國立政治大學公共行政學系研究所

碩士學位論文

公務人員考績丙等制度之研究：
績效管理與權利保障

A Study on the Performance-C Rating System for Civil Servants in Taiwan：Performance Management and Right Protection

國立政治大學
National Chengchi University

指導教授：江明修 博士

研究生：蘇青灩 撰

中 華 民 國 109 年 7 月

DOI:10.6814/NCCU202001735

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

謝　辭

懷著喜悅興奮的心情進入政大公行系，歷經工作、學業、家庭的重重考驗，終於完成人生中第二個碩士學位，此刻內心的感動與感恩無法言喻。

感謝江明修老師，在論文研究過程中給予的支持與肯定，啟發我論證思辨能力並賦予我學術發揮空間，由衷感謝能讓您指導和教導。感謝陳敦源老師，在論文口試時提供的建議與提點，增益論文學術價值，並使論文更臻完善。

感謝施能傑老師、余致力老師、詹中原老師、黃東益老師、杜文苓老師、蕭乃沂老師、莊國榮老師、董祥開老師等在學業過程中的指導，嚴謹紮實的授課內容、深入淺出的專業講解、開放自由的互動模式等，啟發我獨立思考、價值判斷的能力，令我受益匪淺終生受用。

感謝蔡良文委員，在公職生涯與論文研究過程中給予的提攜、指導與建議，委員待人處事所蘊含的人生哲理與處世智慧，將深化為我人生雋永意義，相信未來無論面臨任何挑戰都能讓我迎刃而解。

感謝論文研究過程中遇到的長官同仁：熊忠勇參事、劉如慧委員、蔡敏廣主秘、李秉洲處長、楊秀珍處長、陳月春副座、楊良彬副座、彭國華副座、楊智傑專門委員、洪久雅專門委員、陳珮婷簡任視察、陳建宏簡任視察、姚婉麗科長、邱君燕主任、簡琬璧科長、彭俊發科長、彭艷珠主任、美惠姐、莉莉姐、盈慈姐、碧珍姐、小葉大哥、光林大哥、漢琪學姐、怡瑩學姐、玫君、維華、仲舜、怡學、宣安、莉莉、國婷、甲文、蕙蘋、筱珊、玉芳、菁玲、萱瑩、琬婷、妤甄、怡彣等，感謝您們在公務及學業的指點、協助與鼓勵，使我能順利完成論文。

感謝我親愛的家人—親愛的爸爸，感謝您在世時對家庭的付出、關愛與照護，願您在天上安息。親愛的媽媽，感謝您不辭辛勞為我分擔家務，成為我堅強的後盾。親愛的弟弟，感謝你支持與鼓勵，分享生活大小事。

最後，謹以本論文獻給我摯愛的家庭—親愛的老公祐席與女兒愷禔、玥禔，生命中最親密的愛人，你們的陪伴、支持與鼓勵，成為我人生前進的動力。未來，期許自己正向、積極、樂觀、感恩迎向人生旅程，加油~青灩！

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

摘　要

公務人員考績係作為公務人員任用、陞遷、訓練、晉敘等人事法令之準據，考績重要性可謂為文官制度之樞紐，考績分為甲乙丙丁四個等次，行政機關為達績效管理目標，欲以考績丙等作為公務人員汰劣退場機制，惟考績丙等攸關公務人員權益甚鉅，最高行政法院揭示丙等受考評人循行政訴訟以維當事人之權利，由公務人員考績法、考績法草案、公務人員保障法、最高行政法院庭長法官聯席會議決議等觀之，考績丙等本身涵蓋績效管理與權利保障之矛盾與衝突。本研究以歷史制度論為研究途徑，從時間序列探究公務人員考績丙等之政策內涵、修法規劃、評定性質、救濟方式之演變。本研究發現，考績丙等政策係高度政治性，未來修法方向尚待政策視窗之開啟；考績制度根深蒂固難以撼動，考績法草案規劃考績丙等汰劣退場引起公務人員反彈抗拒；考績丙等評定性質由管理措施轉為行政處分，救濟程序由申訴、再申訴轉為復審、行政訴訟，將可提高當事人之救濟權利。本研究建議，未來應強化主管管理責任，提高主管領導統御；欲落實績效管理需明定考績丙等條件，以符法律保留原則；針對考績丙等受考評人，賦予其陳述申辯機會，以完備事前保障機制。至於未來可以本研究作為基礎，延伸探討考績甲等比例合法性、救濟程序雙軌必要性、開放籌組工會可行性等攸關公務人員權益之相關研究。

關鍵詞：歷史制度論、績效管理、特別權力關係、考績丙等、保障制度

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

Abstract

The performance evaluation system of civil servants is used as the basis for the appointment, promotion, training, raise and other personnel laws of public servants. The importance of performance evaluation can be described as the hub of the civil service system. The performance evaluation is divided into four grades: A, B, C, D. In order to achieve performance management goals, administrative agencies use performance C rating as a mechanism to eliminate the inferior, the performance C rating is very important to the rights and interests of public servants. The Supreme Administrative Court has revealed that those got C are subject to administrative litigation to safeguard the rights of the parties. According to the Civil Service Performance Evaluation Act draft, the Civil Service Protection Act, and the resolutions of the joint meeting of judges of the Supreme Administrative Court, the performance C rating itself covers the conflict between performance management and right protection. This research uses historical system theory as a research approach to explore the policy connotation, revision plan, nature of assessment, and the evolution of relief methods of civil servants' performance C rating from time series. This study found that the performance C rating policy is highly political, and the modification direction still unknown until the policy window open; the performance evaluation system is deeply ingrained and difficult to shake. The Civil Service Performance Evaluation Act draft has caused public servants to rebound and resist; the nature of performance C rating has transformed from administrative management to administrative sanctions, and the relief procedures are changed from appeals and re-appeals to deliberation and administrative litigation, which will improve the public servants' right. This research suggests that in the future, the responsibilities of supervisors should be strengthened, and the leadership of supervisors should be improved; if performance management is to be implemented, the conditions for performance C rating must be clearly defined to comply with the principle of legal retention; for the performance appraisal, they should be given the opportunity to make a statement and defense in order to complete the advancement protection mechanism. In the future, this study can be used as a basis to extend the discussion on the legitimacy of the performance A rating, the necessity of dual-track relief procedures, and the feasibility of organizing a union for civil servants.

Key words: Historical Institutionalism, Performance Management, Special Power Relationship, Performance C Rating, Right Protection.

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

目　次

第一章 緒論.....1
第一節 研究背景與動機.....1
第二節 研究目的與問題.....6
第二章 文獻檢閱.....9
第一節 歷史制度理論.....9
第二節 績效管理理論.....16
第三節 公務人員法律關係.....27
第四節 考績丙等重要規範.....39
第五節 丙等草案可能爭議.....52
第三章 研究設計.....59
第一節 研究流程.....59
第二節 研究方法.....60
第三節 研究架構.....61
第四節 訪談設計.....62
第四章 考績丙等制度演變脈絡.....67
第一節 考績丙等立法時期（1987 年-2002 年）.....67
第二節 考績丙等修法時期（2002 年迄今）.....72
第三節 考績丙等申訴時期（1996 年-2015 年）.....76
第四節 考績丙等復審時期（2015 年迄今）.....79
第五節 小結.....82
第五章 綜合討論與分析.....85
第一節 考績丙等政策立意.....85
第二節 考績丙等草案規範.....91
第三節 考績丙等處理方式.....96
第四節 考績丙等實務爭議.....102

DOI:10.6814/NCCU202001735

第六章 結論.....109
第一節 研究發現.....109
第二節 研究建議.....113
第三節 後續研究.....115
參考文獻.....119

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

表　次

表 1 我國 2010-2020 年 IMD 世界競爭力評比指標排名 2
表 2 理性選擇制度論、社會學制度論、歷史制度論比較表.....11
表 3 運用歷史制度論之相關研究.....14
表 4 公務人員特別權力關係.....29
表 5 學生保障權利重要解釋.....31
表 6 特別權力關係到公法上職務關係.....33
表 7 丙等比例可能衍生之衝突.....53
表 8 訪談對象一覽表.....62
表 9 訪談大綱.....62
表 10 特別權力關係重要解釋.....68
表 11 威權體制時期考績法重點比較.....71
表 12 公法職務關係重要解釋.....72
表 13 考績法歷次草案丙等重點整理.....73
表 14 修正特別權力關係重要解釋.....76
表 15 釋字 785 解釋理由摘錄.....79
表 16 考績丙等相關制度演變脈絡彙整.....83
表 17 本研究歸納考績丙等草案之衝突.....111

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

圖　次

圖 1 我國 2010-2020 年 IMD 世界競爭力排名 2
圖 2 考績丙等衝突：績效管理與權利保障.....5
圖 3 員工偏差行為類型.....19
圖 4 績效改善之方法與層次架構.....20
圖 5 英國高階公務人員績效不佳處理程序.....23
圖 6 美國績效管理 5 項關鍵因素.....24
圖 7 美國聯邦公務人員績效不佳之解決步驟.....25
圖 8 美國公務人員救濟制度.....26
圖 9 對於考績 3%丙等的意見光譜 52
圖 10　2018 年考績法草案第 12 條考績丙等相關規劃.....56
圖 11　研究流程.....59
圖 12　研究架構.....61
圖 13　考績丙等制度相關法制演變脈絡.....67
圖 14　政府績效層面.....90
圖 15　考績功用一覽表.....102
圖 16　公務人員考績功能.....103
圖 17　26 款考列丙等條件類型化.....104
圖 18　2010、2012、2018 年考績法草案版本 10 款考列丙等條件類型化.....106
圖 19　本研究建議考績考列丙等處分之事前程序.....114
圖 20　我國 2002-2018 年考績甲、乙、丙各等次比例變化 115
圖 21　釋字 785 號之後公務人員之救濟途徑.....116

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第一章 緒論

本研究以公務人員考績丙等制度為軸，從績效管理及權利保障兩大層面進行探究，先從公務人員考績法(以下簡稱考績法)草案瞭解丙等政策立意及修法規範，次從公務人員保障法(以下簡稱保障法)申訴復審雙軌制度設計，瞭解丙等救濟程序由申訴、再申訴轉為復審對當事人之保障權利，復從最高行政法院決議探究改變丙等救濟之關鍵因素，再從考績丙等實務案件分析考績丙等衍生之相關爭議。本研究將以學說、法制與實務交互檢視，從考績法草案之績效管理改革理念到保障法之公務人員權利保障核心概念，瞭解考績丙等制度對公務人員乃至於文官體制之影響，並試圖提出考績丙等未來修法之方向與建議。本章將說明本研究之研究背景與動機、研究目的與問題。

第一節 研究背景與動機

一、提升國際競爭，精進文官效能

二十一世紀全球化時代，以科技日新月異、資訊瞬息萬變、網路蓬勃發展而聞名，過往受到空間地域之隔閡，各國之間猶如各自獨立個體，限制彼此互動與交流，如今交通運輸發達、通訊軟體普及、網路傳播迅速，對全球政治、經濟、社會、文化產生巨大的衝擊與變革，國際之間任何重大政策或決定均牽一髮而動全身，從中美貿易、非洲豬瘟、澳洲大火、新冠肺炎等等，面對政治、經濟、衛生、醫學等各式議題，各國均無法置身於外，全球已然為相互依存緊密連結的共同體。於此時空背景，各國政府莫不致力於突破傳統窠臼以贏得先機，政策規劃必須力求準確、創新、快速，對外掌握國際脈動、順應時代趨勢，對內回應與論民意、發展傳統文化，如何以宏觀視野與微觀思維制定兼具立足本土放眼國際的政策，係各國政府運用智慧與能力為全體國民勇於承擔之挑戰與考驗。

瑞士洛桑管理學院(IMD) 從經濟表現、政府效能、企業效能、基礎建設等四大面向進行調查，於每年 5-6 月針對全球各國之表現公布「世界競爭力年報」，競

DOI:10.6814/NCCU202001735

爭力排名被視為各國政府整體政策良窳之重要指標，是各國政府檢視自身政策之重要依據，排名高低往往牽動著執政當局之民心向背，我國亦然。檢視我國近 10 年(2010-2020)世界競爭力排名，2020 年全球排名第 11 名，亞太地區排名第 3，僅次於新加坡、香港，表現最佳為 2012 年全球排名第 4，其餘排名主要介於第 11 名至第 17 名區間。進一步分析各項指標，政府效能通常是表現較佳的項目，依序為企業效能、經濟表現、基礎建設。整體而言，我國於國際間具有相當競爭力，政策規劃、決定與執行攸關我國整體發展，更突顯出精進文官效能之重要性。

圖 1 我國 2010-2020 年 IMD 世界競爭力排名

資料來源：國家發展委員會。

表 1 我國 2010-2020 年 IMD 世界競爭力評比指標排名

年	整體競爭力	經濟表現	政府效能	企業效能	基礎建設
2010	8	16	6	3	17
2011	6	8	10	3	16
2012	4	13	5	4	12
2013	11	16	8	10	16
2014	13	14	12	17	17
2015	11	11	9	14	18
2016	14	15	9	16	19
2017	14	12	10	15	21
2018	17	14	12	20	22
2019	16	15	12	14	19
2020	11	17	9	12	5

資料來源：國家發展委員會。

DOI:10.6814/NCCU202001735

二、實施績效管理，落實汰弱留強

我國為行政、立法、司法、考試、監察五權分立制，憲法賦予考試院文官制度之擘劃，掌理攸關公務人員重大權益事項，如考試、銓敘、任免、考績、保障、退撫等，其中考績係作為任免、級俸、陞遷、保障等之依據，從個人角度而言，考績不僅影響公務人員個人評比，更係攸關未來公職生涯發展；從國家角度而言，考績不僅為核發獎金、任用陞遷之憑據，更係攸關整體公務人力素質、人民對政府之信賴、甚至於國家競爭力，考績可謂為我國文官制度之核心樞紐(趙達瑜，2007:16-17；蔡良文，)。現行公務人員為常任永業制，期使公務人員能勇於任事確保公共服務，惟公務人員身分地位受終身保障，衍生公務人員工作效能不彰、服務品質不佳之疑慮。自 2000 年開始，銓敘部部長與行政院人事行政局局長(現為行政院人事行政總處人事長)，透過聯名箋函限縮考績甲等以 50%~75%為原則，致表現第 1 名與第 75 名同落入甲等級距，第 75 名至第 100 名同落入乙等級距，少數特殊個案落入丙等或丁等，考績運作方式未能顯現考績各等次之差距，表現優秀未獲得讚許肯定，表現拙劣未獲得輔導淘汰，考績功能嚴重弱化與失靈。如何破除鐵飯碗謬思、積極提升行政效能、強化為民服務品質等，業成為考績制度改革重點。

2009 年考試院第 11 屆通過文官制度興革規劃方案[1]，2015 年考試院第 12 屆通過施政綱領之行動方案，歸結第 11 屆及第 12 屆方案內涵，均將考績法以落實績效管理、強化獎優汰劣、提昇文官效能為改革方向，考試院據此研擬考績法修正草案，**納入績效管理精神並訂定丙等淘汰機制**，分別於 2010 年、2012 年、2018 年三度函送立法院審議，其中考績丙等修正重點最受注目莫過於考績丙等比例制，企圖透過強制丙等比例實施公務人員淘汰退場機制，惟丙等比例入法引起公務人員極大反彈與抗拒，考試院雖為考績法制主管機關，惟行政院掌控全國九成以上

[1] 文官制度興革規劃方案提出六項興革建議，分別為「建基公務倫理 型塑優質文化」、「統整文官法制 活化管理體系」、「精進考選功能 積極為國舉才」、「健全培訓體制 強化高階文官」、「落實績效管理 提昇文官效能」、「改善俸給退撫 發揮給養功能」。

DOI:10.6814/NCCU202001735

公務人力，復以公務人員雖係為民服務，但公務人員亦是我國選民，行政部門與立法部門皆對丙等比例入法有所質疑與顧慮，爰考績法草案由 2010 年設定丙等 3%、2012 年設定丙等 1~3%至 2018 年版不設定丙等比例，惟皆未能順利完成修法作業。

三、考績丙等爭議，救濟制度轉變

值此考績丙等是否入法定位未明之際，考績丙等評定性質實已產生重大轉變，自保障法 1996 年公布實施以來，均視考績丙等為行政機關內部之人事管理措施，未實質影響公務人員身分關係，丙等受考評人依保障法規定僅能循申訴、再申訴程序救濟，倘對再申訴決定不服，亦無法向行政法院尋求進一步救濟。學說則對考績丙等評定性質採取不同看法，丙等結果依規定為留原俸級，表面而言未影響公務人員身分，實則牽涉考績獎金、年終工作獎金、晉敘陞遷、訓練進修等諸多不利當事人之法律效果，將考績丙等與甲等、乙等等同認之似有誤解，學說迭有爭論批評。

考績丙等為管理措施之見解歷經二十載，直至 2015 年 8 月，考績丙等評定性質產生關鍵性轉變。最高行政法院 2015 年 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議，主旨為年終考績考列丙等之公務人員得提起行政訴訟以資救濟。保訓會配合上開最高行政法院決議，於 2015 年 10 月通函以，考績丙等由申訴、再申訴之救濟程序，改採復審之救濟程序處理。自此，考績丙等評定性質由「管理措施」轉變為「行政處分」，揚棄考績丙等未改變公務人員身分關係，且不影響公務人員權利之論旨，考績丙等救濟依復審程序處理，不符復審決定得提起行政訴訟救濟。考績丙等評定性質已無爭議，學說與實務立場達成一致。

四、小結

當前，國與國間頻繁之互動與交流，各國政府面臨政治、經濟、社會、文化嚴峻挑戰，國家政務仰賴文官推動與執行。**提升國際競爭、精進文官效能**為各國政府首要之務。為發揮政府部門人力資源效能以回應外界對國家期待，**實施績效**

DOI:10.6814/NCCU202001735

管理、落實汰弱留強為當前政府積極推動之政策，考試院依據憲法擘劃文官制度，研議從公務人員考績丙等之警惕效用及淘汰機制來提升公務人員績效，但考績之考評機制與甲等、乙等比例分配業遭致公務人員多所批評，擬將丙等比例及條件入法化之研議更是引起公務人員相當抗拒與反彈，外界質疑聲浪不斷。

考績丙等爭議未止，惟丙等救濟制度已然轉變，1986 年 7 月 11 日考績法制定公布，嗣 1996 年 10 月 16 日保障法制定公布，實務均將考績視為行政機關內部之人事管理措施，公務人員倘受考評為丙等，依保障法僅能循申訴、再申訴程序以資救濟，惟 2015 年考績丙等救濟方式產生重大轉變，最高行政法院決議不服考績丙等之受考評人，賦予其向行政法院提起行政訴訟，公務人員保障暨培訓委員會(以下簡稱保訓會)配合上開決議，考績丙等救濟改依復審程序處理，由申訴轉變為復審實為重大變革，改變丙等評定本質並提高考績丙等受考評人之保障權利。

綜上，考績丙等制度改革，將同時產生兩項重要人事管理目標間之矛盾：績效管理與權利保障，考績丙等係作為公務人員績效管理之重要手段，惟同時亦與憲法保障之服公職權有所扞格，為精進公務人員績效以提升國家競爭力，採取考績丙等以達激勵警惕之效，但績效不彰進行淘汰退離機制，又與公務人員身分保障之服公職權產生衝突，爰本研究以考績丙等制度相關內涵進行探討，試圖說明考績丙等於績效管理與權利保障二者間之折衝。

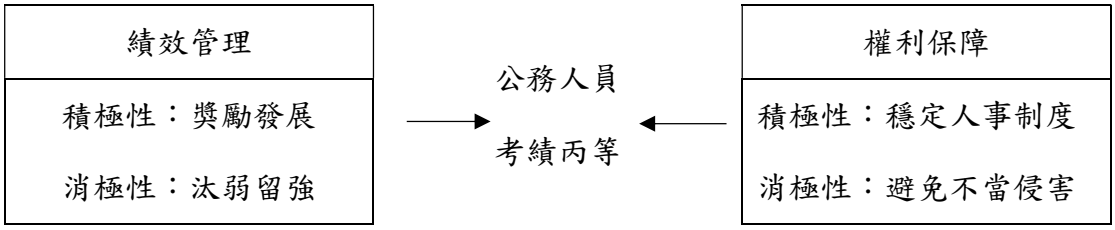

圖 2 考績丙等衝突：績效管理與權利保障

DOI:10.6814/NCCU202001735

第二節 研究目的與問題

考績是人事行政制度之核心樞紐,考績評定結果將作為公務人員任用、陞遷、獎懲、訓練、晉級等依據，攸關公務人員公務職涯發展。考績結果於功績表現與服公職權中擺盪，力求工作績效與保障身分權利二者間存在著微妙拉鋸，考績丙等即為例證。本研究以考績丙等制度為軸，從政策立意、救濟程序、實務執行、相關爭議等四大構面分別探究論述，研究目的與問題如下：

一、研究目的

本研究之研究目的如下：

（一）考績丙等政策立意

1、探討考績法草案訂定考績丙等比例之目的。

2、承前，探討考績法草案訂定考績丙等比例遭受抗拒之關鍵原因。

（二）考績丙等救濟程序

1、探討考績丙等由申訴、再申訴轉變為復審、行政訴訟之原因。

2、探討考績丙等由申訴、再申訴轉變為復審、行政訴訟之影響。

（三）考績丙等實務執行

1、探討考列丙等之考評標準是否適當明確可行。

2、探討考績作業進行中，針對擬考列丙等當事人之保障權利。

3、探討考績處分核定後，針對考列丙等人員之輔導改善機制。

（四）考績丙等相關爭議

1、探討考績丙等訂定比例之適當性。

2、探討考績丙等考評標準之明確性。

3、探討考績丙等退場機制之合憲性。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

二、研究問題

本研究之研究問題如下：

（一）考績丙等政策立意

1、考績法草案訂定丙等比例之政策意圖為何，係為積極興利抑或消極除弊？

2、承前，考績法草案訂定丙等比例未能完成立法，路徑依循路徑為何？相關利害關係人之反應為何？

（二）考績丙等救濟程序

1、考績丙等由申訴、再申訴轉變為復審、行政訴訟之關鍵原因為何？

2、考績丙等由申訴、再申訴轉變為復審之影響為何？

（三）考績丙等實務執行

1、各機關考列丙等之考評標準是否合乎績效管理之要求？

2、考績作業進行中，針對擬考列丙等人員是否維護當事人之權利？

3、考績處分核定後，針對考列丙等人員是否有進行相關輔導改善？

（四）考績丙等相關爭議

1、試辦考績丙等比例之適當性？

2、考績丙等考評標準之明確性？

3、考績丙等退場機制之合憲性？

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第二章 文獻檢閱

本研究採歷史制度論為理論基礎，運用**歷史制度理論**制度與行動者間之制衡與影響，瞭解考績丙等制度政策決定者與利害關係人間之互動關係；次以**績效管理理論**之概念，瞭解機關績效不佳人員之類型與解決方式，試圖以學說理論檢視考績丙等草案是否能經得起實務考驗；再以**公務人員與國家間之法律關係**，從特別權力關係到公法上職務關係之轉變，如何影響公務人員考績丙等救濟程序之轉變；最後探析**考績丙等重要規範及考績丙等草案相關爭議**，從相關人事法制瞭解考績丙等對公務人員產生之法律效果，以及考績丙等草案可能衍生之疑義，作為後續討論分析之基礎。

第一節 歷史制度理論

一、新制度論

March 與 Olsen 於 1984 年發表〈新制度主義：政治生活中的組織因素〉，對於行為主義過度重視個體行為之研究提出反思與批評，呼籲探究整體制度之重要性。所謂制度係指社會組織的規則，包含信念、典範、法令、文化及角色扮演和日常生活的知識(March and Olsen, 1989:22)。制度是人類行動的中介機制，由人類所創造並設定框架，涉及正式規範如法規命令，亦涉及非正式規範如風俗習慣，其隨著時間而具有穩定且合法基礎，透過集體行動形塑運作規則（Lowndes, 1996:182)。進一步而言，制度係指鑲嵌政治體制或政治經濟之組織結構中，涵蓋於內之正式程序或非正式程序、慣例、規範與習慣（Hall and Tayler, 1996:938)。

新制度論內涵多元，學者區分亦略有不同，依據 Hall 與 Taylor 理論，將新制度論內涵分為歷史制度論（historical institutionalism)、理性選擇制度論（rational choice institutionalism）、社會學制度論（sociological

DOI:10.6814/NCCU202001735

institutionalism）等三類(Hall and Tayler, 1996:936-950)，其核心概念、研究途徑、思考模式等均有所不同，理性選擇強調計算途徑，以工具性邏輯為思維模式，行為者依據自身既定偏好且以利益極大化為目標進行策略互動；社會學強調文化途徑，以社會適當性邏輯為思維模式，行為者考量的是行為是否能符合社會期待、是否具有正當性、是否符合規範；歷史制度論則係採理性選擇與社會學二者間之折衷途徑(March and Olsen，1989：160，蘇子喬，2010:149-158)。

（一）理性選擇制度論

理性選擇以理性為核心，以個體利益為優先或個體利益極大化之角度衡量目標，個體行為者追求的是具體政治經濟資源，例如權力掌控、財務運用，透過工具性邏輯的思維模式，當個體行為者發現新的制度將有利於己時，就會選擇新的制度以實現目的。理性選擇制度理論認為決策將受個體行為者的偏好所影響，重視個體行為者主體性，類似人定勝天之樂觀概念，部分學者認為此一學派屬於個人意志論(voluntarism)。

（二）社會學制度論

社會選擇以文化為核心，個體行為者非以個體利益為考量，而是從思想、價值、文化予以衡量目標，追求的是選擇新的制度是否符合社會適當並回應社會期待，個體行為者將制度視為框架無法任意跳脫，在制度規範中選擇契合情境的正當方式以求合乎社會要求。社會學制度理論認為決策將受個體行為者所在的制度環境所影響，重視環境對個體行為者制約性，類似成事在天之悲觀概念，部分學者認為此一學派屬於結構決定論(determinism)。

（三）歷史制度論

歷史制度係從理性選擇與社會學二者之間取得衡平，表面而言兩者所持立場與觀點似乎是相互對立，理性選擇對於制度之範疇較侷限，社會學對於制度之範疇較廣泛，但無論是理性選擇之個人意志論或社會學文化之結構決定論，均會

DOI:10.6814/NCCU202001735

影響制度形成，理性選擇之個人意志可能成為影響制度轉變之關鍵時點，社會學文化之結構決定可能成為決定制度是否穩定之重要因素。歷史制度結合上開二學說之核心，關鍵時點的選擇將對未來制度產生重大持續的影響。

表 2 理性選擇制度論、社會學制度論、歷史制度論比較表

	理性選擇制度論	社會學制度論	歷史制度論
理論觀點	採取計算途徑(calculus approach)個人會極大化自身利益。	採取文化途徑(culture approach)個人會符合社會正當性以獲取社會認同。	折衷計算途徑與文化途徑，重視制度與權力間之關聯性。
制度生成	制度外生於個人行為，限制策略互動之界線。	制度內生於社會文化，以「正當」概念引導行為規範。	制度係鑲嵌於正式或非正式之各種規範習慣中。
理論立場	偏向意志論，採個體引導的研究途徑。	偏向結構論，採結構引導的研究途徑。	強調結構和行動之間動態關係。
制度變遷	行動者選擇，交易過程與成本	同形性與制度化	斷續均衡；路徑依賴與非預期結果

資料來源：整理自蘇子喬，2010：150-158；黃宗昊，2010：148-149；蔡相廷，2010：64-65。

二、歷史制度論

Steinmo、Thelen 與 Longstreth 於 1990 年共同編著〈結構政治：比較分析中的歷史制度論〉，歷史制度論重視制度之動態（dynamism）與變革（change），以制度變遷為理論核心，瞭解理念創新及制度限制二者之互動。歷史制度論關注於舊有之政策制度如何影響現行之政策制度，重視制度之受限（Constraining）

DOI:10.6814/NCCU202001735

及驅動（Enabling），探討行動者如何選擇偏好進而形成政策（Koelble，1995）。亦即，歷史制度論以時間序列為軸，解釋並分析制度之創建、變遷與競爭之原因，試圖從行動者與制度二者互動關係瞭解制度如何演變（胡婉玲，2001:93）。歷史制度論具有四項特徵，第一、試著將制度與個人行為間之關係廣泛概念化；第二、權力不對稱影響制度之運作與發展；第三、制度發展過程中，強調路徑依賴（path dependence）和非預期結果（unintended consequences）；第四、關注於制度與其他因素（例如思想）如何影響政治決定（Hall and Taylor, 1996:938）。

（一）斷續均衡

由歷史演變觀之，制度發展並非穩定呈現循序漸進，相反地，制度可能是受到某種牽引力量，繼而決定維持制度現狀或重新形塑制度。歷史制度論者提出斷續均衡（punctuated equilibrium）概念，試圖描述政策變遷往往是無交集(disjoint)、偶發(episodic)、難以預測(unpredictable)(Eissler 等，2016：97，收錄於 Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives)。常言道以不變應萬變，不變與萬變即是斷續均衡之核心，亦即制度發展呈現「變」與「常」交互狀態，關鍵時刻決定制度發展，形成新的均衡狀態，持續一段穩定期間之後，某一關鍵時刻再度決定制度發展，再次形成新的均衡狀態，再次持續一段穩定期間，如此循環，制度本身在某種情況下可能為自變項，在某種情況下亦可能為依變項，於均衡穩定時期中，制度為自變項，形塑政策方向，於變動改革時期中，制度為依變項，為政策方向所形塑（顧慕晴，2012:26；林思騏、陳盛賢，2018:37）。

