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

報告人

銓審司　林專門委員怡君

周科長佩芳

中　華　民　國　　１　０　６　　年　　１　　月

目錄

目錄 I
圖目錄 II
第一章　前言 1
　第一節　考察緣起 1
　第二節　考察題綱 4
　第三節　考察行程紀要 6
第二章　美國人事制度概況 12
　第一節　人事制度的演變 12
　第二節　現行薪資制度 17
　第三節　問題與改進 20
第三章　寬帶式薪資制度的試驗 25
　第一節　寬帶式薪資制度概述 25
　第二節　實際案例的驗證 30
　第三節　分析與檢討 40
第四章　結論 53
　第一節　考察發現 53
　第二節　心得與建議 59
參考書目 65
　一、英文部分 65
　二、中文部分 67
附錄一　2016 年美國聯邦政府一般俸表 68
附錄二　訪談紀要 69

圖目錄

圖1　與人事管理局官員合影……7

圖2　與國會研究服務處官員合影……8

圖3　拜會國家公共行政學院座談情形……9

圖4　拜會國土安全部座談情形……11

圖5　美國海軍中國湖試驗計畫之寬帶結構……31

圖6　國家標準與技術研究院試驗計畫之寬帶結構……33

第一章 前言

第一節 考察緣起

第12屆考試委員於2014年9月1日就職，嗣於2015年2月5日考試院第12屆第12次會議通過6年施政綱領，同年8月13日第48次會議通過「考試院第12屆公務人力再造策略方案」，做為第12屆考試委員6年的施政主軸。其中涉及銓敘業務部分，計有5項議題，涵括：第一案：建構高階文官特別管理制度。第二案：研議文官任用陞遷適度結合培訓之制度。第三案：研議建構寬帶式俸給制度。第四案：研議可攜式年金及可選擇投資標的之機制。第五案：研議公務人力運用之公共課責制度。其中第三案，明白揭示研議建構寬帶式俸給制度，期能引領新世代國家考試與文官制度的發展。

目前我國公務人員係依公務人員俸給法及相關子法之規定支領俸給，惟公務人員俸給法僅就法定俸給項目予以規範，給與項目包括本俸(年功俸)及加給；至於各項獎金，非屬法定給與項目，依全國軍公教員工待遇支給要點規定，應報經行政院核定後支給。就公務人員俸給法及相關法規之規範而言，公務人員因係考試用人，因此其本俸(年功俸)之支給，是依其考試及格資格取得官等職等之任用資格，再依其所具官等職等資格起敘；其晉敘則依任職後年終考績結果晉敘俸

級及晉升職等，但俸級之晉敘受所占職缺職務列等之限制，須經陞遷程序，始得任更高職等之職務。

就現行俸級核敘制度來看，呈現重年資而輕績效，且較為僵化之缺失；至於各項加給及獎金之給與，則多與所任職務之性質相關，而與績效表現無關。多年來，政府為提昇整體施政效能，雖試圖尋求較具彈性，且將薪俸與績效聯結之績效薪俸方案，但並未有具體斬獲。寬帶式俸給制度是自企業引進之薪俸結構設計方式，將每一職務所對應的薪俸範圍拉大，且導入績效概念，由主管人員根據個別員工的績效表現，在其寬帶範圍內，對員工之薪俸多寡具有較大的建議或決定權，為較具彈性的俸給制度，因而成為我國公部門研議建構績效導向俸給制度之研究標的。

然而，我國有關寬帶制度之研究並不多見，有關該制度之精神、內涵、制度設計、配套方案、變革範圍及可行性等一系列相關聯的問題，尤其該制度之性質是否適於公部門實施，均尚待釐清。目前各國公部門實施寬帶式俸給制度之實例亦相當有限，由於美國聯邦政府曾試圖以此一制度取代現行制度，其經驗可供我國研議參考，為期廣泛蒐集寬帶式俸給制度之相關資料，爰派員實地赴美考察。

另由於美國聯邦公務人員薪資制度與我國公務人員俸給制度不同，該國聯邦公務人員係以單一薪的方式支付薪資，並未如我國分為

本俸(年功俸)及加給項目，為便說明，本報告將以「薪資」取代「俸給」，稱之為美國聯邦政府「寬帶式薪資制度」。

第二節　考察題綱

本次考察係以蒐集美國聯邦政府實施寬帶式薪資制度之情形等相關資料為主要目的，並經擬定參訪議題題綱，作為本次考察之詳細項目，說明如次：

一、貴國由部分機關試辦寬帶式薪資制度，試辦之機關是如何決定？為何採行寬帶式薪資制度？此制度與其他績效薪俸制度，例如功績俸等制度有何不同？

二、貴國在寬帶式薪資制度實施之初，公務人員原適用一般俸表，改適用寬帶式薪資，在制度設計上如何銜接與轉換？是否曾遭遇來自試辦對象之抗拒及阻力？

三、貴國辦理寬帶式薪資之制度設計及其實施概況（包括試辦機關或人數之比例等）為何？對於績效評定較佳者，如何在薪資制度上給予激勵（是否為提高基本薪）？又如何強化機關在人力市場上之競爭力？對於拉近公私部門薪資水準差距是否有幫助？

四、績效薪俸成功之重要關鍵，在於完善的績效考核制度，貴國試辦寬帶式薪資制度時，如何進行績效考核？是否考量個人績效及團體績效？是否面臨公部門績效不易客觀具體考評之困難？有無解決方案？機關之績效是否確有提昇？

五、寬帶式薪資之設計，減少俸級級數，組織相對扁平化。在貴國試辦過程中，對於員工陞遷機會是否有所影響？如何因應？

六、績效薪俸制度相較於一般公部門薪俸制度較具彈性，希望藉此提高對績效的激勵效果。依貴國試辦經驗，實施寬帶式薪資制度，是否會增加政府人事成本？如何有效控管？又於踐行民主程序及國會監督等過程，是否曾遭逢阻力？

七、整體而言，貴國認為寬帶式薪資之優點及缺點為何？另貴國自評試辦寬帶式薪資之經驗是否成功？如是，其原因為何？如否，其原因又為何？又依貴國之經驗，成功實施寬帶式薪資之機關，其組織特性為何？

八、貴國未來是否將繼續實施寬帶式薪資制度？有無全面實施之規劃？抑或考量推動其他類型之績效薪俸制度？

第三節 考察行程紀要

本次考察於2016年10月22日啟程，同年月30日返國，為期9天。於10月22日傍晚抵達美國華盛頓雷根機場，其後由我國駐美代表處依據本部所訂計畫，安排下列拜會行程：

一、人事管理局（Office of Personnel Management, OPM）

考察人員於10月24日（星期一）上午10時拜會美國人事管理局，與該局高階文官管理部門經理芭芭拉・柯朝女士(Ms. Barbara Colchao, Group Manager, Executive Service and Performance Management）及聯邦薪資系統部門人事專員羅賓斯・布萊恩先生(Mr. Robbins Byrne, HR Specialist, Federal Pay Systems)等人，就本次考察題綱進行廣泛的意見交換與討論。

二、國會研究服務處（Congressional Research Service, CRS）

1914年美國國會在圖書館內設立了一個特別的參考單位－立法參考局（Legislative Reference Bureau, LRB），並於1946年通過國會改組法（Legislative Reorganization Act of 1946），將其改名為立法參考服務局（Legislative Reference Service, LRS），賦予提供國會所要求資訊的職責。該局透過提供資訊、出版刊物以及其他

政府機構、私人組織及個人學者所做的研究及分析，供國會議員問政參考。1970年，國會再度經由國會改組法（Legislative Reorganization Act of 1970），將立法參考服務局更名為國會研究服務處（Congressional Research Service, CRS），同時增加更多從事研究及分析的資源，俾直接提供國會在立法過程中所需的支援。目前，國會研究服務處與國會預算局（Congressional Budget Office, CBO）及國會審計總署（Government Accountability Office, GAO）等3個國會支援機構，共同提供國會所有當前國家政策及新興議題的研究與分析（林燕華，2008）。

圖1：與人事管理局官員合影

考察人員於10月26日（星期三）上午10時30分，拜會該服務處研究員(研究專攻美國國家級政府)芭芭拉・史維勒女士(Ms. Barbara Schwemle, Analyst in American National Government)，其對寬帶式薪資制度有深入的研究，提供許多有用的資訊。

圖2：與國會研究服務處官員合影

三、國家公共行政學院（National Academy of Public Administration, NAPA）

美國國家公共行政學院是由詹姆斯・韋伯（James E. Webb）於

1967年所創辦，該學院為一非營利、非黨派的組織，任務在於分析治理和公共管理的新趨勢。它是由國會資助方式所成立的兩個組織之一（另一個是國家科學院），雖然該學院的資金主要來自國會並進行國會所要求或授權的研究，但它並不被視為政府機構（National Academy of Public Administration, 2016）。

圖3：拜會國家公共行政學院座談情形

考察人員於10月27日（星期四）下午2時30分拜會該學院，原定由該學院執行長丹・布萊爾先生(Mr. Dan Blair, President and CEO)親自接待，惟是日其因故不克出席，由該學院計劃部門主管喬・米契

爾先生(Mr. Joe Mitchell, Director of Academy Programs)及人力資源部門主管黛安・艾兒文女士(Ms. Diane Irving, Director of Human Resources)出面接待並進行訪談，雙方亦就本次考察之主題進行深入的討論與意見交流。

四、國土安全部（Department of Homeland Security, DHS）

國土安全部是美國聯邦政府於2003年成立的行政部門，其成立的原因可以追溯至2001年發生的911事件，國土安全部職司美國境內的邊境管制、情報統籌、緊急應變以及防止恐怖活動等（Department of Homeland Security, 2016）。由於美國國土安全部曾向人事管理局申請採用寬帶式薪資制度，因此列為此行本部考察的重點。另依據本部原訂計畫，原訂於10月25日（星期二）下午拜會國土安全部，惟臨時接獲對方通知，改於10月28日（星期五）上午10時進行，經與該部人力資源長辦公室行政資源部門經理湯馬士・維拉先生(Mr. Thomas Vieira, Manager of Executive Resources, Office of the Chief Human Capital Officer）及人力資源長辦公室薪資福利部門經理黛博拉・艾兒覺女士(Ms. Deborah Eldredge, Manager of Compensation and Benefits, Office of the Chief Human Capital Officer)進行深度訪談與討論。

圖4：拜會國土安全部座談情形

本次考察除上述拜會行程外，亦由駐美國代表處安排造訪我國位於華盛頓哥倫比亞特區的古蹟建築雙橡園，並於公餘之暇參觀華府市政建設，且適逢美國總統大選前夕，得以更深刻領略美國的政治、經濟、社會、文化概況。考察期間，承蒙外交部及駐美國代表處鼎力協助，安排聯繫拜會機關等事宜，相關行程分由行政組鄭組長榮俊及黃副組長韋仁與其他代表處同仁陪同前往，圓滿完成任務，謹此誌謝。

第二章　美國人事制度概況

本次考察重點在於蒐集美國聯邦政府實施寬帶式薪資制度之相關資料，由於該制度相較於現行制度差異甚大，有必要對現有制度加以說明，俾能深入瞭解改革之重點及其成效。本章分為3部分來加以說明，第一節就其整體人事制度演變及現況簡要說明，第二節則將重點置於聯邦政府薪資制度之設計，第三節說明現行人事制度，尤其是薪資制度的問題及美國聯邦政府嘗試進行的改革。

第一節　人事制度的演變

美國係實施三權分立及聯邦制度的國家，美國憲政制度的設計，信守行政、立法、司法三權分立的原則，行政權歸屬於總統，由總統負責監督法律具體的落實執行；司法權歸屬於美國聯邦法院；立法權歸屬於國會。美國國會分為參議院與眾議院兩院，並經由直接選舉而產生，雖然論理上每位議員僅代表其選區內的選民，但整體而言，參眾兩院的議員代表國家全體選民藉由立法來規範政府與人民的行為。美國參議院係由各州選出2位議員作為代表，代表州權及各州的利益，與各州人口數無關。美國眾議院眾議員的選出則是以人口為基準，各州在眾議院中擁有的席次比例依人口比例計算名額，但各州至

