

二、公務人員淘汰機制的重要意義

書籍目錄：研究報告彙編

書名：考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)

目錄：公務人員淘汰機制之研究

章節：壹、緒論

各國政府相繼以對績效不佳公務人員的處理與淘汰作為政府改革的重點，除了因為其所能帶來的直接與間接人事成本的節省〔註1〕以及相關好處之外，最重要的是透過對績效不佳公務人員懲處與淘汰機制的建立，使之成為民主國家重要的政府課責機制以及成為公共組織士氣的基礎，此外透過對績效不佳員工積極處理與淘汰機制的落實，也代表了管理者積極改革的決心與形象，以下僅就此四點重要性分別說明。

(一)公務人員淘汰制度為民主國家重要之政府課責機制

民主國家中，政府及其公務人員所需負責的層次有三：一是對行政組織內部指揮命令系統之行政長官負責；二是對民選官員及首長負責；三是對公民負責（Kearns, 1996: 9）。其中，最重要也是最高層次就是對公民負責（Little, 1996: 345），因為公民是政府組成的合法性基礎，也是最終的權威來源。因此，滿足公民對政府的「公共信任」（public trust），以及不同的「公共利益」需求，就成為民主政府存在的最核心價值。為了確保政府及公務人員能真正負起對公共信任與公共利益之責任，設計一套有效的「課責」機制即是民主行政不可或缺的重要策略。

隨著政府所處系絡的改變，公民對政府與公務人員責任要求的日益高漲，政府也應建立能有效積極回應公民課責要求的策略性管理機制。而公務人員淘汰制度的建立，即指涉較大範圍之公共課責概念，此包括了公務人員在面對公共回應性、行政作為倫理性等各項公共期待與組織對績效及行為態度之要求時，必須能從己身所處的民主環境系絡來思考做為公務人員，其對所有的利害相關人所應負的責任。

具體而言，公務人員淘汰制度之所以成為近來各國政府策略性管理的重要機制，就在於政府可以藉此機制，更有效地透過對公務人員的責任要求而確保其對公民之公共信任與公共利益之合理滿足，以及公民對政府之課責。而此，亦更加深化了公共組織存在於民主國家之基礎與合法性地位，並使公務人員懲處制度成為政府具策略性意義的重要資源。

(二)公務人員淘汰制度為政府改革的重要策略

從各國政府相繼推出的行政革新、政府再造、企業型政府等改革策略

可以發現：「建立績效管理的組織文化已是各國政府所努力追求的目標，績效管理呈現在各個主要的管理面向包括了人力資源、財務、預算與計畫政策均要講求績效」（施能傑，1998: 49）。其中，就人力資源管理面向而言，對績效不佳員工的積極處理則已成為各國政府相繼推動的議題（蔡秀涓，1999: 34）。再者，世界經濟合作發展組織 (OECD) 會員國目前積極將公務倫理課題納入政府改革的重要一環，藉以建立公民對政府的信任感；瑞士洛桑學院 (IMD) 的國家競爭力評估指標中，包括政府的廉潔和倫理程度，皆凸顯了對於不當服務行為的懲處是政府改革的應有方向。

正如本文前述所指出的，公務人員淘汰制度包括了公務人員在行為態度面向所應遵守的相關規範、績效應達到組織所要求的水準、以及一般性的倫理考量等方面的課責。而各國政府之所以選擇對此議題之積極處理作為政府改革的重要策略，即凸顯了公務人員淘汰機制之妥善運用是政府改革的策略性管理手段。也就是，政府逐漸體認到透過對公務人員課以更完善的責任，是各國政府改革的重要議題。尤其是對無法表現出應有績效水準的公務人員課以責任，不僅有助於政府總體績效的提昇，也會大量降低虛耗在無生產力者之人事成本（蔡秀涓，1999: 21），而此適足以反映出政府作為一個真正「花費少但作得更好」(National Performance Review, 1993) 之負責任政府的決心。

傳統上，對績效不佳者的懲處被視為會引起受懲處者及其他員工在行為態度上諸多負面的影響（例如受懲處者之不合作態度或破壞行為，其他員工士氣低落等），因此，無論是理論觀點或實務運作均不鼓勵組織對員工施以懲處 (Trevino, 1992; Ball, Trevino & Sims, 1994)，除非是已面臨問題員工之行為或績效已無法採用任何其他措施予以改善，而且已嚴重影響組織的生產力與其他成員之士氣，不得以才會施以懲處或予以淘汰 (Bruce, 1989: 328; Klingner, 1998: 343)，尤其在公部門更是如此 (Ralfs & Morley, 1990)。但隨著公共組織面臨著公民越來越重視政府生產力與具回應性之公務人力，政府管理者也逐漸瞭解到發揮公務人員懲處制度之積極功能，懲處或淘汰無法符合公民對政府課責要求的公務人員，以提昇政府改革的形象與公共責任性是政府改革的重要策略。

