

俸給制度及給與實務

考試委員 歐育誠

*本文民國 100 年 7 月發表於《公務人員月刊》，第 181 期。

壹、前言

行政院決定自本（100）年 7 月 1 日起調整軍公教人員待遇，是全體軍公教人員期待已久的重大決策，雖然各界有不同的看法，但軍公教人員待遇的調整，對社會薪資體系有其正面的引導作用，的確值得肯定。

馬斯洛需求層次理論的假設，雖然沒有獲得實證研究及實務經驗的支持，但仍可作為組織發展及管理的參考架構；管理學界的專家學者大致可以同意，待遇至少是一項重要的激勵因素，可以促進成就各項需求層次。由此可見，待遇對於機關組織生存發展的重要性，絕不僅僅是財政負擔的思考而已。

由於傳統中國德治主義的影響，「犧牲奉獻」、「任勞、任怨、任謗」成為社會對公務人員期待的傳統價值，因此，公務人員很少主動要求調整待遇，此與其他國家公務人員時常運用公務人員團體的力量，積極向政府爭取提高待遇的情形有所不同。我國經濟已高度發展，政府也積極推動各項重大改革政策，這些都有賴全體軍公教人員奮力從公，各本專業充分配合才能加以實現，但在社會傳統價值的影響，以及不積極爭取待遇權益的公務人員文化下，政府在要求公務人員犧牲奉獻努力從公的同時，實在也有必要考慮各項因素主動進行調整待遇，給公務人員一個公平合理的俸給。

公平合理的待遇必須從兩個角度思考，其一是分配的問題，也就是俸給應有健全的制度，才能實現公平的要求；其二是待遇水準的問題，也就是必須有一項客觀的支給標準，才能達到合理的目標；分配代表公務體系內部的公平，而待遇水準則涉及公務體系與外在社會間的交互作用。公務人員俸給健全公平、客觀合理，才能達到「養生」、「養望」、「養才」及「養廉」之目的，同時也能對社會整體的福祉水準產生正面之影響，以及導引民間勞動市場的正常發展。所以，調整待遇不只是提高給與的標準而已，更須配合持續性的全盤規劃，才能使整個俸給體系健全穩定的發展。

貳、公務人員待遇管理的特質

公務人員待遇具有多層意涵，就社會整體薪資體系而言，它是公平正義課題的一環；就政府機關而言，是組織成本的構成，也是影響員工工作態度及行為的重要因素；就公務人員而言，則是提供服務的回報，也是維持生計的主要來源，可使公務人員足以仰事俯蓄，維持一定的社會地位。公務人員待遇與民間企業從業人員薪資雖有共通的原理，但就政府機關對待遇管理而言，仍然有其特質：

一、羅致人才推動政務

公務人員負責推行國家政務，其素質的良窳，攸關國家的盛衰及人民的福祉，因此，公務人員俸給並非只是單純的勞動成本，不是以量化的生產力即可計算其酬勞，其更應考慮衡量的，在於是否能以公務人員工作性質、職責程度及所需資格條件等因素，本同工同酬、合理分配；以及能否就羅致人才、培育人才的角度思考訂定其給與標準，用以提昇素質，同時發揮「獎功揚善」激勵人才的功能。

二、待遇調整單向決定

理論上，民間企業員工的薪資標準是循著市場的機能來訂定，須由市場供需自動決定最適當的勞動價格基準，也就是員工待遇的調整應該是純經濟的、客觀的思考。但事實上，民間企業員工待遇的調整還無法完全由市場供需狀況自動調節決定，所以，民間企業的待遇調整一般而言是勞資雙方妥協的結果；至於政府機關公務人員待遇標準的決定，基本上難以純經濟的、客觀的考量，質言之，公務人員待遇調整是具有政治意涵的議題，大多是由政府進行單向的決定。

三、客觀公平保障權益

政府機關公務人員待遇如何能客觀合理，如何避免不當的干預，是待遇研究的核心所在；因為公務人員待遇調整過程中，自主管機關進行作業以至政策的決定，一向都是各方關注並致力爭取的焦點，另外，由於政治的妥協及社會對公務人員負

