

國立政治大學 社會科學學院
行政管理碩士學程第十三屆碩士論文

公務人員考績淘汰機制改善之研究

A Study on the Reform of the Elimination Mechanism
In Civil Service Performance Evaluation System

指導教授 江明修 博士

研究生 陳志豪 撰

中華民國一〇二年七月

國立政治大學社會科學學院
論文口試審定書

行政管理碩士學程

一般行政組

陳志豪

所提之論文

題目 (中文) 公務人員考績淘汰機制改善之研究

(英文) A Study on the Reform of the Elimination Mechanism
in Civil Service Performance Evaluation System

業經本委員會審議通過

論文口試委員

邱華君

江明修

邱志淳

指導教授

江明修

院長

莊奕琦

中華民國 102 年 6 月 12 日

謝 辭

踏入公門十年了，從沒想過是在最繁忙的時刻，回到學校進修，這無疑是對我工作與生活極大的挑戰，卻也是我工作與生活的緩衝及調劑，說實話，政大的老師和同學給我的，遠比我想像的多更多。

這篇論文的完成，首先要感謝指導教授江明修老師、口試委員邱教授華君、邱教授志淳及邱教授瑞忠。江老師長期關注本土價值以及公民社會議題，是真正自由與民主的實踐家，他強調正向思考的身教與言教，一再地幫助我突破傳統思考的侷限性，他總是說：「我相信你是可以做得到的。」於是，相信的力量發生了作用，論文的完成恰好是一個美好的體現。邱華君老師、邱志淳老師及邱瑞忠老師均是學養俱豐的專家學者，不僅在相關理論上給予諸多指導，並且在實務經驗上給我許多寶貴意見，甚至提供相關文獻資料，讓我在論文寫作上獲得事半功倍之效，心中充滿了感恩之情。

其次，要感謝百忙之中，撥冗接受我訪談的公務人員先進、學者、企業主管及媒體朋友，因為你們知無不言、言無不盡，使本研究得以呈現各方意見看法，不會失之過狹，你們創造了論文的生命，亦豐富其參考價值，我由衷地感恩你們的協助。此外，也要謝謝我們論文小組的同學們經常相互打氣、鞭策進度、分享寫作及應用質化軟體的經驗，這份友誼必將隨著我們的成長延續不盡。

最後，要深深感謝我的家人，無論遇到什麼困難，我知道我絕不孤單。

摘 要

公務人員考績淘汰機制為考績法修法重點，本研究運用質性研究方法，對公務人員、學者、企業主管及媒體人員進行訪談，藉此瞭解各界對於考績淘汰機制之看法，探討改善的方向與建議。

本研究之改善建議如下：

法制面：

- 一、強化考績考核公平性
- 二、淘汰條件必須能篩選出不適任之公務人員
- 三、強化各項配套措施
- 四、保訓會適當提高審查密度

執行面

- 一、淘汰機制應重視宣導與溝通
- 二、淘汰機制應對相關人員施予專業訓練
- 三、逐步漸進改善淘汰機制

關鍵詞：公務人員考績法、淘汰機制

Abstract

Elimination mechanism is the most important part of Civil Service Performance Evaluation Act. I have interviewed with some civil servants, scholars, executives and journalists about their opinions on elimination mechanism in civil service performance evaluation system hoping to reform the system.

The suggestions of research are stated below:

A. the dimension of legal formation :

1. To strengthen the fairness of evaluation.
2. To eliminate unqualified civic servants through appropriate competition.
3. To strengthen other systems in order to fit out the goal of Civil Service Performance Evaluation Act.
4. To enhance examination density by Civil Service Protection and Training Commission.

B. the dimension of execution :

1. To pay much attention to publicize and communicate the Elimination mechanism.
2. To train relevant staff to realize how to operate the elimination mechanism.
3. To evaluate the elimination mechanism progressively.

Keywords: Civil Service Performance Evaluation Act, elimination mechanism

目次

頁次

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.....	5
第三節 研究範圍、限制與流程.....	7
第四節 重要名詞界定.....	10
第二章 理論與文獻探討.....	13
第一節 考績制度理論.....	13
第二節 績效管理理論.....	19
第三節 行政法理論.....	24
第四節 考績制度相關研究.....	33
第五節 考績法修法理念與修法重點.....	42
第三章 研究設計與實施.....	51
第一節 研究方法.....	51
第二節 研究對象及抽樣.....	53
第三節 研究架構及訪談題綱.....	56
第四節 質性分析軟體應用.....	60
第四章 研究結果與分析.....	63
第一節 影響考績淘汰機制運作的因素.....	63
第二節 修正考績淘汰機制之看法.....	69
第三節 改善考績淘汰機制之建議.....	113
第五章 結論.....	123
第一節 研究發現.....	123
第二節 研究建議.....	129
第三節 後續研究建議.....	134
參考文獻.....	135
附錄：公務人員考績法修正草案.....	142

圖 次

頁次

圖 1-1	研究流程	9
圖 3-1	研究架構圖	57
圖 3-2	MAXQDA 開放性編碼圖	62



表 次

	頁次
表 1-1 2001 年至 2010 年年終考績考列丁等統計表	2
表 1-2 2001 年至 2011 年辦理專案考績統計表	3
表 1-3 保訓會統計 2001 年至 2010 年之考績爭議事件統計表	6
表 2-1 研究文獻檢閱彙整表	35
表 2-2 公務人員考績法淘汰機制修正重點表	48
表 3-1 受訪者基本資料	55
表 3-2 深度訪談樣本矩陣	56
表 3-3 深度訪談大綱	58
表 4-1 法制面因素之分析	64
表 4-2 社會面因素之分析	66
表 4-3 執行面因素之分析	68
表 4-4 有效評鑑面之分析	71
表 4-5 合理課責面之分析	79
表 4-6 彈性授權面之分析	85
表 4-7 良性競爭面之分析	90
表 4-8 明定考績丙等人數比率為 1% 至 3% 之分析	94
表 4-9 工作績效評比最末 1% 至 3% 列為考績丙等之分析	99
表 4-10 實施輔導機制之分析	103
表 4-11 10 年 3 次丙等應辦理資遣或退休可否達到汰劣目的之分析	107
表 4-12 團體績效面之分析	113

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

考試院院會於2009年6月18日通過考試院文官制度興革規劃小組所提「文官制度興革規劃方案」¹，目標是要建立一個有尊嚴、有能力、有品格的文官形象，以贏得社會大眾的尊重與信賴。文官制度興革規劃方案總計提出六項興革建議方案²，作為第11屆考試院六年工作的施政藍圖。其中有關公務人員考績法的修正，就是「落實績效管理，提昇文官效能」方案中的近程目標。

考試院院長關中（2009：157）指出，合理的人事管理措施應該是「有進就有退、有好就有壞、有獎就有懲」，公務人員的退場機制是為了讓努力工作的人能夠得到應有的鼓勵，確信考績的公平性，讓績效不佳的人能夠有所警惕而改進向上，或者讓其去職，以提昇政府整體競爭力。如果「善善不能用、惡惡不能去」，考績制度是名實不符，流於形式甚至可能造成反效果。以1998年至2008年而言，1998年至2000年間，全國公務人員考列甲等人數之比率達85%以上，自2001年起，銓敘部及行政院人事行政局（101年2月6日改制更名為行政院人事行政總處）以部局首長聯名箋函，請各機關首長配合依考列甲等人數比率以75%為上限共識，因此每年考列甲等的人數比率接近75%，乙等則接近25%，丙等大約是0.2%，丁等則幾乎都是個位數（如表1-1），亦即99.7%以上的人，其考績都在乙等以上，而

¹考試院全球資訊網站：<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=5688&ctNode=410&mp=1>，（瀏覽日期2012年11月18日）。

²分別為「建基公務倫理，形塑優質文化」、「統整法官文制，活化管理體系」、「精進考選功能，積極為國舉才」、「健全培訓法制，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」等6項方案。

專案考績一次記二大過，予以免職淘汰的人數也是屈指可數（如表 1-2）。但是政府的施政績效表現，並未獲得明顯的肯定。黃臺生（1990：26-30）認為，從考核者、受考者及績效層面分析，可能對考績結果產生九種謬誤或問題：過寬或過嚴的謬誤、趨中的謬誤、以偏概全的謬誤、比較謬誤、初期印象或近期印象的謬誤、好同惡異的謬誤、邏輯謬誤和鄰近謬誤、服務年資所引發的謬誤、考核者具有競爭好強特性而引發的的謬誤。施能傑（1993：303-307）亦由考績謬誤的理論觀點指出，我國公務人員考績制度存在如：寬大或嚴苛、分數侷限、以偏概全、年資或職位取向等考績謬誤。中國行政學會（1992：61-63）提出，公務人員考績制度無法落實的原因包括：人情取向太重、考績過於浮濫、考績功能過於狹窄及考評者考評態度的偏差。

表 1-1 2001 年至 2010 年年終考績考列丁等統計表

單位：人

年度 人員	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	小 計
一般人員	2	2	3	1	2	1	3	2	0	2	18
警察人員	8	0	1	3	1	2	1	1	3	0	20

資料來源：研究者彙整自銓敘部全球網站 <http://www.mocs.gov.tw/pages/>，2012 年 12

月 18 日查詢。

表 1-2 2001 年至 2011 年辦理專案考績統計表

單位：人

年度 類型	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
一次記二大功	253	178	245	256	283	359	273	288	299	333	321
一次記二大過	11	29	22	6	8	11	13	6	10	6	0
總計	264	207	267	262	291	370	286	294	309	339	321

資料來源：研究者彙整自銓敘部全球網站 <http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，2012

年 12 月 18 日查詢。

另一方面，從司法實務的觀點，司法院釋字第 243 號解釋，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第 16 條訴願及訴訟之權。第 266 號解釋，公務人員基於已確定之考績結果，依據法令規定為財產上之請求而遭拒絕者，影響人民之財產權，尚非不得依法提起訴願或行政訴訟。第 298 號解釋，關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。第 323 號解釋，人事主管機關對於任用資格的認定，係對人民服公職的權利有重大影響，可提起救濟。第 338 號解釋，對公務員審定之級俸如有爭執，得依法提起訴願及行政訴訟。及第 491 號解釋，中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第 23 條之意旨。基於民主憲政重視人權思潮的發展，

公務人員在特別權力關係上不斷地突破，並逐漸轉變為公法上職務關係的同時，公務人員考績法亦配合有所修正。

公務人員考績法的法制沿革，最早可溯自 1929 年 11 月公布之考績法，1939 年 12 月另公布非常時期考績條例，1943 年 12 月 26 日修正公布非常時期公務員考績條例，1945 年 10 月 30 日公布公務員考績條例。1949 年 1 月 1 日公布公務人員考績法，1954 年 1 月 9 日修正公布施行，經 1962 年 4 月 9 日、1970 年 8 月 27 日修正公布，另於 1967 年 6 月 8 日公布非類職位公務人員考績法，兩法併行。現行公務人員考績法係承襲上開兩種考績法，依兩制合一新人事制度原則精神制定，於 1986 年 7 月 11 日公布，於 1987 年 1 月 16 日施行，嗣經 1990 年 12 月 28 日、1997 年 6 月 4 日、2001 年 6 月 20 日及 2007 年 3 月 21 日修正迄今。(徐有守，2007：434-441；劉昊洲，2010：75) 公務人員考績法縱然經過多年的演進與修正，仍然存在有前揭問題，無法落實獎優汰劣的考績功能，以致公務人員產生「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的錯誤觀念，因而拖累機關之行政效能，影響國家競爭力。

近來隨著政治民主化的潮流日盛，國人對於政府能否即時迅速回應民眾需求的期待愈高，身為執行國家政策的公務人員，無可避免地成為運轉龐大國家機器的關鍵性角色，因此推動文官體制的改革，師法私部門企業管理的精神，藉以提升政府效能，無疑是執政者直接回應人民需求的重要作為。國家文官之績效管理制度，最首要的就是考績法制，考績除為機關首長或單位主管之領導統御工具外，其與公務人員個人官等、陞任、俸級、退休等權益密切相關，且與培訓同為公務人員能力向上提升的支柱，故言考績為公務人事制度的樞紐，實不為過。(吳聰成，2011)。因此，公務人員考績制度之改革，正是當

前文官體制改革之核心重點，而公務人員考績法修正草案所欲建構之淘汰機制尤為考績制度改革之核心，實是值得研究之課題。

第二節 研究目的與問題

公務人員考績法係屬文官法制中的重大法案，不論是促進組織效能，提升公務人力績效、獎優汰劣、任用陞遷、培育輔導等健全人事體制之作為，均以該法作為是類規範之重要依據。(張瓊玲，2011)按現行公務人員考績法規定，公務人員的考績係以平時考核為依據，就其工作、操行、學識、才能評定之，依其考績分數，分為甲等、乙等、丙等及丁等 4 種等第³，年終考績的獎懲結果⁴，牽涉到考績晉級(甲等及乙等可晉本俸或年功俸一級，丙等留原俸級；丁等免職)、考績獎金(甲等：1 個月；乙等：半個月；丙等以下無獎金)及考績升等(參加考績人員任本職等年終考績二年列甲等者，或一年列甲等二年列乙等，取得同官等高一職等之任用資格)；此外考績等第也涉及公務人員陞遷上的評分⁵(甲等 2 分；乙等 1.6 分；丙等不予計分)。由於考績評定的結果對於公務人員的權益有相當大的影響，實務上屢屢發生公務人員就其考績與服務機關發生爭執提起救濟之案件。根據保訓會統計資料，2001 年至 2010 年的再申訴案件數總計 3,900 件、復審案件數總計 3,643 件。就考績事件(分數、等第)提起再申訴的件數達 1,467 件，高達 37.6%的比例⁶，其中不受理有 62 件，駁回者有 1,074 件，撤銷者有 331 件，就考績事件(晉級、免職及考績獎金)提起復審件數有 130 件，占 3.6%的比例⁷，其中不受理有 47 件，駁回

³ 公務人員考績法第 6 條。

⁴ 同註 2 第 7 條。

⁵ 行政院及所屬各級政府機關公立學校公務人員陞任評分標準表。

⁶ 保訓會網站：<http://www.csptc.gov.tw/>。檢索日期：2012 年 4 月 10 日。

⁷ 保訓會網站：<http://www.csptc.gov.tw/>。檢索日期：2012 年 4 月 10 日。

者有 80 件，撤銷者有 3 件（如表 1-3）。顯見對於考績無論在分數、等第或獎懲結果都是公務人員相當重視的，因此職業性格偏向保守的公務人員，仍有較高的意願就考績事件向服務機關爭取權益。

表 1-3 保訓會統計 2001 年至 2010 年之考績爭議事件統計表

類別	各類件數	考績事件 件數	考績事件 所佔比例	決定結果
再申訴	3,900	1,467	37.6%	不受理：62 件
				駁回：1074 件
				撤銷：331 件
復審	3,643	130	3.6%	不受理：47 件
				駁回：80 件
				撤銷：3 件

資料來源：研究者彙整自保訓會網站 <http://www.csptc.gov.tw/>，2012 年 6 月 10 日查詢。

承前所述，現行考績制度對公務人員的權益影響不可謂不大，而考績汰劣退場機制之設計，正是公務人員考績法主要修正重點之一（蔡敏廣，2011），其所造成的影響將更為廣大。因此，考試院揭櫫公務人員考績制度改革之目的有三：（一）提昇行政效率與國家競爭力；（二）健全發展性功能，發揮文官資源；（三）重塑文官形象，贏得人民信賴（關中，2011：84-85）。公務人員考績法的修正，落實信賞必罰，建立公務人員退場機制，打破鐵飯碗的心態。此外，鑒於剝奪公務人員身分涉及公務人員重大權益，亦有學者認為考列丙等規範之法律位階有違反法律保留原則之虞（黃榮護、林建宏，2009），以

及強制規定公務人員表現不佳之比例，恐有違憲之嫌（陳清秀，2010）。本研究以公務人員考績法修正草案建構之淘汰機制為核心，探討其可行性，以及是否能達到淘汰不適任公務人員之效果，並提供具體改善建議，期能在政府推動文官體制改革的同時，真正落實功績主義精神，不致於因考績爭議事件頻繁，破壞常任文官的和諧，拖累文官體制改革的腳步。

據上，本研究主要的研究目的如下：

- （一）瞭解有哪些因素影響考績淘汰機制之運作。
- （二）瞭解各界認為修正考績淘汰機制之可行性。
- （三）針對考績淘汰機制提出改善及建議。

基於上開研究目的，本研究的研究問題如下：

- （一）探討影響考績淘汰機制的因素為何？
- （二）探討各界對修正考績淘汰機制的看法為何？
- （三）如何改善考績淘汰機制？

第三節 研究範圍、限制與流程

余致力（2003：56-59）指出，考績的功能面向，大致上可分為行政功能及發展功能，行政功能方面包括：（一）可作為陞遷、調職、資遣、等相關工作指派之參據。（二）作為發給獎金、福利措施及薪資調整參考。（三）檢討相關人力資源管理措施，例如甄選方式及使用標準。發展功能方面包含：（一）界定訓練需要。（二）增進員工潛能。（三）協助同仁建立生涯目標。（四）協助建立組織之人力計畫。所以考績的功能並不單純，而有上述的多樣性，本研究著重在公務人員考績法修正草案建構之淘汰機制，因此本研究係以公務人員考績法淘汰機制相關問題為焦點，並以是否發揮考績淘汰不適任公務人員的

功能為探討重點。

又本研究為聚焦在公務人員考績淘汰之議題，因服公職乃屬憲法上明定之權利，基於有權利即有救濟之法理，本研究不可避免的須慮及被淘汰公務人員之救濟程序，使考績淘汰機制的研究具備完整性，審酌有關公務人員考績權益的救濟程序，必須依據公務人員保障法之規定辦理，因此本文研究對象除須適用考績法之公務人員，並應符合公務人員保障法所定義的保障對象，俾符合本研究之旨趣。

由於公務人員考績法的修正草案如火如荼的進行中，目前考績法正草案固經考試院 101 年 10 月 18 日院會審議通過，惟立法過程曠日費時，本研究對於考績淘汰機制之研究，係配合以研究當時，法令主管機關考試院所提出考績法修正草案規定予以評價，並提出改善建議，與未來立法通過之考績法內容恐有不一致，此為本研究限制之一。除此之外，對於外國有關公務人員考績制度之內容與法令規定，多數係引用國內專家學者論著，或相關機關委託研究資料，此為本研究限制之二。

本研究透過相關理論及文獻探討後，建立觀念性的研究架構，再以深度訪談方式蒐集資料，加以分析，最後提出本研究之結論及建議，整個研究流程如圖 1-1 所示。

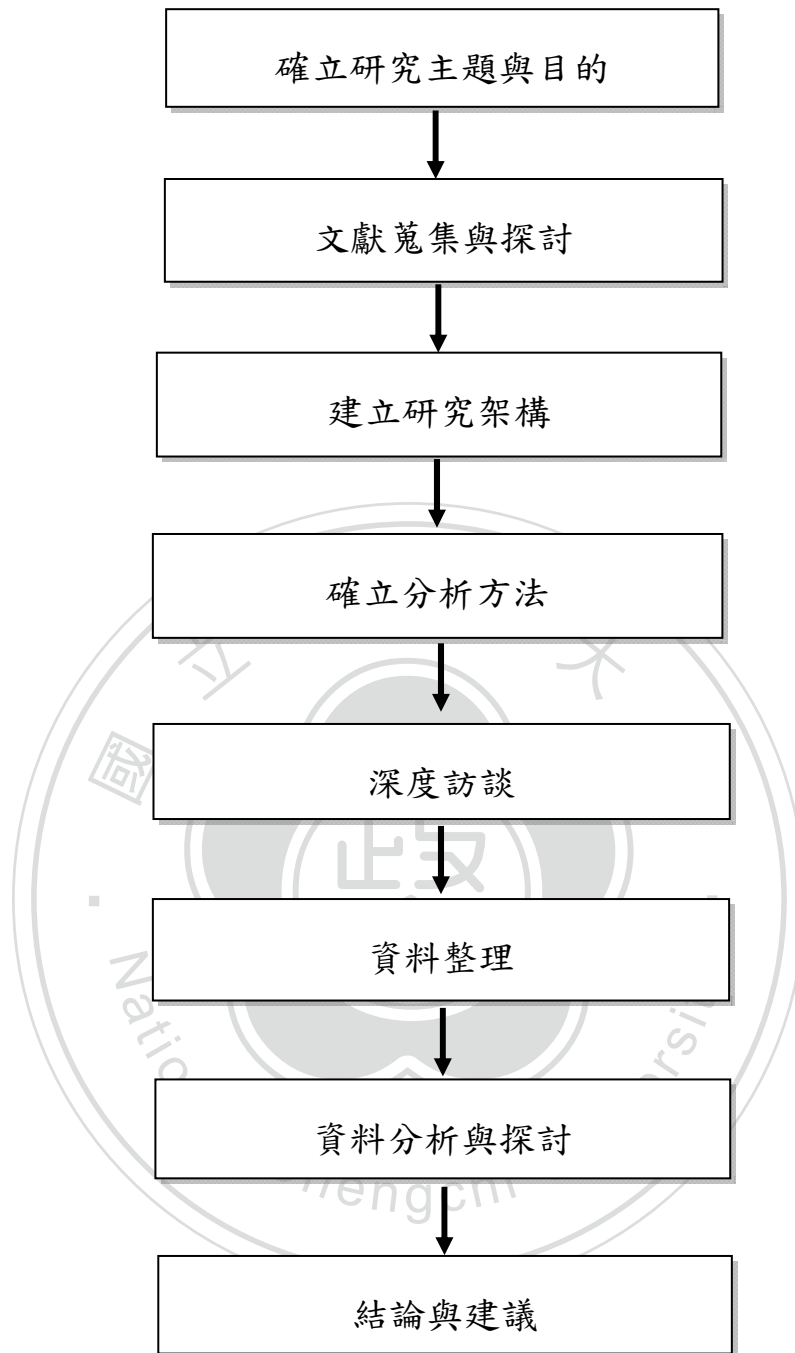


圖 1-1 研究流程

資料來源：研究者自繪

第四節 重要名詞界定

壹、公務人員

本研究所探討者為公務人員考績制度，係以公務人員為對象，因此首須對本研究公務人員之概念予以界定。在我国的法制，公務人員之法律概念並非全然一致，其間之差異須由個別法律或條文中比較區分。以憲法為例，其概念即有「公務員」、「公務人員」、「文官」、「官吏」、「文武官員」、「公職人員」、「自治人員」等不同之稱謂，足見其複雜性。

陳敏（2007：1059-1060）認為，由行政人員之觀點而言，公務人員應以在公法上任用者為要件，「公務員」或「公務人員」，應係指國家（包括地方自治團體）在公法上所選任，用以執行行政任務之人員。邱華君（2009：190-192）就公務員之概念指出，國家賠償法第2條第1項規定：「本法所稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」為最廣義公務人員之概念。公務員服務法第24條規定：「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。」以受有俸給為標準，為現行法所指廣義之公務人員。其次為刑法第10條第2項規定：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。」其公務人員之概念範圍已較為縮減。公務人員任用法第5條第1項規定：「公務人員依官等及職等任用之。」第2項規定：「官等分委任、薦任、簡任。」是為狹義的公務人員概念。至於公務人員任用法施行細則第2條所定公務人員之範圍，排除政務人員、民意代表、軍人及教師等人員，為公務人員

定義中最狹義的概念。又公務人員保障法第 3 條規定：「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。前項公務人員不包括政務人員及民選公職人員。」與公務人員任用法的定義的概念範圍幾乎一致。

由以上個別人事法規及學者之分析，可以窺知「公務員」及「公務人員」二詞在人事法規之意義及範圍，依不同的法律而有重複或歧異之處。因公務人員考績法並未對公務人員之概念有所定義，為避免混淆，本研究將二者「公務員」及「公務人員」統稱為公務人員，而公務人員之概念，係採取前揭公務人員任用法第 5 條及同法施行細則第 2 條之定義，以一般行政機關定有職稱及官等、職等之人員為對象。

貳、考績

張潤書（1998：603）指出：「考績乃是就公務員的工作成績與服務情形，在一定期間內，由監督人員作一總評算之謂。亦謂「效率評算」（efficiency）或「服務評算」（service rating）。」蔡良文（2010：263）則定義：「考績是指政府機關各級長官依考核要項對所屬公務人員之工作實績及品德操行，平時予以詳加考核，於年終時予以併計考績，並依成績優劣予以獎懲，以達獎優懲劣的目的。」徐有守（2007：）說明：「考績特指一定時期（尤指一年）工作績效之總結評定。」蔡良文（2008：358）另並提出傳統人事管理的考績意涵與現代人力資源管理的考績意涵相異，前者強調以「組織」為核心，後者強調係以「個人」為核心。

依據公務人員考績法第 2 條規定：「公務人員考績區分如左：
一、年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職間之成績。二、另予考績：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。三、

專案考績：係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績。」因此，公務人員的考績有 3 種，即年終考績、另予考績與專案考績，年終考績、另予考績係服務機關對於公務人員一定期間內之表現為綜合性考量，專案考績係就公務人員之重大優劣事蹟而為考核。此次公務人員考績法修正草案修正重點主要在於年終考績之修正，因本研究係針對考績法修正草案建構之淘汰機制為核心範圍，所以有關公務人員考績概念即按上開公務人員考績法第 2 條所定年終考績之定義而為探討。



第二章 理論與文獻探討

隨著政府部門資訊公開化，社會各界及民眾對政府部門的期待要求與日俱增，對於公務人員考績執行結果與政府部門績效成果是否相結合，亦為極度關注；然而自然資源缺乏的我國，唯一擁有的只有人力資源，沒有一流的公務員就無法打造一流的政府，更無法提升國家競爭力⁸，實施考績的主要目的在於確實反映公務人員的工作績效，一旦考績制度無法達到獎優汰劣時，則考績制度已喪失其真正的目的，意指對績優公務人員無任何激勵作用，及對績效較差之公務人員亦無警惕作用，這也讓透過層層篩選而進入公部門的公務人員，在擔任公職幾年之後，就變得保守與消極，無法促使政府的效能及效率(關中，2009)。

本章首先討論考績制度理論，其次，因應考績法修正草案將績效管理入法，發揮績效管考之積極功能，第二節將探究績效管理制度理論，此外，基於實施淘汰機制將直接導致喪失公務人員身分之法律效果，事涉公務人員之重大權益，因此第三節將探究相關行政法理論，並於第四節檢閱考績制度相關文獻，瞭解先進研究之經驗與發現，末節，闡述考績法修正草案之修法理念及相關修法重點，以瞭解考試院此次修法，對於考績淘汰機制改革之內容。上述相關理論將作為本研究對考績法修正草案淘汰機制提出改進建議之基礎。

第一節 考績制度理論

考績是有系統評定組織中之員工在工作績效上個別差異，目的在於提升組織的整體績效，易言之，考績係居於人事管理之核心，舉凡陞遷、考試、獎懲、待遇、訓練及發展，均與其有密切關係，考績制

⁸ 關中在考試院 80 周年院慶接受蔡佩芳專訪，《聯合晚報》，2010-01-05，第 6 版。

度之研究者眾，而以林水波研究整理之理論體系最完整，因此本研究有關考績制度理論範圍係以林水波之研究為基礎，渠認為考績理論包括功能論、正確論、過程論、權變論、謬誤論及正義論等 6 項⁹，茲摘錄各項重點說明如下：

壹、功能論

考績制度的功能有評估性、發展性及綜合性，評估性即評定員工一定期間工作成績之優劣，其具有回顧性、成果性、工具性、比較性及防衛性等特性，而發展性係指考績者企圖經由考績的評定，指出員工在所擔任職務及工作上之優劣，並藉以改善或增進員工未來的工作績效，其具有前瞻性、諮商性、成長性及比較性等特性，最後綜合性，意指僅對員工過去一段時間內的工作績效進行總評，並以過去的工作成果做為設定未來工作的目標，然而功能論就是根據以上之考績功能而衍伸，其主要論點為：考績依其目的不同，影響考核者對受考者行為的觀察及體認該行為之方式。考績因其目的之相異，影響考核者對有關受考者正負面資訊之蒐集。考績目的之差異，影響考核者對受考者正確評定考績之動機。一種考績可能無法既完成評估性功能，同時又完成發展性功能，因因兩種功能所需的資訊不同。評估性的功能可能是考績最基本的功能，也是考績結果最常被使用的，發展性功能居於第二，綜合性功能則再次之。

吳泰成（1999：392-393）認為，考績功能第一為決定公務人員能否得到獎金。第二決定公務人員能否晉級。第三影響公務人員升等。第四決定公務人員是否遭到免職。余致力等人（2003：19-25）則提出考績功能為獎金福利、晉級升等、褒獎、淘汰及訓練進修，而前四項為行政功能，最後一項為發展功能，就現行及未來研擬修

⁹ 參林水波，考績制度-理論研析與經驗印證，1989，頁 5。

訂之公務人員考績法規定，考績主要三個功能為獎金、晉級升等及淘汰，至於訓練進修並非現行公務人員考績法所規定之功能，然而在研擬修訂公務人員考績法中，對於績效不佳之公務人員應給與相關訓練，以提升其自己能力。

貳、正確論

考績的真正功能即正確的評定員工的工作績效，並做為後續職務安排及組織運作決定的基礎，正確論是以考績的過程為中心，分析決定考績正確性的因素。T. DeCotiis & A. Petit (1978，轉引林水波，1989：13)認為考核者正確評定考績之動機，與考核者評定考績之能力，是直接影響考績正確性之因素。其主要論點，係根據考核者之動機、考核者能力及考績標準之妥當性等三個理論之要素導出各項命題，指出正確考績應具備的條件，這些命題諸如：考核者正確評定考績的動機越強，使用妥當的考績標準，進行正確的解釋或評定時，愈能獲得正確的考績；考績結果不為受考者所知時，考核者正確評定考績之動機較高。考績工具易為考核者瞭解，考核者越可能認為該工具足以完成考績的目的。考核者若擁有較多機會觀察受考者工作，愈有能力正確評定員工的考績；且考核者與受考者之組織層級愈接近時，考核者愈有能力正確評定員工的考績。工作特性與考核者所使用的考核標準愈吻合時，考績的正確性程度就越高；考核者要對其所評定的考績負責時，越能正確評定員工考績等第。

在制度設計上重新思考設計，或者透過對考核者施與適當訓練的方式，提高其正確考核之動機與能力時，均可提高考績之正確性，並促進考績功能的實現。

參、過程論

過程論是以一項理想的考績決定必須經過哪些過程，這些過

程的主要內容又是什麼，及它們之間的關係情形又如何為中心，其主要論點在於：為了增進考核者觀察行為的正確性，對考核者施與妥適的訓練是必要的。考核者若以員工平時的工作與考核紀錄做為評定考績的基礎，會被員工認為是比較公平的。考績目的是一個重要的動機變項及影響考績評定正確性之因素。考核者如有偏見，會影響其蒐集受考者之資訊。考核者比較可能以受考者的整體印象作為考績評定之基礎。受考者較突出的行為，較可能被考核者回憶產生印象。在評定考績時，考核者易採用記憶中的資訊，賦予較高比重。考核者對負面或不利員工的資訊所賦予的比重，往往高於正面或有利的資訊。考核者的訓練旨在促進考績評定的相對正確性。

考績是考核者對受考者工作績效的判斷過程，因此，過程論強調，員工平時工作紀錄登載，重大事件或其他績效的紀錄等，可以避免或減少考核者在評定考績時，回想或參考偏差的資料，而作不正確的考績評定。但是過程論過於重視分析過去事件在考績過程中所扮演的角色，而忽略將來狀況或情勢的演變，亦過於簡化考核者對於受考者各項資訊之處理過程。

肆、權變論

在政策執行上原本即有許多策略可選擇運用，並非必有唯一最佳之執行策略；亦即只要能配合適當之政策情境，任何的執行策略都是有效的。考績的技術亦非一成不變，因此，權變論是應用組織理論中的權變觀念，建構考績的權變理論，根據權變的組織結構原則來建構本身的理論體系，而權變的結構原則係指，當組織的任務是例行性或相當確定的情況，機械式的組織型態就是最適合的，如果組織的任務是非例行性或相當不確定的情況，有機式或有彈性的組織對任務之達成比較有效。換言之，考績技術的妥當性，取決於技術與任務之不確定性程度是否配合而定。權變論的主要論點