少會有1名議員。

美國為聯邦制國家，其所稱公務員可以分為3種不同的層次，包括：聯邦公務員、州公務員及地方公務員。聯邦公務員為受雇於聯邦(中央)政府的公務員、州公務員則指受雇於州政府的公務員、地方公務員則係指受雇於州以下行政區劃地方政府的公務員。聯邦、各州及各地方之公務員，各有其人事制度及管理體系，此與我國的人事制度不同。

根據美國人口普查局（The U.S. Census Bureau）於2016年1月8日所公布之「2014年公務員就業及薪資年度報告」(Annual Survey of Public Employment & Payroll Summary Report: 2014）的統計數據指出，統計至2014年3月，包括全職與部分工時之受雇者在內，全國共有2,700,468位公務員。全職受雇者係指每周工作30小時以上者，部分工時受雇者係指每周工作未達30小時者。其中全職者計有2,475,780位公務員，餘為部分工時者。年度支付予聯邦公務人員的薪資合計為16,995,501,047美元（U.S. Census Bureau, 2016)。本次考察因係以蒐集美國聯邦政府實施寬帶式薪資制度相關資料為主要目的，因此，關於美國公務員人事制度之相關說明，亦以聯邦政府層次之公務員為主。

關於美國人事制度的演進，不同學者有各自不同的分類方式。依

據美國學者D. H. Rosenbloom（1998:208-219）的分類，可以區分為仕紳制（1776-1829）、分贓制（1829-1883）與功績制（1883-）3個時期。美國學者F. C. Mosher（1982: 57-82）則將美國人事制度的演進(1978-1955)劃分為6個階段:(一)「仕紳行政時期」(1978-1829，government by the gentlemen);(二)「平民行政時期」(1829-1883，government by the common men， the spoils period)-分贓制普遍化;(三)「改革行政時期」(1883-1906， government by the good，the reform period);(四)「效率行政時期」(1906-1937， government by the efficient， the scientific management period);(五)「管理革新時期」(1937-1955， government by the administrators， the management period);(六)「專業行政時期」(1955-， government by the professional， the scientific period)。

綜言之，美國人事制度的演進是從仕紳制、分贓制到功績制的連串過程。從第一任華盛頓總統開始的仕紳制中，政府規模小，社會結構階層化，政府用人重視家庭背景、教育成就等品格，主要從上流社會中挑選品性好、有能力的菁英擔任文官。1829年，傑克遜總統入主白宮之後，政黨輪替成為常態，進入分贓用人的時代，也因此使中產階級或一般平民有機會進入政府工作，當時認為公職是一般人能夠勝

任的簡易工作。直至1883年，潘德頓法案(Pendlton Act)通過之後，文官制度才進行根本性的改革，採行了功績制(Merit System)，不同於仕紳制及分贓制，公職必須開放給一般社會大眾擔任，但必須採行公開競爭考試的方式。此後，功績用人逐漸擴展，得到普遍的接受與認同，成為人事管理制度的核心精神(施能傑，1999：2-7)。

所謂「功績制」(Merit System)，即人事制度的運作與管理係以才能因素為主要依據。以往因分贓制盛行，造成政府人力素質迅速下降，潘德頓法案通過後，引進功績原則，它主要是指涉政府人員的選用必須基於個人資格條件、學識表現，而非主管人員的個人偏好或黨派考量。潘德頓法案通過是美國聯邦政府文官體系邁入功績制的重要里程碑，該法案中最重要的是納入考試用人的條款，但在其他改善政府人力品質的措施方面，進展仍相當緩慢。嗣後在1978年為了改善行政技術規則過多、管理缺乏彈性、對公務員過度保護所衍生的各種問題，又通過了文官改革法（The Civil Service Reform Act)，功績俸為此次改革之一環，接續前次之改革，將功績原則進一步衍伸至員工薪資決定之層面，強調薪資不再隨著年資逐年調整，而應與員工的績效相互配合（Denhardt, 1999: 203-210)。

文官改革法頒布之後，聯邦政府的人事管理機構也進行重組，成立了人事管理局，負責人事法規的發布、執行及對公務員進行各方面

的行政管理，為主要的人事管理主管機關。此外，功績制保護委員會（Merit Systems Protection Board）負責監督機關是否依功績制運作；聯邦勞動關係委員會（Federal Labor Relations Authority）則負責處理勞資關係，以及聯邦政府機關與工會間的爭議、集體協商等事宜(施能傑，1999：14；吳志華，2006：17)。

第二節　現行薪資制度

美國聯邦政府的薪俸制度，有3個主要的薪資系統，包括適用白領階級的一般俸表制度（General Schedule, GS, 詳附錄一）、適用於藍領階級的聯邦工資系統（Federal Wage System, FWS）及郵政雇員薪資系統。相關法律條文收納於美國聯邦政府法典第5篇(Title 5, United States Code)第53章。本次考察目的是在瞭解聯邦政府針對原適用一般俸表人員試行寬帶式薪資制度之實施情形，因此以下就現行一般俸表制度予以說明，至於其他薪資制度，並非本報告探究範圍。

論理上，不論是政府部門或民間部門，員工薪資政策與制度的設計應著眼於3個基本概念，一是內在衡平性，薪資要能同工同酬；二為外在衡平性，薪資水準在勞動市場上必須具有競爭性；三為個人衡平性，薪資要能反應工作績效。職位分類制度就是美國聯邦政府部門用以實踐內在衡平性的政策工具；至於外在衡平性的目標，主要的政策工具為年度調薪制度及地域比較調整金等制度（施能傑，1999：130-133)。而在個人衡平性部分，聯邦政府為激勵員工績效，建構與績效聯結的薪資制度，也不斷嘗試進行不同的績效薪俸方案。

一般俸表是由不同職組職系的橫向結構，與不同層次職等職級的縱向結構所構成，也可以說一般俸表是建構於職位分類制度的基礎

上，此與品位制有所不同。品位制以人為中心，對人進行排序，薪資和職等決定於個人之資格條件，注重從縱向結構上區分人事等級；職位分類以事為中心，是對職位進行排序，就工作性質、責任、難易程度及任職資格條件異同進行工作分析，在橫向結構上劃分不同的職組、職系，縱向上劃分不同層次的職等、職級。

品位制具有分類簡單、便於人員調動，利用通才等優點，但也有強化等級、不利選拔專才及因人設事等問題；職位分類則強調科學管理及同工同酬等概念，但分類程序複雜，對各種不同工作任務之間的細微差異必須精確衡量，以確保內部公平性，因此強調狹窄的工作職責範圍而非員工對組織的貢獻，且人員不易流動，在社會變遷快速及政府事務多樣化與複雜化之下，其問題也愈加凸顯(吳志華，2006：85-86；劉昕，2004：72；施能傑，1999：306)。

至於在縱向結構上，一般俸表原來區分為18個職等，每個職等再分為10級；1978年改革後，第16職等到第18職等被分離出來，建立了高級行政主管職（Senior Executive Service, SES)，因此一般俸表目前只餘15個職等（吳志華，2006：109)。高一職等最低俸級約等於前一職等之第5或第6俸級俸額，各職等內高低俸級俸額差距比率約為30%，各職等內俸級間俸額數採同額差距方式（施能傑，1999：143)，此與我國之俸表結構十分近似。

公務員進用後，原則上是自其所任職等的最低俸級起敘，並且對其工作表現進行績效考核。績效考核分為5個等次，分別為第5等級「傑出」(outstanding)、第4等級「超過完全成功」(exceeds fully successful)、第3等級「完全成功」(fully successful)、第2等級「勉強及格」(minimally successful)及第1等級「不及格」(unacceptable)(施能傑，1999：171)。獲得晉薪的基本條件是績效考核必須獲得第3級「完全成功」以上的等級，並達到規定的任職年限，第1級至第3級的員工至少須任職1年以上始可晉級；第4級至第6級的員工必須任職2年以上才可以晉一級；第7級至第9級的員工則是任職3年以上才可以晉一級。因此，在同一職等中，從第1級晉到第10級，至少需要18年的時間。由於絕大多數的公務員在績效考核時都考列「完全成功」以上的等級，且符合一定的年資即可晉級，因此一般俸表制度的晉級對員工而言變成理所當然，不具有激勵工作績效的作用，也顯示出一般俸表制度重年資、輕績效的缺失。

第三節　問題與改進

就組織而言，薪資制度之功能，除了維持員工個人及家庭基本生活給養之外，更要能吸引及留住優秀人才，兼顧員工的工作意願與工作能力，協助組織達成目標，提昇效能。因此，策略性的薪資政策益顯重要，在同工同酬的內在衡平性之外，薪資水準必須在勞動市場中具有競爭力，使其具有外在衡平性；同時薪資的多寡必須具有反映績效優劣的個人衡平性。

在美國政府建國初期，聯邦政府業務單純，同質性高，職位分類制度的設計有其功能，但時至今日卻難因應多元分工的現代社會需求。尤其職位分類的文書作業相當複雜，必須由很有經驗的分析人員操作，而且分類結果未必有正確性，此外，業務主管人員難以參與分類過程，且常使薪資制度過於僵化，因此變革呼聲不斷（施能傑，1999：39)。同時因為職位分類制度下，是就職位進行排序，忽略不同人擔任同樣職位可能產生截然不同的績效表現。職位比績效更加重要，晉級未必考量績效，只要表現達到可接受程度即可，反而是陞遷才能獲得立即的加薪，因此，無法區辨出最優秀的員工。相同職等俸級且職責程度相當者支一致之薪資，使得無效率者得以輕易隱藏其中，從而形成官僚組織無效率的根源（林奕銘，2006：220；林文燦、

曾惠絹，2007：33-34)。換言之，在現行以職位分類為基礎的一般俸表中，因過度僵化，分類情形若未能契合機關實際需要，原來強調的內在衡平性未必得以實踐；而強調績效的個人衡平性，在薪資制度的設計中亦未獲重視。聯邦政府對於追求上述策略性薪資所應具備衡平性的努力，一直未曾間斷。

1978年文官改革法公布之後，再度揭示了功績制原則，其中包含同等價值的工作應該給予同等的薪資，同時適當考量整個國家與地方私部門所支付的薪資水準，並對績效突出者給予適當的獎勵。當時改革的重要內容之一，是對中階第13職等到第15職等的管理人員實施功績俸制度(Merit Pay System, MPS)，根據個人績效及機關目標達成情形，決定薪資的提高，此外亦對有傑出貢獻的公務員給予獎金激勵。1984年績效管理與獎賞制度(Performance Management and Recognition System, PMRS)取代了功績俸制度(吳志華，2006：18-23)。但此制度在實施時偏離其初衷，在一些研究中指出，功績俸制度中，員工對於績效評估並不信任，他們認為加薪可能不是來自於績效或對組織的貢獻，而是其他的因素。而在績效管理與獎賞制度中，由於絕大多數的員工績效被評為「完全成功」等級以上，因此，加薪也變成自動加薪(Haga, Richman, & Leavitt, 2010：214-215)。由於失去激勵效果，績效管理與獎賞制度隨之於1993年終止。

近30餘年來，由於社會變遷迅速，政府職能日趨複雜，職位分類制度的問題也不斷浮現。諸如：職位分類的技術工具性質，易使分類人員專注於微觀的技術問題，而忽視宏觀的機構使命；就公務員職業生涯發展而言，有礙其橫向流動，不利於工作豐富化及新技能的習得。此外，該制度程序複雜，過於繁瑣、缺乏變化彈性等，同時限制了管理者對員工薪資的管理權限，也一直為人所詬病(吳志華，2006：88-90、152-153；劉昕，2004：72)。

另一方面，一般俸表制度欠缺績效敏感性，也持續受到關注。就私部門而言，一個職等的職位薪水上下限約相差50%，在寬帶式的薪資制度中，薪水相差80%以上(在部分文獻資料中，更認為寬帶式薪資制度中，同一寬帶的薪資水準上下限差距應在100%或100%以上)，但是一般俸表中，差距只有30%。一般俸表制度無法反映績效優劣的情形，也體現在人事成本的增加上，以1990年代而言，75%以上的人事成本增加是全面性的加薪和地區性的津貼，其人事成本增加的一半以上，也和績效無關（彭錦鵬，2008：9)。

