

# 公務人員考績制度未來變革途徑的 另類想像：績效管理的觀點

呂育誠\*

## 《摘要》

本文採用績效管理觀點，一方面重新界定當前我國公務人員考績的概念定位；另一方面也探討考績制度設計與執行的可能變革策略與未來發展方向。研究者認為今日考績制度變革之所以困難，除了是因為法制上、實務上與其他人事管理作為高度交互影響，從而增加制度設計的複雜性之外，根本的原因則是缺乏明確定位與功能，以致變革問題難以聚焦，同時也模糊執行時的因果關係。因此本文主張運用績效管理的宏觀思維，回歸以績效改進為中心的工作重點，或較能有效反映個人與機關的實際工作狀況，同時讓考績能發揮持續改善的積極作用。

[關鍵詞]：公務人員、考績、績效管理、變革

---

投稿日期：107年9月25日。

\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: yclue@mail.ntpu.edu.tw。

## 壹、前言

公務人員考績制度不僅是構成我國人事行政體系的重要支柱，也因為其內容與任用、俸給、獎懲等法令高度相關，從而高度影響公務人員的權利義務與生涯發展。也正因為此種多元影響性，使得公務人員考績法（簡稱考績法）的變革極為困難，例如距離上次修法（2007年）以來，考試院已有4次函請立法院審議修正案，然而都未能完成修法程序。

另一方面，要求公務人員努力提升績效並落實機關目標，則同樣是今日社會對政府運作的普遍期望，特別是在公共事務內涵更為多元複雜情境下，公務人員更要積極主動提升績效，才能滿足各方需求。因此，考績法制長期無法修正的現象，不僅將使各項規範或標準與時空環境脫節，更可能成為人員提升考績的障礙。

對此矛盾情形，研究者認為未來欲期有效推動考績制度變革，或可採行績效管理的觀點與策略，一方面超越現行法制「牽一髮而動全身」的技術困境，另一方面也賦予未來變革更寬廣的思考空間。簡言之，採行績效管理觀點乃是從更整體的角度來詮釋今日考績應有的定位，並連帶建構其與各人事管理議題的關係與執行重點。

## 貳、現行考績制度變革的難題

儘管改革現行考績制度是學術界與實務界的普遍期望，然而歷經多年努力後的成果似乎仍然有限，主要的理由自然是因為考績制度「牽一髮而動全身」，即任何調整都可能連帶影響其他人事管理法制與作為，然而研究者認為此觀點只是表象，更值得關注的應是考績定位模糊——因為考績在人事管理體系中的定位不明，從而各方乃依據本身期望或想像來解讀與運用，最後才形成「牽一髮而動全身」的難題。此論據可由下列各項來說明：

### 一、法制面

由於考績法並沒有像公務人員任用法明確規定立法目的（第2條），或是如公務人員考試法規定適用範圍（第1條），而只是規定考績辦理原則，即「應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」（第2條），從而使考績既可以是人事

管理的原因（依據），也同時可以作為管理作為的結果（處分），具體有下：

### （一）考績作為人事管理的原因（依據）

在此觀點下，考績是採行人事管理的基礎或前提。例如考績法第 5 條規定年終考績應以平時考核為依據；平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。換言之，管理者平時進行對員工的管理（考核），是依據考績法的規定來辦理；又如考績法第 12 條規定平時考核獎懲得互相抵銷，或也可解釋為管理者會依考績法規定的標準來調整對員工的獎懲作為。

在我國單一人事法制下，考績要能同時適用不同屬性與規模的中央或地方機關，並作為人事管理的依據，其內容或者只能受限於一般性、易鑑別的標準（如學歷、差勤）；或是普遍性的條件（如年資、進修），<sup>1</sup> 如此將可能產生對考績評分信度（reliability）與效度（validity）的質疑：

1. 信度：考績不一定能有效鑑別出人員的表現優劣。
2. 效度：考績不一定能反映工作真實情形或職務需求。

### （二）考績作為人事管理的結果（處分）

相對於前項，考績也是人事管理的結果。例如考績法第 7 條規定各等第考績的獎懲方式，不僅如此，年度考績結果尚會連帶影響到未來的任用資格（第 11 條）。故考績可說是人事管理作為後的結果，也是會產生長期影響的處分。

由於考績高度影響個人權益與生涯，儘管人員分屬不同性質機關、且負責不同類型業務，但卻都依據同一考績標準，且考績結果的處理方式也都相同，於是人員自然會關切考績的公平性與合理性：

1. 公平性（結果本身）：指同一考績可能對不同人員權益產生互異結果或影響。例如乙等對於初任者與屆臨升官等者，意義顯然不同。
2. 合理性（影響範圍）：考績影響未來職務與生涯發展本屬合理，然而當不同機關、業務屬性人員都基於相同原則相互比較競爭時，自然易產生爭議。例如同樣 1 年甲等 2 年乙等的考績，對任職小機關與大機關的人員的未來任用，意義並不相同。

---

<sup>1</sup> 現行公務人員考績表內容應可充分支持研究者論點。

當考績可同時作為人事管理的原因或結果時，自然就會產生各界雖然都高度重視，但卻更難取得共識的定位不明問題。例如限制考列甲等（或丙等）比例，或可說是基於人事管理的需求（原因面），但因為會影響人員工作權益及未來發展（結果面），故自然可能產生抗拒。於是在「雞同鴨講」情形下要想推動變革，其難度不可言喻。

## 二、實務面

法制上的定位不明，也連帶扭曲了實務面上施行結果的解讀，從而使考績意涵更為模糊，以下分述之。

### （一）就歷年施行情形而言

附表 1 與附表 2 為 2011 年至 2016 年各官等一般人員考績結果的統計。根據考績法第 9 條規定，公務人員之考績除機關首長外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。然而以 2016 年為例（表 1），雖然整體人員考績甲等比例為 75.14%，但簡任人員甲等比例卻高達 94.21%；相對的委任人員甲等比例卻只有 67.12%。表面觀之，似乎簡任人員占盡了考列甲等的便宜，然而若從前述考績兼具「原因／結果」的特質來看，出現此情形實屬自然，理由有下：