為：隨著組織結構、工作任務與員工工作自主性的不同，採用的考績技術也不同。考績技術是否發揮功用，關鍵在於情境因素與考績技術的配合。只要所面對的情境發生變化，無法配合其各自立基的環境系絡時，考績技術就有不足之處。衡量考績技術具有妥當性的兩大基準為生產效率及工作滿足感。建立以行為、目標及判斷為基礎的考績技術。

權變論為增進考績的妥當性或有效性，應用原本的權變概念來分析、認定與闡明組織在何種情境之下，該使用何種考績技術，方能達成考績的目的。為落實考績制度的目的與功能，需要良好的考績方法來達成，考績方法種類很多，如觀察判斷考績法、按項目考績法、特殊事例列舉法、比較考績法、分配考績法及績效標準法等（許世雨等人，2001；蔡良文，2008），然而各種方法的特性、適用對象與運作過程均不盡相同，無法認定何種方法是最適當的考績方法。

伍、謬誤論

考績乃考核者對受考者每一層面的工作績效，在法定期限內，對於規定之考績項目，進行評定的過程。如果考核者的評定，並未依據受考者及績效層面之間差異，來進行評定，就可能發生種種謬誤，當考績越常出現謬誤時，則表示考績越不具備公平性及正義性，許多學者均提出考績謬誤的類型（施能傑，1993：303-307；許世雨等人，2001：333-336；蔡良文，2010：270-273；林水波，1989：41-53），例如：過寬或過嚴的謬誤(Leniency or Stringency Error)、趨中的謬誤(Central Tendency Error)、暈輪謬誤(Halo Error)、初期印象或近期印象的謬誤(First-Impression or Recency Error)、好同惡異的謬誤(Similarity Error or Pitchfork Error)、服務年資所引發的謬誤(Lengh of Service Error)、比較

謬誤 (Contrast Error)、邏輯謬誤 (Logic Error) 和臨近謬誤 (Proximity Error)、考核者具有競爭好強特性而引發的謬誤 (Competitive Rater Error)、歸因理論 (Attribution theory)。

謬誤論認為考績為考核者對受考者之績效的認知與評定過程，若有客觀具體的績效資料，則可減輕主觀的判斷影響力。其主要論點為：考核者的人格特質不同，所犯的考績謬誤就會不同。考核者回饋制度，對考績正確性的影響有無正相關。組織內知名度較高的員工，受到過寬或過嚴評定之機會較高。對職等高與主管人員考核考績過寬的情形嚴重。考績頻率的高低將影響初期或近期印象謬誤。考績正確性對員工工作動機、工作滿足與組織向心力的影響性。考績目的不同影響所犯謬誤就不同。

謬誤論論述了考核者容易會發生的謬誤，以做為借鏡及預防，此理論期待透過回饋制度的建立，讓考核者瞭解考績上所發生的謬誤，而產生矯正學習之動力。

陸、正義論

正義論是從受考者對考績制度的評價為出發點，用來分析依據何種分配原則進行考績分配，始具有分配正義，考核者於考績過程中應遵守哪些程序，始具有程序正義，其主要論點為：考績制度不僅要求可靠性與正確性，更要求可接受性。修正考績制度使更符合正義，將可提升工作滿足感及向心力。不符正義之考績制度無法展現其功能。員工會依其職位高低、職務類別，而有不同預期的考績標準，並依據預期標準評比考績是否符合正義。考績過程與最後考績等第，是否具有正義，取決主管個人之認定。正義論提供兩個評斷基準，亦即分配正義與程序正義，用以評量受考者對考績制度信任的程度。

考績過程論、正確論及謬誤論均著重於考核者在考績過程中

所扮演的主動角色，諸如考核者的特性、認知過程與判斷如何影響到考績謬誤的產生。但是考績決定，一旦受考者認為在分配過程中，考核者未遵守某些原則，考績結果要得到受考者接受與信任是很難的事，也就是說考績制度在執行過程及防止謬誤上，固然很重要，但是受考人如不認同考績制度具有正義性，也會使考績制度功虧一簣。

林水波認為一項理想的考績制度，應具備：功能性：考績制度可以達到綜覈名實、信賞必罰，人事管理之目的。無誤性：考績的評定儘可能依員工實際績效程度，給予相對應之等第。識別性：考績結果可以區辨員工之間績效的差異。一致性：即考績無誤性之重要指標，杜絕受考者質疑考績信度。相關性：考核者在評定考績時，不應將無關的作為納入考量範圍。根據性：年度考績所依據的資料，應以平時考核紀錄作為根據。權變性：不同的組織結構、不同的工作特性，以及員工不同的自主性需求，均需要不同的考績制度。程序正義：受考者有表示異議及參與考績委員會之機會。教育性：考績因涉及到考核者的認知判斷過程，若考核者獲得經驗學習機會，考績正確性將大幅提高。配合性：考績一旦評定，後續人事管理措施亦須與之配合，才能達到另一層面的分配正義。

考績淘汰機制須建構在正確有效的考績機制度上，才能發揮汰劣的功能，因此，考績法修法時尤須注重上開無誤性、識別性、一致性、相關性、根據性等原則之運用，以期考績制度獲得受考者之信任，方能促進考績淘汰機制之作用。

第二節 績效管理理論

現今社會講求績效導向、顧客至上等觀念，且民眾權利意識逐漸

提升，民眾對於公共服務的期待以及績效要求的標準也不斷地提高，公部門為了能提升行政績效，落實公務人員考績意旨，師法私部門貫徹執行力的績效管理制度，創造新時代公共服務績效，以提升國家競爭力，於是在公務人員考績法修正草案中納入績效管理的精神。

壹、績效管理的內涵

績效管理就是如何執行策略，來達成組織目標的一種管理方法，在公部門中績效管理比私部門來的複雜，因為私部門的經營目標、顧客對象及競爭對手很清楚且容易確認，但公部門卻相反，因為公部門是提供民眾大大小小的服務，且這類服務又是私部門不願意或無法提供的，就績效管理意涵說明如下（孫本初，2010：615-617）：

- 一、績效管理是一種控制程序：績效管理就是如何執行策略，來達成組織目標的一種管理方法，也就是組織達成目標的一種控制程序，透過確立標準、衡量績效、檢測績效是否符合標準及修正偏差來進行。
- 二、績效管理是一種政治溝通的過程：績效管理是一項客觀的溝通工具，民選行政首長的施政目標就是績效標準，公共管理者將這些施政目標轉化成績效指標，民意代表或人民根據這些績效標準檢驗政府的施政成果。
- 三、績效管理具有引導的作用：新思維的績效管理強調政府應扮演積極性角色，如引導者或領航者，在具體做法上強調「結果導向」及「顧客導向」。

吳瓊恩、李允傑、陳敏薰（2000：149-150）強調績效評估與企業化政府運動的「任務導向」及「成果導向」方向是一致，然而績效評估在當代行政改革運動中具有誘因機制及管理工具兩層意義，誘因機制是以績效評估來檢驗行政效率和政府生產力的改變，

倘若再配合適當的獎勵措施，將可更強化績效評估的激勵效果，而定期的績效評估可以瞭解組織運用資源的成效，並做為獎懲的依據。另外陳金貴及丘昌泰（1998：12）從功能層面說明公部門的績效管理包括績效評估、績效衡量及績效追蹤等三項活動。

貳、績效評估的類型

一、以評估標的分類：

（一）組織績效評估：機關必須先釐清跟確認任務目標，再選擇衡量指標，最後決定如何利用評估結果改進工作績效。

（二）計畫（政策）績效評估：主要是針對特定的政策或計畫之績效來進行評估，並檢視政策所造成的成本、效益為何？政策結果是否達到預期目標？是否對標的人民產生影響？也就是政策或計畫績效評估運用科學方法，提供具有信度與效度的政策績效資訊，以作為決策者日後修正或改善政策方向的依據（李允傑、丘昌泰，1999），又現行管考計畫注重「預算執行進度」，這並非政策績效評估。

（三）個人績效評估：行政機關為提升員工士氣及工作動機，會針對個人工作績效進行評估，並據以採取獎勵或懲處措施，這就是建立在激勵理論的基礎上。

二、以評估方式分類：從縱向評估及橫向評估來說明。

（一）縱向評估：乃是以單一機關組織（或個人）的工作績效，進行縱向時間序列分析，例如以每一年的戶政業務績效進行跨年度間的比較。

（二）橫向評估：有些機關業務性質相同，而在不同地區設立分支單位，則可進行機關或單位間的橫向比較評鑑。如

行政院人事行政總處對中央及地方政府人事機構進行人事業務績效考核。

參、績效指標之標準

績效指標就是衡量組織朝向既定目標之進展狀況的方法，也就是希望監督及改善人員與機關，在達成目標的過程中的進展。然而績效指標的建立，有助於行政機關落實績效管理，可分為三個不同的重點途徑，首先是傳統的績效管理途徑，強調「事」的績效評估，重點在於「是否把事情做好」，在管理上屬於「效率」的觀點，研究方法偏向「量化」的研究；其次是修正傳統的績效管理途徑，開始注意「人」的因素，評量重點逐漸轉向「作對的事情」，在管理上屬於「效能」觀點，研究方法偏向「質化」的研究；最後則是整合的績效管理途徑，同時強調「事與人」，指標建構同時注意到「量化及質化」，重視「顧客導向」、「顧客滿意」等（黃一峰，2004：293）措施。對於如何建構績效指標，Fewick 指出績效測量包含經濟、效率及效能，即所謂的 3E，Flynn 則再加上公平指標，而成為 4E，分析此四項概念如下（孫本初，2010：622-623）：

- 一、經濟：係指政策資源運用於一項公共事務活動的水準，經濟指標關心如何使投入項目做最經濟有效的利用，所以經濟指標主要從「數量」的觀點來評估投入是否符合經濟原則。
- 二、效率：通常指服務水準的提供、活動的執行、每項服務的單位成本等，效率關心「手段」的問題，而這種手段經常以貨幣的方式來加以表達與比較。
- 三、效能：通常指公共服務實現標的的程度，效能又可稱為公共服務對於標的團體狀態或行為的影響，如使用者福利狀況的改變幅度、政策目標的成就程度等，因此，效能即指公共服務符合政策目標的程度。

四、公平：是指顧客滿意導向的公共服務中，受到社會各界重視的新指標，主要關心接受服務的團體或個人是否都受到公平的待遇，弱勢團體是否能受到更多的照顧。

相對上開四個建構績效指標的思考方向，由美國雪城大學麥斯威爾公共事務學院 (Maxwell School of Citizenship and Public Affairs at Syracuse University) 負責的「政府績效計畫」，建構政府績效管理指標的五個面向，分別為財務管理、人力資源管理、資訊技術管理、資本管理及成果管理，亦頗值得參考(吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2000：160-161)。

肆、績效管理的原則與成功條件

發展績效管理制度已成為先進國家推動行政革新的方法，例如英國柴契爾政府在 1982 年所推動的「財務管理方案」(Financial management Initiative)、1988 年「續階計畫」(Next Steps)、1991 年「公民憲章」(Citizen's Charter)，以及美國柯林頓政府在 1993 年開始推動「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act)；紐西蘭政府分別於 1989 年和 1994 年所推動的「財政法」(Public Financ Act) 及「財政責任法」(Fiscal Responsibility Act) 等。

一般而言，績效管理包含以下四項原則(丘昌泰，2000：325-326)：

- 一、總體原則方面：最重要的原則就是得到高層管理者的全力支持，並且必須要求部屬參與，因此，績效管理是全體成員共同參與改進組織績效。
- 二、設定目標方面：必須將使用者界定出來，並且研擬相關中程與年度計畫。
- 三、績效資訊的蒐集：須一一蒐集量化及質化的資訊，且注意其

客觀性。

四、績效結果的回饋：將回饋訊息與標的結合在一起。

好的績效管理體系，必須具備能明確說明服務的目標、有一致性的量化指標、資料具可比較性及建立結果公布的機制；又依美國會計總署的調查，績效管理的成功要件（丘昌泰，2000：339-340）包括對於績效資料要有清晰的期望、對於績效資料的蒐集與應用要有一定的誘因、對於績效管理要有熟練的技巧、對於績效管理要有公正的權威性、最高決策者的認同與支持、必須培養互信與自主的組織文化

行政機關績效內涵是如何提升組織績效及達成什麼組織成效（邱吉鶴，2008：49），雖然政府部門與企業性質不同，但其功能與目的都是在創新或增加組織的價值，並透過績效管理來提升政府的各項施政績效。欲發揮考績淘汰機制作用，汰除不適任公務人員，或促進公務人員提昇工作能力，可借重績效管理的原則與方法，設計考績績效指標，建立妥適的考績標準，強化考績淘汰機制的公平與正當性。

第三節 行政法理論

公務人員係基於國家之特別法律關係所任用，為民眾服務而負有忠實執行職務之義務，我國往昔公務人員與國家之間的關係，係遵循二次大戰前德國行政法學的「特別權力關係」所建制（李震山，2005：23、林錫堯，2006：179）。傳統的特別權力關係乃屬「力的關係」，在力的關係之下，公務人員遂變成國家權力的客體，因此，公務員之權利常受到不當的限制。惟於二次世界大戰後，傳統特別權力關係之概念已逐漸被修正甚至摒棄，認為公務人員之權利亦應如一般人民之權利，給予適切保障，當其權利遭受侵害時，應有完備之救濟程序，俾保障其權利（李惠宗，2010：172）。我國在實務上，經由司法院大

法官解釋，已將特別權力關係修改為符合民主、人權之公法上職務關係（董保城，2011：281），公務人員之權利如果受到損害，自得依法提起救濟。由於考績淘汰機制將導致公務人員身分之喪失，事涉公務人員之服公職權利，爰就相關行政法理論加以探討。

壹、法律保留原則

法律保留原則係要求行政需有法律授權始能作成行政行為，積極要求作成行政行為之法律依據，因此亦稱為積極之依法行政原則（陳敏，2011：156）。董保城（2011：79）指出，法律保留原則旨在維持法律規範的效力，避免行政行為侵犯立法機關的權限，同時防範立法機關怠於行使職權，放任行政機關作為，蓋憲法已將某些事項，特別是基本權之限制保留給具有民主正當性的立法機關，須由立法機關親自制定法律，故在法律保留原則之下，行政機關不能以其沒有消極的違反法律優位為已足，尚需進一步積極的有法律的明文依據，尤其是對人民自由財產之侵害者，非有法律或法律明確授權之命令，行政機關不得作成行政處分或其他措施。

法律保留原則之法理基礎緣於民主原則、法治國家原則及基本權利保障。民主原則要求重要公共事務應由人民所推選出且具直接、民主、正當之國會做決定，特別是有關人民基本權重要法規範之制定，應由立法者決定。行政機關不能僅基於其本身職權或統治權之完整性，及得為任何之行政行為，而必須依立法者制定之權利義務授權，才可以執行。法治國家原則要求，國家與人民間之法律關係應以法律予以規範，人民得依法律規定預測行政機關之行為（董保城，2011：80）。憲法第 7 條至第 18 條、第 21 條及第 22 條，對於人民之各種自由及權利，明定給予保障。又依憲法第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以

法律限制之。」因此，對於人民之基本權利，須有法律根據，始得予以限制（陳敏，2011：16）。

司法院釋字第 443 號解釋理由書，呈現大法官就法律保留規範密度之看法：「憲法所定人民之自由及權利範圍甚廣，凡不妨害社會秩序公共利益者，均受保障。惟並非一切自由及權利均無分軒輊受憲法毫無差別之保障：關於人民身體之自由，憲法第八條規定即較為詳盡，其中內容屬於憲法保留之事項者，縱令立法機關，亦不得制定法律加以限制（參照司法院釋字第三九二號解釋理由書），而憲法第七條、第九條至第十八條、第二十一條及第二十二條之各種自由及權利，則於符合憲法第二十三條之條件下，得以法律限制之。至何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。…」學理上稱之為層級化保留。由於考績淘汰機制之作用，導致發生剝奪公務人員服公職權利之效果，依司法院釋字第 491 號解釋，對於公務人員專案考績一次記二大過之構成要件，應由法律規定之見解，公務人員淘汰機制之規範密度，應屬必須以法律加以規定之國會保留，始符合法律保留原則。

貳、比例原則

比例原則是源自法治國家原則，並具有憲法位階，用以制約立法、行政、甚至司法，以避免各該權力行使之恣意與逾越，是為調和公益與私利，達到實質正義的一種理性思考法則（李震山，2005：292）。比例原則可以分成憲法意義的比例原則及行政法意義的比例原則，前者可由憲法第 23 條之規定，對人民權利之限制惟有在公共利益所必要的範圍內，方得為之。因此，不僅在立法目的上有無立法之必要，亦即在個案情形，限制人權的法律規定是否有必要侵犯人權，都涉及違憲與否的問題。在行政法意義的比例原則，是拘束行政權力在侵犯人民權利時，雖然必須有法律依據，但是必須選擇侵害人民權利最小的範圍內行使之。因此，行政法意義的比例原則自始即注重在實施公權力行為的手段與目的間，應該存有一定的比例關係（陳新民，2005：89）。

行政程序法第 7 條規定：「行政行為，應依下列原則為之：一、採取之方法應有助於目的之達成。二、有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者。三、採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。」比例原則之概念已明文規定於我國法律。陳新民（2005：90）指出，廣義的比例原則包括妥當性原則、必要性原則及均衡原則，即屬行政程序法第 7 條所採之概念，至於狹義比例原則專指均衡原則而言：

- 一、妥當性原則：如同行政程序法第 7 條第 1 款，係指一個行政權力的行使，實際上可否達到法定之目的而言。這是專從目的的取向，論究行政權力與目的之間的關係，如果行政權力所為根本無法達成目的，就是違反妥當性原則。
- 二、必要性原則：如同行政程序法第 7 條第 2 款，係指一個行政權力的行使，僅達到行政目的已足，不可過度侵及人民權

利，行政權只能在必要的限度內行使，使人民的權利儘可能受到最小的侵害，所以這項原則亦可稱為最小侵害原則。在行政裁量方面，當行政權擁有超過一個以上的法律後果之裁量權時，可依個案情形拘束行政裁量權的行使。

三、均衡原則：如同行政程序法第 7 條第 3 款，係指一個行政權力的行使，雖是達成行政目的所必要的，但是不可給予人民超過行政目的之價值的侵害，換言之，是將行政目的所達成的利益與侵害人民權利之間，作一個衡量，必須證明前者重於後者之後，才可侵犯人民的權利。

參、明確性原則

明確性原則，在行政法上常涉及者為法律內容（構成要件及程序規定）明確、法律授權明確及行政行為內容明確（李震山，2005：288）。吳庚（2005：70-71）指出明確性原則包括二個層次，一是法律本身應遵守者，即憲法層次；其次是行政法層次，即行政程序法第 5 條所定行政行為內容應明確之原則；按明確性係從憲法上之法治國原則導出，為依法行政原則之主要成分，乃憲法層次之原則，因此所謂內容明確不限於行政行為而已，更重要的，在法律保留原則支配下，法律及法規命令之規定，內容必須明確，涉及人民權利義務事項時，始有清楚之界限及範圍，對於何者為法律所許可，何者應予禁止，亦可事先預見及考量。至於行政行為如同一般法律行為，其內容應明確、可能及合法，所謂行政行為是泛指各種行政作用的方式，包含行政命令、行政處分、行政契約及行政指導，而內容明確解釋上不限於狹義的內容，實際上應含行政行為之各項重要事項均應明確而言。

考績淘汰機制促使公務人員發生離退的作用，既涉及公務人員之重大權益，自應遵守法律內容明確性之要求，亦即淘汰機制之要

件、程序及法律效果均應明確，使公務人員具有預見可能性，避免在無可預期的情況下喪失公務人員身分。司法院釋字第 432 號解釋：「專門職業人員違背其職業上應遵守之義務，而依法應受懲戒處分者，必須使其能預見其何種作為或不作為構成義務之違反及所應受之懲戒為何，方符法律明確性原則。……」、釋字第 491 號解釋：「公務人員之懲戒乃國家對其違法、失職行為之制裁。此項懲戒得視其性質，於合理範圍內，以法律規定由其長官為之。中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之，方符憲法第二十三條之意旨。……又懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。……」、第 545 號解釋：「…法律就前揭違法或不正当行為無從鉅細靡遺悉加規定，因以不確定法律概念予以規範，惟其涵義於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合，於憲法保障人民權利之意旨亦無牴觸。……」、第 636 號解釋：「檢肅流氓條例……第二條第三款關於霸佔地盤、白吃白喝與要挾滋事行為之規定，雖非受規範者難以理解，惟其適用範圍，仍有未盡明確之處，相關機關應斟酌社會生活型態之變遷等因素檢討修正之。第二條第三款關於欺壓善良之規定，以及第五款關於品行惡劣、遊蕩無賴之規定，與法律明確性原則不符。……」從前揭司法院大法官對於法律明確性意涵之歷次解釋，可具體明瞭司法實務判斷法律明確性的標準。

考績淘汰機制除於考績法規定外，尚須相關子法及配套措施予以輔助，這些子法及配套措施如以法規命令的方式來訂定，自應遵

守授權明確性，亦即內容、目的及範圍均必須有法律的明確授權，且授權命令之內容不得逾越法律授權範圍，或增加法律所無之限制。司法院釋字第 313 號解釋：「對人民違反行政法上義務之行為科處罰鍰，涉及人民權利之限制，其處罰之構成要件及數額，應由法律定之。若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，授權之內容及範圍應具體明確，然後據以發布命令，始符憲法第二十三條以法律限制人民權利之意旨。……」、釋字第 426 號解釋：「……惟特別公課亦係對義務人課予繳納金錢之負擔，其徵收目的、對象、用途自應以法律定之，如由法律授權以命令訂定者，其授權符合具體明確之標準，亦為憲法之所許，……。」第 522 號解釋：「……若法律就其構成要件，授權以命令為補充規定者，其授權之目的、內容及範圍應具體明確，而自授權之法律規定中得預見其行為之可罰，方符刑罰明確性原則。……」、第 559 號解釋：「基於法治國家之基本原則，凡涉及人身自由之限制事項，應以法律定之；涉及財產權者，則得依其限制之程度，以法律或法律明確授權之命令予以規範。惟法律本身若已就人身之處置為明文之規定者，應非不得以法律具體明確之授權委由主管機關執行之。至主管機關依法律概括授權所發布之命令若僅屬細節性、技術性之次要事項者，並非法所不許。…」由以上司法院大法官對於授權明確性的解釋，可以得知司法實務審查授權明確性的標準，可作為考績法相關子法及配套措施訂定具體規定之參考。

肆、不確定法律概念與判斷餘地

學理上所謂之不確定法律概念，係指其內容特別空泛及不明確之法律概念。各法律領域雖皆有不確定法律概念，但仍以行政法採用不確定法律概念最為普遍。不確定法律概念大致可分為「經驗概念」及「規範概念」，前者亦稱描述概念，涉及吾人可以掌握、知

覺或經驗之狀況或事件。法律適用者可以在具體事件中，根據單純知覺而理解經驗概念。惟有時亦可根據特定之經驗而為推論。後者亦稱須填補價值之概念，因欠缺與真實事物之關聯，法律適用者必須採取評價之態度，始能認識其意義，而非僅為單純之知覺、認識或推論（陳敏，2011：194）。

基於法明確性原則，法律構成要件所使用的用語或概念應盡可能明確，不僅使受規範者便於遵循，並使公務員執行之標準明確。然而法明確性的要求，非僅指法律構成要件文義或用語必須具體詳盡。立法者於立法制定時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用個案之妥適性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定（董保城，2011，104）。

法律構成要件為不確定法律概念，實務上往往在解釋與適用發生困難，行政機關是首先解釋及適用法律的主體，不確定法律概念屬於認知領域，在具體案件中適用此一概念，需要仰賴價值判斷甚至對未來加以預測，此時，必須藉由多種不同的觀點斟酌、評價、考慮，始得作成適當的價值判斷與預測。行政機關適用不確定法律概念，在傳統行政法學者見解，認為屬於法規裁量而為行政機關行使裁量權之一種，原則上非行政法院所能審查。現代行政法學者多認為不確定法律概念係在法律構成要件，認為係認識作用，只有判斷，而不生裁量問題（董保城，2011，105）。

法律構成要件採用不確定法律概念時，無論在解釋及涵攝上，均可能欠缺明確性，但行政機關仍應作成依其見解為合法及正確之決定，並無在多數決定中作選擇之權利，有如前述。惟不可否認者，由於適用不確定法律概念時，需從事評價及估測，不同之法律適用者所為之評價及考量，即難期其一致。因此，數法律適用者，對同一事件適用同一不確定法律概念時，獲得不同之解答，不但在事實

上有此可能，在法律上亦為許可。在此一情形，法律對行政之拘束相對化，產生行政之判斷餘地。惟並非各種適用結果皆為合法，不受行政法院之審查。

陳敏(2011:202)指出重要個別事項之判斷餘地及審查密度：

- 一、考試決定：考試決定攸關一人之受教育及就業，影響重大深遠，在其干涉及當事人之基本權利時，自應給與司法之權利保護。惟考試決定涉及專業及教育判斷，所依據之事實通常無法重新展現於行政法院之前。此外，在作成保試決定時，並非僅就當事人個人表現單獨觀察，而須與其他應考人或受考評人一併觀察評量。因此，行政法院對考試決定之審查受有限制，應僅能審查考試決定之作成，是否適用正確之考試標準，是否遵守規定之程序，是否根據正確之事實，是否違反通常之評分標準，或是否納入與考試無關事項之考量。
- 二、公務員之人事考評：公務員之人事考評，涉及公務員之適格、能力及績效。對公務員人事考評，行政法院之審查受有限制，其情形如同考試決定。惟在此應不涉及學術專業正確性之判斷問題。
- 三、委員會之決定：對特定事項，法律為求作成公平及專業之決定，常規定由專家學者及各種團體之代表組成委員會，以掌理其事。此種經由委員會作成之決定，其特性正在由於不同屬性之代表，依據不同之觀點共同作成決定。因此，有關之委員會如係獨立行使職權，不受指揮時，則行政法院之審查受有限制。蓋此等委員會對產生疑問之事項，較行政法院更具有作成適當決定之能力。

第四節 考績制度相關研究

壹、考績現況問題分析

有關考績的問題，吳泰成（1996）指出，考績種類與等次區分欠妥，導致優劣難分，考績獎懲措施有礙發揮考績功能，考核方法之設計矛盾，欠缺彈性，無法貫徹綜覈名實之旨。亦有研究彙整考績制度上的缺失，可分為法制面及執行面的缺失（劉宏祥，2008：32-38），前者包括：考績等次設計未能落實發揮考績功能、考列乙等理由多與工作績效無關、未落實平時考核、獎懲增減總分之矛盾、考績獎金之爭議及考核項目缺彈性；後者包含：考績獎金被視為待遇福利、無法發揮汰列功能、公平考核費時、未落實同官等比較及受考人未能參加考績。此外，尚有針對考績法制的民主化機制提出看法：受考人無法參與考績項目訂定、考核過程未能適度公開、考績委員會受考人代表比例不足、未能依團體績效決定甲等比例及受考人主動要求獎勵等缺點（陳珮婷，2010）。茲以蔡良文（2010：283-287）論述公務人員考績法自 76 年施行至今，存在有待商榷及改善缺失或問題，臚列如下：

- 一、考核觀念有待釐正：（一）部分機關首長或主管認為考績是人事單位的職責，平常疏於考核，績效不彰。（二）部分機關首長或主管受人情包圍，致使考核功能難以發揮。（三）部分機關人事單位辦理考績時，未能向機關首長說明清楚，致使首長觀念偏差，影響考績公平性。
- 二、考績民主化之問題：（一）代表性：應重視考績委員人選的客觀性、公正性及成熟的人格特質，將有助於考績的公平性與代表性。（二）公開性：應讓公務人員充分參與考績，實施面談，發揮考績積極性的功能。（三）主動性：年終考

績與專案考績均屬被動性，應可研究採行公務人員主動要求獎勵制度，提高公務人員服務精神與權利意識。

- 三、兩套考評方法，有待落實公平公正之考績：目前年終考績有平時考核，及考列甲等、丁等兩套標準，形成兩套考評方法，應再詳細規範，以落實公平公正之考績。
- 四、考評項目應針對職務性質與職位高低而適切規定：當職務性質不同與職位高低有異時，任職人員應具備的工作才能並不相同，現行考績法未特別依職務性質與職位高低，訂定考評項目。
- 五、考列甲等條件過於抽象與寬鬆：對於考列甲等的條件籠統、空洞不具體，適用上可能因各機關寬嚴不一，形成不公平。
- 六、考列丁等條件之不當與過嚴：考列丁等的條件缺乏客觀具體之標準，與記一大過、一次記二大過標準混淆，恐難令人折服。
- 七、未能確實遵守考績比較原則：實務上多未能依法在同官等內比較，而是以單位作為比較範圍，單位主管往往受主觀意識影響而為考評。
- 八、考績內容應作調整，考績結果未能有效運用：公務人員考績法偏重考績獎金與晉級陞遷，未充分發揮獎優汰劣功能，亦忽略發展性功能，專案考績免職要件過於空泛。
- 九、各類人員考績法制有待建立：目前尚未制定教育與公營事業人員之考績條例，其考績列等方式及考績結果之獎懲與一般公務人員不同，各考核法規之間的規定亦有不同，應加以檢討，以免造成人事管理之問題。

貳、考績制度之研究

現行公務人員考績法自 76 年 1 月 16 日施行以來，歷經四次修正，最後一次是在 96 年 3 月 21 日，考績制度之運作已有相當時日，檢閱相關文獻顯示，有關考績制度歷年之研究，有從制度觀點出發、理論觀點出發、績效觀點出發或法制觀點出發，雖然專就公務人員淘汰機制深入探討之研究不多，惟就考績制度之沿革及相關問題之探討，具有諸多助益，茲蒐集與本研究相關之學位論文，期能由相關內容汲取先進之發現與經驗，減少本研究調查之重複性，並可由先進之研究中探討衍生性的問題或印證本研究之推論。筆者將相關研究文獻彙整示於表 2-1。

表 2-1 研究文獻檢閱彙整表

作者	學校系所	年份	論文題目	研究重點摘要
江汶珠	國立政治大學公共行政研究所	1997	我國公務人員考績制度：理論觀點的反省	從考績相關理論之討論，提出相關人事制度應遵守的原則，及改進考績制度之具體步驟。
洪國平	政治大學公共行政研究所	1998	中華民國公務人員考績制度之研究	比較國外制度，及透過問卷調查，發現相關考績制度問題，提出改善之意見。
黃榮烈	南華大學公共行政與政策研究所	2002	兩岸公務人員考績制度之比較研究	對兩岸公務人員考績制度沿革及現況分析比較，提出改

作者	學校系所	年份	論文題目	研究重點摘要
				進我國公務人員考績制度之建議。
李宗鴻	南華大學公共行政與政策研究所	2002	我國公務人員考績制度之研究—一個績效管理的觀點	從績效管理的觀點探討我國公務人員考績制度，以績效管理的績效成果方式，從績效評估方法來對考績制度加以檢討與改進。
楊智喬	國立臺灣大學國家發展研究所	2003	從企業精神論公務人員考績制度	參考民間企業的成功經驗，探討企業精神挹注考績制度之可行性。
呂春風	銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班	2003	我國公務人員考績法制之評析	從法制的觀點研究考績制度，輔以深度訪談資料分析，從法制保障、考績執行、績效導向提出建議。
蔡月秋	銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班	2003	我國公務人員考績制度之研析	採用文獻分析、理論探討，瞭解公務人員考績制度之演變及申訴制度，建構發展性功能導向的考績制度。

作者	學校系所	年份	論文題目	研究重點摘要
李和淑	淡江大學公共行政學系公共政策碩士班	2004	公務人員考績制度之研究	透過國內外相關文獻分析及問卷調查，就考績制度的內容與實務運作過程中所面臨的相關問題作研究，提出具體改革建議。
黃弘君	國立政治大學公共行政研究所	2004	現行公務人員考績制度研究—博弈理論觀點	以博弈理論二人同時賽局的模擬，發現考績制度相關問題，並提出意見。
江元秋	玄奘大學公共事務管理學系碩士在職專班	2005	我國國立大學職員考績制度改進之研究—績效導向的觀點	從績效導向的觀點，藉由問卷調查之分析結果，探討我國國立大學校院職員的考績制度。
陳世榮	國立臺灣海洋大學海洋法律研究所	2006	我國公務人員考績制度之研究：理論、法制及實務	從考績理論、法制及實務檢討與分析，以期改善我國現行考績制度相關問題。
劉宏祥	世新大學行政管理學研究所	2008	我國公務人員考績制度改進之研究	透過深度訪談方式了解考績制度問題，從法制、實務、績效導向提出建

