

# 重整文官興革制度的引擎 —公務人員俸給制度的省思

考試委員 歐育誠

\* 本文民國 100 年 4 月發表於《研習論壇》，第 124 期。

## 壹、前言

人事制度經緯萬端，包羅萬象，未免掛一漏萬，周全之策，尤賴依 80/20 原則行之，冀「抓重點講績效」之功。依據現代人力資源管理理論，人事制度的核心關鍵功能為職位、績效及待遇。就我國文官制度而言，職位係指構築公務人員任用基礎的職務結構制度，績效則係指鑒別公務人員優劣成敗的考績制度，而待遇則係指活化公務人員動力引擎的俸給制度。三者若能相生相成，發揮綜效，必能躍升政府施政績效，獲得民眾肯任。

吾人期待公務人員團隊係引領國家奔騰躍進之跑車。而任用制度即係合理定位各職等職務之車體，考績制度則為調校監測績效導向之儀表板，至俸給制度乃為挹注奔馳之動力引擎。徒有炫目之車體卻未注動力，徒有精準之儀控，卻未啟動引擎，則跑車尚為是展間之模型，無法奔騰躍進。考試院文官制度興革方案涵括文官制度各個層面之興革建議，吾人認為方案中對於公務人員俸給制度之興革，為啟動文官興革之引擎，尤居關鍵地位。

考試院文官興革方案兼顧現實與潮流，包含公務人員任用制度、考績制度及俸給制度等當代人力資源管理制度之三個核心功能。其中對於公務人員俸給制度興革尤須特別關注。因公務人員俸給制度一方面為活化靜態職務結構之動力，一方面又為引領提昇績效之引擎，因此。更需深入檢討擘劃。

## 貳、俸表現況

### 一、現行俸表適用範圍

#### (一) 品位(職位)觀念與設計

在學理上，人事制度之基礎為職務結構，而待遇制度即為財務化之職務結構；在實務上，「公務人員任用法」建構公務人員人事制度基礎之職務職等結構，而「公務人員俸給法」所規範之公務人員俸表，即是財務化之職務職等結構。因此，為深入了解我國公務人員俸給制度之前，即必須先探討我國人事制度之品位(職

位)觀念及其設計。

我國現行任用制度建立於民國 76 年，是人事制度第三次改革之產物，著眼於去除簡薦委制度及職位分類制度二制並存及不平之弊病，在設計上力求取兩制之長，捨兩制之短，期創立較能合乎我國國情，並適應時勢需要之任用制度。一方面，使公務人員可依其資歷，區分官等，以符合國人固有之品位觀念；另一方面，又可依其專長及所任職務職責的輕重，定其職系、職等，並能兼顧科學管理，重視專業分工之要求。

由此可知，現行任用制度在求能建立以「官職併立」為基礎之管理制度，一方面可符合國人重視品位之傳統觀念，另一方面亦可適合為事擇人，專才專業之要求，以達成人事管理上「人」與「事」密切配合，充分發揮「事能得其人」，「人可稱其職」之最高行政效能。簡言之，現行任用制度係兼具品位等級（官等）及專業等級（職等、職系）之職等職位結構，以作為一切人事政策及管理功能之基礎架構。

## （二）公、教、軍併同適用相同之俸給結構

公務人員、軍職人員及教育人員雖適用不同之人事制度，但其職等職務結構大同小異，附麗其上之俸給制度結構大抵雷同，至於實支之俸給數額亦不分軒輊，均明文規定於「軍公教員工待遇支給要點」。

早於 60 年間所確定之文武待遇平衡政策，至今奉行不渝，其政策考量為文武人員服勤特性截然不同，縱使適應其業務不同特性，而容許部分職階略作差異之規定，但文武待遇標準如有普遍顯著之差異，不僅無法維持文武對比關係，亦使轉任比敘發生困難，且在退休撫卹給與方面，將發生重大差距，肇致待遇不平。