Krasner（1984）認為制度與歷史發展是呈現持續穩定與突發斷裂的交錯，危機事件將使制度產生關鍵轉折，猶如樹枝的分叉節點，行動者於當時時空背景脈絡作出選擇，將會扭轉制度方向，進入穩定期呈現路徑依賴（蔡相廷，2010：61）。Thelen and Steinmo 由斷續均衡概念延伸提出「制度動力論」(institutional dynamism)，影響制度形成與變遷之原因有四，第一、社經政治

DOI:10.6814/NCCU202001735

環境之大幅改變，將突顯潛在制度之顯著性，進而影響或改變政治結果；第二、社經政治權力平衡，將使新的行動者透過現行制度來追求新的目標；第三、外在環境變化，將使現行行動者(舊行動者)在現行制度(舊制度)中採用新的目標與策略；第四、政治權力鬥爭將使制度產生劇烈變化，為因應此種變化而調整策略（Thelen and Steinmo，1992:16-17)。

（二）路徑依賴

歷史制度論認為現有制度透過強化正向回饋與報酬遞增將會形成路徑依賴（path dependence)，制度內結構自我增強作用，強化制度正當性，使制度產生慣性與韌性，進而對危機或改變產生抗拒（陳嫈郁，2014：15)。Pierson 從路徑依循概念提出政治過程具有四項特徵，第一、多重均衡(multiple equilibria)，處於有利於增強回報(return)的初始條件，通常會產生各種可能結果且影響範圍廣泛；第二、偶發性（contingency)，如果事件發生在適當的時機，即使微小事件亦可能造成重大且持久的結果；第三、時間及順序的關鍵角色（a critical role for timing and sequencing)，在增強回報的過程中，事件發生順序可能至關重要，開端之重要性遠大於後端，不同發生時間點將產生不同結果，“太遲”（too late）發生通常難以引起任何作用。第四、慣性（inertia)，增強回報的過程一旦建立，積極回饋可能會導致穩定平衡狀態，進而抗拒變化（Pierson，2000：263)。

（三）關鍵時刻

路徑依賴是解釋歷史制度形成的特定路徑，某個時間點所作的選擇將會影響路徑方向，此時選擇的時間點即為關鍵時刻(critical juncture)，關鍵時刻為路徑依賴的起始。關鍵時刻係指在相對較短的時間內，政治行動對結構(如經濟、文化、意識形態、組織）產生顯著的影響（Capoccia and Kelemen，2007：343)。關鍵時刻代表對於現有制度的突破與衝擊，弱化原有制度結構，通常可能係政策決定、重大事件、危機時刻等，讓制度擺盪於變與不變之間。

DOI:10.6814/NCCU202001735

（四）相關研究

歷史制度論運用範圍廣泛，可用於瞭解政黨體系之轉變、政策法案之形成、政黨制度之發展等，或用比較各種體制、各國制度等之發展，透過歷史制度論瞭解發展脈絡與過程，瞭解制度變革可能之侷限與困境，試圖歸納分析提出建議。

表 3 運用歷史制度論之相關研究

面向	議題
政黨制度	➢ 從日本政治資金體系運作論政黨發展的侷限：以《政治資金規正法》和《政黨助成法》為主(鄭子真，2019) ➢ 從櫥窗到花車：菲律賓政黨體系轉變之剖析(翁俊桔、呂炳寬，2018) ➢ 企業權力與民主:臺灣企業集團 2008 年立委選舉的政治獻金分析(李宗榮，2016)
制度變革	➢ 從歷史制度主義分析臺灣集體勞動體制的再生產與變遷：以不當勞動行為裁決制度及雇主支配介入案件為例(林倩如，2019) ➢ 我國特別權力關係之演變:歷史制度主義的觀點(呂炳寬、張毓真，2015) ➢ 勞工運動的歷史制度論觀點：回應呂建德教授的評論(何明修，2015) ➢ 臺灣長期照顧制度之發展脈絡及借鑒--歷史制度論(王卓聖、鄭讚源，2012) ➢ 建國百年文官制度的回顧與前瞻--考績制度意涵的演變與發展(許峻嘉、呂育誠，2012)
組織變革	➢ 我國主計一條鞭體制發展變遷--歷史制度視角(游金純，2016) ➢ 臺灣廉政機關變遷之研究：歷史制度論的分析(顧慕晴，2012)。
比較分析	➢ 東亞資本主義與福利國家：日本、韓國與臺灣年金制度的比較歷史制度分析(葉崇揚，2018) ➢ 公務人員考試兩岸組制度之調查分析：路徑依賴觀點(陳啟清，2015)

DOI:10.6814/NCCU202001735

三、小結

本研究以歷史制度論為研究途徑探究公務人員考績丙等制度，理由為：

第一、考績為公部門人力資源管理之重要制度，具有濃厚歷史結構，政治行動者於既有之考績制度，以政治利益及偏好決定考績制度之政策方向，對於考績制度變革扮演關鍵角色，符合歷史制度論「行動」與「結構」之相互影響。

第二、考績丙等政策方向、評定性質、救濟方式等爭議，從考績法草案、保障法立法、最高法院決議等歷史脈絡觀之，與歷史制度論「路徑依循」與「關鍵時刻」概念類似。

第三、以歷史制度論研究考績丙等制度軌跡，藉此驗證歷史制度論之核心概念如何解釋考績丙等制度演變。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第二節 績效管理理論

一、政府部門績效管理

1980 年代新公共管理運動興起，對於組織管理產生重大影響，政府部門亦開始師法企業部門管理方式，試圖將績效管理概念導入政府部門。學者 Dooren 等認為績效管理可分為兩大類，生產取向與價值取向，生產取向重視效率、效能、成效，價值取向重視課責、顧客、公益（Dooren 等，2010:17-24）。茲以政府部門與企業部門設立本質不同，政府部門以公益性之價值取向為優先，企業部門以營利性之生產取向為優先，對於績效管理之運用亦有所有差異，學者 Talbot 依據政府部門特性及綜合學說，提出政府部門績效管理 7 種意涵[2]，涵蓋公共課責、政策選擇、顧客導向、效率工具、管理產出、資源分配、公共價值（Talbot，2005:496-501），績效管理可作為民眾監督政府之課責工具，政府部門建立以顧客服務為導向之組織，將績效做為內部管理與外部產出之方式，並以績效作為政府資源分配之準據，甚者，透過績效管理創造公共價值。

政府部門績效管理雖係源自於企業部門之管理經驗，但政府部門追求之價值，是跳脫企業部門業績營利概念，以有利於公眾或有意義於公眾為據，例如環境保護、公民意識、民主價值、人權觀念等，績效被視為理所當然卻又抽象模糊。另外，縱使暫不論政府績效如何定義或如何辨識，政府部門任何決策牽涉政治與行政二者互動，行政首長設定方針目標，公務人員規劃執行政策，民意代表進行質詢檢驗，政府部門績效管理的利害關係人，涵蓋民選行政首長、立法部門民意代表、政治執行標的人口、政府機關公務人員，政府部門績效管理可視為政治溝通過程（朱金池等，2014:2），於此利害關係人多元之環境，更加深政府部門運用

[2] 公共部門績效管理意涵：1.績效為課責（performance as accountability）；2.績效為使用者選擇（performance as user choice）；3.績效為顧客服務（performance as customer service）；4.績效為效率（performance as efficiency）；5.績效為結果、效果及可行性（performance as results, effectiveness, and “what works”）；6.績效為資源分配（performance as resource allocation）；7.績效為創建公共價值（performance as creating public value）。

DOI:10.6814/NCCU202001735

績效管理之難度。

政府存在之服務本質與追求之公益價值，往往無法以量化數據進行衡量評比，或許企業部門績效管理方式難以運用政府部門，但績效管理之理念卻可幫助定義及反思政府部門之績效(蘇偉業，2009:109)。若要將績效管理導入政府部門，可從社會建構論觀點進行詮釋，社會建構論係指經由人們主觀過程將知識客觀呈現於真實世界，每個人具有的世界觀不同，對事物亦有不同的詮釋，透過面對面的交互主觀溝通互動過程產生共識，政府部門績效管理之發展趨勢，必須先定義績效目標本質，由過往強調管理控制之稱職效果，轉為注重意義建構之正向影響；其次探討績效管理效益，由過往強調具體數字之工具理性，轉為達成公平正義之實質理性；第三改變績效目標研究立場，由過往實證論之研究立場，轉為社會結構論之研究立場（江明修、王維德，2020：44-48）。

績效結果之運用，可以分為四種情形(施能傑教授 2009.4.13 簡報「績效導向問題領域的處理」，轉引自考試院，2012；24-25)，透過績效管理賦予優秀表現之公務人員相應之評價與陞遷，對於績效不佳之公務人員給予改善之機會，而具有嚴重影響服務行為之情節則建立適當退場機制，破除鐵飯碗永業保障之迷思，進而提升組織整體行政效率。

（一）拔尖培育：機關對於表現優異之公務人員，建立快速陞遷機制或增加職務歷練。

（二）中堅穩定：機關對於表現良好之公務人員，視其專業與能力規劃職涯，並可適度安排職務歷練。

（三）後段機會：機關對於表現不佳之公務人員，採取職務調整、職務訓練等方式，給予當事人改善之機會。

（四）頑劣紀律：機關對於嚴重影響服務行為之情節，立即循法制作業採取紀律處理。

DOI:10.6814/NCCU202001735

二、員工績效不佳類型

績效不佳員工可從微觀層次與宏觀層次進行定義，微觀層次係從員工個人角度出發，員工工作績效低於組織設定水準，未能達成組織預期目標，常見情形如稽延公務、效率不彰、錯誤百出、服務品質不佳等；宏觀層次係從組織整體角度出發，任何可能影響組織目標或無益於達成組織目標的員工均屬於績效不佳的員工（蔡秀涓，2005:16-24）。組織若要積極改善績效，必須從宏觀整體面向深入探討，瞭解可能影響員工績效不佳之原因，學者 Robinson 與 Bennett 將員工影響組織績效之行為，以情節輕微至情節嚴重為橫軸，以個人層面至組織層面為縱軸，將員工不當偏差行為分為 4 類，分別為績效不佳、不當得利、政治操作、侵略攻擊等。

績效不佳型係指員工生產能力欠佳，例如趁機偷閒、混水摸魚等，屬於影響組織之情節輕微行為，雖然看似無傷大雅但容易影響組織內其他員工士氣，造成群起效尤之負面效應。不當得利型係指員工無法廉潔自持，難以抵抗財務誘惑，私利作祟產生收受回扣等違法危害組織行為，屬於影響組織之情節嚴重行為，無論是政府部門或是企業部門都將此視為嚴重問題。政治操弄型係指員工為個人前途以致功利薰心，藉由打壓、排擠、造謠同事之惡性競爭取得陞遷機會，手段不適卻非屬違法，屬於影響個人之情節輕微行為。侵略攻擊型係指員工個人存在對組織其他同事產生威脅，例如對同事暴力相向、言語汙辱、性騷擾等造成同事身心恐懼，屬於影響組織之情節嚴重行為。通常，不當得利型與侵略攻擊型被視為嚴重影響組織紀律問題，政治操弄型容易遊走道德與法律邊境，績效不佳型則是政府部門與企業部門最常面臨的問題，尤其政府部門保障公務人員永業任用，如何提升績效為外界所關注與重視(吳瓊恩等，2006:440-444)。

DOI:10.6814/NCCU202001735

組織

	績效不佳(生產型)	不當得利(財務型)	
	遲到早退	毀損設施	
	藉故休息	收受回扣	
	延宕工作	工時謊報	
	資源浪費	竊取公物	
情節輕微	**政治操作(政治型)**	**侵略攻擊(行為型)**	情節嚴重
	徇私用人	性騷擾	
	散播謠言	言語威脅	
	歸責同事	竊取同事財物	
	員工之間惡性競爭	誣陷同事	

個人

圖 3 員工偏差行為類型

資料來源：Robinson & Bennett, 1995:565。

三、員工績效不佳改善方式

組織績效實係全體員工績效的整體表現，如果僅侷限於員工個人層次將會產生見樹不見林、知偏不知全之缺失。為兼顧組織整體之深度與廣度，改善員工績效必須從個人與組織角度出發，透過績效激勵與績效發展二種方法，由點至線至面全方位進行績效改善。所謂績效激勵係屬於外顯刺激內隱之方式，例如透過公開獎勵表揚方式，鼓勵員工或是組織，藉此激勵員工或是組織精進績效；反之，透過告誡懲處方式，警惕員工或是組織，藉此敦促員工或是組織改善績效。所謂績效發展係屬於實質績效改善方法，個人層次係依據職務所需之專業職責與員工所具之知識技能，進行工作分配、教育訓練、業務輪調、合理陞遷，組織層次係從員工、組織結構、未來願景三方面，進行厚植人力資本、調整組織結構、型塑組織發展（溫金豐，1999：10-12）。

DOI:10.6814/NCCU202001735

	層次	
	個人	組織
方法 激勵	獎勵表揚 告誡懲處	獎勵表揚 告誡懲處
方法 發展	合理分配工作 重視訓練發展 實施輪調機制 完善陞遷制度	厚植人力資本 調整組織結構 型塑組織發展

圖 4 績效改善之方法與層次架構

資料來源：溫金豐，1999：11。

為保障員工工作權益且避免主管裁量權無限上綱，針對績效不佳員工問題之處理方式，歸納學者 Bruce、Robisch 等見解，組織應遵循具體原則、程序原則、機會原則(吳瓊恩等，2006：450-453；蔡秀涓，2007：120-121)，三項原則彼此連動循序漸進，先依具體原則判斷績效不佳事實，次依程序原則改善績效不佳情形，再依機會原則提供協助指導。首先，具體原則係指事實具體、證據明確，組織針對目標訂定績效標準，原則以量化數據為評斷，讓組織處理績效不佳員工有所依循，員工亦可事先預見績效標準以達自我警惕，透過明確標準認定績效不佳之事實，避免缺乏具體標準造成組織無所適從，且使員工受到不當對待之情形。其次，程序原則，確認員工績效不佳之後，組織必須訂定相關處理程序，例如績效面談、書面警告、啟動輔導、再次評鑑、最終決定等，類似賦予當事人改善績效之機制。最後，機會原則，係以人性本善為核心理念，儘可能賦予當事人各種協助，運用正式的輔導訓練與非正式的提醒關懷等方式，讓當事人改善工作情形達到預期績效水準。

DOI:10.6814/NCCU202001735

四、英美績效不佳公務人員之處理及救濟

（一）英國

以英國高階公務人員(Senior Civil Service, SCS)績效表現不佳處理程序為例說明，英國高階公務人員係指職位第 7 級科長至職位第 1 級常次之人員，績效表現未能達到標準時，政府制定管理績效不佳之處理程序(Managing Poor Performance Policy Procedures for the Senior Civil Service,2019)期改善績效不佳情形。所謂績效不佳係指工作表現低於績效標準，各類人員之績效標準不同，依工作類別、工作目標、工作職務而訂定。主管在決定是否使用處理程序前，必須先對績效不佳人員提供適當之幫助、支持和鼓勵，倘績效表現仍低於要求標準，則使用處理程序進行相關處置。

1、處理程序

績效不佳處理程序分為三階段，第一階段面談，首次書面警告並給予審核期。第二階段面談，最終書面警告並給予審核期。第三階段-解僱決定。第一階段及第二階段提出書面警告後，必須給予審核期，於審核期間內人員可以獲得支持以改善他們績效，倘第一階段及第二階段審核期間終止仍無法改善績效，則會予以解雇。相關內涵如下：

(1)面談之前

面談之前主管必須先以書面通知當事人，說明工作績效不佳之情形及後續可能之處分，至少於面談前 5 天給予書面通知，讓員工能先預為因應準備資料以進行答辯。

(2)面談會議

主管應明確列出工作績效標準及說明績效未改善之可能後果，並給予當事人答辯或解釋之機會，討論工作績效改善之審核期程。主管於面談結束後決定所要採取的措施。第一和第二階段，將發出書面警告並給予審核期，在第 3 階段：決定是否解僱當事人。

DOI:10.6814/NCCU202001735

(3)書面警告

主管可於面談會議時或面談會議結束後給予書面警告，書面警告應具體明確說明工作績效標準、指導協助方式、審核期程、解僱或降級之不利後果等，讓當事人有所預見可能性。

(4)績效審核

書面警告之後是績效審核期，於此期間當事人可以獲得改善績效之機會與支持。於此期間主管應持續給予當事人協助，倘當事人如期改善績效，績效審核期間之工作表現將併入年度績效計算，反之，倘當事人未能如期改善績效，將進入下一階段處理程序。

(5)解僱決定

第一階段、第二階段績效審核期終止後，倘仍無法有效改善當事人績效，主管應要當事人面談並做出最終決定，可能採取解僱或降級。最終決定應以書面通知當事人，必須說明做出決定的原因、決定生效日期、當事人依法得提出上訴救濟權利。

2、救濟方式

英國高階公務人員(SCS)考績係由部長核定，採取績效考績制，重視潛能、特質與能力表現；而公務人員保障相關規範散見於各相關規定，公務人員因工作表現而遭受解雇免職處分時，服務機關應以書面說明事實及理由通知當事人(許南雄，2018：451-452；蔡良文，2018：311-312)。針對高階公務人員績效不佳情形，於前開三階段處理期間仍未能改善績效進而予以解雇時，公務人員依法得提起上訴，英國政府設有公務員上訴委員會（Civil Service Appeal Board)，係獨立機構專責人力資源問題。針對績效不佳之上訴案件，上訴委員會將會要求機關提供當事人個案情形，並請機關說明為改善當事人績效所給予之培訓，上訴案會請兩造雙方到場進行聽證，決定上訴理由是否合理公平。

DOI:10.6814/NCCU202001735

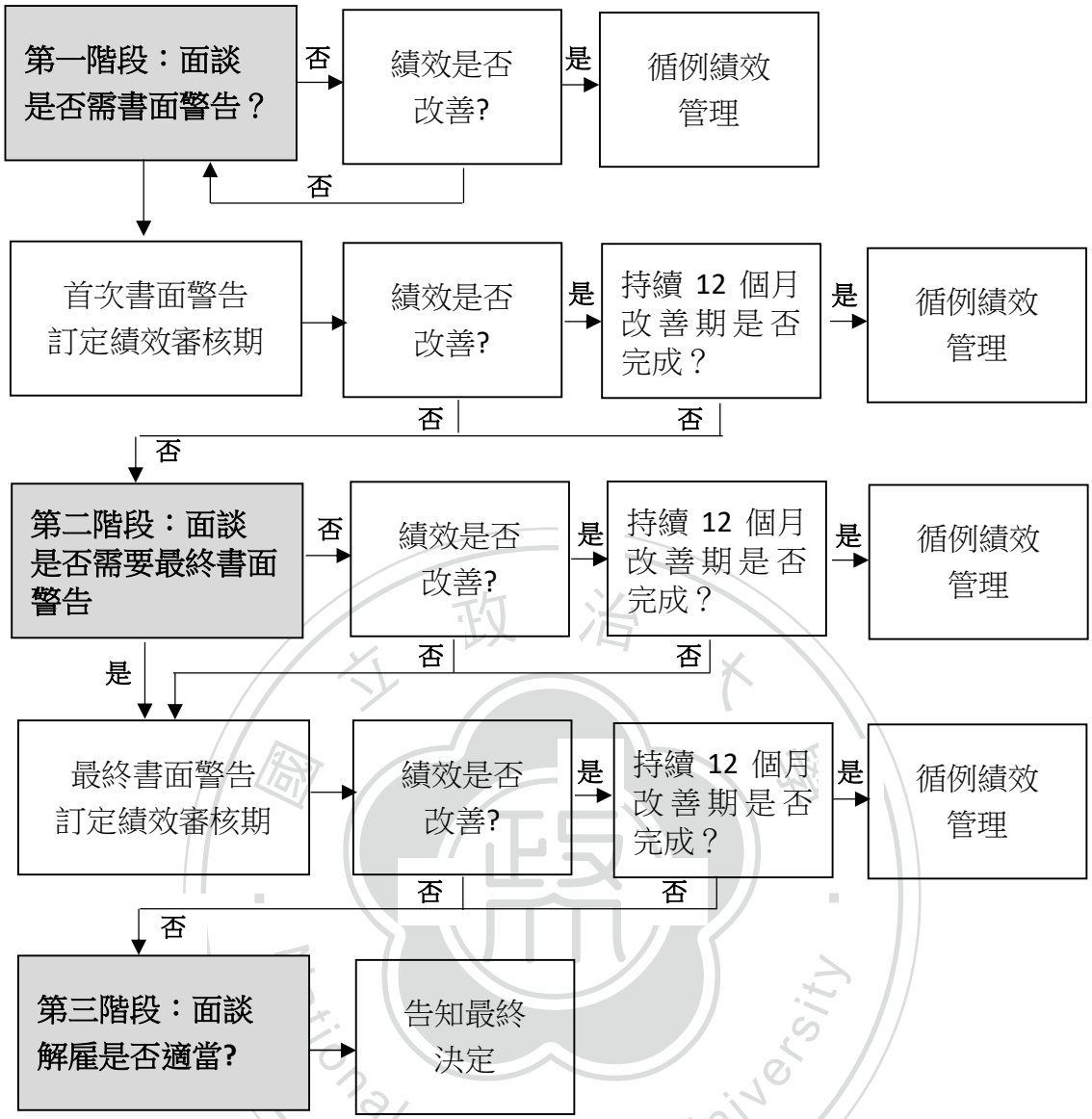

圖 5 英國高階公務人員績效不佳處理程序

資料來源：Civil Service HR（2019:3）

（二）美國

1978 年美國文官改革法(Civil Service Reform Act of 1978)揭示功績制，依據功績制原則-聯邦人力資源管理關鍵（The Merit System Principles Keys to Managing the Federal Workforce)，功績制核心概念為：公平(Fairness)係指公平對待員工就業各方權利；保護(Protection)係指避免濫用職權並保護員工免受傷害；管理(Stewardship)係指以公共利益(近程或遠程)管理員工。功績制原則包含 1、採公平競爭甄補方式，選擇最適人選。2、公平公正對待員工和應徵

DOI:10.6814/NCCU202001735

者。尊重員工的隱私和權益。3、公平支付員工薪水，肯定員工表現。4、保持員工績效標準，以公眾利益為優先。5、有效運用人力資源。6、根據績效表現決定員工留任與否，以解決績效不佳的問題。7、為員工提供培訓和發展。8、保護員工免受任何專斷、偏私或政治脅迫。9、保護員工免於受到揭弊之報復（MSPB, 2017)。

1、績效管理

功績制原則第 6 點揭示美國公務人員考績以績效管理為核心，美國聯邦人事管理局(United States Office of Personnel Management, OPM)針對聯邦公務人員績效管理提出 5 項關鍵因素，分別為規劃(planning)-設定目標和策略；監控(Monitoring)-衡量績效並提供反饋意見；發展(Developing)-解決績效不佳、持續提升績效；評比(Rating)-總結工作表現給予評分；獎勵(Rewarding)-認可並獎勵(OPM,2017a：5)。績效評比結果分為 5 個等第，分別為傑出(Outstanding)、非常稱職(Exceeds Fully Successful)、稱職(Fully Successful)、尚可(Minimally Successful)、不及格(Unacceptable)(OPM,2017a：11)。

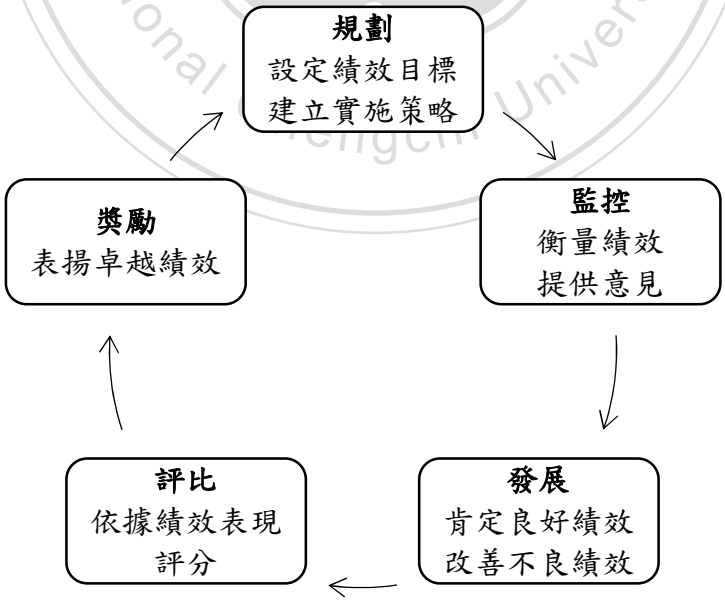

圖 6 美國績效管理 5 項關鍵因素

資料來源：OPM，2017a：5。

DOI:10.6814/NCCU202001735

2、處理程序

針對績效不佳人員，機關採取措施包括：1、明定績效標準，機關須定期檢視員工工作進度並提供建設性回饋和指導。2、依據個案情形評估改善績效不佳之措施並採取相關行動以資補救。3、瞭解並遵守正當法律程序，公平對待員工，並確保員工行使本身應有之辯護救濟權。進一步而言，為改善績效不佳可依循三步驟，首先，主管應向員工傳達明確的績效標準和期望，透過定期或不定期討論提供反饋意見，適時給予肯定鼓勵或施以指導協助；第二，根據工作的性質和員工的經驗，提供教育訓練或專人指導等改善機會；第三，主管有權對績效不佳員工採取行動如降級或解僱，但同時法律亦賦予當事人上訴之權利(OPM，2017b)。

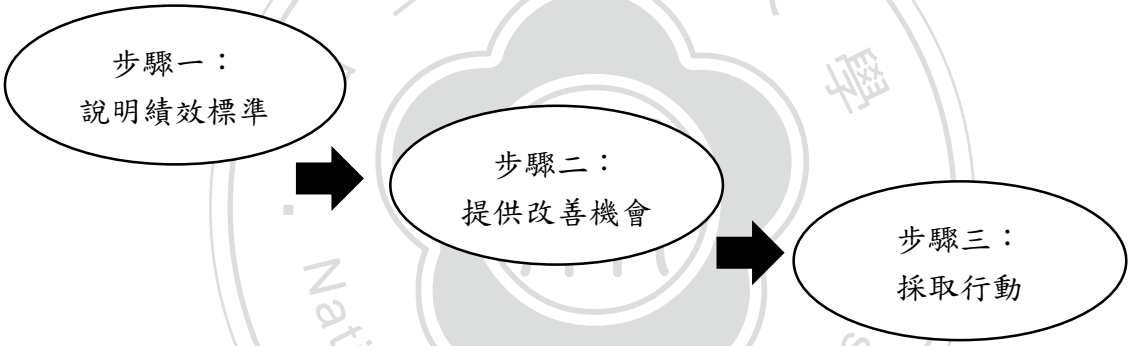

圖 7 美國聯邦公務人員績效不佳之解決步驟

資料來源：OPM，2017b：1。

3、救濟方式

功績制原則第 6 點揭示公務人員績效管理制，依據公務人員績效表現進行評比，倘績效不佳問題無法解決，依美國聯邦法典規定(Title 5 of United States Code，Chapter 43 and Chapter 75)，機關有權對於績效不佳人員進行免職或降級之處分，但服務機關必須遵循法定程序並提出證據，以確保該免職或降級於法有據。為保障公務人員救濟權利，美國聯邦政府設有功績制保護委員會（Merit System Protection Board, MSPB)、特別檢察官辦公室(Office of Special Counsel,OSC)、公平就業機會委員會(Equal Employment Opportunity

DOI:10.6814/NCCU202001735

Commission, EEOC)等，以確保公務人員能獲得獨立且公正之救濟權利，倘公務人員因工作表現而受到免職、降級或其他不利處分，得依法提出申訴並請求聽證，若不服決定得向聯邦上訴法院提出上訴(許南雄，2018：453-455;蔡良文，2018；312-313；劉慧娥，2015:83-95；楊戊龍，2008：136-155）。

