

# 臺灣公部門實施績效俸給制度的反思

## —考績與俸給制度之審視與建議

林奕銘\*

### 【摘要】

臺灣公部門在九十三年全國人事主管會報中，揭示「績效導向俸給」的政策，意味著政府績效管理已成為政府再造中最主要的目標，而建立合理公平的俸給政策一向是文官制度的核心，俸給制度的改革更是影響文官生涯發展與工作士氣的關鍵，面對組織再造的新課題，要型塑競爭的整體環境，未來公部門人員的俸給必需以「績效」的優劣為準繩，績效俸給制度的建構，除了回應公共管理典範的潮流外，勢將引起公部門的「質變」，本文爰從「有限理性」及「訊號賽局」的觀點分別審視現行公務人員考績與俸給制度，先從新制度主義的觀點，立基於有限理性之下，檢視目前公部門的考績制度，因為資訊不對稱的環境特性，讓有限理性下的管理關係，產生隱藏行動或資訊的問題，再從「訊號賽局」的觀念，討論現行公務人員俸表因為缺乏區辨的誘因及風險意識的制度設計，讓無效率者得以隱藏，形成官僚組織無效率的根源，並以現行制度的檢視為基礎，反思績效俸給制度的設計及其推行的困境，最後，本文除分別針對考績與俸給制度提出相關建議外，並思考從組織管理及績效管理觀點，提出深化績效俸給制度之策略，而獲致以下的研究發現：

- 一、目前臺灣公部門公務人員考績與俸給制度原即存在制度與結構上的迷失，無法因應績效管理思潮之所需，從而以目前制度實施的結果無法形塑以績效為導向的組織文化。
- 二、臺灣公部門推動績效俸給制度的主要困境，源於人治色彩濃厚的行政生態及權威獨占的領導風格，讓考績制度淪為「有限理性」下的形式，無法達到考

---

\*國立政治大學公共行政研究所博士生

評的實質意義，而缺乏「區辨」及「風險意識」的俸表結構，更無法貫徹「以績效良窳決定報酬高低」的責任精神。

- 三、有效推動績效俸給制度，應對現行考績與俸給的缺失，從制度面加以改進，並應從組織管理觀點，強化員工工作動機，發揮內在潛能及認同，以及績效管理觀點，讓績效考評制度具備足夠的誘因等方面進行策略性的思考。

**關鍵詞：績效管理、績效俸給、功績俸、有限理性、訊號賽局**

## 壹、前言

九十三年全國人事主管會報中心議題「強化績效管理，靈活機關用人，提昇國家競爭力」，揭示以「績效導向的俸給機制」之政策，將目前我國公務人員俸給制度以本（年功）俸及加給，傾向於靜態設計之固定性報酬的內涵<sup>1</sup>，進行長遠的規劃，以建構「基本薪」及「變動薪」為架構的俸給制度，意味著政府績效管理已成為政府再造中最主要的目標，而績效管理所強調的係不斷的改善員工績效，由於政府組織在任務、工作、文化、結構與人事等方面呈現多元化，因此，政府從事全面的績效管理政策時，績效管理系統必須與其他管理與人事方案相互協調，作為系統發展與執行的條件（孫本初，90：143），而建立合理而公平的俸給政策一向是文官制度的核心，俸給制度的改革更是影響文官生涯發展與工作士氣的關鍵，面對組織再造的新課題，要形塑競爭的整體環境，未來公部門人員的俸給將不再是依據「年資」作為決定的依據，而必需以「績效」的優劣為準繩，績效俸給制度的建構，除了回應公共管理典範的潮流外，亦將引起公部門的「質變」，亦即如何將「重年資、輕績效」的薪俸制度予以合理化，發揮獎優汰劣的效果，乃是政府再造過程中非常重要的課題。

本文肯定此種制度的改革，對於僵化的薪俸制度具有激勵的作用，但是必須強調，在改革的背後，已隱含著制度設計與選擇的重要意涵，1979年柴契爾夫人執政之初，雖曾提出「打破公務員特權」的口號，當她與公務人員共識一段時間後，卻態度大變，她發現「自己面對的是一群具有企業家精神的公務人員」，因此她及其同僚體會到「文官不是問題，制度才是問題」的關鍵（Osborne & Plastrik, 1997: 23-24；林文燦，94B：4），同樣的，吾人從美國瞻徇制衰落的過程中隱約的可以看出功績俸制度崛起的原因，而功績俸制度受人垢病之處，在於績效考核不健全、功績俸的增加，並不明顯與績效有關等因素，使得績效報酬制度的出現，亦意涵著另一種更符合需求的制度取而代之的原因。

---

<sup>1</sup> 依公務人員俸給法第三條規定，公務人員之俸給分本俸（年功俸）及加給，均以月記之。其中本俸係指各職等人員依法應領取之基本給與，年功俸係指職等高於本俸最高俸級之給與，加給係指本俸、年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。在公部門的薪俸結構中，所謂薪俸，實際上是由年資與內部公平性（機關內部職務之間的關係）所決定的。內部公平性是透過不同職務之間共同因素比較（如工作難易、責任輕重與工作條件）而來，這些因素可能和個人的知識、技術、能力與個人特質在市場上的價值沒有太大的關係，本質上是屬於靜態之固定給與，無法作為區辨績效高低的給薪標準。

從美國待遇制度的變遷，強調年資與公平性，基本上可以達到穩定的工作環境，但時至今日，公務制度穩定性的基本假定已被動態性與變遷所取代，Siegel（1992：161）對於當代文官的敘述指出，有些要素會對公部門薪資政策與實務產生影響，其中較重要的就是：民眾對文官的負面評價、從長期（年資）觀點轉向短期的觀點、薪資的績效取向及更重視課責等因素。相對的，私部門正提倡「新報酬」<sup>2</sup>（new pay）的概念則是另一種形式的理解，Risher（1994：649-665）對於這個概念的描述認為：傳統的薪資等級和級距結構應由寬帶等級與更廣的薪資級距所取代、「因職務給薪」（paying the job）應被「因人給薪」（paying the person）所取代，強調更大幅度的薪資等級以及更多樣的績效評鑑來源，包括同儕、部屬以及顧客等。而從OECD會員國家的一項調查顯示，績效薪俸制度的實施，已蔚為OECD會員國的主要運動（Shim，2001：342-343；Varone & Giauque，2001：550，林文燦，94A：6）以澳洲、丹麥、愛爾蘭、英國及美國等十一國家，總樣本數為965的中高階公共管理者的調查研究顯示，OECD會員國家的公部門最常運用到的績效薪俸方式為獎金與功績調薪兩大類，前者以「定期獎金」的運用較多，而後者以「與績效評比結合」的功績調薪最多，兩者均超過五成以上，至於未實施績效待遇的國家則還不到一成（OECD，1997：57）。而績效薪俸制度吸引人之處，正如Perry（1991：80）的看法「績效薪俸制度已經根深蒂固地成為我們社會的體制。它們是儀式和神話的一部份，有助於維持統治體系的正當性」意謂著，官僚體系的建立，是做為公共政策的理性工具，沒有一樣事務比依據績效，來使用金錢回報員工更來得理性，而績效與報酬的連帶關係，亦表明了政治人物、行政人員以及民眾對於官僚的控制，並傳達一種訊息給民眾，即政府是具有回應力與效率的。

