

# 我國行政機關俸給政策的公平性

施 能 傑 \*

## 摘 要

公共部門俸給政策的制訂常受到許多的限制，較不容易產生公平性，本文主旨就是從俸給公平性理論，觀察並討論我國行政機關的俸給政策問題。本文先簡要論述俸給可以有激勵工作動機的作用，再深入解釋俸給公平性理論的意涵，然後討論目前行政機關俸給政策的實施現況與問題所在，以及一般公務人員對俸給公平性的察覺，最後從公平性角度闡述研究發現的意涵。

## ABSTRACT

Justice in pay decision of the public sector, both theoretically and empirically, is the focus of this paper. This paper includes three main parts. The first part argues that pay can serve as an effective motivator depending upon where pay policy is designed based on the just principle — substantive and procedural justice. The second part uses these theoretical justice criteria to evaluate pay policies and practices currently employed in the public sector. Implications of the findings are further discussed in the final part of this paper.

### 關鍵詞

Key Words: Pay, Substantive justice, procedural justice, Internal equity, External equity, Individual equity

---

\* 作者為本校公共行政學系副教授

人力資源結構是實現組織目標的關鍵因素。在其它人事管理條件相當下，俸給政策公平性的程度深深影響著組織改善其人力資源結構的能力，譬如說俸給水準要具備市場上的競爭力才能吸引到高素質人力；公平的俸給制度可以使人力安於位，進而激勵工作意願與能力，提昇工作能力；公平的俸給制度也重視提高人力運用的經濟效率性，增加生產力。

公共部門俸給政策的制訂常受到許多的限制，較不容易產生公平性，本文主旨就是從俸給公平性理論，觀察並討論我國行政機關的俸給政策問題。本文先簡要論述俸給可以有激勵工作動機的作用，再深入解釋俸給公平性理論的意涵，然後討論目前行政機關俸給政策的實施現況與問題所在，以及一般公務人員對俸給公平性的察覺，最後從公平性角度闡述研究發現的意涵。

## 俸給與工作動機

許多管理心理學的文獻，特別是綜合實際成功個案而寫成的管理暢銷書（如：**Peters & Waterman**，1982），其闡論的中心課題經常是如何瞭解、改變、塑造、或維持員工的工作動機。文獻上發展出兩個焦點不同的理論學派，一稱內容學派，一稱過程學派，兩個學派就薪俸對於員工工作動機的影響性因而亦有不同的觀點。

內容學派理論學者眾多，一般而言，此學派認為俸給待遇是屬於較低層次的需求項目，讓員工在這方面得到基本的滿足並非難事，因此俸給對於工作動機的激勵效果也較為有限。

譬如，兩因子動機理論（**Herzberg et al.**，1959）對俸給所能產生的工作激勵效果即持著懷疑的態度。該理論指出：令員工覺得工作愉悅的因素都與工作本身的屬性有關，而覺得工作不愉悅的因素則皆與工作本身所處的環境有關。兩類因子理論強調像薪資等類型的因素，只是能減低員工因不滿而產生的一些症候行為，譬如缺勤、離職，但是這些保健因素並不具有積極的激勵功用，無法激發員工不斷地追求提高生產量的意願，後者必須依賴激勵因素的出現。

相對地，過程學派理論，特別是期待理論（**expectancy theory**）與衡平理論（**equity theory**），對於俸給的激勵功能就持著彈性的論點。過程學派理論主張說，內容學派所指出的各種激勵物本身都僅是工具，工具是否能產生作用除了受到接受者個人特性影響外，更重

要的是要看激勵物是經過怎樣的過程傳送的，所以，欲深入瞭解俸給的激勵功能，不能僅由較為「靜態」的內容學派觀點著眼，而要重視動態的觀點。加入動態觀點後，才更能解釋何以俸給額度相差甚遠的員工，卻同樣地對俸給水準覺得滿意，進而有高度的工作動機。

學期待理論的觀點（Vroom，1964）為例，此理論認為工作動機或努力的形成是員工對不同情境作主觀計算後所為之決定，當員工認知計算出來的情形愈是接近下列狀況時，其工作動機就愈強，即：工作努力一定會使工作績效提高，工作績效的提昇一定會帶來組織給與的報償，該項報償是自己最期盼的。對於期盼俸給是激勵物的員工而言，只要俸給給與符合這樣的過程，俸給一樣會產生有效的激勵功能，非僅止於保健功能。

工作動機除了決定於組織提供的報償物性質與員工需求類型是否相對應外，Porter 與 Lawler（1968）更指出：該報償物提供的過程是否讓員工覺得衡平，是強化工作動機或滿足感的另一個關鍵。衡平理論的核心認為：工作付出與所得報償間的比例，而非組織所予之報償水準本身，影響著個人對公平與否的感受。早期理論是用員工本身做為衡平比較的單位，隨後的修正理論（Adams，1965）改以社會參照團體當作是比較的基礎，亦即用自己的工作付出與所得報償間之比例，和參照對象的比例相比較，若兩者相等則稱為衡平；當員工覺得報償的給與是基於衡平過程時，其工作動機就會被增強。據此，俸給是否衡平，主要不在於其絕對的水準，而在於該水準是否代表著員工間不同條件比較後的均衡。

研究組織效能著稱的管理學者 Edward E. Lawler（1981）也據此呼籲組織發展學者必須重視俸給可以扮演的角色，並據以申論俸給與組織效能的關聯性，其提出的模型即充滿著衡平理論的思考邏輯（另參見 Miceli & Lane, 1991）。

八〇年代工業民主國家進行的行政改革，相當重視採用待遇等外滋性報酬作為公共部門人事管理上激勵的主要工具，美國與英國政府對管理者階層人員先後推行功績俸制度（merit pay），此一薪俸制度之基本假定是，個人的工作意願動機可以藉由金錢性報酬激發到最高點，因而俸給的給與和工作動機及工作績效是可以聯結的，不是只有保健的功能。民間部門更是不斷地使俸給待遇制度多樣化，「策略性薪資」的提倡（Lawler，1990；郭榮哲，民81），或者是主張用所有待遇項目作為是薪資管理設計基礎的「新薪資策略」（Schuster & Zingheim，1992），都反映俸給對於提昇個人工作動機和組織績效的可行性。

## 俸給制度的公平性理論

「公平」是人事管理上最常面對的問題，也是最難以解決的問題。研究指出：管理措施的公平程度影響著員工工作滿足感、對管理者信任感、同事間的關係和組織認同等（Alexander & Ruderman, 1987；Ball et al., 1993），影響員工是否願意對組織表現出公民行為等（organizational citizenship behavior, Organ & Moorman, 1993）。

理論上，管理措施的公平通常包括兩個面向：實質公平與程序公平。實質公平衡量的是一某一分配的結果本身是否公平，程序公平則是指作成該分配決定的過程是否公平。雖然說實質公平與程序公平兩者常是個人主觀的察覺認知過程，不過，在理論上已有學者提出一些基本的檢證標準（Leventhal, 1980; Pops & Pavlak, 1991）。再者，什麼樣的投入與產出間比例才稱得上是（實質）公平，會因個人的認知感受而異，甚至因民族文化性而異，這即是「公平敏感度」理論之旨趣所在（Huseman, Hatfield & Miles, 1987）。最後，公平的滿足未必一定是要實質公平之滿足方可達成，程序公平的符合有時即可令人產生公平的知覺，特別在許多實質公平的衡量難有定見時，程序公平的滿足就變成是最基本的要素。

俸給是人事管理的政策工具，自然也無法免於公平問題的檢證。當員工覺得俸給措施不公平時，會產生許多挫折性行為，嚴重者為離職，否則有缺勤、請假、心理失衡等問題發生（Lawler, 1978），特別是當員工感到自己的俸給額是處於偏低的不平衡狀態時，其生產力、工作品質與態度都受到影響（Lawler & O'Gara, 1967; Lawler, 1968）。對組織而言，欠缺公平性的俸給會不利於組織吸引、留住與激勵人力資源等三大面向，而這些正是組織能力展現的基本要素。

根據上述的概念，俸給公平性亦可分由實質公平性與程序公平性視之（國內文獻也提出許多有意義的俸給制定原則供參考，如吳定，民 74 :20-21；許濱松，民 76:328-333；郭崑謨、池進通，民 80；歐育誠，民 80 年；許南雄，民 82:245-250）。實質公平性可以從三個平衡性的指標觀察，程序公平則從俸給調整過程觀之。下面分別討論之。

