

第22期

政府專技人員俸給新策略—以工程人員為例

林文燦 銓敘部常務次長

“建構足以延攬、留用及激勵國家專技人員的待遇（俸給）新策略，就是評量中央人事主管機關能否轉型為稱職人力資源部門的基準之一。”

每一個組織在制定策略之前都必須問：什麼樣的人才是組織所需的「正確的」人才？組織是否擁有這樣的人才？如果沒有，組織是否能夠招聘到或者培育出實施策略所需要的人才？這是一個稱職人力資源部門該有的策略性思維。政府部門亦然，中央人事主管機關—考選部、銓敘部及行政院人事行政總處面對國人對於公共工程品質的信賴，能否完善專技人員制度呢？要能在公私部門勞動市場上具有競逐優質人才的競爭力，待遇無疑是關鍵手段之一。保證公共工程品質既然是民之所欲，是國家的策略目標，因此，如何建構足以延攬、留用及激勵國家專技人員的待遇（俸給）新策略，就是評量中央人事主管機關能否轉型為稱職人力資源部門的基準之一。

何謂稱職人力資源部門

「必也正名乎！」何謂稱職的人力資源部門呢？在公部門特有系統的理念意涵及制度下，各國中央人事主管機關如何善盡其轉型人力資源（Transformational HR）的角色？經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）在〈人力資源專業〉（Human Resources Profession）一文中，言簡意賅地敘述了OECD會員國中央人事主管機關策略性轉型的角色、功能及其具體內涵，可用為界定稱職人力資源管理部門的最佳指引，茲摘要如後^[1]：

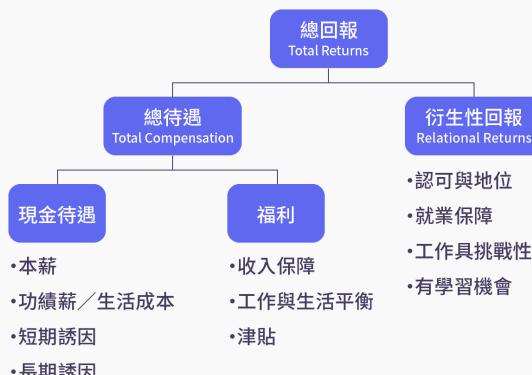
「多數OECD國家的中央人力資源管理機構的角色，已從執行轉變為開展人事策略及設定行政指引、規範標準的策略功能。例如，英國內閣辦公室作為該國中央人事主管機構，已轉型為策略機構，專注於建立人事政策的標準及準則，各機關得以遵循、參考之，協助各該部會達成機關策略，不再扮演最終審查者角色。」

OECD所強調「為建構策略性人力資源管理的能力，進而協助各個機關達成其目標。」就是一個所謂「稱職的人力資源管理部門」的最佳表述，同時，也是一般所謂策略性人力資源管理核心理念，而這個概念源自1980年代企業界，因政府再造運動，也引進公部門人力資源管理。人力資源管理領域中的大師級 Edward Lawler III指出，如果人力資源職能不以策略為導向，只重視標準化而不重視個體化，也不以現代先進的資訊科技為依託，那麼它就根本不可能設計出符合新的工作形態要求的人才管理原則和實踐，人力資源管理（部門）越發了解須根據組織的預期未來方向，策略性地管理人力資源，並使之付諸實現。^{[2][3]}

要知，文官制度除法制面外，尚有管理面意涵。長久以來，專技人員相關制度未竟其功，何故？主因之一，本文認為在於未能兼顧法制面及管理面，未能以策略性人力資源管理思維，在考選部、銓敘部及行政院人事行政總處主管權責間，獲致全觀（holistic）式制度協作，各行其事。此際，必須透析強調全觀思維策略性人力資源管理要義。要論該概念精要，學者孫本初的論述很是透澈：「所謂策略性人力資源管理係指人力資源管理與組織目標間的有效聯結，各項人事作為的最終目的均在支持總體目標的有效達成、創造組織績效與價值，以及發展一種能夠促進創新與彈性的組織文化。策略性人力資源管理則強調全觀性（holistic）與目的性，運用創新及彈性化的人力資源管理策略，達成組織目標」。^[4]

