

論資排輩還是工作表現？年資因素對 於我國公務人員績效考評影響之研究^{*}

陳敦源、蘇孔志、簡鈺璋、陳序廷^{**}

《摘要》

考績制度的運作困境和改革方向，近年來引起實務界和學術界熱烈的討論與爭辯。其中最為人所訾議的，就是考績制度的運作根本與績效管理精神相違，反而「論資排輩」才是公務人員績效考評的決定因素。然而卻沒有相關研究同時處理考績制度運作的實證面與規範面問題。有鑑於此，本文將要回答以下幾個核心的問題，包括年資因素（norm of seniority）是否為影響考評的重要因素？年資因素是否應該作為考評指標？以及年資因素為何會演變為考評的替代標準（proxy standard）。

在實證面上，本研究主要運用訪談法和統計分析法，探討過去八十四年至九十七年間中央政府公務人員的考績等次與年資相關因素（包括新進與否、服務年資、官等及職等）的關連性，研究證實

投稿日期：99年11月25日；接受刊登日期：100年1月14日。

^{*} 本文感謝考試院九十八年十二月研究案「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理之角度」的經費補助，資料方面感謝銓敘部資訊單位的協助，最後，兩位審稿人的忠實建議，也讓本文增色不少；然而，一切文責仍由作者自負。

^{**} 陳敦源，國立政治大學公共行政學系教授；蘇孔志，國立政治大學公共行政學系博士生；簡鈺璋，國立政治大學公共行政學系博士生；陳序廷，國立政治大學公共行政學系碩士生。

年資確為影響考績的重要變數。接著，本研究從政府績效環境的本質、考核者有限理性的決策能力以及受考核者存有代際正義觀點等三面向，探討長官和部屬之間在考績互動上，存在不完全契約（incomplete contract）的問題，使得兩者皆依賴年資這類非正式規則（informal rules）作為公正考評的替代標準，於是造成公部門考績制度運作的困境。

至於如何建構更加公平客觀的考績制度？本研究認為，唯有透過扭轉當前考績制度所形塑的誘因結構，也就是在未來制度設計上強化考績資訊的「分辨」機制、建立「誘因相容」（incentive compatibility）且能自我執行（self-enforcing）的機制，以及建構使考核者將代理成本內部化的制度環境，才能回應實務界亟待提升的政府效能。

[關鍵詞]：考績制度、年資倫理、循證途徑、非正式規則

壹、前言

依據瑞士「國際管理發展學院（International Institute for Management Development, IMD）」二〇一〇年「世界競爭力年報」，在全球 58 個受評比國家中，台灣排名第 8 名，較二〇〇九年進步 15 名，其中與政府部門有直接相關的「政府效能」、「基礎建設」，分別由二〇〇九年的 18、23 名，進步到 6、17 名。¹ 但另依

¹ 「國際管理發展學院」之「世界競爭力排名報告」係由四大評比項目所構成：經濟表現、政府效能、企業效能、基礎建設。其底下各有不同的次項，包含：一、經濟表現（16）：國內經濟（17）、國際經濟（10）、國際投資（39）、就業（25）、價格（12）。二、政府效能（6）：財政情勢（13）、財政政策（3）、法規及政府體制（14）、企業法規（24）、社會架構（19）。三、企業效能（3）：生產力及效率

據「世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）」所公佈之二〇一〇年「全球競爭力排名報告」，台灣在 133 個受評比國家中，排名第 13 名，較二〇〇九年退步 1 名，與政府有直接相關之「政府體制」排名 35 名，雖較二〇〇九年進步 3 名，但仍是台灣受評比項目之倒數第一名。² 並且如同二〇〇九年的評比報告，企業最感「頭大」（problematic）前兩名因素，依舊是「政策不穩定」及「政府部門無效率」。比較二〇〇九、二〇一〇年之評比結果，政府效能仍舊是台灣在全球化過程國家競爭優勢的主要弱點，如果政府部門之競爭力能獲得有效提升，必然有助於台灣整體競爭力的成長。

Becker、Huselid 與 Ulrich（2001）認為人力資源管理是提升組織競爭力的核心關鍵，有良好的人力資源，才有好的目標、願景執行能力。為提昇施政能力及文官素質與效能，考試院於二〇〇九年一月組成「文官制度興革規劃小組」，廣徵實務界及學術界之意見，以「再造國家新文官」為目標，提出「文官制度興革規劃方案」（考試院，2009）。該規劃方案由六大建議案所構成，分別為「建基公務倫理，型塑優質文化」、「統整文官法制，活化管理體系」、「精進考選功能，積極為國學才」、「健全培訓體制，強化高階文官」、「落實績效管理，提昇文官效能」、「改善俸給退撫，發揮給養功能」。近來引發各界關注之考績制度改革，即為「落實績效管理，提昇文官效能」建議案之具體興革事項。

考證我國歷史，自古代官制即有考績之設計。首見於典籍者，為尚書舜典所載：「三載考績，三考黜陟幽明，庶績咸熙」（吳泰成，1996：9），可知文官系統之獎優汰劣，決定去留，皆依考績為依據。民國之後，於十八年十一月四日正式

（5）、勞動市場（11）、金融（7）、經營管理（4）、行為態度與價值觀（5）。四、基礎建設（17）：基本建設（21）、技術建設（5）、科學建設（5）、醫療與環境（24）、教育（23）。以上括弧內之數字為台灣之排名。資料來源為「國際管理發展學院」網站（International Institute for Management Development, 2010）。

² 「世界經濟論壇」之「全球競爭力排名報告」係由三大評比項目所構成：基本需要、效率增強、創新因素。其底下各有不同的次項，包含：一、基本需要（19）：政府體制（35）、基礎建設（16）、總體經濟穩定（20）、健康與初等教育（11）。二、效率增強（16）：高等教育與訓練（11）、商品市場效率（15）、勞動市場效率（34）、金融市場成熟度（35）、技術準備度（20）、市場規模（17）。三、創新因素（7）：企業成熟度（13）、創新（7）。而「政府體制」項下共有 19 個評比指標。以上括弧內之數字為台灣之排名。資料來源為世界經濟論壇網站（World Economic Forum, 2010）。

公布「考績法」，因當時公務員之任用制度尚未確立，故並未施行。至二十二年三月「公務人員任用法」公布後，於二十四年七月十六日公布「公務員考績法」，將考績項目分為工作、學識、操行三項。現行「公務人員考績法」係為七十五年七月十一日為因應新人事制度所制定公布，之後也歷經了數次修正，九十九年考試院再次啟動公務人員考績法的修正，因應外在環境之變遷。制度修正本為民主國家運作之常，細究此次考績制度變革之所以引發各界關注，主要在於考試院所提出之修正案明訂各考績等次之比例限制，並增訂累積三次丙等即須被資遣或退休之退場機制（考試院，2010）。

就組織層面而言，考績制度具有導引員工行為之作用，透過評估及獎勵的過程，使員工回應組織所期待的行為，並依此決定組織獎勵資源的配置。因此，無論是獎懲或是訓練，其著眼點皆在於「未來」。如果考績結果無法詳實反映員工的實際表現，組織所損失的不僅僅是獎懲成本，更嚴重的將造成組織長期運作的失衡。因此西方績效管理理論，均強調考績制度發展性功能對於組織運作的重要。就受考核者層面而言，考核者若缺乏客觀資訊收集能力，僅憑藉著主觀認定，必然容易產生偏誤，不僅無助於提升士氣，甚而容易衍生受考核者間的勾心鬥角、小團體林立的情形（林水波，1989）。受考核者對於考績制度的觀感亦影響著考績制度是否能夠發揮效用，觀感的形成如同組織文化一般，為長期累積的過程，其取決於受考核者對於考績制度的熟悉情形、考績過程的參與，及考績結果是否反映其實際工作表現及是否有助於受考核者未來的成長（Dipboye & de Pontbriand, 1981; Greenberg, 1986; Robert, 1995）。

制度變革並非是萬靈丹，除非能證明制度改革之後，解決了原先制度所無法解決的問題，並且必須將所處情境因素考量在內，而不是貿然引用外國的經驗（Meyer & Rowan, 1997）。「功績制」與「永業制」為構作文官制度之兩大主要支柱：功績制之核心精神在於人事管理均以才能與成就取向為主，永業制則是透過給予文官身分、福利之保障，確保其能依循功績制等專業精神之要求，執行職務，免受政治力量之干預（許南雄，2009：17）。據此，任何人事制度的推動與執行，均受到功績制與永業制價值之影響。

考試院推動考績法修正草案的核心思維在於「落實績效管理、提昇文官效能」，然而檢視外界對於考績法修正草案的質疑，多為新制度通過後恐將導致新進

人員成爲丙等的「儲備人選」，也將造成公務員不敢隨便調動單位，公務部門結構更加僵化，亦即永業制下所產生的「負作用」。因此，當考試院基於提升國家競爭力之需要，採取「前瞻性」的績效管理思維，提出「公務人員考績法」修正草案之際，亦須採取「回顧式」思維，探討年資因素是否對考績過程造成影響，以檢視外界質疑「年資倫理」究爲普遍現象，抑或只是個案而已。爲避免陷入過於規範式、理論式之探討，本研究透過「循證途徑」（evidence-based approach；陳敦源、呂佳螢，2009），藉由檢視銓敘部八十四年至九十七年之人事統計資料，分析「年資倫理」對於我國考績制度運作的實證影響。

本研究首先將從理論和法規層面探討公部門爲何採用年資倫理因素作爲獎勵分配的依據，其次，在實證分析上使用銓敘部的人事資料，驗證年資倫理是否對考績評定具有影響；第三，從實證分析進入規範面的討論，亦即年資倫理是否應該作爲打考績的一項重要指標？最後，則是針對考績制度的誘因結構進行分析，提出具有循證基礎的政策建議。

貳、年資倫理作爲獎勵分配依據的理論與法規探討

年資或是其他攸關年紀、任期之個人特質，經常是社會系統用以區別成員的重要因素（Montepare & Zebrowitz, 1998），組織也經常使用年資規則以進行獎賞之配置（Rusbult, Insko, & Lin, 1995）。一般而言，薪資經常都是隨著年紀與任期而增加，相對而言，資深員工較容易得到更多的職位（Nathan, Lubin, & Matarazzo, 1981; Green & Potepan, 1988）。然而觀察此次考試院推動考績法的修法過程，可以發現基層或新進公務員出現了「資深欺負資淺」的批評，這些反彈的背後均暴露出公務員對當前考績制度執行過程的不信任，也就是公務員考績是依循年資層級進行差異分配的質疑。以下將進一步從「組織理論」及「法規制度」之面向分別探討，組織爲何採用「年資倫理」作爲分配獎勵資源的依據。

一、組織理論

（一）符合社會演化的過程

Insko 等（1980）從社會演化的過程，針對何以會有「資深制」之形成提出六

個理由：首先，資深制的形成是很自然、順理成章的，乃是父權與子女關係的延續；其次，透過資深制的形成，確保最有經驗者將會成為團體的領導；第三，為團體發展過程中，必然存在之傳承關係的具體顯現；第四，反映了團體對於社會規則熟悉度的重視；第五，對於所有成員相對公平，因為只要沒有離開這個團體，所有的人都可以取得好處；第六，規則明顯且不容易混淆。不過他們也指出，假使對於團體所面臨的問題，資深領導者無法提出具體有用的解決之道，其領導權威也會遭遇到組織成員的質疑。

