



## 考績制度改革的目的與意義

### 壹、前言

考試院規劃一年多的公務人員考績制度改革，業於99年4月7日將公務人員考績法修正草案送請立法院審議，研議期間各界對於考績制度改革的内容並未完全了解，也引起若干質疑。為使各界了解考績制度改革的目的與意義，並尋求支持，爰說明如下。

### 貳、修正考績制度的目的

修正考績制度的目的有三：

#### 一、提升行政效率與國家競爭力

政府績效的高低影響著國家競爭力的強弱，尤其我國國家競爭力的排名，政府效能往往是落後指標之一，若能提升政府績效，當可使國家競爭力大幅進步。本次考績法的設計，特別強調績效管理的精神，並透過團體績效評比，以期提振公部門的效率與效能。

## 二、健全發展性功能，發揮文官人力資源

考績制度的功能不只是扮演獎金分配、晉級與否的行政性目的，它應該要發揮發展性的功能，也就是透過考績制度的設計，根據績效評估結果進行人力運用，包括：

- (一) **拔尖培育**：對於表現特殊優異者，應予培育後快速陞遷，或增加職務歷練。
- (二) **中堅穩定**：對於表現良好及稱職者，可依據其性向、能力及生涯規劃，適度安排職務歷練。
- (三) **後段機會**：對於表現不佳者，優先給予改善的機會，包括職務調整或訓練。
- (四) **頑劣紀律**：對於服務行為不佳者，採立即性的紀律措施。

## 三、重塑文官形象，贏得人民信賴

藉由行政績效的提升，可以改變過去民衆對於文官應變力與回應力不足的印象。若民衆肯定文官提供優質與迅速的公共服務，文官也將因受肯定而重塑其尊嚴與自信，如此良性循環才是考績改革的目的。

總之，考績制度不是為了改革而改革，更不是為了要淘汰公務人員。馬總統四月十六日在國家文官學院的揭牌儀式中，提到考績制度的修正不是懲罰，而是讓文官的素質更好，更能奮勉從公，希望大家的焦點不要完全放在3%的丙等，而要看整體能否做到獎優汰劣。考績法的修正，在許多場合都有不同的意見，考試院在審議過程中，針對丙等的淘汰機制增加「後功抵前過」及「十年為期」的規定，使犯錯或績效不佳的員工有改善的機會，也是為了回應不同的主張，卻有人說是放水。我要鄭重聲明，這是對於考績制度修正的誤解，我們認為文官是政府的重要人力資本，如果文官經由管理、輔導和訓練可以與時俱進，向上提升，對於政府和納稅人而言，是成本最低、效益最高的方法。對於公務人員而言，也可以獲得成就感，贏得尊嚴和信賴，這才是我們期待的三贏策略。

考績法修正的目的相信大家都很清楚了，但考績制度改革的意義絕不僅止於此。從學理或實務運作來看，考績制度是整套人事管理措施的樞紐。從文化層面來看，現存考績制度充斥著官僚主義和鄉愿文化。本次的考績改革，將做為革新整體文官制度的樞紐，並透過考績制度的改革，改變錯誤的官僚文化。

## 參、修正考績制度的意義(一)：革新文官制度的樞紐

考績制度絕非僅是考核公務人員工作表現的工具而已，它在整套人事管理措施中占有關鍵性的樞紐地位。具體的說，它可以為其它人事管理措施提供豐富的資訊。

### 一、合理升遷，人盡其才

完善的考核制度，不僅要評估現職的績效，還要包括「對調整工作的評估」、「發展潛能的評估」、「訓練需求的評估」等。現在的考績制度只偏重現職工作績效的考核，缺乏其它面向的考核，以至於考核結果的意義有限。以潛能評估為例，若考核缺乏對於潛能的評估，即可能發生學理上所謂的「彼得原理」(Peter Principle)的現象，也就是一個人因為現職工作優異，不斷被拔擢，最後升遷到他所無法勝任的職位。這個時候，個人不僅難以再升遷，也無法為組織做出相對的貢獻，從而造成組織的效率降低，這對於個人與組織都是很大的損失。若能從考核結果，依據員工的能力與興趣，適當安排升遷，將可發揮人盡其才的功能。

### 二、結合訓練，接受挑戰

機關內有些人是因為能力不夠或職位與專長不相合，以

致於績效不佳。但現在的考核結果未能提供這些資訊，也沒有提供他們調整職務或訓練的機會。若能根據考核結果，了解員工的能力與職務要求之間的落差，進而安排相關訓練課程，當可解決能力不足的問題。進一步來看，也可以為下一個職務進行訓練，為接受新職務的挑戰作好準備。