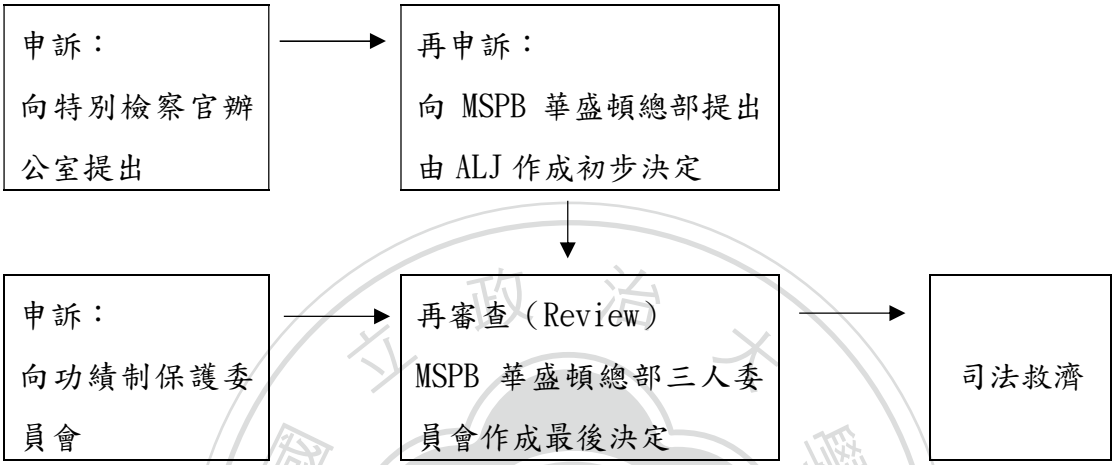

圖 8 美國公務人員救濟制度

資料來源：劉慧娥，2015：95。

（三）小結

英美兩國對公務人員工作表現評比均係採績效管理制，針對績效不佳人員訂有相關處理程序，原則上主管必須先與績效不佳人員會談，透過溝通方式讓員工瞭解工作期望與目標，接著訂定改善績效期間給予當事人改善機會，於該段期間內針對當事人個案情形給予業務指導，以協助當事人改善績效，倘若確實無法改善績效，機關得予以進行免職或降級等處分，惟免職或降級攸關公務人於權益甚鉅，機關必須嚴格遵循法定程序，應充分說明處分理由並賦予當事人上訴救濟權利。我國歷次考績法草案均納入績效管理精神，並訂定績效不佳人員考列丙等三次退場之機制，惟我國公務體系深受傳統文化與人情因素影響，丙等考列條件、考評程序、輔導機制等亦有精進空間，未來可借鏡英美兩國作法與經驗，讓考績丙等處理程序更臻完備。

DOI:10.6814/NCCU202001735

第三節 公務人員法律關係

公務人員與國家間成立「公務人員法律關係」，有別於人民與國家間之法律關係，公務人員係指依法定程序由國家任命進入政府部門服務，依法推動政策執行公權力性質之業務，國家不僅負有保障公務人員身分權利之責，亦具有令公務人員負相當義務之權，公務人員與國家間之關係歷來多認為係屬特別權力關係；而人民係指地域空間形成群體進而組成國家，國家負有照護與保護人民之重責，人民負有基於憲法所定之義務，人民與國家間之關係為一般權力關係。隨著民主政治時代演進，公務人員與國家間之關係亦有所轉變，司法院歷次解釋逐步揚棄解構特別權力關係，並改以公法上職務關係說明公務人員與國家間之關係。茲以公務人員考績丙等相關法律係深受公務人員與國家間之關係所影響，爰有必要深入瞭解特別權力關係及公法上職務關係之內涵。

一、特別權力關係內涵

特別權力關係理論起源於德國，亦有稱為特別服從關係，最早可溯至中古時期領主與家臣之間上對下之關係，其理論概念主要係由 Paul Laband 及 Otto Mayer 兩位學者所建構，強調相對人之附屬性及行政機關之恣意性，且不得提起救濟，換言之，特別權力關係係指於免受法律支配之特定行政領域內，強調行政主體之優越地位及權力主導，以及相對人（受支配者）之服從地位及從屬關係。特別權力關係強調行政主體具有單方合法要求相對人負擔特別義務之權力。綜之，特別權力關係係基於特別法律原因，對相對人具有概括命令權力，相對人負有高度服從義務之法律關係，其重要內涵如下(陳敏，2019:226-227;林明鏘，2019:86-87；吳庚、盛子龍，2017:176;李惠宗，2011:117;賴恆盈，2011a:119-120)：

（一）地位不對等

行政主體與相對人二者間非對等關係，行政主體掌控單方主導權，可任意發號施令，於此關係內之相對人收到行政機關之命令，無從抗拒僅能接受與服從，

DOI:10.6814/NCCU202001735

其與相對人間為主從關係或隸屬關係。

（二）義務不確定

行政主體與相對人二者間不完全適用法律保留原則，亦即縱使無相關法律授權，行政主體得限制相對人權利或課予相對人義務以達行政目的，其與相對人間為概括性權力服從關係。

（三）特別之規定

行政主體無須法律授權得訂定特別規則，作為懲戒或懲處相對人之準據，即行政主體可單分做出限制或剝奪相對人權利義務之懲戒或懲處規定。

（四）懲戒罰規定

特別權力關係中相對人受到行政主體所訂定之特別規則或所拘束，倘相對人違反特別規則或特別義務，行政主體得加以懲戒罰。

（五）未具救濟權

特別權力關係之處分或指令為內部行政行為，非外部行政處分，不符合權利保護之要件，相對人原則依循內部程序救濟，不具提起訴願、行政訴訟之外部救濟權。

二、特別權力關係演變

特別權力關係將行政機關與相對人間定位為「力」的關係，而非「法」的關係，依德國 Carl Hermann Ule 教授見解，特別權力關係分為基礎關係與經營關係，基礎關係係指攸關變更特別權力關係之一切事項，例如公務人員之任命、學生之退學、教師解聘停聘不續聘等重大影響權利事項；管理關係係指單純管理措施，例如公務人員之職務分配、學生學習安排、教師授課等。隨著各國民主化及建立法治國原則，特別權力關係內涵受到外界質疑為必然趨勢，德國聯邦憲法法院於 1972 年提出重要性理論，認為涉及人民基本權利之重要事項，須由立法者以法律規定，(陳敏，2019；吳庚、盛子龍，2017;賴恆盈，2011)。從司法院歷

DOI:10.6814/NCCU202001735

次解釋，業逐步解構特別權力關係之支配範圍、以法律明定涉及基本權利之限制、允許相對人提起行政訴訟、提高相對人之權利保障。以下將以公務人員、學生與軍人為例說明特別權力關係演變過程。

（一）公務人員

依司法院歷次解釋，公務人員特別權力關係可分從公法財產請求權、服公職權等進行探究，公法財產請求主要含括退休金、考績獎金、福利互助金等，服公職權係指公務人員身分保障，主要含括免職處分、懲戒處分、記二大過處分等影響公務人員身分部分，以及任用審查、調降官等、晉敘陞遷等影響公務人員權利部分(陳敏，2018：234-237)。公務人員特別權力關係演變過程，亦與考績法、保障法、最高行政法院決議等有密切相關，詳如第四章考績丙等制度演變。

表 4 公務人員特別權力關係

保障權利	解釋字號	解釋主旨
公法財產請求權	釋字 187 號 (1984.05.18)	公務人員**退休金**請求權
	釋字 201 號 (1986.01.03)	公務人員**退休金**請求權
	釋字 266 號 (1980.10.05)	公務人員**考績獎金**請求權
	釋字 312 號 (1993.01.29)	公務人員**福利互助金**請求權
	釋字 658 號 (2009.04.10)	公務人員**退休年資**採計及**退休金**請求權
服公職權 (懲戒處分)	釋字 243 號 (1989.07.19)	依考績法所為之**免職處分**

DOI:10.6814/NCCU202001735

保障權利	解釋字號	解釋主旨
服公職權 （懲戒處分）	釋字 298 號 (1992.06.12)	改變身分或有重大影響之**懲戒處分**
	釋字 491 號 (1999.10.15)	記二大過免職之構成要件
服公職權 （任用及晉陞）	釋字 323 號 (1993.06.18)	任用審查不合格、降低原擬任官等
	釋字 338 號 (1994.02.25)	級俸審定不服得提起訴願及行政訴訟
	釋字 611 號 (2006.05.26)	**晉敘陞遷**之重要內容應以法律定之

資料來源：司法院大法官解釋查詢系統，保障權利分類方式參考陳敏，2018：234-237，本研究自行整理。

（二）學生

學生為特別權力關係支配範圍，行政法院 1952 年判字第 6 號判例指出，學生與學校之關係不同於人民與官署之關係，學校師長對學生所為之轉學處分，受處分之學生不得提起訴願。上開判例未具體說明受不利處分之學生未獲救濟權利之理由，僅以學生與學校關係為由否準提起救濟權利之機會。1995 年司法院釋字第 382 號解釋指出，受教權為憲法所保障，倘有改變學生身分關係之處分，受處分學生得依法提起行政救濟，此處所指學生範圍涵括各級學校，從大學以下至國中小，並明確表示不再援用行政法院 1952 年判字第 6 號判例。司法院釋字 382 號解釋，僅限於改變學生身分關係之處分，但學生與公務人員、教師、軍人等性質不同，學生非為職業類別，受特別權力關係拘束限制其權利，似仍有爭議(許育典，2010:8-9；董保城，2017:24-25；林明鏘：2019；)。

DOI:10.6814/NCCU202001735

2011 年司法院釋字第 684 號解釋，變更司法院釋字第 382 號解釋，提高大學學生之救濟權利，大學以研究學術、培育人才或維持學校秩序為由，如有侵害學生受教育權或其他基本權利之行政處分或公權力措施，受侵害之學生得依法提起行政爭訟。亦即，學校對大學學生之處分，得提起行政救濟不再僅限於改變學生身分關係之退學處分，倘有記過或申誡等影響其他基本權利之行政處分亦得提起行政救濟。司法院釋字第 684 號解釋，僅以大學學生之救濟權利為解釋標的，未將中學、小學等納入解釋範圍，整體而言，對全體學生之保障似乎仍未完全(許育典，2011:97-100；董保城，2017:25-26)。直至 2019 年司法院釋字第 784 號解釋，全面放寬各級學校學生若有認為其權利受到學校之管理所侵害，得依規定提起行政訴訟。

表 5 學生保障權利重要解釋

解釋字號	釋字 382 號 (1995.06.23)	釋字 684 號 (2011.01.17)	釋字 784 號 (2019.10.25)
適用範圍	各級學校學生	大學學生	各級學校學生
侵害標的	改變學生身分關係之退學或類此處分	行政處分或其他公權利措施	公權力措施(學習評量、獎懲措施等)
保障權利	受教育權	受教育權或其他基本權利	權利

資料來源：司法院大法官解釋查詢系統，本研究自行整理。

（三）軍人

軍人肩負保衛國家之使命，其職業屬性有別於其他公務人員，軍隊管理重視服從命令嚴格紀律，向來認為屬於特別權力關係之支配範圍，從早期實務見解可發現，軍人相關權利受到極大限制，縱使涉及軍人身分存續亦無從提起救濟，例

DOI:10.6814/NCCU202001735

如行政法院 48 年判字第 11 號判例，有關否准軍人續服現役之申請，或最高行政法院 1963 年判字第 101 號判例，有關軍人受到免職處分不得提起救濟等，均係以軍人與國家之間屬特別權力關係為由，對軍人所為之否准續服現役或作出免職處分，為官署本於特別權力關係所為之人事行政處分，迴異於一般權力關係對人民所為之處分，受不利處分之軍人無從提起救濟。

最高行政法院 1963 年判字第 101 號判例，經行政法院 1991 年 12 月份庭長評事聯席會議，達成決議不再援用。行政法院 1959 年判字第 11 號判例，經司法院 1997 年 6 月 6 日釋字第 430 號解釋宣告不予援用，並闡明軍人與國家之間為公法上職務關係，軍人所受處分倘係影響其軍人身分之存續，有違憲法所保障服公職權利意旨時，應賦予受處分之軍人提起行政救濟之權利，亦即軍人倘有涉及身分變動之疑慮時，得循訴願、行政訴訟之救濟程序。司法院 1998 年釋字第 455 號解釋，有關軍人年資採計等重大影響軍人退休金、俸給等相關重要事項應予維護，再次闡明軍人權利維護範圍。

（四）小結

特別權力關係為威權體制時期之產物，有其歷史背景脈絡可循，於特別權力關係下，強化行政主體之優越地位並弱化相對人之權利保障，其象徵意涵與理念與自由民主憲政背道而馳，特別權力關係之正當性亦岌岌可危，司法院歷次解釋逐步解構特別權力關係，限縮其特別權力關係範圍，涉及基本身分之權利限制須有法律之依據，同時賦予相對人提起救濟之權利。進一步而言，針對特別權力關係中相對人之權利保障，可分為三階段處理方式，首先，相對人權利受到限制時，相關決定事前應遵守法律保留原則，亦即行政機關作成相關決定必須於法有據，不得由行政機關任意妄為；其次，相關處分事中應踐行正當法律程序，亦即行政機關作成決定時，尤其是對相對人不利之決定，應給予相對人陳述意見申辯之機會；最後，相關處分作成後，應充分告知救濟管道，盡到告示義務之責，以維護相對人之救濟權利。

DOI:10.6814/NCCU202001735

表 6 特別權力關係到公法上職務關係

	事前	事中	事後
原則	遵守法律保留原則	踐行正當法律程序	確保救濟途徑
一般人民	是	是	是
特別權力關係	否	否	否
公法職務關係	是	是	是

資料來源：林明鏘，2019:88。

三、公法上職務關係

參照司法院歷次解釋(第 298、433、455、466、575、618、637、658、785 號等)，國家為公法人，其意思及行為係經由充當國家機關之公務人員為之，公務人員與國家之間為公法上職務關係，國家負有照顧公務人員生活及保障其權益之義務，公務人員對國家負有忠誠、執行職務等義務(吳庚、盛子龍，2017:198)。

（一）雙方相互權利義務

國家與公務人員間相互負有權利與義務，公務人員權利義務於法有據，不再僅係國家單方之權力。

（二）特別規則必要存在

為利於公務運作，仍須訂定特別規則，以確保公務有效執行，但特別規則必須以合理目的為限，若有涉及公務人員基本權利之事項須有法律授權之法律保留原則支配。

（三）懲戒處分於法有據

國家必須依據法律規定始能對公務人員違失行為施以懲戒處分。

（四）賦予訴訟救濟權利

公務人員身分權益或工作條件等受有侵害，得依法定程序尋求救濟。

DOI:10.6814/NCCU202001735

四、公務人員義務

（一）忠實義務

忠實義務係指公務人員應依據法律或命令所定之職責，於執行公務時盡心盡力完成，避免有違法或不利國家之情事發生。服務法第 1 條明定，公務員應恪守誓言，忠心努力，依法律、命令所定執行其職務。

（二）服從義務

服從義務係指公務人員應服從上級長官之指示與命令，依據對命令之服從程度分為絕對服從、相對服從、陳述意見等三說，絕對服從係無論命令合法與否均應服從，相對服從係僅服從合法之命令，陳述意見係認命令違法時得提出意見。

公務人員服從義務相關規範可參見刑法第 21 條、服務法第 2 條、保障法第 17 條等，惟內涵略有不同，以保障法而言，服從義務內涵又可再予細分：

1、服從義務：公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務。

2、報告義務：公務人員如認為長官命令違法時，應負報告義務。

3、書面下達：公務人員應服從長官書面指示之命令，所生責任由長官負責。但若有違反刑事法律者無服從之義務。

4、法律效果：長官拒絕以書面署名命令，視為撤回命令。

（三）保密義務

保密義務係指公務人員於執行公務所持有之資料或接觸之資料應予保密，以確保國家安全及利益並保護人民隱私與權利。公務人員保密義務分為國家機密與公務機密，相關規範可參見刑法第 132 條、國家機密保護法第 32 條、服務法第 4 條及文書處理及檔案管理手冊等規定。

公務人員執行職務倘違反保密義務洩漏公務資訊致國家或他人權利遭受危害，將負刑事、民事、行政責任。刑事責任部分，依刑法第 132 條規定，不論故意或過失均負刑事責任。民事責任部分，依民法 184 條規定，亦不論故意或過失

DOI:10.6814/NCCU202001735

均負民事責任，此外被害人可依國家賠償法規定請求國家賠償。行政責任部分，依公務員懲戒法第 2 條或考績法第 12 條規定進行懲戒或懲處。

（四）保持品位義務

公務人員任公職服公務，代表政府執行公權力，應自律甚嚴以身作則，力求為人民楷模表率，爰要求公務人員之言行舉止須維持相當德行、情操、品德之義務，以建構良好形象獲得人民信任。服務法第 5 條明定，公務人員應具有誠實清廉、謹慎勤勉之品格，不得有奢侈放蕩、驕縱貪惰、賭博、吸食煙毒等致影響政府名譽或聲譽之負面行為。

（五）執行職務義務

公務人員係貫徹國家意志依法執行公權力，其執行職務時應力求切實，不得畏難規避、互相推諉或無故稽延等，至影響行政效率或使人民權益受損等情事發生。

（六）迴避義務

為端正風氣破除裙帶關係文化，公務人員執行職務若遇到涉及本身或其家族之利害事件等，應立即自行迴避，避免引起不必要之紛爭。

（七）為一定行為義務

除法律另有規定外，公務人員原則負有不為一定行為之義務，例如不得經營商業、不得兼任、離職後任職限制、不得關說請託、不得收受餽贈、不得假借權力圖利、不得支用公款等。

五、公務人員權利

（一）服公職權

依憲法第 18 條規定，人民有應考試服公職之權。旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，以及對擔任公職之制度性保障。

DOI:10.6814/NCCU202001735

（二）財產權

1、俸給

國家負有照護公務人員生活之金錢給付義務，依公務人員俸給法規定，俸給採俸給法定主義，亦即未經權責機關核准而自定項目及數額支給等，審計機關應不准核銷並予追繳。公務人員俸給分為本俸(年功俸)及加給(含職務加給、技術或專業加給、地域加給等三類)，依官職等級及職務性質等而不同。

2、加班費

加班係指於公務人員於規定之上班時間以外執行職務，依保障法第 23 條規定，公務人員於上班時間以外經指派執行職務者，服務機關應依執行職務所需之時間給予加班費、補休或其他相當之補償。

3、墊支費

墊支費係指公務人員於執行職務所需之費用，基於時效或需檢附單據始能覈實核銷等，致未能於事前申請而由公務人員先行支付，依保障法第 24 條規定，公務人員因執行職務所需而墊支之必要費用，公務人員有請求服務機關支付之權利。

4、保險金

保險金係指公務人員參加保險期間，於保險事故發生時由公務人員本人或依法受領人員之金錢給付請求權，依公教人員保險法第 12 條規定，公務人員參加保險有效期間，發生失能、養老、死亡、眷屬喪葬、生育或育嬰留職停薪之保險事故時，應予現金給付。

5、退休金

退休係指公務人員因年齡、服務年資、身體狀況或其他原因等不再擔任現職之情形，公務人員依法得向國家請求退休金以照護退休生活之權利。依公務人員退休資遣撫卹法第 16 條規定，公務人員退休分為自願退休、屆

DOI:10.6814/NCCU202001735

齡退休及命令退休。

6、撫卹金

撫卹係指公務人員任現職時因生病、意外或執行職務等致亡故之情形，其遺族依法得向國家請求撫卹金以照護遺族生活之權利。

（三）救濟權

依憲法第 16 條規定，人民有請願、訴願及訴訟之權。依有權利即有救濟之意旨，人民因其公務人員身分發生公法上爭議或權利遭受違法侵害時，得依法提起救濟。另外，人民因其公務人員身分執行職務衍生訴訟，機關依法提供相關法律協助。

1、協助辯護權

公務人員依法執行職務而有訴訟情事，如非因公務人員本人故意或重大過失所致，依保障法第 22 條規定，服務機關延聘律師為公務人員辯護並提供法律協助。

2、提出救濟權

公務人員如對於服務機關之管理措施或行政處分等不服，致認影響其工作權益或身分權益等，得依保障法規定，視個案性質提起申訴或復審以維護權益，詳如第三節雙軌保障制度。

（四）健康權

司法院 785 號解釋，憲法保障人民生理及心理機能完整不受任意侵害，相關法律制度應符合健康權最低限度之保護要求。公務人員服勤時間及休假制度，攸關得否藉由適當休息以維護其健康，相關制度設計除滿足行政組織運作目的與效能外，亦應致力於維護身心健康。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

六、小結

綜上，憲法第 18 條服公職權，係保障人民依法令從事公務貢獻所能之權利，人民擔任公職後其與國家之間為公法職務關係，依法享有身分保障權利，對國家負有特別義務，但基於公務運作並考量外界觀感，公務人員部分行為仍受有相當限制，例如不得行使罷工(賦予公務人員組織協會進行協商，惟依規定不得行使罷工)、嚴守行政中立(賦予公務人員言論自由權，惟公務人員於辦公時間應維持行政中立)、選擇職業自由限制(憲法保障人民選擇職業自由，惟公務人員離職選擇職業受旋轉門條款限制)等，上開框架是否合理暫且不論，惟擔任公職仍應保有自身所具有之基本人權，國家應建立相關制度，規範執行公權力及履行國家職責之行為，並兼顧對於公務人員權益之保護，公法職務關係隨著時代潮流而產生，公務人員不僅是依法行使權利履行義務，其與過往特別權力關係最大差異在於，允許公務人員受到不法侵害依法救濟，完備公務人員於基本人權中所應保障之救濟權利。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第四節 考績丙等重要規範

考績丙等重要法制從法源依據、法律效果、救濟程序等，涵蓋考績法、保障法、其他相關人事法令及解釋令函等，本研究以考績丙等制度之政策立意、修法作業、救濟程序、實務案件處理情形為研究範圍，對於考績丙等相關法制及法律效果等需先予瞭解，作為本研究之法理基礎。

一、考績法制

依考績法及其施行細則規定，以下從考績法適用人員、評比原則及作業方式、考績種類、考績結果等加以分析公務人員考績制度。

（一）適用人員

考績以現職公務人員為限，經銓敘審定合格實授至年終之在職月份辦理考績。若年度中有調任同一官等、降調低一官等或陞任高一官等職務之情事，原則以同官等或高官等職務合併計算現職辦理。另外部分具有公務人員任用資格之政務人員、教育人員或公營事業人員轉任公務人員，其轉任當年未辦理考核及未採計提敘官職等級之年資，亦得合併計算辦理考績。

（二）評比原則與作業方式

考績評比以平時工作表現為評比重點，考評首重公務人員工作表現是否符合工作需求，其次為公務人員言行舉止、學識經歷或其他才能，評比方式應採客觀公正之標準，依據實際工作表現合理考評，爰考績法明定考績係以綜覈名實、信賞必罰、準確客觀為評比要旨，並以公務人員平時考核作為評比依據，平時考核以工作表現佔比重 65%，另外 35%為操行、學識、才能等。各機關辦理考績作業流程原則係依循自我檢核、主管初核、考績委員會覆核、機關首長核定、銓敘審定等程序，透過先由受考評人自我檢視機制，次由主管依據實際工作表現初步評比，復由考績委員會會議審查決定受考評人考績等第，送請機關首長核定後送請銓敘審定，考績作業始辦理完畢。

DOI:10.6814/NCCU202001735

（三）考績種類

考績結果主要分為年終考績、另予考績及專案考績，專案考績係指公務人員平時有重大功過表現時隨時辦理，公務人員原則係以年終考績或另予考績為常態性考評，專案考績辦理情形屬例外性質，類似加分題或扣分題概念，與本研究主旨較無直接相關，爰以下說明年終考績及另予考績相關法令及影響範圍。

1、年終考績

年終考績係對公務人員 1 月至 12 月之全年工作表現進行評比，機關原則於每年 12 月辦理考績相關作業，報送全國公務人員銓審主管機關銓敘部進行銓敘審定。年終考績分為甲、乙、丙、丁四個等第，分別以 80 分、70 分、60 分、未達 60 分為標準。2000 年起為破除各機關甲等考評人數過高顯有寬濫之餘情形，銓敘部部長及原行政院人事行政局局長(現為行政院人事行政總處人事長)以聯名箋函，限制各機關考績甲等人數範圍，甲等人數比例上限及下限分別為 75%及 50%，各機關實務作業通常均盡量達到上限規定爭取機關同仁考績獲得甲等之比例。考績係作為公務人員相關人事法令之條件設計，例如是否能陞任官等職等、是否能按年晉敘俸級、是否能核發考績獎金或年終工作獎金等等，均以年終考績獎懲結果為依據，換言之，年終考績等第不僅影響當年度考評結果，更是直接影響公務人員其他權利，攸關公務人員公務職涯發展。

2、另予考績

部分公務人員可能因為盡國民兵役義務、養育子女留職停薪、年齡已達屆齡退休等原因，未符年終考績 1 月至 12 月需全年任職之標準，倘其全年工作期間超過 6 個月以上，則係辦理另予考績。另予考績亦分為甲、乙、丙、丁四個等第，惟另予考績結果與年終考績結果相異，公務人員相關人事法令之條件設計未將另予考績等第納入，換言之，另予考績結果尚不得作為陞官職等、晉敘俸級之依據，但考量另予考績亦有任職服務貢獻所能

DOI:10.6814/NCCU202001735

之客觀事實，另予考績仍得核發考績獎金，並依全年在職月數比例核發年終工作獎金。另予考績原則亦於每年年終辦理，但於年度中退休或辭職人員則隨時辦理另予考績。服務機關於年終辦理考績時，係將另予考績與年終考績人數合併計算甲等乙等比例，囿於甲等比例上限之限制，復考量另予考績影響範圍較難與年終考績相比，爰通常實務運作往往會將另予考績列入乙等，係考績比例制度不合理所造成之另一不公現象。

（四）其他績效評定

政府部門人事制度除適用簡薦委制之公務人員外，尚有其他具公權力性質但適用不同人事制度類別之人員，各類人員之工作績效評比名稱不同以茲區別，說明如下：

1、考成，考成適用人員為交通事業人員，依交通事業人員任用條例任用之人員，其工作績效評比稱為考成。另曾依派用人員派用條例（2015 年 6 月 17 日廢止）任用之人員，其工作績效評比亦稱為考成。

2、考核，考核適用人員為約聘及約僱人員，依行政院人事行政總處聘僱人員考核要點規定，聘用人員聘用條例進用之人員及行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法進用之人員，其工作績效評比稱為考核。

3、職務評定，職務評定適用人員為法官及檢察官，依法官職務評定辦法及檢察官職務評定辦法，法官及檢察官之工作績效評比稱為職務評定，評定結果僅分為良好與未達良好 2 個等第，評比結果為良好，晉 1 級並給予獎金，評比結果為未達良好，不晉級亦不給與獎金。

二、保障法制

依保障法規定，公務人員保障採雙軌制，分別為復審及申訴、再申訴二元救濟方式，二者分類係以基礎關係及管理關係為理念區分，前者影響公務人員身分權利，後者影響公務人員管理效益，以下分別從復審標的、復審類別、審查方式及實務範圍加以分析公務人員保障制度。

DOI:10.6814/NCCU202001735

（一）復審

復審相關規範係明定於保障法第 25 條至第 76 條，復審提起係由復審人繕具復審事實、理由及相關證據等，透過原處分機關向保訓會提起救濟之方式，復審為兼顧復審人權利及原處分機關答辯權利，設計概念係賦予原處分機關再次檢視處分適法性及合宜性之機會，避免複審人動輒得咎濫用救濟資源。

1、復審標的

復審係以影響公務人員權利且對外具有法效性之行政處分為提起標的，如有基於公務人員身分之相關權益遭受侵害之虞時，現職公務人員、非現職公務人員或公務人員遺族等均得依規定循復審程序提起救濟。

2、復審類別

分為損害權益或拒絕申請二種，二種均以影響公務人員權利或利益為前提，損害權利係指行政處分將改變公務人員身分關係、或侵害公務人員身分所產生之公法上財產請求權、或重大影響公務人員權利等；拒絕申請係指公務人員因原處分機關對其依法申請之案件，於法定期間內應作為而不作為，或予以駁回，公務人員認為損害其權利或利益者，得提起請求該機關為行政處分或應為特定內容之行政處分之復審。

3、審查方式

受處分人收到行政處分之次日起 30 日內提起復審，保訓會於收到原處分機關答辯書次日起原則於 3 個月內作成決定，例外再可延長 2 個月，亦即復審決定期間以 5 個月為限。保訓會係採「先程序、後實體」方式進行審查，審查以書面審理為原則，視個案情形決定是否需陳述意見、言詞辯論、派員查證等其他審查方式。復審結果分為不受理、駁回及撤銷原行政處分，決定書應載明不服決定得向行政法院請求之救濟告示。

3、實務範圍

憲法第 18 條保障服公職權利，係指人民依法令從事於公務，暨由此衍

DOI:10.6814/NCCU202001735

生享有之身分保障、俸給與退休金等權利(司法院釋字第 605 號解釋)。復審之適用範圍與服公職權利相關，依保訓會歸納適用復審程序之類型，可分為涉及身分關係、涉及公法財產請求、涉及重大權利等三類事件。

涉及身分關係事件：公務人員經國家任用進入公部門服務，其身分關係為憲法所保障，倘涉及改變公務人員身分關係，如免職、辭職、資遣等處分，循復審程序救濟。

涉及公法財產請求事件：國家負有照護公務人員生活之義務，以使其能安定生活並勇於任事，倘涉及影響公法財產請求權，如退休金、撫恤金、加給等，循復審程序救濟。

涉及重大權利事件：其他重大影響公務人員權利，雖未改變公務人員身分關係，如調任職務、俸給審定、遴選資格等，循復審程序救濟。

（二）申訴、再申訴

申訴、再申訴相關規範係明定於保障法第 77 條至第 84 條，以下將從申訴標的、受理機關等 3 個面向說明。

1、申訴標的

提起申訴、再申訴以現職公務人員為限。對於現職服務機關或離職後接獲原服務機關有關管理措施或工作條件之處置等，認為影響權益者得依法提申訴、再申訴程序救濟。

2、受理機關

不服服務機關之管理措施或工作條件之處置，於該管理措施或處置達到之次日起 30 內，繕具申訴書向服務機關為之。不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起 30 日內，向保訓會提起再申訴。

