

我國推動公務人員考績丙等比例的政策衝突分析*

李天申**

《摘要》

長年以來，我國公務人員的考績制度未充分彰顯「汰劣」的功能，故考試院試圖修改《公務人員考績法》，明文規定具強制性的考績丙等比例來加以改善。然而，考試院在推動修法的過程中，丙等比例與淘汰條件都有「由嚴轉鬆」的趨勢，顯示來自於行政機關、立法院、司法體系的反彈強烈，發生政策衝突。本文透過文獻分析法，首先回顧我國推動公務人員考績甲等與丙等比例的歷程。繼而從「議題」、「各政府部門的反應」、「平面媒體與網路」等三個面向，探討推動考績丙等比例的政策衝突。之後，本文從關於丙等比例各種不同意見中，歸結出三項核心的衝突，包括：利益、權力、選票。最後，本文主張考績制度需要改革以提升政府績效與公共利益，但對於是否要設定丙等比例，持保留的態度。

[關鍵詞]：政策衝突、公務人員考績法

投稿日期：102年1月7日；接受刊登日期：102年1月31日。

* 本論文初稿曾發表於二〇一二年中國政治學會年會暨「劇變中的危機與轉機：全球治理的發展與困境」學術研討會（二〇一二年十一月十七日，東吳大學政治學系舉辦）。感謝林水波教授、蔡秀涓教授以及兩位匿名審查人之寶貴意見與指正。本文文責仍由作者負責。

** 國立臺灣大學政治學研究所博士候選人，e-mail: LTSN0625@gmail.com。

壹、前言

長年以來，各界普遍認為我國公務人員的職務是打不破的「鐵飯碗」，對此強烈批評，但在經濟不景氣的年代中，許多人卻又對公務人員這項職務趨之若鶩。然而，「鐵飯碗」的說法究竟有何根據呢？在回答這個問題之前，應先檢視我國現行的公務人員淘汰機制。根據人事法律，相關的規定主要有四項，包括：（一）依《公務人員考績法》第七條，年終考績列丁等者，免職；（二）依《公務人員考績法》第十二條，專案考績一次記二大過者，免職；（三）依《公務員懲戒法》第二條、第九條，因違法、廢弛職務或其他失職行為者，撤職；（四）依《公務人員退休法》第六條，因心神喪失或身體殘廢不堪勝任職務者，命令退休。由此可見，除了發生違法、重大失職，或有嚴重的身心障礙，否則要淘汰不適任的公務人員，僅能依據《公務人員考績法》來辦理，而年終考績、專案考績的核定是否落實，便攸關公務人員能否確實汰劣。由於專案考績是在重大功過時才辦理，較無爭議，故本文的討論焦點為年終考績的淘汰比例，也就是各界關注的「考績丙等比例」議題。

政府的考績制度能否有效反映公務人員的工作績效，關係到員工工作士氣、組織氣氛，以及組織資源的配置效率（陳敦源，2010）。申言之，考績乃是考核公務人員的勤惰及適任性，並藉由激勵肯定、獎酬福利、晉級陞遷、淘汰懲處等功能以輔助公務人力運用，其最終目的在於提高行政效能（張瓊玲，2005）。依照《公務人員考績法》第五條，年終考績應以平時考核為依據，而考核是就公務人員的工作、操行、學識、才能等事項。換言之，年終考績是單位主管對於公務人員日常表現的考核機制，分成甲、乙、丙、丁四個等級，以 100 分為滿分，「80 以上」為甲等，「70 分以上、未滿 80 分」為乙等，「60 分以上、未滿 70 分」為丙等，「未滿 60 分」則為丁等。除了丁等者予以免職外，被主管評為甲等或乙等者，均能依照《公務人員考績法》第七條晉本俸（或年功俸）一級，並領取考績獎金；至於考績丙等者，則留原俸級，且無考績獎金。

現行人事法律並無考績列等比例的規定。根據銓敘部的統計，在二〇〇一年至二〇一〇年期間，我國公務人員的年終考績甲等者每年都約占 75%，乙等者約占 25%，兩者相加已接近百分之百；至於丙等者，每年都介於 0.13%~0.22% 之間，而

每年丁等的人數都在 10 人以下，比重不到萬分之一（詳如表 1）。

表 1 公務人員考績一覽表（2001-2010）

年別	公務人員總人數	甲等		乙等		丙等		丁等	
		人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
2001	261,495	195,035	74.58	65,860	25.18	590	0.22	10	0.004
2002	261,723	194,997	74.50	66,190	25.20	534	0.20	2	0.001
2003	263,890	197,216	74.73	66,104	25.04	566	0.21	4	0.002
2004	258,643	193,392	74.77	64,871	25.08	376	0.14	4	0.001
2005	255,519	191,133	74.80	63,942	25.02	441	0.17	3	0.001
2006	257,885	192,806	74.76	64,486	25.00	590	0.22	3	0.001
2007	249,936	187,267	74.92	62,259	24.90	406	0.16	4	0.001
2008	240,033	180,075	75.02	59,632	24.84	323	0.13	3	0.001
2009	267,742	201,158	75.13	66,196	24.72	385	0.14	3	0.001
2010	273,108	205,814	75.36	66,906	24.50	386	0.14	2	0.001

資料來源：銓敘部，2011。

我國公務人員的年終考績幾乎是甲等或乙等，可說是人人有獎。丙等者雖然沒有考績獎金的獎勵，但人數與比例偏低，而且沒有實際的懲罰。被考列丁等而直接免職者，更是屈指可數。目前公務人員的年終考績只要被考列乙等，就「只」能領取 0.5 個月俸給總額的考績獎金，少於甲等的 1 個月，¹ 在某種程度上已常被視為懲罰，但考績評核的結果卻又常受行政機關「潛規則」的影響，無法確實反映工作績效。根據行政學者陳敦源（2010）的實證研究，女性相較於男性、年資低者相較於年資高者、官等較低者相較於官等較高者、職等較低者相較於職等較高者、非主管人員相較於主管人員、新進人員或次年度離職人員相較於現職人員、升官人員相較於未升官人員，其年終考績被考列乙等的機率皆較高。在現行的年終考績制度之下，考績後段者未必是績效差，考績前段者未必表現好，要淘汰真正的不適任者是非常困難的，從而傷害公共利益。是以，考績目前無法發揮其有效的管理功能，這也是考試院推動考績制度改革的背景。

為加強公務人員的汰劣，考試院關中院長於二〇〇九年二月九日新春茶會時，

¹ 依據《公務人員考績法》第七條。

宣示推動修正《公務人員考績法》，建立公務人員的淘汰機制。當時關院長提到：「到底公務員是拿鐵飯碗，怎麼都摔不破，還是瓷飯碗，不小心也會打破，就要看公務員自己的表現與認知。」（李佳霏，2009）。關院長也強調，考績是管理績效的工具，不是公務員的權利（李光儀，2009）。另外，《新新聞》第 1231 期更以〈關中：粉身碎骨，也要改革〉為標題，突顯考試院推動改革的強烈決心（林漢洲，2010）。考試院提出考績制度改革，也獲得馬英九總統的公開支持：「公務員要有競爭力，不能永遠都是鐵飯碗，否則跟企業界的差距會愈來愈大。」（唐佩君，2009）之後，考試院進一步推動制定丙等比例，並分別於二〇一〇年五月、二〇一二年十月，兩度將《公務人員考績法》修正草案送至立法院審查。