面的刻板印象，也會衝擊公務人員的待遇權益，因此，「客觀公平」及「保障權益」，將是公務人員待遇標準訂定的核心價值，也是必需遵循的一個重要原則。

四、有限經費合理分配

無論政府機關或民間企業，對待遇的處理都必須面對以有限經費進行公平合理分配的問題。政府年度預算有限，但國家各項建設需求經費卻是龐大，因此，如何進行合理的分配，已成為施政上必須面對選擇的難題。一般來說，在客觀上雖然已成就調整待遇的要件，但如果政府財力無法負擔，調整待遇仍然是相當困難；例如最近在調整待遇議題上，所討論到的都是財力負擔的問題，可以看出調整待遇的確是政府資源分配結果的一種選擇。

五、權責單一資訊公開

政府機關公務人員待遇業務是由行政院人事行政局主管，經行政院核定後公布實施；因公務人員待遇決定權責單一化，產生的核定標準只有一個版本，而各項支給標準資訊也完全公開，所以全體公務人員都可以瞭解及互相比較。至於民間薪資標準則是企業機密，不但各企業無法瞭解其他行業薪資標準，縱然同行之間也無法得知，而企業內部從業人員也不能探知其他人員待遇。可見公部門與私部門在待遇業務處理的資訊方面，其所持的價值理念是大相逕庭的。

六、精簡員額控制預算

政府機關與民間企業用人費持續的成長，已是不可避免的趨勢與事實，如何有效控制用人費已成為政府與民間企業，在組織管理與生存發展上無法避免的課題。雖然開源節流、精準的經費籌編是有效抑制預算成長的方式，但健全的待遇制度也是提高政府效能，進而有效運用預算的途徑。民間企業員工待遇經費來自利潤的提撥，所以創造利潤為支給待遇的根源；至於公務人員待遇經費則是透過政府預算，所用的都是人民的納稅錢，因此，公部門所要關注的是如何讓公務人力精緻化，以及如何健全公務人員俸給制度，以利稅捐的善用及提高為民服務的品質。

七、待遇課題難獲滿意

待遇關係整個國家的公務生產力，也關係到每一個公務人員的家庭生活，它是人在組織結構中從事一定工作的對價，這種對價不僅是經濟生活的主要來源，更是社會地位的顯示，因此容易產生比較與期待的心理反應，而衍生出「不足」、「不平」、「不安」的感覺。「不足」的感覺是人性的自然展現，為了提高生活水準難有所謂足夠的標準；「不平」的感覺不僅是政府部門間的相互比較，當然也包括與民間企業所得的比較，另外，公務人員待遇也時常引起社會其他行業的不平而要求比照，如公務人員子女教育補助費、退休金優惠 18%、健保年資 30 年不必再繳保費等等，這種打成社會齊頭平等而不想將資源作大的想法，值得憂心；「不安」則是一種對「明天會更好」以及退休後能安享餘年的期待。因為待遇容易產生不足、不平、不安的感覺，所以待遇管理要能做到各方滿意，是一件極其不易的事。

八、作業過程解讀不同

待遇調整經行政院核定公布實施後即完全攤在陽光下接受所有公務人員以及社會各界的檢驗，任何人都可以得到公務人員的待遇資料，沒有什麼機密可言。不過，在待遇調整作業的過程中，因牽涉逾 100 萬軍公教人員的權益，所以相當敏感；加上主管機關研擬調整方案訂定支給標準時，必須協調軍、公、教及事業機構主管機關，有關經費分配也必須一再協調財主機關同意列入政府年度預算，並將全案提報行政院預算審查會審查通過後才能初步定案，其過程相當繁複，更需排除不必要的干預與困擾，所以確實無法將所有作業步驟及內容以民主參與式的對外公開，因而時常被批評為少數人掌握的黑箱作業，這種謬解是未親自負責待遇作業的人所無法理解的。

九、政府民間互為引導

最近政府以景氣有感復甦，積極勸說民間調整待遇，在政府決定調整公務人員待遇的同時，此一作為對於公務人員待遇的調整，確有平衡社會觀感的作用，至是能否發生實質的引導作用，仍待進一步觀察。民間企業調整待遇各有其考慮因素，