作者	學校系所	年份	論文題目	研究重點摘要
				議。
林建宏	世新大學行政管理學研究所	2009	我國考績丙等制度之研究—人事行政學與行政法學觀點	藉由人事行政學與行政法學觀點，瞭解建構丙等效果多元可能面臨實務執行上之挑戰與限制。
姬長城	國立臺灣海洋大學海洋法律研究所	2009	從公法上職務關係論考績丙等條件之法制化	由法制面探討考試院丙等退遣政策合憲性及公正性的要求。
陳璧儀	世新大學行政管理學研究所	2010	公務人員對考績制度落實獎優汰劣看法之研究	對行政院八個試辦考績丙等機關初階主管人員進行深度訪談，提出考績新制相關建議。
朱美櫻	國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班	2010	公務人員考績輔導及退場機制之研究—管理的觀點	分別從管理績效、管理公平及管理團體參與進行探討，提出相關政策建議。
陳炳華	南台科技大學財經法律研究所	2010	從法制觀點論我國公務人員之考績淘汰與保障制度	從法制面如何建立此一套制度，將績效精神融入其中，同時兼顧完整的保

作者	學校系所	年份	論文題目	研究重點摘要
				障機制，使考績淘汰與保障能相輔相成。
賴文政	銘傳大學公共事務學系碩士班	2010	我國公務人員考績制度獎優汰劣影響因素之研究	透過深入的訪談，探討現行考績法及未來的考績法修正草案面臨之困境，提出具體建議。
韓昕亞	國立中正大學法律學研究所	2011	公務人員考績法修正草案強制考列丙等法律問題之研究	以考績法修正草案百分之三條款與三丙規定所涉爭議為中心，探討上開規範是否合乎憲法之要求。
陳柏瑋	國立中央大學法律與政府研究所	2011	公務人員丙等考績新制之檢討	探討考績法修正草案下，公務人員年終考績考列丙等，造成對該受考者之基本權之影響，法律上之爭議與權益侵害問題，並對如何強化及保障其基本權利進行檢討。

資料來源：研究者彙整

綜上，從制度觀點出發者（洪國平，1998；黃榮烈，2002；劉宏祥，2008；林建宏，2009；陳璧儀，2010；賴文政，2010），探討考績制度實施之現況，就制度上不理想之處深入研究，提出改進的看法；從理論觀點出發者（江汶珠，1997；蔡月秋，2003；李和淑，2004；黃弘君，2004），分別從文獻理論，分析考績制度現行問題及提出具體建議；從績效觀點出發者（李宗鴻，2002；楊智喬，2003；江元秋，2005；朱美櫻，2010），指出以績效作為考核標準，落實績效導向之考績制度，是公務人員考績法修正的方向；從法制觀點出發者（呂春風，；陳世榮，2006；姬長城，2009；陳炳華，2010；韓昕亞，2011；陳柏璋，2011），固有論者提出規定考績丙等比例，予以強制淘汰之設計有違憲之虞（韓昕亞，2011），惟均肯認考績制度改革有其必要性，亦提出相關改善意見。

長期以來，考績爭議事件占保障事件之比例甚高，為公務人員重視及關注之議題，淘汰不適任公務人員是此次考績法修正草案的改革重點，從個人權益的角度，攸關公務人員的工作權及生存權，從國家社會利益的角度，涉及文官素質的改善及行政效能的提昇。過去研究甚少從考績淘汰機制此一功能之面向去探討，本研究從先進累積的研究成果發掘問題，對各界人員深度訪談研究分析，瞭解各界對考績法修正草案之具體意見，進一步探討考績淘汰機制是否能達成汰劣之目的，俾提供未來研修改善公務人員考績制度之參考。

參、處理不適任公務人員之程序原則

考績是一種控制措施，透過回饋的訊息，可瞭解是否朝著預設的方向前進，實施考核後，績效欠佳或行為不當應受檢討及約束（蔡祈賢，2008：162）。績效不佳員工之定義，就個人層次而言，係指

員工個人的工作績效，無法達到組織所設定的目標或水準；就組織層次而言，凡是任何不利或甚至有害組織目標達成的個人，都被視為是績效不佳的員工，易言之，任何在工作場所表現出使自己、同儕或管理者生產力降低或士氣不振者，均可認為是績效不佳的員工（蔡秀涓，2005：16）。公務人員的淘汰機制是政府改革的重要策略，透過對績效不佳公務人員懲處與退場淘汰，以落實政府的課責機制及維護組織的工作士氣，強化政府推動革新的決心與形象，淘汰機制是促使績效不佳員工，達到應有的水準，亦即積極面在減少績效不佳員工的比例，消極面則具有汰劣的功能（蔡良文，2005）。

公務人員績效管理是經由法定程序，要求不適合繼續擔任政府工作者離職，所採取的手段包括免職、資遣或提早退休。對不適任公務人員之處理，主要應依循（1）功績原則，以公務人員的才能及其成就作為管理的依據，不同的績效表現，依據不同的績效表現核予賞罰，才是具體體現功績原則。（2）管理者高權原則，淘汰公務人員之發動者應為組織的管理者，亦即對於該員工之行為態度是否已達淘汰標準，和應課以何種懲處等實質部分之判斷與決定，必須由受懲處之管理者或更高層之管理者來執行。（3）課責原則，公務人員懲處與淘汰制度，就在於對行為態度違法，以及未符合應達績效水準之公務人員課以責任。（4）公平原則，將公平原則化為處理程序而規範於公務人員淘汰制度，主要原因就在於，公務人員淘汰制度如果要發揮其策略性功能，首先即應具有公平性才能使之成為一項各級管理者與組織員工信服之制度。（5）救濟原則，強調管理權的同時，亦應同時兼顧到對員工權利的保障，使其有救濟機會，亦保障管理者淘汰權受到應有的尊重（施能傑，2001）。

第五節 考績法修法理念與修法重點

壹、修法理念¹⁰

為期公部門績效考評結果更廣泛應用在績效管理上，並透過考績法制改革，改變過去公部門流於形式的考績文化，重塑績效管理的職場新文化，並課予機關首長及單位主管覈實考核責任，以充分發揮考績講優汰劣之功能，進而提高行政機關的行政效能及服務品質。考試院臚列考績法六大修法理念如下：

- 一、有效評鑑：改變改變考績單向考評作業，增列含括受考人自評在內的面談機制，使主管人員得透過面談適時提醒屬員注意其工作績效表現，屬員亦得將其意見回饋給主管人員，達成雙向溝通的目的。
- 二、合理課責：課予主管覈實辦理考績及落實績效管理的責任。對主管人員考核更趨嚴密，除訂定不適任主管的處理機制外，應加強所有主管人員績效管理與覈實辦理考績及平時考核，乃至於實施面談技巧的訓練。
- 三、彈性授權：平時考核項目修正為工作績效與工作態度，並由主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定，尊重不同機關間的業務差異性。
- 四、良性競爭：對績效表現優秀者，予以快速陞遷、拔擢，營造「績效文化」組織氛圍，透過見賢思齊、良性競爭，促成機關整體行政績效的提昇。
- 五、緩和退場：對績效表現不佳人員施予輔導，經過相當期間績效仍未改善，即應透過「退場機制」使其退離，以重新型塑公務人員的自信與尊嚴。

¹⁰ 公務人員考績法修正草案說帖（考試院，101年11月）。

六、團體績效：促成機關間及內部單位間之良性競爭，營造團隊合作、群策群力的公部門文化。

貳、修法重點¹¹

一、考核以工作績效為核心，各機關得自訂關鍵績效指標

公務人員平時考核項目係包括工作(50%)、操行(20%)、學識(15%)、才能(15%)等，實務上各機關多數一體適用銓敘部所訂之平時考核細目，因此存在考核項目過於僵化或未符實際需要之問題。考績法修正草案，回歸考績以工作績效為考核重點的精神，平時考核項目修正為工作績效(70%)及工作態度(30%)，並授權由各機關得視業務特性擬訂考核細目，報請主管機關核定，以強化考績評比的客觀性。

二、規範評等之條件與程序，期使考績作業公正客觀透明

考績法修正草案規定丙等考績成為公務人員退離依據之一，影響其公務人員身分的變更，為期明確，考列丙等條件於考績法內明定；併同丁等及一次記二大過專案考績等條件，俱於考績法修正草案明定。並規定未來考績考列丙等者，得依公務人員保障法循復審程序提起救濟，並配合考績委員會組織規程規範的考核過程，給予受考人充分的程序保障。

三、課予主管覈實考評責任，深化考績制度之公平與正義

為鼓勵主管人員積極任事，並課予主管人員績效管理之責，考績法修正草案規定，主管人員考績將與其單位績效表現相扣合，且明定主管人員考績1年列丙等或任同一陞遷序列主管職務連續3年列乙等者，應於考績核定之日起2個月內，調任非主管職務。此外，主管人員如未能對屬員覈實辦理考績及平時考核，致受考人考績遭受不公平對待，並依保

¹¹ 同註10。

障程序提起救濟經撤銷原考績核定時，此主管當年度考績即不得考列甲等以上。

四、拉大考績等次獎勵差距，貫徹獎優激勵之積極性目的

考績法修正草案於現行甲等之上增列優等，用以鼓勵工作績效表現優良或對機關行政效能提昇具特殊貢獻人員。未來在不增加國家整體財政支出的前提下，規定考列優等及甲等以上（含優等）人數比率各以 5%及 65%為上限、丙等 1%至 3%。而上開考績等次並非固定不變，若主管機關辦理所屬機關之團體績效評比，該等機關的考績等次比率，即可依評比結果彈性調整。並規定得每 3 年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整後以命令定之。

五、拔擢培育特殊優秀人才，發揮考績發展性之正面功能

考績法修正草案將與公務人員考績升官職等、職務陞遷、培訓拔擢等公務生涯發展相扣合，透過制度設計，鼓勵公務人員積極任事，對於表現特殊優秀者，施予培育後快速陞遷，對於表現中上人員，可依據其性向、能力及生涯規劃，適度安排職務歷練，發揮考績發展性的功能。

六、落實同官等為比較範圍，塑造同級職務良性競爭環境

目前實務未能落實考績以同官等為比較範圍的規定，造成基層公務人員迭質疑高官等及主管人員考列甲等人數比率不合理，甚至產生對考績制度的不信任。為期公務人員考績係立於公平基準相互比較，考績法修正草案增列各官等及主管人員考績考列甲等以上人數比率，各以 75% 及 85% 為上限，以改變過去簡任官等考列甲等人數比率居高不下，主管人員考績幾乎均考列甲等的不合理情況。

七、強化考績積極輔導功能，明定不適任者緩和退場機制

各機關中或多或少存在不適任人員，而機關又未能積極處理是類人力，致外界普遍認為公務人員在永業化的制度保障之下，就算行政績效不彰或工作態度不好，亦無礙其公務生涯的繼續。考量功績原則為文官制度設計的基礎，考績法修正草案修正績效表現不佳經機關考評為丙等者，除第1次應留原俸級並接受輔導改善外，第2次考列丙等者，應降1級改敘（無級可降時，比照每級俸差減俸）並輔導改善，第3次則應辦理資遣或依規定退休。

八、建立多元彈性評鑑方法，提昇考績評擬之信度及效度

考績法修正草案就考績評鑑方法將增加面談機制，期望藉由面談促成主管與屬員間的良性互動，並以此作為年度中主管指導部屬的機制，進而檢討工作分派及人力調度的妥適性，以提昇機關行政效能，並使績效考核的評擬更具公正及客觀性。又面談包括受考人自我考評在內，給予受考人就自我績效表現檢視的機會。除此之外，機關亦得視需要辦理同儕間的評比，以增加考績的民主客觀性。

九、扣合團體與個人之績效，形塑團隊合作之職場新文化

組織是由相當數量的個人所組成，個人績效表現的優劣，往往影響組織整體績效表現，為促使各機關單位內部間群策群力，發揮團隊合作精神，考績法修正草案將考績考核扣合機關、內部單位、受考人三層次的績效表現，增列主管機關實施所屬機關間及各機關實施內部單位間團體績效評比的相關規定，團體績效評比結果係作為彈性分配主管機關、所屬機關，以及內部單位考列甲等以上、丙等人數比率，乃至於單位主管考績等次評擬的依據。

十、整合重大獎勵法源依據，專案獎勵授權另訂激勵辦法

為達考績之宗旨，鼓勵機關對表現績優者予以獎勵、培育、拔擢，充分發揮獎優舉賢功能，考績法修正草案規定對公務人員之獎勵或表揚措施，以提昇公務人員品德修養、激勵工作熱誠，提高服務品質及工作績效，並明定公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法之授權依據。

參、考績法修正草案內容

本研究以 101 年 10 月 18 日考試院院會通過，函送立法院審議之公務人員考績法修正草案¹²建構之淘汰機制為中心加以探討，依上開修正草案總說明：「公務人員之考績，應綜覈名實，公正公平，作準確客觀之考核。又考績之目的旨在拔擢優秀人才，並對績效不佳人員予以輔導、訓練，藉由獎勵優秀及輔導表現不佳者之機制，以提昇政府績效。鑒於考績實務存在功能不彰問題，為期落實公務人員考績意旨，發揮績效管考之積極功能，爰檢討修正本法。」茲將考績淘汰機制有關部分說明摘錄如下：

- 一、配合本次修正內容，將績效管考功能納入考績宗旨。(修正條文第 2 條)
- 二、修正平時考核項目；考核細目由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定，以及主管機關之定義。(修正條文第 5 條)
- 三、增訂應及得考列丙等條件。(修正條文第 6 條之 2)
- 四、修正考列丁等條件。(修正條文第 6 條之 3)
- 五、修正年終考績及另予考績考列丙等之獎懲規定；增訂十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次規定；考績考列丙等者得依公務人員保障法之規定提起復審，其中應辦理資遣或退休者，其復審決定應經言詞辯論；增訂

¹² 考試院全球資訊網站：<http://weblaw.exam.gov.tw/DraftContent.aspx?id=55>，(瀏覽日期 2012 年 11 月 18 日)。

主管人員考績不佳者調任非主管之機制，以及另予考績人員不得考列優等。(修正條文第 7 條及第 8 條)

- 六、增訂各機關考列優等、甲等以上及丙等人數比率限制；各官等及主管人員考列甲等以上人數比率限制；授權由本法施行細則規定受考人數較少機關考績等次人數比率之彈性調整機制；各機關未組設考績委員會者，其受考人總數併入上級機關受考人總數統籌計算，以及所稱上級機關之界定；人事、主計、政風人員考列甲等以上及丙等人數比率限制等依照一般人員相關規定，由各該系統人員之主管機關或機構統籌辦理。(修正條文第 9 條之 1)
- 七、增訂各機關受考人考績等次人數比率，得每三年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整，調整後之比率以命令定之。(修正條文第 9 條之 2)
- 八、增訂主管機關應視業務特性實施所屬機關間，以及各機關應視其業務特性實施內部單位間之團體績效評比相關規定。(修正條文第 9 條之 3)
- 九、增訂實施面談之相關規定。(修正條文第 13 條之 1)
- 十、增列考績委員會對考列丙等人員，於處分前應給予當事人陳述及申辯機會之規定。(修正條文第 15 條)

筆者將有關淘汰機制之現行規定，與修正草案規定相關條文重點彙整示於表 2-2。

表 2-2 公務人員考績法淘汰機制修正重點表

項目	現行規定	修正草案規定
目的	應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。	應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，充分發揮考績獎勵、培育、拔擢、輔導及懲處之功能，以落實績效管理，提高行政效能及服務品質。
考核項目及細目	1. 工作、操行、學識、才能。 2. 考核細目由銓敘部訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘部備查。	1. 工作績效、工作態度。 2. 考核細目授權由各主管機關視整體施政目標業務特性擬訂，報請主管機關核定。
增訂應、得考列丙等條件	無	<p>應考列丙等：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、因故意犯罪受刑事確定判決或受懲戒處分者。 二、平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記小過一次以上未達二大過者。 三、曠職繼續達二日以上未達四日，或一年內累計達五日以上未達十日者。 四、對他人為性騷擾，情節重大，經查證屬實者。 五、挑撥離間或誣控濫告，有具體事證，經疏導無效者。 六、不聽指揮或破壞紀律，有具體事證，經疏導無效者。 七、稽延公務，造成人民權益損害，影響機關聲譽，經查證屬實者。 八、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。 九、故意洩漏公務機密，情節重大，經查證屬實者。 十、違反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定，情節重大，經查證屬實者。 <p>得考列丙等：</p> <p>工作績效經機關各單位主管評</p>

項目	現行規定	修正草案規定
		擬考績後，提經考績委員會考核，為機關全體受考人排序最末百分之一至百分之三；或為主管機關依機關團體績效表現彈性調整之丙等人數比率範圍者。
修正考列丁等條件	<p>一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。</p> <p>二、不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。</p> <p>三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。</p> <p>四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。</p>	增列「績效不彰」，作為考列丁等條件之一。
丙等結果	丙等：留原俸級。	丙等：留原俸級，並輔導改善；第二次降一級改敘，無級可降時，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。
丙等輔導措施	無	考列丙等人員經輔導改善後，十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次，不計列前項第四款丙等次數；考列丙等之年度已逾十年者，亦不計列丙等次數。但扣除不計列之丙等後仍有丙等者，距離該丙等十年內再次考列丙等時，視為第二次考列丙等。
主管人員乙等或丙等	乙等：晉本俸一級， 丙等：留原俸級。	主管人員考績一年列丙等或任同一陞遷序列主管職務連續三年列乙等者，應於考績核定之日起二個月內，依各該人員任用法律之規定，予以調任非主管職務。
丙等救濟	分數及等次之爭議循申訴、再申訴程序；對獎懲結果有爭議則循復審程序。	因第六條之二規定考績考列丙等者，得依公務人員保障法之規定提起復審；應依第一項第四款規定辦理資遣或退休者，其復審決

項目	現行規定	修正草案規定
		定應經言詞辯論。
考績等次限制	1. 以同官等為比較範圍。 2. 甲等人數比率以 75%為上限。	1. 以同官等為比較範圍。 2. 優等以 5%為上限。 3. 甲等以上以 65%為上限。 4. 丙等不得低於 1%至 3%。 5. 各官等考列甲等以上人數比率以 75%為上限。 6. 主管人員考列甲等以上人數比率以 85%為上限。 7. 上開等次人數比率，得每 3 年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整，調整後之比率以命令定之，並送立法院備查。
考評法	現行係屬單向考核。	增列面談(含自我考評)機制。
團體績效評比	未有規定。	1. 明定主管機關應視業務特性及需要，辦理所屬機關間之團體績效評比。 2. 明定各機關應視業務特性及需要，辦理內部單位間之團體績效評比。 3. 評比結果： (1) 主管機關：彈性調整本機關+所屬機關考績甲等以上(±10%)及丙等(±3%)人數比率。但甲等以上人數比率仍為 65%，丙等仍為 3%。 (2) 各機關：彈性調整內部單位考績等次人數比率。
增列陳述及申辯機會	無	考績委員會對擬予考列丙等、丁等或一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。

資料來源：考績法、101 年 10 月 18 日考績法修正草案及同年 11 月銓敘部說帖。

第三章 研究設計與實施

考績是公務人員人事法制的樞紐，考績的結果將影響一個公務員任用、陞遷、俸級晉級、退休等重大權利，以保障事件而言，公務人員針對考績提起申訴、再申訴的案件數量，相較其他人事管理措施來的高，因此公務人員考績法有關淘汰機制的修正，備受矚目。一方面除了外界期待藉由淘汰不適任公務人員，提升文官素質，提高服務品質，進而創造國家競爭力之外；另一方面，由於公務人員常有考績不公之質疑，而私部門也有公務人員考績並未與績效結合，以致政府績效不彰之看法，考試院期望能透過考績法制之研修，針對現行法制未盡完備之處予以改進，改善相關缺失。考績制度實施之對象為公務人員，考績修正草案是否能發揮獎優汰劣的功能，終究必須回到公務人員本身，公務人員的意見自有探討之必要，此外，政府績效是否良好，公務人員是否積極認事，皆涉及國民主觀感受，公部門以外之意見亦應予以重視，加以探討。因此，本研究將就考績修正草案建構之淘汰機制，針對公務人員包含主管與非主管人員，以及學者、企業、媒體人員進行深度訪談，彙整分析行政機關內部及外部意見，期能瞭解各界對考績法草案淘汰機制之看法。

第一節 研究方法

量化是透過問卷之設計（即一系列問題），並透過受訪者閱讀問題，瞭解問卷中的所提供的訊息，並寫下其答案，研究者藉由大規模資料蒐集，而快速找出問題的答案，但也因受訪者對於部分題目有疑義時，研究者無法立即進行澄清，且每個研究者對所得數字之解讀不一致，容易過度推論之情形，另外問卷多半未提供開放作答，亦無法

分析或得到此答案的背後原因，在因果關係的推論上，比較無法獲得足夠的連結，然而質性研究可透過第一手資料之蒐集及分析，尋找到解答，卻也易發生信度與效度之問題，但對於探索式、不熟悉的議題及低度發展之理論，是比較適合運用質性研究來尋找答案（潘淑滿，2009）。

訪談是一項由人們身上蒐集資訊所常使用之方法，它可以是很有彈性，研究者可以自由地規劃有關欲調查議題之相關問題，另一方面，它也可以是固定、毫無彈性的，研究者僅依事前準備的問題進行發問（潘中道、胡龍騰，2010）。而深度訪談法是質性研究中較常被用來進行資料蒐集的方法（潘淑滿，2003）。依據 Taylor 與 Bogdan 的看法，深度訪談法是「研究者和資訊提供者間反覆面對面接觸的過程，以期藉由資訊提供者自身的表達方式來瞭解其對生活、經驗或情境的觀點」（Taylor 與 Bogdan，1984；轉引自潘中道、胡龍騰譯，2010:141）。深度訪談法係屬於非結構性的訪談法，研究者可依與受訪者討論當下的情境或脈絡，隨時深入追問想要探究的問題，藉以獲得更豐富的資料。

文獻分析是整體研究過程的一部分，並且對研究過程中每一個操作步驟都有重要的貢獻，透過文獻的檢閱及分析，可以幫助研究者對研究主題領域有更完整的瞭解，並可對研究問題有更清楚及深入的概念化效果（潘中道、胡龍騰譯，2010）。研究者將蒐集到的文獻（包括學術期刊、教科書、政府政策、計畫、法規、媒體文章等），進行歸納整理出合宜文獻內容，並做為研究論文所需要的素材（張芳全，2010）。

透過文獻檢閱發現，研究人員對於考績制度之探討頗多，採取歷史文獻研究法、比較研究法或法制研究法者均不在少數，惟有關淘汰機制的深入研究並不多見。考量本研究為探討各界對考績淘汰機制功

能性、可行性以及如何改善之見解，且有關考績淘汰機制之態度較屬於內在感受，若透過量化（問卷調查）雖可大量獲得資料，但無法知悉及瞭解相關問題的因果關係，即難以獲得如何改善考績淘汰機制的真實想法，爰本研究將透過質性研究深度訪談方法來探究此議題。

第二節 研究對象及抽樣

Patton 指出：「質性研究抽樣樣本一般都很少，甚至只有一個個案（n=1），但需要有深度的（in depth）『立意』抽樣」，亦指深度訪談的抽樣原則，必須能提供「深度」及「多元社會實狀之廣度」資料為標準（Patton, 1990；轉引胡幼慧、姚美華，2002:148）。

本研究有關內部意見部分，係以公務人員作為訪談對象，選擇臺北市地區公務機關之公務人員進行深度訪談，分為主管職及非主管職，因公務機關職務之設置係依職務列等表，委任官等之職責程度較薦任及簡任官等低，幾乎未設置主管職，即使設有主管職，如組長、人事管理員及會計員等，亦跨列委任及薦任，且多以薦任人員擔任為主，實質意義不大，爰本研究未將委任公務人員列入訪談對象。此外，選擇臺北市地區，係因此地區之公務機關數最多，且中央機關亦多設置於臺北市，爰訪談對象選擇範圍較廣，另選擇主管及非主管人員做為訪談對象，是因他們均屬於受考者，又公務人員考績法修正草案已針對主管人員訂定甲等比例，且主管人員未覈實辦理屬員平時考核或未確實執行面談或辦理考績徇私偏頗，致屬員依保障程序提起救濟經撤銷考績案確定者，該被撤銷之考績案所屬年度，其考績不得考列甲等以上等規定，爰主管人員對於考績爭議及救濟運作較為瞭解及較有感觸，其所提供之意見及建議，更具有重要的參考價值。

外部意見部分是以學者、企業及媒體人員作為訪談對象，學者訪

談對象部分，考量本研究係以考績法修正草案之考績淘汰機制為核心，須對公務人員考績制度有相當程度了解之學者，始有助於深入探討本研究主題及提供有價值之意見，因此選擇人事行政專長及公務員法專長之大學教師為訪談對象。企業訪談對象部分，除為了解渠等對公務人員考績淘汰機制的看法外，為進一步了解企業界績效管理的作法，選擇本國企業與外國企業主管人員為，訪談對象。至媒體人員之訪談對象，係選擇主跑政治新聞，有採訪編輯考績法修正草案之資深記者為訪談對象。

本研究訪談人數 12 人，代表內部意見的公務人員 6 人，中央機關與地方機關公務人員之人數比率各為 50%，其中主管人員與非主管各 3 人（均含簡任官等 1 人、薦任官等 2 人）。代表外部意見的訪談人數亦為 6 人，其中訪談學者 2 人，人事行政專長 1 人及公務員法專長 1 人；訪談企業主管 2 人，本國企業及外國企業各 1 人；媒體部分訪談報紙媒體及廣播媒體各 1 人（如表 3-1）。本研究依循質性研究之重點原則，來選擇受訪者，以期透過不同類別對象、條件之人員訪談，可獲得豐富且具有代表性之寶貴意見，爰規劃本研究之訪談樣本矩陣（如表 3-2），並採用立意抽樣策略，從臺北市地區之公務機關、大學院校、企業及媒體中尋找願意接受訪問者，本研究之訪問時間約為半小時至 1 小時，當研究者徵詢受訪者同意後，除確認訪談時間外，並於訪談前提供訪談邀請同意書及訪談大綱予受訪者，以落實研究倫理之要求。

表 3-1 受訪者基本資料

		代碼	機關、學校、 企業、媒體	年資	職稱	官等職等
內 部 意 見	主 管	Aa1	中央機關	24	主任	簡任十一職等
		Aa2	地方機關	23	主任	薦任九職等
		Aa3	地方機關	19	主任	薦任九職等
	非 主 管	Ab1	中央機關	34	參議	簡任十一職等
		Ab2	中央機關	7	專員	薦任八職等
		Ab3	地方機關	17	科員	薦任七職等
外 部 意 見	學 者	Ba1	市立大學		副教授	
		Ba2	國立大學		副教授	
	企 業	Bb1	本國企業	13.5	協理	
		Bb2	外國企業	13.5	經理	
	媒 體	Bc1	廣播	19	記者	
		Bc2	報紙	28	北部特 派員	

資料來源：本研究

表 3-2 深度訪談樣本矩陣

類別 (意見代表)	細分類	人數	小計	總計
公務人員 (內部意見)	主管人員	3	6	12
	非主管人員	3		
非公務人員 (外部意見)	學者	2	6	
	企業	2		
	媒體	2		

資料來源：本研究

第三節 研究架構及訪談題綱

壹、研究架構

本研究初期係透過文獻探討，瞭解公務人員考績制度之沿革，以及考績制度相關問題，在文獻檢閱與分析的過程發現，對於考績淘汰機制之修正，公務人員與外界民眾存在著不小的歧異，為免研究過於偏重其中一方意見，造成研究結果偏差，因此，選擇公務人員、學者、企業及媒體等四類人員為訪談對象，含括公務機關內部意見及外部意見，探討各類人員內心對於考績淘汰機制的想法。

基於本研究之目的在探討影響考績淘汰機制運作之因素、瞭解各界對考績法修正草案修正考績淘汰機制之看法，最後針對考績淘汰機制提出改善及建議。本研究依據上開研究目的及所衍生之相關

問題，建立研究架構，期從法制面、社會面及執行面研究考績淘汰機制運作之因素，並以公務人員考績法修正草案揭示之六大理念為主軸，設計問題，分析歸納各界對考績淘汰機制之看法，提出具體建議(如圖 3-1)

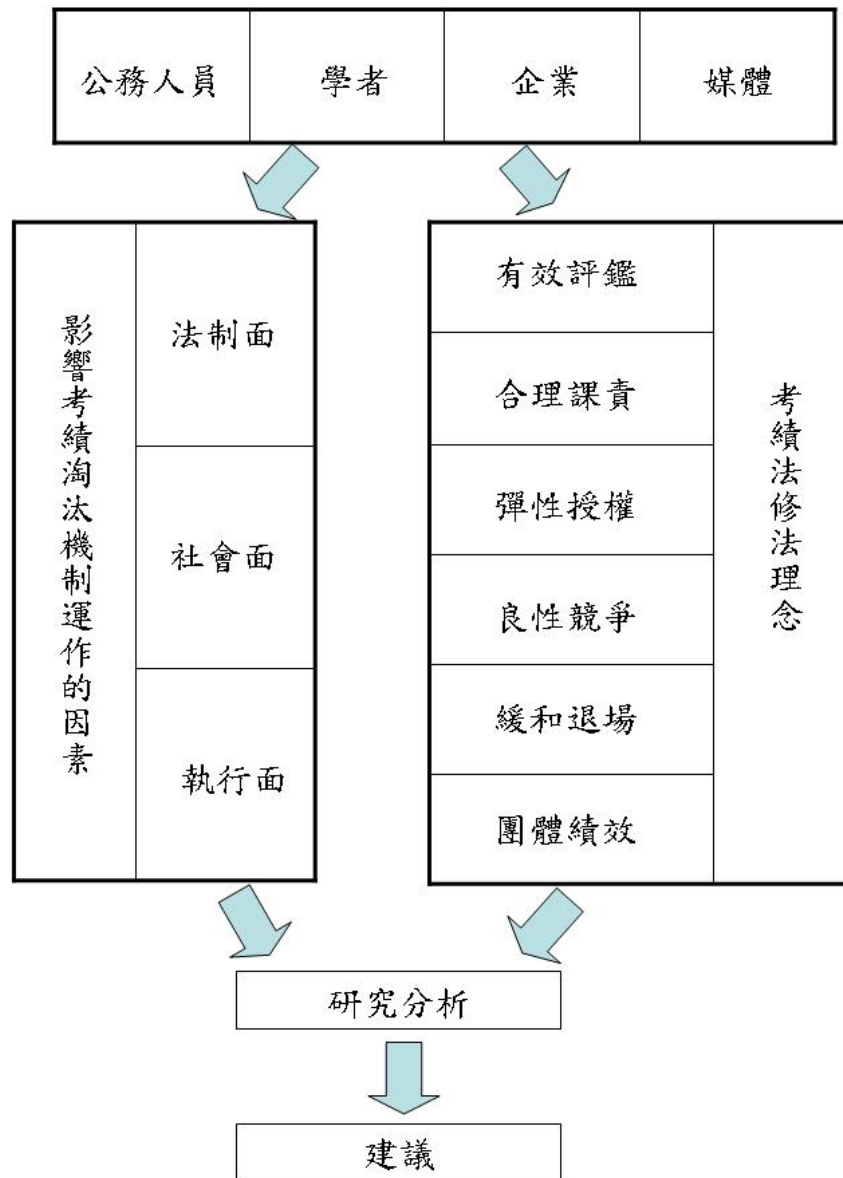


圖 3 - 1 研究架構圖

資料來源：研究者自繪

貳、訪談題綱

質性研究多使用深度訪談來蒐集資料，而訪談雖不是事先預定好之形式化問答題，卻是一種有目的性的交談，本研究採取訪談法類型是半結構式的訪談。半結構式訪談是介於結構式訪談與非結構式訪談間的一種資料收集方式，研究者在訪談進行前，必須根據研究問題與目的，設計訪談的大綱，作為訪談的指引方針，但在實際訪談時，訪談題目的順序可以彈性調整。訪談的大綱的設計只是為了要讓訪問進行的更流暢，所以在引導性的問題之後，緊隨著開放說明式的問題，用以詢問受訪者的感受、認知及內在想法(潘淑滿，2003：143-144)。