待遇管理學術領域中，有一本重量級待遇專書《待遇》（*Compensation*），該書在2020年13版序文提及，待遇管理就是聚焦策略選擇（strategic choices）。該書以工作總回報（total returns for work）為分析架構，詳如圖1，多被引為公私部門待遇管理實務的參考指引。本文亦據以完備專技人員因職務所獲得的實質回報的全貌，期有助於規劃專技人員俸給新策略。所謂工作總回報是由總待遇及衍生性回報（relational returns）等二大項目組成。總待遇包含現金待遇及福利二部分；衍生性回報則包含認可與地位、就業保障、工作挑戰性及學習機會等。^[5]單從現金待遇觀之，無法解釋專技人員長期流失及不足額錄取的原因，因為，如果以Frederick Herzberg的雙因素理論（two-factor theory）來看，專技轉任人員所在乎者不僅是薪水高低的保健因素；或許更在意的是，工作內容是否具有挑戰性、成就感，以及從工作中所獲得的學習成長。若然，我們針對配合專技轉任制度的俸給，就要以工作總回報為分析基礎，以總待遇及衍生性回報等重新設計。

圖1 工作總回報



資料來源：修改自Gerhart & Newman (2020: 13)。

策略待遇管理大師Edward Lawler III指出：「任何一個組織的待遇制度是由許多策略性決定所構成。每一個組織都必須設計出一套匹配本身所處情境的待遇制度。」^[6]「當社會改變了，組織也隨之而變；組織一旦改變了，就必須改變其待遇制度，各組織隨時隨地都需要有一個與時俱進的新待遇制度。新待遇的要義專指探討在複雜組織下待遇角色的思考方式，一種始於組織策略的待遇設計過程。」^[7]

在待遇管理實務上，屬公務人員提供勤務相對之金錢給付性質待遇的給薪基礎，可歸納並簡稱為3P，第一個P是職務薪（position-based pay）：依據員

工所擔任的職務給薪，它就是建立在工作分析、職務說明書及職務評價制度上的職位分類制度，我國公務人員俸給法第3條第1項規定：「公務人員之俸給，分本俸（年功俸）及加給，均以月計之。」第二個P是績效薪（performance-based pay）：依據員工績效給薪，是一種依據員工個人績效表現而不論年資的給薪制度，如醫師獎勵金。第三個P是個人薪（person-based pay）：依據知識工作者（knowledge-worker）所擁有的個人專業價值及技術價值來給薪，如技術薪或知識薪（skill- or knowledge-based pay）。待遇制度就是這3P的組合，而策略性待遇制度就是根據組織特性，將這3P做最適組合的待遇管理設計。^[8]配合專技人員考選，設計出足以延攬、留用及激勵專技人員俸給（待遇）新策略，就是上述3P給薪基礎的策略性組合。

轉型為稱職人力資源部門應匹配的俸給新策略

一、瞭解問題

考試院體認部分職系職缺遴補不易，部分公務人員考試相關類科（如：土木工程及建築工程等類科）長期存在錄取不足額之問題，導致機關無法有效補足專業人力。問題何在？對症下藥，人人皆知；尤其是，考選部早自2013年起，大力推動公職專技人員考試，為何至今專技人員仍長期錄取不足額呢？如果待遇不如民間類似專技人員，致無法吸引、留用及激勵是類專技人才，那主責全國公務人員待遇的行政院人事行政總處為何坐視？銓敘部在俸給、任用、陞遷法制能否施予援手？若從學理與實務來看，一言以蔽之，欠缺一個「稱職」人力資源部門應有的政策思維；欠缺聚焦整體的策略性人力資源管理政策作為。考選部在考選方面孤軍作戰多年，仍有賴行政院人事行政總處及銓敘部從任用、陞遷及俸給的協作，尤其是在待遇配套方面，可從前面所提工作上總回報及策略性待遇等思維，另啟「機會之窗」。

