

調 查 報 告

壹、案由：據審計部104年度中央政府總決算審核報告，軍公教法定給與以外其他給與項目，部分欠缺明確法律依據；又常設性任務編組之主管人員現行所支領主管職務加給亦同，致中央或地方政府以各項名義核發法定給與以外之加給，衍生公平性及適法性疑義；又公務人員俸給法所定地域加給已實施多年，因我國交通建設已非昔日規模，公務員選擇服務地區的心態似有轉變，相關加給制度應否通盤檢討？洵有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

公務人員與國家之法律關係屬公法上之職務關係，其因執行職務而獲取之金錢給付，不同於對價性之勞務報酬，尚具有生計照顧及保持身分品位等理論依據¹。從法律角度分析，公務人員之給與除福利性質之費用及生活津貼外，主要可區分為具有金錢請求權之「俸給權」及按工作績效支給之「獎金」。前者「俸給權」之內涵應依公務人員俸給法（下稱俸給法）及該法授權訂定之法規命令，並視公務人員從事職務之繁簡、責任之大小、及生活所需之程度而定俸給之多寡；至於涉及工作績效之「獎金」，應以促進行政效能及組織的健全發展之觀點，保留行政機關人事管理之必要彈性，其規範密度容或較低，但考量所涉及人數龐大及對國家整體財政規畫之影響，仍有法律保留原則之適用。另從人力資源管理之角度觀之，國家支給公務人員待遇之方式應與待遇種類、支給目的相結合，支給方式應符合正當、確定、具

¹ 相關理論之分析，請參閱：馮惠平，公務人員俸給制度之法理探討，文官制度季刊第3卷第4期，2011年11月，第105-130頁。

差異性、競爭力及變動性等原則²，以建立合理之薪資水準且符合人性的待遇種類。凡此均有待建立完善之公務人員待遇法制。惟我國公務人員薪俸結構涉及人事制度之變革，不但支給種類紛亂，且基於早年國家處遇特殊等歷史因素，導致公務人員給與之項目迄未能完全法制化，與學理之要求亦存在若干差距。目前公務人員之給與項目除本（年功）俸及加給外³，各項獎金、費用、生活津貼之性質、功能各異，多數給與項目之法源依據為「全國軍公教員工待遇支給要點」（下稱待遇支給要點）第7點及行政院核准之函文，實有違法律保留之基本原則，且個別性之獎金因未建立完整之績效評估及檢討機制，其合理性、必要性及公平性備受各界質疑。又縱屬俸給法明定之「加給」項目，亦因考試院及行政院兩院權限分工不明確之故，行政院逕以「待遇支給要點」及函頒之加給表辦理各種加給之訂定及調整，而衍生諸多疑義，例如近年來如常設性任務編組之主管加給、地域加給、都會警勤加給及消防危險加給加成等事項，均存在檢討之空間。考量生活津貼多屬「福利性」給與項目，各項費用之性質則屬「工作性報酬」，爰將法定給與以外之其他給與調查範圍限於各類獎金，然各類獎金均有其存在之歷史因素及實際需求，本案無法對之逐一深入探究，僅能朝確立給與項目適當之法制化探討，合先敘明。另據法稅改革聯盟於107年1月間數度到本院向本案調查

² 「正當」、「明確」原則係指公部門待遇種類不得重複；種類不能過於複雜，否則容易混淆待遇支給目的，不利於待遇制度的建立，造成組織治理之重大困擾；「差異性」及「競爭力」原則指待遇支給方式不但要有差異性，且此差異性必須具有良性發展之競爭力，足以提供員工生涯規劃的遠程展望，且在組織外部與其他組織體的員工亦具有競爭力，始足以吸引優秀人才，留住優秀人才。「變動性」原則指待遇制度的穩定性，固可提供員工生活遠景的可預測性，惟其支給方式不可一成不變，應隨客觀環境的發展及主觀情勢的變遷，作適時適當的調整。請參見梁永興，論公務員待遇法制變革之新思維（上），（下），人事月刊，第370、371期，2016年6、7月。

³ 另軍人依軍人待遇條例支領本俸（薪額）及加給、教師依教師待遇條例支領本（年功）薪、加給及獎金。

委員陳訴，主張廢除稅務獎勵金乙節，因與本案性質相近，爰併本案調查。經向銓敘部、行政院人事行政總處（下稱人事行政總處）、主計總處、內政部、法務部、財政部等機關調閱相關卷證資料，並於民國(下同)106年4月24日諮詢前考試委員歐育誠、國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授林文燦、淡江大學公共行政學系副教授黃一峯、前人事行政總處副人事長張念中、約請行政院主計總處（下稱主計總處）人事行政總處、內政部、法務部、財政部、銓敘部等機關代表到院說明，調查意見如下：

一、我國公務人員待遇法制因受傳統「特別權力關係」理論之影響，而與法律保留原則未盡相符，有其歷史因素。但立法院早自 96 年起，即多次決議要求行政院檢討各項獎金制度及待遇支給內容，並應儘速推動法制化。行政院人事行政總處原擬於公務人員基準法草案中，增定概括授權條款，然該法所涉範圍過廣，立法工程浩大，推動難度極高；嗣該總處表示擬將「待遇支給要點」提升至法律位階，制定軍公教待遇專法，迄今仍在初步規劃階段，相關法制化作業顯然遷延過久，有欠積極。

(一)現行公務人員法定給與以外其他給與項目性質、功能各異，多數之法源依據為行政規則或行政院函令，有違法律保留及俸給法定之基本原則：

1、現代國家對於公務員與行政主體間之關係，早已揚棄傳統的「特別權力關係」理論，而採「公法上之職務關係」或「特別法律關係」理論，認為凡攸關相對人之基本權利者，皆不應排除「法律保留原則」之適用⁴。又依司法院釋字第443號解

⁴ 吳庚，行政法之理論與實用，增訂 10 版，97 年，第 100-104 頁；陳敏，行政法總論，7 版，

釋建立之層級化保留體系，給付行政措施涉及公共利益之重大事項，應由法律直接規範或由法律明確授權之行政命令加以規定；但執行法律之細節性、技術性次要事項，得由主管機關發布命令為必要之規範。換言之，凡涉及公共利益之重大事項，皆應由法律直接規範或由法律明確授權之行政命令加以規定，此乃「法律保留原則」之重要內涵。而公務人員給與領域，並有所謂「俸給法定原則」，認為國家對公務員任何薪俸之給付，皆應有法律或其授權之法規命令為依據。其意義在於：一、基於民主國原則，公務員之薪俸屬國家重要事物，應經由代表人民之國會決定，始具有正當合理性；二、基於法治國原則，公務員薪俸之內涵應有立法或立法授權，始能防止行政權之恣意；三、可使公務員或欲擔任公職者，能預自身未來薪俸之可能性⁵。

- 2、然我國因受傳統公務員與國家間屬「特別權力關係」理論之影響極為深遠，公務人員待遇法制之領域亦復如此。學者亦認為特別權力關係因積習久遠，為兼顧行政秩序及行政目的，除另有其他實質違憲之情事外，如僅欠缺法律授權，似可在過渡期間內暫時容忍其繼續適用⁶。故審酌現行公務人員待遇法制，自不能忽視各項給與項目的歷史因素。目前我國公務人員法定給與以外其他給與項目，包括各類獎金（含年終工作獎金、考績獎金及各種個別性獎金，容後詳述）、生活津貼

100年9月，第173頁。

⁵ 參見馮惠平，公務人員俸給制度之法理探討。林昱梅，德國公務員俸給制度之改革與檢討，公務人員月刊，第137期，第20頁。

⁶ 陳敏，行政法總論，7版，100年9月，第226頁。

(含婚喪生育及子女教育補助、旅遊補助、健康檢查等)及費用(含兼職費、鐘點費等),非屬俸給法、軍人待遇條例及教師待遇條例所定俸(薪)額及加給範疇,而係由各機關依「待遇支給要點」第7點規定,報經行政院核定後實施,或以組織法或非待遇法制之作用法規定待遇支給依據。因項目繁多,金額龐大,每年中央及地方政府編列之「人事費-獎金」項下,扣除年終工作獎金及考績獎金,仍高達新台幣(下同)2百億元以上。該等法定給與外之其他給與項目數量達191項⁷之多,欠缺法律授權依據,形成政府財政沉重負擔,長期以來社會觀感不佳,倍受各界質疑,實有儘速法制化之必要。

(二)立法院自96年起,多次於審查中央政府總預算案決議,要求行政院檢討各項獎金制度及待遇支給內容,並應儘速推動法制化,惟相關法制化作業迄今仍毫無進展:

1、有鑑於法定給與外其他給與項目欠缺法源依據,立法院於審查96年度、98年度、102年度中央政府總預算案,一再決議要求行政院及人事行政總處檢討各項獎金制度及待遇支給內容,並應儘速推動法制化之改革方案,決議情形如下:

(1)立法院審查96年度中央政府總預算案決議:
「憲法規定所有涉及人民之權利或義務都應以法律定之,對於與國家有契約之公務人員更應該保障其權利及義務,因此,對於其薪俸加給及獎金都應該以法律定之。然而預算科目項下編列之獎金,除考績獎金是有法源依據得以編

⁷ 依行政院103年4月1日「法制化推動計畫」統計。

列外，其餘獎金項目僅用行政命令之方式發放，讓人質疑其領取之公正性，顯陷公務人員於不義。爰此，要求原行政院人事行政局（下稱原人事行政局）應於95年12月18日起6個月內，提出『獎金制度』法制化版本。」

- (2) 立法院審查98年度中央政府總預算案決議：「公務人員之待遇中除公務人員考績獎金外，還編有各種名目之獎金，但由於該等獎金並無法源依據，爰要求行政院應檢討各項獎金制度及待遇支給內容，並建請將檢討報告及改進方案送立法院。」
- (3) 立法院審查102年中央政府總預算案決議略以，人事行政總處對於中央政府各機關未法制化的預算項目，應秉於職權嚴加督促相關機關檢討，一年內提出相關改革方案。

2、有關行政院之辦理情形，詢據人事行政總處稱：

- (1) 軍公教員工各項獎金及其他給與，向係由行政院審酌各類人員工作狀況及整體資源配置情形核定支給規範，透過預算案之提出，經立法機關審議通過，依司法院釋字第391號解釋及第520號解釋，屬措施性法律，符合法制。
- (2) 惟應立法機關審查意見，該總處自96年起積極研議，經函請有關機關表示意見、邀請學者專家召開座談會、會商並經主管機關銓敘部同意，擬於「公務人員基準法」草案第56條授權行政院訂定法規命令，作為獎金發給之法源依據。
- (3) 該總處為預為因應配套措施，自97年起研商訂定「公務人員獎金支給辦法」草案，惟因公務人員基準法草案未能於立法院第8屆委員任期

屆滿前（105年1月31日）完成立法，故該總處刻正研議訂定各機關學校人員給與共同適用之管理法律，評估將公務人員獎金法制化納入，以提升其法制化位階等語。

（三）人事行政總處所持之各項理由，本院審酌如下：

1、預算（措施性法律）不足以作為各類獎金之法律依據：

人事行政總處固表示，公務人員各項獎金及其他給與均依法編有預算云云。惟預算案僅具有「法律之形式」，無規制人民權利義務之「法規範內容」，故僅為「形式之法律」，非「實質之法律」。各年度之預算法案，係國家內部之法律，而非規範國家與人民關係，具有外部效力之外部法，應不符法律保留原則。以預算法之高度抽象，如何滿足以法律拘束行政之目的，亦非無疑問⁸。故司法院釋字第391號解釋特別闡明：「預算案實質上為行政行為之一種，但基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱為措施性法律者，以有別於通常意義之法律」，即在說明預算案與法律之不同。又依行政院訂頒「軍公教人員法定給與以外其他給與項目法制化推動計畫」（下稱法制化推動計畫）⁹法制位階判斷基準及審查小組審查結果，均認為「獎金型態之給付」原則上應有法律或法律授權為依據¹⁰，僅「與本職無涉之工作給付」、「未涉生活維繫，具補充性質之給付」及「具

⁸ 陳敏，行政法總論，7版，100年9月，第170-171頁。

⁹ 行政院103年4月1日院授人給字第1030028681號函。

¹⁰ 例外情形指留用或移撥人員獎金為機關組織修編過渡期間之權益保障措施，且各該組織法規均訂有是類人員依原適用法令辦理之規定，及支給對象均為勞動基準法適用人員維持以行政規則規範。

有期限性之給付」3類給與項目，在不致造成政府重大財政負擔的前提下，得以行政規則規範。亦即各類獎金雖有編列年度預算案，並經由立法院審議通過而具有法律之形式，但不足以作為法律保留所要求之法律依據。

2、公務人員基準法草案規範內容極廣，立法推動不易：

人事行政總處稱，為因應立法機關審查意見，擬於公務人員基準法草案第56條授權行政院訂定法規命令云云。經查，100年5月18日考試院、行政院會銜送請立法院審議之「公務人員基準法」草案，其規範對象涵蓋政務人員、常務人員及法官與檢察官，其規範內容包括公務人員義務與服勤、考試、任用、陞遷、俸給、獎金、福利、考績、退休、撫卹、保險、保障與培訓等事項，現行公務員服務法、公務員懲戒法、公務人員任用法、公務人員考試法、公務人員考績法、公務人員保障法、公務人員行政中立法、俸給法、公務人員退休法、公務人員陞遷法、公務人員撫卹法及相關子法均需配合檢討修正，工程相當浩大。且考試院自74年3月28日通過施政綱領，決定研訂公務人員基準法以來，5度函請行政院同意會銜；89年4月起考試院與行政院3度會銜送立法院審議，皆未能通過立法。迄97年11月起銓敘部重新研擬草案，100年經考試院院會審議通過，同年5月18日與行政院第4次會銜函送立法院審議，仍未審查通過¹¹。可見該法所涉之爭議過廣，推動難度極高。

¹¹ 銓敘部100年7月「公務人員基準法草案說帖」。

3、原草案內容未規定獎金支給之基本原則，學者認為有授權過於空泛之虞：

按法律保留或俸給法定原則，並非指公務人員待遇僅得以法律直接規定，基於法律授權之法規命令亦得為之。然法律授權訂定法規命令時，「授權之內容、目的及範圍應於法律中加以規定」，始符合授權明確性原則，尚不得以空白條款方式授權¹²。經查，公務人員基準法草案第56條規定：「(第1項)為激勵公務人員士氣、獎勵特殊工作績效，以達成施政目標，提升行政效能，政府得視財政狀況發給獎金。(第2項)前項獎金之適用對象、類別、條件、程序及其他應遵行事項之辦法，由行政院定之。」對此，考試委員黃錦堂表示：「必須批評公務人員基準法草案的空洞性，不管是獎金或加給部分，太多的空白構成要件，高度抽象的不確定法律概念與授權」¹³等語，均質疑原草案內容授權過於空泛。固然授權明確與否，仍應就法律整體表現之關聯意義為判斷，然公務人員基準法草案第56條僅說明發給獎金之目的，並未區分各類型獎金明定其基本原則，即授權行政院訂定「公務人員獎金支給辦法」做為各項法定給與以外其他給與之法源依據，學者有關授權過於空泛之質疑，並非無據。

4、原草案難以合理限制各機關以組織法或非待遇法制之作用法，突破行政院統籌核定待遇之現況：

因行政院獎金法制化作業迄無成效，目前各

¹² 吳庚，行政法之理論與實用，增訂10版，97年，第90頁。

¹³ 陳愛娥，「軍公教人員俸給以外其他給與法制化型態之研究」，人事行政總處102年度委託研究案，第127-128頁。

機關常見以組織法或非待遇法制之作用法規定待遇支給依據，突破須由行政院統籌核定待遇原則。例如：金融監督管理委員會組織法明定該會人員得領取特別津貼、國家通訊傳播委員會組織法與公平交易委員會法明定所屬人員得領取調查研究費、法官法明定全國公務人員各種加給年度通案調整時，以具法官身分者為限，其各種加給應按各該加給通案調幅調整、國家情報工作法明定相關情報人員之待遇項目及支給標準由主管機關會商各情報機關定之規定。依人事行政總處於102年委託臺北大學陳愛娥教授進行之「軍公教人員俸給以外其他給與法制化型態之研究」指出「個別作用法授權訂定之法規命令作為獎金、費用支給之法源，未盡妥適，因其個別性、隨機性的考量，不易確保獎金、費用制度的公平性」¹⁴。對此，本案調查期間，本院建議人事行政總處應力求公務人員待遇管理之整體衡平，宜參酌中央行政機關組織基準法第5條第3項之規定，禁止以作用法或其他法規規定公務人員之待遇。惟觀諸人事行政總處推動獎金法制化之方案，僅於「公務人員基準法」草案中規定概括授權條款，作為「公務人員獎金支給辦法」之法源依據。實難以想像如何以獎金支給辦法，限制前開金融監督管理委員會組織法、公平交易委員會法、法官法、國家情報工作法等法律位階之待遇支給規定。

