一、制度面的規範

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 : 參、美國政府處理績效不佳員工的經驗

雖然最近一波的政府改革運動中，對於績效不佳公務人員的相關議題予以重視並積極處理，已是大部分政府的共識，而且也都有諸多經驗值得本研究重視。不過，由於美國政府對美國聯邦政府對公務人員績效管理的重視，早在一八八三年「潘德頓法案」（Pendleton Act, 1883）中強調以「功績原則」用人即已呈現，而後經過多次相關法律的增定與變革，至今已算相當完備〔註２〕。其中，有關於對績效不佳員工的處理，無論是在制度面規範以及實際運作的經驗均足堪借鏡，因此，本研究希望能透過對美國政府處理此議題在法制面與實際運作經驗之瞭解，以做為我國建立公務人員淘汰機制的參考。

一、制度面的規範

(一)績效不佳員工處理原則

從相關法律、對各機關的指導文書、以及有關出版文獻可以發現，美國聯邦政府對績效不佳員工的處理，基本上是秉持著程序原則、機會主義以及互動正義等三大主軸而建立的。

就程序原則而言，美國聯邦人事管理局要求各機關對於績效不佳員工的處理必須遵循：1.期望溝通與問題瞭解； 2.提供正式的改進機會； 3.採取行動等三項程序進行。如果未經此三項程序處理，而逕行對於績效不佳員工施以調職、革職、降級、減俸或其他不利處分，則當員工提起申訴時，管理者即便有相當完整的理由與明顯證據證實員工績效不佳，仍會因為處理程序有瑕疵而毫無勝訴的機會。此種由人事主管機關規範一體適用的程序原則，不僅保障員工免於受管理者權力濫用與不當處分的權利，也給予各級管理者具體的處理程序指導。

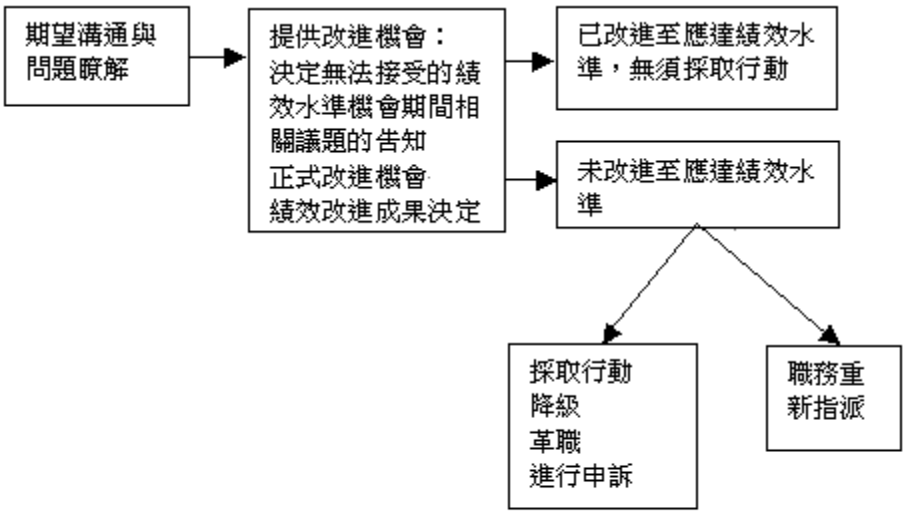
機會主義則是美國聯邦政府處理績效不佳員工的另一項重要原則。在進行終結決定之前，管理者必須盡可能的給予績效不佳員工各種正式與非正式改進機會，並提供員工改進績效所需的各種協助。在給予相當時日的機會期之後，如果員工績效仍未見改善，管理者才能決定是否要重新調整職務或是予以其他的處分。此項原則主要就是對於績效不佳者採取人性本善的 Y 理論假定，認為大多數績效不佳者經過提醒與改進機會之後，應該能夠達到應有的績效水準。

美國聯邦政府處理績效不佳員工的第三項原則就是遵循互動正義（Bies & Moag, 1986），也就是績效不佳的當事人可以有法定權利就其個人績效的相關資訊，例如績效標準、績效表現、所需的協助以及績效改進計畫的內容和時程與相關管理者進行表意與討論，以保障當事人的權益並保持兩造平等的互動。此外，即使已進入法律程序，員工也有法定的申訴權以資救濟，而管理者也必須負起提醒員工此項權利的責任。

基本上藉由程序原則、機會主義、與互動正義等三項原則的建制，樹立績效不佳員工處理應遵循的程序，具有一體適用的公平性，既保障員工的權益使之有改進的機會與受平等對待的基礎，也使管理者有一定法律與程序可循，得以更有效的處理績效不佳者。而此也是美國政府人事管理在公務人員權益與管理權之間盡力取得平衡的再一次呈現（Klinger, 1998）。

