政治科學論叢／第十八期／民國 92 年 6 月／頁 71　100

英國公部門薪俸制度改革的經驗與檢討

彭錦鵬*

摘　要

英國自一九八〇年代以來，公部門薪俸制度在整體文官制度改革的潮流中，朝定俸權限分權化、定俸機制彈性化、多元化的方向逐步變革。英國在運用財政部控管各個部會政署營運成本之方法下，容許各個部會政署採行不同的薪俸制度。整體而言，英國公部門薪俸制度的改革，是逐步由傳統以年資為中心的薪資制度，轉變到目前以個人化和績效為取向的彈性制度，而向私部門作法看齊。英國薪俸制度改革的具體成果包括：針對一般文官廢除職等和俸級而改採薪俸寬帶制、部會政署採用分權式集體協議制、高級文官團採用全新績效薪俸制。

關鍵詞：英國、文官制度、高級文官、薪俸、政署、行政改革

壹、前　言

英國中央政府的文官體系自一九八〇年代以來持續不斷推動重大改革，成為各先進民主國家中最顯著的範例。其中如「政署模式」（agency model）的創設與運作發展，更是英國文官體系一百五十年來革命性的改變。而近年來文官薪給改革、職等彈性鬆綁的制度變革，配上政署模式的運用，共同形成中央政府人事制度最徹

*中央研究院歐美研究所副研究員、國立台灣大學政治學系副教授。
收稿日期：九十二年四月十八日；通過日期：九十二年六月五日

臺灣大學學術期刊資料庫

底、前進的理念和制度更張（彭錦鵬，民 89）。英國公部門薪俸制度在整體文官制度改革的系絡下，朝定俸權限分權化、定俸機制彈性化的方向逐步變革。薪俸制度改革的具體成果包括一九九六年四月起，高級文官團（Senior Civil Service, SCS）適用全新的薪俸制度；中央高級文官之下的文官薪俸水準、薪俸結構則授權由各部會、政署自行訂定，揚棄傳統由中央統一訂定的薪俸制度。

各國政府支出中，人事費用之多寡，對於稅賦之課徵、政府公債及私部門薪資皆有顯著之影響。一九八〇年代以來，歐美先進國家面臨財政緊縮困境，對於如何維持公部門人事費用於既定水準之努力不遺餘力。在一九九〇年代之後，由於資訊科技帶來公私部門生產競爭力大幅提升，但公部門人事費用則居高不下，更加引起政府及納稅人的重視。因此，公部門究竟運用何種薪俸決定機制以控管公部門人事費用之成長，就成了政府必須嚴肅考慮的課題。

公部門薪俸決定機制可大別為政府依公式定俸、政府片面定俸、依勞資集體協議定俸及獨立薪俸評鑑等四種方式（OECD, 1993: 20）。究竟此四種機制各有何優劣點，有何歷史、政治文化背景，而何種最適宜我國加以採用，在國內尚乏系統性研究。同時，我國公務人員薪俸間之不平衡待遇隨處可見，成為公務人員對薪俸制度之最大不滿，均顯示定俸機制顯然有待改進（施能傑，1994）。

其次，就歐美國家自一九八〇年代以來人事行政的改革中重要一環，即為薪俸改革。薪俸改革包括績效薪俸制、彈性薪俸制、人力精簡、退休金制度變革等等新的措施，其中績效薪俸制師法私部門的常態，雖在理念上頗具吸引力，但其在澳洲、丹麥、愛爾蘭、英國、美國等實施的情形，則貶多於褒（OECD, 1997）。究竟此種制度是根本不值得採行，或應因應政府之不同功能與組織[1]，而採取彈性適用之策略，值得探討。英國之薪俸制度改革在過去二十年中不斷推動，成果斐然，並大量吸納文官之意見，其經驗可供我國參考之處甚多，本文因之將就英國定俸機制、薪俸結構改革，深入研析，呈現其薪俸制度之理念架構，以為我國薪俸改革時之參考。

貳、薪資制度改革的背景和方向

從一九八〇年代早期開始，經濟合作發展組織國家在公部門薪資部份就面臨到三種主要的壓力：（Maguire, 1993: 9）

1. 勞動力市場的壓力，公部門高階薪水低於私部門的現象越來越嚴重，造成許多國家在公部門徵募人才和留住人才方面的問題。
2. 改進管理效率的壓力，政府必須要用成本效益最大的方式提供顧客服務品

[1] 以英國而言，除核心部會外，已有將近八成文官隸屬於政署（Agency）機關，更有其他國營事業、非部會公共機構等（Non-Departmental Public Body, NDPB）不同類型之機關存在。

臺灣大學學術期刊資料庫

質，如此一來就必須要靠更有效薪資制度做為管理工具。

3. 個體經濟方面的考慮，產生了在公部門和私部門應該改進薪資彈性的壓力。尤其在公部門方面，必須要壓低薪資成本，以便降低公共支出和政府赤字。

經濟合作發展組織國家中，包括澳大利亞、丹麥、荷蘭、紐西蘭、瑞典、英國、和美國，都試圖用薪資作為改變公共服務運作的方法。這些改變背後的動力，有些是意識形態的，但更常是因為公部門人事成本的限制、不同種類的財政管理方面的改革。到了一九九〇年代，要以更小的代價取得更多的服務之壓力變得更為明顯。當政府要減少公部門的負債時，減少公部門的人事成本，便成為一九九〇年代減少公部門開支和控制公部門開支的主要方法。（Aringa and Murlis, 1993: 220）

另外一個很重要的原因是，國際間競爭的因素，也就是互相競爭的各國政府企圖改善各種管制規定的品質和彈性，以獲取國際間經濟上的優勢。競爭的基礎就是，不論公部門或私部門都要對於管制環境的品質和制度，以及管制體系的能力加以改善，以便用最低的單位成本，生產出高品質的產品和服務。（Aringa and Murlis, 1993: 221）。因此在經濟合作發展組織國家，薪資制度結構的彈性就大幅增加。強化薪資制度結構彈性，有助於促成勞動力的更有效配置。薪水應該能夠反映勞動力的過剩或是缺乏，同樣它也可以反映工作人員各有不同的產出貢獻。

為了達到這個目的，許多國家甚至在向下分權的原則下，設立許多獨立機關，以便使獨立機關能夠在徵募人員、決定生涯歷練、和協商不同的薪資制度方面有不同的安排。這種現象首先發生在紐西蘭、瑞典、和英國，並快速散播到其他國家，例如澳大利亞、丹麥、芬蘭、和挪威。（Aringa and Murlis, 1993: 223）

另一方面，在藉由績效評估和服務品質改善，並推行績效薪俸制度時，往往是從文官體系的高階層開始推動起，例如加拿大、英國、和美國。

英國在一九八〇年到一九八五年之間，人事成本主要是透過減少用人的方式來加以控制。但是在這一期間，雖然嚴格控制用人的數量和人事成本，實際的用人費用還是逐年增加。一九八五年才開始引進營運成本的控制辦法。一九八六年到八七年之間就對每一個部會設定營運成本的上限。（OECD, 1995: 50）所有部會都必須要訂定三年的計畫，計畫中明確反映如何透過效率的提升，而抵銷掉薪水和物價上漲的效果。各個部會佔其營運成本一半以上的用人成本部分，必須取得財政部的同意。各部會每年必須將其營運成本結算帳目公布，並且詳列所有的變動細目以及和上限不符合之處。超過營運成本上限的部分，必須在第二年的預算裏扣除。除了營運成本的審查和控制之外，獲得授權訂定薪資之各單位，也必須就其薪資協商策略和薪資制度的改變，取得財政部的同意。這種運用財政部控管各個部會機關包括人力成本在內的營運成本之方法，及採行權力下放，容許各個部會機關採行各種薪資制度的改革方案，基本上就成為英國公部門薪資制度的改革大方向。

從經濟合作發展組織國家薪俸制度的改革方向來看，其核心的理念就是將傳統官僚組織所採用以年資為基礎的職等和固定的俸級結構，改變成為納入績效因素的

臺灣博碩士學術期刊資料庫

俸給寬帶（broad pay band），然後再進一步採用更為個人化的績效薪俸制。（Murlis, 1993: 198-199）英國公部門薪俸制度的改革，大致上就是採用這種逐漸朝向個人化和以績效為取向的彈性文官薪俸制度，這也是本論文所分析檢討的重點。

參、定俸機制的類別與改革

在公部門訂定薪俸制度的機制方面，依照公務員參與程度的高低和與市場薪資水準接近的程度，由低而高，大致上可以分成為以下四種類別，政府片面決定、政府依照公式而決定、集體協議、和獨立薪俸評鑑。（Marsden, 1993: 20）越是傳統的官僚體系國家，就越採用政府單方面決定的方式訂定俸表、薪俸制度，例如德國（一般文官）、土耳其。不過就經濟合作發展組織國家來講，大部分的國家都是採用集體協議的方式來訂定公務員的薪俸，例如澳大利亞、瑞典、愛爾蘭、荷蘭、紐西蘭。法國、加拿大、義大利則在這兩種制度之間。政府依照公式而決定薪資水準的國家為數較少，例如美國的聯邦文官和英國的警察（下文之指數連結制）就是採用這種方式。至於採用獨立薪俸評鑑方式來決定薪資水準的國家為數也不多，只有日本、和英國的教師、高階文官和政務官。同時各國公部門之定俸機制大致上也都只採用一兩種方式，不像英國同時採用三種方式來定俸。英國採用三種方式以訂定公部門薪俸水準，不但在先進國家中屬於特例，其實也反映了英國勇於採行改革措施，並且務實地朝向針對不同類型文官而分訂定俸機制的決心。由於英國從一九九四年開始採行部會分權式的集體協議制度，使集體協議制又細分為集權式集體協議制和分權式集體協議制兩種，因此目前英國公務人力之薪俸訂定機制可再細分為四大類（Bender and Elliott, 1999: 288-295）：

