

# 公務人員考績制度之問題分析與改革方向

張四明\*

## 摘要

考績輪流、寧寬勿緊、及無法實現「獎優汰劣」目標等，考績制度運作問題久為各界所詬病。針對此一現象，政府首長陸續論及建立公務人員退場機制的構想。本文先從公共政策問題建構之觀點，探討現行公務人員考績制度運作的關鍵缺失，特別著力於解析考績「問題背後的問題」，透過要因分析來釐清考績制度運作問題的主要癥結點。本文接續從人事管理及政府績效管理相關的學理基礎，來評述相關學者及考試院研議改革建議的優缺點及可行性。

本文繼而從策略績效管理的觀點，針對考績制度的改革方案進行策略分析，發現考績的目的與功能具有多元性，「獎優汰劣」只是當中一個目標；考績結果應符合社會對於公務人員的評價；考績制度改革是一項艱鉅的工程，但必須持續為之；行政課責是一項複雜的議題，不能簡化看待處理；改革考績制度應減少鋸箭式作法，多和相關的改革方案橫向聯結，才能發揮「獎優汰劣」的綜效(synergy)。最後，根據相關核心問題的省思與體認，筆者提出未來考績制度改革的規劃重點。

關鍵詞：考績制度、政府績效管理、退場機制、獎優汰劣、公共信任

---

\*作者為國立台北大學公共行政暨政策學系教授兼系主任。

## 壹、前言

我國公務人員考績法規定，考績應本綜覈名實、信賞必罰之要旨，進行準確客觀的考核，以利人力資源管理工作之推動。然而，以民國 87 至 97 年考績執行情形為例<sup>1</sup>，平均每年考績丁等及專案考績一次記二大過免職人數分別僅 4.2 人及 18.3 人，合計平均每年淘汰 22.5 人，以致社會各界迭有考績汰劣功能不彰的質疑。針對此一現象，政府首長陸續論及建立公務人員退場機制的構想；譬如，考試院長關中接受中央社專訪時，強調養成公務人員「有進就有退、有好就有壞、有獎就有懲」觀念，倡議未來能建立退場機制；其後，總統馬英九也對考試院擬規劃更明確的退場機制的構想表示贊同，銓敘部長張哲琛接著表示已研議考績法修正案，希望建立一套公務人員退場機制<sup>2</sup>，考績制度改革於是成為當前一項熱門的話題。

其實，長期以來考績制度存在著輪流考列乙等、寧寬勿緊的現象，也無法落實「獎優汰劣」之基本目標(余致力等，2003；彭錦鵬、劉坤億，2009)。黃一峰和蔡希正指出人事行政學理當中，考績制度是理論與實務落差最大的環節；觀念上大家都認同考績不能輪流，實務上的調查卻發現，不少基層同仁贊成輪流，主要原因在於「安全」而已(2003：8)。細究其實，當中的落差涉及因素不只是制度設計問題，也涵蓋到文化差異及考績制度的功能定位為何。因此，本文先從公共政策問題建構之觀點，探討現行公務人員考績制度運作的關鍵缺失，特別著力於解析考績輪流、寧寬勿緊等「問題背後的問題」(Question-Behind-Question)，希望透過要因分析來釐清考績制度運作問題的主要癥結點。

<sup>1</sup> 參考公務人員考績(成)案銓敘審定結果，資料來源銓敘部考績資料檔。

<sup>2</sup> 分別參見 2009-02-09/聯合晚報/A1 版及 2009-03-15 中央社報導。

再次，公共行政學術社群早已針對考績制度運作進行檢討，並提出多項研修公務人員考績制度的研究建議。考試院文官制度興革規劃小組(簡稱為考試院規劃小組)，經過蒐集資料與廣徵建言、分組研討及綜合研討三階段的研議，針對第五案「落實績效管理、提昇文官效能」，也提出多項公務人員考績制度的興革建議<sup>3</sup>。本文接續從人事管理及政府績效管理相關的學理基礎，來評述這些改革建議的優缺點及可行性。

又次，從策略績效管理的觀點，強調績效管理的策略分析、規劃與執行之間相互的聯結，考績制度的改革策略必須回應制度運作存在的核心問題，才能掌握改革方案的規劃重點。因此，本文先針對考績制度改革進行策略分析，然後提出建立一個聰明負責的考績衡量系統，是最優先迫切的改革議題。這項考績制度是以工作績效、工作態度與工作核心職能等為衡量主軸，採行自我評核模式，燈號管理的評分系統，並且和相關的改革方案橫向聯結，因此對於實現獎優汰劣及考績制度多元目的能發揮綜合效果。

## 貳、 公務人員考績制度運作之問題分析

考績輪流、寧寬勿緊、及無法實現「獎優汰劣」目標，是多數觀察考績制度運作所歸納出的主要問題。從傳統文化的因素來看，為了顧及組織內部的和諧，避免同仁反彈，年終考績出現輪流考列乙等、寧寬勿緊的現象，毋寧是能理解的事情。然而，為何現行的考績制度會流於形式，無法落實「獎優汰劣」之基本目標？又根據余致力等人調查發現：七成以上受訪的公務人員認為「打考績是一件惱人與痛苦的工作」(2003：298)。究竟這些問題背後的原因或癥結點為何？