5、人事行政總處推動公務人員獎金之後續修法作為亦嫌消極：

¹⁴ 陳愛娥，「軍公教人員俸給以外其他給與法制化型態之研究」，人事行政總處 102 年度委託研究案，摘要第 4 頁。

據行政院105年4月完成之「法制化推動計畫」審查結果報告（下稱審查結果報告）表示：人事行政總處研議將現行「待遇支給要點」提升至法律位階，並將公務人員獎金、本職工作衍生的給付等給與項目之支給依據納入該法規範，因涉及層面較廣，刻正由該總處研議中等語。然本院向人事行政總處調閱軍公教人員待遇專法草案及相關資料，該總處均未提供，僅表示因待遇專法涵蓋軍人待遇條例、俸給法、教師待遇條例等人事相關法制之規範範疇，涉及考試院、國防部、教育部等機關主管權責，該總處初步規劃包括規範待遇規劃及管理之基本原則、核定程序及權責劃分等事項，現階段刻正研擬草案條文中云云。足見行政院雖自105年4月宣示將「待遇支給要點」提升至法律位階，然迄今已逾1年，人事行政總處尚在初步規劃階段，其立法推動作業之期程顯然過於遲滯。

6、國防部推動於兵役法中增定有關軍人獎金等事項，並已立法完成，相關立法作業足供人事行政總處參考：

兵役法第44條第1項第7款雖明定軍人傷亡慰問、保險等權利，但未規定現役軍人得支給獎金、津貼。經國防部推動修法，兵役法第44之1條業於106年6月14日增訂現役軍人享有傷亡慰問金、團體意外保險、獎金及津貼等權利之法律授權依據¹⁵。爰軍人獎金、因戰公傷殘死亡慰問

¹⁵兵役法第44條之1規定：「(第1項)現役軍人依前條第一項第七款所享有之傷亡慰問金、團體意外保險及其他依法令所享有之獎金、津貼等權利；其發給之對象、類別、條件及程序等相關事項之法令，除其他法律另有規定外，由國防部、內政部分別擬訂，報行政院核定。(第2項)前項現役軍人依法令所享有之獎金、津貼等權利，於服務於國防部及其所屬機關(構)、部隊或學校之公務人員或聘雇人員，準用之；該等人員得比照現役軍人之條件，以自費方式

金及團體意外保險等均業以兵役法為法源依據。相關修法作業，足供人事行政總處參考。

(四)小結

綜上，現行公務人員待遇法制，雖不能忽視各項給與項目的歷史因素，但不宜以相關支給已列入預算，經立法院審議通過為由，認為符合法制。立法院自96年起，已多次決議公務人員各類獎金應有法律依據，人事行政總處雖擬於公務人員基準法草案就獎金法制化方式予以規範，復鑑於該草案推動不易之情形，表示擬將現行「待遇支給要點」提升至法律位階，制定軍公教待遇專法，然無論公務人員基準法草案第56條，其內容僅概括授權行政院訂定「公務人員獎金支給辦法」，與法律保留原則要求法律授權應符合具體明確之要求，尚有未洽。該總處未思考在俸給法等已完成立法之待遇法律中以增定條文之方式行之，以減少推動之困難，任由公務人員獎金等重要事項，長期法制不備，法制作業一再遲延，導致各界質疑及誤解，嚴重傷害公務人員形象，足認其作為實屬消極。

- 二、獎金屬法定給與以外其他給與之最主要項目，旨在配合施政目標，視政府財政狀況，激勵士氣並獎勵特殊工作績效。故經由法制化過程，建立符合績效待遇之獎金制度，為提升政府效能及競爭力之重要環節。行政院除未積極推動公務人員獎金之法制化外，迄未建立完整合理的績效待遇制度，現行考績獎金及年終獎金等「普遍性獎金」作為績效管理之功能有限，個別性獎金支出占比亦未有總額管控，行政院允宜貫徹預算編列之零基精神，採取宏觀調控及通盤衡酌之積極

參加國軍團體意外保險。」

作為，建立績效導向之獎金薪酬制度。

「公務人員基準法」草案第56條第1項規定：「為激勵公務人員士氣、獎勵特殊工作績效，以達成施政目標，提升行政效能，政府得視財政狀況發給獎金。」。換言之，國家支給公務人員俸給、福利等給與外，另給予部分人員「獎金」，除了激勵士氣之外，目的在於配合政府財政狀況，獎勵特殊工作績效，以達成施政目標。因此，檢討現行公務人員獎金制度，自不能忽略績效制度及政府財政狀況等面向。分析我國獎金之法源及種類，可大分為普遍性獎金（年終工作獎金、考績獎金、特殊功勳獎賞）及個別性獎金（包含警消人員、關稅務人員、工程人員、法務人員、國軍海巡人員、交通運輸人員、醫療人員、環保清潔人員、其他等9類）。茲分述如下：

（一）績效待遇制度為公務人事之改革潮流，行政院應積極興革績效待遇制度及檢討獎金法制化，將個別性獎金制度與績效待遇結合。

1、我國亟待建立績效待遇之公務人事制度：

自1980年代以來，建立績效待遇制度為世界各國公務人事制度的改革重點，如新加坡公務人員待遇結構即區分固定薪及變動薪2大類，其中變動薪佔全薪之30-40%，及寬幅制的彈性薪資，即按個人貢獻及特殊條件，在一定的薪幅（range）內給予不同薪資水準。我國公務人員待遇結構中，本俸（年功俸）為身分性給與；各種加給屬工作性給與，均按其本職銓敘審定之俸級及職系職等支給，性質屬固定薪。行政院為推動績效給薪，對於大學校院編制內教師薪資已賦予彈性化權限，並放寬學術研究費分級制度等措施；然中央及地方各級行政機關因迄未建立客觀

具公信力之績效評估機制，加以現行考績制度獎優汰劣功能不彰，未能建立績效薪酬制度。而原人事行政局雖於90年擬具「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」，自91年起規劃試辦績效獎金與績效管理制度，然績效獎金因受限於人事費逐年刪減等因素，已於96年取消¹⁶。人事行政總處對於目前公務人員待遇不符合績效管理之理念，提出通盤檢文官考績法制及獎金法制化作為改革方向。而獎金法制化之改進重點，除前述於「公務人員基準法」草案中增訂獎金條款及研訂「公務人員獎金支給辦法」草案，其重點在於「獎金給與注入績效待遇之精神」¹⁷，並將「待遇管理的當責化策略」作為政府人力資源管理策略重點¹⁸。

2、現行考績獎金及年終獎金等普遍性獎金作為績效管理之功能有限，個別性獎金制度，除補償本職工作薪俸不足者，宜回歸法定俸給之外，宜與績效待遇結合，並提升其法規位階：

普遍性獎金包括年終工作獎金、考績獎金及特殊功勳獎賞。其中年終工作獎金之法源為「軍公教人員年終工作獎金發給注意事項」、考績獎金之法源為「公務人員考績法」、特殊功勳獎賞之法源為「公務人員品德修養及工作績效激勵辦法」、「公務人員領有勳章獎章榮譽紀念章發給獎

¹⁶ 「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」自92年起全面推動實施，嗣因人事費逐年刪減等因素，行政院核定自96年起不再繼續實施，但考量績效管理係當前各國政府之管理趨勢，且對各機關施政績效提升頗具助益，故將該制度中績效管理制度納入行政院研究考核委員會施政績效制度辦理。請參考吳泰成，我國文官績效管理的回顧與前瞻，人事行政，第171期，第20-26頁。

¹⁷ 吳泰成，我國文官績效管理的回顧與前瞻，人事行政，第171期，第20-26頁。

¹⁸ 黃富源，政府人力資源管理策略的謀劃與落實，人事月刊，第352期，2014年12月，第1-8頁。

勵金實施要點」等，除考績獎金之法源依據為公務人員考績法外，其他普遍性獎金不但有待法制化，且作為績效管理之功能有限。此一部分因所涉層面極大，本案不擬討論。至於理論上屬激勵性及績效性質之「個別性獎金」，依編列之科目名稱概分為公務預算、營業基金預算及非營業基金預算。其中公務預算支給之各項獎金，包括稅務及關務獎勵金等（其妥適性容後詳述）；營業基金預算部分，包括各國營事業等之績效獎金、考核獎金、激勵獎金及其他獎金；非營業基金預算部分，包括醫院之績效獎金、飛安獎金及其他獎金，其性質及態樣亦屬複雜。學者依各項獎金是否具有生活保障費用之實質內涵加以區分，認為除了因本職工作薪俸不足之補償費用（如醫師不開業獎金等），應回歸俸給法辦理外，其他屬於生活保障以外，因本職工作內容衍生之績效性獎金或激勵費用，屬典型之變動薪性質，該等給與理論上應由行政機關配合實施成效，隨時刪除或增加。如立法政策上表示應以法律授權，或認為屬於重要事項，須提升其法規位階，並縮減行政部門之裁量權等見解¹⁹，應值得行政院參酌。質言之，部分公務人員領取俸給外之個別性獎金，其正當性須建立在完整的績效制度、考量國家財政狀況，並接受民意的檢視。

（二）近年來中央及地方政府公務人員獎金之支出金額逐年升高，主要因素固然係公立醫院作業基金配合業務成長所致，惟行政院未本諸整體資源及財政狀況，就獎金支出之分配及占比納入政策目標，容有

¹⁹ 梁永興，人事月刊，第 371 期，2016 年 7 月。第 19-43 頁。

未洽。

- 1、立法院審查96年度中央政府總預算主決議，要求人事行政總處就預算科目項下編列之獎金，應提出獎金制度之法制化版本。且外界有認為近年政府人事費占總預算比率高居不下，政府除須落實組織改造外，針對每年逾200億元之個別性獎金，因僅以行政規則為其法源依據，不符俸給法定原則，宜先檢討其支出合理性。經查，中央及地方政府「人事費-獎金」（扣除年終工作獎金及考績獎金²⁰）支出金額，102年為241億1,810餘萬元、103年增至247億5,300餘萬元、104年再增至272億100餘萬元，占人事費之比率由102年2.06%、103年增至2.10%、104年再增至2.26%，確有逐年增加之情形。又據主計總處分析，獎金總額增加之主要原因係公立醫院作業基金配合醫療業務成長，相關績效獎金增加（106年度績效獎金133.4億元，較105年度123.9億元增加9.5億元）所致。
- 2、對此，人事行政總處及主計總處表示：行政院於103年2月推動「財政健全方案」，全面檢討支出結構與秉持零基預算精神妥適配置資源，並檢討各項業務獎金發放之合理性及其支給對象、標準，嗣行政院於103年4月至105年5月訂定「法制化推動計畫」，就行政院核定屬金錢給付性質之給與項目予以評估，逐一檢討軍公教人員法定給與以外其他給與項目之適當性、合理性，並妥適處理法制化型態等語。
- 3、惟查，上開方案及計畫實施前後，公務預算支出

²⁰ 不休假獎金部分，依中央政府各機關單位預算執行作業手冊，係編列於「加班值班費」項下。

之個別性獎金（人事費-獎金項下之其他業務獎金）之編列數額（21.3億元至24.6億元間，各年增減情形不一）仍按往例編列支給，未匡定其支出總額上限或擬定合理的目標。對此，詢據人事行政總處稱：部分獎金之支給數額，與事業收支、預算執行率或盈餘達成率相關，非採定額支給，實務上較難預知其最終支給數額，又政府支出之分配及占比尚涉主計總處權責，因此並未納入該總處政策目標等語；主計總處則表示：非經行政院核定有案之員工待遇、福利、獎金或其他給與事項，不得列入概算，已督導各機關人事費依相關規定核實編列，並於執行時由相關權責單位嚴格審核，俾利該等經費之控管，未來將會同人事行政總處就獎金給與事項賡續檢討等語。所述固屬實情，但有鑑於營業基金及非營業基金預算編列之獎金，長期備受外界批評；公務預算編列之個別性獎金未確實結合績效待遇制度及整體資源統籌檢討，有淪為固定性給與之虞；且據審計部歷年來查核發現，該等獎金涉有支給上限規定標準不一，存在各機關自行解讀空間，欠缺合理的法源位階、法制基礎及審查機制未臻健全等疑義，行政院宜掌握獎金制度的基本原則，督導所屬積極興革績效待遇制度並推動獎金法制化。

（三）小結

綜上，待遇支給之規畫涉及全國總資源分配狀況及政府預算支應能力之評估，需基於整體衡平性通盤審酌。依審計部及主計總處資料，中央及地方政府支出之個別性獎金，扣除年終工作獎金及考績獎金，每年逾200億元，且102年至104年逐年增加，

致外界抨擊之聲浪不斷，並非毫無檢討的必要。行政院允宜貫徹預算編列之零基精神，採取宏觀調控及通盤衡酌之積極作為，並建立以績效導向之獎金薪酬制度。

三、中央政府每年於公務預算之人事費項下，編列支給逾20億元之「個別性獎金」，項目繁多，性質各異，部分獎金之合理性及妥適性存有重大疑義，不但立法院及審計部要求改善，各界亦有檢討之聲浪。然行政院於103年至105年辦理之「法制化推動計畫」，僅由各機關自行檢討後報核，而未探究個別給與項目之實質內涵，其實施成果僅刪減少數支給目的及對象已不存在之獎金及進行整併或簡化，致難以澈底解決相關問題。質言之，獎金如屬薪俸不足之補償，應回歸俸給法辦理，藉由合理調整其加給標準，力求薪俸與工作質量之衡平；如屬本職工作衍生之績效性獎金或激勵費用，則應配合績效制度及政策目標，視國家財政狀況隨時刪除或增加，且不能排除民意的檢視。目前「個別性獎金」因欠缺檢討機制，有成為固定性給與之虞，行政院允應持續檢討。

- (一)按「個別性獎金」之項目繁雜，性質各異，欠缺法源依據，已如前述。然各項獎金均有其存在的歷史因素及實際需求，對其逐一深入檢討，甚至決定其合理性或存廢，殊非易事。爰此，除人民陳訴之「稅務獎勵金」外，本案不擬全面檢視個別獎金之合理性及妥適性，合先敘明。
- (二)公務預算支給之個別性獎金係基於國家政策需要及施政重點所設，不同於營業及非營業基金獎金設有事業收支、盈餘達成率等指標。人事行政總處於102年委託臺北大學陳愛娥教授進行之「軍公教人員俸給以外其他給與法制化型態之研究」指出，現行個

別性獎金制度存在多項疑義，包括：法源依據主要為行政規則，其經費來源主要為編列之預算，部分獎金與法定加給難以清楚區分、部分獎金疊床架屋、不具激勵績效之目的而係基於其他考量，具有激勵績效意義之獎金，績效評核之規範不足……等制度上之缺失。又100年至105年立法院刪減預算或決議要求檢討，及審計部審核認為有待檢討改善之項目如下：

- 1、適當性部分：「臺灣鐵路管理局營運獎金」（多項獎金功能類似）、「海軍潛水津貼」（與海勤加給有重複支給之虞）、「國軍副食實物補助費」（應檢討併銷入適當給與項目）。
- 2、支給合理性部分：
 - (1) 支給對象：「關務獎勵金」（應全面檢討標準及對象）、「內政部移民署工作獎勵金」（未以直接人員為限）、「中央工程機關工程獎金」（應排除正副首長）、「國防部軍醫局醫勤獎助金」（不得發給非國軍醫療體系人員）。
 - (2) 支給標準：「法務部行政執行署及各分署執行績效獎勵金」（支給標準缺乏挑戰性）、「臺灣區國道高速公路局員工工作獎金」（質疑核發情形）、「稅務獎勵金」（應檢討分配方式）、「水利署工程獎金」（應提高績效化程度）、「考選部各項考試工作酬勞費用」（調降支給標準）。
- 3、法制化部分：「法務部行政執行署及各分署執行績效獎勵金」（缺乏法源依據）、「海巡人員工作獎勵金」（應提升法制化位階）。
- 4、執行面部分：「殯葬業務提成獎金」（支給超過規定上限）、「警察人員工作獎勵金」（未即時發放）。
- 5、刪減預算：「民用航空局飛航管制人員飛航安全

