(2000). *Human Resource Management*, (3rd ed.). McGraw Hill Publishing.

Salopek, Jennifer J. (2005). *The New Brain Drain*, T&D magazine.

Werner, J. M., & De Simone, R. L.(2006). *Human Resource Development* (4th ed.). Thomson South-Western.

行政人員界定公眾利益途徑之探討



顧慕晴*

摘 要

公眾利益雖為公共行政所追求的最重要目標之一，然其含義卻至為模糊，眾說紛紜，是一充滿問題的概念。在現今社會中，行政人員在公眾利益的界定與實踐上，承擔舉足輕重的角色，故其公眾利益的認知，影響著公眾利益的面貌。本文除了分析行政人員在公眾利益界定上之重要性與所產生的問題外，還從實質途徑、過程途徑與主觀途徑三觀點認知公眾利益，以作為行政人員界定公眾利益時的參考。

關鍵詞：行政人員、公眾利益

* 台北大學公共行政暨政策學系教授

A Study of the Approaches Public Administrators Defining Public Interest

Guh Muh-Chyng

Abstract

Public interest, no doubt, is the most important goal and concept in Public Administration. However, its definition is still quite vague now. So, it is clearly a problematic concept. Most people in modern society confirm public administrators are the number one definers and executers for public interest. Three different approaches, content approach, process approach and subjective approach, are mentioned in this article to help public administrators to define public interest. Content approach emphasizes to ascertain the real substance of public interest. Process approach intends to set the necessary processes to define public interest. Subjective approach centre on the inner world of public administrators when they define public interest. The relationships of these three approaches are mutually supportive in stead of mutually exclusive.

Keywords : public administrators 、 public interest

壹、前言

民主政治中，持續政府運作的行政人員乃公眾代理人 (public agents)，亦即其代表民眾，且使用民眾所授予之權威與金錢，規劃與執行公眾事務，完成民眾之託付。故其行事合法、合理的基本判準，即在於是否合乎公眾利益。此正如行政學者 David H. Rosenbloom 的看法，公共行政 (public administration) 與私人行政 (private administration) 的重大差異之一，即是公共行政在於追求一「較高目標」(a higher purpose)，也就是公眾利益 (public interest)。(2005 : 7) Federick Mosher 亦言：公共行政的最核心問題為必須確保行政人員代表公眾利益 (1981)，唯有如此，方能避免行政人員於行政之時以其自我、派系或機關的偏狹利益為決策標準。又依據行政學者 Nicholas Henry 的觀點，認為公務人員於行政過程中須隨時自問何謂公眾利益 (1995 : 400)。Richard M. Merelman 更認為公眾利益屬一後設符號 (meta symbol)，其為許多較低層次之政治符號合理化及存在的基礎 (1966 : 548—561)。因之，公眾利益的目標在公共行政上的重要性完全顯露。此外，於實際的行政運作中，無論是公務員的

誓詞、相關法律條文或公務員倫理守則以及最高政治人物的訓詞中，都在在要求行政人員行為須合於公眾利益。然而，此一學界、政界、行政界與民眾最經常使用的符號，也是政治和行政活動中最重要的規範指引，至今卻仍為一充滿問題的概念 (problematic concept) (Cooper : 69)，未能衍生出一眾所接受的定義與明確具體的決策標準 (McEachern Al-Araved : 439-453 ; Mitnick : 5-28 ; Ingraham & Ban : 152-160)。行政人員於使用此一概念之時，往往必須非常苦惱的面對一連串差異懸殊的定義，但何種意義是真正的公眾利益，又實難加以確定。由於定義的模糊，導致公眾利益於政策制定與執行上的功用，引人質疑。此正如 David Braybrook 所體認的，公眾利益涵義太複雜、太模糊了，以致無法指引出適當的政策，其效用亦非常曖昧不明。其言：

「公眾利益」並不是公共政策與行政的最高目標。政府在倫理上所要做的事，亦與公眾利益無關。雖然公眾利益是政府與人民偶而的考量對象，但絕非公共政策中的共識基礎；更非公共政策-而且永遠不是-的目標。吾人不必奢望其能指引出適合之政策；亦不必指望其能解決事實問題。(1962 : 129)

由於公眾利益雖為公共行政所追求的最重要目標之一，然其含義為何，卻至為模糊，眾說紛紜。而在現今社會中，行政人員已是公共事務推動的最重要角色，其無論在政策制定與執行的過程中，必然會觸及公眾利益，必須對之做一嚴肅審慎的思考及界定。因之，本文不揣淺陋，欲對公眾利益的界定，做一探討，以作為行政人員思考此問題時的參考。

貳、行政人員對公眾利益的界定地位重要

行政人員是否在公眾利益的界定上，扮演一定之角色，人們有不同的看法。傳統的三權分立觀點，認為立法部門的國會議員已能充分反映民意，行政人員的角色，只是中立的執行者，其只須忠實的依據立法部門所制定的法律與政策，加以奉行即可。因之，在公眾利益的界定上，毫無角色。然而，就整體社會的發展，行政人員在公眾利益界定上實有其特殊的重要性。事實上，已遠遠超過國會議員與民眾。1936年 Pendleton Herring 在其出版之「公共行政與公眾利益」(Public Administration and Public Interest)一書中，指出美國國會已受特殊利益(special interest)所包圍，無法完成羅斯福

總統建立積極國家的目標。而唯一能抗拒國會偏狹、自我考量之規則的力量，就屬有能力的、具回應性的行政機關；他並且要求重整行政的力量，以有效對抗迫使國會特殊利益化的各種強勢團體與人士(1936:5)。對於行政的重整，他認為極需要公眾利益之概念作為堅強的規範基礎，以導引官僚們的行為。1980年代的黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)亦認為民意並不能全然由民選公職人員代表。事實上，行政人員比民意代表、民選首長更具代表性，因為行政人員在組成份子的結構上，與一般民眾更為相似，因而使行政人員在政策的制定與執行過程中的思考，是與民眾更為接近。(余致力:12)行政人員在公眾利益的界定上重要性的提升，主要可歸納如下原因：

一、專業能力與資訊的大幅擴增。現代行政機關和人員職能、權力不斷擴張，最根本的因素是其所擁有之專業知識與資訊。蓋現代社會問題複雜多變，非靠高度專業知識無法解決。是故，行政官僚權力不斷擴大。行政人員所擴大的權力，依據 Francis E. Rouke 的看法，包含了政策建議權(policy recommendation)、貫徹執行權和自由裁量權(discretion)(1976:2; 林鍾沂，

1991 : 64-66)。所以，Anthony Downs 認為官僚在公眾利益界定上，承擔了領導的功能 (a leadership function)。由於行政人員較之一般人民，可說是位居專家地位，故能以較有利之位置，判定出較佳之政策和政策的後果；不僅如此，行政人員還要扮演更積極的角色，即其應發展出真知灼見，有別於流俗的看法；且發現民眾觀點有誤之時，不可坐視不管，而是要以證據的顯現與說服的方式，取信於民 (1962 : 4 , 9 , 16-17)。Goodsell 則指出行政人員因具備高度專業知識，乃成為界定公眾利益的首要參與者，影響力並超越立法、司法部門 (1990 : 107)。

二、行政機關的優勢地位與力量。意指行政機關以其管理眾人之事的法定地位與公權力，致使在公眾利益界定上居重要地位。如 Flathman 認為行政人員基於管理眾人事務的職責，在公眾利益的界定上，居關鍵性角色。因其可透過機關之力量，積極收集與評估各種資訊，以擴大相關人士的參與，形成更廣泛的共同基礎，產生更適當的判斷 (1966 : 48)。行政機關可透過溝通與對談，明白顯示對公眾的最佳決策，或是籲請人

們放棄個人私益，以追求能和其他人共享之利益 (Downs , 1962 : 16--17 ; Barry , 1965 : 191-192)。

參、行政人員界定公眾利益時所生之問題

雖然，行政人員在公眾利益的界定上占舉足輕重之地位，但是下列數項因素影響其對公眾利益涵義的瞭解，甚至是無視公眾利益的存在。其一，行政人員的背景差異。行政人員生長背景、社會階層、教育訓練，乃至於服務機關的差異，影響其對公眾利益涵義之瞭解，甚至造成誤解。其二，行政人員於界定公眾利益時，偏向強勢團體之利益。其三，行政人員私利的作祟。

首先就行政人員的背景差異論之。背景差異包括：

- 1、社會階層。一般而言，公務人員尤其是高層且具政治影響力的公務人員，並不是來自所有的社會階層。他們多半來自中上社會階層。社會階層的背景相當影響人們的欲望、需求、價值觀、行為規範、世界觀及對問題的認知等。政治社會學者 Seymour Lipset 嘗言：政府官僚的行為是依隨社會背景與利益的不同而產生變化 (1952 : 230)。因此之故，公

務人員是男是女、是何族群，是何社會階層，絕非中立的力量，因為它們會大幅且深遠的影響行政人員的公眾利益觀點。

2、專業化訓練。由於不同領域的公務人員所受之專業教育不同，往往決定了其對公眾利益的看法。他們總認為自我的觀點是重要的、正確的，而他人的是不重要的或錯誤的。專業化訓練也塑造了固定的思考方式，使行政人員無法瞭解其他類別人員的觀點或承認其他觀點的重要性。例如，長期接觸某一類別服務對象的公務人員，往往就將此服務對象視為民眾的最重要代表或民眾的整體。專業化訓練的確會影響人們的觀點。例如 Anthony Downs 認為官僚會發展出官僚意識形態 (bureau ideology)，以吹捧自我之能力。官僚意識形態為：

- (1) 官僚有意地強調其活動的正面效果而忽略負面成本；
- (2) 指出行政機關服務的擴展是可欲的，而行政措施的減少是荒謬的；
- (3) 強調行政機關是為社會整體民眾提供利益而非特定團體；
- (4) 凸顯行政機關的現階段績效；
- (5) 強調行政機關的成就與未來之潛能，

忽視可能的失敗和力猶未逮之處。
(1967 : 279)

此種官僚意識形態會自然而然為其他官僚所接受，因為公務人員基於職位安穩與升遷之考量，是相當忠於所在之機關 (Anthony Downs, 1967 : 276)。

3、行政人員與服務團體 (clientele group) 或選民 (constituency) 的密切關係。因許多勢力龐大之社會團體尋求設置能夠代表或增進其利益之行政機關，而這些行政機關一旦建立，便對此類社會團體強烈的偏袒，甚至成為其俘虜。職是之故，這些行政機關時常將服務團體的偏狹利益誤認為公眾利益。

其二，行政人員對於公眾利益界定，理想上，行政機關須對整體民眾加以回應，但何謂民眾？值得深思。民眾是一模糊且未經組合的群眾，其中包含了許多意見、觀點不同的團體。他們的需求往往不一。政治學者認為行政機關不應只對已出過聲音之團體的利益加以回應，亦要對在決策過程中未出過聲音的團體的利益作一比較 (Leiserson & Marx, 1959 : 46)。但事實上，行政機關往往只對利益較狹隘、組織力量較大、組織整合力較強或抗議聲音動作較大之團體有較高的回應。此之謂：會吵的小孩有糖吃。例如，

美國農業部對富農的回應程度較高。這種對少數團體過於回應的情況，導致行政機關於決策之際，無視大眾的偏好與需求。準此，行政機關於回應性上極可能產生兩種弊端：一為對大眾之需求的回應程度不足；二為對少數團體的回應程度又過高。