第一，就原因面而言，簡任職務位於機關高層，本來就要具備優秀的一般條件（品德、才能……）並承擔較多責任，因此以一般條件作為考績依據，自然較有利於簡任。

第二，就結果面而言，絕大多數簡任人員乃是長期歷經各考績評比篩選，從而能擔任現職，自然會累積出考甲的優勢；反之，委任人員資歷相對較有限，加上人數眾多，自然考甲比例低。

事實上，研究者認為當前考績施行較值得注意的問題，並非是各官等間比較之問題，而是在於個別官等（特別是薦任）之適當性上。表 1 薦任人員考甲比例為 77.41%，稍高於平均值，看來似乎合理而可接受（因為薦任人數占總體 65.76%），然而若對照同年全國公務人員敘獎情形（表 2）卻可發現，不論是記大功、記功或嘉獎，絕對多數均為薦任人員，然而在表 1 中卻只有 77.41% 的人員能考甲。此情形即便可用「功過相抵」來解釋，但仍顯示考績與實際工作表現間可能

存有相當落差。

表 1 2016 年各官等一般人員考績結果

	合計	各官等 人數占 總數比 例(%)	甲 等	甲等 比例 (%)	乙 等	乙等 比例 (%)	丙 等	丙等 比例 (%)
人員總數	148,290	100	111,427	75.14	36,605	24.68	258	0.17
簡任	中央 5,349 地方 1,527	6,876 4.64	5,006 1,472	6,478 94.21	339 54	393 5.72	4 1	5 0.07
薦任	中央 43,455 地方 54,064	97,519 65.76	33,232 42,254	75,486 77.41	10,165 11,722	21,887 22.44	58 88	146 0.15
委任	中央 18,625 地方 25,270	43,895 29.60	12,476 16,987	29,463 67.12	6,104 8,221	14,325 32.63	45 62	107 0.24

資料來源：研究者整理統計自銓敘統計年報（106 年）。<sup>2</sup>

表 2 2016 年全國公務人員敘獎情形

	敘獎總人數	敘獎 比例%	記大功	記大功 比例%	記功	記功 比例%	嘉獎	嘉獎 比例%
總人數	612,339	100.00	1,069	100.00	79,723	100.00	531,547	100.00
簡任	29,790	4.86	162	15.15	4,240	5.32	25,388	4.78
薦任	410,926	67.11	735	68.76	54,499	68.36	355,692	66.92
委任	169,625	27.70	172	16.09	20,916	26.24	148,537	27.94

註：1.全國公務人員包括一般人員與其他中央、地方各類公務人員。

2.簡薦委人數合計與總人數之差額為其他雇員等級之人數。

資料來源：研究者整理統計自考試院統計年報（105 年度）。<sup>3</sup>

<sup>2</sup> 參閱銓敘統計年報（106 年 > 貳、統計表 > 二、銓敘業務統計 > (二)公務人員考績 > 表 62 公務人員考績(成)案銓敘審定結果按官等分），取自：

<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1228&Page=5632&Index=4>。

<sup>3</sup> 參閱考試院統計年報（105 年度 > 銓敘及人事行政統計 > 全國公務人員獎懲 > 表 14：全國公務人員獎懲），取自：<https://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=25802&ctNode=1251&mp=1>）。

## (二) 就未來變革關切焦點而言

2018 年銓敘部再次啟動考績法修法準備，並根據考試、立法、司法三院決議，分別於 6 月間在北、中、南、東辦理 4 場「公務人員考績法研修基層公聽會」，並採不計名（發言人毋需表明本職機關）方式，蒐集各方對考績法未來修正意見。<sup>4</sup> 發言資料運用關鍵字蒐尋整理，彙整如表 3：

表 3 公務人員考績法研修基層公聽會與會發言關鍵字統計

單位：發言人次

關鍵詞	北區座談會	中區座談會	南區座談會	東區座談會
績效（成效、效果）	109	59	88	56
管理	5	1	2	0
公平（公正、公開）	58	43	58	57
獎勵（獎勵金）	18	27	49	1
評比（評分、評核）	52	58	74	28

資料來源：研究者整理統計自銓敘部公務人員考績法研修專區網頁。

依據表 3 內容，各場次關鍵詞普遍以績效（成效、效果）發言次數最多（東區稍低），可見發言者普遍認為績效與考績法具有高度關聯性，研究者認為此情形或可推論出下列 2 個值得注意的現象：

第一，發言者高度關注評比公平性。

第二，管理與獎勵議題反而相對較不受重視。

研究者認為此 2 現象可印證前述原因與結果面的推論：之所以重視評比公平性，可能是因為擔心未來變革可能改變現狀，從而影響個人未來任用與生涯；相對的，因為會議題綱沒有要改變考績條件（依據），所以大家不關心。而當各方關注焦點高度集中時，不僅將更難達成共識（各自本位差異），也更難整體考量相關配套問題。

綜合法制面與實務面分析，研究者認為當前考績制度變革就像是「瞎子摸

<sup>4</sup> 相關背景與各場次會議紀錄，請參閱銓敘部公務人員考績法研修專區網頁

（<https://www.mocs.gov.tw/pages/list.aspx?Node=1236&Type=1&Index=9>，檢閱日期：2018 年 8 月 31 日）。

象」：雖然各方是談論同一主題，但彼此解讀的基礎及方向卻各不相同，究其原因其實很簡單，就是各方都不清楚「象」（考績）到底真正的意義與作用為何？簡言之，因為基本定位模糊，從而無法界定出真正的問題，以及相應的變革途徑。

## 參、未來變革的可能契機

如表 3 所示，工作績效或成效是商討考績問題最普遍會被聯想的概念，故研究者認為未來考績制度變革若想要超越當前偏重技術面、執行面的爭論（如考甲比例），且能因應政府組織運作需求，思考方向應在於導入績效管理觀念與作法，一方面重新界定考績的定位與作用；另一方面也採行整體性的思維來擴大考績內涵。

### 一、基本定位：從考核評量到管理改善

一般人事行政領域中，屬於個人層次的績效，主要指個人在工作中關於知識、技術、能力，以及相關特質的表現（knowledge, skill, abilities and other characters 簡稱 KSAOCs）（Pynes, 2009: 216-217）。於是想當然耳地，透過持續考核、比較，甚至獎懲等作為，理應可促使人員進行改善或提升。對政府機關而言，要求公務員不斷提升績效，可說是持續性的重要人事業務，然而為何外界卻仍時常有質疑或批判的聲音？Halachmi（2011: 28-32）在研究美國聯邦政府的經驗後，認為問題的根源並非在於指標設計不良或考核偏差，而是各方對績效內涵與運用的認知落差所致：

