二、實際運作結果

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

就以上對績效不佳員工處理的原則、程序與法律依據等法制面而言，美國聯邦政府對此議題所做的規範算是頗為完備，那麼在實際運作上是否也是如此？或是仍存在部分原因不利於管理者積極有效地處理績效不佳的員工呢？從美國聯邦政府最近一份有關政府部門處理績效不佳員工處理情形報告（OPM, 1999），將有助於吾人對政府部門如何更有效地處理績效不佳員工有更多的啟發。美國聯邦人事管理局所做的調查報告，焦點在於 1.現有績效不佳員工 2.已恢復績效水準者 3.監督者採取行動的考量等三部分，以下分別略述。

(一)現有績效不佳員工處理情形

1.績效不佳者的總比例並不高

美國聯邦人事管理局透過「中央人事資料檔」（Central Personnel Data File）隨機抽取二百位任管理職務的聯邦公務人員進行電話訪談（這兩百位管理人員所監督的人數共有三千一百一十四人），經過統計估算之後發現，現有聯邦公務人員中，績效不佳者約佔百分之三點七，其中尚在試用期者約為百分之一，而有一成的績效不佳員工具管理人員身份。聯邦人事管理局認為百分之三點七的績效不佳員工比例，遠低於一般人未經調查的估計比例，並認為從事此類調查有助於釐清外界不實的推測，也是有效解決績效不佳員工的第一步。

2.績效不佳者的類型多樣

在全體績效不佳員工總比例 3.7%之中，有半數員工是單純的績效問題（1.8%），僅有 0.1%是純為行為問題所致，而有五成比例的績效不佳者是混合了績效與態度、行為、及健康等問題並存的類型。這顯示對績效問題的處理頗為複雜，有時可能必須先處理個人行為態度或個人問題（如家庭、健康、…等）才可能對績效的提升有所助益。

3.績效不佳不全為員工個人因素造成

調查發現管理者認為員工績效不佳的原因大致可區分為五類，其中「員工原本就績效不佳」（60.8%）及「員工態度或工作習慣不好」（53.3%）是管理者認為居前兩位造成績效不佳的主要原因。不過「人事不相稱」（25.0%）以及「員工的職位或工作指派有所改變」（13.3%）意

識形成績效不佳的重要原因。換言之，現在績效表現不好的員工有可能是因為換了現任管理者因而造成工作指派改變，以致人事不相稱而造成績效不佳的現象，而非因員工個人因素所致。

4.管理者認為非正式績效改進技術較常用也較有效

在各種常見的績效改進技術中，管理者最常使用者係以非正式的績效改進技術為主，依次分別是提供個人指導（85.0％）、教育與訓練（40.8％）、改變工作指派（37.5％）、派遣指導者協助（29.2％）。至於正式的績效改進技術，例如績效改進計畫（15.8％）、給予不及格的考績（14.2％）、或是調職、降級與革職（7.5％）等則較為少見。除了使用率的差別之外，受訪的管理者也認為總體而言，非正式的績效改進技術比較有效。這顯示除非不得已，否則管理者都較不願意採取具懲處性質的正式績效改進措施，因為這樣可能會造成管理者與員工之間的緊張關係，而此與前述管理者對績效不佳員工採取正式處理的意願低落原因得以互為印證。

5.監督者同時使用多項協助資源

管理者在處理績效不佳員工時，所使用的協助資源相當多元，而且並不特別偏好某一項資源，或是認為某一項資源特別有價值。有趣的是相較於其他各項協助資源，管理者普遍認為員工績效標準(或計劃) 、以及相關的規則、政策及指導手冊等較為正式的資源，尤其對於實際處理績效不佳的員工無多大助益，此對照上述管理者較喜好使用非正式的績效改進技術頗為一致。