究之於實際，要求行政機關回應一盤散沙、毫無結構的大眾利益是極困難的。因為對散漫之組織高度回應，常會引致行政機關的挫敗。因組織鬆散的團體不易產生強大的支持力量。相對之下，卻極易造成利益較狹隘、組織力量較大且組織整合力較強團體的強烈抗拒。因之，在此種情況下，若非強有力政治領袖施以援手，堅強支持，否則就必須妥協退讓。故政治領袖的強力支持，是行政機關能夠回應無組織之大眾利益的基本憑藉。

其三，行政人員私利的作祟。現代政府中行政人員擁有龐大的權力，是不可否認的事實。就民眾的角度而言，並不懼怕行政機關擁有龐大權威，祇要行政人員正直地、公正地以公權力謀取公眾利益即可。民眾所畏懼的是，行政人員拿著權力，卻謀取個人私利、派系私利、機關私利；甚或濫權，傷害民眾福祉。是故，行政人員操持偌大權力，而其實際所為，就變得非常重要了。Herbert

A. Simon 曾指出決策 (decision-making) 在行政過程中的重要性，但他也認為行政人員於決策過程中，並非完全以理性 (rationality) 與效率 (efficiency) 為基礎。事實上，社會與心理因素亦占有重要角色。Harold. D. Lasswell 和 Chester I. Barnard 均有類似看法 (1930 ; 1938)，這種看法意味著行政人員往往以感覺 (feeling)、情緒 (emotion) 為決策基礎，而此一基礎是極有問題的，甚至是不合倫理的。

早期學者點出了行政人員實際運用權力的可能偏差，而後來的學者更強烈指出此種憂慮。Paul H. Appleby 指出在實際的行政過程中，行政人員的良知與官僚組織的層級節制，常處於緊張狀態之中 (1952 : 38)；Norton Long 則提出官僚組織的生存理論 (survive thesis)，即行政機關決策時，是以機關的生存為首要目標 (1962)。Gordon Tullock 認為行政機關是以操持其預算、編制大權之政客的觀點為鵠的，而非公眾利益。行政人員重視公眾利益祇是偶然的考量 (incidental consideration) (1965 : 76)。

由於行政人員在界定公眾利益時，角色吃重，民眾無不期望其是一公正的界定者。然而，行政人員亦是一具有私利的個體，在識見上亦有其盲點，本文爰提出公眾利益界

定的三類的主要思考，作為行政人員認定公眾利益時的參考。

肆、公眾利益界定的實質途徑

本文所提出之公眾利益界定的三類的主要思考，一為實質面向的思考，此是企圖對公眾利益的實質含義有所掌握。另一為過程面向思考，此是欲對如何界定公眾利益的過程有所要求，亦即在界定公眾利益時，必須合乎某些過程上的要件，若不符過程要件，即使在實質含意上有所獲得，亦不能算是真正的公眾利益。第三類為主觀面要求，此是對行政人員在界定公眾利益時，應有之內心態度，即行政人員須不應妄自菲薄，僅將自己視為中立的機器，放棄對公眾利益界定的參與責任；亦不應畏懼強權、甘受利誘或瞻徇私情，不敢對公眾利益有所堅持。這三類的努力並非是互斥的，而是互補的；而且也無法截然劃分，三者的區分，僅具有分析上（analytically）之意義。學者們對這三類探討方式，固然有所側重，但並非單採其一，而是往往兼顧三者。

政治學者 Charles T. Goodsell 強調公眾利益可導引出一連串政治與行政的基本價值前提。公眾利益則可樹立：合法--道德（legality-morality）、政治回應（political

responsiveness）、政治共識（political consensus）、考量邏輯（concern for logical）、考量後果（concern for effects）和議程知覺（agenda awareness）等基本價值前提。由此六項基本價值前提，大致可勾勒出公眾利益的實質內涵與界定的過程要求。其中，合法--道德、政治共識、考量邏輯、考量後果四項較屬公眾利益的實質含意。

合法--道德意味著公眾利益的最低共識（minimal consensus）即在遵守憲法、法律和某些道德標準，如誠實、正直等。因之，以此觀點視之，凡是合法的（lawful）、倫理的（moral），基本上是"好"的；而欺騙、偷竊、藐視法庭、違反法律是不合乎公眾利益的。

政治共識意指愈能涵蓋愈多人的利益，愈能被稱為公眾利益。社會中各種人士、團體之利益，在公眾利益的稱號下，須相互妥協與契合。任何一待通過之法案，涵蓋愈多數的觀點，通過的可能性愈大。因此，參與政策制定的團體必須祛除狹隘的自我觀點，擴大眼界，和其他團體觀點妥協、融合，建立一觀點的共同基礎（common ground），則易形成共識，形成聯盟，有助法案的通過。

考量邏輯意指行政機關所倡導的政策，必須與公眾利益間有邏輯的關聯性。行政機

關常為政策推行的順利，宣稱其倡導的政策或措施，將可達成公眾利益內的某些規範性價值。而行政機關對社會、民眾的責任之一，就是要確認其所倡導的政策與規範性價值之間的邏輯關聯性。行政機關須避免其政策有公眾利益的外表，卻在邏輯上無法達成公眾利益。具體而言，考量邏輯包含下列意含：1、此規範性價值須具有某種程度的清晰，2、行政機關所倡導的政策要能達成規範性價值，3、行政機關所倡導的政策本身是合理的與一致的。

考量後果意味合乎公眾利益，即考量政策實施後，各界的人士與團體所受到的後果與衝擊；並儘可能的使每一方面均受惠。後果考量包括時間上的長遠效果考量（long-term consideration）；亦包括廣度（comprehensiveness）的考量，亦即儘量將受影響的人們所受之衝擊納入考慮。中國古代官箴中，亦有類似的要求。自宋代以來，中國為觀之箴言為清、慎、勤三字。其中的「慎」字，即是注重後果之意。對於「慎」，官箴書籍提出「堂上一點硃，民間千滴血」的訓示。蓋官於大堂上做成決策，用毛筆將紅色墨水一滴，點在公文書上，完成決策。若是思考不夠周密，民間的老百姓將會承受苦難，流下比一滴紅墨水不知多多

少倍的紅色血液。這句話在於告誡決策者當謹慎周密，不可貿然行事。

行政學者 Michael Harmon 亦曾提出公眾利益的八項標準：公民權利（rights of citizens）、倫理和道德標準（ethical and moral standard）、民主過程（democratic process）、專業知識（professional knowledge）、非預期的後果（unanticipated consequences）、共同利益（common interest）、輿論（public opinion）、公開（openness）。其中較與公眾利益實質含意相關者為公民權利、倫理和道德標準、專業知識、非預期的後果及共同利益五項，現敘述如下：

- 一、公民權利（rights of citizens）：是否公民的各項權利均已考量？新的政策是否會傷害民眾權利？
- 二、倫理和道德標準（ethical and moral standard）：新的政策與措施攤開在陽光下，是否能禁得起民眾倫理與道德正直的考驗？
- 三、專業知識（professional knowledge）：機關的建議，是否一秉專業良知，考量了專業意見？是否在政策與公眾利益之間建立了執行上的邏輯關係？
- 四、非預期的後果（unanticipated consequences）：

quences)：對於政策所產生的各種後果，是否均已思慮過？長期後果的分析是否足夠？長期與短期利弊得失如何調和、並處？

五、共同利益 (common interest)：機關的建議是否超越特殊利益？以及是否考量過大多數人利益？

政治學者 Martin Meyerson 和 Edward C. Banfield 則從公共支出的角度分析公眾利益。根據他們的研究，能以公共預算支出的政策，主要在於追逐下列的利益：一、整體的利益 (organismic interest)，二、社區利益 (communalistic interest)，三、個人利益 (individualistic interest)。凡是符合這三種利益的行政活動，被視為公眾利益，以公共預算加以支出。整體利益為對政治系統、國家社會生存有益之利益，其無法化約至個人身上，為專屬國家社會者。例如維繫處理公共事務之政府的存在、建立法律秩序之存在，對一個國家或社會是必需的。因為人類是營群居生活，必然居住於社會與政治系統之中；而人類亦必須依賴政府與法律解決其獨力無法完成之公共事務，故整體利益構成公眾利益。

社區利益，可化約至個人身上，為政治社區中每一成員一致需要者，毫無例外。例

如，健康的身體、便捷的交通與良好之教育，是每一個人所亟求的。因之，如何提升醫療保險，興建公路與改善教育的品質，遂為政府的施政要項之一。

個人利益為政治社區內少數人所享有之利益，其是透過政治運作過程（如法律、行政規章之制定）使其成為公眾利益。個人利益又分為 1、功利主義型利益 (utilitarian interest)：即政治社區中多數人主張之利益；2、準功利主義型利益 (quasi-utilitarian interest)：為少數人所享受之利益，但政府有鑑於其能衍生出許多其他利益，遂將之視為公眾利益。例如，政府透過「獎勵投資條例」對企業家提供免除或降低租稅的優惠措施，讓其能享受免稅的好處。政府之所以減免這些「大戶」的稅負，是為了能讓企業家易於累積資本，作更大的投資；而投資增加了，經濟自然繁榮；經濟繁榮了，就業機會增多；就業機會增多，人民的所得自然提高。所以，由減免企業家稅負可衍生出一連串的其他利益，故政府將之視為公眾利益。3、準個人利益 (quasi-individualistic)：此為真正少數人所享有之利益，乃政府基於某些價值規範 (norm) 的考量而給予，如基於社會正義 (social justice)，提供貧窮學童免費營養午餐 (1955：323-324)。

由 Goodsell、Harmon、Meyerson 和 Banfield 的界定，吾人可知：1、凡愈合乎廣泛人群的利益，則愈屬公眾利益。這亦即是 Dwight Waldo 所言：要能包括愈多的人群（more inclusive populations）愈能稱為公共道德（public morality）或公眾利益；而不道德（immorality）則祇是考慮一小群人們的利益，如自我、家族、派系等（1974：269 – 270）。2、必須合乎法律，合於倫理道德，合於專業，並考量執行的邏輯與執行的後果。

伍、公眾利益界定的過程途徑

1969 年 Michael Harmon 提出了界定公眾利益的個別（individualistic）、描述（descriptive）、程序（procedural）和動態（dynamic）的方式。個別的方式認為公眾利益乃許許多多個人之個別目標所匯聚而成；描述的方式意指公眾利益為實際的政治過程的結果；程序的著重形成公眾利益的程序；動態的認為公眾利益隨時間、情境等動態因素而有不同，故變動不羈。因之，在 Harmon 眼中，公眾利益乃政治系統內個人與團體間政治活動的持續不斷變遷的結果（the public interest is the continually changing outcome of political activity among individuals

and groups within a democratic political system）（1969：483-491）。

Jong S. Jun 認為公眾利益的界定須透過社會過程（social process）完成。他並認為公眾利益的體現，是透過行政人員對無數行動過程（course of action）加以抉擇所完成的。這是一極為複雜的過程，每每有許多不同觀點的團體競逐其間，向行政人員傳達著相左之訊息，而如何在這治絲愈棼的情境中，掌握公眾利益，最重要之步驟即發展出一適當的過程，以制定決策。而此適當的過程，最重要的是要確保行政人員，能透過社會互動和對話過程，留意更多的利益和觀點。對於行政人員與民眾之間的溝通，Jun 強調雙方的平等地位。因為唯有如此，彼此的真正聲音方能呈現。（1986：261；265）。行政學者 Ralph Hummel 曾批判行政人員與民眾之間溝通所持之差等地位，這是行政人員界定公眾利益實須極力避免的。他認為官僚往往使用權力語言，他們有權力不去聽取民眾說什麼，但民眾必須聽他們說。（Hummel：16；史美強：25）