（二）反映區域文化特質

Rusbult 等（1995）認為就美國所秉持的文化價值為個人主義及重視自利，這樣的特質使得美國人民雖然會在日常生活給予尊重資深者，但卻不會以此做為決策依據。因此，績效管理制度容易為美國人民所普遍接受。但是東方之文化特質，會因為資深者因為年資所累積之智慧，而在資源配置上給予優待。經由對美國與台灣學生之比較研究，即便國家文化之不同，都存在著將「年資」作為資源配置依據的情形，不過台灣學生採用年資作為資源配置依據的現象，的確比美國學生更為明顯。

（三）反映了組織文化對於「平等」的訴求

Schein（1992）指出可以從組織文化中得知組織目標及其排序，例如組織是否強調公平、對於員工角色的設定以及對權力分配方式的認知等等，都可以從組織文化中窺知。Martin 和 Harder（1994）則認為「年資」同時具備平等與區別性之特質，之所以具有區別性（differential），乃是在於個人所具備的特性並非是人人相同的，而之所以符合平等主義（egalitarian）的假定，乃是因個人可以自由決定是否願意久任於同一個組織，藉此累積年資獲取資深員工所能享有的權益。Fischer（2008）透過實證調查驗證了在強調平等主義文化特質的組織，的確容易會衍生出「年資倫理」的制度。Klingner、Nalbandian 和 Llorens（2010: 3）也指出，在強調團體協商之人事管理政策價值系絡下，容易產生「資深制」之情形。

（四）維繫組織之穩定

Schein（1992）認為管理者可以透過資源、獎賞機制的分配，以告知員工哪些

行為是被期待的。爲什麼組織要使用「年資倫理」作爲獎賞資源配置的依據？Katz 和 Kahn（1978）、Insko 等（1982）認爲維繫資深人力對於組織有下列的幫助：首先，維繫既有成員，有助於降低利益分配的衝突；其次，組織希望藉由對資深員工的鼓勵，以繼續保有他們的智慧與經驗；第三，因爲資淺人員對於事務的熟悉度不足，仍然處於不斷嘗試的過程，基於組織穩定性及規避風險的考量，因而形成獎勵或偏好資深人員的文化，以反映組織對「穩定性」的需求。

Tyler 和 Lind（1992）則認爲，透過獎勵制度可以讓組織成員清楚地瞭解組織的期待，藉由對資深人員的獎勵，可以換取員工對於組織的承諾與忠誠，亦即只要員工願意長時間留下來爲組織貢獻他們的知識、經驗與技能，組織就會給予一定程度的獎勵。Montepare 和 Zebrowitz（1998）也指出，資深員工對於組織運作流程、法規、職掌及專業知識知之甚深，有助於組織在推動業務之際，減少相關培訓成本的支出。因此，對組織而言，形同「家有一老，如有一寶」，資深人員可謂組織的可貴資產。

Fischer（2008）調查英國、美國、紐西蘭及德國如何使用「年資」（seniority）作爲其獎勵員工的依據，並以訪談不同組織員工的方式，瞭解其所屬組織是否常常使用年資作爲加薪、升遷及解雇的依據，該研究結果顯示，爲避免不確定之風險，組織往往採用「年資倫理」作爲決策依據，以助於維繫或控制組織位處開放體系可能面臨的潛在衝突。

二、制度法規

公部門與私部門不論在組織目標、優先次序或組織文化，均有所不同。許多公部門，例如大學，其薪資配置係以任期與年齡作爲標準（Fischer, 2008）。

（一）相關法律對於永業制保障之影響

「永業制」和「功績制」乃是當前文官體制的兩大主要支柱，透過這兩種制度的運作，使文官得於執行職務之際，既能秉持專業精神、沒有後顧之憂，又能免受政治力之脅迫、干預。永業制除了保障公務員之身分外，也有助於維繫組織穩定，輔以福利及俸給之保障，避免公部門運作不至於受到人員快速流動之影響（許南雄，2009）。

就我國而言，由於「服公職」之權利為憲法所規範，因此透過「公務人員保障法」的規定，對於公務人員之身分、官職等、俸給、工作條件、管理措施均予明確保障，除有法律之理由，不得任意剝奪。其次，「公務人員退休法」給予退休金之保障，更加強化了我國公部門永業化的特色。再者，依據「公務人員陞遷法」的規定，公務人員之陞遷，採「資」「績」並重、內陞與外補兼顧原則，以公開、公平、公正方式，擇優陞任。因此，除了績效表現外，「年資」也是公務人員陞遷的主要依據。另依據「獎章條例」規定，公教人員任職滿十年、二十年、三十年、四十年，各可以頒給三等、二等、一等、特等之服務獎章，以表彰對於具相當服務年資之公教人員的敬意。

（二）受到考績獎金額度之影響

Rothe (1949) 和 Harris、Smith 和 Champagne (1995) 認為，當考核結果係用於行政性的目的，諸如加薪、陞遷，假使考核者無法確定自己是否掌握足夠的資訊時，會傾向採取「仁慈」的態度，並且以爭議相對較小的年資標準作為考核的標準，以避免對受考核者造成太大的衝擊。相對地，當考核者以勇於任事的態度進行績效考核時，反而可能使自己身處不確定的風險當中，尤其是當考績結果與薪資報償相連結時，管理者會試圖扭曲考績結果以規避風險，或將風險降到最低 (Berman, Bowman, West, & Van Wart, 2009: 311-317)。

施能傑 (1991) 認為我國考績制度最大的問題，就是將考績結果與考績獎金連結在一起，雖然凸顯了考績制度的行政性目的，卻大大削弱了考績制度的發展性目的，亦即單位主管寧可當個「聖誕老人」分送禮物，也不願意扮演一個真正的「裁判」。由於現行考績獎金的發給方式，係以受考核者的俸給為基數，即使考績結果同樣是乙等，但因受考核者官職等的差別，其實際損失卻有極大的差距。³ 因此，儘管考績制度雖有明文要求落實「同官等比較」，然而卻無法有效落實，除主要原因在於因為年資、官職等之差異之外，以薪俸為基礎的考績獎金制度，考績乙等對

³ 舉例來說，領有主管加級之簡任十職等四級的專門委員，其薪俸為 82,270 元 (41,790 + 29,080 + 11,400)，對照剛考上高考二級第二年之科員，其薪俸為 48,650 元 (27,580 + 21,070)。當兩人同為考績乙等，專門委員損失了 41,135 元，科員則是損失了 24,325 元。如果官職等差距越大，其間數額差距也就越大。

於官等高、職等高或資深人員所造成的損失，遠比官等低、職等低或資淺人員的損失來得大。

三、年資倫理對於組織之影響

在外在環境變動小的情況下，組織爲了減少導因於內部變遷所造成的不確定性，會傾向採取獎勵資深人員來減低流動率所造成的風險。但對於外部環境變遷快速，組織被期待應該具有快速回應、創新能力之情況下，獎勵資深人員可能就無法達到此種效果。不過即便如此，處於不穩定之環境下，維繫有能力的資深人員也能夠協助組織之運作流程更爲順暢。Fischer（2008）認爲資深員工較具備著組織不同運作領域及模式之經驗；對於組織的認同感較高；具有實質領導力；可以清楚地說明工作績效之議題。因此假使將組織區分爲兩塊，技術面與管理層面，技術面講究創新，管理面可能即強調穩定性，而資深員工可以從管理面發揮對於組織之協助。

「年資倫理」（norm of seniority）雖有助於維繫組織穩定、強化向心力、避免流動性過大，然而當面臨變遷快速的外在環境，在人事管理層面過於重視「年資倫理」，將會成爲減緩組織競爭力及適應外部環境的阻力。以鄰近之日本爲例，日本早期也是極爲重視「年資倫理」，但在後續的人事管理及薪資結構變革上，逐漸走向以「績效」爲導向（Shibata, 2000; Neo & Chen, 2007）。這種情形不只出現在亞洲國家，就美國而言也是如此。美國在一九七八年通過了「文官改革法」（Civil Service Reform Act, CSRA）要求行政機關設計客觀的績效考核制度，並且將薪俸與績效結合在一起。Nigro（1982）比較人事管理局在一九七九年及一九八一年兩次調查，指出仍有許多公務員對於 CSRA 處於觀望的情形，反映了許多行政機關仍未貫徹績效考核制度及績效薪俸制，該研究更發現，有超過七成的「資深文官」（SES）對績效津貼制度的落實情形感到不滿，甚而萌生退意。因此，如果人事管理局及各行政機關無法提出具體可行且客觀的績效考核制度，並切實貫徹績效薪俸，將使文官對於 CSRA 失去信心。由此可見，美國早期在推動「績效管理制度」之時，也並不順遂，而後來在 Near 和 Greenberger（1991）所做之研究中，顯示採用績效薪資制度的確有助於提升員工對於薪資的滿意度。

透過上述從「組織理論」、「法規制度」層面之分析，探討年資因素對於組織獎賞決策之影響，可以發現即便「功績制」與「永業制」同爲文官制度的兩大範

疇，「年資倫理」仍是自有人類社會以來，即最常被用與區辨組織成員特質的依據，因此自然會容易採用「年資」作為獎勵決策之依據。

參、年資因素對於考績評定的實證分析

一、研究方法

(一) 研究資料的範圍與篩選

本研究所使用的考績資料，係取自銓敘部自行建置之公務人員銓審資料庫；研究時間的範圍係自八十四年至九十七年，為期 14 個年度；研究對象則是中央政府的一般簡薦委人員，不包括地方政府人員及相關事業單位人員。研究對象的總數在 13 萬人至 15 萬人不等（如表 1）。

表 1 研究對象人數統計

年度	人數
84 年	136,942
85 年	142,458
86 年	145,182
87 年	152,053
88 年	155,909
89 年	136,855
90 年	139,856
91 年	141,709
92 年	142,481
93 年	140,764
94 年	142,425
95 年	142,835
96 年	142,749
97 年	138,405

資料來源：本研究。

（二）研究變數的定義

Rothe (1949) 認為在不同的情境下，績效評比與服務年資之間均可能存在著正向、負向或是沒有具體的關連，因此相關議題之探討必須視不同的情境而定。一般而言，「年資」係為特定機關服務的時間 (Rothe, 1949)，在日本企業部門，甚至可以延伸到組織成員的年紀 (Shibata, 2000)。依據我國公務人員考績法及公務人員陞遷法之規定，考績等次乙等以上即可晉級，連續兩年甲等或一年甲等兩年乙等以上，即可取得同官等高一職等之任用資格。由於考績丙等和丁等的比例幾乎不超過 3%，相對而言，每年幾乎有超過 97% 以上的公務人員可以依法晉級。本研究參考施能傑 (2009) 年針對我國公部門人力結構的分析，並依據銓敘部統計年報資料表 15 之資料，整理出行政機關簡薦委公務人力結構，發現官等、職等均與年齡呈現著正相關 (見表 2)。因此，本研究所欲探討的年資因素，除了服務年資之外，公務人員的官等及職等亦應屬之。此外，本研究亦透過重新編碼的方式，當年度考上公職之人員 (亦即去年度沒有考績) 編碼為新進人員，以與現職人員有所比較。

本研究之考績相關資料係參考公務人員考績通知書所記載之內容而來，在獲取銓敘部提供之公務人員銓審資料檔案之後，本研究先將檔案進行轉檔，主要之資料欄位包括服務年資、官等、職等及考績等次等，為利於使用 SPSS 統計軟體進行分析，其後再依照研究的目的，將原始編碼進行重新編碼，主要的統計分析方法包括次數統計、平均數、標準差及卡方檢定等。⁴

