

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題
頁 III-271 ~ III-291

從績效管理論俸給與福利政策

考試委員 蔡良文

* 本文民國 99 年 5 月發表於《人事月刊》，第 50 卷第 5 期。

壹、前言

俸給待遇與福利二者，在推動政府再造與建構績效管理（Performance management）過程中，具有重要的地位。就績效俸給制度而論，主要植基於績效的衡量，其衍生之績效俸給或績效獎金等議題，均值得探討。尤其學者研究指出我國政府部門正視邁向績效俸給待遇（薪俸）可支持的理由，至少包括：政府部門平均薪資已具外部競爭力；各官職等年所得已具備外部競爭力；可適度回應政府成員薪俸不公平感受的策略；亦是政府經營管理變革方向的配套策略等（施能傑，2006：63-70）。所以由績效管理來探討俸給福利政策亦有其必要性。

在政府再造過程中，文官體制變革重視俸給與福利給與之區分，並不表示成員俸給待遇制度之紛歧。相反地，卻有其意義，良善合理的福利互助措施，確能鼓舞士氣，具有激勵之功能。又現行法制有無更彈性之運用空間，且能落實各該領導管理者的權責？在績效管理中，其配套之績效獎金制度通常以秘密效果好，但公務人員依法應申報所得稅，以及會計單位必須清楚交代預算支出方式流向，對績效獎金制度之建立有否影響？均須深入研析，方能探求績效管理思維下，俸給與福利兩者的消長或衡平點。

要之，未來如何配合政府再造與策略性人力資源運用，在績效管理思維或財政負擔下，來設計與建立績效導向的俸給制度，及彈性福利制度？茲以政策貴在可行，爰擬就現行法制規範下，引介績效管理思維與作法，並予論證；再參漸進決策思維，或即易學「漸卦」之「變以漸也」的卦理精神，提出改進建議，其中包括：須否因不同職組職系或機關性質而作差別設計？尋求以績效管理為導向，建立俸給與福利的政策，並能照護機關各年齡層成員之彈性多元需求與急難救助等，均為本文探討之核心，並就教於高明。

貳、俸給福利政策與績效管理相關議題研析

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。行政上，

俸給問題頗為複雜，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。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。又其相關的激勵性福利措施，可發揮其輔助性功能，舉美國公司以提供保險為其重要誘因為例，確能發揮吸引人才之功能。且在績效管理的思維與作為上，探究俸給及福利政策更具有意義，茲分述如次。

一、俸給管理的意涵與運用

傳統上政府在決定俸給時，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：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：若能與國家總預算成長保持適當的比例，俾能提升社會經濟的發展與生活水平，並適切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；（三）要有一個客觀的根據或標準及全國普遍一致水準：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。

再者，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：其一、人力供需與生活水平；其二、同工同酬與生活俸給；其三、策略管理與績效俸給等。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 & McCrthy, 1992: 53）。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組織文化，也給予管理者更大的權威，而績效管理文化，必須融入成員的工作意念與行為中，方能產生其效果。

要之，歸納上述內涵，影響公務人員俸給的決定因素，可大致分為內部因素與外部因素兩項，如圖 1 所示，其中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項目外，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。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。

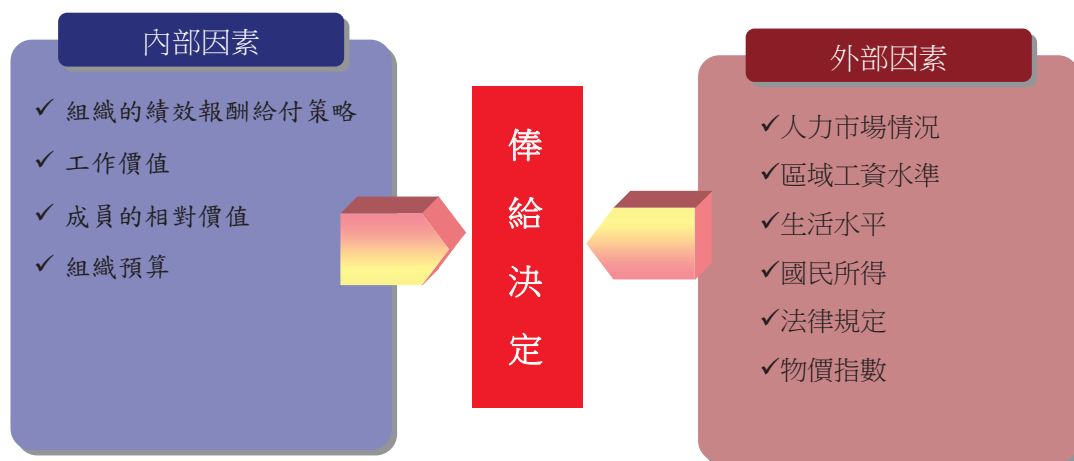


圖 1 影響薪資決定的因素

資料來源：參照自 Snell & Bohlander, 2007: 385.