前述 Goodsell 在公眾利益的界定上，亦提出政治回應性與議程知覺的過程要求。政治回應性乃行政人員於界定公眾利益時，必須保持開放的態度，不斷聽取外界的輿論觀

點；而且為了兼容並蓄更多不同人士與團體的需求，行政人員不僅須考量多數人之利益，亦要顧及少數人之權益；行政人員並且須讓公眾利益的內涵彈性化，隨時可包含更多意見。議程知覺效果是指社會中不清晰、弱小的利益訴求，或是某些被忽略的聲音，能被涵納至溝通對談的過程與政策議程中。此一效果提醒行政人員，在公共論辯過程中，極可能有某些弱小的、鬆散的、缺乏運作技巧之團體的觀點未被顯示出來，因此，公共論證的議程（agenda）是持續開放與未完成的（Goodsell, 1990：102—111）Terry Cooper 亦認為在現今多元社會中，行政人員所面對的是各種風俗習慣、思想觀念、社會資源差異極大的民眾，行政人員必須以多元社會的調處者（manager of multiplicity）自居，多照顧弱勢團體的利益，多體會弱勢團體的觀點，強調公正（equity）的重要性高於公平（equality），要能補貼或降低弱勢團體的參與成本（cost of participation）與消費成本（cost of consumption）。

Harmon 認為公眾利益界定在過程上應具備民主過程、輿論以及公開的要求。一、民主過程指涉與政策相關的各種聲音是否都已聽到？行政人員是否已盡力找尋各種相關聲音進入政治對談中？民眾的參與是否有

效？二、輿論意指行政人員是否已考量在媒體、公聽會中所反映的輿論看法？三、公開意味著政策制定的協商與決策過程中所使用的背景資訊和專業意見，是否經過仔細察看？是否在官方程序、機密性和官樣文章下，遭到隱瞞？（1986：263）

由以上四位學者的論點，公眾利益的界定必然是一極為複雜的程序。在程序上要以平等的地位隨時隨處與更多人士、團體對話及溝通，並聽取、吸納其觀點，尤其是弱勢團體聲音不清晰、弱小的訴求；行政人員對公眾利益進行決策的資訊均予以呈現並仔細檢視。

陸、公眾利益界定的主觀途徑

由於在現代社會中，行政人員具備了不可或缺的專業知識、充分的資訊以及逐漸增長的公權力，使界定公眾利益成為其日常行政工作中極為重要的一環，也使其承擔著界定公眾利益的舉足輕重角色。畢竟公眾利益的界定，由觀念轉化為文字，由文字轉化為行動的決策，很大一部分是由行政人員做成。因之，行政人員在內心中對公眾利益的態度，影響著公眾利益的界定。於是，亦有某些行政學者提出公眾利益界定的主觀途徑，以為彌補實質與過程途徑的不足。

學者 Walter Lippman 曾言：「公眾利益是當行政人員在看得非常清楚、深思熟慮、不偏不倚與仁慈的情況下，所做的決定。」（Held：205）換言之，Lippman 強調公眾利益界定時行政人員的心理狀態，必須是處於看得非常清楚、深思熟慮、不偏不倚與仁慈的情境下。吾人依據 Lippman 觀點加以闡釋，行政人員的心理狀態如何能看得非常清楚、深思熟慮、不偏不倚與仁慈，一方面，行政人員不可侷限自我角色，僅視自我為無生命的機器，完全聽命於法規或長官命令，放棄對公眾利益界定的參與責任。二方面，行政人員需要開放內心世界，聽取與吸納更多的觀點，獲致更廣泛的觀點；三方面，須表現出內心的真誠，絕非虛應敷衍，大作表面；亦非有意操控訊息，引導輿論方向；四方面，則是行政人員界定公眾利益時，應有所堅持，不可因為受到威脅、利誘、人情或些微浮言，而有所動搖，以致傷害整體利益之思考。五方面，要勇於改錯。此即當公務人員於公眾利益界定的過程中，如有所失漏、偏差時，應迅速改正彌補，不可漠視、逃避或掩飾。

首先，就行政人員角色的認定而言，其不可劃地自限，將自我物化、矮化，視自己為無靈魂、無價值觀的中立機器，其須成為

獨立思考判斷的個體，以公眾利益、自我良心、專業知識等檢視法規或長官命令，當其發現法規或命令有誤之時，須嚴正的提出不同意見。第二次世界大戰後，紐倫堡大審（Nuremberg Trail）中的德國戰犯，就以此種將自我物化、矮化為龐大德國軍事機器中的一個螺絲丁，無自由意志，唯長官命令是從的觀點，為自我屠殺猶太人推卸責任。歷史中太多的錯誤，往往是因當事者貶抑或不敢實踐自我觀點而發生。假若，當事者不是如此唯命是從，多一分自我的良心、多一分公民責任、多一分專業的堅持，也許問題不至於那麼惡化。

就開放內心世界而言，行政學者 Dwight Waldo 就曾認為，公眾利益概念的作用，是使行政人員在心中隨時提供一個大問號（question mark），以便自問是否所有相關利益都已考量？是否超越自我、家族、派系私利的更廣泛利益已納入思考？（1974：267）換句話說，公眾利益提醒行政人員於決策時，應儘量擴大觀點的範圍（range of viewpoints），傾聽和自己意見相左人士的看法；行政人員亦要重視不曾介入參與過程人士的觀點，以及推斷政策對他們的影響。此即 Michael Walzer 所強調的「整體意識」（a sense of wholeness），以超越偏狹的個人意

識。

行政倫理學者 Terry L. Cooper 則提出「一絲不安」(to feel a little uneasy) 與「防禦之情節」(rehearsal of defenses) 的論點。他以為行政人員雖然已經經過長期審慎的思考何謂公眾利益，但對於是否已聽取與考量了各方面意見，仍然感到一絲的不安，唯恐有所遺漏。他認為這是公眾利益的實際功能。(1998 : 77) 防禦情節意指行政人員必須預想，一旦其做成公眾利益的決定後，即必須攤在陽光下，呈現在眾人面前，接受批判。行政人員須自問：「我要如何防禦此方案，是否一定要如此做？我是否能拿出充分的理由，說服他人？」(1998 : 23) 這種檢視在於證明所選之方案是有理的，以及評估每一方案是否合乎專業規範、政治規範、倫理道德等。Harlan Cleveland 亦倡導類似的思考，建議行政人員在採取任何行動之前，自問下列問題：「此一行動在公眾的檢視下，是否能站得住腳？它是否仍然是我認為應該要作的嗎？以及我該如何作？」(1972 : 104) 某些倫理學者稱此過程為「公眾性的檢測」(the test of publicity)、「六十分鐘檢測」(sixty minutes test) 或「紐約時報檢測」(New York Times test)。(Cooper , 1998 : 26)

三就真誠言之，行政人員在界定公眾利益的過程中，很重要的要出於真誠，絕非虛應故事或有意操控。真誠為界定公眾利益時，應發自內心的誠懇，傾聽各方意見，認真思考；並就所知的事實真相善意的表達，而非有意的操縱、誤導與愚弄。在此前提下，行政人員須避免說謊，須向民眾、民意代表與長官提供正確訊息，尊重他人觀點與對自我看法的懷疑與挑戰。(林鍾沂：206；Warwick：119-121)

四就有所堅持的部份而言。行政人員在界定公眾利益時，須依據法令規章、正當事理公平、公開的認定，並有所堅持，不因人情因素、關說因素、利誘、威嚇或為討好特定人士而違背法令、徇私或虛應故事。有所堅持是建立在定見、自信與任怨之上。定見為行政人員依據相關法令、事實情勢以及和各種人士團體溝通對話，從各種不同角度審慎思考判斷後，所得之主見。在形成定見之時，尤其要「平心」。平心為行政人員於執行公務時，積極上，須依據事理，虛心分析探討；消極上，須去除先入為主的成見。確立主見後，行政人員即不輕易受到他人的浮言、上司或民意代表的不當壓力或人情關說而迷惑動搖，一切本於自信；即使遭到他人怨恨、詆毀、醜化，亦不為所動；此為任

怨。因為，在多元社會中，任何行政工作絕對無法讓所有民眾滿意，少數不滿者自然攻訐毀謗。若行政人員就此輕易更改立場，反失立場，令更多民眾不滿。相對之下，行政人員所作所為若合於公眾利益，受到民眾或上司贊賞，亦不必過分高興，因為一切皆是秉於定見所應做的。即使不受到贊賞，亦是會如此做。當然，行政人員於定見產生後，當有所堅持，但亦絕非是僵硬封閉，自以為是，仍須不斷的「自我反省」，不斷的捫心自問：是否已正確瞭解所要處理問題的性質；是否在相關資訊的選取與使用上，甚為恰當、可靠與作過審慎評估；是否所堅持的價值，真正能帶給民眾實利；價值、政策方案與問題解決之間的聯結是否合理與具說服力。(林鍾沂：206；Warwick：117-119)五方面，尤其是行政人員於界定公眾利益時，發現自我有所不足、偏差時，要能勇於承認與改過，不可因面子問題或懲罰問題而居心回護。

吾人對行政人員界定公眾利益時主觀途徑的強調，即是對行政人員在現代社會中所扮演的角色，有高度的期待。我們期待行政人員如黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)學者所主張的，行政人員應扮演賢明少數的角色，常任文官要做到眾人皆醉我獨醒，不可

人云亦云，要能做到「自反而縮，雖千萬人吾往也」。常任文官要扮演「賢明的少數」(judicious few)，而不是隨波逐流追求時尚「喧嚷的多數」(vociferous many)或「有權的少數」(the powerful few)。民主政治可貴之處乃在於人人有表意與良知的自由，而賢明的少數在充份討論後，應能說服理性無知的多數而變成為賢明的多數，常任文官有責任透過吸引民眾參與公共事務的過程，使賢明的少數變成多數。(余致力：15)

柒、結論

公眾利益在公共行政中的重要性，不言而喻。本文以此為出發點，先就行政人員在公眾利益界定上的重要性，及所可能衍生的問題做一分析。而由這些所產生的問題，本文提出界定公眾利益的三種途徑：實質途徑、過程途徑與主觀途徑。其各有見地，也都掌握了公眾利益的部份要點，行政人員於界定公眾利益之時，應從這三個角度來思考公眾利益。當然，我們無法確知以上所提出的途徑，是否充分足夠，但是，可以確定的是，以上的界定途徑並不能提供行政人員公眾利益的「正確答案」(correct answer)，其作用正如Michael M. Harmon所言，僅能協助行政學者與行政人員多提出一些「正確的

問題」(right questions) 而已。(Harmon , 1986 : 490)

參考書目

史美強譯 (1997) 。 **官僚經驗：對現代組織方式之批判**。台北：五南圖書出版公司。

余致力 (2000) 。論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示。 **公共行政學報**，4，1-29。

江岷欽、林鍾沂 (1995) 。 **公共組織理論**。台北：國立空中大學。

林鍾沂譯 (1988) 。 Herbert A. Simon 著。 **人類事務的理性**。台北：森大圖書有限公司。

林鍾沂 (1991) 。 **公共事務的設計與執行**。台北：幼獅文化事業公司。

施能傑 (1991) 。以「公共」做為公共行政研究與教育的起點。紀念張金鑑教授八秩晉九誕辰行政學術研討會。

Appleby, Paul H.(1952). *Morality and Administration in Democratic Government*. Bartton Rouge : Louisiana University Press.