然而，自從考試院提出要修正《公務人員考績法》、設定丙等比例之後，便引起各方的反彈。反對者透過媒體投書、網路留言、向民代陳情等方式來表達不滿，而丙等比例從最初版本的 2%~5% 下修至 1%~3%，淘汰條件也逐漸寬鬆（詳見本文第二節）。當銓敍部在辦理考績說明會時，甚至有基層公務人員當場提出抗議，要求考試院先自行試辦、院長下台（林明宏，2010；慶正，2010）。考試院與反對者可說是站在光譜的兩端，而且立場均頗為堅定強硬。總之，考試院在推動《公務人員考績法》的修法過程中，面臨來自於行政部門、司法機關、立法機關的強大的阻力，進而產生政策衝突（policy conflict），而這個衝突是如何演變，以及衝突的內容究竟為何，正是本文所要探討的問題。

本文採用文獻分析法，蒐集二〇〇九年考試院關中院長宣示推動公務人員考績制度改革以來，有關該議題的媒體報導、投書以及網路留言。全文分成五節：第一節為「前言」，說明研究背景、問題與方法；第二節為「歷年推動設定考績列等比例的衝突概況」，除了說明考試院推動設定丙等比例的歷程之外，也會提及更之前討論是否要設定甲等比例上限的情況；第三節為「推動考績丙等比例的意見衝突」，分別從「議題」、「各政府機關的反應與衝突」、「平面媒體與網路」等三個面向來探討；第四節為「綜合歸納與探討」，歸結先前的分析結果，並進一步分析不同意見的核心衝突；最後，第五節為「結語」，提出本文對於推動丙等比例的看法。

貳、歷年推動設定考績列等比例的衝突概況

所謂的衝突（conflict），是指兩個或兩個以上相關的主體，因互動行為所導致不和諧的狀態（汪明生等，1999：4），其具有反對（opposition）、差異（difference）、意見不一致（disagreement）等意涵（Moffett & Sloman, 1994）。由於每個人的種族、政治意識形態、人格屬性、情緒韌性有差異，所以會有不同的政策主張（林水波，2009）；當政府制定政策時，若無法說服利害關係人，或各關係人對問題的認知看法不同、互動不足，不同的政策主張便可能形成政策衝突（林水波、洪若婷，2011）。

有關考績列等的比例是否該在法律中明定，自從《公務人員考績法》於一九八六年公布施行後，便一直存在政策衝突，而非近年才發生。以一九九〇年至二〇〇〇年間為例，當時每年考列甲等的人數皆超過八成，而且比例逐年攀升，到二〇〇〇年甚至高達 86.71%（呂育誠，2003），而甲等比例偏高是否忠實反映公務人員的工作績效，一直頗受質疑。是以，在二〇〇一年之前，考績制度並非以丙等比例為衝突焦點，而是聚焦於是否該設定甲等比例的上限。支持設定甲等比例上限者認為，若不設定比例，考績制度便失去獎優汰劣的功能，無法說服民眾相信公務人員的績效，而公務人員只要不犯錯就很可能拿甲等考績，會使工作態度趨於消極；至於反對設定甲等比例上限者則主張，不同機關難以適用同一比例，而且設限會影響主管的裁量空間、破壞單位氣氛，以及公務人員本身的優秀表現，不應受限於與他人的評比結果（劉文隆，1998；洪國平，1999；許毓甫，2001；王惠珠，2001；余致力、蔡宗珍、陳志瑋，2001；呂育誠，2003）。後來，甲等比例上限並未在《公務人員考績法》中明文規定，但二〇〇一年時，經銓敘部及行政院人事行政局（現為行政院人事總處）之局部會談，該二機關首長以聯名箋函，箋請各主管機關配合依考績考列甲等人數比例以 75% 為上限之原則辦理，而各行政機關也形成「以不超過 75% 為原則」的共識（許峻嘉、呂育誠，2012）。

到二〇〇九年，政策衝突的焦點由過去的甲等比例轉向丙等比例。二〇〇九年二月時，考試院於提出的最初修法方向，由現行考績丁等才免職改為「連續兩年丙等即予以資遣或退休」，但銓敘部部長張哲琛表示，將不會設定丙等比例（李祖

舜，2009；曾慧蘋，2010a；黃以敬、楊久瑩，2009）。然而，同年四月三十日，考試院推出《公務員考核改革試辦方案》時，卻訂出丙等比例 2%~5%，只要「連續兩年考績丙等，或三年內有兩次丙等」，即予以資遣或退休（楊久瑩、劉力仁，2009）。二〇一〇年三月二日，銓敘部公布《公務人員考績法》修正草案，明訂丙等比例不得低於 3%，若「累積三次丙等」即必須資遣或退休，且不限年限（楊久瑩，2010）。同年四月一日，考試院院會正式通過《公務人員考績法》修正草案，保留銓敘部丙等 3% 之下限，但將淘汰條件改為「十年內累積三個丙等、且無後功抵銷丙等」即予以資遣或退休。所謂「後功抵前過」，是指十年內若有一年考績列為優等或連續三年考列甲等時，可抵銷丙等一次（崔慈悌，2010）。五月二十日，第七屆立法院司法及法制委員會初審通過《公務人員考績法》修正草案，將丙等比例改為「不得低於 1%~3%」，但保留「十年內累積三個丙等」予以資遣或退休，以及「後功抵前過」。有關丙等比例「不得低於 1%~3%」的意涵，銓敘部將其解讀為「至少 1%」，但有立委認為應是「最低 1%，最高 3%」，形成各自表述（楊久瑩、項誠鎮，2009）。由於第七屆立法院並未通過該修正草案，基於「屆期不續審」原則，考試院院會於二〇一二年十月十八日再度通過修正草案，並送至第八屆立法院審議。根據草案的最新版本，丙等比例仍訂為 1%~3%，並保留「十年內累積三個丙等」予以資遣或退休、「後功抵前過」等規定（徐子晴、單厚之，2012）。考試院是發動修正《公務人員考績法》制定丙等比例的合議制機關，但因考試院院會以及院內法案審查會的紀錄未完整上網公開，本文無法對考試委員討論法案的過程進行更深入的分析。是以，本文僅能就考試院推動考績丙等比例的歷程進行以上概述，並將其整理為表 2：