至於教育人員早期並無法定薪給標準，基於待遇平衡考量，在政策上，各級公立學校教師係比照辦理職務歸級之簡薦委公務人員給與標準支給，其他給與項目與一般公務人員大致相同。

「軍人待遇條例」於 98 年 1 月 1 日正式實施，軍人待遇之支給已有法定依據，但文武待遇平衡之政策仍始終如一；至於教師待遇仍未依據教師法第 19 條規定，完成法制化，因此，教師基本薪給制度仍率由舊章。縱行政院於民國 93 年確定針對大學教師待遇制度實施「公教分途」政策，但基本薪給仍維持與公務人員及軍職人員

一致，至待遇分途部分則配合校務基金制度之實施，賦予各國立大學在獎助金上之彈性權限。總括而言，自國民中小學教師至大專校院之各級教師基本上其待遇仍與公務、軍職人員維持實質一致。

## 二、單一俸表適用困難

### （一）職等結構-任用制度核心問題

現行人事制度之特色為「官等職等併立」，政策設計上力求「取兩制之長，捨兩制之短」，但究實而論，仍難掩其對規定妥協之無奈，更因各種非理性之訴求及政治壓力，諸如官等職等晉升條件一再放寬，年功俸級拉長失衡，職務跨等脫序，職務列等競逐攀高等非制度理性之因素，滋生於職等職務結構之上，寄生於俸給制度之內，導致現行文官體制既偏離職位分類精神，又難保品位制之遺緒。

美國、日本等中央機關與地方機關適用不同人事制度，我國地方機關與中央機關適用同一套人事制度，中央、地方各層級公務人員及橫向功能分工之各種職位均堆擠在第1至第14的職務職等結構之內，機關層級又為核列各級政府職務列等之考量因素之一，於是形成編階職等自中央循序由上向下擠壓之現象。各級地方政府將之視為公務人員升遷管道狹窄，待遇偏低及人才流失之主因，更有甚者轉化為地方機關及其公務人員或體制內或體制外，競相攀高職務列等之激烈訴求，導致文官制度之職等結構序列嚴重扭曲，影響所及，附麗於職等職務結構之俸給結構，嚴重傾向年資價值，而無法展現俸給制度應有之業務功績取向價值，更遑論造成現職人員人事費沉重負擔，及退休人員退撫經費負擔日亟等財政排擠惡果。此種蝴蝶效應，於精省及地方制度法實施後更為強烈。核心之職等職務結構及俸給結構不安如此，有識之士能不憂心，而亟思鼎革之道乎？

### （二）俸表結構重疊變形

依據現代薪資理論，薪資結構及薪資曲線應依據各類人才專業性質及職責程度變動情形作不同設計，一般作法係採用多元俸表結構。以我國公務體系而論，一般行政（管理）人員進用管道較為寬廣，人才進用相對容易，起薪較低，嗣隨職務之晉升及職責程度之加重其俸額應逐漸遞增，高低職等人員俸額差距宜大。而如醫生、研究人員（含教師及科技人員）養成不易，專業程度亦高，羅致較為困難，起

敘俸額宜較高，爾後其職責程度之變動幅度不大，其晉俸幅度可相對較小，高低俸額差距不宜過大；至於關稅、金融等人員進用管道較固定，宜照行政人員方式起敘較低俸額，惟其專業技術純熟後，中階人才留用較為困難，故宜隨其職責程度提高其晉薪幅度，以留用中階專業人才。晉至高階後，其職責程度已趨穩定，變動不大，故其晉俸幅度可漸縮小。

然而，在我國現行俸給制度之下，不論各類專業人員業務特性均適用「公務人員俸表」，諸如「放諸四海皆準，定於一尊」之制度思維，不問職務特性、人才養成、人才羅致及人才留用難易，起敘俸額依銓敘法令規定均相近似，強求一致，導致難以吸收特殊專業人才，亦難維繫留用人才，更難達成激勵人才之俸給功能。