(二)已恢復應有績效水準者之處理情形

1.能恢復應有水準者比例不高

績效不佳的員工經過管理者以各種方法予以處理之後，能夠達到應有績效水準比例者的比例非常低，僅佔全體績效不佳比例的百分之一點五。值得注意的是，這其中又以單純績效不佳型較具恢復應有績效水準的潛力。這可能顯示單純績效不佳者因為大部分僅與工作因素有關，因此只要加以矯治即可達到應有水準，但其他類型，例如不當行為或是混合個人問題者，則由於原因較為複雜，因此需要更多的處理程序才能奏效。

2.屬於單純績效問題類型者較容易恢復應有水準

在各種績效不佳員工類型中，屬於僅有績效問題者比較容易恢復應有的績效水準，至於混合績效問題與其他健康或個人問題者，能達到應有水準的比例幾近於零。這顯示出績效不佳的員工類型越簡單者，經過績效改進計畫的處理之後，越有可能達到應有的水準。而混合型的績效不佳者，可能由於現有政府部門處理能力尚未建立(例如管理者的處理能力、員工協助方案的建制等) ，因此仍無法有效處理混合型的績效不佳員工。

3.員工績效不佳有可能是管理者所致

管理者認為已恢復應有績效水準的員工，過去之所以有績效問題，大多是肇因於個人態度與工作習慣不好，以及在前任管理者任內原本就有績效問題所致，而因為個人健康問題、管理者任內職位或工作指派改變以及人事不相稱等原因則較少。換言之，大多數管理者認為員工績效不佳是在前任管理者任內就有的現象，因此不是自己任內才出現績效不佳的問題，反而是經過現任管理者自己的積極處理之後才達到應有水準。

對此，美國聯邦人事管理局深入訪談這些已恢復應有績效水準員工的前任管理者後卻發現，這些被現任管理者視為績效不佳者，在過去的工作態度習慣與績效表現卻是相當不錯的。此種現象再次反應前述員工績效不佳可能不純為個人因素所致，有可能是管理者造成的。

4.非正式績效改進技術最常用、最有效

在已達到應有績效水準的績效不佳員工處理調查報告發現，管理者也是認為非正式的績效改進技術較為常用，尤其是「提供個人指導」被使用比例高達 81.3%，遠超過其他各項正式與非正式績效改進技術。在有效性部份，則「改變工作指派」顯然是管理者認為最有助於員工達到績效水準。換言之，原先的工作指派可能無法達到「人事相稱」的境地，因此改變工作指派之後績效不佳的情形就能獲得明顯改善。此外，採取行動之前的正式績效改進計畫也被管理者認為是相當有效的績效改進技術，這或許與員工已意識到再不提升績效水準可能會面臨被降職、革職或其他不利處分等風險有關。

5.人事人員能有效協助管理者處理績效不佳員工問題

有別於前述管理者對現有績效不佳員工處理經驗，對於曾經成功提升績效不佳員工達到應有績效水準的管理者而言，人事人員的協助相較於其他各項協助資源是明顯最有幫助的一項 (84.6%)，這表示人事人員可以透過資訊提供與技術支援等協助在績效不佳員工處理過程扮演關鍵性角色。

(三)管理者採取行動的考量

為了進一步瞭解管理者對於績效不佳員工處理的看法，美國聯邦人事管理局透過深度訪談分佈於各州各層級，曾採取正式行動的管理者對處理績效不佳員工的看法，結果有以下發現。

1.管理者採取行動的理由兼具績效問題與行為問題

受訪者一致指出會採取行動的最主要原因，就是員工無法表現出該職位應有的績效水準。而此主要表現在缺乏完成工作所需的技能、知識與能力，無法達到該職位所需的最低水準，試用期滿無法熟悉工作、結合績效問題與其他問題，如情緒不穩定、干擾他人、對他人有敵意、不服從領導等。從以上調查結果發現，雖然管理者採取行動的理由主要是以績效問題為主，但是管理者也會將行為問題以績效問題處理，而引用行政法典