3、實務範圍

申訴、再申訴之適用範圍，以不涉及或影響公務人員身分權益之事由為標第，原則上均以非行政處分為限。實務常見之申訴案例，例如上下班

DOI:10.6814/NCCU202001735

刷卡、辦理請假手續等，或對於服務機關訂定之工作條件如業務分配、人力控留等。

（三）復審與申訴、再申訴比較

公務人員對於服務機關所為之管理措施或行政處分，致認其權益或權利受到損害時，暫且不論法益侵害程度究竟為何，公務人員如對相關管理措施或行政處分不服，得視受侵害權益或權利之性質，依保障法規定循申訴、再申訴或復審提起救濟。申訴與復審雖同為保障法所明定之救濟方式，惟二者在適用對象、標的客體、處理程序、決定效力、能否再提救濟等均有所差異(吳庚、盛子龍，2017)，說明如下：

1、適用對象不同

提起復審原則為現職公務人員，但是若是以離職之公務人員，認為其原公務人員身分之請求權受有損害，依規定亦得提起復審救濟，另外已亡故公務人員之遺族，對於公務人員身分之請求權認為受有損害，亦得提起復審救濟。申訴、再申訴則僅限於現職公務人員，已離職或以亡故公務人員之遺族等，非屬申訴、再申訴之適格提起對象。

2、標的客體不同

復審以行政處分為標的，通常對公務人員身分關係或相關權益產生侵害，例如影響公務人員退休金請求權、撫恤金請求權等。申訴、再申訴以工作條件或管理措施為標的，通常為機關內部對於管理方式之事實行為，尚無對公務人員身分關係或其他權利產生實質不利效果，例如行政機關內部之紀律規範、長官對屬官之職務命令等。

3、處理程序不同

復審程序類似於訴願規定，經由原處分機關向保訓會提起，屬於正規之法律救濟事件，有別於申訴、再申訴較非正規之處理方式。申訴向原服務機關提起，服務機關對於申訴案件以函復方式回復，即依公文格式製作函復

DOI:10.6814/NCCU202001735

書；再申訴向保訓會提起，保訓會對於再申訴案件以決定書方式回復，再申訴若經保訓會進行調處時，則會以調處書方式終結案件，調處書效力與再申訴書效力相同。

4、決定效力不同

依保障法第 91 條規定，保障事件決定確定有拘束各關係機關之效力。但申訴、再申訴性質上屬於行政機關內部行為，並非對具體權利義務關係所做之裁決；而復審性質上屬於具體行政處分，凡屬行政處分之效力均等同具備，其決定相當於訴願決定，具有確定力、執行力及確認效力，實務對申訴與復審之效力仍有區別。

5、能否救濟

不服復審決定，保障法第 72 條明文規定得於復審決定書送達後，依限向行政法院提起救濟。不服申訴決定，依法向保訓會提起再申訴，不服再申訴決定，過往實務認為再申訴案件確定已告終結，無從再提起行政訴訟之可能，惟 2019 年釋字 785 號解釋變更實務見解，申訴、再申訴確定後仍得依法提起行政訴訟，對於現行雙軌救濟制度產生重大影響，倘申訴、再申訴得續提行政訴訟，則雙軌救濟制度是否仍具區分實益，似存有疑義。

現行保障法所規範之救濟程序，依行政處分與管理措施分為復審與申訴、再申訴二元救濟體係，似將公務人員所受之不利對待區分為外部法律關係與內部管理關係，外部法律關係尋求復審救濟，內部管理關係尋求申訴、再申訴救濟。實務認以行政處分與管理措施係以是否影響公務人員身分權利為界，惟部分管理措施如考績、調職、記過等，業嚴重影響公務人員權利，行政處分與管理措施之區隔日益模糊。復以復審與申訴、再申訴本質效力不同，對復審決定不服，得向行政法院提起行政訴訟，申訴、再申訴程序自司法院釋字 785 號解釋後，亦肯認得續向行政法院提起行政訴訟，惟是否意味公務人員救濟程序未來將由二元化修正為一元化，尚須審慎評估轉變一元化救濟制度可能帶來之衝擊。

DOI:10.6814/NCCU202001735

三、丙等法律效果

考績丙等法律效果層面廣泛，不僅是工作表現不佳之負面標籤，更是連帶影響公務人員財產請求、晉敘陞遷、訓練選拔等權利。

（一）財產請求權

1、無考績獎金

考績獎金為法定給與，考績獎金扣合考績結果，考績法第 7 條明定依考績結果核發考績獎金，考績獎金係指俸給總額，包含公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。考績甲等或考績乙等均給與考績獎金，依其所敘俸級而定獎金額度，敘本俸或年功俸者，考績甲等給與 1 個月、考績乙等給與 0.5 個月俸給總額之獎金；若是已達年功俸最高俸級者，考績甲等給與 2 個月、考績乙等給與 1.5 個月俸給總額之獎金。但考績丙等依規定為留原俸級，亦即不給與考績獎金，變相為對於工作不力之懲罰。

2、無工作獎金

年終工作獎金非法定給與，為激勵現職軍公教人員士氣並慰勉工作辛勞，由行政院於每年年終訂定「軍公教人員年終工作獎金發給注意事項」作為各機關學校發給依據，年終工作獎金為 1.5 個月。年終工作獎金雖係勉勵恩惠性質，但僅限於考績為甲等或乙等人員始得核發年終工作獎金，考績丙等或丁等則不予核發。另考量考績丙等除係因工作表現不佳所致外，部分人員係因全年無工作事實致考列丙等，審酌全年無工作事實可能是因病或因案等緣由，亦即非當事人所自願或故意造成，例如因案停職人員未移送懲戒，經公務員懲戒委員會審理為不受懲戒之判決，因公傷病請公假，因請延長病假超過 6 個月等原因致全年無工作事實而考列丙等，放寬渠等人員得領年終工作獎金。

DOI:10.6814/NCCU202001735

（二）晉敘陞遷權

1、留原俸級

依公務人員俸給法規定，公務人員俸級係依據公務人員官等職等設計階梯式之俸表結構。經檢視現行俸表結構排列方式，簡任分 5 個職等、薦任分 4 個職等、委任分 5 個職等，各職等再分為本俸及年功俸，俸級是階梯式交互重疊之設計方式，所謂階梯式係指職等越高俸級數越少，例如簡任第 14 職等為 1 級，薦任第 6 職等為 11 級，委任第 1 職等為 13 級；所謂交互重疊式係指各職等並非各自獨立而是交互重疊，例如薦任第 6 職等本俸 3-5 級，相當於薦任第 7 職等本俸 1-3 級。

年終考績是晉級與否之依據，考績甲等或乙等均得晉 1 級，考績丙等為留原俸級。雖然考績甲等或乙等僅略微調薪，但我國現行嚴格限制公務人員兼職，各機關加班費核給係視預算編列情形而定，加班費非必要之給予，因此，公務人員除領固定薪水外，難有其他額外增加收入之機會，留原俸級雖係未晉級調薪，表面而言不影響公務人員俸給權益，但實質卻有如降級減俸之效果。

2、不得辦理陞任

所謂陞任係指陞任較高職務或非主管陞任主管職務等，對公務人員而言，陞任係表徵肯定工作能力、激勵工作潛能、提振工作士氣之重要意義，乃至於公務人員整體職涯規劃之重要依據。現行有關公務人員陞任[3]規範，陞任係就公務人員考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績、獎懲及發展潛能等項目進行綜合性評比，此外陞任資格亦有相當限制，如公務人員受判刑確定、免職處分、留職停薪期間、最近 1 年考績丙等等，亦不得依規定辦理陞任。

現行我國各官等人數由上而下逐級增加呈現金字塔結構，公務人員積

[3] 參見公務人員陞遷法、關務人員升任甄審辦法、警察人員陞遷辦法等。

DOI:10.6814/NCCU202001735

極爭取更高職務或主管職務係屬良性競爭，有助於政府部門整體發展，而考績丙等限制公務人員公務人員陞任機會，且通常各機關內部都是以近 5 年或是近 3 年考績結果作為陞遷評分項目，縱使考績丙等評定經過法定 1 年期間取得陞任資格，但亦難因此漂白，實嚴重影響公務人員職涯發展。

（三）訓練選拔權

1、3 年內不得為模範公務人員

為樹立公務體系標竿典範，公務人員如對主辦業務提出革新措施、察舉不法著有重大貢獻、廉潔奉公或其他特殊優良事蹟等情事足勘公務人員表率，得由服務機關推薦為模範公務人員，經過遴選程序獲選為模範公務人員，頒發獎座、獎金並給予公假。透過模範公務人員表揚，激勵公務同仁見賢思齊，具有積極正向影響力。依公務人員品德修養及工作績效激勵辦法或行政院表揚模範公務人員要點等規定，被遴薦為模範公務人員者，須最近 3 年服務成績優異（年終考績均列甲等），若最近 3 年內考績曾列乙等或相當等次以下，即不得選拔為模範公務人員。考績丙等剝奪公務人員最近 3 年參加模範公務人員選拔之資格。

2、3 年內不得參加升官等訓練

為期公務人員任用、陞遷與培訓制度結合，現行依公務人員任用法辦理委任升薦任及薦任升簡任等 2 種訓練，訓練成績及格取得晉升官等之任用資格。欲參加升官等訓練，依任用法第 17 條規定，以最近 3 年年終考績 2 年列甲等、1 年列乙等以上始具參訓資格，若最近 3 年有考績丙等情形，依規定不得參訓。

3、2 年內不得被機關選送進修

公務人員服務成績優良，具有發展潛力者，得由服務機關依公務人員訓練進修法選送進修，服務成績由最近二年年終考績而定，必須 1 年列甲等、1 年列乙等以上始符合，若最近 2 年有考績丙等情形，依規定不得由

DOI:10.6814/NCCU202001735

服務機關選送進修。

四、丙等配套規定

針對考績考列丙等人員建立「以人為本」之客制化訓練，透過輔導訓練以提升工作績效表現。所謂以人為本，係從考列丙等人員角度為核心，瞭解工作績效不彰原因，依據考列丙等人員所具備之專業知識、學習能力、潛能特質等，針對與現行職務所需強化部分，建構客制化之輔導訓練課程。服務機關對於輔導訓練之規劃與執行，除應考量實體課程內容與職務所需職能相符之外，更應顧及考列丙等人員之心理層面。

無論是公部門或是私部門，每位同仁面對績效評比不佳結果可能均難以接受、不願改變甚至心生怨念，尤其現行公務人員普遍考列甲等或乙等，更是容易引起考列丙等人員抗拒不平心態，所以機關應以正向、鼓勵、積極的態度轉化考列丙等人員，試圖改變渠等心態成熟度，讓渠等將輔導訓練視為學習發展的機會與提升績效的關鍵，改變自身心態進而接納學習，才能真正發揮輔導訓練目的。針對公務人員工作績效不佳問題，現行相關規範包括公務人員考績考列丙等人員輔導訓練實施計畫（以下簡稱丙等輔導訓練計畫）及員工協助方案(Employee Assistance Programs)。

（一）丙等輔導訓練計畫

考試院於 2010 年提出強化文官培訓功能規劃方案，第二案「結合培訓任用考績陞遷　有效提升文官行政效能」，依考績結果規劃客製化訓練課程，實施考列丙等人員輔導訓練之相關建議，保訓會爰針對考績考列丙等人員於 2011 年訂定丙等輔導訓練計劃，以有效運用公務人力資源，提升政府行政效率。

1、規劃方式

各機關於每年核定年度考績後，針對考績考列丙等人員須強化部分，報送主管機關，由各主管機關或授權所屬機關訂定相關輔導訓練實施計畫，並由主管機關或授權所屬機關或委由其他訓練機關辦理。銓敘部每年 7 月

DOI:10.6814/NCCU202001735

15 日前將考列丙等人員名冊函送保訓或及人事行政總處，各主管機關或經授權之機關每年 10 月 31 日前填具輔導訓練執行表，以掌握並瞭解各主管機關實際辦理情形與成效。

2、訓練方式

依考績考列丙等人員之個案情形由機關彈性選擇訓練方式，目前有指派參加專業訓練、個別指導或輔導、其他適當的輔導訓練方式等三種。

(1)專業訓練：根據職務所需之專業知識或技能，指派考績考列丙等人員參加專業訓練課程，視個人空間與時間的限制，可彈性選擇面對面實體課程、遠距線上學習課程、兼具實體與線上學習的混成學習課程等三種方式。

(2)個別指導：瞭解考績考列丙等人員於工作執行過程可能產生的適應問題或遭遇的困境，指派適當人員適時協助指導，運用類似職場師徒制的概念，由資深者瞭解問題並協助當事人解決問題。

(3)其他適當方式。例如非正式組織方式或讀書會等，透過同仁情感建立的方式，相互激勵鼓勵，達到積極正向效果，助於改善工作績效。

（二）員工協助方案

為舒緩公務同仁工作壓力，建立身心衡平職場環境，行政院於 2013 年訂定「行政院所屬及地方機關學校員工協助方案」[4]，提供身心健康、法律財務、工作規劃等諮詢服務，協助公務同仁瞭解並解決影響工作績效之問題，進而提升工作士氣與服務效能，以營造良性競爭組織文化。

1、規劃方式

(1)個人層次：從工作、生活、健康等三個面向進行。

工作：提供工作相關等諮詢服務，包括工作適應、組織變革調適、工作與生活平衡、生涯規劃等。

[4] 行政院於 2003 年及 2010 年訂定「行政院所屬機關學校員工心理健康實施計畫」及「行政院與所屬中央機關學校員工協助方案推動計畫」等，嗣 2013 年重行整合為「行政院所屬及地方機關學校員工協助方案」，適用對象包含行政院所屬及地方機關學校職員、約聘僱人員、工友（含技工、駕駛）、駐衛警察等。

DOI:10.6814/NCCU202001735

生活：係提供法律或財務等諮詢服務，協助同仁處理債務、遺產、婚姻、保險、稅務等法律或財務問題。

健康：提供心理健康或醫療保健等服務，心理健康包括壓力調適、人際關係、情緒管理、夫妻或親子溝通、職場人際溝通、生涯各階段重大危機之因應與管理等。醫療保健包括提供各項醫療保健資源相關資訊。

(2)組織及管理層次：組織面包括組織變革、壓力事件、績效改善等管理。管理面包括領導統御、面談技巧、危機處理、團隊建立等管理人員之專業知識，使管理人員能夠瞭解公務同仁問題並適時提供協助。

2、辦理方式

(1)瞭解需求：以尊重同仁隱私為原則，經過當事人同意為前提，各機關得透過問卷調查、心理檢測等方式瞭解同仁及組織需求。

(2)規劃方案：依照同仁及組織需求，運用現有之行政措施、社會資源及相關資訊平台，規劃服務模式、內容及流程等，期使現有機制發揮最大效益。

(3)宣導推廣：各機關應主動關懷同仁，在同仁面臨影響工作效能之相關問題時，適時提供相關服務資訊。各機關可自行辦理或委外辦理，並透過演講、研討會、教育訓練等適當場合說明方案服務內容及使用方案方式等，亦可製作書籍、手冊、影音光碟等供同仁參閱、運用，俾使同仁獲得即時支持與幫助。

(4)定期檢討：各機關應定期檢討方案執行情形，瞭解方案內容是否符合同仁及組織需求，可從服務使用率、滿意度等數據分析，以持續精進相關辦理方式。

DOI:10.6814/NCCU202001735

第五節 丙等草案可能爭議

考績法草案歷次有關丙等入法爭議，可歸納為三個層面，第一為丙等比例適當性，第二為丙等標準明確性，第三為丙等退場合憲性，說明如下：

（一）丙等比例適當性

學術界、公務界、一般民眾等對於丙等比例入法存有不同意見，張瓊玲(2011)認為丙等比例入法可能會對機關組織、公務人員、考評方式等產生影響，如塑造機關組織競爭氣氛、延後公務人員陞遷速度、考評方式難以信服等。但一般民眾對於丙等比例入法持高度肯定，傾向公務機關行政管理主義之公共行政學者、公務人員亦表達支持，惟部分行政法學者或是傾向保障公務人員身分權利之公共行政學者則是持否定態度，亦即各界對於丙等比例是否入法之支持與否存有相當差距。

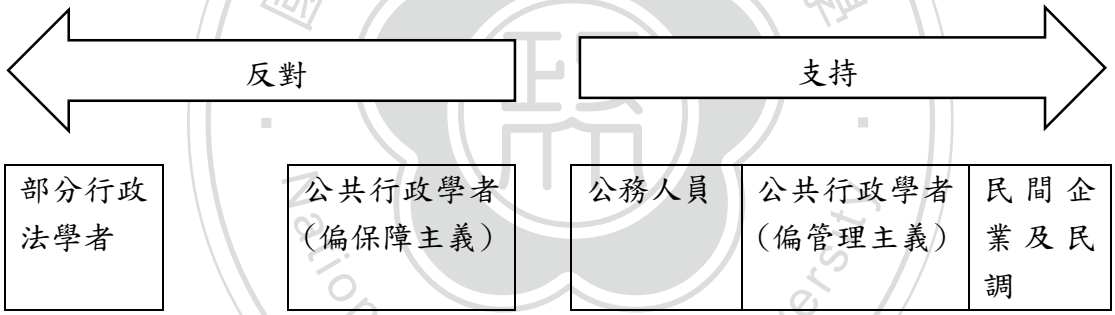

圖 9 對於考績 3%丙等的意見光譜

資料來源：考試院，2012：176。

李天申（2013）從「議題」、「各政府部門的反應」、「平面媒體與網路」等三個面向，探討推動考績丙等比例之政策，並歸結出考績丙等比例存在三項核心衝突，包括：利益、權力、選票：

第一、利益衝突，考績丙等比例設計，揆其立意係從國家發展建立人才優化機制，期能有效發揮考績汰劣功能，提升政府整體施政績效及競爭力，進而促進公共利益；惟公務人員考績行之有年，考列甲等或乙等業為慣例，考列丙等或丁等實為零星個案，設定丙等淘汰比例將衝擊其個人利益，爰考績丙等比例利益衝突似可解釋為「公共利益」與「個人利益」二者間之利益衝突。

DOI:10.6814/NCCU202001735

第二，權力衝突，考試院為銓敘法制主管機關，惟全國公務人員將近 9 成由行政院主管，法官則由司法院主管，考試院推動制定丙等比例政策並主張全國一體適用，以五權分立角度而言，係屬考試權向行政權、司法權擴張，亦即行政院、司法院是「機關管理者」，考試院則是「外部管制者」，產生二種角色間之權力衝突。

第三，選票衝突，立法委員、地方首長等民選公職人員，其身分來自於選票，而公務人員也是其選民，修法與否對於執政黨亦造成選票壓力。

表 7 丙等比例可能衍生之衝突

對立面	核心	對立面
公共利益 考績若強制規定丙等比例，並以公正客觀為評比方式，達到確實汰劣目的，將有助於提升政府施政績效，扭轉外界對公務人員形象，增進整體公共利益。	利益	個人利益 考績若強制規定丙等比例，將與憲法所保障服公職權相違，影響公務人員永業制，衝擊公務人員身分保障，對公務人員個人產生不利後果。
外部管制者 考試院（外部管制者）為考績法主管機關，強制規定丙等比例，並主張全國一體適用。	權力	機關管理者 行政院、司法院（機關管理者）分別管理全國 9 成公務人員及法官，考試院強制推行丙等比例，似有干涉主管機關考核權限並有侵犯行政權、司法權之虞。
考試院 考試院（外部管制者）強制規定丙等比例淘汰公務人員，未將實際政治環境納入考量，執政黨與在野黨均須兼顧選民，強制淘汰制將衝擊選票。	選票	民選公職人員 （立法委員、地方首長） 公務人員亦是選民，亦屬民選公職人員為民喉舌之服務對象，考績丙等比例倘強制實施，將使選票流失。

資料來源：整理自李天申（2013：38）。

DOI:10.6814/NCCU202001735

（二）丙等標準之明確性

針對考績法草案有關考績丙等條件規範，黃榮護、林建宏(2009)認為，考績考列丙等達相當次數予以命令資遣或強制退休之法效性，應採取較嚴格之審查標準加以檢視，參照司法院釋字解釋，從整體性規範觀察法條文義「苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」，亦即考評標準是否能清楚明確讓人容易理解、是否能預先規範讓人有所依循、是否能符合司法審查認定判斷。依據考績法草案 2010 年版、2012 年版、2018 年版，均嘗試將考績丙等條件提升至法律位階予以規範，計有 10 款考績丙等條件，本研究嘗試歸納為執行業務不力、品格操守疑慮、平時表現不佳、違反其他法律等四類：

1、執行業務不力，損害人民權益

(1)稽延公務，造成人民權益損害，影響機關聲譽，經查證屬實者。

(2)負責業務，處置失當，造成人員傷亡、財物損失或負擔國家賠償責任者。

2、品格操守疑慮，破壞團隊紀律

(1)對他人為性騷擾，情節重大，經查證屬實者。

(2)挑撥離間或誣控濫告，有具體事證，經疏導無效者。

(3)不聽指揮或破壞紀律，有具體事證，經疏導無效者。

(4)故意洩漏公務機密，情節重大，經查證屬實。

3、出勤記錄異常，平時考核不佳

(1)平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記過 2 次以上未達二大過者。

(2)曠職繼續達 2 日以上未達 4 日，或 1 年內累計達 5 日以上未達 10 日者。

4、違反其他法律

(1)因故意犯罪受刑事確定判決或受懲戒處分者。

(2)違反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定。

DOI:10.6814/NCCU202001735

上開 10 款條件，部分條款如「故意犯罪受刑事確定判決」、「曠職」等要件屬於客觀情事較易判斷之外，部分條款如「挑撥離間」、「誣控濫告」、「不聽指揮」、「破壞紀律」、「怠忽職守」、「稽延公務」、「績效不彰」、「品行不端」、「態度惡劣」等要件，雖能理解法條文字意義，但實際情形卻容易落入解釋困境，例如若有公務人員辱罵長官、或辦理為民服務態度不佳等情事，各服務機關可能依據情節施以申誡或記過或記一大過，顯見各服務機關核予之懲處可能有輕重不一疑慮。換言之，考績丙等以「挑撥離間」、「誣控濫告」、「不聽指揮」、「破壞紀律」……等作為要件，公務人員如何能依社會之文字語言習慣或日常生活經驗，理解該法律規定所要規範之行為態樣，行為是否構成要件該當，已不符法律明確性原則。(黃榮護、林建宏，2009：152-154)。

（三）丙等退場之合憲性

考績法草案 2002 年版、2005 年版、2010 年版、2012 年版、2018 年版均訂有考績丙等達 2 次或 3 次即予資遣或退休之淘汰退離機制，依 2018 年版考績法草案第 12 條規劃，考列丙等效果可分為三階段處理，第一次留原俸級並輔導改善；第二次降一級改敘，無即可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次應辦理資遣或依規定退休。其立法理由係考量若僅施以留原俸級難以改進公務人員績效，爰搭配輔導改善機制，針對當事人個案情形施以指導訓練，敦促當事人自我警惕自我激勵以改善工作績效。除輔導改善機制外，考績丙等人員若有考列優等(按：考績法草案規劃考績等次分為優、甲、乙、丙、丁五個等次)或連續三年甲等之情形，業足資證明當事人工作表現顯著進步，故參考平時考核獎懲相互抵消之規定，設計功過相抵機制，符合鼓勵自新既往不咎立法趨勢(湯德宗，2011：13)。由此觀之，丙等淘汰退場機制警告性質實遠大於懲戒性質，立法目的係為警惕工作怠惰推諉、效率不彰的公務人員積極改進自身績效，縱使仍無法改善績效，於 10 年內因達三次考列丙等而須退場，依考績法修正草案仍可依法辦理資遣或退休。

DOI:10.6814/NCCU202001735

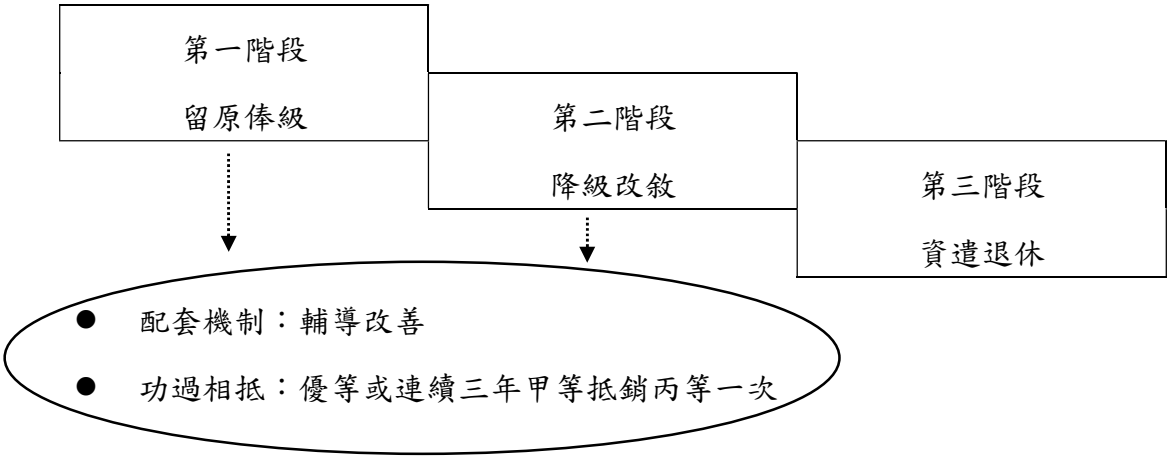

圖 10　2018 年考績法草案第 12 條考績丙等相關規劃

資料來源：整理自 2018 年考績法草案第 12 條。

考績丙等作為公務人員淘汰手段，是否與公務人員服公職權之間存有衝突，實有必要予以探討。考績法草案規劃考績丙等淘汰退場，似乎與因懲處或懲戒而遭免職的情形類似，公務人員免職尚無從領取資遣費或退休金，但因考績丙等退場依法可領取資遣金或退休金，故不能將考績丙等退場與免職處分等同視之。茲據湯德宗(2011)論點，「考課功績以為進退，俾提升行政效能」v.s.「公務員應有不受恣意剝奪公職之工作保障」年終考績考列丙等累計達相當次數辦理退休或資遣，公務人員身份既因此而改變，直接影響憲法所保障之服公職權，相關規定適宜與否，須以憲法第 23 條比例原則進行檢視。所謂比例原則係要求公權力所採取之「手段」與其所追求之「目的」須合於比例，審查寬嚴依據事件之影響而定，換言之，倘侵害結果越嚴重，則理由須越充分。

考績丙等退場機制是否能經得起合憲性檢驗，可從形式合憲性、違憲審查基準、目的合憲性、手段暨目的關聯性等四階段審查步驟，以 2018 年版考績法草案丙等規劃方式進行檢視(參考湯德宗，2011：16-23)[5]：

[5] 湯德宗以 2010 年版考績法草案有關考績丙等比例並命令資遣退休之規定進行合憲性檢視，茲以 2018 年版考績法草案業刪除丙等比例規定，本研究係參考湯德宗所提出之合憲性檢視標準，嘗試對 2018 年版本考績法草案丙等規定進行合憲性檢視。

DOI:10.6814/NCCU202001735

1、形式合憲性—公務人員身分變更為憲法服公職權保障範圍，明定考列丙等標準以強化丙等退場之實質正當性，暫且不論丙等標準訂定是否清楚妥適，形式上而言業符合法律明確性原則。

2、違憲審查基準—綜合考量公務人員之權利保障、主管機關之管理權限、公務人員之干預強度等，考績丙等草案退場機制涉及公務人員服公職權，服公職權與人性尊嚴或人格發展等基本權不同，排出嚴格審查基準(高標)之適用。考績為長官對屬官工作表現之主觀評價，考績評定屬於高度屬人性之判斷餘地，司法部門應尊重主管之判斷，適用合理審查基準(低標)。考績丙等草案退場機制，與免職或懲戒等不得辦理退休(即不得領取退休金)迥異，且因丙等而資遣退休亦非剝奪其再重新考試取得服公職之權利，尚不至於終身禁止或全然剝奪，爰適用合理審查基準(低標)。

3、目的合憲性—考績法草案修法理由係為落實績效管理、提高行政效能及服務品質，修法意旨符合憲法第 23 條增進公共利益，目的合憲性尚無疑義。

4、手段暨目的關聯性—為達績效管理之目標，採取丙等三次退場機制之手段，搭配輔導改善、功過相抵之配套措施，尚符合適當性原則及必要性原則，又前以述及丙等退場機制適用合理審查基準(低標)，爰無須進行損益衡量之狹義比例原則檢視。