1. 獨立薪俸評鑑制（review bodies）：適用本制的公務人力，其薪俸訂定係由各相關之獨立薪俸評鑑委員會（review bodies）負責審議。除本文特別敘述之高級文官、高階政務及某些公職人員外，適用此制者尚有軍職人員、一般教師、護理人員等醫事人員、醫生、牙醫。如高級文官之薪俸即由獨立的「高階薪俸評鑑委員會」（Review Body on Senior Salaries, SSRB）負責定俸相關事宜。原則上，適用獨立薪俸評鑑制之各類公務人力，均設有各該獨立薪俸評鑑委員會。就機制運作的參與而言，在政府所雇用之公務人力方面，係由各該公務人力所組成之工會（trade union）或專業協會（professional association）代表公務人力，向各該獨立薪俸評鑑委員會提出薪俸相關建議。而在政府機關代表方面，則由財政部（HM Treasury）、各該用人部會機關及其他有關用人單位，向各該獨立薪俸評鑑委員會提出薪俸相關證據資料和建議。各該獨立薪俸評鑑委員會再針對勞僱雙方所提之資料和意見進行各式調查、審議工作，最後並作出具體之薪俸與勞動條件等建議。獨立薪俸評鑑委員會向政府提出正式之薪俸及勞動條件建議後，政府雖然沒有義務完全依照

臺灣土地學術期刊資料庫

獨立薪俸評鑑委員會所作之建議而為薪俸給付，惟政府原則上仍會實行各項薪俸建議。除非政府具有正當、明確與必要之理由，才會拒絕執行獨立薪俸評鑑委員會所作之薪俸建議。

2. 分權式集體協議制（decentralized collective bargaining）：本制之適用人員包括所有中央政府之一般文官，共達 519,000 人。此係自一九九四年四月起先由 23 個政署（含括約 30 萬公務人員）開始自行定俸，至一九九六年四月一日開始全面實行之。定俸分權化機制即廢止傳統中央集權式統一定俸、集體協議等機制後，改由各實際用人之部會、政署機關自行訂定薪俸水準、薪俸結構、俸表等薪俸相關制度。現行涵蓋全體中央政府一般文官的分權式集體協議制，是分別由各個部會或政署之官方代表，與各該公務員工會，在各自的部會或政署內進行「就地集體協議」。

3. 集權式集體協議制（centralized collective bargaining）：適用本制之公務人力大部分係服務於地方政府之人員，其次為國家健康署（National Health Service, NHS）、大學、及監獄署（Prison Service，係政署制）之服務人員。地方政府公務人力薪俸之訂定，係受「全國架構協議」（framework national agreements）所統一羈束，但薪俸水準仍存有若干地域彈性。而地方政府人員薪俸調整之集體協議，係由代表僱方（各地方政府）的「地方政府管理委員會」（Local Government Management Board）與代表勞方的地方政府公務人員工會，進行集中、統一式的集體協議。協議之結果則一體適用於所有地方政府，且地方政府無修改的權限，必須準確實行集體協議之決定。一九八〇年代雖有若干地方政府，如英格蘭東南部地區之地方政府，試圖脫離集中式的國家架構協議，但在一九九〇年代中期，部分的地方政府卻又回歸集權式集體協議制。適用集權式集體協議制的公務人力尚包括服務於國家健康署之人員。近年來國家健康署定俸機制亦有分權化、彈性化之改革，但主要仍不脫集權式之集體協議制度。

4. 指數連結制（index linking）：適用本制的公務人力係警察和消防人員。警察人員薪俸之訂定，在年度全面調薪部分，是依據私部門非體力勞動者薪資協議完成後的平均數而為調幅之決定；消防人員年度全面調薪則是依據最新薪資調查報告（New Earnings Survey, NES）中有關體力勞動者薪資分配結果的前四分之一指數而為調幅之決定。由於警察人員不得罷工，從而在定俸機制中並不能享有完整、自由之集體協議權。針對此制運作上之問題，一九九三年曾有一改革報告建議廢除警察人員定俸之指數連結制，惟此改革案遭警察人員反對，且內政部長亦主張維持原制。

英國現行一般文官定俸機制採行分權式集體協議是公部門薪俸制度朝向與市場薪資水準接近的重要改革，而其演變歷程則與政署制之發展密切相關。截至一九九四年四月一日，二十三個政署，含括超過 30 萬名文官（約佔文官總數之一半），

臺灣大學學術期刊資料庫

被賦予就所屬文官薪俸、工作條件等之人事管理權責，並各自執行其薪俸集體協議。一九九五年再增加 13 個政署享有定俸權限，並自行實施集體協議（OECD, 1996: 21）。在上述政署自訂文官薪俸、俸表、執行集體協議之經驗及成效後，英國於一九九六年四月一日起，將薪俸分權化政策全面適用中央政府之部會、政署。

綜上所述，英國中央政府一般文官薪俸分權化政策及另訂高級文官定俸新制，係經二十餘年之演變，尤其與一九八〇年代後期「續階計畫」成立「政署」之重大變革息息相關。期間人事體制之重大法令政策，亦經多次增修。英國文官的薪俸制度改革，最重要的動力來源來自於英國首相柴契爾夫人。英國首相柴契爾夫人在一九八一年裁撤「文官部」（Civil Service Department），一九八四年開始實施「功績俸」（merit pay），雖然在一九八七年就廢止功績俸，但是從一九八八年開始又重新逐步研擬「績效薪俸制度」（performance related pay）。一九九二年制定「文官管理功能法」（Civil Service Management Function Act），強化各機關首長人事權責、實施人事分權化、績效薪俸等，同年，13 個政署開始實施團體績效薪俸制度。一九九四年發表「文官制度永續與改革」政策白皮書（Civil Service: Continuity and Change），強化薪俸授權各部會及政署自行管理。一九九六年制訂「文官服務法」（Civil Service Code），並依「一九九五年樞密院令」新訂「文官管理法規」（Civil Service Management Code）；文官管理法規明訂薪俸分權化、彈性化政策；全面授權各部會政署自訂俸表；實施新「高級文官」制（包含新俸表）。二〇〇二年實施「高級文官」薪俸新制。表一簡要表述英國二十餘年來薪俸制度分權化之主要演變歷程。

綜上所述，各部會及政署在定俸權限分權、授權的薪俸政策下，不得任意改變其薪俸水準、俸表結構，而仍受內閣事務局及財政部之監督。然而，在定俸權限分權、授權的大環境下，各部會及政署卻能享有相當程度之自主、彈性，以便自行量身訂作適合其組織需求的薪俸制度。此乃過去集中由中央透過集體協議制度統一訂定一致之俸表、俸額的薪俸制度所未具之功效。總體而言，各部會及政署自行訂定適用於各自機關之薪俸制度，其間雖存有差異分歧，但又可歸結各部會及政署不同薪俸制度之共通特性如下（IDS, 1997: 22-25）：

1. 就不含高級文官在內之本部會或政署所有一般文官之新俸表結構，進行集體協議。並統一調整所屬一般文官薪俸之集體協議日期。
2. 部會及政署一般文官新的俸表結構中，採用「薪俸寬帶」之設計，以取代舊式俸表過於細密之薪俸等級規定。每一薪俸寬帶訂有俸額上下限，而不設固定之俸級或俸點，以增進薪俸彈性。並善用工作職位評估技術，將各工作職位置入適當對應之薪俸寬帶中。
3. 以新的單一績效薪俸制度取代舊式績效獎金制度。新的單一績效薪俸之額度，則視該部會或政署整體預算撙節之盈虧多寡而定。
4. 將某些津貼或加給併入本俸計算，並廢除其他不必要之津貼或加給。

臺灣大學學術期刊資料庫

表一：薪俸制度與政策演變表

時 間	組 織 變 革	政 策 變 革
1981	內閣事務部成立「管理及人事局」（Management and Personnel Office, MPO）	裁撤「文官部」（Civil Service Department）
1984		實施「功績俸」（Merit Pay）
1987	「管理及人事局」（MPO）改組為「文官大臣事務局」（Office of the Minister of Civil Service, OMCS）	廢止「功績俸」（Merit Pay）；就辦事及秘書級人員、科員級人員、五至七級人員、稅捐稽徵人員、工程師及科學人員等，分開實施集體協議
1988	提出「續階計畫」（Next Step）年度報告；成立 3 個「政署」（agencies）：車輛監理署（Vehicle Inspectorate）、公司資訊署（Companies House）和皇家書局（HMSO），共計下轄 5,510 人	逐步研擬實施「績效薪俸」（Performance Related Pay）
1989	再成立 4 個政署，共計下轄 775 人	財政部提出 21 項人事管理、薪俸、津貼等彈性管理，授權部會及政署運用
1991	已成立 57 個政署，含括 40% 的文官	財政部提出 40 項人事管理、薪俸、津貼等彈性管理，授權部會及政署運用
1992	已成立 76 個政署，含括 50% 的文官；「文官大臣事務局」改組為「公職與科學局」（Office of Public Service and Science, OPSS）	制訂「文官管理功能法」（Civil Service Management Function Act），強化各機關首長人事權責、實施人事分權化、績效薪俸等；13 個政署實施團體績效薪俸制度
1994		發表「文官制度永續與改革」政策白皮書（Civil Service: Continuity and Change），強化薪俸授權各部會及政署自行管理；23 個政署享有定俸權限，並自行實施集體協議
1995	「公職與科學局」改組為「公職局」（Office of Public Service, OPS），原財政部人事管理職權轉移至內閣事務局，但財政部仍設有「公職司」（Public Service Directorate），掌理文官薪俸規劃事項	頒佈「一九九五年樞密院令」（Civil Service Order in the Council, 1995），規定原由財政部職掌之人事權歸由各部首長管理，部會政署得制訂人事管理規則，包含考選、薪俸、工作職位分類等；前述 23 個政署中有 15 個政署開始實施自訂之新俸表，涵蓋 168,000 人；另外增加 13 個政署享有定俸權限，並自行實施集體協議
1996	已成立 127 個政署，含括 72% 的文官	制訂「文官服務法」（Civil Service Code）；依「一九九五年樞密院令」新訂「文官管理法規」（Civil Service Management Code）；文官管理法規明訂薪俸分權化、彈性化政策；全面授權各部會政署自訂俸表；實施新「高級文官」制（包含新俸表）
1998	公職局裁撤，業務併入內閣事務局	
1999	共成立 107 個政署，含括 77% 的文官	內閣事務局提出「薪俸分權評估報告」（Review of Pay and Grading Delegation）
2000	共成立 105 個政署，含括 78% 的文官	
2002		實施「高級文官」薪俸新制

資料來源：綜合整理自 C. Pollitt and G. Bouckaert, 2000, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, London: Oxford, pp. 275-277；Cabinet Office, 2001, *Civil Service Statistics 2000*, pp. 5；OECD, 1996, *Pay Reform in the Public Service*, pp. 20-23, Paris: OECD；彭錦鵬，民 89，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，第三十卷第三期，頁 97-98；許南雄，民八十八，《各國人事制度》，頁 108 以下；以及 Cabinet Office website: www.cabinet-office.gov.uk