### 一、實質公平

俸給的實質公平問題主要可由俸給水準具備三項衡平特性的程度評估之，這三個面向分別是內在衡平、外在衡平、與個人衡平（Hills, 1987; Wallace & Fay, 1988; Milkovich & Newman, 1993）。內在衡平性追求同工同酬與不同工不同酬的理念，即工作職責相當者應有相同待遇，使俸給能反應出因不同職務所需具備不同條件的相對價值，在此情形下，衡平的比較基礎是職務性質。外在衡平性強調某一職務工作者所獲之俸給水準，應該與外部市場對和其相當職務工作所予之俸給相當，因此，政府部門的俸給率應與民間市場俸給率相對稱，在這個原則下，衡平的比較基礎變成是員工所任職務的市場機能程度。最後，個人衡平性強調俸給必須能反映個人的工作績效高低，績效愈佳者，應該得到愈多的俸給，這個衡平原則的比較方式就是工作付出與報償間的比較。事實上，具備實質公平的俸給政策正是人事管理功績原則內涵之一項，即「員工俸給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」。

### (一)內在衡平性

內在衡平的俸給制度設計觀點主張俸給水準之訂定由職位（務）性質決定。更具體的說，職務的俸給視該職務的複雜程度、工作困難度、與責任程度而定，如同日本一般職員給與法所稱，「職員之俸給，應考慮其職務之複雜性、困難性、責任性、勞動性、服務時間及工作環境。」

職務薪給制的理念無疑是職位分類人事體制的自然邏輯推演。以美國經驗為體的人力資源管理論著（如：Schuler & Huber, 1990; Cascio, 1992），特別是待遇或俸給管理論著（如：Burgess, 1989; Henderson, 1989），都強調俸給決定的基本原則就是俸給高低須能反應工作價值高低。因此，俸給決定的標準作業程序是，在某些法律規範的空間下，先進行工作分析，瞭解到職務的工作項目、工作職責、繁簡難易，及擔任該工作所須具備的知識、技能、和資歷等，再使用不同的方法，如排列法、因素比較法、評分法等，對工作間的相對重要性或相對價值性進行評價，然後，再考量一些外在因素，決定各個工作或職務的俸給給與標準幅度。很顯然地，透過程序的進行，俸給制定會朝著科學化與客觀化的方向發展，因而，職務性質愈複雜、愈困難、愈具責任性的工作，一般說來，其俸給就愈高。

遵循這樣基本原則所制訂的俸給，本意實已包括同工同酬的功績理念，其功能主要可以說是較屬於消極的保健意義，維持既有人力資源至少願意繼續留在組織內，提供其基本的貢獻。

## (二)外在衡平性

市場機能的考慮是決定俸給之另一因素，由此俸給政策乃有外在衡平性之需要。市場機能既是一個經濟學面向的工具，其本意是謂：員工俸給水準的決定法則是依市場人力供給與需求運作的情況，在這樣不斷變動的俸給均衡水準下，員工若心想離職也未必能找到其它更優越的俸給市場。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，提高俸給是吸引人力加入組織所需之策略；反之，俸給因素的角色就不吃重。

市場人力供需法常反映在民間薪資率上。因此，政府部門經由比較其俸給與民間俸給間的差異即可瞭解是否有此問題。不過，當考慮市場因素時，第一，合理的比較對象是與政府工作性質相當的民間職務，因此服務業可能是較適宜的參考市場，然後再就服務業分其工作類型、職務層級等特性，進行市場比較分析。第二，市場究竟係以全國性或地區性為參考圖呢？這個問題可能視人力需求性質而異，譬如，若為相當專業且為數不多的人力，顯非單一地區性可提供，這時薪資率應以全國性資料為準；反之，地區性的人力市場或已足夠供給。

當組織面對的人力市場競爭力愈來愈激烈時，俸給水準的決定已不能忽視所處地域性市場的薪資率。維持俸給外在衡平力方能使組織一方面不會因俸給過低失去其吸引、留住人力資源的能力，影響工作動機與組織效能，另一方面，組織也可避免因超額給付增加人事成本，降低組織效能。

一般說來，政府部門在俸給制度的機動改變能力受到許多法規限制，也不可能對人力市場的變化作出立即性的反應策略。由於市場機能對愈是專業的人力之敏感度愈高，故這方面人力資源的激勵與吸引，應該是市場機能最可運用在公共部門之領域。總之，外在與內在衡平性是基本薪俸水準（base pay）制定的基本原則，而基本薪俸水準關係著組織留住與吸引人力的能力。

### (三)個人衡平性

俸給的個人衡平性就是功績俸制度精神所在，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，使得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。稱之為個人衡平性，乃是因為此種俸給制度肯定當員工工作產出有別時（通常意味著說工作投入亦有差異），得到的待遇也不同。

功績俸制度在美國公共部門實施的結果並未達到預期的政策目標，研究指出功績制度失敗的原因甚多（Perry, 1986 & 1988; Heneman, 1990; Shih, 1991; Kellough & Lu, 1993; Ingraham, 1993; 林文燦譯，民81；游玉梅，民78），但若証諸同概念及相近的理念如利潤分享制度、績效獎金制度，在許多民間部門採行卻能有效地提高生產力之事實，吾人似乎不能因公共部門推行的失敗，據以否定其理論假定的無效。事實上，問題是出在公共部門組織的特性無法配合功績俸欲產生效果所須的環境條件，譬如，員工績效難以用科學化客觀的方法衡量得知，公共部門無法或不願提供充足的運作基金等。

個人衡平性除了係指功績俸制度外，事實上似乎也可推廣至泛指個人對於其俸給水準和其他參照團體比較後的結果，譬如和同事、自己去年或近年的俸額、或是其他組織人員等參照團體（Hills, 1980）。

當吾人同時考量三個衡平概念時，將會有著複雜的狀況產生。例如，依據內在衡平性與外在衡平性所得到的俸給水準可能不同，甚至互相衝突，因為職務價值的高低與外界人力市場供需情形未必一致。研究機構首長與研究人員的俸給問題即是一例，從內在衡平原則而言，首長職務較研究員職務具高價值，因此應當有最高的俸給，但是若依外在市場的衡平性而言，許多國際性知名的研究人員必須較首長有更高的俸給，否則會使其工作動機減低，進而求去，另外，也無法吸引到好的研究人員，這些都影響到組織的人力素質。再如，若俸給制定雖然符合內在與外在衡平性，但缺乏個人衡平性的考量，員工可能仍會感到不滿，因為其努力並未得到適當的肯定與回饋。這些問題都是規劃俸給制度時，不能不注意到的基本課題。

#### (四)生活供給原則

實質俸給公平概念除了指上述三個面向外，公平概念的整體底線則是指分配的結果要能符合最低需求（need）水準（用「需求」界定公平觀點請見 Deutsch, 1985），亦即，俸給必須能滿足員工維持最低生活費用需求之水準，生活供給的俸給政策思考邏輯就是由此而生。這個標準是從員工角度出發的人事管理價值理念，以免資方過分地忽視受雇者的基本人權。

問題是究竟要如何訂定生活費用之水準呢？是用工作者個人為計算最低生活之標準或用包括其家庭人口為計算單位呢？比較合理的計算標準是以維持個人生活費用的水準做為對員工工作貢獻的回報，以反映出俸給的基本意念，否則，反而會因家庭規模界定之不易，以及家庭生活費用因受扶養人口需求因時變動，難有計算規則可循，徒增加俸給不公平的機會。至於這個問題的解決可以家庭津貼或眷屬津貼等福利性待遇方法克服之，讓俸給制度的本質仍不脫離是對工作相關事項所作貢獻之報償。