<sup>3</sup> 參見《考試院文官制度興革規劃方案》，民國 98 年 6 月 18 日，考試院第 11 屆第 39 次會議通過。

公共政策學者Dunns(2007)強調正確的問題建構，是從事政策分析工作首要的關鍵；亦即要認清政策問題的真相，避免掉入Raifa所謂的「第三類型錯誤」(Error of Type III)。基於，唯有釐清考績制度問題表象背後的癥結因素，才能提出切中問題要害的改革建議，以下先進行考績制度運作問題的要因分析。

打考績是一件苦差事或者寧寬勿緊等症候群，其實是多重因素交互作用的結果，相關的不利因素可歸納為：考績制度設計面與考績制度運作面兩組群，如圖1。在考績制度設計方面，考核項目不恰當是考績效度不足的問題根源。考績法第5條規定年終考績應以平時考核為依據；平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。然而，這些考核項目是以人格特質為主，偏向個人的綜合評價，不同於工作績效導向的評核制度(performance-based rating system)，強調根據員工個人特質、組織目標、資源多寡及外在環境等因素綜合評量。相較而言，個人特質的考核途徑較無法直接做為改變行為、提升團體績效的管理工具(Klingner & Nalbandian, 1998)。另外，操行和學識表現不易明確區分高下或者在短期間觀察到變動，也造成平時考核執行上的困擾，連帶影響考核結果的信度與效度偏低<sup>4</sup>。

其次，考核標準的訂定傾向於各機關一體適用，顯露出one-size-fits-all的迷思。現行考績制度的特色是以公務人員個人為考核對象，一體適用到中央與地方所有的行政機關，考核項目與標準呈現高度集權化與同質化現象，一體適用難免產生削足適履的弊病。以考績表格式為例，現行規定由銓敘部統一訂定考核細目，雖然考績法施行細則第3條授權各機關得視業務特殊需要另行訂定，但實務上各機關的考績表格式幾乎沒有差異。

<sup>4</sup> 彭錦鵬和劉坤億(2009)檢討我國公務人員考績制度，也指出現行考績制度效度不足的問題，頁23。

再次，考績制度對於考評不佳的公務人員欠缺強制的警惕及矯正措施，考績結果也沒有當作公務人員培訓及提昇工作能力之重要參考(彭錦鵬、劉坤億，2009：23)。目前考績丙等規定留原俸級，並未有任何強制介入或輔導措施，考績結果的運用顯得相對消極，致使輔導或汰劣的功能不彰。另外，考績制度的設計原本兼具有行政功能與發展功能；前者包括獎金福利、晉級升等、褒獎及淘汰等獎懲規定，後者指稱輔導、訓練與進修，但實務運作上偏重獎勵層面等行政功能，輕忽輔導及訓練層面的發展功能(余致力等，2003：25-27)。

就考績制度運作面而言，平時考核未能落實、流於形式顯然是較大的問題。考績法明訂年終考績應以平時考核為依據，不過絕大多數的主管未能確實辦理平時考核作業，即使有處理也沒有成為年終考績的依據；考績經常是先打等第，再填具各考核項目的分數，平時考核淪為形式的文書作業<sup>5</sup>。平時考核徒具形式與前述考核項目的規劃設計不當有關，也可能源自於考核資訊的蒐集困難，致使考評者的作業負擔沈重，這些問題都反應在打考績是一件苦差事上。

再者，考績制度運作也可能因考評者受制於動態面人性或環境因素的干擾，以致影響考核結果的正確性。譬如，考評者基於自利的考慮，希望家醜不外揚或維持受考者的工作意願而高估，另為了展示權威或懲罰難以管理的受考者而低估(Longenecker et al. 1987)。施能傑(1992a)歸納國內某些考績謬誤現象，如考績等第偏高、考績以偏概全、受考者的特性影響考績結果、及考績輪流等問題。表面上，考評者的動機可能是考績不正確的關鍵因素，但更深層的問題是在於考績制度的設計(施能傑，1992b：8)。由於現行考績制度的功能相當廣泛，包含獎金福利、晉級升等、褒獎及淘汰等多重聯結，更容易造成「寧

---

<sup>5</sup> 一位資深人事主管在筆者訪談中指出：平時考核與年終考績的實質關聯性不高，打考績經常是先打等第，再填具各考績項目的分數等現象非常普遍，不過這是「沒有辦法中的辦法」。

