

公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析
及改善建議

委託單位：考試院

研究單位：財團法人國家政策研究基金會

中華民國 99 年 12 月

公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析 及改善建議

委託單位：考試院

研究單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：張瓊玲（中國文化大學行政管理學系副教授）

協同主持人：蕭全政（臺灣大學政治學系暨研究所教授）

研究員：張孟湧（臺灣大學國家發展研究所博士生）

李衍儒（臺灣大學政治學研究所博士生）

研究助理：廖鎮文（臺北大學公共行政暨政策學系博士生）

羅毓澤（中國文化大學政治學研究所碩士生）

中華民國 99 年 12 月

摘要

我國公務人員考試，向來被認為公平度極高，也甚具鑑別度的人才考選制度。惟人員一旦進入公務界後，由於考評、激勵、陞遷等法制規範之完整性與連貫性，未臻完善，公務人員或因感受不到長官對其努力的體認與肯定，或因認為其努力工作的績效未得到公平的回饋，故較少見到公務人員對其工作充滿服務熱忱與創意，致公務界有「多做多錯、少做少錯、不做不錯」等行政謬諺。這些情況多少也說明了部分公務人員因工作士氣不足，而有因循苟且的積弊與習氣。所以針對「績優人員」的激勵回饋之道，及久任公職的一般公務人員，其激勵管理作為應如何設計？實宜妥為研議、設計。此外，因應全球化來臨的時代裡，公務人員素質與執行能力，如何與當代學理及先進國家的作為相接軌，已成為台灣邁向全球化的必要條件。因此，檢討我國文官制度中之考評、激勵與陞遷之道，將有助於增進人力素質並促進其戮力從公。本研究期從法規運作及實務作為上的檢討省思，作為鼓勵公務部門員工士氣，並以發揮優質之組織效益為目標，提出政策的改善建議，俾供政府機關參考。

關鍵字：公務人員、考評、激勵、陞遷

Abstract

The examination of civil service in Taiwan is highly appreciated as its fairness and distinguished way in personnel examination. Due to the lack of intact and continuous lawful norms in performance appraisal, **encouragement** and promotion systems, civil service are afraid of the negligence or the fair feedback in their performance and hard work by their supervisors. It's rare to see civil servants' service sincerity and innovation. Thus, there is an absurd proverb which said that "Do more, wrong more; do less, wrong less; do nothing, nothing wrong". This situation also reflects the lack of morale in some civil service and their corrupt ways. Therefore, to set up a **encouragement** feedback and management for good performance personnel and senior civil service needs more investigation. Besides, to connect the civil servants' natural talent and performance ability with the contemporary theory and conduct in highly developed countries is necessary to lead Taiwan into globalization. Thus, to evaluate the performance appraisal, **encouragement** and promotion systems in our civil service will help to improve the civil servants' natural talent and to promote their service. This study is based on the evaluation of practice in lawful norms to encourage morale in civil service and to enhance organization's efficiency then to submit policy suggestions for government's references.

Keywords: Civil Service 、 Performance Appraisal 、 Encouragement System 、 Promotion

目次

摘要	I
目次	III
表次	V
圖次	VII
第一章、緒論	1
第一節、研究緣起	1
第二節、研究目的	2
第三節、研究內容大綱	4
第四節、研究方法	5
第二章、傳統文官管理制度與當代公共行政理論	7
第一節、公共行政理論對文官管理主張之推演	7
第二節、當代激勵理論之推演	11
第三節、公共服務激勵	25
第四節、小結	27
第三章、公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之沿革與現況	31
第一節、考績法修正沿革與現況分析	32
第二節、陞遷法修正沿革與現況分析	36
第三節、公務部門人力激勵制度沿革與現況分析	39
第四節、小結	41
第四章、先進國家公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之比較	43
第一節、先進國家公務部門人力考評制度	43
第二節、先進國家公務部門人力激勵制度	53
第三節、先進國家公務部門人力陞遷制度	55
第四節、小結	58

第五章、我國公務部門人力考評、激勵、陞遷問題評析	61
第一節、現行公務部門人力考評制度問題分析	61
第二節、現行公務部門人力激勵制度問題分析	65
第三節、現行公務部門人力陞遷制度問題分析	66
第四節、小結	67
第六章、研究結論與建議	69
第一節、研究結論	69
第二節、政策建議	72
參考書目	77
附錄	81
附錄一「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第一場學者專家諮詢座談會摘要稿	81
附錄二「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第二場學者專家諮詢座談會摘要稿	86
附錄三「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第三場學者專家諮詢座談會摘要稿	96
附錄四「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第一場學者專家訪談摘要稿	104
附錄五「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第二場學者專家訪談摘要稿	106
附錄六「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第三場學者專家訪談摘要稿	108
附錄七「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」期末報告審查意見與本團隊修正說明	110

表 次

表 1	學者專家諮詢座談舉辦情形一覽表	6
表 2	學者專家訪談舉辦情形一覽表	6
表 3	傳統公共行政、新公共管理與新公共服務的比較	11
表 4	激勵理論彙整表	19
表 5	公共服務動機運用的規劃與策略表	26
表 6	我國公部門人力考評、激勵及陞遷相關法令一覽表	37
表 7	我國考績制度與經濟與合作發展組織（OECD）制度趨勢比較表	43
表 8	英國、美國、法國、德國、日本、韓國、新加坡、澳洲、紐西蘭及中國大陸等國公務員考績制度分析一覽表	45
表 9	英國、美國、法國、德國及日本激勵制度對照表	53
表 10	英國、美國、日本及中國大陸陞遷制度對照表	55
表 11	考績法現行規定與實存問題對照表	62
表 12	歷年公務人員考績等次、比例限制規定一覽表	64

圖 次

圖 1	波特和勞勒的綜合激勵模型·····	21
圖 2	不同工作意願與工作能力需接受不同處置圖·····	23
圖 3	公務人員考績法修正草案第六條圖示·····	24
圖 4	人力資源管理面向圖·····	25

第一章 緒論

第一節 研究緣起

我國公務人力係經過嚴格考選方能任公職，素質堪稱優秀。然而，由於公務人員任用管理相關制度較為保守及缺乏彈性，導致官僚機構往往過於消極被動；民眾常感受不到政府人員為民興利的用心，公務人員難以發揮所長，因此，為發揮組織績效、充分發揮優質人力。公務部門人力考評、任用、管理及陞遷等一整套制度，勢有必要做整體性的檢討，力求法規與管理措施皆能與時俱進，俾利增進公務人員對其生涯發展及國民對公共服務的滿意度。是以，公務人員考核與獎賞之管理制度，實須徹底研究檢討，以謀求創新改革。

近年來，公共行政學論的發展脈絡，已從傳統模式的公共治理，轉向市場模式修正，並進而到改革模式的公共治理，其對於人事行政的管制型態與發展策略，亦有多方面的突破及創見，不同時代的社會脈絡，自有不同的人事制度誘因設計。就行政組織來看，已從單純的封閉式系統，走向開放式系統；從著重在官僚體系內部的效率與秩序，演進到以治理(governance)為核心概念，「治理」一詞不僅取代了以往的「統治」與「管理」，甚而慢慢將重心轉移到公、私協力，合作夥伴關係，及重視對人民的回應性等。至此，我們甚可斷言，在公民社會裡，政府機關及專司人事法治的單位，就必須回應時代的變化，而調整政府的政策內涵，甚或是內部的管理作為。所以，因應時代不同所提倡的思維模式，即會有不同的政策表現。

目前我國人事行政法規之改革，隨著銓敘部將「公務人員考績法」修正草案於2010年4月6日送立法院審議，並經立法院司法及法制委員會於同年5月20日初審通過「公務人員考績法」修法草案後，接踵而來的，即須積極研議在人事行政的管制考核功能之外，如何發揮人事管理中的發展性功能？如何結合激勵作為、訓練與陞遷制度，設計出正向的管理作為與生涯發展軌道。事實上，我國公務人員考試，向來被認為公平度極高，也甚具鑑別度的人才考選制度。惟人員一旦進入公務界後，由於考評、激勵、陞遷等法制規範之完整性與連貫性，未臻完善，公務人員或因感受不到長官對其努力的體認與肯定，或因認為其工作績效易受忽略，故其創意、服務熱忱、前瞻行動，亦無法確切反映在其待遇及生涯發展上，難怪常聞公務界有「多做多錯、少做少

錯、不做不錯」等行政謬諺，這些情況多少也說明了造成部分公務人員工作士氣不足，既而產生因循而苟且的積弊與習氣。所以針對「績優人員」的激勵回饋之道，及因表現不佳而施予激勵打氣的一般員工，其激勵管理作為各應如何設計，允宜妥為研議、設計。

另外，近年來全球化議題及其政府體制與職能變化（例如現代化政府與公務人員角色與功能之變化）的影響，可謂社會科學界最關注的主流議題之一。因此，因應全球化來臨的時代裡，公務人員素質與執行能力，如何與當代學理及先進國家的作為相接軌，已成為台灣邁向全球化的必要條件。檢討我國文官制度中，如何增進人力素質並使之戮力從公；因此，檢討公務部門人力部門考核、激勵及陞遷的改善建議，乃為本研究主要探討之內容，藉以達到鼓勵公務部門人力士氣、適才適所、以發揮優質之組織效益。

第二節 研究目的

按照我國人事法制之規定，本研究相關法規之精神及內容如下：在獎懲與考核方面，兩者皆係管理之重要手段，考核結果必予獎懲，無考核則獎懲失所依據，無獎懲則考核無由具體表現；換言之，考核決定獎懲之因素，獎懲則發揮考核之功能。除了正在審議的「公務人員考績法」規定以外，依現行「憲法增修條文」第6條規定，公務人員褒獎之法制事項係屬考試院之職掌。目前公務人員獎勵之相關人事法制，計有褒揚條例及其施行細則、勳章條例及其施行細則、獎章條例及其施行細則、公務人員任用法、考績法及其施行細則、公務人員領有勳章獎章榮譽紀念章發給獎勵金實施要點、公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法、公務人員傑出貢獻獎選拔及表揚作業要點等。這些法條內容是否能真正達到激勵的效果，不無可議。

在「公務人員陞遷法」方面，公務人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性與職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。公務人員之陞遷，內陞與外補兼顧，如由本機關人員陞遷時，應辦理甄審；如由他機關人員陞遷時，應辦理公開甄選。程序上，各機關在辦理陞遷時，應由機關首長先決定內陞或外補，辦理內部陞遷時，應依職務高低及業務需要，訂定陞遷序列表，逐級辦理，並本於資績並重原則，由主管院訂定陞任評分標準，以為評分之準據。職缺外補時，則應先行於報刊或網路上公告職缺相關資料，並得依業務特性及職務需要，訂定參加公開甄選人員之資格條件。機關人事單位應

就具有擬陞遷職務任用資格人員，分別情形，依積分高低順序或資格條件造列名冊，報請機關首長交付甄審委員會評審後，由機關首長就前3名中圈定陞補之。各機關一級單位主管以上人員，得免經甄審，由本機關或上級機關首長核定逕行陞遷。公務人員如獲頒勳、獎章，一次記二大功、當選模範公務人員及獲頒公務人員傑出貢獻獎等，得免經甄選優先陞任。各機關對於職務列等及職務相當之所屬人員，應配合職務性質及業務需要，實施各種遷調，以培育人才。這樣的陞遷條件規定是否足以彰顯激勵的精神，值得再檢視。

有關訓練與陞遷方面，目前雖已開設有升官等訓練及各種充實專業知能的訓練課程，惟是否能有效扣合管理及激勵之功能，其效用仍有待進一步研究。此外，在理論方面，本研究擬從官僚組織特性、激勵理論、新公共管理的管理原則及新公共服務的課責要求等相關文獻探討，引為本研究的理論依據，暨而檢視我國人事行政中相關法制規範與管理作為之妥宜性，並進一步改善我國公部門人力考評、激勵、陞遷之政策建議，供委託單位之參考。

本研究原初擬「探討官僚組織問題及公務人員士氣低落的原因」、「比較傳統文官管理制度與當代公共行政理論之差異」、「觀察先進國家文官制度管理作為如何激勵員工」、「研究我國大型民營企業管理作為及人事制度如何激勵員工」、「瞭解e世代員工特性，尋求可於公務組織採納及法規中參採的激勵之道」、「從新公共服務的觀點，探討公民對當代公務人員的角色與期待如何融入公務管理作為規範」、「檢討我國文官制度與考評激勵管理有關法制，並提出修正建議」、「建立績優人員的生涯發展方案，並針對因工作表現不佳的一般員工，建立激勵打氣管理機制」等八項研究項目，經本案期初座談審查委員建議，八項研究項目內容範圍太過廣泛，應再予以限縮及聚焦，讓研究主題更清楚浮現；且原先設定之「瞭解e世代員工特性」及「研究我國大型民營企業管理作為及人事制度如何激勵員工」等兩項研究項目，部分委員認為內容過於理論取向，且公、私部門性質不同，加上考試院銓敘部已參訪過台塑公司，建議本案改參考國內外非營利組織激勵做法等因素。因此，本案研究項目，調整限縮為「探討傳統文官管理制度與當代公共行政理論之差異」、「我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之沿革與現況」、「先進國家公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之比較」、「我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度問題評析」、「我國文官制度與考評激勵管理之政策建議」、「建立績優人員生涯發展方案」

並在學者專家座談及訪談進行過程，邀請熟稔非營利組織研究專長，以及企業管理研究專長之學者專家與會發表意見，並融入本文研究內容之中，以期使本案研究成果更加豐碩。

第三節 研究內容大綱

本研究報告分析我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議為研究主題，除探討我國公務部門官僚組織問題及公務人員士氣低落之原因、先進國家文官制度管理作為及激勵員工方式，並針對我國文官制度考評激勵管理法制提出政策建議。因此，本文之研究內容大綱說明如下：

- 第一章：**緒論**。主要是說明本文的研究緣起與研究目的，藉由研究主題相關問題的初步分析，釐析本文研究的核心關懷；另並說明本文的研究內容大綱與研究方法，說明本文的章節安排。
- 第二章：**傳統文官管理制度與當代公共行政理論**。主要係從公共行政的理論推演觀之，除了比較傳統公共行政與新公共行政時期的差異外，另也針對當代激勵理論的內容理論和程序理論進行分析，並試圖將激勵理論如何應用在公務人員的人事管理制度上。
- 第三章：**公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之沿革與現況**。主要係從法制面的變遷脈絡下，針對我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制的沿革與現況進行分析；一方面釐清我國公務部門的人力考評、激勵、陞遷法制上的演進變化，另一方面再根據其他研究結果及結論，加以綜合分析。
- 第四章：**先進國家公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之比較**。針對先進國家現行公務部門人力考評、激勵及陞遷制度進行探討，期望從中借鑑可供我國公務部門學習改革之處，以及從中學習它國落實考評、激勵與陞遷知改善策略。
- 第五章：**公務部門人力考評、激勵、陞遷制度問題評析**。為提出具體可行之改善建議，必需清楚認知我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度及法制等問題，並藉由邀請各相關領域的學者專家及公務人員進行焦點座談與深度訪談，釐清各項問題，以利提出修正建議，提高本研究政策建議的可行性與可參採性，使公務人員體制發展更為完善。
- 第六章：**研究結論與建議**。藉由本案所舉辦的學者專家諮詢座談及訪談資料整理，透過將學者專家提出的寶貴意見作綜合整理與

整體性分析，並結合前開章節之內容，提出本案研究結論與具體可行之政策建議事項，以期達到改善我國公務部門人力考評激勵及陞遷制度之問題。

第四節、研究方法

本文的研究方法包括：文獻分析法（literature review method）、比較研究法（comparative studies method），以及學者專家諮詢座談等，茲分述如下：

一、文獻分析法

就文官體制中涉及考評、激勵與陞遷之相關法制、理論、統計資料、出版品、研究報告等文獻，分別進行分析與研究探討。所著重的文獻來源包括：1、國內外之學術研究成果、發表之期刊論文及報章資訊；2、國內外公部門人力考評、激勵及陞遷相關政策資訊與法令規定；3、網路資訊與其他出版與未出版之相關資料。

二、比較研究法

其次，在各國公務部門人力考評、激勵及陞遷等法制分析方面，係採用比較研究法。根據法學研究方法中之國別研究法，即從地域上、人種上或文化上之不同，互相比較二個以上國家間之人事法律制度，並研究其優劣得失（謝瑞智，1995：11）。本研究擬針對英國、美國、法國、德國、日本等民主先進國家之相關法制，作為我國公務部門人力考評、激勵及陞遷制度改善之參據。

三、學者專家諮詢座談及訪談

基於以上研究方法，本研究於研究過程中，共舉辦三場學者專家諮詢座談，以及三次學者專家訪談，邀請學者專家包含熟稔人事行政研究、官僚制度研究、組織理論與行為、政府績效管理、公共政策研究、非營利組織研究、人力資源管理、民營企業管理研究，以及政府部門之學者專家等，針對「我國文官制度中考評激勵法制內容與管理措施之修正建議」、「有效結合激勵作為與陞遷制度之政策建議」、「公務部門師法民營企業或非營利組織激勵管理及人事考評之建議」等本研究重點議題，進行討論。

學者專家諮詢座談進行方式，係由與會專家學者針對本研究擬定之主題進行第一輪發言，經過主持人的論點彙整後，再經由各意見所持代表，針對論點進行補充，期以論點的彙整，使討論

議題，兼顧各方立場與觀點。學者專家訪談進行之方式，係由研究團隊針對本研究關鍵之議題擬定訪談題綱，透過與具實務經驗之政府部門專家討論，藉以釐清本研究之問題，並增進本研究建議之可行性。

表 1 諮詢座談會議學者專家屬性表

場次	時間	與談者	學者專家屬性
1	2010/09/05 (上午)	F1	具人事行政研究專長之學者
		F2	具官僚制度研究專長之學者
		F3	具組織理論與行為專長學者
2	2010/09/05 (下午)	F4	具政府績效管理專長之學者
		F5	具公共政策研究專長之學者
		F6	具非營利組織研究之學者
		F7	具公共政策研究專長之學者
3	2010/10/11	F8	具人事行政研究專長之學者
		F9	具組織理論與行為專長學者
		F10	具人事行政研究專長之學者
		F11	具人力資源管理專長之學者

表 2 訪談學者專家屬性表

場次	時間	訪談者	學者專家屬性
1	2010/11/09	I1	考試院高階簡任文官
2	2010/11/09	I2	考試院高階簡任文官
3	2010/11/19	I3	具企業管理研究專長之學者

第二章 傳統文官管理制度與當代公共行政理論

第一節 公共行政理論對文官管理主張之推演

一、傳統公共行政 (public administration)

傳統公共行政時期，韋伯 (Max Weber) 的官僚型模 (Bureaucratic Model) 理論可作為此一時期之代表人物及觀點，所謂官僚制度係存在於公、私部門，並非專屬政府機關所特有；經韋伯提出此一觀點後，影響了許多國家政府組織體制。韋伯的官僚制度乃是一種建構在對於權威觀念的基礎之上，其對於權威的演變認為依歷史發展可分為傳統權威階段、超人權威階段、合法權威階段。韋伯的理想型即是一種建構在合法權威上最理想的組織型態，並具有下列特徵：(Scott, 1987: 41-42; 張潤書, 1998: 60-61)

- (一) 層級節制：透過層層管制的管理機制，上下的層級隸屬關係可收貫徹命令之效，使機關組織形成一個完整連續統一的有機體。
- (二) 專業分工：分工明確、法律規章完備，不會產生各自為政及權責不明的情況。此外公務人員的考選與任用則係依專業、能力而定，使機關組織達到高度專業化。
- (三) 依法辦事：行政流程與作業須「對事不對人」(impersonality)，可避免人情關說、消除營私舞弊的情事產生。
- (四) 功績管理：待遇、工作保障、薪資的給付均係依其地位、年資、考績來決定，避免循私浮濫。

由此可知，傳統理論時期，主要還是將公務人員視為是機械及效率觀點，雖強調組織層級節制可帶來最高效率，卻進一步反應此觀點對於人性的忽視，其功績管理的觀點更是凸顯出，其激勵著重的面向在於強調待遇、工作保障、薪給等物質層面。

傳統公共行政對於行政組織結構有系統化、計畫化、協調化、效率化、標準化五項優點原則，但也顯示了若干限制與缺失，如過分強調效率而抹煞人性，著重組織靜態面而忽略了動態面，將行政組織視為封閉系統 (closed system)；對組織成員的行為做不切實際的假設，僅憑個人知識經驗及不對等的知識資源所得的原理原則，經不起普遍的考驗 (張潤書, 1998: 62-67)。是以，在此時期對於文官管理制

度之規範，仍在於嚴格的管控，將其視為機械運作般，只要投入必然就有產出，而從功績的角度來看，其待遇、工作保障及薪資等，激勵方式主要仍為外在報酬的物質層面的影響。

二、新公共行政 (new public administration)

1960 年代美國由於越戰、黑人民權運動、社會財富分配不均等問題，導致社會瀰漫著一股對政府不信任的氛圍。在此氛圍下發展了「新公共行政」(New Public Administration)，其主要的論點如下(林鍾沂，2000：3-7)：

- (一) 趨向相關的公共行政：傳統的公共行政係以技術理性為基礎，認為大部分的應用知識和專業知識皆是價值中立的，所以專業知識常被認為是一種工具和手段，這種直線性式的思考模式，亦把問題過於簡化與單純化。
- (二) 採用後邏輯實證論 (postpositivism)：依照新公共行政學者的觀點，過去的公共行政相關研究無法產生「相關性的知識」的原因，乃起因於實證論的影響，使其研究侷限在資料的蒐集與統計分析的經驗性理論建構，不能正視價值在研究過程中的影響。而新公共行政既不是反實證論，亦非反科學主義，而是主張應用其科學與分析的技術之目的，在於幫助分析、實驗和評估各種政策與執行方式，已有入世的概念。
- (三) 適應環境的動盪不安：為求其有所「變革」乃是新公共行政的主要特徵之一。新公共行政學者認為，未來所面對的社會複雜性及互賴性將與日俱增，將來環境的動盪不安是可預期的挑戰。過去傳統的作法，常忽視環境，將環境視為單獨的實體，因此新公共行政學者為有效地處理公共事務與解決公共問題，勢必面對動態社會與政治環境的瞬息萬變，並質疑在傳統技術理性模式下使用靜態、穩定的組織設計與發展。如何重新調整組織型態與設計新的工作程序，使其能調和、適應動盪不安的環境，是行政運作的關鍵。
- (四) 發展新的組織型是基於傳統的官僚體制無法面對時代的挑戰
- (五) 建立行政人員自身地位：新公共行政學者主張未來的組織發展應重視社會對於政府的重新認識與信任，所以任何組織的目標也應與社會需求的表達密切相關。此外，建立具有社會正義的顧客服務導向之行政，亦是刻不容緩的工作；也因此行政人員應比過去更應積極強調社會忠誠和計畫忠誠 (program loyalty)。

此時期的發展，在於重拾行政人員的地位，在行政理論階段，以 N. Henry 對於公共行政的典範時期劃分，公共行政即為公共行政階段，主要反映在公務人員的價值，是以，較重視公務人員入世觀念，如社會正義、誠信、使命感的議題，亦反應在當時的激勵措施上。

三、新公共管理 (new public management)

與傳統行政管理比較起來，新公共管理是屬於新右派的思想，強調政府應該以減少其對社會及市場的干預，讓市場機制得以充分發揮，而且認為政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求。Hood 認為新公共管理具有七大特徵 (Hood, 1991: 4-5; 林鍾沂、林文斌譯, 2003: 74-75):

- (一) 在公部門之中放手給專業管理：讓管理者進行積極的、明顯的、裁量性質之控制。美國自 1970 年以來，高級文官制度的設計已相當普遍，其目標是發展及培養出高級管理者的人才庫，隨時可以在職位之間與部會之間進行調任，而且他們也發展出對於高級文官的專業認同，而非對各自部會的認同。
- (二) 明確的績效標準和衡量：績效評鑑系統的目標是衡量個別人員的績效，推測一年之中所預期的重要貢獻程度，並根據達成目標的進展狀況，擴展至人員的報酬或處分。
- (三) 更加重視產出管制：利用績效與計畫預算制 (performance and programme systems) 取代舊式的項目列舉式預算制，計畫預算是根據機關的特定計畫來分配資金，透過結果與資源相互連結，提供較佳的資源運用狀況。
- (四) 走向分解的轉變：分解 (disaggregation) 即是透過執行小型政策領域機關設立，將大規模的部會分割開來。這項轉變始於英國 1988 年的續階 (Next Steps) 計畫，此計畫中設立個別機關 (agency) 來負責服務的輸送，其中可透過「單一窗口」(one-stop shop) 來提昇效率。
- (五) 強調部門之間的競爭性：在減少成本的理念下，競爭被導入政府的服務中，透過競爭方式來提供服務，被視為比官僚體制提供服務更可節省成本。
- (六) 重視私部門型態的管理行為：除非有適當的誘因制度存在，否則組織或個人將不會盡全力地表現，因此公部門受私部門的影響，將人事甄選設計得更有彈性。

(七) 在資源運用方面，強調更多的克制與節約：消減直接成本、提升勞動紀律，監控公部門對於資源的需求，希望達到做得更多，花費更少。

是以，此階段回到對於待遇、工作保障及薪資的重視，亦強調績效的展現，惟與傳統行政時期不同的是，此階段較重視企業精神帶入政府運作中，亦非將公務人員視為是單純的機械觀，因此，重視彈性、授權、效率及效能的展現。

四、新公共服務 (new public service)

丹哈特夫婦 (Robert B. Denhardt 和 Janet V. Denhardt) 在 2000 年提出新公共服務理論，而新公共服務理論的興起主要是修正新公共管理的錯誤理念，希望藉由跨領域整合取代層級節制，減少重大政策的協調成本，以服務取代導航；並將市民主義及公共服務的價值置於企業精神之上，公共利益才有可能被政府及市民允諾下被提昇。對於新公共服務而言，有 7 項原則 (R.B. Denhardt and J.V. Denhardt, 2007: 42-43; 張瓊玲, 2009: 34):