⁴ 原始檔案為 Excel 之 csv 格式。

表 2 行政機關簡薦委公務人力結構

職等	平均年齡				平均年資			
	2003	2005	2007	2009	2003	2005	2007	2009
1	36.87	35.86	35.95	33.15	6.48	6.25	5.88	2.85
2	39.48	39.86	40.68	41.54	9.37	9.53	10.17	11.31
3	35.23	36.37	36.61	35.45	6.07	6.67	6.42	5.55
4	38.08	38.50	39.83	40.37	9.80	9.36	10.25	10.44
5	43.07	43.24	43.61	44.20	15.11	15.09	15.20	15.41
6	39.13	38.01	37.89	37.22	11.98	10.82	10.25	9.19
7	42.80	43.01	43.16	43.50	15.93	16.05	16.20	16.36
8	45.66	45.62	45.66	45.95	18.46	18.34	18.32	18.50
9	47.63	47.67	47.95	48.01	20.46	20.46	20.83	20.87
10	50.41	50.47	50.97	51.20	22.83	23.09	23.61	23.86
11	52.02	52.12	52.28	52.17	24.65	24.66	24.77	24.49
12	53.50	54.32	54.67	54.34	25.58	26.72	26.76	26.34
13	52.29	53.16	54.21	53.96	24.44	24.87	25.96	24.90
14	56.14	56.85	57.83	57.15	27.10	28.14	29.38	28.33
簡任	51.97	52.31	52.81	52.72	24.25	24.69	25.16	24.92
薦任	43.21	43.22	43.29	43.29	16.14	16.06	16.05	15.86
委任	40.12	40.54	40.93	41.02	11.52	11.64	11.84	11.69

資料來源：彙整銓敘部統計年報之表 15。

二、研究假設

為瞭解年資因素對於考績結果之影響，本研究引用考試院委託辦理「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視」研究計畫之訪談資料。為瞭解各機關之單位主管在既有甲等比例設限之情況下，可能依循何種原則決定受考核者之考績等次，遂針對以下人員進行訪談：行政機關之單位主管、銓敘部之單位主管、人事行政局人員、行政機關人事主管人員、曾任考績委員會委員之非單位主管人員。經由訪談結果得知，除了工作表現外，新進與否、服務年資、官等及職等，均為影響公務員考績評定的因素，依此提出本研究之待驗假設：

H1：新進人員相較於現職人員，考列乙等的比例最高。

H2：服務年資越短，考列乙等的比例越高。

H3：官等越低，考列乙等的比例越高。

H4：職等越低，考列乙等的比例越高。

三、統計分析

(一) 歷年考績等次之分析

八十九年銓敘部與行政院人事行政局函令，將考績甲等比例調降為最高不得超過 75%，其政策成效為何？根據表 3 的研究發現，考績甲等比例從八十九年最高點的 88.5% 驟降至九十年的 75.4%，降幅達 13.1%；考績乙等比例從八十九年最低點的 11.4% 驟升至九十年的 24.5%，升幅亦達 13.1%，考績乙等之趨勢正好與考績甲等之趨勢相反（如表 3 及圖 1）。至於考績丙等之人數歷年來都在百人上下，每年比例大約僅有 0.1%，而考績丁等更是極為少見。本研究發現透過行政命令限縮甲等比例的政策執行情形，確有相當成效。

表 3 歷年公務人員考績等次之變化

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
甲	87.1	87.2	87.9	88.2	88.4	88.5	75.4	75.6	75.7	76.0	75.7	76.2	76.7	77.2
乙	12.8	12.8	12.1	11.8	11.5	11.4	24.5	24.3	24.2	24.0	24.3	23.8	23.2	22.7
丙	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
丁	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
總數	136,942	142,458	145,182	152,053	155,909	136,855	139,586	141,709	142,481	140,764	142,425	142,835	142,749	138,405

資料來源：本研究。

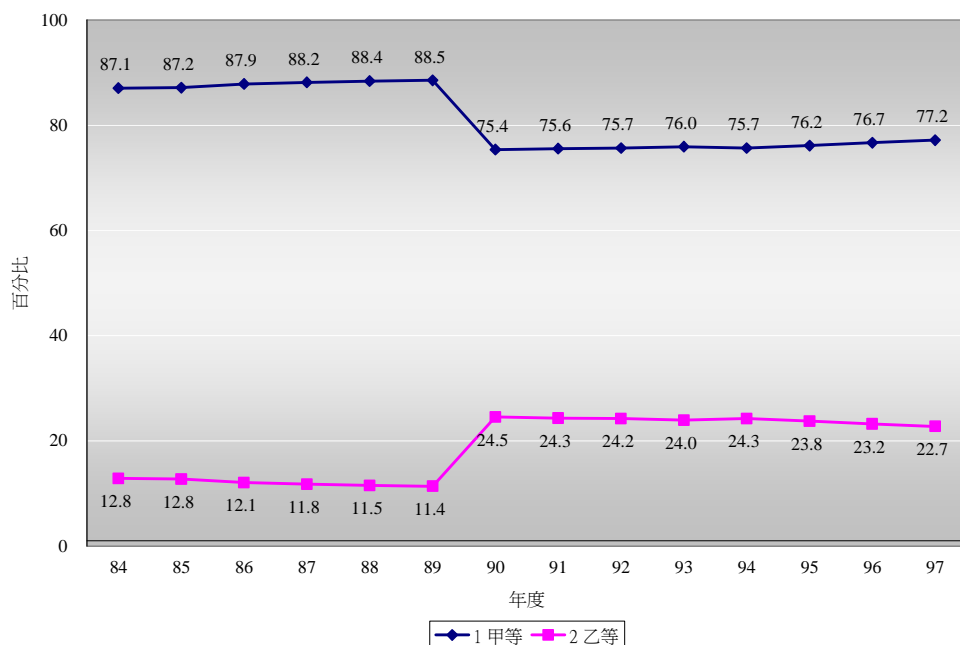


圖 1 歷年公務人員考績甲等及乙等之分析

資料來源：本研究。

(二) 新進人員與考績等次分析

關於新進人員與考績等次之關係為何？公務人員如屬當年度新進人員，亦即甫經國家考試進入政府服務之人員，其年終考績是否受此一身分所影響？從表 4 可知，新進人員與現職人員在當年度所獲考績甲乙等次上，確有差異，且達統計上之顯著性，此證諸八十五年至九十七年皆然。

從圖 2 所示，整體而言，現職人員與整體人員之考績乙等比例幾乎重疊，且新進人員之考績乙等比例明顯高於現職人員。至於八十九年考績甲等比例限縮政策施行前後，新進人員與現職人員之考績乙等比例差距，八十五至八十九年間，大約在 9.6% 至 12.9% 之間；至於九十年至九十七年間，則升高自 13.9% 至 27.0% 之間。顯示甲等比例限縮政策，對於新進人員和現職人員的差異化效果顯著。

表 4 歷年新進人員與考績甲等乙等次百分比及卡方檢定

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
85	現職人員	120,296	16,863	137,159	87.7	12.3	100.0	$X^2=740.388$ df=1 p<.001
	新進人員	3,871	1,301	5,172	74.8	25.2	100.0	
	總數	124,167	18,164	142,331	87.2	12.8	100.0	
86	現職人員	124,498	16,543	141,041	88.3	11.7	100.0	$X^2=571.068$ df=1 p<.001
	新進人員	3,047	972	4,019	75.8	24.2	100.0	
	總數	127,545	17,515	145,060	87.9	12.1	100.0	
87	現職人員	130,496	16,816	147,312	88.6	11.4	100.0	$X^2=571.452$ df=1 p<.001
	新進人員	3,556	1,058	4,614	77.1	22.9	100.0	
	總數	134,052	17,874	151,926	88.2	11.8	100.0	
88	現職人員	134,695	17,095	151,790	88.7	11.3	100.0	$X^2=384.358$ df=1 p<.001
	新進人員	3,161	854	4,015	78.7	21.3	100.0	
	總數	137,856	17,949	155,805	88.5	11.5	100.0	
89	現職人員	116,907	14,477	131,384	89.0	11.0	100.0	$X^2=466.946$ df=1 p<.001
	新進人員	4,270	1,106	5,376	79.4	20.6	100.0	
	總數	121,177	15,583	136,760	88.6	11.4	100.0	
90	現職人員	103,518	32,839	136,357	75.9	24.1	100.0	$X^2=674.684$ df=1 p<.001
	新進人員	1,910	1,473	3,383	56.5	43.5	100.0	
	總數	105,428	34,312	139,740	75.4	24.6	100.0	
91	現職人員	103,883	32,160	136,043	76.4	23.6	100.0	$X^2=942.290$ df=1 p<.001
	新進人員	3,220	2,305	5,525	58.3	41.7	100.0	
	總數	107,103	34,465	141,568	75.7	24.3	100.0	
92	現職人員	105,566	32,745	138,311	76.3	23.7	100.0	$X^2=861.748$ df=1 p<.001
	新進人員	2,269	1,766	4,035	56.2	43.8	100.0	
	總數	107,835	34,511	142,346	75.8	24.2	100.0	
93	現職人員	105,220	32,152	137,372	76.6	23.4	100.0	$X^2=1,085.928$ df=1 p<.001
	新進人員	1,702	1,586	3,288	51.8	48.2	100.0	
	總數	106,922	33,738	140,660	76.0	24.0	100.0	
94	現職人員	105,644	32,367	138,011	76.5	23.5	100.0	$X^2=1,652.434$ df=1 p<.001
	新進人員	2,138	2,173	4,311	49.6	50.4	100.0	
	總數	107,782	34,540	142,322	75.7	24.3	100.0	
95	現職人員	105,870	31,854	137,724	76.9	23.1	100.0	$X^2=925.942$ df=1 p<.001
	新進人員	2,911	2,089	5,000	58.2	41.8	100.0	
	總數	108,781	33,943	142,724	76.2	23.8	100.0	
96	現職人員	107,364	31,915	139,279	77.1	22.9	100.0	$X^2=354.159$ df=1 p<.001
	新進人員	2,128	1,238	3,366	63.2	36.8	100.0	
	總數	109,492	33,153	142,645	76.8	23.2	100.0	
97	現職人員	105,792	30,601	136,393	77.6	22.4	100.0	$X^2=570.755$ df=1 p<.001
	新進人員	1,042	870	1,912	54.5	45.5	100.0	
	總數	106,834	31,471	138,305	77.2	22.8	100.0	