寬勿緊」原則的浮濫運用。因此，到底考評者有無意願及能力誠實提供正確的考核結果，成為考績制度執行面一項重大的倫理困境。

考績制度的設計與實務運作存在交互影響的關係，最典型的共伴效應發生在甲等比例的變動上。民國76年實施新人事制度之前，考列甲等比例限制以1/3為原則，最多不超過1/2；因此在銓敘部最終審定結果，考列甲等公務人員大致維持略超過50%。然而，民國76年取消甲等人數比例限制以後，當年度甲等比例顯著調升為79.02%，其後考績甲等呈現逐年遞增的趨勢，直到民國89年甲等比例高達87.53%；於是，甲等比例是否設限問題不斷引發爭議。各機關公務人員考列甲等比例大多在八成以上，因此有後續的改革限制甲等比例不超過七成五。不過自民國90年以後，各機關依舊普遍窮盡使用考績甲等七成五的上限，如圖2所示，十足反映一種「上有政策，下有對策」的吊詭現象。

不只如此，有關考列甲等及乙等比例的分配，根據筆者對資深人事主管的訪談發現，各機關慣常採行內部單位均等比例的分配模式；相對的，採行各單位差異比例的分配模式非常的少見。這種情形受到重視形式公平及團體和諧的文化因素影響，也可能和欠缺差異處理的原則或依據有關，如單位團體績效的衡量結果。另外，銓敘部審定結果的資料分析發現官職等愈高，考列甲等比例也愈高的現象，似有違反考績法第9條規定以同官等作為考績比較的範圍，也坐實「獎從上起、罰由下來」的說法。

綜合言之，輪流考列乙等、寧寬勿緊、考績汰劣功能不彰等表象問題，背後參雜著考績制度設計面與運作面雙重缺失的牽制。從制度設計上的考核項目不適當、傾向於一體適用、欠缺有效警惕與矯正措施、考績未能與培訓聯結，一直到制度運作上的平時考核未落實、資