綜上，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、心理趨向等均有所關涉。但俸給制度之中最重要核心乃為公平，其次則為運用考績功能來達到激勵之功能，如圖 2 所示，對組織成員而言，當其所獲得之薪資報酬與其工作表現價值相同時，就已達到俸給薪資公平的目標。管理者必須發展一套能夠同時達到內部公平與外部公平的策略性薪俸措施，以達到內部與外部的「比較認知」之公平（Snell & Bohlander, 2007: 381），此即建構良善俸給政策，必須信守的最基礎的原則也。

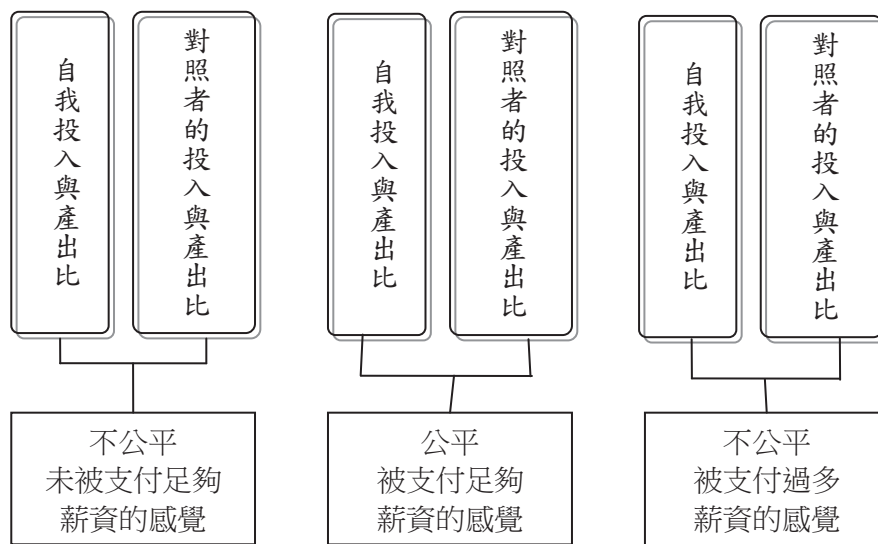


圖 2 薪資公平與激勵間的關係

參考資料：Snell & Bohlander, 2007: 382.

二、福利政策之意涵與目的之轉換

關於福利，又可稱之為附加福利，即除基本薪俸以外的待遇，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（繆全吉，1978；繆全吉、蔡良文等，1990）。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，2006：189）。其一、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，如利用公家的邊緣財物得蒙其實惠等；其二、俸給待遇體制須顧及職務與資歷，而福利給與則以保障成員生活可以獲致改善為目標；其三、各公私機構之成員在任職期間，當發生事故，宜有妥善照應或互惠濟助辦法，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。

回顧行政機關採行之福利措施，究其原因與目的略以：（一）政府多對公務人員俸給支付，不能臻於合理的高度水平，又低於工商企業界的薪金時，為改善公務人員的生活，採行福利設施，給予優餘福惠和邊緣利益以為補助；（二）政府為避

免通貨膨脹，與因應物價上漲的幅度，遂採以相關福利措施；（三）公務人員因生活改善，相對促進其身心健康，亦是勝任工作的先決條件；（四）在於培養與增進公務人員的向心力及認同感，促進機關團體意識及合作精神；（五）政府既是為全民謀福利的「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（參照張金鑑，1984：28）。如今薪俸逐年改善，福利措施相對完備，惟以人為本位及團體意識為主要考量，未來如何融入績效管理思維，而將福利措施予以活化與激勵功能，是應併同思考的。

要之，福利政策與措施，源於早期財政困難、俸給有限下的配套措施，亦能適時適切改善公務人員生活，激勵其工作士氣，相對亦能減低政府退休給付的壓力，對公務資源運用亦有間接功能，誠屬良策也，如何配合績效導向是吾人必要關注的。

三、績效管理之意涵及其相關議題分析

關於政府要提升競爭力與服務人民，如何提高績效，則為問題所在，尤其在面對愈來愈高的國內公民期望與愈來愈缺乏的資源，有關提高績效之理論、方法與技術之研商與實踐，日趨重要（Rosenbloom, 2005: 553）。而欲提高組織績效，便要進行績效管理（丘昌泰，1998：103-128；吳定，2000：49-56；陳敦源，林靜美，2005：96-121；關中，2009a：16-39）¹，但往往因民選行政首長、議會代表、公共管理者及文官成員等，對於「績效」的認知各有不同，此正是政府推動績效管理的困境所在；易言之，績效管理具有「引導」（steering）的作用，更代表一種政治溝通的過程（孫本初，2007：555；2002：39-40），同時亦須考慮其民主課責（democratic accountability），方符民主治理也。

再者，就政府組織而言，提高行政績效的前提，而績效管理的第一項步驟必須

¹ 績效管理（performance management）本身就是如何執行策略，達到組織目標的管理過程。因此，績效管理是一種控制程序，其意涵至少需要滿足以下四類行動者的需求：其一、對民選的行政首長而言，藉由績效管理可以強化對文官系統的政治控制力；其二、對民選的議會代表而言，藉由績效管理可確立民主政體的課責程度；其三、對文官系統內從事革新工作的管理者而言，藉由績效管理可以有效控制行政流程，持續改善生產力和品質，以提高組織的競爭力。