調有調的道理，不調有不調的理由，並非政府的道德勸說就會進行調整。在薪資市場中，一般而言是以政府公務人員待遇最為穩定，景氣佳不能訂得太高，以免造成財力過度負擔；景氣差不能減低標準，以免產生連鎖反應導致社會薪資水準下滑。另一方面，公務人員待遇參考民間薪資等因素調整後，即具薪資市場的指標作用，產生民間薪資比照調整的引力。

十、經驗傳承把握原則

依法支俸是公務人員待遇管理的重要原則，至於民間企業員工薪資雖然也有一定的法度，但最終仍以企業主的決定為依歸。公務人員俸給的法令依據是公務人員俸給法，目前僅規定俸表及加給項目，另訂定的加給給與辦法則是規定加給支給原則，至於實支俸額及加給標準，則是待遇主管機關的權責，如何調整訂定並無法定的具體依據，而須由主管機關配合預算及視人力運用需要，依一定程序陳請核定後實施，作業過程繁複，必須解決的問題相當複雜，面對的壓力相當大，因此承辦單位除須熟悉相關法令及實務作業技能之外，更應重視經驗傳承始能脈絡一貫；要能把握既定原則，始可站穩立場，作業不致於亂。

參、現行公務人員俸給制度亟待研究的問題

公務人員俸給待遇問題經緯萬端，要闡述清楚是件不容易的事，在有限篇幅下，筆者試著提出比較重要但也從來沒有獲得重視的議題供有識者共同思考，以下就「俸給制度」與「待遇標準」相關問題分別說明：

一、俸給制度

（一）單一俸表適用困難

我國中央機關與地方機關適用同一套文官制度，縱向層級各機關及橫向功能分工之各種職位，都堆擠在同一俸表框架中的一至十四職等結構之內，不論職務性質、繁簡難易及職責程度均同按一個俸給範圍內的晉俸幅度作機械式的升級，單一僵化難能適應各種業務的需要。日本中央與地方機關分別適用「國家公務法」與

「地方公務員法」，中央機關公務人員俸表有十七種之多，各按不同職務特性適用不同俸表；地方機關也各有多種不同俸表。俸表的設計與職等結構同為文官制度的核心問題，現行俸表與職等結構緊密綁在一起動彈不得，職等結構的問題也已發展到面臨非解決不可的關鍵時刻，如何併同解套當然是一個議題，至於俸表可否多元化也將是另一個必須加以思考的問題。

（二）俸點結構不盡合理

俸表內容主要為俸點的排列，目前最低為 160 點，最高為 800 點，高低差距為五倍，差距過小則不足以顯示職責程度的差異性。另外，當年簡薦委與職位分類兩制合一時，為配合簡薦委的俸級結構，所以設計出不同職等的平行俸級其俸點相同，但因此造成重疊的俸點達到四個職等之多，此一不同職等不同俸級卻支給相同俸點的情形，實在無法符合同工同酬的薪酬基本精神。

（三）俸點折算不能等值

俸表內之俸點應有其相同的價值，所以每一俸點應該按同一個折算標準計給俸額，但職位分類制實施初期，公務人員實支本俸俸額高低差距未達五倍，以致俸點無法按單一標準，而僅能採取二段折算。民國 76 年俸給法修正，俸點排列重作調整，因牽動現職人員現支待遇，又將俸點改按三段折算俸額，以致俸點無法等值計算，這是制度改變過程不得已的做法，所以有必要配合待遇調整時，逐步進行技術性調整，朝單一折算的目標來努力。

二、待遇支給標準

公務人員待遇究竟達到何種標準才算合理，很難有一個客觀的標準，行政院在民國 62 年、69 年及 79 年先後策訂「公務人員待遇改進方案」、「公務人員繼續改善待遇方案」及「改進公務人員待遇架構方案」等三個六年計劃，由行政院核定作為改進公務人員待遇的依據；這三個待遇改進方案都是以國民平均所得成長趨勢作為設定待遇調整的計畫目標，在計畫年度內按設定的目標實施調整，客觀具體、原則清晰、目標一致，步驟穩健。經每年按既定方案進行有計畫的調整，至 85 年執行完成後，已讓公務人員俸給制度及待遇標準趨於健全合理並形成薪資市場的穩定指