第一，外界更在乎達成績效要求後的結果與影響。例如預算執行是否浪費或無效率，遠比達成預算執行率更重要。

第二，整體施政目標正確性比施政過程的效率、效能重要。亦即不僅要「做好事情」（doing things right），更要「做對的事」（doing the right things）。

第三，附加許多不必要的前提或原則。例如將「節省經費」、「標準化」等要求套用為提升績效的普遍原則。

研究者認為上述 3 項問題可說是典型的「見樹不見林」，亦即過度關切績效指標是否達成，卻忽略了檢視績效指標本身的意義，以及與人員或組織的連帶關係。因此採行整體性或策略性的績效管理思維，可說是未來考績制度發展的起點。以下分別從概念範圍與內涵設計說明之：

## （一）績效範圍

就考核角度而言，各類績效要求或目標達成與否，自然是以個人為觀察或評量單位，但是若從管理角度而言，要評估個人績效表現優劣之前，則要先確認所使用的績效要求或指標的適當性與正確性。正如同 Halachmi 的研究成果顯示，外界真正關切的是政府整體施政成效，故在設定或考核個別公務人員績效時，應該先確認下列因素是否能有效連結（Almatrooshi, Singh, & Farouk, 2016: 845-853）：

1. 影響組織運作的認知、情感及社會等因素：指外界對組織設置、專業地位，以及形象等基本條件的界定，亦即績效內涵是能反映當前環境特性的。
2. 領導者的認知與期待：指領導者融合前項環境認知與個人理念後，對公務人員績效的要求。
3. 公務人員的瞭解與接受程度：即公務人員能瞭解達成績效的方法，同時也感受到達成績效要求的重要性。

上述 3 項雖然只是 Almatrooshi 等人的研究成果，但研究者認為應可以反映出管理觀點下的績效內涵，即不論是績效內涵或指標設定，都要能反映出組織特性或管理需求；同時，不論考核者或被考核者，也都要能對績效內涵及其落實方式建立共識。

## （二）內容設計

一般績效內容的設計原則，不外乎是採行過程導向（process oriented）或是結果導向（resulted oriented）：前者重視各指標是否能被落實，並且在不同適用情境下能符合一定信度；後者則強調效度，即指標與組織目標間的關聯程度（Halligan, Sarrico, & Rhodes, 2012: 227-230）。不過儘管有此差異，兩者卻都一樣是以評量為中心的本位思維，而不一定符合實際需求。Agostino 與 Arnaboldi（2015: 364）認為 20 世紀後期的政府績效管理正反映出此一問題，傳統公共行政對績效管理著重在精進指標建立與評量技術，從而與機關實際需求脫節；新公共管理（New Public Management, NPM）則又過度強調機關整體運作成果，而忽略單位或個人的不同特性或差異，因此為未來績效內容設計與評量，應該是在兩端點間尋求動態的調和，如表 4 所示：



表 4 過程導向與結果導向績效內容設計的調和

	傳統績效管理 (過程導向)	NPM 績效管理 (結果導向)	參與式績效管理 (折衷與協調)
績效設計 重點內容	建立控制單元 區隔不同績效構面	以組織效能、效率、公平 等整體目標為績效內容	重視績效與組織條件的 關聯性；資源整合
績效管理或 評量焦點	精進績效評量、控制， 以及稽核作法	由上而下的內容設計； 重視正式制度建構	多元參與；兼顧正式與 非正式需求

資料來源：Agostino & Arnaboldi (2015: 364)。

研究者認為表 4 內容不僅呈現出不同本位績效內容設計與評量的折衷需求，也指出了整體性績效管理的必要性。

對於前述績效範圍與指標設計的學理論點，可用 OECD 的主張來印證，如表 5 所示：

表 5 OECD 會員國政府績效評量涵蓋的基本內容

績效管理 執行階段	表現組織層次績效的管理作為	表現個人層次績效的管理作為
策略性與操作性 規劃階段	<ol style="list-style-type: none"> <li>策略性的績效表現規劃：                             <ol style="list-style-type: none"> <li>界定使命 (mission)</li> <li>決定各績效表現之優先次序</li> <li>規劃績效方案</li> </ol> </li> <li>操作性的績效表現規劃：                             <ol style="list-style-type: none"> <li>目標設定</li> <li>產出與預算編列</li> <li>設定績效指標</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>進行溝通以瞭解使命內容，並對組織產生認同感</li> <li>全員參與規劃內容</li> <li>尋求內在激勵 (intrinsic motivation)，如工作豐富化</li> <li>接受訓練與發展</li> <li>工作界定與專業化</li> <li>同仁彼此協助</li> <li>對績效內容建立共識</li> <li>運用外在激勵 (extrinsic motivation)，如物質誘因</li> <li>配合上級領導</li> </ol>
引導與協調階段	<ol style="list-style-type: none"> <li>評量與解讀各項績效指標內容</li> <li>成本計算</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>評量個人績效表現成果</li> <li>評量個人績效表現過程 (如時間、工作差異性)</li> </ol>
控制與改善階段	<ol style="list-style-type: none"> <li>績效成果監測與評估</li> <li>比較不同績效表現並設定學習標竿 (benchmarking)</li> <li>評估各項投入與產出</li> <li>彙整績效成果</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>上級對個人表現提供回饋</li> <li>上級認可績效評量結果</li> <li>進行獎懲</li> <li>同仁參與提出意見</li> </ol>

資料來源：Richard (2002: 6)，中文翻譯轉引自呂育誠 (2012: 37)。

表 5 績效評量可說是典型的綜合性設計，即除了考量範圍包括了個人與組織兩層次外，也納入了不同時程或業務執行階段的差異考量，雖然其內容比傳統績效評量機制更為複雜，但對於滿足管理需求或組織改善而言，或許是必要的代價。

基於本部分管理改善的觀點，研究者認為未來考績變革的起點，或應是「先界定管理目標與績效內容，再進行考核與評量」，亦即建立管理者與公務人員對於績效內容與指標的共識，以作為後續各類考核與人事作為的基礎。