先確立清楚的方向，如施政綱領與年度施政計畫做為領導，而組織績效管理就是建立組織發展的策略方向和目標。所以組織落實績效管理需先進行策略管理的運籌調配，在策略管理的引導之下，透過動態過程得以按中程遠程，或按年持續地調整組織的策略目標體系，並且將組織各項管理活動，包括內部資源管理和外部環境管理，變成是有意識之目的導向過程，以實踐機關組織目標（參照施能傑，2004：81）。故進行策略人力資源管理與績效管理，除提升政府組織效率效能與生產力外，更藉由績效管理之運行，俾落實獎懲與退場淘汰機制，助益於俸給、陞遷、培訓等人事體制功能運作。

至於績效管理之相關議題分析方面，即以績效管理與策略規劃來論，必須思考其動態過程的相關議題。譬如公共行政學者 Shafritz 和 Russell 兩人（1997：299, 302）提出：一個機關造成浪費、疊床架屋或無效率，主要原因之一是上述模式的要素間缺乏有效聯結所致。亦即策略規劃與績效管理制度之間，必須作緊密的聯結，才能使個別成員的績效標準隨時都能符合機關組織願景與發展策略²。

其次，績效管理的架構體系上，基於績效管理的基本概念包含減少投入的成本、合法的過程與維持公平性、投入與產出間的效率問題、評估投入與產出及結果的效能關係（參照 Talbot, 1999；胡龍騰，2009：8），即重視政府產出之效率與效能與民主課責性之連動影響也。

由於績效管理可分為對政府治理績效之評量（核）（Performance measurement）及對行政體系組織成員個別績效之評定³。或謂包括評量及管理（measurement and

² 第一、將機關內各個管理體系如預算、人事、績效評量，以及個人績效考核等體系加以連結；第二、將高階人員的願望和基層人員的服務傳輸予以連結；第三、將決策制定的核心單位和負責執行政策、處理顧客的末端單位之間作有效的連結；以及第四、透過個人的績效獎金制度和組織層級之優先順序的轉移，來驅使成員的努力和獎勵之間作連結。

³ 如美國之績效與成果法（Government Performance and Results Act, GPRA），以績效與成果法的內涵觀之，其係經由國會等非行政部門的外部干預與介入，要求組織提出策略規劃，並進行預算控管，同時加上財務長法（Chief Financial Officers Act, CFO Act）搭配的財政控制，來共同發揮外部監督制衡的功能。事實上，美國績效與成果法的實施，其最大的意義，在於促成政府機構的改革典範從「官僚驅力」（bureaucracy driven）朝「公民驅力」（citizen driven）方向發展，而使得行政模式能與當代的治理結構（governance structure）結合。

management)⁴ (柯未名, Cawte, 2009: 6)。而美國的相關績效管理之架構體系, 其主要在使政府績效評估工作流程標準化, 同時希冀改變文官行為與型塑良善有效能的管理組織文化。依據美國智庫研究中心 (the Performance Institute) 的設計, 績效衡量是用以測量政府機構的活動 (activity), 並轉換為成果 (outcome) 的過程; 而計畫的績效評核則是基於組織的努力 (effort), 了解機構對外部顧客或標的的影響力 (impact) 的過程 (孫本初, 2005: 49)。又績效管理作業中應特別留意者, 即在績效管理原係企業用來強化成員表現之管理技術⁵, 而黃英忠教授認為是評核部屬貢獻度與發展潛能, 並與組織目標相連結⁶。茲以美國總統歐巴馬 (B. Obama) 任命之績效長 J. D. Zients 提出歐巴馬的績效管理改革系統的五大關鍵因素原則, 其中包括績效導向、跨機關的目標設置與評量 (Outcome-oriented, Cross-agency goals and measurements)、持續不斷的評估與課責 (Relentless review and accountability) (胡龍騰, 2009: 20-25), 可供改革之參考。

綜之, 機關團體績效管理著重策略及目標之達成, 通常係根據機關組織願景與使命, 設定組織達成願景之策略, 依施政綱領或施政計畫方針, 分配預算與資源, 以執行達成目標之行動方案, 且定期衡鑑各單位施政目標之達成度, 再分析或修正

⁴ 在澳大利亞政府之績效管理認為是: 用以增進個人與團隊績效, 以達成業務目標的方法 (a means to improve the performance of individuals and teams to achieve business goals); 用以緊密連結組織與個人規劃的方法 (used to align organizational and individual planning); 勇以激勵優良績效與管理不良績效的機制 (a mechanism for rewarding and recognising good performance and managing under-performance); 用以發展工作技能與永業職涯規劃的機制 (a mechanism to support skill development and career planning); 從職場規劃角度, 用以找出與開發成為高效能工作團隊所需的能力 (from a workplace planning perspective, a mechanism to identify and develop required capabilities for a capable, adaptive and effective workforce)。(註: 澳大利亞商工辦事處代表於 2009 年 12 月 7 日到考試院演講稿)。

⁵ 最早係由 M. Beer、R. Ruh、J. A. Dawson、B. B. McCaa & M. J. Kavanagh 等人, 於 1978 年 *Personnel Psychology* 期刊中首次提出。