(二)績效不佳員工處理的三階段

美國聯邦政府規定各機關對績效不佳員工處理應遵循期望溝通與問題瞭解，提供正式的改進機會，採取行動等三項法定程序進行（OPM, 1998），其具體流程可以圖二表示。



圖二　美國聯邦政府績效不佳員工處理程序

1.程序一：溝通期望標準與瞭解問題

此階段與員工溝通的主要目的在於釐清彼此對績效的期望，並就員工的績效問題互相討論，同時也給員工一個非正式的改進機會，並為管理者正式採取行動作準備。具體的溝通內容包括管理者對員工績效表現的期望水準、員工現在的績效水準、以及員工應該做到的事項有哪些。聯邦人事管理局希望，管理者在與員工進行溝通時，需先瞭解員工目前所任職務的既定績效標準是否合理，而且在與員工進行溝通之前最好先與人事人員溝通以瞭解相關的規定及所需的資訊。此外，在溝通時管理者也要瞭解，溝通的重點在於透過雙向合作改善員工的績效而不在辯論誰是說非。而當溝通結束時，管理者應對於溝通的內容與達成的共識做成備忘錄並給員工一份，以確認雙方對溝通內容的認知無太大差異。

2.程序二：提供正式的改進機會

經過第一階段的溝通與提醒之後，有相當多的績效不佳員工可能會改善其績效表現，但是仍然會有員工無法具體改善其績效水準，這時就需要進入第二階段了。值得注意的是，美國聯邦政府處理績效不佳員工的最主要法律依據有行政法典第五篇第四十三章（432）與第七十五章（752），適用前者需經過正式的改進機會期，後者則無此規定，但是聯邦人事管理局仍強烈希望管理者無論最後決定採用何種法律做為處理績效不佳員工的

依據，都能在正式採取行動之前給員工正式的機會改進期，以符合機會主義的原則。

階段二可大致區分成四個流程，流程一主要在對於員工目前績效做出無法接受的正式決定與告知，並且需以一個以上的重要績效面向作為決定的指標，而不能含糊籠統地給一個總體性的評價。流程二就在於以正式的書面文件告知員工其績效表現未符合標準的部分有哪些、應提昇至何種程度才能被接受、組織與管理者可以提供哪些協助、以及經過正式的改進機會期之後，如果仍未能達到應有水準會有哪些影響與需承擔的後果。

之後即進入正式的機會改進期間，在這段期間績效不佳的員工必須盡力提升其績效水準，而管理者也必須對員工的績效改進情形定期做成正式的紀錄，同時也要提供員工所需的任何適當協助，例如訓練或指導，這段期間通常約為三十天，不過針對不同個案仍可有不同考量，例如身心失能者與因各種原因請長假者。

正式的績效改進機會期間結束之後，管理者就必須對於員工的改進情形進行評量，並且與之前流程二所提出的績效標準加以比較，已決定員工的績效表現是否已達到應有的水準。如果改進機會期結束之際，員工已達到可接受的績效水準，那麼管理者就無須再採取任何行動。但假使經過這段期間員工的績效仍然令人難以接受，管理者就可以考慮對員工的職務重新指派，或是決定採取降職或革職的正式行動。

3.程序三：採取行動

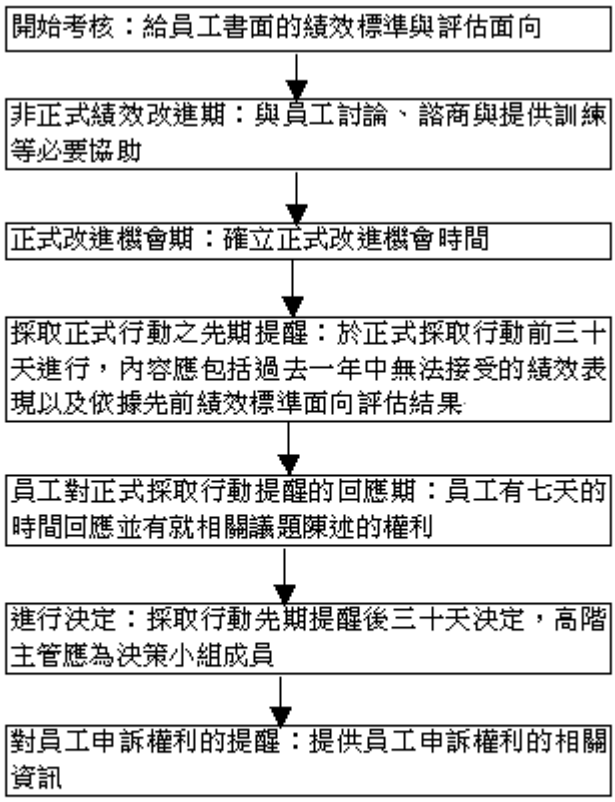
對於已經過績效改進期間仍沒有明顯績效改善的員工，管理者有法定的權威以「績效不佳」（第四十三章）或「提升組織績效」（第七十五章）為理由採取行動，至於應適用何者作為績效不佳員工處理的依據，則由管理者依個案性質自行決定。在此階段，除了管理者依法可以對績效不佳員