不過，更積極的作法是在計算維持個人生活費用時，不以「最低水準」為計算之標準，而是以「維持尊嚴的生活」為基準。「維持尊嚴的生活」雖然是一個抽象的原則，但在實體上，平均每人每年國民所得、物價指數的變動和較為客觀性的一般生活費用水準調查，都是具體的參考數據，當然，這個生活水平基準需要定期檢討以反映出時間變化的影響。另外，許濱松（民 79:156）提到尊嚴的生活費用水準應考量個人的社會地位角色，使不同職等公務人員能為維持與其身分對應的社會階層所需之生活費用，這也是一個值得重視的觀點。譬如，提供駐外外交工作人員維持尊嚴生活（特別是與其他國家外交工作人員相較）的俸給水準極為重要，否則怎有能力從事與增進工作績效所需的社交活動呢？再者，維持生活水準所需費用也會因服務地區而異，這是英、美等國家採行「都會地域」加給制度的源由，否則將無法吸引或指派人力赴該地區工作。

## 二、程序公平

俸給政策的程序公平指的是俸給結構的制定過程，特別是調薪決定，應該遵循某些公平程序。Leventhal（1980）指出程序公平包括六大原則：一致性、無謬誤性、正確有據、有



矯正機會、代表性與倫理性原則。將其意涵轉用於俸給政策制定程序時，其相對應意義是指：

- (1)俸給調整方式非常制度化，而且一致性地使用。
- (2)不因決策者或決策團體的偏好而決定俸給調整方式。
- (3)調整標準能反映出俸給概念之核心，所依據的決策資料精確客觀。
- (4)能定期檢討並改進所使用的不當標準。
- (5)受俸給決定影響者或其團體代表有參與表意機會。
- (6)調薪過程不受到不當因素之干擾，如以選舉等政治因素決定調幅與調整時機（學理上稱為政治景氣循環策略）。

就前述各項程序而言，特別是第一、三、四、五點，在一些公務人員工會制度健全的國家中，均已普遍地被遵循（幾個國家待遇調整制度的扼要說明可參見陳明忠，民82），使得年度俸給調整得以相當制度化。

程序公平本身未必可以達成俸給的實質公平，問題的來源之一常是勞資雙方對於如何取得和解釋決策資料有不同的意見，資料所代表的調薪結論也有異解，英國公務員在1981年進行長達21週的罷工即為一例。這其間，隨著政府財政能力緊縮，政府財力負擔能力就常是爭論的焦點。

以上的論述已提供了俸給政策制定的公平性理論。本文下面的部分將依此理論概念，分析我國行政機關公務人員俸給的狀況。必須先說明的是，本文僅以適用軍公教待遇類型內的行政機關公務員為限，事業機構人員、學校人員與軍職人員的俸給均不在討論之列。

## 公務人員俸給政策的實施結果

有關我國行政機關公務人員俸給政策，根據憲法第八十三條之規定，考試院是我國公務人員俸給的主管機關，然而，本諸於事實條件的環境，目前俸給的實際作業，包括調薪時參考的民間企業薪資調查資料，主要係由行政院人事行政局負責，但是調幅多寡的決定則深受行政院主計處與財政部意見的影響。

行政院人事行政局遇有俸給調整時，均發布「全國軍公教待遇支給要點」做為調整之依據。支給要點基本上反映著不同階段的政策方案特性，最近一次的方案為七十九年的「改進

公務人員待遇結構方案」，該方案提出三個俸給政策的準則：(1)確立以平均每人國民所得做為調整待遇之主要依據，亦參考民間企業薪資水準、物價指數、家庭收支狀況及經濟成長率，(2)建立待遇調整目標一以達到最低委任第一職等書記為一點二個平均每人國民所得額，最高簡任第十四職等次長為六個平均每人國民所得額為目標，及(3)研訂各項技術或專業加給相對係數，做為公務人員支給加給之依據（李忠正，民79）。

行政機關公務人員俸給政策的具體實施狀況是怎樣呢？本節先根據前述的公平理論指標分別呈現其事實結果，至於結果意涵則留待下節再討論。

歷年來實際的公務人員俸給調整幅度如表1。根據表1，與已往比較，79與80年度的調幅相當大，但是接下來的三個年度，因受到六年國建計畫推動的影響，調幅又減少約一半，預計84年度之調幅更將不超過4%。這種俸給調幅不定的現象，反映出俸給調整政策的原則與程序之不確定性。表1資料也顯示：

1. 就63年度至83年度間曾調整待遇年度而言，待遇調整幅度均高於全國性消費者物價指數之漲幅，但自81年度以來，調幅則低於臺北市的消費者物價指數漲幅，84年度亦可能是如此。
2. 同時期民間服務業薪資年增幅度大多高過公務人員的調薪幅度，尤其是自民國77年度以後，民間服務業累積調整幅度更是多在10%以上。
3. 一般而言，行政院長的第一年任期之調薪幅度通常至少會較前一年度之調幅為高。

從實支的俸給數額，可以更清楚地瞭解到各職等公務人員的實際俸給水準。表2提供78至83年度（79年因缺乏資料故未列）的俸給變化資料。

根據表2資料顯示，雖然公務人員實質待遇水準在六年內平均已調升超過三成，但是最低階公務人員的俸給從未達到七十九年方案中所設定的一點二個平均每人國民所得，這個水準一般而言是第二職等人員的俸給。最高與最低職等俸給的差距也從未達五倍，82年度的差距為四點三倍是最大的一年。值得說明的是，就近幾年的調整而論，薦任官等公務人員的調幅最受限制，介於第九職等最高本俸一級與第六職等最低本俸一級的薦任人員，俸給差距一直是最小，約均在1.24至1.35倍之間，較簡任人員與委任人員的1.5倍少。

這樣的俸給水準與家戶所得和就業人口所得相較是如何呢？表3為臺灣地區平均每月每

表 1 待遇調幅、消費者物價指數 (CPI) 與院長

年度	待遇調幅	台灣地區 CPI 漲幅	臺北市 CPI 漲幅	民間服務業 薪資年增度	行政院院長
63	20 % , 10 %	34.27 %	30.12 %		孫運璿
70	20 % , 9 %	17.64 %	21.04 %		
71	11 %	10.38 %	8.41 %		
72	—	2.70 %	4.20 %	3.11	俞國華
73	—	-0.44 %	-0.08 %	8.47	
74	8 %	0.63 %	0.54 %	7.06	
75	8 %	-0.52 %	0.19 %	7.02	
76	—	1.07 %	0.25 %	7.14	
77	10 %	0.73 %	0.39 %	10.66	
78	8 %	3.10 %	3.06 %	12.37	李 煥
79	12 %	3.86 %	6.29 %	17.26	
80	13 %	4.39 %	5.84 %	10.71	
81	6 %	4.03 %	7.75 %	9.97	郝柏村
82	6 %	3.43 %	—	10.45*	
83	8 %	3.68 % *	—		

資料說明：指數漲跌幅度係依「臺灣地區消費者物價指數銜接表」自行計算之前一會計年度平均總指數漲跌幅度。民間服務業薪資年增幅度引自行政院主計處編印(民81,表二)。

\*：係預估值。

戶家庭所得之統計資料。對照表 2 (選擇 81 年度) 和表 3 (選擇民國 80 年) 兩項資料可以發現：

1. 臺灣地區平均每戶家庭經常性每月收入約相當於每戶有一位擔任第七職等公務人員的家庭所得。若以每一就業人口每月所得而言，台北市每一就業人口平均每月所得 (42,730 元) 約相當於第八至第九職等間公務人員所得，顯示有些不對稱。

2. 反過來說，第六或更低職等以下公務人員每月家庭俸給所得就低於臺灣地區每一家庭每月的平均收入。對居住在臺北地區的公務人員而言，因為臺北市有高於臺灣地區的物價指數，其生活費用自然更高，生活水準所受到之影響就更大，對愈低職等的公務人員的影響更深。

至於和民間企業薪資相比較又是如何呢？根據行政院人事行政局近幾年來所作調查，不

表 2 各職等俸給變動表 ( 78 ~ 83 年度 )