因此，本研究在設計訪談題目時，採用開放式問題，在訪談過程中，僅對題目進行簡要概述，並由受訪者在輕鬆無壓力之情形下，對各題目深入表達、說明看法及提供意見，研究者並善用追問的技巧，隨著受訪者的回答，提出問題進一步挖掘具價值性之資料。另為使各受訪者對於公務人員考績淘汰機制制度有所了解，在獲得受訪者同意接受訪問時，已先將考績法修正草案及訪談問題送交受訪者，俾利於訪談時，對本研究所欲探討之公務人員考績淘汰機制有一致性的概念。本研究之深度訪談大綱如表 3-3。

表 3-3 深度訪談大綱

議題一	探討影響考績淘汰機制的因素為何？	
	問題	一、現行的考績淘汰機制為：(1) 年終或另予考績考列丁等 (2) 專案考績一次記二大過。請問您認為會影響行政機關考績淘汰機制運作的因素有哪些？ 二、請問您認為目前是否有修正考績淘汰機制的必要

		性？
議題二	探討各界對修正考績淘汰機制的看法為何？（以修法六大理念為主軸）	
	問題	<p>一、請問您認為實施含括受考人自評在內的面談機制，是否改變過去單向考評的考績作業？</p> <p>二、請問您認為主管與受考人就平時考核結果進行面談，是否能確實反映意見，達到雙向溝通的目的？</p> <p>三、請問您認為，主管人員「未覈實辦理屬員平時考核」或「未確實執行面談」或「辦理考績徇私偏頗」，致屬員提起救濟撤銷考績案確定者，該主管考績不得考列甲等以上，是否可以促進主管覈實辦理考績的責任？</p> <p>四、請問您認為，主管人員考績如果一年丙等或連續三年乙等即調任非主管，是否有助於淘汰不適任主管？</p> <p>五、請問您認為，平時考核項目由工作（50%）、操行（20%）、學識（15%）、才能（15%），修正為工作績效（70%）及工作態度（30%），是否較為彈性，有助於主管覈實評定考績？</p> <p>六、請問您認為，由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定平時考核之細目，是否更能因應機關業務的差異，反映考績的正確性？</p> <p>七、請問您認為，考績等第在甲、乙、丙、丁之上增列「優等」，是否有助於區辦公務人員的優劣？</p> <p>八、請問您認為，考績等第增列「優等」及優等人數</p>

		<p>比率，最高不得超過 5%，是否可以達到促進同仁良性競爭的效果？</p> <p>九、請問您認為，明定考績丙等人數比率為 1% 至 3% 的影響為何？是否有助於淘汰機制的運作？</p> <p>十、請問您對於工作績效評比為全體受考人排序最末 1% 至 3%，列為考績丙等之看法？</p> <p>十一、請問您認為，對考績丙等人員實施輔導機制是否有助於改善表現不佳人員？</p> <p>十二、請問您認為，10 年內考列 3 次丙等應辦理資遣或退休，可否達到汰劣的目的？</p> <p>十三、請問您認為，以團體績效評比結果彈性調整各機關丙等人數比率，是否能夠扣合個人之工作績效？</p> <p>十四、請問您認為實施團體績效的影響為何？</p>
議題三	如何改善考績淘汰機制？	
	問題	<p>一、請問您認為此次修正淘汰機制的內容，有哪些值得肯定？有哪些需要改進？</p> <p>二、請問您對於公務人員淘汰機制有什麼其他的建議？</p>

資料來源：本研究

第四節 質性分析軟體應用

本研究使用 MAXQDA 11 作為訪談資料分析工具，MAXQDA 是一種質性分析軟體，使用者必須將問卷調查研究中的開放式問題答案直接輸入程式內成為文本 (text)，然後將特定文本段落 (text passage)

賦予概念，謂之建立譯碼（code），接著將文本段落指定為一個或數個譯碼的過程，稱之為編碼（coding），文本經過編碼後成為有用的資料，此時即可利用程式的功能進行管理分析（張奕華、許正妹，2010）。

本研究根據研究問題與目的，設計訪談題綱，依據訪談題綱建立建立 3 個主譯碼，即（一）影響考績淘汰機制的因素，（二）各界對修正考績淘汰機制的看法，（三）改善考績淘汰機制，並於各個主譯碼下，建立次譯碼，總計有法制面、社會面、執行面、有效評鑑面、合理課責面、彈性授權面、良性競爭面、緩和退場面、團體績效面、公務人員意見、學者意見、企業意見、媒體意見等 13 個次譯碼，嗣於深度訪談後繕打訪談逐字稿，受訪者之姓名以代碼表示，將訪談逐字稿內容輸入程式內成為文本，進行編碼予以分析。茲利用 MAXQDA 視覺化工具的功能，呈現本研究各面向開放性編碼圖(圖 3-2)如下：

代碼系統

	公務主管-Aa1	公務主管-Aa2	公務主管-Aa3	公務非主管-Ab1	公務非主管-Ab2	公務非主管-Ab3	學者-Ba1	學者-Ba2	企業-Bb1	企業-Bb2	媒體-Bc1	媒體-Bc2
影響考選淘汰機制之因素												
法訓面	1	1					1					
社會面		1			1							
執行面	1		2	1		1	1	1	1	1	1	1
修正考選淘汰機制之看法												
有效評鑑面	2	1	2	1	1	2	1	1	2	1	2	1
合理課責面	2	1	2	2	1	1	1	2	1	1	1	1
彈性授權面	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2
良性競爭面	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	1
緩和應考面	4	3	4	4	2	3	5	3	3	3	9	3
團體績效面	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1
改善考選淘汰機制之建議												
公務人員意見	12	10	13	8	2	4						
學者意見							18	9				
企業意見									15	13		
媒體意見											7	12

圖 3-2 MAXQDA 開放性編碼圖

資料來源：本研究

第四章 研究結果與分析

本研究以公務人員考績法修正草案建構之淘汰機制為核心，探討其可行性，以及是否能達到淘汰不適任公務人員之效果，並提供具體改善建議。欲了解考績淘汰機制是否發揮汰除不適任公務人員作用，首先必須了解影響考績淘汰機制運作的因素，方能針對缺失謀思改善之道。其次，有關考績淘汰機制之探討，不宜僅由考績法修正草案少數幾個條文去研究，因為考績淘汰機制係建構在整個考績制度上，如果執著於丙等比率等少數條文，將陷入見樹不見林之缺點，所論難免失之過狹，因此，本研究係以考績法修正草案揭櫫之有效評鑑、合理課責、彈性授權、良性競爭、緩和退場、團體績效等六大修法理念為面向，依相關增修條文設計題目，俾利了解各界對修正考績淘汰機制之看法。最後，歸納各界對於改善考績淘汰機制之正反意見，探討改善的方向及建議。基於上開考量，本章架構以訪談內容為基礎，首先，分析影響考績淘汰機制運作的因素；其次，分析各界對修正考績淘汰機制之看法；末節，分析各界相關改善建議。

第一節 影響考績淘汰機制運作的因素

壹、法制面

現行考績法所定考績淘汰機制為：(1) 年終考績或另予考績考列丁等 (2) 專案考績一次記二大過，兩者皆會發生免職的效果。就法制面因素而言，多數受訪對象認為現行考績法的規定，對考績淘汰機制的運作不會產生太大影響(如表 4-1)。惟值得注意的是，有二位擔任主管職務之公務人員就他們的工作經驗認為，現行考績法所定淘汰機制，對於長期工作績效不佳，或者大過不犯、小錯不斷的公務人員，並無適切有效之規定，以致於無法輔導改善或予以

淘汰。除此之外，亦有一位學者表示，現行考績淘汰機制，應思考配合時代的需求，檢討修正現行考績淘汰機制之要件及項目。

對於機關或單位內長期工作績效不佳的人，目前是沒有處理的一個輔導或淘汰機制。(受訪者 Aa1：3-3)

現行的考績淘汰機制對於大過不犯小錯不斷的人，並沒有辦法有一個有效的處理。(受訪者 Aa2：2-2)

現行考績淘汰的機制所要考慮的是，這些淘汰的要件及項目，是不是應該配合時代需求作修正。(受訪者 Ba1：2-2)

從訪談的結果可以看出，縱使多數受訪對象對於法制面因素的影響未表示特別意見，亦即不認為現行考績法的規定，對考績淘汰機制之運作有影響，但是現行考績淘汰機制，對於工作態度不積極、長期工作績效沒有建樹的公務人員，以及工作態度不認真、粗心大意、經常犯小錯的公務人員，並無法發揮有效的績效管考功能，因此在法制上仍有改善的必要。

表 4-1 法制面因素之分析

對考績淘汰機制運作之影響性	受訪對象
具影響性	Aa1、Aa2、Ba1
影響性不大	Aa3、Ab1、Ab2、Ab3、Ba2、Bb1、Bb2、Bc1、Bc2

資料來源：本研究

貳、社會面

除提昇行政效率與國家競爭力之外，重塑文官形象，贏得人民信賴為考試院改革公務人員考績制度三大目的之一，亦可解讀係為回應社會的期待。就社會面因素而言，在訪談對象中，多數受訪者

認為社會面因素不會影響考績淘汰機制的運作（如表 4-2）。但是有一位擔任主管之公務人員認為，目前有必要回應社會各界的期待，修正考績淘汰機制，加強淘汰的功能，避免被認為公務人員是一灘死水；此外，亦有一位非主管之公務人員表示，今日公務部門會特別強調考績淘汰機制的因素，就是因為社會各界的期待，所以才會修法加強考績淘汰機制的運作。值得特別關注的是，企業界有意見認為，公部門以外的看法，普遍認為公務機關的效能並沒有獲得多數民眾的肯定，修正考績淘汰機制始終都是有必要的。

修正考績淘汰機制是有必要的，可以回應社會期待公務人員不要是一灘死水。（受訪者 Aa2：2-2）

社會面因素比較有影響，因為現在施政民意至上，行政機關會考慮到社會觀感，才會去強調要運作淘汰機制。（受訪者 Ab2：2-2）

修正公務人員考績淘汰機制，應該 Always 都有必要性，因為外界普遍的看法，公務機關的效能並沒有獲得多數民眾的肯定。（受訪者 Bb1：3-3）

從訪談的結果可以知道，雖然大多數受訪對象的意見認為，社會面因素對於考績淘汰機制運作的影響性不大，不過，公務部門有少數意見反映出必須考慮到社會的觀感，應該是要去重視外部意見，即一般民眾對於公務機關行政效能的期待。尤其從企業界看法而言，更可以反映出為什麼民眾會希望加強公務人員考績淘汰機制的因素，為求改善民眾對於公務機關的印象，淘汰機制永遠存在著必要性。因此，社會面因素或許是一個較隱性的因素，它沒有直接對考績淘汰機制的運作造成影響，但它可能是以間接的方式緩慢漸進地去影響考績淘汰機制的運作，不能輕忽其影響性。

表 4-2 社會面因素之分析

對考績淘汰機制運作之影響性	受訪對象
具影響性	Aa2、Ab2、Bb1
影響性不大	Aa1、Aa3、Ab1、Ab3、Ba1、Ba2、 Bb2、Bc1、Bc2

資料來源：本研究

參、執行面

就執行面因素而言，各界的看法幾乎是一致的，多數的受訪者均認為，執行面是影響考績淘汰機制運作的主要因素（如表 4-3）。依據考績法的規定，年終考績係由機關長官對受考者整年度的各項表現予以考評，程序上必須經過單位主管、考績委員會及機關首長三層的考核，而機關首長對於考績等第及分數具有最後的決定權。因此，單位主管對其屬員的考績評擬是一個整體性的、綜合性的考評，一般認為有極高的主觀性，學理上稱之為高度屬人性。根據訪談結果，無論內部或外部意見，均有人認為單位主管以及機關首長的態度很重要，因為這一個因素牽涉到考績公不公平的問題，單位主管是不是能夠依據考績法的規定覈實評擬考績，以及單位主管、機關首長願不願意發動考績淘汰機制，去處理不適任的公務人員，令其離退。所以單位主管或機關首長主觀上會不會考慮到人情壓力，會不會因為造成免職效果而於心不忍，這些牽涉到執行面的相關抉擇，都是會影響到考績淘汰機制運作的關鍵因素。

如果說有影響行政機關考績淘汰機制運作的因素的話，我想應該是存乎於首長或考核者的內心，看他基本上能不能用公平公正的態度，準確客觀的打考績。（受訪者 Aa1：2-2）

主要的問題是在於主管打考績的公平性，如果考績考核不公平，就會發生

反彈，因為會有被淘汰的危險性，打考績必須是公平的，才會被接受。(受訪者 Ab1：2-2)

目前的考績淘汰機制，重點是在於有沒有認真的去執行，那如果是首長鄉愿的話，淘汰的功能就發揮不了作用。(受訪者 Ba1：3-3)

人的因素佔絕大部分，主管的因素影響比較大。(受訪者 Bb2：2-2)

這個淘汰機制，講實在話，有時候是牽涉到主管的問題。(受訪者 Bc2：2-2)

除此之外，從訪談對象的意見中可以發覺，長期以來形塑的機關文化，也是另一個在執行面上，會影響考績淘汰機制運作的關鍵因素。因為行政機關常常會覺得一個人好不容易通過國家考試，取得公務人員任用資格，對於在職的公務人員，通常會比較站在維護其工作權的角度去著想，非到忍無可忍或發生重大弊端時，不會使用淘汰的激烈手段去處理這類人，久而久之，就會形成一種不利於汰劣的機關文化，以及年終考績會由初任公務人員，或者從其他單位剛調任過來的人優先輪流拿乙等的潛規則，因此常常給予外界，公務人員是鐵飯碗的刻板印象。所以現在即使機關單位內存在有長期工作績效不佳，或者甚至是冗員的情形時，由於受到上述機關文化的影響，單位主管、考績委員會、機關首長在考慮是不是以考績淘汰方式去處理不適任人員時，就難免無法跳脫機關文化的桎梏，無法發揮現行考績制度已明定的淘汰機制。由此可見，在執行面上，機關文化確實是影響考績淘汰機制運作的一個重要因素。

為什麼淘汰的比率低，這就是要從機關的執行面去檢討，因為機關不會輕易的去做淘汰這件事，它影響一個人的職涯很大。(受訪者 Aa3：2-2)

組織文化是一個因素，就是機關願不願意去動用這個淘汰機制，像有些機關也有一些不適任的人，不做事的人、偷懶的人，問題其實就是下不了手，這是機關文化。(受訪者 Ab3：2-2)

影響行政機關考績淘汰機制運作的因素比較大的，還是整個機關文化，一

般說來，機關首長或相關考核人員都不見得想當壞人。(受訪者 Ba2：2-2)
 最終會影響行政機關考績淘汰機制運作的因素是文化，淘汰機制能不能落實的關鍵，應該還是在這種文化及人性的因素上。(受訪者 Bb1：2-2)

以往的機關文化，得到丙等或丁等的人一定是低階的公務員，或是菜鳥出來犧牲，誰輪甲誰輪乙這種是機關文化的問題。(受訪者 Bc1：5-5)

從訪談的結果可以得知，無論是外部意見或內部意見的看法，其差異性不大，執行面的因素無疑是影響考績淘汰機制運作最主要的因素，它主要有二個部分，一個是人的因素，亦即單位主管及機關首長考績考核的公平性，這會影響到是不是能夠運用考績區辨優劣，淘汰真正不適任的公務人員，以及是不是能令受考核者信服。另一個執行面的因素是機關文化，長期以來與公務人員永業制結合的機關文化，造成相關人員是否運作考績淘汰機制上的重要考量，實務上並不利於考績淘汰機制發揮應有的功能。因此，欲改善公務人員考績淘汰機制，必須從執行面的因素切實去檢討，花費最大的心力去改變人及機關文化這兩項因素。

表 4-3 執行面因素之分析

對考績淘汰機制運作之影響性	受訪對象
具影響性	Aa1、Aa3、Ab1、Ab3、Ba1、Ba2、 Bb1、Bb2、Bc1、Bc2
影響性不大	Aa2、Ab2

資料來源：本研究

第二節 修正考績淘汰機制之看法

壹、有效評鑑面之看法

銓敘部為提升考績評鑑的效度，在考績法修正草案中，增訂實施含括受考人自評在內的面談機制，期望改變過去單向考評的考績作業，促使單位主管與受考人就平時考核結果進行面談，達到雙向溝通的目的。各界對實施面談增進有效評鑑部分，受訪對象中，有公務人員認為，實施面談機制可能流於形式，其主要理由在於，主管和受面談者沒有真正去了解面談的意義及重視面談制度，或者因為平常工作時長官與部屬就工作事項原本就已有溝通的機會，長官可就工作目標、方法與部屬討論，部屬也可以立即反映其意見。假設在平常工作時，長官與部屬雙方之間已經發生溝通不良的情形下，如果只是為了因應平時考核的規定，才刻意再去實施面談，實際上應該不會因為多增加一次面談機會，就產生良性溝通的效果，反而是變相成為只是在執行一個面談的程序而已。也有公務人員認為主管心中對於屬員的考核等級，多半已經有了既定的印象，面談結果並不會改變這種印象，這種面談的過程雙方不會說真話，不具溝通的實質意義。此外，有公務人員是從執行面的角度去看，認為這個面談的過程，除了必須作成紀錄，後續亦需檢討改善，才會發揮面談的意義，因此執行起來相當複雜及耗費人力，不僅單位主管負責所屬人員的面談具有壓力，人事單位也因此加重業務負擔。

如果主管和受面談者都沒有真正去了解面談的意義及重視面談制度的話，可能就是流於形式。(受訪者 Aa1：6-6)

不管有沒有這個制式的考核，平常長官跟部屬就會溝通，只是說溝通是愉快的或是不愉快的；如果平常都溝通不良，或者雙方想法已經是南轅北轍，那再做這個面談有什麼用？就會變成只是在執行一個面談的程序。(受訪者

Aa3：5-6)

應該沒有什麼影響，因為主管心中已經有既定的印象，大家不可能會說真話，這只是會流於形式，完成一個面談的程序而已，不會有雙向溝通的效果。(受訪者 Ab2：5-6)

對基層主管會造成一種壓力，尤其每個人都要面談，這個工程很大，這個面談，不是光談，還要記錄，結果怎麼樣還要檢討，考績不過是人事業務的一環，還有其他人事業務要辦，一個機關只有幾個人事人員，對人事單位的負擔也很大。(受訪者 Ab3：5-5)

多數受訪對象係傾向正面的看法(如表 4-4)，姑且不論面談機制能夠達到多少雙向溝通的效果，但是這樣的設計至少具體地提供了一個溝通平台，增加溝通的機會。部屬在工作表現上，有時並不是做對或做錯的問題，而是有沒有達到預設的目標，或者有沒有完成主管要求的問題，因此實施面談機制至少可以發揮讓部屬知道長官對其要求為何的作用，亦即互相了解對方所需，因為部屬做的不一定是錯的，有時候只是和長官不投緣，或是做出來的成果不是長官所要的；另一方面，也可以讓長官知道部屬執行工作遇到什麼樣的困難，是不是和預期的目標有落差，以便及時修正方向或提供必要的協助，亦即能夠有助於相互溝通的效果，這樣的設計，的確會有助於工作績效的提升。就企業界的受訪對象而言，無論外商或本國企業，亦均認為實施面談機制是會發生正面的效果，或多或少會有助於雙向溝通。

多多少少會有助於溝通，也是對受考人的一種保障，比較人性，給受考人多一個陳述意見的機會，也許會改變主管原本的一個看法。(受訪者 Ab1：5-5)

個人是不排斥面談，因為也許你表現不符合主管期待，那他利用這個機會跟你說，你就有機會改善了，平時也可以多一個管道增加溝通的機會(受

訪者 Ab3：6-6)

雙向考評總比單向考評好，有些企業還採取 360 度的考評，上下左右甚至於一般民眾都可以加入考評，基本上這種面談應該可以改善目前這種單向考評的問題。(受訪者 Ba1：5-5)

單就制度本身來看，它的預設就是要求要有溝通、要交換意見，由受考人先提出自評，整個制度本身的要求就會和以前單方面的考評不一樣，所以就制度而言，當然會有比較多的溝通。(受訪者 Ba2：5-5)

基本上面談機制它提供一個平台，針對個人績效目標讓雙方來溝通，組織的目標會透過主管去要求，以我們實施的經驗絕對是有它的效果。(受訪者 Bb1：6-6)

這樣的考核方式，是跟民間蠻類似的，我們會跟部屬說你的缺點是什麼，優點是什麼，因此我給你打這樣的分數。(受訪者 Bb2：4-4)

表 4-4 有效評鑑面之分析

看法傾向	受訪對象
正面	Aa1、Aa2、Ab1、Ab3、Ba1、Ba2、Bb1、Bb2、Bc2
負面	Aa3、Ab2、Bc1

資料來源：本研究

公務人員對於增進面談制度的可行性，提出了一些看法，頗值得參考，包括應該考慮主管的控制幅度，不需要對所有職員實施面談，如果受考人的平時考核項目有半數以上列在 C 等（從優至劣依序分 A、B、C、D、E 五級）以下，才有必要對其實施面談，輔導其改善工作能力，以免對主管的工作造成太大負擔。如果規定主管人員必須實施面談，則應協助主管人員培養實施面談的能力，讓主管

人員接受面談技巧的訓練，才能真正發揮面談的功能。另外，實施面談制度成功的因素，除了主管人員具備實施面談的能力、部屬能夠接受這種面談制度，機關首長是否大力支持，亦為一主要因素。

面談基本上是好的啦，但是不是有必要對每一個受考人都要實施面談，主管的控制幅度會不會太大，可以再討論。以本府為例，我們的平時考核有 A、B、C、D、E 五種等級，對於平時考核項目有半數在 C 以下的受考人，我們才會對他面談輔導，讓他改善。(受訪者 Aa2：4-4)

我認為主管要接受面談的訓練，就像我們所謂的協談，你要有那個能力，這也是透過訓練讓他有這種能力，所以實施面談，基本是機關首長要支持願意去推動，主管要有這個能力去談，職員要能接受有意願。(受訪者 Ab3：6-6)

本國企業受訪者也提供他們實施面談的經驗，他們會選擇三個時程實施面談，分別是在期初的目標設定、期中的績效檢視，以及年底的績效評估。期初的目標設定，透過面談可以確立工作目標，使部屬知道他要達到什麼樣的工作績效，努力去完成；期中的績效檢視，透過面談可以修正工作目標，檢討工作進度，及時改善，並溝通如何處理遭遇的困難；年底的績效評估，透過面談可以使部屬了解其達成工作績效的程度，檢視優缺點，考核結果作為相關給獎、職務調整、職位遷調等人事措施的考量。為了落實面談制度，主管及部屬都應該有正確的認知，也必須訓練主管具有實施面談能力，克服實施面談的壓力，並注意管理幅度。就外商的經驗而言，面談的重點在於如何去改善部屬的缺點，藉以提升整體工作績效，而不是在於評分，因為工作績效良窳，才是攸關企業能不能獲利，能不能繼續經營生存的關鍵，分數只是對職員的考核，就經營面而言，意義不大。可見外商實施面談的目的，也是冀望透過面談去發現職員工作上的缺點或困難，及時提供協助，以便及時改善工作績

效，主管的責任也就是在協助部屬達成他的工作目標，畢竟假設單位中每個人都能達到工作目標，亦即表示該單位能夠達成單位目標，實施面談形同作為績效管考的一種工具。

以我們公司來說的話，從期初的目標設定、期中的績效檢視，到年底的績效評估，這三個時間點，都一定要辦理同仁跟上一級主管的績效面談或目標設定的面談，透過這種機制，絕對會有助於雙方對於工作職責目標設定的溝通，面談時對焦好，會有助於績效的達成目標的落實，透過期中的績效檢視追蹤進度，做出調整和改善，年底進行整年度的績效評估，這些都有面談，年底的績效評估就會連結到等第考核、薪獎制度，晉升制度甚至職位調整等等，所以這種面談一定有他的成效，但是談的能不能夠落實，雙方知道該怎麼談，不會虛應故事，或甚至不談，那就有賴於教育公務體系的人員，特別是主管，因為以往不談現在要談。以我們的經驗，面談對主管是一種壓力，有主管會恐懼，所以一定要訓練，另外是要考慮管理幅度。(受訪者 Bb1：5-5)

我們面談的重點是放在如何去改善下面的缺點，而不是我只給你一個分數，那個意義不大。它的目的是透過這個面談考核，去提升下面的績效，因為下面的績效不好，相對的上面的績效也不會好嘛，所以你的重點就是怎麼去改善你的組員的績效，以我們公司來講是半年做一次面談。(受訪者 Bb2：4-4)

媒體也提出實施面談對於淘汰機制是有一個慎重的作用，表示機關不是隨便作成淘汰公務人員的決定。另外，也提出建議認為實施面談不限於直屬主管，可以由更上一層主管實施，因為他有更高的職權，也可以是居於一個第三人的角色，公正地去評斷直屬主管與部屬之間的意見，化解衝突及發揮協調功能。尤其是當受考者具有丙等事由時，可以比較客觀地去看原因，檢討直屬主管的領導是不是出現問題。也由於更上一層主管的人事權力較大，可以決定

是否以調整單位的方式，使受考者與原本的直屬主管分開不同單位，避免繼續衝突，並檢驗是否能改善該名受考者的工作表現。

以公務人員淘汰機制，你要講究一個慎重性，剛剛提到的面談輔導是適當的，面談的話不是只有一層主管來談，假如有丙等的重大事由，你還要有更上一層的主管來談，這樣才知道不是他的主管的問題。自評的話是要給上一層的主管看，這樣子他才能去比較雙方的意見，如果是給直接主管的話，那可能意見不合就相衝突了嘛，所以更上一層的主管才有辦法去協調，這樣才有一個交叉檢視的作用，另一方面就是說，如果由上一層主管來做，他的權力比較大，就可以決定要不要給他調整單位，如果這個人調了單位變好了，那就達到改善的作用，如果調了一個甚至二個單位也還不行，那就證明他真的不適任，可以請他走路。(受訪者 Bc2：4-4)

貳、合理課責面之看法

考績修正草案提出，主管人員「未覈實辦理屬員平時考核」或「未確實執行面談」或「辦理考績徇私偏頗」，致屬員提起救濟撤銷考績案確定者，該主管考績不得考列甲等以上，以促進主管覈實辦理考績的責任。持正面看法的受訪對象認為，這個規定多多少少會產生一些效果，有助於落實面談制度及平時考核，可以促進主管覈實辦理考績；但是由於實務上考績事件提起救濟被撤銷的比例不高，因此公務人員認為該規定實際會發生的效用不大，僅產生輕微的警惕效果。有學者提出，以現行經保訓會決定撤銷的考績案例而言，多數係因行政機關辦理考績作業程序不合法所導致，考績作業程序不合法是不是均可歸責主管人員，可能必須要審慎考量，因此認為限於因實質原因被撤銷的考績案，才能對主管人員課責，而主管人員的責任不應擴及部屬工作以外之範圍，因此亦建議將來考績評量項目須以工作為主。

我覺得基本上是可以，但是這個撤銷的原因應該限於實質理由的撤銷，而不是程序撤銷，…這個部分對主管應該是有一些警惕的效果，可以促進主管覈實辦理考績的作用。(受訪者 Aa1：8-8)

我是覺得多多少少會有促進主管覈實辦理考績效果，會有一些警惕，但是我覺得通常受考人提起救濟被撤銷的機率也不大。(受訪者 Ab1：7-7)

基本上來講的話是一定有它的一個效果，至少會發揮督促主管覈實辦理考績的作用，但是保訓會所撤銷的考績案裡，很多是程序方面的，而不是實質的因素，所以一定要以實質原因被撤銷的考績案，才能去對主管課責。如果要對主管課責的話，那以後考績評量項目就是要以工作為主，因為主管沒有辦法去監督考核工作以外的事。(受訪者 Ba1：7-7)

這種課責要求，應該是有助於面談或平時考核的落實，所以我覺得是好的，但是我也好奇實際會被撤銷的案例多嗎。(受訪者 Bb1：9-9)

持反面意見的理由，除了考績案被撤銷的比例不高之外，認為這項規定很抽象，主管人員考評考績是綜合性考量，難以認定主管人員未覈實辦理屬員平時考核、或未確實執行面談、或辦理考績徇私偏頗；考績的考評，直屬主管是初評，然後須經考績委員會初核，最後由機關首長核定，所以至少有三層把關機制，如將考績撤銷的責任完全歸咎於直屬主管，可能也有過於苛責主管及不公平之處；況且年終考績須就一整年的表現予以考評，主管可能辦理很重要的業務，工作績效良好，如果僅因對於屬員考核有缺失，即無法獲得甲等，可能與考績精神相左。學者亦指出「未覈實辦理屬員平時考核」及「辦理考績徇私偏頗」二個要件，是屬於主管人員比較內心的想法，你很難從客觀上認定未覈實辦理屬員平時考核或者徇私偏頗的情事，將來受考者提起救濟，因為這二個要件而被撤銷的可能性極低，因此要用這個方式來淘汰不適任的主管，恐怕很困難。

考績的考評，直屬主管是初評，之後會有考績委員會初核，最後是由機關

首長核定，所以在行政機關內就有三層的機制在把關，這些人也都是考評的一環，如果將考績案撤銷的責任都歸到主管的話，是不是不公平啊。(受訪者 Aa2：6-6)

什麼叫未覈實辦理屬員平時考核、或未確實執行面談、或辦理考績徇私偏頗，都很抽象，主管在打考績是綜合性的考量，不單單看工作表現，也要考慮整體的一個和諧，也就是甲等名額有限的情況下，主管打的也是很掙扎啊。所以你今天用這 3 個部分課責主管，其實不合理。(受訪者 Aa3：8-8)

我認為影響不大，因為效果有限，我們考績要被撤銷的比例很低。我覺得重點在於，要升一個人當主管的時候，就要考慮他適不適合當主管，而不是升上去再說，實務上我很少看到有主管升上去又被拉下來的。(受訪者 Ab2：8-8)

我覺得前面的規定對主管是相對不公平的，有待商榷，因為你考績是看一整年的嘛，主管可能做了很重要的業務，就因為屬員考績被撤銷，就不能考列甲等，說不過去。(受訪者 Ab3：9-9)

這個我覺得用處實在不是太大，「未確實執行面談」的部分，有沒有做很清楚，所以我認為規定下去後，主管一定會做，所以會違反這一項的主管，大概很少，現在問題是「未覈實辦理屬員平時考核」及「辦理考績徇私偏頗」，這兩個有沒有做，你都很難確定，因為這是屬於主管人員比較內心的想法，你很難認定他未覈實辦理屬員平時考核或者徇私偏頗，因為這樣子被撤銷，這個可能性極低。所以說要用這個方式來淘汰不適任的主管，我看是很困難，可能不會有太大的作用。(受訪者 Ba2：7-7)

考績法修正草案提出，主管人員之考績如果一年丙等或連續三年乙等即調任非主管，這樣規定是否有助於淘汰不適任主管的看法，多數意見並不反對這樣的規定，只是這種情形很少，淘汰不適任主管的象徵意義大於實質意義。擔任主管職務之公務人員普遍認為，主管調任非主管的理由要能夠與其工作聯結，譬如工作績效不

彰、工作態度不佳或管理上出現問題，如果是因為工作以外的因素，譬如因家庭因素請假比較多被考評乙等的話，可能不要納入成為調任非主管的條件，因為這個和他擔任煮腫的能力無關。雖然實務上主管人員會連續三年考列乙等的情形的情形並不多見，但是仍然要避免以工作以外的因素作考量。

調任非主管，我覺得要審慎考慮，他是不是確實工作績效不彰、工作態度不佳或管理有問題，要跟工作有關係才行。(受訪者 Aa1：9-9)

主管人員的考績如果一年丙等或連續三年乙等即調任非主管的部分，我是贊成的，本府有訂了一個獎優汰劣實施計畫，對於不適任的主管，我們會專案輔導使其改善，如果他無法達到要求，就會用委婉的方式，請他主動申請調任非主管。(受訪者 Aa2：7-7)