Asmerom, Haile K. & Reis, Elisa P. (Eds.) (1996). *Democratization and Bureaucratic Neutrality*. New York : St. Martin's Press,

Inc.

Bailey, Stephen K. (1962). *The Public Interest: Some Operational Dilemmas*. In Carl J. Friedrich (Ed.), *The Public Interest*. New York: Atherton.

Barnard, Chester I. (1938). *The Functions of Executive*. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.

Barry, Brian. (1965). *Political Argument*. London : Routledge & Kegan Paul.

Barth, Thomas J. (1996). Administering in the public interest: The facilitative role for public administrators. In Gary L. Wamsley & James F. Wolf (Eds.), *Refounding democratic public administration : Modern paradoxes, postmodern challenge* (pp.168-197). Thousand Oaks: Sage Publications.

Bellone, C. (1994). The Public Interest Dialogue : Discussing the Public Good in Space and Time. *Administrative Theory & Praxis*, 16, 223-230.

Bowie, Norman & Freeman, R. Edward. (Eds.) (1992). *Ethics and agency theory*. New York: Oxford University Press.

Braybrook, David. (1962). The public interest : The present and future of the

- concept. In Carl J. Friedrich (Ed.), *The public interest*. New York: Atherton.
- Cleveland, Harlan. (1972). *The future executive*. New York : Harper & Row.
- Cooper, Terry L.(1998). *Responsible administrator*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Cooper, Terry L. (1991). *An ethic of citizenship for public administration*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- Downs, Anthony. (1962). The public interest: Its meaning in a democracy. *Social Research*, 29, 1-36.
- Downs, Anthony (1967). *Inside bureaucracy*. Boston : Little & Brown Company.
- Frederickson, H. George. (1997). *The spirit of public administration*. San Francisco : Jossey-Bass.
- Flathman, Richard E. (1966). The public interest : *An essay concerning the normative discourse*. New York : Wiley Publishing Company.
- Goodsell, Charles T. (1990). Public Administration and public interest. In Gary L. Wamsley, etal. (Eds.), *Refounding public administration*(pp.96-113). Newbury Park: Sage Publications.
- Harmon, Michael M.(1969). Administrative policy formation and the public interest. *Public Administration Review*, 44, 483 - 491.
- Harmon, Michael M. (1986). *Publica administration : Design and problem solving*. New York : Macmillan Publishing Company.
- Hart, David K.(1984). The virtuous citizen, the honorable bureaucrat, and public administration. *Public Administration Review*, 44,11.
- Held, V. (1970). *The public interest and individual interest*. New York : Basic Books.
- Henry , Nicholas (1995). *Public administration and public affairs*(6th ed.). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Herring, E. Pendleton. (1936). *Public administration and public interest*. New York: : McGraw-Hill Publishing Company.
- Hummel, Ralph P. (1994). *The Bureaucratic Experience*(3th ed.). New York : St. Martin's Press.
- Ingraham, Patricia W.& Carolyn R. Ban. (1986). Models of public management: Are they useful to federal masnagers in the 1980's?

- Public Administration Review* 46 : 152-160.
- Jun, Jong S.(1986). *Public administration: Design and problem solving*. New York : Macmillan Publishing Company.
- Kane, Robert. (1994). *Through the moral maze*. New York : North Castle Books.
- Lasswell, Harold. D. (1930). *Psychopathology and politics*. New York : Viking Press.
- Leiserson, Allen & Marx, Fritz. (1959). The formulation of administrative policy. In Fritz Marx, (Ed.). *Elements of Public Administration*(pp.337-351). New York : Harper & Row.
- Lipset, Seymour M. (1952). Bureaucracy and social change, In Robert K. Merton et al. (Eds.), *Reader in Bureaucracy*. Glencoe, Ill. : The Free Press.
- Long, Norton. (1962). *The Polity*. Chicago : Rand McNally.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1995). *Democratic Governance*. New York : The Free Press.
- McEachern, A. W.& Al-Arayed, Jawad (1984). Discerning the Public Interest. *Administration and Society*, 15,439-453.
- McSwite, O. C. (1996). Postmodernism, public administration, and the public interest. In Gary L. Wamsley & James F. Wolf (Eds.), *Refounding democratic public administration: Modern paradoxes, pos-modern challenge*(pp.198-224). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Merelman, Richard M. (1966). Learning and legitimacy. *American Political Science Review*, 60,548-561.
- Meyerson, Martin and Banfield, Edward (1955). *Politics, and public interest*. New York : The Free Press.
- Mitnick, Barry M. (1976). A Typology of conceptions of the public interest. *Administration and Society*, 8,5-28.
- Morgan, Douglas F. (1994). The public interest. In Terry L. Cooper (Ed.), *Handbook of administrative Ethics* (pp.125-146). New York : Marcel Dekker.
- Mosher, Federick. (1980). *Democracy and the public service*. New York : Oxford University Press.
- National Performance Review (1995). *Putting customers first '95: Standard for serving the American people*. Washington Government Printing Office.
- Norton, David L.(1999). *Democracy and moral*

- development : A politics of virtue*. Los Angeles : University of California Press.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Rawls, John.(1971). *A theory of justice*. Cambridge, Mass. : The Belknap Press of Harvard University Press.
- Richert, William L., Burke, Fraces and Doig, Jameson W. (1990). *Combating corruption encouraging ethics*. Washing-ton, D. C. : American Society for Public Administration.
- Robinson, Glen O. (1991). *American bureaucracy: Public choice and public law*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert S.(2005). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill.
- Rourke, Francis E. (1976). *Bureaucracy, politics and public policy*. Boston : Little, Brown and Company.
- Schubert, Glendon. (1957). The public interest in administrative decision making: Thereom, theosophy or theory. *American Political Science Review*, 51 : 346-368.
- Schubert, Glendon. (1960). *The public interest: A critique of the theory of a political concept*. Glencoe, Ill. : The Free Press.
- Singer, M. (1997). *Ethics and justice in organization*. Hong Kong: Avebury.
- Smith, Howard (1960). *Democracy and the public interest*. Athens, Georgia : University of Georgia.
- Sorauf, Frank J. (1957). The public interest eeconsidered. *Journal of Politics*, 19,616-639.
- Sorauf, Frank J. (1962). The conceptual Muddle. In Carl J. Friedrich, (Ed.), *The public interest*(pp.162-190). New York : Atherton.
- Starling, Grover. (1998). *Managing the public sector*(5th Ed.). New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Tullock, Gordon. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington D C : Public Affairs Press.
- Ventriss, C. (1994). Public administration and the changing nature of space. *American Review of Public Administration*, 24,11-23
- Waldo , Dwight. (1974). Reflection on public morality. *Administration and Society*,

6,267-282.

Wamsley, Gary L. & Wolf, James F. (Eds.) (1996). *Refounding democratic public administration: Modern Paradoxes, postmodern challenge*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Wamsley, Gary L. et al. (Eds.) (1990). *Refounding public administration*(pp.96-113). New-bury Park : Sage Publications.

Walzer, Michael (1970). *Obligations: Essays on disobedience, war and citizenship*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Wilson, James Q. (1993). The moral sense. *American Political Science Review*, 87,1-11.

Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy*. New York : Basic Books.

公共選擇途徑下官僚行為理論之實證研究 以臺北市政府「政府線上申辦服務政策」為例



吳宗憲*

摘 要

公共選擇理論當中的官僚行為研究，可以 Niskanen(1971)的「官員與代議制政府」一書為其濫觴。該理論認為官僚的諸項自利動機造成渠等試圖擴大預算的企圖，而學界的辯論亦多從此處開展，試圖尋找各項實證案例來證實或否認官僚最大化預算的現象。惟本文經文獻探討發現，官僚的預算最大化企圖並非最根本的官僚自利動機，更基本的動機包括：自由裁量權、工作的物理環境、公共服務的動機、安定性等等。而為能有案例可供佐證，以免落入意識形態的爭辯，本研究選擇台北市政府「政府線上申辦服務政策」作為觀察對象，經統計分析後發現，上述各項不同的官僚動機對於官僚行為確實產生不同型態的影響，此項發現可作為日後政府思考政策執行時的官僚面向之重要參考。

關鍵詞：公共選擇理論、官僚行為、新公共行政、預算最大化

* 行政院大陸委員會副研究員

An Empirical Study of Bureaucratic Behavior in the Public Choice Theory : A Case of Taipei Government's "Governmental On-Line Application Service"

Wu Chuang-Hsien

Abstract

The bureaucratic behavior research of public choice theory begins with Niskanen's "Bureaucracy and representative government". In the book, Niskanen regards many self-interest motivations of bureaucracy make them try to maximize budgets. In order to prove of false maximize-budget behavior, scholars try to find cases to test.

However, after surveyed relative research, we find not maximize-budget but administrative discretion, physical environment and public-service motivations, and stability etc are the basic motivations of bureaucracy. Finally, to avoid meaningless dispute, we choice Taipei city government's Governmental on-line applying service to test our hypothesis. By statistic analysis, this article concludes different motivation would product different affection.

Keywords : public choice theory, bureaucratic behavior, new public administration, budget maximizing

壹、前言

自從 1951 年 Arrow 出版「社會價值和個人價值」以來，公共選擇¹學術研究在政治科學領域得到急劇地發展，…一方面公共選擇的理論推敲過程，取得了巨大的進展，分析上所遇到的巨大挑戰吸引了大量的一流學者；其結果，公共選擇理論的發展越來越複雜，且具有狡辯性，但另一方面，公共選擇模式在經驗上應用的成功事例屈指可數。大多數早期的公共選擇著作，不是壓根兒沒有經驗研究，就是只是粗糙的或印象式的。令人驚訝的是，五十年代以來的這些缺陷竟然幾乎沒有什麼改變，之所以如此乃導因於公共選擇理論的支持者最有興趣的似乎只是進行理論的推敲，而把經驗性檢驗的繁瑣工作留給了將來或者其他什麼人（徐湘林、袁瑞軍譯，1990：序 1-2）。

針對此一批評，公共選擇學派的相關研究者，已經開始實證案例的檢證，惟渠等檢證的對象，多非針對從事政治行為的動機直接進行檢證，而係經由理性自利的假定所推導出來的政治或官僚行為（例如檢證官僚是否最大化預算）。爰此，本研究將針對官僚的動機直接進行第一手的問卷調查分析，冀能補此方面之不足。

至於研究對象的挑選，考量到在研究中能同時分析多元的官僚動機，因此必須選擇兼具多項官僚動機的政策作為觀察對象。而筆者認為政府近年來所推動的民眾資訊服務政策可以作為本研究適當的觀察對象，原因有三：一、該政策改變了官僚的裁量權使用方式；二、該政策改變官僚的物理環境；三、該政策改變了公共服務的內涵。而這三大變革重點，均係公共選擇動機理論當中討論的重點（相關說明容後再述）。

