

# 政府薪資績效化的政策設計

施能傑\*

## 《摘要》

政府薪資政策與策略必須具有清楚及聚焦的方向性，俾能扮演員工溝通與行為塑造的有效工具，然而，台灣政府部門長久以來卻仍鮮少討論薪資的策略定位。本文先簡述薪資政策的策略理論，並說明各國政府薪資策略轉向績效導向。接著，採用長時間資料的分析顯示，台灣政府部門薪資水準內在衡平性與外部競爭性的問題不大，如何讓薪資與績效更適當結合，才是現階段應該重視的薪資策略方向。最後，討論重點旨在論述行政部門薪資必須重新建構績效化內涵的必要性，以及如何實踐薪資績效關聯化的重要方向及作法。

[關鍵字]：政府薪資、策略性薪資理論、績效薪資

---

投稿日期：94年10月11日；接受刊登日期：95年2月8日。

\* 國立政治大學公共行政學系教授，E-mail: njshih@nccu.edu.tw。

對於知識產業或服務業而言，員工薪資同時是耗用和創造組織資源的主體，薪資規劃自然是組織經營管理策略的關鍵課題之一（如 Zingheim & Schuster, 2000; Lawler, 1990, 2000, 2003）。透過合理的規劃和設計，組織薪資政策是人力資源管理和組織變革的重要溝通工具（Flannery et al., 1996），可以有效地傳遞雇主和管理者的訊息，引導個別員工績效行為、態度與認知，影響組織人力整體的工作能力，進而影響組織整體經營績效與組織文化。

政府部門年度經營成本中主要比例是常任性員工人事費用支出，自應該依循上述觀點，將薪資政策納入政府人力資源管理和經營管理的核心策略議題，藉以清楚地向政府領導者、各層管理者、政府員工、社會納稅大眾和民意代表們傳遞關鍵的訊息，包括說究竟透過薪資政策與制度規劃，希望引導員工展現怎樣的工作行為？哪些工作績效？績效和個人薪資間如何連結？等等。台灣政府部門對於薪資課題的討論，長久以來仍偏向處理薪資行政，若非少談薪資的策略管理，就是對薪資策略管理的定位鮮少變化，以致於較缺乏傳遞清楚的管理訊息，以及有效扮演政府經營管理變革的誘因和溝通工具。

本文分五大部分論述。首先提出薪資政策設計三大策略方向的一般性理論背景，接著說明許多國家政府部門薪資政策開始轉向選擇績效關聯化策略方向的趨勢和理由，再綜合歸納推動薪資績效化的主要配套關鍵因素。根據前述三大部分的理論發展和國外實務經驗，最後兩節則是先論述台灣政府行政部門薪資政策也必須轉向強調績效關聯化的策略目標，再提出如何推動的具體策略規劃與方向。整個論述基本上採取文獻分析方法和政府預算資料分析方法，另外，討論的對象並不包括政務人員的薪資設計，主要限於政府常任文職公務人員的薪資。

## 壹、薪資政策設計的策略性理論

員工薪資（包括獎金）作為人力資源管理的核心一環，基本上和人力資源管理理論與實務的發展趨向同步，因此，策略性人力資源管理成為當前主流論述下，愈來愈多的待遇觀點也強調策略引導的待遇設計，即員工待遇制度和內涵必須依組織經營策略之需要而變動設計之，進而扮演組織市場競爭力的重要工具。簡言之，策略性薪資是指組織薪資政策與制度必須要能夠吸引、留住和激勵組織不同發展階段所需要的人力資源，成為組織人力資源管理的有效工具。<sup>1</sup> Barry Gerhart (2000)

<sup>1</sup> 實際上更應該從整體待遇（total compensation）觀點討論，薪資是最重要一環，但仍將包

針對待遇策略與組織績效間的文獻分析討論也指出，薪資策略若能與組織的一些重要特性相互搭配，其對組織績效產生的正面效益是較為明顯的。

例如，美國許多州政府和地方政府一直思索著改革學校教育品質，因此在教師人力資源管理制度和教師薪資政策上，乃配合採取多樣性的教師薪資制度，特別是強調採用技能薪、<sup>2</sup> 團體基礎獎金或學校基礎獎金制度、善用員工福利等，有異於傳統的工作薪設計（Odden & Kelley, 2002）。整個教師薪資制度的變革就是希望能和教育品質策略目標契合，認為一旦策略目標轉為增進教育品質和教育服務績效，整個教師教學行為模式就必須隨之轉為知識型工作者導向，邁向不同層次的專業主義。因此，薪資水準之決定和調整如果不能隨之配合導入績效和能力判準，就難有效引導培養教師新能力、新行為和新績效的新方向。再如，陳世良和賴文儀（2003）很有創意地分析應該將顧客關係管理策略需要和員工薪酬設計相互結合。

薪資設計究竟要考慮哪些策略性課題呢？研究者曾根據許多以相關經驗研究為基礎的文獻（Gomez-Mejia & Balkin, 1992），整理提出重要策略議題如表一，這些議題皆指出，組織規劃薪資時要審視自己的狀況，然後作出選擇，但必須強調的是，選擇本身也要定期檢討，並作必要的變動，這也就是組織策略和薪資結合的精義。

Howard Risher（1999）則提出討論員工薪資管理和設計課題時的兩個對照觀點，他主張組織必須走向新的薪資設計思維，新思維就是薪資設計的策略性思考。譬如說，組織必須將員工待遇制度設計成是一種誘因制度，引導員工願意積極貢獻能力達成組織目標，因此，薪資水準的調整應該根據員工的工作績效和能力，而非工作年資。

---

括法定性員工福利、其他福利措施和內滋性報酬等等。

<sup>2</sup> 技能薪（skill-based pay）或知能薪（knowledge-based pay），或更廣義的能力薪（competency-based pay），其基本理念是依員工所具備經認證合格的工作技能數量和深度給薪，所以是視其能為組織負責哪些工作給薪，包括技能數量、技能深度和技能嫻熟維持程度（技能薪做法的相關論著如 Shaw et al., 2005; Thompson & Lehew, 2000; Kochanski & Risher, 1999; Crandall & Wallace, 1999; Gupta, 1997; Risher, 1997; Jenkins et al., 1992）。

表一 薪資規劃的策略性課題

策略性薪資面向	薪資設計問題
基本薪資工作 vs. 技能	薪資水準 vs. 市場
績效 vs. 成員身分	固定薪資 vs. 獎勵薪資
個人 vs. 集體績效	獎勵頻率
短期 vs. 長期取向	金錢 vs. 非金錢報酬
規避風險 vs. 承擔風險	薪資行政架構
組織 vs. 部門績效	集權 vs. 分權
內在 vs. 外在衡平	公開 vs. 機密
層級 vs. 平等	參與 vs. 沒有參與
衡量績效質 vs. 量	官僚 vs. 彈性薪資政策

資料來源：Gomez-Mejia & Balkin (1992: 61)。

根據以上論述，可以瞭解到在策略觀點下，整個薪資政策的設計必須使組織整體目標、薪資政策面向和薪資政策技術三者環環相扣（如 Henderson, 1997; Milkovich & Newman, 1999; Plachy & Plachy, 1999; Martocchio, 2001; 諸承明等，1996）。長期研究薪資問題的 Edward E. Lawler (1990) 在代表其多年研究成果的《策略性薪資》一書中，力陳組織的薪資制度必須遵循幾項核心原則，並融入成爲組織文化的內涵，方能變成協助組織獲致效能的有用工具，七項重要原則包括：績效和薪資的連結，薪資結構採行屬人薪資或工作薪的選擇，薪資水準不能和勞動力市場水準脫節，薪資水準也需反映出工作間職責差異的內在比較原則，薪資水準規劃不能與福利水準規劃相互脫節，薪資決定過程必須重視和員工間的充分與公開溝通，以及薪資決定結果需要給予員工合理的申訴和再審程序。

本文綜合上述論述，認爲員工薪資可以協助組織達成四項人力資源管理的策略目標，即：增進甄補人力和留置人力的競爭力、激勵人力和維持勞動績效效率。政府部門的薪資政策必須定期檢視其所採行的薪資制度與作法是否能夠支持甄補各類別和各階層人力的競爭力？留置各類別和各階層的優秀人力？是否足以激勵員工的工作投入和熱誠？以及更重要的，能否持續確保維持和精進卓越的績效生產力？爲了達成四項薪資的人力資源管理策略目標，就應該掌握不同的薪資政策工具，讓薪資管理措施更趨彈性化。整體而言，實現薪資政策各項策略目標所需的指導理念和核心工具如表二所示。

表二 薪資策略的四項目標與工具

人力資源管理策略目標	薪資策略目標	薪資的核心工具
甄補人力	市場競爭力	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 薪資具備外在市場水準競爭</li> <li>• 高低職務薪資差距合理性</li> <li>• 薪資差異反映市場專業性</li> </ul>
留置人力	市場競爭力、公平	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 同工同酬</li> <li>• 合理晉薪機會</li> <li>• 績效薪資</li> </ul>
激勵人力	公平、績效	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 同工同酬</li> <li>• 合理晉薪機會</li> <li>• 績效薪資</li> </ul>
提高勞動生產力	產出 / 單位人事成本	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 勞動生產力指數</li> </ul>

更進一步地說，美國聯邦政府所列的人事管理功績原則中之一稱「員工薪資應以同工同酬為原則，並考慮全國性與地方性的民間企業薪資水準；工作績優者也應給予適當之報償與肯定」，這個說法其實也就是員工薪資的三個策略目標：內在衡平性（internal equity）、外部競爭性（external competitiveness）和個人貢獻性（individual contribution）。