獎金」、「關務獎勵金」、「修車技術員工績效獎金」、「檢察及司法警察機關偵辦第六屆立法委員選舉賄選案件獎金」。

(三)經查，106年度中央各部會編列之個別性獎金共計23億4,171萬餘元，相關資源集中於國防部（14億6,362萬餘元）、內政部（2億7,856萬餘元）、中央研究院（2億1,995萬餘元）、財政部（1億5,906萬餘元）、法務部（1億1,067萬餘元）等，其他機關多未編列相關經費，恐有使獎勵資源集中於特定部會機關，及成為該等機關之固定性給與之虞²¹。

(四)人事行政總處為通盤檢討法定給與以外其他給與項目，簽奉行政院於103年4月1日實施法制化推動計畫。105年4月完成之審查結果報告，該總處計完成191項給與適當性及合理性評估審查，審查結果調整為法定給與、停止適用、整併、更名或檢討處理情形計36項，其中8項停止適用、5項調整為法定給與項目、餘178項完成法制化型態審查作業。又依該計畫規定，各主辦機關應就立法院及審計部近5年來要求檢討改善之支給項目，以內控或評估會自行檢討報核，再由該總處召集審查小組審議。相關決議業由人事行政總處於104年8月7日函請各主管機關依審查結果辦理²²，並各機關自行注意辦理或應再就給與項目存續及支給之正當性加強論述，配合立法及審計機關要求檢討改善。

(五)惟依人事行政總處於105年4月提出之審查結果報告，僅停止適用「支給目的及對象已不存在」、「已

²¹ 有關部分獎金之發給未完全與工作績效相結合，部分個別性獎金性質未見其特殊性，或已淪為固定性給與等論述，請參考陳焜元，當前政府部門員工待遇管理的策略思維與行動，人事月刊，第354期，2015年2月，第66-72頁。

²² 人事行政總處104年8月7日總處給字第1040043031號函。

訂有全國統一規範」、「已有新規定取代」、「調整為法定加給」等4類支給項目。其他支給項目採取整併、更名等方式處理。至於實質面之合理性及妥適性部分，除要求內政部警政署檢討保安警察第六總隊之「特勤津貼」外。其他經立法院以正式決議及審計部審核認為有待檢討改善之項目，僅要求主辦機關應檢討改善，並就法定給與以外其他給與項目存續及支給之正當性加強論述，而未有任何刪減或停止適用之決議。有關整體檢討結果有無刪除或裁減預算金額乙節，詢據人事行政總處表示：法制化推動計畫的推動，係在完成給與項目支給目的、對象、數額及方式等相關事項之適當性、合理性評估，並確立給與項目適當之法制化型態，非以擲節給與項目或項目支出數額為預設目標。又，該總處於103至105年進行通盤檢視，檢討獎金正當性、合理性及法律位階，該計畫實施完畢後，考慮研議專法。個別性獎金因部分屬慰勉性質較不適合，但對於適合提高績效化之獎金，已於106年針對高雄修車廠獎金及警察獎勵金等2項獎金，完成提高其績效化程度之檢討等語。

- (六)綜上，以公務預算支出之個別性獎金，皆有其實質需求及歷史因素，且皆經行政院核定。但部分獎金之公平性及合理性非無疑義，與績效管理亦欠缺合理之關聯。行政院自103年至105年就各項給與之適當性、合理性及法制化型態進行檢討，然除刪減少數支給目的及對象已不存在之個別性獎金外，多數僅進行整併或簡化。從結果觀之，絕大多數仍按往例支給，難謂符合預算編列之零基精神。未來行政院仍應本諸通籌資源分配之立場，結合政策需要，切實衡酌各項支給項目對於增進施政效能或提升

員工工作績效等實質功能，建立完整有效之績效待遇機制。

四、「稅務獎勵金」係財政部考量稅務人員事繁責重，為衡平稅務人員工作質量與提高薪資待遇所設，其性質本偏向於稅務人員薪俸不足之補償，對於鼓勵人員留任及激勵工作績效，容有正面功能。惟多年來行政院未依立法院之決議及財政部之請求，對於稅務人員薪資待遇，推動相關法制作業，仍因循舊制，以「獎金」形式行之，不但法源依據不足，實施以來主管人員領取之金額偏高，且迄未刪除財稅機關正副首長之個人獎金，致屢生分配不公及獎由上起等爭議；而「財務罰鍰處理暫行條例」於93年廢除查稅獎金後，其後連續數年簡任人員領取之「稅務獎勵金」金額暴增，難杜各界質疑兩者關聯性，及民眾抨擊稅務人員為獎金而濫開稅單之輿論。鑑於該項給與造成外界不必要的誤解，並傷害稅務人員尊嚴及政府形象，行政院及財政部必須檢討改善。

(一)法稅改革聯盟代表於107年1月23日到院陳訴提出五大訴求，其中有關廢除稅務獎勵金之主張，屬本案調查範疇，據以併案調查。另民眾於106年12月19日在公共政策網路參與平臺為相同之提議，迅速於同月23日附議通過，足見民意對於此一議題的重視。綜據民眾陳訴之理由略以：

- 1、查稅獎金自93年立法院修法廢除後，財稅機關巧立名目，利用「財政部核發稅務獎勵金作業要點」（下稱獎勵金作業要點）編列預算發放稅務獎勵金，涉有違失。
- 2、稅務獎金欠缺法源依據，每年以公務預算編列上億元，不但職等越高領越多，甚至與查稅無關的作為皆可領獎，顯有浮濫。

3、查稅課稅本是稅務人員工作職責，然獎勵金作業要點中列明核定補徵或追繳鉅額稅款並徵起，即可核發個人稅務獎勵金。無異鼓勵稅務人員濫開稅單。

(二)「稅務獎勵金」係財政部考量稅務人員事繁責重，為衡平稅務人員工作質量與提高薪資待遇所設，其性質偏向於稅務人員薪俸不足之補償，對於鼓勵人員留任及激勵工作績效容有正面積極之功能。惟該項補償性質之給與未回歸俸給法檢討，卻逕以「獎金」形式行之，衍生分配爭議及民眾誤解，容有欠妥。

1、財政部表示，「獎勵金作業要點」係該部於78年簽奉行政院核定，該項獎金乃考量稅務人員之薪資待遇，長期以來與工作之質量不相當，全國從事稅務工作之公務人員事繁責重，肩負政府籌措施政財源之重責大任。隨經濟發展、社會環境變遷及交易型態日新月異，稅捐稽徵工作之專業性與繁重度與日俱增，致優秀稅務人員或為民間企業高薪網羅，或轉任其他機關，對稽徵業務之推展，納稅服務品質之提升影響頗鉅等語。有關稅務人員與一般行政機關公務人員工作質量與待遇之比較，據財政部提供之資料顯示，60年稅務人員稽徵津貼為一般行政人員工作補助費8.75倍，其差距逐年縮減，78年降為1.6倍，86年降至1.26倍，目前稅務人員專業加給僅為一般公務人員專業加給1.22倍（計算式： $23,755 \text{元} / 19,480 \text{元} = 1.22$ ）。財政部並表示，稅務人員升遷不易且工作繁重，與企業界相當職務薪酬相較實屬偏低。加以近年來財政部持續增修各項稅法（102年迄今已推動修正42項法案），稅捐稽徵業

務無論「質之複雜化」及「量之成長」均不斷擴增，復受限於員額編制及行政院精簡人力之政策，導致稅務人員負擔加重，離退率偏高等情，所述俱屬實情。換言之，「稅務獎勵金」係財政部考量稅務人員事繁責重所設，以衡平稅務人員工作質量與提高薪資待遇所設，故其性質偏向於稅務人員薪俸不足之補償。

- 2、立法院財政委員會審查財政部102年稅務獎勵金預算，作成「應請行政院完成薪資待遇合理化法制作業」之決議。財政部雖於102年3月21日研擬「調整稅務人員專業加給」及「於稅捐稽徵法增訂相關條文」2項方案函報行政院，惟人事行政總處表示，稅務人員法定待遇較一般公務人員為高，業就其加給之支給予以合理化進行規劃等語，仍維持以「獎金」作為稅務人員薪俸不足之補償。質言之，稅務人員實質薪資待遇不足及工作量較其他公職人員顯不相當等議題，本應回歸法定俸給法辦理，人事行政總處捨之不由，仍因循舊制，維持「獎金」之形式，致後續分配爭議不斷，並衍生民眾誤解，自有澈底檢討之必要。

(三)稅務獎勵金不但法源依據不足，屢生分配不公及獎由上起等爭議，財政部對於外界質疑，已刪除一般稅務人員支領個人獎金之規定，並訂定核發基準及落實績效評比，有積極之作為。但迄未刪除甲表(財政部審議部分)有關首長之個人獎勵金，財稅機關首長在支領法定俸給之外，復領取高額之獎勵金，實難杜外界悠悠之口。

- 1、據法稅改聯盟指稱，稅務獎勵金無法源依據，稅務人員為領取獎勵金而濫行查稅，及獎金發給浮濫，人人有獎等情。

- 2、按稅務獎勵金係獎金型態之給付，應有法律或法律明確授權依據，但此一法制問題，涉及全國每年逾20億元「個別性獎金」之支給依據，並非稅務獎勵金所獨有，行政院推動該等獎金法制化之作業有欠積極，已如前述。又，財政部核發「稅務獎勵金」係依據「待遇支給要點」第7點，於78年擬具「獎勵金作業要點」，報奉行政院核定²³自79年度起由賦稅署編列預算，並訂定「財政部核發稅務獎勵金標準表」（下稱獎勵金標準表）以專案獎勵金之方式辦理。另據財政部說明，該項獎勵金對激勵士氣發揮整體工作績效，及吸引優秀稅務人才，產生積極、正面之作用等語。又財政部為避免外界質疑稅務人員為求獎金濫行開單，亦於105年底修正獎勵金標準表，刪除乙表（適用各地區國稅局審議部分）個人獎勵金全部請獎事蹟。另針對分配不公之質疑，參考賦稅署及各地區國稅局員額編制，於獎勵金作業要點第11點明訂限額比率，並訂定核發基準及落實績效評比，由此觀之，財政部就稅務獎勵金之核發及各界質疑事項，非無積極回應之作為。
- 3、惟查，財政部雖於106年6月修正獎勵金作業要點，第9職等以上主管每人每年領取獎勵金最高限額比率已由先前30%逐步調降至16%，但高階主管人員之實際支領數額仍高出基層人員甚多，如106年度薦任第9職等主管以上人員每人平均領取64,265元，第6至9職等非主管人員每人平均領取14,021元（詳如下表）。

²³ 行政院 78 年 1 月 16 日台七十八財 1217 號函。

表1 106年度及105年度各官等領取稅務獎勵金之增減比率

單位：元、%

官等	年度	每人平均領取金額		
		105年度	106年度	增減比率
薦任第9職等主管以上人員		76,485	64,265	-15.98%
薦任第6職等至第9職等非主管人員		11,454	14,021	22.41%
委任以下人員		8,555	8,245	-1.52%

資料來源：財政部。

依據上開稅務獎勵金106年度發放情形，以同一官等不同年度相較，薦任第9職等主管以上人員領取金額確有下降，而薦任第6職等至第9職等非主管人員領取金額確有提升，惟若以同一年度不同官等觀之，105年度薦任第9職等主管以上人員平均每人領取金額約為薦任第6職等至第9職等非主管人員之6.7倍，而106年度倍數則降至4.6倍。是以，財政部雖於106年修正獎勵金作業要點，將薦任第9職等主管以上人員，每人每年領取稅務獎勵金之金額，最高不得超過月俸額、專業加給及主管職務加給合計數之20%調降至16%，惟稅務獎勵金核發對象仍偏重主管人員，恐難達到激勵基層出力人員之目標。

- 4、又，財政部雖於105年底修正獎勵金標準表，刪除乙表（適用各地區國稅局審議部分）個人獎勵金全部請獎事蹟，以避免外界誤解稅務人員為領取獎勵金而查稅。惟現行獎勵金作業要點第3點，仍維持個人獎勵金之規定。對此，財政部稱：

甲表仍維持稽徵業務、稅務行政之指揮、監督、規劃、督導或考核作業成效優異等個人請獎事蹟等語。又查，財政部、該部賦稅署、財政資訊中心、各地區國稅局及各地方稅捐稽徵機關正副首長106年度支領之金額達588.8萬元。陳訴人指稱，財政部前部長張盛和於97年6月在立法院稱：「在查稅獎金取消之前，每個國稅局局長都可領到100萬元，現在大概是70幾萬元」等語。本院雖就實際支領狀況函詢財政部，然該部未有正面回答，僅獲財政部回應部分經費資料已逾保存年限銷毀等語。而財政部於本院約詢時，則坦承各國稅局局長每年領取之稅務獎勵金約24萬元等語，堪信外界質疑財稅高級官員領取稅務獎勵金，並非無據。鑑於各機關正副首長雖負有綜理各該機關業務之責，但已反映至其薪資及相關費用，如再以職責繁重為由，支領高額的稅務獎勵金，實難杜外界悠悠之口，個人獎勵金之合理性自有檢討之空間。

(四)財政部雖表示稅務獎勵金與查稅獎金毫無關聯，惟「財務罰鍰處理暫行條例」於93年廢除查稅獎金後，其後連續數年稅務人員領取之「稅務獎勵金」之金額暴增，實難杜各界質疑查稅獎金廢除後改以稅務獎勵金之名目發放，認為稅務獎勵金與查稅有所關聯。而近年來稅務獎勵金之支領數額已大幅降低，財政部允應適時說明澄清。

1、有關查稅獎金之沿革，經查其法源為43年公布施行的「財務罰鍰處理暫行條例」²⁴（70年及84年

²⁴ 43年4月23日發布之財務罰鍰處理暫行條例第3條規定：「罰鍰或罰金及沒收沒入之財物變價除前條之規定扣繳稅款並依左列規定先行提獎外應悉數解庫其收支全部應編列預算。一、經人舉發而緝獲之案件就其淨額提撥舉發人獎金不得超過百分之二十。二、主辦查緝機關協

修正)，行政院依該條例授權訂定：「財務罰鍰給獎分配辦法」，再由財政部依分配辦法訂定：「財政部主管財務罰鍰提獎查緝機關分配要點」，實施迄93年長達50年。93年間立法院以「查稅及查緝人員本有薪水，獎金制度恐有助長關務、稅務人員濫行查稅之嫌」，修正該條例第3條及第4條，明定為除檢舉人外，相關公務人員不再發給獎金。

- 2、有關民眾質疑財政部於查稅獎金廢除後，以「稅務獎勵金」巧立名目乙節，詢據財政部表示：稅務獎勵金早於78年報奉行政院核定，自79年起核發，而「財務罰鍰處理暫行條例」於93年刪除主、協辦查緝機關就財務罰鍰提撥獎金之相關規定後，除93年修法前裁罰確定且徵起之案件得依修正前條文提獎外，已無依該條例提撥獎金（即查稅獎金）或編列其他預算支給獎金等語，與卷內資料相符，核屬實情。惟93年修法後，95年起財政部及各地區國稅局以簡任稅務人員為例，每人每年平均領取金額卻有大幅增加情形，例如94年每人每年平均7萬6千餘元，95年增加至每人每年平均26萬8千餘元，詳如下表：

表2 財政部各地區國稅局94年度至106年度稅務獎勵金核發情形表

單位：元

年度 \ 官等	每人每年平均領取金額		
	簡任	薦任	委任
106	80,127	14,826	8,245
105	98,093	12,419	8,555

助查緝機關之在事人員就其淨額提撥獎金不得超過百分之二十其無舉發人之案件就其淨額提撥獎金不得超過百分之三十。三、主辦查緝機關協助查緝機關之在事人員獎金之分配辦法由行政院定之。」另84年6月29日修正之財務罰鍰處理暫行條例第4條規定：「前條第一款之獎金每案最高額以480萬元為限，第二款之獎金每案最高額以720萬元為限。」

