三、淘汰機制有效運作管理者應有的配套作為

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

「徒法不足以自行」即使在基本原則、處理程序與法律依據有再好的設計，如果在相關的施行條件無法配合，則再完善的公務人員淘汰機制亦是難有成效。正如美國「功績制保護委員會」在 1999 年 7 月剛出爐的一份報告中所指出的：「長久以來雖然國會試圖透過法律、程序的簡化以使各級管理者較容易對那些績效不佳的公務人員採取降級或免職的行動，但聯邦政府的公共管理者仍很少如此做。原因就在於組織文化的影響妨礙了公共管理者對績效不佳員工採取行動的意願」（MSPB, 1999）。

換言之，公務人員淘汰機制如果要能有效的推動與落實，則除了法制面的完備之外，亦需要相關策略的配合才行。以我國公務人員淘汰機制而言，若要能有效地運作，則總體組織文化的改變亦是首要策略。其次革除各機關不利淘汰機制運作的因素以及提升各級主管人員對績效不佳員工處理的能力與意願也是非常重要。此外，為妥善處理個人問題型績效不佳員工，嘗試在政府部門建立「員工協助方案」的機制也是不可或缺。以下，僅針對前三項相關策略進一步加以說明。

(一)政府與主管機關應倡導重視處理績效不佳員工的管理文化

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管理面向，包括人力資源、財務、預算與計畫政策均要講求績效」（施能傑，民國 87 年：49）。但既然我國行政院政府再造綱領明確指出總目標為：「引進企業精神，建立一個創新、彈性有應變能力的政府，以提升國家競爭力」，則績效價值此企業精神的核心就必須能反映在政府績效策略之人力資源管理面向，而對績效不佳員工的處理與重視，就成為政府展現績效改革的重要指標。

對此，我國政府高層人士應可參考美國副總統高爾代表聯邦政府公開強調對績效不佳公務人員處理的決心，並以之作為政府績效改革重要策略的重視 (OPM, 1999: 4)。此種政治性的宣示基本上即具有政策倡導的重要意義 ，對於創造有利於公共管理者致力於處理績效不佳員工之組織文化有積極正面的重要性，尤其我國文官體系一向深受政治力影響（蔡秀涓，民國 87 年），如果政府高層人士能公開宣示對績效不佳員工處理

與淘汰的重視，將會有助於總體組織文化的改變。

此外，人事主管機關也扮演了非常重要的倡導性角色。除了在法制面的建構之外，人事主管機關可以透過經常性的調查，以瞭解各機關對績效不佳員工處理的情形與所遭遇的困難，以及製作各種公務人員淘汰機制的相關說明與指導手冊主動分送各機關，同時亦可經由研討會與訓練課程公開倡導對公務人員淘汰機制落實的決心。

如此透過政府高層與人事主管機關的公開倡導與重視，雖不可能一蹴可及的整體扭轉組織文化，但將會有助於總體組織文化的改變，以提升各級管理者對公務人員淘汰機制的重視與落實。

(二)革除各機關淘汰機制運作的不利因素

公務人員淘汰機制如果要能成功運作，則各機關必須要能確切地分辨不同員工績效的差異，否則將可能產生反淘汰的現象，此外，各用人機關也必須對人事成本的觀念更加重視，因為如果成本與產出之間無多大關連性，則各級主管自然不會感受到組織為績效員工所負擔的高額成本，而願意積極處理績效不佳的公務人員。但是就目前我國政府部門而言考績未能反映真正的績效水準以及對人事成本觀念的不重視，此兩項不利因素卻是普遍存在。因此，如果要使我國公務人員淘汰機制更有效地運作，就應先革除此兩項因素。

就各機關考績未能區辨不同公務人員之績效水準而言，目前「公務人員考績法施行細則」第三條雖然規定，公務人員年終考績按工作、操行、學識、才能四項評分，但實務上卻是呈現大部分公務人員均為甲等的偏高現象，並未能真正反映工作績效水準。對此，本研究認為人事主管機關應該更加授權各機關依業務性質與工作特性依工作重要面向為主，訂定具體的績效標準以做為考績之基礎，並且與「各機關平時考核要目」及「各機關績效不佳員工淘汰標準」加以整合成一致的績效指標。如此，各機關的考績才能真正反映員工的績效水準，並作為評鑑員工是否績效不佳應予淘汰之基礎。