資料來源：本研究。

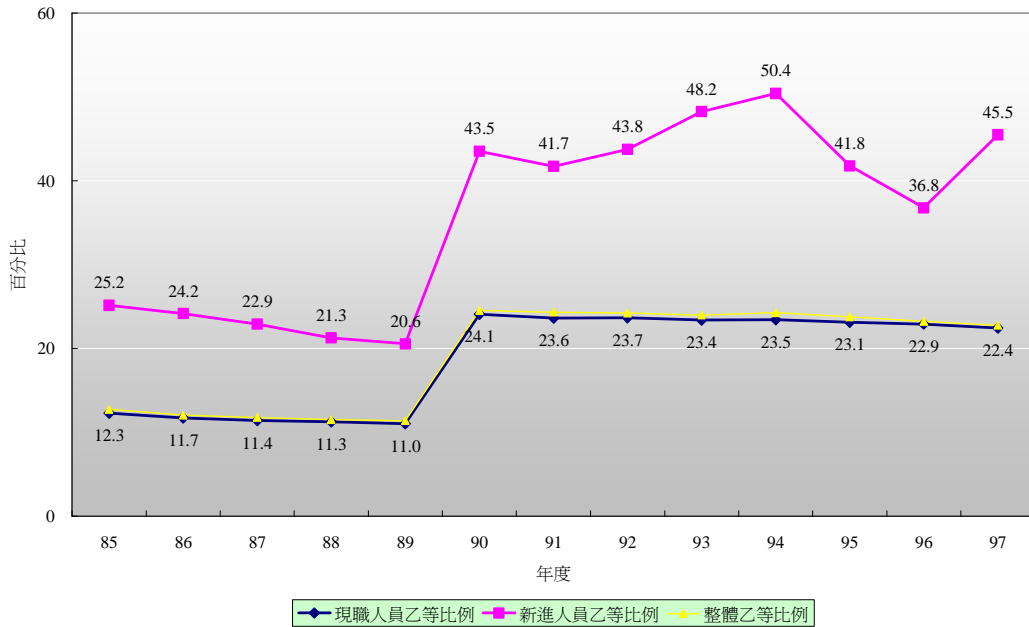


圖 2 歷年新進人員與現職人員考績乙等分析

資料來源：本研究。

(三) 服務期間與年終考績之分析

公務人員的服務期間，是否會影響其年終考績？從圖 3 及圖 4 可知，整體而言，年資與考績等次的關係，年資第 0 至 3 年的人員相對於其他資深人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；年資 4 年至 35 年間，考績乙等比例則隨著年資漸次遞減。

至於考績甲等比例限縮政策對服務期間因素的影響如何？主要也是反映在年資第 0 至 3 年之間，比較八十四年至八十九年及九十年至九十七年兩個期間，大體上可以發現，九十年至九十七年之間考績乙等比例從 20% 跳升到 40%，也就表示新進人員相對於現職人員，受到考績甲等比例限縮政策的衝擊較大。

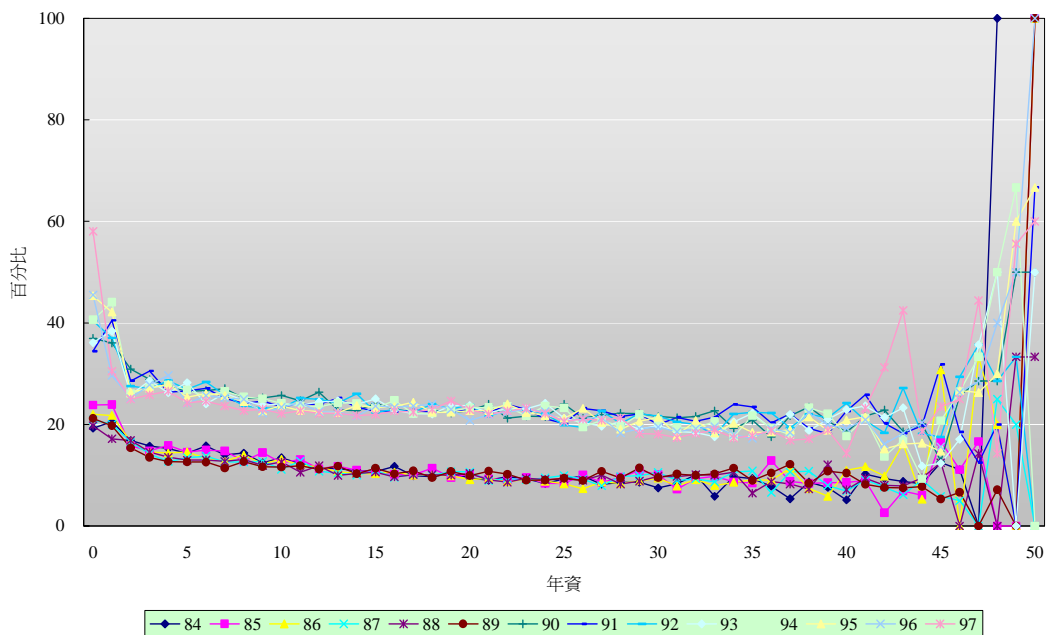


圖 3 歷年公務人員服務期間與考績乙等分析

資料來源：本研究。

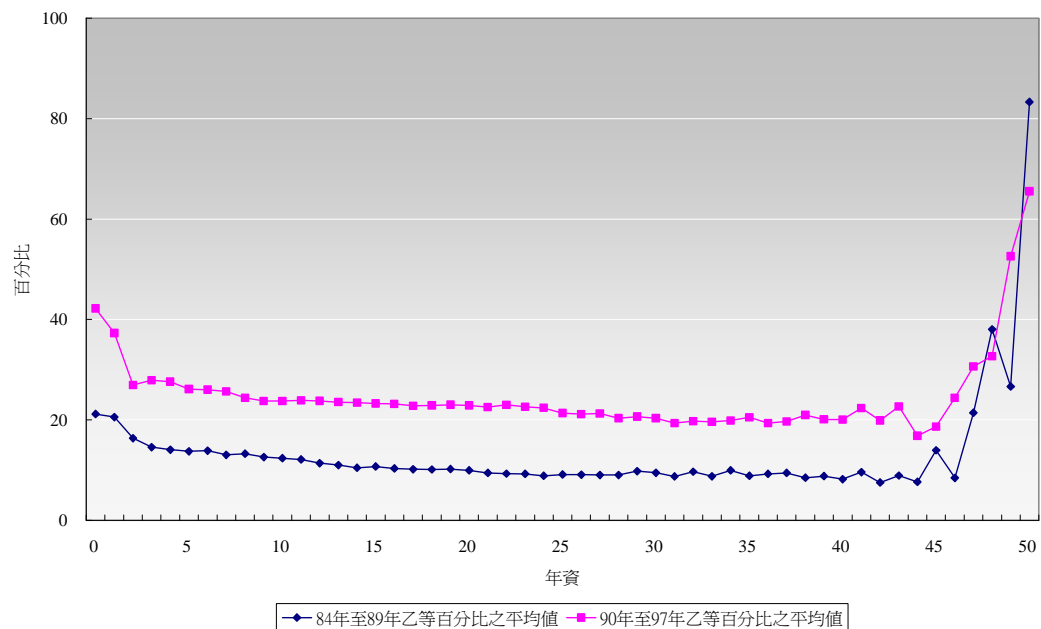


圖 4 歷年公務人員服務期間與考績乙等百分比之趨勢分析

資料來源：本研究。

(四) 官等與年終考績之分析

公務人員的官等，是否會影響其年終考績？從圖 5 可知，整體而言，考績乙等比例，委任人員最高、薦任人員次之、簡任人員最低；委任人員考績乙等比例在平均值之上，薦任和簡任則在平均值以下。公務人員之官等對其年終考績等次之影響，是否達統計上之顯著水準？經以卡方檢定，p 值均小於 .001，在統計上已達顯著水準，此觀諸八十四年至九十七年皆然，亦即驗證了公務人員官等對年終考績等次具有顯著之影響。

至於考績甲等比例限縮政策對不同官等人員的影響如何？從圖 5 可知，經比較該項政策施行前後（八十九年與九十年），各官等人員考績乙等比例的變化如下：委任人員從 14.1% 驟升為 30.0%，升幅達 15.9%；薦任人員從 9.4% 升至 21.4%，升幅亦有 12%；然而，簡任人員則從 3.8% 升至 9.6%，升幅僅有 6.3%。以上分析發現，該項政策對於委任人員衝擊最大，薦任次之，簡任衝擊最小，此種現象使考績制度改革招致「肥大官，瘦小吏」的質疑，弱化制度改革的正當性，未來考試院研議將甲等比例從 75% 調降至 65% 之際，如未能針對各官等另設考績甲等上限門檻，將難以獲得基層公務人員對於考績制度改革的支持。

表 5 歷年公務人員各官等之考績等次百分比

年度	官等	甲等	乙等	丙等	丁等	總數	卡方檢定
84 年	委任	84.6	15.3	0.1	@	100.0	n=136,942 X ² =1,588.7 df=6 p<.001
	薦任	89.7	10.2	0.1	@	100.0	
	簡任	93.1	6.8	0.0	0.0	100.0	
	總體	87.2	12.8	0.1	@	100.0	
85 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=142,458 X ² =1,775.6 df=6 p<.001
	薦任	89.4	10.5	0.1	0.0	100.0	
	簡任	96.7	3.2	0.0	0.0	100.0	
	總體	87.9	12.1	0.1	@	100.0	
86 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=145,182 X ² =1,721.1 df=6 p<.001
	薦任	89.4	10.5	0.1	0.0	100.0	
	簡任	96.7	3.2	0.0	0.0	100.0	
	總體	87.9	12.1	0.1	@	100.0	
87 年	委任	85.6	14.3	0.1	@	100.0	n=152,053 X ² (3)=1,855.2 df=6 p<.001
	薦任	90.1	9.9	0.1	0.0	100.0	
	簡任	96.5	3.5	0.1	0.0	100.0	
	總體	88.2	11.8	0.1	@	100.0	

年度	官等	甲等	乙等	丙等	丁等	總數	卡方檢定
88 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=155,909
	薦任	90.4	9.6	0.0	0.0	100.0	X ² =1,797.8
	簡任	96.9	3.1	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	88.4	11.5	0.1	@	100.0	p<.001
89 年	委任	85.8	14.1	0.1	0.0	100.0	n=136,855
	薦任	90.5	9.4	0.0	0.0	100.0	X ² =1,567.8
	簡任	96.2	3.8	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	88.5	11.4	0.1	0.0	100.0	p<.001
90 年	委任	69.9	30.0	0.1	0.0	100.0	n=139,856
	薦任	78.6	21.4	0.1	@	100.0	X ² =3,358.9
	簡任	90.4	9.6	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	75.4	24.5	0.1	@	100.0	p<.001
91 年	委任	70.1	29.8	0.2	0.0	100.0	n=141,709
	薦任	78.5	21.4	0.1	@	100.0	X ² =3,598.3
	簡任	91.2	8.7	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	75.6	24.3	0.1	@	100.0	p<.001
92 年	委任	70.1	29.8	0.2	@	100.0	n=142,481
	薦任	78.5	21.5	0.0	0.0	100.0	X ² =3,496.6
	簡任	90.9	9.0	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	75.7	24.2	0.1	@	100.0	p<.001
93 年	委任	70.2	29.7	0.1	@	100.0	n=140,764
	薦任	78.6	21.3	0.0	0.0	100.0	X ² =3,538.2
	簡任	91.9	8.1	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	76.0	24.0	0.1	@	100.0	p<.0011
94 年	委任	69.6	30.3	0.1	@	100.0	n=142,425
	薦任	78.6	21.4	0.1	0.0	100.0	X ² =3,891.7
	簡任	91.3	8.6	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	75.7	24.3	0.1	@	100.0	p<.001
95 年	委任	70.4	29.5	0.1	0.0	100.0	n=14,283
	薦任	78.5	21.4	0.1	0.0	100.0	X ² =2,364.8
	簡任	92.3	7.7	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	76.2	23.8	0.1	0.0	100.0	p<.001
96 年	委任	70.5	29.4	0.1	@	100.0	n=142,749
	薦任	79.3	20.7	0.1	0.0	100.0	X ² = 2,503.0
	簡任	92.0	8.0	0.0	0.0	100.0	df=6
	總體	76.7	23.2	0.1	@	100.0	p<.001
97 年	委任	71.0	28.8	0.1	0.0	100.0	n=138,405
	薦任	79.5	20.5	0.0	@	100.0	X ² =2,360.2
	簡任	92.4	7.6	0.1	0.0	100.0	df=6
	總體	77.2	22.7	0.1	@	100.0	p<.001