為改善現行俸表制度的缺失，不同於現行制度的各項試驗計畫，也陸續在進行。試驗計畫的主軸是希望解決各方對職位分類制度的複雜性和不易操作性等批評，強調必須重視個人實際表現的能力差異現象，將人的因素融入職位分類中，大幅減少相關文書作業，也有利於

業務主管參與所屬員工的分類歸級，達到管理者(而非人事專業人員)管理的理想（施能傑，1999：43)。

1980年代以來，美國聯邦政府機關為解決上述職位分類制度缺失，並改善一般俸表欠缺績效敏感性的問題，公務員除了繼續適用一般俸表制度外，也在個別機關陸續試行彈性的人事管理措施，其法源依據大致可以分為2種類型。一類是依據1978年文官改革法規定，授權人事管理局核准各項試驗計畫，以探索未來聯邦政府人事管理的可行制度，機關可以在獲得人事管理局的核可後，採行彈性人事措施，不適用美國聯邦政府法典第5篇的相關規定，即所謂的「試驗計畫」（或稱「示範計畫」，Demonstration Project)，例如著名的海軍試驗計畫（一般習稱「中國湖」China Lake計畫)、商業部（Department of Commerce）等計畫，多年來，人事管理局已核准十餘個試驗計畫，部分計畫並已透過立法成為永久建制。另一類是透過個別立法，賦予機關人事管理之彈性，不適用美國聯邦政府法典第5篇相關規定，具代表性者如1996年交通部撥款法（1996 DOT Appropriations Act）之於聯邦航空委員會（Federal Aviation Administration)、2002年國土安全法（Homeland Security Act of 2002）之於國土安全部、及2003年通過的2004年會計年度國防授權法案（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2004）之於國防部(Department

of Defense, DoD)等（曾惠絹，2006：31）。也就是說，彈性人事管理措施的決定有兩種途徑，其一係由機關本身基於實務運作之需要，經人事管理局的核可後進行試辦，並視試辦成效透過立法成為永久建制；其二則是直接透過個別立法，賦予機關人事管理之彈性。綜合來說，新制度的採行及其制度設計，均是以機關業務性質與實際需求為準據，對於人事管理機關而言，屬於薪資與相關人事制度權限的授能與分權。也因此，每一個計畫的制度設計各不相同，不過大多數的計畫都不約而同地使用了寬帶式薪資及績效給薪的設計。

第三章　寬帶式薪資制度的試驗

本章主要依據所蒐集之國內外文獻與訪談等資料加以分析，首先就寬帶式薪資制度的意涵及採用此一制度之理由等加以說明；繼而聚焦於美國聯邦政府實際試行寬帶式薪資制度之經驗，就其中數個較具代表性的個案說明其運作情形；最後針對聯邦政府執行情形，探討析論其優缺點及影響其成敗之因素，以對此一制度有更清楚的了解，並供我國未來俸給制度變革方向之參考。

第一節　寬帶式薪資制度概述

寬帶式薪資制度始於1980年代，國內亦有譯為「寬幅」或「寬頻」者，是自企業引進之薪資結構設計方式，意指將原來較為狹窄、具有明顯等級差別、相對較多的薪資等級重新組合，使薪資的等級減少，但每一職務適用等級所對應的薪資浮動範圍則擴大。換言之，與傳統薪資制度相較，寬帶式薪資制度等級較少，每一等級之範圍較大，且通常搭配績效給薪的機制，主管人員可根據個別員工的績效表現，在該等級範圍內，對員工薪資之多寡具有較大的建議或決定權，為較具彈性，並以薪資作為激勵員工主要工具的制度。

在傳統職位分類制度下的薪資制度，每一職位依據其職責程度、

繁簡難易、所需資格條件等，被歸入適當的職組職系、職等級別，任職該職務的員工，基本上是自該職務的最低職等最低級別起薪，並依照規定辦理績效考核，在規定的年限晉級，晉敘至該職務最高職等最高級別後，除了通案性的調薪之外，薪資即無法再增加。對於員工而言，努力工作或好的績效表現，除了滿足個人成就動機外，實質上並不會獲得相對較高的經濟回饋。此時，透過陞遷以取得更高職務、更高職等級別，才能再使薪資增加。對管理者而言，分類職位的複雜性，也使其難以插手人事專業人員的工作，每一個職務的薪資是被規定好的，管理人員對於員工良好的表現，沒有給與更高薪資的權限，能掌握的激勵工具僅有陞遷權。

相對地，在寬帶式薪資制度中，管理者的權限並未如在傳統制度中受到約束。為了吸引更優秀的人才，管理者可以參考勞動市場的薪資水準，對新進人員提供更高的薪資；對於較突出的績效表現，也能在範圍相對較大的薪資寬帶中予以調整，而且員工不會因為以往較窄的等級，迅速晉敘到最高職等最高俸級，而喪失薪資應具有的激勵作用。因此，寬帶式薪資制度被認為可以改善現制欠缺外在衡平性及個人衡平性的缺失，對於組織而言也較具彈性，管理者可以針對業務推動的實際需要真正有效地管理。

理論上，寬帶式薪資制度具有彈性化的優點，其原因是在同一薪

資寬帶中，薪資水準的差距較以往明顯，而管理者可以依據實際需要，調整員工的薪資水準，從而產生較為強烈之激勵效果。其保留了傳統俸表的框架，但減少了職等級別的數量，薪資多寡依賴員工的績效、技能或其在勞動力市場的價值，而不是依賴工作本身的特性。

就寬帶式薪資制度的外觀而言，與品位制相當近似，不過國內學者仍認為其與品位制有所不同，主要在於品位制下基本薪資和職等決定於個人之資格條件、教育經歷，與工作本身未必有關；而寬帶式薪資則強調依員工的工作能力及職責程度敘薪(施能傑，1999：39)。也就是說，品位制為「人本薪」(person-based pay)的概念；職位分類制為「職本薪」(job-based pay)的概念；寬帶式薪資制度則是希望融合「職本薪」與「人本薪」二者之特點。

不過，根據本次考察與美方相關人員訪談的結果，多認為聯邦政府最初採用寬帶式薪資制度的原因，最主要仍在於傳統的職位分類制度過於複雜，且有其侷限性，為此希望能簡化相關的文書作業。從文獻資料中，也可以發現各試行新制度的計畫中，多採用了寬帶及績效給薪的設計，在簡化及彈性的要求下，實際操作時，除了縱向的層級減少外，橫向的職組職系亦予以簡併。換言之，寬帶式薪資制度雖然在外觀上呈現於俸表結構的變動，然而實際的狀況則是整體任用制度、組織結構的根本性變革。學者（施能傑，1999：39）即提到，此

一概念亦有稱為「薪俸寬幅」或「職等寬幅」，顯示寬帶式薪資制度不宜認為僅是薪俸制度之一種。

如前所述，在寬帶制度的設計之中，除了縱向的層級重新組合外，橫向的職組職系亦被打破，因此組織的型態從以往層級分明並強調專業性的金字塔結構，轉變為層級不明顯，並重視通才的扁平化組織。員工不再依據組織中唯一的等級層次垂直往上發展；相反地，他們在自己職業生涯的大部分或者所有時間可能都只是處於同一個薪資寬帶之中，他們在組織中的流動是橫向的，隨著能力的提高，將承擔新的責任，只要在原有的職務上不斷改善績效，就能獲得更高的薪資，即使是被安排到低層次的職務上工作，同樣有機會獲得較高的報酬。

必須注意的是組織採用寬帶式制度必須有其前提要件，並非所有組織均適宜採用寬帶式薪資。首先，採用寬帶制度通常是作為一種手段，目的在使當局能夠重新設計薪資結構，使其符合現況之需求。通常寬帶式薪資採取分階段引入的方式，而不是整個組織同時採用。如此作法有兩個主要的原因：1、解決組織某些部分所面臨的嚴重招聘不足和留任困難的問題。2、為提昇員工技能的範疇，將員工轉移到多功能團隊之中，員工的技能與表現將與薪資寬帶結合，當員工習得新技能時，可同時獲得薪資的提升(Local Government Association,

2016)。再則，寬帶式薪資制度允許個別組織自由設計滿足其特定要求的寬帶。當工作群組的特性一致時，這種方法可以設定以個別工作績效表現來提供不同薪資的需求，其中關鍵的考量因素是寬帶中最低點與最高點之間的差額，在某些組織中，選擇採用更寬的寬帶，其薪資水準差距高達100%或以上，以允許更廣泛的薪資變動來反映績效表現。

第二節　實際案例的驗證

承前述，美國聯邦政府實施不同於現制的人事管理制度，其法源主要為：1、文官改革法授權的試驗計畫：機關可經人事管理局核可後，試行彈性人事措施，不受美國聯邦政府法典第5篇之限制。這一類的試驗計畫允許聯邦政府可以在少部分機關試行新的人事制度，但限制同一時間進行的計畫不能超過10個，每一計畫涵蓋的人數必須在5,000人以下，且計畫的實施時間以5年為限。例如：著名的海軍中國湖計畫及國家標準與技術研究院（National Institute of Standards and Technology, NIST）。以及2、透過特定的立法授權而創立：例如911事件之後成立的國土安全部及其後開展的國家安全人事制度（National Security Personnel System, NSPS）即屬之（曾惠絹，2006：35-36；彭錦鵬，2008：9）。然而美國公部門採用寬帶式薪資制度不一定都是成功的，其中包含成功的案例、失敗的案例，以及雖然機關已完成相關試辦計畫並經人事管理局核可及國會同意，卻仍因遭致工會反對而胎死腹中，未能付諸實踐的案例，茲分別說明如下：

一、成功的案例：海軍中國湖(China Lake)與國家標準與技術研究院(NIST)之試驗計畫

自1980年代開始，寬帶式薪資制度已經成為美國聯邦政府人力資

源管理的一部分。中國湖海軍武器中心(Naval Weapons Center China Lake）及聖地牙哥海軍海洋系統中心（Naval Ocean Systems Center in San Diego）等2個海軍實驗室，依據文官改革法，獲得同意試辦彈性人事管理措施，自1980年實施，此即為最為人所熟知的中國湖計畫，在該計畫中即採用了寬帶的結構及績效薪俸的設計，其實施結果證明是成功的。在進行了幾次延長性的試辦計畫之後，前述2個海軍實驗室正式於1994年獲得立法批准，成為永久性的制度。

此後，美國聯邦政府陸續展開了類似的試驗計畫，並曾試圖推動全面性的制度改革，廢除一般俸表制度(行政院人事行政局〔人事局〕，2007)，只是這樣的努力最終並未成功。

	對照原一般俸表職等																	
永業發展類別	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
科學與工程專業人員	A			I				II				III		IV		V		
行政管理人員	A			I				II			III							
技術專業人員	A			I				II			III							
技術員	A			I				II			III							
一般性支援人員（聖地牙哥）	A		I		II			III		IV								
一般性支援人員（中國湖）	A		I	II		III		IV		V								

圖5：美國海軍中國湖試驗計畫之寬帶結構

資料來源：轉引自施能傑，1999：40

美國海軍中國湖試驗計畫的寬帶結構如圖5，該計畫首先將機關

內的工作依其性質區分為5個不同的永業發展類別，包括：科學與工程專業人員、行政管理人員、技術專業人員、技術員及一般性支援人員。各個類別中再依照機關實際需要劃分數目不一的寬帶，雖然各類別及每一寬帶涵蓋的範圍不一，但都將原本一般俸表中2到3個以上的職等予以組合，從圖5也可以看出新制中的俸表結構，已經將原本職組職系及層級界限分明的結構大幅簡化。

中國湖計畫是根據績效調整薪資，其績效考核區分為5級，資金來源則包括原來根據績效考核在同一職等內晉級的資金、在不同職等間晉升加薪的資金及原來對績效優異者給與的獎勵，甚至每年通案性調薪的資金也被用於根據績效而發放。主管人員可以決定以調整所屬員工薪資的方式，或以現金獎勵的方式替代。值得注意的是，在此一計畫中，根據績效發放薪資的資金需求，接近原來在一般俸表制度中調整薪資的資金需求；且絕大多數員工考列較佳績效等級的績效等級膨脹問題並沒有出現，而績效等級膨脹的問題，正是美國終止對第13職等至第15職等中階管理人員實施績效管理與獎賞計畫的主要原因(劉昕，2004：74-75)。