職等	78	80	81	82	83
14	55,794	73,700	79,180	88,110	95,374
13	51,644	67,975	73,170	80,410	87,059
12	50,434	66,375	73,370	77,650	81,994
11	43,074	56,905	61,960	67,130	69,469
10	39,134	52,025	56,255	60,870	61,794
9	28,144		40,630	43,810	47,509
	(32,344)	(42,925)	(46,430)	(50,010)	(54,209)
8	26,254		38,000	40,900	42,804
	(29,554)	(39,215)	(42,500)	(45,700)	(47,994)
7	23,844		34,640	37,310	38,929
	(26,344)	(34,990)	(38,040)	(40,960)	(42,879)
6	22,484	30,015	32,685	35,230	35,124
	(24,534)		(35,485)	(38,230)	(38,364)
5	19,134	25,575	27,995	30,270	32,874
	(20,934)		(30,495)	(32,920)	(35,744)
4	17,624	23,750	26,090	28,230	29,629
3	16,884	22,750	25,035	27,120	28,434
2	15,564	20,605	22,725	24,670	26,789
1	13,154	17,260	18,840	20,500	22,319
最高低 差倍數	4.24	4.27	4.20	4.30	4.27
簡任	1.43	1.42	1.41	1.45	1.54
薦任	1.25		1.24	1.24	1.35
委任	1.45	1.48	1.49	1.48	1.47
PCNI	13,824	16,430	17,991	19,560	21,216

資料來源：78 年度引自中華民國薪資年鑑 ( 台北：時報文化，民 77 ) ；

80 年度引自台灣省政府人事處 ( 民 80:446 ) ；

81-83 年度均根據官方所列月俸額表數額自行計算。

說明：

1. 各職等之俸給係以本俸、專業加給、眷屬實物配給計列。其中，(1)第十四、九與五職等採最高本俸，第十、六與一職等採最低本俸，其餘職等採本俸第三階計之；(2)第十至十四職等均另加計主管職務加給，而第五至九職等加計主管職務加給之俸給則列於括弧內；(3)眷屬實物配給依各年度的實際規定計算之。
2. PCNI：前一年別平均每人每年國民所得數。

表 3 臺灣地區平均每月每戶家庭所得

年別	臺灣地區	臺灣省	臺北市
77	40,420(22,708)	37,360(20,304)	46,412(29,375)
78	46,160(26,079)	43,103(23,683)	53,686(34,195)
79	52,293(29,544)	48,310(26,691)	58,939(37,781)
80	59,277(33,680)	54,639(30,187)	67,941(42,730)
81	—	—	79,099(47,939)

資料來源：中華民國臺灣地區個人所得分配調查報告（各年期）。

臺灣省家庭收支與所得分配調查報告（各年期）。

臺北市家庭收支與所得分配調查報告（各年期）。

說明：括弧內數字為平均每月每戶每一就業人口之所得。

同官等公務人員與其相對民間企業職務者的俸給情況如表 4。另外，行政院主計處所作的統計報告更為精細，該統計資料（81 年）如表 5。

綜合表 4 和表 5 的統計數字，其主要意義是：公、私部門之間俸給有差距。民間部門的平

表 4 公務人員俸給與民間企業薪資比較

職等 年別	10 ~ 12	6 ~ 9	1 ~ 5	平均值比較
76	+25.32 %	+20.67 %	-15.59 %	民間高 10.13 %
77	+22.15 %	+15.70 %	-13.41 %	民間高 8.15 %
78	+31.05 %	+27.05 %	-6.78 %	民間高 11.34 %
79	+17.66 %	+17.49 %	-6.72 %	民間高 9.47 %
80	+14.61 %	+14.94 %	-9.29 %	民間高 6.75 %
81	+21.50 %	+28.31 %	-4.45 %	民間高 15.61 %

資料來源：行政院人事行政局，引自聯合報（82. 6. 19, 18 版）。

均薪資高於政府部門之平均俸給，民國 80 年差距是最小的一年，但也差了約百分之七。進一步分析，科員級以上公務人員的俸給較民間企業相當職位者低，而且愈高職位的俸給差距愈大。科員級以下公務人員的俸給與民間企業相當職位者薪資間的差距問題，則出現不同的調

表 5 公務行政機關與三百人以上規模民間企業薪資對應表（81 年）

公務行政機關平均薪資			民間企業平均薪資						民間企業對應之職位或資歷
職等	有眷三口平均薪資	無眷平均薪資	工業及服務業	服務業					
				平均	商業	運輸倉儲及通信業	金融保險及工商服務業	社會服務及個人服務業	
12 ~ 14	76875	75715	110326	103776	84418	101830	141657	83580	總經理、副總經理、協理
10 ~ 11	59000	57840	66564	66961	49184	68373	76828	63769	經理、副理、襄理、處長、場長、廠長主任、副廠長
8 ~ 9	45105	43945	44186	46850	35847	47091	49347	47496	科長、課長、股長、組長
6 ~ 7	36602	35442	36696	38502	27774	42737	41820	31142	有三年工作經驗之大專及以上畢業人員
5	30270	29110	29888	31588	23232	31222	36493	27746	大專及以下畢業新進人員
3 ~ 4	27675	26515	24309	25953	18721	28808	28189	20991	有三年工作經驗之國中、高（職）中畢業人員
1 ~ 2	21697	20537	20407	21042	16674	20399	25137	17222	國中、高（職）中畢業新進人員
高低相差倍數	3.54	3.69	5.41	4.93	5.06	4.99	5.64	4.85	

註：1.商業、工商服務業、社會服務業及個人服務業取 100 人以上規模。

2.行政機關薪資係包含本俸、專業加給、主管職務加給與實物配給。

3.民間企業薪資係包含本薪、固定津貼、按月獎金、加班費、非按月獎金及其他津貼，但不含年終獎金。

資料來源：行政院主計處（民 81：表六之一部分）

查結果，根據人事行政局的資料（表4），低階公務員一直都有較好的薪資水準，但是若以主計處的資料觀之（表5），民間部門無眷者的平均薪資仍較公務行政機關各職等無眷者之平均薪資為高。

除了上述的外在衡平性外，我國公務人員俸給制度的內在衡平性程度如何呢？即工作職責相當者是否具有相同待遇？目前公務人員每月俸給額係由「本俸」（或「年功俸」）與「加給」兩項構成，就大多數公務人員而言，加給是指專業加給，而擔任主管職務或服務於偏遠地區者則另支領主管加給與地域加給。本俸與年功俸的結構均明確地規定於俸給法中，公務人員根據法定條件敘薪，就此而論，我國公務人員不論其性別或個人因素，只要敘同一俸階者皆領有相同的俸給，似乎合於同工同酬的結構。

不過，目前公務人員適用的專業加給類型卻極為複雜，有幾十種之多，表6列舉幾種型式的專業加給。由表6可知，即使列同職等的公務人員而論，其支領的專業加給也可能有所不同，有些差距並不大，如一般公務人員與一般專業人員，但這兩類型的專業加給數額與其它類型的專業加給數額卻有著相當的差距，譬如，最極端者有如一箇第三職等調查局人員其專業加給額遠高於一般行政機關第十二職等的處長。因之，每月的俸給總額也就可能會有同職等但不同俸給之情事發生。

最後要提的是，我國公務人員俸給並未有功績俸的制度，考績獎金的給與，雖然使得待遇調整與工作績效間有一定的結合關係，但是由於考績並未作得正確，而且聯結的方式又過於粗略（施能傑，民82），因此實質上也不能稱之為功績俸。另外，以稅務機關為例，雖然依「財務罰緩處理暫行條例」，財稅人員可因其（稽稅）績效分得獎金，但由於其分配方式明顯地是根據一種品位的理念，愈高職位者永遠分配愈多比例的獎金，也不符於真正功績俸主義的精神。

## 公務人員對目前俸給實務的態度

公務人員對於目前俸給政策實施結果又是持什麼樣的態度呢？最近吳定主持（民82）作者參與一項對全國行政機關公務人員所作的研究（有效樣本數為1,820人），提供一些關於俸給態度的具體調查發現。下面僅簡要地說明該調查結果，限於篇幅，這些發現的意涵則不在

表 6 數種公務人員專業加給月支數額表 ( 82 年度 )