(一) 服務公民，而不是服務顧客：公益的事情，是公民對話的結果，應是關注公共的需求，並在公民間建立信任和合作的關係。

(二) 追求公益：公共事務應在於創立共同的利益和共同的責任。

(三) 重視公民權勝過重視企業家精神：致力於做出有益貢獻的公務員和公民要比具有企業家精神的管理者更能夠好好促進公共利益和共同責任。

(四) 思考策略化，行動民主化：滿足公共的需求的政策須通過集體努力和民主的合作過程，才能得到負責任的執行。

(五) 承認責任並非容易的事：在新公共服務的理念下，公務員應重視法令、社區價值、政治規範、專業標準更甚於「市場」的競爭概念。

(六) 服務而不是掌舵：政府的首要職責應是基於價值的共同領導來幫助公民明確表達及滿足他們的共同利益，而不是在「掌控」社會發展方向而已。

(七) 重視人，而不只是生產力：新公共服務將「公民」視於終極服務的目的，而不只是效率和效能而已。

新公共服務重新檢討公共行政的地位，由於新公共管理所採取的企業化政府，其效率及效能在實際運作上，卻無法如預期般的發揮功

能，反之檢討對於政府的課責，因此，對於公務人員的角色期待，則係反應在公共服務與貢獻社會上，反應在公務人員的公共服務感上。

綜上，傳統公共行政、新公共管理與新公共服務在對公共服務者激勵基礎假定的比較，其中可反映出在各個時期對於公共服務者與行政人員激勵基礎假定是不同的，因此在激勵的措施採用上，也必須隨之改變而有所不同，因此本研究將探討激勵理論推演的變化。

表 3 傳統公共行政、新公共管理與新公共服務的比較

比較面向	傳統公共行政	新公共管理	新公共服務
基本理論與認識論的基礎	政治理論 (以樸實的社會科學所延伸的社會與政治評論)	經濟理論 (以實證的社會科學為基礎的更精緻對話)	民主理論 (知識的各種研究途徑，包括實證、詮釋與批判學派後現代之知識途徑)
接受公共服務者	委託者與選民	顧客	公民
組織結構假定	呈現官僚組織特徵，機構內由上而下的威權，及對服務對象的控制與管制。	分權的公共組織，機構內保留主控權	內外共同領導的合作結構
公共服務者與行政人員激勵基礎假定	薪資與福利，文官服務的保障	企業精神、意識型態上要求縮減政府規模	公共服務、要求貢獻社會

資料來源：孫本初、陳衍宏，2003：19。

第二節 當代激勵理論之推演

道格拉斯·麥克葛瑞格 (Douglas McGregor) 在 1960 年出版了他的著名著作《管理理論 X 或 Y 的抉擇——企業的人性面》。他認為，在每個管理決策或每一項管理措施的背後，都必有某些關於人性本質及人性行為的假定。這說明，有關人性本質及人性行為的基本假定，

對於決定管理人員的工作方式、管理措施等來說是極為重要的。管理人員將依據他們對於人性的不同假定，設計不同的方式來管理、控制或激勵他們的屬員（俞文釗，1996：59）。因此，欲了解我國考銓制度中的激勵機制，對它存在的問題進行分析，進而提出相應的對策，首先應先了解相關的激勵理論。其實公務人員的激勵機制，不外乎是對公務人員的行為目標的選擇產生制約作用的一系列制度安排。而人類社會的任何一項制度安排，要產生高效率，就必須符合人類的一般動機和目的，即人的本性。每個人作為行為主體，都是在一定的人性觀的支配下和一定的制度條件的約束下，選擇有利於實現自己目標的行動，進而滿足他的需要和慾望（邱志淳，2001：86）。以下將針對個體的人性假定、需求理論、激勵理論加以分析探討。

壹、人性假定

一、人性假定的 X 理論與 Y 理論

從 19 世紀末到 20 世紀初的古典管理理論、人群關係理論、現代管理理論三階段，其對於人性的基本假定，可以以麥克葛瑞格所提出的 X 理論、Y 理論及摩斯（J.J. Morse）和洛斯奇（J.W. Lorsch）所提出的超 Y 理論來說明（俞文釗，1996：60-65）：

（一）人性假設的 X 理論

X 理論係指領導和控制的傳統觀點。其主張一般人均對工作具有天生的厭惡，故只要有可能，便會規避工作，因此，大多數人必須予以強制、控制、督導或施以懲罰的威脅，才能促使他們朝向達成組織的目標努力。任何一個組織績效低落都是由於人的本性所致，由於人必須在強迫與控制下才肯工作，故在管理上要求集權化管理，以透過權威的運用以執行督導與控制。

（二）人性假定的 Y 理論

Y 理論是指將個人目標與組織目標融合的觀點。其主張人在工作中消耗體力和智力，乃是極其自然的事，就像遊戲和休息一樣的自然，一般人並非天生厭惡工作。因此，人會朝向組織的目標而努力，外力的控制及懲罰並非唯一的方法，人為了達成其本身已經承諾的目標，自將自我督導和自我控制。任何一個組織績效低落都應歸之於管理，由於人是靠自己的主動性、自我督導去工作，故在管理上要求由集權化管理回復到參與管理。

（三）人性假定的超 Y 理論

超 Y 理論是由摩斯和洛斯奇所提出，係從權變的觀點切入，超 Y 理論主張 X 理論並非一無是處、Y 理論也不是普遍適用，理應針對

不同的情況，將任務、組織、人員作最佳的配合，以激勵工作人員取得有效的工作成績。

在人性假定方面，超 Y 理論主張人們是帶著各式各樣的需要和動機來到工作單位中，但主要的需要是取得「勝任感」，勝任感是指一個組織成員，成功的掌握了周圍的世界，其中包括所面對的任務而積累的滿足感。這種取得勝任感的動機人人都有，但不同的人可以透過不同的方式來實現，例如權力、獨立、成就…等力量的交互作用。如果任務和組織相互配合，勝任感的動機極為可能得到實現。故在管理上應整頓組織使之適合任務性質及人員，以求適才適所。

二、人性的另一種假定

管理心理學家雪恩（Edgar H. Schein）對人性提出了另一種分類，分別為經濟人、社會人、自我實現人及複雜人（俞文釗，1996：65-75）。

- （一）所謂的經濟人，其假設源自於享樂主義哲學與亞當·史密斯（Adam Smith）關於勞動交換的經濟理論，認為人的行為動機源於經濟誘因，在於追求自身的最大利益。為此，需要用金錢與權力，組織機構的操縱與控制，使員工服從與維持效率。此觀點可從古典管理理論學派之論點獲得驗證。在於管理上，應以經濟性獎酬來換取員工的勞務與服從。
- （二）所謂的社會人，其係指人的最大動機是社會需求，只有滿足人的社會需求，才能對人有最大的激勵作用。其認為，人在組織中具有社交動機，如想被自己的同事所接受和喜愛的需要，遠比對經濟性刺激物的需求更為重要。此觀點可從霍桑實驗以及塔為斯托克研究所的研究獲得驗證。在管理上，管理者不要把自己的注意力侷限在完成任務上，應更加注意未完成任務而工作的那些人的需要；管理者不但要注意對下屬的指導和監控，更應關心他們在心理上的健康、歸屬感與地位感；管理者要重視群體的存在，因此在獎勵時，不僅應考慮個人獎酬，更應考慮團體獎酬。
- （三）所謂的自己實現人，其是指人們力求最大限度將自己的潛能發揮，惟有將自己的潛能發揮，才能有罪大的滿足感。雪恩認為這種假設和麥克葛瑞格的 Y 理論假設較為一致，係為要求自主、挑戰、個人成長、充分發揮自己潛能與才智等較高層次的需要。由以上的假設觀之，管理制度及方式應能保證讓員工充分表現自己的才能，達到自己所需要的成就，所以自主管理是一個的管理方式。

(四) 所謂的複雜人，顧名思義即指人的複雜性，人們的需要與慾望是多樣性的，而且這種需要會隨著年齡即發展階段的變遷、隨著所扮演角色的變化、隨著所處境遇以及人際關係的演變不斷變化的。雪恩認為無論是經濟人、社會人或自我實現人，並不完全能適用一般人，會隨著人的發展階段和整個生活處境而變化，因此其對於需求的內涵及等級將因人、情景、時間而異。所以在這個主張下，管理者應有權變的觀點，因人、因事，以現實的情境作基礎作出對有效的管理與領導。

換言之，在分析探討各種激勵理論的之前，首先必須對人性假定有一基本的認識，藉此分析我國文官體制發展上，對於人性假定與個人特質結合激勵理論發展特定的激勵措施與作法，這是無論企業的管理者或是政府的施政者，確定管理方式和策略的前提。

貳、當代激勵理論

在不同的人性假定基礎下，我們可透過對於激勵理論的認識，尋求最合適的管理策略，滿足他人行為動機，充分發揮個人潛能，以助個體與組織的效用極大化。激勵制度的學理係建構於激勵理論的基礎上，有關激勵理論依時間序列可區分為 1910 年至 1960 年的「早期激勵理論」以及 1960 以後之「當代激勵理論」(許濱松，1981：50)。以下僅就當代激勵理論說明之。

當代激勵理論由於觀點的不同，發展出二種不同類型的理論，即認知途徑 (Cognitive Approach)，其中包含內容理論 (Content Theory)、過程理論 (Process Theory) 以及行為途徑 (Noncognitive Approach) 兩類。在認知途徑方面，主張從內在的心理狀態來探討成員行為的原因，它的重點有二：第一是在探討引起行為的內容，故又稱為內容理論，其焦點係集中於何種激勵較能產生行為、指引行為和終止行為的原因，各激勵理論家又分別從內在屬性方面探討可驅策人的需要或動機，及從外在因素方面探討使人以特定方式行為的誘因。在這些激勵的內容理論中包含需求層級理論 (Hierarchy of Need Theory)、雙因子理論 (Two Factors Theory)、三需求理論 (Three Needs Theory)、ERG 理論 (ERG Theory) 等。第二是試圖詮釋成員如何選擇工作行為及其選擇過程，故又稱為過程理論，而在激勵程序理論中，可以瞭解成員為何選擇一種特殊的行為模式以達成工作目標，主要的過程理論有三種，即期望理論 (Expectancy Theory)、公平理論 (Equity Theory) 與目標設定理論 (Goal-setting Theory)。在行為途

徑方面，認為行為的後果才是影響行為的主要原因，而不去討論個人的認知過程，所以又稱之為行為改變途徑，主要是以增強理論（Reinforcement Theory）為代表（羅湘晴，2010：12-13）。

一、認知途徑的內容理論

（一）馬斯婁（Maslow）（1954）的需求層級理論（Hierarchy of Needs）

將人類需求分成五個層級，由低至高分別為生理需求、安全需求、社會需求、尊重需求，以及自我實現的需求。人們最基本需求獲得滿足後，方會追求更高層級的需求滿足。此時依較高層次需求始能產生激勵。當此需求已被滿足時，其對行為即無激勵效果。直至 1960 年代人本主義興起，Maslow 認為人都有關懷他人的潛能與需要，因此，在 1969 年發表了一篇文章“Theory z”（Z 理論），將他原來第五層次「自我實現的需求」之上，另外發展出「靈性的需求」。Maslow 第六層次「靈性的需求」，主要強調個人在工作之外，在志工、義工的奉獻活動中，找到自己的需要和生活意義，重拾心理的信心，並因此得到滿足。

（二）赫勃格（Herzberg）（1959）的雙因子理論（Two-Factor Theory）

Herzberg 將影響工作的要因，分成保健因子與激勵因子兩類，分述如下：

- 1、保健因素（Hygiene Factor）是指能夠增加工作滿足的因素，因此存在時會增加滿足感，不存在時亦不會造成不滿。工作上有許多這樣的保健因素，如果欠缺或不滿意，將造成員工的不滿，例如金錢報酬、工作地位、工作保障、工作環境、督導方式、公司政策、人際關係等即屬此類。但此類因素本身並沒有激勵作用，只能預防組織成員的不滿而已，這些因素並不能使員工的產量增加，或是提高工作效率，但卻可以防止因工作自限產量所造成的績效損失，即防止「負激勵」的狀況發生。惟長期握有激勵因子的情況下，此一激勵因子將轉變為保健因子（Herzberg, Mausner, & Snyderman, 1959）。
- 2、激勵因素（Motivating Factor）：此類因子能夠消除不滿的因素，因此不存在時會產生不滿，但存在時亦無法增加滿足感。另外，Herzberg 發現凡與職位本身有關之因素，如工作上的成就感、受到賞識、肯負責任、進步、成長、升遷等，對職位本身皆有「正面效果」，它能使產量增加，工作效率提高，因此，稱其為激勵因素，又因其能帶來職位上的滿足，亦稱為滿足因素。

(三) 麥克里蘭 (McClelland) (1961、1985) 的三需求理論 (McClelland's theory of needs)

強調三種學習所獲之動機或需求，亦可稱為「學習需要理論」(Learned Need Theory)，分別為成就需求、權力需求及歸屬需求，分述如下：

- 1、成就需求 (Need for Achievement) 指完成某項任務、目標或超越別人的企圖心與驅動力；相當於需求層級理論之「自我實現」。成就需求也可以表示想要超越別人，想要成就某種目標及追求成功的慾望。高成就需求可以單獨負起職責，解決問題可以馬上知道績效的回饋，知道自己是否進步，以及訂定難度適中的目標，經研究知在預估成功率 50% 的工作上表現最出色。故成就需求者願意追求挑戰以追求超越，並希望工作成就就可以獲得肯定。
- 2、權力需求 (Need for Power) 指擁有控制他人，影響他人的需求與企圖心，希望能夠影響別人使其順從自己意志的願望；相當於需求層級理論之「尊重需求」。重視權力需求的人喜歡發號司令、影響別人，喜歡具有競爭性及階級區別的場合，而且對於是否能握有影響力及地位的重視程度，遠高於自我表現的要求。
- 3、歸屬需求 (Need for Affiliation) 指追求合諧的人際關係與友誼的慾望，希望與別人建立和諧且親密的人際關係之慾望；相當於需求層級理論之「社會需求」。高歸屬需求者追求友誼，喜歡合作融洽的氣氛，不喜競爭，並且希望維持與人相互瞭解的人際關係。

(四) 阿德佛 (Alderfer) (1965) 的 ERG 理論

是修正之後的需求層級理論，與馬斯婁皆認為，人的需求具有層次性，由低至高排列三種需求，但不同點在於其需求可以同時產生，並且可以有「滿足-前進」、「挫折-退化」的概念，高層次的需求無法滿足，可以轉而要求低層次的需求，主張存在需求、關係需求、成長需求等為人的三種核心需求，所以稱之為 ERG 理論 (E 係指生存的需要 Existence, R 係指相互关系的需要 Relatedness, G 係指成长发展 Growth 的需要)，以取代 Maslow 的五種需求層級：

- 1、存在需求 (existence)：指為維持生存的基本需求及基本的物質及生理需求，如食、衣、住、行及待遇福利等，等同馬斯婁的生理及安全需求。

- 2、關係需求(relatedness)：認為想要維持重要人際關係的慾望，唯有透過與他人的互動，才能滿足社交及建立身分地位的慾望，指人際關係的肯定、互動、了解及影響力等，如同馬斯婁的歸屬及尊榮需求。
- 3、成長需求(growth)：是指追求自我成長、自我發展的慾望，指對於個人或工作環境所產生的創造性或生產性效果，如同馬斯婁自我實現的需求。

二、認知途徑的過程理論

(一) 佛洛姆 (Vroom) (1964) 的期望理論 (Expectancy Theory)

期望理論係指個體對於從事某種行為之意願高低乃取決於該行為能夠帶來的結果之期望強度及吸引力。也就是說激勵的效果如何，是否會對員工產生效益乃是取決於員工本身相不相信自己的努力可以替自己爭取好的績效與滿足目標需求。期望理論表達激勵某人行為的強弱程度，是該行為所產生各種結果的期望 (Valence, V) 與可能實現的機率 (Probability, 即期望 Expectancy, E) 兩者乘積之和，期望理論基本概念，可以下列公式表示：激勵 = \sum 期望值 \times 期望。此一公式表示激勵的可能性等於期望值與期望之乘積的總和。

(二) 亞當斯 (Adams) (1965) 的公平理論 (Equity Theory)

又稱為社會比較理論 (Social Comparison Theory)。重點在於將報酬視為行為的重要激勵因子。其所提出公平理論的二元素分別為投入與產出。強調人不僅在意自己努力獲得同值報酬，更會與他人的努力與報償進行比較。當發現兩者有不相等之結果時，就會產生不公平的感受，進而調整自己的行為以減緩不平衡感。故可能會透過改變工作的投入、改變報酬的方式、扭曲對自己的認知，扭曲對他人的認知、改變參考的對象、改變目前的工作等方式，以平衡自己的感受。

(三) 洛克 (Locke) (1960) 的目標設定理論 (Goal-setting Theory)

表明具挑戰性之目標是激勵的來源，故在目標設定的過程中，應重視目標的困難度 (difficulty)、明確度 (specificity)、可接受度 (acceptance)，以及承諾 (commitment)，亦表示該理論主張目標本身就是良好的激勵因子。強調目標應由員工自行設定，讓員工自行將工作目標與個人需求結合在一起。而設定明確、困難度高的目標有利於員工不斷突破績效，亦即認為明確且附挑戰性的目標較能提升工作績效 (Locke, 1968)。

三、施金納 (Skinner) (1971) 的行為途徑增強理論 (Reinforcement Theory)

Skinner 認為增強理論重視行為本身，行為是其結果的要數，是如何開始、維持和停止，以及當激勵持續時，個人將出現何種反應，基本精神藉由增強來制約行為增強物，而不考慮行為者內在的認知情形，他的特質，乃採取正負強化，對行為進行定向控制和改變，或利用獎勵使原行為不斷重複出現，對於不需要行為，則以懲罰手段，使其減弱或不在出現。換言之，就是使希望的行為重複，而使所不希望的行為消失(吳復新，1995：15)。個人行為是由外在而不是由內在來決定的，因此我們可以藉由操弄某一特定形式的行為所隨附的結果，而來改變該行為出現的頻率。操作性制約主張人們會經由想得到他們想要的、或避免他們所不想要的東西，而來學習某些行為。

由於增強理論的基本精神是藉著增強來約制行為，由於只注意外在環境事件、刺激對行為的影響，而不需要考慮到行為者內在的認知情形，故亦被稱為外在途徑 (External Approach)。此一理論建立在三項基本觀念上，就是相信人基本上是被動的，而且將注意的焦點置於行為的本身，可以觀察也可以加以測量，最後認為人們在行為上相當持續的改變，係來自增強的行為或經驗 (程本清，1998：46)。強化的類別又可分為正強化、懲罰、趨避、消滅四種強化作用、主要在於修正個體行為、強化組織目標之造成。

而增強物乃只在某種行為之後立即伴隨一種反應，可以增強該行為重複機率的結果，增強理論的重點是在它忽略了如目標、期望和需求等因素，僅強調當一個人採取某些行為時會發生什麼事在他身上。若將強化理論與預期理論配合使用。可增強員工產生之預期與偏好，提高員工的激勵度。

雖然各理論皆期以不同的觀念來解釋個體的行為，但至目前為止，並沒有任何一個能提供了解組織中成員行為的完整理論，現將以上介紹之各主要理論內容、學者代表、理論變數及理論特性，以及各管理實例和理論貢獻等，下表四即是對於各種當代激勵理論做一概略比較。

表 4 激勵理論彙整表

型態	主要理論	學者代表	理論變數	理論特性	管理實例	理論貢獻
認知途徑的內涵理論	需求層級理論	Maslow	生理、安全、社會、自尊、自我實現	主要在探討引起或激發的因子	以滿足員工地位與成就需求激勵部屬	以不同的觀念來解釋個體內在行為過程與動機
	雙因子理論	Herzberg	保健因子 激勵因子			
	三需求理論	McClelland	成就需求、 權力需求、 親和需求			
	ERG 理論	Alderfer	生存、 人際關係、 成長			
認知途徑的序理論	期望理論	Vroom	期望值、 期望媒介	不僅注意為引發的因子，同時到方式選擇	由明瞭員工的投入，績效報知成	強調期望的影響力
	公平理論	Adams	投入、成果、比較或公平 或 不公平			注意公平性原則，重視差異
行為途徑	增強理論	Skinner	事件控制、 後果如主 增強分配	增加到期望重覆性	藉著獎勵或懲罰來激勵	重視外顯行為環境因素、強調學習過程、強調外在報償、實用主義

資料來源：修改自羅湘晴，2010：28-29。

參、綜合激勵模式

行為主義激勵論與認知派激勵論各有自己的偏重面，有自己的不可克服的片面性和局限性。綜合型激勵論是上述兩類理論的概括和發展，其目的是克服前二種理論的片面性。現分述如下（俞文釗，1996：180-183）：

一、李文的場地論

心理學家李文提出的場地論是最早期的綜合型激勵論。行為主義的激勵論強調的是外在激勵的重要性，而認知派激勵論強調的是內在激勵的重要意義。外在激勵是指用工資報酬、勞動條件、勞保福利等外部條件，刺激人的積極性。而內在激勵是指工作本身的興趣、價值、成就感等也是產生激勵的刺激因素。

李文所創的場地論，乃由完形心理學中演變出來的，即他接受了完形心理學重視整體的原則。他認為每一個人都是生存在一個「力場」（field of forces）中，此力場對每個人來說就是他的生活空間。在個人的生活空間內，不僅包括了身外環境中的一切事物，同時亦包括著個人內在的一切活動（如思維、想像、生理變化等）。

這一理論說明，任何外部刺激要成為激勵因素的話，還要看內部動力的強度。兩者的乘積才能決定人的行為方向。李文比喻外界環境只是一種導火線，是情境的力場之一，而人的需要是一種內部趨動力，人的行為方向決定於內部系統的需要的張力與外界引線之間的相互關係。如果內部需要不強烈，那麼，再強的引線也沒有多大意義。反之，內部需要很強烈，那麼微弱的導火線也會引起強烈的反應。比如說，某廠星期天要加班，如果加班僅僅是為了錢的話。那麼為了要結婚而等錢用的工人就會拼命加班；但是，對於生活上非常富裕的員工，那麼加不加班足無所謂的。當然。如果我們賦予星期天加班另外的意義（比如強調加強對工廠貢獻的榮譽感）以作為內部趨動力，那麼，即使沒有錢，工人們也會積極參加。

二、波特和勞勒的綜合激勵模式

1968年波特（L. Porter）和勞勒（E. Lawler）提出了新的綜合激勵模式圖，這一模式是將行為主義激勵論的外在激勵和認知派激勵論的內在激勵綜合起來的新的激勵模型。下圖一即為這一新理論的模型圖。

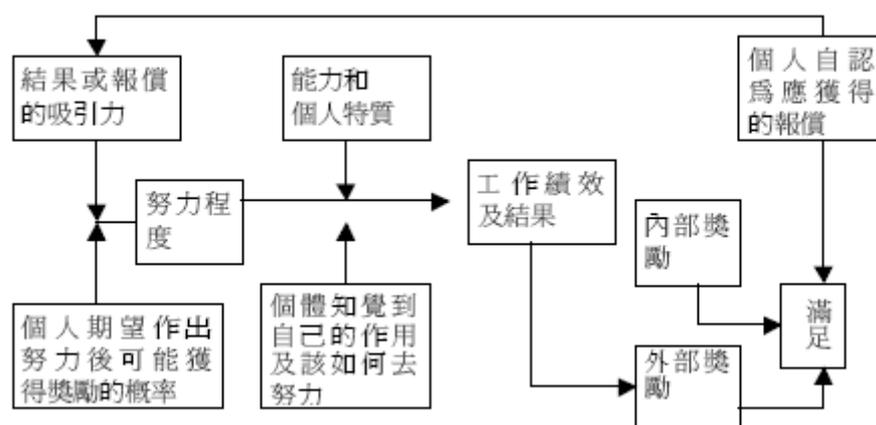


圖1 波特和勞勒的綜合激勵模型

資料來源：俞文釗，1996：181。

波特和勞勒將激勵分為內激勵和外激勵兩種。外激勵指那些通常與績效無直接關係的報償：勞動報酬、工作條件、企業政策等。內激勵則指與績效有直接關係的報償，如認可、成就感、人際關係等。在上述模型中波特和勞勒將激勵過程看成為外部激勵、個體內部條件、行為表現、行為結果的相互作用的統一過程。這一模型也說明了個人工作努力與行為結果之間的相互關係。

肆、激勵的應用

一、公務人員士氣低落的原因

其實，除了尋求一個盡可能完整的激勵理論運用在實際的激勵策略上以外，倘若能從反面思考組織士氣低落的原因，據以提出提振士氣的方法，或許更可能達到激勵的效果（吳瓊恩、張世杰、許世雨、董克用、蔡秀涓、蘇偉業，2006：119-120）。目前，造成我國公務人員士氣低落的原因可歸納以下幾點（陳金貴，2002：32-34）：

- （一）視公務人員為舊官僚：政務人員急於展現施政抱負，卻為公務人員依法行政的僵化作風感到不滿，將施政受挫之情事歸咎於官僚作風，造成許多公務人員不舒服的心理。
- （二）削減公務人員福利措施：在面對社會經濟萎縮時，待遇穩定的公務人員，突然被視為坐領高薪的特權階級，在飽受社會各界的撻伐時，作為雇主的政府，不但未能為公務人員辯護，反而運用各種的改革作為，減少公務人員的福利，因而引起公務人員的反彈。

- (三) 公務人員被污名化：公務人員為國家執行公務，在過去被視為文官，有其特定尊嚴。在民意高漲後，公務人員已與僵化、官僚、低效率、反應遲鈍劃成等號。
- (四) 官僚體制的特性：在層級節制、依法行政的組織文化下，造成某些公務人員抱持著多做多錯、少做少錯的想法，使機關缺乏創新的氣氛。

造成我國公務人員士氣低落的因素，依現行人事法規觀之，公務人員考績法第9條規定：「公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍」。蓋已在同官等之人員優良與否，在同一係任命層次及所需基本資格條件範圍下進行比較較為公平、明確。然各機關在辦理考績時，往往並未遵循此一原則，而係以「單位」內人員作為比較範圍，單位主管往往受到主觀意識影響，而發生以偏概全、中間取向、過嚴或過寬、近期的印象等而發生偏失，而考績委員會又多尊重單位主管的意見，鮮少變動，至可能發生考績結果的不公平。依據公平理論而言，考績若未能核實考評，則以影響低階公務人員考劣甲等的機會，對於人員工作士氣或生產力，將構成不利的影響（蔡良文，2006：448）。