註：@<.1

資料來源：本研究。

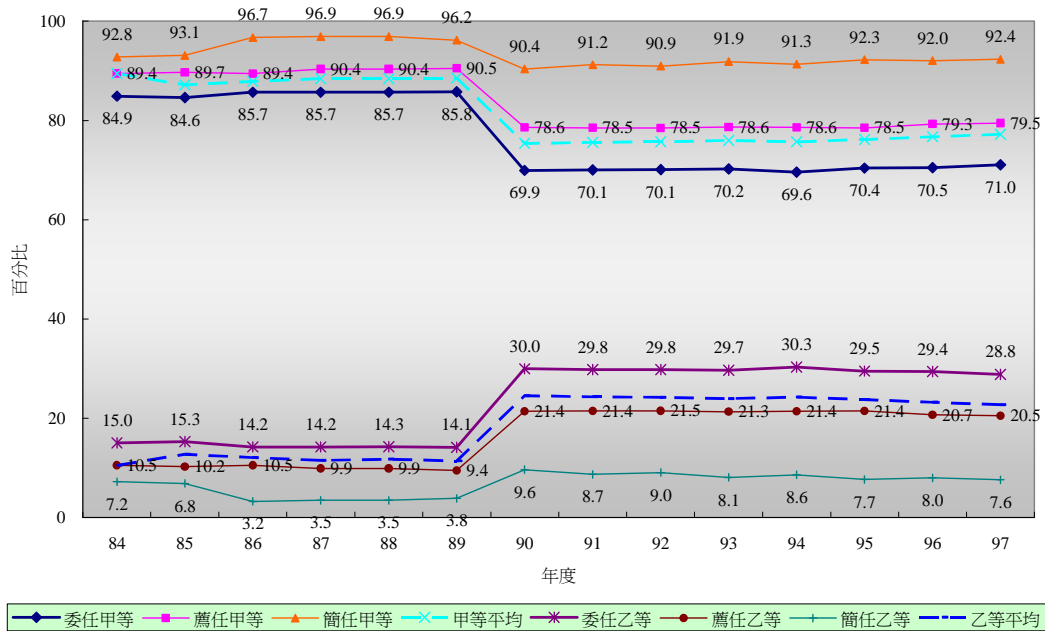


圖 5 歷年公務人員各官等之考績甲等及乙等百分比分析

資料來源：本研究。

(五) 職等與年終考績之分析

承上關於公務人員官等與考績之間的分析，本研究進一步探討，同官等不同職等，對於年終考績等次是否造成影響？

關於委任人員的部分，整體來看，從表 6 及圖 6 可知，委任第一職等及第三職等，在委任乙等比例平均值以上，而委任第四職等和第五職等都在委任乙等平均值以下，至於委任第二職等則因較不具穩定性而難以觀察出變動趨勢。不過一般而言，委任人員的職等越低，考績乙等比例也就越高。

至於考績甲等比例限縮政策對委任不同職等人員的影響如何？第一、該項政策施行後，委任各職等之間乙等比例的差異變大，此可由標準差的比較得知（如表 6）；第二、於九十四年以後（含九十四年），委任乙等比例，從高至低，依序為第一職等、第三職等、第二職等、第五職等、第四職等，如此職等排序與考績乙等之間的關係，其中蘊含的意義為何？值得深究。

根據施能傑（2009）針對我國公部門人力結構的研究結果，委任第一職等、第

三職等，因有新進公務人員的進用，在趨勢上相對年齡較低，對照相關人員的考績評定，每年乙等比例亦有呈現偏高的趨勢；至於第五職等的乙等比例高於第四職等，可能因委任第五職等已有職等天花板效應，因之主管可能認為將第五職等人員評定為乙等，亦不至於影響升遷，抑或是因受考評人升遷無望而表現消極，因此主管評定為考績乙等的機率亦相對提高，而呈現出第四職等的乙等比例低於第五職等的情形。

表 6 歷年委任人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
第一職等	18.9	20.5	17.0	18.5	16.3	17.3	31.1	33.6	33.0	34.4	35.4	35.0	35.2	34.3
第二職等	17.6	16.9	14.9	15.2	16.3	13.3	27.2	26.0	27.1	29.4	30.0	31.1	31.4	30.6
第三職等	18.0	18.7	18.7	17.8	17.2	17.3	34.3	34.4	31.4	32.7	33.3	32.6	31.8	31.1
第四職等	16.4	15.7	13.9	13.6	14.6	13.3	29.2	27.7	28.9	27.8	27.1	27.6	28.3	26.5
第五職等	13.5	14.0	13.2	13.2	13.3	13.3	29.5	29.1	29.5	28.7	29.8	28.4	28.5	28.4
平均數	15.0	15.3	14.2	14.2	14.3	14.1	30.0	29.8	29.8	29.7	30.3	29.5	29.4	28.8
標準差	0.36	0.36	0.35	0.35	0.35	0.35	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.46	0.45

資料來源：本研究。

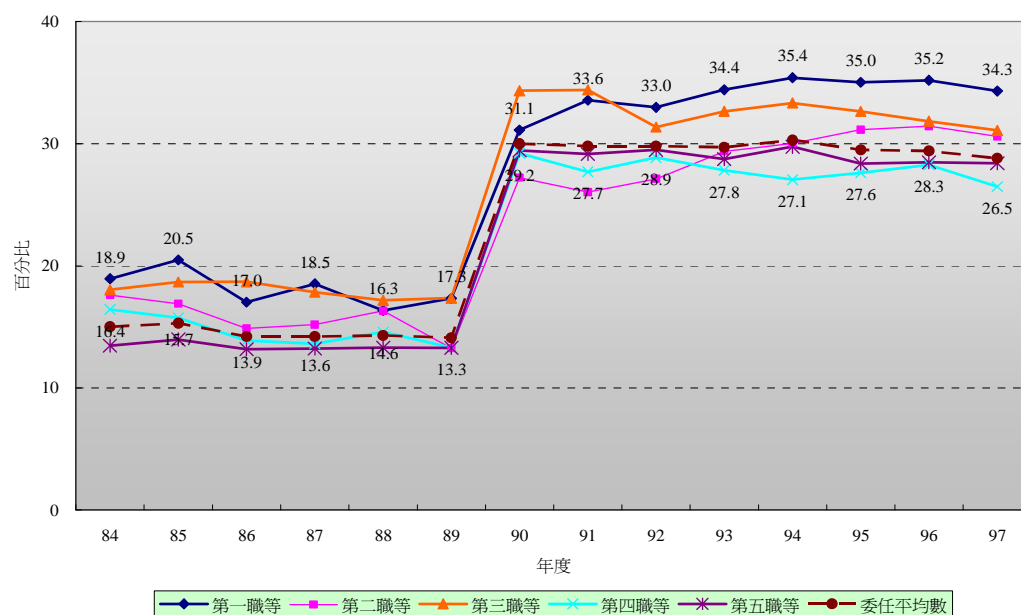


圖 6 歷年委任人員之考績乙等百分比分析

資料來源：本研究。

薦任人員的部分，整體來看，從圖 7 可知，薦任第六職等及第七職等考績乙等的比例，在薦任乙等比例平均值以上，而薦任第八職等和第九職等都在薦任乙等平均值以下。一般而言，職等越低，考績乙等比例也就越高。

至於考績甲等比例限縮政策對薦任不同職等人員的影響如何？第一、該項政策施行後，薦任各職等之間乙等比例的差異變大，此可由表 7 中標準差的比較得知。第二、如果以薦任乙等平均值為分野，九十年之後，薦任第六、七職等與薦任第八、九職等的乙等比例的差距拉大，並且薦任第六、七職等的乙等比例較貼近薦任乙等平均值，而薦任第八、九職等的乙等比例則是較遠離平均值，因此對於薦任第八、九職等的衝擊，遠不如對薦任第六、七職等的衝擊來得強烈。第三、考績甲等比例限縮政策之執行成效，從數量上來看，確實對於薦任不同職等人員的乙等比例均造成影響；但是從結構上來看，並未改變薦任人員不同職等的乙等考績分配模式，甚至薦任不同職等的乙等考績分配係呈現一種穩定的、固化的模式。

表 7 歷年薦任人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
第六職等	13.9	12.9	14.3	13.8	12.4	11.4	26.9	26.6	26.9	26.3	27.2	26.6	24.9	25.1
第七職等	10.5	10.7	11.0	10.1	10.5	10.9	24.1	24.6	24.2	24.4	24.5	24.6	24.0	24.0
第八職等	8.3	8.1	7.7	7.5	7.1	7.1	15.8	15.6	16.2	16.2	15.9	16.3	16.3	15.8
第九職等	6.8	6.9	6.1	6.0	6.1	6.5	13.9	14.1	13.9	13.9	13.6	13.8	13.3	12.8
平均數	10.5	10.2	10.5	9.9	9.9	9.4	21.4	21.4	21.5	21.3	21.4	21.4	20.7	20.5
標準差	0.31	0.30	0.31	0.30	0.29	0.29	0.41	0.41	0.41	0.41	0.41	0.41	0.40	0.40

資料來源：本研究。

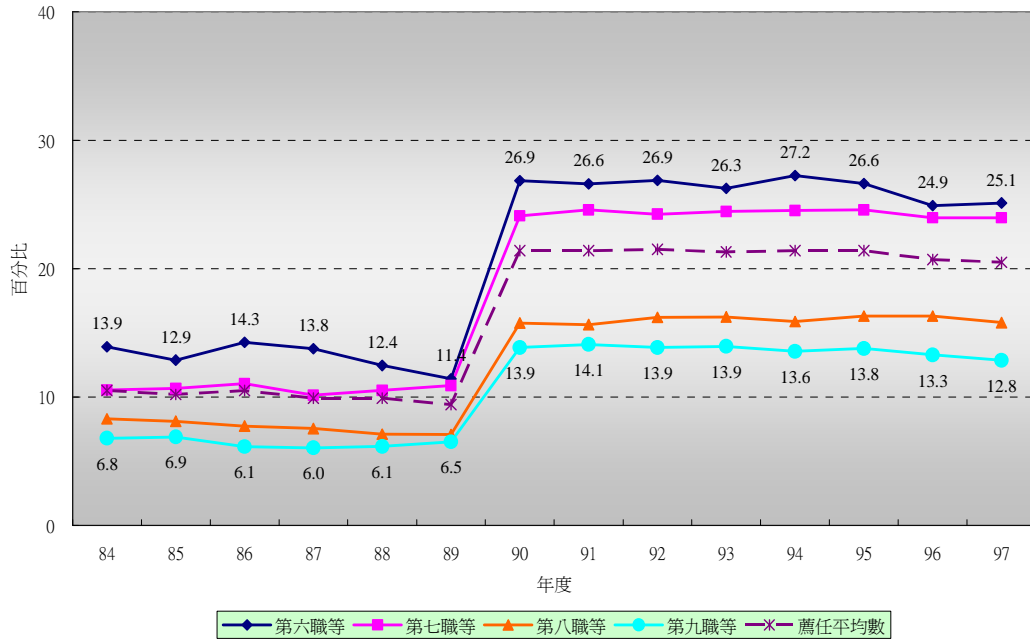


圖 7 歷年薦任人員之考績乙等百分比分析

資料來源：本研究。

簡任人員的部分，首先本研究要指出，整體來看，簡任人員不若薦任人員，形成有規則性的階序。（如圖 8）大體而言，簡任第十職等及第十四職等的乙等比例最高，其次依序為第十一職等及第十二職等，乙等比例最低的則為簡任第十三職等。