內在衡平性或一致性的薪資制度設計觀點，主張員工薪資水準之訂定應由職位（務）性質決定之。更具體的說，職務的薪資視該職務的複雜程度、工作困難度、與責任程度而定。外部競爭力的薪資，其本意是謂：員工薪資水準的決定法則是依市場人力供給與需求運作的情況，在這樣不斷變動的薪資均衡水準下，員工若心想離職也未必能找到其它更優越的薪資市場。所以，當組織發現其所需人力的市場是需求大於供給時，在其他條件不變下，提高薪資是吸引人力加入組織所需之策略；反之，薪資因素的角色就不吃重。薪資的個人衡平性就是績效薪資制度精神所在，根據員工個別的工作表現狀況，給與各種型式的獎金報償，甚至調薪與否或調薪幅度大小也依工作績效決定。這種衡平性是對於同工同酬原則的進一步補充，用以解決同工但不同績效的情境，使員工有更強烈的工作動機不斷地追求更高的績效，或是避免工作績效不佳。

因此，從薪資的策略性理論觀之，任何組織經營者都必須審慎地評估和選擇薪資政策的策略方向，從上述三大主軸中，根據組織本身的發展性需要，採取適當的組合或單一策略方向。下面將循此薪資政策設計的哲學，論述政府部門應採取的薪

資策略走向。

## 貳、歐美國家政府部門轉向績效薪資的策略發展

前節指出了不論是企業部門或政府部門，員工薪資設計時思考的核心策略目標，不外包括內在衡平性、外部競爭力和個人貢獻性等三大主軸，但是企業和政府對於這三個目標的優先重視規劃方向未必相同，即使不同的企業組織也會因其組織策略發展需要，調整薪資策略目標的重點。經濟發展暨合作組織（OECD）國家近年來選擇採行強調貢獻性的績效薪資策略，本節說明這些國家的整體發展方向和實施的經驗。

### 一、政府薪資彈性化和績效關聯化的政策改革走向

就許多國家政府部門薪資政策發展階段而言，特別是採取工作薪基礎的薪資制度國家，內在衡平性經常是最先致力確保的目標，然後，希望能夠具備外部市場競爭力，通常較少著力於績效貢獻性目標，誠如研究者所評論：「邁向績效薪資環境的作法就是一項重要的思想變遷，他認知到員工績效的重要性遠超過傳統的年資計算」（Risher & Randow, 1998: 15）。

績效薪資泛指員工薪資水準變動受其工作績效的影響，實際上的類型和做法則相當多樣性，分類標準包括績效衡量層次是採個人或團體，以及薪資變動是指基本薪資或獎金等其他所得（Milkovich & Wigdor, 1991）。常見的個人性的獎勵薪資，如按件計酬制，另外則是政府組織常採用的功績俸制度（merit pay）。以團體或組織績效為獎勵對象，最常見的是利潤分享（profit sharing）、利益分享（gain sharing）與員工入股方案（參見如 Heneman, 1992; Welbourne & Gomez-Mejia, 1995 等）。雖然政府部門實施績效薪資方案時，最常考慮的就是功績俸制度，但是民間企業的績效薪資制度通常有多種不同的選擇，功績俸只是其中之一。

配合政府經營管理變革的方向，過去十多年來許多國家開始更重視政府部門薪資變動的績效貢獻性目標，OECD（1994）十年前首度出版各成員國政府員工薪資制度的分析報告，報告顯示薪資水準設定分權化和強化薪資水準個別差異性是兩大薪資政策改革方向，其中，薪資個別差異性主要是讓薪資水準與個別員工的工作績效和成果聯結，即績效薪資制度，將本來僅用於藍領工作者的制度，擴及至白領工作者和高階管理者。承襲著這樣的變革思潮，二〇〇二年初 OECD 又辦理一場「績

效治理」研討會，再次討論如何增進政府實施績效管理與績效薪資的作法。

換言之，OECD 國家政府部門薪資改革的主軸就是推動薪資彈性化（pay flexibility），主張薪資制度必須具備三個層面的彈性，即：面對外部勞動力市場的彈性能力，管理上的彈性能力，以及總體經濟面的彈性能力（OECD, 1993b）。外部勞動力市場的彈性能力主要係指薪資制度必須能夠因應不同地區或不同工作技能類別的人力供需差異狀況；管理上的彈性力是要強化薪資作為激發員工動機和工作績效的工具，使服務品質和效率得以增進；總體經濟面的彈性能力則是要使薪資水準和總體經濟面表現相稱，以控制薪資經費的膨脹。透過薪資彈性化的措施，期能因應政府經營所面對的壓力挑戰，包括僵化的薪資制度使政府在甄補和留任人力上產生困境，薪資制度難以作為有效的人力資源管理工具增進服務效率與品質，以及薪資制度無法使政府有效地控制薪資成本的快速成長（Maguire, 1993）。

Geoff White（2000）也針對歐洲和美國政府部門薪資彈性化所做的最近調查顯示，許多國家在一九九〇年代後，陸續推動不同形式的績效薪資作法，如表三（包括績效薪資類型等更詳細的描述可參見施能傑，2004b）。總之，這些國家希望透過實施績效薪資或績效關聯薪資制度達成下列目標（OECD, 1993）：

1. 讓每個人必須更為其績效負責，並強化報償和績效間會結合的信念。
2. 強化個人工作目標和組織目標間的關聯性。
3. 提供機關和管理者更多的彈性工具，肯定與獎賞個人的績效貢獻，藉此增強管理者管理角色所需的裁量權。

表三 個人績效基礎薪資制度的實施

國別	實施狀況	國別	實施狀況
比利時	有。管理人員實施之。	義大利	有。職等內晉薪級依績效
丹麥	有。	荷蘭	沒有
芬蘭	有。新制度正實施中。	西班牙	有。個人生產力獎金。
法國	沒有。	瑞典	有。機關自行決定個人薪資如何依績效調整。
德國	有。1997年起，地方政府開始引進績效獎金。	英國	有。所有文官和高級文官皆實施之。
愛爾蘭	沒有。	美國	有。機關可自行決定是否實施績效薪資制度。

資料來源：摘自 White（2000: 268-270）。

4. 藉由減少年年自動晉薪的影響，控制薪資成本的成長。
5. 增進員工的工作滿足感，並增加其對於報償是合理給予分配的信念。
6. 減少高品質政府管理人員流向高薪資民間組織的離職率。

茲以美國聯邦政府為例，聯邦政府人事管理局（U.S. Office of Personnel Management）幾經多方諮詢和討論後，幾年前正式公布一份反省政府薪資狀況和策略方向的白皮書（OPM, 2002），白皮書的基本觀點認為，聯邦政府現行的薪資制度（台灣制度的設計精神和本質，其實和美國非常近似）是：缺乏外部市場的回應力，欠缺績效導向，而且過度地重視內在衡平性。就薪資缺乏績效性而言，具體原因包括如同職等的薪資高低幅度差距過小，職等內晉級的僵硬時間限制，年度各機關一致性調薪比例等等，最後並指出美國政府的薪資調整方式，傳遞給員工的信息是「績效表現的角色最多只是次要的考量」（OPM, 2002: 19）。總之，這一份仍在討論的薪資政策白皮書，提出薪資策略目標的變化構想，企圖改變的策略目標是從內在衡平性轉向個人貢獻性和外部競爭力（另參見 NAPA（2004）也持相似見解），就如同其結論所稱：

美國聯邦政府現有薪資制度是跟不上時代的制度。雖然其乃堅實地建立在功績原則基礎上，但卻已和今日工作職場與工作人力所需之腳步完全脫節。

…或許已經到了需要重頭來過的時間點，應該重新用空白紙思考擘劃，設計一個能夠因應二十一世紀組織需要，以及讓政府員工感到有意義的新制度。

…人事管理局深信可以找到改善內在衡平性、外部衡平性和個人衡平性三者間平衡的薪資制度方法，俾能在確保薪資決定過程的公開性和程序公平性之際，又能增進其實質的公平性（OPM, 2002: 37-38）。

## 二、政府部門實施薪資績效關聯化的經驗

OECD（1993a, 1997）對各國實施績效薪資的調查發現（詳見施能傑，2004b），政府員工對於實施經驗的感受未必都是正面的，甚至可說是矛盾的心情，一方面覺得應該要實施，但又不滿意實施的結果。澳洲和許多國家的經驗也發現，組織內部管理者和員工間的信任感、員工工會的反對態度、實施經費的充裕程度等等（e.g., Marshall, 1998），都讓政府實施績效薪資的作法有著相當的不安和爭論。



不過，實際的發展狀況是，不少 OECD 國家政府部門依然選擇陸續採行不同型態和規模的績效薪資制度，其原因是績效薪資的語言訴求讓民眾極容易接受，當然就受到政府政治領導者的重視。研究者討論美國經驗時稱，並不是美國政治領袖們衷心的喜愛這個制度，而是該制度有助其對文官的政治控制，也是宣示其對抗官僚體系無效能的象徵性政治策略（Kelloug & Lu, 1993）。OECD 的報告則給予較為中性的評論：

政治人物支持績效關聯性薪資就已意味著，該項作法已成為公共管理的實況。對許多國家和政黨而言，將績效薪資視為是源自民間部門的改革範例之一，並期望藉此改善政府的效率與效能（OECD, 1993a: 15）。

總之，政府實施績效薪資所面臨的複雜環境，常常不是營利企業組織所能比擬的，也因此政府更需要先釐清績效薪資設計時的關鍵成功要素。事實上，不論是 OECD 或是薪資領域研究者，從民間企業和政府部門實施績效薪資的經驗中，也都已經提供了一些關鍵成功因素以供參考。