（四）小結

綜上，考試院鑒於 2010 年、2012 年考績法草案版本丙等比例引起之衝突與誤解，於 2018 年考績法草案刪除考績丙等比例，雖可稍微化解公務人員對於考績法草案丙等入法之疑慮，但考績丙等背後隱藏的利益、權力、選票之衝突仍然存在，各衝突之間如何取得衡平？又考績丙等標準多屬違反官箴之行為層面，是否符合考績法草案以工作績效評比之意旨，亦存有疑義；另以考績丙等三次進行淘汰退場機制，輔以輔導訓練改善及功過相抵，符合國家用才之公益性，經得起合憲性檢視。

DOI:10.6814/NCCU202001735

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第三章 研究設計

本研究主要依官方及學術資料等進行文獻分析，再與相關文官人員進行深度訪談，交互驗證探究考績丙等制度之政策立意、修法作業、救濟程序、實務案件處理情形。

第一節 研究流程

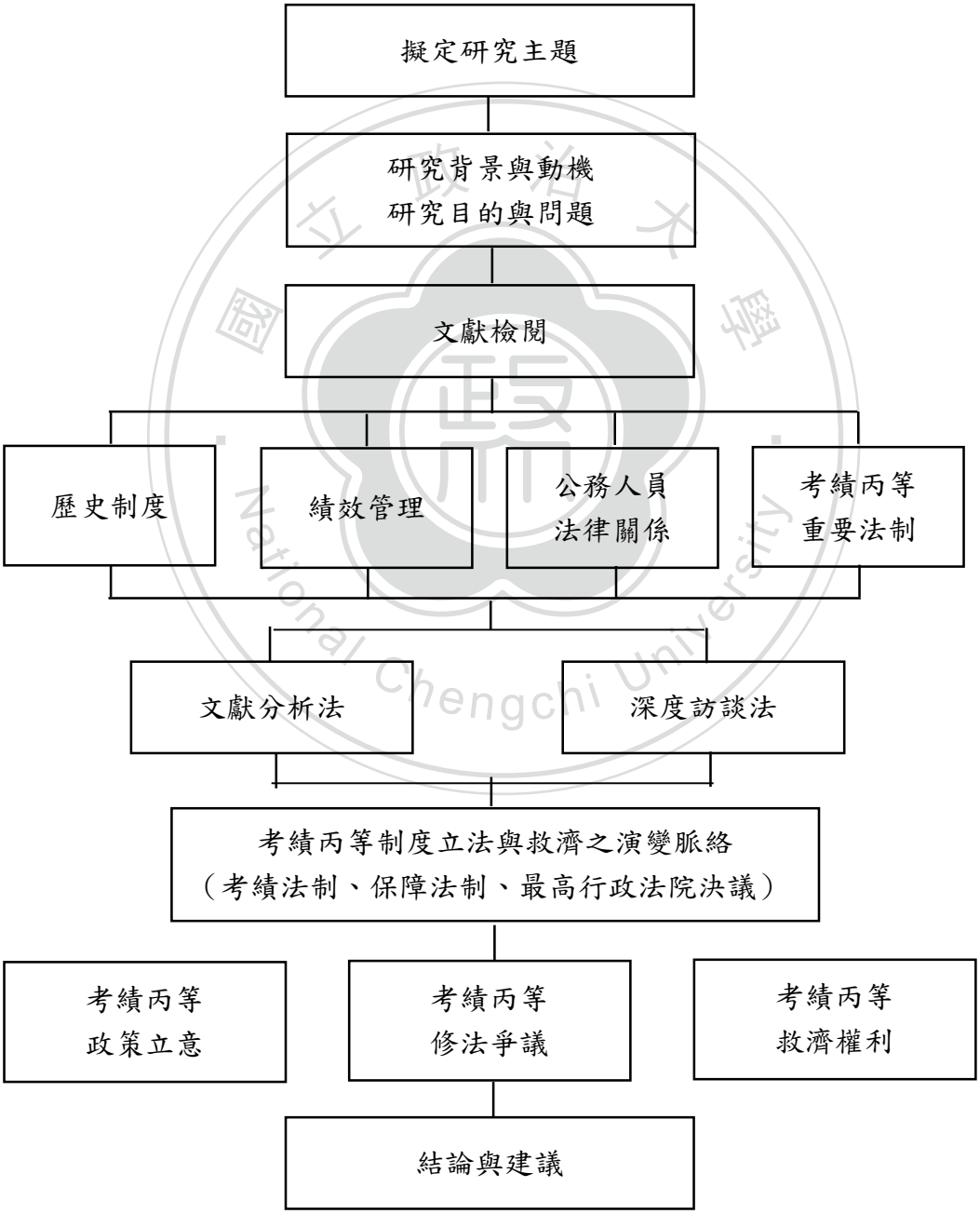

圖 11 研究流程

DOI:10.6814/NCCU202001735

第二節 研究方法

本研究旨在探討考績丙等制度之演變，從考績丙等政策立意、修法作業、救濟程序、丙等案件實務處理等四構面予以探析，透過文獻分析法及深度訪談法，針對符合研究主題之相關文獻、實務案例等進行分析。

一、文獻分析法（Literature Review）

文獻分析是種文字書寫之論述，為研究主題建立的文書檔案，針對研究主題的現有知識進行綜合理解與分析，瞭解研究主題整體發展脈絡、時空背景、可能影響，從而發展合乎邏輯且提出周整完備令人信服之論點（Lawrence A. Machi, Brenda T. McEvoy，2016）。本研究採文獻分析法，蒐集有關公務人員考績丙等相關制度之官方出版資料、學術期刊論文、報章媒體雜誌等次級資料，透過綜合性研讀、分析與比較，以利瞭解考績丙等制度政策立意、修法作業、救濟規範之歷史背景、演變過程及後續影響。

二、深度訪談法（In-depth Interview）

研究訪談係指研究者對受訪者提問與交談，進行語言交流之互動過程，透過訪談瞭解受訪者對事件之價值觀念與意義解釋，或是受訪者對事件經過之實際經驗與感受，讓研究者藉由訪談能以更廣闊、更完整之視野瞭解事件主題之全貌，使研究者對事件主題能有更深入且更細緻之論述（陳向明，2016:227-228）。本研究以考績丙等政策立意、修法作業、救濟程序、丙等案件實務處理等四大主要構面予以探析，四大構面再細分次要構面，依各構面之內涵分別擬訂訪談大綱，擇定承辦相關業務或具有相關處理經驗之文官進行訪談，透過深度訪談之對話交流方式，通盤瞭解考績丙等制度政策立意、修法作業、救濟程序及實務處理方式。

DOI:10.6814/NCCU202001735

第三節 研究架構

本研究架構係扣合研究目的與問題，先從考績丙等相關法制，包含考績法、考績法修正草案、保障法、最高行政法院決議、其他以考績等次為依據之相關人事法制，如獎金、俸給、陞遷、訓練等，透過相關法制瞭解考績丙等政策立意、法制規範、法律效果及救濟程序。繼之，從考績丙等實務困境，包含考績丙等考評條件是否明確可行、考績丙等比例設計是否合憲合宜、考績丙等考評作業過程中對於當事人之保障是否充足、機關對考績丙等之當事人事後是否有與以適當輔導改善之機制。最後，綜合歸納考績丙等相關法制與實務困境，提出結論與建議。

圖 12 研究架構

DOI:10.6814/NCCU202001735

第四節 訪談設計

一、訪談對象

從考績丙等政策立意、修法作業、救濟程序、丙等案件實務處理等四構面予以探析，訪談重點為瞭解考績丙等政策、法制規劃並探討考績丙等試行成效等，爰以考試院暨所屬部會之文官為訪談對象，分別擇定承辦相關業務或具有相關處理經驗之文官進行訪談，透過深度訪談通盤瞭解考績丙等制度。

表 8 訪談對象一覽表

代碼	服務機關	職等	訪談日期
A	考試院	簡任第 13 職等參事	109.6.12
B	保訓會	比照簡任第 13 職等專任委員	109.6.12
C	銓敘部	簡任第 11 職等主管	109.6.12
D	銓敘部	簡任第 10 職等視察	109.6.10
E	地方政府	薦任第 9 職等人事主管	109.6.13

資料來源：本研究自行整理

表 9 訪談大綱

主要構面	次要構面	內涵
丙等政策立意	積極提升績效	丙等是否能有效激勵公務人員提高績效？
	消極實施淘汰	丙等是否能達到促使公務人員自我警惕之效果？
丙等修法作業	丙等相關條件	如何設計考列丙等相關條件？需考量那些因素？
	丙等退場機制	10 年內考丙 3 次即退場是否與憲法保障公務人員永業相違？

DOI:10.6814/NCCU202001735

主要構面	次要構面	內涵
丙等救濟程序	丙等救濟程序轉變原因	由申訴轉變為復審之關鍵因素為何？
	丙等救濟程序轉變影響	由申訴轉變為復審是否影響丙等案件保障審議原則？
丙等案件實務處理方式	踐行正當法律程序	如何查證考績丙等違失情形？是否賦予當事人陳述申辯機會？
	實施輔導改善機制	考績丙等處分確定，針對當事人如何進行輔導改善？

資料來源：本研究自行整理

二、訪談大綱

（一）考績丙等政策立意

1、考績法修正草案，於 2010、2012、2018 年三度函請立法院審議，請問考績丙等政策立意為何？係為期改善公務人員績效實施淘汰制？除考績丙等外，是否有其他方式能提高公務人員績效？

2、考績丙等修正草案，從 2010 年強制 3%、2012 年調整為 1~3%、2018 年不設定比例等，關鍵轉折原因為何？公務人員對考績丙等之態度及意見主要為何？

3、考績丙等修正草案，2010 年、2012、2018 年三度函送立法院，適逢馬總統及蔡總統時期、立法院第 7、8、9 屆及考試院第 11、12 屆，總統、立法委員、考試委員均換屆，考績丙等政策立意是否隨政黨輪替有所轉變？

4、考績法修正草案有關考績丙等考評標準是否明確、獎懲功過相抵是否可行、輔導改善是否能提升當事人績效、資遣退場以 10 年內 3 次考丙是否合理、處分前給予當事人申訴陳辯是否能改變處分結果？

DOI:10.6814/NCCU202001735

5、考績丙等經最高行政法院 2015 年 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議可提起行政救濟，同年保訓會配合將考績丙等改循復審程序，亦即考績丙等本質由管理措施轉變為行政處分，如此轉變是否影響考績丙等修法方向？

（二）考績丙等修法作業

1、考績法修正草案，2010、2012、2018 年均以績效管理為軸，提出考績丙等明文化之規範，請問考績丙等淘汰機制是否能達到績效管理之目標？

2、公務人員經國家考試錄取任用為憲法保障永業制之文官，強制實施考績丙等是否會與憲法牴觸？實務上可能會有哪些疑慮？

3、考績法修正草案，考績丙等相關條文包含考績丙等之比例、考評標準、獎懲功過、輔導改善、資遣退場、處分前陳述申辯等，請問擬議相關條文事前需蒐集哪些相關資料？

4、實務上公務人員對考績丙等提出諸多疑慮，例如丙等比例入法違憲、考評標準抽象模糊、輔導改善機制不彰、處分前未能賦予當事人足夠救濟申辯機會、事後保障機制不足等，請問該如何因應與解決？

5、考績丙等修正草案，從 2010 年強制 3%、2012 年調整為 1~3%、2018 年不設定比例等，調整或不設定比例是否與考績丙等明文化之原意相符？

6、承上，倘不設定比例，是否仍能達到考績警惕淘汰之功能？又倘不設定比例，與現行考績法差異何在？

（三）考績丙等救濟程序

1、依公務人員保障法規定，管理措施循申訴、再申訴救濟程序，行政處分循復審救濟程序，其分類依據、考量、影響為何？是否受特別權力關係影響以基礎關係及經營管理為區分方式？此分類方式是否適當？對公務人員救濟權利差異為何？是否會影響公務人員救濟權利？

2、依保訓會歷次針對考績案件決定理由書「類此考評工作，富高度屬人性，對於機關長官考評之判斷固應予以尊重；惟如有法定程序之瑕疵、對事實

DOI:10.6814/NCCU202001735

認定有錯誤、未遵守一般公認之價值判斷標準、有與事件無關之考慮牽涉在內或有違反平等原則等情事，本會仍得予審究並予撤銷。」保訓會針對考績案件之審議方式及原則為何？所謂事實認定有錯誤、未遵守一般公認之價值判斷、與事件無關考量等所指為何？

3、保訓會受理考績丙等案件，有無發現考績丙等評定過程或方式不合理之處？考績法草案針對丙等部分，從 2010 年強制 3%、2012 年調整為 1~3%、2018 年不設定比例等，保訓會於 2010~2018 年期間審理考績丙等案件，有無發現考績法草案造成考績丙等評定不合理之處？是否有相關建議？

4、最高行政法院 2015 年 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議決議，公務員經評定年終考績列丙等，公務員得提起行政訴訟以為救濟。保訓會配合上開最高行政法院決議，於 2015 年 10 月通函以，考績丙等由申訴、再申訴改採復審程序處理。自此，考績丙等評定性質由「管理措施」轉變為「行政處分」，救濟程序轉變對當事人之影響為何？是否提高當事人救濟權利？保訓會受理考績丙等案件之審議方式及原則是否有所改變？

5、2019 年 11 月 29 日司法院釋字 785 號解釋「公務人員保障法申訴、再申訴規定，並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟，與憲法第 16 條保障人民訴訟權之意旨均尚無違背。」以往僅復審確定得提起行政救濟，上開解釋放寬申訴、再申訴確定亦得提起行政救濟，如此轉變是否影響保障法規範？申訴、再申訴及復審未來區別實益為何？

（四）考績丙等救濟案件實務處理方式

1、銓敘部於 2013 年 1 月 3 日以部法二字第 1023681986 號通函[6]「受考人考績宜考列丙等條件一覽表」共計 26 款，概分為稽延公務、洩漏機密、圖

[6] 銓敘部 2020 年 8 月 14 日部法二字第 1094963072 號函「受考人考績建議考列丙等事由一覽表」共計 12 款，該部 2013 年 1 月 3 日部法二字第 1023681986 號函「受考人考績宜考列丙等條件一覽表」自同日停止適用。

DOI:10.6814/NCCU202001735

己私利、操守疑慮、出勤異常、違反其他法律等，請問貴機關年終考績考列丙等人員其考列丙等原因為何？如何查證當事人個案違失情形？

2、針對年終考績擬予考列丙等人員，主管是否有與當事人進行面談溝通瞭解個案情形？考績委員會是否有給予當事人陳述及申辯機會？是否有針對當事人主張予以適當回應？

3、年終考績經評定考列丙等人員，服務機關針對當事人是否有實施輔導訓練機制、重新調整職務或其他相關處置？考列丙等人員是否能接受？

4、考列丙等人員不服處分，經由服務機關向保訓會提起復審，服務機關收到復審書後，是否審酌復審人之請求予以變更或撤銷原行政處分？

5、保訓會審理丙等復審案件時，除書面審查外，是否有採取陳述意見、派員查證等其他調查方式？

6、服務機關處理考績丙等復審案件後，服務機關對復審人之態度為何？對機關其他同仁影響為何？

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第四章 考績丙等制度演變脈絡

本研究係從績效管理與權利保障探討考績丙等制度，前者為考績法制之核心概念，後者為保障法制之核心概念，考量考績法及保障法等相關規範或決議迭有重疊，爰將考績丙等制度演變依考績法及保障法分為兩大構面，再細分為丙等立法、丙等修法及丙等申訴、丙等復審等四個時期，前二時期先予探究考績法及考績法草案有關考績丙等規範，後二時期探究保障法及最高行政法院決議有關考績丙等救濟規範，各時期除分析考績丙等之法源依據、救濟依據、汰弱功能及評定性質等之外，並從公務人員與國家間法律關係、考績丙等重要關鍵法制等瞭解各時期考績丙等之影響與轉變。

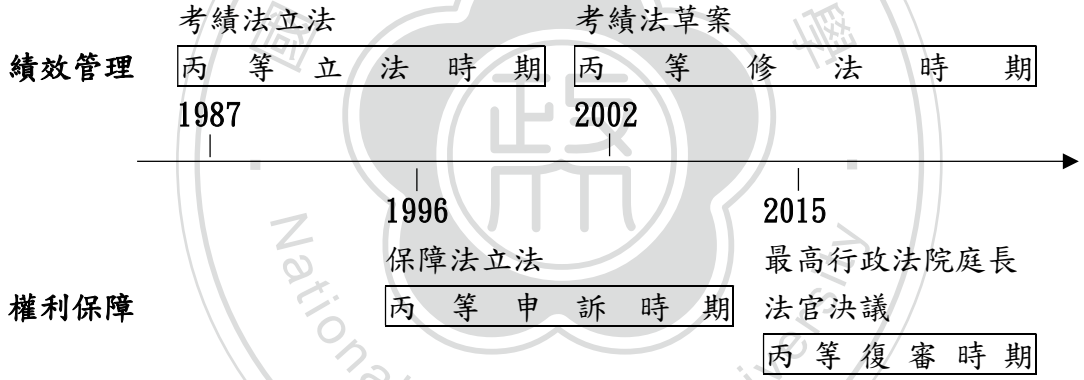

圖 13 考績丙等制度相關法制演變脈絡

資料來源：本研究自行整理。

第一節 考績丙等立法時期（1987 年-2002 年）

一、公務人員法律關係：特別權力關係

繼受德國影響，早期公務人員與國家關係為特別權力關係，公務人員執行國家任務並負擔公法服從義務，對於上級長官所為之命令或服務機關所為之處分，依法應予服從不得抗拒，公務人員遭受不利處分致權利受損，縱使確有損害事實，

DOI:10.6814/NCCU202001735

亦不得循訴願或行政訴訟法提起救濟，甚至無補救措施，相當限制公務人員應有之救濟權利，從司法院相關解釋即可為證(陳敏，2019:231)，如 1930 年代司法院院字相關解釋如第 311 號、339 號、347 號、1285 號等，公務人員不服上級長官監督範圍所發之命令，或因公務人員身分遭受行政處分至權利受損等，依規定不得提起訴願救濟，縱使權利受損無回復可能性，依無法令得行使補救措施。嗣國民政府遷台之後實施威權統治，1949 年至 1987 年進入戒嚴時期，兩岸政治關係處於緊張狀態，造成國家運作方式戰戰兢兢，政府重視保密防諜之安全防護，實施戒嚴進行軍事控管強調服從權威紀律，任何攸關基本人權之保障付之闕如。

於此時期，政府掌控整個政經權力，主導政治經濟社會，獨厚行政部門，無須遵循法律制定程序亦能限制公務人員權利，立法部門及司法部門受制於行政部門，相關保障法制尚不完備，公務人員被定位為貫徹政府統治權力的機器。但隨著世界民主浪潮萌芽趨勢，特別權力關係開始出現動搖跡象，過往特別權力關係掌控公務人員與國家，公務人員倘欲提起救濟，司法機關往往未探究內容一概視為公法事件，以特別權力關係為由予以駁回，法律與憲法均未能保障基本人權，關鍵轉折解釋於 1984 年出現，釋字 187 號解釋首度承認公務人員退休金請求權為憲法所保障，1986 年釋字 201 號解釋再次重申公務人員有關退休金之爭議，依法得提起行政訴訟以為救濟。釋字 187、201 號解釋，突破特別權力關係框架，開啟公法財產請求權之保障，賦予公務人員依法救濟權利，公務人員與國家間之關係出現轉機（陳敏，2019:226-227；吳庚、盛子龍，2017)。

表 10 特別權力關係重要解釋

解釋字號	解釋主旨	限制/保障權利	公務人員與國家關係
院字第 311 號(1930.07.21)	公務人員對於上級長官於監督範圍以內所發命令，有**服從**之義務。	明定公務人員不得依訴願法提起救濟。	特別權力關係

DOI:10.6814/NCCU202001735

解釋字號	解釋主旨	限制/保障權利	公務人員與國家關係
院字第 339 號(1930.09.16)	公務人員因身分受**行政處分**係屬行政範圍。	明定公務人員不得依訴願法提起救濟。	特別權力關係
院字第 347 號(1930.10.01)	公務人員受上級服務機關之**處分**，不得救濟亦無從補救。	明定公務人員不得依訴願法提起救濟。	
院字第 1285 號(1935.05.29)	依公務員卹金條例所規定之**養老金**係為公務員之特別身分而設，為公法上之權利，公務員縱使受有損害亦不得提起救濟。	明定公務人員退休給付之爭議不得依訴願法提起救濟。	
釋字 187 號(1984.05.18)	公務人員**退休金請求權**為憲法所保障，允許當事人提起訴願及行政訴訟。	公法財產請求權	突破特別權力關係
釋字 201 號(1986.01.03)	重申公務人員**退休金請求權**為憲法所保障。	公法財產請求權	

資料來源：司法院大法官解釋查詢系統，本研究自行整理。

二、重要法制：考績法立法

學者許峻嘉、呂育誠採用歷史制度論探析考績制度發展歷程，將考績法制演變分為三個時期，分別為建國時期、行憲時期、兩制合一時期，考績法於 1919 年建國初期即為重要文官法制，因應當時政府體制、公務人員素質、簡薦委制(品位制)等時空背景，考績重視稽核淘汰功能，考績標準由考試院統一訂定，運用固定比例每年淘汰 2%、3 年淘汰 4%的方式逐步淘汰不適任之舊有文官，藉此提升文官素質亦同時提供新進人員進用機會。嗣 1947 年行憲，1967 年實施職位分

DOI:10.6814/NCCU202001735

類制，與簡薦委制兩制併行，因應當時國共對立情勢，取消考績淘汰固定比例，以穩定政府人力，公務人員朝向資深制發展，惟亦造成考績汰弱功能不彰之隱憂。1987 年職位分類制與簡薦委制合併，兩制合一重新規畫考績法（許峻嘉、呂育誠，2012；10-22）。

依據考試院 1983 年 7 月 7 日函送立法院審議之公務人員考績法草案之立法總說明，為解決簡薦委制及職位分類制兩制併行之差異，就兩制實施經驗全盤檢討，綜合設計為新人事制度，並以維護公務人員權益為前提，進行相關法制如考試法、任用法、俸給法、考績法之整併規劃。嗣考績法於 1986 年 7 月 11 日公布 1987 年 1 月 16 日施行，此版本為現代考績法之原型，其後歷經 1990 年、1997 年、2001 年、2007 年等四次微幅修正，1986 年版本之相關規定如考績宗旨、考績種類、考績等次及效果等均與現行考績法規範類似，如落實客觀考評之宗旨，年終、另予、專案考績種類，甲等乙等均予晉級，丙等留原俸級，丁等免職等，僅規定得由考試院訂定考列甲等之積極條件與消極條件，其餘各等次則未訂定條件，另當時考績法即未訂定考績比例，降低主管人員領導及整體競爭力，產生日後考績晉級人人有獎的扭曲現象。

三、關鍵爭議：缺乏考績救濟權利

威權體制時期首重監控、安全、穩定，實行軍事統治嚴格控管以確保權威服從之正當性，公務人員與人民之權利均受相當限制，尤其公務人員又屬特別權力關係之相對人，無司法救濟空間似乎實屬合理，且當時尚未建立民主法治、人權保障觀念，縱使訴願法、行政訴訟法於 1930 年代訂定，司法院仍明文將公務人員排除於救濟法制之外，甚至明文公務人員與人民有別，公務人員依法具有服從權威命令之義務，基於公務人員身分衍生之任何爭議，均無從提起司法救濟。爰此，於威權體制時期公務人員倘不服考績丙等處分，依規定不得或無從提起任何救濟，甚至無任何補救措施以資保障。

DOI:10.6814/NCCU202001735

表 11 威權體制時期考績法重點比較

時期	建國初期 (1919 年至 1946 年)	行憲後 (1947 年至 1986 年)	兩制合一後 (1987 年以後)
考績意涵	淘汰功能	監控功能	形式功能
固定比例	每年淘汰 2% 每 3 年淘汰 4%	無	無
文官制度	簡薦委制	簡薦委制 職位分類制	兩制合一
考績標準	一致性標準	一致性標準	一致性標準
公務人員與國家關係	特別權力關係	特別權力關係	特別權力關係
救濟方式	無	無	無

資料來源：參考許峻嘉、呂育誠，2012；21，本研究自行整理。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第二節 考績丙等修法時期（2002 年迄今）

一、公務人員法律關係：解構特別權力關係到公法上職務關係

我國於 2000 年、2008 年、2016 年完成三次政黨和平轉移，民主政體於政黨輪替中趨於鞏固。健全民主法治國家，首重基本人權保障，2009 年公布「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」施行法，正式將國際人權法典之內涵與機制引入國內，象徵著政府對於人權保障的重視，亦象徵著特別權力關係褪去(邱華君，2011:4)。

表 12 公法職務關係重要解釋

解釋字號	解釋主旨	保障權利	公務人員與國家關係
釋字 583 號 (2004.09.17)	考績法規定所為**免職**之懲處處分，實質上屬於**懲戒**處分，為限制人民服公職之權利。	服公職權	公法職務關係
釋字 611 號 (2006.05.26)	公務人員任職具有依法**晉敘陞遷**，相關重要內容應以法律定之。	服公職權	
釋字 658 號 (2009.04.10)	再任公務人員**退休年資**採計及其採計上限等屬法律保留之事項定	服公職權	

資料來源：司法院大法官解釋查詢系統，本研究自行整理。

二、重要法制：考績法修法草案

2002 年迄今 2020 年，考績法修正草案五度由考試院函請立法院審議，期間我國歷經 3 次政黨輪替、立法院第 5 屆至第 9 屆，考試院第 9 屆至第 12 屆，由歷次考績法修正草案版本觀之，考績改革均以績效管理為核心理念，績效表現良

DOI:10.6814/NCCU202001735

好予以拔擢培育獎勵，績效表現不佳施以輔導懲處，針對考績丙等部分，試圖納入丙等比例、丙等退場等規範以期公務人員自我警惕並改善績效。

表 13 考績法歷次草案丙等重點整理

	2002 年版	2005 年版	2010 年版	2012 年版	2018 年版
執政黨	民進黨	民進黨	國民黨	國民黨	民進黨
立法院	第 5 屆 （國民黨多數）	第 6 屆 （國民黨多數）	第 7 屆 （國民黨多數）	第 8 屆 （國民黨多數）	第 9 屆 （民進黨多數）
考試院	第 9 屆 （院長為國民黨）	第 10 屆 （院長為民進黨）	第 11 屆 （院長為國民黨）	第 11 屆 （院長為國民黨）	第 12 屆 （院長為國民黨）
考績宗旨	績效管理	績效管理	績效管理	績效管理	績效管理
丙等標準	無	授權施行細則訂定	考績法本法訂定	考績法本法訂定	考績法本法訂定
丙等比例	未設定比例	2%	3% （考試院試辦）	1%~3%	未設定比例
丙等退場	連 2 年丙即資遣退休	連 2 年丙即資遣退休	10 年 3 丙即資遣退休	10 年 3 丙即資遣退休	10 年 3 丙即資遣退休
丙等輔導	調整工作在職訓練	調整工作在職訓練	第 1、2 次施以輔導	第 1、2 次施以輔導	第 1、2 次施以輔導
丙等評定性質與救濟	保障法：申訴再申訴 考績法草案：未定	保障法：申訴再申訴 考績法草案：未定	保障法：申訴再申訴 考績法草案：復審	保障法：申訴再申訴 考績法草案：復審	保障法：復審

資料來源：依據歷次考試院函送立法院審議之考績法草案，本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202001735

三、關鍵爭議：考績丙等相關規範入法

考績為貫徹功績制度實施績效管理，考績法草案宣示以工作績效為核心，然考績法草案有關丙等部分如丙等比例、累積丙等次數退場、功過相抵等，相關規範之合宜性、必要性及實益性仍有待考驗。

（一）丙等比例

考績法修正草案分別於 2002、2005、2010、2012、2018 年五度函請立法院審議，於 2005 年版本即提出丙等 2%之淘汰機制，試圖以強制考績丙等比例之方式落實汰弱留強，惟當時立法院以國民黨為多數，政黨政治兩黨鬥爭水火不容，各項法案均難以順利完成修法，考績丙等比例未引起太多的關注。迨至 2010 年版本再次提出丙等比例，此次提高比例為 3%，並從考試院暨所屬機關先予強制實施，引起極大爭議與反彈，惟此次試辦 3%政策，不服丙等處分之受考人提起行政救濟至最高行政法院[7]，意外促成最高行政法院決議(詳如本章第四節)，考績丙等評定性質由管理措施修正為行政處分。其後於 2012 年調降為 1~3%，仍未能消除公務人員疑慮，嗣 2018 年雖不再設定考績丙等比例，惟適逢立法院屆期不續審，未能完成修法作業。

（二）退場機制

考績法草案第 12 條規定，丙等退離機制採三階段漸進式處理，第一次考列丙等，依規定留原俸級，並施以適當之輔導訓練，類似留校察看概念；第二次再考列丙等，改採降級減俸，並繼續施以適當之輔導訓練，降級減俸業攸關公務人員身分保障權利；第三次復考列丙等，即予以資遣或退休。引進輔導改善機制，係為協助公務人員改進工作表現，符合「鼓勵自新、既往不咎」的先進立法趨勢(湯德宗，2011:12-14)。