表 2 推動考績丙等比例之歷程

日期	事件	丙等比例	淘汰條件
一九八六年六月二十七日	立法院三讀通過《公務人員考績法》	無	無。
二〇〇九年二月九日	考試院宣示改革《公務人員考績法》	不定比例	連續兩年丙等，無後功抵前過。
二〇〇九年四月三十日	考試院推出之《公務員考核改革試辦方案》	2%~5%	連續兩年丙等或三年內有兩次丙等，無後功抵前過。

日期	事件	丙等比例	淘汰條件
二〇一〇年三月二日	銓敍部公布《公務人員考績法》修正草案	3%	累積三次丙等，且不限年限，無後功抵前過。
二〇一〇年四月一日	考試院院會通過《公務人員考績法》修正草案	3%	十年內累積三次丙等，可後功抵前過。
二〇一〇年五月二十日	立法院初審通過《公務人員考績法》修正草案	1%~3%	十年內累積三次丙等，可後功抵前過。
二〇一〇二年十月十八日	考試院院會通過《公務人員考績法》修正草案	1%~3%	十年內累積三次丙等，可後功抵前過。

資料來源：筆者自行整理。

根據表 2，丙等比例及淘汰條件都有「由嚴轉鬆」的趨勢，且部分學者對修法表示疑慮。例如，行政學者張瓊玲（2011）認為，丙等比例入法會造成三種負面的影響，包括：第一，型塑競爭型組織文化，組織氣氛緊張；第二，升遷速度變慢，鼓勵久任；第三，若考評方法不當，修法將失去原意。另外，公法學者林明鏘（2010）主張，設定丙等比例將違反法律明確性原則、比例原則、正當法律程序原則，嚴重違憲。陳清秀（2010）亦認為，強制規定公務員表現不佳的比例，違反經驗法則，恐有違憲之嫌。需特別說明的是，這些觀點並不代表學界的共識，但仍可從他們的說法中看出，考試院推動《公務人員考績法》修法所產生的反彈力道甚大，不只公務人員反對，學界也有不同意見。

參、推動考績丙等比例的意見衝突

學者 Sarah Pralle（2006: 16）於分析政策衝突的擴張與圍堵策略時，分成：議題（issue）、行動者（actors）、制度（institutions）等三個面向來探討。其中，議題又分為：問題形成、連結其它議題、區劃問題界線、問題歸屬權等四個部分；在行動者方面，則有：參與範圍、醜化對方、衝突表象等三個部分；在制度方面，則再分成：管轄權、機關層級、遊戲規則等三個部分。Pralle 所提出的這套分析架構，雖然是以政策論證、政策對話、以及建立倡導聯盟等相關策略為主，並且是以

加拿大卑詩省、美國北加州的森林政策為個案（魯炳炎，2009），但本文認為該架構對於分析政策衝突的來龍去脈，仍有一定的參考價值。是以，本文參酌該政策衝突策略的分析架構，將其重新組合並修改後，採用「議題」、「各政府部門的反應」、「平面媒體與網路」等三個面向來分析考試院推動考績丙等比例的政策衝突。其中，「議題」面向係沿用 Pralle 的分類方式；「各政府部門的反應」面向涵蓋 Pralle 的行動者與制度等二個面向，本文同時將中央與地方不同層級的行政機關納入討論，特別是要凸顯管轄我國超過九成公務人員的行政院、管轄全體法官的司法院，以及審議《公務人員考績法》修正草案的立法院，各方對於該議題有不同的意見。至於「平面媒體與網路」，則是公務人員與關心該議題的民眾表達意見的重要媒介，透過檢閱相關文本，可觀察到行動者製造政策衝突的論述策略，而這也正是 Pralle 在行動者面向中所探討的一部分。本文以下將分別就這三個面向來進行分析。

一、議題

有關考績丙等比例議題的看法差異，本文分成三個部分來討論：（一）跨國比較：考試院認為我國考績為後段的公務人員比率較國外低，故應改革；反對者則認為我國的政府效能國際排名提升，因而質疑考試院的改革動機；（二）問題界定：考績無法汰劣，考試院認為是制度的問題，反對者則認為是人為問題；（三）外部氛圍：推動制度改革，考試院認為有民意支持，但反對者則認為考試院用民粹來壓迫。以下分別討論之。

（一）跨國比較—台灣文官不好嗎？

針對一項指標進行跨國比較，是凸顯政策問題的一種方法（Kingdon, 1997: 197-198）。根據銓敍部的統計，我國每年公務人員的考績，有高達 99.7% 是乙等以上，甲等即占了 75%，至於丙等、丁等的總和，僅約 0.3%。若與美國、新加坡相較，這兩國的公務員考績被列為後段者約占 5%，南韓則為 10%，顯示我國考績為後段的公務人員比例相對偏低。對此，銓敍部張哲琛部長表示：「世界上沒有一個國家的政府績效像台灣這麼『好』，但民眾的感受卻遠非如此。」（彭昱融，2010）由此可見，銓敍部已察覺我國公務人員的考績，與民眾對政府績效的感知有

所落差，並認為這是不合理的情形，所以考績制度必須改革。

不過，反對者顯然並不如此認為。有公務員引用我國總體競爭力的世界排名提升，主張政府績效和我國公務人員考績丙等比例偏低無關。如一位公務員在媒體投書中所說的：

「此案原是要提升政府績效及文官效能，但依據世界競爭力評比，台灣不僅總體競爭力大幅提升，政府效能也自十八名上升到第六名，足以說明考試院長關中認定的政府效能低落與考績法修正案並無直接關係。」（洪泰雄，2010）

簡言之，考試院與公務員均引用跨國比較的數據，來強化己方的立場。考試院參酌美國、新加坡、南韓等國的數據，證明我國被評為丙等和丁等的公務員比例，與這些國家考績後段的公務員比例相比，是明顯偏低的。但公務員也引用政府效能的全球排名，主張我國政府效能已大幅提升，文官的表現並不差，因而質疑考試院推動制度變革的動機。

（二）問題界定—制度或人為？

我國幾乎所有的公務人員，每年都可獲得考績獎金，進而取得升等的機會，所以考試院關中院長認為考績制度已經失靈，無法獎優汰劣，主管形同放棄這項管理工具，公務人員把領取考績獎金視為理所當然，故必須針對制度加以改革，讓主管正確地打考績（李光儀，2009；葉素萍，2009）。

然而，不贊同強制規定丙等比例者多主張，問題並不在於考績制度本身，而是在於「人」。進一步而言，目前已有將公務人員的考績列為丙等的法令依據，考績丁等者也會被免職，只是限於組織文化和執行力等人為問題，才造成公務人員的淘汰比例偏低。如以下這兩位民眾所述：

「真正問題出在文化，不在制度！九六年度考績列丙的公務員只占0.08%，丁等幾乎0%，丙等比例如此之低，這是主管依法不能打？還是個人不願打？換句話說，績效不彰的問題，是出自於人，只改制度有用嗎？」（邱思，2010）