國家圖書館學術期刊資料庫

肆、高階文官薪俸架構之改革

英國高級文官（High Civil Service, 1984-1996; Senior Civil Service, 1996-）是常任文官體系中之精英，居於政務官之下，乃文官體之中流砥柱。英國於十九世紀中期，建立現代文官體制起，即於著名之「諾斯考特．崔維元」吏治改革報告（Northcote-Trevelyan Report 1853）提出將行政職位劃分為高、低二層級，其重視高級文官由來已久（許南雄，民 88：412）。自一九九六年四月起，高等文官制改為「高級文官團」，其定義為：「被首相歸類為高級文官之成員」，含括上述常次（一等）以下至副司處長（五等）計約三千餘名（統計至二〇〇二年三月三十一日為 3,170 名），為現行「高級文官」。而此高級文官新制與一般文官薪俸分權新制之實施密切相關。

高級文官依「高階職位工作評估法」（Job Evaluation of Senior Posts，以下簡稱 JESP），將高級文官之工作，依所管理之人數、職責程度、裁量權限、影響力及專業能力等五大衡量指標，加以計算每一工作職位之分數，以作為任用、陞遷、薪俸等人事管理之依據。其分數列等自 7 分至 28 分，包含常次以下至副司處長，如常次即列為 23　28 分（SSRB, 2000: 30）。由於高級文官定俸權限並未授權各部會、政署，從而各部會、政署依據此一由中央統一訂定之高級文官薪俸列等，將所屬常次級以下之高級文官，與各部會、政署所自訂之一般文官俸表結合。

英國現行高級文官薪俸新制自一九九六年四月一日起實施，又可區分為適用「常務次長」者及之下之高級文官二種。常務次長以下之高級文官薪俸制度，從二〇〇二年四月一日起，又有所變革。以下先行討論常務次長之薪俸制度，其次再就常務次長以下高級文官二〇〇二年四月前後之薪俸制度予以論述。

一、常務次長級薪俸寬帶制度

常務次長級薪俸係由「常務次長薪俸委員會」（Permanent Secretaries Remuneration Committee, PSRC）訂定，該委員會之成員由國內文官長、財政部常次及「高階薪俸評鑑委員會」（Review Body on Senior Salaries, SSRB）主席、二名委員等五人組成，獨立負責常次級文官薪俸之審議工作（詳見「文官管理法規」第七章：7.1.11），並作成建議提交首相核定。

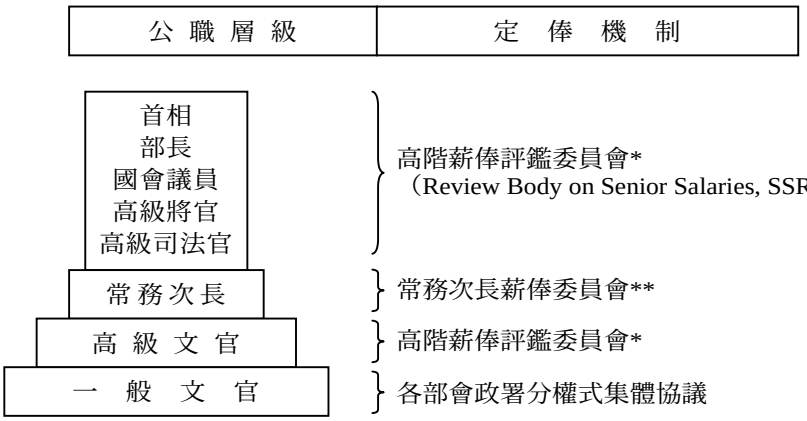
二〇〇二年四月一日起，新的常務次長級薪俸寬帶訂定原則，除參酌私部門高階主管的薪資水準外，並與常次級之下高級文官薪俸寬帶新制中之「第三薪俸寬帶」（pay band 3）相連結。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、常務次長之下高級文官薪俸寬帶制度

常務次長之下的高級文官薪俸，由獨立之「高階薪俸評鑑委員會」負責審議訂定（參考圖一）[2]。該委員會由民間企業之經營者、大學教授、律師等 10　11 人組成，就高級文官、高級將官、司法人員及國會議員之薪俸進行獨立審議，並向首相、首席大法官及國防大臣提出具體建議（SSRB, 2002: i）。英國中央政府高級文官以上職位之定俸機制因此分為兩種，第一種常務次長薪俸委員會只主管常務次長之薪俸，而第二種高階薪俸評鑑委員會則負責審定常務次長以下之高級文官及常務次長以上之首相、部會首長、議員、將官、高級司法官之薪俸。

自一九九六年四月一日起建立新的高級文官制度後，高級文官俸表結構即設計九段薪俸寬帶。每一薪俸寬帶之適用對象，依「高階職位工作評估法」之得分，為適當之分組，並於每一薪俸寬帶內訂定俸額上下限。但此一俸表制度實施六年後即被新制取代。自二〇〇二年四月起適用的新薪俸寬帶制度將原為九段之高級文官薪俸寬帶縮減為三個核心段（core bands），每段各含括 JESP 7－12、13－18 及 19－22，部會也可自行決定是否建立第四段薪俸寬帶（pay band 1A），其職位高低則含括 JESP 11－14（詳見圖二）。



* 高階薪俸委員會由民間企業之經營者、大學教授、律師等 10　11 人組成，就高級文官、高級將官、司法人員及國會議員之薪俸進行獨立審議。

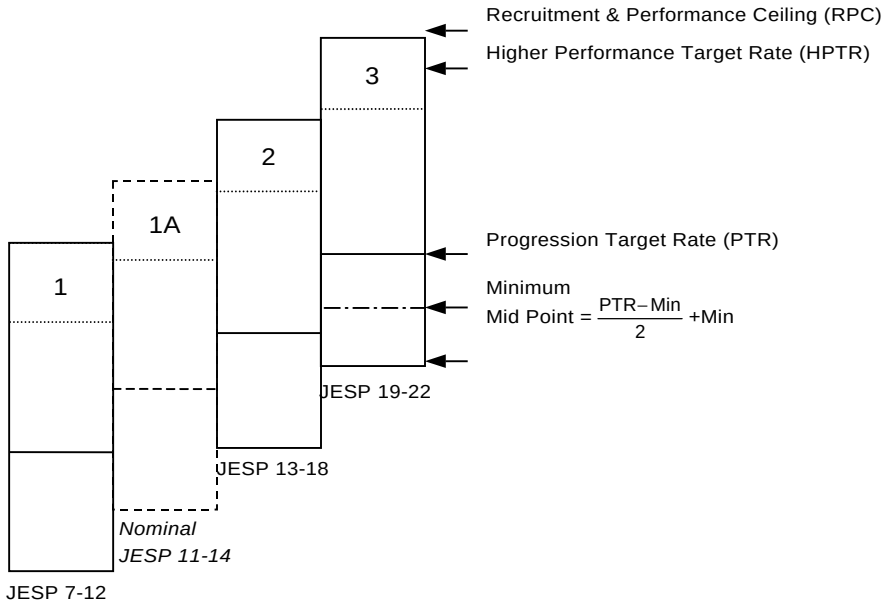
**常務次長薪俸委員會之成員由國內文官長、財政部常次及「高階薪俸評鑑委員會」（Review Body on Senior Salaries, SSRB）主席、二名委員等五人組成，獨立負責常次級文官薪俸之審議工作。

資料來源：作者自繪。

圖一：英國中央政府職位定俸機制對照圖

[2] 高階薪俸評鑑委員會的前身是一九七一年五月設立之 Review Body on Top Salaries (TSRB)，一九九三年七月改為現名 Review Body on Senior Salaries, SSRB。

臺灣大學學術期刊資料庫



資料來源：Cabinet Office, 2002b, *Guidelines and Procedures for Human Resources Departments,* London: Cabinet Office, pp. 2

圖二：英國常次級之下高級文官薪俸寬帶新制

高級文官薪俸新制之所以變革，係因自一九九六年起所實施之高級文官薪俸制度（以下簡稱舊制），經檢討其運作利弊後歸納下列需改革之原因（Cabinet Office, 2002a: 1）：

1. 舊制並未將薪俸與工作評估、績效表現緊密結合。
2. 績效獎金與本俸合併計算，導致以薪俸給付來獎勵績效優良人員的方式，變成是一種成本高昂，又不易落實的績效薪俸制度。例如，績效表現最佳者並未獲致適當之薪俸獎勵；相反地，績效表現不佳者卻又不公平地支領超出其應得之薪俸。
3. 舊制薪俸水準及薪俸寬帶俸額上下限，逐漸無法肆應外在勞動市場之變化，造成高級文官薪俸不具整體勞動市場薪資之競爭力。從而人才之徵募、留任出現困難。
4. 許多高級文官認為舊制包括九個薪俸寬帶，太過複雜、令人難解，而且出現同一部會內、不同部會間不一致之不衡平現象。

相較於舊制之缺點，新高級文官薪俸制度具有下列特色：

1. 新制更為強化薪俸與績效之關連。新制將薪俸分為基本俸（base pay）與年度績效獎金（bonuses）二類。基本俸之設計與年度績效表現結合，而不以服

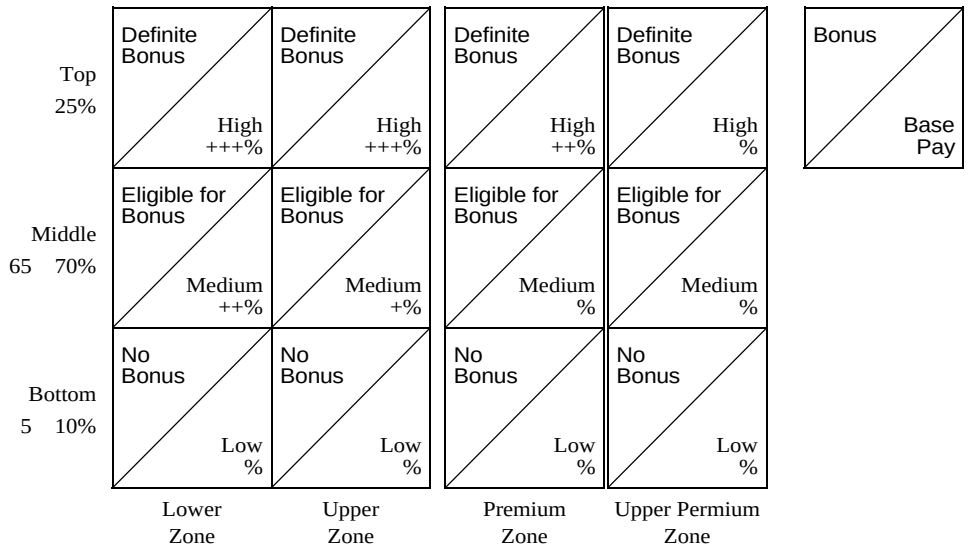
臺灣大學學術期刊資料庫

務年資之長短為基礎。基本俸以外之年度績效獎金，則是直接以年度績效表現為給付衡量標準。

2. 新薪俸寬帶之設計，具有市場導向，即薪俸水準能與私部門相競爭，並優於公部門其他文官之薪俸。從而在徵募高級文官之優秀人才時，容易從私部門幹才（如企業高階主管）及公部門其他文官中擇優任用，並有助於日後加以留任。

