

**Is the Political Appointees good or the Civil Servant Official better?
Exploring the rationality of the duties and treatments between high-
level public servants and political appointees in R.O.C.(Taiwan)**

Yun-Feng HO

Master student

Department of Public Administration

National Chengchi University

《Abstract》

Political appointees and civil servant official are the product of different systems that are born under democratic politics. It is not appropriate to standardize the two under a similar framework with a set of thinking logic of "civilian system." However, under the reality of democratic governance, the relationship between the Political appointees and the civil servant official has become increasingly close. Apart from being a "partnership," it is inevitable to play a pure hybrid role that combines substantive professional and political commitments. When the roles overlap, the rationality of the system design is also raised.

This paper compares the literature analysis and personnel law data, and based on the system of high-ranking public servants, explores the rationality of the remuneration system of government officials, and finds that: First, the work content of high-ranking public servants is involved in a large number of political-level tasks; second, the salary remuneration system is quite contradictory; third, the requirements of the responsibilities of government officials do not correspond to appropriate remuneration; Fourth, the system does not implement the principle of equal pay for equal work. The authors try to suggest that in addition to the slight adjustment of the theory of the civil service system operating system architecture, the current system can be regarded as the basis for the establishment of a high-ranking civil servant group because the current system is attractive for the conversion of high-ranking civil servants into administrative positions.

Key Words : Political appointees, civil servant official, Positions Equivalent to Grade 14 《13,12》 ,Basis for Grading ,compensation

政務官好還是事務官好？探討我國高階公務人員與政務人員間職責與待遇的合理性*

何昀峯**

《摘要》

政務官與事務官是民主政治之下催生之不同制度產物，自當不宜以一套「文官制度」的思考邏輯將兩者規範於類似框架之下。然而，在民主治理的現實下，政務官與事務官之間的關係卻日漸緊密，除了是「夥伴關係」以外，不免共同扮演結合實質專業與政治承諾的純然混合（pure hybrid）角色，兩者職責發生重疊時，也產生制度設計的合理性疑慮。

本文由公務人員的制度及相關理論文獻為基準，探究政務人員報酬制度的合理性，發現：一、高階公務人員職等標準內容實質涉入大量政治層次任務；二、政務人員的薪資報酬制度與比照常任文官職本薪制度相當矛盾；三、政務人員職等的要求對應不上適當的報酬；四、制度未落實同工同酬原則。作者嘗試建議除了文官體系運作系統架構之理論可略為調整外，由於現行制度對於高階公務人員轉換為政務職可能具有吸引力，可將比照簡任職務的政務人員職務視為成立高級文官團的制度空間，以羅致人才的眼光代替瞻徇的疑慮。

關鍵詞：政務官、事務官、比照簡任、職等標準、給與制度

* 作者撰擬本文希冀以個人人事工作經驗在繁雜的法令規範中，爬梳相關規定，借助此一理論與實務的對話機會，呈現真實的情境提供學界做為後續研究之參考。

** 作者為國立政治大學公共行政學系碩班生，現任職於桃園市政府研究發展考核委員會人事管理員。

壹、前言

政治與行政的有效融合是優質民主治理的基石，前者展現民主回應，後者強調專業穩定，缺一不可。在體制的運作上，政務官與事務官能否建立互相信任的夥伴關係，正是展現這個核心連結的關鍵要素（黃東益，2010）¹。

公共行政常援引古德諾（F. J. Goodnow）的名言：「政治決定國家的意志，行政貫徹國家的意志。」又或者是房納（H. Finer）說的「國會、內閣、總統是統而不治，公務員是治而不統。」這不但將政治與行政的界線做出區隔，同時也旨明了一民主治理中必然存在政務官與事務官兩股勢力，並存於政府內；他們分別成為政治與行政的代理人，在官僚組織內朝夕相處，在決策上互相扶持，在利益分配上交換意見。

然而，在民主治理的制度調和設計下，政務官被賦予回應政治與民意的責任，事務官應該專注於其專業能力與功績表現，付出自身專業於政府裨益達到最好的施政效能；由於兩者所代表的價值是具備敵對性的，促使從民主政治開始發展後，政務官與事務官也開始了漫長的纏鬥過程。不過這層關係被時間推移後，卻產生了質變，縱使政治與行政依然在學術領域上互有消長，但政務官與事務官之間的關係卻日漸緊密，除了是「夥伴關係」以外，不免共同扮演結合實質專業與政治承諾的純然混合（pure hybrid）角色²。

但是，官僚體系的運作不可迴避現實考量，從使政務官與事務官有本質上之差異，仍需給予充分的報酬以呼應兩者對應的責任。而不難發現我國文官制度內政務官除「特任」以外，多採用「比照」高階事務官的方式提供報酬，換言之，當一個從門外來的政務官進入政府後，其實他是比照內部的公務人員在提供待遇

¹黃東益，2010。考試院網站，文官通訊電子報。

² Joel Aberbach&Robert D. Putnam&Bert Rockman.1981,Bureaucrats and Politicians in Western Democracies.