職 等	一 般 公 務 人 員	一 般 專 業 人 員	法 制 人 員	調 查 局 人 員	警 察 人 員	環 境 保 護 專 業 人 員	稅 務 人 員	關 務 人 員	主 計 處 主 計 人 員	外 交 領 事 人 員 *
14	27,400	28,380	36,400	50,740		31,350			28,250	33,920
13	25,400	26,550	33,900	50,670	26,560	29,200	34,860	35,920	27,230	32,230
12	24,600	25,730	32,600	50,600	25,770	28,390	33,300	33,620	26,470	31,100
11	21,700	23,260	29,200	50,530	23,270	25,400	29,260	31,570	24,010	27,290
10	19,800	21,840	26,800	50,460	21,850	23,550	26,640	30,320	22,530	22,970
9	16,800	18,020	23,300	42,130	18,030	19,600	23,010	28,720	18,830	20,810
8	16,050	17,370	22,050	42,060	17,400	18,850	21,880	27,570	18,200	20,060
7	13,900	15,590	19,400	39,930	15,600	16,550	18,780	25,920	16,460	19,210
6	13,260	15,010	18,260	39,860	15,070	15,955	17,310	24,430	15,960	17,360
5	11,900	12,820	16,400	26,930	12,830	13,950	16,120	21,220	13,850	
4	11,300	12,310		26,770	12,540	13,350	14,950	19,370	12,920	
3	11,150	12,200		26,600	12,300	13,200	13,540	17,920	12,790	
2	11,050	11,750			12,260	13,150	12,510	16,290	12,730	
1	11,050	11,750				13,100	12,250	14,750	12,250	

資料來源：節取自行政院 81.6.17 臺 81 人政肆字第 22000 號函

\*：含新聞局國際新聞、外交領事特考及格人員及駐外輪調回國人員。

此討論 ( 參見吳定，民 82 )。

就俸給滿意方面而言，超過半數比例 ( 56 % ) 的公務人員對其目前支領的俸給感到不滿意，滿意者的比例約僅為 1 / 4。其中，簡任官等人員、主管人員、年資最長組別及 30 歲以下人員均較其相對屬性之人員有顯著較高的滿意程度。

就俸給制度的功能性而言，第一，雖然比例略多於四成的受訪者表示若有其他機會願意離開政府部門，但是亦有約三成比例的公務人員不會選擇轉向民間部門任職。第二，七成左右受訪者認為：只要提高俸給水準，政府部門仍可以和民間企業競爭專業人才，並且充分地延攬專業人才，但是，技術職位人員和研究所以以上學歷者不同意此說的比例顯著地較高。第三，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；而有超過七成比例的



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。

就俸給的內在衡平性而言，第一，56%的受訪者並不同意「和工作量近似的機關同事或其他機關朋友相比，我覺得我們支領的俸給大致相當」的陳述，意味著不認為目前的俸給制度已達到同工同酬之原則。第二，雖然較多受訪者同意一般行政人員應該支領比專業人員較低的專業加給，不過亦有四成受訪者表示不同意。至於，不同工間應該如何不同酬呢？約近半數比例的受訪者認為：最高與最低階公務人員俸給的合理差距應該是「五倍」，七成委任官等受訪者認為如此。但是簡任官等受訪者選擇七、八、或十倍是合理差距的比例均明顯地較高。

就俸給的外在衡平性而言，超過七成的受訪者不認為「目前的俸給比民間企業相當職位人員的薪資要好」。但是，女性、未婚者、非主管人員、及行政職位人員均分別較其相對屬性之公務人員，有顯著較高之比例認為其目前的俸給較民間部門好；委任官等者同意的比例也顯著較薦任官等者為高；服務於台北市者之同意比例顯著地低於其它地區的公務人員。

個人工作績效高低是否反映在俸給的差異上呢？本研究採用間接性問題詢問受訪者：「就實際而言，只要我的工作績效好，我就可以獲得甲等考績」。結果是僅有55%受訪者表示同意，而有36%不表同意。男性、簡任官等人員及主管人員的同意比例，均分別較其相對屬性者顯著地為高。但是，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。

就俸給制度與生活費用間的關聯性而言，調查結果發現意見兩極化的情形，受訪者認為「我個人目前所支領的俸給可維持一家（若單身，則為個人）的普通生活」的比例與回答「不同意」之比例幾乎約均為四成。剛好半數比例的受訪者認為「生活成本與物價指數」是目前俸給調整時最重要的考慮因素，十年前（吳定，民74）的研究發現則是：51%受訪公務人員認為「職責程度高低」是待遇調整的最重要考慮因素。最後，略超過半數的受訪者贊成應該另外支給「都會地域加給」給在都會地區（如台北都會區）工作的公務人員，以補貼其生活費用。

就公務人員對目前俸給調整作業的意見而言，雖然近半數受訪者同意「目前俸給的年度

調整是依循著制度化的原則」辦理，但是約近四成受訪者卻對於「俸給調整作業過程所據的資料，大致上相當客觀相信」之問題表示不同意。

## 現存俸給政策公平性的分析

根據上述說明的俸給政策實施結果，本文剩下的部分是從公平性概念—包括實質公平與程序公平—討論目前一般行政機關俸給政策與制度上的狀況意涵。

### 一、實質公平的討論

本文提出四個指標用以檢驗俸給政策的實質公平程度：內在衡平、外在衡平、個人衡平和基本生活供給。從前述的資料中可以有這樣的結論：俸給政策的內在衡平性極為不足，外在衡平性隨公務人員職等增高而減低，個人衡平性則完全欠缺，基本生活供給則因地區而有相當大的變異。

#### (一)內在衡平性

俸給結構內在衡平性不足主要顯現在兩方面：一是品位分類為基調的人事管理體制，一是實際上的俸給制度運作。就體制性原因而言，即使如前所述，公務人員只要敘同一俸階領有相同的本俸或年功俸，看似同工同酬，但在品位制精神的影響下，許多管理體制上的設計與運用卻嚴重破壞同工同酬的衡平性，舉其大者如：

1. 職務列等時並未做好工作分析工作，因此列同一職等者未必真的「同工」，或具備同等的工作資格條件。
2. 現行任用法規定某些職務必要時可跨列二至三職等，不同職等則自然有不同的敘薪，這將更使同工同酬的理想無法達成。
3. 有時或因人力不足，加上職等與工作內容間並無特定的關聯性，經過職務輪調或職務分配的做法後，可能會出現不同職等的公務人員負責相同或近似的職務，同工不同酬也因產生。

實際俸給政策的運作則有三個影響同工同酬內在衡平性的原因：其一，適用不同待遇類

型機關人員待遇間的差距極大；其二，同樣適用一般軍公教待遇類型人員，又因專業加給數額不一，支領不同的待遇。其三，不同工不同酬間的差異幅度不足。

第一，適用不同待遇制度的機關間可能存有著同工不同酬的問題。例如，以 80 年度為例，除了委任第一職等外，適用一般軍公教待遇類型的行政機關（如經濟部中央標準局），每一職等之待遇均遠低於單一薪給類型的行政機關（如經濟部國貿局），而大部分職等間的俸給差距都在百分之七以上。經濟部國貿局內所有的職務真的都比同屬經濟部的中標局具有市場價值或是品位價值嗎？這樣的結果常深化公務人員的不平之感。尤其是當一般軍公教待遇類型的行政機關與實用人費率的事業機構待遇相比較時，可資相比較的職等待遇之差異更大（台灣省政府人事處，民 81：446）。

第二，即使在適用一般軍公教待遇類型裏，由於「專業加給」數額的不一，造成同一機關內不同單位人員，或是不同機關人員間的待遇可能不等。例如，同是屬於財政部的公務人員，就可能因其工作性質不同，分別支領一般公務人員、一般專業人員、法制人員、稅務人員、關務人員、金融局專業人員、或證管會等七種額度不一的專業加給（數額見表 6）。此一結果造成俸給上相當的差距，使不同類別公務人員質疑究竟專業加給的制定是否有原理可循，否則為什麼主計人員的專業性就不如稅務人員或海關人員？警察人員就遠低於調查局人員或環保人員？人事人員就不具特別的專業性？一般行政人員負責規劃、法制、……等事情，其重要性、專業性與責任性真的必然遜於「專業人員」？專業人員就真正是職責重者？等。由於專業加給數額的制訂並未顯示其合理性，反而更加深公務人員覺得待遇不公和同工不同酬的負面感受。

第三，內在衡平性不足也反映在不同職等工作間的相對價值差異未受到真正的重視。最高與最低階俸給差距偏低的設計，以及俸給差距在中間的薦任官等最小，而非委任官等最小，是兩項有力的證據。根據表 2 數據可知，我國公務人員最高和最低俸階之俸給差距一向低於五倍，較許多西方工化民主國家為低，如英國（1992）差距為 17.8 倍，美國（1993）是 9.7 倍，法國（1992）是 5.2 倍，也較亞洲太平洋邊緣國偏低，如新加坡（1992）是 17.5 倍，日本（1992）是 10.4 倍（陳明忠，民 82：62），香港（1989）是 11.9 倍（聶振光，1991：126）。人事行政局所持高低階差距五倍的政策目標，是根據俸給表的高低俸點差距恰好為五