3. 新制增進公開性、一致性和公平性，並使績效管理具有明確之目標和方法。此外新制亦強調高級文官之競爭力、團隊合作精神、創新能力、專案和風險管理能力等高級文官應具之領導能力。

新高級文官薪俸制度不但採行寬帶結構，在各國公部門已為彈性制度之前導者，更在實施新高級文官薪俸制度僅五年之後，即進行更細密而且廣泛諮詢的細部設計。在細部設計上，每一薪俸寬帶中更設有五個節點以更精確反映薪俸與績效之關係。薪俸寬帶中，五節點之間又可區分出績效成果的四個區（zone），並分別規定各區之中績效的三個等第評價。也就是說，同一個薪俸寬帶中，又可依節點、俸區而區分為十六個績效表現方格，並對被評定位於此十六方格內之高級文官給予不等的「基本俸」和「績效獎金」（詳見圖三）。



資料來源：Cabinet Office. 2002b. *Guidelines and Procedures for Human Resources Departments*. London: Cabinet Office, p. 4.

圖三：英國常次級之下高級文官新薪俸寬帶內部矩陣

臺灣大學學術期刊資料庫

基本俸並非依服務年資長短，而是依績效表現優劣、專業知識技能之增長決定。即績效愈佳者，基本俸佔全數俸額比例較低，但績效獎金比重較高，以有效激勵其工作績效並能給予適當獎勵。此漸次提高獎金額度比例之作法，乃新高級文官薪俸寬帶制度特色之一。另外，績效獎金之計算，除依績效表現良窳而發放，猶需一併考量各部會、政署年度績效獎金預算（bonus pot）及各薪俸區基本俸增減之影響。依內閣事務局之規劃，新制實施三年內，關於年度績效獎金之分配，績效排名前 25% 者平均可得薪俸 10% 之獎金；績效表現排名在中間 65% 至 70% 者，則約有一半可得薪俸 5% 之獎金（Cabinet Office, 2002b: 18-20, 34-36）。實際上，二〇〇二年所發出的獎金最高為 4,282 英鎊，最低為 2,305 英磅，而平均獎金為 2,877 英鎊（Cm 5718, 2003）。

內閣事務局於二〇〇一年四月正式通過上述高級文官薪俸新制，而真正實施時間則自二〇〇二年四月一日。在薪俸舊制轉換為新制之際，依內閣事務局之規劃（Cabinet Office, 2002a: 2）：大約有超過總數 75% 的高級文官，將適用新制最低之第一薪俸寬帶（pay band 1）；約佔總數 15% 的高級文官，將適用新制之第二薪俸寬帶（pay band 2）；僅佔總數 3% 的高級文官，適用新制最高之第三薪俸寬帶（pay band 3）（參見表二）。英國實施高級文官薪俸新制的經驗顯示，高級文官所領薪俸基本上集中在薪俸分配帶的下層，未來他們可以逐步加薪的空間仍然很大，而使依「績效」領取「基本俸」和「獎金」的激勵作用可以持續保持（本文第六節再予詳論）。相對的，美國在實施「高級主管制」（Senior Executive Service）的第一年（一九七九），則在固定化、一致化的以職等為中心的依法定俸體制等相關因素下，造成所有高級文官領取同一最高數額薪俸（$47,500）的困境。美國高級主管制實施以來，薪俸制度一直因政治因素而未能合理化改革，並導致高級文官對薪俸制度長期不滿（Harper, 1992: 280; GAO, 1992: 18），明顯反映英美薪俸制度設計優劣之所在。

表二：英國常務次長之下高級文官薪俸表（2002/04/01 新制）

單位：英鎊

Pay band	Minimum	Progression target rate	Higher performance target rate	Maximum
1	51,250	71,238	79,950	107,625
1A	59,450	79,950	89,175	117,875
2	70,725	95,325	113,775	148,625
3	87,125	124,025	145,550	184,500

附註：年度績效獎金預算至少為薪俸 3% 或 2,000 英鎊。

資料來源：SSRB (Review Body on Senior Salaries). 2002. *Report on Senior Salaries 24th*. London: HMSO, pp. 11-12.

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、薪俸彈性合理化與薪俸寬帶

英國高級文官薪俸新制在獨立成為跨部會而一致的體系下，充分實現了以績效為導向，並與私部門薪資水準逐漸看齊的彈性制度，而就一般文官而言，英國則採取部會分權自主的彈性化改革。自一九九六年四月一日起，英國中央政府一般文官定俸權限，全面分由各部會及政署自訂，各機關俸表因之呈現彈性化、多樣化之面貌，也改變了一般文官薪俸統計之形式（Cabinet Office, 2001: 9）。目前英國一般文官薪俸制度、薪俸分配之全貌，須參考內閣事務局製作之兩份統計調查報告：①內閣事務局為檢視薪俸分權化政策實施之成果，於一九九九年針對各部會、政署（約佔全數部會及政署之八成，含括一半以上之文官）及全國文官聯盟（Council of Civil Service Union, CCSU）進行調查，並作成之「薪俸職等分權評估報告」（Review of Pay and Grading Delegation）。涉歷年出版之「文官統計」（Civil Seruice Statistics）。此二份報告顯示已呈現以機關為基礎之多元、自主薪俸結構。各部會薪俸體制之各不相同，可由其薪俸寬帶數目及績效等第數目來加以觀察。

一、各部會政署薪俸寬帶數目

至一九九八年底為止，主要部會及政署所自訂之一般文官薪俸寬帶數目統計，顯示約有四成之部會政署（計 33 個）訂定五至七段薪俸寬帶，另有二成之部會政署（計 18 個）訂定九段及十五段以上之薪俸寬帶，訂定十至十四段薪俸寬帶之部會政署（計 15 個）佔全數之二成，而訂定四段以下薪俸寬帶之部會政署（計 8 個）僅佔全數之一成。亦即定俸權限分權化政策實施後，各部會、政署自訂之薪俸寬帶數目甚夥，訂有五段以上薪俸寬帶之部會政署數佔全數之九成（計 70 個），且訂有五至八段（計 37 個）及九段以上（計 33 個）薪俸寬帶之部會政署數約各佔一半。由此可見定俸權限分權化後，透過薪俸寬帶之運用，已賦予各機關薪俸制度相當之彈性（Cabinet Office, 1999: 3-4）。

二、各部會政署俸表績效等第數目

績效等第（appraisal box markings），係指針對文官績效表現考核過後，依優劣程度分等，並給與適當之績效薪俸。至一九九八年底為止，主要部會及政署所自訂之一般文官績效等第數目統計（Cabinet Office, 1999: 4），顯示約有六成以上之部會政署（計 62 個）訂定五等績效等第，另有二成之部會政署（計 15 個）訂定四等績效等第，其餘訂定三等（計 9 個）、六等（計 10 個）及七等（計 7 個）績效等第之部會政署僅各佔全數之一成。

臺灣大學學術期刊資料庫

根據以上兩種數據之分析，英國定俸權限分權化政策全面實施後，各部會及政署在制訂各自之俸表結構時，均已充分考量將薪俸與績效緊密結合。

陸、各級薪俸之差異性與衡平性

定俸權限分權化政策之核心理念與目標，在於使個別部會及政署，得依其特定需求，量身訂做適用所屬文官之薪俸制度。因此導致服務於不同部會、政署之一般文官的薪俸存有若干差異，如果薪俸制度彈性化之後，各機關之文官薪資呈現機關間薪俸差異擴大之情況，則將對薪資衡平性產生不利影響，並將嚴重影響文官士氣。但從部會、政署一般文官平均薪資及標準差數加以檢視（參見表三），各部會、政署一般文官薪俸差異，並未有明顯擴大之趨勢。換言之，並未因定俸權限分權化而損及文官薪俸之衡平性（Cabinet Office, 1999: 5-7）。

表三：英國一般文官薪資平均數及標準差數表（1998/4/1）

單位：英鎊

相當於舊制職責層級	平均薪資	標準差	平均薪資較前一年成長（%）
G6 level	44,902.58	5,161.23	3.8
G7 level	36,118.02	4,705.95	2.3
SEO level	28,248.26	3,834.18	3.5
HEO level	22,838.11	3,109.91	3.0
EO level	17,920.32	2,911.39	2.3
AO level	13,928.71	3,386.82	3.0
AA level	10,391.70	2,000.70	3.0

資料來源：Cabinet Office. 1999. *Review of Pay and Grading Delegation.* London: The Stationery Office, p. 7.