另外，在少數文獻中，甚至提到中國湖計畫之晉薪以績效為依據，不受任職年限限制，績效突出者可以獲得高於一般晉薪標準的獎勵，未達績效要求者不得晉薪，也可以不需要經過法定的處罰程序而

被降低一級薪資標準(吳志華，2006：158)。典型的功績俸依據績效表現調增基本薪資予以獎勵，其缺失之一，即在於此種方式，薪資只有增加而沒有減少的機制，員工只要在初任職的數年中表現優異，獲得較高的基本薪資，其後即使工作表現不佳，仍可坐享高薪，並且使組織的人事成本支出不斷增加。因此，若對績效表現不良者，設計調降基本薪資的機制，當可有效改善此種現象。可惜的是，多數的組織或主管不願意採用此種方式，同時減薪的機制也會增加員工對新制度的抗拒。

繼美國海軍中國湖計畫之後成功的案例，是1988年開始於國家標準與技術研究院進行的試驗計畫，同樣也採行了寬帶的制度，其寬帶結構如圖6。

	對照原一般俸表職等														
永業發展類別	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
科學與工程專業人員	1						2				3		4		5
行政管理人員	1						2				3		4		5
科學與工程技術員	1				2				3		4		5		
支援性人員	1		2		3		4		5						

圖6：國家標準與技術研究院試驗計畫之寬帶結構

資料來源：轉引自施能傑，1999：41

如圖6所示，國家標準與技術研究院試驗計畫與中國湖計畫類似，同樣依據工作性質劃分為4個永業發展類別，包括：科學與工程

專業人員、行政管理人員、科學與工程技術員及支援性人員；各類別中再將原本的職等標準重新組合，劃分為不同範圍的5個寬帶，分別為見習階段、發展中階段、獨立研究者階段、資深研究者階段及權威階段。

國家標準與技術研究院的試驗計畫也根據績效調整薪資，其資金來源與中國湖計畫相同，但其根據績效發放薪資的資金需求，超過原來在一般俸表制度中調整薪資的資金需求。績效考核一開始分為5級，1991年時改採2個等級；至於加薪的幅度決定於績效水準及其薪資在寬帶中的位置；績效考核結果會進行排序，排序愈前面，加薪幅度愈大，而同等績效中，如果薪資已處於寬帶中較高等級時，加薪比例會適度降低。國家標準與技術研究院的試驗計畫，在1996年經國會批准成為永久性的計畫(劉昕，2004：74-76)。

與國家標準與技術研究院的試驗計畫同時期進行的寬帶試驗為麥克里蘭空軍基地的試驗計畫，不同的是該計畫採行以年資為基礎的加薪方案，員工每年能固定獲得1%至3%的加薪，又為改進績效，因此建立了基於組織績效的收益分享制度，根據單位成本降低情形支付一次性的收益分享金。該試驗計畫在5年試驗期結束之後，經國會終止。這也顯示寬帶式薪資制度必須與績效文化加以配合，與績效無關的薪資調整，使績效優異與績效不佳者可以同樣的速度增加薪資，將使績

效優異者不滿(劉昕，2004：75-77)。

二、失敗的案例：國家安全人事制度（NSPS）

國家安全人事制度是接續美國新設國土安全部之後的新人事管理制度，主要是以國防部各試驗計畫累積的經驗為基礎，再擴展成全面的人事管理制度改革。國家安全人事制度在2006年實施，建立了寬帶與績效薪俸制度，不過由於國防部已於部分機關(單位)進行試驗計畫，而這些計畫彼此之間，以及與新的國家安全人事制度之間存有差異，因此國家安全人事制度實施之初，先排除已實施試驗計畫的部門，並規劃於2008年再全面納入，以建立國防部統一的人事制度（莫大華、程挽華，2005：34-38、54)。

國家安全人事制度與傳統公務人員人事制度，除了在平等就業機會（Equal Employment Opportunity, EEO）及退伍軍人優惠（Veterans' Preference)保護兩方面相同外，其他無論是在任用、招募、陞遷、集體談判、薪資、績效評估及褒獎等規定均有所不同。

在本次考察所關切的寬帶式薪資制度方面，國家安全人事制度下，人員依照工作性質的不同，劃分為4個職業群組：標準職業群組、科學和工程業務群組、調查和保護服務業務群組及醫療業務群組，每一群組內依照工作及所需知能劃分為4個階段：學生、主管/經理、技

術員/支持、專業/分析，每一階段再劃分2至4個薪資寬帶(Ginsberg, 2008: 8-9)。該制度的績效考核分為5個等級，考評的結果將決定員工所獲加薪或獎金的多寡，而其經費來源則是原來用於每年調薪的經費，包括原來員工職等俸級提升或其他類似的給付。至於原來在一般俸表中依年資逐年增加薪資的制度則被取消(Haga, Richman, & Leavitt, 2010：217-219)。

國家安全人事制度的創建，與其他試驗計畫相同，主要是認為現行的薪資和人員流動被職位分類和較窄的等級所限制，僱用的程序過於複雜，且不論績效高低，員工所獲得的報酬都相差不多，限制主管對薪資及工作分配的裁量權，是一種欠缺彈性而一體適用的制度，傳遞給員工一種錯誤的訊息，即員工只要年資增長，薪資自然會增加。然而新制度在實際執行時，卻面臨許多困難。

首先是國家安全人事制度涵蓋的人數過多，原先規劃要涵蓋的人數總共約70萬人，並將實施的進程分為3階段，第1階段是白領階級，約27萬5千人，並將白領階級部分又再分為6萬5千人、4萬8千人及16萬人，不過，在2006年初，再度大幅減少為1萬1千人，顯見制度的轉換並不容易。

其次是難以建立有意義的績效評估標準及獎酬分配的問題。在一個大的組織中要建立對個人有意義且與組織目標相關的績效標準是

十分困難的。由於績效評估的結果攸關獎酬的分配，因此，主管人員被安排接受相關的訓練，但訓練顯然是不足而有缺陷的。在此制度中，或許增加了管理的彈性，但也付出更多的管理成本，主管必須更努力記錄員工的績效表現與決定其報酬;而員工對主管的績效評估與獎酬分配的信任度則降低,對於績效評估的公平性及對其激勵效果的滿意度也低於留在一般俸表制度的員工。此外，在一般俸表中，加薪與否十分明確；而在新制度中則增加了複雜性及不確定性，未能提供一個透明、可理解的、公平的績效薪俸制度，績效評估有時甚至是依賴員工或主管的文筆好壞而決定，對員工的士氣產生了負面的影響(Haga, Richman, & Leavitt, 2010：220-223)。

2008年聯邦時報（Federal Times）對於國家安全人事制度進行分析並撰文指出，2008年1月在新制度下第一次大規模發放績效薪俸與獎金，充滿了不平等。其分析發現，就個人身分屬性而言，白人受雇者的平均工作表現得分較高,薪資增加幅度與各項獎金遠高於其他族裔的受雇者；就任職機構而言，員工所任職的某些特殊機構，例如國防部的財務會計單位、衛生福利單位、監察長辦公室及國防部長辦公室等，更容易獲得高額的薪資與獎金。前述分析，亦受到美國聯邦政府員工工會（American Federation of Government Employees, AFGE）主席Brian DeWyngaert所肯認（Stephen, 2008）。

國家安全人事制度在其透明度、寬帶結構、缺乏信任及可能有潛在歧視等問題不斷受到批評。例如：聯邦公務員全國聯盟（National Federation of Federal Employees, NFFE）認為新制度並不會如同其所宣傳的，對真正高績效者提供誘因及薪酬激勵，不是一個公平的、可信的及透明的人事制度，並認為其成果可能要花費高額的經費，才可能完成（NFFE, 2009）。同時，此一制度也未能獲得法院及國會支持，影響了制度的繼續擴展。2009年10月國會終止了此一制度，並要求國防部員工重新適用一般俸表制度。不過，新制度中，許多人的等級早已超出原來在一般俸表中的等級，因此，相關法案也提供了彈性，讓個人權益不會在制度的轉換過程中受到損害(Haga, Richman, & Leavitt, 2010：223)。

三、胎死腹中的案例：國土安全部的人事制度（Max-HR Personnel System）

911恐怖攻擊事件之後，聯邦政府在2003年正式成立國土安全部，依2002年國土安全法（Homeland Security Act of 2002），授權國土安全部部長會同人事管理局局長訂定特別的人事管理制度，不受美國聯邦政府法典第5篇的限制，並在2005年公布關於該制度的相關規定，稱之為Max-HR系統。新的人事制度同樣規劃採行寬帶及績效薪

俸之設計，將職位分為幾個主要的職組，每一職組建立開放的、不分級別的薪資寬帶，每一薪俸帶中分為進入/發展、全面績效、資深專家及監督者4個層級。員工基於其績效表現或技能的提昇而提高薪資，且績效的評估會與整體的組織任務結合。在績效評估中，不實施配額制或強迫分級制。在制度轉變的過程中，員工也不會遭受到薪資的損失。新的制度是具有很大彈性的人事權力，且在認定國家安全受到威脅時，可豁免員工集體談判權利，但該法同時要求國土安全部在規劃、執行新人事管理制度時，必須與工會代表合作(Schwemle, 2007；莫大華、程挽華，2003：40)。此一制度原預期在2007年初實施，然而根據本次考察與國土安全部官員訪談結果，該制度嗣後由於國土安全部之工會強烈反對，認為如實施該制度，績效考核必然無法做到公平、公正，主管人員很可能依自己的喜好來決定員工的起薪及加薪幅度，最終導致國會廢止該制度而無法順利實施。

第三節　分析與檢討

透過本章的說明，可以得知寬帶式薪資制度並非只是單純就薪俸制度進行改革，其牽涉層面甚廣，從組織結構、人員招募、任用、俸給、陞遷、績效考核，乃至人員退離等，均與現行制度有所不同，可說是現行人事制度的解構與重塑。因此，新制度採行與否之決定及其制度內涵之規劃，務需就整體人事制度作全盤考量，縝密規劃。為此，本節將依前述實際案例實施情形，再就寬帶式薪資制度實施的具體步驟、相關限制因素及其優缺點等，進一步加以探討，以作為我國相關政策決定之參考。

一、具體實施寬帶式薪資制度的步驟

根據學者Michael Armstrong和Helen Murlis(2007)的研究，將實施寬帶式薪資制度的具體步驟，細分為12項，謹說明如下：

（一）達成協議，以發展的最合適的薪資結構。

（二）透過分析組織的結構和在每個級別執行的各種角色，暫時估計所需的寬帶數量。

（三）決定薪資寬帶的幅度，重疊程度，標準點和支付區間。

（四）實施工作評估的工作，界定寬帶的範圍，並酌情修訂寬帶的結構。

（五）進行薪資調查，以確定市場價格。

（六）根據工作評估的結果及相對市場價格，來決定在寬帶中的職位角色，並基於內部和外部相對性來判斷其所占的權重。此外，仍需就市場相對性及推動薪資政策的程度來作出相對應的決定。

（七）決定寬帶區域內加薪的基礎，以及在角色發生變化後薪資調整的標準。

（八）決定在界定寬帶範圍時工作評估的角色，指導寬帶定位決策和處理新角色或平等價值查詢方面等事項。

（九）檢查受雇者現有的薪資支付率，並確定任何加薪與任何需要保護薪資的情況。

（十）制定管理結構的程序，包括將職位分配於各個寬帶，使用工作評價，進行薪資審查，依據招聘目的或角色發生變化的情形調整薪俸，維持市場比率的數據資訊，以及使用績效管理等方式協助做出薪資評估決定的過程。

（十一） 簡要培訓管理者有關新的薪資結構，以及他們在薪資管理中的角色與作用。

（十二） 傳達薪資結構的細節，以及其對員工們的影響。

實務上，美國蒙大拿州政府曾出版《蒙大拿州政府實施寬帶式薪

資計畫規則之管理者指南》(A Manager's Guide to Implementing Broadband Pay Plan Rules in Montana State Government)一書，該書目的即在說明實施寬帶式薪資的具體作法，包括(SHRD, 2010)：(一)制度設計；(二)談判；(三)溝通三大階段。其中制度設計階段又可以區分為5個步驟：1、確立薪資哲學(Define your pay philosophy)；2、進行工作分類(Classify jobs)；3、決定薪資範圍(Determine pay scales)；4、確立薪資水平與進展的方法(Identify methods for pay placement and progression)；5、衡量成果(Measure success)。