另外，依據目前我國的公務人員陞遷制度來看，陞遷仍強調資歷因素而置才能因素為次要，且陞遷管道極窄，反以變相的升級俸以取代陞職等、官等。其實，在陞遷的各項因素中，才德能力應較年資更為重要，年資僅做權衡之參考而已。再者，加薪與陞級是兩回事，後者能涵蓋前者，而前者不能取代後者，故陞遷系統宜朝向激勵機制與制度化的目標改進（蔡良文，2006：354）。

二、激勵理論運用時機

就公部門而言，政府的運作（政府如何吸引優秀人才與保有治理的關鍵技術）與能力（提升績效）一直是政府人力資源管理關注的議題。雖然在過去公共部門公務人力資源管理的運作中，已建有完善的各項制度，但是促成組織績效的公務人員表現卻未受到相當重視，忽略了對公務人員的支持與鼓勵，使他們長期在固定的工作情境中，失去積極工作或創新的意圖。不但會影響工作績效，也會影響行政改革工作的推動。面對此一情形，要如何有效的運用激勵策略，釋出工作潛能，提昇工作士氣，以協助組織達成預期目標（陳金貴，2002：30），即是人力資源管理的核心問題。

然而，無論在何種人性假定以及運用何種激勵理論，並非所有的公務人員皆適用激勵方式，此有賴依人員工作能力以及工作意願高低

程度來判斷。工作能力高、工作意願也高者，可作為他人楷模，成為他人仿效的對象；工作能力低、工作意願高者，難免辦起事來會心有餘而力不足，此時可透過訓練以提升工作能力；工作能力和工作意願皆普通者，即可施以各種方式之教育（如在職教育、工作輪調等方式），以增進其能力並避免工作倦怠等情事產生；如工作能力高、工作意願低者，此時便應尋找其因何原因導致士氣低落，對症下藥，予以適當的激勵方式；至於工作能力、工作意願皆低者，則將予以解雇，以活絡組織（如下圖二所示）。

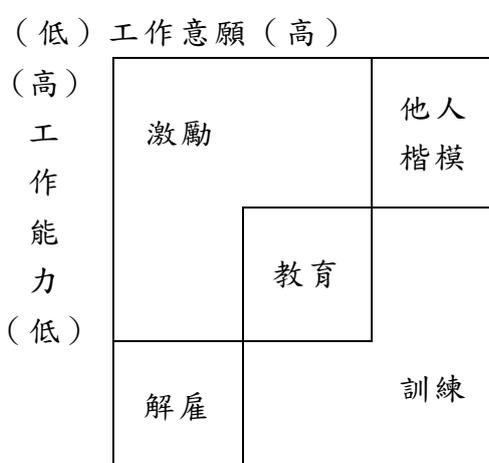


圖 2 不同工作意願與工作能力需接受不同處置圖

資料來源：吳瓊恩、張世杰、許世雨、董克用、蔡秀涓、蘇偉業等，2006：100。

三、與政府人力資源管理各方面之配合

目前公務人員考績法草案修正條文第 6 條規定：考績等次增列一級（優等），以激勵工作績效特別優秀人員之工作士氣；將現行公務人員考績法施行細則有關不得考列為甲等條件酌作修正後，並提昇法律位階；以及增列不得考列為乙等以上及得考列為丙等條件。另對於考列為丁等條件，酌作文字修正。另外，並在修正條文第 7 條及第 8 條：增列年終考績列優等之獎懲規定；修正年終考績及另予考績列乙等及丙等之獎懲規定；增列另予考績人員不得考列優等（如下圖 3 所示）。另在修正條文第 9 條增列各機關考列考績等第之人數比率限制。

<p>優等</p> <p>【晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，均給與一又二分之一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二又二分之一個月俸給總額之一次獎金。】</p>	<p>甲等</p> <p>【晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，均給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。】</p>
<p>乙等</p> <p>【晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，不予晉級，次年仍考列乙等者，晉年功俸一級其餘類推，晉敘其年功俸最高俸給為止，均給與二分之一個月俸給總額之一次獎金。已敘年功俸最高俸給第二年仍考列乙等而無級可晉者，給與一又二分之一個月俸給總額之一次獎金】</p>	
<p>丙等</p> <p>【留原俸級，並輔導改善；第二次降一級改敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次應依規定辦理退休或資遣。】</p>	
<p>丁等</p> <p>【免職】</p>	

圖 3 「公務人員考績法修正草案」第六條圖示（2010 年 4 月 6 日考試院函送立法院）

人力資源管理的各項工作經常都是互相連結相輔相成的，如下圖四所示。因此要確實做好激勵的工作，尚需其他工作的配合(吳瓊恩、張世杰、許世雨、董克用、蔡秀涓、蘇偉業，2006：124-125) 包括：

- (一) 人力規劃：以長期規劃的眼光，讓組織人員之需求與供給維持平衡，並取得必要人才。
- (二) 任用招募：適才適所，確實招募可用之才。
- (三) 培訓發展：透過訓練及生涯發展，使能力提升，工作有成就感，對組織具有向心力。
- (四) 績效評估：以公平公正的績效評估進行適當的獎懲，藉以獎優汰劣。
- (五) 員工關係：建立合作的夥伴關係，讓人員遭受不平待遇時，有申訴及解決的管道。
- (六) 薪酬獎償：藉以吸引並留住組織所需之人。

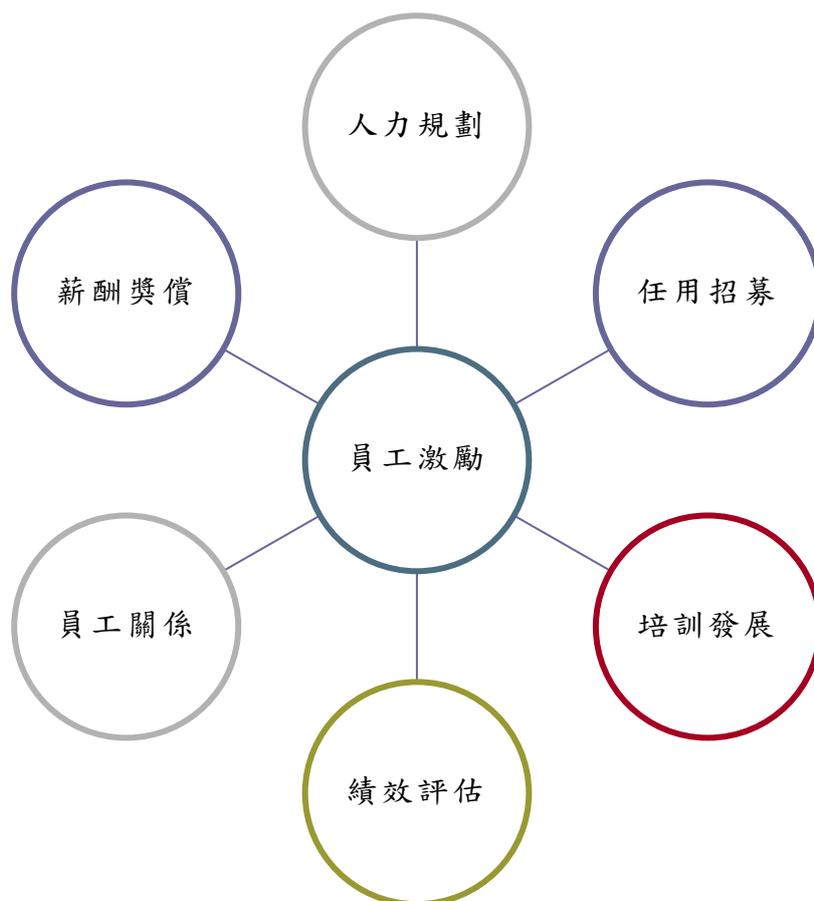


圖4 人力資源管理面向圖

資料來源：吳瓊恩、張世杰、許世雨、董克用、蔡秀涓、蘇偉業等，2006：125。

第三節 公共服務激勵

檢視相關的文獻可以發現，對於公部門員工與管理的工作激勵相對於私部門而言是非常不同的。然而多數的研究主題都限縮關注在這些不同成因的重要性。例如比較在這個部門工作的員工，其年齡、性別等因素的重要性為何？尤其是員工在組織層級中的職位位階更是不能忽略。在比較公私部門員工的動機中，發現工作激勵與管理層級間是相互影響的。此外，多數的研究缺乏對相關解釋變數的控制，經常出現以極小樣本數進行分析。有時公私部門的員工樣本，則因性別、年齡、教育程度、工作內容或職位位階等包含太多差異，而工作激勵的不同則是由上開統計或組織因素進行簡單的解釋所造成。

激勵並非是一個消極的想法，公部門的員工經常必須決定輸送何種服務到社會中，他們可以被這種公共利益的提供所建構的強烈渴望

所激勵，這種對社會的服務感相對於私部門而言是看不到的，並藉此促進公共利益的提升。

公部門員工較私部門員工更顯示出較強的服務倫理，公共服務激勵（Public Service Motivation, PSM）包含的元素，像是對公共事務影響的機會、提供公共利益的承諾以及希望達成社會正義等。這些「好的因素」並非公部門員工的唯一選擇，多數員工仍必須在工作與家庭之間進行選擇，像是家庭衝突，則是必須減少工作來進行平衡；高度的工作承諾與組織公民行為（Organizational Citizenship Behavior, OCB）則必須投入額外的時間與努力。而觀察公私部門員工的不同，並藉由這些條件來進行解釋，是否就能增加對於公私部門員工工作激勵不同的瞭解？

藉由傳統對於公私部門間的員工激勵不同之假設進行驗證，企圖比較潛在變數的不同；最後，對工作激勵的基本途徑進行驗證，結果發現，將較於任職於私部門的員工，公務員確實較少受到薪資的激勵。公務員並沒有對於責任與自我發展有較高的激勵。公務員受到環境穩定性的激勵。公務員沒有投入太多工作時數，在這個變數中，職位階亦呈現高度相關。職位階是解釋激勵差異最重要的因素，其相關顯著性亦是所有變數最高的。是以，公部門員工相較於私部門員工，確實較少受到薪資與工作挑戰的激勵，亦不願投入較長的工作時數，基於這樣簡單的理由，他們確實會受到平衡生活的激勵（Perry, Brudne, Coursey, and Littlepage, 2008）。

按照 Paarlberg, Laurie E., James L. Perry & Annie Hondeghem (2008: 268-293).對公共服務動機運用的規畫與策略說明，如表五：

表 5 公共服務動機運用的規畫與策略表

分析的單位	規畫	策略
個人	整合公共服務	選擇基於公共服務動機
	在人力資源激勵管理過程	個人社會化的行爲，將預期反映公共服務的動機
工作	創建並轉達	所使用的業績考核，反映公共服務的動機 傳達社會意義的工作
工作環境	意義和目的，在工作 創建一個支持性的工	確立明確的目標，符合現有的公共服務動機 創建工作結構，加強自律

	作環境，公共服務動機	鼓勵合作交流工作
		創建和維護獎勵措施，調整組織的使命和公共服務的激勵員工
組織	整合公共服務納入組織的使命和戰略	設計薪酬制度，強調長期對員工的吸引力，不排擠內在動機 清晰的組織目標和行動，體現服務社會的熱誠動機
社會	建立社會公共服務的合法性	促進基於價值的領導 合夥人與社會機構納入公共服務價值觀納入課程 倡導和提供機會，職前的經驗 使用媒體，使公共服務的社會關注

資料來源：Paarlberg, Perry, & Hondeghem, 2008：268-293.

由上表可知，屬於公共服務型的工作必要高舉公共服務價值觀及組織使命與社會意義，作為強化內在報酬的激勵內涵。以此觀點出發，我國公務人員的特質除了從進用的角度，分析公務人員進入政府機關服務之動機外，亦可透過培訓機制，積極形塑公務人員對於公共服務之願景，並提供較穩定的工作環境，激勵公務人員工作士氣，此時正值行政院組織調整之際，似乎更值得重視此觀點的觀察與研析，進一步提高公務人員工作士氣。

第四節 小結

從公共行政的理論推演觀之，傳統公共行政以效率為導向，為此對於行政的管理著重以待遇、薪資等作為誘導他人願意從事工作的一大誘因；而在新公共行政時期，重視行政人員的入世觀念，更強調社會正義、使命感等抽象激勵誘因；新公共管理時期，此階段雖回歸到對於待遇、工作保障以及薪資的重視，惟和傳統時期不同的是其不再一昧的把行政人員當做機械中的小螺絲，乃是把企業精神引入政府運作中，工作輪調、工作豐富化等管理方式，使公務人員對於工作不再

倦怠，以多元的管理方式，提昇工作意願；而在新公共服務時期，重新檢視對於公務人員的角色期待，已開始重視行政人員的公共服務與貢獻社會上，對於成長需求的渴望程度愈漸提昇。

進一步從當代激勵理論分析，以「X理論」或「經濟人」的人性假定觀之，行政人員乃是自利的，極力追求個人利益極大化，故行政組織則需採用控制的觀點，透過金錢等物質誘因，以換取公務人員的勞務與忠誠。以「Y理論」或「自我實現人」的人性假定來看，相信行政人員會主動朝著組織目標而前進，企求自主、挑戰、個人成長、發揮個人潛能等較高層次的滿足，故相關激勵誘因，可透過非物質等精神誘因，使人獲得較高層次的滿足。至於「社會人」的人性假定觀之，社會動機以及社會需求乃是人的最大動機，故應滿足行政人員對於社交的需求，充分營造一個人際互動良好的組織環境，亦可成為行政人員士氣提昇的一個關鍵。而「超Y理論」以及「複雜人」的人性假定，係指沒有一樣人性假定能夠完全適應一個組織的所有行政人員，故應以多元、彈性的方式，針對不同的人、事、時、地、物設計不同的激勵方式，採權變的觀點，設計多元彈性的策略性人力資源管理。

目前激勵理論區分內容理論和程序理論。「內容理論」表示行政人員對於需求的各種影響因素，無論是那一種理論，不外乎是基本的物質需求以及非物質層面的精神需求兩層面。換言之，公務人員與一般人一樣，首先皆會有對於生理、安全、隸屬與愛、自尊...等社會、人際關係的保健因素需求，須對於基本生活條件無虞，才有餘力追求更高層次，如知、美、自我實現等超越需求層次的激勵因子。公務人員在法律、制度的保障下，基本的生活的確無庸擔心，惟為提振士氣，為行政部門注入活力，要提昇公務人員的動機，應設法其從基本需求的滿足提昇至對於成長需求的渴望，另外，可提供人員的成功經驗，使其在工作上能夠獲得成就感，進取的力量能夠大於防衛的力量，如此才能造就學習動機，並營造具有歸屬感的職場環境。另外「過程理論」則注意到公務人員如何選擇工作行為的過程。亦言之，行政人員對於期望的影響力以及對於公平正義的評價，都會影響其是否願意投入在組織當中為政府效力，爰應了解人員對於制度的評價以設計最符合期望的制度，以穩定公務人員對於組織的向心力。

激勵理論如何應用在公務人員的人事管理制度上，首先應先了解公務人員的士氣低落的原因，影響公務人員士氣低落原因很多，也許永業保障、依法行政都是使得組織無法活絡的原因之一。然從目前考

績的獎優及不完全的汰劣，是否使得原本設計考績制度的美意受到質疑。是故，考績制度確實需要重新檢視，使其能夠真正發揮獎優汰劣的功能，並在保障公務人員權益，及不影響其工作意願及士氣之下，研議更好的人力資源管理措施，以體現考評的真諦。

現在正值公共服務時代，公務人員之所以進入公務體系，亦可能為實現公共利益，提供公共服務，在此一理念的薰陶下，激勵誘因已不完全是在物質層面的酬賞，政府應有考慮如何激發公務人員對於公共服務之熱忱，一方面建構社會上對於公務人員應有之尊重；另一方面藉由訓練使公務人員回復初任公務人員時之初衷，積極為民服務，以從事公共服務之成就感，激勵公務人員戮力從公。

第三章 我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之沿革與現況

從歷史的角度（歷史脈絡的縱貫面）看，文官系統和文官體制的過去、現在和未來，都是透過歷史結構性的因果互動而綿延相連。亦即現在的文官系統和文官體制，都是過去的文官系統和文官體制在相關政治、經濟、社會、文化等生態中因果相連的互動結果（蕭全政，1994：3）。從實存的角度看（橫斷的現實面），文官系統鑲嵌於國家統治機關之中，其體制變化亦深受相關政治、經濟、社會何文化結構特質發展的影響（蕭全政，1994：2-3）。我國自1947年行憲以來，因故中央政府於1949年播遷來台，該（1949）年也是政府頒布公務員任用、考績及俸給三法；因此，本節公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之沿革與現況，係以我國文官制度相關歷史脈絡的思考，以1949年為起點。至於我國文官體制的改革，趙其文（1993）將其分為1、1953年至1969年；2、1969年至1987年；3、1987年起等三個時期。以下就各期改革重點說明如下：

一、1953年至1969年

考試院及其所屬考選及銓敘兩部為配合國家政策，加強文官制度的作用，於1954年將1949年元月頒布之公務員任用、俸給、考績三法加以修正，並於該年（1954年）元月9日，由總統頒行公務員任用法、俸給法及考績法，習稱新三法（趙其文，1993；陳金貴，1996：3-4）改革重點在於，確立考試用人為中心的文官制度，阻絕學經歷審查，以使文官制度奠立良好基礎。至於官制（簡薦委制度）部分則未有改變，但運用方法則有重大改變，例如任用資格、俸級區分、俸給差額等（徐有守，1984）。

二、1969年至1987年

第二次改革，主要係指1969年8月25日總統令修正公布職位分類法，並於同年10月16日由考試院頒行施行細則，使中央與地方各級政府由原來簡薦委任之品位分類制開始分期實施職位分類制度（徐有守，1972）。但是有5種機關則仍未實施職位分類制度，分別為：司法機關、外交機關、警察機關、衛生機關、民意機關，因而形成簡薦委制與職位分類制，兩制併行的狀態。

三、1987 年起

第三次改革係指於 1987 年 1 月 16 日正式施行之簡薦委制度和職位分類制度兩制合一的新人事制度，該制度之出現乃因前一階段簡薦委制度與職位分類制度併行，造成公務人員之各項權益規定，例如任用、升遷、轉調、考績及俸給等無法衡平形成人事管理上之困擾所致（陳金貴，1996：5-6）。

新人事制度之研擬，遵循八項原則：1、採用並簡併職系；2、官等與職等併採；3、依官等辦理考試；4、一職務得跨列二至三個職等；5、任用資格兼依官等職等而定；6、同官等內職等均依考績晉陞；7、官等依考試或其他條件晉陞；8、薪俸依官等、職等和俸級標準（徐有守，1986）。

嗣後考試院於人事政策之重大變革乃係 1995 年之退撫制度由國家恩給制改為儲金制之改革，然而大抵而言，目前我國人事制度一條鞭的一元管理，仍未打破，中央與地方人事制度仍未分流，仍可見些許威權遺緒。

第一節 考績法修正沿革與現況分析

本節首先說明涉及公部門人力考評、激勵及陞遷制度，於銓敘法規體系中之相關法制規定，復就文官制度發展的整體脈絡加以分析，其後分別就公務人員考績法（以下簡稱考績法）及公務人員陞遷法（以下簡稱陞遷法）等涉及公部門人力考評、激勵及陞遷制度之主要法律，其立法及修正沿革與現況加以說明，茲分述如後：

一、銓敘法規之法制脈絡分析¹

現行銓敘法規中涉及考績部分之法令包括：1、公務人員考績法；2、公務人員考績法施行細則；3、考績委員會組織規程；4、各機關辦理公務人員考績（成）作業要點；5、中央主管機關人事主管人員考績評分規定。其中最重要者為公務人員考績法。

現行公務人員考績法（以下簡稱考績法）係 1986 年公布，1987 年 1 月 16 日開始施行，歷經 1990 年、1997 年、2001 年與 2007 年 4 度修正。最近，考試院復於 2010 年 4 月 6 日函請立法院審議考績法修正草案，擬進行第 5 次考績制度改革。以下就現行考績法之立法目

¹ 銓敘法規之法制體系分類態樣，係參據銓敘部編印常用銓敘法規彙編，2009 年 12 月 7 版，頁 3-5（資料來源銓敘部網站，網址：<http://www.mocs.gov.tw/media/mediatalk.htm>）檢索日期：2010 年 11 月 5 日。

的、類型與內容、方法與程序、結果與救濟等面向說明我國公務人員考績法制之現況。

(一) 考績目的

考績法第 2 條規定公務人員的考績應本「綜覈名實、信賞必罰」之旨，為考核準據。亦即，考績法規定內容，能確實考核公務人員的功過，達到考核受考人實際工作表現，確實做到賞罰分明的效果。

(二) 考績類型與定義

考績法第 3 條規定考績類型區分為：1、年終考績；2、另予考績；3、專案考績。其定義內涵分別說明如下：

1、年終考績

公務人員任現職，經銓敘審定合格實授至年終滿一年者，予以年終考績。年終考績可分為甲、乙、丙、丁四等第，與考績決定相關法令規範包括：

- (1) 考績法第 6 條第 1 項規定考績分數與等第之關係，八十分以上者列甲等；七十分以上，不滿八十分者列乙等；六十分以上，不滿七十分者列丙等；不滿六十分者列丁等。
- (2) 考績法施行細則第 4 條規定受考人在考績年度內得評列甲等之具體事蹟。
- (3) 考績法第 6 條第 3 項規定，受考人考列丁等之要件。
- (4) 考績法第 12 條第 1 項第 1 款規定，平時考核結果無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等。
- (5) 考績法第 13 條規定平時考核之功過，除根據獎懲抵消的規定與免職者外，曾記二大功人員，考績不得列乙等以下；曾記一大功人員，考績不得列丙等以下；曾記一大過人員，考績不得列乙等以上。

2、另予考績

另予考績係各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。考績法第 8 條規定，另予考績人員之獎懲，列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金；列乙等者，給與半個月俸給總額之一次獎金；列丙等者，不予獎勵；列丁等者，免職。

3、專案考績

當各官等人員平時有重大功過時，以專案考績辦理。專案

考績的結果可分一次記二大功與一次記二大過兩種，專案考績不得與平時考核功過相抵銷。專案考績一次記二大過者，應予免職。

（三）考績的原則與程序

1、比較原則

考績法第 9 條規定略以，公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。

2、辦理程序

考績法第 14 條規定略以，各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。

（四）考績結果與救濟

1、考績結果

（1）年終考績

考績法第 7 條規定略以，年終考績獎懲如下：

①甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。

②乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。

③丙等：留原俸級。

④丁等：免職。

此外，考績法第 11 條第 1 項規定，年終考績二年列甲等，或一年列甲等二年列乙等者，取得同官等高一職等任用資格。

（2）另予考績

考績法第 8 條規定，另予考績人員之獎懲，列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金；列乙等者，給與半個月俸給總額之

一次獎金；列丙等者，不予獎勵；列丁等者，免職。

(3) 專案考績

專案考績一次記二大功者，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。但在同一年度內再因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給二個月俸給總額之一次獎金。一次記二大過者，免職。

2、考績結果救濟

考績法本身並無救濟與訴訟的條款。公務人員不服考績結果，目前實務上可循復審與行政訴訟，或申訴、再申訴等途徑以資救濟：

- (1) 公務人員認為考績結果違法或不當，致損害其權利或利益時，可依公務人員保障法第 25 條²、行政訴訟法第 4 條，分別向原處分機關、公務人員保障暨培訓委員會以及行政法院提起復審與行政訴訟，以資救濟。
- (2) 公務人員認為考績結果不當時，得依公務人員保障法第 77 條³ 規定，分別向原處分機關與公務人員保障暨培訓委員會提出申訴、再申訴，以資救濟。

至於 2010 年 4 月 6 日考試院函請立法院審議之考績法修正草案研修之主要目的，依據銓敘部的說法⁴ 在於：1、修正考績種類：導正獎勵寬濫、專案獎勵改依激勵規定；2、重構考核指標：回歸工作績效、貼近實務需求；3、明定辦理平時考核事項：考績依據正確、結果可受公評；4、增列考績等次、刪除考績分數：區辨績效差異、

² 公務人員保障法第 25 條：「(第一項)公務人員對於服務機關或人事主管機關(以下均簡稱原處分機關)所為之行政處分，認為違法或顯然不當，致損害其權利或利益者，得依本法提起復審。非現職公務人員基於其原公務人員身份之請求權遭受侵害時，亦同。(第二項)公務人員已亡故者，其遺族基於該公務人員身份所生之公法上財產請求權遭受侵害時，亦得依本法規定提起復審。」

³ 公務人員保障法第 77 條：「(第一項)公務人員對於服務機關所為之管理措施或有關工作條件之處置認為不當，致影響其權益者，得依本法提起申訴、再申訴。(第二項)公務人員提起申訴，應於前項之管理措施或處置達到之次日起三十日內為之。(第三項)公務人員離職後，接獲原服務機關之管理措施或處置者，亦得依前二項規定提起申訴、再申訴。」

⁴ 資料來源：銓敘部，公務人員考績法研修方向基層座談會會議資料(2009 年 8 月、9 月)

落實獎優汰劣；5、增修考績等次條件：充分程序保障、符合法律保留；6、重行設計考績比較範圍及考績等次比率分配：避免獎勵寬濫、促進良性競爭；7、重行設計考績獎懲結果：擴大優劣差異、達成激勵目的；8、考績升等條件配套設計：提高自我要求、追求卓越表現；9、放寬考績救濟：事後法律救濟、發揮保障精神；10、實施面談計畫及團體績效評比：強化團隊合作、重塑組織文化；11、陞任配套機制：提升自我要求、追求卓越表現。

此外，有必要加以說明的是 2002 年至 2004 年我國績效獎金制度之實施經驗，按我國為提升機關整體績效，並填補研考會主掌機關績效，銓敘部職掌公務人員考績法制，而單位績效評比未能整合之結構性限制⁵，並使績優單位之個人能獲得即時獎勵，前曾於 2002 年試辦績效獎金制度，以公務人員每人提撥 5,000 元，作為實施績效獎金制度經費之基礎，並自 2002 年度起試辦，惟於立法院審查 94 年度(2005 年)中央政府總預算案時，決議 94 年度中央政府總預算案中各機關編列「績效獎金」，全數刪除。