⁶ 績效管理將機關施政計畫、策略目標、單位目標及個人目標, 做有效統整、轉化及連結的過程。所以, 績效管理之範疇, 已提昇至績效發展 (Performance Development) 與策略管理之境界, 並將以往著重於「事後評核」, 擴充至「事前規劃」與「隨時回饋評量」。換言之, 透過事前規劃、雙向溝通、持續改善等過程, 使成員之能力與潛力能充分發揮, 提昇組織在激烈競爭環境之競爭力。無論績效管理係由那個角度切入, 其最終目的均係為了組織績效之提升。參照劉宜君, 我國民間企業績效管理制度之個案研究—公部門考績制度之標竿學習。

各單位個別目標達成度與整體機關組織策略目標之關係。至於個人績效管理，除個人人才德與職務間之契合外，更重視其與機關組織目標間之連結度暨與個人之貢獻度與契合度，而落實到人事法制上是必要的。

參、績效管理與績效俸給之連結分析

一、績效俸給的內涵與相關因素介述

茲以建構政府績效管理，必須重視策略管理與績效俸給，以及相關之福利措施，其間存在著必要的聯結關係。由於福利措施為配套方法之一，爰先側重薪俸論述之，按以人力資源管理，在管理誘因上應採「績效俸給制度」配套連結相互支應，使機關組織目標與個人目標均能彰顯，更進而共同連結發展。於個人層次上，就是要建立誘因，就是結合績效評估與薪俸，亦即推動績效俸給制度（詳參施能傑，1994；Risher & Fay, 1997）。其理論概念如圖 3 所示，績效俸給制度的基本做法是，成員有其固定的基本俸給，但工作績效高低確實影響基本俸給的調整幅度，或是獎金多寡。實際做法又可根據「績效決定基準」與「給與方式」兩個面向，分成考績俸給和獎金俸給等方式辦理（施能傑，1999：107-110）。

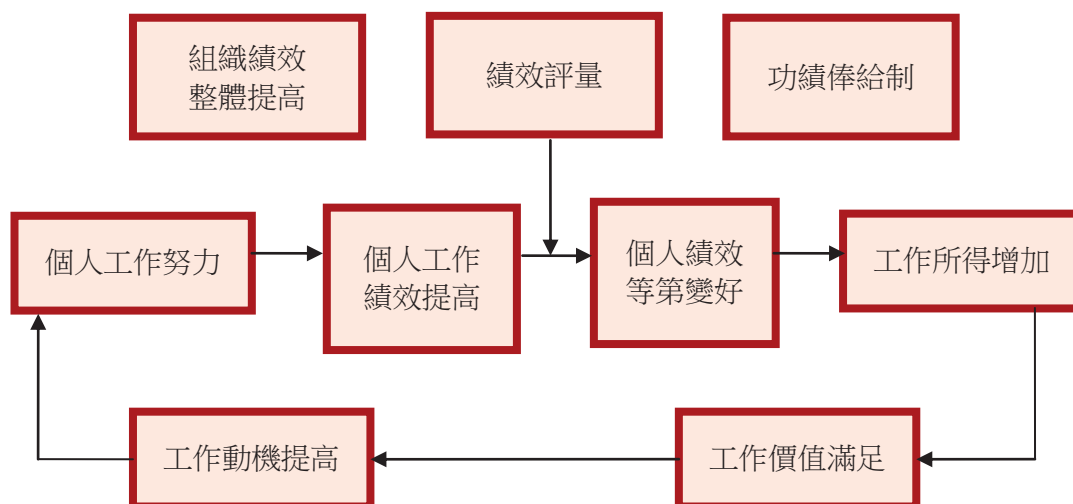


圖 3 績效俸給的理論概念圖

資料來源：施能傑，1999：111。

依圖 3 指出，績效俸給制度欲傳達其管理哲學，即在努力與進步之中，績效俸給制度創造一個競爭式的組織文化，並與組織主流文化密切配合，而績效俸給制度的實施，讓政治首長可以經由此種制度更有效的影響成員所關切之利益。理論上是一種有效的政治控制手段，亦是政府政治首長與高層管理者所預見到新的行政文化（施能傑，1999：111-112）。

要之，績效俸給是在功績原則下，個人權利行政價值與政務首長達到政治回應與政治課責的政治價值間的衡平策略與方法。

二、比較績效俸給制度概述

茲引介英國、美國兩之俸給制度，以供我國制度改革之借鏡（參照朱武獻，2007：155-156、170-171）。

（一）英國俸給制度概述：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。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。重視績效與俸給之關聯性，不再採取固定薪資獎懲標準，以工作表現決定俸給報酬，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；而幾乎所有成員工作績效評估將反應在薪俸上，並且是透過工作績效，來建立彈性的薪資合約。雖然後來英國政府大幅終止或修正此一制度，惟其觀念與程度可資借鏡。

（二）美國俸給制度概述：自 1980 年起開始，美國政府推行功績俸給、績效俸給制度，強調成員工作的滿足感、強化工作動機和重視工作績效之聯結關係，尤其 2005 年布希政府提出「美國工作法草案」（Working for America Act）希望於 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），並提出有關績效管理議題：1. 改善人力資源之策略管理；2. 推行電子化政