「依照目前的考績辦法，主管人員對於績效不佳的員工還是可以處理，這

不是『法令』的問題，而是『執行力』的問題！」（陳家聲，2010）

是以，在改革者的眼中，我國公務人員考績丙等比例偏低，這是「制度」的問題，所以必須經過修法，以強制規定丙等比例的方式來改善。至於不贊成者，則會將問題界定為「非制度」的人為問題，不能靠修法來解決，並且對於訂定丙等比例的實施成效不表樂觀。

（三）外部氛圍—民意或民粹？

在二〇一〇年三月間，旺旺中時民調中心曾針對公務人員考績制度變革的議題進行民調。在有效樣本為 1,080 人、正負誤差為 3% 之下，有高達 87.1% 的民眾支持考績制度改革，其中「支持」為 43.3%，「非常支持」更高達 44.0%（旺旺中時民調中心，2010）。考試院依據該調查結果，主張民意站在改革的一方（曾蕙蘋，2010b）。另外，考試院更在網站上發表〈中國時報民調 87% 支持考績制度改革，肯定嚴謹的淘汰，就是鼓勵認真的公務人員〉乙文，捍衛改革的立場（考試院，2010）。但需特別說明的是，雖然民調結果顯示，考試院推動考績制度改革獲得 87% 的支持，但在問卷當中，該題的原始題目為「請問您支不支持考試院推動公務人員考績制度的改革？」而非「請問您支不支持公務人員考績訂定丙等之比例？」是以，多數民眾是否贊同丙等比例，並無調查結果可供佐證。

再者，基層公務人員對於考試院引用這項民調結果，有截然不同的解讀。有民眾投書指出，考試院一再引用民調來論述改革的正當性，是迫使公務員接受丙等比例的民粹行為，而中國時報也曾以社論表示同樣的看法。有關民眾投書與中時社論的原文分別如下：

「中央相關主管機關尚未在全省對體制內的公務員普及的來辦理宣導說明會之前，就一再引用高民調的支持，似有刻意引述民調支持度讓公務員不得不屈服的意味。」（盧科南，2010）

「我們承認現在公務員中有若干比例的心態、做法甚至人品都有革新的空間，但以民調方式宣稱社會有過半數的人民支持改革那小比例的公務員，那根本就是民粹二分、製造對立。」（中國時報，2010b）

綜上所述，在社會氛圍中，有廣大的民意支持公務人員考績制度的改革，民調

結果也被考試院作為推動改革的後盾，並廣為引用宣傳；然而，對於考試院的這種作法，基層公務人員和媒體卻認為，「民意」已被操作為「民粹」。由此可見，兩造對於外部氛圍的解讀是各自表述，而且有很大的落差。

二、各政府部門的反應

關於中央層級的政府部門，本文主要是分析行政院及各部會、司法體系、立法院對於丙等比例修法的回應。另外，本文也探討地方政府的意見。具體而言，以下的內容安排依序為：（一）中央政府：分析考試院與行政院、司法院之間的意見衝突；（二）地方政府：分析縣市、鄉鎮層級地方首長的態度；（三）國會：探討立法委員的看法。

（一）中央政府

依據《中華民國憲法》第八十五條，考試院為國家最高考試機關，掌理公務人員的銓敘事項。但事實上，全國有超過九成的公務人員，是在行政院體系下的機關服務。換言之，考試院推動公務人員考績丙等比例的修法，一旦三讀通過後，行政院及其所屬或所轄的公務體系，才是受影響的最大宗，所以行政院是否支持考試院，有非常重要的影響。

然而，在二〇〇九、二〇一〇年考試院推動修法時，時任行政院院長的吳敦義不認為有修法必要，而且對於訂定丙等比例可能造成「齊頭式公平」、「剷除異己」，表達高度的疑慮（林如昕、曾蕙蘋、江慧真，2010；曾韋禎、羅碧，2010）。除了吳敦義前院長本人不贊同，時任教育部部長的吳清基、財政部部長李述德，也以修法會打擊公務人員士氣為由，在參加行政院院會時，發言反對考試院推動丙等比例的修法（陳洛薇、李順德、錢震宇，2010）。

另外值得注意的是，考試院推動修法時，因涉及司法官是否適用固定丙等比例的問題，也引起司法人員的反彈。司法院秘書長謝文定在立法院列席時，甚至重話表示，法官只有「適任與否」，不應有等次問題，否則就是「違法違憲」，若法官也適用丙等比例的規定，這將是干預司法獨立（李光儀，2010）。另外，主管檢察官的法務部蔡茂盛次長也在國會呼應司法院，並加碼主張檢察官考績應維持現行「甲等占 90%」的比率（李光儀，2010）。

由於全國超過九成的公務人員以及全體司法官的考核權限，並不在考試院手上，是以，當面對考試院推動丙等比例之修法時，行政院及所屬部會、司法院的抗拒態度明顯。這也反映考試院在推動修法的過程中，對其他二院的溝通是相當不足的。

（二）地方政府

對於設定公務人員的考績丙等比例，多位地方政府的官員持反對立場。時任台北市副市長的李永萍，她在參加行政院院會時，要求吳敦義院長公開宣示反對，並召開記者會主張考試院應提出更好版本的修正案，且可考慮對公務員降職或破格陞遷（陳洛薇、李順德、錢震宇，2010；林佩怡，2010）。台中市蕭家旗副市長認為，現行《公務人員考績法》並非沒有退場機制，對於表現不佳的公務員應列舉具體事實，只要達到要件，年度考績被打丁等即可退場，不需要增加 3% 丙等規定（洪敬宏、謝梅芬、吳淑君，2010）。時任高雄縣縣長的楊秋興則表示，丙等人數需達 3% 太過嚴苛，甚至比民間企業還嚴（中國時報，2010a）。

另外，行政院人事行政局曾於二〇〇九年年底推動試辦「百分之一考績丙等」，經徵詢全國各機關的意願後，原有包括桃園縣政府、龜山鄉公所、彰化市公所、金門縣政府等地方機關同意參加試辦，但最後僅有彰化市公所實施。² 然而，彰化市公所的試辦成果，卻也引發爭議。當時，彰化市公所以擅自發放敬老禮金、在殯儀館服務時遲未讓喪家進塔、市長選舉違反行政中立等理由，將一位里幹事的考績列為丙等，但該位里幹事自認做事勤快，只因他服務的里長與市長理念不合，才拿他祭旗（劉明岩，2012）。彰化市公所試辦的結果，正也反映許多人的疑慮，最後也流於各說各話的局面。

整體來看，地方各級機關對於「3% 丙」普遍不表支持，試辦「1% 丙」也只有彰化市公所實施，顯示來自於縣市與鄉鎮市的阻力極強，改革要在地方政府引起正面回響，是相當困難的。