首先，OECD（1997: 42-47）調查政府實施經驗後，提出十點建議：

1. 僅依賴簡單考績的現行績效關聯薪資計畫應重新設計，儘可能地採用更多具體與可衡量的指標，例如特定績效目標的達成等。
2. 任何新的績效關聯薪資計畫也應循同樣原理設計。
3. 當個別員工的績效無法以客觀或有效量化方式觀察時，以員工個人的績效關聯薪資計畫不宜再採用；同時，只有總體層面的績效能以客觀或有效量化方式觀察時，團體或組織型態的績效關聯薪資才採行。
4. 應評估績效關聯薪資對管理者產生的激勵效果，並瞭解計畫是否和管理者偏好的工作特性相吻合。
5. 實施績效薪資制之前，應先做預評估。
6. 進一步分析政府管理者最重視和最受到激勵的獎勵類別。
7. 機關必須提供資訊，讓成員瞭解到機關如何核發獎勵，獎勵的最高與最低限等，使計畫參與者能充分知道情況。
8. 機關要儘可能向參與者充分清楚說明，如何區辨核發獎勵水準的標準。
9. 嚴肅地考慮，將個人類型的績效關聯薪資計畫改變成以獎勵團隊或組織類型的計畫，或改變成非金錢性報償的獎勵計畫。
10. 分析績效關聯薪資計畫以外，其他可以留住高度績效管理者的策略。

第二，許多績效薪資研究者，根據理論推演或是個案實施經驗等方法，也提出許多執行此項制度的重要課題。最負盛名的研究者之一 Lawler (1981) 二十年前就提出幾項很重要的觀察，他日後根據許多經驗研究結果所再提出的見解仍大體相似，這些影響績效薪資制度有效性的七個關鍵標準有：(1) 績效和相當充分的獎酬能真正結合，(2) 員工充分瞭解整套制度的運作精神和做法，(3) 主管樂於支持績效薪資制度，並能解釋清楚，(4) 獎酬差異相當大，而且取決於績效，(5) 績效能夠儘可能客觀地和完整地衡量，(6) 主管和員工間舉辦有意義的工作績效評估商談，和(7) 主管和員工間能發展出高度的信任關係。

Lawler (2003) 在最近出版的《善理人力》一書中，除重述上述觀點外，另再特別強調能夠協助達成組織目標的關鍵標準：

設計良善的獎酬制度，不能夠僅是用來支持員工個人效能，並需同時能創造組織整體效能，就是要將獎酬和組織策略、結構和文化緊密結合。欠缺這樣的大思考，獎酬制度可能帶來衝突和無助於生產力的行為 (p.182)。

為達成組織和個人雙贏，該書並主張具體的薪資獎酬作法應該包括：(1) 獎金取代功績俸，(2) 根據技能或能力行為展現與否決定調薪，而非年度工作績效，(3) 採行屬人薪(技能薪)而非工作薪，(4) 根據員工的個別狀況設計不同的獎酬組合，和(5) 薪資資訊公開。

### 參、政府部門推行薪資績效關聯化的關鍵成功要素

施能傑 (1995) 指出美國聯邦政府實施功績俸的爭議問題，並不全因所依賴的概念理論無效度，相當部分原因是執行措施的實踐理論出了問題。因此，撇開根本質疑用金錢作為激勵手段的道德性論點外 (Kohn, 1993)，普遍的見解是績效薪資是可用的工具，謹慎規劃設計後大體上可以避免產生負面問題 (另參見 Beer & Cannon (2004) 對 HP 個案的討論)，參酌前一節論及 OECD 國家的實踐經驗，以及其他相關文獻的討論，本文認為績效薪資制度的成功推動，必須特別重視以下五項關鍵因素。

## 一、組織績效是績效薪資的績效衡量主體

績效薪資的立論觀點是策略性薪資理論的推演，因此，政府整體績效或組織整體績效的增進是績效薪資實施成功與否的最重要判準，以免個人因個人績效獲致更多薪資獎金，但組織整體的績效卻未見改善。Howard Risher 曾提出一篇簡潔的政府部門薪資趨勢報告，即指出政府部門雇主必須儘速建立薪資計畫的長期策略，這個策略應該引導的變革重點有三：能夠對組織產生可以衡量看得到的成本節約，能夠對組織目標之實現有所貢獻，以及能夠在組織績效、個人貢獻和薪資三者間建立更直接的連結（Risher & Randow, 1998: 41）。

## 二、員工個人績效評量的有效性是績效薪資決定公平性的基礎

績效薪資是根據個別員工或員工團隊的工作績效分配薪資獎金，績效評估應該符合正確性和公平感受性，這幾乎是所有研究的共同見解。James L. Perry (1986) 研究美國聯邦政府功績俸制度，指出該項績效薪資做法備受員工質疑就是源自於無效度的工作績效契約，也未能掌握員工的工作績效資訊等等。如何正確評估員工工作績效，已經有非常多的理論性和技術性文獻可供參考（如 Murphy & Cleveland, 1995; OPM, 2001），此處不再敘述，不過，要特別指出的是，員工績效評估不僅要正確，更要有效度，換言之，配合前一點的關鍵成功因素，員工工作績效衡量必須和組織績效與團體績效結合，正確的員工績效評估之結果，能夠導致組整體績效的實現。個案研究顯示，兼採團體績效的功績俸制度作法下，個別員工間的合作行為較容易形成，效果較原來純個人式功績俸制度為佳（Gabris et al., 1985）。

## 三、首長和主管的真誠認同和具體支持是最關鍵的領航行動

績效薪資既然必須以有效的績效管理和評估為基礎，組織內的各級管理者當然是最具關鍵性。主管們必須擔任火車頭和發動機的角色，不僅要聲稱支持而已，更必須真正展現行動，特別是將做好組織、單位、團隊和員工績效管理當作是責任和義務，提供績效薪資決定的公平基礎（NAPA, 2004）。因此，推動整個績效薪資時，也必須讓首長和各級管理者有充分機會，學習如何操作績效管理等技術性層次的問題，或是如何處理執行過程可能遭遇的衝突性課題，而非假定主管人員就自然有足夠能力處理這些複雜性的課題。

#### 四、提供獎金而非調整本薪，是較適合採用的績效薪資類型

績效薪資欲產生更佳效用的法則是，獎賞方式必須讓高績效者能真正有高績效薪資，同時，個人績效有別時績效薪資就要有顯著性的差別。讓員工深刻地感受到工作績效與俸給間真的有關聯，員工工作滿足感才會提高。但是，獎賞方式比較不適合以調整基本薪資方式為之，實驗研究的結果顯示，獎金給與方式比調薪方式更有助於績效與薪資間的有效聯結，許多論者也持此種論點（Lawler, 1981; Lawther et al., 1989; Perry, 1993）。

採用獎金而非調整本薪作為績效回饋的做法尚有一個務實的優點，由於績效薪資講求的是有績效才應該反映在薪資上，所以如果採用調整本薪的功績俸做法，可能產生員工在某段期間因一直有很好績效而年年調薪，但若績效開始轉趨平平或甚至不佳，已經增高的本薪水準也難以往下調整，結果使得組織的固定人事成本支出不斷增加，但組織和員工績效未必有所改變。相對地，採用獎金方式就沒有這方面的困境，本薪並不會大幅改變，年度獎金純粹是變動薪資，缺乏績效就無獎金可言。

#### 五、組織績效文化是實施績效薪資的基礎建設

績效薪資本身只是一種工具，工具必須深植於組織文化內，推動才會事半功倍。許多研究都點出，組織建立績效文化內涵的管理制度才是績效薪資成功推動的保證，包括如：清楚的組織任務和操作遠景，可以被清楚陳述或衡量的組織目標，組織內部各部門單位、工作團隊的目標都必須和組織成就清楚地連結在一起…等（Risher, 2002, 2004）。Brigitte W. Schay（1997）追蹤研究美國聯邦政府的三個實驗計畫（Navy's China Lake, National Institute of Standards and Technology 和 Pacer Share）後稱，最關鍵的影響因素是「組織本身與時逐步地轉向績效文化，調查資料也顯示說，如果組織對於要成功變革為績效文化有著強烈且長期的熱度，抗拒變革終能被克服（p.270）」。誠如 Howard Risher（2002）總結美國政府推動績效薪資經驗後的觀察：

如果說從評估績效管理制度中可以學到什麼經驗，清楚地說，那就是績效管理制度本身必須是管理制度，而不僅是人力資源管理制度。組織高階管理者必須是持續推動和強化組織績效的啦啦隊長（p. 324）。

績效薪資政策執行的成敗不是決定於績效管理制度的技術面設計問題，也不是怎樣設定員工的績效成果和能力期待等。…影響成敗最大的課題是隱性和軟性的，也就是說組織必須真正準備想要改變，組織高階管理者們真正全心致力於要引導變革。…在一項新的績效薪資政策背後，一定要有效的績效管理過程支撐（pp. 330-331）。

## 肆、台灣政府部門邁向薪資績效關聯化的必要性

台灣政府部門行政機關的薪資制度設計基本上是工作薪性質，背後的理論基礎是美國政府採用的職位分類和科學管理學派之論述。根據現有的公務人員俸給法，主要的薪資機制是（參見施能傑（1994）更詳細的討論）：

1. 薪資強調內在衡平性，本薪依職等決定，希望同工同酬，而且高職等的平均本薪水準高於低一職等。
2. 薪資制度並未觸及外部競爭力課題，包括如何決定年度調薪水準，法律上也沒有較清晰的指導原則，依賴是年度的商討決定。
3. 薪資制度非常重視績效薪資，根據個人年度工作績效等第，決定是否可獲得職等內晉俸級（功績俸型態），和獲得數額不一的一次獎金。