至於自九十年起考績甲等比例限縮之後，考績甲乙等次的分配有何改變？從表 8 可知，簡任各職等之間乙等比例的差異，八十四、八十五年因為簡任十四職等乙等比例異常的高，因而標準差大約介於 0.25~0.26 之間，由於此類人員乃文官最高職階，其考績乃直接由政務官決定，考績乙等是否純由工作績效決定，不無疑問。八十六年至八十九年簡任人員乙等比例則差異不大，標準差大約介於 0.17~0.19 之間；直至考績甲等比例限縮，九十年以後（含九十年），標準差大約介於 0.26~0.30 之間，衝擊最大者，則是簡任第十職等及第十四職等，較不受衝擊的仍為簡任第十二職等及第十三職等。

表 8 歷年簡任人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
第十職等	6.0	5.2	4.0	3.7	3.4	4.6	10.8	9.6	10.3	9.2	10.3	7.9	8.0	7.4
第十一職等	5.0	5.2	2.1	3.8	2.4	3.3	9.6	7.8	7.6	7.2	7.4	7.1	8.0	7.3
第十二職等	4.1	3.3	2.6	2.9	3.5	2.4	6.6	7.7	8.4	7.1	7.4	7.7	8.0	7.3
第十三職等	5.6	5.5	4.1	1.5	2.2	4.0	8.1	7.3	8.0	5.2	6.2	5.5	5.0	6.9
第十四職等	32.2	33.5	4.2	2.7	3.9	5.1	10.3	10.3	10.4	9.7	8.8	10.0	8.8	10.5
平均數	7.2	6.8	3.2	3.5	3.5	3.8	9.6	8.7	9.0	8.1	8.6	7.7	8.0	7.6
標準差	0.26	0.25	0.18	0.18	0.17	0.19	0.30	0.28	0.29	0.27	0.28	0.27	0.27	0.26

資料來源：本研究。

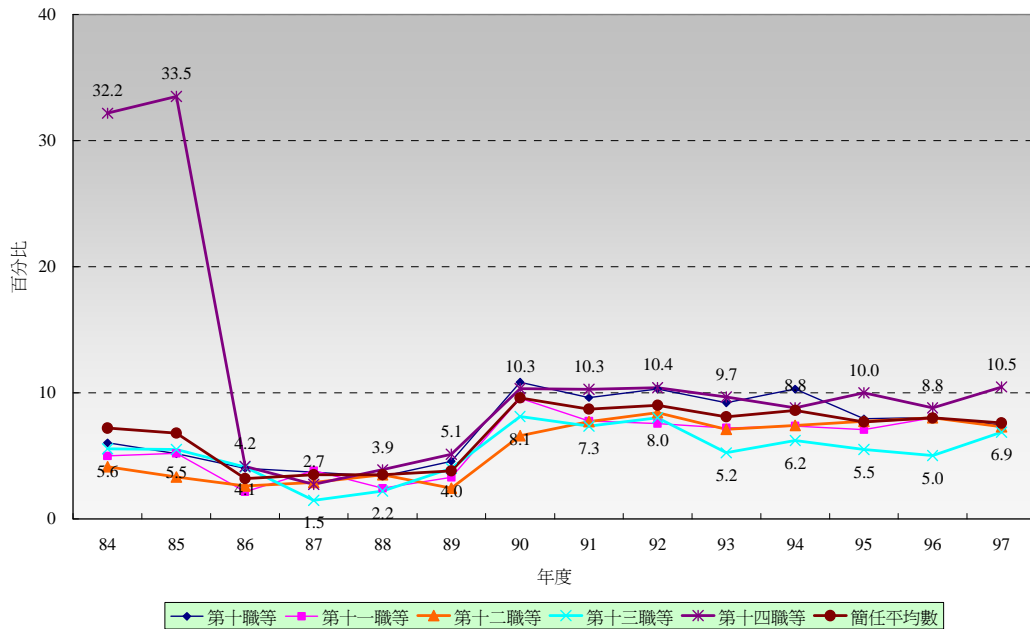


圖 8 歷年簡任人員之考績乙等比例分析

資料來源：本研究。

(五) 小結

針對年資因素之探討，本研究除了從受考核者之新進與否、服務期間進行分析外，亦檢視我國公務人員考績法及公務人員陞遷法之運作特質，增加與年資因素相關之「官等」、「職等」等研究變數。透過考試院所提供的人事資料庫，本研究經

以統計分析，結果發現如下：

1. 新進人員相較於現職人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。
2. 就服務期間而言，年資低的人員相較於年資高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。但此部分最明顯的差別係在第 0 年至第 3 年間；至於服務期間在第 3 年至第 35 年之間，年資對考績評定之影響雖並不明顯，但考績乙等有隨年資增加而逐年遞減的趨勢。
3. 就官等而言，官等較低的人員相對於官等較高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。此即薦任人員相對於簡任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；委任人員相對於薦任人員及簡任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。
4. 就同官等不同職等而言，職等較低的人相對於職等較高的人，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設在委任和薦任部分獲得證實。在委任人員部分，因有職等天花板效應，使得委任第四職等相較於第五職等，年終考績被評定為乙等的機率更低；至於在簡任人員部分，簡任第十四職等年終考績被評定為乙等的機率最高，且簡任第十三職等年終考績被評定為乙等的機率最低。

由上述驗證結果可以得知，即使我國考績制度係以受考核者之工作績效、操行、學識、才能為考核項目，但經由統計分析卻發現新進與否、服務期間、官等、職等等與工作績效無直接關連之因素，對於考績結果的確具有顯著影響。

肆、議題討論與實務建議

一、公部門考績制度運作之困境

公務人員考績法修正草案第二條明定：「公務人員之考績，應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，充分發揮考績獎勵、培育、拔擢、輔導及懲處之功能，以落實績效管理，提高行政效能及服務品質。」為達到此立法意旨，近年來政府推動修法以使考績結果能確實反應受考評者的實際工作表現。然而，透過增列考績等次、強化考績過程參與等制度變革真的能夠達到所預期的結果嗎？

Meyer 和 Rowan (1997) 指出，當組織面臨問題時，總會採取制度變革的方式來回應外部壓力，但這樣的作為多只是一種「儀式」。該研究認為，近年來積極推

動考績制度之改革，其關鍵原因在於績效考核誤差之存在。Saal、Downey 和 Lahey (1980) 建議應該避免採取單一的考核方式，透過多種的考核方式，可以從中得到較為完整的資訊。施能傑 (1992) 則認為考績謬誤之所以產生，除了考核方式之外，考評者的能力、動機及受考者的特質，也是造成考績謬誤的可能原因。Daley (2008) 也提到，對於主管而言，有明確的考核標準雖然有助於績效考核的進行，但更重要的是需要得到上級主管的支持。Berman 等 (2009: 311-317) 認為，績效考核之所以無法確實反映員工之實際工作表現，不全然是制度設計不良，也可能是執行績效考核者的問題，致使無法確實貫徹制度設計者的要求。

由上述歸納可知，若要解決考績結果何以無法確實反映受考核者實際工作表現之問題，除了進行法令修正外，更須從考績制度的結構 (structure) 和行動者 (actors) 層次進行分析，如此方有助於釐清考績問題的全貌。以下將從「政府績效環境的本質」及「考核者個人能力的限制」及「受考核者存有代際正義 (generational justice) 觀點」三個面向，探討我國公部門考績制度運作之困境，以解釋年資因素何以作為客觀公正考評的替代標準。

(一) 政府績效環境的本質

政治學者 Lupia (2001) 認為，從資訊的角度來看，制度的功能是協助個人「資訊處理輔助器」(informational crutches)，制度的效用就是改變人際之間溝通行為的某些面向，讓資訊的接受者會是傳送者，達到通過制度結構互換相關決策資訊，達到控制環境產生利於自己決策結果的目的。陳敦源 (2009: 368-374) 認為，績效管理的作為也隱含這樣的一種目的。但是由於公部門之政策環境存在著資訊不對等、受測者的策略回應與價格系統之不存在三個原因，導致即使有許多資訊收集的方式，考核者卻仍舊無法有效收集足夠且正確的資訊針對受考核者進行績效考評。

1. 資訊的不對稱

「委託人—代理人理論」認為，不論在公或私部門中，管理者與被管理者之間的關係，都可以某種合約關係來界定與理解。雖然大多數的時刻，兩造之間並沒有真正簽下白紙黑字的合約，但是管理關係當中的許多互動行為，都具有「資訊不對稱」(information asymmetry) 的性質。若從績效資訊的角度來看，公部門任何績

效資訊的蒐集作為，管理者必須同時面對隱藏資訊與隱藏行動的問題。即便管理者能夠分辨其中的差異，比起私部門的裁員動作，公部門因單純工作績效原因而離職的賞罰效果仍然有限，使得公部門建構「誘因合約」績效制度的可行性大為降低，績效指標的操作就很容易被架空，成為沒有牙的老虎。

2. 受測者的策略回應

透過「霍桑效應」可以得知，任何「社會工程」的活動本身，都不能自外於實驗結果的影響因素之一，尤其是受測者的行為改變方面（Gillespie, 1993）。雖然公部門在設定績效目標時，希望透過此過程導引受考評者產生組織期待的行為，但是也必須考量到，針對人為績效管理指標的設計，除了指標本身必須滿足數量分析之特性外，受考核者是否有足夠的意願釋放充分的訊息給考核者。也就是受考核者因為效用極大化的動機，策略性地改變其行為模式，這種現象導致績效管理指標所測得的數字無法有效反映受考評者的實際工作表現。

3. 價格系統之不存在

新公共管理以師法企業各項管理技術為核心，試圖藉由建構企業型政府的作為，提升政府績效（Osborne & Gaebler, 1992: 146-155）。然而，公部門並不存在著如市場般的價格系統，以致於公部門的績效管理機制存在著嚴重的「協調問題」（coordination problem; Milgrom & Roberts, 1992: 25-28）。比方說，私部門的顧客關係管理主要目的在於保持公司產品在價格系統的價值，以維持最高獲利可能，該項工作的績效必須透過價格系統去理解。對照之下，公部門顧客導向的改革卻缺乏類似價格系統的機制協助管理者理解其價值所在，導致政務人員或單位主管無法從「民眾滿意度」客觀地推論政府績效。由於缺乏價格系統的引導，公部門在資訊處理上就會顯出標準不一的狀態，使得公部門的績效管理制度設計比私部門更為複雜。

（二）考核者有限理性的決策能力

Simon（1983）認為人們在作決策之時，並非是處在全知、全能之「廣博理性」，而是受到個人能力及所掌握資訊之「有限理性」（bounded rationality）狀態。有限理性是對人的一種現實認知，人不是上帝，並非全知、全能，管理者自己