第二節 公務部門人力激勵制度沿革與現況分析

廣義的激勵，涉及人事法制，陞遷、培訓、考績、褒獎、待遇、福利、獎金，乃至令公務人員無後顧之憂的退撫制度等屬之；狹義的激勵，則係指各國人事法制中直接名為「激勵」措施之相關制度。關於我國公務人員激勵部分，人事法制相關規範較不明確，經檢索全國法規資料庫，涉及公務人員激勵之名稱者，僅「公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法」1 種；然就廣義的激勵而言，除考績制度所涉專案考績外，於法制分類上，銓敘部就考銓法規之分類態樣，並未以激勵名之，實則因為我國現行人事法制，陞遷、培訓、考績、褒獎、待遇、福利、獎金，乃至令公務人員無後顧之憂的退撫制度等均涉及公務人員之激勵事項；是以，前述與激勵有關之措施目前係散見各法規，未整合為一套完整之激勵制度。至於銓敘部常用銓敘法規彙編相類似之分類態樣則係獎懲，包括：1、公務員懲戒法；2、褒揚條例；3、褒揚條例施行細則；4、勳章條例；5、勳章條例施行細則；6、獎章條例；7、獎章條例施行細則；8、公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法；9、人事專業獎章頒給辦法；10、行政院及所屬各級行政機

⁵ 林文燦（2005）認為，我國績效獎金制度係為彌補行政機關管考制度與公務人員考績制度間迷失的連結（missing linkage），因而提出一個與 Kaplan 和 Norton 自《策略型組織》與《策略地圖》所強調的將「策略轉化成日常行動」相似的績效管理制度。

關學校公務人員獎懲案件處理辦法；11、公務人員領有勳章獎章榮譽紀念章發給獎勵金實施要點；12、公務人員傑出貢獻獎選拔及表揚作業要點；13、人事管理人員獎懲規定等。其中，除公務員懲戒法係單純處罰之規定，其餘相關法令或多或少涉及獎勵之規定。

茲將我國公部門人力考評、激勵及陞遷之相關法令規範，綜整如下表 6。

表 6 我國公部門人力考評、激勵及陞遷相關法令一覽表

法規範位階 面向	法律	命令
考績	公務人員考績法	公務人員考績法施行細則 考績委員會組織規程 各機關辦理公務人員考績 (成)作業要點 中央主管機關人事主管人員 考績評分規定
激勵	褒揚條例 勳章條例 獎章條例	褒揚條例施行細則 勳章條例施行細則 獎章條例施行細則 公務人員品德修養及工作潛 能激勵辦法 人事專業獎章頒給辦法 行政院及所屬各級行政機關 學校公務人員獎懲案件處理 辦法 公務人員領有勳章獎章榮譽 紀念章發給獎勵金實施要點 公務人員傑出貢獻獎選拔及 表揚作業要點 人事管理人員獎懲規定
陞遷	公務人員陞遷法	公務人員陞遷法施行細則 人事機關(構)人事人員陞遷 作業補充規定

資料來源：本文整理。

近來銓敘部正在研議「重行建構激勵工作意願及工作潛能之具體執行方案」，即在期望經由行政命令對各公家單位作出行政指導。考試院九十八年六月十八日第十一屆第三十九次會議通過「考試院文官制度興革規劃方案」，其中第五案「落實績效管理、提昇文官效能」之近程興革事項第三項為「重行建構激勵工作意願及工作潛能之具體執行方案」。

現行「公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法」第五條及第六條雖已訂有「激勵工作意願」及「發揮工作潛能」規定，惟尚乏具體措施。為提供激勵工作意願及工作潛能之配套作法，其相關措施分述如下：

(一) 激勵工作意願

- 1、機關提供必要之機具設備及良好工作環境，係激勵工作意願之基本要件。爰參照公務人員保障法、行政院核定之辦公處所管理手冊等規定，擬具營造優質工作場域之具體作法，以提昇工作生活品質。
- 2、為瞭解同仁價值觀、態度及行為，以建立良好組織氛圍，參照考試院暨所屬機關落實辦理九十八年度考績作業注意事項等相關規定，藉由實施面談機制，主管與員工和諧互動，達到雙向溝通。
- 3、配合性別工作平等法有關不同性別之國民，相同之工作權保障、育嬰假及家庭照顧假等規定，就現行公教人員保險法（育嬰留職停薪津貼）、公務人員考績法（育嬰減少之工作時間等，不得作為考績等次之考量因素）、公務人員請假規則（陪產假等）及公務人員留職停薪辦法（育嬰留職停薪）相關規範，以及參照行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點等規定，訂定落實員工關懷，推動友善工作職場之具體作法，營造和諧組織文化。
- 4、為加強公務員榮譽感及使命感，就公務倫理中與工作意願之激勵較為相關者，提出引導員工敬業盡責、重視行政倫理及團隊合作等具體作法，增進員工組織認同，並強化公務倫理。
- 5、為提昇個人產能及組織績效，經參照公務人員考績法、考試院暨所屬機關落實辦理九十八年度考績作業注意事項等相關規定，訂定實施績效管理之具體作法，建立參與管理機制。
- 6、為落實現行表揚制度，就符合各該核頒條件者，及本方案各措施所列得予獎勵部分，擬具加強執行現有獎勵制度、推動專案

敘獎制度以達即時獎勵之具體作法，運用多元獎勵，激勵員工士氣。

(二) 發揮工作潛能

- 1、為利機關善用人員知能，提供機關得以工作性向測驗、職能評鑑等方式，結合相關教育訓練，並指派適當工作，爰規定實施職能評量、建立適才適所機制之具體作法，進行職務評估指派，發揮員工之工作潛能。
- 2、依「考試院文官制度興革規劃方案」第一案「落實績效管理、提昇文官效能」具體興革建議，文官之核心價值為「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，茲以各項訓練進修係開發工作潛能重要之一環，如能結合文官之核心價值規劃員工訓練計畫，不僅增進工作專業知能，亦能藉由訓練之實施，體現當前文官應有之核心價值，爰建議以文官之核心價值為主軸，結合機關發展策略，規劃員工訓練計畫。
- 3、為提供各項訓練進修管道，及進行研究發展等活動，增進工作知能，經參考終身學習法、人事行政研究發展獎勵作業要點等規定，擬具相關具體作法如：員工回流教育（如在職進修）、建構學習型組織、成立讀書會等方式；同時機關得訂定研究發展評比獎勵之相關措施。
- 4、為鼓勵機關成員勇於建言，對機關業務提出創新改善意見，經參考行政院與所屬中央及地方各機關建立參與及建議制度實施要點規定，擬具推動參與建議制度、建立創意開發與溝通機制、組設知識社群團隊之具體作法，以激發員工創造力，提昇專業能力。
- 5、機關得針對工作績優人員，結合整體需求與重要職務應具備條件，訂定完整之職務歷練及訓練進修計畫，培養其達到更高層級職務之能力；服務成績優良，具有發展潛力者，得由機關依相關規定選送進修。

第三節 陞遷法修正沿革與現況分析

關於陞遷部分之法令，則有：1、公務人員陞遷法；2、公務人員陞遷法施行細則；3、人事機關（構）人事人員陞遷作業補充規定。我國公務人員陞遷原由各主管機關訂定單行人事規章為辦理依據，嗣考試院以憲法第 83 條暨增修條文第 6 條均明訂「陞遷」為該院職掌。

因此，公務人員陞遷法前於 2000 年 5 月 17 日制定公布⁶，同年 7 月 16 日施行，其主要採逐級陞遷及資績並重為設計依歸。並採單獨立法之方式，考量範圍依該法規定，包含機關特性與職務需要、兼顧內陞與外補，以及考量公務人員之人才拔擢與培育等職涯規劃，於該法各相關配套法規亦陸續完成後，業已建構陞遷法制之體系。復於該法施行後，由於實務執行上，各機關表示仍尚有未盡周延之處或疑義，例如：免經甄審（選）適用範圍是否適度放寬，陞任現職或任同序列職務未滿一年之認定，各機關職務遷調歷練範圍是否適度擴大，及免經甄審（選）與獨立人事系統、業務特殊機關（構）之陞遷等相關問題。爰經考試院研擬修正草案，送經立法院於三讀通過後，於 2009 年 4 月 22 日總統明令修正公布，並自公布日施行。

茲將現行陞遷法規重點說明如下：

- 一、確定公務人員陞遷法制原則為公開、公平、公正之方式。（第 2 條）
- 二、明定陞遷範圍包括陞任、遷調主管職務、其他遷調。
（第 4 條）
- 三、免經公開甄選除外規定。（第 5 條）
- 四、明定各機關依需要訂定陞遷制度與組織甄審委員會，亦得依職務性質不同，分別訂定不同之陞遷序列表，各機關職缺由本機關人員陞遷時，同一序列中人數眾多，得依序辦理人員陞遷。以及本機關以外人員公開甄選時，得訂定資格條件等。（第 6 條至第 8 條）
- 五、本機關無意願參加陞任甄審人員，得免予列入陞任甄審名冊之規定（第 9 條）
- 六、明定陞遷辦理程序為：對擬陞遷人員依積分高低順序，先經甄審委員會評審後再簽奉首長圈定，此外，駐外使領館（代表機構）、機構簡任第十二職等以上職務，以及擔任免經甄審（選）職務人員，依公務人員任用法律規定再調任其他非屬陞任職務，得免經甄審（選）程序。（第 10 條）
- 七、優先陞任與限制陞任之規定。（第 11 條及第 12 條）
- 八、人事、主計及政風人員，得另訂陞遷規定實施，及軍文併用機

⁶ 公務人員陞遷法於 2000 年 5 月 17 日總統（89）華總一義字第 8900120390 號令制定公布全文 19 條，嗣於同年 7 月 6 日考試院（八九）考臺組貳一字第 06142 號令發布，自同年 7 月 16 日施行。

關人員得予準用之規定。另規定依本條訂定之陞遷規定，於發布時應函送考試院備查。(第 18 條)

第四節 小結

本章概略地針對我國公務部門之人力考評、激勵、陞遷，法制之沿革，以及相關法制文獻和現況加以介紹分析，以期一方面釐清我國公務部門之人力考評、激勵、陞遷法制相關沿革的脈絡，並了解我國公務部門的人力考評、激勵、陞遷法制上現況之發展，且能對我國公務部門人力考評、激勵、陞遷法制上之優點，以及不足之處有所了解。

綜觀上述考評、激勵、陞遷法制之沿革與現況，分析其相關法制規定內容之後，可以發現：1、當前公部門人力考評仍存在著考核及公正性之問題，考績淘汰機制雖有相關規定但並無完全落實。2、在激勵制度的法制規定上，僅有公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法，但該法似流於形式，無法發揮實際的功能；且褒獎制度若非門檻過高，就是流於浮濫，未達激勵效果。3、現行陞遷法實務運作上於考績、年資、機關慣例關係未完善且明確。4、我國現行之考績、激勵、陞遷相關法制，未具有連貫且有效之人事法制規定。因此，透過對公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制沿革與現況的分析，對於後續比較先進國家公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制，或是釐清我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度之問題及改善建議，都具有相當大的啟發。

第四章 先進國家公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之比較

第一節 先進國家公務部門人力考評制度

一、我國考績制度與經濟合作與發展組織（OECD）制度趨勢之比較

施能傑（2009）曾針對我國考績制度與經濟合作與發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, 以下簡稱 OECD）制度趨勢加以比較分析，其比較之課題包括：組織績效管理措施與文化、績效衡量與組織任務目標的連結、績效衡量單位、績效衡量面向和細部指標、細部績效衡量指標績效等第、一次獎金與占本薪比例、績效調薪、績效等級與績效薪、獲取者狀況、適用對象、經費來源，以及制度基礎等 13 項課題加以對照說明，茲將其研究成果臚列如下表 7，以供後續分析參照之用。

表 7 我國考績制度與 OECD 制度趨勢比較表

討論課題	我國目前規定	OECD 制度趨勢
組織績效管理措施與文化	有行政院機關施政績效評估，但不足稱有文化	不明顯
績效衡量與組織任務目標的連結	沒有連結	績效衡量體系需和組織目標結合
績效衡量單位	個人	朝向團隊、組織為主
績效衡量面向和細部指標	工作（50%）、學識、才能、操行	工作面向，具體可觀察指標
細部績效衡量指標	全國一致性	各機關分權化
績效等第	4（甲、乙、丙、丁）個，實際上 2（甲、乙）個	3 個，最優者比例甚低
一次獎金與占本薪比例	2~3.5 個月（含年終）	多數有，20% 為多

討論課題	我國目前規定	OECD 制度趨勢
績效調薪	前兩等級者，年年晉薪級	多數有，但有減少趨勢。頂級績效者才可年年調本薪，調幅約在 5% 以下，其他等級者要 2~3 年才晉薪一級。
績效等級與績效薪	前兩等級，獲得之績效薪差距不大	頂級者和其他等級，差異明顯
獲取者狀況	幾乎每人都有獎金，獎金變成固定薪。幾乎每人年年晉薪級。	限於最高等級或前兩等級（5 等級時），對最高等級設定很小比例
適用對象	全體適用，但不區分主管和一般人員	主管為主體。主管和一般職員有一定程度的差別
經費來源	自動編入預算	薪資預算費用支應
制度基礎	法律，包括許多標準和程序皆規範細膩	法律和行政命令約各半，法律通常也多原則性

資料來源：整理自施能傑（2009），「經濟合作暨發展組織國家的政府部門績效關聯性薪資制度概況」，公務人員月刊，第 156 期，頁 11-20。

二、其他民主先進國家公務人員之考績制度

根據余致力等（2003）於考試院研究研究案—「公務人員考績制度改進之研究」中指出，美、英、法、德、日、紐、新加坡等 7 國考績制度有清楚明確的分析（余致力等，2003：97-130）。此外，銓敘部亦曾應立法委員要求，於參據上開研究報告分析綜整後，提供英國、美國、法國、德國、日本、韓國、新加坡、澳洲、紐西蘭及中國大陸等 10 國公務員考績制度，茲整理臚列如下表 8。

表 8 英國、美國、法國、德國、日本、韓國、新加坡、澳洲、紐西蘭及中國大陸等國公務員考績制度分析一覽表

國別	考績制度簡介	特色分析
英國	<p>1、考績制度並無固定之考績法規，舊制原無考績獎金之規定，從 1991 年起，各部會首長對所屬公務員得依往例或增訂規則辦理「績效考績」。</p> <p>2、考績分為平時考核及年終考績，「考績報告表」依公務員層級不同分為 2 種表格格式，考評項目各異。</p> <p>3、功績型考績制度強調功績評分、工作績效表現、潛能發展考評等項目，綜合「面談」結果為考評總評，考績等次分為 A、B、C、D、E、F 6 等。</p> <p>4、考績係「績效俸」之重要依據，考績結果之主要獎勵為績效獎金及升遷，高績效者晉俸、發給績效獎金，低績效者維持原薪，不發給獎金。</p>	<p>功績型考績制度強調功績評分、工作績效表現、潛能發展考評，並作為績效俸、績效獎金及陞遷之重要依據。</p>
美國	<p>1、由各機關自行建立考績制度，由各機關主管及高級文官共同研訂各職位的考績項目，以作為辦理考績之準據，其項目內容通常為工作數量、工作品質、工作效率等。</p> <p>2、考績分為定期考核及年度考績，定期考核每季辦理 1 次，第四次併入年度考績辦理。年度考績應連同前 3 季之考核結果，填註考核表，評定考績等次。</p> <p>3、考績等次分為「傑出」、「優」、「良」、「尚可」及「劣」5 等，</p>	<p>1、採取功績制考績制度，考績結果作為陞遷、晉俸、發給獎金、調派工作、降級、免職等之重要依據，並設有考績不佳人員之處理機制，應可發揮考績獎優汰劣效果。</p> <p>2、一年分四季定期考評，可持續考核人員之工作績效；另授權各機關自行建立考績制度，機關可依其業務特性訂定考績項目，透過對人力資</p>

國別	考績制度簡介	特色分析
	<p>法律上對考績等次比例未有限制規定，實務上考列最優者約 20% 至 30%，次優者約 35%。考績結果作為陞遷、晉俸、發給獎金、調派工作、降級、免職等之重要依據。考列「良」以上者方得晉俸，考列「尚可」者應予警告，連續 2 年考列「尚可」者，調整職務或降等；考列「劣」者，應予調職或降等。考績不佳人員應予輔導改善，如經輔導仍無法改進，則予以停止晉級、降等或免職。各機關全體員工薪資 1% 作為考績獎金，考列傑出人員得發年薪 20% 獎金獎勵。</p>	<p>源之最佳運用，改進組織功能及工作績效。</p>
法國	<ol style="list-style-type: none"> 考績因素及項目依其職等、類別而異，考績分為「優」、「良」、「尚可」、「劣」4 等。 考績結果與晉敘、陞遷、調職有關（無考績獎金），其成績「優」者提前晉敘俸級，「良」者按期晉俸，「尚可」者暫留原級，或年度考績考列「劣」等者，得調職或免職。 考核項目共有 14 項，其中較重要者包括身體狀況、專業知識、出勤情形、積極性、組織力、工作方法等。 	<ol style="list-style-type: none"> 考績結果僅為晉敘、陞遷、調職之依據，並未發給考績獎金，主管考核時人情壓力較小，似可較公平客觀。 設有考績不佳人員之處理規定，可淘汰機關中績效低劣者，破除其永業化心態，以提升行政效率。
德國	<ol style="list-style-type: none"> 公務員考績分為平時考核、年終考績及專案考績，其中年終考績又分為每年年終考績，及 3 年 1 次之總考績。 考績項目包括工作、能力、品德與紀律等 4 項因素。 	<ol style="list-style-type: none"> 陞遷與考績、訓練、考試密切結合，有利於公務員全方位發展，更能激勵士氣，鼓勵其勇於任事。 考績獎勵為年度工作獎

國別	考績制度簡介	特色分析
	<p>3、考績結果分為「優」、「良」、「尚可」及「劣」4等，考績考列「優、良」者，晉俸級與陞遷，考績考列「尚可、劣」者，調職、懲戒或免職，即考績結果與晉遷、年度工作獎金及服務年資獎金之依據，但不影響例行的按年資加薪（每2年加薪1級）。</p> <p>4、陞遷與考績、訓練、考試密切結合，因而能激勵公務員積極向上，提升行政效率。</p> <p>5、該國將於2009年1月實施新考績制度，惟尚查無相關資料。</p>	<p>金及服務年資獎金，並未發放考績獎金。</p>
日本	<p>1、分為國家公務員及地方公務員，考績僅在國家公務員法中作原則性規定，各機關之實施方法，由各機關首長與內閣大臣協議訂定規程辦理，是以各機關實際辦理考績之情形各異，有些地方公務員團體甚至不辦理考績。</p> <p>2、考績分為定期考績（如年終考績）與特別考績（如平時考核、專案考核），考績著重陞遷、訓練、進修，並未核發考績獎金。考績項目分為工作、個性、能力、適應力等4項，考績程序為初評、複核、再複核、確認等。</p> <p>3、考績等次分為S、A、B、C、D 5等，考列A、B者，縮短晉俸期間或1年晉俸2級，考列C者按年晉俸，考列D等者則不予晉俸，並施以矯正或訓練，</p>	<p>1、考績制度著重與陞遷、訓練、進修結合，因考績與獎金無關，考績制度較具彈性（較無權益公平性考量），各機關可依其特性及需求自訂辦理考績程序。</p> <p>2、設有考績優良比例限制，對服務成績不良者，並予以輔導改善，或調整職務，以發揮考績獎優汰劣效果。</p>

國別	考績制度簡介	特色分析
	<p>或調整職務；考評成績最優人數，應在總受考人數 30% 以內，A 者不得逾受考人 15%，考列 B 者不得逾受考人 30%。</p> <p>4、2005 年起推動人事管理改革，其中新「人事考評制度」為其重要一環，依公務人員能力及業績作為考評依據，受考評者可先行自我考評，並實施考評者與受考評者會談，自 2006 年以課長級為對象進行首度試辦，2007 年針對課長級（含）以下員工進入第二階段檢試，2009 年全面實施。</p>	
韓國	<p>1、公務員之等級區分為一般職（包括一般行政職、研究職、指導職及醫療職等）、技能職及特定職（包括法官、檢事、警察等）。</p> <p>2、考核區分為「成果契約等評價」及「勤務成績評價」兩種，而勤務成績評價由「定期評價」及「隨時評價」組成，定期評價每年 6 月 30 日及 12 月 31 日各實施 1 次，亦可視需要簡化，僅於 12 月 31 日辦理；隨時評價則於晉升候補名單發生異動時辦理。而成果契約等評價（即年度考績）時間依評定對象而異，考核項目包括成果目標的達成率、部門單位的運營評價結果及對履行職務有關之資質或能力評價結果。</p> <p>3、評定結果分為 3 等級，分配比例最高等級為 20%、最低等級為 10%，惟經所屬長官核准時，</p>	<p>1、評定結果分為 3 等級，分配比例最高等級為 20%、最低等級為 10%，惟經所屬長官核准時，可以調整最高或者最低等級的人數分布比例，考績常態分配之設計，可充分考評公務員之績效。</p> <p>2、考評結果作為晉升任用、教育訓練、任職管理、特別升級及成果獎金支付之重要依據。</p>

國別	考績制度簡介	特色分析
	<p>可以調整最高或者最低等級的人數分布比例。</p> <p>4、考評結果作為晉升任用、教育訓練、任職管理、特別升級及成果獎金支付之重要依據。</p>	
新加坡	<p>1、公務人員之考績並無立法規範，係由新加坡總理公署公共服務署（PSD）統一訂定原則性規定，由各機關據以執行。性質特殊機關得另訂補充規定，惟仍應報 PSD 核備。</p> <p>2、考績係於每年年終辦理（無另予考績、專案考績），考績項目包括工作表現檢討評估及潛能發展評估 2 大項。考核程序先由受考人自評，次由直屬主管透過協商晤談途徑，就其工作表現初核，再與更上級主管共同協商，就其發展潛能復核後，提報本機關考績委員會審定考績等次後排名定之。</p> <p>3、考績等次分為 A（卓越）、B（超越）、C（滿足）、D（合理）、E（惡劣）五等，各等次比例為 A：5%、B：30%、C：60%、D 及 E：5%。實際考核人數，如超過上述比例，則提由跨部會人事評議委員會議決之。</p> <p>4、考績結果除分別給予不同比例之表現花紅外（以外交部為例，A：1 個月薪、B：0.75 個月薪、C：0.5 個月薪、D 及 E：不發給表現花紅。）另作為陞遷、調職、培訓之參考依據。</p>	<p>1、公務人員之考績並無立法規範，係由新加坡總理公署公共服務署（PSD）統一訂定原則性規定。</p> <p>2、考績係於每年年終辦理（年終考績），無另予考績、專案考績。</p> <p>3、考績結果除分別給予不同比例之表現花紅外，另作為陞遷、調職、培訓之參考依據。</p> <p>4、考績結果除考列 E 等者發給書面通知書外，其餘均不發給，僅登錄於人事資料。</p> <p>5、考績考列 E 等者，留任本機關繼續任職 9 個月，並施予輔導、訓練及觀察其工作表現；期滿可再延長任職 3 個月後，仍無改善者，予以免職。</p>

國別	考績制度簡介	特色分析
	<p>5、考績結果除考列 E 等者發給書面通知書外，其餘均不發給，僅登錄於人事資料。考列 E 等者，留任本機關繼續任職 9 個月，並施予輔導、訓練及觀察其工作表現；期滿可再延長任職 3 個月後，仍無改善者，予以免職。</p> <p>6、公務人員對年終考績結果不滿時，可向服務機關或 PSD 申訴。惟實務上因除考列 E 等者外，其餘均不發給書面通知書，故僅考列 E 等者，或經多年仍未獲陞遷者（其認為係因受考績結果影響而未予升遷），才會提起申訴。</p>	
澳洲	<p>1、考績並無統一之法律規定，僅由「澳洲公共服務委員會」（Australian Public Service Commission）訂定原則性規定，由各機關本於權責依據業務特性及實際需要自訂補充規定據以執行。</p> <p>2、考績以工作績效為導向，考績等次分為「傑出」、「滿意」、「尚稱滿意」、「可接受」及「不滿意」5 等，並無明文規定比例限制，由各機關自行酌處（實務上各機關均有優良比例限制）。</p> <p>3、考績結果不公開，亦未發給考績獎金，僅作為陞遷、職務調整等人事作業之重要依據。</p>	<p>1、公務人員考績並無立法規範，由各機關自訂規定，以因應業務特性及實際需要，符合彈性化、授權化原則。</p> <p>2、優良比例限制由各機關視實際需要自我制約，並未統一規定。</p> <p>3、考績結果與獎金脫鉤，純粹作為人事管理之參據，可儘量維持考績之公平性及客觀性。</p>
紐西蘭	<p>1、考績並無統一之法律規定，由「國家文官委員會」（State</p>	<p>1、公務人員考績並無立法規範，由各機關自訂規</p>

國別	考績制度簡介	特色分析
	<p>Services Commission) 訂定原則性規範，考績等第分為「遠超過設定目標」、「超過設定目標」、「達成設定目標」、「低於設定目標」及「遠低於設定目標」5等；強調績效導向、彈性化及多元化，考績項目授權由各機關自定，以因應機關特性及實際需要，由主管與受考人於年初共同商訂年度工作計畫及工作目標，於年度中不定期檢討其進度、方法等，之後於年終總合考評，考核結果作為培訓發展或調整職務等依據，並未發給考績獎金。</p> <p>2、以目標管理方式辦理考核，個人考績結合單位目標及機關整體目標，機關執行長於年初向政務首長及議會報告年度工作目標，據以訂定年度工作計畫及編列預算，機關內部單位並據以訂定單位工作計畫及工作目標，個人再據以訂定年度工作計畫及工作目標，機關、單位至個人目標環環相扣，採取目標導向及目標管理方式定期追蹤、管考，受考人之考核結果視其工作計畫之執行情形、工作目標之達成度及績效表現而定。</p> <p>3、考績重視面談及其積極性功能，主管人員得不定期與受考人就工作情形等進行討論（至少每年6月中進行1次面談），考績結果並不公開，僅作為人</p>	<p>定據以執行，以因應業務特性及實際需要，另未統一規定考績優良比例限制，符合彈性化、授權化原則。</p> <p>2、考核採目標管理方式，機關目標扣合單位目標及個人目標，定期追蹤、管考，考績結果視其工作計畫之執行情形、工作目標之達成度及績效表現而定。</p> <p>3、考績結果與獎金脫鉤，純粹作為人事管理之參據，可儘量維持考績之公平性及客觀性。</p> <p>4、重視面談，績效不佳者，可能視其專長轉介至其他機關，以活化人事資源管理。</p>