不過，實際執行的狀況大體上呈現的是：

1. 薪資內在衡平性之程度備受討論，除了法制上讓職務跨列職等引發同工同酬的破壞外，加給制度的運作也讓人行政局經常必須面對何以同一組織內或不同組織間薪資會有所差異的質疑，實證調查經常發現員工感受到薪資不公平，與此有關。
2. 薪資究竟是否具備市場上的外部競爭力一直爭議不斷，官方也沒有提出較為明確且近期資料的論述。
3. 績效薪資的執行結果，一直被認為變成是固定性薪資，失去績效薪資必須具備的變動性內涵，所以其激勵或鼓勵績效的作用力受到質疑。這種現象也經常是員工感受到薪資不公平的重要來源。

基於上述的對照觀察，本文認為政府部門薪資制度不能再緩步變革，必須認真研討與規劃更清楚的策略目標，並且重新建構整套薪資政策和目標的論述，強力且有效對員工進行溝通、說明和教育。作者認為強調薪資績效關聯化的走向，不是薪資的外部市場競爭力和內在衡平性，應該是台灣政府部門現階段薪資策略發展的新

重點，更是薪資法制上最需要變革之處。以下提出幾項理由，作為進一步支持選擇這項新策略方向的立論基礎。

## 一、政府部門平均薪資水準已具備外部競爭力

施能傑（2002）對於民國九十一年前中央政府行政機關文職公務人員人事成本有詳細的分析。<sup>3</sup> 以下摘引研究結果中關於政府部門人事成本和薪資獎金水準的狀況，這些資料可以顯示行政部門的平均薪資水準以不亞於民間部門，所以薪資政策的外部競爭力目標已不必繼續成為重點策略目標

首先，和國內民間部門受雇者薪資（包括經常性薪資、加班費和非經常性薪資，<sup>4</sup> 換言之，也已經包括各種獎金在內）相比較，民間服務業中每月最高平均薪資的行業是金融保險業，工業中是水電燃氣業。民國九十年時，服務業平均約薪資是 4.5 萬元，其中金融保險業平均月薪資為 5.9 萬元，民間各行業整體平均是約 4.2 萬元。同期間，如表四所示，中央政府每月平均薪資（不含年終獎金和考績獎金）有 6.1 萬元，<sup>5</sup> 都略高於金融保險業，更超過民間所有非農業工作者的平均薪資。各地方政府的單位人事成本約在 100 萬至 110 萬元間，其中四分之三是薪資獎金所得，兩者都約略和中央政府相當，因此，上述的分析結果應該也適用於地方政府。

<sup>3</sup> 該項研究分析民國七十一年至九十一年間中央政府文職人員人事費用支出等相關問題。人事費用的計算資料係取自於各年度中央政府總預算案所稱的人事費。由於資料非常複雜，細部項目也眾多，有時候不同年度的歸類也不一，因此雖然作者根據民間企業和通用的人事費用定義，重新加以歸類整理後得出新的計算方式，但應該容或仍存有些微歸類差距，不過所佔金額應該不大。該研究所稱文職人員，不包括軍職人員，文職人員中包括政務人員、公務人員、編制內技工友和編制內約聘僱人員。但最大主體仍是公務人員，因此，本文根據這樣所算出的平均月薪資獎金等人事費指標，大體上仍可以當作是一般常任性公務人員與約聘僱人員的薪資概況。

<sup>4</sup> 經常性薪資指本薪及按月給付之固定津貼、交通費、膳食費、水電費、按月發放之工作獎金及全勤獎金等。非經常性薪資指非按月發放之工作獎金及全勤獎金、年終獎金（紅利）、端午、中秋或其他節獎金（紅利）、差旅費、誤餐費、補發調薪差額等。

<sup>5</sup> 平均月薪資的計算方式是，總人事費用扣除福利性人事費支出（如退休、撫卹和保險）後，除以總預算員額數，再除以 15。由於總人事費用中非福利性支出的主體構成項目有：月薪資（含各項加給）、年終獎金和考績獎金，以及包括加班費和不休假補助費等其他項目，這些項目的計算基準絕大部分都是月薪資，整體加總約等於 15 個月的月薪資，因此需要還原除以 15。

表四 臺灣地區受雇員工每人每年平均月薪資

年	中央政府 文職	非農 業合計	服務業					工業		
			合計	運輸 倉儲及 通信	金融 保險及 不動產	工商 服務	社會 及個人 服務	合計	製造業	水電 燃氣業
80	46688	26905	29023	32450	40708	35667	25206	25422	24469	55529
85	59762	36769	38868	45088	53239	44935	35004	34778	33900	77277
86	51833	38562	40982	47355	55981	47776	37218	36256	35456	78450
87	60767	39736	42291	49470	55275	49491	39173	37277	36436	85816
88	65292	40870	43415	50899	56634	51041	40526	38409	37686	90025
89	56607	41874	44379	52172	57596	51840	42338	39447	38792	89591
90	60851	41871	45020	54090	59495	51735	42713	38940	38277	94689

說明：(1)政府平均每人每月薪資之計算方式，見註 6。

(2)服務業的合計一欄指服務業所屬各大行業（不限於本表所列舉之四項行業）的總平均值；工業的合計是指工業所屬各大行業（不限於本表所列舉之兩項行業）的總平均值。

資料來源：彙整自行政院勞工委員會編，中華民國台灣地區勞動統計月報。非農業員工平均月薪資引自 <http://www.cla.gov.tw/acdept/h04/tab9015.xls>（2002/7/2）。

再者，中央政府平均月薪資較民間非農業全體（包括服務業和工業）仍高出 60%，見表五。這樣的平均比例是較所蒐集到的其他國家為高，OECD（2000）的報告指出，如表六顯示，八個國家政府部門過去幾年間的平均年薪資都較民間部門高出，最高多在 25% 以下。

表五 台灣中央政府平均月薪資與民間部門的倍數差距

年	非農業	服務業	工業	年	非農業	服務業	工業
80	1.93	1.79	2.04	88	1.78	1.67	1.89
85	1.81	1.71	1.91	89	1.50	1.42	1.59
86	1.49	1.41	1.59	90	1.61	1.50	1.74
87	1.70	1.60	1.81				

說明：根據表四資料計算。

表六：公私部門平均年薪資差距

	1994	1995	1996	1997	1998		1994	1995	1996	1997
澳洲	1.26	1.23	1.22	1.27		紐西蘭	1.14	1.13	1.13	1.13
加拿大	1.21	1.21				西班牙	1.22	1.23	1.24	
芬蘭	1.04	1.03	1.03	1.00	1.00	英國	1.02	1.00	1.01	1.00
法國	1.10	1.09	1.12	1.14	1.13	美國	1.15	1.16	1.12	1.12

資料來源：OECD (2000, 32)。

第三，與台灣一般國民的平均國民所得相對照，也可以看出中央政府人員平均薪資在社會上的相對水準。表七顯示，自民國五十二年以來，中央政府單位人事成本一直都高出平均國民所得有三至四倍之間，近幾年雖然似乎有下降，但也仍高於三倍，若以每五年為期計算之，民國八十六 - 九十年間的差距是 3.06，民國八十一 - 八十五年間是 3.53，民國七十六 - 八十年間是 3.37，而民國七十一 - 七十五年間是 3.97。若僅以更精確的單位薪資獎金而言，民國八十五年至九十年間，中央政府分別是平均國民所得的 2.7、2.2、2.4、2.5、2.1、2.3 倍。

表七 中央政府單位人事成本與平均國民所得的對照

	年單位人事支出 (元, A)	平均每人國民所得 (元, B)	(A) / (B)	(A) 成長指數	(B) 成長指數
55	48099	8848	5.44		
60	53087	16407	3.24		
65	120924	39559	3.06		
70	405606	89868	4.51		
75	474244	137992	3.44		
79	689423	199340	3.46		
80	824199	219637	3.75	100.0	100.0
81	842972	241307	3.49	109.9	102.3
83	1016287	286191	3.55	130.3	123.3
85	1168461	333948	3.50	152.0	141.8
87	1233810	379202	3.25	172.6	149.7
88	1218694	390466	3.12	177.8	147.9
89	1098678	403382	2.72	183.7	133.3
90	1307692	399279	3.28	181.8	158.7

資料來源：平均每人國民所得引自中華民國台灣地區國民所得統計摘要（民國 91 年 6 月）。



## 二、各職等年所得也具備外部競爭力，如有個別性薪資外部競爭力不足的問題，主要應採績效化方式因應之

國內經常會有另一種討論的觀點，認為民間部門員工非薪資所得部分較高，所以應該用整體年所得為比較基礎，而非如上述僅用月薪資作為比較，結果將是民間部門員工年所得較高，因此，政府部門提高薪資水準以迎合外部競爭力應該才是優先的策略目標。本文並不認同這樣的論述，並提出幾個觀察作為對話。

首先，即使是幾年前行政院人事行政局曾提出最近一次的政府與民間部門薪資比較報告，資料顯示也說，只有政府高階人力部分的薪資才低於民間部門相當職務者，中低階人力是高於民間部門。但是，如果對照表八的實際資料後，應該說包括中高職等在內幾乎各職等公務人員之年所得水準，應該都不亞於台灣絕大多數民間企業高階主管和經理人的年所得。民國九十四年中央政府科長級（第二層級主管人員）以上的各職等年所得都超過百萬元，司處長級（第一層級主管）達 160 萬元，部會常務次長（副首長）則近 190 萬元。即使是不採計獎金以外的年薪資而言，第十二職等以上政府高階人員也超過百萬元。