訊蒐集困難、考評者發生偏差、採行均等比例分配、獎從上起及罰由下來等因素，都是考績制度運作發生偏差的主要癥結。

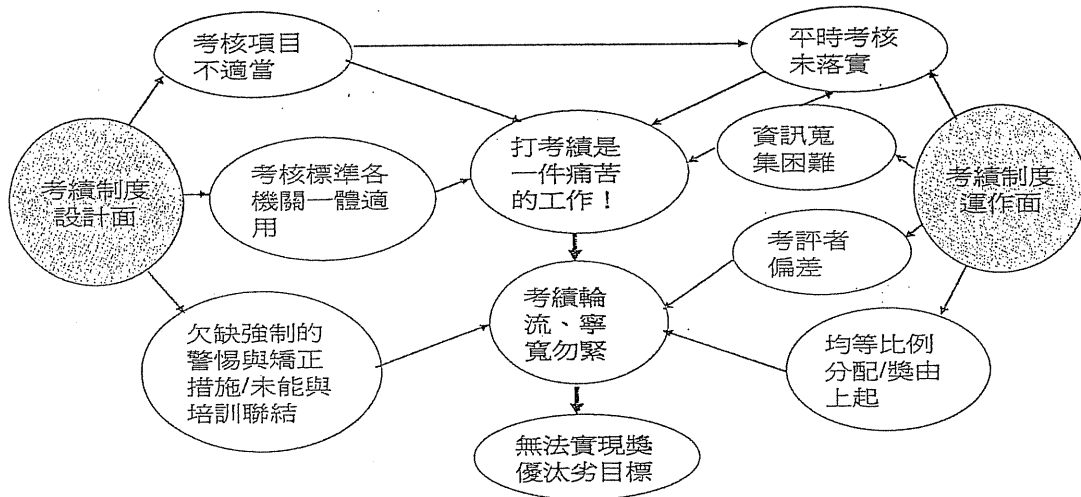


圖 1 公務人員考績制度運作問題要因分析

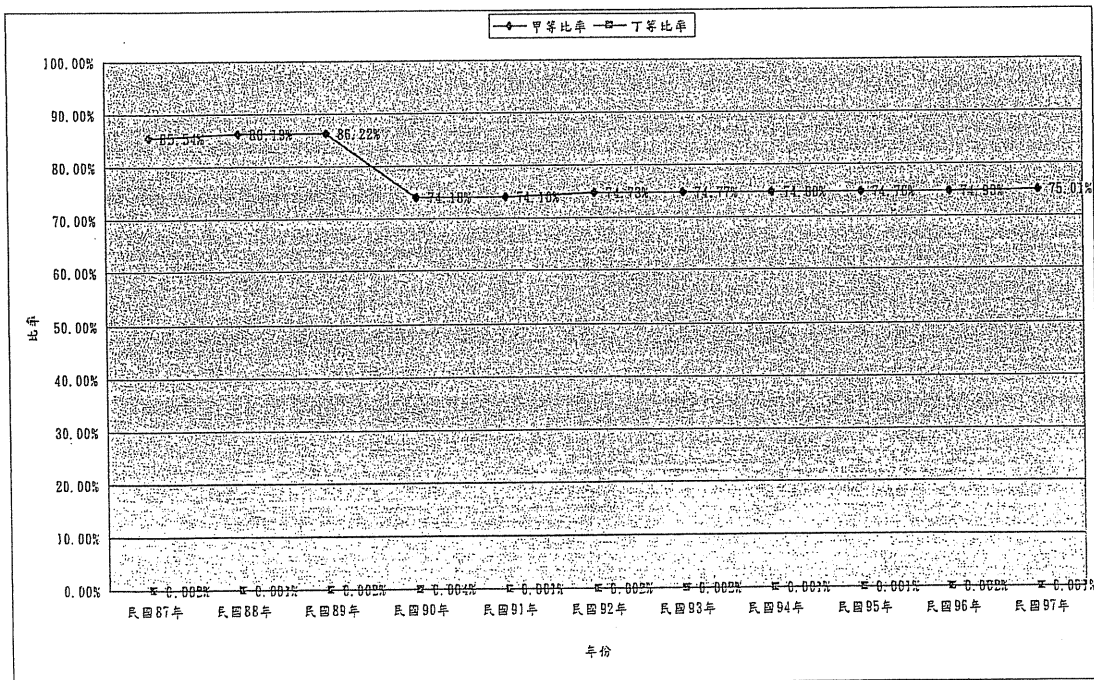


圖 2 公務人員考績甲等及丁等比例統計圖

資料來源：銓敘部考績資料檔

### 參、 公務人員考績制度改革建議之評析

截至目前，公共行政學術社群有多篇論文或研究報告分析考績制度的運作問題，並提出多項改革考績制度的宏論與建議。從早期施能傑(1992a, 1992b)分析考績謬誤的類型與原因，再如余致力等人(2003)進行《公務人員考績制度改進之研究》，黃一峰、蔡希正(2003)探討行政機關的績效考核，以迄於晚近彭錦鵬、劉坤億(2009)針對《我國公務人力資源改革方向之研究》等文獻較具有代表性。考試院文官制度興革規劃方案當中，第五案「落實績效管理、提昇文官效能」，也提出多項研修公務人員考績制度的興革建議。整體而言，當中不乏有系統分析而獲致的精闢結論與可行建議。

施能傑(1992a)曾探討考績謬誤的類型，進而剖析許多考績謬誤來自制度設計的問題。譬如，考績過程過於封閉、缺乏溝通與回饋的機會，加深考評者不必過度追求考績正確性的信念；再者，考績制度的定位偏向獎懲為主、利益取向的行政性目的，缺乏輔導或訓練的發展性目的。余致力等人(2003)也有類似的觀察，考績實務運作上偏重獎勵層面等行政功能，輕忽輔導、訓練層面的發展功能。因此，除了傳統的考績獎優汰劣功能外，建議考核過程應該實施考績面談來增進程序正義，考績結果也應該與培訓需求相互結合，透過培訓來補強績效不佳員工的工作知能與工作態度(余致力、陳志璋，2003)。

黃一峰、蔡希正(2003)從總體與個體觀點切入，強調績效評核或績效評估必須兼顧總體績效(林)與個人表現(樹)兩面向；亦即，實施一種見樹又見林的績效評核。再者，根據策略績效管理的觀念，將績效管理的策略分析、規劃與執行相互聯結，重視員工參與績效評核過程，同時培養行政機關的「績效意識」(performance awareness)



文化。誠然，重視員工參與和實施考績面談是前後相互呼應的論點，對於考績制度的改革具有重要的啟發意義。以下逐項檢討、評析相關學者與考試院規劃小組所研提改革建議之適用性。

### 一、有關考績考核項目與考核標準

余致力等人(2003)調查顯示七成受訪的公務人員認同以工作、操行、學識、才能等作為考核項目，不過受訪者也認為工作績效(39.8%)與工作態度(36%)才是最重要的考績項目；不贊成現行考績項目者，建議刪除學識、才能、操行，相對的增加工作績效之比重(2003：235-236)，可見工作相關因素是考績的重點所在。考試院規劃小組則研議修正為工作績效、品德操守及其他與業務有關的考核項目，但筆者認為原有的操行和學識考核偏向個人特質的衡量，且不易判定與工作績效的關聯性，考試院擬修正的品德操守項目可回歸行政倫理或公務員服務法另行處理；因此，考績項目應該以工作態度、工作核心職能(如領導、溝通協調、合作、創新變革等)及工作績效三面向為主軸。

此外，余致力等人(2003)建議法律上只訂定核心考核項目，但考核項目採行分權化作法，因應不同官等、主管與非主管、業務特性與核心能力需求的差異，授權各機關自行研定不同考核項目。分權化主張試圖廓清考績制度一體適用的弊病，允許更多因地、因事制宜的彈性作法，但對於考核項目如何分權化及其法律研修議題，該研究團隊並未提供具體的方案，殊為可惜。再者，目前均由銓敘部統一訂定考核細目，各機關的考績表格式也幾乎相同，未來應擴大授權及簡化行政程序，鼓勵各機關視業務特殊需要另行研定，考績表格式只要報請主管機關核定即可實施，毋須再陳轉銓敘部核備。