從以上高級文官之下的薪俸實際分佈情形加以觀察，英國文官之薪俸已不再採用職等與俸級結合的制度，又因英國取消職等之規定，目前有關職務等別，也就是「高級文官」除外之各職務等別，例如六、七級專員、高級科員、科員、辦事員、助理員等名詞在實務上亦僅有參照之作用，而不再具有法定意義。事實上，目前英國「文官統計」在分析文官人數時，已採用年薪數額為多少英鎊到多少英鎊之階層有多少人，作為文官人數之計算基礎。

根據英國官方 Civil Service Statistics 2001（p. 48）的統計加以分析，各級文官的薪俸總額在其薪俸帶中，絕大部份均係集中在其薪俸帶中的中下位置。例如科員級

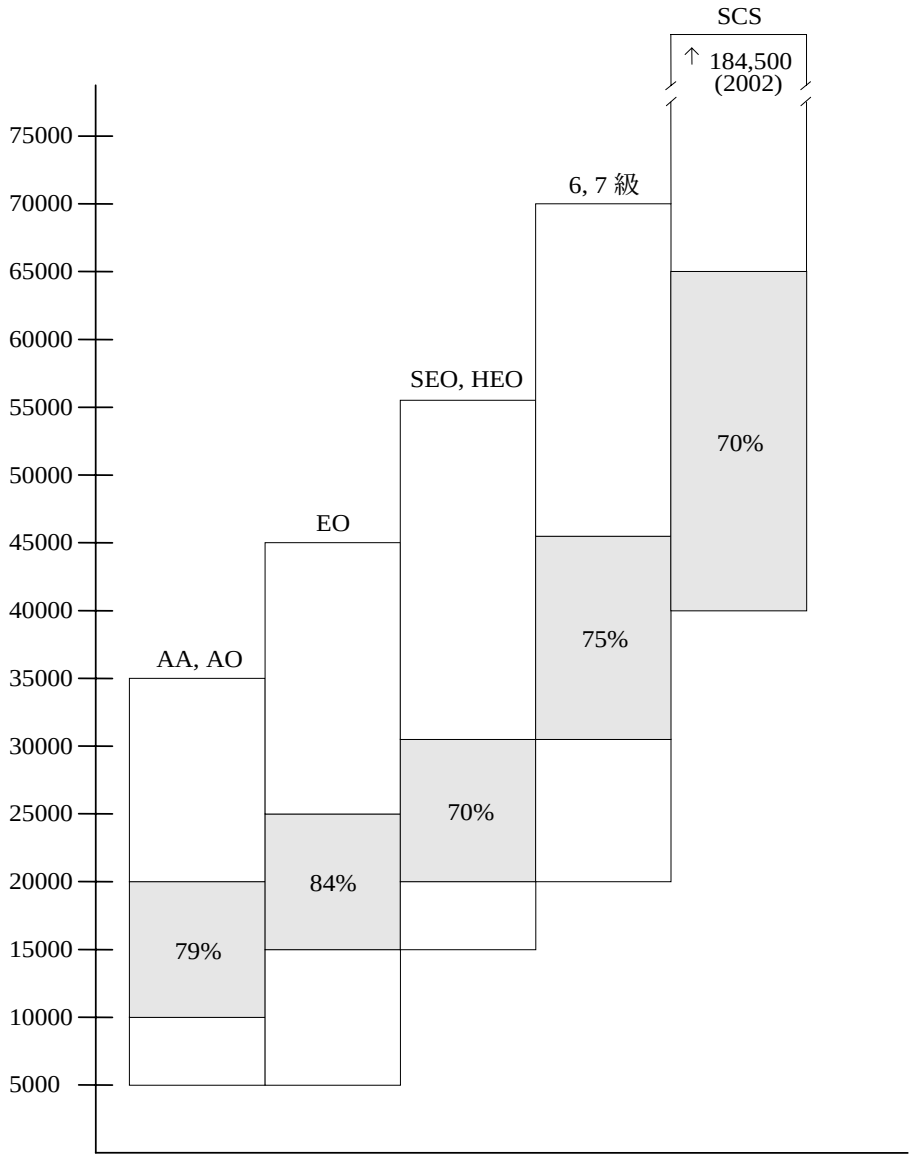
臺灣大學學術期刊資料庫

（Executive Officer, EO）的文官 84% 領到的薪俸是 15,000 英磅到 25,000 英磅（見圖四）。而 70% 的執行官（Senior Executive Officer, SEO; High Executive Officer, HEO）則領到 40,000 英鎊到 65,000 英鎊的薪水。此一結果相對顯示，在同一職務等級中，未來經由績效薪俸的制度彈性，績效較佳而能領取較高薪水的可能性和空間仍是相當大的。尤其是高級文官雖然絕大多數年薪在 65,000 英鎊以下，但其薪水上限則可高達 184,500 英磅（二〇〇二年）。

英國首相、部長及國會議員之薪俸水準調整，係根據由獨立之高階薪俸評鑑委員會所作成之建議報告訂定。惟「部長及其他政府公職薪俸法」中已規定薪俸水準調整之原則，即部長及其他政府公職人員薪俸之調整幅度，須與「高級文官」薪俸調整的平均幅度一致。英國是內閣制國家，首相、部會首長係由國會議員擔任，從而首相及部會首長之薪俸，包含其任國會議員應支給之薪俸及任行政首長職之額外薪俸。英國下議院之國會議員依法均支領「國會議員薪俸」（parliamentary salary），二〇〇一年度（二〇〇一年四月一日至二〇〇二年三月三十一日）之年薪為 49,822 英鎊；上議院（House of Lords）之國會議員則不支薪。就上、下議院之若干特殊職位，如議長、黨鞭、反對黨黨魁、委員會主席等，除應支之國會議員薪俸（但上議院議員為無給職）外，尚有額外之職務薪津。無論上議院或下議院之國會議員，依一九七五年之「部長及其他政府公職薪俸法[3]」（Ministerial and Other Salaries Act 1975），凡擔任行政首長職者，均另支領與其職位相稱之「部長薪俸」（ministerial salary），但不同重要性之職位支領不同數額之部長薪俸。英國對於高階公職之薪俸，由於係採高階薪俸評鑑委員會獨立審議之機制，成員包括企業界人士、律師及學者，在立場上容易保持客觀、公正之態度，在定俸考慮上又能充分顧及政府公職待遇之內在衡平性和與市場待遇之外在衡平性（參見歷年高階薪俸評鑑委員會報告），因此高階公職之待遇不致於出現雖然職銜相同，但責任輕重不一，卻又領取同一薪俸之不合理現象。英國各部部長依其部會重要性之大小而領取不同薪俸，就是獨立審議制由不涉本身利益之第三者（包括受託為評鑑委員會實際負責從事薪資調查與建議之私人顧問公司），從整體薪俸水準加以考量後較易獲致的結果。否則透過依法定俸的機制，由於定俸過程中涉及國會議員本身的利益，及兼有職務的部長情況繁多且複雜等等政治考慮，很難對不同重要性的部長職位給予高低有別的薪俸。

[3] 其他公職除政府行政職外，尚包含下議院之議長、反對黨黨魁、黨鞭，共計 108 個職位。

臺灣大學學術期刊資料庫



資料來源：Cabinet Office, 2002, *Civil Service Statistics 2001*, p. 48; Cm 5718, 2003, p. 5.
附註：AO: Administrative Officer
AA: Administrative Assistant

圖四：英國各級文官之薪俸上下限，及領取主要俸額分佈區之人數佔各級人數之百分比

臺灣大學學術期刊資料庫

柒、定俸機制透過集體協議

各國公部門薪俸數額大多呈現經常性變動，因此均有薪俸調整之彈性管理措施。公部門薪俸調整之原因及方式，包括全面調薪（general increase）、個人因晉升而加薪或降級而減薪等（Risher and Randow, 1998: 22；劉文章，民 80：117）。薪俸調整方式中牽連較廣者，則屬針對基本薪俸額度之全面調薪，換言之，即俸表中俸額水準之全面調整。

各國公部門均會定期（每半年、一年或二年）檢討有無必要進行全面調薪，其考慮因素一般都包含：依據現行薪俸相關法令規定、衡酌消費者物價指數變動情形、平均每人國民所得、政府財政收支狀況及民間企業薪資水準等因素，綜合考量訂定全面調薪之幅度。至於全面調薪進行程序中，各國有不同程度之政府與公部門員工協商機制（OECD, 1995: 37-40）。而英國一般文官薪俸訂定方式係採政府與文官工會代表進行集體協議，有關年度薪俸水準調整亦是集體協議之範圍，從而英國一般文官年度薪俸水準調整與定俸集體協議制度密不可分（OECD, 1995: 40）。

英國一般文官定俸集體協議制度，在一九九六年全面實施定俸權限「分權化」政策後，原由中央層級統一進行定俸集體協議的「惠特利委員會制」（Whitleyism），改由各部會、政署自行與所屬文官工會進行集體協議，即所謂「分權式集體協議」（decentralized/delegated collective bargaining）。在各部會、政署層次所進行的集體協議之範圍包括人事預算、俸表結構、薪俸寬帶上下限俸額、績效獎金額度及工作條件（如工時、休假）等之調整，從而薪俸寬帶上下限俸額、績效獎金之調整仍循集體協議方式決定（IDS, 1997: 22-24；White, 2000: 270-275）。

英國自一九九〇年初開始，隨著「續階計畫」成立政署制發展愈趨成熟，一般文官定俸權限分權化政策也逐步擴大推行。至一九九六年四月一日，廢止「中央集權式」的集體協議制度，取而代之的則是在各部會或政署層次進行「分權式集體協議」，即各部會、政署自行與所屬一般文官工會進行集體協議，並將薪俸水準調整之協定，向內閣事務局及財政部報備。集體協議制由於容納一般文官對於薪俸待遇的意見，似乎會產生增加待遇及用人費用的傾向，從控制用人費用的角度來看，也許不如法定俸表及法定加給的制度所能帶來的確定感與可預測性，然而歐美國家實施彈性化薪俸政策的結果則顯示，定俸分權化反而有利減少用人費用（詳下文）。

捌、薪俸與績效

由於全面實施定俸權限分權化政策，各部會、政署分別進行之集體協議，在薪

臺灣大學學術期刊資料庫

俸水準調整（包含薪俸寬帶俸額上下限、績效獎金額度）上，出現分歧不一之現象。有些部會、政署就所屬一般文官年度薪俸水準調整，已減低參照民間薪資、物價水準等公部門調薪的外在因素，而增強年度薪俸水準調整與「績效表現」、「營運成本」、「人事預算」等公部門調薪內在因素的連結程度。甚至有些部會、政署年度薪俸水準調整與否，端視該年度因員額精簡所節省之人事費用多寡而定。

換言之，英國一般文官年度薪俸水準之調整，自全面實施定俸權限分權化政策後，各部會、政署與所屬文官工會進行集體協議時之依據，已明顯著重「薪俸」與「績效」之密切結合（IDS, 1997: 24-25; White, 2000: 275）。事實上，英國中央政府一般文官薪俸水準之調整，自一九九三年起，已無「全面調薪」之作法，所有薪俸水準調整之型式，皆是實踐「績效薪俸」之精神（OECD, 1996: 23）。此年度調薪著重績效表現之原則，見諸英國中央政府一九九七年至一九九八年薪俸政策宣示：「任何調薪均須來自績效或生產力之改進，調薪不是必然之權利，而是要靠績效表現來爭取。」（IDS, 1997: 5）

在一九九六年全面實施分權、授權各部會、政署自行與所屬一般文官工會進行集體協議之際，一般文官薪俸水準之調整出現前所未有的分歧多樣性，但仍可區分出下列三種類型（IDS, 1997: 24）：