表八 中央政府各職等每月經常薪資（西元 2005 年）

職等	相當職務	月薪資	年所得	職等	相當職務	月薪資	年所得
14	常務次長	126120	1891800	7	科員	49615	744225
13	參事	112200	1683000	6	科員	46790	701850
12	司處長	105695	1585425	5	科員	40760	611400
11	副司處長	90140	1352100	4	辦事員	38000	570000
10	專門委員	80980	1214700	3	辦事員	36490	547350
9	科長	66840	1002600	2	書記	33200	498000
8	專員	54465	816975	1	書記	29835	447525

說明：1. 各職等月薪資是各職等本俸中間俸級之金額，加上各職等對照之一般類型專業加給。第九職等以上均再加計主管加給。

2. 各職等年所得是以 15 個月的月薪資計算，理由參見註 6。

第二，民間高階人力年所得的組成機制中，非薪資項目部分經常佔了相當比例，民間部門經理人或高階主管的高年所得經常是依賴獎金或股票等方式，但是，這些所得必然是依其工作績效和組織整體績效而有變動，絕非每年固定支領，也就是高所得是因薪資績效化所致，此與政府部門員工獎金和相關補助費用實際上是固

定給予（一年約有三到四個月）的做法完全不同。若再加上政府部門員工退休採取確定給付的方式，政府部門高階人力工作生涯待遇不必然是較低的部門。

第三，民間服務業中其他層級的人力，年所得中也有一定比例是依賴獎金等其他變動性機制，有些服務業甚至採取的是低本薪高獎金的薪資設計模式，政府部門中低層員工的薪資和高階人力，獎金設計實際上都是固定薪。

根據以上的討論，作者認為對絕大部分政府部門高階常任文官而言，其月薪資和年所得的外部競爭力都不亞於民間企業，同時變動薪機制的作用又不如企業明顯。因此，就制度設計而言，應該強化的是薪資績效化策略目標，而非增加薪資水準的外部競爭力目標。這個觀點當然也適用於政府中低階人力的薪資策略的調整方向。換言之，除了比例不高的少數職務外，政府高階職務的薪資如果有外部競爭力問題，應該用績效化策略增加薪資水準，克服外部市場競爭力的挑戰。另外，政府某些高度專業性工作，例如司法官、公立醫院醫師等，整體上的確存在著薪資外部競爭力的問題，這部分就不能不重新設計一套具備競爭力的薪資策略，再配合績效化的策略。

### 三、薪資績效化是回應政府員工薪資不公平感受的策略

對政府員工的調查經常顯示（如吳定，1993；施能傑，1994；許道然，1999），過半數員工對於薪資感到不滿意，薪資不滿意的源由並非單一，包括薪資水準、同工不同酬等等。十年前吳定（1993）和施能傑（1994）進行過比較具代表性和政府整體性的薪資問卷調查，綜合兩人的部分研究發現包括：

1. 有 56% 受訪者認為目前的俸給制度無法產生激勵工作意願之效果。
2. 僅有 55% 受訪者表示同意「就實際而言，只要我的工作績效好，我就可以獲得甲等考績」，有 36% 不表同意。
3. 約四分之三的受訪者贊成俸給制度中是應加入依工作績效高低給予不同報酬的作法。有超過七成比例的受訪者則表示當俸給水準提高，就會有努力工作的意願，其中，委任官等者覺得「高俸給、高努力」的比例顯著地較簡任官等者多。
4. 只有約 5% 受訪者認為調薪與其工作意願無關，此一面向的態度顯示出，公務人員「更」努力的工作意願是受到俸給的影響，所以俸給的功能不全然只定位在兩因子激勵理論所稱之保健層次，而非激勵層次上。
5. 受訪者認為公平性薪俸制度和最具激勵效果的調薪方式，最重要必須「能反映個人工作績效」的特性，顯示出行政機關公務人員對俸給個人衡平性的期

待。

上面引述的研究調查結果，顯示政府員工對薪資不滿意或不公平的感受，相當程度是對於薪資和工作績效間缺乏連結的投射。政府員工期待在同工同酬的基本條件下，個人工作表現或績效的差別，也必須反應在薪資的不同對待上，即使不必如企業界的顯著差距做法，但是適當地差別對待，對員工而言就是一種公平管理的訊息。

#### 四、薪資績效化是政府經營管理變革方向的配套策略

政府競爭力是構成國家競爭力的重要一環，根據國際評比組織的報告，台灣政府競爭力的排名更遠落後於國家競爭力的排名（施能傑，2003），台灣必須致力於政府部門經營管理變革的原因意即在此。透過提升政府的活力和競爭力，讓政府部門對整個社會發展、經濟發展等扮演更正面的角色。

增進政府競爭力的主軸之一是引入績效管理導向的經營模式。政府運作必須強調績效，政府組織要變得更具備績效文化，政府員工的課責性也要改變以績效負責為主體，而非傳統的法律責任、財務廉潔責任等而已（Ingraham et al., 2000; Behn, 2001）。績效導向、成果導向或結果導向的政府管理方式是新公共管理學說的主流論述，不僅公共行政學界開始致力於理論和技術面的討論（如 Ammons, 1996; Hatry, 1999），也反映在美國聯邦政府執行政府績效成果法、英國政府改革和紐西蘭、澳洲等許多國家推動十多年的實際做法上，如同 David Osborne 對政府必須重視績效管理和衡量的論證所言：衡量什麼，什麼就會被做好；不測量結果，就無法知道成敗：能證明有績效，就能贏得民眾支持等（Osborne & Gaebler, 1992；另參見 Osborne & Hutchinson, 2004）。最近幾年來，國內研究者也陸續開始討論其他國家的薪資作法（彭錦鵬，2003），或者是提出必須重視績效待遇或績效薪俸等作法（丘昌泰，1998；余致力、黃東益，1999），同時也認為有其一定程度的可行性（丘昌泰等，2001）。彭錦鵬（2005）主張若能建立一套新的高級文官團時，也應該搭配績效薪俸的作法。總之，既然政府和機關組織整體績效是台灣政府經營管理變革的策略主軸之一，政府人力資源管理必須強調績效管理導向，必須傳遞清楚的訊息給所有員工，那就是政府會協助引導和鼓勵員工不斷表現卓越的服務績效行為和知能，但也不漠視績效低落的行為狀況。因之，薪資績效化是人力資源管理績效導向大策略下的必要走向，讓政府經營策略、人力資源管理策略和薪資策略三者間緊密結合。

## 五、政府薪資法制設計大體上已維持了內在衡平性的基本要求

台灣政府部門人事體制的基礎主要是傾向職位分類制度，公務人員薪資制度的最原始和最優先策略目標也因此是如何確保同工同酬的內在衡平性。現行薪資是根據職等再區分俸級的作法，本質上就是體現內在衡平性的薪資策略目標，工作職務列同一職等者，不論性別、年齡等個人特性，都支領相同的工作薪水準。同一職等者，因其工作績效狀況和工作年資，則有可能敘不同俸級，支領差距太大的薪資水準。換言之，高職等者所負擔的工作通常較為複雜，職責程度也較重，因此薪資會較高，這是符合公平性的作法。

進一步地說，雖然台灣政府部門一個工作職務常常跨列不同職等，此與最嚴格的職位分類制度精神顯有不合，不過，美國也在檢討職位分類制度的某些缺失，並提出一種職等寬幅（*broadbanding*）<sup>6</sup>的改革方向，此一方向也是將原有接近的職等合併為一個寬幅，本質上仍大大體上具備同工同酬的要求，因此，如果將台灣職務跨列職等的設計方式當做是某種程度的職等寬幅作法，那麼同工同酬精神應該仍是存在的。事實上，公務人員對於同工同酬的抱怨相對較低，顯示政府薪資制度在這方面的問題尚不嚴重。

公務人員對於同工不同酬的抱怨主要是認為，不同工作類型但列同一職等的薪資（本俸與專業加給）卻有時會有差別，部分的差別甚至很大。就事實面而言，這樣的認知應屬正確，但若據以推論就是同工不同酬則仍尚非完全正確。現行制度上，公務人員因其工作性質而設計二、三十種專業加給類型的確太多，不過，行政院人事行政局過去幾年來也持續計畫推動整併加給類型，這個方向可以減少政府部門有過多套專業加給但水準差距卻不顯著所產生的負面問題--既無法達到外部競爭力的策略目標效果，反而徒生內在衡平性的爭議，若能更積極整併專業加給類型為少數幾類（如司法、醫師、警察執法和一般），這方面的抱怨必然更可減少。

---

<sup>6</sup> 職等寬幅設計方式在美國政府引發相當的討論，聯邦政府的實驗計畫中也確實採行這種制度，而非傳統細膩的職位分類制度，包括人事管理局和許多研究者（NAPA, 2004）都建議要改用此種方式。寬幅的設計運作方式可參見施能傑（1999）的介紹。

## 伍、薪資績效關聯化的策略規劃

前一節運用相關資料論證指出，台灣政府的員工薪資策略目標必須轉向將績效因素列入更優先的位置，本節接續提出如何推動薪資績效關聯化的規劃作法，以下分就三大課題提出討論：薪資績效化的內涵方向、具體的做法規劃及其他必要的配套做法。

### 一、政府薪資績效化的內涵和方向

台灣政府部門推動薪資績效關聯化，應該參考本文前述所提其他國家政府部門和民間部門的經驗，先行審慎選定績效化的內涵和主要工具，減少其他國家實施後已經發生的負面作用。本文認為薪資績效化的目的有三：（1）提升政府和個別機關組織整體績效，同時（2）引導員工展現出與組織績效關連的個人績效，並且（3）合理控制政府人事總費用。因此，就必須清楚地掌握四個核心內涵，包括：組織績效先於個人績效的績效管理與評量觀點，獎金為主體的薪資績效化工具，薪資調薪也應兼顧政府整體績效的展現度，以及個人特定之正面行為應該立即獎勵。以下再略述這四項內涵的意義。