工採取降級、革職或其他不利處分外，員工也有法定的申訴權利。聯邦政府公務人員可以被降職或革職的理由向所屬機關或「功績制保護委員會」提起訴訟，或是以其他人事實務明令禁止的理由（例如歧視或騷擾）向「平等就業局」或「特別檢查署」控告管理者與雇主不平等的對待。

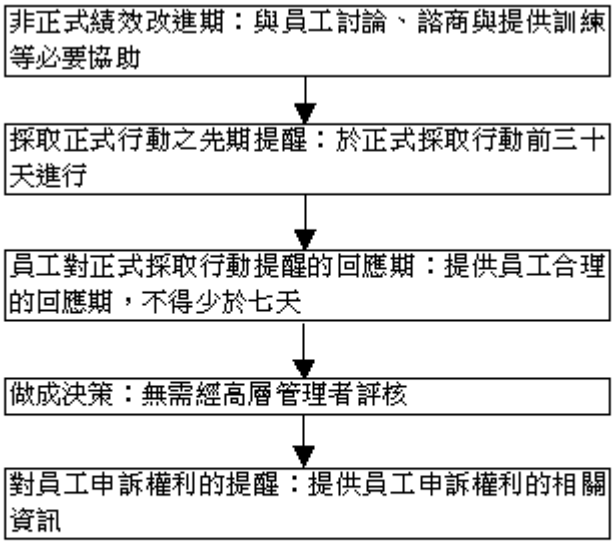
(三)以績效不佳員工處理為基礎的法律

美國政府人事制度基本上即是以「功績原則」為主要價值，因此與員工績效有關的法律相當多，不過專門以處理績效不佳員工為基礎的法律，則是以聯邦行政法典第五篇第四十三章與七十五章為主，儘管二者都是在於處理員工績效不佳的問題，不過在法律內容、程序與要件上仍有所差異。

就程序而言，第四十三章共需經過六個階段（圖三），而且每一階段對管理者的要求都比較多。而第七十五章的處理程序則只需要五個階段（圖四），而且賦予監督者較大的處理彈性。



圖三　美國聯邦政府行政法典第五篇第四十三章處理績效不佳員工的程序



圖四　美國聯邦政府行政法典第五篇第七十五章處理績效不佳員工的程序

除了處理所需的程序之外，無論在行動類型、理由、績效標準的適用、對於

機會期間的要求、適用時間、行動的立即性、以及處分的變更等項目，七十五章的規定都比四十三章彈性許多（表二）。不過也由於七十五章的設計在於賦予管理者採取行動時有較大的彈性，但又為了避免管理者濫權，所以在舉證此一重要項目明文規定，採取行動的證據必須是非常明顯的「優勢證據」（preponderance of the evidence）才行，而第四十三章對採取行動的證據則只要是「具體證據」（substantial evidence）即可。儘管適用第七十五章在舉證上的要求較為嚴格，但因為總體適用彈性比較大，所需程序也較為簡易，因此，根據美國聯邦人事管理局調查發現，各級管理者仍較偏好採用第七十五章作為對績效不佳員工採取行動的法律依據（OPM, 1998）。

表二 美國聯邦政府行政法典第四十三章與第七十五章之比較

項目	降級或革職（第 43 章）	停職、降級或革職（第 75 章）
行動類型	降職或解除職務	停職、降職、解除職務
理由	難以接受的績效	有助於提昇服務的績效
舉證	管理者或機關須提供具體的證據	必須有非常明顯證據才可
行動的基礎	行動僅基於對個別員工已正式建立，並正式溝通過的標準	行動可基於任何已建立或組織期待的標準
機會期間	員工具有三十天機會期間的正式權利	對於機會期間不要求
時間的限制	限於前一年度考績有重大缺失	無任何時間限制
行動的立即性	在機會期間員工留原職	立即採取行動
處分的變更	主管機關無法對原處分予以變更，僅有接受或駁回的權利	主管機關可對原處分予以變更

資料來源：OPM (1998：29).

[註 2] 至今已算相當完備

美國聯邦政府績效管理相關法案名稱與內容，請參閱 Chronology of Employee Performance Management in the federal Government, 1999, http://www.opm.gov/perform/overview.htm