臺灣公部門自從 76 年新人事制度<sup>3</sup>實施以來，公務人員任用法、公務人員俸給法及公務人員考績法三個基本公務人員人事管理法律的配套，建構了行政機關公務人員生涯發展的基本架構，為配合政府再造的世界潮流，行政院在 90 年 9 月

<sup>2</sup> 新報酬是一個用來指涉有關薪津新思維的名詞，它和傳統的報酬形成對比。根據 Schuster & Zingheim 所言：「新酬勞的觀點，提供組織有效的運用所有酬勞要素，包括直接報酬與間接報酬，以塑造組織和員工之關係。」此觀點包含二個基本要素：首先是所有的報酬要素都應該與個人和團體的努力，以及組織目標產生連結，報酬應該反映外部市場而非內部公平。第二、它贊成薪津政策與實務應該更具有彈性的觀念，應該將焦點放在底薪、變動薪以及間接酬勞或津貼三要素上。（江大樹等譯，2003：180-81）

<sup>3</sup> 我國人事制度原採行簡、薦、委分類方法，依公務人員所具學歷、考試、考績、俸級、年資等五因素決定其人具備的官等級，民國 58 年開始推行公務職位分類，因遭逢重大困難，民國 62 年修正公務職位分類法，規定司法、外交、警察、衛生及民意等機關職員得不實施職位分類，確立了職位分類與簡薦委兩制併行狀態，迨至民國 76 年 1 月 16 日實施官職併立的公務人員新人事制度實施之日時，才加以廢止（徐有守，1997：92-6）。

發布「行政院及所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」，嘗試在無法源的情況下，為僵化的俸給制度注入績效的活力，而主管機關銓敘部則於 91 年委託台北大學進行「績效導向的薪俸制度之研究」<sup>4</sup>，並於 93 年間針對中央暨地方主管機關人事機構進行問卷調查<sup>5</sup>，前項研究結果建議，建立公平客觀的績效考核制度及具備合理易行的績效指標是實施績效俸給制度的前提要件，而後項調查意見則表示，績效俸給制度若無法落實，恐重蹈考績獎金所衍生問題的覆轍，績效俸給機制之規劃，除影響現行公務人員實質報酬外，並無法徹底解決目前年終考績「輪流」的現象；此外，丘昌泰（94：19-27）則從績效薪俸中變動薪之評定方式，建議未來工作績效與薪俸之間的因果關係要相當明確，並對基本薪與變動薪在公務人員總薪資當中之比例，可參考中華汽車公司的作法，建立「蹺蹺板調整機制」<sup>6</sup>視績效不同而逐年調整。在討論績效俸給制度的建構與設計時，上開研究調查並未對現行公務人員考績與俸給制度加以檢視，亦即無法從績效資訊的觀點，先探討相關制度的問題，進而提出對新制度的設計觀點，因為公部門任何績效資訊的蒐集行為，管理者必須同時面對隱藏資訊與行為的問題，由於考試機制的存在，管理者接受考試用人的分發，但無法藉由合約前協商的篩選，最多只能利用解讀行為或「誘因機制」（incentive scheme）來誘導行為（陳敦源，91：50），此外，俸表結構缺乏「風險」的設計，無法從「訊號賽局」的觀點區辨良窳，讓無效率者得以隱藏其中，因此，在建構績效俸給制度時，公務人員考績與俸給制度的良善與否，便居於相對關鍵的地位，現行「按年考績、逐年晉敘」的特色，不但凸顯行政機關年資導向的俸給制度，亦缺乏績效導向的精神，更遑論足夠區辨的誘因，尤其在資訊不對稱的官僚結構中，考績制度的設計，賦與主管人員無限上綱的考績權力，但在「有限理性」（bounded rationality）的假定下，管理人員並無法解決隱藏資訊與隱藏行為背後所衍生的問題，而因績效考核的不健全，讓無效率的個人得以隱藏其中，卻不能在俸給結構中，以「風險意識」的設計來反映此種無效率，在主管機關刻正進行績效俸給制度改革之際，因為「基本薪」與「變動薪」的制度設計將會涉及所得「重分配」的問題，如果績效俸給制度的改革無法達到制度設計的功能，則要根本的改變公務人員的動機，並引導個人利益趨向組織的利益，

<sup>4</sup> 銓敘部在 90 年 12 月 25 日委託台北大學進行「績效導向的薪俸制度之研究」研究分短程方案及中長程方案提出建議，短程方案強調應改進目前績效評估方法，建議機關首長應發揮薪俸賞罰權的功能及目前台灣實施績效薪俸的條件並不存在等；中長程方案則建議中央簡任級公務員可試行績效薪俸，其績效薪俸實施的內容可分為績效調薪、績效獎金與額外競爭力獎金三大類。

<sup>5</sup> 銓敘部職司全國公務人員人事法制事項，為建構公務人員績效俸給制度，於 93 年 9 月 30 日針對中央暨地方 107 個主管機關人事機構進行問卷調查，發放問卷 107 份，回收 106 份。

<sup>6</sup> 丘昌泰先生建議的「蹺蹺板調整機制」，亦即在蹺蹺板的兩端各坐著「基本薪」與「變動薪」，其比例採循序漸進式調整，但始終維持平衡狀態，剛開始時，為避免對公務員士氣衝擊過大，基本薪所佔比例可調高至總薪資的四分之三，然後逐年下降至三分之二、五分之三、二分之一等；相反地，變動薪則從四分之一、逐年提升至三分之一、五分之二、二分之一等。

毋寧是緣木求魚。

基於以上的分析，本文的架構將區分五部份，第一部份為本文的背景與動機，第二部份檢視目前公務人員考績與俸給制度的相關問題，先從新制度主義的觀點，立基於有限理性之下，檢視目前公部門的考績制度，因為資訊不對稱的環境特性，讓有限理性下的管理關係，因為隱藏行動或資訊所產生的問題，再從「訊號賽局」的觀念，討論現行公務人員俸表缺乏「風險意識」的制度設計，讓無效率者得以隱藏，形成官僚組織無效率的根源；第三部份，則以對現行制度的檢視為基礎，反思績效俸給制度的設計及其推行的困境；第四部份則從組織管理與績效觀點，分別針對我國實施績效俸給制度提出適切的建議；第五部份則為本文的結論。

## 貳、現行考績與俸給制度之審視

### 一、「有限理性」下的考績制度

新制度主義的理性選擇係指個人於不完全資訊下考量其行動與其他替代方案的本效益後所作的決定，探討的是有限的理性（bounded rationality），有限且昂貴的資訊，不確定性以及更複雜的人性動機等（陳榮坤，94：3），理性選擇制度理論認為，有限理性讓組織中的管理行動出現「隱藏行動」、「隱藏資訊」的行為，導致正式制度的誘因機制出現執行的困境，此種困境卻往往成為組織無效率的根源，誠如米勒所言：