首先，政府薪資績效化所獎勵的績效包括員工個人層次和組織整體層次的績效，不過，組織整體績效應該列為更上位的重點。績效薪資的研究者呼籲說，績效薪資的最終目的是達成組織整體效能，而非僅是個人效能，即此之謂。民間營利企業的績效通常表現在年度的獲利財報，股東或經營人關心的當然是以整體表現為主，然後才看個別部門的表現，員工薪資是否獲得績效獎金，主要也取決於企業整體營運績效。政府部門實施績效薪資當然應該循此原則，民眾和納稅人最優先關切的是政府整體或者是機關整體的服務績效表現，而不是政府或機關內部單位與個別員工的狀況，因此，員工薪資績效化的績效衡量對象必須先以組織整體的績效為分析單位。美國人事管理局對各機關如何進行績效管理與衡量的建議，也是持這樣的途徑，建立起所謂的「績效金字塔圖像」（OPM, 2001）。

接著，延續前述的邏輯，一旦組織或政府整體績效達到令人接受的程度，組織自然應該獲得獎勵，相對地，如果組織整體表現未盡預期滿意程度，未必要給予普遍性獎勵。至於獎勵的方式，應該以獎金為主體，不宜過度採取功績俸制度的績效薪資方法，換言之，本薪晉級即使仍考慮個人績效，但也未必要年年就晉級。採用

獎金的績效薪資方式，對於減緩政府整體人事費支出的推升效果或者是合理控制人事成本，都遠比根據績效晉本薪的方法有效果，而且也更清楚地傳遞績效薪資的訊息。

至於，政府決定是否全面性調整本薪水準，當然應該以物價水準變動狀況和外部競爭力為重要考量，但是，如果政府或組織整體績效表現無法令民眾或者是民眾的政治代理人（民選首長和民意代表）感到滿意時，也應該將這種績效表現納入調薪考量之因素。換言之，如果政府表現不佳但卻仍調高員工薪資，一旦發生這種民眾和民間企業難以置信的矛盾現象時，自然得不到社會的支持。

最後，為了鼓勵員工持續展現有助於增進政府或組織績效的服務行為，對於特定的行為應該即時給予獎勵，使得個人可以立即感受到績效行為和獎金或獎勵間的結合，行為增強效果會比年終才給以獎勵的效果大且牢固。

## 二、變革作法的策略規劃設計

根據上述所提之內涵與方向等觀點，本文提出政府公務人員薪資績效關聯化變革做法的策略規劃，規劃方向和現行公務人員考績法所為方式相當不一，如欲採行當然需要進行必要的修法。具體而言，薪資績效關聯化的方向包括：年度一次性工作績效獎金、特殊貢獻獎金、調薪績效關聯化和俸級晉級績效關聯化，最後，應該重新檢討現有許多不符合績效關聯化的工作獎金。

### （一）年度一次性工作績效獎金

個別員工於年度結束時，仍得依機關整體表現和個人績效表現之綜合評斷後，支領一次性工作績效獎金。但是評量制度和方式改採用以下的程序，與現行個人考績獎金制度直接根據個人考績等第發給獎金的運作方式有所不同。

第一，以機關整體績效為核發員工年度績效一次性獎金的出發點。

1. 各主管機關（部會）必須先行設定本身和所屬各級機關的機關整體績效管理體系。整套績效管理體系必須將主管機關與所屬機關的策略和績效目標，由上而下的結合。
2. 年終時，各級政府內各主管機關就所屬各機關整體績效評量結果之狀況，核定各機關可動支之工作績效獎金數額比例，但是對於績效未達令人滿意程度之機關，不應允許其動支獎金或僅可動支極低比例之獎金數額。
3. 各機關就可核發的機關績效獎金總額內，自行建立制度決定核發員工工作獎金的事宜：

- (1) 針對員工年度的整體工作表現，應核發個人年度工作績效獎金，最高可支領的年度工作獎金為三個月俸給總額，但可支領最高等級獎金的人數比例不應超過 10%。<sup>7</sup> 員工年度工作績效獎金的核發必須遵循下列幾項原則：績效等級間的獎金金額高低具顯著差別性，反應員工及其所屬單位實際上對機關整體或工作的貢獻程度，避免最高獎金集中於主管人員或高階人員。非政務人員擔任之三級以下機關正副首長，若該機關整體績效經主管機關評定未達滿意等級以上，得不發給年度工作績效獎金。
  - (2) 機關最好再先依據內部一級單位整體績效狀況，決定團體可獲得的獎金總額，然後再由一級單位管理者決定如何將獎金分配到個別員工。團體績效如何衡量的概念和機關整體績效體系是一樣的，團體薪資獎金如何設計和操作也可參考相關文獻（如 Gross, 1995）。當然，機關首長對一級單位主管所核予的獎金，應該充分反應該主管所領導的單位之貢獻度。
  - (3) 機關所有人員都納入機關工作績效獎金的適用對象，不限於經銓敘之公務人員。
2. 一次性年度獎金的來源，在儘可能不增加原有的總人事費支出架構下，除了目前原有的年度考績獎金數額外，可能的選項尚可包括：
- (1) 採取將現有年終考績獎金制度廢止，但是將其數額完全轉化為機關績效獎金來源的做法，這種做法因為獎金數額夠大，所以績效薪資差距可以拉大，具有充分結合績效與薪資的激勵作用。不過，此法除了必須修法外，對政府員工習於將年終考績獎金視為固定薪資的衝擊極大，因此，也可以採取階段性做法，分年按比例將考績獎金轉化為機關獎金。
  - (2) 延續現行機關績效獎金做法，採取在現有年終考績獎金以外的附加獎金做法，各機關根據員工每人提撥 5,000 元。<sup>8</sup> 此一做法隨著年度可節省的人事費用之空間逐年緊縮，勢必將有經費不足的問題。再者，由於每人提撥額度有限，可以產生的績效薪資差距效果也有限。因此，這個選項應該盡

<sup>7</sup> 雖然重賞是民間企業推動績效薪資制度採取的方式，不過政府部門可能不宜毫無限制。美國聯邦政府就限制員工一年本薪以外可領取的獎金等總額不得高於年薪的一定百分比。本文規劃的最高獎金為三個月，相當於 25% 的年薪資，此一比例不亞於多數國家政府部門的獎金幅度。同時，大幅限制最高等級比例至 10%（現行制度為 75% 可列最高的甲等），也和其他國家與民間企業的作法相近似，更符合薪資績效關聯化的理論概念。

<sup>8</sup> 民國九十四年的經費經立法院刪除，因此不發給獎金。

量不用。

## （二）特殊貢獻獎金

對於個別員工若有表現出值得鼓勵的重大行為，應該讓管理者有一定的獎勵工具可資運用，透過核發員工特殊貢獻獎金制度，達成獎勵卓越貢獻行為和即時獎勵的效果。做法是：

1. 配合平時考核和專案考核，針對員工值得讚賞之具體表現貢獻或創新建議等，譬如建議創新而致節省政府經費，得及時給予每次不超過一定額度的平時獎勵金。個人全年可支領平時獎勵金總額不超過其一月薪俸總額，但如有真正對節省政府財政支出之創新貢獻，可不在此限。
2. 特殊貢獻獎金亦由機關獎金總額中支付之。

## （三）調薪與年終獎金的績效關聯化

政府整體表現應該作為核發年終獎金和調薪幅度的必要考量因素。做法是：

1. 民間企業的年終獎金中，除有表示感謝辛勞成分外，有時也等同於績效獎金的意義。政府的現況做法係將年終獎金與考績獎金區隔，因此，如果年終考績獎金制度仍全部維持或部分維持，年終獎金部分至少應該取決於政府整體績效表現而定，而非如多年來均固定發給 1.5 個月的做法，既傳遞出與績效無關的薪資訊息，若係慰勉之意也過於僵化和寬厚。
2. 政府員工的整體性調薪，也可以將政府整體表現納入考量，例如，建構一個物價指數成長率、國民所得成長率、經濟成長率和民眾滿意度四者所形成的指數，調薪幅度再和該指數變化間有所結合連動。

## （四）俸級調整的績效關聯化

薪資績效關聯化的作法也應該展現在同一職等內俸級調整的規劃上，雖現行制度也是根據員工特定行為和績效行為表現當作是職等內晉級的出發點，但只要是績效考列乙等以上即可晉級，等於是每個員工幾乎皆是年年都可晉級，除了不符合薪資績效的真正精神外，對於推升人事成本的成長也有相當影響。因此，做法之一是：仿效美國做法，將職等內俸級分為三個區間，每一區間內晉級必要年數可以拉大，除非是績效真正卓越者才可以年年晉級。另一種做法是，採取技能薪概念，只有持續展現出那些對組織績效或個人工作績效有助益的特定技能或行為時，才給予年度職等晉級調薪。



### （五）重新確立現行個別性工作獎金的績效關聯化

現行的機關績效獎金是普遍適用於各個機關，但是行政院目前仍允許許多個別性機關或人員核發工作獎金，這種做法也行之多年，究竟未來應該繼續採取雙軌並行，或完全以（修正後）機關績效獎金的單軌制？本文認為不宜繼續採雙軌制，而是將現行所有的獎金制度改為單一的機關獎金型態，主要的理由有幾類：