### （三）品位、專業適用問題

由於政府再造運動之影響，往昔大有為萬能政府之觀念漸趨改變，政府規模傾向精簡，但 21 世紀面對知識經濟時代之來臨及全球化趨勢，政府面對複雜化、動態化及多元化的環境，其職能卻益發複雜。現行「官等職等併立」之制度，係著眼於去除二制併存及權益不平之弊病，所為之改革。因此，依據資歷，區分官等之品位設計，未能符合現代政府職能分工及區別給薪之需要；按職位分類設計之公務人員俸表，又無法因職務差異特性，作差別之規定；職組職系更在專才專業及彈性用人間拉鋸，而呈現時寬時嚴之不定狀態，因是造成品位、專業適用進退維谷之問題。

如參考美國、日本等國家之作法，則現行各軍公教人員適用單一俸表之作法，勢必改弦易轍，著眼於多元俸表思考；惟若多元俸表囿於現狀及法制考量，恐有延宕，則專業加給制度合理化不失為調和職務差異設計之途徑之一。

### （四）俸點計值問題

公務職位分類制度於民國 58 年 10 月 16 日首由行政院秘書處、人事行政局、財政部三機關（單位）開始實施。民國 59 年 7 月起，正式按分類職位公務人員俸給法，支付公務人員俸給，俸點制度於焉肇建。依據分類職位公務人員俸給法第二條規定，分類職位公務人員之俸給，應本同工同酬，計值給俸之旨訂定之。復依該法第四條規定，俸點係指計算俸給，折算俸額之基數。俸點折算俸額之標準，由考試院會同行政院配合預算訂之。

綜上條文，分類職位公務人員俸給制度為俸點制，依據「同工同酬」及「計值

給俸」之職位分類基本原則，則每一俸點當然應按「等值」折算俸額支給。但因實施分類職位以前，簡、薦、委公務人員統一薪俸俸額高低差距僅約為三倍，但分類職位俸表俸點最低 140 點最高 800 點，高低差距 5.7 倍，高低倍數無法一次拉大，又俸給法第四條規定俸點折算俸額之標準，係由考試院會同行政院「配合預算」訂定之。基於財源考慮，60 年度（即民國 59 年 7 月 1 日）正式按分類職位公務人員俸給法，計算公務人員俸點時無法單一計值給俸，而係按不同折算俸額標準計算：即 140 俸點以下每點按 6.5 元折算，140 俸點以上者每點按 2.5 元折算。分類職位制度甫經實施，俸點即遷就既成事實分段計之，形成制度理念向實務現實屈服之不合理現象，至今未決。

## 參、俸表設計原理

### 一、俸表按職務性質分類

俸表制度究應採取「一元化」或「多元化」之問題，即為探討究竟要求全體公務人員適用同一個俸表？或各類不同人員適用不同俸表。當然，全國軍公教人員適用同一俸表有其益處，例如，（1）俸給標準相同，使待遇公平合理，（2）敘薪及敘級標準一致，有利於各類人員相互交流，（3）計算退休金簡易且給付公平。

但因政府組織龐大、人數眾多，各有專業分工等因素，適用單一俸表，實難適用個別業務需要，因此，現代各國政府公務人員待遇制度多朝向多元化設計、如美國、日本。或完全授權由各機關自行設計俸表者，如英國、紐西蘭、瑞典等。