倍而來，並非俸給法本身所明定。然而，由於每年俸給調整時，不同俸點所折算的俸額並不相同，因此，理論上與政策上，高低階差距自不必限於五倍之內。

表 2 資料也顯示：每年俸給調整的結果，薦任官等內的最高與最低俸給差距倍數皆為最小。此一情況乃是調薪政策所致，一方面致力於擴大公務員最高與最低俸給的差距，一方面又重視低階俸給水準的提高，因此居中的薦任官等成爲「三明治」。由於薦任官等公務員涵蓋各級政府推動政事的重要行政與技術職務，包括從列等九職等的科長、技正、副總工程司（中央機關、省市）和局長（縣市），到第六職等的科員、技正、課員等職務，也是中央政府所屬各機關員額編制的主體，對於中層職等公務人員俸給的壓縮效果，使得俸給無法成爲激勵工作意願與提昇工作能力的誘因。

## （二）外在衡平性

前節資料發現，平均而言，民間服務業平均月支薪資約和第八至九職等公務人員平均薪資相當，有失其外在衡平性。細部而言，行政機關公務人員俸給的外在衡平性呈現出兩個極端：一方面，中高層公務人員的俸給遠低於民間部門服務業的平均薪資水準，另一方面，低階層公務人員的俸給則又較民間部門爲優。

這種結果對於政府在人力資源市場的競爭力上有特別的意義。就委任官等而言，初任委任官等的甄補機會變得極具競爭力，尤其是一般行政職位，亦即供過於求的市場型態。例如，近年來普通考試報考者人數呈現逐年增加的趨勢（76—78 年除外），一般行政人員錄取率常低於百分之十，總錄取率也低於百分之十五。同時，及格者的教育程度也遠高於法定之教育資格，以八十一年爲例，若扣除公職護士類科（因約 93 % 及格者係爲專科學校和各類職業學校畢業），百分之七十該年普考及格者爲專科學校以上畢業生（考選部，民 82：91-93, 108-109）。長期而言，這種狀況可能反而使擔任委任官等者有高資低用的心理感受，影響及工作動機。但是從另一個角度而論，政府部門應利用此種競爭上的優勢，透過有效度的甄補方法，進用更合適的人力資源。

此外，由於民間企業裏女性員工待遇明顯地低於男性，復以委任職等俸給優於民間相當職務工作，以及公職深具「保障」的優點，因此公職就成爲許多女性的就業選擇偏好，結果

### 我國行政機關俸給政策的公平性

是女性在普考錄取比例上逐年增加，八十一年時高達百分之八十一的及格者是女性（考選部，民 82：86）。連帶地女性公務人員比例持續上升，以全國行政機關而言，女性公務人員的比例在民國 81 年已增至 27.8%（銓敘部，民 82），若此趨勢不變，政府人力結構特性將有根本性的變化，這是值得重視的課題。

就中高職等者而言，相對於民間部門相當職務者，低的俸給水準雖然未必會因而使他們離開政府，特別是一般行政職務者，但是其工作動機會受到影響是無庸置疑的。外在衡平性不足對於技術職務的人力甄補與維持構成的問題更大，由於俸給偏低使政府無法吸引到真正專業優秀的人力資源，或使這類人員的離職率偏高，使政府成為初自學校畢業者的訓練場所，許多地方政府常面臨職等較低的技術性職務空缺，這與公務人員俸給外在衡平性有關。

### (三)基本生活供給

不同時期的研究均指出我國公務人員的俸給偏低（參見吳定，民 82：69）。偏低的意義有二：一是指高職等之俸給低於民間部門，這一點已在前一小段中說明；另外則是指低職等俸給水準偏低，不符生活薪給制之原則，公務人員難有尊嚴的生活水平。

客觀的數據資料顯示，委任官等公務人員俸給不比民間相對職務者為低（見表 4 與表 5），為何仍與生活供給制原則不盡契合呢？這可由三方面說明。第一，全國有近半數比例公務人員係服務於台北地區，機關層級包括中央政府、台北市政府及台北縣政府所屬機關，雖然有相當比例之職等是為薦任職等，俸給水準與台北市平均就業人口所得約略相當，但因每年度公務人員俸給待遇調整係以全國性物價漲幅平均數字為參考依據（若有參考的話），而非以台北地區的高物價水準為基準，因此就造成台北地區公務人員實質待遇偏低。至於台北地區委任官等公務人員的俸給就益形偏低。

第二，非台北地區的公務人員面對的問題是，因其職等普遍較低，薪俸水準就較低。民國七十九年底時，台灣省所屬各級政府—省政府、縣市政府、鄉鎮區公所—的一般行政機關中，委任職等之職位佔百分之八十一（台灣省人事處，民 81：36）。對服務於全省各地區的公務員而言，雖然生活所需物價水準不高，但因俸給低於臺灣地區家庭所得水準，再者，某些類型的基層公務人員常須與民衆有密切的社會互動關係以利於業務推動，因此俸給未必能

有相當的剩餘，甚至有不夠的情形。

最後，即使低階公務人員俸給是高於相當職務民間企業員工薪資，然而，從最基本的原則—尊嚴的工作生活品質與社會生活品質的提昇，政府實無理由因而不正視公務人員俸給偏低此一問題，否則就變得捨本逐末。

## 二、程序公平的討論

俸給調整程序應遵循六項原則以符合程序公平，這已在本文的理論部分述及。下面根據這些原則分析我國目前俸給調整的程序公平課題。

首先，我國公務人員俸給政策的制定與變動缺乏一致性與合理的指導原則。公務人員俸給法裏對俸給訂定的原則隻字未提，人事行政局歷年來所制定的具體方案中是列舉了許多的政策原則，但在實際作業上未必遵循一致性的原則，特別是本文提出的幾項實質公平原則的指標，這與其他國家俸給政策制定至少常循某些衡平性準則，有著很大的不同。其實，我國俸給政策若說有決定之原則因素可循，那就是每年從不同的調整方案中，選擇一個財政官員認為符合「國家財政能力狀況」的選項，亦即根據剩下多少預算再決定調幅。主管公務人員俸給作業的人事行政局在其所提出之一份研究報告裏，對於俸給決定過程有如下的敘述（人事行政局第四處，民79：558）：

現行公務人員待遇決策過程，因缺乏待遇調整固定的基準，作為審議的基礎，每年必須研擬多種幅度，待遇調整方案，提請行政院年度預算審核會議討論，不易定案。表面上係參考民間企業薪資水準、平均每人國民所得、物價變動狀況、經濟成長率及家庭生活費用等因素，但實際上仍視政府財政支援能力而決定調整幅度，形成有錢照撥，無錢少撥情形，以致待遇難以配合需要做有效改善。

84年度的調薪方案就是集大成之代表性案例，人事行政局提供的方案從最早是調整百分之四、六、八，改為百分之三、四、六與不調，再改為百分之三與不調兩案，其間，政府財政困難成爲一個決定俸給調整的最高原則與圖騰。

專業加給額度如何制定也是無原則可循。理論上，專業加給一項是政府爲提高其對專業技術人力資源吸引力而設計的額外薪資，用以提升外在衡平性。但是，目前在實務上卻被設

## 我國行政機關俸給政策的公平性

計成另一種本俸之本質，用以提高俸給總額。專業加給一旦要同時肩負這兩種目的，就難有客觀原則可循以決定其額度，以致造成公務人員覺得「會吵的就有得吃」之狀況，極端違反程序公平原則。

第二，俸給調整作業過程所據資料是否客觀性也值得討論。人事行政局在進行民間企業人員薪資調查時，其調查對象是民間八大行業，但是用八大行業其平均數做參考數似乎混淆了「與政府部門工作性質相近」的比較原則。民間服務業，或製造業的管理層次人員，應該才是較適當的比較對象。當然，更好的比較方法，應該以職務性質為資料蒐集的單位，進而可以比較民間的法務工作人員、電腦程式設計人員、醫護人員等的薪資狀況，再與政府部門職務相當者作比較。