在此方向下，另考量發放及回收問卷的可行性及便利性，乃選擇臺北市政府「政府線上申辦服務政策」為本研究觀察對象。該計畫係由臺北市政府研究發展考核委員會（以下簡稱市府研考會）擔任策略推動單位，計推動「免書證免謄本」、「線上申辦單一窗口」、「二十四小時的服務」等三項執行方案，分別規劃提供市民申請案件資訊查詢、案件線上申辦服務、書證謄本減免、申請表格下載以及個人化資訊服務等功能。此一政策打破過去以便利政府機關作業的考量，調整為以市民需求為導向，推動一次交件，全程服務單一窗口，滿足市民「一次辦妥、一地辦妥」的「便民」需求，進而達到市政服務改造的目標。

臺北市政府自 2000 年起整理所屬各機

¹ 本研究中所使用的公共選擇理論一詞，包括了理性選擇理論、社會選擇理論、理性互動模式、實證政治經濟學以及政治學的經濟研究途徑等術語，為求前後一致性，避免誤解，本文均以公共選擇理論稱呼此一途徑。

關線上申辦服務網址於市府網站首頁，以方便民眾查詢。為提供更完整與自動化的服務，自 2001 年 8 月開始由市府研考會規劃執行，結合市府入口網站會員認證機制，於 2002 年 4 月 1 日正式將市府單一服務入口網站---「台北市民 e 點通」(Taipei e-services online) 上線啟用。目前此一系統提供市府 27 類 873 項申請案件的完整資訊供民眾查詢，152 項申請案件可上網申請，以及 693 項表格可供民眾下載。

本文研究主題及研究對象已如前述，至於本研究將探討的問題為：

公共選擇理論當中所說的自利官僚假設是否成立？

所謂的「自利」動機究竟所指為何？

若自利動機無法說明所觀察的現象，是否有其他理論得以加以補充？

以下第二節將先就公共選擇理論當中的官僚行為研究進行檢閱，第三節再根據目前研究的反省思索本研究的方向及研究設計。第四節將列表說明本研究所獲致的諸項發現，第五節乃根據研究發現作出幾項重要結論。

貳、公共選擇理論與官僚行為研究

一、公共選擇理論

Mueller (1989 : 1-2) 定義公共選擇理

論如下：「公共選擇理論可以定義為非市場決策的經濟研究，或者簡單地定義為把經濟學應用於政治科學」。準此，相較於經濟學家用自利的假定來發展理論，使吾人能增進對市場如何運作之了解，公共選擇學派是將此假定延伸到政治的應用上。由於「我們沒有辦法證明進入投票處或者參與政治過程將使人格轉變，所以相信個人在市場與政治過程的參與動機是相似的，投票者選擇政治替代方案的行為與一般人選擇市場替代品的行為是一樣的」(蔡玫芬，1997: 240)。

然而，公共選擇理論並不僅止觀察投票此一政治行為，它所研究的範圍，根據 Peacock(1992 : 13-16)的分類，包括初級政治市場、政策供給市場和政策執行市場。初級市場指的是政治人物的政策和選民的選票交換關係，而政策供給市場，則是政治人物為了實現當選的目標，透過不同的行政手段與官僚互動的領域，而政策執行市場則是分析公共政策與標的人口之間的互動關係。

本文研究重點在政策供給市場部分，亦即官僚行為之相關研究。這些研究「放棄了官僚行為只是為了提升社會福利和公共利益的單純想法，而試圖去研究官僚行為背後的個人動機...，官僚行為假設是立基於個人是效用最大化者，官僚正如同競爭市場中的消費者，追求其效用的最大。(徐仁輝，1996:

45)」，以下謹就相關文獻進行整理介紹。

二、官僚行為之研究

公共選擇理論研究官僚始於 Tullock (1965) 和 Downs (1967)，惟 Niskanen (1971) 的「官員與代議制政府」一書才是以公共選擇形式符號邏輯第一個有系統研究行政官僚的作品 (Mueller, 1989; Stevens, 1993; 徐仁輝, 1996; 吳秀光, 1998)。

Niskanen 在「官員與代議制政府」一書當中，認為官員追求的目標是在他的任期內獲得最大化預算。首先他將官員的效用函數定義為：薪水、職務津貼、公共聲譽、權力、任免權、機構的產出、容易改變事物、容易管理機構 (Niskanen, 1971:38)，除了最後兩項，其餘的目標都與政府預算規模有單調正相關關係，因此他推論作為效用最大化的官員將也是預算最大化者。此外，由於自利的官僚具有「雙邊壟斷」以及「資訊不對稱」的優勢 (Stevens, 1993:269)，因此可以順利將其預算最大化的動機付諸實現。

Niskanen 的模型其實可分為兩大假設：(1) 官僚試圖去最大化其預算 (2) 官僚大部分皆可以成功地最大化其預算 (徐仁輝, 1996: 46)。前一假設所著重探討的議題是官僚的效用函數，希望了解官僚因為哪一些因素而產生擴大預算的行為。後一假設則著重探討官僚的結構，希望了解官僚因為所處哪些特

殊的系絡造成他們能夠順利地達成最大化預算的目標。

而這兩大面向便係嗣後研究者所對於 Niskanen 的模型所進行衍伸補充的兩個方向，以下筆者謹先分段就兩面向研究進行說明，於本節最後，筆者將就目前的研究方向提出反省。

(一) 官僚之效用函數研究

即便有實證研究證實了 Niskanen 模型的官僚最大預算模型 (Leloup & Moreland, 1978)，或者認為官僚效用「彷彿」(as if) 是公共支出以及機關員額的函數 (Chang & Turnbull, 2002)，然而有更多實證研究證實官僚的預算最大化行為並不成立。例如 Sigelman (1986) 便指出官僚支出預算的擴張並不普遍，Dolan (2002) 亦以美國聯邦高級行政職 (Senior Executive Service) 為研究對象，亦證明預算最大化並非等最大目標。

由於預算最大化遭到許多實證資料否認，則學者開始回頭修正 Niskanen 模型當中的「自利」動機內涵，試圖尋求更符合現狀的函數。

首先，部分學者指出現狀的安定性是官僚的自利動機之一。Peters (1978) 和 Wilson (1989) 均主張官僚最重要的目標係維持現狀，因此其最重要的價值觀便是維持

安定。

其二則是自由裁量權。Migue and Belanger (1974) 認為 Niskanen 的模型假定官員將上級批准的預算全部用於公共物品的供給，而不會將預算結餘挪為他用，這個假定與實際情況不符。相反地，根據渠等的研究，官員會把預算結餘作為「自由支配的預算」而納入自己的效用函數。Moe (1984) 亦指出官僚正如同委託—代理人理論當中所描述的代理人一般，傾向於追求自主 (autonomy)，而非增加的預算。

除安定性、自由裁量權之外，Breton & Wintrobe (1982) 則列出許多官僚的其他目的，諸如名譽、自保、風險規避、逃避責任、內在庇護等。

面對上述預算對大化模型的各種反證，Niskanen 本人嗣後亦修正原有的模型，重新提出官員的效用函數。在這個方程式中，捨棄了原有的官員對機構預算有直接偏好的假定，而採取了較為寬廣的內涵。渠認為「官員具有幾種效用函數，包括由職位所獲得的收入、職位帶來的非貨幣的額外收入的集合，包括了閒暇時間、職位所帶來的社會地位和物質設施、其他報酬等」(轉引自方福前，民 89:153)。

公共服務動機亦被某些學者作為官僚行為的函數。Kogan (1973) 和 Margolis

(1975) 認為 Niskanen 的模型並不正確，渠認為官僚乃根據專業認同以及渠等所認知的公共利益作為提供服務的動機；Rainey (1983) 則認為公務員並非只受到效用誘因影響，而是包括了許多的公共服務動機；Wise (2003) 則認為除了「公共選擇」(public choice) 的角度以外，還可從「代表性官僚」(representative bureaucracy)、「公共服務激勵」(public service motivation) 等兩種角色來分析官僚動機。

North (1990)「制度、制度變遷與經濟成長」一書中，亦透過生物學當中「生存最大化」概念，來說明利他行為乃是一種人類經由演化過程而得到的遺傳，其目的乃是維持族群的「生存最大化」，因此利他行為的前提其實也還是「自利」的。至於利他動機和自利動機之間的關係，則是呈現「反函數」的關係，據此可推論，官僚在表達利他行為所需付出的代價較低時，渠將願意從事，North 便舉出法官的終身俸對公平裁判造成的正面影響為例，說明這項反函數關係。

(二) 官僚最大化預算行為之結構的相關研究

官僚何以能夠順利達成預算極大化的目標呢?對此學者有不同的解釋：

Niskanen 主張由於自利的官僚具有「雙

邊壟斷」(bilateral monopoly) 以及「資訊不對稱」(asymmetric information) 的優勢 (Stevens,1993:269)，因此可以順利將其預算最大化的動機付諸實現。就「雙邊壟斷」而言，由於機關是特定產出的唯一供給者，它提供產出交換其預算，立法機關則是獨買者，因為立法機關亦可由增加的預算當中獲利，因此並無太大的誘因防止官僚增加預算。就「資訊不對稱」而言，由於官僚較立法機關掌握更多行政生產的資訊，因此可透過資訊的不對稱設法隱瞞實際生產成本，Bendor, Taylor & Gaalen 便認為官僚機構因為擁有特有功能以及技術專業，形成了情報資訊不均衡所得來的優勢 (轉引自吳秀光,1998:202)，這些資訊上的優勢，正是預算擴大的來源。

另外，官僚的議程設定權亦造成擴大預算現象。Romer & Rosenthal (1984) 在奧勒岡州中等教育財政支出研究當中，討論官僚所擁有的議程設定權及其影響。由於官僚擁有向民意機關提出預算計畫的獨占權，在任何一期的談判當中如果民意機構否決了官僚提議的計畫，則該期的預算規模有歸零的可能性，如此將影響學校行政的正常運作，在此一威脅之下，預算會大於應有的規模，此即所謂的「逆預算」(reversion budget) 現象。

此外，利益團體的要求以及代議士的自利動機也會造成預算擴大。Dougan & Kenyon (1988) 聲稱利益團體政治是具有決定性的因素。而 Fiorina & Noll 則建立模型解釋國會成員如何在追求個人 (及選區) 利益時，使得沒有效率的官僚機構過於成長 (轉引自吳秀光,1998: 201)。

Conybeare (1984) 則就「特定資產」、「公共財」、「外部競爭」等變項發展出更為複雜的模型。渠認為，當電腦文書處理系統等特定資產佔官僚總體資產的比例越高，則越不容易轉移別處使用，如此便強化了行政機關爭取預算的地位；另外，當機關的產出偏向無形的公共財時，則較之產出私有財的機關亦有更佳的爭取預算地位。最後，外部競爭越低時，行政機關爭取預算的地位也越高。

三、目前官僚行為研究之反省

官僚行為研究在學者的努力下，無論在動機面向或者系絡面向都有了豐富的發現，然而，動機面向的研究截至目前為止仍呈現多元紛陳的觀點，尚未取得學術界的共識，此為公共選擇的官僚行為研究重大危機之一。連帶地，由於系絡面向的研究乃建立於官僚自利動機的前提之下，因此若自利的動機假定產生變化，則無論系絡面向的研究成果如何豐富，則此方面的研究可能如同「建

立在沙灘上的碉堡」，隨著動機假定的潮來潮去而分崩瓦解。因此，本文研究重點將捨棄系絡面向的演繹建構，直接切入官僚動機的分析。

綜觀目前官僚動機的研究，雖有實證研究，惟多係對於「預算極大化」行為所進行的間接觀察驗證，並未對官僚動機本身進行有系統的直接檢測，以致於「目前的官僚行為研究過度依賴二手整合資料而缺乏其他方法」(Wise,2003:2)，為試圖解決此一問題，本文將透過實證研究，直接對官僚動機進行實證調查。