福利與薪水，不禁值得深思這是否合理？

此外，考試院欲會同行政院立「政務人員法」已行之有年，目的不外乎主張「政務人員（政務官）與常務人員（事務官）兩類，依不同管道及方式延攬人才進入政府系統服務，分別扮演不同角色」、或是「使今後政務人員之進退、行為分際、權利義務等事項有明確之法律依據可資遵循」等等理由。然而，政務官與事務官既然是民主政治之下催生之不同制度產物，自當不宜以一套「文官制度」的思考邏輯將兩者規範於類似框架之下，也或許不是透過「比照常任公務人員制度」的例外管理的方法就可以「提昇政府服務全體國民之效率與效能」或是「確保民主法治之貫徹」，自然也未必能達至「促進政黨政治之正常運作與落實」之美麗境界。

學理均主張，政務官的正當性是來自於選舉結果，透過直接民主將執政的權力授予民選首長，再由民選首長選任出適合的政務官員；而事務官行使權力的正當性來自於其專業能力與功績表現。不過，在日漸強調回應性及彈性的治理環境下，兩者間是否依然以此一模型設定權力的正當性？倘落專業是選民對政務官與事務官的共同期待，那將政務官將近似於被例外管理的文官，而且制度上是否已經可以「公平的」對待他們了呢？本文以文獻分析及人事法令資料加以比較，由高階公務人員的制度為基準，探究政務人員報酬制度的合理性；此外，由於廣義的政務官可包含民選首長以及總統任命等部長級以上人員，目前依「總統副總統及特任人員月俸公費支給暫行條例」辦理，在制度上已經另外設計，故本文僅就「政務人員退職撫卹條例」第 2 條第 1 項第 5 款「比照簡任十二職等以上」之人員進行比較，也就是我國中央政府二級機關部會政務副首長、三級機關政務首長以及地方政府的一級機關政務首長職務。

貳、本文欲探討的問題

一、了解政務人員的報酬制度與常任公務人員間的落差

由政府的諸多研究顯示，薪資制度目的在使員工的薪資水準在勞動市場中具有競爭力，如能有適當的薪資水準，就能吸引優秀人才（銓敘部，2017）³。但轉變成用報酬（rewards）的角度來檢視薪酬（compensation）時，薪資待遇就成為工作報酬的一部分，廣義而言，優質的政務人員必然是直接從勞動市場中延攬而來，政務人員的報酬是否具有吸引力將間接影響指導或指導常任文官的人是誰？也必然影響施政的品質。此外，政務人員亦不乏由常任公務人員轉任之例子，政務人員報酬的吸引力也將影響優秀的常任公務人員轉任之意願，之見的差距有探討的必要。

二、探討政務人員的報酬制度與職責的符合程度

我國目前的常任公務人員待遇制度採職務薪（position-based pay）的設計，建立在工作分析、職務說明書及職務評價制度上的職位分類制度（許道然、林文燦，2015），進一步來說，目前的報酬制度講究的經過科學化分類後綜合工作的「繁簡難易」、「責任輕重」及「所需資格條件」的對價給付。畢竟常任文官制度的設置目的存在「維持政府穩定運作」，盡量達致標準化是手段之一，報酬制度亦參採此一精神，但此制度下與隨政治任命進退的政務官本質是衝突的，然而政務人員的任務使命是否有機會運用常任公務人員的制度給予對價，達致貢獻與滿足間的平衡，值得探討。

三、主要問題

基於以上一、二兩點的延伸，倘若以常任文官制度為底，生長出政務人員的報酬制度，在政務人員與高階公務人員任務混雜，都需要做好實質專業與政治承諾時，對政務人員是否公平？本文主要在釐清下列二個問題：

（一）政務人員與高階公務人員的工作內容在法令規定上是否相同？

³銓敘部，2017。銓敘部 105 年度考察美國公務人員寬帶式薪資制度考察報告，P54。

(二) 政務人員與高階公務人員的總待遇何者較高？

參、公務人員職責與待遇的理論與實務

一、常任公務人員工作內容的設定方式

常任公務人員工作內容的設定方式來自於人事的分類制度，現代各國人事分類制度主要有兩種，即品位分類（Rank classification）與職位分類（Position classification）。前者以品級等第及資歷高低之劃分，雖不涉及工作職務之輕重繁簡之區分，但品位高者，職責自多較繁重；品位低者，職責則多較輕。職位分類為職務與責任的集合體，與任職之員工無關（impersonality）（許南雄，2016）。

我國在 1987 年（民國 76 年）採取兩制合一的策略，期待能「取兩制之長，捨兩制之短」，期望調合出一個比較能夠符合國情，並適應當時需要的「新」人事制度——「官等職等併立制」，使公務人員一方面可依其資歷區分官等，以符合傳統的固有品位觀念；另一方面又可依其專長及所任職務職責的輕重，定其職等、職系，俾能兼顧現代重視專業分工的要求（歐育誠，2011）。一窺整體制度設計，在垂直面，區分職務高低的作法是將官等、職等合併設置，且一職務可列 2 至 3 個職等；專業分工的水平面，除簡併職系外，並置「職組」使部分職系可以相通。因此，兩制合一後的職務結構，包括代表高低的「官等、職等」（官等為「任命層次」、職等為「職責程度」），以及代表專業的「職組、職系」。

現行的職務分類制度依循職位分類制的傳統，仍然講究以工作分析（Job analysis）⁴蒐集職務資訊，並在而獲知工作職位的詳細資料後，根據該職位的甄選標準——工作說明書（Job Description）與工作規範書（Job Specification），招募最合適的員工（Heneman, H.G., & Heneman, R.L. 1994）。

⁴ Job analysis 是一種用來收集、分析、歸納、呈現與工作內容相關之資訊的流程與方法，其目的是藉由資訊的整理，鎖定組織中的「職位」（job position）在執行工作中所需要的知識、技術與能力，即所謂的 KSA（Knowledge, Skills, and Abilities）。

更重要的是，薪資與績效考評也需運用工作分析的結果加以管理。尤其是在薪資待遇面，必須從工作說明與工作規範奠定的基礎上，制定薪資制度的給付標準，包含工作評價、獎金制度、薪資結構的訂定等。而在績效管理面，績效評估的項目必須針對工作的職務、工作內容、工作職責等作出具有信效度的考核（黃英忠，1997）。