### 三、落實「信賞必罰」

管理學上有人說「獎要獎到心動，罰要罰到心痛」，這樣的獎懲才會有效果。現在的考績制度，得甲等似乎是理所當然，誰會心動呢！拿乙等好像是被處罰，但有獎金、有晉級，也能升等，因此也不至於太痛。修正後的考績法，希望能做到真正的「信賞必罰」。優等的人，除了增加獎金之外，更重要的是優先升遷，這對公務人員而言是很大的鼓勵。在懲罰部分，除了十年內三次丙等的退場機制外，每年的考績獎金及年終獎金也會有很大的影響。以委任第五職等科員為例，甲等的人考績獎金加年終獎金約有10萬元，乙等有8萬多元，丙等則是零<sup>1</sup>。這樣的差距相

<sup>1</sup> 委任第五職等本俸五級科員、薦任第九職等本俸五級科長、簡任第十二職等本俸五級科長，考績列甲等、乙等及丙等之獎金一覽表（含年終獎金）。

	科員	科長	司長
甲等（二個半月獎金）	105,125	171,950	270,700
乙等（二個月獎金）	84,100	137,560	216,560
丙等（沒有獎金）	0	0	0

註：若甲、乙等人員已敘至所列職等年功俸最高級者，考績獎金可再加一個月。



信會對公務人員有相當大的警惕。

#### 四、建立退場機制

考核制度一個重要的功能就是要評鑑員工的表現，做為留強汰弱的依據。但現在的考績制度幾乎沒有辦法有效評鑑員工的績效高低，因此也不會有人因為「績效不佳」而被要求退場。試想，一個考核制度運作數十年，竟然沒有任何一個人因為「績效不佳」而被要求退離，難道所有的公務人員都這麼優秀嗎？這樣的制度不是失靈是什麼呢？公務人員任用法第二十九條規定「現職工作不適任或現職已無工作及無其他適當工作可以調任者」予以資遣。但實際上，被資遣的大多是因為健康因素，因此上述條文形同具文。本次考績法的改革有關三次丙等予以資遣或強制退休的規定，其實就是要落實這個條文，讓真正不適任的人員有緩和退場的機制。

#### 五、適才適所，人與事的配合

任用法規定人員的任用要「適才適所」、「人與事適切配合」。完善的考績制度應該要提供資訊，以檢視員工的任用是否恰當，畢竟職位若是與專長或興趣不相合，便可能導致績效不佳，工作上也會有無力感。但現在的制度卻沒有提供這些人調整職務的機會。本次改革規定丙等

的輔導改善機制，包括訓練或調整職務等措施，因此與丙等直接掛鈎的不是淘汰，而是輔導改善。至於真正的壞份子，依現行規定可依據考績免職規定（含丁等及專案考績一次記二大過）處理，而免職規定並非本次考績改革的重點，也因此顯示本次改革並非以淘汰公務人員為目的。

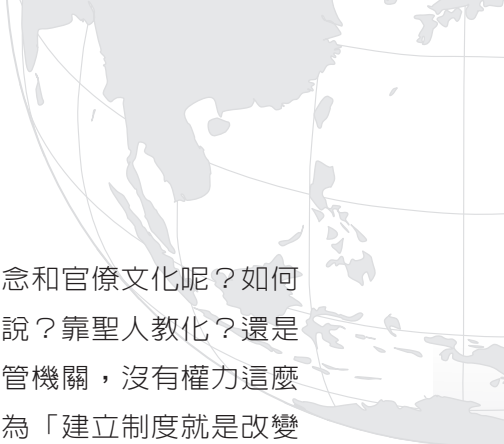
## 六、考選效度的檢討

一個具有效度的考選工具，應該可以確保所選用員工的能力、專長及性向等，符合機關對於該職務上的要求，從而其績效表現能達到一定的水準。反之，若考選的效度不足，就有可能甄選到專長不符、能力不夠或性向不合的公務人員。

綜合論述，可知考績雖然只是文官制度的一個項目，但卻是整體文官制度改革最關鍵的環節。我們希望藉由考績法的改革，帶動文官制度其它層面的革新。去年六月考試院通過的「文官制度興革方案」，對於整套文官改革有完整的構想與規劃，我們會逐步按計畫和時程來推動。