### 二、考績等次及各等次比例是否設限

為了強化獎優汰劣機制，考試院規劃小組建議增列優等等次，並

檢討現行等次名稱，希望公務人員實際工作表現與考績等次結果能緊密扣合；另外，修正平時考核項目、增訂面談機制，這些改革建議都有正面改善的意義。相對的，若採取「比例入法」模式，將考績等次人數比率納入考績法規定，明訂考績各等次上下限比例分配，則是一道較具有爭議性的殺手鐮。

如考試院暨所屬機關於今年將率先試辦考績考列丙等人數比例限制，院部會各機關考列丙等人數，以百分之五為原則，以不低於百分之一為宜；另各機關簡薦委各官等人員，考績考列甲等人數比率以百分之七十為原則，最高以不超過百分之八十，但院部會各機關全體受考人考績考列甲等人數比率仍以不超過百分之七十為原則。（依據考試院暨所屬機關落實辦理九十八年度考績作業注意事項第七項規定）

考績各等次比例是否設限的議題，先要釐清到底考績採取競爭性或非競爭性的原則？固然，「比例入法」有助於增加個人和團體間的競爭，緩解既往考績過於寬濫的弊病，但法律硬性規定過於僵化，強制在同一機關內區分優劣，可能破壞團隊信任與機關和諧，反倒不利於整體績效的提昇。再者，比例限制寬嚴尺度不易拿捏，各機關一體適用顯失公平性，也容易掉入「上有政策，下有對策」官民爭鬥的負面循環。事實上，現行考績法並沒有等次比例設限的規定，考績甲等設限是透過道德勸說，以及銓敘部審定結果的程序監督來達成。

筆者認為考試院暨所屬機關落實辦理九十八年度考績作業注意事項之考績等次比例分配尚屬合理，若能付諸於全國各機關施行，將有助於緩解考績過於寬濫、「獎從上起、罰由下來」等弊病，讓各機關考績結果趨近常態分配型態，因此各機關有參照實施的價值。惟在實施方式不宜採行「比例入法」，強制各級政府機關一體適用，對於

各等次比例限制的議題宜交由各機關自主處理，確立的「政策決定」陳報銓敘部核備後施行。

### 三、有關提高考績獎懲功能

同樣是為了強化獎優汰劣機制，考試院規劃小組也研議提高考績獎懲功能。配合考績等次及甲等比例高低，擴大目前考績獎懲的差距，以區辦公務人員年度工作表現之優劣。最大的改變在於考績增列丙等淘汰機制；考績考列丙等者，除現行留原俸級規定外，將增列訓練或輔導，對連續考列丙等者，應予以辦理退休、資遣或其他適當處分。而既然考慮建立考績丙等淘汰機制，應明定考列丙等的具體條件<sup>6</sup>，以符合法律保留原則。

現行考績制度汰劣的功能不彰，只有年終考績丁等或專案考績一次記兩大過免職等兩項退場機制，惟每年淘汰人數寥寥可數，因而有增列丙等退場機制強化考績汰劣功能的構想。誠然提高考績獎金及增列丙等淘汰機制，有助於落實考績制度所追求「獎優汰劣」目標，但考績退場機制的運用必須謹慎而為，尤其是強制定額淘汰的爭議最大<sup>7</sup>，否則考績改革可能會未蒙其利、先受其害。

台積電實施「績效管理與發展制度」(Performance Management and Development, PMD)，被「誤用」為資遣員工的管理工具，裁員事件引發連續幾個月的軒然大波，離職員工被外界說成「表現最差的百分之五」，導致他們找新工作時遭受困擾而群起抗爭，最後董事長張忠謀親口承認「誤用」PMD，希望被資遣員工回到台積電工作，風波才稍為止息。付出慘痛代價之後，張忠謀也對內部員工說明：

<sup>6</sup> 考列丙等條件可參照「考試院暨所屬各機關落實辦理98年度考績作業注意事項」第10條1項所列舉15款情形。

<sup>7</sup> 考試院試辦考績丙等比例為1%至5%，另彭錦鵬、劉坤億(2009)建議明訂考績丙等比例為3%，考列丙等人員須與主管共同訂定工作績效改善計畫，考量強制訓練或調整職務，連續兩年考列丙等予以資遣。雖然相關改革建議針對丙等受考人已規劃輔導、訓練及淘汰觀察期等配套措施，但定額淘汰機制畢竟是兩面刃，全面一體適用尤其容易發生制度運作偏差。

PMD是一個正向、有建設性的制度，主要目的有三：(1) 要鼓勵表現優異的同仁繼續更上一層樓；(2) 對不夠努力的同仁提出警告，督促他能有所改善，如果不改善，我們才會請他離開公司；(3) 對於十分努力但仍然無法有稱職表現的同仁，人事部門要主動為他尋求其他職務，讓他有表現的機會。從這三大目的來看，大家應該可以清楚地了解，PMD不是拿來做為遣散同仁的手段，未來也不會如此。