而目前高階公務人員與政務人員是在同一官等的範圍內，僅有職等的差異，以下遂以目前的公務人員職等標準來呈現工作職責的內容：

（一）職等標準

官等職等併立制設定 1 至 14 職等，1 至 5 職等為委任官，6 至 9 職等為薦任官，10 至 14 職等為簡任官，職等標準為的是區分各職等的工作繁簡難易、責任輕重程度與所需資格條件，以下為「職等標準」法規內容之說明文字：

1.基本定義

（1）本職等標準依下列規定訂定之：

- ①公務人員任用法第三條第二款：「職等：係職責程度及所需資格條件之區分」。
- ②同法第三條第三款：「職務：係分配同一職稱人員所擔任之工作及責任」。
- ③同法第三條第六款：「職等標準：係敘述每一職等之工作繁簡難易、責任輕重及所需資格條件程度之文書」。
- ④同法第三條第七款：「職務說明書：係說明每一職務之工作性質及責任之文書」。
- ⑤同法第六條第一項：各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。第二項：前項職等標準及職務列等表，依機關層次、業務性質及職責程度，由考試院定之。

（2）本標準將全國公務機關各職系職務，依機關層次、業務性質及職責程度，

序列為十四職等，以第十四職等為最高職等，第一職等為最低職等，予以分別訂定各職等之標準。

(3) 各機關組織法規中之職務，應按職務說明書所定之職責程度及所需資格依本職等標準列入適當之職等，並訂定職務列等表。必要時，一職務並得跨列其上或其下一個至二個職等，但合計不得超過三個職等。

2.各職等之因素

為了方便劃分各職等之標準，特別設定了一些「因素」(factor)，綜合用以分析各職務所在機關層次、業務性質及職責程度之因素敘述，其內容均分為二段，第一段敘述工作複雜性、所受監督、所予監督、所循例規、與人接觸、所需創造力及職權範圍與影響七因素；第二段敘述所需資格條件。各因素之定整理如下表一：

表一、職等標準之因素

因素名稱	因素意義
1 工作複雜性	指處理本職務工作時，所需運用之學識、技能之廣度與深度。
2 所受監督	指上級施於本職務之監督，包括工作前之指示、工作中之督導及工作成果之考核。
3 所予監督	指本職務施於所屬之監督，包括工作前之指示、工作中之督導、工作成果之考核及所轄屬員之人數。
4 所循例規	指工作時，須應用法令手冊、事例等之繁簡及使用判斷上之困難程度。
5 所需創造力	指工作處理上所需機智、審辨、規劃、革新及創始能力之程度。
6 與人接觸	指處理工作上與人接觸之性質、重要性及困難之程度。
7 職權範圍與影響	指本職務所作建議或決定之性質、效力及影響程度。
8 所需資格	指執行本職務工作所需教育程度、工作經驗及其他條件

(二) 職等標準的內容分析

分析職等標準可知，乃聚焦在知識、技術與能力 KSA (Knowledge, Skills, and Abilities) 中「能力」的因素，並且有工作分析中工作說明書 (Job Description)

與工作規範書（Job Specification）的部分性質，茲整理如下表二：

表二、職等標準十職等以上職務因素對照

職等標準十職等以上職務因素對照表							
職等	工作複雜性	所受監督與例規	所予監督	所需創造力	職權影響與圍	與人接觸	所需條件
14 職等	<u>全盤最艱巨</u>	政策指示	對國家政策或本機關	對國家具有 <u>深遠影響</u> 之新觀念、新制度	國家政策	<u>經常需要</u> 與本機關內外高級人員或中央級民意機關接觸，推行本機關政策及重要業務， <u>爭取各方面之支持合作</u> 。	1. <u>極為廣博之學識暨卓越之行政或專業經驗</u> 2. <u>學驗聲譽卓著，並具有非常卓越之領導能力</u> 3. <u>公務人員任用法第9條之要件</u>
13 職等	<u>甚艱巨之機關全盤業務</u>		對本機關	1. 對國家具有 <u>深遠影響</u> 之新觀念、新制度 2. 對國家具有 <u>重大意義</u>	中央各主管機關以下	<u>經常需要</u> 與本機關內外高級人員或中央級民意機關接觸，推行本機關主管業務或政策， <u>爭取各方面之支持合作</u> 。	1. <u>甚為廣博之學識暨卓越之行政或專業經驗</u> 2. <u>具有卓越之領導能力</u> 3. <u>公務人員任用法第9條之要件</u>
12 職等	<u>1. 艱巨之機關全盤業務</u> <u>2. 襄助長官處理職責甚艱巨之機關或單位業務</u>	法律規定及政策或行政指示	對本機關或單位	1. 對國家具有 <u>深遠影響</u> 2. 對國家具有 <u>重大意義</u>	中央各主管機關以下或省市級	<u>通常需要</u> 與本機關內外高級人員、 <u>中央或省市級民意機關接觸</u> ，推行本機關或單位政策、重要業務或探討職務上計畫、設計、研究、審理事項， <u>爭取各方面之支持合作，或獲取共同結論</u> 。	1. <u>頗為廣博之學識暨豐富之行政或專業經驗</u> 2. <u>具有多方面之行政領導或研究能力</u> 3. <u>公務人員任用法第9條之要件</u>
11 職等	<u>1. 稍艱巨之機關或單位全盤業務</u> <u>2. 襄助長官處理職責艱巨之機關或單位業務</u>	法律規定及行政指示		對國家具有 <u>深遠影響</u>		<u>通常需要</u> 與本機關內外高級人員、 <u>中央或省市民意機關接觸</u> ，以推行本機關或單位政策、重要業務或探討職務上計畫、設計、研	1. <u>較為廣博之學識</u> 2. <u>具有行政領導或研究能力</u> 3. <u>公務人員任用法第9條之要件</u>