標，可惜之後即未再提出有計劃性的待遇改善方案，也就是只在調整待遇時提出增加的幅度，而沒有針對制度進行一個有願景的改進計劃，此對於公務人員以至相互影響的民間企業待遇之未來性發展，較有不利的影響。

三、待遇調整依據

公務人員待遇調整幅度，應有具說服力的依據。目前政府對於公務人員待遇的調整，是以物價指數、民間薪資、經濟成長率、家計調查及政府財政負擔能力等因素綜合考量作為依據。這是政策思考當然的結果，如純就待遇調整專業的立場及避免政治力過度干預的思考，應該有一項公私部門普遍可以接受並認為公平、客觀、合理的依據。日本及部分西方國家公務員待遇是以公民薪資合理平衡作為思考的方向，所以，多以民間薪資變動情形作為公務員待遇調整的依據。民間企業員工待遇水準為何？政府機關要維持何種待遇標準始能在人力市場與民間企業競逐優秀人才？從人力資源的觀點來看，公民薪資比較原則有二層意義，其一為政府所支付的待遇足以羅致適格的人才，其二為避免支付過高的待遇標準，以有效控制用人成本。在高度競爭的經濟體系中，民間企業的薪資決策，是建立在客觀的事實上，而非臆測的假設上；政府機關在民意要求精簡員額，有效控制用人費的浪潮下，對於如何客觀瞭解民間企業員工薪資水準，以作為公務人員待遇調整決策基準的重要性，實不言可論。因此，使用一套兼具邏輯及實用價值的薪資調查技術，應為合理調整待遇的第一步，實不宜再以籠統的說法作為決策的基礎；因此，近年公務人員待遇從要不要調？以至調整幅度究為百分之多少？原則為何？調整 3% 之依據為何？恐應有更充分的理由。

四、民間薪資調查

我國民間薪資是由行政院勞工委員會及行政院主計處負責調查，其結果可以瞭解社會勞動市場薪資水準，但要具體有效的運用在公務人員待遇調整上，可能尚有一段距離；換言之，調查的內容可以運用作為參據的資料仍然相當有限。據日本「國家公務員法」的規定，國家公務員給與事項是由人事院主管，人事院在給與方面具有相當廣泛而獨立的權限；目前日本國家公務員給與決定程序及考量因素，或

有其參考的價值，茲舉如下：

（一）給與決定程序

國家公務員給與的設定或修正，是經人事院調查研究後作成建議案分別向國會及內閣提出，完成立法程序後實施。

（二）民間薪資調查

日本政府人事院每年辦理一次民間企業薪資調查，自 1948 年實施至今，目前已成為全國薪資調查的權威資料，除作為政府公務員待遇調整依據之外，也普遍成為各別民間企業引用作為決定薪資的資料。

（三）決定給與因素

1. 民間薪資

日本公務員待遇調整標準，主要是以民間企業員工薪資變動情形作為檢討依據，也就是以其決定公務員待遇當年度應調整的幅度。所以，日本政府人事院每年都必須實施一次民間企業薪資調查，分析比較結果如發現民間企業薪資上升，則人事院即應擬具待遇調整案，分別向國會及總理大臣提出建議，由內閣提出法案，經國會通過後實施。

2. 生活費用

日本政府為瞭解公務員實際生活費用，依據家計調查及厚生勞動省國民營養調查，按眷屬口數算定生活費用供作待遇調整參考資料。

3. 物價指數

依據總理府統計局統計之物價指數及家庭消費支出情況，併作為待遇調整的參考。

以上三個決定給與的因素，一般認為民間企業薪資水準是基於勞資雙方交涉決定的結果，實已包括物價及生活費用之因素，所以，以民間企業薪資平均增加幅度作為公務員待遇調整幅度應是各方所可以接受的依據，不必另外設定待遇調整指標。為使我國公務人員待遇之調整能更進一步客觀、公平、合理，積極研究實施民間薪資調查應該是可以思考的一個方向；因民間薪資調查技術層次高相當專業，日

本人事院對民間薪資調查自 1948 實施至今已 60 餘年，已成熟定型可以借擬參考。

肆、俸給體系的決定方法

一、俸給體系的意義

公務人員依法任用，提供服務貢獻心力，政府必須相對支給俸給，此種俸給項目（如本俸、加給、退休給與、獎金等）的組合計算方法，即構成俸給體系；換言之，俸給體系是指決定公務人員俸給的基本結構，一般而言，俸給結構可分為基本俸給及加給兩個部分。