一、依績效調整制

如貿易工業部（Department of Trade and Industry）和國防部（Ministry of Defence）之一般文官，其薪俸水準調整分為二部分：一是經協議後就個人績效表現調薪，如貿易工業部平均調薪幅度 3.25%，國防部平均調薪幅度 3.2%；二是日後進一步就與文官績效表現有關之薪俸晉級，如貿易工業部平均調薪幅度 1.9%，國防部平均調薪幅度 5.15%。

二、依預算及績效調整制

採用此類型之部會、政署，係先將機關單位預算分別納入協商議程，並依績效表現調薪。調薪之日期則採固定期日制，即於某一期日調整，而不再細分數期間調整。採用此制之部會、政署如外交部（Foreign Office）績效調薪平均幅度 5%、蘇格蘭事務部（Scottish Office）績效調薪幅度 5.1%。

三、依預算及員額調整制

運用此類型調整薪俸水準，係先設定一調薪幅度目標數（headline settlement figure）完成協議後，再視日後是否達成此協定目標之要求而予以調整。調薪幅度目標數，依機關單位員額精簡計畫及人事預算縮減規劃之預期成果計算，從而集體

臺灣大學學術期刊資料庫

協議之調薪幅度目標通常「低於」日後實際之調整幅度。換言之，先前所集體協定之調薪幅度目標數，乃勞雇雙方協議應可共同完成員額精簡及人事預算縮減計畫，進而將節省下來的經費供薪俸調整之用。因此先前協定之調薪幅度目標數，卻具目標管理、激勵士氣之效。採用此制之部會、政署代表如教育及就業部（Department for Education and Employment）調薪幅度目標數 3.5%。

高級文官定俸機制係由獨立之高階薪俸評鑑委員會為之，其定俸職權範圍亦包含高級文官年度薪俸水準之調整。高階薪俸評鑑委員會於審議高級文官年度薪俸水準調整幅度時，係廣泛參考政府機關（如財政部、內閣事務局、各部會政署）、文官考選委員（Civil Service Commissioners）和全國文官聯盟（Council of Civil Service Unions）所提供之資料、建議，並委託民間管理顧問公司[4]，進行公、私部門高級主管薪資水準調查，以作為訂定高級文官薪俸水準之比較基礎（SSRB, 2000: 3; 2002: 2）。

英國中央政府一般文官定俸機制自一九九六年四月一日起全面實施「分權化」政策，各部會、政署與其所屬文官工會透過集體協議方式協定符合組織自身需求之俸表制度。而在一九九六年以前，其實已有若干部會、政署預先實施自訂之俸表。取代原中央統一俸表之各部會、政署新俸表，除採薪俸寬帶的設計外，更揚棄以「服務年資」長短為晉俸標準之作法，轉而積極將「績效薪俸」精神植基於新實施之俸表（IDS, 1997: 3）。由於定俸權限分權化之影響，各部會、政署如何運用績效薪俸制度實不一致，績效薪俸之細部設計亦呈現多種態樣。如有採與基本俸分開給付之績效獎金制，或採與基本俸合併計算之績效薪俸制。惟無論績效薪俸採行何種計算方式，率皆著重「薪俸高低」與「績效良窳」密切關連之績效薪俸基本哲學。

玖、英國公部門薪俸制度改革和我國現制之比較分析

基於上文各項分析，英國在過去二十年之薪俸改革，尤其是一九九六年以來之薪俸新制，已呈現截然不同的全新面貌。英國文官體系從根本上取消了職等、職稱、與俸級的一致性規定，轉而採用薪俸寬帶、獨立審議／分權式集體協議、績效薪俸的制度，大幅向私部門之薪俸理念傾斜。在大致採用私部門績效薪俸的同時，為了確保領導階層的高級文官能夠充分發揮公部門高階人力潛能，並顧及與私部門薪俸競爭力及公部門薪俸架構的衡平性，對於高級文官則另行制訂全國統一但具有績效薪俸彈性的薪俸制度，亦可見其揉合公私部門薪俸特性的用心。以英國目前之薪俸制度與我國薪俸制度兩相對照，可見有相當之差異（見表四），下文將就兩國制度

[4] 如 Hay Management Consultants Ltd、Monks Management Pay (UK)、Towers Perrin。

臺灣大學學術期刊資料庫

之差異再加評析。

表四：英國與我國公部門薪俸制度之異同

	英　　國	我　　國
定俸機制	各部會政署分權化集體協議／高階薪俸獨立審議／指數連結公式決定	行政院、考試院、立法院共同訂俸 政府片面定俸
薪俸架構	趨向私部門定俸理念	法定薪俸架構
文官參與定俸流程	分權化集體協議	薄弱
薪俸制度彈性	大	小
薪俸與績效	績效薪俸	法定薪俸／考績獎金
改革之政治支持	持續而強烈	薄弱
高級文官之獨立薪俸制度	有，全國一致採行，績效導向、彈性、與普遍參與訂定制度	無

一、定俸機制合理運作

我國公部門薪俸制訂機制係採「依法定俸」方式，即公務人員之薪俸均係由法律加以規定，或由法律授權主管機關訂定法規以資依據。全國各機關之公務員係依「公務人員俸給法」支薪，而以該法為基礎所建構之各類俸給法規次體系，均呈現出中央集權、統一定俸之制度特色。而在定俸權限分配上，我國憲法規定考試院為最高俸給法制主管機關，惟實際辦理全國軍公教員工薪俸給與事項係為行政院。依據最新修正（民國九十一年六月二十六日總統令公布）之「公務人員俸給法」第十八條規定：「本法各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額及其他事項，由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之。本俸、年功俸之俸點折算俸額，由行政院會商考試院定之」，則我國之定俸機制除俸表調整需經立法院審議外，其他給與事項在法制上及實務上由行政院及考試院共同決定。從法規的表面規定來看，似乎並未有不妥之處，然就實務而言，法律規定之俸給表經折算為俸額之薪水數，並非如其他國家之情形代表公務人員之真正薪水總額或其絕大部份薪水內容，反而是公務人員之專業加給成為實際領取之薪水總額的主要部份。依據民國九十一年之公務人員待遇標準計算，專業加給佔高階（十三職等）公務員薪水的 37%，而職等越低，專業加給的份量越高，六職等科員佔 55%，一職等書記則高達 67%。因此，從實務運作情況而言，我國定俸機制表面上為法定薪俸制，實則為政府片面定俸制。政府依法定俸，如美國，或片面定俸，如德國（針對有法定任用資格之公務員）、土耳其、法國，各有其不同之國情考量，但均需要有不同的配套措施，例如美國之

臺灣大學學術期刊資料庫

定俸基礎即為其全國性私部門薪俸調查（OECD, 1993: 19-20）。

但是我國則尚未建立具有研究、調查薪俸水準與衡平性的機制，民國八十九年始成立之「軍公教員工待遇審議委員會」亦未發揮應有之功能。雖然長期以來政府採用片面定俸的政策，常任文官的俸給措施也有諸多缺陷，但是定俸機制並未成為新聞媒體關注的焦點。不過，例如總統、副總統、院長、副院長、部長、政務次長、政務人員等之俸給事項，往往因決策階層之不同，或爭議爆發時點之不同，在政府解除戒嚴之後，不斷成為立法委員、新聞媒體炒作的議題。

依法定俸的國家如果缺乏合理配套的措施，很可能會發生美國自一九七八年實施文官改革法以來所發生，高階公職薪俸被壓縮的情況。過去二十餘年中，美國總統與國會議員基於迴避新聞媒體及民眾反感與攻擊之理由，不願主動為自己加薪。例如，美國總統之薪水自一九六九年一月二十日起即為年薪二十萬美元，但足足歷經三十年才在二〇〇一年一月二十日起，加薪為四十萬美元[5]。前後三十年間歷經世界政治經濟環境大幅變遷及物價、通貨膨脹之大幅壓縮，而總統薪水居然聞風不動，明顯暴露依法定俸制度的僵性與不合理。美國總統薪水歷經三十年才一次大幅調薪一倍的歷史，反映了定俸者（雖然國會是總統薪水的定俸者，但是總統本人是全國公部門定俸機制的主要發動者與決定者）與受益者的雙重角色利益衝突的情況。類似的情況是，由於國會議員薪水、高階行政首長（executive levels）薪水與高級主管（SESers）薪水互相連動的結果，高級主管七千餘人自一九七八年起絕大多數領取同數薪水，人才不斷流失，一直到一九九一年一月大幅調薪後才有所改善（GAO, 1992: 4）。但時日一久，法定高階公職之連動機制又使高級主管薪水集中於上限的情形再度出現（OPM, 2000: 3, 51）。

英國雖在一般文官方面，採用定俸權限分權化，但在高級文官以上之公務薪俸部份則採用特別的「獨立審議」機制，以便整體考量高階公職的薪俸水準。其常務次長級薪俸係由「常務次長薪俸委員會」訂定，而其他上自首相、部長、國會議員，下至高級文官的高級公職薪俸，則由獨立的高階薪俸評鑑委員會進行審議。由於其成員 10 到 11 人，分別由企業界人士、律師、及學者擔任，同時又需為每年之審議事項出具審議報告，因此可以週延照顧高階公職薪俸之內在衡平性、外在市場衡平性、政府財政狀況、高階公職者之意見、企業人士之感受，而使施行以來的成果受到相當肯定。

有鑑於我國有關總統、副總統、立法委員、部會首長、次長、縣市首長等高階官員之薪俸問題，在過去將近二十年中不斷引發爭議，並充滿情緒性之發言，實宜參考英國之高階薪俸評鑑委員會所具有之多元、獨立、專業又能免除政治因素涉入過深及利益衝突情況等特質，另行建立高階政務及公職人員薪俸審議委員會，以定高階公職之薪俸。至於高階公職人員以外之公部門薪俸制度，亦應使「軍公教待遇

[5] 3 USC §102, 2003.