「……層級系統制度的自利行為，應該會自然而然的導致一個結局，那就是持續性的效率低落，……在每一個層級性系統中，一定留存著一些誘因，而這些誘因至少讓系統中的一個人，表現出會導致組織性效率低落的持續性行為，……任何正式的誘因系統都留下空間，所以自利行為會導致持續性的效率低落，並造成損耗。……。」（Miller，1992：12-13，轉引自 皓平、蕭羨一，2004：146）

此外，依據現行公務人員考績法之制度設計，無論是將考績結果作為行政性功能抑或是發展性功能<sup>7</sup>（余致力，92：2-3），公部門實施績效薪俸的主要目的在維持內在衡平（同工同酬）與外在衡平（市場競爭力），而績效薪俸制度的成敗與

<sup>7</sup> 學者余致力認為，一套理想的考績制度，在考績結果的運用上，應同時包括行政性功能與發展性功能。所謂行政性功能，係本著「綜覈名實、信賞必罰」之旨，將考績結果作為獎金發給、薪資調整、昇遷、資遣免職之參考。而在發展性功能方面，係以員工之成長與發展為取向，希望運用考績結果來界定員工之培訓需求。（余致力，92：2）

否，仍必須仰賴一套公平的考績制度，否則只會惡化公共組織因為考績制度不彰所產生「負面誘因」的問題（陳敦源等，94：110），但從目前公務人員考績法施行細則第三條所規定的考核指標<sup>8</sup>，基本上只是考核原則與規範，不是具體指標與項目，實際考評時仍包括太多自由裁量空間，不易精準的研判個人績效的好壞，如此則主管個人的好惡就成為績效評定的標準（丘昌泰，94：22-23），目前考績制度賦與主管人員無限上綱的評定方式，實際上仍存在「命令與控制」的思維，意涵著「聽話的有糖吃」的給獎方式，此種對主管人員的判斷能力過份樂觀的期待，卻無法正視理性選擇理論下「有限理性」的觀點，則績效薪俸制度的推行將更加困難，以下將分別討論組織經濟學中，資訊不對稱的組織特性及有限理性下現行考績制度的相關問題。

### （一）資訊不對稱（information asymmetry）的垂直關係

代理人理論（agency theory）主張許多社會關係可從某項契約中的兩造間的關係來理解，特別是委託人與代理人關係（principle-agent），而科層體制的上下階級之間的互動存在隱藏資訊（hidden information）及隱藏行動（hidden action）兩項基本問題，也就是委託人與代理人之間資訊不對稱關係的關鍵問題，資訊不對稱在交易成本經濟學中可以分解成三個面向加以說明，首先，當事人的一方在締結契約前具有資訊上的優勢，其次為代理人行為的不可觀察性，及第三，局外人對於資訊的不可證實性等（Dixit，1996：54-55）。隱藏資訊及隱藏行動這兩個問題通常是對照「逆向選擇」（adverse selection）及「道德危機」（moral hazard）兩個在保險業常出現的現象加以了解。「逆向選擇」源自保險業者與投保人之間資訊不對稱的問題所產生，投保人因為擁有保險公司所不知道的資訊，這些資訊往往卻是簽定契約十分重要的資訊，像壽險的承保與否，投保人必需誠實告知病歷並接受身體檢查以作為是否承保的依據，此外，投保人投保前事實上已經過自我選擇（self-selection）的程序，如擔任屬於高度危險工作者，越希望能透過保險加以保障，可能因為高風險者投保的費率低於他們實際面對的風險程度，但往往此類人員卻是保險業者最不想承保的對象。至於「道德危機」則源自保險業者與投保人之間不完全監控（imperfect monitoring）的問題所產生，也可以稱是因為「缺乏小

<sup>8</sup> 考績法施行細則第三條規定，公務人員年終考績，按其工作、操行、學識、才能四項分別評分，另外也規定考績表格格式由銓敘部定之。大致上將工作上的評量方式分為十項：質量、時效、方法、主動、負責、勤勉、協調、研究、創造與便民等項目。這些項目雖然稱之為指標，但問題在於缺乏標準，尤其涉及人員之間的評比，往往受到主管人員的好惡及其自利心理的影響，非但無法客觀反而形成反效果。

心的誘因」所產生，同樣以保險為例，太少的保險意謂投保人必須承擔較多的風險，而太多的保險則意謂著投保人付出較少的注意，投保人在投保後，往往因為保險業者無法監看投保人的一舉一動，就會從事與契約相違背的事情，如開快車等道德危機的行為。

代理人理論所理解的委託人與代理人關係之核心問題，其基本假定是認為，社會生活是一連串契約關係所構成，人性被認為是自利、有限理性及厭惡風險的，為解決組織中怠惰、欺瞞的情況，最好的方式是任用管理者監督組織成員的投入與產出，而從委託人與代理人的關係及契約的性質觀察，存在於組織中的資訊與行為的可觀察性（observability）似乎是一切問題的根本（吳瓊恩，90：349-351）。科層組織被經濟學者視為由許多可見與隱藏的契約所組成的實體，而在官僚體系內部，層級節制的分工系統，更是一種緊密複雜的委託人與代理人關係，上下階級「命令與控制」的組織結構，都存在隱藏資訊與隱藏行動的問題，業務承辦者往往在資訊擁有上佔有優勢，會選擇性的提供有利於自己的資訊，從而造成官僚體系內「逆向選擇」的現象，此外，管理者在有限的心智與能力環境下，無法以大量的成本與時間監控下屬的一舉一動，導致組織中投機主義行為的產生，而在投機行為得以隱藏的團體行動當中，往往使得政策無法順利推動，也更容易引起官僚體系中道德危機的問題。

## （二）不完全的契約關係

有限理性的概念源自 Simon 的觀點，認為人類並非如經濟人一般是「超級理性」（Hyperrationality），而是像組織人一樣僅具有一些有限的分析與資料處理的能力，在有限理性的行為模式下，人類不可能作成的決策種類有三：1、涵蓋整個時間而不去考慮它的限制；2、涵蓋人類價值的整個範圍；3、每個問題纏繞著所有其它的問題（Simon 原著，林鐘沂譯，1988：17）。

從理性選擇理論的角度觀察組織運作，組織管理者必須要處理「協調與動機」（coordination & motivation）的問題，協調的問題就是組織必須決定甚麼事情必須完成、如何完成及誰應該去完成這些事情，資訊的傳遞與應用是處理協調議題的核心，而動機的問題源於個人均存在自我的利益，而自我的利益常與其他人或整個組織產生衝突，管理者必須以改變「誘因結構」的方式，引導個人之間、以及個人與組織之間的利益趨向一致，應用誘因改變行為是處理動機問題的核心