府；3. 鼓勵公私部門競爭，並對於能提供更有效率、效能及更有競爭力價格之機關部門給予獎勵；4. 改善財務績效；5. 預算與績效結合等五項目標（OECD, 2003）。另外為使不同機關公務人員之待遇彈性化，亦授權各機關得就特殊職位訂定特殊待遇規定，以吸引優秀人才進入政府機關服務，同時亦授權各機關自行設定個人與團體績效之衡量指標，並與績效薪資相互結合，而其評比指標之設計理念為：具市場競爭性（marketability）、發展性（development）與績效（performance），希望能經由全面性實施績效導向之待遇制度，以建立高績效之政府（蔡良文，2008：119-122）。

- (三) 比較的俸給政策研訂原則概述：目前各國釐訂公務人員俸給與福利政策的原則略以：其一、「公平原則」（fair compensation）：不僅指政府機關與民間企業待遇力求均衡（外在公平），亦指俸給與職務及責任的程度有關，職務等級的高低須釐清，而後俸給的幅度與俸給金額的多寡相互比照，使易於獲致公平（內在公平）；其二、「比較原則與均衡原則」（comparability & alignment）：著重於政府與企業的待遇相互比較並力求均衡。相當層級的人員待遇不宜差別懸殊。如差異過大，即無法維護文官俸給體制的健全；其三、「集體協商原則」（collective bargaining）：是指由於工會勢力與集體協議制的普遍發展，薪資的調整以至文官俸給的釐訂，在若干大工業化國家幾皆透過集體協議制（政府與文官工會代表諮商談判）的方式，諮商而後調整改進文官待遇，此一方式在歐洲各國（英、法、德……）甚為普遍。但若干國家的俸給體制，不在政府與工會的協議範圍（如美國）；其四、「俸給與福例並重（區分）原則」（salary-welfare benefits）：是各國政府調整文官待遇均包括調整薪資與福利，尤其近十年來，公務人員福利的增加比率多超越薪資調整率，這是重視俸給與福利區分的明證；其五、「適應情勢原則」（situation principle）：係指文官俸給應配合國家資源發展分配與社會情勢變遷原則釐訂並彈性調整，以維護公務人員的權益、地位與尊嚴；其六、「績效原則」（merit or performance pay）：則指基於個人衡平理念之功績俸（如美國 1981-1984 年實施之功績俸，英國 1984-1986 亦採功績俸）與績效俸（performance-related pay，如英國 1990 年代以來實施之績效俸），即除基本俸給與調整俸給外，尚須顧及個人工作表現之優劣差異而決定其績效給與之

高低有無。英美實施有年但仍有困難度，有待繼續改進（許南雄，2006：479）。

綜之，英美兩國皆以績效結合俸給制度，關於績效考核之結果，除影響固定薪外，並將影響年終獎金、績效獎金發放及下一年調薪之比率。將績效管理制度與績效薪俸制度相結合，雖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。當然，我國預算制度於 1999 年度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採其他激勵措施，未來似可考慮引進，而其配套措施亦不可忽略。

肆、俸給與福利政策相關議題論證與建議

茲依據文官體制變革中所隱含的政治性與行政性決策價值之抉擇，以及文官體制決策功能中之激勵性功能，對於俸給制度與福利措施功能調整方向提出相關論證（參考蔡良文，2009：10-15）及建議。

一、論證

（一）績效管理下的績效俸給，對團體績效與個人考績之定位與論證：基於組織績效是績效俸給之績效衡量主體、個人績效評量的有效性是績效俸給決定公平性的基礎（施能傑，2006：51-84）。茲檢視現行公務人員考績法重視個人績效與品德之考核，而 2010 年公務人員考績法修正草案重視團隊建立之團體組織績效之衡鑑（關中，2009b：1-5）。現行有關考績獎金僅配合考績等次發給，行政院人事行政局前曾致力推動績效待遇制度，但由於政府機關績效管理文化尚待型塑強化，以及立法院相關委員會不支持，僅試辦至 2006 年，殊屬可惜。又目前考試院文官制度興革規劃方案建議第六案「改善俸給退撫，發揮給養功能」，提到重行排列及調整俸級級數、由階梯型改為矩陣式俸表等，對於目前由行政院主政之績效待遇或獎金制度予以凸顯著墨；惟第五案「落實績效管理，提昇文官效能」，指出應建立個人與團體績效評比機制及績效獎金制度（考試院，2009：30）。至於獎金部分，是否在公務人員俸給

法明定或採以年度編列預算或其他合理措施辦理，值得審慎思考之。本論證之核心即在於求得組織團體績效、個人貢獻度與俸給三者更為直接密切之聯結關係也。

- (二) 績效俸給植基於績效，書面績效與實質績效如何鑑別之論證：即績效俸給制度，主要植基於績效的衡量，但如何確悉服務品質？且如何縮小書面績效與實質績效的落差？且就實質衡量，如何區隔或考量其是否僅為當前短期之表面績效而長期是「利空」？或影響長遠之績效而短期未能察覺？因為書面績效與實質績效的落差主要起因於機關環境、年資與人情因素，致使考列評等流於形式，解決之道在於依規定切實做到以「同官等」為考評之比較範圍，必要時進行主管與部屬之互動面談，以功績制原則落實績效考評，強調專業加給的公平性、「只加不減」的俸給政策、避免有福同享、甲等過多的考績制度。2010年4月考試院會議通過銓敘部所提之公務人員考績法修正草案，並函送立法院審議中，案內已有大幅改善機制⁷，如此才能建立個人權益與福