國別	考績制度簡介	特色分析
	<p>事作業之重要參考，績效不佳者，可能視其專長轉介至其他機關（例如中央政府轉介至州政府）服務，或予以解僱，惟遭解僱者可提出申訴。</p>	
中國大陸	<ol style="list-style-type: none"> 1、考核因素「德、能、勤、績」，偏重勤惰績效及廉潔考核。 2、考核分為平時考核及定期考核。 3、考核權採「首長負責制」，首長負責領導職務之考核，必要時得進行民意測驗或民主評議。 4、年度考核結果分為「優秀」、「稱職」、「基本稱職」及「不稱職」4等，考列優等為15%，最多不超過20%，公務員如對考績結果有異議，可依規定申請複核。考列「優秀及稱職」者，享受年度考核獎金，考列「基本稱職」者，1年內不得晉升職務且不享受年度考核獎金；考列「不稱職」者，除1年內不得晉升職務且不享受年度考核獎金外，尚須降低1個職務層次任職，連續兩年年度考核被確定為不稱職等次的，予以辭退。 5、考核結果作為調整職務、級別、工資及獎勵、培訓、辭退之依據。 6、病、事假累計超過考核年度半年者，不進行考核。 	<ol style="list-style-type: none"> 1、考核制度兼重首長權限及民意監督。 2、考績設有複核制度，充分保障受考人權益。 3、獎勵汰劣規定明確，利於公務員人才之管理。

資料來源：上開10國原始資料來源，其中美、英、法、德、日、紐、新加坡等7國係主要修正自余致力等，"公務人員考績制度改進之研究," 考試院研究發展委員會委託研究案，2003，頁122-125表5-1；至於其他3國部分，則分別參據行政院人事行政局，2003年，世界各國及大

陸地區人事制度簡介，台北，行政院人事行政局編印。以及許南雄，2006年，各國人事制度，商鼎文化出版社，289-315。與日本人事院網頁：<http://ssl.jinji.go.jp/>等。其中亦包括：行政院人事行政局於2008年11月13日函請外交部轉外館協助蒐集而來之各國公務人員考績制度及相關文獻資料等。此外，本表亦曾經江明修於2010年4月23日政大公企中心公共議題論壇－公務人員績效與提升政府競爭力－從考績法改革談起，專題演講：考績改革與國家競爭力演講稿，頁22-29 所 援 引 ， 網 址：http://w3.cpbae.nccu.edu.tw/cpbae/activity/990423/990423_book.pdf。

第二節 先進國家公務部門人力激勵制度

廣義的激勵涉及人事法制，陞遷、培訓、考績、褒獎、待遇、福利、獎金，乃至令公務人員無後顧之憂的退撫制度等屬之，狹義的激勵則係指各國人事法制中直接名為「激勵」措施之相關制度，綜而言之，謹就英國、美國、日本及中國大陸之制度加以整理臚列如下表9。

表9 英國、美國、日本及中國大陸激勵制度對照表

國別 項目	英國	美國	日本	中國大陸
相關法案	1、快速升遷制度 (Fast Stream) 2、考績制度 1991年起，中央各機關自行規劃辦理其考績制度，1996年「文官管理規則」規定，新制以「績效衡量」及「個人考評」為基礎，以作為績效俸之參考因素。	政府機關為激勵公務員，有關物質獎賞等管理措施及「寓激勵於管理之人事制度」 1、明定工作績優者的獎金獎勵方式。 2、規定13至15職等主管人員採行「功績俸」制度 (Merit Pay)，16至18		公務員法第八章獎勵

		<p>職等高級主管更採行「績優獎」與「傑出獎」制。獎賞制度即激勵管理法則在人事制度的應用。</p> <p>3、此辦法除加強績效標準之改進外，並提供考績獎金。</p>		
制度概要	激勵與升遷、俸給及考績連結	<p>1、1954「聯文官激勵法」(Incentive Awards)</p> <p>2、1978年「文官改革法」</p> <p>3、1980年10月「績效管理與獎勵辦法」(Performance Management and Recognition System)</p>	<p>人事行政之觀點，健全的福利制度均具有激勵人才之功能，以日本人事制度論之，如身份保障、申訴權力(權益保障)、退職給與、福利措施與共濟制度與「人事院總裁獎」(類似模範公務人員)等體制，均帶有「倫理」色彩，屬廣義的福利與激勵制度。</p>	<p>公務員法第48條規定略以，公務員獎勵的原則：堅持精神鼓勵與物質鼓勵相結合。此外於第49條列舉10項獎勵之事由，例如於工作中有發明創造或挽救事故有功等事績。</p>

資料來源：本文整理⁷。

⁷ 本表各國內容參照資料，補充說明如下：1、英國：許南雄(2006：137，499)；2、美國：許南雄(2006：199，500-501)；3、日本：許南雄(2006：325)。

第三節 先進國家公務部門人力陞遷制度

目前國內關於陞遷制度之研究雖汗牛充棟，然而涉及各國陞遷制度之研究為數較少，且相關撰寫年代則多在 2000 年我國陞遷法制定之前，主要代表性之學術研究，包括：蕭鈺（1993：18-37；1996：37-45）於人事行政季刊第 105 期發表之〈從各國文官升遷制度看我國公務人員升遷制度之改革方向〉，以及公務人員月刊第 5 期所發表之〈各國文官升遷制度簡介〉等文，以及許南雄（2006）、李華民（1993）等各國人事制度學者之著作。俟後銓敘部亦於函請各外館蒐集相關陞遷制度後，加以擇要翻譯，以作為政策研議之參據，並將相關研究成果於其網站公告。此外，銓敘部 2005 年度意見調查專案報告，則以「強化績效導向之公務人員陞遷制度可行性研究」為題，針對建構績效陞遷制度、陞遷指標等進行量化研究分析，⁸茲參據上開文獻，針對各國公部門陞遷法制之法令依據、陞遷標準、陞遷範圍、有無快速晉陞管道、陞遷委員會之設置情形，以及其他因素之聯結等要項，加以綜整如下表 10。

表 10 英國、美國、法國、德國及日本陞遷制度對照表

國別 項目	英國	美國	法國	德國	日本
法令依據	1854 年諾斯柯德－特利維揚報告 (Northcote-Trevelyan Report)	各機關陞遷計劃	法國國家公務員法	德國聯邦公務員法	日本國家公務員法
陞遷標準	功績為主 (科長級以下文官，年資為 必具條件)	功績原則 各機關陞遷計劃5原則： 1.陞遷必須基於功績。	法國公務員之陞遷係指等級之晉陞，而非職務之陞。陞遷標準為年	聯邦公務員法規定，公務員陞遷應依其資格與專門技能而定，惟實際	陞遷法制規定係以功績制為主，年資及慣例為輔。實務以年資及慣例

⁸ 銓敘部 2005 年度意見調查專案報告。網址：
http://ebooks.lib.ntu.edu.tw/1_file/MOCS/9/2005127102848.pdf。

		<p>2.甄補範圍必須廣泛，以確保候選者素質。</p> <p>3.對陞遷候選者之評量必須正確有效並與工作有關。</p> <p>4.保有從適當人力來源選用之權力。</p> <p>5.各機關須保存陞遷行動紀錄，並對職員與公眾提供必要資訊。</p>	<p>資與考績。至於職位因晉陞之因素，包括：工作表現、職團地位，以及長官支持。</p>	<p>的運作，大部分係基於年資，於年資相同以工作績效為次要標準。</p>	<p>為主。</p>
陞遷範圍	內陞與外補並採	內陞、外補或折衷	未有資料。	<p>1、同一級職內職等之晉陞所需能力及專門技能。</p> <p>2、較高職級間之晉陞，需經考試及格。</p>	錄用、陞任、降任或轉任

第四章 先進國家公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之比較

<p>有無快速 晉陞管道</p>	<p>有 1、一般陞 遷管道。 2、快速陞 遷管道。</p>	<p>績 效 考 核 等 第 被 評 為 「傑 出」 (Outstanding) 者，可 跳 薪 俸 級 距 晉 陞。</p>	<p>有 GC 集 團</p>	<p>無 晉 升 必 須 依 序 運 轉 行，亦 即 按 職 等 及 級 俸 依 此 晉 升。</p>	<p>無 但 有 以 下 條 件 者 之 較 佳 之 陞 遷 機 會： 1、東 京 大 學 畢 業 者。 2、經 由 競 爭 考 試 入 仕 者。 3、具 備 顯 著 之 專 業 能 力 者。 4、具 有 領 導 才 能 者。</p>
<p>有無陞遷 委員會之 設置</p>	<p>1、一 般 文 官 由 各 所 機 關 加 以 設 之 「陞 遷 委 員 辦 理」。 2、開 放 級 高 官 依 「高 官 文 命 甄 任 選 委 員 會」向 首 相 議，由 首 長 任 命。</p>	<p>人 事 單 位 對 候 選 者 加 以 審 查 ， 以 確 定 符 合 要 求 。 復 由 陞 遷 小 組 依 量 績 冊， 送 交 權 任 用 權 任 。</p>	<p>各 行 政 層 設 聯 合 員 行 政 委 員 會、職 員 代 表，參 與 陞 遷 之 協 商。 中 央 政 府 設 高 級 文 官 委 員 一 切 涉 及 文 官 組 織 之 問 題</p>	<p>未 有 資 料。</p>	<p>競 爭 考 試 或 甄 試。依 人 事 院 規 則，甄 試 可 採 用 實 地 考 試、筆 試 及 其 他 方 法。甄 試 完 畢，依 陞 任 考 試 成 績 之 優 劣 製 序 候 補 人 員 名 冊，擇 優 陞 任。每 一 人，應 就 其 考 試 最 高 之 五</p>

					人中，予以選擇陞任之。
其他因素之聯結	陞遷與俸給及考績相互連結	陞遷與績效連結。	未有資料。	未有資料。	未有資料。

資料來源：本文整理。⁹

第四節 小結

從各國現行相關制度之分析可以看出，有關公務部門人力考評、激勵、陞遷等制度與發展是息息相關的，其中考評與考績部分，各國的制度中係以近乎「常態分布」作為架構，也就是說，公務人員的表現多數係屬於一般的或接近平均值的，並不會受到直接的或是陞遷的激勵；僅有表現傑出或優異者可以晉升或是快速陞遷，這對穩定中發展的政府部門而言，係一股穩定的力量，且讓有真正表現的人，可以獲得快速陞遷之激勵；反觀我國現行的考績與陞遷制度卻是高度連結，且在多數人都屬於可陞遷範圍，變成以年資為主要的陞遷考量，陞遷反變成每個人的預期利益，例如工作滿一定年資就會陞遷，未陞遷者表示機關陞遷管道不暢通或不公平，與國外制度相較確實有需進行檢討之處。

首先，對於改革之聲浪，主要反映在考績與陞遷進行局部脫勾，也就是說，在考績制度參採各國經驗，逐步修正為常態分布之同時，陞遷制度亦應隨之調整，應讓陞遷之作法實際發揮激勵之作用，而非仍是公務人員之預期利益，因此，快速陞遷與高級文官團之建置確有可供我國借鏡之處，俾利公務人員積極尋求表現，無論在工作效率、建議主管制度改革、為民服務等均可作為快速陞遷之參考依據。

再者，如上開陞遷已成為激勵之作法之一，一般公務人員在激勵

⁹ 本表各國內容參照資料，補充說明如下：1、英國：蕭鈺（1996：40-41）；許南雄（2006：137，499）；李華民（1993：226-228）；銓敘部研究報告各國陞遷制度；2、美國：蕭鈺（1996：41-43）；李華民（1993：232-238）；銓敘部研究報告各國陞遷制度；3、法國：蕭鈺（1996：38-40）；李華民（1993：252-256）；銓敘部研究報告各國陞遷制度；4、德國：蕭鈺（1996：27-28）；李華民（1993：264-266）；銓敘部研究報告各國陞遷制度；5、日本：蕭鈺（1996：43-44）；李華民（1993：271）；銓敘部研究報告各國陞遷制度。銓敘部研究報告各國陞遷制度請參閱網址：<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>。

之制度上，則必須強化激勵措施與作法，從美國、日本、中國大陸之激勵措施分析，均強調應將物質激勵與精神激勵因素並重，換言之，從當代激勵理論之推演可以看出，上開國家均以採行超 Y 理論之人性假定，認為公務人員並非只需物質激勵或精神激勵等單一面向進行激勵，而是予以並重。反觀我國目前對於公務人員之保障逐漸取消各項福利，延長退休年資，並積極推動公務人員績效改革，若無完整配套措施，恐未能發揮激勵公務人員的積極效用，反而在改革過程中遭受公務人員可能的反彈聲浪，這種可預見的阻力，不能不妥為思考、因應。因此，在參考上開各國激勵的作法同時，我國確實應該針對激勵公務人員之措施及作法審慎研議，勿使公務人員之士氣持續低落，進而影響行政效率。

第五章 我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度問題評析

第一節 現行公務部門人力考評制度問題分析

一、績效考核公平性與獎優汰劣功能不彰

現行公部門人力考評制度主要遵循考績法之規範，該法之實存問題主要在於績效考核的公平性與獎優汰劣功能不彰（張瓊玲，2009：171-197）。考績制度講求獎優汰劣，惟從1995年至2007年考績執行情形而論，平均每年考績丁等人數為4.3人，一次記2大過免職人數為18.3人，平均每年僅淘汰22.6人（考試院，2009：28），遂有考績制度獎優汰劣功能不彰之批評。故我國公務人員組織考評法規雖然完整，但我國文官考評法制卻仍遭受規範不足之批評，主要的問題，乃係公平性與制度執行之問題。¹⁰

二、考核項目與工作績效結合關聯性低

依據現行公務人員考績表所採計的評分項目，可以區分為工作、操性、學識、才能等4項，工作項目中又區分為質量、時效、方法、主動、負責、勤勉、協調、研究、創造及便民等10項評分標準。雖然公務人員考績法賦予各機關訂定考核細目之權限，但各機關實際結果多未執行。當前各國政府密部積極引入績效管理制度，藉以提升政府效能，為我國仍以此考績評分標準考核，考核項目不僅無法與工作績效緊密結合，也無法突顯公務員的工作績效的優劣。

三、考列甲等條件容易達成且甲等人數比例過高，無法凸顯獎勵績優

我國自1987年就已取消各機關考列甲等人數比例限制，此後，各機關甲等考績比例人數有逐年攀升之趨勢，只要不超過人數比例75%限制即可。依據公務部門實作規定，新進人員進入公務部門服務第一年考績多屬乙等，若無太大過失，後第二及第三年就能獲得甲等考績，以利陞遷晉級。此考績文化也造成我國職位越高考績越佳之情勢，致有保障主管及高階文官之不平聲浪，無法凸顯獎勵績優之效果。

¹⁰ 參見：附錄二 F4，第六點內容；附錄三 F10，第一點內容。

四、個人考績未能與機關（或單位）之團體績效相互連結

依據現行公務人員考績制度之規定，考績表工作項目中之「協調」、「研究」、「創造」3細目考核內容，如考核非主管人員時，才改以合作、檢討及改進三項目代替。¹¹換言之，考績評分項目中並無團體績效考核項目，以致多數公務員均以保障個人權益為主要考量，缺乏團隊合作之觀念。再者，團體將校考績係由主管統一評定，也造成公信力不高之問題，¹²甚至衍生能者多勞、多作多錯之負面文化。

五、永業制觀念下，考績制度改革汰劣做法受到衝擊

據調查顯示，有高達九成以上比例考取公務員資格之人士，均係因為公務體系是鐵飯碗、福利佳及永業制等因素，來爭取當公務員資格。¹³在此觀念之下進入公務體系服務，然再告知他可能會被開除，此乃使他的期待與現況產生衝突，¹⁴遑論已在公務體系服務一段時間的人，考績制度改革汰劣做法勢將受到衝擊。此外，據統計，簡薦委任公務人員考績甲等的比例約為九成、七成七及六成八，換言之，似有官階越高，考績成績越高的態勢。¹⁵

表 11 考績法現行規定與實存問題對照表

	現行規定	實存問題
1、考績項目	以工作、操行、學識、才能為考核項目。 由銓敘部統一訂定細目及公務人員考績表。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 考核項目各有不同比重，惟考績係考核受考人之工作績效表現，應以工作為主要考核項目。 ✓ 考核項目之細目係由銓敘部統一訂定，無法因應機關業務特性之需要。
2、考績等次條件	甲等之特殊條件、一般條件。 丁等之免職條件。 一次記二大功(過)之條件。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 考列甲等之一般條件容易達成，造成受考人自我認定其應考列甲等之認知。 ✓ 考績汰劣功能不彰。

¹¹ 參見：附錄三 F11，第三點內容。

¹² 參見：附錄四 I1，玖，第一點內容。

¹³ 參見：附錄二 F4，第四點內容。

¹⁴ 參見：附錄一 F2，第一點內容。

¹⁵ 參見：附錄三 F9，第五點內容。

	不得考列甲等之條件。	
3、考績等次比例	部局首長聯名箋函請各機關首長配合依上限共識辦理。 機關考績考列甲等人數比例 $\leq 75\%$ 。	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 各界對公務人員考績未能適切反應政府機關行政績效，質疑不斷。 ✓ 部分公務人員對考績比例未於考績法內明定迭有質疑，亦要求提高考績考列甲等人數比例。
4、考績獎懲結果	<p>甲：晉本(年功)俸1級，給與1個月獎金；已敘年功俸最高級者，給與2個月獎金。</p> <p>乙：晉本(年功)俸1級，給與半個月獎金；已敘年功俸最高級者，給與1.5個月獎金。</p> <p>丙：留原俸級。</p> <p>丁：免職。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 考績甲等、乙等獎懲結果差異不大（僅差半個月獎金）。 ✓ 多數考績考列甲等者認為，考績考列甲等乃屬當然，非因其工作表現受到肯定所致；考列乙等者，則認其考績受到不公之對待，扭曲考績獎勵表現優良人員之功能。 ✓ 考列丙等、丁等人數甚少，致考績汰劣機制功能不彰。
5、考績升等	<p>任本職等年終考績</p> <p>2年列甲等</p> <p>1年列甲等2年列乙等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 因考績升等條件寬鬆，很快無職等可升，致時有要求提高職務列等之要求。
6、考績比較範圍	以同官等為考績比較範圍	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 實務上迭有受考人提出高官等及主管人員保障考列甲等之質疑。

資料來源：整理自銓敘部2009年公務人員考績法研修方向專家學者及企業界座談會會議資料。

另關於考試院於2010年4月函請立法院審議之公務人員考績法修正草案，為公務人員所計較之考績等次比例分配，以及強制訂定丙等之問題，其中考列甲等過寬之問題，自1987年實施新人事制度以

來，甲等人數比例限制即屬法無明文之模糊狀態，該法細則歷來亦僅訂有考列甲等之標準，導致公務人員對於考列甲等之認知產生種種扭曲與爭議，爰此，有必要就歷年公務人員考績等次、比例限制之相關規定加以了解，謹綜整如下表 12。

表 12 歷年公務人員考績等次、比例限制規定一覽表

年度	規定	內容摘要
1987 年 1 月 16 日	公務人員考 績法（實施 新人事制 度）	取消甲等人數比例限制，改於考績法施行細則訂定考績甲等之標準。
1990 年	修正公務人 員考績法	1. 考試院原擬於第 9 條增列第 2 項有關「各機關公務人員之考績，其考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之五分之三為原則，但最高以不超過五分之四為限。」惟因立法委員反對，爰該次修正公布之考績法，乃未明定考績考列甲等人數比例。 2. 修正考列乙等者之考績獎金獎勵，縮小甲、乙等之差距。
2001 年	修正公務人 員考績法	考列丁等之條件及 1 次記 2 大過之標準，由考績法施行細則規定，提升其法律位階至考績法規定，俾符法律保留。
2001 年 後迄今		銓敘部及行政院人事行政局，依 2001 年 9 月 6 日總統府及五院秘書長會談共識，聯名箋請各主管機關配合以考績考列甲等人數比例 75% 為上限之原則辦理。

資料來源：本文整理

綜言之，當前公部門人力考評，除前述考績法所面臨的各項結構性的實存問題外，行政機關在進行考核時，最易所詬病者為公正性問題與形式化作業，繼而造成考核作業缺乏效度之問題。¹⁶此外，各種評核技術所產生的各種謬誤，如：偏向兩極、過度趨中、以偏概全、比較謬誤、評核者對受考者印象的干擾、好同惡異、年資偏執與高學歷迷思等，歷來均為公部門考評時所常見的問題。

¹⁶ 參見：附錄二 F4，第七點內容。

第二節 現行公務部門人力激勵制度問題分析

一、缺乏完整激勵制度之擘劃

從現行人事法制來看，陞遷、培訓、考績、褒獎、待遇、福利、獎金等均與激勵制度有關，上開與激勵相關之規定除形式上，散見各於法令規範，未予整合（考試院，2009：29）；更重要的是，從現行相關人事法制之實際規範內容而論，缺乏完整公部門激勵制度之政策擘劃，而此問題恐是公務部門人力激勵制度之關鍵問題。

二、公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法無法感動一般公務人員

如前文所述，目前涉及公務人員「激勵」之法令規範，最標舉「激勵」為主題者為考試院所訂之「公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法」，然查其主要內容，多為宣示性文字，具體之作法則為選拔模範公務人員、頒發傑出貢獻獎、給予獎狀、獎金五萬、及公假五天。所訂激勵措施無法感動一般公務人員，對於實質激勵功能之發揮，確未有直接之效果。

三、褒獎制度若非門檻過高，就是流於浮濫，激勵效果不彰

現行褒獎制度中，門檻過高者為：勳章條例及獎章條例中之功績及楷模獎章，一般公務人員幾難獲此殊榮，復以公務人員傑出貢獻獎之選拔，多由高階文官獲獎，亦未能彰顯真正傑出之基層人員。而流於浮濫者，包括：獎章條例中，以年資頒給之服務獎章，此外模範公務人員選拔，獲頒人數逐年攀升，亦失建制原旨。因此，多數公務人員乃感受做錯事受到處罰的機率，比去取得獎勵的機會高；¹⁷且對於現行褒獎制度缺乏切身之感，激勵效果不彰。

四、勞逸不均，以致精神獎勵與物質獎勵兼顧效果不佳

現行各類獎勵制度未能就精神及物質層面，分別考量設計。如獲頒勳章、獎章係極大殊榮，精神意義大於物質獎勵；至平時考核之記功、嘉獎，如無物質獎勵，其激勵效果有限。獲獎對陞遷無確證性；對物質獎勵無可能性，影響所及對生涯發展無期待性，故在一般社會大眾觀感，甚至部分公務人員的認知中，係有「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的消極心態；¹⁸以致機關中常發生有些人非常忙碌，有些人卻無事可作之現象。¹⁹

¹⁷ 參見：附錄二 F4，第三點內容。

¹⁸ 參見：附錄二 F4，第二點內容。

¹⁹ 參見：附錄一 F1，第七點內容。

五、太強調同工同酬之內在平等，以致激勵效果不佳

長期以來，公務部門體系中除存在永業制之觀念外，另一個乃是強調同工同酬之內在平等，²⁰無論年資大不大，工作內容變化不大，以致思考、行為、反應逐漸呈現僵化現象。現行激勵措施不但無法達到激勵，努力工作接受表揚的公務員，後續可能被視為能者多勞的象徵，接受更多的業務指派，表面上呈現獎勵激勵，實際上卻呈現吃虧、懲罰之效果，以致多數公務員不會因激勵措施，而改變工作態度；甚至認為，自身與績優公務員距離太遠，不會積極爭取，而此也就造成制度無法發揮激勵之效果。²¹

第三節 現行公務部門人力陞遷制度問題分析

一、陞遷與考績、年資、機關慣例關係未明

現行陞遷法雖明定資績並重，但從實務上看來，各機關按例多以「年資」作為首長擇定名單時之首要考量，對於側重績效以拔擢青年才俊之情形，並不多見。實際上，對於機關慣例與首長心證並無規範。再則，每次陞遷遴選偏重「年資」或「績效」的標準不一，從新公共行政理論注重個案正義之追尋來看，顯然實務與學理發展有難以相符之落差。根據訪談實務界人事發現，公務人員之激勵以「陞遷的可確證性」最受期待。而真正能實現此項激勵工具者，只有依賴「主管之英明」，故對「人治」的期待反而超過對「法制」的期待，這點確實值得從事人事制度改革者深思。

二、公務人員職等、年功俸結構不合理，影響人員士氣

現行公務人員可透過升官等考試或以所具資歷配合升官等訓練，取得較高官等任用資格。惟對於普考及格之公務人員，以考績及升官等訓練升上來者，只能升至第7職等年功俸俸階，因此，對激勵基層公務人員的「人事法制」作為上，延長第5、7、8職等之年功俸俸階，顯有檢討之必要。另2010年4月6日送立法院審議之「公務人員考績法草案」第7條規定，年終考績乙等且已達所敘職等本俸最高級或已敘年功俸者，不予晉級，次年仍考列乙等者，晉年功俸一級...。明顯較現行考績法中「乙等仍可晉年功俸」之規定嚴格；又如為晉本俸之考乙者卻皆可晉本俸一級，似有懲罰久任又未有陞遷機會之人，形成「雙重剝削」，對於基層人員與陞遷不易機關之人員，此

²⁰ 參見：附錄一 F2，第四點內容。

²¹ 參見：附錄一 F3，第四點內容。

種規定，難有激勵之效果。²²

三、法未明定內陞與外補比例，形成脫序情形

各機關辦理陞遷，係由機關衡酌機關特性與職務需要，採內陞外補兼顧原則辦理，惟陞遷法未規定各機關內陞與外補之比例，²³造成政黨輪替時偏重外補、影響機關人員士氣，而組織穩定時偏重內陞，形成中高階文官難以注入新血之失序情形。本次受訪者中之高官等公務人員，傾向訂出「快速陞遷」的比例，以平衡內陞與外補比例。²⁴

四、職務遷調相關限制，無法擴大職務歷練

依目前陞遷法規定，應辦理職務遷調之範圍限於本機關同一序列職務間遷調，或本機關內與主管機關間相關職務間之遷調，並未及於中央與地方機關間職務遷調或公、私部門人才交流，無法擴大公務人員職務歷練。

五、公務人員因公務繁忙或無急迫需要，缺乏參與訓練與進修熱誠

公務人員考試及格者，均為國家菁英，然而公務人員考試及格進入職場後，常因公務繁忙或無急迫需要，無論在主觀面或客觀面，可能出現缺乏積極參與訓練進修提昇自我能力之動機。也因為如此，恐無法將其智慧能力反應在國家施政成效，進而可能形成國家總體人力資源之浪費。