銓敘部為紓解此類專技人才進用之困境，已在貫徹考試用人政策優先之前提下，專技轉任制度已作：1.擴大專技轉任人員進用途徑、2.暢通專技轉任人員陞遷管道等二方面之規劃，這就工作上總回報而言，是配合紓解專技人員長期進用不足，使專技轉任人員能有衍生性回報。這個重大突破，是為考試院於2022年送立法院審議的「專門職業及技術人員轉任公務人員條例」（草案）。

為期專技轉任制度之轉型構想周妥可行，銓敘部邀請相關職業公會、現職公務人員及用人機關召開共計3場諮詢會議。就落實專技人員工作總回報的策略性待遇規劃論之：**1.衍生性回報的工作本身是符合專技轉任人員期望**：與會人員A君表示：「如果具有多年工作經驗之民間技師，進來公部門只做一些瑣碎業務，無法發揮所長，自然不會想進公部門服務或留不住。」B君表示：「年輕專技人員可能比較重視專業工作內容，著重自我提升、成長及自我成就感是否得到滿足，為主要誘因。」C君表示：「轉任公部門後，經常是要辦理行政業務，偏重工程的採購或履約管理，無法發揮所長與民間土木技師專做設計工作大不相同。」

2.現金待遇的薪資是否足以吸引、留用專技人員。綜而言之，所謂專技人員進用或轉任係指用人機關可經由公職專技人員考試進用具有專門職業證照及工作經驗之專業人力。有關專技人員的現金待遇設計，應從「吸引」、「留用」及「結合工作內容」等角度，規劃具有專門職業證照及工作經驗專業人力之待遇支給方式及數額，這個待遇政策規劃的背後，就是前述3個給薪基礎的最適組合，也就是所謂的策略性待遇思維。

二、建議方案

如何設計呢？本文將上述工作總回報概念及多年負責軍公教待遇所累積之工作經驗，結合身為專技人員的現任嘉義市政府工務處蘇文崎處長的工程專業意見，嘗試作為建構「轉型為稱職人力資源部門奉給新策略」的參考指引。

如前所述，我們針對配合專技轉任制度的奉給面規劃，就要以Gerhart與Newman的工作總回報為分析基礎，使其所謂總回報以總待遇及衍生性回報等項目重新設計。^[5]

（一）衍生性回報面：重新設計專技轉任人員的「職務說明書」工作內容，應契合專門職業執業規範

衍生性回報則包含認可與地位、就業保障、工作挑戰性及學習機會等。如前所述，「專技人員可能比較重視專業工作內容，著重自我提升、成長及自我成就感是否得到滿足，為主要誘因。」「轉任公部門後，經常是要辦理行政業務，偏重工程的採購或履約管理，無法發揮所長與民間土木技師專做設計工作大不相同。」因此，要在專技轉任人員的職務說明書明確載明其工作內

容。如現任嘉義市政府工務處蘇文崎處長所言：「工程專業除了薪資報酬差距外，專技轉任人員在公務體系內任職如果能夠在工作上發揮專業技能，讓國家重大建設如期如質完成，所獲得工作成就感與榮耀，亦有助於讓專技轉任人員留任公務體系內。」

（二）現金待遇面：具有專門職業證照公務人員支領證照薪或稱技術薪

技術薪（或俗稱證照薪）是公私部門為因應專業技術日新月異，鼓勵員工持續學習新技術，在待遇制度的策略設計，歐美公部門多有類似制度的創建，我國政府部門尚乏此種待遇（俸給）的設計。有關專技人員的待遇設計，應從「吸引」、「留用」及「結合工作內容」等角度，規劃具有專門職業證照及工作經驗專業人力之待遇支給方式及數額。若就吸引、留任規劃具有專門職業證照及工作經驗專業人力之待遇設計而言，**現行地域加給制度的概念即可轉換借用**。