## 肆、修正考績制度的意義(二)：改造官僚文化的起點

有人說考績制度的問題在於觀念、在於執行面、在於官僚文化，而不是法制，因此認為不必修法。請問，如



果是這樣的話，該如何改變這些觀念和官僚文化呢？如何讓法律能夠落實執行呢？靠道德勸說？靠聖人教化？還是靠教育？考試院做為文官法制的主管機關，沒有權力這麼要求，也沒有時間再等待。我們認為「建立制度就是改變觀念與文化最好的方法之一」，因為制度具有強制性的力量，可以強化執行力，也許一開始大家不習慣，卻是可以改變落伍觀念和不良習慣的有效方法。

大家都聽過「苦幹實幹，撤職查辦；大混小混，一帆風順」、「多做多錯，少作少錯，不做不錯」、「有關係、就沒關係；沒關係、就有關係」。這些描述公家機關的順口溜，雖然不是完全符合實情，但是從反映人民態度的角度而言，卻頗為傳神，它透過廣布流傳，逐漸使得社會形成一股定見，認定公務部門便是鐵飯碗、保守、僵化和鄉愿。這些積非成是的官僚文化，阻礙著政府的發展，影響著人民對於政府的觀感。這個月（99年4月）初，競爭力大師麥可·波特（Michael Porter）曾指出，我國面臨官僚文化嚴重等問題，以致於無法吸引世界級企業來台投資<sup>2</sup>。顯然這些不健康的官僚文化已經成為阻礙我國向上提升的一個重要因素。考績法的改革，也希望破除這些不健康的官僚文化。

---

<sup>2</sup> 另外二個問題是法治不足及勞動市場僵化。引自洪正吉，〈官僚嚴重、市場僵化、阻礙外來投資〉，中國時報2010年4月9日。

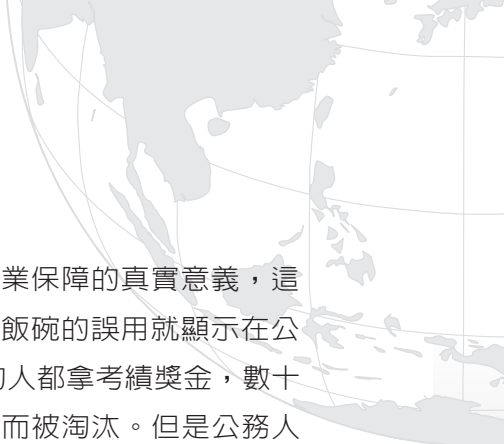


## 一、打破鐵飯碗的心態

古人言「人在公門好修行」現在卻演變成「人在公門好休息」，為什麼好休息呢？因為是鐵飯碗，不必擔心丟掉工作。其實我們的文官法制並沒有任何條文保障文官在退休前可以永遠任職，反而有許多資遣和免職的規定，只要符合法律的規定，當然可以使公務人員去職。一百多年前韋伯（Max Weber, 1864~1920）在官僚型模的理論中，提到官僚體系的特徵之一是「永業取向」，希望文官不受到專斷性或政治性等「非工作因素」的免職。因此若是工作績效不佳，基於工作因素予以免職，當然不在此列。換言之，為了保障文官不受政治干預與發揮專業，才是鐵飯碗的真正意義。在民主社會中，文官的正當性來自於有效回應人民的需求，因此能夠達成「專業」、「中立」與「回應」價值的文官，才值得享有鐵飯碗的永業保障。但實際運作的結果，鐵飯碗的概念卻遭到長期的誤解與誤用。

對於鐵飯碗的誤解是「只要我考上公務人員，就應該終身受到保障」、「一試定終身」。如果擔任文官的動機不是為了服務國家與人民，而是以追求終生保障為優先考量時，當然會影響工作的態度與熱心<sup>3</sup>。當專業、中立與回

<sup>3</sup> 嚴長壽，〈我所看見的未來〉，98年2月總統府月會專題演講，下載自總統府網站，<http://www.president.gov.tw/paper/word/6850.doc> (2009/12/01)。



應的價值全然失去時，就失去了永業保障的真實意義，這樣的文官值得拿鐵飯碗嗎？對於鐵飯碗的誤用就顯示在公務人員的考績制度上，99.7%以上的人都拿考績獎金，數十年來沒有公務人員會因為績效不佳而被淘汰。但是公務人員的績效真有那麼好嗎？考績制度成為鐵飯碗的護身符，鐵飯碗可以這樣被濫用嗎？

從法律及理論上來看，根本沒有鐵飯碗的規定，有的只是鐵飯碗的心態。我們希望透過考績制度的改革，讓文官能夠發揮專業、爭取績效、回應民意的期待，改變錯誤的心態。當公務人員能夠找回專業、中立與回應的價值時，才是值得永業保障的文官。