² 原訂參加試辦的機關，計有桃園縣政府、龜山鄉公所、金門縣政府、彰化市公所、澎湖監獄、法務部法醫研究所、行政院僑務委員會、蒙藏委員會等八個機關。

(三) 國會

立法院是法案修法的最終戰場，是以，立法委員的支持意向，乃是攸關修法成敗關鍵。持平而論，對於考試院提出丙等比例的修法，在國會中願意公開支持者並不多見。

少數支持考試院版本者，如國民黨籍的丁守中委員，他批評行政首長太濫情鄉愿，呼籲首長們不要作爛好人，應著眼於整體行政效率與台灣競爭力的提升，共同力挺改革（施曉光、彭顯鈞、蘇永耀、林恕暉，2010）。另外，在同屬於執政黨的立委中，也有人表示對修法的細節有不同意見。譬如：呂學樟委員建議，丙等人數比例訂上、下限比率，例如 1% 至 3%（陳財官，2010）。林鴻池委員也主張丙等人數比例應明定，但現行丙等比例不到 0.2%，與 3% 差距很大，建議再審酌（陳財官，2010）。陳杰委員擔心修法會打擊士氣，應取消丙等 3% 的限制，或者降為 1%（葉素萍，2010）。江義雄委員則認為修法後會引起勾心鬥角，主張不設比例限制（葉素萍，2010）。另外，鍾紹和委員則主張，只有簡任官適用固定比例丙等的新制，薦任官、委任官則維持現狀，亦即採「折衷制」（鍾紹和，2010）。在野的民進黨立法院黨團於二〇一〇年三月十九日召開記者會，表示支持考試院推動考績制度改革，落實不適任公務人員的退場機制，讓政府效能及整體服務品值得以提升，但對於「3% 丙」並不表支持，認為這是齊頭式的假平等（張振峰，2010）。

整體來看，社會大眾對於公務人員的績效表現有相當高的期許，朝野立委對於考試院推動考績制度的變革多表贊同，但對於訂定丙等比例，卻僅有極少數的委員願意公開肯定，即便是執政的國民黨籍立委也是如此。自從銓敍部公布《公務人員考績法》修正草案以後，基層公務員的抗議聲浪，便排山倒海地湧向立法院，應是立委不敢公開力挺的原因（林如昕，2010）。

三、平面媒體與網路

在輿論與媒體發達的時代，報紙、網路已是人們表達意見、甚至是「打筆仗」的場域。以下分析的內容包括：（一）平面媒體投書：檢視報紙投書的內容，分析支持、反對考績丙等者之論述主張；（二）網路留言：觀察並說明網友對於考績丙等比例的討論情形。

(一) 平面媒體投書

考試院推動考績丙等比例的期間，平面媒體常有公務員、一般民眾投書，表達個人對於該議題的看法。事實上，完全贊成設定淘汰比例的投書並不多見，少數者如以下這二則：

「從長遠來看，推動考績改革對於消弭民怨，淘汰怠忽職守的公務員，仍是正面的好評大於負面的批評。公務員只要不觸犯法律、品性端莊、積極敬業、熱忱服務人民，還怕考績會打丙等嗎？」（伍國安，2010）

「這個規定可謂打到了要害，因為能讓公務人員產生『怕』的感覺，很可能就是有用的制度。畢竟，面對積弊已久的文官文化，還需要下點猛藥。」（洪澄，2010）

至於不贊成訂定丙等比例的投書，最主要是擔心丙等考績會落至非主管、新人、工作認真者的身上，或是成為主管排除異己的工具，將打擊公務員士氣。如以下這三則投書：

「暫不論誰該為單位的整體績效和士氣負最大責任，未來若是單位真的有『三個大餅』，會不分職等的由這些掌握考績大權的人一起分嚐嗎？」（林興寧，2010）

「增訂丙等比例，就是未達比例也要『硬湊數』，其結果就是『即使盡忠職守也有可能被打丙等走人』，這對公務員士氣將造成很大影響。」（許丕忠，2010）

「筆者覺得這個制度，是有問題的，根本就是扼殺新人的機制。上司對於熟人、舊人、有後台者等等得罪不起的，不好意思開刀，只好拿新人開刀，或者當作排除異己、踢除討厭鬼的工具。」（洪聲燦，2010）

另外，部分持反對立場之投書則認為，與其強制規定丙等之人數比例，不如明文訂定應打丙等考績之具體條件，才能發揮效果。如以下二位公務員之投書內容所述：

「個人認為銓敍部應設定考績丙等的具體事項，如賭博、喝花酒、接受商

人招待、蹺班、酒駕、倒會、進修時數……等應詳細羅列，讓考評者有所依循，受考者心服。」（李柏欣，2010）

「公務員考績制度如果真正要改革，應訂定在哪些條件下應打丙等，例如一年遲到十次或曠職十小時應打丙等，服務態度不佳一年被具名檢舉三次經查屬實應打丙等，而非訂定1%至3%丙等。」（楊淑娜，2010）

事實上，相關的報紙投書尚有很多篇。但根據筆者的觀察，贊成訂定丙等比例的投書，在數量上遠不如反對者，而且反對者多是公務人員，透過實際的工作經驗來表達對改革的質疑。

（二）網路留言

有關訂定公務員考績丙等比例的議題，除了在媒體上發酵，網路上亦引起廣泛的討論。以 PTT³ 為例，當考試院在推動修法時，在「公務員版」（Public Servan）上，每日均有大量的貼文與回文，除了公務員之外，也有準備參加公務人員國家考試的考生、關心該議題的網友加入對話。另外，該議題在臉書（Facebook）上亦引起網友討論。

持平而論，網路留言的數量龐大，內容五花八門，並不容易作完整的文本分析。但根據筆者的觀察，網路上關於考績丙等比例的討論，正、反面意見均所在多有，並不像民調結果那般，有 87% 之民意一面倒支持考試院。實施傳統的電話民調，抽樣會面臨限制，調查結果常與實際情況有所出入，而且受訪者的答題也容易受到問卷設計影響。相對而言，網友可以直接對政策表達意見，雖然代表性有待驗證，但仍可參考。

肆、綜合歸納與探討

本文在前一節當中，分別從「議題」、「各政府部門的反應」、「平面媒體與網路」等三個面向，分析考試院推動考績丙等比例的意見衝突。在議題部分，本文從跨國比較、問題界定、外部氛圍等三個層面，比較考試院、公務人員對考績制度

³ PTT 為全國使用者最多之電子布告欄（BBS），註冊帳號者超過一百五十萬人。

改革議題的看法；在「各政府部門的反應」方面，分別從中央部會、地方政府、國會，剖析行政（含中央及地方）、司法、考試、立法機關為了丙等比例修法所產生的衝突；至於平面媒體與網路，本文探討關於丙等比例的報紙投書與網路留言內容。筆者將前一節所分析的意見衝突重點，彙整為表 3：