### 二、俸給結構設計原理

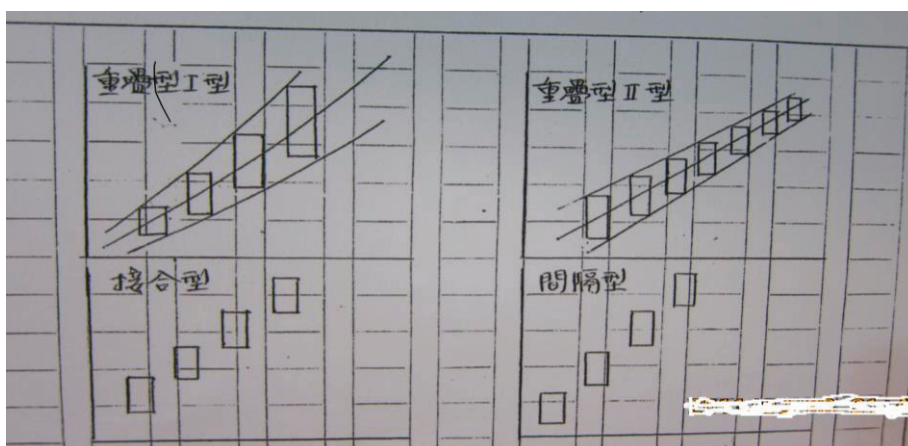
就薪資設計理論而言，俸給結構設計原理包含俸階排列及晉薪幅度等二部分。

#### （一）俸階排列：

俸階排列因著眼不同，有「接續型」、「間隔型」及「重疊型」三種。

1. 接續型：著眼於職責程度高低，上、下職等俸階接續但不相重疊，其高低差距大，富激勵功能。

2. 間隔型：著眼於職務特性，各俸階不相連接，可依用人需要彈性運用。
3. 重疊型：各職等之俸階連鎖重疊，旨在安定生活，鼓勵久任，其高低差距較接續型為低，又可分為重疊 1 型之「職等愈高，薪資等級愈多」；重疊 2 型則相反。



各國政府人事制度多傾向於年資考量，故俸給多呈現重疊型。我國現行公務人員俸表結構亦採重疊型，惟各類人員均適用同一俸表結構，致如司法、外交、科技等人員，無法適應。而美國、日本等國行政人員雖均採重疊型，但司法、外交、科技教師、醫事等均適用不同俸表。

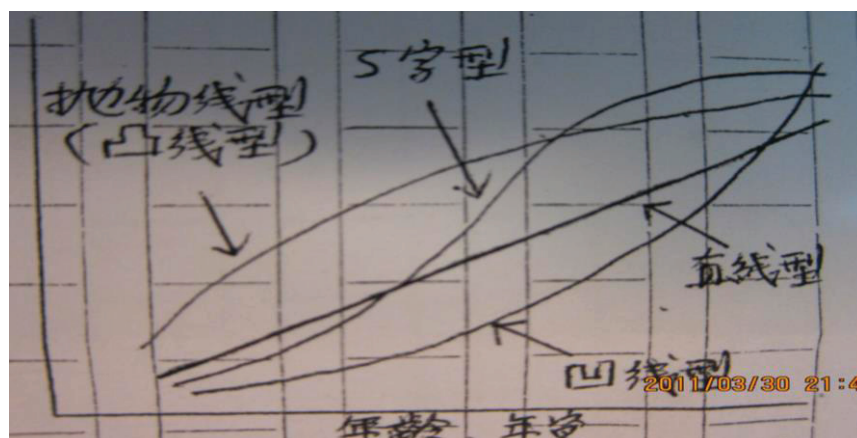
## (二) 晉俸幅度：

依一般薪給理論，薪資曲線勾勒出員工職涯薪資給付曲線，亦即員工公務生涯晉薪之幅度，其型態可分為：1.直線型，2.凹線型，3.凸線型及 4.S 字型等 4 種型態。

1. 直線型：按員工年齡、服務年資等二個因素，作相同比例晉升，其加薪幅度固定。此種方式缺乏彈性，無法適應各種不同職務特性，實務上採用者不多。
2. 凹線型：適用此種型態之職務，其初任時起薪低晉薪幅度較小，但隨年資、年齡增長及職務晉升而逐漸拉大高低差距，因此薪給曲線朝右上角發展。此種型態較適用於專業知識需要經驗累積，高低職責程度差距大的管理職位。
3. 凸線型：此種薪給曲線晉升趨勢，初任時起薪較高，但達一定年齡或年資以