如果不適任的話，馬上就應該調整，何必要等到3年乙等，…另外就是說1年丙等或3年乙等的原因是什麼也要注意，可能跟他的能力或工作無關，譬如說他是因為家庭因素請假過多之類的，也許這樣子訂就有點不彈性。(受訪者 Aa3：9-9)

主管人員的考績如果一年丙等或連續三年乙等即調任非主管，是可以啦，但是我還是要強調，前提是打考績要公平客觀。(受訪者 Ab1：8-8)

主管人員之考績如果一年丙等或連續三年乙等即調任非主管，我覺得還可以，因為他就是看主管自己的表現，我可以贊成。(受訪者 Ab3：9-9)

學者指出主管人員之考績如果一年丙等，即調任非主管的規定，較無爭議，畢竟考績法修正草案對於丙等已規定一定的要件，符合一定要件即表示有相關的違失，才會被考列丙等，因此主管人員被考列丙等而被降調非主管，比較能夠被接受。但是主管人員之考績連續三年考列乙等即調任非主管的規定，涉及對於乙等考績結果的意義，已目前來講，乙等考績可獲得半個月的考績獎金，也可以晉一俸級，也是肯定其工作表現，要將主管降調為非主管可能就

有一些矛盾。當然，從實務面來講，雖然主管人員考列丙等或連續三年考列甲等的情形並不常見，然而調整職務是首長的人事權責，首長基於業務的需要，隨時都可以作調整，不需要等到考績丙等或者連續三年乙等再處理，因此認為該規定對於現況運作而言，並沒有增益，反而多一個減少人事調整彈性的顧慮，對於淘汰不適任主管的幫助不大。

績效不好而調整職務，這是首長的權責，只是說要不要讓它成為強制行性的規定，還是說保留給機關人事上的一個權限。因為丙等的話是比較清楚，就是有一定的事由，那乙等的部分，以目前我們對考績結果的理解，也是予以肯定的，因為乙等也是晉一俸級，有半個月的考績獎金，而且以目前實務的運作來講，主管好像很少會拿到乙等，所以如果主管連續三年拿乙等的話，以現在的實務運作而言，他一定會被換掉。所以就改革而言，這個規定在運作上不會達到什麼好處，跟現狀比起來，沒有多大的影響，但是它就多了一個沒有彈性的狀況在那邊，所以我覺得不見得要有這樣的規定。(受訪者 Ba2：8-8)

企業界受訪對象對於主管人員之考績，如果一年丙等或連續三年乙等即調任非主管的規定，是否有助於淘汰不適任主管的看法，均有正面的意見，惟就企業擢升主管的經驗來說，他們認為能夠擔任主管的人員，已經通過層層篩選及考核，證明其具備擔任主管的能力，一般而言，屬於相對優秀的職員，自制能力較佳，而且也獲得上層人員的信任，因此會因為考績不好的原因被降調非主管的案例不多。外商受訪對象亦表示，這些課責主管的規定，會不會造成主管人員為了避免麻煩，不願對真正有問題的人覈實考評，以免對於考績申訴案件，疲於奔命。

對於主管人員調任非主管的機制，我們公司也有，所以考績如果一年丙等或連續三年乙等即調任非主管，是否有助於淘汰不適任主管，我想應該是

有所助益的，但我們的經驗在執行上，會因此調任非主管的比例不多，因為能夠升任主管的人，一定都是優秀的從業人員升上來的，相對來說他的能力和自律性也比較強，比較有企劃和領導的能力，所以能當到主管，基本上已經經過層層的篩選，要再因為考績不好的原因被降下來，在我們公司來說，個案真的不多。(受訪者 Bb1：9-9)

我覺得他會升到主管一定是有能力的人，而且是已經得到上面的信任的人，你說的這個規定，可能有時候會讓主管綁手綁腳的，你會造成他可能不敢去打真的有問題的人。(受訪者 Bb2：6-6)

表 4-5 合理課責面之分析

看法傾向	受訪對象
正面	Ab1、Ba1、Bb1
負面	Aa2、Aa3、Ab2、Ba2、Bb2、Bc1
不完全正面及負面	Aa1、Ab3、Bc2

資料來源：本研究

參、彈性授權面之看法

考績法修正草案將平時考核項目由工作（50%）、操行（20%）、學識（15%）、才能（15%），修改為工作績效（70%）及工作態度（30%），訪談對象多數意見是正面的，認為對於主管覈實評定考績是有幫助的，主要理由在於這樣的調整，提高了考績考核的客觀性，減少向來令人詬病的主觀性，就公務人員而言，平時考核項目修改為工作績效及工作態度比較符合實際及考績之目的，也比較能反映民眾期待政府提振的行政績效，考績考核可以彰顯其意義，因為原本分為工作、操行、學識、才能等考核項目，工作只占百分之五十，後面2項定義又過於模糊，不容易知道標準在哪裡。另一方面，學者亦

指出，考績法修正草案係將考績結果連結到淘汰不適任的公務人員，爲了避免考核錯誤，確保考績淘汰的是確實應該被淘汰的人，平時考核項目必須有比較明確的基準，而工作績效相較於操行、學識、才能這些項目，是比較明確的基準。

我覺得改爲工作績效佔 70%及工作態度佔 30%，是比較符合實際和考績的目的，有助於主管能夠覈實評定考績。(受訪者 Aa1：11-11)

以工作績效爲主，我是贊成的，因爲外界就是認爲公務員工作沒效率，你現在要提升績效，扭轉那個形象，把工作績效及工作態度作爲我們的考核項目應該是合理的。(受訪者 Aa2：9-9)

這樣改了以後，更接近現在打考績的一個模式，事實上對現在打考績是沒什麼影響啦，當然改了以後在評定上會更加名實相符。(受訪者 Aa3：11-11)

這樣修了以後，就是以工作績效爲主來考核標準，是比較客觀。(受訪者 Ab2：10-10)

我的看法是正面的，應該會有助於反映考績的正確性。(受訪者 Ab2：12-12)

我贊成，這樣比較能夠符合外界說要求績效，考績也比較會有意義，所以如果改成工作績效及工作態度的話，我是贊成的。(受訪者 Ab3：11-11)

我是蠻贊成改爲工作績效及工作態度，這樣子相較修正前的考核項目會比較客觀明確，尤其我們現在考績和淘汰連結起來，那我們要確保考績淘汰的是確實需要被淘汰的人，這就需要比較明確的基準，工作績效相較於操行、學識、才能這些項目，我會覺得是提供比較明確的基準，所以這個修正我覺得是還蠻不錯的調整。(受訪者 Ba2：10-10)

對於整個促進績效導向，提升公務機關績效，以及讓考核去聚焦在他的工作績效，這種比例的調整，我覺得絕對是好的。(受訪者 Bb1：11-11)

另外也有受訪意見認爲，平時考核項目「操行」應該還是要維持，理由在於公務人員對於操行的要求比較高，操行不好的人可能比較容易違反紀律，犯下嚴重的風紀案件，影響整個行政機關的聲

譽，因此若將操行仍列為平時考核項目的話，對於公務人員必較會有警惕的作用。亦有學者表示，公務人員除了要求其具有工作績效之外，工作以外的表現也很重要，因此提出也許平時考項目分配上，工作績效可能占 50%或 60%、工作態度占 20%，而留一些比重給工作以外的行為表現，譬如拾金不昧等，較為彈性，避免忽略其工作外的表現，對於公務人員可以有一個整體的考評。

我建議是工作績效（50%）、操行（20%）、工作態度（30%），操行應該還是要維持，因為我覺得操行很重要，操行不好的話，會影響機關的聲譽，也許短時間看不出來，兩三年後問題就會出現，這也會給屬員一個警惕，知道操行不好，會影響考績。（受訪者 Ab1：10-10）

我覺得基本上來講是 ok 的，但是有一個問題就是如果都看工作績效，好像也有一些偏頗，所以我建議工作績效可能佔 50%或 60%，然後工作態度是 20%，另外留一些比重給工作以外的行為表現，比如說拾金不昧、樂於助人之類的，這樣可能較有彈性，不會把他其他方面的表現都抹煞了。（受訪者 Ba1：9-9）

企業界亦提出一些極具參考價值的意見，本國企業者的經驗對於一個職員的績效評估，有百分之七十是看他一整年績效達成情形，另外百分之三十則是看他表現出來符合這份工作職能的程度，透過職能的定義，他們可以去突顯企業對於這項工作所重視的精神，譬如積極主動、卓越創新、顧客服務等等，各種職能也會有子定義，以及具體的行為指標，給予 1 分到 5 分的評比，檢視職員具備工作所需職能的程度，1 分是最低，5 分是最高，透過這樣的機制運作，促進員工對於工作能力的檢討，落實企業追求目標的實現，可以作為公務部門追求行政績效的借鏡。值得注意的是，企業界的人事單位發揮了一種連結個人與組織目標的功能，當業務部門訂出績效目標後，人事單位須檢視上層目標是否落實到下層的目

標，確保這個目標設定是上下一致，個人目標達成時，單位目標、公司目標自然就會達成。外國企業的意見認為，「工作績效」或「工作態度」這樣的規定，仍然很模糊，不夠具體，應該把方向、目標具體化才有作用，也就是讓部屬明白知道他要做什麼，要達到什麼績效，否則無法打分數，無法去檢討他有沒有達到設定的目標，容易落入主管個人偏好或偏惡的窠臼。媒體界則提出要求創新性的看法，認為工作績效可先以單位作評量，檢視個人或單位有無創新或突出的作法或表現，足資作為其他個人或單位仿效採行。

以我們公司來講，當年度績效評估會有百分之 70，是根據他一整年工作績效達成的情形，也就是工作績效來看，主管跟他職員會去就他的業務訂定工作績效指標還有要達成的目標值，我們另外的百分之 30 是叫做職能，我們會去定義這個職能，譬如積極主動、卓越創新、顧客服務等等，然後會有子定義，還有具體的行為指標，用 5、4、3、2、1 來區分，5 是卓越，4 代表優良，3 則是達到標準，所以一般人都是 3，如果偶有展現但是沒有常態性的展現，我們就評 2，完全都沒展現的話，我們就評 1。(受訪者 Bb1：11-11)

業務的績效目標怎麼訂，是由業務部門來做，人資部門是做 align 聚焦的動作，第一個要去確認最上級主管的績效目標是不是有一層一層落實到下級主管的績效目標，也就是上下層級的目標要有連結性，確保這個目標設定上下是一致的。(受訪者 Bb1：11-11)

我們面談完了後，會設定一個 goal，那這裡面就是包含你們說的工作績效、工作態度等等，讓部屬清楚知道要做什麼，如果很模糊、不具體，會變得像是人為操作，譬如我跟這個主管很好，我的分數就會比較好，所以要把方向、目標具體化才有用(受訪者 Bb2：8-8)

工作績效應先以單位做一個評量，看個人或單位有沒有創新或突出的作法或表現，可以讓其他單位參考，我覺得這是比較重要，這個比你訂工作績

效 70%，或工作態度 30%來得重要，這樣的考評比訂定項目還要重要。(受訪者 Bc2：8-8)

至考績法修正草案將規定，由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定平時考核之細目，是否更能因應機關業務的差異，反映考績的正確性的看法，公務人員的意見對於銓敘部想要結合施政目標及業務特性，提升考績正確性之目的是予以肯定的，但是對於如何設計細目落實執行存有較大之疑慮。主要理由在於平時考核的細目無論訂得多細，每個主管在打考績時，其實就是綜合性的評量，平時考核的細目訂得細，固然會增加考績的客觀性，但是並不會改變主管考核的方式。平時考核項目既要結合施政目標，又要考量業務的差異性，理想性很高，但是訂定細目的工程太浩大，有沒有心及有沒有能力訂是一個問題，而且幕僚單位與業務單位的角度不同，因此可能必須經過多次會議才能定案，訂定過程耗費心力至鉅，而大費周章訂出來之後，可能又要面對民意代表或機關同仁質疑公平性的問題，因此認為有沒有必要去作這樣的設計，值得深思。

如果將來朝這個方向做的話，其實是比較可以符合實際，能夠反映機關業務的差異。(受訪者 Aa1：13-13)

不管你平時考核的細目訂得多或少，訂到多細，每個人在打考績其實就是綜合評量，你訂的很細的話，就是我要打分數的格子更多，…其實並不會改變主管考核的一個方式。(受訪者 Aa3：13-13)

大家有沒有認知、有沒有心、有沒有能力去訂這個東西，訂出來以後你就要面對訂的公不公平的這個問題，以市政府來說，議員就可能質疑你是不是對誰比較有利，對誰比較不利，機關在應付這些事情上，可能會耗費太多的心力。(受訪者 Aa3：13-13)

你要平時考核又要結合施政目標，又要結合業務的差異性，工程實在太浩大了，他的理想我贊成，但是真的是不容易做，各機關除了差異性部分之

外，還有共同的項目要訂，然後施政目標從業務單位的角度和人事、會計、政風這些幕僚單位的角度看的也不一樣，這些勢必要開無數次的會議討論。(受訪者 Ab3：13-13)

學者、企業及媒體人員方面多數傾向正面的意見，其主要看法在於，各種不同的機關業務性質差距頗大，因為各個機關單位工作性質不一，恐怕很難用同一套績效標準考核所屬公務人員，學者即提出如果能由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定平時考核之細目，可以十足反應行政機關業務的特性，這種設計使各機關依照它的業務需要訂所需之考核細目，應該是有必要的。亦有企業受訪意見認為，設計考核細目最重要的，仍然是必須以具體指標為原則，才能夠發揮考核的效果。此外，媒體人員亦提出，機關內部無論幕僚單位或業務單位對機關都有所貢獻，同等重要，所以業務單位和幕僚單位之考評項目應有不同之設計，考評項目應該要更有彈性。

我是同意的，這樣可以十足反應行政機關業務的特性，各種機關業務性質相差天南地北，如果可以參照一個大的基準自行去訂定比較細項的項目，我覺得應該是 ok 的。(受訪者 Ba1：11-11)

這個我也贊成，因為工作績效還是太籠統，所以一定要訂出工作績效考核的細目，那個細目要隨著它是什麼樣性質的機關，去認定他們機關的績效，因為每個機關業務工作性質不一樣，就很難用同一套績效標準，績效標準本來就是各機關依照他的工作業務訂出他能夠考核的細目，所以這個由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定平時考核之細目，我認為是有需要的。(受訪者 Ba2：12-12)

每個機關要有一個大方針出來，比方說我要便民，那什麼叫做便民，要設一些指標，那整個項目要怎樣設計就看機關的業務特性施政目標。所以設計上要具體才會有用，不然的話，那個效果看出不來。(受訪者 Bb2：10-10)

業務單位有他的能見度，但是幕僚單位後勤支援也很重要，每個單位都有它存在的價值，所以業務單位和幕僚單位考評項目設計應該不一樣，考評項目應該要更有彈性，這樣才能落實考核。(受訪者 Bc2：10-10)

表 4-6 彈性授權面之分析

看法傾向	受訪對象
正面	Aa2、Ab2、Ba2、Bb1
負面	Bc1
不完全正面及負面	Aa1、Aa3、Ab1、Ab3、Ba1、Bb2、Bc2

資料來源：本研究

肆、良性競爭面之看法

對於考績修正草案未來將在考績等第在甲、乙、丙、丁之上增列「優等」，是否有助於區辦公務人員的優劣，優等人數比率最高不得超過5%，是否可以達到促進同仁良性競爭的效果。多數公務人員的看法認為這種規定的作用不大，其主要理由在於現行四種等第已足以區辦公務人員之優劣，增列優等只是多了一個等第，如果考績沒有客觀的考評標準，仍然以主管主觀的考評為主的話，優等實際能夠發揮的功效可能不大。況且公務機關長期以來強調的是一種團隊合作的文化，並不鼓勵個人英雄主義，政府績效通常來自於各部門單位之通力合作，並非個人之功勞，獎勵自然不能獨厚於一、二人，因此公務機關文化重視的是團體合作，以及組織和諧，很多重大的工作往往需要跨機關協調合作，並非少數幾人即可完成。對於特別認真努力著有績效的人，依現行規定亦可透過模範公務人員或專案考績一次記二大功來獎勵，增列優等的必要性看起來不高，

由於政府機關文化使然，大多數表現普通的公務人員安於現狀，增訂優等對於激發良性競爭的效果不大，反而比較可能會出現輪流分配，或者使優秀的個人過度突出，成為被嫉妒攻擊的箭靶，產生排擠的反效果，對於真正表現優異的人才，恐怕未蒙其利，先受其害。

優等是可以辦，但是在區辨優劣的功能可能不大，因為在現行的考績制度下，可以透過模範公務人員或專案考績一次記二大功來獎勵同仁，因此優等是另外給優秀同仁的一個獎勵的機會，但是對於大多數表現普通的同仁會不會產生刺激，可能有待觀察。(受訪者 Aa2：13-13)

我覺得公家機關強調的是一個團隊，你太去強調一個人的話，其實總是會有閒言閒語，所以對這個比較突出的人不見得是好事，可能會成為箭靶，對他來講他也知道不全是他的功勞，他的壓力也很大。(受訪者 Aa3：15-15)

機關強調的是和諧，優等並不會刺激人去追求，反而冒出頭的人容易被排擠，他可能被迫去做更多的工作。(受訪者 Aa3：15-15)

現在等第其實就有區別性了，如果他表現真的特優的話，還有其他的鼓勵方式，譬如說晉升、模範公務員或是其他方式，優等意義不大。(受訪者 Ab1：14-14)

增列優等不會比較好，我覺得如果考績還是以主管主觀的考評為主的話，不管改成幾個等第都是一樣的啊，優等給的還是主管的人馬。所以我覺得要達到促進同仁良性競爭的效果是有限的。(受訪者 Ab2：14-14)

我覺得這個意義不大，因為我們現在甲等跟乙等就可以區分優劣，只是說得到甲等或乙等的效果，差異不大，我覺得如果要改的話，應該是甲等和乙等的比例要拉開，不能說甲等 75%以上。這個問題還是要回到老問題，也就是有沒有建立有效的評核標準，評核標準有效的話，那個優等才有意義。(受訪者 Ab3：15-15)

學者方面的意見則認為增列優等的立義良善，可以讓表現優秀的公務人員獲得表揚，從提供誘因鼓勵表現傑出者去競爭 5%優等名

額的觀點來看，可以說是一個不錯的方案。但另一方面，學者也分別從實務面提出了一些疑問，第一個問題即由現行公務人員考績法的規定來看，考績考列甲等及乙等都認為是好的評價，因此發給考績獎金、給予晉級等獎勵，考列丙等則評價為表現一般、不好不壞，因此不發給獎金也不給予晉級，考列丁等始評價為表現不及格，令其免職。但是長期以來，實務運作的結果有 75% 的受考人獲得甲等，造成公務人員的心態，變成得到甲等才屬於表現正常的人，獲得甲等以外的考績都是表現不佳的，所以根本上歸結到考績制度是沒問題的，可是實務上的運作走偏了，增列優等的設計有沒有可能矯正這種偏差，是一個很大的疑問。第二個問題則是，常務次長、主任秘書或司長、處長這些高階職務的官員，毫無疑問是機關內承擔的較重責任的公務人員，將來增列優等，考列優等的人很可能就集中在這些高階文官身上，如果運作的結果是這樣的話，對於鼓勵同仁良性競爭的立法目的可能就無法實現。此外，考績優等的條件和專案考績一次記二大功的要件怎麼區分，也是一大問題，針對平時表現特別好的重大事由可以給予一次記二大功獎勵，但是如何去發現機關內特別優秀的同仁予以考列優等，必須在考績優等的條件與甲等條件作明顯的區辨，同時一須避免與專案考績一次記二大功的要件混淆，才有可行性，誠屬不易。

這個部分是立意良善，增加優等當然也符合考績要區別優劣的一個因素，好的人真正受到表揚，但是有個問題是以公務人員考績制度的精神，甲等和乙等都算是表現好的，所以有考績獎金還有晉級給予鼓勵，丙等是不好不壞，所以沒有獎金也沒得晉級，丁等才是表現不好要他走路，只是公務人員有那種慣例或潛規則，變成我拿甲等才是正常的，正常的人才可以拿甲等，所以制度沒問題，但是實務上的運作走偏了，那你爲了矯正這個偏差，設一個優等，能不能夠導正過來這是很大的一個疑問。(受訪者 Ba1：

13-13)

增加優等真的會落到那些非常優秀的人的身上嗎？或集中在常務次長、主任秘書或司長、處長這些高階職務的官員身上？這些高階官員承擔的責任或壓力一定會高於部屬，但是你如果把優等給這些人，那對於促進同仁良性競爭的效果，我覺得應該是達不到的。(受訪者 Ba1：13-13)

政策目標應該是希望各機關、特別是表現好的人會去爭取那 5%優等名額，如果說從提供誘因鼓勵表現傑出去者競爭的觀點來看，還可以說是一個不錯的方案。但是優等的條件要怎麼去訂，因為他如果訂的很明確太清楚的話，就會跟專案考績一次記二大功太接近，因為專案考績一次記二大功的制度就是說，你可能表現非常好，那就你個別重大的事由就給你特別好的獎勵了，因為現在甲等比例佔 75%以上，所以看不出來特別優秀的，你訂優等就是要發掘這些人，那你設優等的條件相對於甲等條件，就必須特別去突顯出不同的地方，可是這樣一來好像跟專案考績一次記二大功的功能混淆了，這到底要怎麼搭配，兩者的標準怎麼訂，這恐怕會是一個問題。(受訪者 Ba2：14-14)

企業界則提出他們的經驗表示，對績效表現在前 10%至 20%的人認定為所謂 top one 的績優人員，將獎酬、訓練、晉升的資源集中在這群人的身上，進行差異化管理，這種作法除了需要考慮組織的性質是不是強調競爭、突破、快速應變、英雄主義等特質外，也奠基在百分之二十的人會創造百分之八十績效的想法上，因此認為藉由獎勵優秀的人有突出的表現，可以使他們擔任領頭羊的角色，帶動整個組織的改變。企業界的意見也指出，對於講究團隊精神、穩定發展的組織，刻意讓組織內的少數人享有特別優渥的待遇時，難免會對組織合作氛圍造成傷害，比方說以往大家都是獲得一樣的待遇，那現在有百分之五的人可以拿到更多，那就會產生為什麼我要幫你的這種想法。對於這種問題，該企業是藉由管理者領導

統御的手段，以及加速優等的這群人在團體內快速晉升，避免被同儕排擠打壓的副作用。另外，企業界對於公務人員考績考列甲等以上占 75%也提出質疑，依其經驗認為，一個公司內員工的表現分為三個部分，表現最好和最壞比例的比率大約是占 25%，表現普通占 50%多數，這是比較符合一般常態的分配，如果公務人員甲等的比率過高，增列優等可能不會發揮它想要刺激競爭的效果，這就失去增列優等的意義。

一般來說業界所謂的 top one，大概會抓百分之 10 至百分之 20，然後就會將獎酬、訓練、晉升的資源集中在這群人的身上，進行所謂的一個差異化管理，那就是獎勵一個績優的人員，可是這樣做其實要看一個組織的組織氛圍，強調競爭、突破、快速應變、英雄主義的組織會適合，因為那個制度是在鼓勵每個人要追求更好的績效，那如果是要講究團隊精神、穩定發展的組織，刻意去突顯組織內特別優渥的一群人的時候，難免會對組織合作氛圍造成傷害，比方說以往大家都是拿一樣的，那現在有百分之 5 的人拿到更多，那就會產生為什麼我要幫你的這種想法，這是人性之必然，我們公司也遇到這種問題。但我要強調的是這是副作用，可是瑕不掩瑜，能去把這百分之 5 優等的人找出來特別給他們比較好的機會與資源，絕對是好的，畢竟你還是要去激勵這些領頭羊，就好像百分之 20 的人會創造百分之 80 的績效，也許有一、二人願意改變，就會影響整個組織的改變。如何突顯這些好的我們想要的效應，避免對於團隊合作的傷害，就有賴於管理者領導統御的手段，以及加速優等的這群人在團體內快速晉升，你讓他有更高的權力，做更多的事情，相對地避免被同儕打壓的副作用。（受訪者 Bb1：15-15）

公務人員甲等以上佔 75%，我好奇的是，這樣訂優等有什麼意義。以我們公司來講，最好最壞的大約是佔 25%，我們分三階，表現普通佔多數，這是符合一般的作業模式，一般來講最多的應該是中間這一塊，就是表現普通

的最多。(受訪者 Bb2：12-12)

媒體界則表示，依政府機關的組織文化而言，增列優等以後，真正工作表現優秀的公務人員是不是就會被考評為優等，其實是很難斷言的，因此必須在相關規定上儘量具體明確，減少優等條件的模糊空間。亦建議機關首長在推動各項業務時，應注意部屬的特殊功績，優等應該做為額外給予的一個獎勵，而不是常態性的給予，只有公務員在改革方面有重大績效的時候才給予，也不用限制比率定在 5%，因為他一定是很特別的情況，會是很少數的，如此一來對於激勵同仁創新或積極達到工作績效才會比較有幫助。

會被打優等的人是不是這麼優秀，誰也不敢講，就是說機關單位的文化無法用法令規定文字去清楚表明，我們只能儘可能讓它在某些關鍵點上，減少模糊解釋的空間（受訪者 Bc1：5-5）

機關首長在推動各項業務時，應注意特殊功績的部分，譬如說你問的增設優等，這樣會有激勵同仁的一個效果。優等應該做為額外給予的一個獎勵，而不是在甲等的比例之內，而且不是常態性的給予，只有譬如說公務員在改革方面有重大績效的時候才給，也不用限制比例不得超過 5%，因為他一定是很特別的情況，會是少數，這樣比較能激勵同仁創新或積極達到工作績效。(受訪者 Bc2：12-12)

表 4-7 良性競爭面之分析

看法傾向	受訪對象
正面	Aa1、Bb1、Bb2
負面	Aa3、Ab2、Ab3、Bc1
不完全正面及負面	Aa2、Ab1、Ba1、Ba2、Bc2

資料來源：本研究

伍、緩和退場面之看法

考績法修正草案規定考績丙等人數比率為 1%至 3%的，公務人員的意見，均一致表示不贊同的看法。主要理由在於，訂定丙等比例並不一定能淘汰真正該被淘汰的公務人員，按理主管人員在考評考績的時候，應該是看受考人有沒有符合丙等的條件，才給予考績考列丙等，如果強制一定的丙等比例，會造成明明沒有符合丙等條件的受考人，卻一定必須打出丙等分數的情形，會破壞整個組織的氣氛，影響機關同仁的工作士氣。在政府機關內多數人的工作表現差異不大，不見得有明顯最差的那一個，強制丙等比例與政府機關重視和諧合作的文化是相互衝突的，對於以往即存在的執行面的老問題並沒有解決，又創造出另一個新的執行面的問題。因此考績明定丙等人數比率，不見得能夠汰除那些有辦法有背景而不認真工作的人，卻可能使一些不善交際的老實人有被淘汰之虞，而且丙等考績可能變成用輪流方式的潛規則，新進的同仁可能會因此遭殃，也會衍生關說的困擾，造成另一種不公平的問題，甚至也侵犯到機關首長人事考核的權限。

我是不贊成明定考績丙等的比例，做為淘汰機制的手段，已有明定丙等的條件，又定了丙等的比例，會不會造成機關沒有符合丙等條件的人，卻為了這個比例去打丙等。除了造成機關的困擾外，也會影響整個機關的工作士氣，勢必會引起後續爭訟的問題。(受訪者 Aa1：18-18)

強制訂丙等比例，意思就是一定要有丙等的人，只是這麼做是有問題的，因為你不知道能不能找出真正要淘汰的人。(受訪者 Aa2：15-15)

大家表現普通其實差異不大，不見得有明顯最差的那一個，你硬要拉人出來打丙，我覺得對公家單位文化是很傷的，這跟我們在強調的和諧性是相互衝突的，這執行上就有原始上的困難，所以如果實施的話，可能就是用輪流的，新進的也會遭殃，他不能真正的淘汰必須被淘汰的人，也會衍生

關說的困擾。(受訪者 Aa3：17-17)

我是不贊成定比例啦，如果說他有達到考丙的條件，你就給他打丙，如果你定比例的話，就好像預設這個組織一定有這麼差的人，一定會影響工作士氣。(受訪者 Ab1：16-16)

我覺得淘汰是執行面的問題，現在本來就有淘汰的設計，只是沒有落實去做，把該淘汰的人淘汰，現在要改成一定比率要淘汰，有辦法有背景而不做事的人，會不會被淘汰，還是又是老實人倒楣，我覺得只是製造出更多不公平的問題而已。(受訪者 Ab2：16-16)

我覺得有問題，他剝奪首長的考核權，等於是強制機關要提出固定比例所謂的不適任的人去打丙等，假如這個機關的人表現都很好呢，那怎麼辦。(受訪者 Ab3：17-17)

學者認為明定考績丙等人數比率為 1%至 3%的，既已明定比率，其結果當然有助於淘汰機制的運作，但是這種規定只能在形式上淘汰一定數量的人數，並無法確保能夠淘汰應該被淘汰的人。由於公務人員的素質比較平均，優劣差別不大，用強制比例的規定淘汰，篩選過程是有疑問的。明定考績丙等人數比率的目的是為了要破除鄉愿的文化，令主管覈實考核，對不適任的人給予適當的考績等第，但是好像沒有去注意到影響主管考績的這些人情事故、機關文化仍然存在的情形下，強制比例的規定，是不是足夠促使主管屏除人情事故、機關文化的束縛，覈實考核，勇於對表現不佳的公務人員評擬丙等甚至丁等的考績。受訪的學者認為，即使將來將考核的項目修正為工作績效占百分之七十及工作態度占百分之三十，也許能夠增加考績客觀性，但是對於原本就不遵守規定鄉愿型的主管，會不會產生約束的作用，仍然是令人質疑的，因此，就沒有辦法確保這個被淘汰的人（被考列丙等的人）一定是應該被淘汰的人，這樣的淘汰機制就失去它的意義。

行政機關人員的素質是比較平均的，而且一般而言，平均素質會優於私人企業，私部門的優劣差距較大，他要做淘汰，比較容易，因為公部門的人力素質差別不大，你用強制規定要把他淘汰掉，在篩選過程中就有問題。(受訪者 Ba1：15-15)

明定考績丙等人數比率為 1%至 3%，當然是會有助於淘汰機制，因為要多少丙的比例就明定了，不過這個問題當然要回到剛剛我說的，一個淘汰的機制應該要能夠確保這個被淘汰的人一定是應該被淘汰的人。但是問題來了，就是即使我們將考核的項目修正為工作績效佔 70%及工作態度佔 30%，恐怕還沒有辦法確保，這個被淘汰的人一定是應該被淘汰的人，而且影響考績的這些人情事故、機關文化，在當事人提起救濟的時候，可能也沒辦法做審查。我們用這樣的制度去逼主管做壞人，可是如果主管真的不願意做壞人，就表示他不是那麼公正執行職務的人，不是完全覈實考核的人，你用這樣的制度真的有辦法要求他嗎，我會有點懷疑，當然也許用工作績效作為考核項目時，會有一些正面的效用，但是當它連結到淘汰的時候，那主管就有操作的空間了。就是說我們這樣的修正制度本來是要應付不願意當壞人的主管，可是修了以後能不能達到這個目的，其實是與預期有落差的。(受訪者 Ba2：16-16)

企業對於明定考績丙等人數比率看法，提出本身的經驗，認為長期僱用的制度難免容易產生冗員的情況，透過訂定淘汰比例這套機制，去處理不適任的人員予以汰換，是合理的作法，但依據經驗在執行了一段時間之後，應該做一些檢討，如果發現這些冗員都已經被汰除的將盡，且評估整體組織效能、人力素質均有所提升時，或許可以考慮將淘汰比例再降低或免除，以免淘汰的人員並非需要淘汰的對象，形成人員流動率過高，增加人力訓練的成本。另外也有企業受訪對象提出，應注意各單位績效的差異性，假設某單位的績效表現良好，單位內員工沒有不適任的情形時，是否仍須按照比

例淘汰的疑問。此外，媒體界則表示，政府不必拘泥於丙等人數比率，而是應該慎重看待如何公正辦理考績，促進考績的正確性，注意主管人員對於考績的影響，畢竟將來丙等考績會連結到淘汰的效果，一定要慎重。