[7] 參考 106 年 2 月 24 日最高行政法院 106 年度判字第 99 號。

DOI:10.6814/NCCU202001735

（三）功過相抵及調任職務

丙等獎懲結果係為改善工作績效，爰明定功過相抵，如受考人於考績考列丙等經輔導後，考績曾考列一年優等或連續三年甲等，依平時考核獎懲相互抵銷之規定，一年考列優等或連續三年考列甲等者得抵銷丙等一次，以提高受考人自我檢討改善以提升工作績效之意願。為改善主管績效，並使主管調任非主管之機制明確，考績法草案第 12 條增列主管考績考列丙等應予調任非主管職務，以促使主管自我警惕。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第三節 考績丙等申訴時期（1996 年-2015 年）

一、公務人員法律關係：修正特別權力關係

1980 年代至 1990 年代，民主改革運動逐步改變臺灣政治體制，影響後續發展走向，1986 年民進黨成立，突破戒嚴時代黨禁政策，開啟民主改革大門，1987 年蔣經國宣布解除戒嚴，1990 年野百合運動終結萬年國會，1992 年國會全面改選，1996 年終止戡亂、總統首次公民直選，2000 年政黨和平轉移，我國政治體制經歷徹底激烈的轉變，公民權利與人權意識抬頭，全面進入真正民主憲政國家。從威權政體到民主政體，從高壓集權到保障人權，通往民主改革之路逐步落實憲法保障人民基本權利，逐步解構特別權力關係，逐步賦予公務人員救濟權利。1989 年釋字 243 號解釋，公務人員身分存續係屬服公職權利，公務人員倘依考績法規定受到免職處分，自應賦予公務人員提起行政訴訟以資救濟。自此之後，司法院歷次解釋 266 號、298 號、323 號、338 號、466 號、491 號等，逐步將公務人員退休金、考績獎金、懲戒、降調官等、俸級審定、保險、免職等事項，納入公務人員救濟權利範圍，但僅限於影響公務人員身分關係之行政處分或涉及公法財產請求權為限，公務人員若是對於機關內部管理措施不符或認為影響自身權利，依規定仍不得提起行政救濟。

國立政治大學 National Chengchi University

表 14 修正特別權力關係重要解釋

解釋字號	解釋主旨	保障權利	公務人員與國家關係
釋字 243 號 (1989.07.19)	考績法所為之**免職**處分，為憲法所保障之服公職權利。	服公職權	修正特別權力關係
釋字 266 號 (1990.10.05)	基於考績結果請求財產(**考績獎金**)而遭拒致影響財產權，允許當事人提起救濟。	公法財產請求權	

DOI:10.6814/NCCU202001735

解釋字號	解釋主旨	保障權利	公務人員與國家關係
釋字 298 號 (1992.06.12)	改變公務員身分或對於公務員有重大影響之**懲戒處分**，允許當事人向司法機關提起救濟。	服公職權	修正特別權力關係
釋字 323 號 (1993.06.18)	公務人員受**降調官等處分**，重大影響憲法保障服公職權利，允許當事人提起訴願及行政訴訟。	服公職權	
釋字 338 號 (1994.02.25)	公務員對審定之級俸如有爭執(**俸級審定**)，允許當事人提起訴願及行政訴訟。	服公職權	
釋字 466 號 (1998.09.25)	公務人員**保險**具公法性質，相關爭議允許當事人提起訴願及行政訴訟	公法財產請求權	
釋字 491 號 (1999.10.15)	對公務人員為**免職**懲處，係屬懲戒處分，相關構成要件應由法律明定。	服公職權	

資料來源：司法院大法官解釋查詢系統，本研究自行整理。

二、重要法制：保障法立法

民主憲政國家首重法治與人權，為健全公務人員權利救濟，應將保障事項予以明文規範，以完備公務人員救濟保障制度。依據 1994 年考試院函送立法院審議之保障法草案總說明，往昔強調公務人員與國家間屬於特別權力關係，惟二次

DOI:10.6814/NCCU202001735

世界大戰後實務與理論均有所修正，經參酌英國、美國等主要民主國家保障制度規範，並衡酌我國國情據以擬定保障法制。1996 年公布保障法，保障法明定公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等保障事項，救濟程序包含申訴、再申訴及復審、再復審，將公務人員與國家之特別權力關係予以法制化；同年設立保訓會專責公務人員保障相關事項，依保障法規定由主任委員、副主任委員及委員組成保訓會委員會議，委員應超出黨派依法獨立行使職權，以合議制方式審議、決定有關公務人員權益保障事件。

嗣 2003 年修正保障法，除身分、工作條件、官職等級、俸給等保障事項外，再增列管理措施為保障項目，另配合訴願法、行政訴訟法所規範救濟審級三級三審制，刪除再復審，將救濟程序調整為申訴、再申訴及復審二類。2003 年版本所定之保障事項及雙元救濟程序，為現代保障法之原型，其後歷經 2015 年、2017 年 2 次修正，仍維持原定之保障事項及救濟程序。保障法為公務人員權益保障之核心法規，有關公務人員保障可分為實體保障與程序保障兩大類，實體保障係指公務人員身分、官職等級、俸給、工作條件、管理措施等保障事項，程序保障係依實體保障之內涵再劃分為復審及申訴、再申訴之雙軌制度，保訓會審理保障事件係採先程序審查、後實體審查之方式，保訓會所為保障事件之決定有拘束各關係機關之效力，原處分機關有執行之義務。

三、關鍵爭議：丙等行政訴訟權利

考績丙等法律效果為留原俸級，為影響公務人員身分之服公職權利，依當時司法院相關解釋，賦予公務人員提起行政救濟之情形，以改變公務人員身分關係或對於公務人員有重大影響之免職或懲處處分為限，保障案件實務審議係遵循司法院相關解釋，囿於「身分關係」之拘束，考績丙等係循申訴、再申訴程序，不得循復審、行政訴訟程序，相當程度限制考績丙等受考評人之救濟權利。以我國考績向來係輪流考列甲等或乙等，考績丙等之實務案例僅少數零星個案，非不得已主管機關不會輕易祭出丙等手段，因此，丙等救濟權利尚未引起太多的關注。

DOI:10.6814/NCCU202001735

第四節 考績丙等復審時期（2015 年迄今）

一、公務人員法律關係：公法上職務關係

以 2019 年釋字 784 及釋字 785 最具突破性與代表性，釋字 784 業如前述，釋字 785 針對公務人員輪值輪休規範、加班補休規範、申訴再申訴救濟均有重大突破，分別涉及健康權、服公職權、訴訟權。首先，首度將健康權明文為憲法所保障之權利，健康權係指生理及心理機能完整性，特殊類別之公務人員實施輪班輪休制度，應以維護健康之最低限度規劃輪值制度。其次，加班補休係屬服公職權利，對於超時服勤之公務人員應有相對應之獎勵與補償，非為貢獻於國家即得犧牲自身利益之扭曲現象。最後，申訴再申訴確定之後，依法提起行政訴訟係行使憲法所保障之訴訟權，現行法規本無禁止再提行政訴訟，打破過去實務上認定再申訴確定之後不得提起行政訴訟之不成文規定。

表 15 釋字 785 解釋理由摘錄

解釋標的	合/違憲	保障權利
保障法第 77 條、第 78 條及第 84 條有關申訴、再申訴規定。	合憲，理由： 並不排除公務人員認其權利受違法侵害或有主張其權利之必要時，原即得按相關措施之性質，依法提起相應之行政訴訟，請求救濟。	憲法第 16 條 訴訟權
保障法第 23 條有關上班時間以外執行職務之加班費、補休等規定。	違憲，理由： 未就業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）服勤時數及超勤補償事項，另設必要合理之特別規定，致業務性質特殊機關所屬公務人員（如外勤消防人員）之超勤，有未獲適當評價與補償之虞。	憲法第 18 條 服公職權

DOI:10.6814/NCCU202001735

解釋標的	合/違憲	保障權利
公務員服務法第 11 條第 2 項及公務人員週休二日實施辦法第 4 條第 1 項有關輪班輪休制度	違憲，理由： 未就業務性質特殊機關實施輪班、輪休制度，設定任何關於其所屬公務人員服勤時數之合理上限、服勤與休假之頻率、服勤日中連續休息最低時數等攸關公務人員服公職權及健康權保護要求之框架性規範。	憲法第 18 條服公職權及第 22 條健康權

資料來源：司法院大法官解釋查詢系統，本研究自行整理。

二、關鍵法制：最高行政法院決議

最高行政法院 2015 年 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議（二）

（一）爭議問題

公務人員經評定年終考績丙等，得否提起行政訴訟以資救濟。

（二）肯否立場論證

年終考績丙等得否提起行政訴訟，需先釐清考績丙等之評定性質，倘認為屬管理措施，係循申訴、再申訴程序即告終結[8]；倘認為屬行政處分，係循復審、行政訴訟以資救濟。

1、肯定說

現行公務人員相關人事法令均係以年終考績評定等次為依據，考績丙等將對公務人員產生諸多不利後果，應賦予考績丙等當事人提起行政訴訟之權利。

（1）獎金：考績丙等無考績獎金（考績法第 7 條）、無年終工作獎金（軍公教人員年終工作獎金發給注意事項）。

（2）陞任：考績丙等最近 1 年不得辦理陞任（公務人員陞遷法第 12 條第 1 項

[8] 2019 年 11 月 29 日司法院釋字 785 號解釋，申訴、再申訴確定得提起行政訴訟。

DOI:10.6814/NCCU202001735

第 5 款、關務人員升任甄審辦法第 6 條第 3 款、警察人員陞遷辦法第 14 條第 1 項第 5 款)。

(3) 選拔：考績丙等最近 3 年不得選拔為模範公務人員（公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法第 12 條第 2 款)。

(4) 訓練：考績丙等未來 3 年不得參加委任升薦任或薦任升簡任之升官等訓練（公務人員任用法第 17 條）

2、否定說

從司法院歷次解釋以觀，公務人員得提起行政訴訟，以改變公務員身分關係、重大影響公務員權利、公務員身分所產生之公法財產請求權為限。考績丙等未改變公務員身分，為保障法第 77 條所定之管理措施，依規定僅能提申訴、再申訴程序，不得再提行政訴訟。

（三）決議

採肯定說，公務人員經評定年終考績丙等，得提起行政訴訟救濟。茲以從司法院歷次解釋以觀，針對得否提起司法救濟業由「重大影響」標準轉為「權益侵害」標準，復以年終考績考列丙等之法律效果，將對公務人員產生諸多不利後果，基於有權利即有救濟之意旨，應無限制考績丙等提起行政訴訟之理。

（四）評析

憲法第 16 條保障「有權利必有救濟」，行政法院為人民行使權利救濟請求權重要場域，倘採取不利於人民之法律解釋，將實質架空人民權利請求權，離法治國理念漸行漸遠(許育典，2014:295)。最高行政法院 2015 年 8 月份第 2 次決議，突破考績丙等救濟之傳統實務，改變考績丙等救濟程序，整體而言，面對權利救濟重要領域，司法權仍有必要適度介入行政權進行審查，以提高公務人員權利保障，發揮作為人民權利救濟最後防線之功能。

DOI:10.6814/NCCU202001735

第五節 小結

考績丙等制度之演變，從考績法立法、保障法立法、考績法草案、最高行政法院決議等，揆知考績丙等之政策立意、修法重點、救濟程序等。**考績法自 1987 年 1 月 16 日施行**，明定公務人員年終考績分為甲、乙、丙、丁四個等第，歷經 1990、1997、2001、2007 年等 4 次修正，現行考績法及其施行細則明定考列甲等及考列丁等之條件，倘未符考列甲等或丁等之情形，則由各機關本於權責視公務人員表現決定考列乙等或丙等。

保障法自 1996 年 10 月 16 日公布，公務人員權益救濟分為申訴及復審，公務人員倘對服務機關之管理措施不服，依規定循申訴程序救濟；倘對服務機關之行政處分不服，依規定循復審程序救濟。早期見解對於考績處分之評定性質未有定論，考績丁等免職處分實質改變公務人員身分，循復審程序救濟尚無疑義，考績丙等雖未改變公務人員身分，惟影響公務人員獎金、陞遷、訓練等重大權利，循申訴程序救濟似有疑義。

1980 年代新公共管理運動興起，受到西方國家推動政府改造浪潮影響，我國亦開始積極興利，將打造優質文官提升全球競爭力列為重點政策。我國為五權分立制，文官人事制度由考試院職掌擘劃，**考試院自 2002 年起以績效管理為核心理念五度提出考績法修法草案**，其中明定考列丙等條件、比例、退場、輔導等規範，試圖達到汰劣除弊效果，惟考績丙等攸關公務人員權益甚鉅，引起公務人員極大抗拒與反彈。

考試院強制試辦考績丙等比例，評比作業不公與保障救濟未明，突顯考績丙等可能之爭議，加劇公務人員擔憂與質疑，**最高行政法院於 2015 年 8 月**召開庭長法官聯席會議，考量特別權力關係轉變、保障法雙軌救濟差異、考績丙等法律效果等，決議**年終考績丙等得提起行政訴訟救濟**。保訓會配合上開決議將考績丙等救濟由申訴改為復審，於此，考績丙等評定性質確認為影響公務人員權利關係之行政處分。

DOI:10.6814/NCCU202001735

表 16 考績丙等相關制度演變脈絡彙整

	第一時期 考績丙等立法	第二時期 丙等救濟立法	第三時期 考績丙等草案	第四時期 丙等救濟轉變
關鍵時點	1987 年	1996 年	2002 年	2015 年
公務人員法律關係	突破特別權力關係	解構特別權力關係	邁入公法職務關係	公法職務關係
重要法制	考績法立法	保障法立法	考績法草案	最高法院決議
重要內涵	明定年終考績分為甲乙丙丁四個等第	明定年終考績丙等為保障法救濟標的	明定考績丙等比例、條件、輔導、退場等	明定考績丙等得提起行政訴訟以資救濟
核心概念	丙等法源依據	丙等救濟依據	納入績效管理發揮汰弱功能	提高丙等受考評人救濟權利
丙等性質	管理措施	管理措施	管理措施／行政處分	行政處分
丙等救濟	無	申訴、再申訴確定後不得提行政訴訟	建議得循復審	由申訴、再申訴轉為復審
關鍵爭議	未賦予考績丙等當事人救濟權利	未賦予考績丙等當事人行政訴訟權利	丙等比例引起合憲爭議	

資料來源：本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202001735

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第五章 綜合討論與分析

歷次考績法修法草案以績效管理為核心，將考績丙等作為汰弱留強以達精進公務人員績效之目標；另一方面，考績丙等為保障法所明定之救濟標的，丙等受考評人對丙等處分不服，依循復審、行政訴訟提起救濟權利。由此觀之，考績丙等制度改革，同時涉及績效管理及權利保障二者衝突，本章將先探討考績丙等政策立意及考績法草案考績丙等之規劃，接者探討考績丙等處分及救濟之實務執行，最後探討考績丙等可能衍生之相關爭議。

第一節 考績丙等政策立意

一、政策背景

（一）績效管理運動興起，促成汰劣修法趨勢

1980 年代新公共管理運動興起，強調師法企業部門之精神，將市場導向、顧客導向、結果導向、競爭導向、績效導向等理念引進政府部門，試圖改變政府部門運作思維與模式，觀諸英國續接計畫（the Next Steps）、公民憲章（the Citizen’s Charter）、現代化政府（Modernizing Government）等，受到西方國家推動政府改造運動影響，我國亦開始思考如何進行政府改造，公務人員職掌國家政策之規劃與推動，公務人員績效攸關整體國家發展與競爭力，爰擬參考西方國家經驗，將新公共管理運動所提倡之績效管理概念導入公務人員考績評比。

「台灣這十幾年來推動考績法的修正，源自於 1980、1990 年代西方國家所推動政府改造運動，大源頭事實上是來自於這裡，因為 1980、1990 年代西方政府改造運動，文官制度是很重要一環，包括高階文官改革、彈性用人，還有很重要部分就是對於文官或是對政府機關的績效管理制度的強調」(A)

DOI:10.6814/NCCU202001735

「近幾次考績法修法方向雖均就丙等酌作相關規範，但修法的整體理念，仍是以提昇國家競爭力、提振行政績效、培育優秀文官、重塑政府形象、贏得人民信賴等為政策方向，並期望以有效評鑑、合理課責、彈性授權、良性競爭、緩和退場、團體績效等執行原則，達成上述的政策目標。」(D)

考試院自 2002 年第 9 屆至 2018 年第 12 屆，5 度推動考績法修正草案，2002 年版，民進黨執政時期，立法院以國民黨為多數，首度納入績效管理核心概念，惟囿於國、民兩黨制衡難以順利修法。2005 年版，民進黨執政時期，立法院仍以國民黨為多數，再次納入績效管理核心概念，並首度訂定考績丙等 2%比例，試圖發揮考績淘汰功能，惟仍囿於國、民兩黨競爭未完成修法。2010 年版，國民黨執政時期，立法院亦以國民黨為多數，三度納入績效管理核心概念，並首度強制實施考績丙等 3%比例，此次版本備受媒體所關注，惟因強制丙等比例引起諸多爭議，其後 2012 年版，調降考績丙等比例為 1~3%，仍未能完成修法，至 2018 年，民進黨執政時期，刪除考績丙等比例規範，迄今 2020 年亦未能完成修法。

「剛開始民進黨政府和公務人員之間互動不是太好，即使有心想要推考績法改革，恐怕在那個時間點都不算是太適當的時間點。後來朱武獻擔任部長，還是把考績法修正草案推出來，它的核心內容當然跟西方國家談績效管理的概念是相近相通的，當時就有丙等比例，可是在立法院沒有通過，因為當時恐怕是因為朝小野大，可能是這樣的氛圍，沒有通過。但是修正考績法或是提升公務人員績效，這樣的概念一直沒有被放棄過卻也沒有突破過。」(A)

由考試院歷次提出考績法修正草案版本觀之，無論是國民黨執政或是民進黨執政，均係汲取西方國家公部門推動績效管理之經驗，以績效管理為核心進行考績法修法，試圖將考績丙等明文規範，透過訂定考績丙等比例、考績丙等輔導機制、考績丙等退場機制等，希冀以此達到警惕公務人員提升工作表現，落實績效管理精神，發揮考績汰劣之功能。

DOI:10.6814/NCCU202001735

（二）金融海嘯失業攀升，順勢推動丙等入法

2010 年考試院第三度推動考績法修正草案，此次版本係最為外界所關注，與當時時代背景及媒體大幅報導有相當關係，以公務人員給外界向有「鐵飯碗」刻板印象，亦即鐵鑄般之高度穩定工作，身分受憲法保障，無論工作表現良窳，往例均係考列甲等或乙等，循例逐級晉級升遷，常任永業制度於經濟承平或經濟發展時期，往往非人民首選職業，因薪資相較民間企業低，且按年逐級升遷加薪幅度緩慢，難以作為吸引優秀人才進入政府部門服務之誘因，但於經濟艱困時期，工作穩定、逐級晉級之常任永業制，一躍為人民首選職業。

2008 年全球金融海嘯造成全球經濟重大劇變，各國失業率急遽攀升均難以倖免，我國私人企業為抵擋金融海嘯侵襲，亦採取裁員、無薪假方式，於此同時，公部門因為常任永業制關係，縱使公務人員工作表現平平、工作態度消極、績效未能符合外界預期等，依舊維持正常上下班、固定實施休假、按年逐級晉級升遷之正常生活，不受金融海嘯風波影響，對人民而言產生相對剝奪感，亦引起忿忿不平之聲浪。值此鐵飯碗刻板印象與金融海嘯經濟蕭條時機，社會氛圍、媒體報導放大檢視公務人員績效表現，加速考試院提出考績法草案，並以強制實施丙等比例制回應外界期待。

國立政治大學 National Chengchi University

「在第 11 屆關中院長推動考績法，他在 97 年 12 月就任，98 年春節談話提出關於文官制度的幾個改革措施，其實考績法不過是他幾個改革措施裡的一項，在當時他並沒有特別突出或強調要修改考績法，可是也許是整個社會的氛圍，也許是媒體覺得這是個重要的議題，他當然也知道這件事情早就要做，他也知道這件事情很難，可是沒有一個好的政策視窗，沒有一個好的時間點，沒有得到足夠的社會支持時候，他要推這件事情是很困難的，沒想到媒體大幅度的報導，關院長發現，民氣可用，媒體支持，似乎醞釀很久，這跟垃圾桶決策模式很像，議題早就出現，解決方案也早就有，就等著政策視窗打開，結果那個時間點，媒體大幅報導，支持率很高，順勢推動。」(A)

DOI:10.6814/NCCU202001735

二、修法規劃

（一）從績效評估到績效管理

我國國情傳統向來重視以和為貴，運用至公務人員考績即形成所謂鄉愿文化，考評標準及考核過程通常僅具形式指標性，主管真正評擬部屬之考量因素，往往以服務年資長短取代實際工作表現，亦即難落實所謂覈實、準確、客觀之考績宗旨，且主管多不願扮演黑臉角色，造成公務體系內幾乎人人有獎人人拿甲之怪異現象，考績評比結果不僅為外界所質疑，輪流乙等之潛規則亦造成公務人員迭有埋怨，例如新進人員縱使其工作表現良好，惟服務年資尚淺，照慣例係輪乙等，如此陋習將影響新進人員工作士氣，同時也造成年資資深人員怠於工作之陋習，久而久之即變成外界所認知之鐵飯碗刻板印象。

「組織績效欲不斷精進，組織成員之績效考核管理，是必要存在之惡，但知易行難，在人員績效管理過程中，無論是在期中檢討或期末考核，囿於我國國情及人情鄉愿，即使受考人表現不適格，單位主管或機關首長往往仍難就其考績給予覈實的評價」(D)

為瞭解我國考績實際運作情形，運用循證分析方法檢視各機關考績評比方式，發現主管評擬原則係以服務年資長短為主要考量因素，評定項目不具績效管理精神，考績等次條件亦未臻明確，評定程序流於表面形式等，顯示我國考績整體運作方式有相當改進空間(陳敦源等，2017)。為解決考績評比存在之缺失與可能衍生之不公疑慮，導入績效管理之概念，從組織、職務、人員進行綜合評比，將考績結果作為瞭解組織問題之依據，以持續改善或精進公務人員效率(呂育誠，2018)

「在組織中，對真正表現好的，管理者應給予肯定，而真正表現不理想的，管理者對其亦該有合理的評價，不論是管理者或受考人，就考績都不再有和稀泥的心態，希望真能落實績效管理。」(D)

DOI:10.6814/NCCU202001735

（二）從個人績效到團體績效

企業部門以營利為主，政府部門以公益為主，兩者對於績效管理之定義及運用有所差異，企業部門重視的是如何以最少資源獲得最大產出，關注焦點單一且明確，但政府部門則不然，政府政策涉及人民福祉、公共利益、國家發展，政策制定、執行與規劃又涉及政務人員與常任人員錯縱複雜關係，導致政府部門的績效管理涵蓋不同層面，關注焦點亦有所差異。

「公部門，單位的任務性質很難去量化績效，不像公營事業，產生多少盈餘是很明確，公共任務不一樣，要從公共任務裡面用績效的概念，不反對但是很難，部裡來講，要如何評擬個單位績效，那指標你覺得合理嗎，很難比，這不是很弔詭，性質不同如何去類比」(C)

「丙等政策立意，應該是說考績法總體思維，在法制面來講，我們只有做績效評估，沒有連結到績效管理，我們只評估個人沒有評估團體，沒有評估機關這樣的概念。」(A)

政府部門績效由總體至個人分為整體績效、機關績效、團體績效、個人績效，政府政策受到許多因素影響，例如選民意向、國際局勢等，首長身為掌舵引領之人，對於政策決定及成敗負有相當政治責任，外界不會從整體績效之好壞逐級歸責於公務人員個人表現;但若公務人員普遍表現不佳,將影響政府整體治理績效，為強化公務人員個人績效，必須強化主管管理能力與擔當職責，當主管真正意識到自身必須為所屬員工、團體、機關的績效負責時，才能真正消除鄉愿文化落實覈實考評(考試院，2012：20-22)。

「丙等相關規定是考績法修正之一環,但考績法之研修「絕非為淘汰而淘汰」，修法是希望制度能作機關首長及單位主管落實績效管考之後盾，當規定明確，受考人一旦該當等次條件，管理者也能有底氣的考評受考人該有的考績評價。」(D)

DOI:10.6814/NCCU202001735

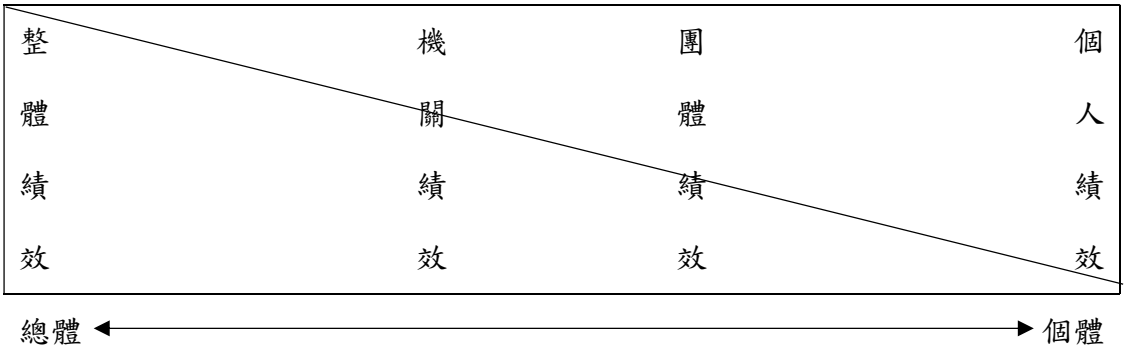

圖14 政府績效層面

資料來源：考試院，2012：21。

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第二節 考績丙等草案規範

考績丙等比率曾於 2005 年、2010 年、2012 年三度納入考績法修正草案，訂定比率實施淘汰制度，惟淘汰制度是否與公務人員永業制度扞格，相關學理討論甚多，然均僅限於學術研究階段，尚未經大法官解釋究否屬於違憲。從歷次考績法修正草案版本及司法院相關解釋，考績丙等退場機制，係借鏡國外及企業部門考核制度、兼顧國家利益及個人權益、為符機關實務管理所需、參考現行相關任用法律、符合行政法之原理原則等據以規範，說明如下：

一、借鏡國外及企業考核制度

2002 年考績法修正草案提出連續 2 年考績丙等須強制退休或資遣，其後 2005 年、2010 年、2012 年考績法修正草案均提出考績丙等比例，2018 年則不予明定等次比例，回歸考績丙等條件覈實考評，倘考績丙等累積相當次數則須強制退休或資遣，丙等淘汰機制係參考西方國家如美國、亞洲國家如韓國、新加坡等之公務人員考績評比方式，以及國內外企業部門裁員淘汰人力之作法，將考績淘汰功能列入考績法修正重點。

「相較於美、韓、新等國家文官考績制度明定應有 5%~10%受考人考列最差、次差等次，或國內外企業體動輒每年淘汰 1%~15%人力之作法，考績法修正草案明定丙等人數比率 1%~3%，實係兼顧實務可行性及組織績效常態分配之定律。且丙等人數比率非以齊頭式平等方式予以設計，而是視團體績效評比結果決定各機關或各單位丙等人數比率高低，亦不生違反經驗法則之疑慮。」(D)

二、兼顧國家利益與個人權益

公務人員為國家政策執行者，攸關國家整體競爭力，考績法修正草案擬運用丙等發揮考績應有之汰弱課責功能，避免公務人員給予外界米蟲、鐵飯碗之刻板

DOI:10.6814/NCCU202001735

印象，實施丙等非僅為達淘汰目的，而係希望透過丙等機制達到警惕公務人員之效，倘確不適合擔任公務人員亦應有合理規範，以維護個人權益並兼顧國家利益。

「考績法修正除為獎勵拔擢優秀人才而增列優等及相關配套規定外，並透過明定丙等人數比率，協助機關找出組織中績效表現相對不佳者並給予適時協助，以同步提升個人與組織績效，如受考人 10 年內累積 3 次丙等而無其他優良表現可抵銷時，是類人員即不適合再擔任公職，基於公益及是類人員權益維護考量，乃明定應循資遣或退休方式退離，非為淘汰而淘汰。」(D)

三、符合管理所需及憲法保障

現行考績法有關甲等條件，原則上平順工作、差勤正常等即可考列甲等，亦及未要求公務人員具體積極表現，如此易造成公務人員習於現狀難以提升公務機關競爭力，也造成機關管理績效表現不佳人員之困境。因此，為利機關實務管理所需，考績丙等之存在有其必要性。惟考績丙等達相當次數退場機制，似又與憲法保障服公職權有違，經參考考績免職及懲戒處分等相關規定，基於相同法理，以考績丙等退場尚非一次定讞，搭配相關輔導機制，業賦予當事人自我反省改善之機會，倘累積相當次數實表徵不適任之事實，據此作為退場準據，應符合憲法服公職權之保障範圍。