職等標準十職等以上職務因素對照表							
職等	工作複雜性	所受監督與例規	所予監督	所需創造力	職權影響與圍	與人接觸	所需條件
						究、審理事項， <u>爭取各方面之支持合作或獲取共同結論</u> 。	
10 職等	<u>1. 職責最繁重之機關或單位業務</u> <u>2. 襄助長官處理職責甚艱巨之機關業務</u> <u>3. 綜合性最繁重事項</u>	法律規定及重點監督		本機關或單位施政計畫、業務方針或創造新理論、新制度。	中央各主管機關以下或省市	<u>通常需要與本機關內外相當人員、地方民意機關接觸，以推行本機關或單位主要業務</u> ，或探討職務上計畫、設計、研究、審理事項， <u>爭取支持合作或獲取共同結論</u> 。	<u>1. 非常專精之學識</u> <u>2. 具有行政領導或研究能力。</u> <u>3. 公務人員任用法第 9 條之要件</u>

由上表可知，職等標準中呈現出高階公務人員職責包括了兼具且繁重的業務，趨近於以政策作為行事方針，思略需深遠且職權影響幅度廣大，注重跨自身領域的協調合作加上需有足夠的學識與領導能力。當然，回歸公務人員任用法之相關規定，必須要是經過銓敘審定的公務人員⁵，才能套用這些標準，但不妨進一步思考，政務人員是比照適用這些職等，如完全忽略職等的要求不論⁶，在給予待遇的合理性便出現討論空間。

二、學理上政務人員與高階公務人員的分際

政務人員與常任文官在行政體系運作中，可將政治及行政涉入比重，視為民選官員決定政策走向與內容，而行政人員則扮演參贊的角色，提供政策規劃、執行的意見，有助於政策的形成，但此一關係絕非明確的分野，而是以比重的多

⁵ 公務人員任用法第 9 條第 1 項規定，公務人員之任用，應具有下列資格之一：一、依法考試及格。二、依法銓敘合格。三、依法升等合格。

⁶ 公務人員任用法第 38 條規定，本法除第二十六條、第二十六條之一及第二十八條規定外，於政務人員不適用之。

寡區別。這種政治及行政涉入比重的關係，依施能傑（2005）⁷教授觀點，可將我國政府文官制度區分為四個層次加以對應如下：

（一）政務人員主導政治層次

政治與行政的分野中，政治層次的功能是提供、選擇和決定政府主要的政策方向，以及配置資源。民主國家中的民選首長和政務領導者負責這個層次的任務，並為他們所做的決定負責。而政策層次必須具備政策決定與決策輔助的職能。

（二）常務任文官主導政府的持續性運作

在政治層次之下尚有「策略層次」、「計畫管理層次」與「服務傳送層次」，具有讓政府持續性運作的功能，而上述三個層次由常任文官所主導，並且朝政治層次所設定的方向運作。

1.策略層次

策略層次擔任政府機關組織中政治（政策）層級與計畫管理和服務傳送層次的介面，協助政務首長領導與管理所屬組織，並且將可用的公務資源透過本身的技能，規畫或釐定為各項可實施的計畫方案，並且監督計畫的執行。此外，策略層次亦同時扮演「潤滑劑」或「政治消毒」的功能，對政務首長所推動的政策意涵與價值須充分了解，有效的管理組織的內部運作以轉化為有用的行動。因此，策略層次必須具備的核心職能是政策設計、單位領導與計畫領導。

2.計畫管理層次與服務傳送層次

功能是接收策略層的指令，將政策轉化為實際的方案作為，再有效率的達成。

⁷ 考試院，2005。高級文官考選與晉用制度之研究，彭錦鵬主持。

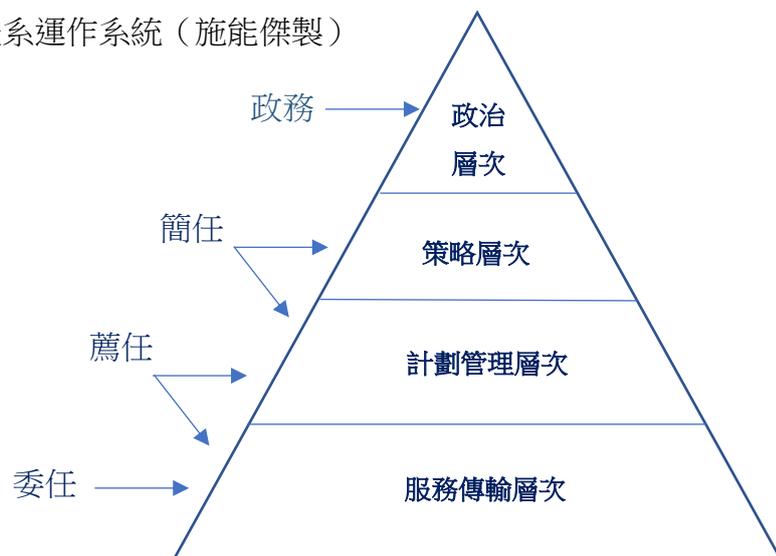
計畫管理層次的核心職能是專業主義知能；服務傳送層次的核心職能則是專業執行技能。

要之，高階公務人員涉及的行政運作內容應該以策略層次以及計畫層次為主，與政治層次有所分際。

（三）與我國文官制度各官等對應關係

政治層次與民選首長、特任、比照簡任等人員相對應，簡任常任人員則與策略及計畫管理層次對應，薦任常務人員可對應計畫管理層次和服務傳送層次，委任常任人員則僅對應於服務傳送層次，如下圖一所示。