歸納前述聯邦政府的實施經驗及學者專家的說法，各機關在推動寬帶式薪資制度時，大致是循以下幾個步驟進行：(一)將機關內的工作依其性質區分不同的永業發展類別；(二)每個類別內依較簡化的工作評估標準，再區分為數目不一之寬帶及俸級；(三)將實際之職位依其職責程度、所需資格條件因素，歸列進不同之寬帶，並決定不同員工之起敘點；(四)進行績效評估；(五)對優良之績效表現，決定採用調薪或一次性獎金之方式給予獎勵。除此之外，由於新制度的目的之一，在改善現行薪資制度欠缺外在衡平性的缺失，因此，必須注意透過薪資調查，以決定薪資水準；同時必須加強與員工的溝通及主管人員的培訓，提高員工的參與、接受與信任程度。

另外，實際的案例也顯示，制度的轉換必須有完善的過渡措施，最主要的是保障員工的薪資權益不致因而受到減損，以確保制度順利開展。以試驗計畫為例，在實施績效薪俸制度時，會考量員工現支薪資水準後決定其給與，例如經衡量員工貢獻度後，認為其薪資水準應為年薪5萬美元，原已支給高於5萬美元者，將不會獲得加薪或獎勵，但原支薪低於5萬美元者，會獲得相當幅度之加薪(人事局，2007：13)。而在國家安全人事制度之人員重新適用一般俸表制度時，對於已超過一般俸表制度之等級者，相關法規也賦予彈性，使個人權益不致受到損害。

二、寬帶式薪資制度擴展的限制

從聯邦政府推行寬帶式薪資制度的歷史來看，美國過去對於試驗計畫的試行經驗，似乎過於樂觀，並曾試圖建立一套具績效導向及市場導向的制度，在2010年全面廢除一般俸表(人事局，2007：4)。然而此一經驗終究未能推廣，仍僅侷限於少數人員。本次考察，經與美方相關人員訪談結果，即表示目前適用寬帶式薪資制度之人數並無相關統計資料，但可以確定的是其人數非常非常少，且適用對象大部分是國防部的研究中心或實驗室，屬於高科技或研究性質之機關，以便於招募人才。另外，即便是人事管理局的官員，對於實施寬帶式薪資

制度之詳細情形，也多表示並不了解。

從國土安全部未能實際實施寬帶式薪資制度，乃至國家安全人事制度以失敗告終，以及聯邦政府試圖全面推廣此一制度之努力未能獲致成果，在在顯示寬帶式薪資制度的進一步擴展有其困難；其原因包括：不願意在不同的聯邦組織中，實施多元的人事管理制度或改變美國聯邦政府法典第5篇有關公務員的分類制度；而勞工組織反對的主要理由，則為不信任管理人員能對績效和薪資作出公平的決定；此外，一些聯邦機構不願提出其組織特有的試驗項目，以及關注此一制度所將造成的財務成本增加（National Academy of Public Administration Center for Human Resources Management, 2003: 1)。簡單來說，寬帶式薪資制度推廣的限制，是因為此制度代表人事管理從一體適用轉變為分權化的趨勢；另一原因則是未能獲取工會的支持，而工會反對的最主要理由則是對此制度欠缺信任，尤其是績效考核部分。有受訪者即指出，寬帶式薪資制度試行的經驗，僅在極小範圍的試辦機關獲得成功，除了前述高科技或研究性質機關外，其另一特點則是規模較小，而且沒有工會組織。

美國聯邦政府最初採用寬帶制度的設計，是源自職位分類過於複雜、欠缺彈性，限制主管人員管理的權限。近30餘年來，為改善現行制度缺失所試行的各種彈性人事管理制度，雖然不約而同地採用寬帶

及績效給薪的設計，但實際執行的各項細部設計仍然因應機關需求而異，各個計畫的寬帶結構各不相同，績效考核制度也不一致。人事管理從集權、統一的規制，逐漸走向分權化的趨勢，沒有放諸四海皆準的制度設計，而是必須肆應各機關的特性而改變。

以國家安全人事制度為例，依國家安全人事制度法規定，國防部長必須諮商人事管理局長，共同訂定相關政策與法規。然而，人事管理局的角色與功能只是諮商而已，無法堅持統一集權的人事制度，反而是國防部得以建立內部一致的人事制度，而其他部會也會逐漸依據其特殊任務需要而要求建立其內部一致的人事制度，人事管理局統一集權的主導角色將轉變為諮詢輔導的角色(莫大華、程挽華，2005：52-53)。

相關的研究雖然指出，此種分權化的趨勢並不代表主管機關放棄管制與責任，而是其角色從人事警察、監督者，轉變為服務者與諮商者，讓各機關建立彈性自主的制度，並提供必要的建議與諮詢(林文燦、曾惠絹，2007：42)；然而，人事主管機關是否確實能無視其權力的弱化？另外，管理權力下放至機關首長或單位主管，各機關的薪資制度不一，是否會使寬帶式薪資制度在追求外在衡平與個人衡平的同時，反而使同工同酬的內在衡平原則逐漸消逝？人事主管機關能否坐視，甚而助長此種現象繼續成長？由此衍生的一個問題是，寬帶式

薪資制度是否適宜全面推廣，抑或只允許少數具有特殊任務需求之組織採行。

從政治面來看，工會力量的介入也是使寬帶制度或績效薪俸制度的推動產生變數的主因。由於從同工同酬、一體適用的一般俸表制度，轉變為強調績效導向及市場導向的制度變革，以及管理權限下放至各單位主管，也代表員工薪俸不再依固定職等俸級支給，不再如同以往受到充分的保障，因此，如何獲取工會的支持就成為新制度能否成功推展的重要關鍵。文官改革法授權的試驗計畫，即要求必須徵詢工會的意見（曾惠絹，2006：38-39）。國土安全部也因為與工會的爭議，使其原規劃之寬帶及績效薪俸制度無法順利實施。

國家安全人事制度公布之後，工會提出相當多的意見，其中主要在質疑為何此一制度放棄一般俸表而不是對一般俸表進行修正，此外，許多人質疑此一制度賦予主管人員過多的權力，而未有相應的課責機制，同時可能造成員工間的不和以及士氣的降低。工會尤其關注在新制度中，集體談判受到限制，而此可能會損及員工的權利和福利。他們認為在增加主管的自主性時，也將損及穩定的勞工關係。為此，他們提起多起訴訟並對國會進行遊說，以減慢或扭轉國家安全人事制度中之各項措施，並且獲得成功(Haga, Richman, & Leavitt, 2010：219)。

從工會與雇主敘薪哲學的矛盾衝突來看，雇主與工會之間確實在是否決定採行寬帶式薪資制度方面，存在著矛盾衝突的壓力。工會習於在傳統的薪資結構中，將薪資標準與在職者的工時及年資加以聯結，並藉由從最低的敘薪點到逐次的向上提升，俾隨年資的累積而達到最高的薪級。因此工會所關注的主要焦點是，確定內部的薪資核給過程是公平的、可以理解的，以及沒有偏見的，並以服務年資逐年滿足，達到這些敘薪標準。相反地，雇主經常想方設法探索的是，如何可以將敘薪標準的變動與個體受雇者工作評價結果加以聯結的方法。寬帶結構的概念通常被視為一種機會，以期導入一種能夠激勵員工貢獻的方法。雇主的目標通常是引入一種薪資制度，透過加速他們在寬帶內不同的敘薪，來獎勵表現優越的個人。由於傳統工會和雇主的立場，實際建立在2種根本不同的薪資哲學之上，必然會導致在決定是否採用寬帶式薪資時發生嚴重衝突（Local Government Association, 2016）。因此，如何調和2種不同意識型態之衝突，將敘薪標準結合受雇者所貢獻的時間與具體服務績效，實為提升績效薪俸或寬帶式薪資制度可行性的因素之一。

三、實施寬帶式薪資的優劣評析

美國聯邦政府雖已累積不少實施寬帶式薪資制度的經驗，然而實

際上成功的案例並不多見，不過相關研究對於此一制度的優缺點提供相當多精闢的見解，可作為我國評估公部門實施寬帶式薪資制度可行性之參考；茲分別綜整如下（Local Government Association, 2016; PayScale, 2011）：

（一）優點：

1、 寬帶式薪資制度相較於傳統職位分類制度，為組織和薪資決策提供更大的彈性，有助於組織人員的內部流動，且由於多數工作歸入同一寬帶中，因此工作可以隨時因應組織需要重新作適切的安排，人員不會有被降級的疑慮。

2、 寬帶式薪資制度創造更為扁平的組織結構，為員工提供更為寬廣的職涯發展空間，同時因為建構以能力為基礎的薪俸給付系統，可以鼓勵員工發展多元技能。

3、 由於促進組織從傳統的層級體制變得更為扁平化，在同一薪資類別（pay category）中可以分配更多的職員，可改善組織層級多、反應慢、欠缺效能的缺點，提供更為靈活的機制，更有效地解決溝通問題，並有助於員工將注意力集中在外部環境，而不是內部公平。

4、 寬帶式薪資制度中，薪資獎勵系統與績效加以連結，可以促使薪資給付與組織目標緊密連結；此外，由於直屬長官

對於薪資多寡有較多的權力，而不是被僵化的人事制度所限制，因此有助於建立員工與管理者間的信任關係。

（二）缺點：

1、 寬帶式薪資制度消除傳統薪資制度的階級結構，以及員工晉升時所被賦予的地位，可能會引起具有高度階級意識員工們的不滿；另外，由於主管與部屬可能處於同一寬帶，產生領導或管理的問題。

2、 由於寬帶的結構，員工的最高薪資水準超越傳統俸表的限制，加上薪資結構與基於能力的獎勵制度加以聯結，將原來以陞遷作為激勵工具之情形改為以薪資作為激勵工具，因此必須嚴格控制成本，避免支出快速增加。

3、 除了薪資支出增加之外，管理的成本也可能增加，寬帶俸給存在著薪酬帶偏差（band drift）的風險，同一寬帶內最低點和最高點之間的差距較以往更大，因此必須更謹慎地監督與控制。而為了解決外部競爭所產生的招募問題，也必須不斷監測市場的薪資水準。此外，為了確保績效導向的個人衡平性，必須對主管加以訓練，而主管也必須更詳細地記錄部屬的工作情況。

4、 績效管理、評估變得更為重要，如果主管人員的薪資決定

是主觀的，或是員工不信任主管的評估及決定，並忽略設定評估標準，將使整個實施過程被扭曲。此外，在平等價值相關法律之下，仍可能無法避免存在歧視案件。

5、 由於組織扁平化，組織失去許多以陞遷激勵員工的機會，員工的內在成就感較難獲得滿足；而以金錢等經濟誘因激勵，則相對必須付出更多成本。再則，如果員工因績效表現優良，而快速晉敘至寬帶的頂端，也會使激勵作用喪失，反而降低士氣。

6、 寬帶式薪資結構未必適合所有組織或文化，在實施之前，必須充分清楚地說明其將對個別受雇者所產生的影響，在沒有獲得大多數員工的承諾之情況下強制實施，可能會使勞資關係惡化；並且由於以薪資作為激勵工具，又嚴格控制成本支出，使員工間具有零和的性質，加劇員工間的不和。

綜上，寬帶式薪資在理論上雖然具有增加組織管理彈性及將薪資與績效結合等優點，但其優點與缺點實為一體兩面，在運用上稍有不慎，對於組織的管理就可能產生風險。大多數組織在採用寬帶式薪資的過程中，存在著以下幾個方面的制約因素（華恒智信人力諮詢，2016）：