知道，他（她）的下屬也知道，因此考績制度的首要禁忌就是別期待考核者扮演起上帝的角色。Migrom 和 Roberts（1992: 129）就曾如此說過：

真實的人不是全知全能，也不能預知未來。他們無法在精確、無成本、以及立即反映的狀態下，絲毫不差地處理複雜的問題，他們也無法完全地與自由地和其他人溝通，他們的理性是有限的，他們自己也知道。

如果套用在績效管理制度上，考核者之所以不願「嚴格」執行考績法之實質精神，卻寧可當「聖誕老人」分送禮物，主要肇因於制度之下個人有限理性的問題。考核者因為資訊成本太高以及認知心理學上發生判斷謬誤的可能，無法真正作到公正、公平的可能，因此尋求「非正式規則」（潛規則）的人事管理行為。舉例來說，當主管知道自己無法確實獲得部屬努力程度的績效資訊，難以作到真正的賞罰公平，更重要的，考核者也知道受考評者也知道這一點，最好就是採取「均賞少罰」的管理策略，讓懲罰只限於使用那些「明顯且不具爭議性」的評估項目，在降低考核者打考績成本的前提下，維繫一個相對公平的工作環境。

由於考核者無法扮演全知全能的上帝，為了達到個人利益極大化，亦即用最小的成本完成考績評定的工作，考核者將發展出因應策略。考核者最仰賴的就是「明顯而不具爭議的」訊號，對主管而言，部屬是不是新進人員、部屬的服務期間、官等及職等等，對考核者而言，都是成本相對低廉且清晰的訊號（signals），使得年資因素淪為公部門考核時應用最廣的「替代標準」（proxy standard）。

（三）受考核者存有「媳婦熬成婆」的代際正義（generational justice）觀點

至於受考核者又是如何看待以年資因素作為考績評定的替代標準？首先，如果考核者依循文官體系既有職階的差異進行考績乙等分配，這樣的分配結果往往也最能取得部屬的「順服」（compliance），假使部屬非議此種分配模式，將有得罪長官而不利於個人職涯發展的風險，甚或必須承受組織內部的同儕壓力。其次，年資因素對於資淺者存在「媳婦熬成婆」所稱代際正義（generational justice）的誘因，由於在制度上對公務人員形成永業制的保障，使得資淺者比較願意以現在的犧牲換取未來的利益，亦即將考績評定從「一次性賽局」轉換成「重複性賽局」（iterated game），以回應對組織或主管的承諾（credible commitment）。因此，主管和部屬

互動的結果，就逐漸發展成依賴非正式規則（如年資因素）作為考績評定的替代標準。

綜合上述分析，依照 Simon（1983）所提出的「有限理性」觀點，考績制度的實務運作，長官與部屬之間「不確定的互動與相依」（uncertain interaction and interdependence）所主導的關係，存在組織經濟學所提及的「不完全契約」（incomplete contract）的問題（如圖 9），使得考績無法透過客觀、單一的指標建立，而是必須由考核者與受考核者共同決定。考核者往往運用較不會引起爭議的「非正式規則」（如論資排輩）來打考績，而受考核者基於個人長遠利益的考量，也會接受這樣的考績評定替代標準。

然而非正式規則（潛規則）之應用，雖然避免了組織內部的爭議，卻使得現有考績制度規定淪為形式，最後的考績結果也無法有效反映受考核者之實際表現。這種組織慣例一旦形成，除非主管與部屬之間的認知基礎有所改變，否則沒有一方會願意單獨離開這個已經存在著默契，也沒有一方會樂意見到對方強行離開這個默契，導致現有公部門考績運作的困境。

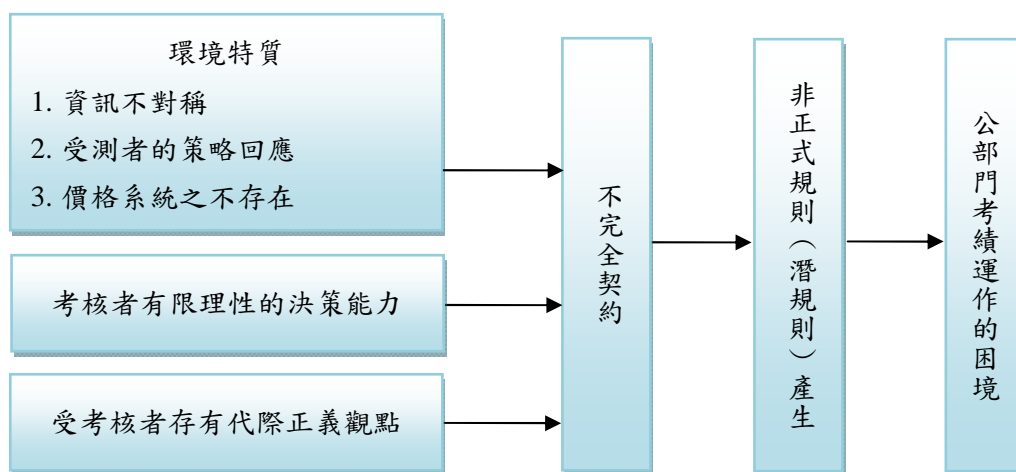


圖 9 考績制度潛規則使用之分析架構

資料來源：本研究。

二、年資因素應該作為考績評定的標準嗎？

考績制度關係到組織正義下內部管理的正當性問題，其正義形象在績效管理的風潮下，主要在於打考績的過程中組織能夠真正植基於客觀績效的呈現。然而現行考績制度的運作仍有相當多的批評，也就是是否符合績效管理精神或具有公平正義？

傳統以來，資深倫理對於組織穩定具有一定的正面功能，透過先前理論文獻可以發現，組織之所以採取「年資倫理」做為獎勵分配依據，最大目的在於維繫組織的穩定與和諧、避免成員快速流動，以及減少組織人員的甄選及培訓成本。Fisher（2008）研究認為，在相對具有平等主義精神（egalitarianism）的組織環境中，年資因素比較有可能作為獎勵分配的依據，而年資因素在組織中也是產生正面的功能，並與績效表現呈現正向但強度不強的關連性。根據這樣的研究結果顯示，現況將年資因素作為考績分配的參考標準，似乎合理，然而，因為年資和績效表現僅有微弱的正向關係，因此如果過度強調年資亦將產生負面效果，長久下來資深倫理反而可能演變成考績制度正義形象的重要干擾因素，包括造成組織僵化、人力流動不易的情形，使組織無法有效因應外在環境的變化，並伴隨相對高額的人事成本而成為公部門財政支出上的一大負擔。

當資深倫理變成取代客觀公正的考核基準，短期內將使考核者和受考核者依賴此種非正式的互動規則，然而長遠來說，將會形成抑制組織內部競爭的文化，對於組織發展而言，將會產生組織老化、對外在環境回應不足等負面效果。何以造成組織老化的影響？舉例而言，目前基層國小教師因為出生率的急遽下降產生師資超額的問題，許多學校希望以績效優劣來討論誰應該先離開，儘管教育部也三令五申不得歧視新人，但是如果以民主方式決定，絕大多數的學校還是可能運用「後進先出」的資深倫理來處理這棘手的問題，造成我國基層教師年齡急遽老化的後果。何以會有對外在環境回應不足的疑慮？事實上，以年資倫理作為資源分配的依據，其背後的基本假定是外在環境沒有太大的變化，也就是組織依循既有的運作模式即可生存，因此就會形成獎勵資深、維護既定的運作模式與組織生存的因果模式，然而如果外在環境並非穩定不變，那麼獎勵資深、維護既定運作模式和組織生存之間，就不是必然的關係（Nevis, DiBella, & Gould, 1995）。因此，如果外在環境並非穩

定不變，獎勵資深對於組織生存不見得有正面功能，反而是相對不適當的作法。

Hirschman (1970) 認為當組織成員對組織運作有所不滿時，通常會有三個行動選項：離開 (exit)、發聲 (voice)、忠誠 (loyalty)。Farrell (1983) 透過實證檢視 Hirschman 的論點，除了前三者之外，又再加上了「冷漠」(neglect) 選項，意指組織成員從心理層面澈底地背離了組織目標，但仍選擇留在某一組織，其具體行為包括缺席、蓄意阻撓或表現出不在乎的態度。應用到考績運作的問題探討時，假使受考核者選擇「忠誠」或「冷漠」，等於接受此一非正式規則；縱使選擇「發聲」或「離開」，也需要視非正式規則的運用是不是一個普遍的現象？如果答案是肯定的，那麼採取此一行動所獲得的效益不大，被選擇的機會也會大大降低。這個現象值得注意的是，考績制度是在公部門應用廣泛的管理工具，如果管理工具失靈而個人已難以扭轉此一結構惰性 (structure inertia)，那麼考績制度運作失靈的矯正者僅有主管機關了。

三、考績制度的修正建議

任何的變革都不能避免改革的侷限性，因此如果過度信任制度變革的正面效應而疏於檢視其執行情形，往往難以偵測出「上有政策，下有對策」之情形。本研究檢視了八十四年至九十七年之考績運作，發現考績制度的變革雖然改變了人人考績甲等這種吃大鍋飯的問題，由於考績運作具有不完全契約的環境特質，使得考核者有更強的動機尋找非正式的規則，作為替代需要耗費大量時間、精力的考核工作。針對考績運作具有不完全契約的環境特質，陳敦源 (2002) 藉由討論績效制度的資訊問題，提出績效制度設計應該考慮的面向：第一，在資訊不對稱的環境中「分辨」機制的重要性；第二，在策略互動環境中的「誘因相容」(incentive compatibility) 機制的需要，以使績效制度能夠「自我執行」(self-enforcing)；第三，在價格系統不存在環境中「內化」(internalizing) 代理成本機制。運用在考績制度的修正上，本研究提出以下的看法：

其一，考績資訊「分辨」機制的建立：

本次考試院再次推動公務人員考績法的修法，一再強調之所以進行文官制度改革及引入績效管理的概念，主要用意在於提昇政府的施政能力及永業文官的素質，

以因應政府外在全球化、資訊化的劇烈變化及知識經濟時代的快速發展。因此年資因素之所以成為打考績之重要指標，乃是因資深人員所具備的經驗、社會處事能力及網絡關係確實可以協助組織降低風險成本，而不是年資因素本身。因此，對於受考核者工作表現的評定基準，也就是測量指標的建構，就必須與績效管理的概念相連結，現行指標「工作、學識和操行」，似乎與此概念相去甚遠。除了以個人為中心的一般性衡量指標之外，與機關特性相關連的指標，也有因地制宜、個別制訂的需要，具體來說，考量各機關施政優先次序及業務特性各異，未來修法宜將考評標準的細目授權由各機關自行訂定，以使個人績效表現可以與機關績效目標相結合。此外，關於調降甲等比例所引發「肥大官，瘦小吏」的質疑，除了明訂以同官等作為考績評定相互比較的範圍之外，亦應針對簡薦委不同官等人員訂定適當的考績甲等比例上限。

其二，關於「誘因相容」機制的建立：

有鑑於現行考績制度由於授權給單位主管考核權限，雖然在制度上尚須經過考績委員會初核和機關長官的覆核，但是程序上的監督往往流於形式，使得單位主管在執行考績評定時具有「權威獨佔」的優勢地位。然而，從考核者的角度而言，面對此空白授權的權力，對部分主管而言，提供了權力運作和組織管理的空間，但對部分主管而言，則是年度工作中的最沈重的負荷，不論如何，考核者最終必須概括承受隨之而來的批評。因此，在誘因相容的制度設計上，除了授權主管考核權力，也應對主管進行如何考核的相關訓練、提供多元考核資訊管道，以及降低主管獲取客觀資訊的成本，以強化考核者公正考核的能力。此外，為了避免單次考核的誤判風險過高，目前在考績評核實務上已經採取多次定期考核，並透過公開與部屬面談檢討的機制，幫助部屬在工作職能上的發展，同時化解考績評定過程不公開、不公平的疑慮，應是值得肯定的作為。