圖一：我國政府文官體系運作系統（施能傑製）



三、薪酬與報酬的學理概念

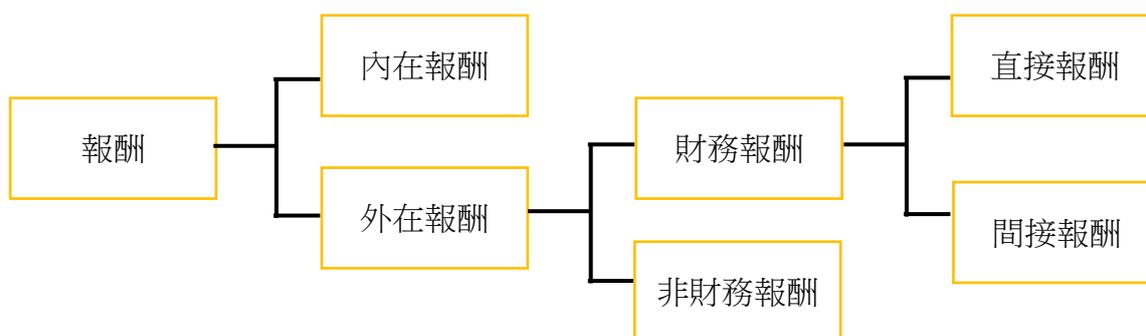
（一）薪酬與報酬的關係

薪酬（compensation）是相當複雜與難以界定的概念，又有「總待遇」一詞的界定，包含了俸給、退職（休）金、福利以及補貼等（林文燦、許道然，2015）。與薪酬容易混淆的是報酬（rewards），通常指的是受雇者由雇主或其所屬組織提供的個人貢獻回報，且不限於以金錢的形式，可透過各種員工認為有價值的方式

提供，又可區分為內在報酬（intrinsic rewards）與外在報酬（extrinsic）。

內在報酬指的是員工由工作本身所獲得的心理滿足和心理收益，例如決策的參與、工作自主權、個人生涯發展和工作成就感等；外在報酬則通常以各種貨幣收入和實體來提供，一種是財務報酬（financial rewards）；另一種是非財務報酬（non-financial rewards）。財務報酬又可在分為兩類：一是直接報酬（direct rewards），二是間接報酬（indirect rewards），如下圖一所示（吳瓊恩、張世杰，2006）⁸。

圖二：報酬體系



（二）薪酬的設計

1. 基本薪酬

通常被稱為薪資或是基本工資，組織會根據員工的工作重要性設計基本薪資的數額，以我國政府而言，官職等併立制重視任職者工作的繁簡難易、責任輕重與所需資格條件⁹，在給薪上也會加入此一考量設計薪酬制度。而薪酬的變化增長主要依賴的是加薪，倘若是根據員工的績效表現給予調薪，又被稱作功績俸或績效薪俸（merit pay），因此基本薪酬的制度設機往往還會和組織的績效管理制度密切連結。

⁸吳瓊恩、張世杰，2006。公共人力資源管理。臺北：智勝。

⁹ 依據公務人員任用法第 3 條規定。

2.可變薪酬

可變薪酬相較於基本薪酬，與績效的關係更加密切，有時也被視為一種浮動的薪酬或獎金。由於與績效的關聯性強，可變薪酬也被運用來激勵員工朝向組織所設定的績效目標前進，從個人、單位到團隊都能運用。

此外，可變薪酬和調整基本薪酬的功績俸都概念是上均與員工績效表現有關，但兩者不能被混為一談。畢竟功績俸的設計是以過去績效或績優表現給予獎勵，而且採用固定的幅度加薪，並不須要與員工特別商議薪資的調整比率；但是可變薪酬不同，為了運用獎金來影響員工將來的行為，可以事先約定獎金數額與目標達成比率之間的關聯。再者，功績俸會產生累積性，一經調增就會提高基本薪酬，但可變薪俸的約定周期一過，獎金一經兌現即歸零，不具備累積性，因此功績俸會對組織的人事成本產生長遠的影響，但可變薪酬及獎金的影響則較小（吳瓊恩、張世杰，2006）。

四、我國的公務人員給與制度

（一）給與的意涵

依行政院人事行政總處組織法第 2 條，員工給與之規劃及擬議係屬總處專責掌理事項，可區分為俸給、退職金、福利及補貼（林文燦、許道然，2015），目前實務上之運作說明如次：

- （1）俸給係指公務人員每月支領之本俸（年功俸）、專業加給、職務加給及其他法定加給。
- （2）退休職給與依公務人員退休資遣撫卹法辦理。
- （3）福利包含公保給付、各項津貼。
- （4）補貼包含交通費、休假補助費及加班費等。

然而、公務人員俸給法並未針對何謂俸給給予界定，未能清晰表明俸給的性質—「政府對公務人員所提供之勞務所給予的對價金錢給付」，實乃法制不足之處。一般公務人員，主要得到的給與多為每月薪資中的「本俸（年功俸）」加上「專業加給」，而在相同的工作領域得到更多的俸給，只有透過年終考績或專案考績來晉級核敘一途，別無他法¹⁰。

（二）加給制度

公務人員加給給與辦法第 4 條規定，公務人員各種加給之給與，應衡酌下列因素訂定：

- （1）職務加給：主管職務、職責繁重或工作危險程度。
- （2）技術或專業加給：職務之技術或專業程度、繁簡難易、所需資格條件及人力市場供需狀況。
- （3）地域加給：服務處所之地理環境、交通狀況、艱苦程度及經濟條件。