第一，薄弱的管理基礎的制約：很多組織急於提升員工激勵水準，但卻很少認識到人力資源管理是一個非常複雜的系統，忽略了人力資源管理系統內部所存在的各種聯繫和邏輯關係。

第二，組織策略與薪資策略的矛盾：組織著重永續與長期利益作為其主要的策略略目標，但寬帶式薪資制度卻著重獎勵短期經營績效。

第三，與強調晉升的文化存在衝突：對於大部分員工而言，只有薪資變化沒有晉升，長此以往可能導致員工沮喪而失去進取熱情。

第四，造成組織管理成本的上升：寬帶的設計首先要在市場薪資水準充分調查前提下進行，並制定合適的薪資結構，此無疑是一項浩大的工程；當員工無法實現職務晉升轉為追求高薪時，會導致其專注於追求經濟利益，組織對總體薪資成本的控制能力將減弱；再者，寬帶式薪資缺乏嚴格增薪的自動控制機制，因此，薪資成本上升的速度很可能比傳統俸表結構更快。

第五，易加劇內部不公平感：寬帶制度內部的不公平感主要源於同一寬帶內薪資變動比率的加大。同樣地，不同寬帶之間員工薪資水準的對比也會產生不公平感。

第六，缺乏公正的績效評估基礎：寬帶式薪資的實質是從傳統注重職位轉變為注重績效，體現出績效比職位重要的思想，必然導致

績效評估成為寬帶薪資的基礎。但在公私部門組織中，績效評估經常受到扭曲，例如：重人情、講關係的華人傳統文化可能導致難以秉公考核的結果，又如小團體、非正式組織等因素，也將導致績效評估失真。

第四章　結論

本次考察經由與美國相關人員訪談，以及相關文獻資料的蒐集與研讀，均有助於對美國人事制度、薪資政策及寬帶式薪資制度有更深入之瞭解。本章先針對本次考察預擬問題扼要說明考察之發現；其次將就美國聯邦政府實施寬帶式薪資制度之經驗及相關研究，針對此制度於我國公部門實施之可行性提出心得與建議，以供日後相關決策之參考。

第一節　考察發現

目前國內對於寬帶式薪資制度之研究為數不多，經由本次考察實地與美方相關人員訪談結果，有助於進一步蒐集相關資訊；在訪談過程中，也可以得知由於部分失敗的經驗，目前美國公部門對於寬帶式薪資制度的推廣，似乎已逐漸失去熱情，相關人員對於此一制度的執行細節，多未有深入的瞭解或進一步探究。不過，本節仍嘗試就考察前預擬問題的幾個面向，提出簡要的說明。

一、 採行寬帶式薪資制度之理由

美國在推行各項試驗計畫或彈性人事管理制度時，多是肇因於機

關認為原來的職位分類制度過於複雜，希望能簡化相關的文書作業。此外，一般俸表制度過度強調同工同酬的內在衡平性，反而忽視在人力市場競爭所須注意的外在衡平性，以及薪資水準能適度反應績效的個人衡平性，導致其運作欠缺彈性，無法切合機關的實際需要，因此希望能透過寬帶式的薪資結構適度予以鬆綁，使管理的權限回歸管理者本身。

二、 實施寬帶式薪資制度機關之決定及其特性

實施寬帶式薪資制度的機關，是依據其實際需要，提出適合該機關的試驗計畫，依文官改革法規定經由人事管理局核准後實施；或經由個別立法的方式，與人事管理局共同頒布新的人事管理規範，以排除美國聯邦政府法典第5篇的限制，實施較具彈性的制度。值得一提的是，試行新制度的機關很大部分屬於國防部所屬的實驗室或研究機構，受訪人員及相關的研究資料也指出，寬帶式薪資制度較適合於高科技或研究性的單位實施，以吸引其所需要的專業人才。

三、 制度轉換與銜接之方式

在新制度轉換的過程中，聯邦政府通常採行相關措施，以保障公務員既有的薪資權利，減少公務員的反彈。例如在第三章中曾提到制度轉換時會考量員工現支薪資水準後決定其給與，對於原支給薪資高

於其貢獻度者，以不再加薪或獎勵的方式，逐步使其薪資水準與其績效或貢獻度相當，而不採減少其薪資的方式。另外，在國家安全人事制度適用人員重新適用一般俸表制度時，對於薪資等級已超越一般俸表所定等級之人員，也採行對員工權益予以保障的方式，使其薪資不致因制度的改變而減損。

四、 對績優者之獎勵方式

試驗計畫或彈性人事管理制度的設計是因機關需求而異，因此並無於各機關一體適用的規定；但彈性人事管理制度多採行寬帶的俸表結構設計，並依績效給薪，對於績效表現突出者，可能採行調整薪資或給與獎金的方式處理。從績效薪俸本身來看，典型的功績俸是依據績效決定基本薪資的調整，但此種方式有其缺陷，因此相關制度的發展逐漸朝向兼採調整基本薪資及給與一次性獎金的方式併行。實施寬帶式薪資制度時，同樣依據績效調整基本薪資或給與一次性獎勵，但與傳統績效薪俸不同的是，寬帶式薪資制度除了縱向的層級減少之外，橫向的職組職系亦予簡併，以增加組織運作的彈性及反應、溝通的速度。

五、 績效考核制度

如前所述，彈性人事制度設計是因機關需求而異，績效考核之方

式亦不例外。各機關採行的績效考核制度，有延續現行制度分5級者，亦有採2級或3級之情形。例如國家標準與技術研究院的試驗計畫，其績效考核一開始採5級的制度，但後來改為2級，就員工的績效進行排序，以決定其對組織貢獻程度，只有排序在一定百分比之前的員工可以獲得獎勵，而此亦可避免績效等級膨脹的問題。

與以往的績效薪俸相同的是，大多數的機關在績效考核時，仍然希望將個人績效與組織目標加以結合；另外，以往強調具體、客觀、可量化的績效衡量指標，致使公部門囿於工作性質，難以建立有效的績效考核，導致績效薪俸的努力成效不彰。但在探討寬帶式薪資制度的相關研究中，已甚少就此點加以著墨，由於此次考察之重點在於寬帶式薪資制度，因此，其績效考核的趨勢是否不再著重具體、量化的績效指標，尚不得而知，而此或可作為未來相關研究的重點。

六、 強化人力市場競爭力的成效

採行寬帶式薪資制度的目的之一，是在使員工的薪資水準在勞動市場中具有競爭力，因此實施過程中必須進行市場薪資調查，據以決定適當的薪資水準，以吸引優秀人才。不過，由於具有信度與效度的薪資調查資料難以取得，加以薪資水準亦須依據員工績效予以調整，因此要達到此一目的並非易事。

七、 政府人事成本之控管

由於寬帶中的薪資上限較一般俸表為高，且主管人員決定所屬員工薪資的權限增加，因此，人事成本可能陷入失控的風險。為此，各個試驗計畫或彈性人事管理制度均設法對於人事成本予以控管，例如：員工依據績效調薪或給予獎勵的經費，是來自原來每年用於晉級、陞遷或通案性調薪的經費，以避免人事成本大幅增加；又有鑑於以往績效薪俸常有績效等級膨脹的問題，造成人人有獎、欠缺激勵效果及人事成本大增的問題，因此對於績效等級膨脹問題予以改善，亦有助於成本之控管。

八、 改革面臨的阻力與困難

雖然部分機關試行寬帶式薪資制度的經驗已經過立法成為永久建制，但新人事制度仍常因遭致工會反對而以失敗告終，相關研究認為，這是因為新的制度依據績效決定薪資水準，仍然與員工認為傳統制度隨著年資增加、貢獻增加，薪資自然增加的思考哲學不同，新的制度代表員工薪資不再受到充分的保障；受訪者及相關研究並曾提到，部分成功的案例多是規模較小且沒有工會組織之機關，因此其成功經驗未必能複製到其他機關。另外，員工不信任主管人員的績效考核，也是其反對的主要因素之一。從美國聯邦政府的經驗來看，工會對於新制度的反彈，進而導致國會的支持度降低，加以成本控制困

難，都是寬帶式薪資制度未能繼續推廣的主因。

九、 整體成效評估

總結來說，寬帶式薪資制度之運作較具彈性，可契合機關實際需求，且薪資得以反應績效之優劣，確有其優勢存在。然而，傳統制度以陞遷作為激勵工具，屬於非經濟性的激勵誘因；寬帶式薪資制度則改以金錢作為激勵誘因，陞遷機會減少，其獎勵金額勢必須達一定程度才能發揮效用，因此新制不可避免地須在人事成本與激勵效果之間抉擇。此外，有效的績效考核也是績效薪俸成功的基礎，而寬帶式薪資制度賦予主管相對較大的權力，組織中的信任相對重要，否則將使制度運作受到扭曲。

目前實施寬帶式薪資制度的人數尚無相關數據資料，可知的是目前適用的人數非常少，而且僅是極少數機關中的部分人力，而非整個機關適用。整體而言，寬帶式薪資制度仍有其侷限性，可能適用於部分機關而非所有機關，又以其涉及機關人事制度的大幅變革，在實施前實需審慎加以評估。

第二節　心得與建議

美國之政治體制、文化背景等與我國不盡相同，其聯邦政府與我國政府機關公務人員，在俸表結構的設計上雖有類似之處，然而其薪資採單一薪的方式給付，則迥異於我國區分本俸(年功俸)及加給之制度；茲以該國於寬帶式薪資及績效薪俸等相關人事制度之建構，已有完整規劃及試辦之經驗，爰謹就本次考察提出考察心得，並擬具建議意見，以供參考。

一、實施寬帶式薪資制度須就組織結構一併檢討修正

寬帶式薪資制度出現的成因，主要是與1980年代私企業之組織結構扁平化、工作流程再造等新的管理策略與理念相配套結合，所產生的一種新型的薪資結構，有其特有的時空背景脈絡存在。形式上，寬帶式薪資制度雖呈現於俸表結構的改變，但實質上，整體的組織結構亦發生變化，由原來層級節制的金字塔結構，轉變為扁平化之組織。我國如擬於公部門實施寬帶式薪資制度，既有的組織設計、職務結構及工作流程等亦應一併配合檢討修正，絕不可能在其他相應情狀均未調整的情況下，單獨就俸給部分切割處理。

二、實施寬帶式薪資制度須整體人事制度適切配合

就美國聯邦政府實施寬帶式薪資制度之經驗來看，除了在縱向上，將2個以上的職等及薪俸合併為一較大的等級之外，在橫向的工作分類中，也將不同的職組職系予以簡併。換言之，寬帶式薪資制度除了前述俸表及組織結構的改變之外，更涉及人事制度中職等及職組職系的重組與簡併，同時改變晉薪的規定；其結果是組織趨向扁平化，員工的職業生涯改以橫向流動為主，工作豐富化的期待得以實踐，擁有發展更多不同領域能力的機會，相對地，原來作為激勵機制的陞遷機會已為彈性的薪資所取代。因此，如果只將寬帶式薪資制度視為是薪俸制度的改變，恐怕過於狹隘，而應視為一種任用、俸給、考績、陞遷等整體人事制度的重塑與改革。

再進一步來看，在寬帶式薪資制度中，績效表現十分出色的員工，可能快速晉升至寬帶的頂端，除了人事成本增加之外，薪俸的激勵效果將因而下降，如果不能提供陞遷機會，則工作豐富化能否滿足其成就動機？此外，設若退撫制度不變，則因寬帶的等級將超越原來的職等幅度，可預見的是退撫支出也將隨之大幅提升，凡此均需作配套規劃，以免在激勵員工績效表現的同時，衍生其他問題。據此，俸給政策無法自外於其他人事相關制度，在研議建構寬帶制度時，不能僅就俸給制度之面向考量，而應從整體人事政策面通盤檢討。

三、寬帶式薪資制度之適用允宜限於特殊性質之人員或組織

基於部分個案成功實施寬帶式薪資制度之經驗，美國聯邦政府雖曾試圖以寬帶式薪資制度取代並廢除傳統的一般俸表，然而事實上隨著國土安全部未能順利實施新制及國家安全人事制度試行失敗的結果顯示，此一經驗之全面推廣仍有其困難。過去的經驗也顯示，成功實施的個案多屬高科技或研究性質之單位。因此，寬帶式薪資制度雖然有其可取之處，但仍應僅限於少數性質特殊的人員或組織；且制度的改革應採行漸進式的修正調整，而非全面放棄現有制度。