(Milgrom & Robert, 1992: 126; 陳敦源等, 2005: 101)。通常這兩個問題在組織經濟學的理论中, 是以「契約」(contract) 的方式來討論, 如果組織成員之間可以形成一種清楚描繪彼此協調與動機問題的「完全契約」, 則組織中協調與動機的問題可以同時解決。然而, 真實世界的組織是處在「不完全契約」的狀態下, 所有參與契約設定的個體, 都是有限理性的人, 無法事先預知所有可能狀況, 目前公務人員考績受人垢病之處, 主要在於考績制度賦與主管人員「獨大」的考核權柄, 無法達到「綜覈名實、信賞必罰」的考核目的, 除了制度不明確與執行不確實之外, 一直忽略人類有限理性的限制是最主要的原因, 因為考績制度不應立基於個人具備過度的權力上, 畢竟扮演公正裁判的角色, 需要負擔昂貴的資訊成本, 而「不完全契約」下的組織運作, 組織中的每個人均有從事「機會行為」的可能, 亦就是組織中的所有人都存在導致組織效率低下的卸責、欺騙或遵循自己偏好的行為, 組織中的人可以不用付出代價選擇保護自己的利益, 但卻可能傷害到團體合作所能產生的效益, 此種在資訊不對稱下所產生的機會行為, 起因於有限理性讓主管人員的管理行動, 因為缺乏「完全契約」的支援, 而出現「隱藏行動」與「隱藏資訊」的行為, 尤其是管理者被賦予打考績的權力, 但卻無法全然客觀的進行績效資訊的蒐集與評比, 因此, 在有限理性及不完全契約關係下討論績效薪俸制度的改革, 考績制度的設計, 仍必需克服科層組織中, 因為主管與部屬的自利行為, 讓所設計的誘因系統產生無效率的問題, 亦即 Miller 所言「垂直困境」的問題 (陳敦源等, 2005: 106)。此外, 考績制度賦予單位主管獨占的考績權柄, 此種設計, 除應考慮有限理性的限制之外, 也應思考主管是否濫權的問題, 在目前考績制度缺乏客觀標準的前提下, 主管是否以部屬提供有形的利益或是無形的尊重作為考績的標準, 這些複雜的動機是無法從考績之中被監控的, 而因為集體行動所產生的管理問題, 亦即團隊生產所導致的外部性 (externalities) 問題, 更值得精確的予以衡量。

## 二、「訊號賽局」的俸給制度

在「特別權力」法制思想下的官僚生態環境, 考績制度賦予主管人員獨大的考核權柄, 反映的是理性觀與工具觀, 此種權威獨占與忽視人類「有限理性」的制度設計, 讓考績制度淪為形式化, 無法準確且客觀的執行考核受人垢病已久, 許多制度如升遷、升等、任用等卻都參考考績執行結果, 行政機關的績效不彰, 源自考績制度的缺失及制度與制度之間互相牽引而產生的循環效應, 是在討論績效薪俸制度時不能迴避的課題。現行「公務人員俸給法」簡、薦、委官等及十四

職等的俸表結構，無法避免的仍是以考績結果為依據（銓敘部，94），反映的是「永業化」的年資掛帥，此種源自美國「職位分類」制度的「同工同酬」原則（equal pay for equal job），強調的是擔任職責相當程度職位者，獲得相當幅度的薪俸，其實，各種職位之間，除職責程度有差異之外，有關職位的其它條件亦有相當差異存在，如我國俸給法針對某些職位在高危險地區者之工作者給與地域加給之規定，主要用意就是在反映此種差異性。除上述職位本身的條件差異之外，「職位分類」制度只認「職位」不認「人」的俸給標準，卻忽略了不同的人擔任同樣的職位卻有截然不同績效的事實，同時，擔任職責相似的職位的人員，所具有的條件也有很大的差異，例如人員的知識、技能、才幹、努力、態度、經驗各有不同（趙其文，93：13），但現行的俸表結構等階表，相同「官等」、相同「職等」、相同「俸級」且「職責相當程度」者支一致薪俸的制度，除讓無效率者得以隱藏其中之外，公務人員保障法第二條對於「俸給」的過度保障及缺乏「風險意識」的俸表設計，亦容易形成官僚組織無效率的根源，因此，討論績效俸給制度設計時，必須檢視現行俸表結構下的問題及應用「訊號」概念作為區辨不同績效及條件的人員，作為給薪之依據。

#### （一）現行俸表結構下的問題

現行公務人員俸給法制，係融合職位分類與簡薦委之俸給制度而成，於七十六年一月十六日施行，俸表結構主要以三個官等及十四職等為主軸<sup>9</sup>，各按不同官等、職等再予區分不同俸級，各個俸級再以俸點折算俸額方式計算本俸或年功俸之額度，並就各職等分別規定得支領的專業加給及職務加給，即為目前公務人員的薪俸結構，此種強調「永業制」的設計理想，雖能達到穩定平衡的目的，但一體適用「one size fits all」的俸表結構並無法配合特定的工作情境，更無法達到區辨擔任同樣的職位卻有截然不同績效的事實，尤其在資訊不對稱的官僚組織中，

<sup>9</sup>我國公務人員俸表結構主要以三個官等及十四職等為主軸，如在委任官等之下區分五個職等，第一職等本俸分七級，年功俸分六級，第二職等至第五職等本俸各分五級，第二職等年功俸分六級，第三職等、第四職等年功俸各分八級，第五職等年功俸分十級；薦任官等分四個職等，第六職等至第八職等本俸各分五級，年功俸各分六級，第九職等本俸分五級，年功俸分七級；簡任官等分五個職等，第十職等至第十二職等本俸各分五級，第十職等、第十一職等年功俸各分五級，第十二職等年功俸分四級，第十三職等本俸及年功俸均分三級，第十四職等本俸為一級。

「隱藏行動」與「隱藏資訊」所產生的自利行為，往往就成為組織無效率的來源，如同 Laver 在「Collective Action」一文中，藉著「合作和集體行動」來解釋介於個體與合作和集體行動之社會誘因間的潛在衝突，亦即個人自利常與集體行動形成拉踞，特別是制度的設計有利於個人而形成過度保障的情況下，誘因的驅使常讓理性的個人成為搭便車者的機率大增，Laver 即說：當個人可能被排除於享有集體生產的利益時，則他或她即具有誘因對生產有所貢獻，但當此種排除成為不可能時，一個理性的個人即面對成為「搭便車者」的強烈誘因（Laver，1997：39）。

此外，Hardin 在「共有物的悲劇」（The Tragedy of the Commons）一文中，則用傳統的寓言描述理性選擇學者對於集體行動問題的一種隱喻，也就是公有資源消耗的問題，像牧草等資源如果開放，每位使用者會盡其可能利用，並具有榨乾資源的動機，但資源的竭盡會讓其它人承擔社會代價（Hardin，1968：1243-1248）。

目前俸表結構的設計，過度重視永業化保障的結果，相對的便減少風險的誘因的存在，連帶的亦使得產出形成「不確定性」，如果說提高行政效率是公部門的整體性目標，但是個人的自利考慮與缺乏溝通和相互信賴的情況下，讓坐享其成的搭便車者充斥於團體之中，卻無法透過考核制度加以區辨，或是即便能以考績獎金的差距作為獎懲，但在缺乏誘因的俸表結構下，能力強者與能力弱者支領一致薪俸的現象，仍具有鼓勵「搭便車」的驅力存在，無怪乎 Olson 在「The Logic of Collective Action」一文中建議，解決集體行動問題的首要在於消除「搭便車者」的問題（Olson 原著，董安祺譯，1984），此種「搭便車」的難題亦正清楚的顯示出「囚犯困境」（the prisoner's dilemma），解決此困境與整體悲劇的發生則必須透過重複的互動以達到自我強化的合作，或是透過內化的規範、價值與信仰及外界的干預或保證加以解決。