1. 有些工作獎金，本質上並未與具體的個人工作績效連結，也難以看到和機關績效連結，實際上的操作經常是依職等高低支領的薪資，所以實在沒有繼續存在的理由。這部分獎金類別的數量最多，例如，清潔獎金、工程機關員工工程（效率）獎金、土地測量工作獎金、公路局員工工作獎金…等等。這類獎金既然已像是薪資，就應以薪資外部競爭力角度分析，如果不需要併入薪資也不虞人力短缺，就應該轉為機關績效獎金，否則就併入本薪。
2. 另一大類的獎金確實是一種績效獎金，同時帶有利潤分享或利益分享制度的精神。不過，此一類型的獎金又可分為兩大類：
  - (1) 業務性質屬於高度公權力，根據公權力行使的績效而獲致獎勵金，例如，處理道路交通安全管理人員獎勵金、法務部行政執行署執行績效獎勵金、稅務人員獎金（甫被廢除）、查禁仿冒商品案件獎金…等。本文並不反對給予獎金，不過現況作法經常直接以查獲金額或裁罰金額的比例為獎金來源，此種做法未必妥當。除了引發民眾的負面觀感外，主要是和績效薪資的概念有所距離，因為這類型所稱之績效實乃因為有公權力為支撐，不完全是自行開創而來。比較好的獎勵做法，應該還是回到機關績效獎金的做法，政府可給予更多的績效獎金總額供運用，但不宜依原來方式為之。
  - (2) 業務性質純屬於公共服務，非因公權力行使產生績效而獲致獎勵金，例如，公立醫院所採取的獎勵金制度。這部分就是最典型的績效薪資制度，當然做法上可以有不同的規劃，包括獎金發給方式可更高和更採行團體利潤分享制等，但細節設計已非本文的重點。

### 三、實施薪資績效化的必要配套措施與可行性分析

對台灣政府員工而言，薪資績效化雖然理念上並不陌生，但若欲有效推動，需有幾項配套做法，其中有涉及修法之處。

### **(一) 要求各級管理者發展績效管理文化與操作技能，並為績效負責任**

文獻上都指出，機關領導者和管理者是成功推動績效管理和績效薪資化的最核心動力。台灣政府部門目前並無這方面的條件，許多管理者並不以績效管理為責任，同時也沒有因為績效管理而被課責，因此，必須建立一套新的主管人員人力資源管理制度，一方面發展主管如何操作績效管理和評量的知識和技能，一方面將主管人員處理績效管理和評量的績效作為遴選、考績和薪資的主要標準。惟有各級管理者認同組織績效管理的價值，瞭解績效管理的推動技術，教導員工實踐績效管理的行為，並依其績效管理的成效決定續任主管與否，績效薪資制度的推動才會更穩健。

### **(二) 澈底改變現行員工績效評估制度，轉以組織或團隊為績效衡量單元**

績效評估具有效度永遠是薪資績效化成功實施的關鍵影響因素。本文一直強調薪資績效化應該和組織整體績效結合，因此，新的員工績效評估制度必須有相當的變化，亦即整個績效管理與衡量的體系必須是：組織層次引導團體層次，再到個人層次，這與現行僅作個人層次的考績就據以決定調薪獎金等方式有很大的差別。

施能傑（2004a）指出，為了體現組織層次的績效管理途徑精神，在規劃設計員工個人層次的績效評估制度和方法時，就必須遵循七項重要原則，包括：組織目標導向，機關自主導向，工作評估導向，多元評估導向，能力改善導向，溝通回饋導向和組織績效導向。因此，未來變革若仍僅著眼於包括如甲等比例設限等一些屬於執行層面的變動，對於改善政府組織和員工績效本身的助益是很有限的，員工績效評估就難有組織績效效度和工作評估效度可言。

具體作法就是修改現行公務人員考績法和相關法制，建立真正納入組織或團體層次績效管理精神的員工工作績效評量制度。首先是建立績效目標和衡量體系，先確立組織整體策略和年度目標，再據以設定組織內部各主要單位的主體績效目標和衡量指標，最後才設定員工個人的績效期待和目標。其次，績效衡量是以單位績效為主體，員工個人績效必須將所屬單位之績效狀況納入考量。

### **(三) 以機關為主體的分權化運作，而非僅是主管機關的授權化運作**

薪資績效化既然以機關整體績效為優先，因此，整個運作當然應該以機關為主體，再由其主管機關負責監督之，人事主管機關的角色應該是技術協助者。那麼，機關和主管機關必須嫻熟組織層次的績效管理和衡量，瞭解如何進行有效度的組織績效評量，然後再據以決定機關績效獎金的核發。組織績效衡量方法諸多，譬如說

平衡計分卡就是可用方法之一，這方面是需要教導和學習的，如果沒有辦法掌握「簡單但有效度」的組織績效評量方法，薪資績效化的實施勢將引發極大爭議。

#### （四）機關只應有一套機關績效管理體系

績效薪資是根據組織整體績效到個人績效而做成的獎勵機制，因此，機關必須採用整體觀點形成一套績效管理與衡量體系，而非由個別內部單位規劃不同的體系—縱使差異性不大。換言之，機關推動績效管理與衡量制度時，機關首長應該組成一個小型的機關策略管理小組，由小組透過由上而下和由下而上的分析、討論與溝通，提出組織整體的績效管理與衡量體系，不應由組織內部人事部門或研考部門各自為之。

#### （五）績效獎金運作必須公開透明化

薪資績效化的運作必須公開透明化，譬如說，機關首長和管理者必須將核發之特優等第和個人獎勵金案例的事由公告周知，主管機關必須將機關整體績效衡量結果公告周知，人事主管機關每年度將各機關核發年度機關績效獎金和平時獎勵金狀況統計分析公告之。

公開透明化的做法和台灣原有的組織文化及行為模式並不相契合，台灣企業界也不必然鼓勵將員工薪資獎金透明化，這與西方文獻的建議並不相同。不過，本文仍建議應該儘可能採取公開做法，此種程序有助於讓各級主管們必須為其所做決定負責，提出具體理由說明支持其決定，縱使無法完全客觀化，但許多政治上考量會因而減少。

最後，本文認為以上所指出的各項必要配套作法，有相當之可行性--當然需要時間。首先，本文所提的制度是需要修改公務人員考績法，任何法律修改只要能夠有清楚的理念和論述理由為基礎，都有其法律可行性，強調公務人員的薪資調整要考量績效關聯性，立法委員的接受程度並不難（立法院就是常引用績效為由，質疑健康保險局每年可支領獎金）。其次，年終工作績效獎金必須同時考量機關整體績效和個人績效，不再完全以個人考績等第為核發獎金的固定性作法，這種新的組織績效管理與評量制度對於公務人員而言或許剛開始會較不適應，但是，這樣更趨近於民間部門和更符合民眾期待的作法，經過持續溝通和教育過程，政府各階層的管理者和大多數公務人員應該可以接受。第三，新制度強調以機關組織整體的績效管理成效為個人薪資績效關聯化的起點，證諸績效管理理論和實務的發展，技術上本來就有相當程度的可行性，另外，最近幾年來，行政院研究發展考核委員會推動的

機關中程施政計畫和年度施政績效管理制度，以及行政院人事行政局推動的機關績效管理與獎金制度（林文燦，2003、2005），就是機關績效管理的實踐經驗。第四，新制度中管理者要具備新的領導與管理認知、責任和技能，這方面可以透過調整現有的訓練發展機制中的學習課程內容，提供主管人員能力發展。最後，新的制度中提供管理者更多獎勵工具可用，即使直接對員工的特殊表現給予獎勵，管理者和員工都會接受這些有效的激勵和獎勵制度。

## 陸、結語

政府的薪資政策與策略必須具有清楚和聚焦的方向性，俾能做為員工溝通和行為塑造的有效工具，讓所有管理者和員工皆有充分的共識瞭解，表現出與政策方向一致性的行為。國家競爭力評比表現優秀的國家，政府部門薪資政策的策略重點和企業部門已經愈趨相同，過去幾年來和未來的策略方向，多數已不再強調早期最重視同工同酬的內在衡平性目標，轉而解決薪資的外部市場競爭力目標，更不斷追求薪資必須和工作績效相連結的個人衡平性目標。

本文採用長時間資料的分析顯示，台灣政府部門薪資水準一直都非常具備市場競爭力，甚至是屬於領先群組，另外，同工同酬的目標也一直是薪資規劃所奉行的原則。因此，毫無疑問地，薪資內在衡平性和外部競爭性的問題不大，方向上應該是採取維持現狀的保守策略即可，如何讓薪資與績效更有適當的結合才是現階段所必須強調和追求的薪資策略方向，如果繼續忽視薪資績效化的需求和迫切性，將是對納稅人極為不公平的薪資政策，也是對政府員工傳遞極為錯誤與不負責任的訊息--工作績效高低的行為並不會得到不同的薪資對待。

總之，台灣政府部門薪資水準既然已經相當高（如再將福利水準納入，整體待遇更是屬於就業市場的領先組），薪資績效化不應該仍僅是政府的研議課題，而必須是踐行民主責任和符合薪資倫理的立即性行動。雖然政府組織和員工層次上的績效文化一向並不彰顯，也缺乏共識和認同，使得薪資績效化的實踐絕非易事，不過，這幾年來，政府已逐步推動相關的機關績效管理措施，這些不利的環境已逐漸改善中，組織和員工愈來愈受到績效課責的壓力，也日趨瞭解績效管理的理念和技術。在這樣的新環境下，本文提供了如何在台灣實踐薪資績效關聯化的重要方向和作法，希望從制度設計面與技術面重新著手，使薪資政策和策略真正對人力資源管理與政府經營績效產生應有的正面效果，確使納稅人的權益得到最大保障。