其三，關於「代理成本」內部化的處理：

上述研究發現，考核者與受考核者共同接受以資深倫理作為績效考核的替代標準，那麼可能付出的就是整體公務體系績效不彰的代價，因此有必要思考在價格系統不存在的公部門考績環境中，如何將考核者代理成本內部化的問題。換言之，考核者在此誘因結構中，雖然是考績制度的代理人，然而基於個人利益極大化的考

量，考核者也會有隱藏資訊和隱藏行動的動機，使得單位主管在執行考績評定時具有「權威獨佔」的優勢地位，遂衍生「誰監督考核者」的問題，因此，代理成本內部化最需要處理的，即是如何使考核者將其監督成本內部化的設計。本研究建議未來制度設計上，有必要將主管的考核工作列為對該主管績效評比的指標之一，同時在主管濫用考核權力之際，亦應有相對的課責機制。而在此機制下，受考核者不僅是考績制度中被監控和評估的對象，也同時也扮演了考績制度能否公正運作的把關角色，因此，周延對受考核者提出異議的制度保障，事實上等於強化了考績制度自我矯正的功能。

伍、結論

銓敘部及行政院人事行政局以行政命令的方式，要求各機關自九十年起考列甲等的比例不得超過 75%，改變了既有考績等次的分配情形，本研究發現，該項制度變革的確對於考績制度具有一定程度的影響。關於如何健全考績制度之運作，根據考試院所提出之公務人員考績法修正草案，可以發現落實「績效管理」已經成為普遍之共識，但真正關鍵的則是如何執行（implement）的問題。

本研究運用「循證途徑」基礎，檢視過去八十四年至九十七年之間年資因素與考績結果的關係，發現公務人員新進與否、服務年資和官等、職等等年資相關因素，是影響考績評定的重要變數。審視公部門考績制度運作的環境特質，由於公部門績效環境特性、考核者有限理性的決策能力及受考核者存有代際正義的觀點，使得考績制度運作具有不完全契約之特性，在此環境特質下，考核者可以運用非正式規則（如講究論資排輩的資深倫理）作為客觀考績評定的替代標準，於是造成公部門考績運作的困境。

未來如何修正考績法規以扭轉不完全契約特質的誘因結構，本研究認為，在考績制度設計上需要考量的因素包括：強化考績資訊的「分辨」機制、建立「誘因相容」且能自我執行的機制，以及在價格系統不存在的環境中創設代理成本內部化機制等。本研究不僅檢視過去政策執行所面臨的實證問題，也對考績制度背後的誘因機制進行理論探討，進而提出結合理論與實務對話的政策建議，期能對於現行考績制度的修正，帶來回應制度管理者需求的改革方向。

參考文獻

- 考試院 (2009)。文官制度興革規劃方案，2011 年 1 月 14 日取自文官資訊服務網，網址：<http://csinfo.exam.gov.tw/public/Attachment/042218451093.pdf>。
- 考試院 (2010)。公務人員考績法修正草案說帖，2011 年 1 月 14 日取自文官資訊服務網，網址：<http://csinfo.exam.gov.tw/public/Attachment/04221434881.pdf>。
- 林水波 (1989)。考績制度：理論研析與經驗印證。台北：五南。
- 吳泰成 (1996)。公務人員考績制度改進芻議。考銓季刊，第 5 期，頁 9-17。
- 施能傑 (1991)。「富者愈富、貧者愈貧」的考績法修正方向。人事月刊，第 13 卷第 3 期，頁 99-103。
- 施能傑 (1992)。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析 (上)。人事月刊，第 14 卷第 3 期，4-12。
- 施能傑 (2009)。公務人力年齡結構分析及對人力資源管理之意涵。文官制度季刊，第 1 卷第 3 期，頁 1-46。
- 許南雄 (2009)。各國人事制度—兼論比較人事制度。台北：商鼎。
- 陳敦源 (2002)。績效制度設計的資訊問題；訊號、機制設計與代理成本。行政暨政策學報，第 35 期，頁 45-69。
- 陳敦源 (2009)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。台北：五南。
- 陳敦源、呂佳螢 (2009)。循證公共行政下的文官調查：第一次台灣經驗的觀點、方法、與實務意義。公共行政學報，第 31 期，頁 187-225。
- Becker, B., M. A. Huselid, & D. Ulrich (2001). *The HR Scorecard: Linking People, Strategy and Performance*. Boston: Harvard Business School Press.
- Berman, E., J. Bowman, J. West, & M. Van Wart (2009). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Problems and Processes*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Daley, D. M. (2008). The Burden of Dealing with Poor Performers: Wear and Tear on Supervisory Organizational Engagement. *Review of Public Personnel Administration*, 28 (1): 44-59.
- Dipboye, R. L., & R. de Pontbriand (1981). Correlates of Employee Reactions to Per-

- formance Appraisals and Appraisal System. *Journal of Applied Psychology*, 66 (2): 248-251.
- Farrel, D. (1983). Exit, Voice, Loyalty, and Neglect as Responses to Job Dissatisfaction: A Multidimensional Scaling Study. *Academy of Management Journal*, 26 (4): 596-607.
- Fischer, R. (2008). Rewarding Seniority: Exploring Cultural and Organizational Predictors of Seniority Allocation. *The Journal of Social Psychology*, 148 (2): 167-186.
- Gillespie, R. (1993). *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Green, F., & M. J. Potepan (1988). Vacation Time and Unionism in the US and Europe. *Industrial Relations*, 27 (2): 180-194.
- Greenberg, J. (1986). Determinants of Perceived Fairness of Performance Evaluations. *Journal of Applied Psychology*, 71 (2): 340-342.
- Harris, M. M., D. E. Smith, & D. Champagne (1995). A Field Study of Performance Appraisal Purpose: Research-Versus Administrative-Based Ratings. *Personnel Psychology*, 48 (1): 151-160.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Insko, C. A., J. W. Thibaut, D. Moehle, M. Wilson, W. D. Diamond, R. Gilmore, et al. (1980). Social Evolution and the Emergence of Leadership. *Journal of Personality and Social Psychology*, 39 (3): 431-448.
- International Institute for Management Development (2010). World Competitiveness Yearbook 2009. Retrieved April 22, 2010, from: <http://www.worldcompetitiveness.com/>.
- Katz, D., & R. L. Khan (1978). *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.
- Klingner, D. E., J. Nalbandian, & J. Llorens (2010). *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Lupia, A. (2001). Institutions as Informational Crutches? Using Rational Choice Theory to Improve Civic Competence. In I. Morris, J. A. Oppenheimer, & K. Soltan (Eds.), *Politics from Anarchy to Democracy*. Retrieved May 25, 2002, from: <http://www-personal.umich.edu/~lupia/>.

- Martin, J., & J. W. Harder (1994). Breads and Roses: Justice and the Distribution of Financial and Socio-emotional Rewards in Organizations. *Social Justice Research*, 7 (3): 241-264.
- Meyer, J. W., & B. Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang (Eds.), *Classics of Organization Theory* (pp. 505-520). Belmont, CA: Thomson Wadworth.
- Milgrom, P. & J. Roberts (1992). *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Montepare, J. M., & L. A. Zebrowitz (1998). Person Perceptions Comes of Age: The Salience and Significance of Age in Social Judgments. In M P. Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 30, (pp. 93-161). San Diego, CA: Academic Press.
- Nathan, R. G., B. Lubin, & J. D. Matarazzo (1981). Salaries and Satisfaction of Medical School Psychologists. *Professional Psychology*, 12: 420-425.
- Near, J. P., & D. B. Greenberger (1991). Predictors and Outcomes of Reaction to Pay-for-Performance Plans. *Journal of Applied Psychology*, 76 (4): 508-521.
- Neo, B. S., & G. Chen (2007). *Dynamic Governance: Embedding Culture, Capabilities and Change in Singapore*. Singapore: World Scientific.
- Nevis, E. C., A. J. DiBella, & J. M. Gould. (1995). Understanding Organizations As Learning Systems. *Sloan Management Review*, 36: 73-85.
- Nigro, L. D. (1982). CSRA Performance Appraisals and Merit Pay: Growing Uncertainty in the Federal Work Force. *Public Administration Review*, July/August: 371-375.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Robert, G. E. (1995). Municipal Government Performance Appraisal System Practices: Is the Whole less than the Sum of Its Parts. *Public Personnel Management*, 24 (2): 197-222.
- Rothe, H. (1949). The Relation of Merit Ratings to Length of Service. *Personnel Psychology*, 2 (2): 237-242.
- Rusbult, C. E., C. A. Insko, & Y. W. Lin (1995). Seniority-Based Reward Allocation in the United States and Taiwan. *Social Psychology Quarterly*, 58 (1): 13-30.
- Saal, F. E., R. G. Downey, & M. A. Lahey (1980). Rating the Ratings: Assessing the Psychometric Quality. *Psychological Bulletin*, 88 (2): 248-251.

- Schein, E. H. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shibata, H. (2000). The Transformation of the Wage and Performance Appraisal System in a Japanese Firm. *The International Journal Human Resource Management*, 11 (2): 294-313.
- Simon, H. A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Tyler, T. R., & E. A. Lind (1992). A Relational Model of Authority in Groups. In M P. Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Vol. 25, (pp. 115-191). San Diego, CA: Academic Press.
- World Economic Forum (2010). The Global Competitiveness Report 2009-2010. Retrieved April 22, 2010, from: <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>.

Norm of Seniority or Performance Appraisal? An Analysis of the Performance Appraisal System (PAS) in Taiwanese Public Sector

Don-Yun Chen, Kung-Chih Su, Yu-Chin Chien, Shiu-Ting Chen^{*}

Abstract

How to reform the Performance Appraisal System (PAS) in Taiwan's civil service has been hotly debated in recent years. One of the reasons is that the current PAS is not based on objective indicators but rather on informal norms, such as the norm of seniority. In this paper, the authors will use evidence-based approach to answer the following two questions: Is seniority a critical factor for the PAS that has diminished other factors? What role should the norm of seniority play in the PAS?

In this paper, the authors will use two principle research methods. One is to analyze a dataset from the Examination Yuan to answer the first question of the influence of seniority on the practice of the PAS in Taiwan. Also, face-to-face interviews were utilized to answer the second question of what kind of a role of the norm of seniority should play in the PAS.

Lastly, this paper will inform those who are concerned with the reform

^{*} Don-Yun Chen, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. Kung-Chih Su, Ph.D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University. Yu-Chin Chien, Ph.D. student, Department of Public Administration, National Chengchi University. Shiu-Ting Chen, Master student, Department of Public Administration, National Chengchi University.

of Taiwan's PAS in three ways. First this paper presents an evidence-based argument on how the seniority norm is influencing the PAS. Second, the information provided by this paper will have various practical implications for the future reform of the PAS. Lastly, the result of this research can be as a base for further research on the function of informal rules in the PAS in particular, and on the effectiveness of the PAS in general.

Keywords: Performance Appraisal System (PAS), norm of seniority, evidence-based public administration, informal rules