104	96,947	12,653	8,537
103	101,277	12,767	8,562
102	101,342	13,129	8,262
101	140,171	12,773	7,978
100	113,589	12,229	7,688
99	111,820	12,091	8,010
98	154,590	13,498	8,298
97	179,167	13,421	8,494
96	244,598	25,963	14,248
95	268,545	33,813	18,319
94	76,404	7,795	5,643

註：90年度至93年度稅務獎勵金核發統計資料因原始憑證屆滿保存年限，經審計部同意銷毀，無法提供。

資料來源：財政部。

由上表可知，95年後稅務人員領取之「稅務獎勵金」雖有大幅增加之情事，但近年來支領數額已大幅降低，如認為其與查稅獎金類似，恐有失公允。惟外界迭有誤解，如去年曾有立法委員質疑，辦理路跑、發新聞稿等與查稅無關的行為都可領取稅務獎勵金，部分發放事蹟與稅務工作並無直接關聯等情²⁵，財政部除對於稅務獎勵金之核發事蹟應謹慎審查外，對於外界之質疑意見，亦應適時說明澄清。

(五)小結

財政部核發稅務獎勵金，乃緣於稅務人員之薪資待遇，長期以來與工作之質與量不相當，各稅捐稽徵機關無法提供實質有效之誘因，吸引或留住優秀人才投入稅務工作。財政部雖於75年及77年向行政院爭取調整稅務人員待遇，因經費及對整體軍公教人員待遇之通盤考量而擱置。始於78年間由行政

²⁵ 參考 106 年 5 月 25 日中國時報「稅務獎金年發上億元 陳瑩批濫發」。

院核定獎勵金作業要點，79年度起由該部賦稅署編列預算執行。實施以來，容具有正當效益，但審計部多次指出稅務獎勵金之發放對象及標準有欠合理，各界亦質疑該獎金未能照顧第一線基層稅務同仁。立法院決議及財政部亦要求將該項補償性給與回歸俸給法制辦理，行政院仍因循舊制，仍以「獎金」形式行之，不但法源依據不足，實施以來主管人員領取之金額偏高，財稅機關正副首長領取高額之個人獎金，屢生分配不公及獎由上起等爭議，實難杜悠悠之口；而「財務罰鍰處理暫行條例」於93年廢除查稅獎金後，其後連續數年稅務人員領取之「稅務獎勵金」金額暴增，導致民眾抨擊稅務人員為獎金而濫開稅單，並非空穴來風。鑑於該項給與造成外界不必要的誤解，並傷害稅務人員尊嚴及政府形象，行政院及財政部允宜澈底檢討改善。

五、公務人員加給屬俸給法所定之給與項目，俸給法雖明定加給之給與類別、適用對象、支給數額等事項，應由考試院會同行政院訂定「公務人員加給給與辦法」辦理，惟該加給給與辦法遷就實務作業現況，規定上開事項依原行政院人事行政局訂定之各種加給支給表辦理（實則回歸「待遇支給要點」）。加以現行公務人員專業加給表之種類過多，支給數額之實質標準衡酌不易，調整作業欠缺透明，復未踐行法規命令之修正程序，易形成不公平現象，行政院允應注意改善。

加給屬俸給法所定之給與項目，依俸給法第2條、第3條規定，指本俸（年功俸）以外，按職務、職等及所任職務種類、性質與服務地區之不同另加之給與，屬在職公務人員之法定所得。同法第5條、第18條將加給分為「職務加給」、「技術或專業加給」、「地域加給」

²⁶。又俸給法雖就官職等、俸級、俸點建立規範，惟實際俸給之金額，係由「加給給與辦法」定訂俸點折算俸額及各種加給付標準，而影響整體俸給多寡最多之各項專業加給表，其訂定及調整均由行政院依據「待遇支給要點」辦理，致各機關各類人員每每強調其工作重要、職責繁重等理由，要求調高其專業加給，亦間接鼓勵族群團結，要求藉由調整加給或加成計算其數額，以調高其待遇。使得不同職務之公務人員，易形成待遇不公之現象。茲分述如下：

(一)俸給法第18條第1項雖明定各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額等事項，應由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之，但加給給與辦法規定依原人事行政局所訂之各種加給表辦理，相關作法容或基於歷史因素及遷就實務運作現狀等考量，但與我國憲法增修條文第6條、俸給法之立法意旨尚有未洽。

1、憲法增修條文第6條規定，級俸等法制屬考試院掌理事項。所謂「法制事項」，依修憲資料說明係指法規與政策事項，所排除者係執行事項²⁷。學者認為，該項修正係將制度建構之靜態職權保留考試院，而將人事執行之動態性具體職權，劃交行政院²⁸。而公務人員加給係俸給之部份，屬憲法所定考試院級俸職掌²⁹。為落實憲法規定，76年公布施行之俸給法第18條第1項規定：「本法各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數

²⁶ 俸給法第2條規定：「…五、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。」同法第5條規定：「加給分下列三種：一、職務加給：對主管人員或職責繁重或工作具有危險性者加給之。二、技術或專業加給：對技術或專業人員加給之。三、地域加給：對服務邊遠或特殊地區與國外者加給之。」

²⁷ 徐有守，考銓制度，2版，96年，第16頁。

²⁸ 李惠宗，憲法要義，98年9月，第605頁。

²⁹ 徐有守，考銓制度，2版，96年，第402頁以下。

額及其他事項，由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之。」

- 2、惟90年3月31日考試院與行政院會同訂定發布之「加給給與辦法」第13條規定：「本辦法各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額，依行政院所訂各種加給表辦理。」而行政院84年7月1日訂頒之「待遇支給要點」第4點(二)「加給部分」，規定各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額；專業加給部分，依該要點第4點(二)、3規定：「一般公務人員專業加給，照附表六所訂數額支給。其他人員專業或技術加給照核定之數額支給。」又現行29種專業加給表，僅專業加給表(一)列於該要點之附表中，其他專業加給表(即專業加給表(二)至表(二十九))，另由人事行政總處以函令修正發布。
- 3、有關行政院以「待遇支給要點」及逕以函令發布之各種公務人員專業加給表，有無逾越俸給法授權之範圍，及「加給給與辦法」第13條有無違反司法院釋字第524號解釋「再授權禁止原則」³⁰等節：
 - (1) 銓敘部表示略以：俸給之支給，「俸」屬身分性給與，「給」屬職務性給與，由考試院主管；較注重實務層面，涉及預算編列等整體財政資源分配事宜，向由人事行政總處統籌研議，且因過去加給未法制化，長久以來其支給標準均依行政院訂定之「待遇支給要點」及行政院專

³⁰ 司法院釋字第524號解釋理由書稱：「……法律授權主管機關依一定程序訂定法規命令以補充法律規定不足者，該機關即應予以遵守，不得捨法規命令不用，而發布規範行政體系內部事項之行政規則為之替代。倘法律並無轉委任之授權，該機關即不得委由其所屬機關逕行發布相關規章。」

案核准之規定辦理。又90年3月30日兩院會同訂定「加給給與辦法」時，經充分討論後取得共識，在法制部分由銓敘部負責，至支給數額等實務處理部分，由行政院處理，符合法制等語。換言之，現制係基於實務運作現狀，經兩院會商所決定。

- (2) 人事行政總處表示略以：學理上就轉委任容許性之見解，有認為應就授權法之規範旨趣，展開具體解釋論，以判斷其容許性³¹。參酌司法院釋字第538號、第394號、第367號解釋意旨，法律為概括授權時，應就該項法律整體所表現之關聯意義為判斷，而非拘泥於特定法條之文字。俸給法第2條及第5條已就加給之定義、種類、支給對象之範圍為規範，並於第18條授權於加給給與辦法就加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額及其他事項為規定。就法律整體解釋推知，俸給法授權行政院依其國家財政資源分配及待遇管理之專業考量，就各項加給之細節性及技術性事項另訂加給表等語。亦即認為加給之給與條件等事項均細節性、技術性事項，本得由行政院自行訂定相關規範執行之。

4、經查：

- (1) 76年以前公務人員待遇包括統一薪俸、生活補助費及職務加給(嗣後又變更為薪俸額、工作補助費及專業補助費等)均係以行政院發布之相關辦法作為支給依據。行政院於62年6月15日訂定「待遇支給辦法」(嗣後名稱改為待遇支給要

³¹ 行政程序法實用，蔡茂寅、李建良、林明鏘、周志宏著，2013年，第389頁。

點)，其中工作津貼包括主管特支費、工作補助費、專業補助費、津貼、學術研究費及工作獎金等，即相當於今日加給的內涵³²。俸給法於76年1月16日施行後，公務人員之加給仍依行政院訂頒之「待遇支給要點」規定支給。迄90年3月30日考試院始會同行政院訂定發布「加給給與辦法」，依該辦法第13條立法說明略以：「現行各種加給之類別、適用對象、支給數額於原人事行政局訂定並經行政院核定之各種類加給支給表有所規範，並據此辦理加給支給之實務作業」。足見該辦法第13條規定公務人員加給依行政院所訂之各種加給表辦理，係為兼顧實務長久以來運作之現況，銓敘部及人事行政總處前開理由，並非無據。

- (2) 最高行政法院對於「加給給與辦法」涉有違反「再授權禁止原則」之質疑，認為考試院及行政院依憲法規定各司其職權，並無上下隸屬關係，因而此條規定依其文義，應解釋為由行政院訂定各種加給表後，兩院同意依該表辦理，並非考試院轉授權行政院訂定各種加給表。且法律授權考試院及行政院會同訂定辦理，故無違反法律保留原則之問題，與司法院釋字第524號解釋意旨尚無扞格（參見最高行政法院104年度判字第309號判決）。上開見解自行政院與考試院地位平等，且依「加給給與辦法」第14規定，各種加給之支給數額應先由人事行政總

³² 專業加給自早年 50 餘種簡併迄今 29 種，其中專業加給表（一）之一般行政人員之適用人員最多，所支數額最低。司法人員之法官、檢察官、公設辯護人、行政執行官，適用公務人員專業加給表（二十九），較一般同職等公務人員多出約 3 倍。梁瑞蘭，我國公務人員俸給法制之研究，銘傳大學法律學系碩士論文，第 121 頁。

處會商銓敘部擬訂方案後送軍公教員工待遇審議委員會審議後，報請行政院核定實施，考試院尚保有若干參與權及建議權等節，似可贊同。

- (3) 參考俸給法之立法資料，76年俸給法第14條原規定「各種加給之給與辦法及俸點折算俸額之標準，由考試院會同行政院定之。」其立法目的在於「授權考試院會同行政院訂定各種加給之給與辦法」及「加強管制各種加給之支給」³³。該條文於91年改列第18條第1項，修正為：「本法各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額及其他事項，由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之。」立法說明指出：「加給為重要權利之事項，參照行政程序法第150條規定，增訂其授權訂定辦法之內容、目的及範圍等事項³⁴」。是以，俸給法既已明定「各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額及其他事項」應由「考試院會同行政院」以訂定「加給給與辦法」之法規命令辦理，並無概括授權或授權範圍不明確之情形。現行「加給給與辦法」第13條將該等事項規定依「行政院所訂之各種加給表辦理」，是否符合俸給法第18條之立法意旨？又俸給法第18條立法理由既指出「加給為重要權利之事項」，如將之解釋為「可推知授權行政院就各項加給之細節性及技術性事項另訂加給表」，是否妥適？又相關加給之修改，如涉及法制面重要原則及「公共利益之重大事項」（容後詳述），能否逕以修正加給表之方式行之？其效力如何？行政院訂定之各種加

³³ 立法院公報第75卷53期1955號，第10頁。

³⁴ 立法院公報第91卷39期3235號上冊，第239頁。

給表，若屬於「加給給與辦法」之一部？現行修正程序是否符合行政程序法之相關規定（容後詳述）？……均不無疑義。

- 5、綜上，俸給法第18條第1項規定公務人員各種加給之給與條件、類別、適用對象、支給數額等事項，由考試院會同行政院訂定加給給與辦法辦理之，符合授權明確性原則。惟俸給法於76年施行迄90年間，兩院並未訂定相關辦法，仍由行政院依「待遇支給要點」之行政命令辦理，此種法律雖明文授權訂定辦法，主管機關卻以職權命令或行政釋示代替，係過去我國法制不完備常見之現象，迭經86年及87年司法院釋字第454號及455號解釋宣示違憲³⁵。迨90年考試院雖與行政院訂定「加給給與辦法」，將俸給法明確授權之事項，規定依行政院所訂之各種加給表辦理，相關作法容或基於歷史因素及延續實務運作現狀等考量，而該辦法另行賦予考試院之參與權及建議權，亦與前開大法官宣告違憲之案例不同，但依憲法增修條文第6條所定考試院職掌「級俸之法制事項」觀之，公務人員俸給法制之研擬及監督，本屬考試院權限。現行做法之妥適性如何？實有待行政、考試兩院釐清。

- (二)專業加給之支給涉全國資源分配及公務人員整體待遇衡平政策考量，行政院表示歷來均由該院通盤研議，以因應社會變遷及人力資源彈性運用。然就實務運作觀之，現行公務人員專業加給表種類多達25種，支給數額之實質標準衡酌不易，其調整及核定常流於主觀，致爭議不斷：

³⁵ 吳庚，行政法之理論與實用，增訂10版，97年，第108頁。

- 1、依俸給法第18條規定，「加給」分為「職務加給」、「技術或專業加給」、「地域加給」三種。而本俸或年功俸部分，行政機關所有各類公務人員均依同一俸表支給，故毫無爭議。職務加給與地域加給之發給，較為明確客觀，爭議亦少。造成各類公務人員實領待遇差異者，最主要為技術或專業加給。然公務人員各種專業加給表多達25種³⁶，種類繁雜。加給給與辦法第4條第2款雖規定專業加給應衡酌「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」等因素訂定，然該等因素皆屬不確定之法律概念，難有可供操作之客觀標準。而各種考量因素應如何衡酌、參考指標為何，亦無具體之法令或原則可供遵循。又依「加給給與辦法」第14條訂定之「軍公教員工待遇審議委員會設置要點」規定³⁷，該委員會之組成並無公務人員代表，學者專家比例亦嫌偏低，實難以期待實質審議公務人員俸給調整。
- 2、公務人員專業加給之決定及調整，淪為各類公務人員各自角力較勁而流於主觀且欠缺公平等情，為各界一再訾議，行政院雖於90年及94年二度檢討並辦理簡併作業，然仍存在「種類偏多」

³⁶ 早期之專業加給表有 55 種，俸給法實施後簡併至 29 種（表 24、表 27 再分為 2 種），94 年再簡併為 25 種（表 4、21、22、25 停止適用）。

³⁷ 軍公教員工待遇審議委員會設置要點第 2 點規定：「本委員會任務如次：（一）關於軍公教員工年度待遇調整事項之審議。（二）關於軍公教員工各項加給項目及標準之審議事項。（三）關於軍公教員工待遇改進方案之審議事項。（四）關於軍公教員工待遇研究發展報告之審議事項。（五）其他與軍公教員工待遇相關事項。」第 3 點規定：「本委員會置召集人 1 人，由行政院人事行政總處人事長兼任；置副召集人 2 人，分別由銓敘部及行政院人事行政總處副首長兼任；另置委員 14 人至 16 人，其中 4 人聘請學者專家兼任，其餘委員由下列機關或其所屬機關簡任或相當簡任第 12 職等以上主管人員聘兼之：（一）國防部 1 人。（二）財政部 1 人。（三）教育部 1 人。（四）行政院主計總處 1 人。（五）國家發展委員會 1 人。（六）勞動部 1 人。（七）地方政府 4 至 6 人。……」