## 參考書目

- 丘昌泰、江岷欽、陳柏羽（2001）。從西方經驗論建立我國績效待遇之可行性研究。**行政暨政策學報**，第 33 期，頁 25-58。
- 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**，第 8 期，103-128 頁。
- 余致力、黃東益（1999）。有效激勵績優人力之策略：為我國績效待遇制度催生。**人事月刊**，第 29 卷第 2 期，頁 32-40。
- 吳定、施能傑（1993）。公務人員俸給制度之研究。銓敘部委託研究報告。台北市：銓敘部。
- 林文燦（2003）。建構策略行動導向的績效管理模型－政府部門推動績效獎金暨績效管理制度的參考作法。**空大行政學報**，第 15 期，頁 71-100。
- 林文燦（2005）。落實績效獎金及績效管理制度的參考作法－建立一套兼具效度及公信力的績效評核機制。**人事月刊**，第 213 期，頁 15-33。
- 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（1995）。績效俸給制度：概念理論與實踐理論的分析。**考銓季刊**，第 1 期，頁 55-65。
- 施能傑（1999）。**美國政府人事管理**。台北：商鼎文化。
- 施能傑（2002）。人事成本之檢討。行政院財政改革委員會委託研究報告。台北市：行政院財政改革委員會。
- 施能傑（2003 年 6 月）。文官體制改造與政府競爭力。發表於民主治理與台灣行政改革研討會，政治大學公共行政學系主辦：台北。
- 施能傑（2004a）。建立組織績效管理引導員工績效評估的制度。**考銓季刊**，第 37 期，頁 79-94。
- 施能傑（2004 年 4 月 b）。政府員工薪資績效化的政策設計。發表於行政機關績效管理與績效獎金研討會，行政院人事行政局主辦：台北。
- 許道然（1999）。不同待遇類型與待遇滿足感及組織公民行為關係之研究。**空大行政學報**，第 9 期，頁 349-386。
- 陳世良、賴文儀（2003）。應用顧客關係管理強化薪酬設計之研究。**台灣經濟金融月刊**，第 39 卷第 7 期，頁 96-108。

- 彭錦鵬 (2003)。英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討。《政治科學論叢》，第 18 期，頁 71-100。
- 彭錦鵬 (2005)。全球競爭下的高級文官新構想。《考銓》，第 42 期，頁 18-43。
- 諸承明、戚樹誠、李長貴 (1996)。薪資設計之文回顧與評論：建立薪資設計四要素模式。《人力資源學報》，第 6 期，頁 57-84。
- Ammons, D. N. (1996). *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Beer, M. & Mark D. C. (2004). Promise and peril in implementing pay-for-performance. *Human Resource Management*, 43(1): 3-48.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Crandall, N. F., & Wallace Jr., M. J. (2000). Paying employees to develop new skills. In Howard Risher (ed.), *Aligning Pay and Results* (pp. 172-205). New York: AMACOM.
- Flannery, T. P., Hofrichter, D. A. & Platten, P. E. (1996). *People, performance & pay: dynamic compensation for changing organizations*. New York: Free Press.
- Gabris, G. T., Mitchell, K., & McLemore, R. (1985). Rewarding Individual and Team Productivity: The Biloxi Merit Bonus Plan. *Public Personnel Management*, 14: 231-244.
- Gerhart, B. (2000). Compensation strategy and organizational performance. In Sara L. Rynes et al. (Ed.), *Compensation in Organizations: Current Research and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Gomez-Mejia, L. R., & David B. B. (1992). *Compensation, organizational strategy, and firm performance*. Cincinnati, Ohio: South-Western.
- Gross, S. E. (1995). *Compensation for teams*. New York: AMACOM.
- Gupta, N. (1997). Rewarding Skills in the Public Sector. In Howard Risher, Charles H. Fay & Associates. *New Strategies for Public Sector* (pp.125-144). San Francisco: Jossey-Bass.
- Hatry, H. P. (1999). *Performance measurement: getting results*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Henderson, R. I. (1997). *Compensation management in a knowledge-based world*. 7<sup>th</sup> ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Heneman III, Robert L. (1992). *Merit pay: linking pay increases to performance ratings*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

- Ingraham, P. W., Selden, S. C. & Moynihan, D. P. (2000). People and Performance: Challenges for the Future Public Service, *Public Administration Review*, 60: 54-60.
- Jenkins Jr., G. D. et al. (1992). *Skill-based pay: practices, payoffs, pitfalls and prescriptions*. Scottsdale, AZ: American Compensation Association.
- Kellough, J. E., & Lu, H. 1993. The Paradox of Merit Pay in the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration*, 8(2): 45-64.
- Kochanski, J. T. & Risher, H. (2000). Paying for competencies: Rewarding knowledge, skills, and behaviors. In Howard Risher (Ed.), *Aligning Pay and Results* (pp. 145-171). New York: AMACOM.
- Kohn, A. (1993). *Punished by Rewards*. New York: Houghton Mifflin.
- Lawler III, E. E. (1981). *Pay and organizational development*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Lawler III, E. E. (1990). *Strategic pay*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lawler III, E. E. (2000). *Rewarding excellence: Pay strategies for the new economy*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lawler III, E. E. (2003). *Treat people right*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lawther, W. C., Benerdin, H. J., Traynham, E., & Jennings, K. (1989). Implications of Salary Structure and Merit Pay in the Fifty American States. *Review of Public Personnel Administration*, 9: 1-14.
- Marshall, N. (1998). Pay-for-Performance Systems: Experiences in Australia. *Public Productivity & Management Review*, 22: 403-418.
- Martocchio, J. J. (2001). *Strategic compensation: A human resource management approach*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall.
- Milkovich, G. T., & Jerry M. N. (1999). *Compensation*. 6<sup>th</sup> ed.. Homewood, Ill.: Irwin.
- Milkovich, G. T., & Wigdor, A. K. (Ed.). 1991. *Pay for performance: Evaluating performance appraisal and merit pay*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Murphy, Kevin R., & Cleveland, J. N. (1995). *Understanding performance appraisal: social, organizational, and goal-based perspectives*. London: Sage.
- National Academy of Public Administration (NAPA) (2004). *Recommending performance-based federal pay*. Washington, D.C.: NAPA.
- Odden, A. & Kelley. C. (2002). *Paying teachers for what they know and do*. 2<sup>nd</sup> ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

- OECD (1993a). *Private pay for public work: performance-related pay for public sector managers*. Paris: OECD.
- OECD (1993b). *Pay flexibility in the public sector*. Paris: OECD.
- OECD (1994). *Public service pay determination and pay systems in OECD countries*. Paris: OECD.
- OECD (1997). *Performance pay schemes for public sector managers*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Summary of the pspe data analysis and future direction for HRM data collection*. Paris: OECD.
- Osborne, D., & Ted G. (1992). *Reinventing government*. New York: Plume.
- Osborne, D., & Peter H. (2004). *The price of government*. New York: Basic Books.
- Perry, J. L. (1986). Merit Pay in the Public Sector: The case for a failure of theory. *Review of Public Personnel Administration*, 7: 57-69.
- Plachy, R. J., & Sandra J. P. (1999). *Building a fair pay program: A step-by-step guide*. New York: AMACOM.
- Shaw, J. D. et al. (2005). Success and Survival of Skill-Based Pay Plans. *Journal of Management*, 31: 28-49.
- Risher, H. (1999). Are Public Employers Ready for a "New Pay" Program? *Public Personnel Management*, 28: 323-343.
- Risher, H. (2002). Pay-for-Performance: The Keys to Making It Work. *Public Personnel Management*, 31: 317-333.
- Risher, H. (2004). *Pay for performance: A guide for federal managers*. Washington, DC: IBM Center for the Business Government.
- Risher, H. & Randow C. E. (1998). *Public sector compensation: An overview of present practices and emerging trends*. Scottsdale, AZ: American Compensation Association.
- Risher, H., Charles H. F., & Associates. (1997). *New strategies for public pay: Rethinking government compensation programs*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Thompson, J. R., & LeHew, C. W. (2000). Skill-based Pay as an Organizational Innovation. *Review of Public Personnel Administration*, 21: 20-40.
- U.S. Office of Personnel Management. (2001). *A handbook of measuring employee performance: Aligning Employee Performance Plans with organizational goals*. Washington, D.C.: U.S. OPM.
- U.S. Office of Personnel Management. (2002). *A fresh start for federal pay: The case for modernization*. Washington, D.C.: U.S. OPM.



- Welbourne, T., & Gomez-Mejia, L. R. (1995). Gainsharing: A Critical Review and A Future Research Agenda. *Journal of Management*, 21: 559-609.
- White, G. (2000). Pay flexibility in European public services. In D. Farnham and S. Horton (Ed.), *Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives* (pp. 255-279). London: Macmillan Press.
- Zingheim, P. K. & Schuster, J. R. (2000). *Pay people right: Breakthrough reward strategies to create great companies*. San Francisco: Jossey-Bass.

# A Performance-Related Pay System Design in the Public Sector of Taiwan

N. Jay Shih<sup>\*</sup>

## Abstract

Government compensation policy needs to have a clear strategy and direction in order to yield the effect of effective communication and employees' behavioral modification. However, it often has not been the case in Taiwan where strategic issues are seldom discussed. This paper first suggests the theory of strategic pay and review pay polices developed and changed in many other OECD countries. Then, the author argues strongly, with the results of empirical analysis, that linking pay with performance more tightly shall be the major strategic choice of pay policy in Taiwan. Finally, this paper proposes the way in which several important policy changes needed to be taken in order to achieve the goal of performance-related pay system.

**Keywords:** Performance-related pay, strategic pay, government pay policies

---

\* N. Jay Shih, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