台積電裁員事件引發的爭議，值得決策當局思考公務人員退場機制時引以為鑑，考績制度改革所要追求的核心價值為何？考績制度的目的與功能定位何在？

#### 四、建立團體績效評比及績效獎金制度

考試院規劃小組也提出建立團體績效評比機制及績效獎金制度，增訂各機關得辦理所屬機關及內部單位公務人員的團體績效評比，以決定所屬機關或內部單位考列甲等以上人數比例，並作為發給團體及個人績效獎金之依據。建立團體績效評比機制是有其重要價值，不過實施範圍以各機關內部單位的可行性較高。為了促進正向的激勵誘因，團體績效評比可作為內部單位分配優等及甲等比例之重要參考，根據團體績效對各單位考績等次比例進行差異化安排，改正各機關考績等次慣常採行均等比例分配的陋習。

現行人事制度激勵的條件不足，無法鼓舞公務人員士氣，因此部分論者倡議恢復行政機關實施績效獎金制度，將考績結果與績效獎金分配加以聯結(考試院規劃小組；彭錦鵬、劉坤億，2009)。但筆者認為恢復實施績效獎金制度，運用常態化績效獎金來建構激勵措施並不足取。一方面，公務人員是否須等待額外獎金激勵才能戮力從公，本質上即具有倫理價值的爭議性。另一方面，任何績效衡量活動具有「你

獲得什麼，取決如何衡量」(You get what you measure.)的特性，以致很難跳脫「績效掛帥」、「挑軟柿子吃」等陷阱，自行發展的績效獎金計畫隱含著強烈的道德風險(moral hazard)問題；亦即，官僚為自我利益服務，只在意該制度能否成為公務人員合法分配獎金的基礎，卻不問是否真正提高行政績效，或者機關同仁表現是否符合人民的期待。再者，績效獎金計畫可能重蹈獎金額度不高、獎勵未能即時的覆轍，何況促進公務人員的激勵條件仍有其他途徑可行，如考試院規劃小組研議階段性多元獎勵措施。

#### 五、有關落實平時考核與實施考績面談

平時考核是年終考績重要的依據，但根據訪談發現多數機關的平時考核未能落實、流於形式文書作業，甚至造成主管人員的負擔。加上考績制度的運作受到人性、文化或環境因素的干擾，考評者經常陷入是否揭露正確考績的倫理困境，「打考績是一件惱人與痛苦的工作」成為多數主管人員的共同心聲。余致力等人(2003)建議加強考評者能力訓練及確實進行平時考核，惟假如考評者偏差的陰影仍在，光靠加強主管人員能力訓練，不必然能相對增加考績結果的準確性。

再者，改革倡議者也主張納入考績面談，每年實施年初及年中兩次績效面談；有鑑於考績面談是一種參與、溝通與回饋過程，面談不僅提昇受考者對於考績結果的認同感，也可增進考績程序正義(余致力等，2003)。雖然實施考績面談的立意良好，但恐陷入「知易行難」的困境；考績面談一旦制度化，勢必增加考評者的作業負擔，主管人員需要跨越坦誠溝通的心理障礙，機關也必須配合實施績效管理及目標管理，考績面談才能免於虛應故事的措施。

歸納言之，筆者對於考績制度各項改革構想的評價如下：首先，考核項目應強調以工作相關因素為主軸，減少個人特質導向的評核，

同時應擴大授權、簡化行政程序，鼓勵各機關自行研訂考績表格式。其次，認同刪除考績分數，考績劃分為五等次，重視工作表現與考績等次結果之間的聯結，但各等次比例限制不宜由法律明訂，要求各級政府機關一體適用。再次，同意擴大考績獎懲的差距，凸顯考績優等的獨特價值，也贊成增列丙等退場機制，但不宜採取「比例入法」，各機關強制定額淘汰的作法。另以正面表列得考列丙等之具體條件，以符合法律保留原則，並針對考列丙等人員規劃輔導、訓練及改善觀察期等配套措施。又次，贊同實施團體績效評比，以作為各機關內部單位之考績比例分配依據，但不宜恢復實施績效獎金計畫，另由階段性多元獎勵措施來增強公務人員的激勵條件。最後，納入考績面談的立意良好，但成功實施的條件要求相當高，因此宜改採更具有策略性的作法來落實平時考核。

#### 肆、 公務人員考績制度改革之策略分析與規劃

很顯然的，考績制度改革是一項艱鉅的挑戰工程，落實「獎優汰劣」目標並沒有終南捷徑，改革規劃者與決策當局需認清考績問題背後的癥結點；亦即，考績制度的設計與實務運作存在交互影響的複雜關係，相關的制度安排會影響參與者的行為模式，行動場域實存的環境系絡因素也不容忽視。綜合既往政府推行績效管理的經驗，成功的績效管理需通過下列兩階段的考驗：先行建立一個Onora O'Neill所謂聰明負責的績效衡量及課責系統<sup>8</sup>，破除「沒有衡量，如何管理」的魔咒，再從制度安排上設法跳脫「你獲得什麼，取決如何衡量」的陷阱，如「績效掛帥」、「挑軟柿子吃」、「資料作假」等問題。