調查樣本的員工規模主要以小型企業為主也是一項問題。在各縣市的樣本裏五十人以下企業佔三分之二，在北、高兩市的樣本裏一百人以下企業佔三分之二。小型企業的經營制度及人事管理體制與大型企業價有很大的差異，是否能與政府的人事管理體制相比較實有疑問。這個缺陷，再加上行業歸類過於廣泛失去意義（即使以主計處對服務業的歸類方法而論，也不很適合用以和政府公務人員比較），可能就造成民間企業薪資平均不算很高的事實。否則，公私部門的薪資差距可能會更大。

第三，俸給作業過程基本上是「行政作業」過程，並未有適當的公開性。目前，俸給調整所依賴的資料調查以及對決策影響面的評估均係由行政院自行作業，其他俸給政策相關者均無制度性的參與管道，包括公務員、工商界，甚至民意機關。這樣的作業程序有許多不恰當之處，譬如，實際上負責公務人員俸給調整方案規劃的人事行政局第四處，因其作業人力僅有二至三人，欲精確作好民間企業薪資年度調查工作，以及各項調薪細節事宜，實有困難之處（人事行政局第四處，民 79：560）。再者，主計處的預測說公務員調薪百分之一對物價上漲之影響約僅為百分之零點六，但每次行政院決定調薪幅度時，卻常以含糊字眼說明其決定之理由，外界無從知道究竟調薪對於國家財政資源分配造成如何的（不當）影響。

在美國、英國、日本等國家，每年公務員俸給調薪作業過程均有一專責小組，向行政首長或國會提出建議方案，在民間薪資調查過程中，也包容公務人員代表與社會人士代表的參與，同時調整的幅度也大致上有明確標準，像是縮短公私部門的俸給差距一提高外在衡平性，

或是跟上物價指數等，英國與美國某些州和地方政府甚至容許俸給成爲勞資協議的範疇或仲裁之項目。雖然專責小組所提之單一建議案未必得到行政首長的同意（理由也類似爲財政因素），但是經過勞方與多方參與的程序，至少可以將俸給差距的真正事實呈現出來，同時，對政府決策者也構成較大的壓力。由此，也更可看到我國俸給作業過程公開性不足的問題。

最後，俸給調整除了令人感到少遵循理論性與基於功績制度精神的重要原則外，還常予人有受政治因素影響之感覺。選舉與調幅決定的關聯性時有所聞，但因臺灣地區近年來幾乎年年有不同層級的選舉，而且不論是那一層級的選舉，其勝負對於目前執政政府的重要性也趨於等同，因此實難以窺知選舉對於俸給調整決定究竟有多大的影響力—當然，影響力應該是不容置疑的。另一項政治因素則可能是行政院長的初任年，通常新上任的院長總是不希望失去「人和」，怕給公務人員不佳的印象，因此在任內首次決定俸給調幅時，傾向比前一年的調幅爲高，中國時報記者描述連戰院長的第一年調薪決策如下：

……前任閣揆郝柏村決定待遇調整幅度爲百分之八，但是他卸任後，連戰接任閣揆，在考量財政負擔決定刪減爲百分之六。而當時人事局就以前任閣揆決定較高的幅度，連院長若一上台就刪減調薪幅度，將令公務人員有不佳的印象，因此仍維持百分之八的幅度。足見，待遇調整的確缺乏制度化，動輒政治考慮。（王美玉，83.1.18, 2版）

據悉，郝柏村擔任行政院長的第一年，本來預計的俸給調幅最多僅與前一年度相同（12%），但在幕僚的類似論點建議下，最後決定增加一個百分比的調幅（13%）。

## 結 語

綜合本文所論，我國行政機關公務人員俸給政策的公平性並不充分，包括俸給政策的內在衡平性極爲不足，外在衡平性隨公務人員職等增高而減低，個人衡平性則完全欠缺，基本生活供給則因地區而有相當大的變異；至於俸給調整程序也與理論上的公平指標不符。造成這種情形的原因諸多，本文已分別論述，瞭解其問題點後，就可以設計適當的改進策略，不過，限於篇幅，本文不擬再就改進方式多作討論，讀者可由他處參見作者就這方面的論點（施能傑，民82；吳定，民82；另請參見許濱松，民78）。



## 我國行政機關俸給政策的公平性

由於近年來縱然每年總預算案中行政院經常將改善公務人員待遇水準宣示為少數幾個年度施政總目標之一，但是實際上我國公務人員每年度俸給的調整總是在政府財政能力的陰影下，在總預算分配的優先次序上極為不突顯，因此，藉著結論部分，本文欲討論的最後問題是：究竟政府財政因素是否應該具有的決定性影響力？

每年行政院人事行政局總是會擬定幾個調幅方案送行政院，也就在最後的決定階段，財政部或主計處常會以國家財政負擔能力有限的觀點，傾向調幅較小或甚至要求重擬方案。近年來財主部門的典型意見約如：公教人員調薪愈多，在歲入規模不變的情況下，歲出支出規模不擴大或者零成長下，人事費用支出比例愈高，則其它政事經費便將減少，不利於建設經費，特別是地方政府目前人事費用支出比例平均已超過五成（中國時報，83.1.23，4版）。

事實上，很多國家也確實常以政府財政能力不足的因素，減低公務人員的調幅。譬如，美國自1981年以來，雖然待遇專案小組每年均建議總統大幅度調薪，以縮短公私部門的俸給差距，但是實際上聯邦政府公務員的調薪幅度均低於百分之五，其中有兩個年份甚至未調薪，總統與國會的理由均是「在考量影響全民福祉的國家緊急狀況或經濟情形下，政府僅能負擔小幅度的調薪」（National Commission on the Public Service, 1989:206; 另見Hyde, 1993）。

可是在我國財政能力限制此一因素若真的可以是合理的，甚至是主導性的俸給調整原則，那麼有兩個條件必須先確立：是否政府的人事費用支出比例真的已太高？是否控制人事費用的增加是最能解決當前的財政危機問題？

根據中央政府近年來總預算案所陳列的數據，每年度人事經費支出佔總支出百分之三十以上，這是財政部與行政院引用的數據。若這個數據為真，調薪自然空間不大，因為人事費用支出確實已佔相當之比例，雖然比起其他工業化國家仍不算高。但是，根據施能傑（民81）的細部分析發現，總預算案中所計算的人事費用係包括許多與軍職相關的人事費用支出，如義務役軍人的薪餉，若將這些部分扣除後，實際上真正文職人員的人事費用支出僅佔總支出的百分之十二左右，佔經常門支出的百分之十五。顯然，中央政府真正的人事費用支出是被過份地高估，其真實的比例並不高。因此，目前的財政問題不是人事費用支出所造成的，事實上，造成的原因更可能是無效率的資本建設支出，或是不當的計畫支出，減少百分之一的

資本支出的浪費與弊端，可能勝過於減少幾個百分點調薪的效益。

至於，地方政府人事費用支出偏高是事實，也無「灌水」之疑，可是其人事費用支出的主體是支付國中小學教師的薪資，而未必是縣府內其他公務人力過多或俸給過高所致，若中央政府負擔縣市教育人事經費（其他國家有之），則情形又將不同。

各級政府的整體人事費用支出當然會因調薪而增加，但是不能不當地將財政問題歸咎於人事費用，而不思解決真正的問題所在，僅一味地遵循著民間部門的解決方式一裁員減薪。其實，民間企業在許多地方的支出常是較少浪費與有效率的，而且其人事費用支出比例一向不低，所以會以控制人事費用支出之方式減低其財務問題，但是政府部門卻非如此，相對於政府的其他項目的支出，人事費用支出還可能是浪費度較小的支出項目。

綜上所論，本文認為公務人員俸給政策的決定應該有其主體性，亦即不應動輒被歸成是政府財政問題的源頭，而使公務人員俸給政策的公平性難以落實，否則從人力資源管理理論觀點而言，這將不利於營造一個健康的勞資關係與工作生活品質。當然，這樣的論點不應被解釋成說，本文主張俸給應該繼續不斷的往上調整，真正的意義乃是：政府財力的支出分配優先順序是可以調整的，重點是將人力資本投資放在優先，或是置硬體建設投資於優先？