及「不符同工同酬」等問題³⁸，立法院審查102年度及104年度中央政府總預算案時，亦決議要求人事行政總處檢討簡併各類人員專業加給。究其實際執行情形，原人事行政局前局長吳泰成指出：「……全國公務人員之加給，除人事行政局給與處主事人員外，無人得窺全貌，而且幾十年來某一類加給之調升，每因是類人員之有力長官大力爭取或是類人員公開抗爭，乃獲致或多或少之回應，使公務人員覺得整個加給制度是黑箱作業，而且會吵的小孩才有糖吃。³⁹」按專業加給在不同類別人員間存有差距並非不妥，例如法官之專業加給雖高出一般公務人員269.2%，但因其工作性質特殊，各界均能接受，但其中亦不乏普遍認為不合理者。前考試委員許濱松即指出：例如法務調查局人員之專業加給較一般公務人員竟高出171.28%，造成近年來司法官與紀錄書記官抗議，要求合理調高其專業加給之主因等語⁴⁰。可見現行各類加給之調整機制，未必如人事行政總處所稱，能達成整體考量資源分配及待遇衡平，亦未必能真正反映各類公務人員職務之專業、辛勞程度。前考試委員許濱松分析上開現象，指出原因有二：一為各類專業加給支給標準之相關係數迄未建立，各項專業加給支給標準流於主觀認定，或淪於討價還價境地，若遇強勢機關首長帶頭提出要求，或團結以有組織之方式抗爭，並遊說民意代表支持，使專業加給之調整欠

³⁸ 顏韶儀，試辦公務人員專業加給評價作業計畫，人事月刊第，第371期，2016年7月，第79-82頁。

³⁹ 吳泰成，俸給法制興革的幾個重要課題，公務人員月刊，第137期，96年11月，第2-4頁。

⁴⁰ 許濱松，公務人員專業加給紛爭之成因及其解決，人事月刊，第25卷第1期，第14-21頁。

缺客觀合理，加深不公平之現象；二為未能嚴格規範各類專業加給支給標準之適用對象，借調或調任從事他種性質工作，卻支領較為優厚之原專業加給，或從事同一性質工作，卻因調任專業加給支給標準較高之機關服務，而比照支領較高之專業加給等情⁴¹。

- 3、對於上開現象，學者專家提出不同的解決之道，有認為主管機關應就實質面進行工作分析與工作評價、進行人力市場薪給率之調查，建立客觀合理的專業加給支給標準⁴²；有認為應由行政院會同考試院結合各界及機關代表，組成超然之委員會，依各類人員之性質及人力供需等因素，建立客觀合理的比值，公諸社會以受公評⁴³；有認為應參考民間薪資水準，及藉由與公務人員團體的參與及協商，促使待遇調整趨於合理化與透明化⁴⁴。上開建議值得行政院及考試院參酌，共謀改善之道。

(三)分析現行各種專業加給過多、不符公平原則等現象，不能忽視相關決定及調整之程序欠缺公開透明，亦未踐行法規命令修正之程序，致外界有黑箱作業之誤解，實有待檢討。

- 1、上開公務人員專業加給有欠公平合理之種種現象，雖有其複雜之原因，但主要涉及其決定及調整之程序是否符合公平正義。現行各種加給之修正調整程序，依「加給給與辦法」第14條規定：「公務人員各種加給之支給數額，由原人事行政

⁴¹ 許濱松，同前。

⁴² 許濱松，同前。

⁴³ 吳泰成，前揭文。

⁴⁴ 韓英俊，淺談公務人員加給，公務人員月刊，第137期，96年11月，第5-11頁。

局會商銓敘部擬訂方案，送軍公教員工待遇審議委員會審議後，報請行政院核定實施。」亦即實質之掌控權及最後決定權均在行政院，考試院僅有參與權及建議權。其實際運作，依銓敘部前次長徐有守指出：「多年以來，對於是否調整加給金額，均由行政院臨時決定後告知考試院，其託詞謂因涉及國家每年財務狀況之不同，應保持彈性云，但事關人民權利義務，依法原應以法律明確具體規定，縱然為求保持彈性，至少亦應訂定各類別人員間俸給之共同原則、明確之授權範圍及不得違反之事項⁴⁵」。

2、最高行院法院判決（最高行政法院104年度判字第309號判決）指出公務人員加給事項應符合二項合法要件：（1）授權主管機關以命令定之者，應限於涉及極細節性、技術性之事項者，無法鉅細靡遺於法律訂定之事項⁴⁶。（2）行政院訂定之各種加給表，亦屬加給給與辦法之一部分，適用於全國公務人員。換言之，如依最高行政法院見解，公務人員加給之修正涉及人數眾多、金額龐大時，因非細節性、技術性事項，即不得援引「加給給與辦法」第13條，逕依行政院訂頒之加給表行之，而應有法律或法律授權之法規命令之依據。如認為行政院修訂各項加給表有俸給法授權之依據，因該加給表已成為加給給與辦法之一部分，其修正應循行政程序法相關規定行之。

3、中央法規標準法第7條規定：「各機關依其法定職

⁴⁵ 徐有守，考銓制度，96年，第423-424頁。

⁴⁶ 該判決稱：「因技術或專業加給中涉及各種不同之技術及專業，所需之專業程度、資格條件各有不同，有涉及極細節性、技術性之事項者，無法鉅細靡遺皆於法律之中訂定，故法律自得授權主管機關以命令定之，俾利法律之實施。」

權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」立法院職權行使法第60條至第63條規定，各機關訂定之命令送達立法院，應提報立法院會議。各委員會審查行政命令未於院會交付審查後3個月內完成者，視為已經審查，經審查後發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之；行政程序法第150條規定：「(第1項)本法所稱法規命令，係指行政機關基於法律授權，對多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定。(第2項)法規命令之內容應明列其法律授權之依據，並不得逾越法律授權之範圍與立法精神。」同法第151條規定：「(第1項)行政機關訂定法規命令，除關於軍事、外交或其他重大事項而涉及國家機密或安全者外，應依本法所定程序為之。但法律另有規定者，從其規定。(第2項)法規命令之修正、廢止、停止或恢復適用，準用訂定程序之規定。」第157條第3項規定：「法規命令之發布，應刊登政府公報或新聞紙。」

- 4、行政院辦理104年1月「修正警察人員警勤加給表」，因授權地方政府得以自有財源支給公務人員加給之加成，及授權地方政府得自行依勤業務繁重程度訂定加給支給標準等法制變革，且每年支出金額達20億元，影響人數達2萬3千餘人，已非單純之數額調整（容後詳述）。經本院向人事行政總處調閱其公告、發布等相關文件，該總處僅說明相關事項僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，無需以法律為直接規範，行政院於研

議過程均踐行訂定程序之規範等語，而未提供相關文件。又查詢政府公報資訊網，亦查無事先公告及發布之記載。足見現行各種加給之修正調整程序，不符行政程序法有關法規命令之相關規定，洵有待檢討。

(四)小結

綜上，行政院依「待遇支給要點」及函頒之加給表辦理各種加給之訂定及調整，固然係考量長期以來實務運作之現況。然無論從憲法增修條文第6條、俸給法第18條規定，或所涉之人數及預算金額觀之，公務人員加給之給與條件及支給數額等事項，當屬司法院釋字第443號解釋所稱之「公共利益之重大事項」，應有法律或法律授權之法規命令為依據。立法院預算中心指出：「公務人員加給轉委任由待遇支給要點規範，與大法官解釋意旨未合，且以行政規則發布，亦有規避立法院監督之嫌」⁴⁷。縱認為「加給給與辦法」屬俸給法第18條授權之法規命令，該辦法發布時已送立法院審查，而立法院並未質疑該辦法第13條之規定。學者認為或可勉強將「待遇支給要點」及相關函文視為「法制不備前之權宜措施」，主張現行公務人員各種加給表宜改列「加給給與辦法」自行規定（列為該辦法之附表），或修改俸給法第18條之授權條款，明確授權行政院以法規命令定之⁴⁸，並非無據，行政院容有參考之必要。又人事行政總處雖表示：加給之支給，因涉全國資源分配及軍公教人員整體待遇平衡政策考量，歷來均由行政院通盤研議將規定具體

⁴⁷ 立法院預算中心「考試院及所屬（不含考選部）102年度單位預算評估報告」。

⁴⁸ 參見馮惠平，公務人員俸給制度之法理探討，文官制度季刊第3卷第4期，100年10月，第105-130頁。

化，俾利機關據以執行，以因應社會變遷及人力資源彈性運用等語，認為公務人員待遇之決定屬行政院之權職。而公務人員基準法草案第55條授權行政院會商考試院訂定及調整公務人員俸（薪）給數額，但行政院仍以相關事項涉及全國總資源分配狀況、政府預算支應能力等理由，建議刪除「會商考試院」之規定，主張應完全授權行政院依職權辦理⁴⁹。此一態度，在各界指責公務人員加給之調整機制欠缺透明及不符實質公平之情形下，恐不符合人民對政府之期待。誠如考試委員黃錦堂指出：「未來，在法政策學上，應該如何討論，尤其當財政更加困窘，公務員薪水已經提高，各類加給已經浮濫，人民對於公部門的觀感等前提下，是否應該在形式法上，有更高的規範密度要求。……建議研究單位可參考各先進國家的分類為何，不論是管理學的分類，或其各自的形式法走向，以及實質上的作法為何」⁵⁰，確屬的論，行政院允應注意並謀求改善。

六、行政院為解決北部都會基層警力外流嚴重，實施警勤加給繁重加成制度，其合理性及正當性並無疑義，實施結果確能提高員警留任意願。惟其最初之構想，乃臺北市府基於首都地區之物價及生活費用偏高，社會問題及犯罪手法多樣化，員警之勤務重、壓力大，留任意願低落，不利於治安維護，而建議行政院於「地域加給」中增列警消人員「首都勤務加給」，尚非單

⁴⁹ 考試院公務人員基準法草案第55條規定：「公務人員俸（薪）給數額之訂定及調整，應參酌國民所得、物價指數、經濟成長率、基本生活費用、民間企業薪資水準及政府財政狀況等因素，由行政院會商考試院辦理。」惟行政院以該院應配合全國總資源分配狀況，考量政府預算支應能力，本整體平衡原則通盤規劃訂定等理由建議刪除「會商考試院」，就公務人員俸（薪）給數額訂定及調整等事項授權行政院依職權辦理。

⁵⁰ 陳愛娥，「軍公教人員俸給以外其他給與法制化型態之研究」，人事行政總處102年度委託研究案，第127-128頁。

純以勤務量作為增加警勤加給支給數額之唯一考量標準。現行警勤加給繁重加成制度之試辦及實施經過，決策過程轉折極大，實施對象由北部都會地區轉變為六都全面實施，摒棄「實質薪資」之加給基本觀念，以勤務量為唯一衡量標準。實施以來，未能確實反映政策目標，且因各地方政府需自籌財源，實施情形不一，行政院允應從國家整體發展之長遠角度深入思考。而該項涉及俸給法制重大變革及國家龐大經費支出之事項，未適度尊重立法院及考試院之職權，自行於警勤加給表增訂備註說明，以函頒之方式行之，洵有未洽，允應從法制面通盤檢討。

(一)警勤加給繁重加成制度之試辦及實施經過，決策過程轉折極大：

1、警勤加給繁重加成制度之試辦及實施經過略以：

- (1) 內政部為降低北部都會警察大舉南調對勤務之衝擊，報請行政院自103年起試辦勤務繁重加成，經人事行政總處於103年4月25日召開「研商『警察人員警勤加給表』增訂勤務繁重加成」會議，並依會議結論簽報行政院修正警勤加給表⁵¹，溯自同年1月1日生效。並請內政部制訂適用各地方政府警察機關勤務繁重指標及其衡量基準，經內政部於103年5月22日函發「警察人員警勤加給勤務繁重加成支給審核標準」，同意臺北市及新北市政府先行試辦。經檢討試辦結果認為，該項支給雖有助提升工作績效及激勵員警士氣，惟衍生財政分配、要求援比等議題，為免擴大爭議，內政部決定自104年起停止試辦。

⁵¹ 行政院 103 年 4 月 29 日院授人給字第 1030031533 號函。

(2) 臺北市政府104年1月7日函內政部申復略以⁵²：臺北市勤務繁重程度遠非其他縣市警察局可比，現職員警紛紛請調返鄉，缺額比例居高不下，該案試辦結果，確有助於提昇工作績效及激勵員警士氣，達留任、延攬人才之目的，建議繼續試辦6個月。

(3) 內政部於104年1月14日邀集相關機關協商，決議在「依勤務繁重程度區分、落實不同工不同酬、財源經費自籌」之前提下，修正警勤加給表備註第6點規定，擴大正式實施。經行政院於104年1月21日在該表備註(六)增訂：「各直轄市政府得視治安、交通、警察勤務狀況繁重程度，以自籌經費……就本表支給對象加成支給：1、臺北市、新北市政府警察局及其所屬機關(單位)按原支等級數額最高加一倍支給。2、桃園市、臺中市、臺南市、高雄市政府警察局及其所屬機關(單位)按原支等級數額最高加七成支給。3、各直轄市政府應依所屬警察機關(單位)勤務繁重狀況區分三級，在規定最高成數範圍內，訂定基準分級支給。4、支領地域加給者，不得支給勤務繁重加成。」⁵³溯自104年1月1日生效。

2、上開政策轉變之原因，詢據內政部表示：係該部於104年1月14日邀請各直轄市政府、主計總處、人事行政總處會研商決議等語。另調閱內政部函報行政院核定之函文略以⁵⁴：中央及各級地方政府向來極為重視警察人員之辛勞，因各地方治

⁵² 臺北市政府 104 年 1 月 7 日府授警人字第 10410000600 號函。

⁵³ 行政院 104 年 1 月 21 日院授人給字第 1040022671 號函。

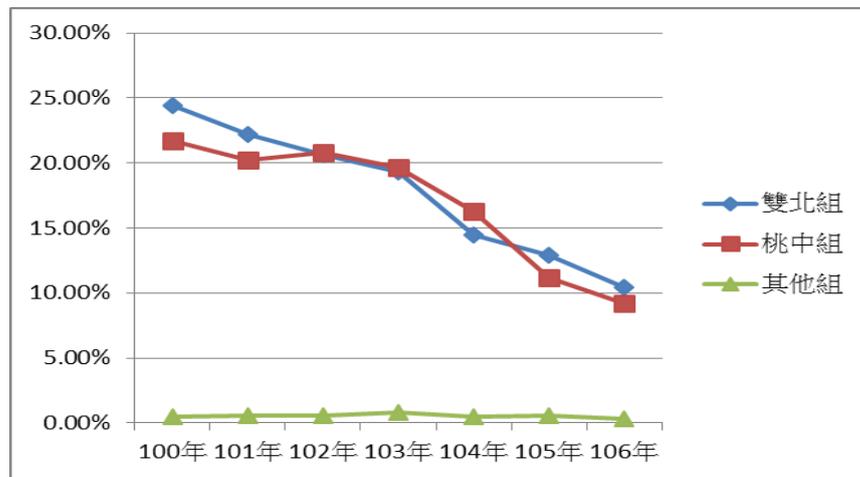
⁵⁴ 內政部 104 年 1 月 16 日台內警字第 1040870124 號函。

安、交通、人力及勤務狀況均不同，為降低北部都會警察大舉南調對勤務之衝擊，以因應各直轄市政府警察局勤務繁重程度不一，在「依勤務繁重程度區分、落實不同工不同酬、財源經費自籌」之原則，修正警勤加級表備註第6點之規定等語。然未合理說明如何由停止試辦至擴大實施之轉折過程，亦未解釋何以實施對象由首都（北部都會）轉變為六都全面實施。

(二)警勤加給繁重加成制度，其合理性及必要性並無疑義，實施結果確能提高員警留任意願；而該制度授權地方政府依實務需求，訂定分級標準及適用對象，並以自籌財源支應，亦能體現績效及財務責任，有其正面意涵：

- 1、有關各直轄市警察機關勤務繁動加成之實施成效，據內政部表示，以實施前(100-102年)及實施後(103-106年)，針對第10至11序列職務之基層佐警進行實證研究，發現警勤加給繁重加成制度實施後，分析每年基層佐警「請調人數」，有助於提高員警留任意願，其中臺北市、新北市員警請調比率由實施前22.39%降至14.26%，減少8.13個百分點；桃園市、臺中市員警請調比率由實施前20.90%降至14.02%，減少6.88個百分點；其他組請調比率實施前後則無顯著差異，顯示該制度之實施結果，確能提高員警留任意願，詳如下圖：