## 二、塑造績效導向的文化

柏陽先生在他的著作《醜陋的中國人》一書中，說鄉愿就是「良知的泯滅，事情不分是非曲直，不管真偽黑白，只根據同個人的關係、利害、好惡論事，這種人無論做什麼都沒有正義感，都缺乏道德勇氣，處處推、拖、拉、對人敷衍，對事不負責任。」<sup>4</sup>，主管或首長打考績，如果不願意明辨員工的績效優劣，不願意區分同仁的貢獻高低，不願意說清楚部屬的好壞，只看個人關係，這樣的

---

<sup>4</sup> 柏楊，《醜陋的中國人》，台北：林白出版社，1985，頁268。

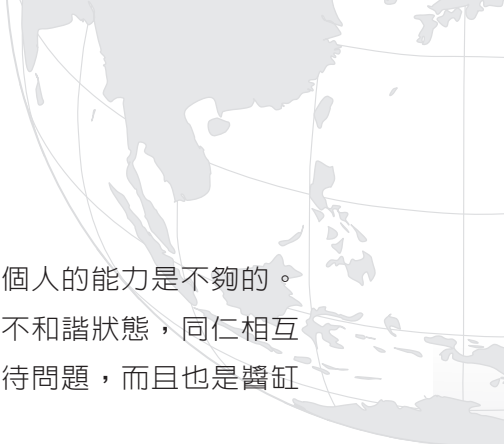
主管就是鄉愿。長期以來打考績就存在著鄉愿的心態，有些機關說「沒有法源依據，不忍心打同仁丙等」，試問，現在的考績法沒有丙等的規定嗎？如果從實考核，丙等的比率會如此低？甲等的比率會如此高嗎？

要成功推動考績法的改革，機關要建立績效導向的文化，破除鄉愿的惡習，這正是首長與主管的重要職責，也是組織合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）國家文官改革的重點。在以績效為導向的環境中，大家自動自發地以績效為己任，如此機關整體的績效與執行力才會提升。被考列為丙等者，就會自我警惕，其它同仁對於被考列丙等者也應採取協助的立場，幫助丙等同仁改善工作績效及服務態度。

當然，我們也需要加強主管的培訓，正確的認知與足夠的能力，是主管有效執行考核制度的重要關鍵，過去我們比較忽略這個部分的訓練，從今年下半年起，國家文官學院就會開辦相關的課程。

### 三、建立團隊合作的文化

柏楊先生談到中國人的醬缸文化，其特點之一就是「一盤散沙」，不願意合作。現在是「團隊當家」的時



代，要解決各種複雜的問題，單靠個人的能力是不夠的。有人說未來的考績法會使機關處於不和諧狀態，同仁相互猜忌，這不僅是誤解，只從負面看待問題，而且也是醬缸文化的具體表現。

本次考績法改革增設團體績效評比，並以團體績效評比的優劣來彈性調整甲等及丙等的比率，其目的就是要建立團隊合作的文化，因為團體績效表現優異，所有的成員都受惠，大家考列甲等的機會增加，考列丙等的機會則降低。其次，主管要為團體績效負責，主管的個人考績要以團體績效評比為主要依據。在這二個條件下，主管要負起帶領團隊的責任。團隊合作首重「信任」，主管要讓自己成為「值得部屬信任」的人，這就是領導團隊成敗的關鍵。

再者，本次改革還有一項設計，就是考核項目由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定。這樣的設計就是要各所屬機關將資源與施政方向與主管機關進行策略性的整合，朝共同的目標努力。有人質疑各所屬機關的業務性質差異甚大（如內政部的國民健康局和警政署），難以客觀評比。但我們要問，如果主管機關都無法考核所屬機關的績效，還有誰能夠考核它們的績效呢？難道不易評比就代表不需要考核

嗎？未來主管機關要有效承擔起「主管」之責，整合所屬機關的資源，並有效考核各單位的施政績效，這正是主管機關的權力與責任。

## 伍、結語

考試院了解有一些人對於考績法改革存有疑慮，例如：擔心考核不公、擔心考績法會成為整肅異己的工具等。仔細想想，這些疑慮不都是建立在「現存的考績制度上嗎？」修正考績法就是要針對這些情況進行改革，這些疑慮也正是我們要改革的標的。

本次考績法的改革是經過廣泛徵詢公務人員、企業界及學界意見，並經過多次問卷調查後，在堅持必須做出突破性改革的信念下，始完成草案的研擬，絕非閉門造車的產品，本次特別對大家所關心考績法作以上的說明，敬請大家指教。