<sup>8</sup> 一個聰明負責的績效管理制度是讓組織享有自主管理的空間，提供專家進行既實際又具知識性的獨立判斷，「好的管理」不妄想要全盤掌控或枝微末節的精細管理。參見黃孝如譯，2004，頁97-99。

考績制度以公務人員個人為考核對象，是一套典型的政府績效管理活動。從策略績效管理的觀點，強調績效管理的策略分析、規劃與執行之間相互的聯結，考績制度的改革策略須回應既往制度運作存在的核心問題，才能有效掌握改革方案的規劃重點。關於現行考績制度改革策略分析，幾點重要的省思與體認說明如下：

其一，「綜覈名實、獎優汰劣」是現行考績制度的基本目標，但細究其實，考績的目的與功能應該具有多元性，不只對內部有行政性的目的及發展性目的，對外部還有實現課責、鞏固大眾信任的目的，而非只為了「獎優汰劣」而已。國內知名企業對於考績結果的運用趨於多元化，除了傳統的調薪、分紅、陞遷及淘汰等目的外，也開始注重員工的職能訓練、生涯規劃與潛能開發等人才培育計畫。另外，Goodsell(2006：633)提出在建構大眾信任(public trust)的前提下，公共行政應致力合法性、廉潔、效率、效能、可信賴、透明度與公正性等多元價值的追求；更重要的，每一次目標的實踐都有助於大眾信任的鞏固。由此推論，考績制度的初始目標在於綜覈名實和獎優汰劣，但最終目的是要鞏固民眾對於政府的信任。

因此，除認同余致力等人(2003)將考績目的設定為「綜覈名實、獎優汰劣、培育人才、提昇績效」，以發揮考績制度在人力資源管理的積極功能，考績目的可再擴充為「綜覈名實、獎優汰劣、培育人才、實現課責、鞏固信任」。再者，黃一峰、蔡希正(2003)強調績效評估必須兼顧總體績效與個人表現，內部評核結果也需要和外部社會評價取得平衡；換言之，考績結果應符合社會各界對於公務人員的綜合評價。

其二，考績制度經常陷入考績輪流、打考績是一件苦差事、無法「獎優汰劣」等困境，甲等比例設限也籠罩在「上有政策，下有對策」

的陰影下，但考績制度的改革工程仍須堅持走下去。改革不只是一要精進公務人員考績衡量系統，破除「沒有衡量，如何管理」的魔咒，也基於公務人員的服務態度與工作表現應該接受行政課責。

其三，行政課責是一項非常複雜的議題。Denhardt and Denhardt (2007)指出公共服務存在著多元、競爭性的規範，不同的價值觀與政策偏好經常相互的激盪競爭；除了常見的效率及效能的追求外，也關注公平、正義、參與、民主原則等重要價值。是以，吾人不能只關注局部的績效衡量方法，或者躲在中立專業知識的背後，簡化看待課責的議題本身即是一種嚴重錯誤。

其四，針對考績制度的流弊，減少鋸箭式處理作法。不因過去平時考核無法落實，期待只要宣示確實進行平時考核，流於形式的問題就會獲得改善；也不因考績過於寬濫的弊病，就認同考績各等次比例的限制；不因現行考績制度汰劣的功能不彰，就考慮直接增列丙等淘汰機制。更重要的，固然法律硬性規定具有強制力，一體適用或公平對待處理，當事人即便是不滿意也得接受，但要破除「比例入法、一體適用」的迷思，誤以為是考績制度改革最簡便可行途徑。

其五，考績制度改革並非「獎優汰劣」唯一的憑藉，另可透過考試院研議的建構激勵工作意願及開發工作潛能之具體措施，來強化公務人員激勵條件。譬如，提供一個優質的工作環境，促進參與管理，實施多元獎勵及營造和諧組織文化等，這些方法都有助於激勵公務人員的工作意願。以多元獎勵措施為例，Vroom(1964)期望理論(Expectancy Theory)的啟發，獎勵措施重在一要即時有效，因此可提高模範公務人員及傑出貢獻獎的獎金額度，或針對記功、嘉獎研究併發獎金，以及作為進修、陞任遷調、職務歷練的重要參考。

綜合言之，考績的目的與功能具有多元性，「獎優汰劣」只是



當中一個目標；考績結果應符合社會對於公務人員的評價；考績制度改革是一項艱鉅的工程，但必須持續為之；行政課責是一項複雜的議題，不能簡化看待處理；改革考績制度應減少鋸箭式作法，多和相關的改革方案橫向聯結，才能發揮「獎優汰劣」的綜效(synergy)。基於前述的省思與體認，筆者提出未來考績制度改革的規劃重點：

