

二、法制變革的建議

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：玖、研究建議

國內目前處理公務人員淘汰機制並非完全欠缺，而是在法律體系上的不明確。實際上，行政院訂定的「行政院暨所屬各級機關不適任現職人員處理要點」就將不適任現職人員的界定範圍分為三類，包括：因病不能工作、不勝任現職和不守紀律，這樣的概念和本研究的見解是非常近似的，只是該項要點的法律位階是相當低的。

因此，本研究建議，鑒於另訂關於淘汰的單一法律較不易，應修改現有相關法律，使之涵蓋三種類別，具體上包括以公務人員考績法處理工作績效不佳的問題，公務員服務法處理不當行為的問題，公務人員任用法和公務人員退休法處理身心失能等問題。簡要的觀點如下表：

淘汰原因類型	法源	可用方式	評估重點
工作績效	公務人員考績法及施行細則	免職、資遣	工作績效
不當行為	公務人員服務倫理法及施行細則	免職、減俸、降等、記過等	服務行為
身心失能	公務人員任用法及公務人員退休法	資遣、退休	心理與生理能力
身心調適不良	公務人員任用法及公務人員退休法	資遣、退休	心理與生理能力

同時，必須強調的是，所有制度上變革都必須以法律保留精神為之，包括處理的程序面也應明文列入法律或施行細則中，使得影響公務人員工作身分權的淘汰或免職機制皆能符合依法行政原則，落實司法院大法官會議民國 88 年 10 月 15 日做成釋字第 491 號的精神。

此外，工作績效不佳、服務倫理行為不當、身心失能或身心調適不良等類別間的確容或存有關連性，甚至，身心失能或身心調適不良的結果常導致工作績效不佳。不過，三類情境的產生狀況不一，可直接歸責於員工的程度也不同，所以應該有不同的處理程序，因此，本研究仍建議必須分別處理之。

(一)工作績效不佳的免職機制之建議

相當幅度地修改現行「公務人員考績法」及其施行細則，做為我國公務人員工作績效不佳淘汰機制的法律依據。

- 1.適用對象：為使有績效問題的公務人員能及早被發現與處理，本研究主張尚在試用階段之公務人員亦應適用增修後之考績法。
- 2.工作績效評估的面向應該回歸最原始的意義，即對「所任工作」是否達預期標準的評估，包括工作的質與量等面向。目前公務人員考績法包括操行、學識和才能等三類考績面向，應予刪除，將考績的事由單純界定在工作面向，至於其他不鼓勵的品操行為，應改納入其他類型的淘汰法制。
- 3.為使得工作績效的評估具有意義和效度，究竟工作績效是否達預期標準，應該由各機關依業務及工作性質而有不同的認定標準，因此，考績法中不應該再要求各機關使用統一性的「工作」評量標準。未來可規定，「各機關員工工作績效應以該職務完成的數量、應