二、基本俸給的決定方法

基本俸給的數額究應如何決定，並無一定的模式，但基本上必須考量下列因素：

- （一）職務要素：如工作性質、繁簡難易、資格條件、職務內容等。專業程度高、職務較為困難、資格條件較為嚴格的職務，其基本俸給應有較高的標準。
- （二）個人因素：如年資、年齡、學歷等。通常年資與年齡長、學歷與考試等級高的公務人員，應給予的基本俸給較高；學歷與考試等級高即表示其在人力市場的稀少性，而年資因素亦含有獎勵貢獻和借重經驗的意涵在內。

三、基本俸給的型式

- （一）單一型：將決定俸給內容的各種因素綜合考量的結果，以一個支給項目所構成，而不再有其他名目的給與，就是所謂的「單一薪給」，如現行約聘人員的待遇就是單一薪給，這種型式的支給標準可按人力市場的狀況，作單一而有彈性的規定，適用於專業程度高、羅致困難，且無必要久任的專技人員。
- （二）複合型：將決定俸給內容的各種因素分別考量的結果，以數個支給項目所構成，其俸給項目不止一項，就是「複合型」的基本俸給型態。如以年齡、年資、學歷等個人要素作為決定因素，即有年齡俸給、年資俸給與學歷俸給等

項目；如日本公務員以年齡決定晉升俸級的高限基準，就是以年齡決定俸給。如以職責程度，個人專業能力為俸給項目，則有專業加給，主管職務加給、危險加給等俸給項目；如以生活供給考量則有生活津貼等項目，此種俸給型態適用一般常任文官。

四、構成俸給體系的加給

俸給體系除基本俸給之外，還包括各種加給。由於俸給是公務人員提供服務的對價，具有維持基本生活及工作報酬的內涵，但因基本俸給的設計往往不能完全適應公務人員的需要，例如，在生活費用較高的地區、可鼓勵公務人員從事某種特殊的工作，如僅有固定基本俸給即無法適應此類不同狀況的需要。所以，為彌補基本俸給的不足，乃設計各種加給作為補助性的給與，與基本俸給同列在俸給體系之內。就一般而言，加給的種類通常包括以下數種：

- (一) 職務性給與：如專業加給、主管加給、技術加給等。
- (二) 獎勵性給與：如考績獎金、績效獎金、年終工作獎金等。
- (三) 生活性給與：如地域加給、生活需要的補助給與，如婚喪生育、子女教育補助等。

五、俸級晉升方法

(一) 升級基準

所謂升級是指公務人員依年資、職務或工作績效予以定期或不定期的晉升俸級，一般言之，升級基準取決於二種方法：

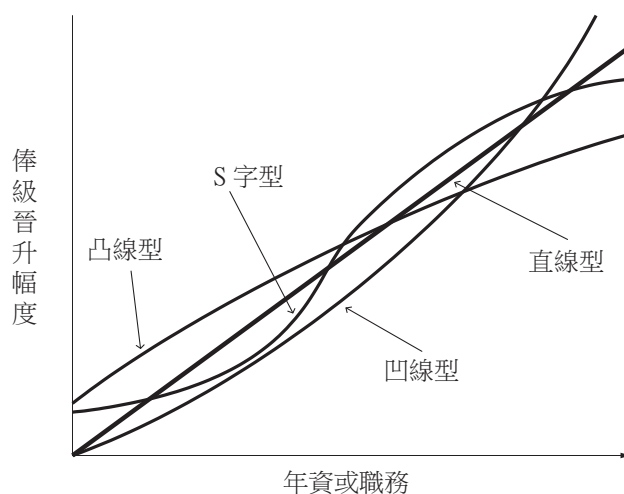
1. 依考績升級：此種方法是依據考核制度就公務人員的考績結果升級，其晉升幅度是在一定的俸級結構之內。我國公務人員在其職務所列職等俸級範圍內晉升達到最高級後，即無法再行升級，如 12 職等、13 職等升至 800 俸點即無法再升級，14 職等僅有 800 俸點一級也無級可升。而日本公務員各等級的俸級數多，年度升級原則上一年升一級，但達 50 歲即不再升級，如未滿 50 歲，而其俸級已達該職務等級最高俸級時，可按最高俸級與次高俸級之差距，在俸級結構外繼續晉升至滿 50 歲時為止，此為一種特殊的晉升俸級案