## （二）訊號區辨的誘因設計

理性選擇制度理論中，最常被用來思考制度性議題的工具之一就是「賽局理論」，賽局理論的分析架構，是從假定理性自利並追求效用極大化的行為者，開始建構「賽局情境」，行為者經由互動而產出穩定的行為預測，又稱為均衡（equilibrium），賽局理論的發展一方面著重預測工具與方法的改進，另一方面則注重應用這些行為預測幫助我們觀察並解釋經驗世界的種種現象（陳敦源，2005：146）。事實上，賽局情境中存在許多資訊不對稱及結果的不確定性，也就

是說，賽局情境充滿許多風險（risks），由於風險的存在，相對的也讓結果具備許多不確定性。目前俸表結構缺乏誘因的制度設計，相對的亦讓公務人員與風險隔離，而提供誘因的績效俸給制度，即意謂著未來公務人員的報酬或昇遷必須完全視其如何執行分配的工作而定，一個契約是否具備效率亦必須視其在風險成本的負擔程度與誘因的成果上能否取得平衡而定（Milgrom & Roberts, 1992: 206-208）

賽局中，因為存在訊息的不對稱，為讓自己處於較有利的地位，當事人之一常會使用傳訊（signals）、傳訊行動（signaling）或篩選等策略運用，影響其對手的不可察覺行動，讓他們的行動變成可察覺的方法以達到誘因計畫（incentive scheme）。譬如在勞動市場中，假設大學畢業生在學校選課的類別與難度能證明學生的能力與技能，而大學畢業生只有兩類類型：A（能力強者）與B（能力弱者），老闆願意付給A型員工每年150,000美元，B型員工每年100,000美元，但是他無法直接觀察應徵者的類型，他就必須尋找可靠的方法來識別。假設這兩型的差別是A能在大學中接受難度高份量重的課，A把修這種課的代價等價視為一年6000美元的薪水，而B在大學中接受難度高份量重的課會覺得較吃力，必需犧牲課餘活動較大，把修這種課的代價等價視為一年9000美元的薪水。如果差別待遇的政策將任何人有修過n堂以上份量重的課視為A，薪水是150,000美元，而少於n堂者會被視為B，薪水是100,000美元，則這政策的目標是要讓A有動機去修份量重的課，而B沒有，老闆用來分辨A與B的標準——亦就是難度高份量重的修課數——應該足夠嚴格到讓B不想達到標準，但也不能太嚴格，讓A失去修課的動機，正確的n值必須讓B暴露自己的身份，而不是藉由修課來模仿A的行為，所以應該要求： $100000 >= 150000 - 9000n$   $9n >= 50$   $n >= 6$ <sup>10</sup>；同理，要讓A有動機修n堂份量重的課程，條件是： $150000 - 6000n >= 100000$   $6n <= 50$   $n <= 8$ <sup>11</sup>；這些條件稱為誘因相容條件，要達到這些條件必須讓兩種型態存在差異，而當達到限制條件，老闆的政策就能讓兩種類型做出不同反應，因而暴露他們的型態，這稱作自我選擇（self-selection）的分離型態（separation of type），反之，如果老闆不採用篩選的方法，他就必須用隨機選出應徵者，付相同的薪水，稱為共同型態（pooling of types）。在勞動市場中，一般薪水會等於各型態不同薪水的平均，而此平均取決於不同型態在人口中的比例（Dixit & Skeath原著，籃兆杰譯，2002：394-405）。因此，如果能力強者與能力弱者的薪俸呈現共同型態，亦即公司以平均產出作為

<sup>10</sup> 因為  $50/9=5.56$ ，但是n必須是至少大於這個值的整數，所以取  $n >= 6$

<sup>11</sup> 又因為  $50/6=8.33$ ，但是n必須小於這個值，所以取  $n <= 8$

二者支薪的依據，則能力強者的支薪相對於能力弱者而言是容易讓人沮喪的，因此，投入訊號的誘因可以將能力弱者予以有效區別，對個人而言是有利的，而將「訊號」作為績效俸給制度區辨的機制，即意謂著將風險與不確定性置入公部門的俸表結構中，從而依據人員所具備的知識、技能、才幹、努力、績效程度的差異，支給不等的薪俸，打破目前同「官等」、「職等」、「俸級」且「職責相當程度」者支一致薪俸的制度，讓無效率者無法隱藏其中。

### 參、臺灣推動績效俸給制度的問題與困境

從以上「有限理性」及「訊號區辨」的觀點，思考臺灣公部門推動績效俸給制度下的考績制度及缺乏激勵誘因的俸表結構，我們不禁要問，在目前「重人情」「講關係」的行政機關中，績效衡量普遍無法去除大家的疑慮之時，**實施績效俸給制度真的會如 Perry 所稱的「績效薪俸制度已經根深蒂固地成為我們社會的體制。它們是儀式和神話的一部份，有助於維持統治體系的正當性」嗎？對於民眾的負面評價之導正真的是一帖萬靈丹嗎？對於行政效能的提升，真的具備振衰啟弊的功力嗎？而要成功的推動並實施，真正的問題到底在那裡？**本節擬參考相關研究資料及有限理性下的組織生態，反思我國推動績效俸給制度的問題與困境。

#### 一、相關研究報告

美國國家研究委員會的國家科學院（National Academy of Sciences, National Research Council）曾於 1991 年就「績效報酬」作專題研究，獲致最後的結論是：「功績俸對個人職務上的績效，具有正面的效果，但功績俸的增加，有時並不明顯與績效相關，所以常感缺乏積極意義」（NRC，1991，趙其文，2005：6）此外，Perry 研究若干較為嚴謹的對於公部門實施績效報酬的實地研究報告後指出，總結功績俸的基本問題有三：績效考核不健全、功能失常的競爭及缺乏足夠的財務獎賞等（趙其文，2005：6），事實上，如果回溯 1978 年實施的功績俸制度之初，各方的責難反映，主要集中在公務員並未得到實惠，對於生產力、績效與工作意願等均乏助益，甚至有超過 50% 的受訪者表示寧可回到原來制度（GAO，1984：50，趙其文，2005：5）。雖然功績俸制度在 1984 年改以績效管理與獎賞制度，但亦因為程序太複雜及考績公平性受質疑等因素，實施至 1993 年予以廢止後，聯邦人事管理局便將功績俸與考績的決定權授權各機關自行處理，而歸結功績制度保護委員會（Merit System Protection Board）1994 年、1996 年及 1999 年的調查報告指出，

各機關對於如何使功績俸與考績有效連結，似乎不知所措，亦無一致的看法（MSPB，1994）；聯邦公務員相當強烈的「感覺在升遷與獎賞方面不公，自然會想到直接與考績有關」（MSPB，1996）；而功績會在1999年的報告更直接的指出，主管考核的不當及績效的不彰因而使功績俸的效果降低（MSPB，1999）。