「司法院釋字第 243、298、491、583 等號解釋，均肯認懲戒及懲處併存之雙軌制，是考績法規範具懲戒性質之處分，尚非憲法所不許。考績係管理事項，懲戒係對違法、失職人員之制裁事項，依考績法規定對受考人之工作表現予以課責，程序較為直接明快且符機關人事管理之需求，故考試院本於憲法賦與之官制官規權責，於考績法修正草案研訂丙等人員辦理資遣或退休之規定，並無牴觸憲法第 77 條所定司法懲戒權限之疑慮。」(D)

DOI:10.6814/NCCU202001735

「司法院釋字第 483 號解釋雖闡述公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，惟尚難據此認定考績法即不得以法律規定具降級或減俸效果之懲處處分，證諸前述司法院釋字第 243、298、491、583 等號解釋，均未就考績法所定免職之懲處提出合憲性之質疑，以免職處分之懲處效果顯然重於降級、減俸，是考績法修正草案內明定 10 年內第 2 次考列丙等者應予降級、減俸之規定，當亦無違憲之疑慮。」(D)

四、參考現行相關任用法律

現行考績法定有考績丁等免職規範，公務人員任用法、退休法等亦有資遣或命令退休規範，另法官法亦定有不適任法官退場機制，因此考績法草案以考績丙等作為公務人員退場機制尚非首例。為符合績效管理之考績改革宗旨且保障受考評人權利，考績法草案明定丙等條件及退場規範，除符合法律保留及明確性原則，更能使公務人員事先預見以達自我警惕之效。

「法官法對於受憲法終身職保障之法官，仍擬訂定不稱職、不適任法官之退場機制，是考績法對於績效不佳考列丙等且經輔導仍未能改善之公務人員，明定其資遣或退休有關規定，洵無不妥。」(D)

「現行公務人員任用法、退休法本有不適任人員資遣或命令退休規定，是考績法修正草案明定 10 年內累積 3 次丙等始予資遣或退休，並配套設計 10 年動態計算基準及後功抵前過機制，已予受考人合理保障，與司法院釋字第 583 號解釋無違。」(D)

「考績考列丙等要件及有關規定，俱於考績法修正草案明定，法意甚明，並非難以理解，符合法律保留及明確性原則。」(D)

DOI:10.6814/NCCU202001735

「考績法修正草案明定考列丙等人員循留原俸級－降級（減俸）－資遣或退休等緩和程序退場，其理由除基於強化個人及組織績效發展外，亦含括民眾公共利益考量在內，與憲法第 23 條所定法律限制應符合實質正當（公益原則）及必要性之要求無違，亦不生個人及組織績效提升（目的）與考績丙等相關機制（手段）失衡而有違反比例原則之疑慮。」(D)

五、從機關裁量到明定標準

現行考績法及施行細則係規定考列甲等及丁等條件，至乙等及丙等由機關依公務人員工作績效表現據以合適等次，換言之考績丙等條件及標準尚未明文規範，考績法草案參酌考列丁等條件、一次記二大過條件之事由等，依違失情事之輕重而予以擬定考績丙等條件。

「無論考績法是否明定丙等比率，應明定丙等條件，以為各機關辦理考績之依據，是各界高度的共識」(D)

「考績丙等我覺得還是應該要法律明定，條件要法定，今天都列為復審，而且又可預期，公務人員知道說，我這個情況我犯了行為會考列丙等，可預期性，現在乙丙等都是適當等次，我今天機關也可能對你主觀認為說不喜歡你，透過考績會改成丙，我覺得丙等最好就是明文化，條件明文，可以**列舉或是概括**，總是要有方向。」(C)

「銓敘部在政策上係考量，現制軍人、教師及司法官尚無相當甲等之人數比率限制之衡平性，且基層公務人員多不同意比率明定入法，並建議應明定各等次條件以資明確，爰 2018 修法未將等次比率入法，而改以明定各等次條件方式，協助各機關落實考評意旨並鼓勵公務人員追求卓越績效，整體而言，考績法修法方向仍究圍繞落實績效管考，只是方式略作調整，且不宜將整部考績法的研修，簡化成訂定丙等規定，這樣的解讀似乎過度狹隘。」(D)

DOI:10.6814/NCCU202001735

「丙等是否訂比率與不適任公務人員的淘汰並不能劃上等號，現行考績法已有丁等免職、一次記二大過專案考績免職機制，若只是為淘汰，現行考績法即可操作，何需大費周章修法；又如前述，考績法修法目的，是為幫助各機關落實績效管理，也讓受考人從考績評價中瞭解自己的表現，必要時酌作適度調整，以追求更高的績效表現，是 2018 年版考績法修正草案，回應各界不宜訂定丙等比率的聲音，而改以更明確之等次條件作規範，足見主政機關的用心。」(D)

六、從消極處理到積極輔導

為避免考列丙等當事人採取消極以對方式，考績法草案明定各機關應針對丙等當事人之個案情形，現行係由保訓會負責規畫輔導訓練實施計畫，原則上係以客制化之理念為出發點進行輔導機制，亦即針對當事人個案情形採取對症下藥之方式期改善當事人表現。

「保訓會自 100 年起即訂有公務人員考績考列丙等人員輔導訓練實施計畫，；人事總處對績效表現如屬D級或E級人員，也有相應的訓練規定。而各用人機關對於此等績效表現不彰人員，依上開的訓練規定，也應指派受考人參加專業訓練、或對其實施個別指導或輔導等在職訓練，並將訓練及輔導結果回饋給保訓會等，或許現行輔導機制可更精進、更客製化以符合受考人需求」(D)。

DOI:10.6814/NCCU202001735

第三節 考績丙等處理方式

一、機關針對考績丙等案件之處理方式

（一）機關查證責任

考績丙等攸關公務人員權益，機關對於可能有涉及考績丙等條件之情事時，考評程序無論是單位主官初核、考績委員會覆核等，均應以具體明確事證為考評依據，始得將當事人評比丙等。經查保訓會有關考績丙等保障案件之原因，多數係以判刑確定之案件作為考績丙等考評依據，少數亦有涉及當事人特殊情況而予以考丙。

「當事人是因為洩漏機密然後判刑確定，但是他洩漏機密的行為不是在考績當年度，判刑確定是在考績當年度，回到考績法規定，依刑事判決確定之時，原則上當然是行為時，但是我們現在在處理這種，包括考績法，都是以判刑確定之時，就跟獎懲依樣，獎懲行為事實可能是在前年度，發布獎勵令、懲處令可能是在這個年度，考績是以發布確定之時作為當年度考核綜合工作操性學識才能。」(C)

「當事人係持美工刀刺傷主管，事證有拍照留存，經公懲會判決休職6個月，有具體事證，但這個案是另予考績不是年終考績」(E)

（二）實施面談溝通

為提升考績之信度與效度，考績法草案第 18 條增訂面談雙向溝通機制，面談內容及結果列入平時考核紀錄以做為年終考評之依據。透過面談建構主管與屬員間良性互動，主管可即時瞭解受考人工作情形、工作態度、工作表現等，針對績效不佳給予適當協助或指導，並檢討工作及人力分配之合理性。面談包括受考人自我考評，給予受考人自我檢視之機會，以提升考績民主化程度，讓主管能掌握受考人之實際工作情形，並使考績評定結果更具準確客觀。

DOI:10.6814/NCCU202001735

「是否面談看單位主管，有些主管如果要打當事人乙就會跟當事人說明，不是法律問題，而是各主管自己**領導統御**的問題。」(C)

「本案其實當事人情緒早就有問題，做平時考核時，主管為避免刺激他，而且當事人已無法溝通，所以這個案沒辦法做面談」(E)

（三）賦予陳述意見

行政程序法第 102 條規定，行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前應給予處分相對人陳述意見之機會。考績法草案第 12 條擬訂定十年內三次考列丙等應資遣或退休之退場機制，嚴重影響受考人公務人員身分之變更，爰在處分前給予當事人以書面或言詞進行陳述或申辯，以維當事人權利。

「現行考績法對於丙等考績雖尚未明定應給予陳述意見機會，但基於武器平等原則，受考人就丙等考績當有向服務機關陳述之機會，爰銓敘部於106年3月21日以部法二第1064206886號函周知各主管機關轉知所屬，對於擬予考績考列丙等或平時考核懲處人員，為強化考核之公平與公正，各機關參酌行政程序法第102條及第103條等有關陳述意見之規定，得給予受考人陳述及申辯機會」(D)

「當事人希望能陳述意見，我們也給他陳述意見。所以基本上，正當法律程序部分我們都有完備，我們要把他考丙就已經想到後面訴訟」(C)

「依照考績法的規定，考績的過程就是先單位主管評擬，提考績委員會初核，在考績委員會時，單位主管是評擬乙等，考績委員表決之後改列丙等，改列丙等討論的時候我們就請當事人來說明，有陳述申辯，應該是說我們在投票表決之前，因為他也刑事判決確定，他是洩漏機密，就他洩漏機密行政疏失部分，聽完之後請他退席，然後討論之後再表決。」(C)

DOI:10.6814/NCCU202001735

「另外還有個問題，當時行政法院把丙等改成復審時，我們有請銓敘部表示意見，其實有附帶決議，是不是請銓敘部通函各機關，未來是不是應該要讓當事人有陳述意見的機會，因為是復審要進入行政法院，依照行政程序法，是**行政處分就要有陳述意見的機會**」(B)

「當事人情況如果不能打甲等，又沒有嚴重到打丁等，要打乙或丙就是機關裁量權，所以法院認為，乙跟丙之間有裁量權，在這種情況下就沒有辦法輕易的講說，事實是客觀明白足以確認，因為行政程序法裡面，原則上不利的處分，限制或剝奪人民權利的，要讓他有陳述意見的機會，第 102 條，例外 103 條，其中一個是說事實客觀上足以明白確認，就可以不用讓他陳述意見，法院認為乙丙間有裁量權，沒有辦法一定是乙或丙，很難說客觀明白足以確認，所以要讓當事人有表示意見的機會」(B)

「我們有讓當事人陳述意見，但是當事人並沒有提出任何主張。也就是說，並沒有達到陳述意見可能有的效果，所以就算有給當事人陳述意見的機會或是說權利，也要視當事人個人情形而定，有些人不一定會據理力爭或是怎樣之類」(E)

（四）輔導改善機制

配合考績法草案修正考績丙等之規劃，保訓會於2011年訂定丙等輔導訓練計畫，但考績丙等標準不僅限於工作表現之知識技能，言行舉止、服務態度、判決確定等其他非關工作表現之因素亦納入考量，輔導改善機制如何為考績丙等當事人量身打造，實務上確實可能難以執行。

「有啟動輔導機制，有簽計畫，不過我覺得這是形式，這種計畫比較可行的對象是真的因為是**績效不好**才有教化可能，不然不可能，有時候保訓會定這種東西真的是為難機關，因為他跟機關之間是仇恨，主管為什麼不敢把他考丙，就是不希望跟他再相處，他這麼惡劣，所以我給你考乙當事人能接受，當事

DOI:10.6814/NCCU202001735

人都到年功頂，乙是一個半月，所以考他乙他不會有意見，但是考丙是一毛錢都沒有，而且十二職等又是調查員領的待遇當然比較高，當事人當然會非常氣憤。」(C)

「考丙同仁後來決定辭職，所以我們機關沒有執行輔導相關處置，考丙同仁無法接受考丙事實，且當事人情緒不穩定，主管或同仁平時就擔心講太多會造成當事人誤解，如果當事人沒辭職，後續輔導改善可能也是造成機關難題」(E)

二、保訓會針對考績丙等案件之審理方式

（一）申訴復審區別方式

保訓會作為公務人員保障機關，運作方式深受司法院解釋與行政法院判決影響，由過往再申訴與復審案件審理，得否循復審救濟係以公法財產請求、改變公務人員身分、重大影響公務人員權利為區分標準，倘非屬上開三類情形，則循申訴再申訴程序。

「整個公務人員保障法規定和運作方式，事實上是受到大法官解釋和行政法院判決影響，所以程序到目前為止，行政法院判決是依照大法官歷來解釋，一開始 187 公法財產請求權與退休金有關，243 免職處分足以改變公務人員身分關係可以提起訴願行政訴訟(當時還沒有保障法)，再來 298 進一步講到對公務人員權利有重大影響也可以提行政訴訟，266、323 等，大法官解釋樹立三個原則，就是公法財產請求權、足以改變公務人員身分、公務人員權利有重大影響，這樣的脈絡，行政法院也是依照這標準，我們在處理上也是會受到行政法院的監督，所以我們也是按照這標準處理。」(B)

「對保訓會而言復審和申訴就是程序劃分而已，但是我們在審議過程中，每個案件是同樣的程序再處理，復審或再申訴對我們來說沒有什麼差別。」(B)

DOI:10.6814/NCCU202001735

「事實認定有錯誤，常見情況是獎懲紀錄不實在有出入，原來資料是這樣，開會時也許有變動，計載時出錯。有時候我們認為書面資料無法佐證時，會撤銷，當然我們無法證明是這個原因，但是至少你的說明要能夠佐證為什麼這人你認為他這麼糟。如果講不出原因，因為並不是普通的低，特別低的我們就會注意。」(B)

（二）保訓會查證方式

保訓會審理案件通常係以書面審理為原則，視個案情形輔以陳述意見、派員查證等方式，由保訓會過往審理考績丙等申訴案件或現行考績丙等復審案件，丙等未涉及公務人員身分之剝奪，審理密度無法與考績丁等免職等同認知，實務多以書面審理或請當事人及機關到場陳述意見。

「派員很少見，我們通常是請當事人來陳述意見居多，因為面對的是公務機關，通常需要什麼資料或有不明白的地方，我們通常會直接請教機關，機關通常就會提供，因為公務機關比較好溝通，不像如果是民事的訴訟，當事人可能不好溝通不提供資料，就只好派員。但是機關通常都會很清楚說明或提供資料，也會補書面，我們要什麼資料他們也都會補，所以我們查證的必要比較低。」(B)

「保訓會採**書面審查**，根本沒有請當事人到庭陳述意見，因為考丙沒有涉及到剝奪身分，保訓會審理的密度不會那麼高，後來丙等改循復審程序，但是也沒有說丙等要陳述意見，只有丁等或兩大過才要陳述意見」(C)

「保訓會採書面審查，但都有請我們補充資料。這個案並沒有請我們或當事人到保訓會陳述意見」(C)

DOI:10.6814/NCCU202001735

（三）釋字785號解釋所帶來之衝擊

司法院785號解釋之前，申訴與復審最大差別就是能否進入行政法院提起行政救濟。現行申訴、再申訴確定之後依據7585解釋意旨可再提起行政訴訟，對於過往申訴與復審案件之區別實益似有所衝擊，保訓會審理案件是否會改變過往審查方式，暫且無從得知，惟顯而易見的是救濟案件之分類方式是否仍有區分管理措施或是行政處分之必要，似留有討論空間。

「衝擊一定是會有，隨著時代的進步，很多管理方式確實要改變，只是當然最後會調整到比較適合的方式，能進入到行政法院不代表一定會贏，那是另外一回事，有時候行政機關還是有它管理上的需要」(B)

「現在復審再申訴最後結果能不能進入行政法院已經沒有差別，所以未來他都可以救濟，對我們保訓會沒有影響，就是看他要擺哪一邊復審或是再申訴，但是就沒有辦法阻止他進入行政法院。」(B)

「應該是說，順著大法官解釋下來，就講說公法財產請求、足以改變公務人員身分關係、影響公務人員權利才可以提行政訴訟，脈絡是針對這種，那如果不能提行政訴訟，我們還是讓你有救濟的管道，所以就有申訴再申訴的設計。」(B)

DOI:10.6814/NCCU202001735

第四節 考績丙等實務爭議

一、考績樞紐衍生之僵化制度

考績為人事制度之樞紐，對於公務人員任用、陞遷、訓練、俸給、俸級等扮演重要角色，正因其關鍵地位使得考績法研修產生相當困難，牽一髮而動全身，也因此衍生考績制度之僵化。

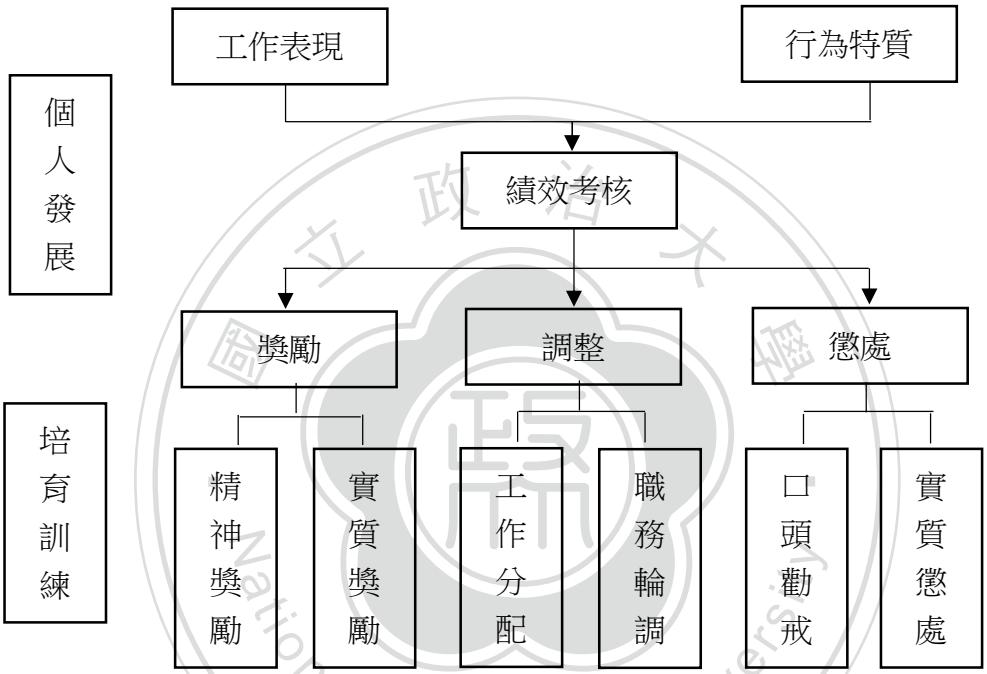

圖 15 考績功用一覽表

資料來源：Albert C. Hyde，1982:297。轉引自蔡良文，2018：273。

「我覺得我們的考績連結到太多的東西，所以以至於這制度有點動不了，不能否認的是考績很主觀，不要講到丙丁，評到丙丁會有一定的客觀性，坦白說，機關濫用丙丁的情況不是太嚴重，比較有爭議的會是集中在乙等，甲乙有時候反而會覺得客觀性不是那麼明確，但是打到丙丁時候其實比較客觀，丙丁會有爭執時，他就是檢察官來搜查，羈押，機關就覺得應該很嚴重才會羈押，所以如果最後被放出來當事人會覺得很無辜，機關覺得很嚴重，有時候最後可能無罪，這樣就比較麻煩，機關可能已經考丙等，這類的。其他的有一定客觀性。」(B)

DOI:10.6814/NCCU202001735

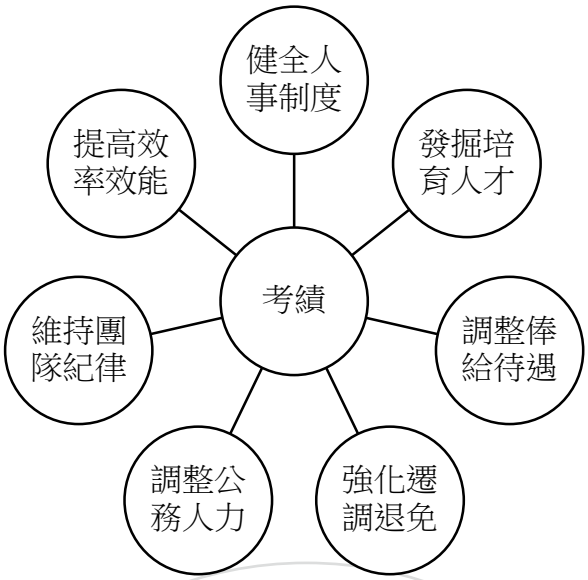

圖 16 公務人員考績功能

資料來源：參考蔡良文，2018：271-273，本研究自行整理。

「對於考績丙等本身我沒有特殊的看法，但是對於整個考績制度，用比較法來看，德國不是每年考績，它們考績評定是做為升遷的參考，他們可能兩三年或者有需要時才做，不是每年做。」(B)

「甲乙等有點主觀，主觀東西年年打，又連結到很多後續的效果，其實我覺得這制度有沒有必要一定要這樣做，導致每年有很多救濟案」(B)

二、丙等考評標準之條件與效力

（一）考評標準

現行考績法本法或細則未訂定考績丙等考列條件，為符合考績法草案績效管理意旨，銓敘部於 2013 年訂定 26 款應考列丙等條件[9]，本研究參考 Robinson 與 Bennett 於 1995 年提出之績效不佳人員類型，嘗試將 26 款丙等條件分為績效不佳、言行失檢、政治操作、侵略攻擊四類，歸納如下：

[9] 銓敘部 2020 年 8 月 14 日部法二字第 1094963072 號函「受考人考績建議考列丙等事由一覽表」共計 12 款，該部 2013 年 1 月 3 日部法二字第 1023681986 號函「受考人考績宜考列丙等條件一覽表」自同日停止適用。

DOI:10.6814/NCCU202001735

組織

情節輕微	績效不佳	言行失檢	情節嚴重
	平時考核記過(第 2 款) 曠職相當日數(第 3 款) 稽延公務處置失當(第 7、8 款) 違反服勤義務(第 15、16 款) 態度惡劣推諉(第 18、19 款) 執行職務違法失職(第 26 款)	挑撥濫告破壞紀律(第 5、6 款) 違反廉政倫理(第 11 款) 違反兼職兼業(第 12 款) 違反公序良俗操行(第 13、17 款) 為圖私利浮報、違反利益衝突 (第 21、25 款)	
	政治操作	**侵略攻擊**	
	洩漏公務機密(第 9 款) 違反行政中立(第 10 款) 擅自發表言論(第 14 款) 濫權顯失公正(第 20、22 款)	判決或懲處確定(第 1 款) 對他人為性騷擾(第 4 款) 涉嫌犯內亂外患貪汙等 (第 23、24 款)	

個人

圖 17 26 款考列丙等條件類型化

資料來源：本研究自行整理。

26款丙等考評標準範圍廣泛，約可分為績效不佳、言行失檢、政治操作、侵略攻擊等四類，顯見丙等考評標準尚非僅以工作表現做為單一指標，如此設計或許與我國傳統重視官箴有關，公務人員對外代表國家身分關係特殊，建立楷模形象獲取人民信賴向為政府部門所重視，又其職掌業務涉及公權力行使並深具公益性質，政策執行良窳往往帶有抽象模糊概念，政府部門績效標準難以用具體量化指標衡量，另現行採簡薦委制之人事制度，簡薦委制又再依據職務類別區分，不同官等、不同類別之間如何進行合理績效評比，種種原因均增加績效管理運用於政府部門之困難度。

DOI:10.6814/NCCU202001735

「**績效部分不宜全體一律適用**，績效指標也納入，我覺得執行起來，造成結果就是越基層公務人員越容易考丙，尤其是書記，丙等對他來講是人生汙點」(C)

「政府機關所為之事，旨在提供人民良善的公共服務、增進社會利益，績效指標也不如私部門容易量化，也因如此，**公部門之績效管理，有其實務上之困難**。」(D)

縱使公務人員績效標準難以訂定，但考績丙等攸關公務人員公職生涯甚鉅，考評要件仍應以法律明文規定，始符合法律保留原則。對公務人員而言，無論是不同官等或是不同類別，瞭解丙等規範能達到自我預防、自我警惕效果，對服務機關而言，依據丙等規範進行考評作業俾使實務作業有所遵循。

「考績丙等我覺得還是應該要法律明定，條件要法定，今天考績丙等都列為復審，而且又可預期，公務人員知道說，我這個情況我犯了行為會考列丙等，可預期性，現在乙丙等都是適當等次，我今天機關也可能對你主觀認為說不喜歡你，透過考績會改成丙，我覺得**丙等最好就是明文化，條件明文，可以列舉或是概括，總是要有方向**。」(C)

2010年、2012年、2018年考績法草案版本，均擬將丙等條件明訂於考績法本法中，扣除丙等比例條款外，上開三次版本均訂定10款考列丙等條件，相較於銓敘部函釋26款，上開三次版本均僅保留前10款，後16款則予刪除，本研究將10款嘗試歸納為執行業務不力、品格道德疑慮、平時表現不佳、違反其他法律等四類。從考列丙等條件無論是現行銓敘部函釋所訂26款或是2018年考績法草案所訂10款，共同點仍係以言行、道德層面規範為主，雖訂有相關丙等退場機制試圖突顯考績丙等汰弱功能，但丙等相關考評標準卻難以彰顯績效管理精神。

DOI:10.6814/NCCU202001735

組織

	執行業務不力	品格道德疑慮	
	稽延公務，損害人民權利 （第 7 款） 業務失當，造成傷亡損失 （第 8 款）	對他人為性騷擾，經查照屬實 （第 4 款） 誣控濫告破壞紀律，經疏導無效 （第 5、6 款） 故意洩漏公務機密，經查證屬實 （第 9 款）	
情節輕微	平時表現不佳 平時考核獎懲累積記過 （第 2 款） 曠職累積達相當日數 （第 3 款）	違反其他法律 故意犯罪受刑事確定判決 （第 1 款） 違反行政中立或其他法令 （第 10 款）	情節嚴重

個人

圖 18　2010、2012、2018 年考績法草案版本 10 款考列丙等條件類型化

資料來源：本研究自行整理。

國立政治大學 National Chengchi University

(二)函釋效力

現行考列丙等條件係依據銓敘部函釋，函釋效力僅屬行政指導，所謂行政指導係行政機關給予建議或勸告等但未具法律強制效力之行為。換言之，行政指導所為之函釋，其效力尚難足以強制規範各機關應據此評擬考績丙等等次，類似於道德規勸之概念，也因此更突顯出現行考績丙等評比作業之困境與不合理性，當事人會主張函釋僅為行政指導之參考性質，且所列條款相較於不得考列甲等條件更為嚴苛，有逾越法律之虞等等。

DOI:10.6814/NCCU202001735

「這26款只是說提醒機關，你們要考績等次宜列為丙等，行政指導就是提醒各主管、機關首長，考評時有這情形時要特別注意」(C)

「現行考列丙等 26 款，考績法草案只有 10 款，就代表有些不適合，現行 26 款跟考績法施行席細則比較會發現，考列丙等條件有些甚至比法律上所訂的還嚴格，譬如說判決確定，考績法只規定不得考列甲等，也需機關可以斟酌考列乙等，但是透過銓敘部的解釋變成一律要考丙，某種程度就是難以衡平。」(C)

三、丙等比例可能衍生之衝突

公部門運作遵循依法行政原則，按年晉級、陞遷業為常規，考績機制缺乏誘因機制來激勵公務人員表現，亦缺乏淘汰機制來改善公務人員表現，致考績無法產生實質功能，而未訂定上限與下限比例亦無法發揮考績應有之約束力，為破除公務人員對於考績之謬思及鐵飯碗之誤解，2010 年考績法草案增設優等 5%，希冀促使前 20%公務人員彼此績效競爭，同理，增設丙等 3%，期許改善後 20%公務人員工作不適任表現（彭錦鵬，2016：19-20）。明定比例制是否可行，實務仍有待驗證，但比例制引起之衝突，業造成考績法草案推動之窒礙。

「我覺得比例制沒有必要，如果今天已經法定條件，就不需要比例，有事實就是該當，所以除了從績效之外，就是要比較細部討論，就是什麼樣的機關可以用績效概念，我覺得不是每個機關都可以用績效的概念，績效怎麼比，每個機關的業務單位或輔助單位，工作性質都不一樣，我覺得在行政機關，行政機關的目的就是從事公共事業，不是從事商業，應該是法定條件違反那些，才不可以考丙，或是違反哪些行為，包括工作例如怠延公務等，才有這樣子。」(C)

DOI:10.6814/NCCU202001735

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

第六章 結論

本研究發現，考績丙等政策係高度政治性，考績制度自考績法 1987 年立法以來，已然成為穩固難以撼動之穩定狀態，歷次考績法草案修正版本欲以績效管理進行變革，雖引起外界注目成為文官改革之焦點，惟考績丙等相關規範入法備受公務人員抗拒，弔詭的是，試辦考績丙等卻意外改變丙等救濟程序，由申訴轉為復審提高考績丙等救濟權利。本研究建議，績效管理落實有賴於主管領導整合能力之強化，考績丙等仍有必要存在，但須明定考評條件並賦予當事人陳述申辯機會，以落實法律保留原則。至於未來可以本研究作為基礎，延伸探討考績甲等比例合法性、救濟程序雙軌必要性、開放籌組工會可行性等攸關公務人員權益之相關研究。