第四十三章與第七十五章。基本上，績效問題與行為問題有時的確難以區分，但二者在本質與處理方法仍有不同，因此，在處理程序與適用法規上是否應有所區分值得再思考。

2.管理者獲得的支持不夠

受訪的管理者指出，在處理績效不佳員工時所獲得的支持不足，尤其是在高層管理者不願支持、技術面的指導不足、以及處理程序耗時費力等三方面。

受訪者認為高層管理者對於處理績效不佳員工的態度，不僅是冷漠而且是明示或暗示地抱持反對立場，尤其是涉及到採取調職降級與革職等可能會引起員工申訴之法律問題時，高層管理者更不願意採取支持的態度。雖然人事人員與主管機關較為支持主管積極處理績效不佳的員工，但是所能給予的實質協助並不足，尤其是在實質的處理技術與資訊提供之實用性、及時性與正確性等方面，管理者希望人事主管機關能扮演更為積極主動的角色。

此外，具有處理績效不佳員工經驗的管理人員的指出，對於績效不佳員工的處理，需要在既有的工作職責與內容之外，額外再耗費相當多的時間與心力，有時往往會影響到正常工作的進行。這主要是因為處理過程中，必須處理來自員工的抱怨、申訴，以及如果最後進入司法程序時所需時日與相關程序極為複雜繁瑣，因而影響。

3.管理者對採取行動可能結果的看法

管理者在決定是否要對於績效不佳員工採取處理行動時，除了會考量到此名員工績效不佳的事實對於組織與同事的影響外，尚會考慮採取行動以後的可能結果。不過一般而言，管理者大都會從負面結果去思考，而此即往往阻絕了管理者採取行動的意願。基本上，管理者認為組織與個人績效形象受損以及管理者個人心裡創傷是最明顯的兩項可能的負面影響。

就組織與管理者個人績效形象受損而言，由於管理者必須耗費相當多的心力處理績效不佳者，因此會被其上層管理者與同事認為其將無法專心於「應做事項」，並被視為是績效不佳的管理者，而且旗下有績效不佳員工的出現，管理者也會被視為是缺乏應有的領導統御能力所致。此外當組織出現績效不佳員工時，往往也會被機關外部人員認為是組織管理有問題所致，並對機關形象產生負面看法。

至於對採取行動的管理者個人而言，管理者認為無論是透過非正式的指導或正式的績效改進計畫，甚至於是調職、降職、革職等處置都會引起當事人的反彈，而招致各種負面的攻訐（例如處置不公、歧視、騷擾）甚至於以暴力相向。此外，其他員工也可能會認為此管理者嚴苛無情而恐懼疏遠。這些現象對管理者的心理影響都很負面，也是造成管理者不願採取行動的原因。

雖然對以上可能的負面結果之考量會使得管理者在處理績效不佳員工時變得多所猶豫，但是仍有些可能的正面結果會促使管理者願意採取行動。傳遞組織與管理者對功績原則與績效價值的重視，是管理者願意對績效不佳員工採取行動的最重要理由。透過對績效不佳員工的處理，表達了管理者個人對功績原則與績效價值的重視與決心，也讓成員瞭解到績效不佳者難以被接受，此舉不僅可以強化組織其他成員對功績原則的信心，也會獲得員工的支持與激勵士氣，同時也增加管理者個人的信用，最重要的是，管理者會因為「做了該做的正確事」而產生滿足感。基於這些可能的正面結果及所獲得的支持，管理者就有願意採取行動的動機。

經由以上美國聯邦人事管理局對績效不佳員工處理的法制面與實際運作結果可以觀察到，美國政府對於積極處理績效不佳員工的決心是可見的，此可從政府再造小組負責人副總統高爾的公開宣示及聯邦人事管理局的大力倡導與重視得知。不過，雖然在政府再造政策、法制面、與主管機關等方面均有相當的企圖心處理績效不佳員工的問題，但是從調查結果可以發現，仍有部分議題尚待解決與加強。總體而言，美國聯邦政府對績效不佳員工處理的相關制度與經驗，對本研究建構我國公務人員淘汰機制及其運作的配套措施極具意義與啟發，後續討論將以此為借鏡並就我國國情提出建議方向。