## 二、執行運用：建立指標體系並整合運用

不論是基於狹義的評量或廣義的管理，績效指標建立與運用都是最基本的核心工作，而表 3 各界對今日考績法改革的關注焦點，也在於各類指標運用是否反映公平、公開等價值。因此績效或考績指標的重構與整合運用，自然是未來變革的重要考量。以下分別從體系建構與整合運用兩層面分析之。

### （一）指標體系建構

儘管指標的重要性是普遍共識，但傳統上卻是較從指標本身的角度來考量，亦即僅確保受評者能正確根據指標產生評量資訊，Neely、Gregory 與 Platts（1995: 81）的研究顯示，此方式不僅難以判斷指標的適當性，也不易解讀評量結果的意涵，故建立任何績效指標時，應是下列 3 層次問題的整體規劃：

1. 組織所處環境特質下，所應採行的績效評量體系（performance measurement system）。
2. 組織內部運作特性與需求下，可選擇的各類績效評量指標配套（set of performance measures）
3. 每位組織成員應適用的績效評量指標（individual performance measures）。

上述 3 層次規劃顯示不僅評量指標設計應具備多元性與關聯性，並且也要能反映組織整體與人員的不同需求。而此種整體性考量對今日政府運作尤為重要，因為在環境快速變動下，外界不論對機關或人員的績效表現，均趨於更多元的期待，故績效指標設定除了管理者考量外，也更需要納入相關利害關係人（stakeholder）的需求（Srimai, Radford, & Wright, 2011: 677）：

第一，就管理者而言，績效指標不僅在評量上要符合信度及效度要求，也要能

持續創新（innovation）。

第二，就利害關係人而言，績效指標不僅要能連結組織運作或目標，也要能反映社會與環境需求。

對於上述指標建立的多元思維，研究者認為最具體的表現可再以 Neely 等人的研究成果來說明，如圖 1 所示：

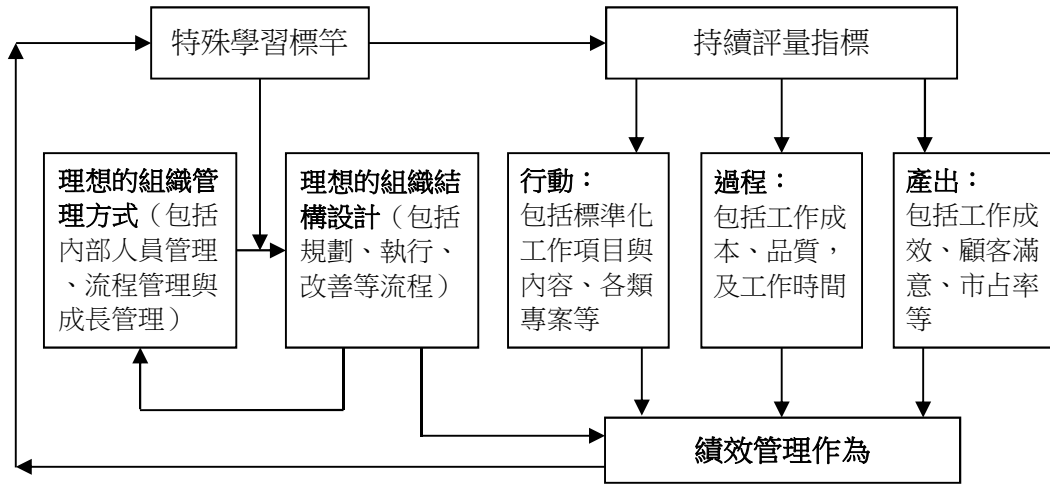


圖 1 整合的績效評量指標設計理念

資料來源：Neely 等人（1995: 107）。

績效評量指標在圖 1 中分為兩大類：首先是「特殊學習標竿」，主要指基於領導或決策者特定政策考量後，認為組織可以學習或追求的模範，因此根據此標竿所具備的管理與結構特色，來設計人員績效指標；其次是「持續評量指標」，指組織原有例行性的運作項目，包括行動、過程及產出等 3 大構面，以及相對應的細部評估項目。而不論特殊學習標竿或持續評量指標，最後都要連結到績效管理作為且不斷循環調整。研究者認為此設計方式，除了可讓績效評量擺脫「為評量而評量」的本位思考外，也較有助於篩選出真正需要關注或有意義的評量指標。

## （二）指標整合運用

雖然從常識而言，既然設計出績效指標並評量，自然是要鑑別出人員表現的好壞或程度，然而若從整體性的績效管理觀點言，區分優劣只是眾多指標運用的選項之一而已，其他包括界定人員關鍵工作項目、組織結構與管理作為適當程度等，也

都可透過指標評量來產生 (Jääskeläinen & Luukkanen, 2017: 481-483)。

除了多元運用的可能性之外，管理觀點下的績效指標評量更要注意到不同本位與觀察角度的影響，例如同一績效表現可能因為評量立場或需求不同，而有不同的認知或意義，例如管理者與被管理者對於「良好」評量指標的認知或期待可能是不同的，連帶地，對評量結果的解讀自然也不同，如表 6 所示：

表 6 不同立場或本位對於績效指標期望的落差

	管理者 (評量者)	被管理者 (被評量者)
對於「良好」 績效評量指標 的期待	有助於具體呈現指標運用決定者 或施行者的層級 能根據指標具體界定出適用的工 作團隊 能依據指標決定工作執行內容或 方向 能運用指標體系來協助管理作為 能提供資訊或作為人員訓練內容	能明確界定出管理者對工作的期 望或要求 能提供適當且可行的工作指引 能決定最能符合指標需求的行動 方針 可根據指標來決定工作重點或優 先次序 可獲得上級的支持與肯定

資料來源：Jääskeläinen & Sillanää (2013: 450)。

表 6 除了顯示出不同立場的期待差異外，也可推論出指標表現結果的主觀性與相對性，亦即不同期望或價值偏好可能對同一現象有不同解讀。例如對評量者而言，可能會期望指標達成難度高，以期鑑別出優秀人員；但對受評者而言，則順利達成目標可能比難度高低更重要。簡言之，除了純屬技術上的信、效度外，績效指標評量與運用更要兼顧不同層次與類型的需求。此論點可引用 Saidi-Mehrabad、Anvari 與 Saberi (2012: 51) 的研究來說明：績效指標評量結果不只是個別評量項目獨立客觀的產出，更要能配合組織管理需求，同時將個別指標整合運用而成為下列不同功能的模組：