目前的考核項目與標準偏向一種個人特質導向的評核，無法確實反映個人相對的工作績效表現，亦即現行考績制度的效度或辨識度不足，以致陷入「沒有衡量，如何管理」的困境。基於此，改革的優先重點是建立一個聰明負責的考績衡量系統，將考核項目改為與工作相關的三大要素上，包含工作績效、工作態度與工作職能所強調的核心能力，並且讓公務人員享有自主管理的空間，了解如何透過自我評核、自我改善及自我學習的過程，逐步建立「績效意識」文化，追求工作品質與績效不斷的提昇。

其次，由於打考績是一件繁重的工作，考評者可能受制於人情、文化及環境因素的干擾而發生偏差，為了跳脫考評者的倫理困境，筆者主張參考360度全方位評估概念<sup>9</sup>，未來考績制度採行自我評核模式，受考人與考評者合一，由受考人先自我評核，再由直接主管進行複核。360度全方位評估支持先自評、後複核的評估程序設計，重視員工自我評估過程。工研院和台積電的績效評估程序，先由員工自我評核，再由直屬主管完成評核或共同評核。另外從代理人理論觀點，受考人與考評者合一有助於控制或降低兩者之間資訊不對稱、隱藏資訊及隱藏行動的問題。不過，在兩階段評估程序暫不納

<sup>9</sup> 360度全方位評估是一種多元資料的評估方法，藉由受考人自評、主管、同事及服務對象對於受考人的回饋及溝通，從多角度、多元資料來源的全方位觀察，來提升考績結果資訊的正確性與完整性。不過，在此暫不納入受考人的同事及服務對象參與考績評核過程。

入考績面談，考績面談的立意良好，但成功實施的條件要求相當高。

再次，考績劃分為優等、甲等、乙等、丙等及丁等五等次，並仿效美國「總統管理議程」(PMA)的做法，評分系統捨棄考績總分制，改以燈號管理模式表達認可與否，「綠燈」代表表現傑出、「黃燈」代表符合要求、「紅燈」顯示待改進或表現不佳、「白燈」表示未能判定<sup>10</sup>。至於在燈號組合與對應的考績等次，三面向均為綠燈者得考列優等，至少有兩面向為綠燈者得考列甲等，三面向均為黃燈者得考列乙等，至少有兩面向為紅燈者得考列丙等，三面向均為紅燈者得考列丁等。不過，筆者不贊成由法律明訂考績各等次比例限制，要求各機關一體適用。相對的，認同擴大考績獎懲的差距幅度，增列考績丙等退場機制，惟須正面表列考列丙等的條件，並針對考列丙等人員有規劃強制輔導、訓練及改善觀察期。再者，贊成實施團體績效評比，作為各機關考績比例差異化分配之依據，另由階段性多元獎勵措施來增強公務人員的激勵條件，或者建構激勵工作意願及開發工作潛能具體措施，來激發公務人員的工作意願及工作潛能。這些改革方案的橫向聯結，預期將能發揮「獎優汰劣」的綜效。

<sup>10</sup> 此種分項評等的色彩管理，可簡化績效評估上紛亂龐雜的資訊，較能忠實反映每一評核項目的達成情形，不僅有助於跳脫“分數迷思”的障礙，也有機會成為一種有效的管理工具。參考張四明，2009，頁47。

參考書目：

余致力等人，2003，《公務人員考績制度改進之研究》，行政院研考會委託研究計畫。

余致力、陳志瑋，2003，〈淺談培訓需求與考績制度之結合〉，《T & D 飛訊》季刊，第七期，頁1-4。

施能傑，1992a，〈考績謬誤的類型與原因--理論與經驗分析(上)〉，《人事月刊》，14卷3期，頁4-12。

施能傑，1992b，〈考績謬誤的類型與原因--理論與經驗分析(下)〉，《人事月刊》，14卷4期，頁4-16。

張四明，2009，〈行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向〉，《研考雙月刊》，第33卷第5期，頁45-58。

黃一峰、蔡希正，2003，〈行政機關績效考核：總體與個體觀點的探討〉，《T & D 飛訊》季刊，第十五期，頁1-9。

黃孝如譯，Onora O'Neill原著，2004，《我們為什麼不再信任》(*A Question of Trust*)，台北市：早安財經文化有限公司。

彭錦鵬、劉坤億，2009，《我國公務人力資源改革方向之研究》，行政院研考會委託研究計畫。

廖俊松，2004，〈地方二十一世紀永續發展之策略〉，《中國行政評論》，第十三期第二卷，頁183-212。

Denhardt and Denhardt. 2007. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E. Sharpe.

Goodsell, Charles T. 2006. "A New Vision for Public Administration," *Public Administration Review*, 66(4): 623-635.

Klingner, Donald E. & J. Nalbandian, 1998. *Public Personnel*