其中，〈公務人員加給給與辦法〉第 5 條又有規定，職務加給、技術或專業加給，原則上均依其銓敘審定職等支給。

（三）獎金制度

獎金制度可與前述之可變薪酬概念相對應，我國政府部門「獎金」制度種類繁多，探究獎金的發放性值又可區分為固定性與非固定等二種；員工所獲得之獎金額度如係非按績效高低而定額支給者，稱之為「固定」獎金額度分配，反之，按績效高低支給者稱之為「非固定」獎金分配（行政院人事行政局，2005）¹¹。職是，常任公務人員每年進行績效考評後得到的考績獎金，雖然是固定性的發放，卻又須按照績效的高低支給，因次有將獎金以普遍性和個別性做劃分的作法，如

¹⁰ 依公務人員考績法第 11 條第 1 項，各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形之一者，取同官等高一職等之任用資格一、二年列甲等者。二、一年列甲等二年列乙等者。

¹¹ 行政院人事行政局，2005。彈性導向待遇制度之研究，P16-19。

屬於普遍相同身分公務人員均可取得的獎金，是普遍性獎金；而須按照個人績效才決定發放與否，且經費來源不屬於人事費挹注者，則為個別性獎金。

五、我國政務人員的給與

由於政務人員並無任用資格的限制，自然也不受身分保障，基於身分而來的請求權亦不如常任公務人員完備，但得依制度於退職時領取退職的給與，退職給與來自於在職期間的提撥；而在職期間政務人員的待遇乃比照常任公務人員發放，有本俸、專業加給以及主管加給，也有相關的補貼和津貼可以請領，但是只有年終獎金沒有考績獎金¹²，整理如下表三。

表三、政務人員給與彙整表

政務人員給與彙整表						
類別	本俸	專業加給	主管加給	強制休假補助(國民旅遊卡)	年終工作獎金	離職儲金
各部政務次長及其相當職務。	照簡任第十四職等人員待遇支給。	照簡任第十四職等人員支給。	依行政院函定 ¹³ ，政務人員主管加給較常任公務人員主管加給為高，以比照簡任 13 職等為例主管加給為 36,850 元。	每年最高 16,000 元。	依 12 月份所支待遇標準(含本俸、專業加給及主管職務加給)，發給 1.5 個月。	依政務人員退職撫卹條例第 5 條第 1 項規定，政務人員之離職儲金，由服務機關依其在職時俸給總額(本俸或年功俸加一倍)百分之十二之費率，按月撥繳百分之六十五，作為公提儲金；政務人員繳付百分之三十五，作為自提儲金，由服務機關在銀行或郵局開立專戶儲存孳息，並按人分戶列帳管理，於政務人員退職或
比照簡任第十三職等職務之人員。	照簡任第十三職等年功俸三級人員待遇支給。	照簡任第十三職等人員支給。				
比照簡任第十二職等職務之人員。	照簡任第十二職等年功俸四級人員待遇支給。	照簡任第十二職等人員支給。				

¹² 參照全國軍公教待遇支給要點、公務人員考績法、行政院與所屬中央及地方各機關公務人員休假改進措施、一百零七年軍公教人員年終工作獎金發給注意事項及政務人員退職撫卹條例等規定。

¹³ 行政院 107 年 1 月 31 日院授人給字第 1070000015 號函。

政務人員給與彙整表						
類別	本俸	專業加給	主管加給	強制休假補助(國民旅遊卡)	年終工作獎金	離職儲金
						死亡後，一次核發公、自提儲金本息。

爬梳相關規定後可以發現，政務人員待遇雖然比照了常任高階公務人員為基礎，但又在薪資結構內適度的給予優惠。例如，初任比照簡任 13 職等政務人員的本俸比初任 13 職等的常任公務人員來的高，前者是 800 俸點，月支新臺幣 56,930 元（與簡任 14 職等相同）後者則是 710 俸點，月支新臺幣 48,505 元，兩者間每月相差 8,425 元。在主管加給的方面兩者也不同，比照簡任 13 職等政務人員每月主管加給新臺幣 36,850 元，常任 13 職等人員則為 30,260 元，每月差距 6,590 元。而每月支給的給與多寡也將順勢影響到年終獎金及離職儲金的發放額度。

肆、文獻資料分析與發現

一、高階公務人員職等標準內容實質涉入大量政治層次任務

第 13 及自 14 職等所受的監督為政策監督，代表職務所肩負的責任與政策執行有高度密切的關係，顯然需選擇兼具專業與政策辯論能力，第 12 職等除政策指示外加上法律規定及行政指示，而在第 11 職等以下才排除了政策指示，可知 12 職等以上的事務官職務在人事法制中也給予政治化的設定。此外，在與人接觸的因素中，自簡任第 10 職等以上變不斷強調爭取合作、共同結論以及民意機關支持的文字，第 14 職等甚至直接放寬為「爭取各方面之支持合作」。學理概念上政務官負責政策制定，擔負的是政府中政治的功能；而事務官負責政策執行，擔負的是政府中行政的功能，但在職等標準中，高階公務人員已經擔負實質的政

治功能。

二、政務人員薪資報酬制度與比照常任文官職本薪制度相當矛盾

職本薪又稱為職務薪(position-based pay)，是依據員工所擔任的職務給薪，它建立在工作分析、職務說明書及職務評價制度之上；美國、我國均採之。此一制度具有論資排輩，終身僱用及穩定文官制度的特色，強調公務人員對機關之貢獻程度，並且以年資為基準（林文燦，2009）。然而，從職等標準中可以發現，高階公務人員與政務人員是執行「政治層次的任務」，政策落實的成效與否，無法以任職年資來反應報酬，再加上政務人員政治任命的特色，於待遇制度中摻入職本薪制度，是矛盾的。