1. 預測模組 (prediction module)：藉由評量指標來預測未來工作方向、重點及工作應考量的價值或理念。
2. 系統界定模組 (system identifier module)：藉由指標來瞭解組織現況，包括工作本身的特性、需求，以及各部門、各層級對工作的認知等。

3. 評量模組 (assessment module)：即執行評量應有的配套考量，如優先次序、權重等。
4. 目標模組 (targeting module)：即評量應達成的目標，如量化／質化、產出／影響等。

在模組思維下，不同評量指標不僅可彈性組合運用，而且也可以賦予不同的意涵與加權，如此不僅可避免為評量而評量的本位限制，也更能使評量工作反映出組織績效管理的動態需求。

研究者認為前述評量指標體系建立與多元整合運用的論點，可提供未來考績制度變革時，思考的廣度與深度：

首先就廣度而言，考績對象雖然是個人，且考核焦點是工作，但卻會受到組織架構、目標等環境條件，以及管理作為及工作流程等運作特性所影響，因此指標建立不僅要多元，更要能反映出不同職務或工作的個別差異，並與環境條件及管理特性密切結合。

其次就深度而言，指標評量不只是一要促使人員的工作產出 (output) 符合效度與信度，更要能正確解讀其成果 (outcome) 或影響 (impact)，例如「參加在職訓練」的評量重點不應在於次數多寡，而更重要的是參加的必要性，以及受訓後的表現。

## 肆、可採行的策略思維

今日考績制度改革之所以困難，在於一方面法制上與其他人事管理法令高度連動性，從而難以控制或預期改革的影響範圍；另一方面，因為實務上採行一體適用的原則與標準，從而使適用者更在乎公平與程序，反而模糊了績效的意涵與作用。基於此，本文主張採行績效管理思維，就是認為唯有重新界定考績在人事行政體系中的定位，並改變考績運用方式，或有助於提供各方重新界定問題並凝聚共識，以下分述之。

### 一、考績的再定位：從考核為中心到績效為中心

目前考績法及其施行細則，主要都是規定辦理考績的方式，包括考績類別、標

準，以及後續管理作為等，不僅如此，基於我國人事一體的法制架構，各項考績作法均適用於全國各級機關。研究者認為此種以考核為中心的作法雖然有助於各級人事機構統一作業，在今日各機關運作環境差異日益不同下，反而易產生公正性與公平性等「因地制宜」的質疑，同時也更可能使考績與機關特性及職務需求脫節。

根據全國人事法規彙編網站中的「法規名稱中英文對照」，考績法的英文為 Civil Service Performance Evaluation Act，研究者再複查 measurement 與 evaluation 的差別，前者主要是指對物體尺寸、大小等的測量，後者則是對各類現象的判斷（judgment），因此考績自然更應基於更多元的角度來判斷人員績效表現。而根據本文績效評量與績效管理關係的文獻分析，研究者認為未來考績制度變革實應轉換為以績效為中心的制度設計，亦即「辦理考績是用來呈現出各機關任職人員過去到現在的工作狀況，並作為未來持續改善或精進（非以獎懲為主要考量）的基礎」。此論點的內涵與變革方向有下：

### （一）考績是組織、職務，以及人員三因素的綜合表現

考績評量對象雖然是公務人員，但是評量內容卻應該涵蓋組織、職務及人員 3 方面的考量：

1. 組織：包括靜態的規模、層級，以及動態的政策指示、運作特質等。
2. 職務：指附屬於職務本身的權責、性質、任務等，以及職務與人員的關係，如資格條件、適任程度等。
3. 人員：指人員本身的能力及工作表現。

或有論者會認為納入上述 3 類考量，將增加考績執行複雜度，也更難標準化。研究者則認為考績的核心目的本是在呈現人員真實（且有意義的）績效表現，而非方便考核，故增加作業複雜性恐怕是必須相對支付的代價。另外，基於反映真實狀況的需要，標準化（讓所有公務人員均適用一套考績指標），在今日環境下可能根本是錯誤的。由於本部分涉及考績成果運用，將於後文再分析。

### （二）考績是長期的規劃與評價

若考績是組織、職務及人員 3 方面因素的綜合表現，則不論是建構指標或進行判斷，自然也要考量執行過程的影響因素：

1. 持續與變動：指各類考績因素應依據變動程度來區隔或加權，例如組織編制、職

責內容等長期不變的基本項目，可能會因為臨時交辦任務或季節性的工作負擔，而影響考績表現。

2. 應然與實然：指考核者與受考核者認知差距，也要有特定溝通機制來取得共識，方能作為考績評量或判斷的依據。

### （三）考績是以工作為中心

儘管考績內容應多元考量以反映真實情形，但與工作無關或不易客觀評價的項目則應儘量排除，例如個人操守、品德、人格特質等因素即是。<sup>5</sup> 如此一方面可降低主觀好惡影響的可能性，也更有助於考績成果的運用（如後述）。

### （四）能發揮持續改善的功能

研究者認為考績最重要的作用，乃是發揮「鑑往知來」的功能，亦即考績結果不僅要呈現出正確的績效資訊，更要能有助於未來組織、職務及個人工作的改善。唯有如此，考績才能真正結合「績效」與「管理」，從而形成不斷提升的正面助力。

上述以績效為中心的考績理念並非研究者獨創，事實上，包括美、英，乃至於本文表 5 中 OECD 國家經驗，均是將指標建立、評估、考核等工作納入在績效管理體系中（呂育誠，2012、2015）。而近期可參考的案例，則可舉英國高級行政人員（Senior Civil Service, SCS）的績效管理制度為例（Civil Service HR, 2018）。英國 SCS 人員績效管理體系主要包括下列 3 大內涵：

1. 績效規劃（planning）：評量者與受評者應共同討論商定績效目標、表現內容，以及評量標準。
2. 績效回顧與評量（review & assessment）：分為年度中與年終了二階段，即根據前項標準評量人員工作表現情形，並評估各表現的重要性及與績效目標達成之關聯性。
3. 績效鑑別（differentiation）：基於組織特性與政策目標，以及同儕的表現情形，以區分出人員的良好與不良的績效表現。受評者對於鑑別結果認為不公，則可循