第四節 小結

目前我國考績制度在考試院函送立法院審議的公務人員考績法修正草案中，明顯修正公務人員考績等次比例分配，及修正乙等以下之受考評者晉年功俸之權利。凡此，皆遭受公務人員的非議及不滿，甚有相關人員表述將嚴重影響公務人員士氣。爰此，為增進整體制度的推行順暢，有必要就相關法規擬定配套措施，並非僅有考績制度得以提振公務人員工作意願，透過合理的陞遷管道，以及適度的褒獎方式，亦可從中取得和諧。

按現行公務人員考績法第 7 條及第 11 條，規範現行考績制度之差別，主要僅在於晉升之條件為 2 年（二年考列甲等）或 3 年（一年考列甲等及二年考列乙等），如未涉及陞遷時，甲等與乙等之差距僅為半個月俸給總額之一次獎金。也就是說，考試院配合考績法修正，

²² 參見：附錄五 I2，玖，第二點內容

²³ 參見：附錄六 I3，捌，第四點內容。

²⁴ 參見：附錄四 I1，捌，第二點內容；附錄六 I3，捌，第四點內容

積極推動公務人員任用法第 17 條及公務人員考試法有關高考一級取得簡任第 10 職等等，參考英國快速陞遷之修正，卻未考量到一般中階公務人員或基層公務人員之配套措施，簡言之，配合考績法之修正，是否於考績法第 11 條增列考列優等之人員應優先晉升之規定，作為陞遷之激勵作法。

此外，任用法第 7 條之規定，亦使我國現行考績制度與考績獎金及年終獎金掛勾，以致於考績制度改革直接牽涉金錢物質激勵面向，換言之，現行考績制度多數人均列甲等之情況下，任用法所規範之考績獎金與年終獎金對於一般人而言已成為其薪水之一部分，因此考績制度改革直接反應的即是刪減公務人員薪水，這對已經五年未調薪之公務人員而言無疑是另一項更關乎其生活之打擊。因此，對於任用法第 7 條亦應規範原有之保障，並加列優等之激勵措施。

又公務人員訓練進修法施行細則第 13 條略以，公務人員訓練進修法第 9 條所稱服務成績優良，具有發展潛力者，係指具備下列各款資格人員：一、最近二年年終考績（成）一年列甲等、一年列乙等以上，並未受刑事處罰、懲戒處分或平時考核記過以上懲處者。二、在任職期間工作績效優良，有具體事蹟者。雖然該條規範原意，係考量選送進修既為機關基於業務需要主動派員參加進修，該法於就該類人員之基本條件加以規範；各機關亦得依實際需要及機關屬性等，在該基本條件外，另行訂定其他相關條件，以界定該機關之「服務成績優良且具發展潛力」人員。不過依據實際推行的情況而論，選送進修與具發展潛力人員並無太大相關性，故宜再考績法修正後，配合增列考列優等之人員訂定明確之條文，並提供專長轉換訓練以利在職務輪調上更為廣泛；此外，亦應加列對於考列丙等之人員積極輔導訓練之機制，屆此給予績效不佳之人員給予輔導改善之機會。

另過去對於快速陞遷並無規定，以致於公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法所列模範公務人員及傑出人員無法有效激勵，且綜觀所有激勵法規，我國僅有此一激勵辦法，其餘獎章條例及其施行細則、褒揚條例及其施行細則等亦無法發揮積極功用，且在過去模範公務人員及傑出人員之選拔未與陞遷機制結合時，常常造成反效果，即當選模範公務人員卻未獲陞遷，反而造成其士氣低落。有鑑於此，如快速陞遷機制已於任用法建置，上開公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法，應積極重新規劃，並區分基層人員、中階人員及高階文官等給予不同之激勵與作法，在行政院規劃組織調整及縣市改制直轄市造成許多公務人員擔憂未來而可能造成士氣低落之際時，應重啟新格局有效激勵公務人員，並積極調整公務人員心態，俾利為民服務無縫接軌，並使公務人員體制發展更為完善，提高行政效率。

第六章 研究結論與建議

第一節 研究結論

本研究之研究目的，係評析我國公務部門人力考評、陞遷、激勵問題，並提出改善建議。研究項目包括「探討傳統文官管理制度與當代公共行政理論之差異」、「我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之沿革與現況」、「先進國家公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之比較」、「我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度問題評析」、「我國文官制度與考評激勵管理之政策建議」、「建立績優人員生涯發展方案」等六項。

在「探討傳統文官管理制度與當代公共行政理論之差異」方面，傳統公共行政係以效率為導向，對於公務部門人力行政的管理，乃著重以待遇、薪資等作為誘導他人願意從事工作的主要誘因；而在新公共行政時期，則著重行政人員的入世觀念，強調社會正義、使命感等抽象激勵誘因；新公共管理時期，雖回歸到對於待遇、工作保障，以及薪資的重視，惟和傳統時期不同之處，乃在於不再一味地把行政人員當做機械中的小螺絲，而是將企業精神引入政府的運作之中，工作輪調、工作豐富化等管理方式，使公務人員對於工作不再倦怠，並配合多元的管理方式，提昇工作意願；在新公共服務時期，則重新檢視對於公務人員的角色期待，開始重視行政人員的公共服務與貢獻社會上，對於成長需求的渴望程度愈漸提昇。

另從當代激勵理論分析，「X 理論」或「經濟人」的人性假定觀之，行政人員乃是自利的，極力追求個人利益極大化，故行政組織則採用控制的觀點，透過金錢等物質誘因，以換取公務人員的勞務與忠誠；「Y 理論」或「自我實現人」的人性假定觀之，則相信行政人員會主動朝著組織目標而前進，企求自主、挑戰、個人成長、發揮個人潛能等較高層次的滿足，故相關激勵誘因，可透過非物質等精神誘因，使人獲得較高層次的滿足；至於「社會人」的人性假定觀之，社會動機以及社會需求乃是人的最大動機，故應滿足行政人員對於社交的需求，充分營造一個人際互動良好的組織環境，亦可成為行政人員士氣提昇的一個關鍵；「超 Y 理論」以及「複雜人」的人性假定，係

指沒有一樣人性假定能夠完全適應一個組織的所有行政人員，故應以多元、彈性的方式，針對不同的人、事、時、地、物設計不同的激勵方式，採權變的觀點，設計多元彈性的策略性人力資源管理。

另在內容理論和程序理論等激勵理論方面；「內容理論」表示行政人員對於需求的各種影響因素，無論是那一種理論，不外乎是基本的物質需求以及非物質層面的精神需求兩層面；換言之，公務人員與一般人一樣，首先皆會有對於生理、安全、隸屬與愛、自尊...等社會、人際關係的保健因素需求，須對於基本生活條件無虞，才有餘力追求更高層次，如知、美、自我實現等超越需求層次的激勵因子。

公務人員在法律、制度的保障下，基本的生活的確無庸擔心，惟為提振士氣，為行政部門注入活力，要提昇公務人員的動機，應設法從其基本需求的滿足提昇至對於成長需求的渴望，另外，可提供人員的成功經驗，使其在工作上能夠獲得成就感，進取的力量能夠大於防衛的力量，如此才能造就學習動機，並營造具有歸屬感的職場環境。另外「過程理論」則注意到公務人員如何選擇工作行為的過程。亦言之，行政人員對於期望的影響力以及對於公平正義的評價，都會影響其是否願意投入在組織當中為政府效力，爰應了解人員對於制度的評價以設計最符合期望的制度，以穩定公務人員對於組織的向心力。

激勵理論如何應用在公務人員的人事管理制度上，首先應先了解公務人員的士氣低落的原因，影響公務人員士氣低落原因很多，也許永業保障、依法行政都是使得組織無法活絡的原因之一。然從目前考績的獎優及不完全的汰劣，是否使得原本設計考績制度的美意受到質疑。是故，考績制度應需要重新檢視，使其能夠真正發揮獎優汰劣的功能。惟在行之有年的考績制度上，屬於不真正溯及既往的公務人員考績法在重新檢視需要修法的立場下，對於已經在政府組織中的公務人員，如何能保障其權益，不影響其工作意願及士氣，則需仰賴政府人力資源管理各方面的配合。

在「我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之沿革與現況」方面，綜觀我國公務部門人力考評、激勵、陞遷法制之沿革與現況，可以發現當前公部門人力考評制度，仍存在著考核公正性之問題。考績淘汰機制雖有相關法制規定，但並無完全地加以落實；另在激勵制度的法制規定方面，由於僅有公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法，但此規定實際上卻流於形式，以致未發揮應有之功能，進而未有激勵之效果。現行陞遷法實務運作上，考績、年資、機關慣例關係未臻完善及明確；我國現行之考績、激勵、陞遷相關法制，未具有連貫

且有效之人事法制規定。

在「先進國家公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之比較」方面，從各國現行相關制度之分析可以看出，有關公務部門人力考評、激勵、陞遷等制度與發展是息息相關。其中考評與考績部分，各國的制度中係以近乎「常態分布」作為架構；也就是說，公務人員的表現多數係屬於一般的或接近平均值的，並不會受到直接的或是陞遷的激勵。僅有表現傑出或優異者可以晉升或是快速陞遷，這對穩定中發展的政府部門而言，係一股穩定的力量；且讓有真正表現的人，可以獲得快速陞遷之激勵。反觀我國現行的考績與陞遷制度卻是高度連結，且在多數人都屬於可陞遷範圍，變成以年資為主要的陞遷考量，陞遷反變成每個人的預期利益；例如工作滿一定年資就會陞遷，未陞遷者表示機關陞遷管道不暢通或不公平，與國外制度相較確實有需進行檢討之處。

在「我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度問題評析」方面，首先，對於改革之聲浪，主要反映在考績與陞遷進行局部脫勾，也就是說，在考績制度參採各國經驗，逐步修正為常態分布之同時，陞遷制度亦應隨之調整，應讓陞遷之作法實際發揮激勵之作用，而非仍是公務人員之預期利益，因此，快速陞遷與高級文官團之建置確有可供我國借鏡之處，俾利公務人員積極尋求表現，無論在工作效率、建議主管制度改革、為民服務等均可作為快速陞遷之參考依據。

再者，陞遷對於達到激勵的效果乃是最顯著的一項誘因，如何將升遷與激勵制度以公正客觀地方式相互配合，乃為我國陞遷與激勵制度改革的重要一環。一般公務人員在激勵之制度上，則必須強化激勵措施與作法，從美國、日本、中國大陸之激勵措施分析，均強調應將物質激勵與精神激勵因素並重；換言之，從當代激勵理論之推演可以看出，前開國家均以採行「超 Y 理論」之人性假定，認為公務人員並非只需物質激勵或精神激勵等單一向進行激勵，而是予以並重。目前我國對於公務人員之保障，逐漸取消各項福利，並延長退休年資，並積極推動公務人員績效改革，若未達到激勵公務人員之效果，在改革過程中遭受阻力，與公務人員反彈是可以預見的。因此，在參考先進國家激勵制度與作法同時，我國確實應該針對激勵公務人員之措施及作法審慎研議，勿使公務人員之士氣持續低落，進而影響行政效率。

目前我國考績制度在考試院函送立法院審議的公務人員考績法修正草案中，明顯修正公務人員考績等次比例分配，以及強制訂定丙等之問題，惟此部份遭受公務人員的爭議及不滿，甚有相關人員表述

將嚴重影響公務人員士氣。爰此，為增進整體制度的推行順暢，有必要就相關法規擬定配套措施，並非僅有考績制度得以提振公務人員工作意願，透過合理的陞遷管道，以及適度的褒獎方式，亦可從中取得和諧。

現行公務人力部門考評、激勵及陞遷制度中，除考績法所面臨的各項結構性的實存問題外，行政機關在進行考核時，最易受詬病者為公正性問題與形式化作業，繼而造成考核作業無效度之問題。此外，各種評核技術所產生的各種謬誤，如：偏向兩極、過度趨中、以偏概全、比較謬誤、評核者對受考者印象的干擾、好同惡異、年資偏執與高學歷迷思等，歷來均為公部門考評時所常見的問題。另在陞遷制度方面，亦有陞遷與考績、年資、機關慣例關係未明，公務人員職等結構不合理，影響人員士氣，法未明定內陞與外補比例，形成脫序情形，職務遷調相關限制，無法擴大職務歷練，以及公務人員學識與專業，未能與時俱進，形成人才浪費等問題。而在激勵制度問題方面，也包括未有完整激勵制度之擘劃，公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法缺乏實質功能，褒獎制度若非門檻過高，就是流於浮濫，未有激勵效果，未能兼顧精神獎勵與物質獎勵等問題，這些均是本案研究後發現的問題所在，值得我國公務部門人力主管機關加以重視。因此，諸如將快速陞遷機制運用於任用法的建置，重新規劃公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法，區分基層人員、中階人員及高階文官等不同之激勵與作法，重啟新格局有效激勵公務人員，積極調整公務人員心態，才能俾利為民服務無縫接軌，並使公務人員體制發展更為完善，提高行政效率。

第二節 政策建議

本節擬據前述我國公務部門人力考評、激勵及陞遷制度所產生的問題，借鑑先進國家制度，以及學者專家所提供之改善建議，提出下列具體可行之政策建議：

一、考績改革之成敗在於效度與公平

當前公部門人力考評最易為人所詬病者即無法確實考核及公正性問題，²⁵因此，如何避免各種評核技術所產生的各種謬誤，例如：偏向兩極、過度趨中、以偏概全、比較謬誤、評核者對受考者印象的干擾、好同惡異、年資偏執與高學歷迷思等，至關重要。此外，由於

²⁵ 參見：附錄二 F4，第六點內容。

現行考績法制係屬個人績效管理層次，然民眾關切的是團體績效，故兩者間應有效連結。其具體作法包括：

- (一) 研修公務人員考績制度之平時考核規定，以臻公平。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (二) 強化獎優汰劣機制，檢討考績獎懲，並配合修正現行任用、俸給及陞遷等人事法制有關升官(職)等及優先陞任等規定。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (三) 落實考績淘汰機制，提升政府施政績效與國家競爭力。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (四) 建立個人與團體績效評比機制及績效獎金制度。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)

二、現行激勵制度內容空洞、允宜整合擘劃

公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法沒有功能；褒獎制度若非門檻過高，就是流於浮濫，未有激勵效果；現行各類獎勵制度未能就精神及物質層面，分別考量設計。²⁶此外，從廣義激勵觀點，現行人事法制之陞遷、培訓、考績、褒獎、待遇、福利、獎金乃至於令公務員無後顧之憂的退撫制度等，均屬激勵制度之環節，允宜整合思考、完善配套。其具體可行方向在於：

- (一) 整建人力發展型之公務人員獎勵法制，整合現行人事制度有關獎勵部分，因應人力發展需要，建構整合性法制或至少有整合性政策思維。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (二) 研修形同虛設之公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (三) 結合精神與物質報酬，實施多元獎勵。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)

三、現行陞遷制度未臻完善允宜妥適研議修正

雖然私部門拔擢人才的做法不一定能在公務部門全盤適用，但私部門中接班人計畫之做法，宜可配合績優公務人員發展方案相互結合實施。此外，優秀人才之快速陞遷管道，乃是一個非常具有誘因的制度性設計，它使優秀人才看到發展前景。²⁷因此，無論是接班人計畫，或是優秀人才之快速陞遷管道，都應盡速落實實施。²⁸

²⁶ 參見：附錄二 F7，第三點內容。

²⁷ 參見：附錄二 F4，第七點內容。

²⁸ 參見：附錄四 I1，捌，第二點內容。

現行陞遷法雖明定資績並重，但實務運作與考績、年資、機關慣例關係未臻明確；公務人員職等結構不合理，影響人員士氣；法未明定內陞與外補比例，²⁹形成機關恣意脫序情形；職務遷調相關限制，無法擴大職務歷練；公務人員學識與專業，未能與時俱進，形成整體人力資源浪費。因此，現行陞遷制度允宜妥適研議修正，其具體可行方向在於：

- (一) 建立快速陞遷機制。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (二) 擴大職務遷調範圍。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：各主管機關)
- (三) 適度規範內陞與外補比例。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：各主管機關)
- (四) 檢討修正職等結構設計不合理之情形。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (五) 建立完善培訓體系。(主辦機關：保訓會、人事行政局；協辦機關：銓敘部)

四、建構考績、激勵、陞遷、培訓與俸給有效連貫之人事法制

陞遷乃是激勵的重點，若能再配合公共利益之自我實現，現實利益報酬，以及特殊友誼關係之情感等因素，激勵之效果遂能強化。³⁰因此，就整合性的觀點而言，似可參照英國及美國之制度，結合考績、激勵、陞遷、培訓與俸給建構連貫有效之制度。其具體可行方向在於：

- (一) 績效俸給的研議與再度推行。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (二) 績效陞遷的機制建立。(主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (三) 培訓與陞遷的結合。(主辦機關：保訓會、銓敘部；協辦機關：人事行政局)
- (四) 考績與即時多元激勵的並行。(主辦機關：銓敘部、人事行政局)
- (五) 考績與培訓的結合，優者培訓，以為升遷參據，劣者培訓，使其迎頭趕上，而非直接淘汰。(主辦機關：保訓會、銓敘部；

²⁹ 參見：附錄三 F9，第六點內容。

³⁰ 參見：附錄五 I2，捌，第二點內容。

協辦機關：人事行政局)

五、制度改革之政治經濟目的允宜公開透明

任何制度改革都涉及其與實存環境脈絡政治與經濟結構因素的交互影響，如以考績改革為例，從政治觀點來看，是否僅單純緣於民眾對政府之期待，與文官對自我的認定並不完全一致，形成組織追求效率之目標，與文官追求考績公平性，不一致之情形。還是考績改革的政治目的，係為實踐總統競選時之政策白皮書？又或是使改朝換代後之文官制度更為服膺執政黨之領導，使政務推動與公共權力執行更為順遂？抑或僅係避免考試院於五權分立與三權分立之爭執中免為精簡，而不斷研修人事法制，保持其曝光率，並彰顯其功能之重要？此外，同樣以當前進行之考績改革為例，如從經濟觀點來看，本次考試院所送之考績法修正草案，增列優等，縮減甲、乙等比例，以及丙等設限，如果試算其考績獎金核發結果，將可使國家撙節不少經費，產生變相重分配的效果。到底改革是為提升國家競爭力、改善文官制度？亦或只是為增加國庫收入，汲取公務員現有權益等，均不無疑義。綜此，於推動文官制度改革之同時，主管機關實有必要就其改革之政經目的，妥為闡釋說明，做好公部門政策行銷，俾使改革順利推動（主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局）。

六、修正俸表中第 5、7、8 職等之年功俸俸階，暨考績法中有關考乙等人員年功俸晉級之規定，以作為激勵基層公務人員之道

現行文官陞遷制度僵化，主要原因乃是陞遷序列表不能破格陞遷。³¹譬如普考及格之公務人員，以考績及升官等訓練升上來者，只能升至第 7 職等年功俸俸階；因此，對激勵基層公務人員的「人事法制」作為上，延長第 5、7、8 職等之年功俸俸階，顯有檢討之必要。另 2010 年 4 月 6 日送立法院審議之「公務人員考績法草案」第 7 條規定，年終考績乙等且已達所敘職等本俸最高級或已敘年功俸者，不予晉級，次年仍考列乙等者，晉年功俸一級...。明顯較現行考績法中「乙等仍可晉年功俸」之規定嚴格；又如為晉本俸之考乙等者卻皆可晉本俸一級，似有懲罰久任又未有陞遷機會之人，形成「雙重剝削」。此種規定對於基層人員與陞遷不易機關之員工，難有激勵之效果（主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局）。

七、增列考列優等之人員應優先晉升之規定，作為激勵績優人員之道

按現行公務人員考績法第 7 條及第 11 條，規範現行考績制度之差別，主要僅在於晉升之條件為 2 年（二年考列甲等）或 3 年（一年

³¹ 參見：附錄四 II，捌，第六點內容。

考列甲等及二年考列乙等)，如未涉及陞遷時，甲等與乙等之差距僅為半個月俸給總額之一次獎金。也就是說，考試院配合考績法修正，積極推動公務人員任用法第 17 條及公務人員考試法有關高考一級取得簡任第 10 職等等，參考英國快速陞遷之修正，卻未考量到一般中階公務人員或基層公務人員之配套措施。簡言之，配合考績法之修正，建議於考績法第 11 條增列考列優等之人員應優先晉升之規定，作為激勵績優人員之道（主辦機關：銓敘部；協辦機關：人事行政局）。

八、加列對於考列丙等之人員積極輔導訓練之機制，藉此給予績效不佳之人員輔導改善之機會

公務人員訓練進修法施行細則第 13 條，以及公務人員訓練進修法第 9 條所稱服務成績優良，具有發展潛力者，係指具備下列各款資格人員：一、最近二年年終考績（成）一年列甲等、一年列乙等以上，並未受刑事處罰、懲戒處分或平時考核記過以上懲處者；二、在任職期間工作績效優良，有具體事蹟者。前開條文定義過於廣泛，並無法精確界定實際具有發展潛力之人力；因此，考績法修正後，應配合增列考列優等之人員訂定明確之條文，並提供專長轉換訓練以利在職務輪調上更為廣泛；此外，亦應加列對於考列丙等之人員積極輔導訓練之機制，藉此給予績效不佳之人員有輔導改善之機會（主辦機關：保訓會；協辦機關：銓敘部）。

九、透過訓練與教導，強化公務員自我察覺及建立核心價值

為強化激勵公務人員之效果，宜從公共利益的角度切入，著重在內在自發的激勵，³²以及如何喚起公務人員自我實現的積極作為。³³因此，在既有人力考評及升遷制度外，須從人力資源觀點角度著手，透過訓練與教導的方式，藉以強化公務人員的自我察覺與自我概念，透過公務員內心性的概念，強化對公務員之激勵。因此，從事公務員訓練之考試院保訓會及行政院，應在訓練課程中，加入提升公務員自我察覺之課程；此方式也能一併強化「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」等核心價值，提高機關內部公務員的凝聚力，使公務員在工作中能夠彼此分享與扶持，提升對工務體系的歸屬感與使命感（主辦機關：保訓會、行政院；協辦機關：各主管機關）。

³² 參見：附錄二 F5，第五點內容。

³³ 參見：附錄二 F6，第一點內容。

參考書目

一、中文資料

- 江明修（2003）。公務人員績效與提升政府競爭力—從考績法改革談起。發表於2010年4月23日政大公企中心公共議題論壇「考績改革與國家競爭力」專題演講演講稿，22-29。
- 行政院人事行政局（2003）。世界各國及大陸地區人事制度簡介。台北：行政院人事行政局編印。
- 行政院人事行政局於2008年11月13日函請外交部轉外館協助蒐集而來之各國公務人員考績制度及相關文獻資料。
- 余致力等（2003）。公務人員考績制度改進之研究，考試院研究發展委員會委託研究案。
- 吳瓊恩、張世杰、許世雨、董克用、蔡秀涓、蘇偉業（2006）。公共人力資源管理。台北：智勝文化事業有限公司。
- 李華民（1993）。各國人事制度。台北：五南。
- 林文燦（2005）。我國實施績效獎金暨績效管理制度之經驗與心得，94年績效獎金暨績效管理制度學術研討會簡報資料，1-46。
- 林建煌譯 S. P. Robbins & David A. De Censor（1999）。現代管理學。台北：華泰文化。
- 林睿宏（2004）。我國文官體系中公務人員激勵制度之研究—以我國司法院所屬司法行政人員為例（未出版碩士論文）。東華大學，花蓮市。
- 林鍾沂（2000）。新公共行政與新公共管理之比較，人事月刊，第30卷第6期，2—21。
- 林鍾沂、林文斌譯 Owen E. Hughes 原著（2003）。公共管理的世界（Public Management and Administration, 2nd ed.），台北：韋伯文化。
- 林鐘仁（2007）。政府再造之研究—以行政院組織架構調整為例（未出版碩士論文）。國立臺灣師範大學，台北市。
- 邱志淳（2001）。中國大陸公務員制度析論。台北：風雲論壇。
- 俞文釗（1996）。管理心理學。台北：五南圖書公司。
- 施能傑（2009）。經濟合作暨發展組織國家的政府部門績效關聯性薪資制度概況，公務人員月刊，156期，11-20。
- 孫本初、陳衍宏（2003）。「新公共服務」對政府再造的啟示：歷史發展系絡的解析途徑，人事月刊，第37卷第3期，9—23。
- 徐有守（1972）。行政現代化。台北：商務印書館。
- 徐有守（1984）。我國當今人事制度析論。台北：商務印書館。

- 徐有守（1986）。新人事制度研訂經過及內容要旨，**人事行政**，第**82**期，5-6。
- 張潤書（1991）。**行政學**。台北：三民書局。
- 張潤書（1998）。傳統理論與公共行政，收錄於吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯，**行政學（一）**，修訂四版，台北：空大。
- 張瓊玲（2009）。改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點，**文官制度季刊**，第**1**卷第**2**期，171-197。
- 張瓊玲（2009）。探討非營利組織與政府互動的課責機制：以托育服務為例，**競爭力評論**，第**13**期。
- 許南雄（2006）。**各國人事制度**。台北：商鼎。
- 許濱松（1981）。**論激勵管理與人力資源的有效運用**。台北：七友出版傳播事業公司。
- 陳金貴（1996）。中華民國、美國、英國三國文官制度改革之比較研究。收錄於彭錦鵬主編，**文官體制之比較研究**(1-42頁)。台北：中研院歐美所。
- 陳金貴（2002）。我國公務人員激勵問題的探討，**人事月刊**，第**207**期，29-36。
- 程本清(1998)。從激勵理論探討我國公務人員之陞遷制度，**人事月刊**，第**158**期，44-48。
- 葉嘉楠（2005）。政府再造之落實：新治理與新公共服務觀點，**臺灣經濟論衡**，第**3**卷第**4**期，27—51。
- 趙其文（1993）。**人事行政**。台北：中華電視公司教學部。
- 銓敘部（2009）。公務人員考績法研修方向基層座談會會議資料（2009年8月、9月）。
- 銓敘部（2009）。公務人員考績法研修方向專家學者及企業界座談會會議資料。
- 銓敘部（2009）。提供立法院朱委員鳳芝英國、美國、法國、德國、日本、韓國、新加坡、澳洲、紐西蘭及中國大陸等10國公務員考績制度分析一覽表資料。
- 蔡良文（2006）。**人事行政學—論現行考詮制度**。台北：五南圖書公司。
- 蕭鈺（1993）。從各國文官升遷制度看我國公務人員升遷制度之改革方向，**人事行政**，第**105**期，18-37。
- 蕭鈺（1996）。各國文官升遷制度簡介，**公務人員月刊**，第**5**期，37-45。
- 蕭全政（1994）。文官政策的時代意義與改革方向。收錄於蕭全政等

- 著，**重建文官體制(1-24 頁)**。台北：業強出版。
- 謝瑞智（1995）。**法學緒論精義**。台北：自印，文笙經銷。
- 羅湘晴（2010）。**激勵理論應用之探討**。實踐大學企業管理學系碩士論文。

二、外文資料

- Adams, J.S., 1965, "Inequity in Social Exchange," in: Berkowitz, L. (ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, New York: Academic Press, 2, 267-299.
- Alderfer, C.P. 1965, "An Empirical Test of a New Theory of Human Needs," *Organizational Behavior and Human Performance*, 4, 142-175.
- Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2007), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Herzberg, F., 1959, *The Motivation to Work*, New York: John Wiley and Sons.
- Hood, Christopher 1991, "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(1), pp.3-19.
- in James L. Perry & Annie Hondeghem (eds.) *Motivation in Public*
- Locke, E. A. 1968. *Toward a theory of task motivation and incentives*, *Organizational Behavior and Human Performance*, 3, pp.157-189.
- Management – the Call of Public Service*. New York: Oxford University
- Maslow, A., 1954, *Motivation and Personality*, New York: Harper & Row.
- McClelland, D.C., 1961, *The Achieving Society*, New York: Van Nostrand Reinhold.
- McClelland, D.C., 1985, *Human Motivation*, Cambridge University Press.
- Paarlberg, L., Perry, J.L., and Hondeghem, A. 2008. *From theory to practice: Strategies for applying public service motivation*. In Perry, J.L. and Hondeghem, A., *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*. Oxford: Oxford University Press. pp 268-293.
- Perry, J. L., Brudne, J. L, Coursey, D. and Littlepage, L., 2008, "What Drives Morally Committed Citizens? A Study of the Antecedents of Public Service Motivation, *Public Administration Review*, Vol.68, No.3, pp. 445-458.