## 二、推動績效俸給制度的困境

從上述相關研究、調查報告所顯示的訊息，推動績效俸給制度的成功與否，必須仰賴「上游工業」考績制度的客觀及其是否能正確的提供俸給制度有效的誘因而定，如果這個前提無法達到，則在「基本薪」與「變動薪」之下，公務員所得的重新分配，勢將重蹈考績不公的惡性循環，非但無法解決問題，可能會讓公務員更加疏離（Alienation），並無助於績效的提昇。Milgrom & Roberts 就曾說：「當雇主更多地以績效來敘薪，績效評估的正確性就益形重要」（1992：403），而在有限理性的不完全契約之下檢視我國的行政生態，權威獨占的特別權力關係仍是目前行政機關無法克服的魔咒，官大學問大的官場環境中，行政機關具有很大的政治性，上位者獨佔資源的分配權亦掌握產出標準的控制權，此種裁量權的運用與特別權力關係下無確定性義務的特徵，讓主管要以產出作為估計下屬努力程度的指標時，將不可避免的會因為私心的作祟，而產生努力者卻沒有得到應有的回餽，卻讓「倖進者」因為「搭對線」或「跟對人」無需特別努力卻能得到酬庸的「職務」報償，因為「人治」色彩依舊濃厚的行政機關，主管利己誘因的趨使，常各立山頭為「自己人」訂立有效的指標，如目前的公務人員陞遷法、考績法、俸給法等即使已訂定許多詳細的指標項目，但首長或主管仍然可以利用迴避手段而達到利己的目標，在此生態環境下，當員工努力的程度無法正確的予以回饋並適當的評量時，則實施績效俸給制度，要發揮其應有的激勵功能所須付出的成本便相對的越高；而目前公部門俸表結構主要問題，在於缺乏風險意識的設計、減俸權的不受重視及過度保障既有的俸給權利且績效無法精確的與陞遷制度相連結等，均導致在「大鍋飯」文化下的生態幾乎形成毫無誘因存在的環境，員工自然缺乏回應的動力；此外，因為績效俸給制度的設計將影響所得重分配，亦即制度實施的結果會讓既得利益者必須面臨將原有薪俸從口袋掏出來的挑戰，如果要讓薪俸與績效形成正確的連結，則主管必需花費更高的成本從事績效資訊的蒐集與監控，但往往在管理者有限的心智與理性能力的情況下，推動者必需思考，要落實此項制度所增加的額外考評成本由誰負擔的問題，如果仍循目前公務人員考績的考評方式，可以想見的是，推動績效薪俸制度的結果將有如流沙中的屋子，非但毫無實益可言，而且亦將嚴重影響機關的和諧，此種認知與1999年美國功績制度

保護委員會的調查報告是相同的；最後，因為資源的有限性及權威獨占的特性，讓資源投入上級強調的重點項目，藉以突顯受重視的程度，卻可能形成施政的偏差，而績效的強調與期待報酬衡平的結果，更容易造成英雄主義的盛行，不利機關內部的和諧。

## 肆、建議與深化

中國古諺：「人無信不立」，制度與人的道理是相同的，制度理論是從人類行為理論加上一個交易成本理論之中建立起來的，制度是一個社會的遊戲規則，是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為，構成了人類交換的動機（劉瑞華譯，1994）。人類社會為滿足交換動機所制定的遊戲規則，無論是正式制度或非正式制度，其運行的關鍵在於判定違反規範的成本及處罰的輕重，如果違反規範的成本大到足以危及制度的正當性時，將引起社會整體的不安，反之，如果制度良善，則整體社會必將朝向公平、正義的方向前進，是以，制度在社會的主要功能是建立在人們互動的穩定結構，以降低不確定，制度完備的程度可以減少防杜不當勾結的社會成本，但也要防範不確定性因素的衝擊，因為制度構成了人類交換的動機，如果不確定性因素凌越了制度的正當性，勢將腐蝕民主的基石，增添民主運作的交易成本。

觀諸我國行政機關，「人情」與「關係」像一對連體嬰的密切，在此行政網絡下推動績效俸給制度，如何建構讓全體受考人信服且有別於目前忽視「有限理性」觀點的考評制度，毋寧是目前推動者要積極強調的重點，以下將基於上開相關制度審視後的結果，分別就考績與俸給制度提出制度設計的建議，同時，如何讓制度設計可行進而減低實施障礙，本文亦從組織管理與績效觀點鋪陳績效俸給制度的深化策略。

### 一、推動績效俸給制度的建議

綜觀推動績效俸給制度之主要目的，除有效發揮整體俸給結構的激勵誘因外，也在建立互動的穩定結構，以降低不確定性所帶來的社會成本，為防範不確定性因素的衝擊，此種制度的建構必須循序漸進逐步改革，如績效考評最關鍵的指標建構，為因應行政機關業務多元型態，即可授權各主管機關訂定各業務型態

的考評指標，另為型塑以績效導向的組織文化，目前授與主管人員無限上綱的考評權力必須逐步予以釋放，如公務人員與國家間之特別權力關係，應積極予以轉置為「公法上的職務關係」，而其首要即為推動公務人員基準法（草案）完成立法，其次，考績法針對受考人的工作、操行、學識、才能四項分別評定績效的方式，未來應考慮逐步調整以工作績效為核心的趨勢，並增加多元的考核配套方法，如360度評估法的運用，360度的績效評估法是一種多元角度的全方位績效回饋方法，即在績效評估制度中運用多元評估者進行績效評估，包括受評者本身、主管、部屬、同事等，其內涵結合了績效考核與調查回饋，而未來擬實施績效俸給制度之變動薪，評量機制的良窳亦將直接影響公務人員對於制度的接受與信任，如何使評量機制確實能反映出個人績效，必須讓運作程序公開化與透明化，並融合現代化管理資訊系統的運用，降低因蒐集資訊的成本及因人為因素介入與操作所形成的謬誤。

至於公務人員俸表結構上，為改善目前無法以個人條件達到區辨的激勵誘因效果，未來應將公務人員薪俸結構區分為「基本薪」與「變動薪」二大部分，「基本薪」按其工作年資逐年晉級，屬於基本生活保障給與；至於「變動薪」部分，則應兼顧工作績效與風險因素之反映，除設計彈性薪資結構表，即以每年年終之績效考評，決定公務人員得支領何等級之績效薪俸外，亦應發揮俸給權的管理功能，亦即將「風險意識」注入僵化的俸表結構中，隨時依照公務人員績效表現之優劣適時反應，使俸給制度能與績效相結合，並貫徹「以績效良窳決定報酬高低」的責任精神。

## 二、深化績效俸給制度之策略

### （一）組織管理的策略

OECD 對於五個國家的公務人員的調查報告顯示，績效報酬對於工作而言，是相當弱的誘因，報告認為工作的獨立性、成就感與挑戰性是更重要的誘因，普遍而言，管理者並不反對績效待遇的概念，但是他們不相信報酬可以公平且如預期的實施（Kettl，2000：37）而本文在審視考績制度時，主張組織管理者必須要處理的就是「協調與動機」的問題，即績效俸給制度的建構，除了回應公共管理典範的潮流外，其背後的邏輯就是型塑一個高效能的組織，從組織管理的角度，員工的動機是一種能透過行為表現出來的內生性力量（internal force），也是一個影響組織是否能達成高效能的關鍵因素，根據組織社會學者 Katz & Kahn 的主張，有三種人員行為之類型有助於高效能組織的達成，首先是員工長期的承諾，不但