後，其晉薪幅度即趨於和緩，甚至逐漸縮小，此種型態適用於初任時羅致較為困難，專業程度較高，但晉用後職責程度變動不大之職務，如醫師或大學教師。

4. S 字型：此種薪給曲線晉升趨勢，在年資較淺之階段呈現凹型，其晉薪幅度較小，但晉薪至中段之年資其晉薪幅度加大，俟晉至後段年資時其晉薪幅度又予縮小，呈凸字型。此種晉薪型態適用於實作層次之職位。換言之，此種職務之工作特性在初任階段年資技術未臻嫻熟，晉薪幅度不必太大；至中段年資技術日臻純熟，容易被挖角，晉薪幅度必須加大，始能留住人才；晉至後段之年資因職責及技術程度變動不大，且其工作已趨穩定，故晉薪幅度又隨之縮小。例如，關務、稅務人員。



## 肆、重整俸給結構

面對職能差異、多元主義、彈性授權及地方分權等多重環境系絡，目前軍公教及各類專業人員適用單一俸表，形成職等垂直擠壓，專業水平窄化之制度窘境，造成機關延攬、留用及激勵優質人才發生困難，俸給結構之重整，亟應早日為之。

### 一、多元俸表結構

OECD 會員國對於公務人員俸給結構，除新加坡寡國小民仍採單一俸表結構



外，各國政府公務人員俸表結構，大致有二種方式：其一，如日本採多元俸表，且中央與地方分流，英國、紐西蘭及澳洲等國基於授權彈性思維，已無統一俸表，授權各機關自行辦理；美國則兼採多元俸表及授權部分機關自訂俸表結構辦理。

我國行之多年之單一俸表制度如政策考量而有檢討之必要。衡諸國情及可行性如，英國採充分授權，除高階文官俸表仍有統一規定外，除皆授權部會自行訂定之方式其牽動過大，並不足取。因此，俸給結構之重整，改採多元俸表制度，為可行方式之一。至其建構方式，綜合前述以(1)俸給結構之俸階排列及晉薪幅度設計原理，(2)衡酌關鍵職務之業務需要，(3)參考美國、日本現行俸表種類及(4)我國特有文官興革環境系絡（如現有文官法制架構）等作為基柱進行設計，此為兼顧理念、實務及潮流之制度結晶。

## 二、專業加給簡併

現行專業加給制度係單一俸表政策思維下，回應專業分工需要之制度性設計，惟因背負政府遷臺各機關原有專業津貼之包袱，於 90 年度軍公教待遇調整前其種類高達 52 種；90 年度軍公教待遇調整雖經簡併為 29 種，94 年度再進一步簡併為 25 種，仍然過多。專業加給簡併案經行政院多年努力，在數量精簡上，雖獲成效。但究實而論，專業加給簡併最核心之關鍵問題，(1)專業加給合理種類（最適規模），(2)各類專業加給間合理之差距（相對係數），及(3)各類專業加給內各職等合理差距（相對價值），鮮少觸及。質言之，如經政策考量，認為多元俸表改革牽動太大非一蹴可及，則現行專業加給制度之核心問題，應務實面對。

## 伍、待遇調整

公務人員待遇制度調整，包含二個層面，一為待遇結構之調整，強調待遇整體制度之省思及改善，另一為待遇標準之調整，強調待遇標準之合理化。

### 一、策訂改進方案

行政院於民國 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」，等三個六年計畫方案，由行政院核定作為改進公務人員待遇之依據，但嗣後即未再提出有計畫性之待遇改善方案。未來應配合文官制度興革方案，策訂待遇制度改善方案，由主管機關定期檢討實務與法制必要時與國內學術團體合作，瞭解公務人員對我國俸給制度之態度與認知，以作為待遇改進規劃方案及待遇決策的參考。