參、研究設計

一、研究變項

本研究之所要驗證的重點是前節所論述的諸項官僚動機(自變項)與官僚行為(依變項)之間的關係。相關變項說明如下：

(一) 在官僚行為部分，本研究將其區分為兩類，亦即：正向的政策順服行為與負向的政策抗拒行為。若以橫座標予以表示，政策順服行為乃是零點右方的向度，而抗拒行為則是零點左方的向度。

(二) 公務員的動機部分：

由前節官僚動機研究發現，目前公共選擇理論當中的動機研究仍呈現分歧的現象，

包括：安定性、自由裁量權、名譽、自保、風險規避、逃避責任、內在庇護、閒暇時間、職位所帶來的社會地位、物質設施等均為動機的內容，且基本上是例示性的說明，而非有系統的分析，此乃因學者之研究係不同的政策個案中抽繹結論，而不同的研究自然有不同的官僚動機，不易建構一套可適用於所有官僚的系統性動機理論。本研究為避免流於空泛的辯論式的探討，將採取個案分析的方式，僅就單一政策當中官僚的動機作為研究對象，故本研究的個案無法一次討論所有學者已討論過的可能官僚動機，雖然如此，為能在以往研究上更進一步，本研究將選擇包含可同時分析到最多的動機的政策個案作為研究對象。

二、研究對象及研究限制

本研究觀察對象為「台北市民 e 點通」(Taipei e-services online)系統政策。之所以選擇此一系統作為觀察對象，主要係因為本政策的實施涉及多元的動機因素，相較其他政策可以同時獲得更豐富的研究結果。以下分項說明本系統所涉及的幾項官僚動機變項：

(一)「自由裁量權」變項對官僚行為之影響：

根據前文討論得知，「自由裁量權」變項乃學者甚為強調的官僚動機之一。

據 Lipsky 對基層官僚人員 (street level bureaucrats) 的研究，基層官僚人員因位處政策輸送的末端，而握有公共資源配置與裁罰決定上可觀的裁量權 (Lipsky,1980:13；曾冠球,2004:5)。惟臺北市政府之線上申辦服務政策主要是由市府研考會統一規劃、擬訂作業要點後，再函請市府各執行機關負責實現政策目標，係屬「由上而下的執行模式 (top down model)」。因此，本項政策的實施勢必造成自由裁量權的影響，故藉由本政策的觀察將可了解基層官僚的自由裁量權變項如何對官僚行為產生影響。

(二)「物理環境」變項對於官僚行為之影響：

學者另所強調的動機之一為物理環境的因素，其中包括了物質設施、閒暇時間等等。傳統上，大多數的政府服務只能在行政機關所在地提供，提供方式是官僚面對面地服務民眾，而本研究對象--政府線上申辦服務，則是由公務員以資訊科技為工具，透過網際網路，提供以顧客為導向的政府服務。此一服務方式相較於傳統服務方式，對公務員在服務的「物理環境」上產生莫大變化。因此藉本政策的觀察，將可了解基層官僚的物理環境如何對官僚行為產生影響。

(三)「公共服務動機」變項對於官僚行為之影響：

2002年4月1日所啟用的單一服務入口網站---「台北市民e點通」(Taipei e-services online) 系統可提供市府 27 類 873 項申請案件的完整資訊供民眾查詢，152 項申請案件可上網申請，以及 693 項表格可供民眾下載，係一顧客導向式的便民服務政策，因此藉本政策的觀察將了解基層官僚的公共服務動機如何對官僚行為產生影響。

(四)「安定性動機」變項對於官僚行為之影響：

根據前節的分析，部分學者認為「安定性」乃官僚的最大動機，意指若官僚的外在環境維持穩定，便可取得官僚的順服行為，相反地，若官僚的工作環境必須改變，則必然引起官僚的抗拒行為。

相較於其他動機，安定性動機可視為「相關性單位」(Relational unit) 之變項。所謂「相關性單位」是指在其他特性的單位確定後，經由相對關係的確認後才能夠被決定的單位 (Dubin,1978:63)。在本研究當中，自由裁量權、物理環境以及利他動機等三個自變項可被視為安定性動機此一相關性單位的基礎。只有當自由裁量權、物理環境以及利他動機的變動均引起官僚抗拒行為時，吾人方能證明學者所論述「安定性動機影響了官僚抗拒行為」的假設成立。

相較於其他政策，本研究觀察對象因涉

及上下層級官僚權力的重分配、服務方式的重新定義、服務介面的調整，故可涵括最多的官僚動機因素²，當然，僅觀察本政策之實施並無法對學者所提出的所有官僚動機進行驗證，諸如：社會地位、風險規避、逃避責任等等，此即為本研究之限制，尚待後續相關研究補強之。

三、研究架構以及研究假設

(一) 研究架構

本研究由前節諸位學者所提及的影響官僚意向的多項官僚動機中，選擇本研究觀察對象（「台北市民 e 點通」系統）可檢驗的四項官僚動機（包括安定性動機、自由裁量權變化、物理環境變化、公共服務動機變化）作為自變項，用以觀察官僚行為的變化。研究架構如圖一：

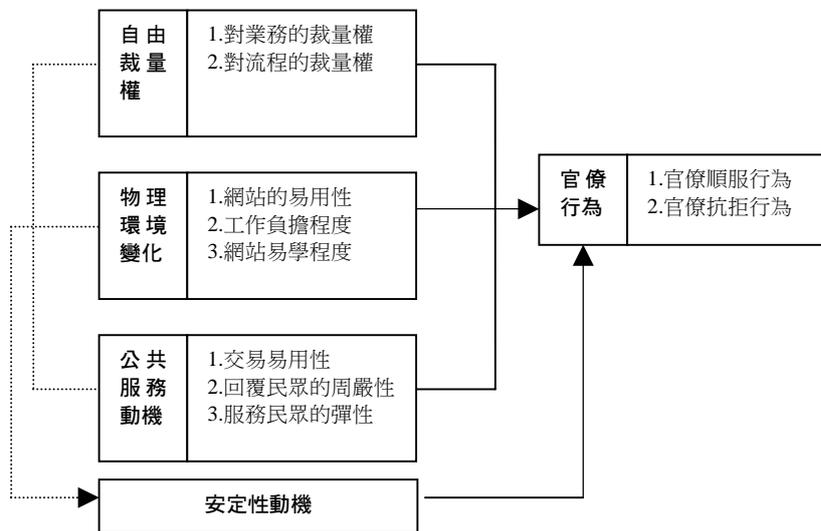


圖 1：本文研究架構

註：由於安定性動機予官僚行為之間是否有關，必須依賴其他幾項自變項方能決定，故圖一中以虛線表示其間的關係。

² 其他政策如組織精簡，雖可觀察到自由裁量權對官僚行為的影響，惟無法兼顧物理環境、公共服務因素對官僚行為的影響，又如工作環境的重新設計，雖可觀察到物理環境對於官僚行為的影響，惟無法了解諸如公共服務因素或者自由裁量權對官僚行為的影響。

「台北市民 e 點通」系統的實施對於基層官僚自由裁量權的影響可分為兩部分，首先，由於以往的面對面的服務授權第一線官僚直接裁決，不需事事請示，而資訊系統的使用代表所有裁決在知會服務對象之前，必須經由上級的審查，因而資訊系統的使用必然降低基層官僚「對業務的裁量權」；此外，由於資訊系統必須考量所有使用者的統一性，必須對服務的流程設計出統一的步驟，相較於以往的服務方法，基層官僚「對流程的裁量權」也必然降低，根據學者的推論，自由裁量權的降低必將導致政策順服行為的降低。惟因基層官僚們對於自由裁量權的剝奪程度感受不一，本研究可檢測出不同的自由裁量權降低程度對於政策順服行為或者抗拒行為的關係。

「台北市民 e 點通」系統對於基層官僚產生的物理環境變化部分，本研究以三方面標準對「台北市民 e 點通」予以評價，分別是「網站的易用性」、「工作負擔程度」、「網站易學程度」三項。根據自利假設的精神，網站易用性高、降低工作負擔、易學程度高則產生政策順服行為，降低抗拒行為。

公共服務動機部分，由於市民可透過「台北市民 e 點通」與政府互動，故提供市民便於「交易」的介面是觀察的重點之一，

此外，由於本系統的使用增加了主管審核的程序，因此「回覆民眾的周嚴性」較高，惟亦因增加更多的審核程序，因此基層官僚能在法規模糊地帶給予「服務民眾的彈性」較為減少。若基層官僚具有公共服務動機，則渠等若感受到該系統「交易易用性」高、「回覆民眾的周嚴性」高、「服務民眾的彈性」高時，則產生政策順服行為，降低抗拒行為。

(二) 研究假設

根據研究架構的說明，本研究提出如下假設：

1. 自由裁量權部分：

若業務的裁量權降低，則政策順服行為降低（假設 1-1），政策抗拒行為增加（假設 1-2）。

若流程的裁量權降低，則政策順服行為降低（假設 2-1），政策抗拒行為增加（假設 2-2）。

2. 物理環境部分：

若網站易用性低，則政策順服行為降低（假設 3-1），政策抗拒行為增加（假設 3-2）。

若工作負擔程度提高，則政策順服行為降低（假設 4-1），政策抗拒行為增加（假設 4-2）。

若網站易學程度低，則政策順服行為降低（假設 5-1），政策抗拒行為增加（假設 5-2）。

3. 公共服務動機部分：

若交易易用性低，則政策順服行為降低（假設 6-1），政策抗拒行為增加（假設 6-2）。

若回覆民眾的周嚴性低，則政策順服行為降低（假設 7-1），抗拒行為增加（假設 7-2）。

若服務民眾的彈性低，則政策順服行為降低（假設 8-1），政策抗拒行為增加（假設 8-2）。

4. 安定性動機部分：

若政策產生變化，則政策順服行為降低（假設 9-1），政策抗拒行為增加（假設 9-2）。

（三）問卷編制

由於問卷設計之初，國內、外似無相關主題的經驗研究，因而欠缺量表可供參考，故嘗試根據研究架構中的變項關係，自行設計量表。問卷設計內容包括「自由裁量權」、「物理環境」、「公共服務動機」、「官僚行為」部分。

「自由裁量權」部分可細分為兩個面向，分別是「對業務的裁量權」以及「對流

程的裁量權」，兩面向先發展出數道題目，經判斷其鑑別能力後修刪而成。「物理環境」部分細分為三個面向，分別是「網站的易用性」、「工作負擔程度」、「網站易學程度」三項，「公共服務動機」部分區分為三個面向，分別是「交易易用性」、「回覆民眾的周嚴性」、「服務民眾的彈性」三項，「官僚行為」則亦細分為「政策順服行為」以及「政策抗拒行為」兩部分，題目發展過程均如「自由裁量權」部分的設計過程。

本問卷除個人資料外，其餘測量題目皆採用 R. Likert 的五點計分法。

（四）施測過程

本問卷施測對象為台北市政府當中曾經使用「台北市民 e 點通」系統服務民眾的行政人員，調查過程均由研究者親自發放與回收問卷。共發出約 300 份，經回收並淘汰不合適問卷後，有效問卷為 267 份。研究樣本個人屬性資料的分布情形，請參見附錄一說明。

（五）因素命名與信度分析

有關問卷的效度分析方面，本研究排除個人資料部分以外的題目後，將題目根據自變項以及依變項兩部分分別進行因素分析與信度分析。因素分析係採用「主成分分析法」(principal components analysis)，作為因