有助於組織功能的達成，而且能減少因為缺席與流動的成本，其次，組織需要員工互相依存的執行工作角色，以符合並超越組織的績效標準，第三，組織需要奉獻、合作、創造力及創新的行為，事半功倍的提昇組織效率（Tompkins，2005：36）。而組織管理者要有效誘導員工發揮潛能，形塑高效能的組織，Katz & Kahn 認為可以運用四種動機的策略加以達成：（Tompkins，2005：37-38）

#### 1、合法順服策略（legal compliance strategy）

即運用法規，以正式的指揮與懲罰權控制員工的行為，此即涉及公務人員考績法是否足以正確考評員工績效的問題，如果公部門的考評制度能夠真實無私的反映員工的努力程度，則員工順服相關規定的程度便增加，從而減輕疏離情緒，畢竟，組織員工如果不認同工作，不能在工作上配合上級與同儕，則組織效能便會受到影響。

#### 2、實質報酬策略（instrumental rewards strategy）

是以有形與無形的報酬來誘導員工趨向組織績效的標準，除了每人均可得到的制度性報酬之外，Katz & Kahn 認為還有三種實質性報酬，亦即（1）、績效報酬（Performance reward），包括薪俸增加、昇遷及功勞上的認可，此種績效報酬能改善工作績效的質與量，但卻不能有效激發組織創新、創造力、忠誠與承諾；（2）、與體貼領導有關的報酬（The rewards associated with **condiderate leadership**），即來自於權威人士的支持與肯定，員工從此種報酬的價值中可以得到高度的工作滿足，但卻不是高生產力所需；（3）、是否為團體接受的報酬（The rewards associated with **group acceptance**），即來自於同仁正式與非正式工作團體之間互動的滿足，包括團體的歸屬感及同儕的認同等。

#### 3、工作認同策略（job identification strategy）

即能從工作中愉悅的得到回饋的內生性報酬（intrinsic rewards），Katz & Kahn 認為，雖然員工具備此種動機，能以優越的方法執行他們的工作，也能顯示創造力與創新性，但他們卻不是留任組織或保護及提昇組織的利益所必須的。

#### 4、目標一致策略（goal congruence strategy）

即尋求員工與其組織之間價值與目標的一致性，當價值與目標呈現一致性時，員工就能從他們所從事具有意義的工作中衍生出內在的滿足。

從前述組織管理的策略觀之，公部門實施績效俸給制度之原意，雖然係以績效的高低做為給薪的基礎，但如何型塑員工內生性報酬以超越外部權威的控制行為，應該是主管機關在建構制度設計時應該深化思考的問題。

## 二、績效的資訊策略

探討機關報償制度與員工績效評估相連結下，激勵效果是否存在的制度性條件，已成為組織經濟學在不完全契約下「誘因報償」的討論重點，主管機關在建構績效俸給制度的設計時，如何讓績效考評制度具備足夠的誘因，組織經濟學從績效的資訊觀點提出四種策略（Milgrom & Roberts, 1992：219-232；陳敦源等，2005：110-112）可以作為主管機關在建構制度設計時的參考。

### 1、適切資訊原則（the Informativeness Principle）

當測量員工努力程度指標的變異性越大（偏誤越大），則績效制度提供誘因的成本就越高。亦即在建構績效俸給制度的設計時，在績效考評過程中，主管人員必需以員工的產出作為估計下屬努力程度的指標，以作為績效俸的支給標準，應避免犯型一錯誤：努力沒有得到報償，及型二錯誤：沒有努力卻得到報償等情形，儘量減少此種偏誤的產生就有助於績效俸給制度成功的實施，從而也可深化員工的長期承諾。

### 2、誘因強度原則（the Incentive-intensity Principle）

當員工投入工作的獲利能力越大、測量績效的精確程度越高、員工忍受風險的程度越高以及員工回應誘因機制的自由度越高，則績效俸給制度的誘因強度就越高。一個理想的薪俸制度，對於員工所產生的誘因強度是隨四個因素變動，即（1）員工增加一單位努力所增加報償的程度，也就是該員工投入工作的「獲利能力」，這個部份變動越大，那績效俸給制度對員工的誘因強度就越強烈；（2）員工風險規避的程度，亦即當員工的風險規避信念越強烈，則績效俸給制度最他們影響的強度就越弱，如果公部門的員工在意於工作的穩定度高於薪水的高低，那實施的績效俸給的效力可能就會減弱；（3）、績效評核指標的精確程度，當精確程度越低時，應使用強度較低的誘因報償制度，反之則應使用誘因強度較高的制度，如果績效俸給制度的設計，希望達到誘因強度較強的程度，則制度的推動就需要一套更精準的績效評核指標；（4）員工努力回應誘因的可能程度，如果員工面對的是一個缺乏激勵或是產量設限的工作環境，就不應對此部門使用太強的誘因機

制，因為效果一定不佳。

### 3、 監控強度原則（the Monitoring-intensity Principle）

績效管理推動者如果試圖提高績效制度的誘因強度，就必須投注更多的資源提高監控的強度。由於主管人員資源的有限性，要讓績效俸給制度的建構，朝向績效與薪俸更大的關聯性邁進，就必需花更多的時間成本去蒐集正確的績效資訊，否則，績效俸給制度在缺乏令人信服的績效資訊前提下將淪為空談，貿然實施，也容易引起內部的領導與管理問題。

### 4、 報償衡平原則（the Equal Compensation Principle）

績效制度因為測量或是其他原因，如果只強調員工某些生產活動的績效時，員工會減少其他活動的投入而轉向投入被強調的活動，長期下來，容易養成急功近利的生態環靜，反而讓那些需要長期投入才能顯現績效的工作或較難衡量績效的項目，缺乏員工積極的參與與投入。

## 結 語

臺灣公部門具有政治力凌駕的特質，反映出積極面不足的生態與行政怠惰的病態，導致許多改革常是外生性的與被動式的，績效俸給制度雖是九十三年全國人事主管會報的提案，但政策卻是形成於公共管理的績效導向思潮下，政府整體再造運動傾聽人民聲音的一種回應，希冀透過「報酬誘因」的制度設計，為缺乏活力與生氣的文官俸給制度注入「績效」的因子。綜觀本文的分析，目前臺灣公部門公務人員考績與俸給制度原即存在制度與結構上的迷失，並無法因應績效管理思潮之所需，從而以目前制度實施的結果更無法形塑以績效為導向的組織文化，在「人治重於法治」及「鄉愿」的行政生態下，現階段應該不是如許多委託研究所主張的，要建立許多細節性的東西，也不是到處舉辦座談會或是向高層委員請益，而是應該深化思考，在臺灣公部門的行政細絡下，需要甚麼面貌的績效俸給，相關配套制度如何與現行考績與俸給制度相結合？呈現出來的制度或是實施的結果會對利害關係人造成何種影響？而此種制度的實施是否能夠深化，從而導正多年來十分惡質的、戕害公務人員心靈的考績文化，如果以上的答案有一項是負面的，則貿然的實施恐將成為政府績效向下沉淪的因子。