臺灣大學學術期刊資料庫

審議委員會」積極發揮功能，從各類別公務人力目前所領取之俸給總額調查做起，建立調查統計機制，消極方面做到減少俸給內部不衡平，積極方面做到與市場薪資水準之外部衡平。

二、增進薪俸制度的彈性

㈠公部門不斷增加運用私部門人力資源管理的技術

公務人力系統有二種理想型的模式（OECD, 1994; Flynn and Strehl, 1996）：

1. 職位保障或封閉結構的系統：公務員依法享有身份保障權（如非有法定原因並經法定程序，不受撤職、免職或其他處分之權利）和薪俸權保障（如依法定標準支俸）。系統之運作基於公務人力的年資、專業知識技能、責任、經驗等要素。
2. 彈性契約或開放結構的系統：公務人力之任（雇）用基於短期契約。其薪俸支給則根據其績效表現。而且人員在公、私部門間高度流動。

事實上，此二種理想型的公務人力系統在歐美國家中並不存在。反而是各國在不同程度上兼有採之。例如，在英國和北歐國家重視績效導向的行政文化下，職位保障的公務人力模式漸趨式微。但在其他歐洲國家如德國、法國和西班牙，則仍強力維繫能提供安定性和可預測性的公務人力模式，並透過其他的功能性彈性機制，增加公務人力對公部門的認同和績效產出。惟此二模式的傳統分立現象，似乎已不再是爭論的核心。隨之而起的重要議題毋寧是公、私部門勞動市場的合流現象。因為公部門不斷增加運用私部門人力資源管理的技術，包括公部門採行傳統上只運用於私部門的薪俸協議程序（White, 2000: 258）。英國在過去二十年間，不斷採用類似私部門之人力與薪俸政策，包括積極鼓勵採用部份工時及契約僱用的人力運用方式，如果以整體公部門來看，部份工時人員已佔全體公部門人力的 24.9%，而其中女性部份工時人員佔女性公部門人力的 44.8%（Bossaert et al., 2001: 152-157）。其他歐洲國家也有類似情況，因此已清楚顯示，工商發達國家的公部門人力運用，無法置外於此一公私作法趨同的趨勢。

㈡薪俸制度彈性化之趨勢

公部門追求薪俸彈性的內在信念有二：①基於績效要求的彈性薪俸制度可以有效激勵公務人力。②彈性薪俸制度似比傳統基於年資和公平理念的固定式薪俸機制，更能降低人事成本（Flynn and Strehl, 1996）。例如近來 OECD 所作之研究（OECD, 1997）顯示採取薪俸彈性改革（如定俸權限的分權）的國家，比薪俸機制彈性較小的國家，更能有效控制人事費用的增長。雖然也有研究發現，彈性薪俸機制反而產生無法有效激勵公務人力等負面效果。惟就英美等 OECD 國家實際改革

臺灣大學學術期刊資料庫

經驗以觀，增進公部門薪俸制度彈性的目標，縱於各國執行時出現程度不一之情形，卻仍是二十一世紀各國公部門薪俸制度發展的共同趨勢。

整體而言，我國目前在公部門人力與薪俸體系仍然維持傳統依法定俸並給予不同加給的一致性制度。但是未來隨著「行政法人」制度的推動，將不得不建立各種不同薪俸制度並接納更大的薪俸制度彈性。因此進一步參考英國及其他歐美國家之公部門人力、薪俸彈性制度應為當務之急。

三、薪俸應與績效相結合

績效薪俸理念乃公、私部門組織，在設計薪俸制度與實際運作時，所必須強調並落實之重點。如何讓薪俸與績效緊密結合，一直都是一九八〇年代以後，英美政府思索薪俸制度改革的核心課題。

英國中央政府一般文官定俸機制自一九九六年四月一日起全面實施「分權化」政策，各部會、政署自訂之新俸表，除採薪俸寬帶的設計外，更揚棄以「服務年資」長短為晉俸標準之作法，轉而積極將「績效薪俸」精神植基於新實施之俸表。高級文官薪俸寬帶制亦特別強調落實績效薪俸的基本要求。

美國聯邦政府雖自一九九三年廢止「績效管理與獎勵制度」後，迄今仍無全面性、強制性之績效薪俸制度，但仍訂有實施績效薪俸之法源。且十餘年來各界倡議「績效薪俸」理念未曾間斷。人事管理局在二〇〇二年四月所發表之「聯邦政府薪俸制度現代化白皮書」（A Fresh Start for Federal Pay: The Case for Modernization）中，雖僅指陳一般俸表制度不具績效薪俸理念，對於未來如何建立績效薪俸制，並無具體之提案，但仍明揭未來聯邦政府薪俸制度應徹底實踐薪俸與績效之緊密連結（OPM, 2002: 17-25, 57-56）。

英國在一般文官方面實施部會、政署之分權式集體協議制度，並與薪俸寬帶制度、績效等第多元化等體系結合，薪俸與績效結合的情形已成必然的結果。然而各機關人事預算總額在受到財政部嚴格控管的情形下，績效薪俸之獎優成果能有多大發揮空間，仍值研究。

不過在高級文官方面，由於英國政府在過去幾年薪俸改革中特別強調高級文官延攬精英的重要性，並且使高級文官的薪俸具有市場競爭性，高級文官的薪俸上下限已大幅拉開差距。二〇〇二年高級文官的薪俸下限為年薪 51,250 英鎊，上限則高達 184,500 元，差距高達 3.6 倍。高級文官薪俸上限更為最基層行政助理級 5,000 英鎊年薪的 36.9 倍，即可見高級文官薪俸體制和績效表現的高度結合。

我國目前亦朝薪俸與績效結合的方向進行改革。行政院人事行政局歷經長期之規劃，擬定「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」，並於民國九十年九月十四日奉行政院 2,751 次院會備查通過。該計畫自民國九十一年一月起，採「試辦」作法，視各自願實施機關之實施成效，漸次推廣。計畫之特色在於各機關自訂績效獎金發給規定，以落實授權與員工參與之民主精神；不增加經費，對原核定之

臺灣博碩士學術期刊資料庫

預算人事費作合理與有效之重分配（林文燦，民 90：42）。雖然此一計畫目前僅只停留在發放「獎金」的層次，並未涉及薪水的調整，但是如能藉由獎金與績效的連結而進行薪俸改革的實驗，並逐步擴大其適用範圍，將更能符合世界各國薪俸改革的趨勢。

四、定俸權限分權化有利於抑制人事費用

綜觀 OECD 國家薪俸制度彈性化改革之內涵，除重視績效薪俸理念外，定俸權限的分權化也是另一重要關鍵。英國中央政府整體增進薪俸彈性之相關改革，最根本的要素即是揚棄原有之中央統一俸表，取而代之的是「分權式」的定俸機制。各部會、政署與其所屬文官工會就一般文官之俸表結構、薪俸水準、績效薪俸等薪俸構成要件，進行集體協議。雖然各部會、政署在自訂俸表時，仍受中央內閣事務局與財政部之監督，但其所享之定俸權限仍較往昔大幅提昇，且未來規劃增加其定俸權限。

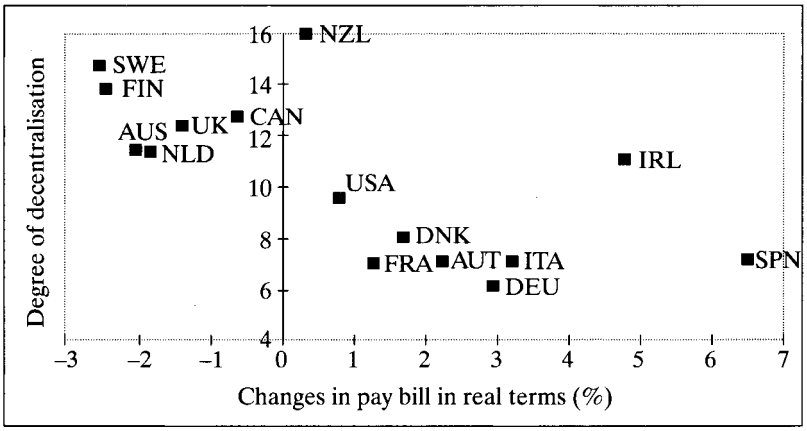
定俸權限分權化最易引起質疑的問題是，公部門人事費用是否會因此而越形增加，畢竟公務人員能有參與薪俸協議的權利，怎麼可能不要求增加薪俸。但事實上，定俸分權化在制度上可以讓實際用人之各機關單位，在其人事費用總額度下制訂符合其組織任務、特性之薪俸制度。而在實務上由於部會用人費受到預算總額管制，世界各國的實證調查顯示，定俸分權化的結果反而可抑制人事費用之膨脹（Carlo and Nicole, 1999: 47，見圖五）。我國目前並未有定俸權限分權化及採用績效薪俸的計畫，然在人事費用不致因定俸權限分權化而日形提高的經驗證據下，應可開始研究此一制度是否有值得參採之處。

五、薪俸制度彈性改革需要政治面的支持

任何文官體制的重大改革均需政治面的支持。英國能在近二十餘年來不斷從事文官管理制度的更張，即是得到政治面之堅定支持，保守黨執政十八年後下台，但工黨的布萊爾首相上台後，仍然支持薪俸改革等文官制度改革。值得注意的是，與英國一般文官及高級文官薪俸制度彈性改革密切相關之「政署」模式的推行，並非立基於法律的規定，也沒有預先規劃好的設立時程，具體顯現「內閣制」政府下，政府組織的改組受惠於憲政制度的高度彈性（彭錦鵬，民 89：132）。如果觀察在同一時期進行政府改革的美國，也可發現政治支持的重要。美國自一九七八年文官改革法重視文官體制的彈性管理理念以來，各種彈性薪俸機制能否順利運行，除制度本身設計是否適當外，相當程度決定於國會與總統能否給予充分的支持（彭錦鵬，民 84：128）。如一九九五年美國總統向國會提出之薪俸制度改革方案，即未獲國會之充分支持而作罷（White, 2000: 270）。人事管理局在二〇〇二年八月召開全國性之薪俸改革策略會議，縱使形成改革具體共識，亦仍須取得總統與國會的認

臺灣博碩士學術期刊資料庫

可，方有實施的可能。



圖五：定俸權限分權化與人事費用變化之關係（1990～1995）

說明：

國名英文縮寫	國　　別	人事費用變化（%）	分 權 化 指 數
AUS	澳　　洲	-2	12.8
AUT	奧 地 利	2.27	7
CAN	加 拿 大	-0.6	12.8
DNK	丹　　麥	1.7	8
FIN	芬　　蘭	-2.4	14
FRA	法　　國	1.3	7
DEU	德　　國		6
IRL	愛 爾 蘭	4.8	11
ITA	義 大 利		7
NLD	荷　　蘭	-1.8	1.1
NZL	紐 西 蘭	0.4	16
SPN	西 班 牙		7
SWE	瑞　　典	-2.5	15
UK	英　　國	-1.3	12.4
USA	美　　國	0.8	9.5

資料來源：Dell'Aringa Carlo and Lanfranchi Nicole, 1999, "Pay Determination in the Public Service: An International Comparison," in Robert Elliott, Claudio Lucifora and Dominique Meurs (eds.), *Public Sector Pay Determination in the European Union*, London: Macmillan Press, p. 47.