有之品質、應完成的時間、是否影響他人工作等重要工作面向為主要依據，但是具體的標準細目，由各機關自行訂定，並送銓敘部備查。」

4.各機關所定的具體工作績效評估面向和等第標準，均應事先公告周知。

5.考績年度開始，管理者必須和員工個別地討論訂定員工個人績效計畫書，作為年終或過程中判斷員工工作績效達成預期標準的依據
員工工作績效計畫書內容必須包括：

·設定員工年終考績時用以考核工作狀況的各項關鍵性工作面向與非關鍵性面向。

·設定績效標準應運用與公務人員所任職責工作相關的客觀標準（可包括服務態度），期以儘可能對其工作績效能有正確的評估。

·就各關鍵性工作面向而言，至少應就最優和最差等級說明其績效標準為何。就非關鍵性工作面向而言，至少也就最差等級說明其績效標準為何。

·考績期間內管理者需要定期和個別員工間舉行績效溝通會，對認為不及格者應提供改善的協助。

·年終時，只有當一個或多個關鍵性工作面向被評為「不及格」時，年終考績才可考列「最差」等級。非關鍵性工作面向的考評結果，不應導致年終考績列「最差」等級。

6.為了使各級管理者於處理績效不佳員工時能遵循一定程序處理，同時兼顧民主程序和教導原則，欲對員工採取考績免職的程序應該修正：

·現制考績丁等應即予免職的淘汰作法應修正，必須給予一段期間的改善後，仍無法達成標準者，方予免職。具體的程序可在施行細

則中，依下表所列階段分述之；

·但當所任職等相同和職務近似的情況下，若經改善符合標準後，下次定期績效評估時又未能合於標準時，應即予免職，不再提供另一次的改善機會。

處理階段	注意事項
告知考績委員會	主管人員向考績委員會報備採取行動的理由
確定績效問題與溝通期望標準	主管與員工溝通具體績效指標、分析員工績效現況、確立員工應有之績效水準
非正式績效改進期	組織與主管提供員工績效改進應有之指導與協助
正式績效改進期	對於員工績效水準做出無法接受的正式書面告知、確立正式績效改進期間三十天、可提供的資源與協助、以及正式績效改進若未能達到應有水準，員工應承擔的後果
員工績效改進成果評鑑	由主管人員依據績效評估標準負責評鑑，已達應有績效標準則無須再採取後續行動；未達應有績效水準則預備採取相關行動
採取正式行動之先期提醒	主管人員正式以書面告知員工準備採取之行動，書面通知書中應載明依據哪些標準評鑑，以及未達應有績效標準之處為何
員工對採取正式行動之回應期	員工有兩週時間就個人績效相關議題於考績委員會中以書面及口頭答辯
考績委員會做成終結裁判	考績委員會就主管人員的評鑑結果與員工當事人的書面記口

	頭陳述資料做成終結裁判
員工提起復審	被處分之公務人員如果不服，得以向原處分機關與「公務人員保障暨培訓委員會」提起復審再復審

7.廢除專案考績，由於現行專案考績的事由偏向是不當行為面向，與考績法應以工作績效不佳為主的體制不合，因此應該予以廢止。

8.強化平時考核，為免工作績效不佳的評斷若完全要俟年終時才辦理，有時可能會緩不濟急，尚會使得組織的負面影響更形擴散。因此，未來的制度，管理者若於平時考核，發現員工有重大的工作績效問題發生時，或已達各機關所定「績效不佳員工標準」，得隨時依循前述處理程序為之，換言之，平時考核結果也可作為發動工作績效不佳免職程序的事由。

9.此外，現行考績法規定年終考績考列丙者留原俸級，本研究認為年終考績丙者「實質上」已代表績效未能符合應有水準，留原俸級並未能產生足夠的警惕與改進作用，因此亦應以績效不佳員工視之，並以增修後的考績法予以處理。

10.目前考績法規定中，具有公務人員淘汰機制罰則精神之相關規定，主要是免職規定，以及記過。為使管理者處理績效不佳員工時有更多的彈性與有用工具以資運用，考績法應可再增加諸如「降級」、「減俸」等罰則。

11.被處分人如有不服，依公務人員保障法程序提起救濟之主張。

(二)不當行為的免職機制之建議

1.母法：不當行為應予免職的法制應單一化，完全由公務員服務法界定之，公務員服務法應大幅修正，更名為公務人員服務倫理法，同時訂定施行細則。主管機關可由新設政府倫理局負責（或近程由銓敘部內設服務倫理司，或法務部的政風司和調查局肅貪處合併設政府倫理局）。

2.公務人員服務倫理法中明訂各項重大不當行為，並直接具體規定免職的事項或由施行細則規定之。構成免職該項的不當服務

倫理行為，除了參酌現行考績法專案考績兩大過免職的規定事項外，可再就本研究第七章所提幾項大類別中，增定具體的事由，例如貪污、性騷擾...等。

3.公務人員服務倫理法中可規定除了免職處分外，也可有減俸或降級的處分。

4.公務人員服務倫理法中應明訂，主管人員或機關首長發現員工有違反公務人員服務倫理法時，應即循機關的人事處分程序，進行免職或其他處分之處理，不得移送由司法院公務員懲戒委員會或監察院處理。

5.機關對公務人員違反服務倫理的不當行為欲進行處分時，由主管人員先行以正式書面通知，當事人可於一週內提出書面答辯，然後提交機關內人事評議委員會做成正式決定。

6.當事人如有不服，則循公務人員保障法程序進行復審、再復審程序，然後再尋求司法救濟。

7.監察院可依職權調查或經舉發調查公務人員是否違反公務人員服務倫理法，再向司法院公務員懲戒委員會提出懲戒案。

8.公務人員服務倫理法的主管機關可採單一化（銓敘部，或可考慮交由法務部政風司）或多元化（如考試院公務人員保障暨培訓委員會與銓敘部），但皆應定期製作各種宣導教材與相關案例，要求在公務人員職前訓練或考試及格實務訓練中列入課程，或是要求公務人員每年必須接受一小時以上的相關教育訓練（包括觀賞錄影帶方式）。