圖1 100-106年第10-11序列警察人員請調比率趨勢



資料來源：內政部

2、就制度設計之實質面而言，人事行政總處於103年間提出「待遇管理的當責化策略」，作為該處執行政府人力資源管理的策略重點。其內涵略以：中央與地方各級政府就公務人員待遇權責之相關決策，必須契合績效待遇的基本概念，即透過當責化的要求，採取「彈性」及「授權」的方式，要求地方政府於決定員工待遇水準時，須確實踐行(1)績效責任：符合一定績效基準；(2)財務責任：自籌財源；(3)零基責任：定期檢討、日落思維⁵⁵等節，就政府用人需求及公務人員報酬如何給合績效概念與發揮激勵作用觀之，非無其正面之涵義。

(三)警勤加給繁重加成係為解決北部都會區基層警力外流嚴重之問題，其構想乃基於首都地區公共安全事務備受重視、物價及生活費用偏高、社會問題及犯罪手法多樣化，執行困難度及危險性相對較高，員警之勤務重、壓力大等因素。內政部於103年僅

⁵⁵ 黃富源，政府人力資源管理策略的謀劃與落實，人事月刊，第352期，2014年12月，第1-8頁。

核定臺北市及新北市進行試辦，且行政院人事行政總處委託學者研究之結論，亦建議實施「首都勤務加給」，強調尚不宜實施「都會勤務加給」。惟或因顧慮造成「南北對立」與「城鄉對立」等負面效應，行政院將六都均納入實施對象，並以勤務量之多寡為支給之唯一指標，不易達成解決北警南調等問題之政策目標。

- 1、警勤加給繁重加給之緣由，係臺北市政府考量都會區犯罪多元性，致該市警察局員警申請調出之人數急遽攀升，留任意願低落等情。於96年10月15日函請院原人事行政局研擬「首都警察勤務加給」，故其政策目的在於降低北警南調之現象。其原始構想係參考英國、美國、日本等國外制度，考量首都警察之特殊性，其勤業務繁重程度及貢獻及犧牲程度，不比「山僻地區」及「離島地區」低，故建議於「地域加給」中增列「都會地區」加給。
- 2、上開建議，經人事行政總處於102年委託淡江大學黃一峯教授進行「我國機關學校公教員工地域加給表支給合理性之研究」，指出美國、英國、日本等國為因應物價不同導致實質所得降低，進而影響地區公務員留任與任用等問題，皆針對與首都地區高風險性之警察等勤務人員，依物價、專業程度等不同條件，訂定規則核支不同數額。另就我國財政與城鄉生活落差、首都勤務之特殊性、困難度、公民要求、特勤內容、外界壓力等各項指標，考量全面性的首都加給有一定之困難度，建議賦予更多的彈性考量之前提下，實施警察及消防人員之「首都加給」。該研究並分析都市特性、地區特性、特勤勤務、外界壓力、經費

壓力、警力流失、交通勤務等指標，認為首都警察勤務相較其他警察機關倍形繁重、危險，首都警察加給具有正當性及合理性，其他警察機關難以援引比照，強調現階段不宜實施「都會警察勤務加給」。但該研究同時指出，以我國目前經濟情勢與社會對立性，如立法上欲採「首都加給」而非「都會加給」，恐不易達成目標，並造成「南北對立」與「城鄉對立」，解決之道在引進短期可達成之「企業作法」，仿先進國家整理公布企業界之加給情況，減少民眾之誤解，建立「避免實質薪資較低」之加給基本觀念等語⁵⁶。

- 3、行政院將六都均納入實施對象，未採納上揭研究報告，將「地域加給」先行針對首都警消人員之建議，諒為減少實施阻力及避免上開「南北對立」、「城鄉對立」等負面效應，因涉及政策決定，本院無意置喙。惟現行警勤加給表原已依警察人員之機關類別及所屬單位及層級為標準，區分三級支給⁵⁷。員警應支領何一等級之警勤加給，係以其所屬單位及層級作為區分標準，由警政署審酌各單位職務之差異性綜合考量，就該項給與條件、類別、適用對象及支給數額等作區隔，尚非

⁵⁶ 黃一峯，「我國機關學校公教員工地域加給表支給合理性之研究」結案報告，人事行政總處委託，102年12月。

⁵⁷ 依行政院核定之「警察人員警勤加給表」將支給對象採列舉式區分一至三級標準：第一級支給數額為8,435元，支給對象為：「各直轄市政府警察局及臺灣省各縣市警察局所屬分局以下之警察人員，直轄市政府警察局刑事警察大隊所屬偵查隊、保安大隊及交通大隊所屬中隊、少年警察隊、婦幼警察隊、捷運警察隊，臺灣省各縣市警察局刑事警察大隊、保安、交通、少年、婦幼警察隊，及警政署直屬之刑事警察局、航空警察局、國道公路警察局、鐵路警察局、港務警察總隊、保安警察第一至第七總隊表列之偵查大隊、偵查隊、分局、隊（大隊、分隊）及調派支援刑事警察局打擊犯罪中心之警察人員係支領第一級警勤加給；而中央警察大學、臺灣警察專科學校、保安警察第一至六總隊所屬中隊以下之警察人員……。」第二級支給數額為7,590元，支給對象為：「中央警察大學各中隊所屬警察人員；內政部警政署所屬保安警察第一、二、三、四、五、六總隊各中隊；刑事警察局警備隊……。」第三級支給數額為6,745元，支給對象為：「各警察機關、學校組織編制內，不屬第一、二級而具有警察官任用資格。」

以所擔任職務為內勤、外勤或勤務內容為認定基礎。行政院於104年1月21日修正警勤加給表備註欄說明(六)，授權各直轄市政府視治安、交通、警察勤務狀況繁重程度，就該表支給對象加成支給。而警政署核定之「警察人員警勤加給勤務繁重加成支給審核基準」，則係以「110報案件數」、「全般刑案發破數」、「交通事故處理」、「執行特種勤務」、「處理集會遊行」及「編制缺額」比率等6項指標數據進行認定。就政策方法之選擇而言，將達成政策目標應考量之地區特性、基本生活物價、外界壓力及警力流失等重要因素，過度簡化為勤務量之比較，不易達成解決北警南調之政策目的。

(四)內政部評估警勤加給繁重加成之實施成效，僅以申請調動之人數為分析數據，而未採計「實際警力流動人數」，難以確實反映政策目的之達成效果；人事行政總處明知該項給與未達成政策目標，卻未報請行政院要求內政部檢討改善，均有未洽。

- 1、按員警請調之因素多樣，除待遇之外，陞遷、職務歷練及家庭因素等，均影響員警之請調意願，且職務等階越高，其請調意願受陞職、職務歷練之影響越大。每年臺北市、新北市政府警察局辦理巡佐及警員等同一陞遷序列職務人員定期請調作業之人數居高不下，其原因除北部都會區勤務繁重外，尚因警察成員原籍多為中南部⁵⁸，申請回鄉服務者眾多，同時北部地區之聚眾活動高於其他縣市，人口密集、青壯年比率較高，媒體監督壓力大，且考量除臺北市以外之四都升格

⁵⁸ 依臺北市政府之統計資料，臺北市政府警察局員警71%屬中南部縣市或離島地區子弟。

後，其他各直轄市警察局之編制擴大，職缺調升，亦增加員警請調之誘因。故警政署於99年間除研議爭取首都加給外，尚針對資深警力流失嚴重之臺北市、新北市等都會地區警察局，採取優先補足都會區警力、加強新進人員執勤訓練、爭取編足超勤加班費，及限制服務地區及服務年限等措施。

- 2、警勤加給繁重加成實施後，內政部於106年3月31日函報行政院「警察人員警勤加給勤務繁重加成執行成效檢討報告」之審核結果⁵⁹，並以員警請調人數逐年下降為依據（統計圖表詳圖1），作成：支給加成確能提高員警留任意願；符合員警期待，可激勵工作士氣；應維持分組分級支給，落實不同工不同酬；應維持不得兼領地域加給規定等4項審核意見，建議行政院依現行規定繼續辦理。經行政院審核後，函復內政部同意照辦。
- 3、惟查，行政院審核本項給與實施成效時，人事行政總處另行統計100年至106年4月實施前後警力流動情形，發現臺北市員警「調入率」（當月調入警察人員總人數/前1月警察總人數）不升反降，「調出率」（當月調出警察人員總人數/前1月警察總人數）不降反升（圖2）；新北市員警之調入率及調出率則無明顯之變化（圖3）；「整體總淨留率」（調入率減去調出率）部分，實施本項給與之各直轄市無顯著之提升，反而未實施本項給與之其他縣市卻有升高之趨勢（圖4），詳如下圖所示：

⁵⁹ 內政部 106 年 3 月 31 日內授警字第 1060870971 號函。

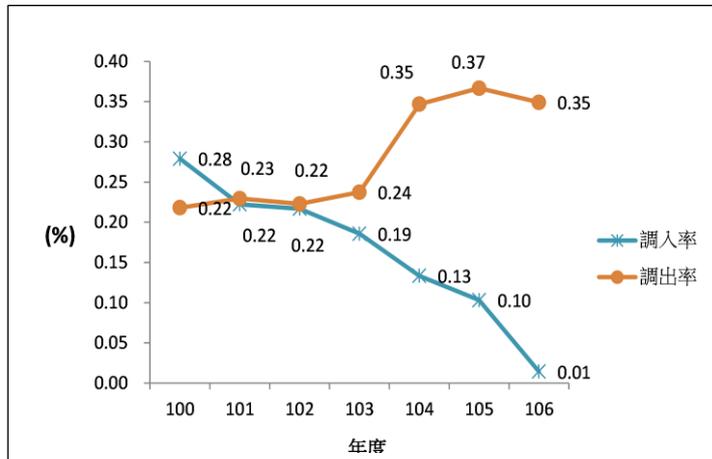


圖2 臺北市政府警察局調入率及調出率趨勢

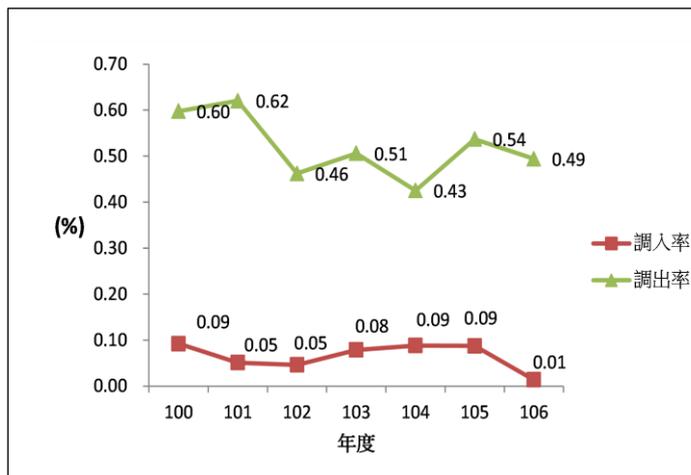


圖3 新北市政府警察局調入率及調出率趨勢圖

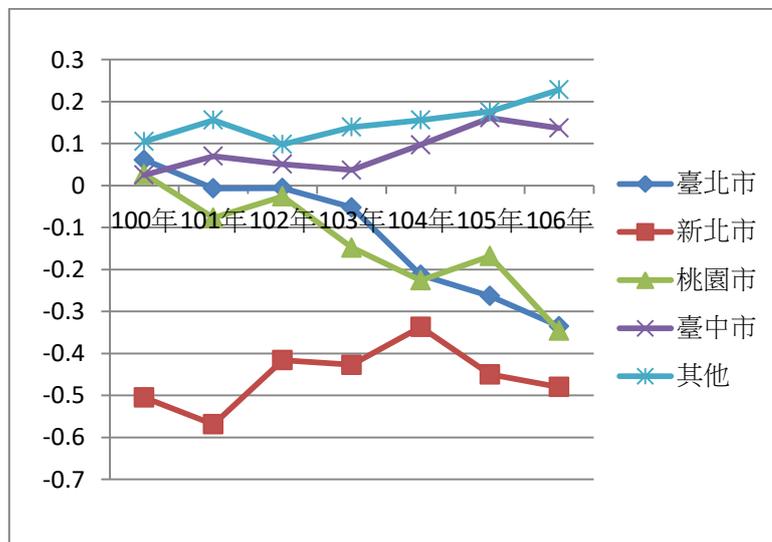


圖4 總淨留率趨勢圖

資料來源：人事行政總處

4、綜上，本項給與之政策目的既在解決北警南調之問題，自不宜僅以「申請外調」人數或員警「請調意願」為檢討政策目標的唯一指標。該措施正式實施2年餘（104年1月至106年4月），內政部未採計「實際警力流動人數」，亦未就相關成效有待檢討之處研究改進之道，即建議行政院按原有規定繼續辦理，顯未落實檢討，核有未當；而人事行政總處分析實施前後各縣市警力之調入、調出及流動比率，知悉實施成效不足以反映政策目標之達成，卻未報請行政院要求內政部針對實施狀況研擬改善計畫，亦有未洽。

(五)本項給與以勤務量為唯一指標，但臺南市政府及高雄市政府決定不予實施，給予外界南北都會區警察同工不同酬之感受。又該給與制度是否符合地方制度法相關規定、是否代表政策決定開放各級政府採取彈性薪資競才、是否造成部分地方政府因財源不足而人才流失等情，行政院允應深入思考。

1、警察人員警勤加給表修正後，計臺北市、新北市、桃園市及臺中市政府實施加成支給，臺南市及高雄市暫不實施，然南部都會地區相較於其他四都，警察人員亦有勤務繁重或危險程度較高等情形，將形成北部與南部之警察同工不同酬之現象。

2、警勤加給繁重加成藉由授權地方政府依所轄區域之勤務繁重程度，自訂分級標準及適用對象，及採取財政自籌原則，就地方政府員工待遇決策，具有尊重地方自治，授權地方政府依其財政

自主，啟動組織間競才的意涵⁶⁰。且行政院除本項給與外，於地域加給之改革上亦採取相同之財政策略（詳如前述）。惟查，以自主財源賦予員工薪資彈性化之權限，過去僅有教育部依行政院全國人才培育會議訂定之「延攬及留住大專校院特殊優秀人才實施彈性薪資方案」，允許大專校院得以教育部、國科會編列之專案經費，及各核校務基金等發給彈性薪資（發給非法定加給之給與，不牽動現行月支本薪及學術研究費等基本薪資結構改變）⁶¹，其他大多以作業基金或具有營收特性之機構實施，在常任文官領域尚屬首見。顯示相關措施業已突破行政院訂頒之「待遇支給要點」及地方制度法第85條所定，地方政府公務人員給與事項應依俸給法及中央法令辦理⁶²之法制框架，涉及法制面之重大變革。相關措施是否代表政策決定開放各級政府競才？應否擴大實施？是否將造成部分地方政府因財源不足而人才流失等效果？行政院允應深入思考。

（六）實施本項給與之各直轄市政府警察局，未能確實依所屬單位勤務繁重程度分級支給，亦未結合民眾對於治安的感受，設計合理的差別性待遇，內政部應要求所屬切實進行滾動式評估及調整：

1、各直轄市政府警察機關實施警勤加給繁重加成分組分級情形如下表：

⁶⁰ 陳焜元，當前政府部門員工待遇管理的策略思維與行動，人事月刊第354期，2015年2月，第66-72頁。

⁶¹ 政院全國人才培育會議結論：為延掘及留任大學優秀教師，放寬學術研究費人事總經費數額限制，並檢討現行學術研究費分級制度（30%範圍內彈性支給），其經費短期內由各校校務基金自籌收入，以落實彈性績效待遇之精神。

⁶² 地方制度法第85條規定：「省政府、省諮議會、直轄市議會、直轄市政府、縣（市）議會、縣（市）政府、鄉（鎮、市）民代表會、鄉（鎮、市）公所員工給與事項，應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理。」

表3 六都警察機關(單位)勤務繁重加成分組分級情形

組別 分級	第1組(最高1倍)		第2組(最高7成)		臺南市 高雄市
	臺北市	新北市	桃園市	臺中市	
第一級	加1倍	加1倍	加7成	加7成	市府 決定 暫不 實施
	繁重分局	繁重分局 繁重派出(分駐)所	繁重分局	繁重分局	
第二級	加9成	加9成	加6成	加6成	
	較重分局	較重分局 較重派出(分駐)所	較重分局	較重分局	
第三級	加8成	加7成	加5成	加5成	
	單純分局 (大)隊外勤單位	單純分局 單純派出(分駐)所 (大)隊外勤單位	(大)隊外勤單位	(大)隊外勤單位	
第四級	加5成	加5成	加4成	加4成	
	內勤人員	值宿派出所 內勤人員	內勤人員	內勤人員	