表 3 推動考績丙等比例之意見衝突一覽表

分析面向		訂定考績丙等比例之衝突
議題	跨國比較	■ 考試院認為，與美國、新加坡、南韓相比，我國公務人員考績後段之比例偏低，但反對者認為我國政府效能的全球排名提升，不能作為改革理由。
	問題界定	■ 考績制度失靈，考試院認為是制度問題，但反對者認為是組織文化、執行力等人為問題。
	外部氛圍	■ 考試院認為有強大民意支持考績改革，但反對者認為考試院操作民粹。
各政府部門的反應	中央政府	■ 行政院長吳敦義認為設定丙等比例可能造成齊頭式公平、剷除異己。
		■ 教育部長吳清基、財政部長李述德認為設定丙等比例會打擊公務人員士氣。
	地方政府	■ 司法院秘書長謝文定認為法官若適用丙等比例，將是干預司法獨立、違憲。
■ 法務部次長蔡茂盛呼應司法院秘書長，並主張檢察官考績應維持現行「甲等占 90%」。		
■ 台北市副市長李永萍主張考試院應提出更有效率的修正案，並可考慮對公務員降職或破格陞遷。		
國會	國會	■ 台中市副市長蕭家旗認為現行的考績法已有退場機制，不需增加 3% 丙等規定。
		■ 高雄縣長楊秋興認為丙等人數需達 3% 太過嚴苛。
		■ 彰化市公所支持考試院改革，試辦「1% 丙」，但被打丙等之公務員不服，引發爭議。
國會	國會	■ 丁守中委員（國民黨籍）呼籲首長著眼於整體行政效率與台灣競爭力的提升，共同力挺考試院改革。
		■ 呂學樟委員（國民黨籍）建議，丙等人數比例訂上、下限比率，例如 1% 至 3%。

分析面向		訂定考績丙等比例之衝突
各政府部門的反應	國會	<ul style="list-style-type: none"> ■ 林鴻池委員（國民黨籍）主張明定丙等比例，但現行丙等比例不到 0.2%，與 3% 差距很大，應再審酌。 ■ 陳杰委員（國民黨籍）擔心修法會打擊士氣，應取消丙等 3% 的限制，或者降為 1%。 ■ 江義雄委員（國民黨籍）認為修法後會引起勾心鬥角，主張不設比例限制。 ■ 鍾紹和委員（國民黨籍）主張簡任官適用固定比例丙等的新制，薦任官、委任官則維持現狀。 ■ 民進黨立院黨團支持考績制度改革，但認為「3% 丙」是齊頭式的假平等。
平面媒體與網路	報紙投書	<ul style="list-style-type: none"> ■ 力挺改革的投書相對少數，而反對的投書多主張丙等考績不利於非主管、新人、工作認真者，成為主管排除異己的工具，打擊公務員士氣。
	網路留言	<ul style="list-style-type: none"> ■ 意見極分歧，正反意見均相當多。

資料來源：筆者自行整理。

關於議題面向，堅持訂定丙等比例者認為，我國公務人員考績幾乎是非甲即乙，與國外相比，考績後段者比例偏低，與民眾對政府績效的觀感不符，顯示考績制度已經失靈，失去獎優汰劣的功能，而且有 87% 的超高民意支持改革。然而，反對或憂慮訂定丙等比例者則認為，我國政府效能的全球排名向上提升，顯示公務員的表現良好，考績會集中在甲等和乙等，並非制度本身有問題，而是執行力、文化等人為問題造成；至於考試院表示有 87% 的民眾支持改革，是逼迫公務人員接受改革的民粹行為。

在各政府機關的反應與衝突方面，考試院雖然強力推動丙等比例，但未獲主管全國九成以上公務人員的行政院鼎力支持；另外，考試院主張司法官也必須適用丙等比例，立場與司法院相左，因此出現考試院、行政院、司法院等院的態度分歧。在地方機關方面，除了彰化市以試辦「1% 丙」來表達支持改革，其餘縣市與鄉鎮的行政首長們，不是選擇沉默消極以對，就是公開表達反對。至於審查《公務人員考績法》修正案的立法院，僅有極少數的執政黨籍委員公開力挺考試院「3% 丙」版本，多數執政黨、在野黨籍委員則多表示支持考績制度要改革，但對於「3%

丙」則有不同看法。再者，在報紙投書與網路留言方面，贊成與反對修法者皆所在多有，意見分歧。

綜上所述，主張訂定丙等比例者的理由，主要是著眼於現行考績制度已經失靈，無法淘汰不適任的公務人員，若不設定丙等比例，制度將無法產生作用。至於反對的理由，則包括：（一）制定考績打丙等的條件，比制定比例更重要；（二）有違憲之虞；（三）丙等人數暴增，打擊士氣；（四）不利於新人與中低階公務人員，主管也可能藉機剷除異己。這些反對理由，也與本文第二節所提到的行政、公法學者之看法一致（林明鏘，2010；陳清秀，2010；張瓊玲，2011）。若進一步來看，本文認為贊成和反對考績丙等比例的各项主張，背後存在三項核心的衝突：利益、權力、選票，如表 4：

表 4 推動考績丙等比例之核心衝突

核心衝突	衝突方	原因
利益	公共利益、個人利益	強制規定丙等比例，若能確實汰劣，應有助於提升政府施政績效與公共利益。然而，公務人員原本不用擔心免職、年年可領考績獎金，丙等比例一旦制定之後，鐵飯碗有可能會不保，衝擊其個人利益。
權力	外部管制者、機關管理者	1. 考試院（外部管制者）與行政院（機關管理者）之間：全國超過九成的公務人員由行政院所轄，若考試院強制規定丙等比例，從行政機關的觀點來看，這是干涉主管的考核權限。 2. 考試院（外部管制者）與司法院（機關管理者）之間：法官是由司法院所轄，若法官也適用丙等比例之規定，有考試權侵犯司法權之虞。
選票	考試院、民選公職人員（立法委員、地方首長）	公務人員也是民選公職人員的選民，在選票壓力之下，立法委員、地方首長也必須為其喉舌。

資料來源：筆者自行整理。

首先，在利益衝突方面，考績丙等比例制定之後，若能有效發揮汰劣的效果，將有助於提升政府的施政績效，進而促進公共利益。然而，公務人員的年終考績為甲等或乙等，長年以來早已成為慣例，人人不用擔心被免職，並可據此晉俸並領考績獎金，丙等或丁等則是極少數。是以，對於公務人員而言，考績拿甲等或乙等幾乎是理所當然的事，設定丙等淘汰比例將衝擊其個人利益。但需特別說明的是，本文無意將所有的公務人員貼上「既得利益者」的標籤，重點在於公職原為「鐵飯碗」，但丙等比例修法之後，將使公務人員面臨被淘汰的風險，鐵飯碗可能不保，故會反對改革。是故，考績丙等比例的利益衝突，可以理解為「公共利益」、「個人利益」二者之間的衝突。

第二，在權力衝突方面，考試院雖然掌管銓敘事項，但全國有九成以上的公務人員是由行政院主管，法官則由司法院主管。所以，考試院制定丙等比例，並主張規定適用於司法官，從行政院、司法院的角度來看，這是考試權向行政權、司法權擴張。但再從另一個角度來說，多數公務人員、法官的考績評核權力，是在行政院、司法院手上。在這情況下，行政、司法二院亦有足夠的籌碼，向考試院表達不贊同設定丙等比例的意見。簡言之，在推動制定考績丙等比例的過程中，考試院與行政院之間、以及考試院與司法院之間因發生權力衝突而意見不一致，也是相當明顯的。換言之，主管多數公務人員、法官之人員考核的行政院、司法院是「機關管理者」，而考試院則是「外部管制者」，丙等比例的衝突也是這二種角色的權力衝突。