⁷ 公務人員之考績，應綜覈名實，公正公平，作準確客觀之考核。又考績之目的旨在拔擢優秀人才，並對績效不佳人員予以輔導、訓練，藉由獎勵優秀及輔導表現不佳者之機制，以提升政府績效。鑒於考績實務存在功能不彰問題，為期落實公務人員考績意旨，發揮績效管考之積極功能，爰檢討修正本法。本次本法係全文修正，計修正 16 條，新增 8 條，其修正幅度不可謂不大，其影響所及亦至深且遠。本法修正重點如有：(1)配合本次修正內容，將績效管考功能納入考績宗旨。(修正條文第二條)；(2)修正平時考核項目；考核細目由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定，以及主管機關之定義。(修正條文第五條)；(3)增列年終考績列優等之獎懲規定；修正年終考績及另予考績考列乙等及丙等之獎懲規定；增列十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次規定；增列因績效不佳考列丙等受降級改敘、減俸、辦理資遣或退休者得提起復審，應辦理資遣或退休者，其復審決定應經言詞辯論；增列主管人員考績不佳者調任非主管之機制，以及另予考績人員不得考列優等。(修正條文第七條及第八條)；(4)增訂各機關考列優等、甲等以上及丙等人數比率限制；各官等及主管人員考列甲等以上人數比率限制；授權由本法施行細則規定受考人數較少機關考績等次人數比率之彈性調整機制；各機關未組設考績委員會者，其受考人總數併入上級機關受考人總數統籌計算，以及所稱上級機關之界定；人事、主計、政風人員考列甲等以上及丙等人數比率限制等依照一般人員相關規定，由各該系統人員之主管機關或機構統籌辦理；司法官考列優等、甲等以上及丙等人數比率限制，以及不適用丙等獎懲結果之規定。(修正條文第九條之一)；(5)增訂各機關受考人考績等次人數比率，得每三年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整，調整後之比率以命令定之。(修正條文第九條之

利、彈性俸給待遇與功績褒獎等績效導向的俸給制度；同時，亦須調和俸給公平與業務需求未能及時因應之困境；復且，績效俸給非僅重視形式或「短利長空」的績效，必須重視績效考核的「發展性」功能，並強化兼具「激勵與發展」價值機制，方能區隔釐正或考量績效短期或辯證短期利益之表徵績效。任何改革尤其是績效管理與績效俸給之落實關鍵在於機關首長的支持與主管的執行力，所以，公正無私的績效考核衡鑑機制及開明學驗俱豐的領導階層是重要的前提要件，而型塑績效管理的組織文化，乃此改革之基石也。

(三) 績效獎金的公開與秘密問題的論證：由於俸給待遇之調整，尚關涉退休俸之給與，所以提供績效獎金不失為可行的途徑。惟公務人員依法申報所得稅，以及會計單位清楚交代預算支出方式、流向，乃依法行政之一環，更為公務人員當為之義務，有關績效獎金運作之透明化，有學者亦如此主張，然而績效獎金制度通常依私部門經驗，以秘密效果較好，但亦無法獨立於預決算制度之外，如何規範值得審慎為之。又績效獎金發給之目的係為激勵組織中績效表現良好之成員，然績效獎金制度之秘密效果僅為眾多功能性工具選擇之一，對於其激勵效果不可以偏概全，更應及時、正確獎勵，不然即是鼓勵失敗失能者；機關首長或單位主管應考量單位屬性與合理情況，進行正確與適切的激勵管理，調和行政性與發展性之績效評量機制，方能建立相對客觀與公平且多元評核的績效獎金制度。

(四) 遷調（建議）權或獎金福利措施如何運用的論證：目前廣義之俸給待遇涉及公務人員權利義務事項而未以法律定之者，為公務人員福利部分尚待法制

二)；(6)增訂主管機關應視業務特性及需要實施所屬機關間，以及各機關應視其業務特性及需要實施內部單位間之團體績效評比相關規定。（修正條文第九條之三）；(7)明列授權考績委員會組織規程規定事項，以符授權明確性；將本法施行細則有關考績委員會對於考績案件得調閱考核紀錄及查詢有關人員之權限，提昇法律位階於本法規定，以及增列考績委員會對考列丙等人員，於處分前應給予當事人陳述及申辯機會之規定。（修正條文第十五條）。

整體而言，本次考績法研修，係為達成肯定績優表現、協助後段改進、落實績效管理、結合陞遷培訓、善用人力資源、提升文官地位、型塑職場文化等積極性目標，以及遏止官僚陋習、改善勞逸不均、破除輪流甲等消極性目標。其修正對基層公務人員考列甲等之權益，並未有影響，對主管則為責任之加強，修正後應有助於提昇行政績效與國家競爭力，並可重塑文官形象及贏得人民信賴。