---

<sup>5</sup> 研究者並非認為這些因素不重要，而是認為應另外建立評價機制，並設定評價結果運用範圍與途徑。

機關申訴程序 (departmental grievance procedures) 尋求救濟。

由上可知，績效評量只是整個體系的部分，要與事前規劃及事後鑑別連帶考量。而除了上述 3 大內涵，整個管理過程也相當重視受評者的認知與理解，因此在開始各項作業前，受評者須先填寫「績效同意書」(the SCS Performance Agreement Form)，即確認機關對本身職務內容、工作目標、工作表現等構面的要求，並同意於一定期限內履行。

## 二、考績成果運用：從作為獎懲的依據到促成管理的動力

今日考績制度變革的障礙除了「牽一髮動全身」的複雜性之外，另一類難題便是執行與運用的範圍與方式。多年來儘管主管機關提出許多修正作法，包括增列優等、調整各官等考績比例，乃至於團體考績等，希望更能反映機關與工作實際需求，然而各方意見仍然較關切考績的公平性(如表 3 分析)。研究者認為此種關切焦點互異的原因，主要因為目前(年終)考績結果運用單一化所致，因為不同層級機關與職務基本上均適用單一考績標準，同時各等第考績結果的後續管理與獎懲作為也一致，因此當環境愈趨多元，受評者自然更質疑考績會產生無法因地制宜的公平性。

根據上述分析，研究者認為未來突破的契機，乃在於改變目前「(年終)考績主導」的設計方式，即基於前述以績效為中心的基本定位，將考績作為採行人事管理的指引或動力。簡言之，考績結果不是作為辦理獎懲或評斷遷調的依據，而是作為協助解決組織、管理者，以及公務人員績效問題的憑藉。此論點認為未來辦理考績應聚焦於下列功能：

### (一) 發掘與診斷組織問題

由於政府分工細密且除了依法行政外，尚要承受內外環境因素影響，故個人工作情形固然是個人能力與投入的表現，但更可說是各主客觀因素交錯影響的結果，僅憑有限、一致性的考績評量結果，來作為人員獎懲或未來遷調決定的主要依據，不僅易受質疑，也模糊人員績效表現的因果關係。基此，未來考績成果運用變革的首要工作，就是回歸「績效考核」的初衷，也就是根據人員考績表現來檢討下列組織問題：



1. 哪些制度設計或管理作為是導致考績不佳（良好）的原因？
2. 對於人員考績不佳（良好），所應課責（歸功）的對象為何？
3. 人員考績不佳（良好）所可能產生的負面（正面）影響為何？

人員工作表現不佳，可能是個人不夠努力投入，也可能是上級指揮失當或環境限制；同樣的，人員工作表現優良固然可能是努力積極，但也可能是大材小用。因此發揮考績發掘與診斷問題的功能，不僅可擺脫目前判斷優劣的模糊困境，也較有機會找出真正問題癥結，並提供後續管理作為的基礎。

## （二）改進與提升管理作為

如圖 1 所示，績效管理是藉由建立績效指標、進行評量，以及管理改進等多階段不斷循環的過程，同時，在多元環境下，良好管理作為也應該是因地制宜、殊途同歸的，故人員表現出某一考績結果不僅不是管理的終點（獎懲），反而應是起點，亦即根據考績表現來調整下列：

1. 管理作為的方向與重點。
2. 管理作為的優先次序與時程。
3. 管理作為的施行對象與配套考量。

上述論點並非否定現行考績的獎懲功能，而是主張人員獎懲應根據前項多元問題診斷結果來綜合考量，考績結果雖然可以作為重要的評估因素，但卻不應是直接關聯或是具有決定力量的主導因素。

## （三）篩選關鍵績效指標

近期外界批評政府訂定關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI）時，常會產生「既不 K 也不 P，更不 I」的問題，也就是指標既不關鍵，也不能反映績效，同時也看不出評量的意義何在。<sup>6</sup> 研究者認為此批判固然呈現出政府績效評量的缺失，但卻忽略了真正的原因可能不在於制定方式不佳，反而是當前考績制度下的必然結果，當績效（考績）指標要能適用各級機關與各種職位，而且也是人員獎懲與生涯發展的決定性依據時，在設計時自然無法（也不應）針對特定範圍（不 K），或是強調特殊表現（不 P），同時也更難以滿足個別需求（不 I）。因而研究

<sup>6</sup> 於網路上以「KPI 政府」為關鍵詞搜尋相關新聞，可找到許多批判政府績效的意見。

者認為解決此困境的途徑，除了改變當前一體適用的考績指標建立與施行原則外，也可根據前述問題診斷與改善管理作為的循環過程，逐步篩選出各種具有相關性、重要性、優先性等特性的關鍵績效指標，同時發揮下列功能：

1. 能有效反映出機關或人員實際工作特性或現況。
2. 能符合機關或人員未來績效發展或提升需求。
3. 能讓非專業人員或民眾方便瞭解或評價。

相同於前項，研究者建議篩選出適用於各機關的關鍵績效指標，也不是完全推翻現行考績指標的制定與執行，而是認為應在「一體適用」與「因地制宜」間尋求折衷，例如將靜態、固定的條件（如學經歷）作為共同指標；而動態的、特殊性的差異表現，則可作為選擇指標，兩類指標再透過加權與排序等調整，便可成為能兼顧整體與個別需求的指標體系了。

在實際案例上，研究者此論點可用美國聯邦公務人員績效評量手冊（A Handbook for Measuring Employee Performance）的內容來說明（OPM, 2017）：本手冊是各級聯邦機關評量公務人員績效的基本依據，而英國作法相同，評量也只是整個管理系統的一部分而已，不僅如此，為增進評量正確性，本手冊更強調各項指標應與機關及受評者特性相互結合，於是整個評量工作須依下列 8 項步驟逐步執行：1. 建立整體評量計畫；2. 決定各機關單位應有的績效表現；3. 根據步驟 2 的成果決定個人應有績效表現；4. 區隔各項績效表現的重要性與優先次序；5. 將各績效表現轉換為各評量指標；6. 決定評價標準；7. 決定辦理評量程序及作法；8. 依據評量結果檢討改進原先評量計畫。研究者認為此 8 項步驟除了呈現出評量工作的系統性作法外，更指出了評量指標應配合評量計畫與評量對象來制定的次序，也就是應先設定評量計畫與重點，再來決定評量指標與執行。在此關係下，各類 KPI 自然能名實相符。