最後必須提出的一點，卻也是很嚴肅的一點是，俸給調整不能僅作單向思考，應該將之置於人事管理的大架構內。因此，當我們一方面認為公務人員俸給偏低所以要調薪，期能使公務員享有尊嚴的工作生活品質與社會生活品質時，我們也必須更努力地控制人力合理的成長，甚至進行人力結構的重整，並且強調公務人員的生產力，使得政府管理者與員工間的利益能相融合。否則，當政府給外界有冗員充斥的印象時，即使想要有個「合理」的公務人員俸給調整政策，都將變成是一個缺乏政治力支持的議案。

## 參 考 資 料

### 一、中文部分

- 考選部編。(民82年)。中華民國考選統計。台北：考選部。
- 行政院人事行政局第四處。(民79)。「我國公務人員待遇調整政策之研究」，研究發展得獎作品選輯(19)。台北：行政院人事行政局。
- 行政院主計處編印。我國行政機關與民間企業之薪資差異比較。民81年12月。
- 李忠正。(民79年)。「改進公務人員待遇結構提高待遇標準」，人事月刊，第10卷第4期，頁18-26。
- 吳定。(民74年)。合理訂定公務人員待遇標準之研究。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 吳定。(民82年)。公務人員俸給制度之研究。台北：考試院銓敘部委託研究報告，未出版。
- 林文燦譯。(民81年)。「美國績效待遇制度之研究」，人事月刊，第14卷第3期，頁69-78。
- 施能傑。(民81年)。「中央政府文職人員及其人事費用」，八二年度總預算研討會，台北：國家政策研究中心。
- 施能傑。(民82年)。「公務人力資源的激勵與發展：政策、問題與對策」，重建文官體制論文研討會，台北：國家政策研究中心。
- 許濱松。(民76年)。「當前我國公務人員俸給政策之探討」，人事月刊，第4卷第5期，頁17-25。
- 許濱松。(民78年)。「論當前「公務人員待遇偏低」的成因及其解決」，人事月刊，第9卷第4期，頁10-22。
- 許濱松。(民79年)。「當前行政機關人才延攬狀況—從俸給方面探討」，重建行政體制。台北：國家政策研究中心。
- 郭崑謨、池進通。(民80年)。「制定薪餉制度的基本考慮因素—激勵效果與分配基礎」，人事月刊，第12卷第6期，頁44-50。
- 郭榮哲。(民81年)。策略性的薪資設計在管理上的應用。政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 陳明忠。(民82年)。「從各國公務員待遇調整制度探討我國改進之道」，人事月刊，第17卷1期，頁56-62。
- 游玉梅。(民79年)。「美國政府實施功績俸給制度的述評」，行政管理論文選輯(5)。台北：銓敘部。
- 臺灣省政府人事處編。(民81年)。中華民國臺灣省人事統計提要。
- 臺灣省政府人事處。(民81年)。「如何改進公務人員待遇之研究」，研究發展得獎作品選輯(21)。台北：行政院人事行政局。
- 銓敘部編。(民82年)。銓敘統計。台北：銓敘部。
- 歐育誠。(民80年)。「訂定待遇標準之基礎」，人事月刊，第12卷第6期，頁51-58。
- 聶振光。(1991)。香港公務員制度。香港：中華書局。

### 二、外文部分

- Adams, J. S. 1965. "Inequity in Social Exchange," in L. Berkowitz (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, vol. 2. New York: Academic.

- Alexander, S., and Ruderman, M. 1987. "The Role of Procedural and Distributive Justice in Organizational Behavior." *Social Justice Research*, 1, 177-198.
- Ball, G. A., L. K. T., and Sims, H. P, Jr. 1993. "Justice and Organizational Punishment: Attitudinal Outcomes of Disciplinary Events." *Social Justice Research*, 6, 39-67.
- Burgess, L. R. 1989. *Compensation Administration*. 2nd ed.. Columbus, Ohio: Merrill.
- Cascio, W. F. 1992. *Managing Human Resources*. 3rd ed. New York: McGraw-Hill.
- Deutsch, M. 1985. *Distributive Justice: A Social-Psychological Perspective*. New York: Vvail-Ball.
- Henderson, R. 1989. *Compensation Management: Rewarding Performance*. 5th ed.. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Heneman, R. L. 1990. "Merit Pay Research." in G. R. Ferris and K. M. Rowland (eds.), *Research in Personnel and Human Resources Management*. vol. 8. Greenwich, CT: JAI.
- Herzberg, F., Mausner, B., and Snyderman, B. B. 1959. *The Motivation to Work*. New York: John Wiley & Sons.
- Hills, F. S. 1980. "The Relevant Other in Pay Comparisons." *Industrial Relations*, 19, 345-351.
- Hills, F. S. 1987. *Compensation Decision Making*. Chicago: Dryden Press.
- Huseman, R. C. Hatfield, J. D., and Miles, E. W. 1987. "A New Perspective on Equity Theory: The Equity Sensitivity Construct." *Academy of Management Review*, 12, 222-234.
- Hyde, A. C. 1993. "Deficits, Pay Reform, and Staffing Dynamics: Implication for Federal Workforce Policy." Paper presented to the Annual Conference of the ASPA, July.
- Ingraham, P. W. 1993. "Pay for Performance in the States." *American Review of Public Administration*, 23, 189-200.
- Kellough, J. E., and Lu, H. 1993. "The Paradox of Merit Pay in the Public Sector." *Review of Public Personnel Administration*, 8(2), 45-64.
- Lawler, E. E. 1978. "The Consequences of Pay Dissatisfaction," in C. E. Schnerier and R. W. Beatty (eds.), *Personnel Administration Today: Readings and Commentary*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Lawler, E. E., III. 1968. "Equity Theory as a Predictor of Productivity and Work Quality." *Psychological Bulletin*, 70, 596-610.
- Lawler, E. E., III. and O'Gara, P. W. 1967. "Effects of Inequity Produced by Underpayment on Work Output, Work Quality, and Attitudes Toward the Work." *Journal of Applied Psychology*, 51, 403-410.
- Lawler, E. E., III. 1981. *Pay and Organizational Development*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

- Lawler, E. E., III. 1990. *Strategic Pay*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Leventhal, G. S. 1980. "What Should Be Done With Equity Theory?" in K. J. Gergen, M. S. Greenberg & R. H. Willis (eds.), *Social Exchange: Advances in Theory and Research*. New York: Plenum Press.
- Miceli, M. P., and Lane, M. C. 1991. "Antecedents of Pay Satisfaction: A Review and Extension." in G. R. Ferris and K. M. Rowland (eds.), *Research in Personnel and Human Resources Management*. vol. 9. Greenwich, CT: JAI.
- Milkovich, G. T., and J. M. Newman. 1993. *Compensation*. 4th ed.. Homewood, III.: Irwin.
- National Commission on the Public Service. 1989. *Rebuilding the Public Service*. Washington, D.C.: National Commission on the Public Service.
- Organ, D. W., and Moorman, R. H. 1993. "Fairness and Organizational Citizenship Behavior: What Are the Connections?" *Social Justice Research*, 6, 5-18.
- 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.
- Perry, J. L. 1988. "Making Policy By Trial and Error: Merit Pay in the Federal Service." *Policy Studies Journal*, 17, 389-405.
- Peters, T. J., and Waterman, R. H., Jr.. 1982. *In Search of Excellence*. New York: Warner Books.
- Pops, G. M., and Pavlak, T. J. 1991. *The Case for Justice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Porter, L. W., and Lawler, E. E., III. 1968. *Managerial Attitudes and Performance*. Homewood, III.: Irwin.
- Schuster, J. R., and Zingheim, P. K. 1992. *The New Pay: Linking Employee And Organizational Performance*. New York: Lexington Books.
- Schuler, R. S., and Huber, V. L. 1990. *Personnel and Human Resource Management*. 4th ed. St. Paul, MN: West.
- Shih, J. N. 1991. "Merit Pay in the Public Sector: America's Experience." *Chinese Journal of Public Administration*, 49, 97-111.
- Vroom, V. H. 1964. *Work and Motivation*. New York: John Wiley & Sons.
- Wallace, M. J., Jr., and Fay, C. H. 1988. *Compensation Theory and Practice*. 2nd ed.. Boston: PWS-KENT.