臺灣大學學術期刊資料庫

六、薪俸制度彈性改革以循序漸進為宜

英國文官薪俸分權化政策之開端係始自政署制之創設。而政署模式自一九八八年開始實施以來，即是在行政與國會部門逐案檢討之下，穩定而積極的漸次推廣（彭錦鵬，民 89：131-133）。定俸分權化政策亦是自一九八七年先就辦事及秘書級人員、科員級人員、五至七級人員、稅捐稽徵人員、工程師及科學人員等，分開實施集體協議；至一九九四年四月一日，23 個政署（員額約佔文官總數之一半），被賦予就所屬文官薪俸、工作條件等之人事管理權責，並各自執行其薪俸集體協議；一九九五年再增加 13 個政署；最終於一九九六年始全面實施。定俸權限分權化歷程循序漸進，前後長達十年。我國未來如要推動薪俸改革，應可參考此一逐步推動改革的成功經驗。

七、高級文官薪俸獨立建制

高級文官是政府文官體之中流砥柱，乃政務人員與事務人員之溝通聯繫樞紐。英國、美國、法國、澳大利亞、紐西蘭等國均有獨立建構適用高級文官之人事管理體制，包含考選、任用、薪俸、考績、訓練、發展等各個環節。

雖然英美兩國對於高級文官之界定不儘相同，定俸機制之設計亦互有所異（英國係獨立委員會評鑑制；美國則依法定俸），但在薪俸制度上區隔高級文官與一般文官，乃共同特色。另為有效激勵高級文官工作績效，英美兩國在高級文官薪俸制度中，均設有績效獎金，且比一般文官績效薪俸制度更重視績效與薪俸之連結，如績效獎金額度即高於一般文官。我國在民國九十一年起由政府改造委員會推動之「政府人力運用彈性化計劃方案」中規劃高級行政主管職位制度，即國外高級文官之人事制度。未來如欲建立高級文官制度，英國的經驗是值得參考的。

拾、結　語

英國自一九七九年首相柴契爾夫人執政以來，持續推動文官制度的改革，而對於公部門薪俸制度的改革也是不遺餘力，終於成為全世界少數明顯向私部門競爭性薪資制度傾斜的國家。從定俸機制來看，英國採用了兼顧公部門特質和私部門特質的多元、彈性的作法。依照公務員參與程度的高低，和與市場薪資水準接近的程度，各國分別採用的定俸機制包括四種類型：政府片面決定、政府依照公式而決定、集體協議、和獨立薪俸評鑑。越傳統的定俸形式，就越採用政府單方面、一致性的定俸機制，而忽略公務人力待遇應有的「差異化」。但是英國不但採用以上四種類型的後三種，更將其中最常被先進國家所採用的集體協議制，由中央集權式的集體協

臺灣博碩士學術期刊資料庫

議制，改變為由各部會政署負責的分權式集體協議制度。英國這種做法使各機關的定俸機制，更為貼近各機關的人力需求與管理需求。

英國對於高階政務人員與公職人員，乃至高級文官之定俸採用獨立審議制度，大量參採公部門以外之私企業意見，以及專家學者意見，不但可以使高階人員之薪資具有與市場同步之衡平性，並且可以避免高階政務人員之干擾，或涉及利益衝突的情形。而「高級文官」之薪俸制度獨立成為一個體系，並與績效薪俸制度完全結合，有助於形成堅定、穩固又有績效的文官領導階層，可以改正長久以來公部門高階人力往往在薪資方面大幅落後於私人部門的不合理現象。

英國一般文官自一九九六年起，在人事制度部會分權化之規定下，不再採用職等、俸級制度，而在薪資制度上採用俸給寬帶的制度。此一制度脫離以往以年資為核心的薪俸制度，大幅轉向以績效為核心的制度。雖然對一般文官而言，薪俸的差異化程度並不像私部門大，但是它所依賴的衡量機制加入了績效競爭的因素，對於公部門人力管理制度的影響是極其重大的。

從英國公部門薪俸制度的改革經驗來加以觀察，其定俸機制具有多元、彈性的特質，因而能夠適當的反映各機關和各類公務人員人力管理和薪資制度的需求。而我國的薪俸制度則不但採用政府片面決定薪俸的制度，同時更因長久以來缺乏制度性、科學化的薪俸調查研究機制，因此使得政府各機關、各類公務人員俸給的內部和外部衡平性無法照顧到。我國公務人員的薪給總額遠大於法定的薪俸總額，也使我國的薪俸制度在法令規定的「薪俸」和公務人員實際所領取的「薪水」之間產生極大的落差和扭曲，此一現象顯然必須要從我國的定俸機制全面加以檢討改進。

英國自一九九六年起，已經全面由傳統的以年資為核心的薪資制度，轉變為以績效為核心的薪俸制度。而我國目前的薪俸制度仍然停留在以年資為核心的傳統制度，至於以績效為基礎的薪俸制度則尚處在初期萌芽階段。目前施行的績效獎金制度是薪俸制度改革的正確方向，不過仍然需要從政府各個不同部門和各種公私部門角度來研究如何推動以績效為取向的薪俸制度。

參考書目

一、中文部分

林文燦，2001，〈行政機關績效獎金制度研訂始末〉，《人事月刊》，第 33 卷第 6 期，頁 33-46。

施能傑，1994，《行政機關薪俸政策：公平性理論的觀點》，台北：洪葉。

許南雄，1999，《各國人事制度》，台北：商鼎。

彭錦鵬，1995，〈文官體制的彈性管理理念—美國經驗及其啟示〉，《歐美

臺灣大學學術期刊資料庫

研究》，第 25 卷第 4 期，頁 99-135。
彭錦鵬，2000，〈英國政署之組織設計與運作成效〉，《歐美研究》，第 30 卷第 3 期，頁 89-141。
劉文章，1991，〈薪資調整的種類及其計算方式〉，《管理雜誌》，第 201 期，頁 117-122。

二、外文部分

Bender, Keith A. and Elliott, Robert. 1999. “Relative Earnings in the UK Public Sector: The Impact of Pay Reform on Pay Structure.” In Robert Elliott, Claudio Lucifora and Dominique Meurs (eds.), *Public Sector Pay Determination in the European Union*. London: Macmillan Press.

Bossaert, Danielle, Demmke, Christoph, Nomden, Koen and Polet, Robert. 2001. *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Netherlands: EIPA.

Cabinet Office. 1999. *Review of Pay and Grading Delegation*. London: The Stationery Office.

Cabinet Office. 2001. *Civil Service Statistics 2000*. London: HMSO.

Cabinet Office. 2002. *Civil Service Statistics 2001*. London: HMSO.

Cabinet Office. 2002a. *Senior Civil Service Pay and Performance Management Reform: the New Pay System*. London: Cabinet Office.

Cabinet Office. 2002b. *Guidelines and Procedures for Human Resources Departments.* London: Cabinet Office.

Carlo, Dell’Aringa and Nicole, Lanfranchi. 1999. “Pay Determination in the Public Service: An International Comparison.” In Robert Elliott, Claudio Lucifora and Dominique Meurs (eds.), *Public Sector Pay Determination in the European Union*. London: Macmillan Press.

Cm 5718. 2003. *Review Body on Senior Salaries, Report No. 54, Twenty-Fifth Report on Senior Salaries*. Available from: www.tso.co.uk/bookshop.

Elliott, Robert, Lucifora, Claudio and Meurs, Dominique (eds.). 1999. *Public Sector Pay Determination in the European Union.* London: Macmillan Press.

General Accounting Office. 1992. *Senior Executive Service: Opinions About the Federal Work Environment*. Washington, D.C.: GAO.

Harper, Kirke. 1992. “The Senior Executive Service After One Decade.” In Patricia W. Ingraham and David H. Rosenbloom (eds.). *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Incomes Data Services. 1997. *Pay in the Public Services.* London: IDS.

臺灣大學學術期刊資料庫

Maguire, Maria. 1993. “Pay Flexibility in the Public Sector -- An Overview.” In OECD (eds.). *Pay Flexibility in the Public Sector*. Paris: OECD.

Marsden, David. 1993. “Reforming Public Sector Pay.” In OECD (eds.). *Pay Flexibility in the Public Sector*. Paris: OECD.

Murlis, Helen. 1993. “Reward Management Strategies.” In OECD (eds.). *Pay Flexibility in the Public Sector*. Paris: OECD.

OECD. 1994. *The OECD Job Study: Evidence and Explanations*, 2 volumes. Paris: OECD.

OECD. 1995. *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries.* Paris: OECD.

OECD. 1996. *Pay Reform in the Public Service.* Paris: OECD

OECD. 1997. *Performance Pay Schemes for Public Sector Managers: An Evaluation of the Impacts.* Paris: OECD.

OECD.1993. *Pay Flexibility in the Public Sector.* Paris: OECD.

Pollitt, C. and Bouckaert, G. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. London: Oxford.

Risher, Howard and Randow, Cary E. 1998. *Public Sector Compensation—An Overview of Present Practices and Emerging Trends.* Arizona: ACA

SSRB, (Review Body on Senior Salaries). 2000. *Report on Senior Salaries 21st* London: HMSO.

SSRB, (Review Body on Senior Salaries). 2002. *Report on Senior Salaries 24th*. London: HMSO.

United States Office of Personnel Management. 2000. *Federal Civilian Workforce Statistics: Pay Structure of the Federal Civil Service*. Washington, DC: OPM.

White, Geoff. 2000. “Pay Flexibility in European Public Services.” In David Farnham and Sylvia Horton (eds.). *Human Resources Flexibilities in the Public Services: International Perspectives*. London: Macmillan.

臺灣大學學術期刊資料庫

On British Public Pay Reform

Thomas Ching-peng Peng*

Abstract

Public sector pay reform in the United Kingdom is one of the most radical instances in the world. It abolished the traditional pay system which emphasizes grade and seniority and adopted a performance oriented and decentralized approach that stresses individual performance and organizational discretion. The central government, through the spending limit controlled by the Treasury, delegates pay authority to departments and agencies. The British pay reform mechanism is examined in light of the OECD countries experience and compared with the pay system of Taiwan.

Key words: pay, UK, civil service, senior civil service, agency, administrative reform

*Associate Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia sinica; Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

臺灣大學學術期刊資料庫