四、寬帶式薪資制度涉及組織文化的根本變革，領導將成為重要課題

寬帶式薪資制度中，員工的激勵機制從「職位的晉升」變為「直接的薪俸給與」，消除了傳統的階級結構，以及在晉升時所賦予員工的地位；另外，將管理者與部屬列為同一寬帶的情形，均與傳統華人社會的文化未盡一致。然而，寬帶式薪資制度成功的要件，就是必須與績效文化結合，而組織文化的形塑與轉換並非一蹴可幾，也無法立竿見影，更重要的是可能成為制度變革失敗的主要因素。

因此，除了制度設計之外，寬帶式薪資制度要成功實施，最困難的即是前述組織文化的改變，這也包括主管能否瞭解寬帶式薪資與績效管理的真義且願意擔負責任。也就是說，寬帶式薪資制度能否具體

落實，在於如何改變整體組織文化，而改變組織文化的關鍵，則在於每位主管是否均為適任的主管，顯示領導將成為公部門實施寬帶式薪資制度的重要課題。

五、績效薪俸的實施將涉及人事主管機關角色轉換與部會分權的問題

根據學者的研究指出，各國採用績效薪俸制度的共同趨勢之一，是從標準化的績效薪俸制度逐漸演變為部會分權的制度（彭錦鵬，2008：11）；寬帶式薪資制度也不免面臨相同的潮流，在第三章所說明的具體個案中，即可見每個制度規劃的寬帶結構都不盡相同，績效考核制度或獎勵的給與方式，也因個別機關之情形而有異。在此一趨勢下，我們必須關注的是，因不同機關而異的人事制度，是否存在公平性的問題？統一的人事制度是否無法符合機關用人的實際需求？另外，在此一趨勢下，人事主管機關的角色與立場應該如何適切地轉換？在推動寬帶式薪資制度之前，實應就前述問題予以評估並預先因應。

六、實施寬帶式薪資制度需要國家充足的財政支援

從財政預算的觀點來看，經費來源也是實施寬帶式薪資制度前應評估的重點。以中國湖計畫及國家標準與技術研究院的經驗來看，其

經費來源多來自原通案調整、逐年晉級之預算額度，運用原來有限之預算。不過，此種處理方式的結果是薪資的重分配，容易造成員工間的不和，因此常為工會所反對；人事成本增加的控制及取得長期的財務支援，也是美國經驗中努力的方向。再以過去我國曾經試行的績效獎金制度為例，其預算來源為各機關結餘之人事費，雖無美國所面臨之重分配困境，但在財政困窘時對於其他支出之排擠效應，也使績效獎金制度實施遭遇瓶頸，自2007年起停止辦理。

再者，如寄望實施寬帶式薪資制度可以減輕國家財政負擔，更是一種不切實際的想法，因為改以財務報酬作為員工的激勵誘因，其績效報酬不應為數太少，最好達到薪俸的5%至7%，且應在通貨膨脹幅度之上，才能產生效果，而在制度轉換之時，又須兼顧員工既有權益的保障，其經費需求勢必增加；如預算採取整體減列的方式，將與績效薪俸的基本精神背道而馳，並使薪俸支給呈現依績效表現的零和遊戲。因此，如何控制成本及爭取充足之預算，也將是我國公部門能否成功實施寬帶式薪資制度的重要因素。

此次奉派遠赴美國蒐集寬帶式薪資制度之相關資料，除對美國之薪資制度有更深一層的瞭解之外，更經由拜訪相關機關、單位，依據其所提供之資訊，進一步取得更豐富之資料，對於美國寬帶式薪資的制度設計、法制規範與成敗個案等均獲得甚多啟發。希冀本報告所提

出之考察心得與建議，能作為未來我國相關人事制度改革之參考。惟因本次出訪時程有限，而政策評估與制度設計本有多元不同的觀點，疏漏之處恐在所難免，尚請指正。

參考書目

一、英文部分

Armstrong, M. and H. Murlis. 2007. *Reward Management: A Handbook of Remuneration Strategy and Practice*. London: Kogan Page Publishers.

CPE. 2016. “What is Broadbanding?” in http://www.accountingtools.com/questions-and-answers/what-is-broadbanding.html. Latest update 30 November 2016.

Ginsberg, W. 2008. “Pay-for-Performance: The National Security Personnel System.” CRS Report for Congress. in https://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34673.pdf. Latest update 25 November 2016.

Denhardt, R. 1999. *Public Administration: An Action Orientation*. Fort Worth, Tex.: Harcourt Brace College.

Department of Homeland Security. 2016. “The Website of Department of Homeland Security” in https://www.dhs.gov/leadership. Latest update 28 November 2016.

Haga, B. I., R. Richman and W. Leavitt. 2010. “System Failure: Implementing Pay for Performance in The Department of Defense’s National Security Personnel System.” *Public Personnel Management* 39(3): 211-230.

Heneman, R. 1992. *Merit Pay: Linking Pay Increases to Performance Ratings*. Reading, Mass: Addison-Wesley.

Local Government Association. 2016. “Broad banding.” in http://www.local.gov.uk/employment-relations/-/journal_content/56/10180/3510353/ARTICLE. Latest update 1 December 2016.

Mosher, F. C. 1982. *Democracy and Public Service*. New York: Oxford University Press.

National Academy of Public Administration. 2016. “The Website of National Academy of Public Administration” in http://www.napawash.org/about-us.html

/. Latest update 28 November 2016.

National Academy of Public Administration Center for Human Resources Management. 2003. “Broadband Pay Experience in the Public Sector. ” in http://www.napawash.org/wp-content/uploads/2011/02/03_07.pdf. Latest update 29 November 2016.

NFFE, 2009. “Repeal Donald Rumsfeld’s National Security Personnel System (NSPS).” in http://www.nffe.org/ht/a/GetDocumentAction/i/9873. Latest update 2 December 2016.

PayScale. 2011. “The Advantages of Broadbanding.” in http://www.payscale.com/compensation-today/2011/04/advantages-of-broadbanding. Latest update 30 November 2016.

Rosenbloom, D. H. 1998. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector.* New York: McGraw-Hill.

Schwemle B. L. 2007. “DHS’s Max-HR Personnel System: Regulations on Classification, Pay, and Performance Management Compared with Current Law, and Implementation Plans.” CRS Report for Congress. in https://file.wikileaks.org/file/crs/RL32261.pdf. Latest update 29 December 2016.

SHRD. 2010. “A Manager’s Guide to Implementing Broadband Pay Plan Rules in Montana State Government.” in https://hr.mt.gov/Portals/78/newdocs/guidesandforms/broadbandpayplanguide.pdf. Latest update 2 December 2016.

Stephen, L. 2008. “Is DoD’s New Pay System Fair?” Federal Times, August 11, 2008.

U.S. Census Bureau. 2016. “Annual Survey of Public Employment & Payroll Summary Report: 2014” in https://www.census.gov/govs/apes/. Latest update 2 December 2016.

二、中文部分

行政院人事行政局，2007，美國聯邦政府示範計畫（Demonstration Projects）實施績效待遇之經驗與啟示，行政院人事行政局研究發展，臺北：行政院人事行政局。

吳木鑾，2010，〈公共部門的寬帶薪酬:比較與前瞻〉，《中國行政管理》，296：71-76。

吳志華，2006，《美國公務員制度的改革與轉型》，上海：上海交通大學出版社。

林文燦、曾惠絹，2007，〈我國公部門待遇制度之省思---美國聯邦政府. 待遇改革經驗與啟示〉，《考銓季刊》，51：29-44。

林奕銘，2006，〈臺灣公部門實施績效俸給制度的省思：考績與俸給制度之審視與建議〉，《政策研究學報》，6：211-233。

林燕華，2008，〈美國國會研究服務處（CRS）組織及角色功能簡析〉，立法院法制局專題研究報告，編號：A00551（僅供委員參考未出版）。

施能傑，1999，《美國政府人事管理》，臺北：商鼎。

莫大華、程挽華，2005，〈美國國防部文職人員人事制度新法改革--「國家安全人事制度法」的建立〉，《復興崗學報》，83：33-55。

華恒智信人力諮詢，2016，〈企業應用寬頻薪酬的制約因素分析〉，經理人分享網頁，http://www.managershare.com/post/257426，2016/11/17。

黃錦堂、林彥超，2015，〈公務人員薪俸激勵化之研究-英國、德國與我國之比較法觀察〉，《法令月刊》，66(4)：13-56。

曾惠絹，2006，〈美國聯邦政府待遇改革趨勢〉，《人事月刊》，43(6)：35-42。

彭錦鵬，2008，〈俸給策略的選擇:功績制與年資制的拔河〉，《人事月刊》，47(6)：7-17。

劉昕，2004，〈美國聯邦政府的寬帶薪資試驗及其啟示〉，《公共管理學報》，1(1)：71-78。

附錄一　2016 年美國聯邦政府一般俸表

俸級 / 職等	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	俸級間差額
1	18,343	18,956	19,566	20,173	20,783	21,140	21,743	22,351	22,375	22,941	浮動
2	20,623	21,114	21,797	22,375	22,629	23,295	23,961	24,627	25,293	25,959	浮動
3	22,502	23,252	24,002	24,752	25,502	26,252	27,002	27,752	28,502	29,252	750
4	25,261	26,103	26,945	27,787	28,629	29,471	30,313	31,155	31,997	32,839	842
5	28,262	29,204	30,146	31,088	32,030	32,972	33,914	34,856	35,798	36,740	942
6	31,504	32,554	33,604	34,654	35,704	36,754	37,804	38,854	39,904	40,954	1,050
7	35,009	36,176	37,343	38,510	39,677	40,844	42,011	43,178	44,345	45,512	1,167
8	38,771	40,063	41,355	42,647	43,939	45,231	46,523	47,815	49,107	50,399	1,292
9	42,823	44,250	45,677	47,104	48,531	49,958	51,385	52,812	54,239	55,666	1,427
10	47,158	48,730	50,302	51,874	53,446	55,018	56,590	58,162	59,734	61,306	1,572
11	51,811	53,538	55,265	56,992	58,719	60,446	62,173	63,900	65,627	67,354	1,727
12	62,101	64,171	66,241	68,311	70,381	72,451	74,521	76,591	78,661	80,731	2,070
13	73,846	76,308	78,770	81,232	83,694	86,156	88,618	91,080	93,542	96,004	2,462
14	87,263	90,172	93,081	95,990	98,899	101,808	104,717	107,626	110,535	113,444	2,909
15	102,646	106,068	109,490	112,912	116,334	119,756	123,178	126,600	130,022	133,444	3,422

附錄二　訪談紀要

一、人事管理局

時間：民國105年10月24日(星期一)上午10時

地點：美國人事管理局

參加人員：

銓敘部：林專門委員怡君、周科長佩芳

美國人事管理局：Ms. Barbara Colchao, Group Manager, Senior Executive Service and Performance Management（芭芭拉・柯朝女士，高階文官管理部門經理）、Mr. Robbins Byrne, HR Specialist, Federal Pay Systems（羅賓斯・布萊恩先生，聯邦薪資系統部門人事專員）

駐美國代表處：黃副組長韋仁

內容紀要：

議題一：貴國由部分機關試辦寬帶式薪資制度，試辦之機關是如何決定？為何採行寬帶式薪資制度？

1、 現行美國各政府機關公務人員所適用之薪資制度，依美國聯邦政府法典第5篇之相關規定，係採一般俸表制度；惟為保持彈性並尋求精進公務人員人事制度，上開法典第5篇第

47章及1978年的文官改革法，授權人事管理局得藉由推行試驗計畫來因應部分機關業務之特殊需要，並可從試驗計畫實際之執行情形，驗證各項人事制度改革理論及績效薪俸措施之可行性。

2、 實務上，試辦機關之決定係先由機關向人事管理局提出申請，經人事管理局檢視機關提出之計劃書，如認確有必要並給予同意，該機關即得開始試辦相關措施，不受現行美國聯邦政府法典第5篇相關規範之限制。依過去實施經驗，試辦機關多為國防部所屬各小型實驗室，或業務性質偏向高度專業性之機關；該等機關大多採取寬帶式薪資制度，將原一般俸表中總計15個職等的俸級(Pay Level)，簡併為幾個寬帶(Pay Band)，每個寬帶大致涵括2至3個原一般俸表的職等俸級。該等機關之所以採取寬帶式薪資制度，主要係為賦予主管人員更多彈性，得依據員工實際工作之績效，以較高的薪資或較大的晉薪幅度吸引並留住人才。