至於各機關對人事成本觀念應更加重視此議題而言，政府部門對於人事成本一向不是十分重視，這主要是因為各機關人事費用大多並非自籌而來，因此，對於績效不佳員工所需耗的成本也就不是很在意。但是隨著民眾對於政府「做得更好，花得更少」（Works Better and Costs Less）的要求日益高漲，政府機關勢必得更積極地處理績效不佳員工以提高公共生產力與降低人事成本，也就是必須對人事成本的控制更加嚴密。而此即必須透過將各機關於達成應有績效目標之下人事成本的降低視為是組織總體績效目標之一，並做為上級單位考核的重點項目方能竟其功。

(三)、提升各級主管積極處理績效不佳員工之能力與意願

美國「聯邦人事管理局」與「功績制保護委員會」於最近兩項有關各級主管對績效不佳員工處理的相關議題調查報告中發現，受訪的各級管理者希望聯邦人事管理局能提供更有用的訓練課程以使自己更有能力處理績效不佳的公務人員（OPM, 1999; MSPB, 1999）。此項發現顯示出，主管人員處理績效不佳員工相關議題的能力與公務人員淘汰機制能否有效推行息息相關。而除了能力之外，各級主管是否有意願積極推動公務人員淘汰機制以提升組織的總體績效也是相當重要的因素。

各級主管處理績效不佳員工的能力培養，可以從主管人員的遴選與訓練兩方面進行。研究發現主管較為偏好以非正式的方式處理績效不佳員工，例如透過溝通、指導或是個人提供資源等以人群關係技巧為主的方式以改進員工的績效水準。而事實上此種非正式的績效改進措施也的確是較正式的行動多有成效 (OPM, 1999; MSPB, 1999)。因此，為了使各級管理者能善加發揮非正式績效改進技巧以有效處理績效不佳員工的問題，遴選與任用具有較佳人群關係技巧的各級主管就很重要。而此，即有賴用人機關將溝通領導等人群關係技巧名列為主管人員之遴選標準，以作為任用之基礎。

除了透過遴選具有處理績效不佳員工能力的各級主管外，透過訓練以培養管理者處理問題的能力也相當有助於公務人員淘汰機制的推行，尤其對於公平地處理績效不佳員工與進行各項處分更具成效（Cole & Latham, 1997）。具體而言，人事主管機關可以透過主動規劃訓練課程，以培養各級管理人員瞭解績效不佳員工的意義及徵兆、績效不佳的原因、可能的影響與重要性、公平處理的程序與法律要求、以及相關人員（例如兩造當事人與組織其他成員）的心理反應與調適之道等議題，以使管理者有能力有意願積極處理績效不佳的員工。

在提升各級主管積極落實公務人員淘汰機制部分，可以分別從誘因與課責兩個面向著手。就誘因部分而言，各級主管如果能有效處理績效不佳員工而使組織整體績效提升，則上級管理者應給予精神或物質等獎勵。而在課責部分，由於對績效不佳員工的處理係屬管理工作之一，因此，如果主管人員任由績效不佳員工存在不予處理也至於影響其他員工的士氣，或造成組織總體生產力降低，經上級管理者發現，或經單位同仁向上級舉發經查證屬實，則主管人員即應以績效不佳員工視之，而必須適用公務人員淘汰機制。

總之，本研究針對三類人力淘汰設計相當完備的制度程序，所建議採行的新淘汰法制面已強調法律保留和公平程序等精神，注意到管理者一旦採行人力免職處分而涉及訴訟時欲獲勝的面向（可以預見的是，只要合乎前兩項精神，法院通常會將實體理由以「判斷餘地」理論，有利於管理者或機關之處分）。因此，機關內各級管理者與相關考績委員會等個人是否願意執行，乃是最大的關鍵，提高意願誠非一蹴可及，不過，實

務上所能作的仍必須是不斷地教育與要求管理者，進而建立共識和負責任感。