化，其核心內涵似宜由「以人為本位」到融入或強化「績效本位」的核心與方向。故為強化文官體制之激勵性功能，或可建議機關首長或單位主管將遷調（建議）權或獎金或出國旅遊等福利措施做為激勵管理工具；在公平且客觀的立場下，亦可進一步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，以彈性活化激勵管理工具。再者，除可適切考慮多元進用人員激勵差異性機制外，可增加便民服務獎金制度，以激勵同仁士氣，強化為民服務機制以提升公務效率，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，亦不失為激發士氣、增進公務生產力的可行辦法，且能同時落實領導管理者的監督權責。所以，在落實 360 度考核機制能考量倫理關係與組織文化等配套設計，或實施平衡計分卡制度，應參照不同時期之設計，以因應不同需要。又參照目標管理法時，應奠定成果之績效導向，參與式管理等，尤其留意策略地圖之配套運用（吳品清譯，2006：307-320；蔡良文，2010），均是必要的！

- （五）利益均霑或彈性設計的福利政策制度之論證：政府再造強調效率、彈性與兼及公平、代表性價值，文官體制變革亦當然要考量政治價值與行政價值的衡平，即在造成俸給體制之變革中，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。又為配合績效管理制度，必須建構良善個人績效與團體績效及其間的扣合機制，以提昇公務服務之產出量與品質。而關於全國統一之福利、各機關自行規定之福利措施內涵，以及福利是否法制化，尚待後續研析⁸。無論其福利項目多寡，軍公教人員均設計有統一的措施。只是各機關在其公益、福利或互助範圍內，亦有自行規劃辦理之福利措施，以期安定並激勵公務人

⁸ 公務人員福利法制化，因涉及層面極廣，先前經 1996 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升生活品質，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。惟至 2010 年 4 月止，是於政經社文科環境因素，尚未有進一步結論或法制化之計畫。

員之工作意願與情緒。由於涉及政府財政與中央地方機關間之情形不同，希冀在短期內建置全國合理化福利制度，似有其困難。且因彈性福利制度設計，尚需考量國家經濟、社會發展，財政情形等因素，不可貿然為之。但如何配合績效管理，求得彈性多元並配合政府施政的福利制度，或擴大或研修類似模範公務人員獎助規定，以增進績效優異者予以獎金或短期國內外旅遊休閒充電等福利措施，符合公務人員貢獻度之滿足的合理需求，似為改革重點所在。

綜之，公務人員俸給制度的改革，除了需配合績效管理制度之調整，以及由各機關辦理所屬機關及內部單位之團體績效評比，以為考列甲等及丙等人數比率，及發給個人及團體績效獎金之參據外，更需考量政治價值與行政價值的衡平，來衡酌方案推動之時機與廣度等。而公務人員保險在全民健保或勞、農、漁保未實施之前或可視為公務人員之福利，但目前可否仍視為公務人員之福利，則有討論之空間。就決策功能言，僅有維持及保障性功能，且此一功能仍待強化；就價值意涵言，或許仍存有若干行政價值，但政治價值勢必日漸消褪。而其他如何發揮俸給制度激勵性功能，以避免通貨膨脹及物價上漲，造成之相對剝奪感，並應建立績效與彈性導向的俸給制度，均值得深思。

二、建議

由於政府再造風潮，強調相關價值，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，已如前述。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。於此謹參照新公共管理思潮，政府改造的人事改革方向，比較國家推動經驗，以及個人實務之經驗，對公務人員俸給與績效制度提出建議意見如次：

- (一) 建立個人與組織績效并行及彈性的俸給與福利制度：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；未來宜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）制度可考量兩者並重的設計（彭錦鵬，2003：73-74）。或許可推動依工作績效發給個人或單位之績效薪俸，及增加主動關懷便民服務獎金等福利制度，以激勵同仁士氣，強化為民服務機制，提升公務生產力與競爭力。甚至可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或其他福利措施；而高級公務人員之激勵機制尤為重要，長遠建構高階文官俸表，似可依其績效，調整一定數額之俸級。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，正視基層公務人員俸給高於民間人員，除合理調整我國公務人員俸給結構，以及高低階俸給差距外，配合考試院文官制度興革規劃方案，重新建構矩陣式俸表、整併俸點折合率及檢討加給給予等，以提高公務人員之工作士氣與吸引優秀人才投入公務行列，強化政府的施政能力。
- (三) 成立俸給福利調整委員會或機制，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、行政院主計處等，在決定之前，由人事行政局長或有關人員口頭報告考試院長，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。另其配套的福利措施，宜由以「人本位」到「績效本位」的思維作為彈性設計，或許可以避免民間反彈，以及未來增加公務人員退休俸額的負擔。要之，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。為期使我國公務人員薪俸趨向制度化、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機制之強化等詳細納入法規內，俾使公務員調薪法制化，至於以人為本位福利措施宜減不宜增，而以績效為本位的思維似宜增不宜減，應屬可行的途徑。