素選取與計算方法。另考量因素與因素之間關係可能並非呈現零相關，故以「斜交轉軸法」(oblimin rotation)，作為因素轉軸分析。

就自變項而言，本研究採取「因素組行矩陣」(factor pattern matrix)，以解釋每個因素對變數的貢獻度，就得出因素重新命名後，共計有九項主要因素。此等因素再經由信度分析，得出 Cronbach α 的信度係數，經刪除 α 值低於 0.4 以下最低接受值之因素後，茲將因素命名、因素負荷量、累積解釋變異量，以及 α 值整理如附錄二說明。

(六) 分析方法

本研究是以社會科學統計套裝軟體 (SPSS for Windows 12.0) 進行資料分析，至於本研究有關諸項動機在順服 (抗拒) 行為上是否具有顯著差異部分，採用的是「單因子變異數分析」(One-way ANOVA)。顯著水準為求更周延，採取 $\alpha = .015$ 。

肆、研究發現

一、官僚動機與政策順服行為關係的實證分析

表一係以單因子變異數分析，檢定三大不同種類的動機在官僚順服行為上的差異情形。由該表內容可知，自由裁量權動機當中

的兩項分項裁量權 (業務裁量權、過程裁量權) 均達到顯著性水準 ($p < .015$)，符合假設 1-1,2-1。換言之，官僚的自由裁量權的縮減，會降低官僚的順服行為。

此外，有關物理環境動機部分，網站易用性、工作負擔、網站易學程度等三項子項，亦均達到顯著性水準，符合假設 3-1,4-1,5-1。表示物理環境的不良，會降低官僚的順從行為。

最後，在公共服務動機方面，由本表內容得知，若資訊系統的使得民眾使用的交易易用性不佳、回覆民眾的周延性不良或者服務民眾的彈性變差，並不會引起官僚順從行為的改變，此不符合 6-1,7-1,8-1 的三項假設。也就是說，促進官僚的公共服務動機，並不會引起官僚的順從行為。

經由上述三大類型動機的檢討可發現，自由裁量的縮減、物理環境的不良會造成官僚服從行為的改變，而公共服務的動機卻與官僚服從行為無涉，單就此看來，公共選擇理論的動機似排除了公共服務動機項目。然而，吾人若進一步檢討官僚的抗拒行為，會發現另一面自利動機論所無法解釋的現象，以下再藉由表二來分析三大類型動機與官僚抗拒行為之間的關係。

表 1：官僚動機對於政策順服行為的差異性檢定

官僚動機		組別	人數	平均數	F 值	差異組別
自由裁量權	業務裁量權	低	66	6.8636	4.381* (.013)	3>1
		中	108	6.1852		2>1
		高	83	6.0602		
	流程裁量權	低	47	7.2766	8.999* (.000)	3>1
中	86	6.0860	2>1			
高	126	6.0556				
物理環境	網站易用性	低	90	6.3000	7.578* (.001)	3>1
		中	99	5.9394		3>2
		高	62	7.0323		
	工作負擔	低	51	6.9608	4.465* (.012)	3>1
		中	103	6.1068		2>1
		高	102	6.1961		
網站易學程度	低	49	5.9592	6.361* (.002)	3>2	
	中	149	6.1745		3>1	
	高	61	7.0164			
公共服務動機	交易易用性	低	54	6.6111	1.400 (.249)	
		中	139	6.1799		
		高	61	6.4918		
	回覆民眾周嚴程度	低	63	6.4921	.599 (.550)	
		中	87	6.3908		
		高	110	6.2000		
服務民眾彈性	低	59	6.8814	4.141 (.017)		
	中	87	6.1149			
	高	109	6.1560			
*p<.015						

二、官僚動機與政策抗拒行為關係的實證分析

表二係以單因子變異數分析，檢定三大不同種類的動機在官僚抗拒行為上的差異情形。由表二內容可知，自由裁量權動機當中的兩項分項裁量權（業務裁量權、過程裁量權）亦均達到顯著性水準（ $p<.015$ ），符合假設 1-2,2-2。換言之，官僚的自由裁量權的

縮減，會增加官僚的抗拒行為。

然而，有關物理環境動機部分，只有網站易學程度子項，達到顯著性水準，符合假設 5-2。其餘兩子項，包括網站易用性、工作負擔等均未達到顯著性水準，與假設 3-2,4-2 兩項並不符合，表示物理環境的不良不全然會造成官僚的抗拒行為。

最後，在公共服務動機方面，公共服務

動機的損害，對於官僚所造成的抗拒行為影響，遠大於對於順服行為的影響。由表二得知，若資訊系統的使得民眾使用的交易易用性不佳、回覆民眾的周延性不良或者服務民

眾的彈性變差，均會引起官僚的抗拒行為，此一結果符合 6-2,7-2,8-2 的三項假設。

表 2：官僚動機對於政策抗拒行為的差異性檢定

官僚動機		組別	人數	平均數	F 值	差異組別
自由裁量權	業務裁量權	低	66	7.2727	11.885* (.000)	3>1
		中	107	8.8411		
		高	83	10.5663		
	流程裁量權	低	46	7.1957	8.120* (.000)	3>1
中	87	8.6667				
高	125	10.0080				
物理環境	網站易用性	低	90	10.0333	3.672 (.027)	
		中	98	8.5000		
		高	63	8.5079		
	工作負擔	低	48	8.7917	4.066 (.018)	
		中	102	10.2255		
		高	99	10.2691		
網站易學程度	低	48	10.8542	6.669* (.002)	3>1 2>1	
	中	149	8.9060			
	高	61	7.9180			
公共服務動機	交易易用性	低	54	10.6111	4.516* (.012)	2>1
		中	139	8.6187		
		高	61	8.6885		
	回覆民眾周嚴程度	低	63	8.3651	1.206 (.031)	3>1 2>1
		中	87	9.0575		
		高	109	9.4220		
服務民眾彈性	低	60	7.3500	9.087* (.000)	3>1	
	中	86	8.6512			
	高	108	10.1296			
*p<.015						

綜上分析吾人得知，自由裁量權的改變，確實符合自利官僚動機的假設，官僚的自由裁量權縮減的政策，一方面會減少官僚

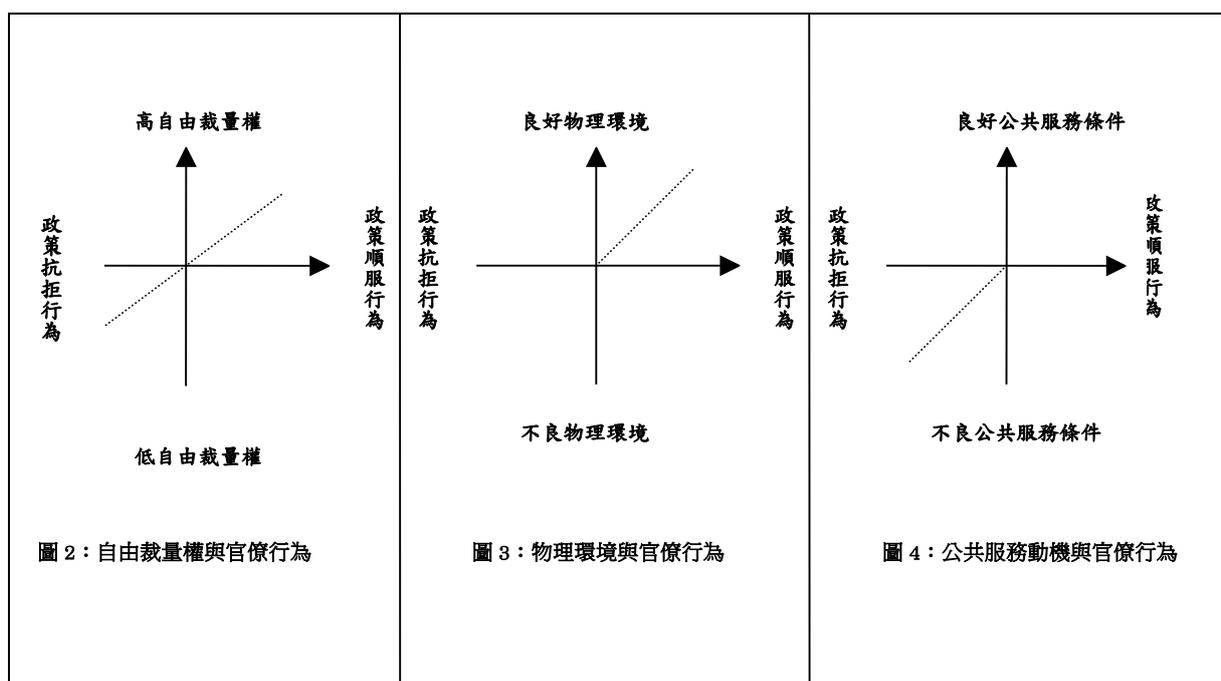
順服的行為，另一方面亦將增加官僚的抗拒行為，筆者以圖二予以示意。

然而，物理環境的不良，縱然會減少官

僚的順服行為，但卻不致造成官僚的抗拒行為，此一現象與公共選擇理論當中的自利官僚動機假設有部分歧異，亦與一般人對官僚「遇事推託」、「避重就輕」、「柿子挑軟的吃」的印象有段差距。事實上，官僚對於物理條件不佳的政策，或許會有「心不甘情不願」的感受，惟渠等仍將忠誠地執行上級交付的政策，不致產生抵抗的行為。物理環境與官僚行為的關係筆者以圖三說明。

最後，有關公共服務與官僚行為之間的關係可見圖四，與物理條件對於官僚行為的

影響恰好呈現相反的關係。在激勵的面向上，某項具備公共利益政策之實施，並不會造成官僚服從意願的提升，因該政策並未造成官僚本身的利益；然而，侵害公共利益的政策之實施，卻會遭受官僚的抵抗行為。由此可見，官僚絕非「冷酷」的「技術專家」或者「異化」的「單向度的人」，反之，在必要時刻，官僚乃是「公共利益的捍衛者」。



資料來源：作者自行繪製。

三、安定性動機與官僚抗拒行為之間的實證分析

前已提及，安定性動機是其他動機的「相關性單位」，必須俟其他動機與官僚行為之間的關係確認後，方能確定現狀的變化（「安定性動機」）是否造成官僚抗拒行為。由表三各項數據與以分析，吾人發現絕大多數的動機項目的改變，確實造成了官僚的抗拒行為，惟尚有兩項動機項目的改變並未造成官僚抗拒行為。因此，本研究之結論為：安定性動機有造成官僚抗拒行為的傾向。

伍、結論

一、公共選擇官僚動機理論的修正

本研究在官僚動機上獲致幾項結論：

首先，官僚的自由裁量權是影響官僚行為的最典型的動機因素，當某一政策可增加官僚自由裁量權，則官僚表現出順服行為，減少抗拒行為，相反地，若減少官僚的自由裁量權，則官僚將減少順服行為，並增強抗拒行為。此一發現，可驗證 Migue and Belanger 等人對於 Niskanen 官僚預算最大化行為的批評，亦即官僚自利的動機並非來自

於預算最大化，而是來自於自由裁量權的擴大。

其次，追求較佳物理環境動機與公共服務動機雖可達到類似於「自由裁量權」對官僚的影響效果，惟究其性質終究不同。若新政策產生較佳的物理環境，雖可誘導官僚的順服行為，惟若政策產生不良的物理環境，並不會導致官僚的抗拒行為，相反地，若政策產生較佳的公共服務機制，並無法誘使官僚產生高度的順服行為，惟若該政策造成公共利益受損，官僚會抗拒該政策的執行。