三、政務人員職責的要求對應不上適當的報酬

政務人員由於比照常任公務人員，亦以本俸計算薪酬，但卻一次拉高到無法再晉俸級的 800 俸點，似乎試圖去彌補一些「損失」或是讓政務人員免去因隨政治任命進退無法在職本薪及功績俸的框架中，無法以過去的績效或績優表現得到獎勵。然而，政務人員僅有一次性的退職金，而沒有持續給付的月退休金，待遇並不會在退離職後給予遞延性的給付，職責的程度相同但是得到的總報酬絕對不同。

四、制度未落實同工同酬原則

在給與項目中，雖然政務人員沒有考績獎金，但是在本俸及主管加給提供的優惠下，年總待遇仍然較常任公務人員為高，以比照簡任 13 職等及簡任 13 職等相比，可知政務人員較常任公務人員高出 127,607 元，單就此一比較來看，常

任公務人員轉任政務人員便具有吸引力，也具備可以相同之度轉敘的優勢¹⁴；但是，以職等標準來看明顯有欠公平。

政務人員與常任公務人員年度總待遇比較表（以簡任 13 職等為例）			
給與類型	政務人員	常任公務人員	備註
本俸	$56,930 * 12 = 683,160$	$48,505 * 12 = 582,060$	常任公務人員以簡任 13 職等本俸一級 710 俸點計算。
專業加給	$38,980 * 12 = 467,760$	$38,980 * 12 = 467,760$	
主管加給	$36,850 * 12 = 442,200$	$30,260 * 12 = 363,120$	
年終獎金	199,140	176,618	以 1.5 個月計算
考績獎金	無	117,145	以考績甲等計算
強制休假補助(國民旅遊卡)	16,000	16,000	
退(職)撫機關提撥	$56,930 * 2 * 12\% * 65\% * 12 = 106,573$	$48,505 * 2 * 12\% * 65\% * 12 = 90,802$	均為無條件進位
公教人員保險機關提撥	$56,930 * 2 * 12.53\% * 65\% = 11,280$	$48,505 * 2 * 12.53\% * 65\% * 12 = 90,802 = 79,001$	保險費率 108 年 1 月 1 日起由 13.4% 調整為 12.53%，亦採無條件進位。
年總待遇	2,026,113	1,892,506	

伍、建議與結論

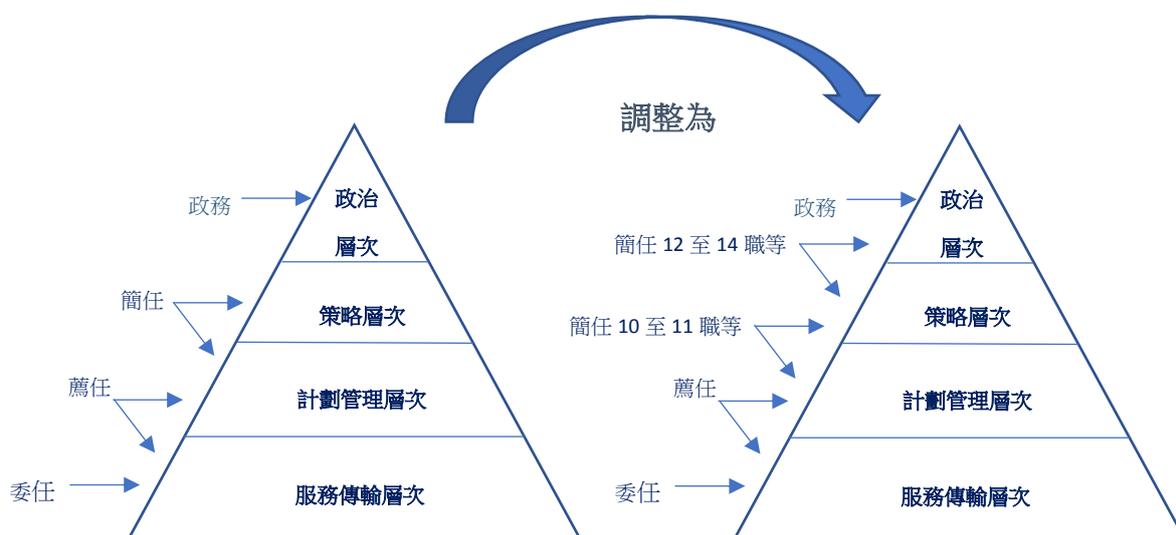
一、我國政府文官體系運作系統架構之理論可略為調整

參照實際的職等標準制度對照我國政府文官體系運作系統（圖一），應可在

¹⁴ 案政務人員退職撫卹條例第 2 條規定，由現職軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員轉任政務人員者，均按政務人員轉任前原任職務之等級（階）或工資，適（準）用軍、公、教人員、其他公職人員或公營事業人員退休（職、伍）、資遣或撫卹制度。

更精細的做出一些區分，在政治層次與策略層次中，將簡任第 12 職等至 14 職等區別出來，成為一種高度政治性的常任文官，類似美國在 1979 年根據 1978 年的文改革法而設立高級主管制（Senior Executive Service, SES）以及經濟合作發展組織國家（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的高級文官團（Senior Civil Service），有政治與行政的中介及潤滑劑功能¹⁵，更合乎實情的調整為下圖三。

圖三、我國政府文官體系運作系統的現況



二、比照常任公務人員作為政務人員報酬制度的基礎相當不宜

經過上述內容之探討，我國的政務人員坐落於學理上政務官的範疇之內，與常任公務人員也就是事務官兩者的制度價值本身是存在差異的（*vaule difference*），正所謂等者等之，不等者不等之，比照常任文官的制度絕對不可能