我是認同的。以我們公司的經驗，長期僱用的制度難免會有冗員的存在，透過這套機制去做不適任人力的汰除，我覺得是 ok 的，但如果這樣執行了 3 年、5 年、7 年一段時間之後，發現這些冗員都處理的差不多了，整個組織的效能人力素質已有提升，那就可以考慮把以上那個淘汰比例再降低或鬆手。(受訪者 Bb1：17-17)

其實因為每個單位他的績效會不太一樣，你那個規定缺點是我這個單位的人如果都很強，還要照比例把人丟出去嗎，這樣子好像有點奇怪。(受訪者 Bb2：14-14)

我覺得明定考績丙等人數比率為 1%至 3%的，這是太過拘泥於一個數字，其實是怎麼執行是比較重要的，你既然要將丙等連結到淘汰的效果，你怎麼執行，就是要慎重公正，這才是重要的，而不是訂個比例卻隨隨便便打丙等，考績等第會涉及到主觀的感覺，而且跟主管的關係好壞，也會影響到考績等第。(受訪者 Bc2：14-14)

表 4-8 明定考績丙等人數比率為 1%至 3%之分析

看法傾向	受訪對象
正面	Bb1、Bc1
負面	Aa1、Aa2、Aa3、Ab1、Ab2、Ab3、Ba1
不完全正面及負面	Ba2、Bb2、Bc2

資料來源：本研究

對於考績法修正草案就工作績效評比為全體受考人排序最末 1%至 3%，得列為考績丙等之看法，多數受訪公務人員是有所質疑的，傾向負面的看法，主要理由在於訂定工作績效評比的標準不容易，因為各單位本身業務性質不同、繁簡程度不一，所要求的工作技能不一樣，要實施績效評比就很困難。而各單位最末的人如何做到相互評比排序也是一個問題，最後很可能是由考績委員用投票來產生，如果用投票來產生丙等的人的話，這可能就涉及考績委員個人的好惡，如果受考人個性比較內向，跟別人比較沒有交往的人可能就會比較吃虧，這個公平性也許就會受質疑。而且職位比較低的公務人員，工作績效貢獻度很難跟職位高的人比，拿丙等的機率也會比較高。另外，公務人員也擔心以工作績效評比決定丙等，極可能引發惡性的競爭，造成同仁或單位間對立，破壞團隊精神、影響和諧的組織氣氛等負面效果，對於組織整體績效的提升，恐怕不是一件好事。因此多數受訪對象會認為，在執行面上，由於不容易訂定一個令人對公平性有信心工作績效評比標準，冒然以工作績效評比為全體受考人排序最末 1%至 3%，列為考績丙等的規定，風險太大，不易被接受。但是亦有一名公務人員贊同上開修正規定，認為工作績效評比作為考績丙等的條件，應該可以有助於機關效率的提升。

各單位本身業務性質不同、繁簡程度不一，所需要的工作技能不一樣，各單位最末的人怎麼做到相互評比排序，能不能訂一個評比標準出來，如果不能，最後有可能用投票產生，這可能就涉及個人的好惡，如果他跟別人比較沒有交往，比較內向的人可能就會吃虧了，這個公平性也許就會受質疑。(受訪者 Aa1：20-20)

這個問題其實是要考量工作績效怎麼評比，如果考核的標準能夠做到準確客觀的話，才會被接受，不然考丙可能就落到人緣比較不好的人身上。但

是要訂這個標準其實還是很困難，因為每個職位官等職等不同，職責繁重程度不同，固然自己可以和自己比，可是如果所有的同仁一起比的話，職位比較低的公務人員一定是比較吃虧的，因為他的貢獻程度很難跟職位高的人比，到時候拿丙等的機率就高，所以能不能做到公平有效的績效評比，我是質疑的。(受訪者 Aa2：17-17)

我會覺得如果要從工作績效去抓丙等的話，那平常我就不去幫其他人，要留一手，或者說你明明發現別人的問題了，還是眼睜睜讓錯誤發生，免得別人的績效比我好，或者說應該要去討好主管，免得把我的績效排最末，這時候機關根本無法提倡所謂的團隊精神。(受訪者 Aa3：17-17)

主要問題在於工作績效評比不容易客觀，很難論定，所以我反對用工作績效的評比作為丙等條件，因為工作績效的衡量太困難了，以這個作為考績丙等的條件會引發許多糾紛。(受訪者 Ab1：18-18)

這個機關單位之間是不是會引發惡性的競爭，造成對立，像我們市政府的學校那麼多，那你要怎麼比，又回到評核的標準怎麼訂的問題。(受訪者 Ab3：19-19)

對於以工作績效評比作為考績丙等條件，受訪學者提出一些需要特注意之處，首先在工作績效評比的細目上，要有足夠的具體性、明確性，能夠從客觀上來考核，與組織的施政目標結合，且績效目標必須明確，才不會落入主管個人主觀操作。其次，必須建立配套措施，避免各單位之間不分好壞，一律依照固定的比例篩選，使表現優秀的單位，受制於這個比例，固定要淘汰一定比例的人，這樣反而矯枉過正，反而淘汰了表現良好的人。再者，對於機關所轄幅員廣大的地區，如何對分散各處的單位及公務人員訂定評比標準實施績效評比，也是一個必須考量解決的問題。此外，尤須注意如何因應以工作績效評比作為考績丙等條件產生之負面效應，以公部門組織的氣氛而言，原本是強調互助合作，如果改為強調競爭

時，往往促成你的失敗就是我的成功這種不正常的比較心態，甚至預見到同事即將犯錯，寧可置之不理，不願傳承經驗，又或是發動謠言黑函攻擊，避免自己被考列丙等。因此，如何疏導防範這些不利組織的行為出現，以及防杜機關首長或主管人員利用該制度作為打擊異己的工具，是一件非常重要的事情。

一定要有配套措施，讓優秀的團體是不是可以丙等比例是零，然後另一個團體的比例是 10%，否則的話，本來想要獎優汰劣反而形成一種反淘汰。(受訪者 Ba1：15-15)

另外就是在組織氣氛上可能會有很大的改變，也就是說大家本來是同心協力，分工合作，我能力比較強，我做完了我來幫你，你可能績效提高，考績分數由 60 幾分，提高到 70 幾分，我們的差距就縮小了，如果你又獲得嘉獎記功的話，我就會比較危險，等於本來你是比較差的，那我幫助你的結果可能就是讓我陷入一個拿到丙等的風險，那最後可能就變成大家各做各的事，甚至黑函效應，謠言、不當攻擊等等就會產生，也就是組織氣氛改變。那個競爭的效果可能是會達到的，相對的帶來的副作用，其實是不能忽略的。(受訪者 Ba1：16-16)

另外這個制度也有可能成為首長整肅異己的一個工具，舉例來講，某人只是不能跟我配合，但是他事情都有做好，本來我就打他乙等，現在因為有強制丙等比例，我就認為你績效最差，打你丙等。(受訪者 Ba1：17-17)

然後另一個問題是，私部門再怎麼樣都是在同一家企業，每個員工都可以放在一起比較，那公務人員分散各地，歸屬於不同的機關，你不可能放在一起比。(受訪者 Ba1：17-17)

如果修正考核項目為工作績效及工作態度，透過這樣的工作績效評比，某種程度上是有助於將工作表現不佳的人淘汰，但這裡好像還是有一些問題需要去注意，就是說工作績效的細目，是不是真的訂的有足夠的明確性，會不會有落差，假如說訂出來的績效標準是好的，而且也相當明確的話，

符合整個政策的目標的話，你用這個方式做淘汰，我會覺得這個規定還好。但是一旦這個績效目標訂的有某種程度的操作空間的話，就會有被非議的可能。(受訪者 Ba2：18-18)

企業界是透過績效改善追蹤機制來處理績效表現不佳的員工，對公司裡績效表現列於最末百分之十的員工，亦即最末等和次末等的員工，先實施輔導 3 個月，再評估績效有無改善，如績效仍無改善，始予以解聘。另外也表示，如果當事人對於自己表現不佳有自知之明的話，也許會自行辭職，情況或許比較好處理，如果當事人沒有自知之明的話，主管人員如何去處理，可能就會是一個嚴峻的挑戰。此外，媒體界也提出，對於某個業務不適任的公務人員，可能可以考慮調整他的業務，再去觀察他的表現，如果他的工作表現已獲得改善，甚至明顯地提升績效，就表示原來的業務不適合他，機關對他很可能是放錯了位置。主管人員應該經常思考如何讓一個公務人員適才適所，發揮能力。相反地，如果一個公務人員無論換到哪個業務都做不來，成天和同事起爭執，那就確定是不適任的公務人員，應該被淘汰，不必拘泥於淘汰的比率。

以前我們業界是直接訂最末 5%一律汰除，我們公司也是如此，現在業界主流的做法是給 B 或 C，最末等和次末等合併起來看 10%，這 C 等以下 10%的人會不會汰除，還要透過一套績效改善追蹤機制來看，先輔導 3 個月，改善他的績效，如果還是不行的話，才會淘汰，就不是直接汰除。這種制度對主管來說是很大的挑戰或衝擊，因為如果很明確這人就是不適任，當事人已有自知之明的話，就好處理，那如果不是的話，對主管來說就是一個挑戰或衝擊。(受訪者 Bb1：20-20)

有些同仁換個單位，他的表現就變很好，如果換個工作，他就可以表現的很好，長官就應該去想，這個人該如何運用或交付他什麼工作，才能發揮他的能力，這樣也不會有 10 年內 3 個丙的情形了，當然有些表現很不好，

不管換到哪個單位都不做事，都跟人家吵架，該淘汰就應該淘汰，我覺得不用拘泥在多少比例。(受訪者 Bc2：17-17)

表 4-9 工作績效評比最末 1% 至 3% 列為考績丙等之分析

看法傾向	受訪對象
正面	Ab2、Bc1
負面	Aa1、Aa2、Aa3、Ab1、Ab3
不完全正面及負面	Ba1、Ba2、Bb1、Bb2、Bc2

資料來源：本研究

考績法修正草案規定，對考績考列丙等人員實施輔導機制，多數受訪意見傾向正面的看法，畢竟透過輔導方式不僅可以使績效不彰的公務人員有一個改善的機會，也可以作為淘汰前的緩衝。但是在如何實施輔導的相關規劃或細節尚未規定前，比較難以預測實施後能夠達到多好的成效。擔任主管職務的公務人員表示，由於將來丙等考績會連結到免職的結果，被考列丙等的人員，一定會有所警惕，這時候施予輔導，應該是會有改善的效果。但是輔導成效有時候可能牽涉一個人的能力，以及有沒有適才適所的問題，有些人平常就是再怎麼教，仍然做不好。公務人員另外建議，輔導的機制應顧及當事人的隱私，採取鼓勵的方式，真正的去關心當事人，避免傷害其自尊，以及由主管實施輔導，以免讓無關的人知道他被考列丙等考績。

他考列丙等應該就會心生警惕啦，那再施以輔導的話，應該會有一個改善的效果。但是我們當主管也是有一種經驗，就是我再怎麼訓練你寫公文，叮嚀你，注意工作態度啦等等，他還是沒有辦法去提升到他的處理能力，所以如果平常這樣子做都沒用，那你到後來年終考績後再來實施輔導，成

效會怎樣，我實在沒辦法推測，這涉及到有沒有適才適所，還有一個人的能力限制的問題。(受訪者 Aa1：22-22)

從理論上來講，應該是可以改善他的表現，可是實際上效果怎麼樣，還有待實施後累積實例來驗證。…我是建議這種輔導一定要顧及當事人的隱私，不然大家都知道他是丙等，他心情受影響，你要怎麼輔導他，他聽的進去嗎。(受訪者 Aa2：19-19)

我覺得實施輔導機制可能是有幫助，但是就是用一種鼓勵的方式，特別他不是因為行為操行而被考丙，而是因為這個丙等比例造成的話，他會有改善的空間。…我覺得這個輔導機制是要私底下的，要真正的關心，不要傷及他的自尊，要私底下由主管來做，不要再讓更多人知道。(受訪者 Ab1：20-20)

這個我是正面的看法，因為他被打丙等當然就是屬於表現比較不好的，那主管當然就有責任去輔導，讓他以後不再被打丙等。(受訪者 Ab3：21-21)

不看好輔導機制效用的公務人員，主要的理由在於，考績丙等的原因不同，如果是因為請假日數太長，一整年工作日數過少，被考列丙等，譬如身體健康不佳而請延長病假，這種非工作因素的情形，除非是當事人身體恢復健康，否則主管人員不可能有什麼積極的輔導作為。縱使屬員係因工作績效不佳被考列丙等，但是事實上平時主管在工作上如果發現屬員表現不佳，就會給予指導，亦即改善沒有成效才會被考列丙等，遑論因為丙等比率被考丙時，當事人可能只是績效相對較差，要用輔導機制予以提升改善的空間不大。亦有非主管職務之公務人員表示，主管人員主觀的印象影響很大，如果主管印象一直覺得某個部屬工作能力差的話，實施輔導機制的效果有限。

我覺得輔導機制只是增加程序，第一個就是說如果他是因為請假過多被打丙等，那你要輔導他什麼，他就是身體不好請延長病假，或者像其他丙等

的原因，他也不是工作上的因素，那你輔導他會有什麼改善的效果。甚至對於工作績效的輔導，我覺得也沒什麼實益，因為平常工作的時候，你做的不好，我就會說，就會教啊，就是說不聽教不會，才會績效不好。如果是因為比例的關係被考丙，等考丙以後再設一個輔導機制，有什麼效果。(受訪者 Aa3：21-21)

我覺得沒有用，主管主觀印象就認為這個部屬不行，那怎麼輔導都是一樣啊，所以那個效果是有限的。(受訪者 Ab2：20-20)

受訪學者均肯認實施輔導機制應該有助於改善表現不佳人員，至少可幫助受考人了解表現不佳的原因，尋求改善之道，至於輔導效果則牽涉到幾項因素，第一個就是考績考列丙等的原因，如果是身心健康的因素，例如性騷擾或吸毒原因導致考列丙等的話，輔導機制的效果恐怕就有所限制。此外，除涉及被輔導者本身能力資質，輔導的方式，由誰來擔任輔導工作，輔導的要領、輔導的技巧以及輔導的態度，也都是影響輔導實施成效關鍵的因素。

我想考列丙等，要看他考列丙等的原因，有一些是行為上的問題，那他可能牽涉到病態的因素，譬如性騷擾或吸毒，那輔導有沒有效果很難說，但是有做總比沒做好，但是基本上我是認同的，因為至少可以讓當事人知道問題在哪裡，我想應該會有正面改善的效果，但是改善到什麼地步，我就不敢肯定，這牽涉到怎麼輔導，以及誰來輔導，輔導的要領，輔導的技巧，有的長官習慣用高壓命令的口氣，那他的輔導可能就沒什麼效果。(受訪者 Ba1：21-21)

因為實際上還沒有輔導的機制，所以不知道它的效果會如何，從想像上有一個輔導，去了解表現不佳的原因，欠缺什麼方面，要給他什麼協助，我想是有可能會幫助他改善，對個別公務員來講，也會擔心 10 年 3 次丙等就被淘汰，所以說有一個輔導機制的話，我想他也會樂於配合。(受訪者 Ba2：22-22)

受訪企業人員的意見亦均一致認為，實施輔導機制有助於改善表現不佳人員，特別是對於因績效不佳而被考列丙等考績之人，一定是有幫助的，因為實施輔導機制的目的，即在如何改善及提升績效不佳人員的工作績效，而丙等制度的意義，則在於促使績效不彰的同仁有所警惕，主管人員及同仁均應更重視如何去改善績效這件事，最終目的是勝任工作，而不是汰除。如果能夠真正了解制度設計的意義，就不會對考績丙等以及後續的輔導機制有過大的衝擊，也才能真正的落實輔導的措施，發揮輔導的功能。企業人員就其公司經驗提出具體的作法，譬如針對績效不佳人員訂定績效改善追蹤計畫，由績效不佳人員所任職位上一階主管與當事人訂定績效改善計畫，然後由更上一層主管核定改善計畫，改善追蹤期限以3個月為一期，滿3個月後即評估究竟有沒有通過績效改善追蹤評核，用以決定其去留。外商公司的受訪者，則提出每半年檢視績效目標一次，如果落後績效目標太多，即應檢討改善，下一個半年再沒改善，即予解聘。此外，亦提出輔導內容分為二個部分，一是行為上的輔導，這個部分是由主管人員或人事單位負責來輔導，另一個是技能上的輔導，這個部分屬於工作專業技能，須尋求相關訓練機構協助訓練，提升其專業技能。

因為績效不好而被強制打丙的人，有一個前提條件都是認為他不適任，所以你才要對他輔導，所以奠基在這樣的目的下，我覺得一定是有助於改善表現不佳人員。你今天制度的目的是在如何改善和提升他們的工作績效，不是說篩選出來這些人而去淘汰，所以有必要就是讓主管和同仁能夠理解制度的意義，也就是說丙等是在提醒你績效不彰，主管和你要更重視如何去輔導改善績效這件事。(受訪者 Bb1：22-22)

以我們的經驗來說，強制比例淘汰的制度在實施7、8年後，會遇到一種情況是，有些單位你 even 抓他1%的人，那些人還是很適任啊，這時候你要去

做績效改善追蹤輔導，那就顯得很矛盾。(受訪者 Bb1：23-23)。

我們輔導改善的機制，就是所謂的績效改善追蹤計畫，就是讓他所任職位上一階主管跟當事人訂定績效改善計畫，由更上一層主管核定，年度考核執行完了後，立即訂計畫，第一次訂 3 個月，3 個月滿了再來評估究竟有沒有通過績效改善追蹤評核，結果有 3 種，通過：留下來，不通過：走人，一半一半：再延長一期績效改善追蹤評核。最多就是延長一期，一期就是 3 個月，期滿後一定要做出決定。我們這個績效改善追蹤評核計畫不見得是年底才實施，期中的績效檢視認為不行，就會啟動了。(受訪者 Bb1：23-23)

我覺得輔導是有幫助的，我們公司有一些類似的作法，我們會看你半年的表現，如果落後目標太多會請你改善，如果下半年還是沒有改善，可能就會請你走路。輔導上有 2 方面，一個是行為上的輔導，這個部分就是由主管或人事單位負責來輔導，另一個是技能上的輔導，這個部分你可能就是要去外面的機構，上一些有助於提升你技能的課程。(受訪者 Bb2：18-18)

表 4-10 實施輔導機制之分析

看法傾向	受訪對象
正面	Aa1、Aa2、Ab1、Ab3、Ba1、Ba2、Bb1、Bb2、Bc2
負面	Aa3、Ab2
不完全正面及負面	Bc1

資料來源：本研究

考績法修正草案提出公務人員 10 年內考列 3 次丙等考績，應辦理資遣或退休，可否達到汰劣的目的之看法，各界的看法分歧。持正面看法的公務人員認為，10 年內考列 3 次丙等考績，即代表該名公務人員已經實施了二次輔導，改善的效果仍然不佳，應堪認定

為不適任之公務人員。另外就考績法修正草案的規定而言，就是要發生一個汰劣的效果，自然會有助於淘汰，但是因此被淘汰的人是否確實為不適任之公務人員，有待商榷。而這個規定會不會被濫用，成為機關首長打壓異己的工具，退休制度是否必須有配套措施，均為必須整體考量的問題。

至於 10 年內拿 3 次丙應該可以達到淘汰的目的，因為你經過了 2 次輔導還是又拿到丙，可能就真的是不適任了（受訪者 Aa1：23-23）

10 年內考列 3 次丙等應辦理資遣或退休的規定，應該是可以有助於淘汰，畢竟他就是一個強制要淘汰的規定啊，只是因此被淘汰的人是不是原本應該被淘汰的人，還有就是這個規定會不會被濫用，這是一個問題，機關首長會不會拿來打壓異己，將來退休制度也要做配套啊，不然想退休的人是不是可以利用這條的規定，開啓退休的大門。（受訪者 Aa2：19-19）

持負面看法的公務人員則認為，10 年期間太長，時空環境會有所變換，能發揮淘汰的作用不大，如果有不適任的公務人員必須淘汰，應該要立竿見影儘速淘汰，對於組織才會有所助益。另一方面，由於考績法修正草案提出考績丙等人數比率，公務人員擔心職員人數較少之行政機關，恐怕會陷於不利的地位，小機關的職員不論表現好壞，相較於組織龐大機關的職員，更容易得到丙等考績，如此一來，是不是符合汰劣目的，令人質疑。

我覺得沒有辦法達到汰劣的目的，因為 10 年間他可能換了什麼環境，變好了啊，我覺得這個規定淘汰的作用不大，他用來嚇嚇人，刺激一下，倒是有一些作用。（受訪者 Aa3：22-22）

10 年 3 次丙等才淘汰太久了，如果真要淘汰，應該要立竿見影，趕快淘汰，所以這個規定應該是沒什麼效果。（受訪者 Ab2：21-21）

你要強制丙等比例，那將來丙等的人數勢必增多，然後小機關和大機關來講，小機關的人數少，如果說輪流的話，比大機關來得快輪到丙等啊。他

這樣改的精神就是縱使你都不犯錯，也不代表你是表現良好的，這些人就容易被淘汰掉，這樣是不是對的呢。(受訪者 Ab3：21-21)

受訪學者之看法並不一致，但是均指出制度問題所在，值得參考。持正面意見之學者認為，10 年內考列 3 次丙等考績應辦理資遣或退休，這樣子的淘汰設計不算太激烈，公務人員應可接受，主要問題在避免形成丙等考績輪流，或者想要退休人員鑽漏洞等負面效應。另一學者則表示，對於 10 年內考列 3 次丙等考績，主管人員是有一個操作空間，假設主管非常討厭一個部屬，可以利用這個制度，對這個部屬形成一個免職的效果，反而言之，假設主管非常喜歡一個部屬，即使這個部屬表現再差，也可以利用這個制度，使其免於淘汰。因為這個制度會連結到考核者是不是覈實公平考核，想像上即存在著規避可能性以及濫用可能性。此外，學者亦表示對於公務人員之淘汰方式，或許可選擇以懲處的方式淘汰，較為明確，年終考核這種方式過於籠統，是否合適，值得深思。

10 年內考列 3 次丙等應辦理資遣或退休，這樣子的設計還不算太激烈，我想也是採正面的看法，但是會不會成爲一個投機的反效果，因爲我還不能退休，我就利用這個方法來達到退休的目的。另外就是說假如一個團體的人都很優秀，那會不會就變成輪流拿丙等，輪流拿丙等被淘汰的話，會不會跟這個汰劣的目的相違背，這也是要考慮的。(受訪者 Ba1：22-22)

10 年內考列 3 次丙等的部分，它是有一個操作的空間，如同我們剛剛說到的，主管他不想做壞人，就讓第 3 個丙等拖過 10 年再給，如果他非常討厭你，想讓你走路，他可以用這條規定，10 內給你 3 個丙等說拜拜，所以整個考績制度會連結到考核者是不是覈實的公平的來考核，會不會有私人的偏見，受考者會不會因爲私人關係好，而免於被淘汰，所以看起來有這個淘汰的制度，但是實際上操作起來會怎麼樣，我覺得很難講，就是說想像上它還是有規避的可能性以及濫用的可能性。(受訪者 Ba2：20-20)

現在有各種獎懲的規定，以我來看對於不適任的公務員，你要淘汰他不是沒有武器，要懲處一個公務員是比想像中容易，既然你可以有武器去處理他而不處理，卻用年終考核這種比較籠統的方式處理，是不是合適，我覺得可以考慮。(受訪者 Ba2：21-21)

企業受訪人員表示，10 年期間太長，人事環境變化太大，不能立即反映績效考核的結果，達到汰劣之目的；受訪媒體人員提出，10 年期間過長，以及後功可抵前過等規定，公務人員可能不易發生淘汰的效果，建議將 10 年的期限縮短，或改以降級改敘之方式，取代 10 年內考列 3 次丙等考績應辦理資遣或退休之設計。此外，媒體人員表示，制度改革之重點在於確實辦理考績，若能透過層層把關，落實平時考核，考績的公平性就不會受到質疑，淘汰機制才能發揮作用。

不會像你們 10 年那麼長，因為 10 年的區間，工作上人事上都会有很多變化了，都已經面目全非了，你再去講什麼這個不好那個不好，比較難評，所以我們這邊的作法就需要比較快的去反應，跟你們比較不同。(受訪者 Bb2：18-18)

設了丙等比例，但是卻又訂了 10 年內累積 3 次丙等，還可以後功抵前過的條款，我覺得除非是這個人太混，否則要達到這個標準不太容易。(受訪者 Bc1：5-5)

如果我的目標是真正要達到汰弱的程度的話，與其訂定丙等比例，不如將 10 年 3 丙這個淘汰的門檻再降低一點，或者說不用讓他走路，而是用降級改敘的方式。(受訪者 Bc1：6-6)

我覺得是可以訂定 10 年內累積 3 個丙，應該要淘汰，但要怎麼執行才是重點，如果可以透過層層把關、負責，你為什麼要打丙，平常考核時就要提報，跟當事人說，假如說他還是不行，沒有辦法改善，年底打丙就是理所當然的，這樣才能解決問題。(受訪者 Bc2：19-19)

表 4-11 10 年 3 次丙等應辦理資遣或退休可否達到汰劣目的之分析

看法傾向	受訪對象
正面	Aa1、Aa2、Ab1、Ba1、Bc2
負面	Aa3、Ab2、Ab3、Bb2
不完全正面及負面	Ba2、Bb1、Bc1

資料來源：本研究

陸、團體績效面之看法

對於考績法修正草案規定，以團體績效評比結果彈性調整各機關甲等以上及丙等人數比率，是否能夠扣合個人之工作績效，以及實施團體績效的看法，外部意見除了企業界比較傾向正面外，學者及媒體正反意見都有。公務人員無論主管或非主管均不贊成實施團體績效，主要原因在於，行政機關機關內部各單位業務性質不同、繁簡程度不一，現行實務上考績委員會的考績委員不見得都了解各單位之工作內容，將來即使納入外部專家學者組成的公正團體來考評，都半是從書面資料審查，是不是可能形成書面資料作得漂亮，績效就比較好的現象，因此團體績效要做到公平客觀的考核，非常困難。此外，辦理團體績效的行政流程相當耗費力氣，首先在訂定績效考核項目，就要花很多時間討論，有些工程單位，人員都分散在外，人事單位和業務單位就會增加許多作業時間。

另外，由於考績等第規定比例的關係，甲等名額有限，過於強調單位競爭的結果，整個機關的和諧會受到破壞。政府機關以公共服務為目的，與私部門純粹以追求利潤為目標不同，績效難以量化評量，實施團體績效的結果，各機關單位間的差異不大，最後仍然會落到由機關首長的決定，機關首長偏好決定一切，加上業務單位相較於幕僚單位往往較受重視，實施團體績效等於是流於形式，繞

了一大圈，又回到原來的考核方式。

公務人員也認為，團體績效固然是所有個人績效累積而來，但是它的好處並不會落到每一個人的身上，因為團體績效的績效考核項目雖然分配到各科室去執行，終歸是一個團體的成績，如果機關或單位團體績效優異，可能會增加若干甲等名額，但多半不見得會人人甲等，那麼對於促進個人績效提升，恐怕也沒有什麼誘因，不會扣合到個人績效。此外，亦有公務人員提出，團體中可能有的人表現的特別好，有些人特別差，質疑團體績效是用特別好的人的績效去平均特別差的人的績效，在團體績效比較好的單位，表現不好的人受到保護，但是在團體績效比較差的單位，表現好的人等於受到懲罰，悖離了考績法獎優汰劣的精神。

機關內部各單位本身業務性質不同、繁簡程度不一，所需要的工作技能也不一樣，那你怎麼做到公平客觀，真的是很難，…你只能靠書面去評比，那是寫的比較好的單位佔優勢…而且做這個團體績效要耗費很多力氣，你可能在今年 10 月就要去訂明年的績效目標、考核細目，你要訂施政目標，跟屬員訂他的年度目標，光整個行政流程就會搞的人仰馬翻，對於有些機關，尤其工程單位，人員都分散在外，你怎麼去做。(受訪者 Aa1：25-25)

我是反對實施團體績效的，…不同的機關、不同的單位業務性質南轅北轍，你怎麼比都不公平，都會遭受質疑，…對於整個機關的和諧，會有很大的破壞。大家大費周章去搞這個事情，最後還是不能令人信服，又耽誤推展正常業務的時間，實在是沒有必要。(受訪者 Aa2：21-21)

考評是長官的權責，長官會不會有主觀的好惡，會，對不對，所以你花很多的時間去做這個事情，對最後的結果，卻沒有影響。既然是講團體績效就不會落到個人的績效，因為團體績效的項目雖然分配到各科室去，終歸是一個團體的成績，那單位如果多要到 1 個甲等名額，難道就會給到你嗎，也不見得，所以我覺得他不會扣合到個人績效。(受訪者 Aa3：24-24)

我反對實施這個團體績效，用這個團體績效來分甲等及丙等的人數，我覺得這個千萬不能做。它不僅不能達到預期效益，還會增加相關承辦人員的負擔，機關要開很多的會來討論這個事，還是很難客觀啊，輔助單位的業務目標也很難訂啊。(受訪者 Ab1：23-23)

不能夠扣合個人之工作績效，因為團體中可能有的人表現的特別好，有些人特別差，為什麼要用特別好的人的績效去平均特別差的人的績效。(受訪者 Ab2：23-23)

評核的機制怎麼做才是重點，實務上比較有爭議，因為機關間的業務性質有差別，然後單位間的業務性質也有差別，還有就是說假如他的個人的工作績效很好，但是機關的團體績效不好，那怎麼辦。所以用團體績效評比立意是好的，只是執行面上還是問題重重，除了剛剛說的機關間、單位間性質不同外，還有機關首長心中的好惡，一般來講業務單位較受重視，所以幕僚單位做的再好，相對獲得的仍然有限，那這個團體績效的評比可能也是流於形式，也就是說對於考績結果沒有影響，可是多了很多作業程序。(受訪者 Ab3：23-23)

受訪的學者提出的意見認為，由於政府行政機關業務的複雜性、差異性，服務對象的壟斷性，造成難以擬定一公平的評比標準，雖然理論上就目標達成度、預算使用率、民眾反應的情形，都可以作為團體績效評比的重要依據，事實上還是不容易，就以目標達成度而言，不同的機關規定相同的目標達成率，可能有的機關很容易就能達到，有的機關很努力仍然達不到，如果不同的機關規定不同的目標達成率，它的標準要怎麼看，怎麼去區分，都是問題，團體績效考評要做到公平客觀很困難。因此團體績效評比雖然立意良善，但是在執行面上問題重重，如果在無法確保團體績效評比公平性的情況下，依團體績效評比結果彈性調整各機關甲等以上及丙等人數比率，那它對組織士氣的打擊會非常大，因為機關內部公務人

員會因為有績效壓力而兢兢業業，但是當所有的人都兢兢業業孤作，也真的很認真盡力了，卻因為有結構性的影響沒有辦法達成目標，那對組織士氣打擊就會很大，機關內部公務人員當然無法接受，實施團體績效的合理性就會被質疑。因此是否實施團體績效應慎重考慮，除非能夠確保可以訂一個很合理的團體績效評比標準。

基本上來講，將團體績效評比結果彈性調整各機關甲等以上及丙等人數比率，這是對的，但是如果有個團體他的績效表現非常好，你沒有理由去淘汰他裡面的人啊。(受訪者 Ba1：24-24)

現在的問題就是說行政機關的每一個單位其實都具有壟斷性，他的服務的對象，客體、性質都有差，這樣情況之下團體績效的標準怎麼去訂定，剛剛提到的目標的達成度，目標的達成度雖然是一個很好的作法，可是我因為要提高我的團體績效，我目標達成度就訂的很低，這個也不對吧，所以理論上目標達成度、預算使用率、民眾反應的情形，其實都可以作為團體績效評比的重要依據，但是事實上也不盡然如此，所以要去設定團體績效的評比標準是會有一些問題的。(受訪者 Ba1：24-24)

團體績效怎麼評比，也許你可以規定各機關績效的達成率，但是達成後怎麼排序，也有他的困難，我想不同的機關對於相同的達成率，可能也會有不同的困難度，有些機關可能很容易就達到 90%，可是有些機關連達到 80% 也很困難，就會形成一個問題，就是說要各機關達成率都訂成 90%，還是說各自定不同的達成率。(受訪者 Ba2：24-24)