伍、結語

在面對全球化、資訊化及知識經濟時代的變遷與發展，以及政、經、社、文、科各種環境變遷的嚴峻衝擊，各國政府為有效推動施政願景、政策理念與方針，及提昇國家競爭力，莫不致力於確認國家發展方向與提昇政府施政能力，而其成敗關鍵，則在於有無健全的文官制度，以提昇文官素質與效能。當前公共服務必須要跨域整合與協力治理，每一層級運作均須緊密整合，始能集中運用有限資源，經由協力而發揮綜效，而臻於善治之境域。

在落實績效管理執行策略，可達成機關組織目標及管理作為。其內涵應將機關組織績效、各單位績效、個人考績，以及三者間之互動關係加以連結。此亦可做為民意機關檢視評估行政機關施政作為之依據，並藉以確定民主政治的課責機制與功能。俸給與福利體制的缺失，或源自於政治環境的特殊，但亦來自於法制之不健全，故改革上，除積極彈性注入變動性的績效獎金制度外，如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，當更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。

綜之，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政策之目標，在使其有合理、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，除針對俸給與福利政策予以檢討改進外，在國家整體資源分配中，對於俸給、待遇福利支給之比率，應理出二者間永久性、制度性、臨時性與緊急性需求，予以妥適衡平設計，並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。

參考文獻

- 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」。文官制度與國家發展研討會，台北：考試院。
- 朱武獻（2007）。人事行政法制論文集。台北：三民書局。
- 考試院（2009）。考試院文官制度興革規劃方案（考試院第 11 屆第 39 次會議會議通過），抽印本。
- 吳定（2000）。「建立公共服務卓越服務模式探討」。空專學訊，99，49-56。
- 吳品清譯（2006）。平衡計分卡，譯自 Nils-Goran Olve, Jan Roy, Magnus Wetter 著 Performance drivers:a practical guide to using the balanced scorecard。台北：麗勤管理顧問出版。
- 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。
- 施能傑（1999）。美國政府人事管理。台北：商鼎文化出版社。
- 施能傑（2004）。「建立組織績效管理引導員工績效評估的制度」。考銓季刊，37，79-94。
- 施能傑（2006）。「政府薪資績效化的政策設計」。公共行政學報，18，51-84。
- 柯未名（Alice Cawte，澳大利亞商工辦事處代表）（2009）。An Introduction to the Australian Public Service and Its Approach to Performance Management.（澳大利亞文官制度及其績效管理）。2009 年 12 月 7 日考試院國際文官制度學術交

- 流專題演講。台北：考試院。
- 胡龍騰（2009）。行政機關績效評估技術之探討報告。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 孫本初（2002）。「政府績效管理的新思維」，考銓季刊，29，38-46。
- 孫本初（2005）。「績效衡量與評估的操作概念」，考銓季刊，43，39-52。
- 孫本初（2007）。新公共管理。台北：一品文化出版社。修訂一版。
- 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。
- 許南雄（2006）。人事行政學（增訂五版）。台北：商鼎文化出版社。
- 許南雄（2009）。各國人事制度（增訂七版）。台北：商鼎文化出版社。
- 陳敦源、林靜美（2005）。「有限理性下的不完全契約：公部門績效管理制度的反思」。考銓季刊，43，96-121。
- 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。
- 曾惠絹（2006）。美國聯邦政府待遇改革趨勢，人事月刊，256，35-42。
- 蔡良文（2008）。我國文官體制之變革：政府再造的價值。台北：五南圖書出版公司。
- 蔡良文（2009）。文官體制變革之論證。文官制度季刊，考試院 80 周年慶特刊，1-24。
- 蔡良文（2010）。個人考績與團體績效評比扣合相關學理與作法之研析。發表於變革中的文官治理國際研討會，台北：考試院。
- 蔡祈賢（2003）。公務福利制度。台北：商鼎文化出版社。
- 繆全吉（1978）。行政革新研究專集。台北：聯經出版公司。
- 繆全吉、彭錦鵬、顧慕晴、蔡良文（1990）。人事行政。台北縣：空中大學。
- 羅伯特·貝可（Robert Bacal）原著，邱天欣譯（2002）。績效管理立即上手。台北：麥格羅希爾出版社。
- 關 中（2009a）。繼往開來，贏得信賴-考試院與文官制度的興革。台北：考試院。
- 關 中（2009b）。2009 年 12 月 3 日與考試院暨所屬機關一級單位主管以上同仁，

就公務人員考績法改革與修正事宜進行座談講詞。抽印本。

- Nankervis, A. R., R. L. Compton, & T. E. McCarthy (1992). *Strategic Human Resource Management*. Victoria, Australia: South-western. Strategic Human Resource.
- OECD. (2003). *Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance*. Paris: OECD.
- Pynes, Joan E. (1997). *Human resources management for public and nonprofit organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Risher, Howard & Charles H. Fay, (1997). *New Strategies for Public Pay: Rethinking Government Compensation Programs*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Rosenbloom, David H. & Robert. S. Kravchuk, (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector* (6th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Shafritz, Jay M. & Edward W. Russell (1997). *Introducing Public Administration*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc..
- Shafritz, Jay M. & Edward W. Russell, (2002). *Introducing Public Administration*. New York: Longman.
- Snell, Scott & George, Bohlander (2007). *Human Resource Management*. New York: Thomson.