第三，關於選票衝突，立法委員、地方首長等民選公職人員，其身分來自於選票，而公務人員也是其選民。立法院在審查《公務人員考績法》修正草案期間，甚至有公務員表示：「若國會真的敢通過丙等比例 3%，我們就讓國民黨的選票剩下 3%」，以公務員一家四口來計算，選票有百萬之譜，成為民選公職人員難以忽視的力量。是以，在選票考量之下，多數民代、地方首長選擇與公務人員站在同一陣線是可以理解的情況。另外，公務人員向來被視為執政的國民黨大票倉，而修正草案在 2010 年 5 月立法院一讀通過後，直到 2012 年 1 月總統併立委選舉前，就未再積極推動，而是等大選結束後才再度啟動，這也可看出修法對於執政黨造成的選票壓力。

伍、結語

不可諱言，在我國公務體系中，年終考績由「潛規則」支配已是行政文化的一部分。以現況而言，年資低者、官等低者、職等低者、非主管人員較可能拿到考績乙等，但這些人未必是工作績效真的比較差；相對地，工作表現不佳、該被淘汰卻年年考列甲等者，也所在多有。當行政主管評核部屬的考績時流於「和稀泥」而未落實汰劣，不僅不利於政府施政績效，也不符合人民觀感。考績制度的失靈，也意謂公共利益被不肖公務人員的個人利益壓制。

推動考績制度改革，打破公務人員職務的「鐵飯碗」，是我國提升文官競爭力，進而增進政府效能與公共利益的重要一步。對此，考試院以設定考績丙等比例為手段，但在推動修法的過程中，發生嚴重的政策衝突，基層公務員、中央與地方行政機關、國會、司法機關的反對與質疑聲浪四起。這些不同的意見，或出於其自認為利益或權力受到侵犯，或出於選票考量，都使得《公務人員考績法》修正案汰劣門檻不斷下修。可以預期的是，考試院未來繼續推動修法，阻力仍會存在。但如前所述，我國公務人員的年終考績深受「潛規則」支配，一旦考績丙等比例正式入法，或許可淘汰一部分的不適任者，但若「潛規則」無法改善，即便修法的立意良善，首當其衝者仍可能是年資低、官等低、職等低、非主管人員，修法將失去汰劣的原意。從這觀點來看，制定丙等比例的效果，可能還不如設定考績應評為丙等的具體條件。

總之，公務人員這項職務的「鐵飯碗」雖不易破除，但基於提升政府效能與公共利益的考量，還是該將它打破。筆者支持考績制度改革以加強汰劣，但對於是否一定要修改《公務人員考績法》來設定丙等比例，看法較為保留。畢竟，從制定「考績甲等比例之上限為 75%」的經驗來看，甲等比例上限並未入法，但 2001 年經銓敍部與行政院人事行政局會商、各行政機關形成共識之後，甲等比例人數立即減少超過 10%，75% 之上限迄今仍被遵循，可見不將比例入法也能獲得效果。另外，本文認為即使要設定丙等比例，也不宜設太高，且必須明確規範考績丙等的條件。最後，考試院未來應設法破除官場的「潛規則」，考績制度的功能才可能充分彰顯。

參考文獻

- 王惠珠（2001）。公務人員考績制度改革芻議。**考銓季刊**，第 28 期，頁 100-111。
- 中國時報（2010 年 3 月 19 日 a）。支持修法者：公務員確需退場機制，**中國時報**，A4 版。
- 中國時報（2010 年 3 月 23 日 b）。社論—贊成提升效率 反對粗糙的三趴改革，**中國時報**，A15 版。
- 伍國安（2010 年 3 月 22 日）。公務員當自躬反問，**聯合報**，A15 版。
- 余致力、蔡宗珍、陳志瑋（2001）。公務人員考績制度的問題與對策。**人事行政**，第 138 期，頁 11-24。
- 呂育誠（2003）。公務人員考績法明定列等人數比例問題之研究。**公務人員月刊**，第 89 期，頁 31-51。
- 李光儀（2009 年 12 月 24 日）。萬名公務員考績丙恐解聘，**聯合報**，A4 版。
- 李光儀（2010 年 5 月 6 日）。司院法部噙聲，試院腹背受敵，**聯合報**，A8 版。
- 李佳霏（2009）。關中：改革考績制度，不讓文官系統變黑洞，2009 年 2 月 25 日
取自**中央社**，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/9/2/25/n2442075.htm>。
- 李柏欣（2010 年 3 月 13 日）。新考績法 誰該吃大丙，**中國時報**，A23 版。
- 李祖舜（2009 年 2 月 10 日）。關中：公務員汰劣，否則一灘死水，**聯合報**，A4 版。
- 汪明生、朱斌好、王萬清、王維賢、邱文彥、葛應欽（1999）。**衝突管理**。臺北：五南。
- 林水波（2009）。衝突領導。**T&D 飛訊**，第 77 期，頁 1-25。
- 林水波、洪若婷（2011）。政策衝突及其管理：以雲林封井政策為例。**國會月刊**，第 39 卷第 10 期，頁 27-53。
- 林如昕（2010 年 3 月 12 日）。修考績法惹反彈，馬邀兩院滅火，**中國時報**，A12 版。
- 林如昕、曾蕙蘋、江慧真（2010 年 3 月 19 日）。修改考績法公務員反彈，關中力戰吳敦義，**中國時報**，A1 版。

- 林興寧（2010年3月19日）。新版考績法 缺乏同理心，**聯合報**，A23版。
- 林漢洲（2010）。關中：粉身碎骨，也要改革，**新新聞**，第1231期，頁42。
- 旺旺中時民調中心（2010年3月4日）。公務員考績制度改革，民調87%支持，**中國時報**，A7版。
- 邱思（2010年3月26日）。問題在人 只改制度沒用，**中國時報**，A24版。
- 汪明生、朱斌妤、王萬清、王維賢、邱文彥、葛應欽（1999）。**衝突管理**。臺北：五南。
- 林明宏（2010年4月3日）。考績法說明會，基層公務員戴口罩抗議，**自由時報**，A6版。
- 林佩怡（2010年3月20日）。李永萍：降職、破格升遷，更有效率，**中國時報**，A4版。
- 林明鏘（2010）。公務人員二〇一〇年考績法修正草案與制度基本問題。**月旦法學**，第184期，頁114-123。
- 考試院（2010）。中國時報民調 87% 支持考績制度改革，肯定嚴謹的淘汰，就是鼓勵認真的公務人員，2010年12月25日取自**考試院**，網址：<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=9535&ctNode=903&mp=1>。
- 徐子晴、單厚之（2012）。考績法捲土重來，公務員10年吃3丙淘汰，2012年10月19日取自**中國時報**，網址：<http://news.chinatimes.com/focus/501012152/112012101900085.html>。
- 施曉光、彭顯鈞、蘇永耀、林恕暉（2010年3月20日）。金挺考試院，綠促政務官也打考績，**自由時報**，A2版。
- 洪澄（2010年3月19日）。文官積弊已久 需要下猛藥，**聯合報**，A28版。
- 洪敬宏、謝梅芬、吳淑君（2010年3月19日）。中市反對訂3趴，**聯合晚報**，A2版。
- 洪國平（1999）。我國公務人員考績制度之研究。**人事行政**，第127期，頁52-69。
- 洪泰雄（2010年5月22日）。沒三趴考丙 政府效能大躍進，**聯合報**，A27版。
- 洪聲燦（2010年3月9日）。請關中走下雲端，**自由時報**，A15版。
- 唐佩君（2009）。馬總統贊成建立公務員退場機制，2009年3月14日取自中央