依團體績效評比結果彈性調整各機關甲等以上及丙等人數比率，機關裡的人員會有壓力而兢兢業業，但是所有的人都兢兢業業，也真的很認真了，卻因為有結構性的影響沒有辦法達成，評比不是那麼公平的話，那對士氣打擊就會很大，當然它的合理性就會被質疑。所以我覺得實施團體績效要慎重考慮，除非能夠確保可以訂一個很合理的團體績效評比標準出來。(受訪者 Ba2：24-24)

企業界受訪者提出他們的經驗，本國企業受訪者的公司是依據每一個副總經理的業務範圍檢視其轄區績效，轄區績效分成三等，由總經理他決定其等次，列在第三等（最末等）轄區的職員，只能獲得最基本的甲等比率，列在第二等轄區的職員，他的甲等比率就比第三等的更優，列在第一等轄區獲得的甲等比率就是最優的。該受訪者提出其公司就團體績效的觀念，在於員工的績效衝得愈高，就可以拿得愈多，也就是本轄區增加的甲等比率是因為我們績效衝出來的，不是從其他轄區分來的，這和政府部門為了甲等及丙等比率實施團體績效，造成這個部門甲等比率拿得多，那個部門就會拿得少不同，因此認為政府部門實施的團體績效衝擊會比較大。外國企業受訪者則提出該公司實施團體績效主要是刺激提高績效，及考核主管人員的領導能力，能不能運用策略帶領他的團隊達成績效目標。該公司對於績效好的部門，包含業務單位及幕僚單位，會給予績效獎金，團體績效表現較好的主管會得到較好的升遷機會。

我們公司是看轄區的績效，所謂的轄區是指每一個副總的業務範圍，然後我們將個轄區績效交給總經理，讓他決定 3 個等次，列在第三等的轄區，他們就是按照基本的比例，也就是你們說的甲等比例，去考核自己轄區的員工，列在第二等的轄區，他的比例就比第三等的更優，列在第一等的轄區他獲得的比例就是最優的。（受訪者 Bb1：26-26）

你們的團體績效是一塊餅，這個部門拿得甲等多，那個部門就會拿得少，我們是看績效外加的，也就是我這個轄區多拿的比例是我們績效衝出來的，不是從你那個轄區分來的，所以你們實施的團體績效衝擊會比較大。（受訪者 Bb1：27-27）

整體來講看團體績效或看個人績效到底好或不好，沒有一定，我們公司都有做過，我們公司作法是看年度的目標，也就是 depend 在我們公司今年要做什麼，目標是什麼，我們比較彈性，你們可能沒辦法變來變去，如果是

這樣的話，我建議可能還是看個人績效比較好，因為比較明確，你用個人去比的話，好的可以留下來，但不好的就要換血。(受訪者 Bb2：16-16)

以我們公司的經驗，團體績效好的可以額外獲得獎金，藉由團體績效的達成率，可以考核主管，能不能運用策略帶領他的團隊達成目標，如果他能達成目標，對他的升遷會有幫助。你問說幕僚單位有沒有設績效目標，也是有啊，譬如總務單位，他就是我們到外地要開會，你機票、住宿那些的處理，要在多少時間內處理好之類的。(受訪者 Bb2：20-20)

另外，媒體人員則提出，為了提升各縣市的服務，縣、市長應該可以向行政院提報績效，對於表現很好的縣(市)政府，行政院可以額外核給甲等比率，不須限制固定的甲等比率。因為考績應該促使公務人員願意去提升服務。這種跨縣市甚至全國性機關的比較，屬於更高層次的政策，考試院既然是人事主管機關，應該針對這部分再去做一個整體的規劃。

團體績效可以讓各單位努力創造績效，績效好單位，就可以多拿優等及甲等，相對的，某些單位績效不好，就減少它們拿甲等的比例。另外就是說為了提升各縣市的服務，縣、市長應該可以向行政院提報，表現很好的部分，讓行政院在額外加給甲等比例，就不會固定只有一定比例的甲等，其實考績是要讓公務人員願意去提升、付出、表現。像這種跨縣市甚至全國性的比較，屬於更高層次的政策，更廣的一個問題，考試院既然是人事主管機關應該就是針對這部分再去做一個整體的規劃。(受訪者 Bc2：21-21)

表 4-12 團體績效面之分析

看法傾向	受訪對象
正面	Bb1、Bb2、Bc2
負面	Aa1、Aa2、Aa3、Ab1、Ab2、Ab3、 Ba2、Bc1
不完全正面及負面	Ba1

資料來源：本研究

第三節 改善考績淘汰機制之建議

壹、內部意見

一、主管職公務人員意見

擔任主管之公務人員肯定考績法修正草案，明定不適任公務人員之退場機制，以及給予當事人陳述意見機會。建議如果考績政策之目的，係對工作績效不佳的人施以輔導，促其改善，藉以提升政府整體績效的話，不如就將工作績效列為「應」考列丙等的條件，設法訂定公平公正的評比標準，始有助於以績效評比作為丙等考績之條件。除此之外，於修正考績法同時，亦應將淘汰機制相關子法及配套措施一併提出，俾利就淘汰機制相關執行問題，充分討論了解如何克服困難，促成淘汰機制的運作。亦有主管人員建議將考績等第比率回歸常態，完全以工作表現來衡量，只有工作表現在前百分之二十五的公務人員可獲得甲等考績，如此一來，考績優劣分布與一般企業較為接近，考核甲等以外等第考績之爭議性降低，考績淘汰機制執行面的問題比較可能獲得解決了。並主張考績獎金應與考績等第脫鉤，可破除一般民眾質

疑公務人員無論表現優劣，人人有獎金，吃大鍋飯的刻板印象，也回應了社會大眾對於公務人員績效革新的期待。

我覺得可以肯定的是明定不適任人員的退場機制，給他申訴陳辯等等一個表達意見的程序，但是對於考績丙等訂定比例，我覺得還是要深思考績的目的為何。工作績效作為丙等條件雖然是規定「得」考列丙等，但是實際操作的結果，假設機關考績年度因為沒有行為違失的人員，又要依比例抓丙等的時候，就會造成它變成「應」考列丙等的條件。所以如果你非要用工作績效來比，抓出工作績效不佳的人，施以輔導，用來提升政府的績效的話，那不如就把這個工作績效列為「應」考列丙等的條件，然後想辦法訂出公平公正的評比標準，試著去找出不好的人予以改善。(受訪者 Aa1：29-29)

考績法訂了淘汰機制，但是配套措施、子法應該要一起提出來檢視，看要怎麼做，而不是用想像的，…所以建議配套措施、子法都要一起提出討論，將來才知道怎麼做。(受訪者 Aa2：25-25)

雖然你想要改，卻反而包裝的更複雜，看不到可以改善的效果，考評的方式還是由上而下。乾脆以工作表現來考量，改成 25%的人拿甲就好了，也把考績獎金拿掉，這樣比較能消除外界說吃大鍋飯的心態，執行面的問題就解決了，也回應社會的期待。(受訪者 Aa3：28-28)

二、非主管職公務人員意見

非主管職人員亦肯定主管機關改善考績制度之理念，及了解考績淘汰機制之意義，認為考績淘汰機制有其存在之必要。建議改革考績制度，首先應考慮行政機關實際考評考績之運作模式，針對現行制度的缺失予以檢討，機關由上至下均應建立正確的考績觀念，注重工作績效，建立公正有效的績效評核標準，培訓主管人員具有實施輔導之能力，除了課

責機制，亦應增加獎勵機制，始有助於落實考績獎優汰劣之功能。此外亦建議考績淘汰機制可有程度上之區別，如果公務人員行為上有重大違法事由，譬如貪污或涉犯刑事案件等，可以直接淘汰，如果不是因為行為上有重大違法事由，或可考慮以留職停薪 1 年至 3 年等方式，代替直接淘汰，予以公務人員改過自省之機會。

我是覺得淘汰機制是可以存在，但是可不可以研究說，必須以發生重大事由作為要件，譬如貪污或涉刑案這樣，如果不是發生這些重大事由的話，是不是不要直接淘汰，而是用留職停薪 1 至 3 年的方式，讓他有一個改過自省，然後有一個機會可以回來。(受訪者 Ab1：27-27)

我覺得值得肯定的是主管機關願意去對考績制度修正改善，但是還是沒有抓到重點去做，也就是沒有去考慮到機關實際打考績的運作模式，也沒有針對現行制度的缺失去改善。(受訪者 Ab2：25-25)

這個考績沒辦法落實的印象，是因為大家覺得我們這個公務人員的考績沒有辦法反映工作績效，基本上說我們現行的績效評核有問題，然後又認為甲等比例過高，所以會覺得考績沒有達到他應有的功能。如果以後要走考績淘汰的話，應該從上到下都要有這個觀念，否則單靠人事單位是成不了事的，所以第一就是首長要支持，主管要受訓練有這個協助輔導的能力，也願意去做，同時也要有鼓勵的機制，不能只是課責，因為以上種種新增的規定其實增加了主管很多人事上的管理措施。(受訪者 Ab3：27-27)

貳、外部意見

一、學者之意見

學者均認為考績法修正草案中，包括實施面談、考核項目改為工作績效及工作態度、丙等輔導機制等均屬正面措

施，有助於考績淘汰機制之實施。而丙等考績比率這部分是修正考績淘汰機制的核心，也是爭議最大之處，實施丙等考績比率必須在制度上確保覈實考核，包括考核者、考核基準、救濟機制及保訓會的審查機制，如果保訓會仍維持形式程序之審查，它要發揮事後糾正功能的可行性就不高了，亦即無法確保主管會覈實考核，因此除了制度設計外，亦包括制度運作，以考績而言，控制機制包括考績委員會、主管機關、銓敘部及保訓會的救濟，但是實務上考績委員會的意見很少與主管不同，它的作用不大，主管機關核定及銓敘部的審定更是徒具形式，如果保訓會審查密度又很低的話，有問題的考績考核就不容易被糾正。因此，在考績制度尚無法確保公平考核，即實施丙等考績比率，並連結令公務人員去職的效果時，自然會引發公務人員強大的反彈。

學者建議考績淘汰機制需要配套措施，回歸到考績制度覈實考評的精神，銓敘部應調整態度多加溝通及宣導，務必使所有公務人員理解，考績變革之目的並非要淘汰一定比例之公務人員，而是想刺激競爭，藉以提升整體政府績效，改革考績淘汰機制無須一步到位，應先考慮改善考績考核的制度，可以先從考核項目、面談、輔導這些比較正面相對容易的措施先做，同時保訓會的審查密度也可以有某種程度上的改變，保訓會提高審查密度將對行政機關辦理考績，發生一定的監督效果，如此運作一段時間後，必然有助於建立考績決定的公信力，此時再去連結考績淘汰的效果，就會減低改革的阻力。

從這次考績制度改革來講，多數都是值得肯定的，其實最大的爭議就是明定明定考績丙等人數比率為 1%至 3%的部分，…我們目前的

考績制度，其實就已經賦予機關首長這樣的一個權責，只是說我們現在首長鄉愿、不願當壞人的關係，沒有發揮它的作用，所以才想要用制度去做，形成一種比較激烈的變革，當然也是會造成公務員非常大的反彈。但是回歸到考績制度的精神來講的話，這個規定本身也沒有錯，就是說我們一定要讓所有公務員理解，這樣的一個變革，它不是一定要逼走比較不那麼優秀的公務員，而是說要有一些競爭的效果。(受訪者 Ba1：26-26)

人家反映的意見，真正有道理的，有助於改善的，會有一些緩充效果的，我覺得銓敘部都應該考慮把它拿進來作為法律修正的參考，因為制度的改革有時候沒辦法一下到位，銓敘部本身的溝通宣導及態度都很重要。(受訪者 Ba1：26-26)

實施面談、考核項目、輔導機制這些都還算正面，丙等考績比例這部分是修正考績淘汰機制的核心，但是它需要一個配套，前提是你的考核在制度上要能在某種程度上確保覈實考核，包括考核者、考核基準、事後的救濟、保訓會的審查機制，保訓會如果還是維持在形式程序的審查，它要發揮事後糾正功能的可行性就不高了，假如說糾正的可能性不高的話，就沒辦法確保主管會覈實考核，所以制度設計外，還包括制度運作，以考績來講，它的控制機制有考績委員會、主管機關核定、銓敘部的審定、保訓會的救濟，以實際來講考績委員會很少會跟主管的意見不同，都尊重主管的意思，它發揮的作用不大，主管機關核定及銓敘部的審定更是徒具形式，接下來就到保訓會了，那保訓會審查密度又很低的話，只審形式程序的話，有問題的考核就不容易被糾正。(受訪者 Ba2：26-26)

可以先從考核項目、面談、輔導這些比較正面的東西先做，同時保訓會的審查也可以有某種程度上的改變，不是那麼的形式，提高審查密度，這樣運作了一段時間後，考績決定的公信力建立起來之

後，再去連結淘汰的效果，它的阻力就會比較低，我是認為改革不需要一整套一步到位，反而是先考慮改善考績考核的制度，弄好了以後，你要讓他擔負淘汰的功能，再把它加上去，這樣可能比較好，而不需要冒然就改了，那阻力很大，什麼也改不成。(受訪者 Ba2：27-27)

學者亦提出，公務人員是經過激烈的國家考試競爭進入公部門，基本的學識能力都不錯，政府機關有責任即義務，使公務人員持續吸收新知，認真努力工作，因此，縱使公務繁忙，仍應安排公務人員接受訓論，尤其是公務倫理的訓練，藉由平常的督促、提醒、訓練，建立正確的服務觀念，預防公務人員誤入歧途，比考績淘汰機制，還來得重要，所以事前不斷的提醒，可以避免公務人員一時不察，作出違法犯紀的事，這是一個比較良性的作法。考績制度固然有其想要達成的人事目的，但是考績制度畢竟是整體人事制度的一環，應思考人事制度的目的為何，整體政府存在之目的為何，國家的目的為何，這些是更上位的概念顯然更具意義，考績制度應該配合這些更上位的去思考、整合、配套，與其構思如何淘汰，更積極的想法應該是去改善及提升這些公務人員的能力，或許更符合國家利益。

二、企業之意見

本國企業認為公務人員考績淘汰機制的變革須注意三點，首先就是落實溝通，溝通是淘汰機制改革的關鍵，一種機制的轉變一定要從上至下與各層級的人員溝通，特別是主管人員在考績淘汰機制是承上啟下的角色，除了清楚的溝通淘汰機制變革的目的，相關的具體措施（譬如面談）的用意目的為何，亦應溝通清楚，使組織內部對考績淘汰機制有一

致性的認知，良好的溝通除了使公務人員了解改革真正的目的外，更有助於促進淘汰機制內化成個人的內在價值，一旦內化為內在價值，行為就會跟著改變，提升個人工作績效，進而提高政府效能。其次，必須對主管實施教育訓練，變革的過程中，主管人員對於變革成敗的影響很大，亦承受相當大的壓力，公務人員考績既決定以績效評比作為一種淘汰機制，並搭配面談及輔導等輔助措施，即應訓練主管具備目標設定、實施面談及輔導改善等能力，必要時有能力進行不適任人力的汰除，如果主管人員不具備這些能力，就無法落實淘汰機制的運作，難免又陷入考核依據主管好惡之批評，亦無法獲的下屬對考績淘汰制度的信任，此外，相關配套措施很重要，績效管理不是目的，只是提升績效的手段，相關的獎酬機制、輔導機制、晉陞機制均須配合，並且注意負面效應的處置，剛開始可訂定較高的淘汰比例去處理冗員的問題，隨著後來組織已經汰除冗員後，應檢討逐步降低淘汰比例，以免發生反效果。

一個機制要轉變的話，很重要的就是溝通，跟各級的人員，特別是主管，清楚的溝通這麼做的目的為何，以及每一項具體的動作，譬如面談，它的目的是什麼，讓大家有一致的認知，這牽涉到能不能內化成他的價值，才能產生行為改變，提升績效。(受訪者 Bb1：31-31)

第二個是教育訓練，去訓練主管能夠有效的進行目標設定、進行面談、輔導，必要時有能力進行不適任人力的汰除資遣，這個很重要，所以我們開始的前5年，每年都在做這些相關能力的訓練課程。(受訪者 Bb1：32-32)

第三個就是配套措施很重要，因為績效管理不是目的，他只是手

段，一些相關的獎酬機制、輔導機制、晉升機制要配合有配套，然後 always 都要去注意一些副作用的處理，還有就是一開始要處理冗員的問題，所以我訂比較高的淘汰比例，隨著後來組織已經汰除冗員後的情況，去檢討逐步降低淘汰的比例，以免這個淘汰機制發生反效果。(受訪者 Bb1：33-33)

外國企業肯定考績法修正草案提出的面談及輔導機制，認為淘汰機制須做好篩選的工作，才能達到淘汰不適任人員的功能，透過面談制度可以幫助員工了解績效不佳的原因，輔導機制可協助其改善工作表現，均為良善的措施。至於考績丙等人數比率可考慮更加彈性，配合時代趨勢與市場的脈動，如果不能達到績效要求，無論主管或職員該換就換，但不是為了淘汰而淘汰。應重視員工之品德操守，訂定考核項目須具體，考核工作應確實，如果考核工作流於形式，淘汰機制將無法發揮作用。同時亦須建立機制，避免政黨及民意代表等外在因素的干擾，考核才能公正公平令人信服。淘汰機制是由懲處的觀點出發，應有獎勵之配套措施，始能鼓勵員工追求績效。改變一個制度，牽涉到行為模式與習慣的改變，原來的員工一定會比新進員工不能適應，組織不可能換掉所有的員工，全部改用新員工，這不符成本，所以淘汰機制的改革應避免操之過急。

我覺得面談是可以做的，因為你要淘汰就是要做好篩選的工作，你才能淘汰不好的人，再來就是要去改善，讓某些工作表現比較差的人可以提升，透過面談你可以讓他知道哪裡不好要再改善，所以我覺得這個是可以去做的部分。至於丙等比率的話，是可以有彈性比較好，以我們公司來講的話是 10%左右，就看你要換血的幅度大或小而定，但是因為我們公司人數是不會像全國公務員那麼多，所以

實際算下來是不會超過 10 位的員工離職。那主管的部分不行的話也是照換，只是在我們來講，能做到主管的人都是能力不錯的，換的比例就不可能很大。(受訪者 Bb2：22-22)

我覺得有一個很重要的，你不是爲了換血而換血，另外就是說你那個考核要確實，項目要具體，如果只是流於形式就沒有用，所以你如果要做淘汰機制，那配套措施就要做好才行，比方說你要淘汰，相對的獎勵在哪裡。以我們公司來講，改變一個制度，原本的人一定會比新進來的人不能適應，那你把這些舊的一次全部都淘汰嗎，不可能，所以就是一步一步來，如果說你很急的話，那影響會很大，畢竟都是下面這些人在做事，沒人願意做，你也很麻煩。如果操守有問題的話，我們公司是一定 fire 他的，不會有什麼空間。那考核的部分也是要防止其他因素，譬如政黨、民意代表這些干擾，這樣考核才能讓人信服。(受訪者 Bb2：24-24)

三、媒體之意見

媒體人員肯定考績法修正方向，增加不適任公務人員離退的淘汰機制，建議在制度設計應加強處理政策面與執行面的問題，以落實淘汰不適任公務人員的目的。建議公部門應改變服公職是鐵飯碗的文化，應建立公僕做不好必須被換掉的觀念，逐步改變行政機關文化，以公共服務為念，建立負責、盡職、主動、積極的核心價值。建議面談制度，不僅由單位主管執行，亦應由更上一層主管實施面談，避免直屬主管有偏見，以提升考核結果的正確性，對工作表現不佳之公務人員，除可予以訓練及輔導外，亦可採調整職務的方式。此外，必須避免考績淘汰機制淪為排除異己政治鬥爭的工具。建議考績丙等無須規定固定比率，應有彈性，對於表現不好的機關單位，譬如發生貪汙舞弊等重大違失，考績丙等

比率應高於百分之三，對於表現很好的機關單位，不得要求以固定的比率強制考丙人數，以免打擊士氣。

我認為增加不適任公務員的汰除機制，這個方向是對的，只是說將來制度怎麼設計能夠真正地達到這樣的目的，已經不是法制面的問題了，而是政策面、執行面的問題。(受訪者 Bc1：9-9)

我在想是不是我們可以逐漸建立一個觀念，就是說公務員不是鐵飯碗，它是一個公共服務的工作，真正的是一個公僕，公僕的意思就是說，這個公僕如果做得不好是可以換掉的。(受訪者 Bc1：11-11)

我們要怎麼樣改變這個文化，怎麼樣不讓這個制度尤其是愈到基層鄉鎮地方，不要淪為排除異己鬥爭的工具。(受訪者 Bc1：12-12)

面談的方向是對的，但不是只有一個單位主管去做，應該要更往上一層去做，才會更正確。另外輔導跟訓練是必要的，還有調整職務也是一種方法。(受訪者 Bc2：23-23)

丙等不能訂固定的比例，如果這個機關大家都表現很好，為什麼要有丙等，如果這個機關有貪污或犯重大錯誤，丙等絕對要超過 3%，公務人員態度問題很重要，如果你當了公務人員，心態就要去改變，應該要更主動，以服務的態度去做。(受訪者 Bc2：25-25)

企業有企業文化，我們也應該培養公務員形成好的公務文化，負責盡職主動積極的核心價值。(受訪者 Bc2：25-25)

第五章 結論

本章分為三節，首先將前述討論考績淘汰機制相關理論問題，與深度訪談分析所得，有關影響考績淘汰機制運作的因素、各界對修正考績淘汰機制之看法結合進行總結。其次，根據本研究所得及各界相關改善建議，對於改善考績淘汰機制提出具體建議。最末，對於未來研究者從事後續研究提出建議。

第一節 研究發現

壹、影響考績淘汰機制運作的因素

從研究分析資料得悉，各界認為影響考績淘汰機制運作的因素，含括法制面、社會面及執行面因素。法制面的因素指出，對於長期工作績效不佳，或者大過不犯、小錯不斷的公務人員，並無適切有效之淘汰機制，因此，有關考績淘汰機制之要件及項目，應配合時代的需求，檢討修正以彌補上開缺失。

社會面因素反映，一般民眾對於公部門績效，普遍認為有待加強，為提昇行政效率與國家競爭力，重塑文官形象，贏得人民信賴，公務人員的確有必要正視社會各界的意見，以工作績效為導向，努力提升自我專業職能及公共服務態度，以符合社會期待。而考績淘汰機制自應配合修正，負擔覈實把關、汰除不適任公務人員之角色。

執行面因素，除涉及主管本身是否依據考績法的規定覈實評擬考績，以及主管或首長願不願意發動考績淘汰機制，去處理不適任公務人員外，亦顯示出長期以來，政府機關文化過度保護公務人員，除非是惡性重大或死不悔改者，否則機關不願輕易地動用考績淘汰機制去汰除不適任之公務人員，造成冗員不斷，銷蝕政府效能，破壞考績功能，這也是另一個在執行面上，會影響考績淘汰機

制的關鍵因素。

上開影響考績淘汰機制運作的因素，與前述有關現行考績制度的問題，包括考列乙等理由多與工作績效無關、未落實平時考核、獎懲增減總分之矛盾、考績獎金之爭議及考核項目缺彈性、無法發揮汰劣功能等問題相合，亦說明考績淘汰機制應建構在完整的考績制度上，即須具備考績理論闡述之功能性、無誤性、識別性、一致性、相關性、根據性、權變性、程序正義、教育性、配合性等特性。

貳、修正考績淘汰機制之可行性

一、有效評鑑面

本研究發現各界對考績法修正草案中，增訂實施含括受考人自評在內的面談機制，實施面談促進雙向溝通，增進有效評鑑這部分，大多持正面看法，認為面談機制等於多提供了一個溝通平台，少數公務人員因為對於目前考核方式的刻板印象，認為實施面談機制可能流於形式。

企業界實際操作的經驗，係將面談機制結合績效目標的設定、期中的績效檢視及年底的績效評估，面談的重點放在如何去改善下屬的缺點，透過這個面談考核，去提升工作績效，作為績效管考的一種工具。而公務人員及學界也認為在實施面談機制的細節設計上需要更多的關注，諸如：應該注意到主管的心態、受考人的主觀的認知及個性，主管的控制幅度是否過大，主管應該接受面談訓練，不必所有受考人均必須實施面談，僅針對平時考核項目有半數在C以下的受考人實施等等。

綜上，有關面談制度的方向是正確的，僅在實施細節上應多加考量改善，即具有可行性，且對考績淘汰機制有輔助之效用。

二、合理課責面

考績法修正草案對主管人員課責機制，包括「未覈實辦理屬員平時考核」或「未確實執行面談」或「辦理考績徇私偏頗」，致屬員提起救濟撤銷考績案確定者，該主管考績不得考列甲等以上，以促進主管覈實辦理考績的責任。本研究發現僅少數受訪對象認為可以促進主管覈實辦理考績，由於實務上考績案因實質原因被撤銷的案例不多，因此認為該規定僅產生輕微的警惕效果。或謂前揭規定的抽象性太高，難以認定主管未覈實辦理屬員平時考核或徇私偏頗，況且年終考績須就一整年的表現予以考評，如僅因對其屬員考核有缺失，即無法獲得甲等，可能與考績精神相左，亦有人論及考績考評的程序除單位主管外，尚有考績委員會及機關首長，如將責任全由單位主管承擔，亦屬過當。

有關主管人員之考績如果一年丙等或連續三年乙等即調任非主管的看法，多數意見並不反對，但是認為其考列乙等或丙等須與工作有關，始得調任非主管；由於在實務上，主管連續三年考列乙等情形並不多見，且主管如有不適任情形，機關首長可依其人事權限予以調任，通常不會等到連續三年乙等才處理，因而認為該規定象徵意義大於實質意義。

綜上，有關對主管之課責制度雖然各界評價不高，惟仍具象徵意義，有宣示修正推動考績淘汰機制之功用。

三、彈性授權面

本研究發現考績法修正草案將平時考核項目由工作（50%）、操行（20%）、學識（15%）、才能（15%），修正為工作績效（70%）及工作態度（30%），獲得多數訪談對象給予正面評價。企業人員的意見認為規定為工作績效或工作

態度，尚嫌抽象，不夠明確，應將把方向、項目、指標具體化。

至於由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定平時考核之細目，是否更能因應機關業務的差異，反映考績的正確性的看法，公務人員的意見比較不贊成實施，主要理由在於平時考核項目既要結合施政目標，又要結合業務的差異性，工程實在太浩大了，須經多次會議，耗費心力至鉅，但效果可能與不實施的情形差異不大。此與學者、企業及媒體人員多數贊成的意見，有明顯不同的看法。

綜上，以工作績效及工作態度為平時考核項目符合實際，可促進考評標準的客觀性，亦有輔助考績淘汰機制之功用，獲得內部及外部意見一致認同，具有可行性。至於各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定平時考核之細目，固然利益良善，惟尚須就其執行性有更仔細的規劃。

四、良性競爭面

考績法修正草案未來考績等第在甲、乙、丙、丁之上將增列「優等」，優等人數比率最高不得超過5%，是否可以達到促進同仁良性競爭的效果。多數公務人員係採保留的看法，其主要理由在於公務機關長期以來強調的是一種團隊合作的文化，並不鼓勵個人英雄主義，況且政府績效通常來自於各部門單位之通力合作，並非個人之功勞，其獎勵自不能獨厚於一、二人，因此增訂優等對於促進良性競爭的效果不大，還會出現攻擊排擠的反效果，對於表現優異的人才，反而不利。此外考績優等和專案考績一次記二大功恐易混淆，不易區辨。就此企業界有不同的看法，認為增訂優等的正面效果大於負面效應，有必要激勵這些領頭羊，促成整個組織

績效文化的改變。

綜上，公務人員對考績等第增列優等，雖未明顯反對，惟並不支持，主要原因在於顧慮它與政府機關組織文化衝突，可能帶來的負面效應，或許主管機關可加強企業經驗之研究，強化處理負面效應的措施，提升其可行性，畢竟，相對於考績淘汰機制，優等確實具有激勵的意義，是良善的配套措施。

五、緩和退場面

有關考績法修正草案明定考績丙等人數比率為 1% 至 3%，工作績效評比為全體受考人排序最末 1% 至 3%，列為得考列丙等之條件，對於考績丙等人員實施輔導機制，公務人員 10 年內考列 3 次丙等應辦理資遣或退休，係屬考績修正淘汰機制之核心。

對於考績丙等人數比率明定為 1% 至 3%，本研究發現受訪對象除企業人員外，多數受訪對象反對明定考績丙等人數比率，而公務人員均採反對態度，其主要原因在於，一個好的考績淘汰機制，應該要能夠確保被淘汰的公務人員一定是應該被淘汰的人，惟就目前辦理考績現況而言，即使將考核的項目修正為工作績效占 70% 及工作態度占 30%，恐怕仍無法去除影響主管考績的人情事故及機關文化等因素，確保被淘汰的公務人員，一定是不適任而應該被淘汰的人。

考績法修正草案就工作績效評比為全體受考人排序最末 1% 至 3%，列為考績丙等之看法，公務人員咸認為，主要問題在於工作績效評比不容易客觀，各單位本身業務性質不同、繁簡程度不一，所需要的工作技能不一樣，各單位最末的人無法相互評比排序，亦可能因此可能引發惡性的競爭，

造成對立，破壞團隊精神、影響組織氣氛等負面效果，因此僅少數受訪對象贊成以此作為考績丙等之條件。

對於考績丙等人員實施輔導機制是否有助於改善表現不佳人員的看法，多數受訪者對於實施輔導機制採正面的態度，原則上認為應有所幫助。輔導機制應以績效不佳被考列丙等之態樣為實施對象，如因生病因素被考列丙等，恐怕較無法發揮輔導的功效，又輔導能不能成功，除涉及被輔導者本身能力資質，輔導者的態度、能力、技巧也都是關鍵的因素。

考績法修正草案提出公務人員 10 年內考列 3 次丙等，應辦理資遣或退休，可否達到汰劣目的之看法，少數受訪對象認為 10 年期間太長，環境有所變換，不能達到汰劣之目的，多數意見認為可以發生汰劣的效果；惟部分公務人員擔心該制度恐怕成為主管人員打壓異己之工具，或因機關員工人數較少而形成輪流考列丙等的現象；媒體人員則提出，制度的重點在於應該如何確實無誤的辦理考績，以及建議將 10 年的期限縮短，改以降級改敘之方式取代令其退離。

綜上，有關明定考績丙等人數比率為 1% 至 3%、工作績效評比為全體受考人排序最末 1% 至 3% 列為得考列丙等之條件，因為不能夠確保淘汰的人是不適任人員，所採取的是不是必要手段，均非無疑，即涉及比例原則中之妥當性原則與必要性原則，仍有再予檢討斟酌之必要。對於考績丙等人員實施輔導機制、公務人員 10 年內考列 3 次丙等應辦理資遣或退休，多數意見為正面，且亦有助於淘汰機制之運作，應屬可行。惟 102 年 5 月 27 日立法院初審公務人員退休撫卹法草案，已將公務人員連續 2 年考績考列丙等或 10 年內

考列 3 次丙等納入資遣條件，未來修法發展如何，值得觀察。

六、團體績效面

本研究發現對於實施團體績效的看法，多數意見主張不實施團體績效，主要原因在於，行政機關業務的複雜性、差異性，服務對象壟斷性，造成難以擬定一公平的評比標準，亦即團體績效考評要做到公平客觀很困難，如此一來，團體績效考評結果將涉及機關首長主觀上對於業務或幕僚單位的好惡，不易獲得受考人信賴，因此團體績效評比雖然立意良善，但是在執行面上問題重重，尚待克服。

企業界實施團體績效，在於刺激員工追求績效，獲取的額外的獎金，進而提升企業的營利，是雙贏的觀念，這和政府部門為了考績甲等及丙等比率實施團體績效，造成如果這個單位甲等比率高，那個單位就會受影響甲等比率低，此消彼漲的影響不同，因此認為政府部門實施的團體績效衝擊會比較大。

綜上，針對實施團體績效考評標準，以及上述執行上的問題，銓敘部尚未能提出有效的措施，故仍須就其執行性有更仔細的規劃研究，不宜率然實施。

第二節 研究建議

經由訪談各界意見，發現考績法修正草案建構之考績淘汰機制，在法制面及執行面上均有檢討改善之空間，因此本節根據各界改善意見，分別從法制面與執行面提出具體建議，期能有助於考績淘汰機制發揮功能，在積極面，促進考績績效管考之功效，在消極面，給予不適任公務人員有一退場機制。