## 二、建立調整機制

就待遇標準調整合理化部分，包含建立「調整機制」及「調整指標」。在民主國家，公務人員待遇合理化係高度政治敏感性之議題，如何使公務人員（含政務人員）待遇調整去政治化顯得極其重要，去政治化之待遇調整機制，必須具備程序面之制度設計。即成立獨立客觀之機構及運作，機制使待遇調整過程透明化、公正化及公開化。亦即以民主程序之方式獲得待遇合理認知之最大公約數。英國「高階人員薪資審核委員會」及日本人事院之作法，均值得借鏡。

## 三、建立調薪依據－客觀而具公信力之民間薪資調查機制

1984年麻省理工學院之經濟學家馬丁偉茲曼在名為《共有經濟體系》之論著指出，企業界必須採用較為客觀之指標決定工資調整幅度，以弭除勞資雙方之嫌隙，增進勞資雙方之互信基礎。依據薪資理論，可作為調薪客觀指標者有：消費者物價指數、經濟成長率、平均每人國民所得及同業薪資水準等，以上各項指標中除同業薪資水準屬於總合性指標外，其餘均為個別性指標，將之作為員工薪資調整依據並不具周延性，尤其運用在公務人員待遇調整上爭議更多。因此，先進國家如美國、加拿大、日本及新加坡，均以民間企業薪資調查之結果，作為公務人員待遇調整之重要參考因素。

美國聯邦政府公務人員全國性通案調整所參考之雇用成本指數，係由勞工統計局提供，至於個別地區性待遇調整，聯邦勞工統計局每年針對全國各地進行民間薪資調查，以了解各該地區公務人員待遇支給情形，是否必須特別調整其待遇。聯邦統計局每年須向總統待遇小組及最近成立之聯邦待遇諮詢委員會，提出薪資調查報告。由聯邦諮詢委員會向總統待遇小組提出待遇調整提案，再向總統提出報告。

日本公務員待遇之編製及標準之調整，係以民間企業員工薪資變動情形，作為調整依據，因此，人事院每年必須實施一次民間企業薪資調查（已形成調薪之權威依據）經比較分析後，如發現民間企業薪資上升，則人事院即應擬具待遇調整方案，分別向國會及總理大臣提出建議，再由內閣向國會提出法案，經國會通過後實施。

我國公教人員年度待遇調整所參考之民間薪資水準，在 81 年以前係由行政院人事行政局專責調查，82 年改由行政院主計處接續辦理，86 年起又移由行政院勞工委員會續辦，由於該項業務並未受應有之重視，其調查結果自無法成為權威性之報告。就先進國家成例觀之，除日本係由人事院自行辦理民間薪資調查外，美加等國均由獨立機構負責民間薪資調查。民間企業薪資調查須要之技術程度極高，牽涉統計學、民意調查、人事管理及電腦等專業技術；就其運用而言，應係一項具有高度公信力、權威性之調查報告。因此為建立我國軍公教人員待遇調整之基準，應以法律規範成立專責機制，負責建立客觀而具有公信力的民間薪資調查業務

#### 四、俸表等值計俸

公務人員俸表之俸點折算俸額標準，分段折算，雖為法之所許，實務上亦仍維持分段折算，但終究不符制度之精神。尤有甚者，現行俸給制度自民國 76 年施行迄今歷有年所，權宜之計不可視為常態。縱有困難，亦須面對，實應透過軍公教待遇調整案，以目標導向逐步落實單一折算標準之立制原旨邁進。

#### 陸、結語

文官制度興革方案中，俸給制度之興革建議，係考試院針對我國公務人員俸給制度之積弊，誠懇省思後所提針貶之策，其中多有折屋重建，大破大立之議，習焉現行制度，殆於興利者，恐以困難重重，投入成本過劇，而期期以為不可，然誠如東漢·班固·〈封燕然山銘〉名句：「茲所謂一勞而久逸，暫費而永寧也。」一時之辛苦犧牲，可以換來永久之安寧，期待有識之士，處廟堂之際，奮勉行之。