事實上，晚近的文獻研究與實務運作經驗亦相繼指出，如果組織的淘汰制度設計公平合理，而管理者亦能善加應用的話，則無論是在改革形象與決心的強化，或是實質的改革績效提昇，都是具有正面的功能 (Bruce, 1989; Trevino, 1992; Ball et al., 1994; Brewer, 1997; OPM, 1998; Cole & Latham, 1997)。如此的研究發現不僅支持各國政府對績效不佳員工積極課以責任的作法，也進一步確立公務人員懲處制度作為政府改革重要策略的正面意義。

(三)公務人員淘汰機制作為公共組織員工士氣的基礎

提昇公共組織生產力是當代政府所面臨的重大挑戰之一，而公共組織生產力的提昇則主要是由員工的能力與工作動機所組成 (Dreasang, 1999)。其中，尤其是員工的工作動機高低更是關鍵因素，因為擁有優秀能力者若沒有強烈的工作動機仍無法產出高績效；但能力稍嫌不足而有強烈工作動機者則透過訓練與努力仍會有令人滿意的績效，因此，員工工作動機就成為公共組織生產力的核心議題了。

基本上，組織員工的工作動機會受到其士氣的明顯影響，而組織中影響員工士氣高低的因素，則在於能否提供一個公平的工作環境，也就是組織能否根據公平的程序和合理的標準做到「獎優懲劣」，針對績效、行為、態度、責任等面向表現良好的員工予以獎勵，而對表現不符課責標準者予以懲處 (Trevino, 1992)與進行必要的淘汰，由此對組織成員傳達出一種公平的懲處訊息，提高社會化與社會學習的效果。

然而許多文獻指出，管理者在面對已達懲處標準的員工時，由於不願令員工感到不悅 (Robisch, 1996; OPM, 1998)、導致其失業 (Ralfs & Morley, 1990)、不願被視為是嚴苛之人 (Ralfs & Morley, 1990; OPM, 1999)、或者不願耗費過多時日處理 (OPM, 1998)，因此最常採取的應對方式就是故意視而不見、暗自生氣了事或是盡可能的拖延 (Garrett, 1993; Boyd, 1994)。

面對大部分管理者對績效不佳員工採取相關處理時的消極與拖延，一般員工是如何看待的呢？美國功績制保護委員會最近在一份名為《工作場所功績原則之落實 (Adherence to the Merit Principle in the Workplace)》的調查報告中發現，聯邦公務人員最關切也最不滿意的議題就是機關對未善盡責任者的處理過於消極 (MSPB, 1997)，受訪者並直指這是形成工作士氣低落的最大原因。

因為對員工而言，組織與管理者能夠區辨績效優劣並據以給予不同的報酬與對待，才是功績原則的體現，而這也是組織激勵員工共赴組織績效目標的重要機制。如果政府缺乏此種獎優汰劣的機制，不僅會造成員工士氣的低落，更難以吸引到優質的公務人力，而失去優質人力將難以達成績效目標。

因此，公共組織如果希望提高生產力以示對公民負責，則應善用公務人員淘汰制度的策略性功能，為組織建立公平的工作場所以激勵士氣，並留置與吸引優質公務人力。

(四)強化績效改革的決心與形象

雖然有相當高比例的管理者面對績效不佳員工時，選擇以視而不見的消極態度面對。但是，也有部分主管選擇以積極面對的方式處理績效不

佳員工的問題，此舉最主要的目的就在於對內向組織成員傳遞組織績效改革的決心（Bruce, 1989; Brewer, 1997; OPM, 1998）。換句話說，管理者藉由對績效不佳員工的積極處理向員工宣示：本組織標榜高績效價值，所以不容對績效不佳者坐視不理。透過此種具實質與宣示意義的動作將會使得組織成員瞭解到組織與管理者追求績效目標的決心。

同時，藉由對績效不佳員工的積極處理，也強化了組織企求績效改革的外在形象，尤其是對政府而言更是如此。隨著公共組織面臨著民眾越來越重視政府生產力與具回應力的公務人力，政府部門的管理者也必須逐漸學習有效的處理績效不佳的員工。因為民眾很難會去相信一個標榜著追求企業精神的改革政府，會坐視政府內部績效不佳的公務人員不管，更難以忍受政府繼續將納稅人的金錢用在無效率的人事支出，而看不到政府應有的生產力。雖然無論是公務人員或是一般民眾，對於公務人員生涯的傳統印象就是：「儘管工作不力，但難以將之革職」（Bruce, 1989: 328）。但是隨著虛耗成本降低、提振公務人力士氣、以及強化改革的決心和形象等需求的日益凸顯，政府部門的管理者除了體認到對績效不佳員工處理的重要性之外，更必須學習如何有效的處理績效不佳的員工，而此也正是美澳等國所欲建立的企業型政府人事管理新文化的一環。

[註 1] 除了因為其所能帶來的直接與間接人事成本的節省

就直接的人事成本而言，每年美國企業組織為績效不佳員工所支付的薪資、健康保險費就高達一千億（Bruce, 1989: 323），而公部門為績效不佳的公務人員所支付的成本就更高了，據估計每年約需要一千九百五十億（Boyd, 1994: 64），而這些成本尚不包括績效不佳員工引起組織其他成員士氣低落、生產力降低、意外以及決策錯誤等難以估計的間接成本。換言之，保守估計每個績效不佳員工約需花費組織一萬美元（Mann, 1993）。