壹、法制面

一、強化考績考核公平性

考績考核之公平性是落實考績淘汰制度之基礎，公務人員無法信賴考績法修正草案對明定考績丙等比率之修正，即因長久以來，考績存在高度屬人性，受主管主觀感受影響至鉅，缺乏客觀考評，當不公平的考績結果欲與淘汰效果連結時，即引發公務人員的反彈。因此欲改善考績淘汰機制，首須建立公務人員對考績考核之信心，亦即改善考績考核之公平性，於此，銓敘部固然訂定平時考核面談機制及對主管覈實辦理考績之課責原則，惟對於支撐考績考核之公平性，尚嫌不足。依考績法規定之考績程序，主管評擬分數後，須送至機關考績委員會初核，因此，主管是否落實平時考核，有無偏見獨斷，係由考績委員會予以審查。故此建議應增加票選委員名額，提高考績委員會民主正當性，並加強考績委員會實質審查考績案件之功能，機關首長應依考績委員會決議，發布考績結果，機關首長對考績委員會決議有意見時，應具體敘明理由交由考績委員會復議，並以一次為限，藉由落實考績委員會功能，促進考績考核之公平性。

二、淘汰條件必須能篩選出不適任之公務人員

考績淘汰的結果是剝奪公務人員繼續服公職的權利，必須慎重而為，因此淘汰條件應該要能夠確保被淘汰的公務人員一定是應該被淘汰的人，亦即要能夠篩選出不適任之公務人員。考績法修正草案規定，公務人員十年內累積三次考績丙等，令其資遣或退休，使考績丙等連結到淘汰效果，又規定工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核，為機關全體受考人排序最末百分之一至百分之三得考

列丙等，乍看之下既列為全體受考人最末百分之一至百分之三，應屬績效不佳人員，惟此一詮釋僅注重排序價值，並未考慮到實質工作表現，蓋以排序方式，永遠有最後一名，縱令實質工作表現達 90 分（滿分 100 分）的水準，仍有可能排序最末百分之一至百分之三，而其顯然不至於被認定是所謂不適任人員。何況考績法修正草案規定，考核的項目修正為工作績效占 70%及工作態度占 30%，如純粹以工作績效來排序，除與上開規定不合外，新進人員通常工作經驗不足，工作熟悉度較差，明顯處於不利的地位。因此淘汰條件務必須能篩選出不適任之公務人員，運用考績結果之淘汰才有意義，如欲以工作績效作為考列丙等條件，至少應有一明確的績效考核標準，程序上亦應明定須經考績委員會審查其實質工作表現，確屬績效不佳之人員，始得考列丙等。

三、強化各項配套措施

考績淘汰機制立意良善，加強績效管考功能，有助於刺激公務人員追求績效，進而提升整體政府效能，是考績制度裡的一支利器，但是一劍雙刃，它既然能發揮正面效果，亦會發生剝奪公務人員服公職權利，造成公務人員的不安與焦慮的負面效應，因此，考績淘汰機制的各項配套措施，譬如事前的程序：包括考核者、考核程序、考核基準，以及事中的改善：績效評估、檢討，事後的輔導措施、權益救濟等等，均應以法律或法律授權之命令予以詳細規定，除確保能夠真正淘汰不適任之公務人員外，並應避免相關人員利用考績淘汰機制，作為打擊異己鬥爭的工具。因此有關事後的救濟，建議將來如有因為工作績效不佳，考績考列丙等之案件，不待當事人申請救濟，即應由考績機關主動檢附資料報送送保

訓會審查。

四、保訓會適當提高審查密度

考績是不是公平公正沒有偏頗，保訓會是把關的最後一道防線，如果保訓會能夠提高審查密度，實質審查考績案件實體內容，將增加公務人員對於考績考核覈實公正的信心，必將有助於落實考績淘汰機制，反之，如果保訓會僅止於考績程序之審查，過於尊重機關長官的考績決定時，這最後一道防線所能發揮的作用有限，亦將影響考績淘汰機制的實現。對於考績案件之審查，保訓會向來秉持著「類此考評工作，富高度屬人性，除對事實認定有違誤、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外，機關長官對部屬考評之判斷，應予尊重。」之原則，以審查辦理考績程序的合法性為主，惟將來為發揮考績淘汰機制之作用，配合考績法修正草案之規定，勢必有更多的因工作績效不佳而考列丙等之考績案件，保訓會應適當提高審查密度，除考績程序外，應對決定考績分數等次之基礎事實實質審查，要求考績機關提出考績評定之相關物證甚至人證，採取更深入的審查標準，方能保障公務人員權益，並確保考績淘汰機制不被濫用。

貳、執行面

一、淘汰機制應重視宣導與溝通

以往考績淘汰機制並未落實而發揮效用，因此將來欲積極運用考績淘汰機制的功能時，首要之事，就是需要完善的宣導與溝通。考績法主管機關銓敘部除應於修法過程舉辦說明會外，說明修法理念與目的，亦應於相關公務人員會議、活動及教育訓練過程中納入修法宣導，宣導內容並應包括考

績淘汰機制之相關配套措施、緩衝期間、試辦機關遭遇問題與經驗分析等。銓敘部應以開放的態度與各級公務人員良性溝通，針對所有疑慮，不厭其煩，逐一說明，尤其是對主管人員，更應使其了解實施考績淘汰機制之目的、淘汰機制主要內容、相關配套措施以及辦理程序，要求主管人員覈實考核，重視考績之公正性。使所有公務人員在資訊對等的基礎上，確實了解實施淘汰機制將有助於提升個人及組織績效，進而提升政府效能，而非為了淘汰而淘汰。促進淘汰機制形成一致性的認知，內化成公務人員注重工作績效的價值觀，方能產生行為改變，並有助於未來淘汰機制之實施。

二、淘汰機制應對相關人員施予專業訓練

在考績評定的程序中，主管人員既是考核者，亦為受考者的角色，具有承上起下、舉足輕重的地位，除了對考績淘汰機制應具正確的觀念與認知外，亦應輔以其專業的訓練，針對考績淘汰機制的配套措施，諸如實施面談、績效評估、輔導改善等，具備相當能力，足以貫徹考績淘汰機制相關作為，必要時亦有能力進行不適任人員之汰除。人事單位是行政機關的重要幕僚，應輔佐業務單位設定績效目標，落實績效考核，找出工作表現不佳之人員，協助其改善，因此，對於人事人員應強化其人事業務專業能力，包括人力資源管理，績效管理等，均應接受訓練，學習相關操作技巧，以利辦理考績作業時，能夠具有足夠的專業能力。除此之外，政府機關各級訓練機構對於高階人員之訓練，應加強公務倫理及行政中立課程，尤其是對於民選首長，應強化其行政中立觀念，避免利用考績淘汰機制作為選舉報復工具，作出徇私偏頗的考績決定，引發考績爭議事件。

三、逐步漸進改善淘汰機制

組織文化並非短期內可以改變，公務人員考績法施行已久，基於確保公務人員公正執行職務，提供社會安定的力量，公務人員永業化的保障有其歷史意義。考績淘汰機制縱使立意良善，但公開挑戰公務人員永業化的期待，其阻力自然不可小覷，因此考績淘汰機制不可能也不需要一步到位，可考慮由改變公務人員的觀念做起，改善考績考核的公平性，先從考核項目改變為工作績效為、落實平時考核、增加面談機制、輔導機制這些比較正面輔助性的制度做起，逐步漸進改變考績文化，讓公務人員習慣考績制度績效管考的功能，同時強化考績考評的公正性及客觀性，這樣運作了一段時間，考績決定的公信力建立起來之後，再去連結考績淘汰不適任人員的效果，較容易為公務人員所接受，考績淘汰機制的阻力就會降低。

第三節 後續研究建議

本研究對於考績淘汰機制之探討，係以考試院 101 年 10 月 18 日審議通過之考績法修正草案內容為主，惟立法過程曠日費時，未來立法通過之考績法內容如有修正，恐有不一致，建議後續研究者可針對未來考績法修正通過後之內容繼續深入研究，並增加考績淘汰機制實施之經驗分析。

本研究係採取質性研究，深度訪談的方式，訪問對象限於臺北市公務人員、企業、學者及媒體人員，並未擴及服務或居住於中部、南部、東部及離島之人民，在樣本數量上亦不若使用量化研究來得多，建議後續研究者，研究抽樣可擴及全國，亦或可兼採量化方式研究，提高樣本數量，俾獲得更為完整的資料分析，將有助於研究的價值。

參考文獻

中文部分：

- 丘昌泰，2010，《公共管理》，臺北，智勝。
- 朱美櫻，2010，〈公務人員考績輔導及退場機制之研究-管理的觀點〉，國立臺北大學公共行政暨政策學系研究所碩士論文。
- 江元秋，2005，〈我國國立大學職員考績制度改進之研究—績效導向的觀點〉，玄奘大學公共事務管理學系研究所碩士論文。
- 江汶珠，1997，〈我國公務人員考績制度：理論觀點的反省〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 何展旭、黃錦堂，2011，〈公務人員考績三丙強制退休或資遣處分合憲性之分析〉，《全國律師》，1月號：94-100。
- 余致力、曾德宜、陳志瑋，2003，〈我國公務人員考績制度改進之研究〉，《公務人員月刊》，89：9-30。
- 余致力、蔡宗珍、陳志瑋，2002，〈公務人員考績制度的問題與對策〉，《人事行政》，138：11-24。
- 余致力等（考試院研究發展委員會委託研究報告），2003，《公務人員考績制度改進之研究》，臺北：考試院。
- 中國人事行政行政學會（銓敘部委託研究），1992，《如何落實公務人員考績制度之研究》，臺北：銓敘部。
- 吳庚，2005，《行政法之理論與實用》，臺北，三民。
- 吳泰成，1996，〈公務人員考績制度改進芻議〉，《考銓季刊》，5：9-17。
- 吳泰成，2005，〈建構績效導向的考績制度〉，《考銓季刊》，43：1-9。
- 吳聰成，2011，〈公務人員績效管考改革思維〉，《公務人員月刊》，182：2-4。

- 吳瓊恩、李允傑、陳敏薰，2000，《公共管理》，臺北，國立空中大學。
- 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。
- 吳瓊恩，2011，《行政學（增訂四版）》，臺北，三民。
- 呂育誠，2003，〈公務人員考績制度明定列等人數比例問題之研究〉，《公務人員月刊》，89：31-51。
- 呂春風，2003，〈我國公務人員考績法制之評析〉，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文。
- 李和淑，2004，〈公務人員考績制度之研究〉，淡江大學公共行政學系公共政策研究所碩士論文。
- 李宗鴻，2002，〈我國公務人員考績制度之研究——一個績效管理的觀點〉，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文。
- 李震山，2011，《行政法導論》，臺北，三民。
- 林建宏，2009，〈我國考績丙等制度之研究——人事行政學與行政法學觀點〉，世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 邱吉鶴，2008，《行政領導與績效管理》，臺北，秀威。
- 邱華君，2009，《行政法入門》，臺北，一品文化。
- 施能傑，1993，《考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析》，〈行政管理論文選輯第7輯〉，臺北：銓敘部。
- 施能傑等（考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)），2001，《公務人員淘汰機制之研究》，臺北：考試院。
- 施能傑（考試院研究報告），2009，《建立行政機關團體績效評比機制之研究》，臺北：考試院。
- 洪國平，1998，〈中華民國公務人員考績制度之研究〉，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 胡幼慧、姚美華，2002，《一些質性方法上的思考：信度與效度？如

- 何抽樣？如何收集資料、登錄與分析》，臺北：巨流圖書公司。
- 姬長城，2009，〈從公法上職務關係論考績丙等條件之法制化〉，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。
- 孫本初，2002，〈政府績效管理的新思維〉，《考銓季刊》，29：38-46。
- 孫本初，2006，〈公部門需建立更具激勵效果的績效管理制度〉，《人事月刊》，255：18-28。
- 孫本初，2010，《新公共管理》，臺北，一品。
- 徐有守，2007，《考銓制度》，臺北，臺灣商務。
- 高宥洋，2011，〈考績法修正草案與考績謬誤之研究〉，《公務人員月刊》，182：21-33。
- 張四明，2010，〈文官制度興革研討報告-議題：落實績效管理提昇文官效能公務人員考績制度改革策略之我見〉，《公務人員月刊》，164：13-20。
- 張芳全，2010，《論文就是要這樣寫》，臺北，心理。
- 張奕華、許正妹，2010，《質化資料分析 MAXQDA 軟體的應用》，臺北，心理。
- 張潤書，1998，《行政學》，臺北：三民。
- 張瓊玲，2009，〈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》，1：171-191。
- 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。
- 許南雄，2008，《各國人事制度》，臺北，商鼎文化。
- 許南雄，2011，《各國人事制度-比較人事制度》，臺北，商鼎文化。
- 許濱松，1999，《各國人事制度(全)》，臺北，中華電視股份有限公司。
- 許濱松，2006，〈激勵的迷思—績效考評的重要〉，《人事月刊》，43

(5)：29-33。

許濱松，2006，〈淺談考績面談的功能〉，《公務人員月刊》，120：1-4。

陳 敏，2007，《行政法總論》，臺北，陳 敏。

陳 敏，2011，《行政法總論》，臺北，陳 敏。

陳世榮，2006，〈我國公務人員考績制度之研究：理論、法制及實務〉，
國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文。

陳金貴、丘昌泰，1998，《各機關績效考核制度之研究》，臺北，銓敘
部委託研究。

陳柏瑋，2011，〈公務人員丙等考績新制之檢討〉，國立中央大學法律
與政府研究所碩士論文。

陳炳華，2010，〈從法制觀點論我國公務人員之考績淘汰與保障制
度〉，南台科技大學財經法律研究所碩士論文。

陳珮婷，2011，〈公務人員考績法制民主化機制之檢討〉，《公務人員
月刊》，182：14-20。

陳清秀，2010，〈公務人員考績法修正草案強制考列丙等比例之商
權〉，《台灣法學》，150：29-32。

陳敦源（考試院研究發展委員會委託研究報告），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》，臺
北：考試院。

陳新民，2005，《行政法學總論》，臺北，陳新民。

陳璧儀，2010，〈公務人員對考績制度落實獎優汰劣看法之研究〉，世
新大學行政管理學研究所碩士論文。

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。

黃一峰，2004，〈行政機關業務評估指標建構—以衛生署為例〉，《政府
績效（第12章）》，臺北，行政院研考會。

- 黃一峰，2009，〈公務人員績效考核指標之探討〉，《公務人員月刊》，158：16-28。
- 黃弘君，2004，〈現行公務人員考績制度研究—博奕理論觀點〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 黃榮烈，2002，〈兩岸公務人員考績制度之比較研究〉，南華大學公共行政與政策研究所碩士論文。
- 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。
- 黃臺生，1990，《我國現行公務人員考績制度的探討》，新竹，國立清華大學。
- 黃錦堂，2010，〈考績法修正草案的爭議與展望〉，《台灣法學》，150：33-35。
- 楊智喬，2003，〈從企業精神論公務人員考績制度〉，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 董保城，2011，《行政法講義》，臺北，董保城。
- 詹鎮榮（公務人員保障暨培訓委員會委託研究報告），2010，《公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究》，臺北：公務人員保障暨培訓委員會。
- 廖義男，2010，〈夏蟲語冰錄(二十九)-公務人員考績法之修正〉，《法令月刊》，61（6）：968-973。
- 劉宏祥，2008，〈我國公務人員考績制度改進之研究〉，世新大學行政管理學研究所碩士論文。
- 劉昊洲，2010，《公務員法專論》，臺北，五南。
- 歐育誠，2009，〈公務人員考績制度的系統思考〉，《公務人員月刊》，158：1-6。
- 潘中道、胡龍騰譯，R. kumar，2010，《研究方法：步驟化學習指南》，

第二版，臺北，學富。

潘淑滿，2005，《質性研究：理論與應用》，臺北，心理。

蔡月秋，2003，〈我國公務人員考績制度之研析〉，銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文。

蔡秀涓，2005，《績效不佳員工之處理》，臺北，雙葉。

蔡良文，2005，〈論績效考核與淘汰機制之建立與變革〉，《考銓季刊》，43：11-38。

蔡良文，2008，《人事行政學—論現行考銓制度》，臺北：五南。

蔡良文，2010，《人事行政學：論現行考銓制度》，臺北，五南。

蔡祈賢，2008，《公務人力資源管理》，臺北，商鼎。

蔡敏廣，2010，〈公務人員考績法修正草案研修簡介〉，《公務人員月刊》，167：4-15。

賴文政，2010，〈我國公務人員考績制度獎優汰劣影響因素之研究〉，銘傳大學公共事務學系碩士班碩士論文。

韓昕亞，2011，〈公務人員考績法修正草案強制考列丙等法律問題之研究〉，國立中正大學法律學研究所碩士論文。

關中，2009，《繼往開來，贏得信賴-考試院與文官制度的興革》，臺北，考試院。

關中，2010，〈以修正考績法做為革新文官制度的樞紐〉，《公務人員》，167：1-3。

關中，2011，《文官治理：理念與制度革新》，臺北，考試院。

英文部分：

- Bruce, W. 1989. "Educating Supervisors to Deal with the Problem Employee." *Public Productivity Review*, 12(3):323-329.
- Jitendra, M. & Michelle, D. 1988. "How to Manage Problem Employee." *Arbitration Journal(ARB)*43,4:49-57
- MSPB. 1995. *Removing Poor Performers in the Federal Service*.
D.C.:USA.: MSPB
- MSPB. 1997. *Adherence to the merit Principles in the workplace*. D.C.:USA.: MSPB
- OPM. 1998. *Addressing and Resolving Poor Performance: A Guide for Supervisors*. Washington, DC.: U. S. OPM.
- OPM. 1999. *Poor Performances in Government: A Quest for the True Story*. Washington, DC.: U. S. OPM.
- Robisch, T. G. 1996. "The Reluctance of Federal Managers to Utilize Formal Procedures for Poorly-Performing Employee." *Review of Public Personnel Administration*, Spring: 73-88.

附錄：公務人員考績法修正草案

* 公務人員考績法修正草案版本為考試院 2012 年 10 月 18 日通過

送立法院審查之版本

第一條 公務人員之考績，依本法行之。

第二條 公務人員之考績，應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，充分發揮考績獎勵、培育、拔擢、輔導及懲處之功能，以落實績效管理，提高行政效能及服務品質。

第三條 公務人員考績區分如下：

- 一、 年終考績：指各官等人員，於每年年終辦理其當年一至十二月連續任職期間之考績。
- 二、 另予考績：指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。但有特殊情形者，得不以連續為必要；特殊情形之範圍，應於施行細則中明定之。
- 三、 專案考績：指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績。

因公傷病請公假、因病請延長病假、因考績免職（退休、資遣）先行停職或因其他法律原因停職，嗣後復職者，其實際任職期間未符前項第一款或第二款規定者，不得辦理年終考績或另予考績。

第四條 公務人員任現職，經銓敍審定合格實授至年終滿一年者，予以年終考績；不滿一年者，如係升任高一官等職務，得以前經銓敍審定有案之低一官等職務合併計算，辦理高一官等之年終考績；如係調任同一官等或降調低一官等職務，得以前經銓敍審定有案之同官等或高官等職務合併計算，辦理所敍官等職等之年終考績。但均以調任並繼續任職者為限。

依各種考試或任用法規限制調任之人員、專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任之人員，在限制轉調機關、職系或年限內，如依另具之公務人員任用資格轉調者，其轉調當年得以前經銓敍審定有案之各官等職務合併計算，辦理所敍官等職等之年終考績。但均以繼續任職者為限。

具有公務人員任用資格之教育人員或公營事業人員轉任公務人員，經銓敘審定合格實授者，其轉任當年未辦理考核及未採計提敘官職等級之年資，得比照第一項經銓敘審定合格實授之年資，合併計算辦理年終考績。但均以繼續任職者為限。

具有公務人員任用資格之政務人員退職當日再任公務人員，經銓敘審定合格實授者，其再任當年未採計提敘官職等級之年資，得比照第一項經銓敘審定合格實授之年資，合併計算辦理年終考績。

前四項合併計算辦理考績年資，不滿一年，而連續任職已達六個月者，得比照前條第一項第二款規定辦理另予考績。

第五條 年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作績效與工作態度行之。

前項考核之細目，由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定。

本法所稱主管機關為中央二級或相當二級以上機關、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。

第六條 年終考績以一百分為滿分，分優、甲、乙、丙、丁五等，各等分數如下：

- 一、優等：九十分以上。
- 二、甲等：八十分以上，未達九十分。
- 三、乙等：七十分以上，未達八十分。
- 四、丙等：六十分以上，未達七十分。
- 五、丁等：未達六十分。

第六條之一 考列甲等以上之條件，應於施行細則中明定之。但受考

人在考績年度內，有下列情形之一，不得考列甲等以上：

- 一、平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達警告處分者。
- 二、有曠職紀錄者。
- 三、工作態度不佳，影響機關聲譽，經查證屬實者。
- 四、故意洩漏公務機密，經查證屬實者。
- 五、違反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定，經查證屬實者。
- 六、參加公務人員相關考試或升官等訓練之測驗，經扣考處分

者。

主管人員未覈實辦理屬員平時考核或未確實執行面談或辦理考績徇私偏頗，致屬員依保障程序提起救濟經撤銷考績案確定者，該被撤銷之考績案所屬年度，其考績不得考列甲等以上。其當年度已辦理考績列甲等以上者，應予撤銷並重行辦理。

第六條之二 受考人在考績年度內有下列第一款至第十款情形之一，應考列丙等；有第十一款情形，得考列丙等：

- 一、因故意犯罪受刑事確定判決或受懲戒處分者。
- 二、平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記小過一次以上未達二大過者。
- 三、曠職繼續達二日以上未達四日，或一年內累計達五日以上未達十日者。
- 四、對他人為性騷擾，情節重大，經查證屬實者。
- 五、挑撥離間或誣控濫告，有具體事證，經疏導無效者。
- 六、不聽指揮或破壞紀律，有具體事證，經疏導無效者。
- 七、稽延公務，造成人民權益損害，影響機關聲譽，經查證屬實者。
- 八、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。
- 九、故意洩漏公務機密，情節重大，經查證屬實者。
- 十、違反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定，情節重大，經查證屬實者。
- 十一、工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核，為機關全體受考人排序最末百分之一至百分之三；或為主管機關依機關團體績效表現彈性調整之丙等人數比率範圍者。

第六條之三 受考人除平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達二大過，年終考績應考列丁等者外，須有具體事證，足認有下列情形之一，始得考列丁等：

- 一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效者。
- 二、不聽指揮或破壞紀律，情節重大，經疏導無效者。
- 三、怠忽職守、稽延公務或績效不彰，造成重大不良後果者。
- 四、執行公務不力，或負責業務，處置失當，造成重大之人員

傷亡、財物損失或負擔高額國家賠償責任，足以影響機關公務推動者。

第七條 年終考績獎懲依下列規定：

- 一、優等：晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，均給與一又二分之一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二又二分之一個月俸給總額之一次獎金。
- 二、甲等：晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，均給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。
- 三、乙等：晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，不予晉級，次年仍考列乙等者，晉年功俸一級，其餘類推，晉敘至年功俸最高俸級為止，均給與二分之一個月俸給總額之一次獎金。已敘年功俸最高俸級第二年仍考列乙等而無級可晉者，給與一又二分之一個月俸給總額之一次獎金。
- 四、丙等：留原俸級，並輔導改善；第二次降一級改敘，無級可降時，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。
- 五、丁等：免職。

考列丙等人員經輔導改善後，十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次，不計列前項第四款丙等次數；考列丙等之年度已逾十年者，亦不計列丙等次數。但扣除不計列之丙等後仍有丙等者，距離該丙等十年內再次考列丙等時，視為第二次考列丙等。

因第六條之二規定考績考列丙等者，得依公務人員保障法之規定提起復審；應依第一項第四款規定辦理資遣或退休者，其復審決定應經言詞辯論。

主管人員考績一年列丙等或任同一陞遷序列主管職務連續三年列乙等者，應於考績核定之日起二個月內，依各該人員任用法律之規定，予以調任非主管職務。

本法所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸（年功俸）及其他法定加給。

第八條 另予考績人員不得考列優等。

另予考績人員之獎懲，列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金；列乙等者，給與二分之一個月俸給總額之一次獎金；列丙等及丁等者，與年終考績列丙等及丁等者同。

第九條 公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。

第九條之一 除第九條之三第一項另有規定者外，各機關受考人考列優等人數比率，最高不得超過百分之五；考列甲等以上人數比率，最高不得超過百分之六十五；考列丙等人數比率，不得低於百分之一至百分之三。但計算結果人數尾數未達一人者，均不予進整。

除第九條之三第一項另有規定者外，各機關簡薦委任各官等受考人考列甲等以上人數比率，最高不得超過百分之七十五；主管人員考列甲等以上人數比率，最高不得超過百分之八十五。但機關全體受考人考列甲等以上人數比率，仍以前項規定為限。

前二項等次人數比率因機關受考人數較少之彈性調整機制，應於施行細則中明定之。

各機關未組設考績委員會者，其受考人總數併入上級機關受考人總數統籌計算；所稱上級機關指與下級機關間具上下隸屬關係之機關。但鄉（鎮、市）公所、鄉（鎮、市）民代表會之上級機關為縣政府。

各機關人事、主計、政風人員之考績，均不列入前四項各機關受考人考列優等、甲等以上及丙等人數比率計算。但其考績辦理原則及等次人數比率限制，仍應依照前四項及前條規定，由各該人員之主管機關或機構統籌辦理。

第九條之二 前條第一項及第二項所定各機關受考人考績等次人數比率，得每三年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整，調整後之比率以命令定之，並送立法院備查。

第九條之三 主管機關應視所屬各機關業務特性，辦理所屬機關間之團體績效評比，並於每年辦理考績前，依團體績效評比結果，彈性分配所屬各機關受考人考列甲等以上及丙等人數比率，必要時，各官等與主管人員考列甲等以上人數比

率及主管機關受考人考績等次人數比率，亦得併入上開調整機制辦理。但甲等以上人數比率以增減百分之十；丙等人數比率以增減百分之一至百分之三為限，且主管機關及所屬各機關考列甲等以上及丙等人數比率總計，仍以第九條之一第一項所定之人數比率為限。

各機關應視其業務特性，辦理內部單位間之團體績效評比，評比結果應作為評定單位人員考列甲等以上及丙等人數比率之依據。

各機關辦理團體績效評比之範圍、標準、程序及有關事項，由考試院會同行政院以辦法定之。

研究發展考核業務主管機關得定期公布各機關執行業務之民意調查結果，供考核評比之參考。

第十條 年終考績應晉俸級，在考績年度內已依法晉敘俸級或在考績年度內升任高一官等、職等職務已敘較高俸級，其以前經銓敘審定有案之低官等、職等職務合併計算辦理高一官等、職等之年終考績者，考列乙等以上時，不再晉敘。但專案考績不在此限。

第十一條 各機關參加考績人員任本職等年終考績，二年列甲等以上者，取得同官等高一職等之任用資格。

前項所稱任本職等年終考績，指當年一至十二月任職期間均任同一職等辦理之年終考績。另予考績及以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，均不得予以併計取得高一職等升等任用資格。但以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，得予以併計取得該併資之較低官等高一職等升等任用資格。

依第四條第二項至第四項併資辦理之年終考績，如其轉任（調）或再任前原職與現職職等相當或較高者，得作為第一項取得同官等高一職等任用資格之年資。

經懲戒處分受休職、降級、減俸或記過人員，在不得晉敘期間辦理之年終考績，不得作為升等任用資格之年資。

公務人員於本法中華民國○年○月○日修正施行前辦理之年終考績，尚未取得同官等高一職等任用資格者，得併計本法修正施行後二年內辦理之年終考績，適用本條修正施行前規定辦理。

第十二條 各機關辦理平時考核紀錄及獎懲，應為考績辦理之重要依

據。公務人員平時考核，獎勵分嘉獎、記小功、記大功；懲處分警告、記小過、記大過。平時考核獎懲得相互抵銷。

前項嘉獎、記小功或警告、記小過之標準，由各主管機關訂定或授權所屬機關視業務情形訂定，報請主管機關備查。記一大功、記一大過之標準及各機關辦理公務人員平時考核獎懲案件之程序，應於施行細則中明定之。但各主管機關得依業務特殊需要，另訂記一大功、記一大過之標準，函送銓敘部核備。

專案考績，於有重大功過時行之；其獎懲依下列規定：

一、一次記二大功者，晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，均給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。但在同一年度內再因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給二個月俸給總額之一次獎金。

二、一次記二大過者，免職。

前項第一款一次記二大功之標準，應於施行細則中明定之。專案考績不得與平時考核功過相抵銷。

公務人員除曠職繼續達四日、曠職一年累計達十日或涉及性侵害行為，經查證屬實，應予一次記二大過者外，須有具體事證，足認有下列情形之一，始得為一次記二大過之懲處：

一、圖謀背叛國家者。

二、洩漏職務上之機密，致政府遭受重大損害者。

三、違抗政府重大政令或嚴重傷害政府信譽者。

四、涉及貪污案件，其行政責任重大者。

五、圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽者。

六、脅迫、公然侮辱或誣告長官，情節重大者。

七、品行不端、有違誠實清廉損及公務人員廉能官箴或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽者。

八、挑撥離間、誣控濫告、不聽指揮或破壞紀律，情節重大，有立即處理之必要者。

公務人員之懲處自違法失職行為終了之日起，已逾下列期間，不得為之：

- 一、屬一次記二大過之行為者，十年。
- 二、屬記一大過之行為者，五年。
- 三、屬記小過、警告之行為者，三年。

第十三條之一 考績年度中，一級單位主管或其授權之人員，應與受考人就平時考核結果進行面談二次。面談執行方式、授權範圍及有關事項，由考試院以辦法定之。

機關依其組織法規規定未設置內部單位者，機關首長或其授權之人員仍應依前項規定與受考人進行面談。

第十四條 各機關對於公務人員之考績，應由一級單位主管就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關首長覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敍部銓敍審定。但非於年終辦理之另予考績，除考列丙等或丁等，應送考績委員會考核外，得逕由機關首長考核。

各機關常務副首長、一級單位主管以上人員考績之評擬，由機關首長或其指定之人員為之。

各機關人事、主計、政風人員之考績評擬、初核、覆核、核定及報送銓敍審定作業程序，依各該人員專屬法規或其主管機關或機構規定辦理之。

第十五條 各機關考績委員會之組設條件、組成、票選委員比例、職掌、委員任期及未組設考績委員會機關受考人考績之辦理程序等有關事項，由考試院以組織規程定之。

考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。

考績委員會對擬予考列丙等、丁等或一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。

第十六條 公務人員考績案，於核定或送銓敍部銓敍審定時，如發現有違反考績法規情事者，應照原送案程序，退還原考績機關另為適法之處分。

第十八條 年終辦理之考績結果，應自次年一月起執行；一次記二大功專案考績及非於年終辦理之另予考績，自主管機關或授權之所屬機關核定之日起執行。但考績結果應予辦理退休、資遣或免職人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。

第十九條 各機關辦理考績人員如有不公或徇私舞弊情事時，其主管機關應查明責任予以懲處，並通知原考績機關對受考人重加

考績。

第二十條 辦理考績人員，對考績評擬、初核、覆核及核定等考績辦理過程所涉考核相關事宜，均應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯；對考績結果在核定前亦應嚴守秘密，不得洩漏，違者按情節輕重予以懲處。

第二十條之一為提昇公務人員品德修養、激勵工作熱忱，以提高服務品質及工作績效，應訂定獎勵或表揚相關規定。

前項獎勵或表揚之適用對象、種類、條件、方式、額度及有關事項，由考試院以辦法定之。

第二十一條 派用人員之考成，準用本法之規定。

第二十二條 不受任用資格限制人員及其他不適用本法考績人員之考成，得由各機關參照本法之規定辦理。

第二十三條 教育人員及公營事業人員之考績，均另以法律定之。

適用及準用本法之各類人員，均不得於專屬特種人事法律或其他相關法律訂定違反本法考績等次人數比率限制之規定。

第二十四條 本法施行細則，由考試院定之。

第二十五條 本法施行日期，由考試院以命令定之。

本法中華民國○年○月○日修正條文施行日期，由考試院以命令定之。