資料來源：內政部函復資料。

2、又各直轄市政府警察局所屬單位間，亦存有勤務繁重程度不一，警力朝相對不繁重單位流動等問題。例如與民眾第一線接觸之都會地區派出所員警，責重事繁，超時工作幾成常態。未申請外調他縣市之派出所員警，亦常要求調整至警備隊、交通隊、保安隊等工作較單純之單位，而警政署對於北部都會地區派出所大量申請外調之缺額，優先補派警專甫畢(結)業之員警，形成擔負第一線治安任務之員警年資過淺，且部分派出所成為實務訓練單位，影響治安成效等情。為解決警察局內部警力遷調問題，各直轄市政府警察局雖訂定基準，將繁重加成區分4級支給，然其區分標準及得領取之成數，未能精確反映員警勤務繁簡之程度，員警得領取之待遇相差不大⁶³。

⁶³ 以臺北市政府警察局為例，萬華、中山、大安……等繁重分局加1倍支給；大同、內湖、北投……等較重分局加9成支給；南港、文山一、文山二等單純分局及直屬各大隊所屬單位加8成支給；警察局、保安隊、交通隊等具有警察官任用資格之人員加5成支給。而新北市、

又查，警勤加給表規定，本項加成僅能在最高成數範圍內訂定3級支給，惟實施該項支給之各直轄市政府，均將具有警察官任用資格之內勤人員列入第4級，亦可領取5成至4成之加成，似雨露均霑，與「勤務繁重加成」之意旨容有未合。因此行政院於106年8月1日函請內政部檢討⁶⁴，並有論者認為，評估本項給與之實施經驗，各分局間或派出所間仍存在不同工同酬之虞⁶⁵。此外，臺北市政府於爭取本項給與時，所持之重要理由之一為民眾及媒體之監督程度較高，為符合績效課責之要求，於評量各級領取標準時，自不宜忽視民眾對於治安感受之比較。凡此，內政部應要求實施本項給與之警察機關，切實進行滾動式評估及調整，以落實激勵及留任勤務繁重單位之員警。

(七)內政部鑑於該項給與之相關經費係由地方政府自籌，於草擬階段已多次邀集各地方政府研商，惟行政院於決策前未函請考試院表示意見，亦未循法規命令修正程序公告、發布及送立法院審查。鑑於該項支給之人數多、具持續性、爭議性大，對政府整體財政之影響深遠，行政院仍應適度尊重立法院及考試院之職權：

- 1、有關警勤加給增列勤務繁重加成之草擬階段，行政院有無邀集相關機關表示意見等節，詢據內政部表示：因該項加成經費由各直轄市政府自籌，

桃園市、臺中市等地區所轄遼闊，部分地區之治安、交通狀況均屬單純，亦可享受加成。如桃園市政府警察局之蘆竹、大園、龍潭、大溪等分局，及臺中市政府警察局之大甲、太平、東勢等分局，其勤務繁重程度與一般縣市警察局似無明顯之差距，然均有享有加6成之支給；而新北市屈尺地區等分駐派出所，地處偏遠，採值宿方式，仍可享有加5成之支給。

⁶⁴ 行政院106年8月1日院授人給字第1060052794號函。

⁶⁵ 陳焜元，當前政府部門員工待遇管理的策略思維與行動，人事月刊第354期，2015年2月，第70頁。

該部與警政署業依財政收支劃分法第37條之1、第38條之1⁶⁶及司法院釋字第550號解釋意旨⁶⁷，該部多次邀集各地方政府、警察局共同研商等語。人事行政總處及銓敘部則表示略以：各機關公務人員加給之給與，雖應依加給給與辦法規定辦理，但非依俸給法所定之本俸(年功俸)及各種加給規定辦理者，應優先適用其他法律規定。警察勤務加給依「警察人員人事條例」第22條及第27條規定，由行政院定之，應優先適用警察人員人事條例之相關規定，警勤加給之訂定、調整及擬議，尚非銓敘部之主管權責。並表示警勤加給歷來均由行政院通盤研議，行政院依警察人員人事條例之授權，訂定各類警察人員加給表核屬正當，符合依法行政原則等語。且認為加給給與辦法第14雖規定公務人員各種加給之支給數額，應由人事行政總處會銓敘部擬訂方案，送軍公教員工待遇審議委員審議，惟警勤加給因非俸給法所定之加給，故無庸函請銓敘部表示意見等語。亦即該項給與於核定前，內政部雖多次邀集各地方政府研商，惟行政院未函請掌理公務人員級俸之考試機關表示意見。

- 2、有關警勤加給表之修正發布程序及行政院辦理104年1月「修正警察人員警勤加給表」之公告、發布經過等節，詢據人事行政總處僅稱：各類警察人員加給表係行政院依警察人員人事條例之

⁶⁶ 財政收支劃分法第37條之1規定，地方政府編制內人員人事費應由其以自有財源收入優先支應，又第38條之1規定，各級政府制(訂)定或修正法律，需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相關收入來源。

⁶⁷ 司法院釋字第550號解釋略以：法案之實施須由地方負擔經費者，行政主管機關草擬時應與地方政府協商，以避免有片面決策可能造成之不合理情形，並就法案實施所需財源事先妥為規劃。

授權訂定，相關事項僅屬執行法律之細節性、技術性次要事項，無需以法律為直接規範，行政院於研議過程均踐行訂定程序之規範等語，而未提供相關文件，政府公報資訊網亦查無事先公告及發布之記載。亦即人事行政總處辦理本項警勤加給勤務繁重加成之法規修正，未依行政程序法、中央法規標準法及立法院職權行使法之相關規定行之。

- 3、依審計部函報資料，統計104年都會警勤加給勤務繁重加成支給之核發金額分別為：臺北市6億6,725萬餘元、新北市6億3,877萬餘元、桃園市2億1,955萬餘元、臺中市4億1,383萬餘元，合計19億3,942萬餘元。又依105年底警察機關現有員額統計，臺北市員警計6,893人、新北市員警計7,140人、桃園市員警計3,477人、臺中市員警計5,885人，合計23,395人，足見該項支給之人數多、具持續性、爭議性大，對政府整體財政之影響深遠。

表4 警勤加給勤務繁重加成支給核發情形

單位：元

年度 政府別	104年預算數	104年實付數 (決算數)	105年預算數
臺北市	815,339,383	667,251,582	760,680,227
新北市	747,910,579	638,776,771	747,910,579
桃園市	267,194,000	219,559,641	234,590,000
臺中市	463,984,603	413,835,624	453,626,975
台南市	-	-	-
高雄市	-	-	-

資料來源：審計部函復資料。

- 4、司法院釋字第443號解釋理由書第1段闡示：「關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然」。至於何謂「涉及公共利益之重大事項」，學者有提出：「長期對眾多之相對人為給付」及對當事人之權利義務「影響重大」2項標準⁶⁸。亦有認為應以制度化的需求程度（是否為經常性的給付）、所牽涉人員範圍的大小與必須支出的金錢額度，作為主要的考量因素⁶⁹。惟無論以任何標準加以檢視，警勤加給繁重加成涉及每年近20億元之預算支出及2萬3千餘名員警之權益，採取授權地方政府訂定支給標準並以自籌財源支應，顯非執行法律之細節性、技術性事項。
- 5、綜上，主管機關認為警察人員各種加給給與之修正，由人事行政總處簽報行政院函頒警勤加給表即生效，無須會同銓敘部或考試院意見等見解，雖有警察人員人事條例第27條⁷⁰作為依據，然由我國憲政制度採五權分立及制衡原則觀之，憲法增修條文第6條明定考試院為國家最高考試機關，掌理級俸等之法制事項。考試院之職權雖不包括相關事項之實際執行，但及於法制之研擬及監督⁷¹。且俸給法第1條規定：「公務人員之俸給，依本法行之」，並無除外規定⁷²。「行政院人事行

⁶⁸ 陳敏，行政法總論，7版。

⁶⁹ 陳愛娥，「軍公教人員俸給以外其他給與法制化型態之研究」，人事行政總處102年度委託研究案，第109頁。

⁷⁰ 警察人事管理條例第27條後段：「警察人員……各種加給之給與，由行政院定之。」

⁷¹ 許宗力，中央與地方人事權的分際，月旦法學雜誌，第1期，第18頁。

⁷² 學者有認為加給與薪俸同是公務人員待遇的重要法定內涵，公務人員俸給法第1條規定：「公務人員之俸給，依本法行之。」未有「本法所未規定者，適用其他法律之規定」，足見俸給法具有基準法之地位。而公務人員之俸給另以法律定之者，僅教育人員及公營事業人員之

政總處組織法」第1條更規定：行政院為辦理人事行政之政策規劃、執行及發展業務，特設人事行政總處，該總處有關考銓業務，並受考試院之監督。而「我國機關學校公教員工地域加給表支給合理性」之研究報告，亦指出實施本項加給在法律面除警察人員人事條例第27條外，尚應依據俸給法第18條及待遇支給要點第7點等規定辦理。從而人事行政總處逕行排除俸給法及考試院監督權限，論據亦嫌薄弱。

(八)小結

行政院為解決北部都會區基層警力外流嚴重等問題，實施警勤加給繁重加成制度，其合理性及正當性並無疑義，實施結果確能提高員警留任意願。而該制度授權地方政府依實務需求，訂定分級標準及適用對象，並以自籌財源支應，亦能體現績效及財務責任，有其正面之意涵。惟該項給與最初之構想，乃臺北市政府基於首都地區公共安全事務備受重視、物價及生活費用偏高、社會問題及犯罪手法多樣化，執行困難度及危險性相對較高，員警之勤務重、壓力大，留任意願低落，不利於治安維護，而建議行政院於「地域加給」中增列警消人員「都會勤務加給」，且內政部於103年僅核定臺北市及新北市進行試辦，人事行政總處委託研究之結論，亦建議實施「首都勤務加給」，強調尚不宜實施「都會勤務加給」。現行警勤加給繁重加成制度經試辦後決定停辦，卻又立即擴大實施，其決策過程轉折

俸給。「加給給與辦法」屬其子法，卻於第2條規定：「各機關公務人員加給之給與，除法律另有規定外，依本辦法規定辦理。」致其他法律可任意於條文內，增加涉及公務人員加給之規定，則公務人員俸給法作為法律維持衡平之基準功能，究屬岌岌可危。請參見梁瑞蘭，我國公務人員俸給法制之研究，銘傳大學法律學系碩士論文，第123頁。

極大。行政院或因顧慮造成「南北對立」與「城鄉對立」等負面效應，摒棄「避免實質薪資較低」之加給基本觀念，將實施對象由首都（北部都會區）轉變為六都全面實施，惟單純以勤務量之多寡為支給之唯一考量，將不易達成解決首善之區員警年資偏低之政策目標。且因各地方政府需自籌財源，實施情形不一，亦將給予外界南北警察同工不同酬之感受。且該給與制度是否符合地方制度法相關規定？是否代表政策決定開放各級政府採取彈性薪資競才？是否將造成部分地方政府因財源不足而人才流失？……等情，行政院允應從國家整體發展之長遠角度深入思考。另在實務運作層面，部分直轄市政府警察局未確實依所屬單位勤務繁重程度分級支給，未結合民眾對治安感受之比較，設計合理之差別性待遇，亦有待內政部要求所屬進行滾動式評估及調整。從法制層面檢討，該項涉及俸給法制重大變革，具有持續性、爭議性及對政府整體財政之影響深遠，行政院於決策前未適度尊重立法院及考試院之職權，自行於警勤加給表增訂備註說明，以函頒之方式行之，尚有未洽，均應檢討改進。

七、行政院自 101 年組改迄今，所屬一、二級機關常設性任務編組之主管人員支領主管職務加給，係由行政院與考試院兩院協商以專案解釋為之，組改底定後，常設性任務編組已支領主管職務加給有案之人員得否繼續支給之問題仍在，又各機關倘比照援引增置常設性任務編組要求支領主管職務加給，有無嚴謹控管機制，亦有疑義，行政院允應積極會商考試院，從法制面研議解決，使實際負領導責任之主管人員依法支領主管職務加給，以期符合同工同酬之精神，並避免流於寬濫。

(一) 行政院所屬一、二級機關常設性任務編組之主管職務僅明定於處務規程，相關職稱並未明定於組織法規所定之編制表，依銓敘部函釋，尚非加給給與辦法第9條第1項之適用範圍：

- 1、依加給給與辦法第9條第1、2項規定：「各機關組織法規規定並實際負領導責任之主管人員，或組織法規以外之其他法律規定應置專責承辦業務人員並授權訂定組織規程，其擔任組織規程內所列主管職務，並實際負領導責任者，得支領主管職務加給。各機關組織法規未規定，由各機關首長命令指派或權責機關核准成立任務編組之主管職務，不得支領主管職務加給。但在本辦法發布施行前，經行政院核定支給有案之職務，不在此限。」同法第10條規定：「經權責機關依法令規定核派兼任機關組織法規規定之主管職務者，其主管職務加給在不重領、不兼領之原則下，依下列規定辦理：……」。依上開規定，各機關公務人員擔(兼)任機關組織法規規定之主管職務，並實際負領導責任，以及於加給給與辦法發布施行前經行政院核定支給主管職務加給有案之職務，得支領主管職務加給，惟因加給給與辦法並未就主管職務如何認定予以規範，為避免主管職務加給之支給過於寬濫，銓敘部歷來就主管職務之認定，除依各機關組織法規規定外，係依該部95年12月25日部銓二字第0952733682號書函略以，依組織法規規定所定之編制表，係屬該組織法規之附表，自應屬組織法規之一部分，須任編制表明列之專(兼)任主管職務者，始得依加給給與辦法第9條、第10條規定支領主管職務加給。

2、行政院及所屬機關自101年起，陸續分階段進行組織調整，依中央行政機關組織基準法第30條至第34條規定，中央各機關內部之業務單位及輔助單位，其規模及建制標準須受中央行政機關組織基準法之限制，致行政院一、二級機關於配合行政院組織調整時，得設置之內部單位數無法符合其業務需要，而須另設置常設性任務編組以為因應，爰國家發展委員會訂定「常設性任務編組得納入處務規程之設置要件及相關條文規範」，俾使行政院一、二級機關得於其處務規程中設置常設性任務編組，以應業務實需，並使組織調整作業順利進行。

3、常設性任務編組之主管職務雖明定於行政院一、二級機關處務規程中，惟其相關職稱並未明定於編制表，此與銓敘部歷來認定主管職務之原則不同，該部爰認，常設性任務編組實際負領導責任之主管人員是否符合加給給與辦法第9條第1項規定得支領主管職務加給之條件，存有疑義。

(二)行政院組織改造常設性任務編組為數眾多，諸多實際負領導責任之主管人員，未能依加給給與辦法規定而係透過專案解釋方式支領主管職務加給，長期處於妾身未明之窘境，允非妥適：

1、據人事行政總處稱：行政院組織法規定下設29個部會，其中23個部會及所屬組織法案已完成立法，占比約為79.3%，未完成立法程序之新機關尚有內政部、經濟及能源部、交通及建設部、農業部、環境資源部及大陸委員會等6個部會，占比約為20.7%，目前已完成組織改造之行政院一、二級機關處務規程所設之常設性任務編組共計33個，得置49至55個主管職務。

- 2、為解決實務問題，使常設性任務編組之主管人員得支領主管職務加給，101年7月間由行政院協商考試院，以專案解釋方式處理，並以組改底定前，行政院一、二級機關依中央行政機關組織基準法所訂處務規程中，已明定設置之常設性任務編組主管職務為限。
- 3、據人事行政總處表示：常設性任務編組係負責機關法定職掌核心業務，任務層次相當於內部一級業務單位掌理事項，與機關因業務需要所設之臨時性任務編組不同，其設置主管職務職責程度亦相當機關內部一級單位主管職務，爰建議銓敘部修正加給給與辦法，將常設性任務編組實際負領導責任之主管人員，納入該法第9條第1項得支領主管職務加給之對象。
- 4、惟經銓敘部審酌認為，常設性任務編組設置要件及具體認定原則為何？與各機關所設之任務編組性質有何不同？二者如何區別？等事宜均不明確，且如僅就本次因行政院組織調整所設置之常設性任務編組之主管人員得支領主管職務加給規定，於加給給與辦法中另作規範，則地方行政、立法機關是否援引比照？以及常設性任務編組之設置、審核是否有嚴謹之控管機制等，均不無疑義，爰未予同意。銓敘部於本院詢問時說明，倘將常設性任務編組支領主管職務加給納入加給給與辦法中規範，面臨下列問題：
 - (1) 適用對象範圍難以界定，易滋生疑義
兩院協商對於常設性任務編組主管職務加給之支給，限於組改底定前行政院一、二級機關已設置之常設性任務編組主管職務；惟所稱「組改底定前」之時間點為何，並不明確，究