議題二：寬帶式薪資係屬績效薪俸之一種，其成功關鍵在於能否有完善的績效考評。貴國試辦寬帶式薪資之機關如何進行績效考評？是否考量個人績效及團體績效？是否面臨公部門績效不易客觀具體考評之困難？

人事管理局於同意各機關之試驗計畫時，係就大體性及原則性事項予以同意，因此就其績效考核之執行，除了要求試辦機關必須遵守公平、公正等一般性考評準則之外，對於機關實際上究如何進行績效考評，人事管理局並不清楚，亦無相關資料可資提供。

議題三：整體而言，貴國認為寬帶式薪資制度之優點及缺點為何？試辦寬帶式薪資制度之經驗是否成功？理由為何？

1、 寬帶式薪資制度之優點，主要有以下2點：

(1)簡化職位分類之作業程序：

在一般俸表制度之下，每個職務都需要先經職位分類、訂定職務說明書及歸列適當之職等俸級，此一過程非常繁瑣且耗時；惟如實施寬帶式薪資，以每個寬帶下均涵括數個原一般俸表之職等俸級，因此職位分類作業將大幅簡化，簡少行政作業成本。

(2)簡化陞遷程序：

在寬帶式薪資制度之下，每個寬帶所涵括的俸級變多，因此如欲給予員工更多的晉薪幅度，只要仍在同一個寬帶範圍之內，即無需辦理陞遷，亦大為降低行政作業成本。

2、 寬帶式薪資制度之缺點，主要在於績效考評不易，尤其在

有工會的機關實施寬帶式薪資制度時，更易遭致反對。

議題四：貴國現行實施寬帶式薪資制度之機關數及員工人數為何？佔全國政府機關及公務人員之比率為何？未來有無全面實施之規劃？

現行僅有極少數機關實施寬帶式薪資，其員工人數佔全國公務人員的比率亦極低，惟人事管理局並未蒐集相關統計數據，爰無資料可資提供。至於未來有無全面實施寬帶式薪資制度之規劃一節，因受限於美國聯邦政府法典相關規範，各試驗計畫所採行之制度並無法擴及全國各機關。此外，一般俸表係兼顧年資與績效，而寬帶式薪資則僅著重於績效，兩者孰優孰劣，目前各方意見紛歧，未能形成共識，因此，未來並無全面實施之規劃。

二、國會研究服務處

時間：民國105年10月26日(星期三)上午10時30分

地點：美國國會研究服務處

參加人員：

銓敘部：林專門委員怡君、周科長佩芳

美國國會研究服務處:Ms. Barbara Schwemle, Analyst in American National Government（芭芭拉．史維勒女士，研究員＜研究專攻美國國家級政府＞）

駐美國代表處：黃副組長韋仁

內容紀要：

議題一：貴國實施寬帶式薪資制度之現況為何？國會議員意見又是如何？是否支持實施寬帶式薪資制度？

１、 美國政府機關實施寬帶式薪資，最早始於20多年前的海軍中國湖試驗計畫，其後雖陸續有若干機關亦曾試辦採行寬帶式薪資制度，惟實施迄今，真正執行成功並獲得國會支持，立法通過成為該機關永久性制度的，僅有上述海軍中國湖計畫等極少數機關。

２、 除試驗計畫外，過去真正有較大規模實施寬帶式薪資制度

之機關，係國土安全部及國防部；尤其是2003年通過的國家安全人事制度，其實施範圍及涵括員工人數均為最多。然而，國家安全人事制度實際執行結果卻偏離了原制度設置之意旨，無法真正落實績效薪俸並產生許多爭議，因此美國國會在召開多次聽證會之後，於2009年正式廢止該制度，上萬名已分批實施寬帶式薪資制度的國防部員工，又再度回歸適用一般俸表制度。至於國土安全部實施寬帶式薪資制度的歷程，亦與國防部十分相似，均在短短數年之後即遭國會廢止，重行回歸一般俸表制度。

3、 據上，過去美國政府數十年來實施寬帶式薪資的經驗，僅在極小範圍的試辦機關獲得成功，至在較大規模機關的執行，則被認定是失敗的。美國國會議員對於政府機關宜否實施績效薪俸制度，並無共識。

議題二：貴國實施寬帶式薪資所面臨的最大困難為何？國家安全人事制度被國會廢止之主要原因為何？

1、 實施寬帶式薪資制度所面臨的最大困難，在於績效考評很難做到排除主管主觀認定因素的影響。在寬帶式薪資制度之下，主管有很大的權力可以決定員工進入時的等級、晉薪的幅度，以及陞遷的速度。理論上，主管應依據員工的

工作績效來決定其薪俸，惟主管考評時，是否能確實做到公平、公正？對於個別員工的實際工作內容與績效，是否有全面的瞭解？考評是否客觀？均不無疑慮。因此，在缺乏有效的考評配套機制之下，寬帶式薪資往往無法達成預期的成果。

2、 國家安全人事制度被國會廢止的主要原因，主要即是無法落實績效考核，國防部員工普遍認為主管所為之績效考評並不客觀公正，導致獲得大幅晉薪及快速陞遷者，往往是與主管關係良好的員工，至於其他與主管較無私人交情的員工，往往無法獲得與其工作水準相當的薪資。因此，工會強烈反對國防部實施國家安全人事制度，除向法院提起訴訟外，亦大力遊說國會議員，終致國家安全人事制度於2009年被國會正式廢止。

議題三：績效薪俸制度相較於一般公部門薪俸制度較具彈性，希望藉此吸引人才進入公部門服務，並提高對績效良好員工的激勵效果。依貴國試辦經驗，實施寬帶式薪資制度，是否有助於拉近公私部門的薪資水準差距？是否會增加政府人事成本？

在寬帶式薪資制度之下，新進員工不必然須從所任職務寬帶

範圍內的最低俸級起薪，主管人員得依其資歷與市場環境，決定適當的起薪。然而政府部門受限於法令所定的加薪幅度，薪資水準始終無法與私部門相當，兩者間的薪資水準大致上有5%的差距。又實施寬帶式薪資，確實可能增加機關人事成本，因此，財政上的負擔，亦是實施寬帶式薪資機關所面臨的問題之一。

三、國家公共行政學院

時間：民國105年10月27日(星期四)下午2時

地點：美國國家公共行政學院

參加人員：

銓敘部：林專門委員怡君、周科長佩芳

美國國家公共行政學院：Mr. Joe Mitchell, Director of Academy Programs（喬・米契爾先生，學院計劃部門主管)、Ms. Diane Irving, Director of Human Resources（黛安・艾兒文女士，人力資源部門主管）

駐美國代表處：黃副組長韋仁

內容紀要：

議題一：貴學院長期關注美國公共行政相關議題，據貴學院之觀察，部分美國政府機關曾實施寬帶式薪資制度，其主要之考量為何？該制度之優、缺點有哪些？

1、 美國政府曾採行寬帶式薪資制度之機關，主要多係具高度技術性、科學性或醫療專業性(Highly technical, scientific or medical professional)之機關，例如國防部所屬的小型實驗室及醫療研究部門、國家標準與技術研

究院、交通部所屬聯邦航空管理局(Federal Aviation Administration, FAA)等。該等機關之所以想採行寬帶式薪資，主要是想藉由彈性的薪資與獎勵，吸引機關所迫切需要的高科技或高專業性人才，提高公部門在市場上的競爭力，另一方面，對於機關內表現良好的人才，也可以藉此提高其留在機關服務的意願。

2、 如上所述，寬帶式薪資之優點，在於可以彈性決定員工的薪資，使其薪資較能與績效結合；至於缺點則在於不易做好績效管理，主管所為的考評結果，常常被質疑無法真正反映員工實際的工作績效。此外，財政負擔亦是一大問題，舉例而言，寬帶式薪資之彈性薪俸，對於具高能力或資歷的新進員工雖能給與較高之起薪；惟相較於民間機構所提供的薪資，仍然有相當差距，尤其愈高層、愈專業的職務，就愈加難與民間競爭。因此，就吸引民間人才進入公部門服務而言，寬帶式薪資並非主要誘因，還是要靠其他因素（例如：在公部門服務的工作成就感與榮譽感；享有休假、健保、退休金等其他福利）加總起來，才能吸引到人才。

議題二：依貴國實施寬帶式薪資制度之實務經驗，哪些機關較有機會能獲得成功？這些機關的共通點為何？

1、 實施寬帶式薪資制度之機關中，僅有極少數獲得成功，其中，以國防部的中國湖計畫最早開始實施，也最為成功，現已成為該機關永久性的人事制度。綜合歸納那些能成功實施寬帶式薪資的機關，其共同特色為：組織規模小、成員之間彼此較為熟識（主管與部屬間多有直接的關連）、沒有工會組織。因此，以美國實施迄今的結果，似乎具備上述特色的機關，較有機會成功實施寬帶式薪資制度。

2、 至於實施寬帶式薪資制度失敗的案例部分，最為顯著的即是國防部的國家安全人事制度；該制度實施初始原被寄予厚望，國防部亦積極推動，惟歷經數年執行結果，其績效考核的公平性問題廣受質疑，工會強烈反對，再加上財政負擔的問題，國家安全人事制度終究還是被國會廢止，宣告失敗。其後國防部如因業務需要擬進用高度專業的人才，則改以聘用的方式進用顧問或專家辦理。

四、國土安全部

時間：民國105年10月28日(星期五)上午10時

地點：美國國土安全部

參加人員：

銓敘部：林專門委員怡君、周科長佩芳

美國國土安全部：Mr. Thomas Vieira, Manager of Executive Resources, Office of the Chief Human Capital Officer（湯馬士・維拉先生，人力資源長辦公室行政資源部門經理)、Ms. Deborah Eldredge, Manager of Compensation and Benefits, Office of the Chief Human Capital Officer（黛博拉・艾兒覺女士，人力資源長辦公室薪資福利部門經理）

駐美國代表處：黃副組長韋仁

內容紀要：

議題一：貴機關成立之初即適用寬帶式薪資制度，原因為何？實際執行情形為何？其後為何又廢止該制度？

1、 有關國土安全部成立之初適用寬帶式薪資制度的原因一節，當時之所以成立國土安全部，主要係因布希總統希望能進一步強化美國國土安全，因此將涉及國土安全業務的

各相關單位整合起來設立國土安全部；布希總統並認為維護美國國土安全非常重要，應給予相關人員更彈性、更優厚的待遇，因此，國土安全部成立伊始即不適用一般機關所適用的一般俸表制度，而係適用新的人事制度，該制度通稱為「Max-HR」人事制度。

2、 有關Max-HR人事制度之實際執行情形一節，由於實施該制度前必須要先訂妥相關規範，因此國土安全部當時花了相當長的時間在研訂相關規範上；惟正當國土安全部還在進行這些準備程序時，國會即已通過廢止Max-HR人事制度，因此，實際上可以說國土安全部並未真正的實施該制度。

3、 至有關國會為何廢止Max-HR人事制度一節，主要原因是工會強烈反對，認為如實施該制度，績效考核必然無法做到公平、公正，主管人員很可能依自己的喜好來決定員工的起薪及加薪幅度，因此，國會後來即順應民意，廢止Max-HR人事制度。

議題二：貴機關前於實施寬帶式薪資制度時，如何進行績效考核？整體考核的結果為何？

如前所述，實際上國土安全部並未真正開始實施Max-HR人事制度，因此並無在寬帶式薪資制度下如何執行績效考核之相

關資料可以提供;惟隸屬於國土安全部下的美國運輸管理局(Transportation Security Administration, TSA)在尚未與其他機關整併為國土安全部之前,即是實施寬帶式薪資制度（按係另有其他法源依據),因此在國會廢止Max-HR人事制度後,運輸管理局仍然繼續適用寬帶式薪資制度。是以,如擬瞭解實施寬帶式薪資制度之機關如何進行績效考核,或可逕洽該局,較為便捷。