- Scott W. R. 1987. Organization: Rational, Natural and Open Systems (2nd ed). Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Skinner, B. F., 1971, Beyond Freedom and Dignity, New York: Fred A.Knopf, Inc.
- Herzberg, F., Mausner, B., & Snyderman, B. B. (1959). The motivation to work. New York: John Wiley & Sons.
- Vroom, V., 1964, Work and Motivation, New York: Wiley and Sons.

三、網路資源

- 日本人事院，網址：<http://www.jinji.go.jp/top.htm>，參閱日期：99年8月10日。
- 立法院法律提案系統，網址：<http://www.jinji.go.jp/top.htm>
<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb?@0:0:1:/disk1/lg/lgmempro@@0.28548827380950736>，參閱日期：99年8月至10月。
- 全國法規資料庫，網址：<http://law.moj.gov.tw/>，99年8月至10月。
- 考試院，「考試院暨所屬部會大事記」，網址：<http://history.exam.gov.tw/public/spec/papers/pdf/考試院繫所屬部會大事紀.pdf>，參閱日期：99年8月15日。
- 銓敘部，「銓敘部研究報告各國陞遷制度」，網址：http://www.mocs.gov.tw/report/main_report_a.aspx?dl_class=5&display_all=2，參閱日期：99年8月至10月。
- 銓敘部，銓敘部編印常用銓敘法規彙編7版，2009年12月，網址：<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>，參閱日期：99年8月至10月。

附 錄

附錄一「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第一場學者專家諮詢座談會摘要稿

壹、主辦單位：財團法人國家政策研究基金會

貳、委託單位：考試院

參、時間：2010年9月1日(週三) 10:00 至 12:00

肆、地點：國家政策研究基金會 314 會議室

伍、主持人：張瓊玲教授

陸、學者專家：F1、F2、F3

柒、討論題綱：

- 一、公務部門官僚組織問題及公務人員士氣低落之原因分析。
- 二、先進國家文官制度管理作為激勵員工方式之觀察。
- 三、我國文官制度與考評激勵管理法制之檢討與修正建議。
- 四、建立「績優公務人員」生涯發展方案建議。

捌、會議紀錄摘要稿：

第一位學者專家發言 (F2)：

關於今天的主題，很多的方面我認為是在法律或是規範、或是管理上的，最後切合到的是「組織文化」的問題。世界上國家跟我國體制上有所，從憲法上到下層公務人員的法制、體制，光這些制度都不盡相同。例如：美國企業文化很強烈的、傳統歐洲國家文官性質很重，因此我們講說考評、激勵、升遷這些都會牽扯到上位結構的問題，包含憲政結構、制度結構。「文化因素」的部分很重要，如果台灣要模仿其他國家的制度，在整個憲政制度結構或是文化的因素還沒調整之前，只有做基層的改進，那麼調整效果將會非常有限。

- 一、針對第一個題綱我國公務人員在考試之前或準備考試之前，他們的第一概念就是公務人員是永業制，在這個觀念下進入公務界，再告知他會被開除，這會使得現況與他期待產生衝突，所以他的反彈會很大，更不用說已在公務界服務一段時間的人。
- 二、而士氣低落方面，公務人員士氣並不是低落，而是本位主義、

僵化、不稀罕效應可能比士氣低落要嚴重。這些因素遠比士氣低落的原因更大的一些，舉例來說像公家機關的一些弊病、官僚的弊病、僵化、惰性或是一些不稀罕效應等等等，這些因素，可能比士氣低落還較大一些。

- 三、關於第二題，當我們參考一些先進國家的經驗時，除了文化因素造成的制度的因素以外，在管理上面如果我們要用類似一塊一塊去補、去檢討、改變的話，那就要用策略的角度來看。因為目前我們無法去調整憲政制度，就是上位的機制，那我們只能從中層、下層一些策略的方法，像考績針對考績、福利針對福利、淘汰的制度、退場的機制等。舉例來說：公務人員是不是除了福利、績效以外，也需要有些震撼。
- 四、對於第三個題綱，我認為在台灣長期下來激勵的問題有這三個問題；第一個就是太強調同工同酬之內在平等，第二個就是欠缺市場取向的外在觀點，第三個欠缺績效導向的個人觀點。第一個是內部的大家都一樣，不管年資大不大做一樣的工作就一樣。

第二位學者專家發言 (F3):

考評、激勵跟升遷，其實就目前實務的運作沒有太大的關連，理論上這三個是有關的，但是思考一下實際的運作沒有太大的關連。考評跟升遷是一個名額的限制，是一個競賽，競賽就會有輸贏，考績的優等、甲等跟陞遷的位置都是很有限的，他只有少數人得到優等、少數人升遷到好的位置，大家都知道好的位置是一個金字塔，越升遷就越難。所以基本上我個人認為你即便升遷制度制定的好、制定的公平，我還是輸的人，我還是會很挫折的、即便我知道這是很公平的，我比賽就是輸了嘛；難道我輸了還要很高興嗎？就如果希望說考評的制度跟升遷的制度能達到考評的效果是很難的。那麼是否有其他方法可以達到激勵的效果，所以我們有些設計不要有零和賽局的限制，而是對大家都有一些幫助的制度。

- 一、談到士氣低落的原因；這個部分要做一個區隔，第一個是公務人員的階層：不同的階層士氣低落的原因會不一樣，第二個是生命週期有關係，新進人員跟快要退休出去是不同的。
- 二、還有一點就是外部的壓力，這個外部的壓力議會、民意機關的壓力是很重要的，那這民意機關廣義上還包含媒體。這個部分對高階層的特別明顯，像高階回來會罵低階官員，所以我的意思是各階層的壓力都不一樣，高階層要面對外部民意機關等、低階層要面對的是官僚組織本身管理的運作，所以第一題要考

量的是各階層所面對的壓力並不一樣。現在有民意機關的壓力、民間團體、非營利組織的壓力，我想這個部分是公務人員所要去面對的很難逃避的，那這個在越高階層的感受越大。第二個從生命週期來看，我要提出的說我們很多壓力不是來自工作本身而是來自家庭，也就是說妳還是要想到家庭干擾的因素，那機關可不可以從家庭干擾的衝突中、干擾的因素，來對公務員來予以幫助，其實這一塊是可以幫助的，我們在討論制度的時候沒有去討論到與家庭的關連。

- 三、關於第二點，據我所知國外有許多友善家庭的政策，因為說我們要兼顧家庭然後把許多家庭的因素作一些考量，那員工在工作的時候不會這麼焦慮，他可以兼顧到家庭。所以我在談的這個就是說或許我們可以往這個方向去做一些設計，這個部分不會很複雜，像我所說的員工旅遊的部分可以把員工考慮進來，把家庭的部分考慮進來。像彈性工作時間，那現在中央跟地方都有這樣的彈性工時，有些是一個小時、有些是半個小時，所以彈性工時這些是可以作的這些制度都可以去改的，但有些都被綁死的、職位已經被綁死了，只有這些位置而已、錢也被綁死了，很難有所突破。
- 四、我們的激勵理論有內容理論，能當績優公務員的機會太小了，當績優公務員跟我沒有太大的關連時，我就不會想去爭取這個部分，如果我不去爭取、那績優公務員就對我就不會有激勵，所以這個就很像內容理論，像有一個很好的東西要吸引你，那你就會進來。但有沒有想過績優公務員選拔的部分，對大部份的公務人員有高而遙不可及的，我在想有沒有一個較普遍性的激勵。

第三位學者發言 (F1):

- 一、第一題來說它有三個問題，首先是組織的問題、公務人員職務的問題還是這個人的問題第一個層次是制度面。第二個問題就是機關本身單位的問題，就是勞逸不均，有些人作的要死要活的、有些人卻很輕鬆。第三個就是個人的問題，個人的問題就是貢獻跟報酬是不一致的，當然兩者之間都是廣義的，貢獻就是每天的工作時間、工作內容跟他的所得，所得不一定是錢、大部分觀感是社會大眾的肯定或是被接受，這樣中間產生失衡，所以我會覺得當公務員並不是想要發財嘛，他其實只是想要一個好的工作環境、工作時間等，所以我會覺得說今天我們談的士氣低落，首先要間隔出第一個縱向；制度面、單位面、

個人面，第二個就是性質上我們到底定在組織還是在職務、還是在個人，這三個考量的點不同的話，策略也會不同。

- 二、第二個先進國家的文官制度的激勵方式，這裡面有一個前提是我們要先確認的我國人事制度管理是一制性的，牽一髮動全身的、這裡面涉及到集權跟分權的一個差異性，所謂的先進國家我想應該就是指英美，我會覺得他們有一個很大的特色就是差異性、分權，我們可以從網站上看到一些基本的方法例如說OPM的SHRM；策略性人力資源管理，可是他們在實際操作的時候只是按照他們的原則，實際操作的時候只是給各個部門選擇操作的方法；不是一個一體適用制的。所以我覺得我們要來討論以後的是集權的還是分權的、還是集權分權要怎麼去調和這個我們要先處理。
- 三、從實質的來說；激勵員工的方式，我還是回到剛才所談的，我們是要從人的地方來談、還是從整個公務人員的角度來看激勵、還是單指公務員來看。否則完全沒有辦法談實質一定要講實質的激勵內涵，我覺得很簡單的講一個宏觀整體的，激勵不只是一個激勵，他其實是一個整個人事制度的牽動，所以包括策略性人力資源管理以及附加價值基本的思維是說它不只是人的管理，也包含組織、包括政策、包括人力資本等……這是一個全面的，所以我們在談激勵的時候不是就激勵而激勵，激勵是一個果、那激勵的因是什麼，所以我們要如何營造激勵的環境，這個環境都沒有，你談激勵的方法、工具都沒有用。
- 四、其實從中央到地方是不一樣的，以考試院的位階來看，需要的是營造出激勵的一個環境，或是人事管理的一個制度。這是目前的當務之急，因為我們目前都要強調一致性、技術的層次，所以內部只要一公佈技術性的細節，外部就會找那些例外、特例來反制你，那最後根本沒辦法做。所以我會覺得這是最根本的思考路徑，最後我再提一個想法，也許可以跟考試院提出建議：以考試院的層級可以成立一個委員會，裡面包含實務界的、學術界的，學術界的可以少一點，去對各個法令之間的連結去做一個訪談、去徹底的一個了解，去了解公務人員激勵的問題是什麼，我覺得這個時機已經成熟了，因為我們現在的法制都是各別在改，像英國、美國他們每十年就調查一次，把整個文官體制法制面整個作一個調查、連結，因為我發現我們現在談的這些東西跟實務面是脫節的。
- 五、以目前考績法都在 1%~3%的問題上，要跳脫 1%~3%的想法，

目前公務員在意的是程序，像培育、拔擢、輔導，大家比較關切的是透過怎樣的程序來達到這樣的結果，以及是哪些人參加這個程序，我們都知道公開化、透明化，但實務上很多參加者的身分是被質疑的，像公務人員協會的代表邀參與，但很多代表是被推選被指定的。我覺得最大的問題是公開化、透明化，讓這個人知道是怎麼作的，特別是這個面談。尤其是這些基層對這些面談的內容都不清楚，大家就開始疑慮，這樣不是不好，其實這些都是工具，工具都是中性的，重點是你怎麼去使用這個工具，他們都沒有講清楚怎麼操作。

- 六、考績跟陞遷根本就不能連結在一起，為什麼考績法這麼難實施？很簡單，因為考績的結果會影響到未來的陞遷，我們知道彼得原理，科員的表現好並不代表他當科長的表現好，陞遷其實是其它因素的考核，你不能把年終考績跟陞遷綁在一起，你可以用很多方法來做獎懲的結果，如果只是陞遷那麼公務人員最在意的就是陞遷。與其你絞盡腦汁去改進激勵，還不如去幫他掃除不公平的障礙。
- 七、如果我們用競賽的表現來看，甲等是表現好、乙等的人只是表現稍差一點，結果去激勵乙等的人，然後甲等的夠好了不用管，這樣不是更不公平了嗎？如果一直這樣想乙等的人覺得陞遷就沒希望了，那剛剛講的激勵就沒有意義了，因為就是要陞遷。為什麼沒有陞遷就沒有激勵呢？我們可以用其他方法，像工作的責任、工作豐富化、工作擴大化，這些都是一個激勵的方式。現在就一直把考績、激勵牽在一起，牽一髮動全身，什麼都動不了了。回到我剛才講的，公務人員不重什麼記功、嘉獎什麼的，重的是工作負擔公平就好了，每天大家都八點半上班、五點半下班就可以了，我也不要你給我獎勵，我上班發現有人九點上班四點半就閒閒沒事，即便我五點半下班我也會覺得不公平。為什麼我這麼辛苦他這麼輕鬆。所以妳與其一直苦思怎樣去激勵，不如去想怎麼掃除不公平。
- 八、關鍵就在這裡，公務人員的那些業績沒有程序、有什麼參與者、在什麼情境下去參與下來的，有業績就有獎勵、沒有業績就被懲罰，我想這個大家都不會反對，問題是這個業績是怎麼被打出來的，他們現在最怕的就是這一個，公務員會心想你們都是這樣的玩政治遊戲。與其一堆說法不如去簡化，讓整個內容更明確、具體一點。

附錄二「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第二場學者專家諮詢座談會摘要稿

壹、主辦單位：財團法人國家政策研究基金會

貳、委託單位：考試院

參、時間：2010年9月1日(週三) 14:00 至 16:00

肆、地點：國家政策研究基金會 314 會議室

伍、主持人：張瓊玲教授

陸、學者專家：F4、F5、F6、F7

柒、討論題綱：

- 一、公務部門官僚組織問題及公務人員士氣低落之原因分析。
- 二、先進國家文官制度管理作為激勵員工方式之觀察。
- 三、我國文官制度與考評激勵管理法制之檢討與修正建議。
- 四、建立「績優公務人員」生涯發展方案建議。

捌、會議紀錄摘要稿：

第一位學者專家發言 (F4)：

- 一、為什麼我們公務人員士氣總是這麼低落的一個原因，事實上目前整個的社會，國內外皆然，都瀰漫著一種反官僚的文化，換句話說其實公務人員你就個別來看基本上他們每一個人都還算是兢兢業業的，問題是整個的政治環境，它塑造的就是說民眾、輿論、民意代表或者國會議員，只要去罵政府會吸引目光，會上媒體會有選票，那所以這公務人員沒有辦法去為自己做一個有理的主張和辯護的時後，那這作用力就會反彈回來就會造成整個公務人員士氣非常低落，我想這是整個大環境的原因，更深入的去探討一層是說，那為什麼會有(un democracy)的這樣一個文化或者氛圍。
- 二、我們政府對於公務人員的保障其實做太多，那這個對於公務人員的保障過多他會有一個什麼樣的後遺症，因為公務人員受到憲法上面法律上面很多的一個保障，事實上也造成很多公務人員進入公務體系之後，一開始的動機，就不是我們在觀察歐美先進國家他們的公務人員進入公務機關的那種動機，我國的公務人員本身就沒有一個所謂的公共服務的熱忱，那在這樣的一

個情況之下，進入公家機關的目的只是為了取得一個穩定的工作或是公務人員的保障，那在這樣的一個情況之下，當然會拿所謂的依法行政作為一個行政行為僵化的理由。並且會認為說，凡事依法來做事就好了，那便不會犯錯，雖然行為不會犯錯，可是卻也缺乏所謂的積極性的作為。

- 三、我們目前考績制度裡面，基本上並沒有鼓勵我們的公務人員去積極作為的這樣非常有效的誘因。雖然有很多很多的辦法，但是那些其實都是簡單的來說是擺著好看的，因為很多公務人員也知道其實那個東西我做錯事我受到處罰的機會高過於我去取得獎勵的機會，那在這樣一個所謂的系統性思考之下，其實他就會造成目前整個行政行為缺乏同理心、傾向僵化的作為情況之下，他又再度帶動了所謂的官僚的氛圍。
- 四、第二點這邊所謂的先進國家，可能是指歐美國家或是 OECD 國家，那他們對於所謂的文官制度的激勵員工的方式，事實上當然我們看很多的實證研究，大部分都是給予誘因，那這誘因它還有所謂的實質的誘因或者無形的誘因；或者是金錢的或者是非金錢的，但是其實這些都只是一個短期的一個效果，那我們從實證研究上面也可以看到，這誘因可以帶來短期的效果，可就長期而為，真正要去激發的還是我們剛講的所謂的公共服務的熱誠，跟他們對於所謂的公共服務組織的 commitment 所謂的承諾感，那在很多的不管是美國或是其他國家的公務人員公共組織組織成員的研究題目可以發現，譬如說像消防人員，他們為什麼會願意去做這些事情，基本上他們從職業中知道，呈現的就是基本上那些誘因對他來說並不是主要作用，是我覺得對於這工作我有熱誠，我有 commitment，那在這樣的情況之下，他就會跟因為基本上西方國家他們官僚的進用方式跟我們不一樣，他是你是喜歡做公共服務的人你來進入公家機關，可是我們是你要求一個鐵飯碗的人你來考高普考，所以我覺得從一開始的進用就會造成後面一連串的這個因果。
- 五、討論考績丙丁等的問題，基本上我個人是比較強烈主張是設定比例的這樣一個主張，因為我的出發點還是認為國家對於公務人員的制度性的保障其實太多、太好，今天要去激勵員工其實最主要的部分就是拿掉他部份的保障，讓他感到危機感，讓他從內在激發他的熱誠，或者至少是危機感，他就會很努力的在他工作崗位上去激發他的創意、激發他的想像、激發他的其他積極作為，我認為那是一個根本的結構性的一個思維，所以目前政府機關所提出來的什麼表揚公務人員的辦法還有品德修養

這些工作潛能，我覺得這都只是很 miner 的問題，我覺得最深层結構性的問題是可能應該要去檢討對於公務人員的保障制度是否可以適度的拆除。那適度的拆除之後讓他們感到危機感，我覺得那是一個很好的激勵措施。那當然談到所謂的激勵誘因這些的東西，其實我覺得我們這樣不斷的加不斷的加，就像堆積木一樣不斷的加，你加再多你根本性的問題沒有解決也是沒有用的。

六、針對我國文官制度與考評激勵管理法制之檢討與修正建議，目前制度的執行不太具有公平性，就是說考績制度或者升遷拔擢本身的制度不具有公平性公正性，在此情況下，要如何改正。我想最根本的還是考績制度缺乏獎優汰劣的機制，更何況是團隊考績的文化，在目前也不明顯，就是說考評這個人有沒有團隊的精神，因為績效獎金制度已經停辦，無法從團隊中提升或激勵其效果，而在整個考績制度中，公務人員如果犯了錯，比如貪污舞弊圖利，這些都有相對應的法規來做規範，甚至有公務人員懲戒法、貪污人員制罪條例等等，這些皆可使用，可是主管都有工具但是都不願意使用，可為什麼不願意使用，因為只要公務人員犯大錯絕對有法可辦，問題是很多行政人員大錯不犯，小錯不斷，主管在做決策時就會看其平常表現不錯給予行政上的處分或者是口頭上的警告或申誡了事，但是無法達到懲劣效果，更不要說獎優了，在激勵管理法制之檢討與修正建議這點，我覺得制度面的修改不用去涉及那麼多的法的修訂。我們從獎優和懲劣兩個層面去看，如何去做？我有上過公務員的課並問他們公務員最有效的誘因是什麼？他們說錢和獎金都沒有用，升遷是最有效的，看不到希望就覺得一輩子就這樣，那怎麼會有鬥志跟士氣，那所以我建議從升遷來處理獎優的面向。然後大家都有去過公務單位上過課，績效不好的人，從發展的角度是應該要送去訓練，可能沒有落實，或派出來的沒有什麼績效表現，在組織裡面也沒有什麼功用，既然如此調訓就讓他去，反正影響生產力不大。

七、績優公務人員發展方案的方向我有兩個建議，第一個是績優公務人員發展方案與接班人計劃聯結，為什麼私部門可以拔擢幹才是因為，只要有人是幹才即被列入接班人計劃裡面，在很多企業之中皆已實施。當然公部門主管一定會覺得臥榻之旁，豈容酣睡。這就是組織文化的差異，所以也要確保主管也有下一個位子。第二個建議是如英國的快速升遷管道，之前有討論高

級文官團，其中有一個成分是快速升遷管道，快速升遷管道是一個具有非常有誘因的制度性的設計，因為他讓人看得到前景在那裡。那研究團隊可以考慮快速升遷管道是否只限於高級文官，或許中階文官 7 到 9 職等也可以，不一定要快速，中速也可。至少讓其知道有另外途徑可做升遷，只要有積極作為是有機會的，此結合了政策倡導或政策影響力，因為要陞遷至一定的 position，才能去做政策倡導的部分，或許可以試著思考把快速升遷管道轉化到我國公務體系裡面，而又不造成所謂的妒忌、黑函等等負面文化。個人覺得陞遷管道暢通，即為有效激勵誘因。給他福利不如給他陞遷，他為了升遷就會產生很大的動能，所以我覺得不管是接班人計劃和還是快速升遷管道必須去做結合。再來是職涯地圖，我覺得職涯地圖可以挑選一些由基層起來的優秀公務員，如現在的健保局局長，讓一些在基層或中層公務員知道，表現好的話是有一個路徑可以依循的。但不用每個人都去做，只要開闢一條關鍵管道，那就可以產生很大的動能，這是我比較具體的建議。接班人計劃還是快速升遷管道必須去做結合，升遷不能漫無目標的升遷，要讓他知道下一個 position 在哪裡，因為高級文官團的概念是我有一個 pool，可是在那 pool 裡面不知道會在哪一個位置，可是適不適合國內的環境還是不見得，在這過渡期間倒不如接班人計劃和快速升遷管道的概念去做結合，給予其前景與升遷路徑。

第二位學者專家發言 (F6):

- 一、激勵、福利等部分現已不是問題，應該要放大到一個公共利益，對公務員整個最重要的要保障這些弱勢啦，一些民眾的部分，這是他進來的一個初衷剛剛胡老師講的很多是我為了穩定我考上了公務員，你有能力考上其實有更多的能力去做更多的作為，這公務員當然他保障給他以後，再來就是這裡面研究的主軸，你如何激勵，如何讓他好好去做的積極作為出來，很高的這個為民服務、公共利益，我想這個這是我們在談 Robert Denhardt 的新公共服務的一些概念裡面，所以我們其實應該是要重視說如何喚起這個公務員就是說這個積極作為。
- 二、以非營利組織 (Non-Profit Organization, NPO, 以下簡稱 NPO) 為例來談，NPO 組織裡面的做法，其實跟政府有蠻多類似，在公共利益等等的使命是相同的，NPO 裡面他的激勵和他的陞遷部分都很少，所謂激勵很少是說，他不是我們講的物質的激勵，他是一個精神的激勵，這也符合馬斯洛講的，你那個需求層級到了後來是自我實現這個部分，後來又加了靈性的部分，所以

我們如何去喚醒他的公共服務的初衷是很重要，這也可以擴及到士氣低落的原因，就是我們要去探討為什麼會士氣低落，都最優秀的進來，為什麼到後來都士氣低落，整的這個發展五年十年，到後來整個情況愈嚴重，這個部分整個就是一個體制的問題。當然這是比較籠統的一個想法，我的想法是先去採取公務人員進來以後如何後續的終身學習或者是培訓或者其他措施喚醒他原來當公務員的本意。這是一個相當重要的一個概念。當然在我們談到 NPO 的時候，他這裡面擁有一個自我實現的觀念在裡面，所以我說公務員是一個公共服務的一個初衷是很重要。目前先談到這裡，具體的後面再談。現在這些東西你牽涉到說你如何把整體公務員積極的作為喚起，因為感覺為了要陞遷這過程以後，感覺整個就渙散掉了，我覺得這部分值得去探討。