我們以銓敘資料庫為基礎運用BI工具數據分析，發現高等考試三級考試及格人員，於分發任用時即自薦任第六職等本俸一級起敘，其陞遷簡任第10職等所需時間最快情形有二：1.任每個職等之年終考績均考列甲等並搭配所（陞）任職務之職務列等，最快約任職11年即可晉升至簡任第10職等；2.如嗣後任每個職等之年終考績多為1年列甲等、2年列乙等，並搭配所（陞）任職務之職務列等，最快約任職13年即可晉升至簡任第10職等，以此為據，規劃下列年資加成之上限。

根據上述數據資料，一個可討論的「兼具吸引及留用專技人員的加給制度構想」，可規劃為在現行「**公務人員專業加給表（七）**」的備註欄修正增訂**中央及地方各級政府實際擔任工程技術之專業人員，持有專門職業證照人員者**，1.另按增支專業加給○○○○元（此為吸引專技人員，故定有基本數額。）2.另每滿一年按其本俸（薪）前5年，每年加2% 計給；後5年，每年加1%，最高合計以15%為限（此為留用專技人員，故定有年資加成）。至於，其實際支給數，現行法制上係行政院人事行政總處權責。惟無論如何，上述建議是綜合專技人員意見，以及本人沉浸政府部門待遇理論與實務多年之見，雖不在其位，不謀其政，但拋磚引玉；或許有助於縮小公務體系與業界工作報酬差距；又或許對於專技人員留任在公務體系內誘因，有些許幫助。

(三) 實際辦理公共工程專業技師簽證，可按件領取個案工程簽證費

依據公共工程專業技師簽證規則第7條規定：「第5條所定公共工程應實施簽證之事項，其屬政府機關、公營事業或公法人依其他法律自行辦理時，應指派所屬依法取得相關技師證書者辦理，……。」以道路運輸工程（包括公路及市區道路）為例，其簽證範圍，屬中央機關辦理者，其工程規模達2億元以上；屬地方機關辦理者，其工程規模達5千萬元以上，即須辦理技師簽證，如由政府機關自行辦理時，則可指派所屬依法取得相關技師證書者辦理。惟需負擔責任，卻沒有相對報酬，自然沒有人員願意簽證，倘能在該類自辦監造工程開工至完工期間，讓政府機關內部之專技人員願意辦理簽證工作者領取個案工程簽證費，工期如是30個月就是簽證者可以領取30個月簽證費用。

此舉能有幾項效益，其一，相對於單件工程委託監造或簽證動輒上千萬元以上費用，政府機關內專技人員簽證費用不到百萬元，節省公帑；其二，提高專技人員留任公務體系的誘因；其三，專技人員能提供其工程專業技能、發揮所長，工作有成就感與榮耀；其四，鼓勵專技人員勇於任事，提升政府效能。^[9]

結語

轉型為「稱職的人力資源部門」是做為考銓最高政策機關—考試院的願景，寓意著以策略性人力資源思維為政策指引；期盼著考選部、銓敘部及行政院人事行政總處等中央人事主管機關能以全觀性的策略思維及心態，跨域協作。本篇有關專技人員俸給新策略論述，是一位曾在跨機關服務人員的粗淺想法，或可參考。

[1] Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2020). The human resources profession. Retrieved from: <https://www.oecd.org/gov/pem/humanresources.htm>.

[2] 何纓、談茜婧、張潔敏譯（2019）。重塑人才管理（Edward E. Lawler III 著），北京：機械工業出版社。

[3] Timms, P. (2021) *Transformational HR: How human resources can create value and impact business strategy* (2nd Ed.). London: Kogan

- [4] 孫本初 (2013)。新公共管理 (5 版)。臺北：五南。
- [5] Gerhart, B., & Newman, J.M. (2020). **Compensation** (13th Ed.). New York, NY: McGraw-Hill Higher Education.
- [6] Lawler, E. E. (1981). **Pay and organization development**. Reading, MA: Addison-Wesley.
- [7] Lawler, E. E. (1995). The new pay: A strategic approach. **Compensation & Benefits Review**, 27(4), 14-22.
- [8] 許道然、林文燦 (2022)。考銓制度 (修訂版)，臺北：五南。
- [9] 此項建議是筆者根據績效獎金的概念，與嘉義市府工務處蘇文崎處長討論、撰寫，並獲其同意發表。