## 伍、結語

在今日公務人員工作內容日趨多元而動態的環境特質下，若考績制度變革仍是基於一體適用的思維，並期待藉由技術上的調整，如改變各官等考績結果比例，或是增減考核項目或等第等方式作為因應策略，則不僅難以獲致共識，更與當前時代潮流自相矛盾，因此不論是為求有效推動變革，或是反映機關與人員真實需求，未來實應重新界定考績制度在人事行政體系中的基本定位，以及應發揮的功能。

本文採行績效管理觀點作為論述基礎，並非否定考核的重要性，更不是主張推翻現有作為而重新建構考績內容，而是認為唯有誠實體認今日公務環境特性，並務實地重新界定考績地位並擴充其功能內涵，才能引導各方擱置當前爭議並注意到其他變革途徑的可行性。也因此，績效管理並非主張全新考績定義或論點，而只是主張應回歸「以績效為中心」的思維，並擴大考績功能範圍、採行整合性的管理策略與作為而已。換言之，採行績效管理就是讓考績內涵更為豐富化與擴大化。

回歸以績效為中心的考績思維，並引進管理的宏觀思考，不僅在消極面上能因為更廣大的包容性，來解決當前各方本位意見的零和困境，更能在積極效益面上，一方面擴大考績在考評功能外的應用範圍；另一方面也使考績能更反映受評人員與機關的實際需求。簡言之，在績效管理概念中，不論是考核主管、受考人員，乃至於人事人員，都不必再爭論現行考績表的適當性與修改方向，相反的，在考績內容與執行能更因地制宜、動態調整的彈性下，考績將更能為機關與人員所駕御，亦即藉由考績來反映人員特性與管理需求，同時也協助績效能持續精進提升。

## 參考文獻

- 呂育誠（2012）。政府組織改造過程公務人員應慎思的三件事：界定績效、提升績效、表現績效。*人事月刊*，323，31-42。
- 呂育誠（2015）。政府績效管理內在與外在變數新詮。*研習論壇*，173，13-21。
- Agostino, D., & Arnaboldi, M. (2015). The New Public Management in hybrid settings: New challenges for performance measures. *International Review of Public Administration*, 20(4), 353-369.
- Almatrooshi, B., Singh, S. K., & Farouk, S. (2016). Determinants of organizational performance: A proposed framework. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 65(6), 844-859.
- Civil Service HR (2018). Performance management arrangements for the Senior Civil Service. Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/715717/HR-Practitioners-SCS-Performance-Management-Guidance-v14-May-2018.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/715717/HR-Practitioners-SCS-Performance-Management-Guidance-v14-May-2018.pdf).
- Halachmi, A. (2011). Imagined promises versus real challenges to public performance management. *International Journal of Productivity and Performance*

- Management*, 60(1), 24-40.
- Halligan, J., Sarrico, C. S., & Rhodes, M. L. (2012). On the road to performance governance in the public domain? *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(3), 224-234.
- Jääskeläinen, A., & Luukkanen, N. (2017). The use of performance measurement information in the work of middle managers. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 66(4), 479-499.
- Jääskeläinen, A., & Sillanäa, V. (2013). Overcoming challenges in the implementation of performance measurement: Case studies in public welfare services. *International Journal of Public Sector Management*, 26(6), 440-454.
- Neely, A., Gregory, M., & Platts, K. (1995). Performance measurement system design: A literature review and research agenda. *International Journal of Operations & Production Management*, 15(4), 80-116.
- OPM (2017). A handbook for measuring employee performance. Retrieved from: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/>.
- Pynes, J. E. (2009). *Human resources management for public and nonprofit organizations* (3<sup>rd</sup> Ed.). San Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Richard, C. (2002). Assessing performance-oriented HRM activities in selected OECD countries: A review of ten years of modernisation: The HRM perspective. Retrieved from: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/HRM\(2002\)9&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/HRM(2002)9&docLanguage=En).
- Saidi-Mehrabad, M., Anvari, M., & Saberi, M. (2012). Targeting performance measures based on performance prediction. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(1), 46-68.
- Srimai, S., Radford, J., & Wright, C. (2011). Evolutionary paths of performance measurement: An overview of its recent development. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60(7), 662-687.

附表 1 2011 年至 2016 年中央各官等一般人員考績情形

	合計	各官等人數占總數比例%	甲等	甲等人數占總人數比例%	乙等	乙等人數占總人數比例%	丙等	丙等人數占總人數比例%
2016 年								
人員總數	67,429	100.0	50,714	75.2	16,608	24.6	107	0.2
簡任	5,349	7.9	5,006	93.6	339	6.3	4	0.1
薦任	43,455	64.4	33,232	76.5	10,165	23.4	58	0.1
委任	18,625	27.6	12,476	67.0	6,104	32.8	45	0.2
2015 年								
人員總數	66,504	100.0	50,115	75.4	16,264	24.5	125	0.2
簡任	5,308	8.0	4,952	93.3	346	6.5	10	0.2
薦任	42,661	64.1	32,692	76.6	9,907	23.2	62	0.1
委任	18,535	27.9	12,471	67.3	6,011	32.4	53	0.3
2014 年								
人員總數	62,646	100.0	47,209	75.4	15,322	24.5	115	0.2
簡任	5,016	8.0	4,649	92.7	365	7.3	2	0.0
薦任	40,656	64.9	31,050	76.4	9,542	23.5	64	0.2
委任	16,974	27.1	11,510	67.8	5,415	31.9	49	0.3
2013 年								
人員總數	59,527	100.0	44,901	75.4	14,488	24.3	138	0.2
簡任	4,760	8.0	4,414	92.7	341	7.2	5	0.1
薦任	37,994	63.8	29,168	76.8	8,753	23.0	73	0.2
委任	16,773	28.2	11,319	67.5	5,394	32.2	60	0.4
2012 年								
人員總數	62,410	100.0	47,029	75.4	15,288	24.5	92	0.1
簡任	4,928	7.9	4,565	92.6	361	7.3	2	0.0
薦任	39,564	63.4	30,287	76.6	9,232	23.3	45	0.1
委任	17,918	28.7	12,177	68.0	5,695	31.8	45	0.3
2011 年								
人員總數	63,868	100.0	48,235	75.5	15,557	24.4	76	0.1
簡任	5,931	9.3	5,487	92.5	439	7.4	5	0.1
薦任	39,271	61.5	30,089	76.6	9,145	23.3	37	0.1
委任	18,666	29.2	12,659	67.8	5,973	32.0	34	0.2