社，網址：http://www.taiwannews.com.tw/etn/news_content.php?id=892467&lang=tc_news&cate_img=257.jpg&cate_rss=news_PD。

崔慈悌（2010年4月2日）。考績法修正，保留丙等3%提案，**工商時報**，A21版。

黃以敬、楊久瑩（2009年2月10日）。公務員考績比例僵化不合理，**自由時報**，A5版。

許丕忠（2010年3月20日）。熱門話題—大開「整肅異己」之門，**中國時報**，A19版。

陳財官（2010年3月19日）。張哲琛：堅決訂定丙等比例，**台灣時報**，2版。

陳洛薇、李順德、錢震宇（2010年3月19日）。院會激辯3%考丙，李永萍開砲，**聯合報**，A1版。

陳家聲（2010年4月13日）。政府治理—非3%的丙等，是97%的問題，**工商時報**，D4版。

陳清秀（2010）。公務人員考績法修正草案強制考列丙等比例之商榷。**臺灣法學雜誌**，第150期，頁29-32。

陳敦源（2010）。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。考試院委託研究報告。

曾韋禎、羅碧（2010年3月20日）。3%公僕丙等，吳揆憂成誅除異己工具，**自由時報**，A2版。

曾慧蘋（2010年2月10日 a）。連兩年考績丙，公家飯碗不保，**中國時報**，A5版。

曾慧蘋（2010年3月19日 b）。關中堅決「民意站在我們這邊」，**中國時報**，A4版。

楊久瑩（2010年3月3日）。考績法突破，增同儕評比，**自由時報**，A10版。

楊久瑩、項誠鎮（2009年5月2日）。考績法修法，丙等改1至3%，**自由時報**，A12版。

楊久瑩、劉力仁（2009年5月1日）。獎優汰劣，試院推試辦方案，**自由時報**，A4版。

楊淑娜（2010年5月23日）。強制打丙等，公務員不服，**中國時報**，A19版。

- 張振峰（2010年3月20日）。綠批齊頭式假平等，亂象將起，**台灣時報**，3版。
- 張瓊玲（2005）。公務人員考績制度之功能發揮與檢討展望。**考銓季刊**，第43期，頁122-134。
- 張瓊玲（2011）。研析公務人員考績法修正案對於公部門人事制度之影響。**公務人員月刊**，第182期，頁6-13。
- 許峻嘉、呂育誠（2012）。建國百年文官制度的回顧與前瞻--考績制度意涵的演變與發展。**文官制度季刊**，第4卷第2期，頁1-35。
- 許毓甫（2001）。公務人員考績豈可脫法設限。**人事行政**，第127期，頁52-69。
- 彭昱融（2010）。三%丙等改得了鄉愿文化嗎。**天下雜誌**，第444期。
- 葉素萍（2009）。關中：現行考績制度是失靈的制度，2009年12月23日取自**中央社**，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/9/12/23/n2763569.htm>。
- 葉素萍（2010）。考績法訂3%丙等，朝野立委有疑慮，2010年5月5日取自**中央社**，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/10/5/5/n2897596.htm>。
- 銓敍部（2011）。公務人員考績（成）案銓敍審定結果，2012年9月2日取自**銓敍部**，網址：[http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1039-3630/Documents/%E4%BA%8C%E3%80%81\(%E4%BA%8C\)%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E8%80%83%E7%B8%BE.xls](http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/1039-3630/Documents/%E4%BA%8C%E3%80%81(%E4%BA%8C)%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E8%80%83%E7%B8%BE.xls)。
- 魯炳炎（2009）。政策企業家於政策行銷過程的角色扮演。**文官制度季刊**，第1卷第3期，頁125-158。
- 劉文隆（1998）。從行政革新論考績制度之整建。**公共行政學報**，第2期，頁101-118。
- 劉明岩（2012年2月7日）。試辦考績新制，里幹事吃大丙，**聯合報**，A8版。
- 盧科南（2010年4月5日）。考績法修正硬性規定3%考丙，南投縣府人事處長：不合理，**民眾日報**，12版。
- 慶正（2010）。關中堅持改革考績制度，王金平籲降低負面效應，2010年4月24日取自**NOWNEWS**，網址：<http://www.nownews.com/2010/04/24/301-2595564.htm>。
- 鍾紹和（2010年5月6日）。考績丙等制應從簡任官著手，**台灣時報**，7版。
- Kingdon, J. (1997). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Ed.). Boston: Addison-Wesley.

Moffett, J. D., & M. S. Sloman (1994). Policy conflict analysis in distributed system management. *Journal of Organizational Computing*, Vol.4(No.1): 1-22.

Pralle, S. (2006). *Branching Out, Digging In*. Washington, D.C.: Georgetown Univ..

An Analysis of Policy Conflict in Reforming Taiwan's Civil Service Performance Evaluation System by Setting a Grade C Ratio

Tian-Sheng Li*

Abstract

Because the civil service performance evaluation system in Taiwan has been dysfunctional, the Examination Yuan is now attempting to amend the Civil Service Performance Evaluation Act by setting a mandatory ratio of Grade C. However, during the legislative process of the amendatory act, the strictness of relevant regulations continually declines, reflecting the emerging policy conflict among Examination Yuan, administrative agencies, the Legislature and the judicial branch of the government. The author uses document analysis to review the process of setting grade A and C quotas in attempts at reforming Taiwan's civil service performance evaluation system. The author then analyzes the policy conflict in the reform on grade C ratio from three dimensions: (a) the issue, (b) response of public sectors, and (c) print media and Internet. Further, from various opinions about grade C, the author summarizes three core conflicts— interest, power and vote. Finally, this paper concludes that civil service performance evaluation system in Taiwan needs to be changed in order to improve government performance

* Ph.D. Student, Dept. of Political Science, National Taiwan University.

and public interest, but it does not strongly recommend setting a mandatory ratio of Grade C.

Keywords: policy conflict, civil Service performance evaluation act