(三)身心問題的免職機制之建議

1.身心失能者

(1) 母法：機關處理身心失能員工的免職程序，必須提升至法律位階，明文列於公務人員任用法第二十九條的資遣事由或公務人員退休法。

(2) 各機關應該設立處理身心失能或身心調適不良員工的委員會，該委員會並應聘請（契約方式）一位以上兼任的專業醫師參與。

(3) 主管人員根據專業醫師所提供的臨床病徵手冊，包括精神病的前期或發展症候，若觀察到員工有足以懷疑的情境時，應先將情況提報機關所設之委員會討論，委員會若決定應採取行動，則由主管會同委員會代表與當事人進行秘密性諮商，並協助當事人進行由機關全額支付的專業醫療計畫。

(4) 當事人若拒絕接受醫療協助，應充分告知並要求當事人同意，若其在未來一段期間內，無法達成應有的工作績效，或是其有不當行為出現時，將進行免職的處分。

(5) 當事人在醫療過程，機關主管人員應充分與專業醫師溝通，隨時瞭解改善狀況，並由專業醫師定期評估當事人的可繼續任用且勝任工作的程度；專業醫師可由當事人自行選擇或機關指定。

(6) 一旦經專業醫師評估，當事人已無法再勝任工作（指所任工作質量均未能達到一般標準，經就其所具學識能力另調相當工作後，仍未達到一般標準），經提交機關(內部)委員會(類似我國之人事評議委員會)討論後，應循資遣或退休制度處理。

(7) 根據專業醫師的意見，若當事人需要長期就醫期間，機關可給予至多一段長期間的不支薪病假。俟病假期滿後，再由專業醫師提供意見，若尚須再延長者，構成資遣事由，否則當事人可要求復職。

(8) 機關當以身心失能為由資遣人員時必須依賴專業合格醫師的診斷意見。所有過程的資訊均應嚴格保密。

2.身心調適不良者

(1) 母法：機關處理身心調適不良員工的免職程序，必須提升至法律位階，明文列於公務人員任用法第二十九條的資遣事由或公務人員退休法。

(2) 身心調適不良問題主要包括的現象有：酗酒、藥物濫用、情緒壓力與心理困擾 (mental & emotional disorder)、長期健康狀況不良 (包括如 AIDS)、工作場所問題 (例如工作壓力，人際關係互動等等)。

(3) 廢除根據現行公務人員考試法關於藥物濫用者不得應考試和任公職的規定，以符合行政法學的比例原理和目前藥物濫用者除罪化的法制走向。

(4) 任何主管注意到該所屬員工呈現持續或重複性工作績效衰退或者個人行為與外觀的改變，必須將這類改變一一記錄。

(5) 如果行為模式持續或者重複發生超過數週，則主管必須立即和員工討論，正式告知其問題，以及可用以改善問題的最長期間（如半年），否則將採取工作績效免職的處分。

(6) 主管人員應將該案例提交機關內身心失能或身心調適不良員工的委員會討論。若經確定後，主管人員向當事人提出建議與指示尋求專業協助的要求，員工參加改善身心調適的計畫所需經費，可併入員工福利制度規劃，要求員工必須自付部分費用。

(7) 一旦改善問題期限屆滿，即進行工作績效評估，未達標準者，由主管人員先行以正式書面通知，當事人可於一週內提出書面答辯，然後提交機關內人事評議委員會做成正式免職處分。前述

所觀察到與記錄的行為變化，可用於當必須給予該員工紀律性行動時的依據。

(8) 當事人遭免職後如有不服，循公務人員保障法程序進行復審、再復審程序，然後再尋求司法救濟。

(9) 國內警察人員這方面的問題尤其凸顯，制度上必須更為重視員警因為工作情境和長期工作壓力所產生的身心調適不良問題，因此，更需要讓各分局組織能獲有專業心理諮商醫師的協助，不能將這方面的問題交由無心理專業的主管負責，至於現有關老師制度也欠缺專業能力。