此一觀點，類似 Herzberg 在 1966 年提出的「雙因子理論」概念，渠認為「激勵因素」可增加機構人員工作的「滿意度」，惟若缺乏並不會降低工作的「不滿意度」，相對地，「保健因素」則只能抑制人員的「不滿意度」，無法增強人員的「滿意度」³。借該理論解釋本研究，則物理環境條件是所謂的「激勵因素」，而公共服務動機是「保健因素」，以「雙因子理論」補充公共選擇官僚動機理論，極具解釋力。

最後，由於安定性動機是一個涵蓋性較

³ 由於該理論乃針對匹茲堡地區的十一個專業機構的工程師以及會計人員所進行的實證調查，與本研究對象-官僚人員-不同，因此雖該理論已明確地定義「激勵因素」與「保健因素」所包含的因素，惟並未包括本研究當中「物理環境」、「公共服務」兩官僚動機。

大的相對性單位，欲證明該因素確實造成官僚行為的改變，必須其他因素均達到顯著性的水準安定性動機對於官僚行為的影響，而此情況實屬不易。因此，對表一諸項數據分析之後，筆者只能作出「安定性動機有造成官僚抗拒行為的傾向」之結論。

二、方法論上的反省

公共選擇理論的自利官僚假定，雖可透過經濟學的演繹邏輯對官僚行為作出許多的分析，惟該方法論面臨兩項問題，首先，自利的官僚應如何定義，內涵為何？此一問題若無法解決，則根據錯誤的假定，無論演繹過程如何嚴謹，終究無法得出正確的分析。相信經由本文的嘗試性分析，觀察不同的焦點並使用不同的歸納法，應可對如何解決此一困境產生示範的作用。吾人亦認為未來若公共選擇的相關研究，除邏輯演繹以外，能夠融合更多的歸納實證研究，不論是問卷調查方法乃至於「敘事性的歷史分析」（Bates, 1998），均將有助於公共選擇理論的向前推進。

此外，公共服務動機對於官僚行為造成正向影響之論點，早已見諸於「新公共行

政」、「黑堡宣言」等傳統上與公共選擇理論壁壘涇渭的觀點當中。因此，吾人認為，欲使公共選擇理論更符合官僚的實際行為，與其一味堅持單一動機假定，而抱殘守缺，不如開放多元辯論與競爭，透過不斷融合修正使公共選擇理論能更接近實際。

三、政策建議

根據本研究的發現，未來政府設計資訊服務系統之時，必須考量幾項因素。首先，該系統的執行以盡量不影響官僚原先的自由裁量權為宜，否則容易產生官僚的不順服以及抵抗行為，徒增政策推行的困擾，例如：系統可設計更彈性的作業程序，可授予官僚類似以往面對面直接回應民眾需求的權力。其次，由於官僚對於損害公共利益的措施本身便會有抗拒行為，會試圖矯正因系統產生的公共利益損害，因此系統設計者似毋須過度擔憂官僚經由該系統的使用而影響原來的服務水準。相反地，與其設計出各式防弊的機制，不如設計出更便於使用的資訊系統，提供官僚更便利的公務物理環境，更能夠使官僚產生順服的行為，提高政府行政績效。

附錄一：研究樣本的組成

	項目	個數	百分比
性別	男	111	41.6
	女	151	56.6
	遺漏值	5	1.9
年齡	21-30	32	12.0
	31-40	120	44.9
	41-50	77	28.8
	51-60	20	7.5
	遺漏值	18	6.7
教育程度	高中(職)	19	7.1
	專科	90	33.7
	大學	122	45.7
	碩士	30	11.2
	博士	0	0
	遺漏值	6	2.2
年資	3 年以下	75	28.1
	4-5 年	25	9.4
	6-10 年	47	17.6
	11-15 年	43	16.1
	16-20 年	33	12.4
	20 年以上	24	9.0
	遺漏值	20	7.5
	職等	1-5 職等	124
6-9 職等		100	37.5
約聘僱		15	5.6
遺漏值		28	10.5
業務角色	資訊人員	73	27.3
	業務承辦人	80	30.0
	研考人員	72	27.0
	分文人員	37	13.9
	遺漏值	5	1.9

資料來源：作者自製。

附錄二：台北市政府基層官僚人員對「政府線上申辦服務政策」順服行為之研究問卷因素分析
與信度分析表

自變項

因素名稱		問卷題目內容	因素 負荷量	解釋變異量 百分比	信度
自由裁量權	業務裁量權 (WC)	36.我能消極抗拒使用臺北市民e點通系統，以維持原有之作業自主性	.828	4.262	.606
		35.使用這套系統，使得我處理業務的方式受到上級更大的干預	.680		
	流程裁量權 (PC)	28.我必須重新開始記憶一套新的處理業務的流程	.505	4.713	.670
		27.複雜的線上申辦流程使我覺得心理壓力很大	.411		
物理環境變化	網站易用性 (PEU)	1.申請表格下載功能	.899	11.472	.789
		2.產製統計報表功能	.683		
		6.說明申請案件內容之網頁製作功能	.522		
		8.線上申辦表單之製作功能	.495		
		7.場地租借管理功能	.451		
	工作負擔程度 (WB)	46.這套系統讓我覺得工作負擔變得比以前重	.798	23.242	.761
		52.使用這套系統因而增加我的工作量	.687		
		29.這套系統使得我原本的處理步驟增加了	.529		
	網站易學習程度 (EL)	26.我處理業務的時間因為這套系統的實施而拉長	.465	6.578	.746
		24.這套系統的操作介面，對我而言非常容易使用	.836		
公共服務動機	交易易用性 (TEU)	18.我很容易就可以學會這套系統來處理我的業務	.770	5.189	.711
		23.改用線上申辦方式提供申辦案件服務，我可以很容易適應	.642		
	回覆民眾的周 嚴程度 (RC)	4.線上繳費功能	.869	6.174	.748
		5.身份認證功能	.837		
		32.我必須更細心地考慮所適用的相關規定是否有所遺漏	-.897		
	服務民眾彈性 (CC)	33.我必須比面對面服務更詳盡地說明案件的細節之處	-.764	52.993	.908
		31.原來可以簡單告知的案件，我現在卻必須用系統正式的回覆	-.616		
		40.民眾透過線上申辦，讓我比較無法在細節的地方給予通融	-.784		
		39.這套系統會遺漏個案的細節，讓我無法設身處地為民眾解決困難	-.675		
		38.這套系統使得服務大眾的工作變得缺乏人情味	-.632		
37.這套系統使得我無法充分根據對象的外在特徵來決定自己對他的服務	-.620				
依變項					
政策行為	政策抗拒行為 (RB)	70.我寧可多坐櫃臺面對面幫民眾辦理申請案件，也不使用這套系統	.883	15.774	.479
		72.不管上級怎麼要求，我就是可以不使用這套系統	.861		
		69.因為要使用這套系統，讓我很想趕快換工作	.852		
		68.因為要使用這套系統，讓我每天都很不想要來上班	.842		
		71.只要一有機會，我就會說服我的直屬長官不要再推動線上申辦	.836		
		67.我會想辦法減少使用這套系統的機會	.707		
	政策配合行為 (CB)	64.我已經習慣使用這套系統處理申辦業務	.876	15.774	.479
		66.我贊同「多用網路、少用馬路」的為民服務理念，所以配合線上申辦方式	.442		

資料來源：作者自製。

參考書目

- 方福前 (1990)。公共選擇理論：政治的經濟學。中國人民大學出版社，北京。
- 吳秀光 (1998)。由理性抉擇途徑談行政革新。公共行政學報，2，191-210。
- 曾冠球 (2004)。基層官僚人員裁量行為之初探：以臺北市區公所組織為例。行政暨政策學報，38，95-140。
- 徐仁輝 (1996)。制度與官僚的預算行為。空大行政學報，5，43-66。
- 徐湘林、袁瑞軍譯 (1990)。Green & Shapiro 著。理性選擇理論的病變：政治學應用批判。牛津大學出版社，香港。
- 蔡玫芬 (1997)。公共選擇途徑對官僚的行為模式分析介紹。公共行政學報，1，239-255。
- Bates, Robert H. et al(1998). *Analytic narratives*. NJ: Princeton University Press.
- Breton, A. & Wintrobe, D(1982). *The logic of bureaucratic contract*. New York: Cambridge University Press.
- Chang, CK. and Turnbull, GK(2002). Bureaucratic behavior in the local public sector: A revealed preference approach. *Public Choice*, 113,191-209.
- Dolan, J. (2002). The budget-minimizing bureaucrat? Empirical evidence from the senior executive service. *Public Administration Review*, 62(1),42-50.
- Dougan, W. R. & Kenyon, D. A.(1988). Press groups and public expenditures: The flypaper effect reconsidered. *Economic Inquiry*, 26,159-170.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Dubin, R. (1978). *Theory Building*. NY: The Free Press.
- Herzberg, F(1966). *Work and the nature of man*. NY: World Publishing Co.
- Conybeare, John (1984). Public goods, prisoners dilemmas and the international political economy. *International Studies Quarterly*, 28,5-22.
- Kogan, M. (1973). Comment on Niskanen bureaucracy, In W. A. Niskanen(Ed.). *Bureaucracy: Servant or master?* London: Institute of Economic Affairs.
- Leloup, L. T. and Moreland, W. B. (1978). Agency strategies and executive review: The hidden politics of budgeting. *Public Administration Review*, 38,232-239.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*:

- The dilemmas of individuals in Public services*. MA: MIT Press.
- Margolis(1975). Comment on Niskanen bureaucrats and politics. *Journal of Law and Economics*, 18,645-659.
- Mique, Jean-Luc and Belanger, Gerard(1974). Towards a General Theory of Managerial Discretion. *Public Choice*, 17,27-43.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28,739-77.
- Mueller, D. C. (1989). *Public choice II*. New York: Cambridge University Press.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Rand McNally.
- North, D. (1990). *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peacock, Alan(1992). *Public choice analysis in historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, G. B(1978). *The politics of bureaucracy: A comparative perspective*. New York: Longman.
- Romer, T. and Rosenthal, H. (1984). Voting models and empirical evidence. *American Scientist*, 72,465-473.
- Rainey, H.C. (1983). Public agencies and private firms: Incentive structures, goals, and individual roles. *Administration and Society*, 15,207-242.
- Sigelman, L. (1986). The bureaucrat as budget maximizer: An assumption examined. *Public Budgeting and Finance*, 6(1), 50-59.
- Stevens, J. B. (1993). *The economics of collective choice*. San Francisco: Westview Press.
- Tullock, G. (1965). *The politics of bureaucracy*. Washington D. C: Public Affairs Press.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Wise, L. R. (2004). Bureaucratic posture: On the need for a composite theory of bureaucratic behavior. *Public Administration Review*, 64,669-680.

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請依照APA格式寫作，並附字數300字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以10000字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身分證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
 - (一)第52期：公務機關廉政與防弊機制（截稿日期：96年8月30日）
 - (二)第53期：行政法人制度之探討（截稿日期：96年11月30日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區116試院路1號，考試院考銓季刊社」。聯絡電話：(02)82366245，傳真：(02)82366246，電子郵件信箱：c065@exam.gov.tw。