¹⁵彭錦鵬，2016。文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革。文官制度季刊，第 8 卷第 2 期，P 1-23。

契合政務人員在政府內的任務，尤其可以發現縱使運用各種行政規則與釋示去調整政務人員待遇制度的內部零件，依然和它的核心引擎對不上；一個隨政治與政策成敗進退的職務，被常留久任與終身雇用的職本薪待遇制度束縛，實乃荒謬也！再者，政策的速度往往超前立法的速度，破除種種績效考核的個體微觀（micro）視角，政策執行的成果是應由宏觀（macro）視角與利害關係人感受度來評估，由於常任公務人員的待遇制度與考績制度相扣合，拘泥細節往往動輒得咎，但政務人員在不同的制度下應擁有自己的一片天空，以固定性的基本薪酬對政務人員絕對欠缺驅動力的；更何況隨政治進退的風險之高，不難想像政務人員在決定政策時的舉步維艱，現行制度無疑是一種對政治人才的內耗。

三、現行制度對於簡任高階公務人員轉換為政務職可能具有吸引力

除了比正常任文官制度的待遇給付方式相當一致以外，政務人員需承擔的行政責任法制面上較常任公務人員略少¹⁶，但總待遇更高。而且，現行政務人員退職撫卹條例規定，常任公務人員退休年資與政務人員年資可以併計，並且以原公務人員的退付制度繼續擔任政務人員，對於高階公務人員可謂一大誘因。相對來說，倘若政務官的待遇制度對於事務官轉換較為有利，那我國似乎正試圖製造一個事務官擁有更高官等之內陞空間，惟仍然未考量努力網羅民間優秀人才擔任政府高階職位。

四、比照簡任職務的政務人員職務具有高級文官團之效果

政治任命也代表提供在文官制度外一個不受考試權制約的全然開放空間，OECD 在 2002 年對當時會員國的調查顯示，澳大利亞、加拿大、丹麥、芬蘭、

¹⁶ 公務員懲戒法第 9 條規定，政務人員可不適用休職、降級以及記過之懲戒處分。

冰島、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、英國、美國，都已經採用強調職位競爭和專業經驗的遴選制度。同時，職位採用公開競爭的國家則有：奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、匈牙利、紐西蘭、斯洛伐克、瑞士、澳大利亞、加拿大、義大利、挪威及瑞典（彭錦鵬，2016）。高級文官團的公開競爭並非我國憲法 86 條規定，公務人員任用資格及專門職業及技術人員執業資格，應經考試院依法考選銓定之的概念，而是以「事求人」的角度探討職位的適切性。再者，高級文官團的制度設計亦有隨政治進退或固定任期的現象，與政務職相當類似。不過，不可否認目前比照簡任 12 職等以上職務者，均設置為地方政府的直轄市副市長、縣（市）副縣（市）長政務首長以及中央政府的政務副首長與三級機關首長，與高級文官團部分限制主管職的進用不同¹⁷。但排除組織編制不論，待遇制度上確實已經預留好一部分的實驗空間。

五、結語

文官制度功績化乃當今的主流，不過政治與民主難分難捨，功績與贍徇（patronage）自然也不宜全然分道揚鑣，因此文官制度的功績化並不代表應該完全的去政治化；尤其是回歸到文官制度的任務來看，行政組織不僅要推動政府人事功能的專業化，更須致力於文官體系公正平等之價值體現。有疑問者係，針對被贍徇的人去追求公平合理，適當嗎？筆者以為，適不適當除了要在針對細節（法制規範是否合宜），也需與現實對話。揆諸實際，我國目前事務官如須擔任簡任 12 職等以上的職務，必然經過長期的官僚生涯歷練養成保守穩定的文官性格，相當不利於因應外界瞬息萬變的環境，以及培養創新的思惟。而一套有活力的高階人才延攬機制，除了可延攬更多民間人才襄助政策的制定與執行，提高政策的實用性以外，另一方面也可活化文官體系的思維，使政策接近人民的需求與期待。

¹⁷ 美國除了高級主管制職位外，才有完全公開競爭。

有道財政為庶政之母，沒有優質的財政結構，便沒有優質的政策產出與服務；而待遇制度為人才招募的基底，沒有合適的薪酬報酬，人才也是「駢死於槽櫪之間」，期待我國的政務人員待遇制度能逐漸發展完備，成為延攬政府要職時，識人與用人的伯樂。

陸、參考文獻

一、專書

- 林文燦（2009）。公部門待遇管理—策略、制度、績效。臺北：元照。
- 林文燦、許道然（2015）。考銓制度。新北：空大。
- 吳瓊恩、張世杰（2006）。公共人力資源管理。臺北：智勝。
- 許南雄（2016）人事行政學—兼論現行考銓制度（增訂 6 版）。臺北：商鼎文化。
- 許南雄（2017）。各國人事制度—比較人事行政（增訂 17 版）。臺北：商鼎文化。
- 黃英忠（1997）。人力資源管理。臺北：三民。
- 楊戊龍（2016）公務員法要義。臺北：翰盧。

二、期刊論文

- 彭錦鵬（2016）。文官制度的國際變遷趨勢與我國的改革。文官制度季刊，8 卷（2），1-23。
- 歐育誠（2011）。兩制合一 25 年的回顧與評析—談官等、職等、職組職系與俸給結構。人事月刊，25（6），30-44。

三、研究計畫及出國報告

- 行政院人事行政局（2005）。彈性導向待遇制度之研究，未出版，16-19。
- 考試院（2005）。高級文官考選與晉用制度之研究，彭錦鵬主持。未出版。
- 銓敘部（2017）。銓敘部 105 年度考察美國公務人員寬帶式薪資制度考察報告，未出版，P54。