註：一般人員乃公務人員排除司法人員、醫事人員、法官檢查官、外交人員、警察人員、交通事業人員，以及人事、政風、主計、關務、審計人員。

資料來源：研究者整理統計自銓敘統計年報（101 年~106 年：貳、統計表 > 二、銓敘業務統計 > (二)公務人員考績 > 表 62），取自：

[https://www.mocs.gov.tw/pages/law\\_list.aspx?Node=449&Index=4](https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4)。

附表2 2011年至2016年地方各官等一般人員考績情形

	合計	各官等人數占總數比例%	甲等	甲等人數占總人數比例%	乙等	乙等人數占總人數比例%	丙等	丙等人數占總人數比例%
2016年								
人員總數	<b>80,861</b>	100.0	<b>60,713</b>	75.1	<b>19,997</b>	24.7	<b>151</b>	0.2
簡任	<b>1,527</b>	1.9	<b>1,472</b>	96.4	<b>54</b>	3.5	<b>1</b>	0.1
薦任	<b>54,064</b>	66.9	<b>42,254</b>	78.2	<b>11,722</b>	21.7	<b>88</b>	0.2
委任	<b>25,270</b>	31.3	<b>16,987</b>	67.2	<b>8,221</b>	32.5	<b>62</b>	0.2
2015年								
人員總數	<b>80,501</b>	100.0	<b>60,478</b>	75.1	<b>19,871</b>	24.7	<b>152</b>	0.2
簡任	<b>1,513</b>	1.9	<b>1,449</b>	95.8	<b>63</b>	4.2	<b>1</b>	0.1
薦任	<b>52,824</b>	5.6	<b>41,335</b>	78.3	<b>11,411</b>	21.6	<b>78</b>	0.1
委任	<b>26,164</b>	32.5	<b>17,694</b>	67.6	<b>8,397</b>	32.1	<b>73</b>	0.3
2014年								
人員總數	<b>80,140</b>	100.0	<b>60,185</b>	75.1	<b>19,814</b>	24.7	<b>141</b>	0.2
簡任	<b>1,446</b>	1.8	<b>1,383</b>	95.6	<b>61</b>	4.2	<b>2</b>	0.1
薦任	<b>52,100</b>	65.0	<b>40,753</b>	78.2	<b>11,275</b>	21.6	<b>72</b>	0.1
委任	<b>26,594</b>	33.2	<b>18,049</b>	67.9	<b>8,478</b>	31.9	<b>67</b>	0.3
2013年								
人員總數	<b>78,236</b>	100.0	<b>58,717</b>	75.1	<b>19,336</b>	24.7	<b>183</b>	0.2
簡任	<b>1,364</b>	1.7	<b>1,311</b>	96.1	<b>52</b>	3.8	<b>1</b>	0.1
薦任	<b>49,932</b>	63.8	<b>39,186</b>	78.5	<b>10,650</b>	21.3	<b>96</b>	0.2
委任	<b>26,940</b>	34.4	<b>18,220</b>	67.6	<b>8,634</b>	32.0	<b>86</b>	0.3
2012年								
人員總數	<b>76,330</b>	100.0	<b>57,242</b>	75.0	<b>18,968</b>	24.8	<b>119</b>	0.2
簡任	<b>1,351</b>	1.8	<b>1,295</b>	95.9	<b>55</b>	4.1	<b>1</b>	0.1
薦任	<b>48,673</b>	63.8	<b>38,050</b>	78.2	<b>10,556</b>	21.7	<b>66</b>	0.1
委任	<b>26,306</b>	34.5	<b>17,897</b>	68.0	<b>8,357</b>	31.8	<b>52</b>	0.2
2011年								
人員總數	<b>75,331</b>	100.0	<b>56,465</b>	75.0	<b>18,764</b>	24.9	<b>100</b>	0.1
簡任	<b>1,302</b>	1.7	<b>1,243</b>	95.5	<b>58</b>	4.5	<b>1</b>	0.1
薦任	<b>46,958</b>	62.3	<b>36,890</b>	78.6	<b>10,030</b>	21.4	<b>37</b>	0.1
委任	<b>27,071</b>	35.9	<b>18,332</b>	67.7	<b>8,676</b>	32.0	<b>62</b>	0.2

註：一般人員乃公務人員排除司法人員、醫事人員、法官檢查官、外交人員、警察人員、交通事業人員，以及人事、政風、主計、關務、審計人員。

資料來源：研究者整理統計自銓敘統計年報（101年~106年：貳、統計表 > 二、銓敘業務統計 > (二)公務人員考績 > 表62），取自：

[https://www.mocs.gov.tw/pages/law\\_list.aspx?Node=449&Index=4](https://www.mocs.gov.tw/pages/law_list.aspx?Node=449&Index=4)。

# An Alternative Vision of Reforming Taiwan's Civil Service Performance Evaluation System: The Perspective of Performance Management

Yue-Chang Lu \*

## Abstract

This paper redefines civil service performance evaluation concept identification in the ROC and discusses future development strategies and directions from the perspective of performance management. The author argued that the difficulty of changing the civil service performance evaluation system now lies not only in its highly complex interactions with other personnel management mechanisms, but also in their blur definitions and functions. These problems disturb their cause-and-effect relations and make it difficult to focus on the target of change. This paper tries to use the performance management ideas, including that of a broad definition of performance, in an attempt to bring the improvement concept back as the center of performance evaluation institutions so they can better reflect the real situations of government employees and the government agencies they work in. This will also allow job performance evaluation to play a positive role in continued innovation.

**Keywords:** civil service, performance evaluation, performance management, change

---

\* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: yclue@mail.ntpu.edu.tw.