係指各該機關組織法(條例)施行之日前為組改底定前？抑或指行政院暨所屬機關全部完成組改前，均可視為組改底定前？又現行支給對象部分，係以特定機關層級之主管人員為範圍；惟加給給與辦法係通案性法規，具一體適用性，若僅將是類人員納入該辦法規範，如何避免地方機關援引比照適用？再者，行政院所屬三、四級機關是否亦得設置常設性任務編組主管職務而一體適用相關規定，進而擴大支給對象並增加政府財政負擔等，尚須審慎考量。

(2) 常設性任務編組與一般性任務編組之性質難以區分

各機關得於處務規程設置常設性任務編組外，亦得基於業務需要而設置各種「任務編組」(按：非屬組織法規所定，不得支領主管職務加給)。是以，如將「常設性任務編組」納入加給給與辦法規範，與現行加給給與辦法第9條第2項規定所稱之「任務編組」究如何區別，二者性質有何不同？目前未有相關明確規範。

(3) 常設性任務編組之設置、審核及管控等問題

各機關如何設置內部單位及常設性任務編組，係屬各相關機關審議權責，非屬銓敘部權責，且該部對於各機關依組織基準法第8條訂定之處務規程或辦事細則，歷均不予核議，爰常設性任務編組主管職務雖明定於組織法規；惟機關編制表中並未明定其職稱、官等職等及員額。以行政院組織調整係由人事行政總處規劃及執行，是以，行政院組織調整後，各機關如基於業務需要而增置常設性任務編組及其主管職務，該總處是否就此情形有嚴格之控管機

制？相關規定修正後，是否可能因此而衍生支給範圍過於寬濫之問題。

- 5、經核，行政院推動組織改造，於中央行政機關組織基準法第30條至第34條所定單位外，設常設性任務編組，乃基於辦理經常性業務需求，該等編組之主管人員實際負有領導責任，自應支領主管職務加給。惟行政院逕依國家發展委員會訂定之「常設性任務編組得納入處務規程之設置要件及相關條文規範」於所屬一、二級機關的處務規程中設置常設性任務編組，因處務規程係規定機關單位的分工職掌，依銓敘部函釋尚非加給給與辦法第9條第1項之適用範圍，已如前述，且常設性任務編組的設置要件、認定原則，並無明確規定，欠缺嚴謹控管機制，銓敘部所持顧慮並非無據。

(三)組改底定後，常設性任務編組得否支領主管職務加給之疑義仍在，行政院允宜積極會商考試院從法制面研議解決：

- 1、目前行政院與考試院雖協調以專案解釋方式處理常設性任務編組主管人支領主管職務問題，但屬暫時性作法，不僅不符合加給給與辦法第9條第1項規定，於組改底定後，已支領主管職務加給有案之人員宜否繼續支給，易滋生疑義，仍須併同審慎妥予考量。
- 2、銓敘部於本院詢問時，提出三種符合法制規範之因應處理方案如下：
 - (1) 於加給給與辦法修正前，現行常設性任務編組之主管人員可由機關審酌優先依加給給與辦法第9條第3項規定，於簡任(派)預算員額二分之一範圍內，以比照核給主管職務加給方式辦理。

(2) 該部設法釐清修法相關疑義，併同審酌考量於加給給與辦法第9條及第10條明定主管職務之認定標準，持續朝檢討研修加給給與辦法之方向努力。

(3) 如常設性任務編組係屬機關常態性應設置之組織型態，則似亦得由行政院審酌配合修正組織基準法相關規定，適度放寬機關組織規模之建制標準，以應業務需要。

3、有鑑於行政院組織改造已完成近8成，該院允宜積極會商考試院，從法制面研議解決，使實際負領導責任之主管人員依法支領主管職務加給，以期符合同工同酬之精神，並避免流於寬濫。

八、公教員工地域加給制度自 79 年實施迄今，時空環境已有變遷，原以行政區域劃分及單一指標作為支給基準的設計，面臨「一路之隔、同工不同酬」等諸多公平性質疑，行政院於 106 年 4 月核定合理化調整之試辦方案，採取多面向評核指標，賦予地方政府彈性規劃地域加給空間之重大變革，預定於 109 年 1 月 1 日依試辦評估完成修正之地域加給表正式實施，惟查試辦方案中，由各地方政府評估財政狀況，採取 20% 地方自籌經費彈性增加的變革設計，雖有利地方彈性延攬及留任人才，惟是否可能因地方財政狀況不同而淪為政治籌碼，滋生同工不同酬的公平性疑慮，或不利財政窘困縣市的偏遠地區留任優秀教師，值得重視，相關利弊得失，宜請行政院持續審慎注意妥處，以期減少爭端。

(一) 79 年訂定實施的地域加給制度採行政區域劃分及單一基準指標，因時空環境變遷，而不合時宜，產生「一路之隔、同工不同酬」等諸多公平性質疑：
1、俸給法於 76 年 1 月 16 日公布施行，該法第 5 條規

定：「地域加給：對服務邊遠或特殊地區與國外者加給之。」依加給給與辦法第4條第3款規定：「公務人員各種加給之給與，應衡酌下列因素訂定：……三、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。」又加給給與辦法第13條規定，各種加給之給與條件、類別、適用對象及支給數額，依行政院所訂各種加給表辦理。行政院爰於79年間據以訂定「各機關學校公教員工地域加給表」（下稱地域加給表），作為發給地域加給之依據。

- 2、地域加給表依各地之地理環境特性分為山僻地區（又區分為偏遠地區、高山地區）及離島地區，又依地區艱苦性，按偏遠、高山程度及離島狀況區分等級（三至四級）支給。除每月基本數額外，另有年資加成之制度。基本數額按地理環境、交通狀況、艱苦程度、經濟條件等因素訂定，凡服務於同一地區之公教員工，不分官職等均支相同標準。年資加成係為鼓勵久任之設計，每服務當地滿1年，依其俸額2%加給年資加成，最高可達30%（15年）。
- 3、偏遠地區按服務處所所在地至最近公共汽車招呼站或火車站須步行路程區分三級支給，每月基本數額為3,090元至6,180元；高山地區按服務處所海拔高度區分四級支給，每月基本數額為1,030元至8,240元；離島地區按離島別區分三級支給，每月基本數額為5,860元至9,790元；東臺地區每月支給數額630元。據人事行政總處建置之「公教人員待遇管理系統」102年6月份各機關填報之資料，我國公教人員支領地域加給人數約27,599人，其中6,054人位於偏遠地區、165人位

於高山地區、261人位於偏遠與高山競合地區、7,283人位於離島地區、13,836人位於東臺地區。以該月份地域加給支給金額推估全年度地域加給支出，約19億7,475萬元⁷³。

4、地域加給表自79年施行迄今已逾20餘年，隨著各地區的經濟與交通日漸發展，已不合時宜，面臨諸多問題如下⁷⁴：

(1) 地域加給之政策目的應重新釐定

地域加給訂定之初，係為鼓勵人才至山僻及離島地區服務，提升基層機關人力素質。惟隨著各地區的經濟與交通等條件日漸改善，其政策目的或有重行確認或釐定之必要。

(2) 偏遠地區與高山地區地域加給規定不合時宜

偏遠地區地域加給係依服務處所至最近公共汽車招呼站或火車站須步行路程分級，惟平地偏遠地區與山地偏遠地區支給規定不盡相同。平地偏遠地區距離公共汽車招呼站須步行距離達5公里以上，始得依距離遠近支領偏遠地區一至三級地域加給；惟如屬地域加給表列山地地區者，則無公里數之限制，即得按偏遠地區第一級支給地域加給。上述分級方式，迭有機關反映可能使得工作環境基本上相同的2個機關，僅因位處不同行政區，實際座落位置僅相隔一條馬路，而某一機關得適用地域加給表、另一機關則無法適用，或雖均得支領地域加給，惟數額不一致之不合理現象。又高山地區係依服務處所海拔高度分級支給地域加給，

⁷³ 人事行政總處 103 年 6 月 27 日函送立法院「各機關學校公教員工地域加給表支給合理性評估及調整規劃」專案報告。

⁷⁴ 同上註。

惟此種分級方式可能造成2個機關因服務處所海拔高度僅相差1公尺，而地域加給支給數額卻差距1倍之不合理現象。基此，以單一指標作為支給地域加給及支給級別之評量標準，容有通盤檢討之必要。茲以1則「一路之隔，老師薪水差7千元」的新聞報導為例，內容敘及宜蘭縣蓬萊國小、南澳國小兩校隔蘇花公路相望，地理位置同樣位處大南澳地區，卻因行政區分屬蘇澳鎮、南澳鄉（屬第一級山偏地區，每月地域加給除了3,090元基本數額，還有年資加成），一路之隔，讓兩校教師月薪相差最多達7,000元，讓沒有地域加給的蓬萊國小教師大嘆同工不同酬，教師流動率高⁷⁵。

(3) 離島地區地域加給需要重新檢討：

離島地區依其島別位置不同，支領不同級別之地域加給。惟以近年來部分離島地區觀光、交通與經濟狀況之發展程度已與地域加給表訂定之初不同，爰支給對象及支給數額均容有通盤檢討空間。

(4) 地域加給各級別及其基本數額應有合理之關聯：

現行地域加給表列各地區區分三至四級支給，惟各地區同等級之支給數額卻不盡相同，似無合理之評估準則（按：每月基本數額於偏遠地區第一級為3,090元、高山地區第一級為1,030元、離島地區第一級為5,840元）。

(5) 年資加成之計算方式有檢討調整之必要：

依現行制度之設計，以薦任第6職等本俸1

⁷⁵ 中時電子報，105年5月31日，「一路之隔，老師薪水差7千」。

級新進人員為例，如未再陞任職務並調離本機關，最高敘至薦任第7職等年功俸第6級，服務滿15年最多得依本俸30%加計年資加成。初估其在當地服務最快自第3年起（如高山地區第一級）、最遲至第14年起（如離島地區第三級），年資加成數額即高於基本數額；而各地區年資加成數額最多約為基本數額之3倍（如高山地區第一級）、最低仍有近1倍（如偏遠地區第一級）。且如係服務於偏遠地區第3級、高山地區第4級、離島地區第3級，地域加給最高數額分別為17,907元、19,967元、21,517元，較非地域加給地區同職等人員月支本俸及專業加給合計數（46,225元至60,800元）高出約1/3。是以，現行年資加成之數額是否偏高、部分支領地域加給者僅需服務短期其年資加成即高於基本數額是否合理、各級別基本數額與其年資加成數額上限間是否應有合理關聯等，均有再檢討調整之空間。

（二）行政院於106年4月核定地域加給合理化調整方案，採多面向評核指標，賦予地方政府彈性規劃地域加給空間之重大變革，經查試辦方案中，由各地方政府評估財政狀況，採取20%地方自籌經費彈性增加的變革設計，雖有利地方彈性延攬及留任人才，惟是否可能因地方財政狀況不同而淪為政治籌碼，滋生同工不同酬的公平性疑慮，或不利財政窘困縣市的偏遠地區留任優秀教師，值得重視，相關利弊得失，宜請行政院持續審慎注意妥處：

1、人事行政總處於102年間委託淡江大學黃一峯教授辦理「我國機關學校公教員工地域加給表支給合理性」研究，作為重要基礎，邀集中央及地方

機關研商後，陳報行政院於106年4月核定「各機關學校公教員工地域加給合理化調整方案」（下稱合理化調整方案），賦予地方政府可視當地現況及實際需要，在108年底前彈性調整，預定於109年1月1日依試辦評估完成修正之地域加給表正式實施。合理化調整方案為解決過去單一指標造成支給差異問題，採取多面向評核指標⁷⁶，衡量各服務處所的現況，由地方政府自行擇定指標、設定權重、規劃級別。另採「因地制宜、授權控管」原則辦理，由各地方政府評估財政狀況及給與之合理性等因素彈性規劃支給事宜。

- 2、據人事行政總處說明：合理化調整方案之設計，由各地方政府依選定之評核點按該總處訂定之評核規範進行現況全面評核，並依該總處提供各評核點評核結果換算之標準化分數，依轄區特性及需要擇定指標、設定權重規劃試辦；以整體地域加給基本數額總支出，不超過前3年地域加給基本數額預算數的平均數最多再加20%額度，至於在20%範圍內所需經費，是由地方政府自籌經費支應。是以，地域加給之變革，已賦予地方政府可以就當地現況及實際需要，彈性調整支給地域加給，以利地方政府延攬及留任人才等語。
- 3、惟查，合理化調整方案授權地方政府評估財政狀況，於不超過前3年地域加給基本數額預算數的平均數最多再加20%額度，在20%範圍內所需經費，由地方政府自籌經費支應。此等變革設計，雖有利地方彈性延攬及留任人才，然於不同地方政府間，是否可能形成，同樣偏遠等級之服務處

⁷⁶ 依據合理化調整方案，「臺灣本島地區各項評核指標」計有「服務處所前3年溫度大於35度、小於10度合計天數」等23項評核指標。

所，卻因地方財政狀況不同，致地域加給數額不同，又遭致「同工不同酬」之質疑，抑或因地方財政狀況優劣不同而淪為政治籌碼，實值得重視。

- 4、有關20%地方自籌經費彈性設計之討論過程，據人事行政總處表示：105年10月31日立法院司法及法制委員會審查該總處106年度預算案通過決議略以，為延攬及留住偏遠地區的國中小學校教師，要求該總處於3個月內研議修正「各機關學校公教員工地域加給表」，授權地方政府得以就當地現況定義偏遠地區，讓地方政府得在針對偏遠地區有更多留下優秀公教人員的手段；所需經費納入中央設算地方政府財政收支差短一併考量。爰當時所擬合理化方案草案有關經費部分文字，依該決議意旨，明定為「各地方政府所需經費納入中央設算地方政府財政收支差短一併考量」，該總處並於同年11月25日邀集各中央及地方主管機關召開會議研商確認。惟主計總處嗣於同年12月2日以主預政字第1050102756號書函說明略以，現行設算補助之方式，將產生「地方請客，中央買單」之不合理情形，爰建議明訂各地方政府試辦期間調增之地域加給經費部分，比照警察人員勤務繁重加成支給方式，由各該地方政府以自籌經費支應，不列入基本財政支出設算，亦不得要求中央補助。因主計總處建議與前述會議結論及立法院司法及法制委員會所做決議案有別，該總處遂於同年12月13日提「105年度軍公教員工待遇審議委員會第3次會議」通過，將二案(甲案：各地方政府所需經費納入中央設算地方政府財政收支差短一併考量；乙案：由各地

方政府以自籌經費支應，不列入基本財政支出設算，亦不得要求中央補助。)併陳簽請行政院核示，經秘書長加註意見以：「試辦性質似可暫不考慮立法院決議，採行主計總處建議乙案較為可行，試辦期後再行檢討。」院長核示：「依秘書長意見辦理。」等語。

(三)綜上，地域加給合理化調整方案採取多面向評核指標，賦予地方政府彈性規劃地域加給空間之重大變革，有其考量，惟其中，由各地方政府評估財政狀況，採取20%地方自籌經費彈性增加的變革設計，雖有利地方彈性延攬及留任人才，然而，是否可能因地方財政狀況不同而淪為政治籌碼，滋生同工不同酬之公平性疑慮，或不利財政窘困縣市的偏遠地區留任優秀教師，值得重視，相關利弊得失，宜請行政院持續審慎注意妥處。

參、處理辦法：

- 一、調查意見函請行政院轉飭所屬人事行政總處、財政部及內政部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見函送考試院及銓敘部參酌。
- 三、調查意見，函復審計部。
- 四、調查意見四，函復法稅改革聯盟。

調查委員：林雅鋒

江綺雯

中 華 民 國 107 年 4 月 12 日