例。為適應各種不同的職務特性，必須設計不同的俸級晉升幅度，也就是採用不同的俸表結構才能適應不同職務的需要，但我國公務人員除少數職務結構特殊的警察、醫療等適用不同俸表結構之外，其餘都適用單一俸表，雖簡單明瞭，表面公平，但事實上不能適應需要，實在應有設計多種俸表的思考。

2. 參考勞動市場之薪資水準：此種方法在決定升級水準時，必需考慮整個社會的生活費用及民間薪資水準，用以決定最合理的升級基準，此種方法較適用在彈性較大的專技人員。

（二）升級基準線型態

升級基準線就是俸級晉升幅度，其型態可分為直線型、凹線型、凸線型和 S 字型等四種（如圖示）。



俸級升級基準線型態圖

1. 直線型：按年資、職務等因素作等比例的晉升，升級幅度固定，即所謂職、酬完全相當，可以達到同工同酬的理想。但這種方式缺乏彈性，事實上無法適應各種不同職位的特性，採用者不多。
2. 凹線型：初任時敘級較低升級幅度較小，但隨年資增加與職務晉升，其升級幅度逐漸加大，因此升級曲線向右上角發展，高低差距大。這種型式較適用

於具專業知能及需要經驗累積，高低職責程度差距大的行政管理職位，如政府各部會的職務由書記升至常次之各職等職位，即適用此種升級曲線。

3. 凸線型：此種曲線的俸級晉升趨勢，初任時敘俸較高，但達到一定年資俸級之後，其升級幅度即趨於和緩甚至逐漸縮小。這種型式適用於初任時羅致較為困難，但進用後職責程度變動不大的職務，如研究人員及醫師等。
4. S 字型：此種型式在年資較淺的階段其升級幅度較小，但晉至中年資的階段其升級幅度加大，至高年資的階段其升級幅度又趨於縮小。這種方式適用於具技術性的實作層次職位，初任階段的年資，技能未臻成熟，升級幅度不宜太大；至中年資部分技術熟練，人才容易外流，升級幅度必須加大，再至高年資的階段因職責及技能程度變動不大，且工作已趨穩定，所以升級幅度又逐漸縮小。

（三）俸給表的設計

公務人員俸級升級基準完成後，即應據以設計俸給表，其型態可分為下列三種：

1. 重疊型：上下職等的俸級彼此重疊。其中又可分為二種型態，其一為職等愈高，其俸級數愈多，其二則相反，這種型式的俸表適用於較重視年資的行政職位。
2. 接合型：上下二個職等的俸級互不重疊，但彼此連接，這種型式的俸表較重視職責程度的不同，是基於職務性質及同工同酬的要求而設計
3. 間隔型：上下職等之間的俸級互不相關，亦不銜接，即高一職等最低俸級的起敘點高出低一職等最高俸級甚多，與接合型彼此以同一級距銜接的情形不同，這種型式的俸級表適用於少數較特殊的技術職位。

伍、結語

政府機關本質上是人的組合與事的運作，組織的發展與人力資源的有效運用有其密切的關係；如何使公務人員發揮潛能、提高效率、增進為民服務績效，是現代政府治理必須關注的重要課題。待遇或許不是影響公務體系運作的最重要因素，但

卻是必然不可或缺且必需妥適處理的要素；俸給水準的高低雖然不是激勵公務人員的唯一要件，但是健全的俸給制度及公平合理的支給標準，卻是維持政府組織穩定發展的基礎。

俸給管理在文官制度中具有關鍵的重要性，較之其他文官制度更為複雜，因此，主管機關承辦單位對於俸給管理的基本理念應有深入的瞭解，才能制訂適合公務人員特性的俸給制度及待遇支給標準。本文是筆者就參與俸給制度及待遇標準工作的經驗所得，所作常識性的介紹，有識者如能注意及之則目的已達。