## 參考文獻

### 一、中文部份

#### 專書

江大樹等譯，Klingner & Nalbandian原著。2003。《公共人力資源管理》。台北：韋伯文化。

吳瓊恩。2001。《行政學》。台北：三民書局。

林鐘沂譯，Simon原著。1988。《人類事務的理性》。台北：森大圖書。

孫本初。2001。《公共管理》。台北：智勝。

徐有守。1997。《考銓制度》。台北：商務印書館有限公司。

陳敦源。2005。《民主與官僚—新制度論的觀點》。台北：韋伯文化。

浩平、蕭羨一譯，Horn原著。2003。《公共行政之政治經濟學—公部門的制度選擇》。台北：商周。

董安祺譯，Olson原著。1984。《集體行動的邏輯》。台北：允晨文化。

劉瑞華譯，North原著。1994。《制度、制度變遷與經濟成長》。台北：時報出版。

藍兆杰等譯，Dixit & Skeath原著。2002。《策略賽局》。台北：弘智。

銓敘部。2005。《常月銓敘法規彙編》。台北：銓敘部編印。

#### 論文期刊

丘昌泰。2005。「績效薪俸中變動薪評定方式芻議」，*公務人員月刊*（108），頁19-27。

- 余致力。2003。「淺談考績發展性功能」，**公務人員月刊**（84），頁2-3。
- 林文燦。2005A。「從策略性待遇觀點談公務人員俸給法制改造的可能方案(上)」，**公務人員月刊**（108），頁28。
- 2005B。「我國實施績效獎金暨績效管理制度的經驗與心得(上)」，**公務人員月刊**（111），頁4。
- 陳敦源。2002。「績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本」，**行政暨政策學報**（35）頁45-69。
- 陳敦源、林靜美。2005。「有限理性下的不完全契約：公部門績效管理制度的反思」，**考銓季刊**（43）頁96-121。
- 陳榮坤。2005。「制度變遷與考選改革」，**考選周刊**。
- 趙其文。2005。「美國實施績效報酬經驗的啟發」，**公務人員月刊**（108），頁2-8。

## 二、英文部份

- Dixit,A.K. , 1996 , “**The Transaction-cost Politics Framework.”The Making of Economic Policy : A Transaction-Cost Politics Perspective.**MIT Press.
- Hardin,G. , 1968 , “The Tragedy of the Commons,” , **Science** , vol.162,pp1243-1248.
- Kettl,Donald F , 2000 , “**The Global Public Management Revolution : A Report on the Transformation of Governance.**” Washington,D.C. : Brookings Institution Press.
- Laver,M. , 1997 , “Collective Action,”In **Private Desires,Political Action : An Introduction to the Politics of Rational Choice** , Sage Publication , pp38-67.
- Milgrom,P.& J. Roberts , 1992 , “**Economics , Organization & Management.**” , Englewood Cliffs ,NJ : Prentice Hall , pp126-165.
- Osborne, D. & P.Plastrik , 1997 , “**Banishing Bureaucracy : The Five Strategies for Reinventing Government**” , New York : Penguin Putnam.

OECD, 1997, “**Performance Pay Schemes For Public Sectors Managers : An Evaluation of the Impacts**” , Paris : OECD.

Perry, J.L, 1991, “Linking pay to performance : the controversy continues.”in Ban,C.,and N.M. Riccucci (Eds.) , **Public personnel management:Current concerns future challenges** , New York:Longman.

Risher,H, 1994, “The emerging model for salary management in the private sector:Is it relevant to government?” **Public Personnel Management** ( 23 ) , pp649-665.

Siegel,G.B, 1991, **Public employee compensation and its role in public sector strategic management** , New York:Quorum.

Tompkins,Jonathan R. ,2005, **Organization Theory and Public Management** ,Thomson Learning Inc , pp35-38.

US MSPB, 1994, “ **Federal Personnel Policies and Practices**” , Washington, D.C.:MSPB.

US MSPB, 1996, “ **The Changing Federal Workplace**” , Washington, D.C.:MSPB.

US MSPB, 1997, “ **Federal Supervisors and Poor Performance**” , Washington, D.C.:MSPB.

投稿日期中華民國 95 年 4 月 11 日  
接受刊登日期中華民國 95 年 4 月 11 日  
校對日期中華民國 95 年 6 月 7 日  
責任校對 尤珮君、陳伊帆、劉仲偉

# **Reflection on the Implementation of Performanced-Based Salary System in Taiwan Public Sectors : Review and Recommend of the Civil Servant Performance Evaluation and Pay System**

Yih-Ming Lin\*

## **《Abstract》**

The Performance-Oriented Policy is triggered by the National Personnel Executive Meeting in 2004. It represents that Performance Management is the main object of Governmental Reform. Since reasonable and fair Pay System is the core of Civil Servant , the new trend of Governmental Reform and Organization Reform will influence Pay System , and it will be the key attribute to the career development of Civil Servant and work moral ; we have to establish a new Pay System standard by performance in the public sectors in order to be on the leading position in the competitive environment. To construct Performanced-Based Pay System , we have to not only be responsive for the trend of New Public Management , but also consider the change of the characteristics in public sectors. For the two aspects of the construction of Pay System , we will analyze the Civil Servant Performance evaluation and Pay system by 「Bounded Rationality」 and 「Game Theory」, From the point of New

---

\* Master ,Graduate School of Public Administration , National Chengchi University  
Address : 1-2 , Shih-Yuan Road , Wen Shan District , Taipei , Taiwan ,R.O.C.  
Tel : (02) 82366581  
e-mail : 93256503@nccu.edu.tw

Institutionalism based on bounded rationality, the problem of management relationship is hiding actions and information produced under the environment of information asymmetry; therefore, we can analyze the situation by "Signal Game Theory". The further analyze by Game Theory about current Pay System can offer the platform of the discussion of some problem. First, problem is the lack of "incentives" and "risk sense-making" in the institutions. Secondly, the hidden insufficient members shape the insufficient bureaucratic organization. Finally, to reflect the design of Performance-Based Pay System and the possible difficulties. This paper offers policy recommend for Performance-Based Pay System on the basis of the view of organization management and performance management. The findings of this paper are following points:

1. The lost of both institutions and structures of Taiwan public sector is the main reason that Taiwan government can't meet the need of performance management. It is obvious that current system can't shape performance-oriented culture.

2. The difficulty to implement Civil Servant Performance Evaluation System in Taiwan public sectors is resulted from man-govern ecology and monopoly leadership. The problem is Civil Servant Performance Evaluation System is dysfunctional in the form of bounded rationality, and then is lack of the Pay System structure of "differentiate" and "risk sense-making" thus, it is impossible to adopt the spirit of responsibility to determine the salary in accordance with the performance.

3. To improve the current system by the institutional way and organizational management way in order to cure the current problems in the system, and implement the Performance-Based Pay System successfully. By utilizing strategic thinking to deeper the working motivation of employees, to stimulate their potential abilities and shape the identity.

**Key word: Performance Management, Performance-based salary, Merit Pay, Bounded Rational, Signal Game Theory**