第一節 研究發現

一、考績丙等政策：關鍵時刻開啟政策視窗

考績為人事行政樞紐，考績評比重年資、重官等、輕表現之謬誤，加以輪流考列甲等、乙等無法彰顯實質績效之現況，造成考績評比不公、功能不彰淪為失靈工具。為激勵公務人員積極正向工作、發揮工作潛能、改善工作績效、提高行政效率，考績法之修正至為關鍵且勢在必行。考試院於不同執政黨時期均持續推動考績法修法，無論是 2002 年、2005 年民進黨執政時期，或 2010 年、2012 年國民黨執政時期，甚或 2018 年民進黨執政時期，歷次版本均將考績丙等比例及考績丙等標準作為考績法修正草案之核心理念，期透過考績丙等比例或標準入法以強化考績獎懲功能，落實綜覈名實、信賞必罰、準確客觀，消除鐵飯碗刻板印象，達到警惕公務人員之作用。

2005 年民進黨執政時期朝小野大，受限於立法院係以國民黨黨籍立法委員為多數，兩黨之間政治立場相異，對考績法草案之見解難以達成共識，未能順利

DOI:10.6814/NCCU202001735

完成修法；2010 年、2012 年國民黨執政時期，朝大野大，亦受限於立法院，惟此次原因非關兩黨政治立場相異，而係因考績丙等牽涉選票利益衝突，造成考績法修正草案備受以往關注，以軍公教人員向來為國民黨之鐵票，立法委員為顧及選民利益，縱使朝大野大，亦未能如期順利完成修法。直至 2018 年民進黨再度執政時期，朝大野大，政府將年金改革、司法改革等列為優先法案並於驚滔駭浪中順利推動完成改革，而考績法草案於 2018 年函送立法院未能排入審議，又適逢立法院屆期不續審，未來考績法草案修正方向為何，尚未定論。

由考績法修正草案歷次試圖修法之過程觀之，可以公共政策學理「政策視窗」(policy window)具體說明。Kingdon 針對公共政策變遷過程提出政策視窗概念，當問題、政策、政治三流匯合將開啟政策視窗促成政策變遷，關鍵在於政策推動者是否能掌握窗戶開啟機會（蘇偉業，2010：69-72）。考績改革問題存在已久，考績法修正草案業已擬定，選民及國會議員決定是否成案，以 2010 年考績法草案為例，是時甫歷經金融海嘯，復以西方國家業推動績效改革，加以媒體大幅報導，吸睛程度更甚於過往，於民氣可用之氛圍，促成考績法修正草案，提出團體績效、增列優等、丙等比例等修正，惟考績丙等比例成為眾所矚目之焦點，公務人員擔心考績成為主管整肅異己之工具，抗拒聲浪模糊以績效管理之改革本意，致使其後 2012 年、2018 年考績法修正草案亦未能完成修法。2020 年適逢蔡英文總統連任執政，考試院第十三屆院長、副院長、考試委員由蔡總統任命，立法院以民進黨為多數，歷經年金改革、司法改革等重大政策變革之後，未來再度開啟考績法修法之政策視窗似乎指日可待。

二、考績丙等草案：丙等衝突引起反彈抗拒

從考績法歷次修正草案而言，均試圖針對考績丙等突破現行框架予規範，除考績丙等比例過於突兀為外界所關注，丙等比例引起之衝突如利益、權利、選票等業如前述，至考績法草案針對考績丙等其他部分如考評標準、陳述申辯、輔導機制、退場機制等，實務執行亦可能面臨相當困境。政府部門公益性質致衍生考

DOI:10.6814/NCCU202001735

評標準難以具體訂定，考評標準雖明文規範應扣合績效表現，但影響績效表現原因往往多元且複雜，可能與當事人個人生活或個人特質有關，將其考列丙等之後，機關後續該如何啟動輔導機制，又係另一難題，當事人可能選擇積極配合、消極以對、辭職解脫三種方式，想當然爾積極配合應為少數，消極以對或辭職解脫較為多數。又以考績法草案試圖以丙等累積相當次數進行淘汰機制，對於通過國家考試門檻進入公部門服務受憲法保障之公務人員而言，無疑是嚴重影響其身分權利並打擊其工作士氣，甚或回歸源頭質疑國家考試沿用古代科舉海選之疑慮。以上種種由考績丙等比例衍生之問題確實影響範圍廣泛，不難理解何以公務人員如此抗拒與反彈，至今考績法仍無法有所進一步突破。

表 17 本研究歸納考績丙等草案之衝突

理想面	核心	實際面
具體 考列丙等標準應回歸工作表現，視工作類別、工作職掌、官職等級而予具體規範。	考評標準	抽象 考列丙等標準多以言行為標準，容易落入標準模糊、難以界定之困境。
積極改善 機關針對考列丙等人員訂定客製化之輔導計畫，依據個案情形實施相關課程與訓練，以積極改善個案績效。	輔導機制	消極以對、辭職解脫 考列丙等人員可能無法接受考績丙等事實，心理多感不公有所不平，可能採取消極以對或是辭職解脫之方式。
合憲 考列丙等累積相當次數即進行退場機制，係依據公務人員免職處分及懲戒處分相同法理，尚無違憲之虞。	退場機制	違憲 考列丙等情形與免職及懲戒仍有所區別，且免職與懲戒業另有規範，倘適用同一法理強制公務人員退場似有違憲之虞。

資料來源：本研究自行整理。

DOI:10.6814/NCCU202001735

三、考績丙等救濟：行政訴訟提高救濟權利

考績是高度屬人性之考評工作，為機關長官就部屬工作表現之判斷餘地，由過往保訓會或行政法院受理考績案件時觀之，原則係尊重考績評比結果，除非有明顯違法濫權之情事發生才會撤銷或變更原處分。依據最高行政法院裁判[10]，考績結果之事實認定、價值標準、考量因素等仍須予以審查，以糾正機關評比考績作業逾越法律之缺失，若以尊重判斷餘地為名一概而論，將會實質架空行政救濟管道，使公務人員未能獲得實質保障。現行考績法並未明定考績丙等條件，考績評比程序雖係透過合議機制之考績委員會做成，但最後決定權仍為機關長官，種種限制因素條件，導致考績丙等評比過程參雜高度人為操作性，因此有必要賦予考績丙等當事人武器平等之救濟權利。現行考績丙等評定性質以明確定調為行政處分，依規定係循復審、行政訴訟之救濟管道，相較於以往僅能循申訴、再申訴程序，確實以大幅提高考績丙等當事人之救濟權利，賦予當事人更多救濟機會。

國立政治大學 National Chengchi University

[10] 參見 2017 年 5 月司法院公報，第 59 卷，第 5 期，73-83。

DOI:10.6814/NCCU202001735

第二節 研究建議

一、強化主管管理責任，提高主管領導統御

政府部門績效改革，過往常會聚焦於「個人」，思考如何積極提升公務人員能力與服務熱忱，破除外界鐵飯碗印象，或許可以由其他角度思考，聚焦於「主管」，思考如何積極提升主管之權責能力，改善考績流於形式之詬病。主管於組織中擔任承上啟下的重要地位，向上管理與溝通，向下領導與執行，主管必須清楚瞭解高層指令，確保團隊運作順利穩定，考績制度係賦予主管評量公務人員績效表現，並針對成效不彰的人員進行輔導改善，換言之，主管在考績制度中扮演關鍵角色，但主管們往往忽略自身職責，假如主管只是消極評分而無積極作為，將使得考績評比流於形式，演變成輪流分配各等次名額之遊戲，遑論將績效管理核心概念之運用。欲真正達到績效管理，必須建立合理目標、考核評比、回饋改善，各級主管必須勇於當責，才能有效提升公務人員績效表現。

二、明定考績丙等條件，落實法律保留原則

承前，主管負有協助公務人員改善績效之責，但亦可能面臨部屬本身不願意成長、不願意接受工作安排、不願意接受輔導訓練之消極不配合情形，面對不願意調整自我心態、提升自我能力的公務人員，將會影響整個團隊績效與打擊同仁工作士氣，主管必須給予適當評價，讓當事人自行承擔與面對評比結果。但是為避免考績成為主管握有之利器，成為整肅異己之工具，考績甲乙丙丁各等次條件，亦即考評標準必須以法律或授權法律明文規範，以作為考績評比之準繩與依據。公務文化體系過往有句順口溜，多做多錯、少做少錯、不做不錯，造成公務推諉文化之流弊，績效不佳之人員若以比比皆是形容或許言過其實，但不可否認，少數部分績效不佳之人員亦確有其事，考績丙等若欲讓人信服，考績丙等條件之明文規範是關鍵所在，透過具體條件讓公務人員能預先警惕反思，也讓主管實際執行考績丙等處分更正當合理。

DOI:10.6814/NCCU202001735

三、賦予陳述申辯機會，完備事前保障機制

承前，當主管給予考績丙等之處分時，應保障當事人應有之救濟權利。現行考績考列丙等當事人之救濟途徑，先循保障法規定提起復審，次循行政訴訟之救濟途徑，係屬事後權利保障，類似當事人事後之補救方式，至於現行考績法針對考績考列丙等之當事人，法並無明文規定各機關作成考績丙等處分前應保障其事前陳述意見之申辯機會，由各機關單位主管、考績委員會視個案情形決定是否。考績考列丙等之法律效果涵蓋財產請求、晉敘陞遷、訓練選拔等範圍，攸關公務人員權益甚鉅，影響公務人員公職生涯發展。針對考績考列丙等處分之評定作業過程中，各階段應有充分保障當事人之措施，使完備整體保障機制。

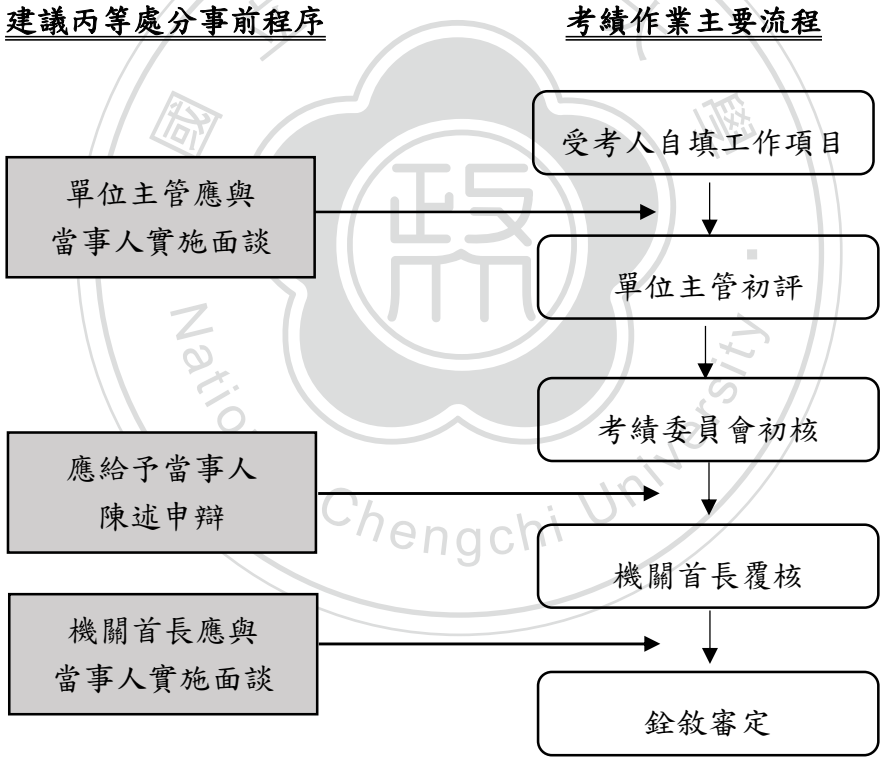

圖 19 本研究建議考績考列丙等處分之事前程序

DOI:10.6814/NCCU202001735

第三節 後續研究

一、考績甲等比例合法性

依據 2002 年考績法修正草案第 9 條增訂各機關考績甲等人數以 50%~75%為原則，其說明理由略以，1970 年代總統府及五院秘書長會談決定考績甲等以 33%為原則，嗣 1987 年職位分類制與簡薦委制合併實施新人事制度取消甲等比例，造成考績甲等比例逐年攀升高達 90%，為解決甲等比例不合理現象，2001 年總統府及五院秘書長會談取得甲等比例 75%共識，自 2001 年起，由銓敘部部長及行政院人事行政局局長(現為行政院人事行政總處人事長)箋請各機關實施。由 2002 年至 2018 年全國公務人員考績等次人數，考列甲等維持 75%，乙等維持 25%，極少數比例為丙等或丁等，考量考績等次比例攸關公務人員工作權益，法未明定僅以箋函規範，合法性似乎不足，且考績甲等實務執行難合理分配於各官等，正當性亦不充分，後續可以考績甲等比例為軸進行深入研究。

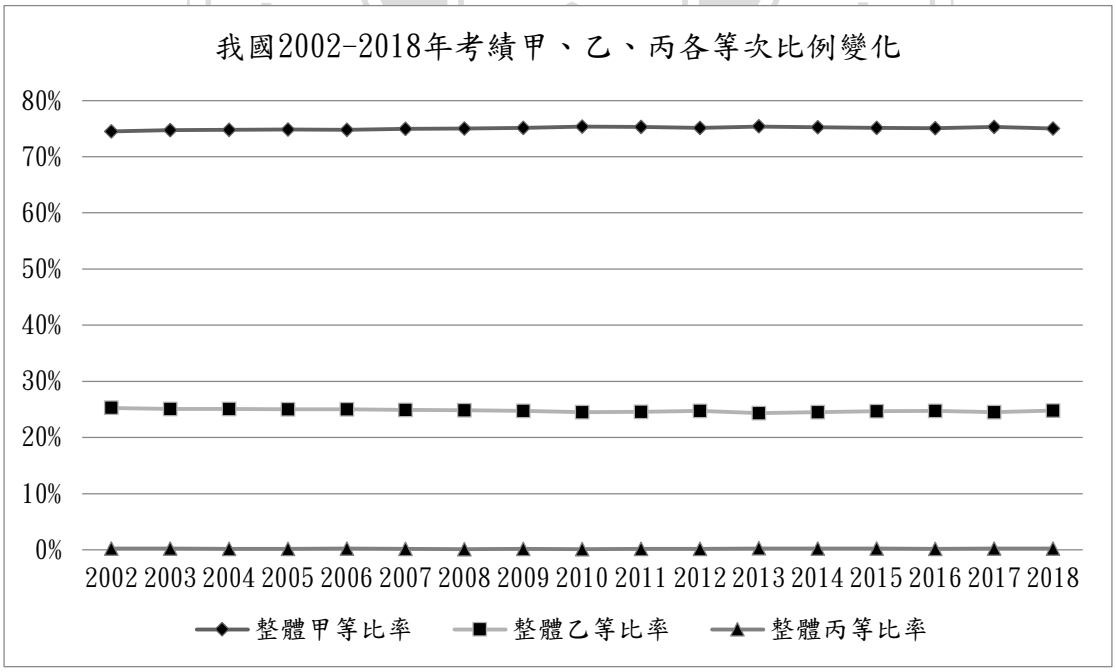

圖 20 我國 2002-2018 年考績甲、乙、丙各等次比例變化

資料來源：銓敘部。含中央機關及地方機關公務人員，惟自 2012 年起法官職務評定僅分為良好與未達良好，爰自 2012 年未納入法官評鑑結果。

DOI:10.6814/NCCU202001735

二、救濟程序雙軌必要性

1996 年保障法立法係深受特別權力關係理論影響，以基礎關係與管理關係區分復審與申訴救濟標的，基礎關係以「公務人員身分剝奪」、「公法上金錢給付義務」以及「對公務人員重大影響」為復審所受理之行政處分，不符復審決定得續提行政救濟；倘非屬上開三類情事則非行政處分，依規定僅能循申訴再申訴程序救濟，不符再申訴決定則不得再提行政訴訟，由此而言，保障法相當限制申訴再申訴之當事人之行政救濟權利，過往針對雙軌制度救濟保障程度差距迭有爭論。2019 年釋字 785 號解釋，針對保障法復審與申訴雙軌救濟仍持肯定立場，惟宣告申訴再申訴確定後仍得提起行政救濟，實屬雙軌救濟之重大突破，落實公務人員憲法訴訟權之保障。未來是否有再區分管理措施或行政處分之必要，亦及申訴再申訴與復審間之劃分為何，是否朝向一元化救濟制度，值得深入研究。

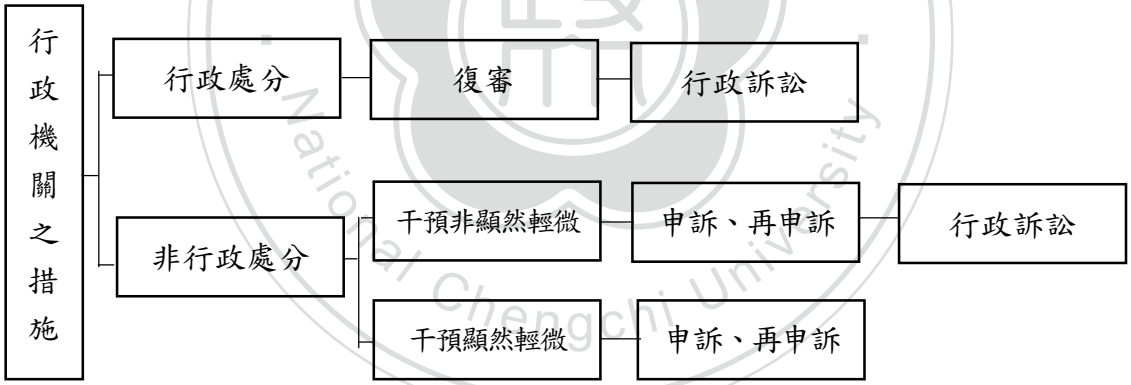

圖 21 釋字 785 號之後公務人員之救濟途徑

資料來源：邱顯丞，2020：26。

三、開放籌組工會可行性

勞動三權團結權、協商權、爭議權(罷工權)，現行公務人員依公務人員協會法規定得以機關為單位籌組公務人員協會，針對辦公環境、行政管理、服勤方式等提出協商，實務上公務人員職務類別多元，以機關為單位組成協會難以發揮實

DOI:10.6814/NCCU202001735

質功能，迭有建議參考國外經驗以職務類別籌組工會，如警察人員、消防人員等。軍公教本為一體，軍職人員任務屬性特殊，確實具有不得成立工會之合理性，至教育人員於 2010 年納入工會法第 4 條得組織及加入工會，但不得發起罷工，原先外界憂心教師籌組工會將會影響教育專業及學生受教權益、教育法規與勞動法規扞格等，惟迄今 2020 運作已屆 10 年，似無上開疑慮。茲以 2019 年釋字 785 號解釋，針對公務人員保障及救濟業突破過往框架，朝向勞權發展似乎是可能且必然趨勢，未來是否開放公務人員籌組工會，值得深入研究。

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

國立政治大學
National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735

參考文獻

江明修（1997）。**公共行政學：理論與社會實踐**。臺北：五南。

江明修（2007）。**新公共行政學**。臺北：元照。

江明修（2020）。**解讀政策評估：領導者的決策心法**。臺北：五南。

江明修、王維德（2020）。重新詮釋我國政府之 KPI-以社會建構論之觀點。**主計月刊，774**，44-48。

朱金池、王俊元、郭銘峰（2014）。從利害關係人途徑析探公部門績效管理：我國地方政府之經驗。**文官制度季刊，6**（4），1-26。

考試院（2012）。**啟動變革 向上提昇—關中院長對於考績制度改革之理念與說明**。臺北：考試院。

呂炳寬、張毓真（2015）。我國特別權力關係之演變：歷史制度主義的觀點。**文官制度季刊，7**（3），1-28。

呂育誠 (2018)。公務人員考績制度未來變革途徑的另類想像：績效管理的觀點。**文官制度季刊，10**（4），1-23。

李沃牆（2018）。臺灣全球競爭力下滑的解讀。**會計研究月刊，392**，17-21。

李惠宗（2011）。校園將永無寧日？—釋字第六八四號解釋評析。**月旦法學雜誌，191**，111-128。

李天申（2013）。我國推動公務人員考績丙等比例的政策衝突分析。**文官制度季刊 5**（1）：21-47。

吳瓊恩、張世杰、許世雨、董克用、蔡秀涓、蘇偉業（2006）。**公共人力資源管理**。臺北：智勝。

吳庚、盛子龍（2017）。**行政法之理論與實用**。臺北：三民。

吳志光（2017）。釋字第 736 號解釋對行政法院實務之影響。**月旦裁判時報，56**，5-12。

林全發（2010）。我國公務人員保障法申訴制度之研究。**文官制度季刊，2**（1），73-97。

DOI:10.6814/NCCU202001735

林文政（2010）。公務人員考績法修訂，捨本逐末？**經理人月刊，66**，36-37。

林思騏、陳盛賢（2018）。從歷史制度論觀點剖析教師專業發展評鑑的政策變遷與延續。**師資培育與教師專業發展期刊，11**（3），61-81。

林明鏘（2019）。**行政法講義**。臺北：新學林。

邱華君（2011）。全球化下我國公務人員之人權保障初探—以「公務人員保障法」規定為例。**文官制度季刊，3**（3），1-36。

邱顯丞（2020）。我國特別權力關係究竟是雲淡風輕抑或餘溫仍存？。**法觀人月刊，247**，19-29。

施能傑（2006）。文官體系能力與政府競爭力：策略性人力資源管理觀點。東吳政治學報，22，1-46。

施能傑（2012）。政府人事管理法令的管制品質分析。行政暨政策學報，55，1-30。

胡婉玲（2001）。論歷史制度主義的制度變遷理論。**新世紀智庫論壇，16**，86-95。

莊國榮（2011）。大學學生行政訴訟權的重要突破-評釋字第 684 號解釋。**台灣法學，171**，62-73。

張瓊玲（1999）。改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點。**文官制度季刊，1**（2）：171-197。

張瓊玲（2014）。公務人員考績法中淘汰機制演進之探討。**中國行政評論，20**（1），27-54。

張瓊玲（2011）。研析公務人員考績法修正案對於公部門人事制度之影響。**公務人員月刊，182**，6-13。

張四明（2019）。當代公共政策研究途徑：理論、爭議和觀點。**文官制度季刊，11**（3），139-146。

曹立倫、洪佳瑞（2018）。公務人員考績法修正草案簡介。**人事行政，205**，45-53。

許菁芸、黃稚然（2007）。臺灣文官體系轉變之因素探討--以歷史制度主義觀點。**立德學報，4**（2），6-28。

DOI:10.6814/NCCU202001735

許育典（2010）。消逝的大學生權利救濟請求權評最高行政法院九十八年度裁字第二二五八號裁定。月旦裁判時報，1，5-10。

許育典(2011)。釋字第六八四號下大學與學生的法律關係。**月旦法學雜誌，199**，96-118。

許育典（2016）。教師因學校措施受侵害的權利救濟爭議—兼評釋字第 736 號解釋。**月旦裁判時報，53**，5-13。

許南雄 (2018)。各國人事制度：比較人事制度。臺北：商鼎。

陳明通（1995）。**派系政治與臺灣政治變遷**。臺北：月旦。

陳婺郁（2014）。新制度論的困境與挑戰。**政治學報，58**，1-36。

陳敦源（2010）。我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視。考試院委託研究報告。

陳敦源、簡鈺珪、蘇孔志（2017）。考績等第決定的非正式制度：甲等比例限縮政策影響之分析。**空大行政學報，31**，1-35。

陳敦源（2019）。**民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和**。臺北：五南。

陳淑芳(2016)。公務人員對於考績評定不服之救濟。**月旦法學教室，166**，12-14。

陳敏（2019）。**行政法總論**。臺北：新學林。

湯德宗（2011）。論訂定考績丙等比例並命資退之合憲性—公務人員考績法修正草案改進芻議。**法令月刊，62**（3），4-24。

黃榮護、林建宏（2009）。考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點。**文官制度季刊，1**（2），145-170。

黃宗昊（2010）。歷史制度論的方法立場與理論建構。**問題研究，49**（3）：145-176。

楊戊龍（2008）。美國聯邦公務員懲戒（不利處分）與救濟制度概述。公務員懲戒制度相關論文彙編第 3 輯。臺北：司法院。

溫金豐（2009）。淺談公務機構的績效管理。**T&D 飛訊，88**，1-18。

DOI:10.6814/NCCU202001735

董保城（2017）。中小學生受教育權權利救濟保障之再省思—臺北高等行政法院105 年度訴字第 386 號裁定評釋。**月旦裁判時報，57**，23-30。

趙達瑜（2007）。地方政府公務員不服考績決定提起再申訴原因之研析。人事月刊，44（5），16-36。

劉昊洲（2001）。公務員義務與權利概述。**三民主義學報，22**，133-149。

劉昊洲（2017）。**公務人員權義論**。臺北：五南。

劉淑範（2013）。論公務員職務調動之概念及法律性質：揮別我國特別權力關係思維之遺緒。**臺大法學論叢，42**（1），1-44。

劉慧娥（2015）。由美國聯邦政府被禁止人事行為申訴及救濟制度反思我國公務人員保障制度。**文官制度季刊，7**（3），67-121。

蔡秀涓（2005）。**績效不佳員工之處理：政府管理者觀點**。臺北：雙葉。

蔡秀涓（2007）。政府主管如何看待績效不佳員工：台灣與美國之比較分析。**政治科學論叢，32**，109-144。

蔡相廷（2010）。歷史制度主義的興起與研究取向-政治學研究途徑的探討。**臺北市立教育大學學報，41**（2）：39-76。

蔡良文（2009）。文官體制變革之論證。**文官制度季刊，考試院八十周年慶特刊**，1-24。

蔡良文（2010）。個人考績與團體績效評比扣合相關學理與作法之研析。變革中的文官治理國際研討會。

蔡良文（2018）。**人事行政學-論現行考銓制度**。臺北：五南。

賴恆盈（2011）。告別特別權力關係（上）—兼評大法官釋字第六八四號解釋。**月旦法學雜誌，197**，114-133。

賴恆盈（2011）。告別特別權力關係（下）—兼評大法官釋字第六八四號解釋。**月旦法學雜誌，198**，174-191。

DOI:10.6814/NCCU202001735

謝俊義（1998）。新制度論與公共行政；整合性觀點。**中國行政評論，7**（4）：155-188。

謝碧珠（2013）。行政法院對考績事件救濟爭議問題探討。**法令月刊，64**（12）：99-116。

謝碩駿（2013）。行政處分，行政處分，多少「原告之訴駁回」假汝之名以行！/最高行 101 裁 2153 裁定、102 判 514 判決。**台灣法學，235**，179-185。

蘇偉業（2009）。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。**公共行政學報，30**，105-130。

蘇子喬（2010）。台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析。**東吳政治學報，28**（4）：147-223。

顧慕晴（2012）。臺灣廉政機關變遷之研究：歷史制度論的分析。**中國地方自治 65**（5）：24-42。

Capoccia, Giovanni (2016). When Do Institutions "Bite"? Historical and the Politics of Institutional Change. ***Comparative Political Studies, 49***(8), 1095-1127.

Civil Service HR (2019). Managing Poor Performance Policy Procedures for the Senior Civil Service. Retrieved from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/796292/UpdatedManagingPoorPerformance-PolicyProceduresForSCS.pdf

Dooren, W. V., G. Bouckaert, & J. Halligan, (2015). ***Performance Management in the public Sector***, New York: Routledge.

Gerard W. (2016) "Studying Public Policy": Historical Institutionalism and the Comparative Method. ***Canadian Journal of Political Science, 49***(4), 743-761.

Hyde, Albert C.(1982). Performance Appraisal in the Post Reform Era. ***Public Personnel Management, 11***(4), 294-305.

DOI:10.6814/NCCU202001735

Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. ***Political Studies, XLIV***, 936-957.

Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. (1998). The Potential of Historical Institutionalism: A Response to Hay and Wincott. ***Political Studies, XLVI***, 958-962.

Krasner, Stephen D. (1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. ***Comparative Politics, 16***(2):223–246.

March, James G. and Olsen, Johan P. (1983). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. ***The American Political Science Review,78***(3),734-749.

March, James G. and Johan P. Olsen (1984). ***Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics***. New York: The Free Press.

March, James G. and Johan P. Olsen (1989). ***Rediscovering Institutions***. New York: The Free Press.

Peters, B. Guy and Zittoun, Philippe (2016). ***Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives***. London: Palgrave MacMillan.

Robinson, Sandra L. and Bennett ,Rebecca J. (1995) A Typology of Deviant Workplace Behaviors: A Multidimensional Scaling Study. ***The Academy of Management Journal, 38***(2), 555-572.

Thelen, Kathleen and Steinmo, Sven (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. ***Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis***,1-32.

Talbot, C. (2005). Performance Management. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), ***The Oxford Handbook of Public Management,*** 491-517. Oxford:Oxford University Press.

DOI:10.6814/NCCU202001735

U.S. Merit Systems Protection Board (2017). The Merit System Principles Keys to Managing the Federal Workforce. Retrieved from: https://www.mspb.gov/mspbsearch/viewdocs.aspx?docnumber=1371890&version=1377261&application=ACROBAT

U.S. Office of Personnel Management (2017a). A Handbook for Measuring Employee Performance. Retrieved from: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/employee_performance_handbook.pdf

U.S. Office of Personnel Management (2017b). Addressing and Resolving Poor Performance: A Guide for Supervisors. Retrieved from: https://www.opm.gov/policy-data-oversight/employee-relations/employee-rights-appeals/performance-based-actions/toolkit.pdf

國立政治大學 National Chengchi University

DOI:10.6814/NCCU202001735