- 三、現行法制並未符合大多數公務員的期望，他根本看不到激勵和升遷，所以你看像 NPO 和企業，接班人不是一個人，而是擁有這些條件，當這樣之後再來做激勵，我看你的部分像激勵工作環境激勵工作潛能，但這個辦公室清潔比賽實在是都有問題，因為是讓他學習到突破他的各個能力，像 NGO 的接班人計劃，會讓他去做很多不同的部分，所以觀念應該導正，第一個，讓公務員在做激勵的時候，不是為了公務員時數，不然都派最閒的來，應讓所有人皆願意去做，來培養其能力。像剛剛張老師所講的第三個部分，改變政策、政策倡導的部分。在這邊呼應胡老師所講的，訓練部分不能派最閒的來，制度是有一些問題，在制度的部分來作一些突破。而在績優公務員不是由主管去考而是有具體指標出來，這個陞遷的圖出來你就會有一個理想在那邊，年輕進來大多會去努力。像在日本，我陞遷同期的同事都必須離開或退休，台灣則是同期的聚在一起形成一個團體。

第三位學者專家發言 (F7):

- 一、針對第一題，公務員士氣低落可以分中央跟地方，所謂的士氣低落可能是地方的問題，而且等到低落再去做處理的話，可能問題已經較嚴重，那可以分兩個，像這題目人力考評激勵陞遷，也就是屬於人事制度的部分，剛也有提到一些保障等等，我是覺得低落原因是政策執行的部分，因為在遇到很多地方公務員，主要是他們資源少，可是常常有一些交辦事項給予他們一些考核評比，可是因為資源不多，所以行政裁量權也不是那麼大，那事實上會覺得說中央在交辦事情時並沒有給予足夠的資

源，那尋求溝通可能也是有困難，那在做訪談就會發現這是做政策執行的問題。會發現中央的考核付出很多，得到的獎勵卻是相對的少，於是所謂的士氣低落我會分兩塊，第一個是從工作內容的本身，工作內容本身在平常例行性的事務上可能就让公務人員覺得心有餘而力不足的情況，所以這我提到是工作內容的情形；第二個是人事制度的設計，人事制度不斷的在做修正和討論，已經不是不夠完善，而是政策執行的問題，很多時候是首長在執行上的一些偏差，那個領導的部分，如何去升遷，都有一個制度在。首長自己有自身的一些想法，自然在執行上人事制度就會產生那偏差，所以有時候不是制度不健全而是有時候而是執行上的問題。所以我認為關注公務員和他的長官都是蠻重要的，那我這邊也提到怎麼去做修正那地方其實執行上很重要，像政策執行的部分，這其實不是來自於人事制度，而是來自於在執行一些交辦事項的時候，發現很不明確，而且沒有溝通管道，裁量權又不足，又有法規的牽絆。所以可能要去區分那個差別。

- 二、企業精神或接班人計劃，或許一般到薦的管道可以不用經過考試等等其他的管道，那公部門確實有他組織文化特質，就是那穩定與創新之間如何兼顧，之前提的考績走路這些案子就已經引起軒然大波，那大家也也會懷疑計畫的公平性的情況，那我是建議，可能有一些構想不錯，可是在施行上或許從考試院開始試辦等等。
- 三、陞遷是一種方式，可是公務員不是只有升遷，我們現在的方案都是一體適用，中央和地方並沒有區分。我覺得現今社會蠻多元，可是在公務機關還是求保守和穩定逐步的改變，可是能不能從不同動機給予不同激勵。因為升遷還是很少的情況，可能建議是說在激勵上有不同方式，比如薪水上作明顯的調整，或是在接班人計畫上作一些消極或積極的作為。激勵要多元方式，有些人可能對於陞遷很需要，有些人則是需要實質上獎勵，所以可以從這方面來注意。其實對於一些優秀公務員給予獎勵之外，我看了考績法的一些修正，好像對於那些考績沒有比較好的公務員並未有給予輔導和改善，所以應該可以給想使自己考績變好的公務員一些輔導和改善的助益。
- 四、很多時候乙等不完全是個人因素，可能內定，可能能力上有差，可能在學習上沒有給予一些補救的方式，所以我們在講績優的部分，但是對於表現不好也是要給予其激勵。

第四位學者專家發言 (F5):

- 一、第一題所講士氣低落即為一種組織行為，組織裡的人怎麼會有這種現象？由這樣探討過來就有意義，公部門組織和 NPO 組織和企業組織性質不一樣，那如果性質一樣即可取之學習，可是公部門組織和 NPO 組織和企業組織性質不一樣，那公部門士氣低落的原因是什麼要提出解釋，就會抓到要害。公部門組織是一種權力結構，那跟 NPO 不一樣，NPO 是憑一股熱誠熱情去投入公共事務，就會有成就感，不只是第五個自我實現還有靈性的成就，然後又跟企業不一樣，企業是馬上看到賺錢及利潤，不一樣情形啊，這樣探討組織行為就有意義。那現在公務部門為什麼士氣低落，因為他屬於權力結構，進去之後無法產生滿足感，凡是要聽上級的指示，不能夠想講什麼就講什麼，因為他是權力結構，就要按照官大學問大，你的意見跟上面意見不一樣，被壓制下來於是有失落感，就鬱鬱寡歡，沒有成就感所以就士氣低落。這樣的觀點，有很多構想有很多做法，可是上級給的資源不夠，可能上級給的資源夠了，下屬卻覺得不夠就會有一種無力感、失落感，當然就士氣低落。那整個士氣低落的原因是因為公部門組織和 NPO 組織和企業組織的組織結構型態不一樣，那不一樣是因為權力結構的關係，所以要調整就要由此點去調整，如果不由此點出發，那永遠是失落感的。如果這組織裡頭讓追求權力過程中很快，一個科員表現很好就升為科長，科長又升為副處長之類的話，他就開始拼了。我知道一個銓敘部的一個科長，聽他說我才知道這麼嚴重，一個科員或科長拿了博士學位，在專員或科長的位置上待了十幾年。專員就退休了。沒辦法升到簡任，這樣會使人失去鬥志，還沒升簡任就退休情何以堪，當然就沒有鬥志了。那這是第一點，從組織權力結構來援引，這樣就有討論的焦點。
- 二、關於第二點，剛好我這邊有一篇文章提供給研究單位，他去調查 37 個國家，為什麼公共服務的激勵，他去調查三個情形，第一個是有沒有熱誠；第二個是自我犧牲，像 NGO 的情形；第三個是政策倡導，進到公部門對政策有不好的地方馬上改進願意去做，去做公務人員應該可以接近政治接近政策，在業務範圍內去改變政策，立即可以立竿見影，在私部門沒有辦法。他是調查為什麼有些人去公部門而不去私部門，重點在這裡，為什麼要進公務人員是因為保障，這邊沒有講到保障，這種差異性值得去探討，我們想的是有保障鐵飯碗去當公務人員，這邊研

究為什麼有些人不去私部門去公部門的原因是那三點，差異性在哪裡以及公務人員要不要目前的保障，讓我們去思索不同的差異的情形，這是我第二點的觀點。

- 三、企業界可以培養接班人，那公部門為何很難培養呢？從企管書裡會寫從 A 到 A+，說一個執行長 (chief executive officer, CEO, 以下簡稱 CEO) 必須努力培養正確的接班人企業才能永續發展，那公部門為何很難培養呢，這邊一個爭論點是說像私部門或警察或軍隊是要績效，這績效是要有能力，而且甚至要付出生命，像軍隊裡頭說去打仗，有些人扛起來了；有些人卻扛不起來，可是就陣亡了，很現實。企業也是一樣，高風險高利潤，低風險低利潤，所以說培養你做 CEO，然後垮了，那整個錢就沒有了，所以企業就是可以培養而不會成為忌妒的對象，因為那是高風險的，論功行賞，而且忌妒沒用，而政府機關是權力結構，就是說公部門裡頭是要權力和地位去領導別人，而權力本來就具排他性、排擠性、競爭性不一樣。
- 四、這個觀點跟目前最新的兩個觀點，第一個是歐斯壯的觀點，他的觀點中有提到多中心的觀點，觀點是說你做好小中心的點跟大中心的點是一樣的，也就是說做一個全國的警政署長和一個在鄉下的警長的表現是一樣的，雖然工作性質不一樣；但是表現是一樣的，小中心的中心點跟大中心的中心點是一樣的，就是要培養說每一個科員或處長，他就是一個中心點，所以為何有人不願意陞遷，因為他覺得做這工作很舒服愉快，容易發揮，如果你有機會去鄉下，鄉下任紳雄霸一方覺得很有滿足感不用到中央去翻將滾浪，這地方上的婚喪喜慶、人事糾紛都非找他不可，他就有滿足感，如果調到中央的話，其聰明才智也可以用只是機會沒那麼大，能力是相當，只是接觸的業務不一樣，其思考作業方式是一樣。所以要改變激勵觀點，我們的激勵觀點是傳統的，利用多中心理論的觀點，如國小老師，把學問運用到在自身工作就很有成就感，不用去當組長、主任或校長，以教書做為中心點而不是去擠權力結構，這就是要改變激勵觀點，人人各得其所，而不是去擠權力結構，讓他得到滿足，得到激勵，建立起多中心理論的觀點讓他可以自得其樂這是第一個觀點。第二個是變革推動者，這觀點如果去看一些講制度或講組織，一個組織制度得以往前推進是靠變革，為什麼會改變，像歐巴馬的競選口號是 change，那這個變革裡頭會說，在激勵裡頭，每一個到了薦任級主管的公務人員，他就要有胸襟和氣度成為變革者這個觀點，就有提到說激勵的基本觀念來自於哪

裡，第一種是剛剛一半所講的來自外部的，你要錢給你錢，你要提高薪水給你提高。這種激勵是有限的；比較無窮的是來自於內部的，自我自發的激勵，這點在公務人員裡頭要放進去。所以在激勵設計裡頭的設計裡面，要設計說哪些人可以作為自發的變革推動者出來，這就會無限了。

- 五、根據題綱的第四點裡頭，我提出意見，不是績優公務人員怎麼樣培養？因為都是公務人員，按照丙等乙等甲等循序漸進，要培養的是高級文官作為多中心的一個點，作為變革推動者的一個點，這個點有考核的條件出來，生涯發展變革，有四個要求條件點，第一個能不能引導變革；第二個能不能引導人民，邁向變遷；第三個自己的表現有沒有成果，著重在作事要有表現和績效，要有成果。第四個作決策有沒有睿智。這個在你們生涯裡所碰到的人，在培養人或在激勵裡頭會有很自負的人，像孔子所說：士不可不弘毅，任重而道遠。有些人很有自負性根本不為那陞遷待遇等等之類，因為他的境界已經超過這境界了。所以說做激勵的時候一定要做內在的自發的激勵，有更高的眼界等等，整個社會的競爭要提升就要講活力，那變革推動者要帶動社會進步或組織變革的發展情形，這些人很可能不會遵守公務人員條條框框的規定，因為條條規定讓他無法發揮，所以我們要改變成為新的激勵觀點，美國第一流人才是在企業，因為沒有條條框框限制他，這裡面有一個工具，怎麼樣去培養呢？我們要改變成為新的激勵觀點要從這邊，我去美國留學，要在學校辦證件，這在台灣就會很辛苦，從系裡面的助教一直弄到校長那裏很痛苦；在美國不用只要系裡助教蓋個章就是證明。這就是我們授權太差，沒辦法讓當事人有這個裁量權，蓋了五六個章，不用，蓋一個章就他負責就好，我們要改變就是這種觀念。改變就是說讓每一個公務人員，讓其在職務上，負責到底。這樣就會有所發揮不至於沒有成就感。我這邊歸納兩點，第一點是權力結構的觀點，有才幹的人因為上級的條條框框而無法發揮他的才幹，所以就士氣低落。第二就是我們未有充分授權，給他權力和給他負責任，就很難有自主發揮的力量，一切聽上級指示，於是就很難有激勵，所以要怎樣激勵呢，讓他雖然只是某一個職位的負責人，可是把自己的事情做得很好就有成就感。所以就是要培養自動自發的激勵，而不是外部的激勵，推一步走一步。這樣改變就不一樣，不然我們公務人員都很沉悶，都沒有發揮。

- 六、有需要破格擢升，像剛提到考績乙等，對某些人確實是一個激勵，下次就會拼命的要拿到甲等，只要這考績是公平公正為前提的話，就會激勵。
- 七、激勵理論裡頭，內容理論和過程理論並非互相排斥，這兩者皆可相輔相成，也就是對於不同層級的公務人員，著重在不同層級的激勵部份，但這過程裡頭還是要配合過程的觀點，這兩者相互配合，也就是說透過這過程表現出激勵是公平公正的，讓相關的人可以計算他的努力報酬是符合他的期望；再來是各個不同的需求做記錄，這樣比較周全一點。

附錄三「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第三場學者專家諮詢座談會摘要稿

壹、主辦單位：財團法人國家政策研究基金會

貳、委託單位：考試院

參、時間：2010年10月11日(週一)10:00至12:00

肆、地點：國家政策研究基金會314會議室

伍、主持人：張瓊玲教授

陸、學者專家：F8、F9、F10、F11

柒、討論題綱：

一、我國文官制度中考評激勵法制內容與管理措施之修正建議。

二、有效結合激勵作為與陞遷制度之政策建議。

三、建立「績優公務人員」生涯發展方案建議。

捌、會議紀錄摘要稿：

第一位學者專家發言(F8)：

一、制度面上的規定，基本上對公務員來講，已經失去了很大的意義，因為公務員基本上已經習慣考績法每年得甲等的情況給的金額，整個公務員的心態是有模範公務員選拔、有那個獎金，就會努力工作嗎？公務員不會的，所以這個制度已經變成一個制式的。最近的美國公部門有關激勵的考量，它其實回到公務員本身跟激勵的問題，有金錢沒有金錢的問題，所以他沒有一定的制度來給金錢，所有的公務員獎勵沒有一定的一套黃金準則，而是因為公務員在不同的組織有不同的激勵方式。激勵方式不能只靠制度、獎金；包括陞遷制度，這些都是很好的制度，但是這些在前題上必須從人的角度上來看，那這裡面還牽涉到大環境的問題，整個環境上有鼓勵，公務員才会有信心、社會上做好反應，這個比拿錢、陞遷還要好用，以這個前題來看整個制度的部分作修正的地方要硬了一點。那我們分成幾個，第一個部分內跟外，內裡面又分成需求、公務員的感受，就是這個激勵制度有沒有讓他有這個成就感、讓他實踐他的理想、讓他滿足，讓妳這樣的東西就要考量這個報酬，報酬分成金錢的報酬跟非金錢得報酬，金錢的報酬就是他工作表現好妳給他加薪，所以在外國的激勵部分有些

會從他的薪資來考量像績效薪資來做改變，但是這個也是有爭議的地方，台灣當初有考慮這個方案，國外在施行一陣子後就停掉了，因為變成公務員互相對抗的情形；非金錢的話有很多鼓勵的東西，我們可以各機關擬定一個辦法，將來在修訂激勵法以後，各機關要定下自己的一個辦法，這個辦法有彈性，有優良表現列為優先升等的考量，這樣就有實質的效果。

- 二、績優公務員生涯發展，在過去很流行，但到現在都停擺了。因為你給他這個生涯發展說幾年會到哪裡，這些你都給他訓練了、他也到國外受訓、給他的東西他也滿足了，但是沒有缺，或者主管對你有偏見升不上去就會有挫折、很大的挫折，在企業界我就跳槽、公部門我就跳到別的單位去，所以你辛苦培養的因為妳給他的一個承諾，結果妳的承諾沒達成他就變化了，那如果這樣子我乾脆不給承諾，所以生涯規劃的話要考慮兩種，一個組織內、組織外，組織內時你有沒有提供一個好的機會給他，像生涯發展的途徑或陞遷的機會、提供足夠的資訊、足夠的職位讓他可以有一個生涯途徑這是對組織的，對個人的你要給他訓練、給他發展學習，所以說公務員不是績優才給他發展，這樣他們會累死，而其他人在那邊看熱鬧，績優公務員生涯規劃是應該培養沒錯，重點就是不能太明確說你只要經過這個歷程我就承諾你。
- 三、剛剛我提到的分成幾個方向；內部成就感需求跟外在條件獎勵措施，然後不管內為分成金錢跟非金錢，所以這樣延伸出來會分成很多方式，然後各個機關按照這些方式去設計適合自己組織的辦法，這樣組織激勵效果才會比較好，所以這又回到說我們講的XYZ，因為他這裡面一這個制度是 X 理論還好，因為這裡我給妳好處你就應該怎麼樣，但你沒有注意到人性層面 Y 這個地方，所以有這個講法他這個未來新的訓練制度，公務員激勵辦法裡本機關員工作什麼、有什麼激勵這等些都是硬的屬於 X 的，所以我剛才講的人性的部分屬於 Y，美國有發生這方面的問題就用 Y 來區分。
- 四、各單位自己定辦法，這個辦法主管可以加上自己的東西進去，或者你要辦什麼活動可以用自己比較內部的作法來用，因為每個組織機關都不一樣，像戶政事務所面對群眾跟內部辦公的激勵辦法也就不一樣，有些是用團隊激勵，所以每個情況都不一樣不要用單一的辦法，所以未來我們這個部分彈性可以改成一部分授權機關內部去定。
- 五、回到一個問題那些制度多少年來都在弄，難道我們這些制度會比以前弄得更好嗎，那為什麼公務員一直在談激勵呢，這個問題也

不用看的這麼嚴肅，在 7、8 年前在市面上突然出現了一批激勵的書，那就是企管界的，因為那個時候經濟不景氣，那我們現在也是轉了一圈之後回過頭來談激勵，根本之一是整個社會對公務員的觀感，而且把公務員當作消耗資本的東西之一，所以公務員加薪或如何通通不可以，你辦什麼訓練活動都不行，讓公務員變成了社會的罪犯，那公務員怎麼會有士氣呢，除了制度以外回到前面 $X+Y=Z$ ，除了 X 理論我們剛剛談到的，公平的、該鼓勵的要有這個部分，還有主管的打氣，社會上也要有適當的團體對公務員有適當的讚賞，所以除了制度上的建立外最為主管還要有肯定跟打氣，不好的當然要有處罰，還有一個像平衡計分卡大家都肯定，如果大家要用一定要重新提出 4 個面向而不是企管界的 4 個面向，讓這個評鑑更符合我們公部門的東西，要多一點不同的角度，制度的東西要、非制度的要肯定，這兩個加起來激勵效果才會好。

第二位學者專家發言 (F10):

- 一、先從簡單的道理才來談法制及現行的管理措施，就是尊榮、尊重公務人員是非常重要的，那我們再從國內的考評制度來看，目前除了對現行公務人員考評之外主要是在考績這個方面就是公務員考績法，如果我們做一個公務員的考評來看的時候，我們始終是看到最後是獎優還是汰劣，所以這套制度除了適當激勵還是打擊士氣，或者是獎金還是提高士氣，比較大的問題還是在主管對這套制度，就是整個考評公正性、客觀性受到很大的質疑，這是一個績效文化的問題，回過頭來看一個道理，在西方理論來說他們有談到一個道理，對於公務人員的一個考績及考評是要注意到涵蓋三個層面的問題，可是大部分都把它放到衡量、評估這個問題，或者放在我怎樣激勵你這個問題，可是都忽略到他是一個課責的問題，某一種程度要證明我對這個單位有貢獻，然後我負這個責任，然後也代表政府對納稅人負這個責任、做出這個績效，但後來的測量大家都過頭的集中在個人的績效，所以很有趣的是說你有沒有衡量出個人績效對部門的績效提升對總體績效有沒有幫助。
- 二、2005 年 OECD 曾經做一個研究，OECD 採用彈性績效待遇或績效待遇的國家去做一個研究，他們原來的假設認為他們這個制度有績效獎金、待遇，所以應該可以提升個人的績效，因為要採取這個制度必須導入新的工作辦法來做變革，譬如平衡計分卡這些績效管理的措施，結果發現獎金是低度影響，績效管理的工具改

變了工作的情境使個人績效、機關表現都提升了，那這種研究出來的結果給我們很大的刺激，就是提醒了我們考評跟激勵制度是不是真正注意到兩個問題，傳統激勵的內之效果跟外之效果，在外之方面是透過獎金、休假，可是這種效用根據研究顯示：連企業也一樣邊際效用是遞減的。

- 三、其實對公務人員來講陞遷不只是外之效果，是我的工作被高度的肯定、工作的成就感，再來是工作的滿足感、生活品質，那越往高階文官發展生活品質越糟，工作的滿足感會被舊官僚批評掉，所以在內之環境中邊際效用是遞增的，我們在整個制度設計當中可不可以加強這個地方。
- 四、如何結合有效激勵作為跟陞遷制度的政策建議，我覺得關鍵還是在制度的建立，就是高級文官制度及快速陞遷制度，而這個快速陞遷制度能不能跟培育作結合，那這個制度是整套的，沒有高級文官制度、沒有快速陞遷制度、沒有一個優秀的公務人員生涯發展或者接班人計畫，很多的激勵作為是推不動的，那種激勵是像小雨點一樣而無法推動整體的波然壯闊的驅動力，所以這部分是存在的，我會建議是說；考試院透過資料來建立，也就是透過接官等來訓練，升官等訓練的過程成績要打出來，跟她後來五年的陞遷的激勵跟十年期間受完升官等的生涯發展，你只要做調查就可以發現你的升官等訓練有沒有發揮為國舉才、推薦人才的作用，因為我們已經再發動高階文官的培訓活動，那培訓完還是由各單位來推薦，這又有一個問題就是高階文官送訓到文官訓練學院問題的爭議點，這跟考試院跟行政院和各院可以好好坐下來談，讓培育跟陞遷及讓整個國家文官制度、快速陞遷制度都能在未來湊合起來。這也是一個激勵問題。
- 五、這邊有最後的兩個意見陳訴，第一個整個文官的激勵制度要從整個思維做轉變，整個國家是由公務員來支撐包括協助政策規劃，可是你需要他卻又不尊重他這又是不合理的，那過去的考試院會強調它其實是一個文官院，考試院最主要服務的對象是全國公務人員，因此我認為考試院在未來激勵我國文官上會比行政院來的合宜，從這部分除了現行部分完備的法制之外，在法制的內涵上要做一個思維的調整，包括剛剛我所提到的考績、激勵、陞遷做一個連結之外，更重要的怎樣落實在法制當中，像功績制度、工作滿足感、工作生活品質對於現在能相對的提升，我覺得考試院、文官院可以努力的方向。

第三位學者專家發言 (F9):

- 一、考評機制的效度問題，如果考評機制的效度出了問題那我們也無

- 法得到激勵，還有考績升等條件寬鬆，我覺得這對一些人會沒有平衡的問題，考評機制設計的效度有待檢討。
- 二、激勵的部分，如果從需求層級理論來講分生理、安全、社交、自我實現的需求這些來講，現在的問題是公務人員有社交的需求、自我實現的需求，這些需不需要加強，像社交需求來講，中央各機關、學校員工社交活動實施要點裡面有相關規定相關員工在不影響業務情況下可以參加一些文康活動，我們念組織理論的時候，機關都有正式非正式的組織，像太極拳社等等，其實我覺得影響機關員工歸屬感的，關鍵都在非正式組織裡面，所以你機關不應該打擊非正式組織，相對的，應利用非正式組織的功能。
 - 三、自尊需求的滿足，現行的獎章條例裡、獎章的授予都有，給予肯定的作法是很好，但有些的作法要即時一點。
 - 四、快速陞遷制度很好，但要很小心以免變成浮濫的，需要研擬一個嚴謹的模式，否則讓公務人員感到是在爬格子依舊是沒有效果的。
 - 五、公平理論第一項考績評比是以同官等來比較沒有錯，這點我是贊成的，可是呢，我是覺得同官等裡面以現行考績法第9條規定考績以同官等為比較範圍，因為各官等任命的層次，所需的基本條件、職責不同，所以你把它做這樣一個發揮，但是書上考列甲等的比率所呈現的是簡薦委不分官等拿來評比，我記得以前看到的近五年簡薦委任官考列甲等的比率分別為 91.824%、77.44%、68.55%，所以我會覺得應該在同官等之間設限制等次的比率，聽說現在考績有，所以我覺得公平理論裡考績評比以同官等來比是對的，再過來我覺得應該增設同儕的互評機制，還有導入平衡計分卡，就是說妳打這個考績的時候，你可以從這個人的財務方面、顧客構面、內部流程、學習成長一起來看看，如果我做公務人員的話可以從這幾個方面來打他的考績，來我們可以倒入360度績效評估，這樣多元的評估可以打自己、同儕、上司、服務對象的分數，多面向的資料可以考量，我是覺得公務人員重是公平。
 - 六、要適度規範內升跟外補的比例，我是有感覺到政黨輪替後外補的很多，給公務員打擊很大，傷了很多人的心，所以要適度規範內升跟外補，尤其阿，承平時期更是要由內升來，所以內升跟外補的比例我希望你們去研究，不要全部、適度的來調整，還有一個是不是可以擴大職務遷調的範圍，這是一個激勵。
 - 七、我有幾點再補充一下，剛講到快速陞遷，那我想到現在考績法修正草案第六第七條增列優等的等次，所以考列優等除了一點五個

月、二點五個月的考績獎金以外，在一定期限內考列優等的人，可以不受到升遷序列表的限制，或是可以縮短期間參加升官等的考試，我的意思就是說我們公務員升官等考試法裡面第三條第四條規定是說，你要參加簡任官等考試，需具有法定資格之現任薦任第九職等四年以上以敘薦任第九職等本俸最高級，參加薦任考試者，需任委任第五職等滿三年以上以敘委任第五職等本俸最高級，我的意思是說快速陞遷一定時間裡面我有這麼多優等就可以快一點，再過來就是說內升外補的比例這兩個要兼顧原則，最後，研究上有沒有將來有機會員工來參與這種績效標準的訂定，訂定、合議雙方的標準出來，不要迴避員工自我評估，叫員工舉證、具體的方式就可以採信，這是我這兩點的補充。

第四位學者專家第一輪發言 (F11):

- 一、講公平理論也好講預期理論也好，他的路徑不知道有沒有檢驗，你要預期公務員因為你的努力增加了報酬，那他也要考量那個機率高不高，所以這是一個信任的途徑，其實妳給他再多的誘因就好像中大樂透一樣，有些人會選有些則不會，因此信任途徑的建立是需要的。
- 二、現在考績法是使用「平等尺度法」，那平等尺度法對我們人資來講是太寬鬆了，就是完全他的臆測性質太高，所以我會建議第一個成果評量，第二個是「行為基準量表」(Behaviorally anchored rating scales, BARS, 以下簡稱 BARS)。在民間企業訂定 BARS 或 360 度評估，我會建議有他們的勞方組織的代表，因為勞資關係乃與時俱進。從這角度來思考公務部門的人力考評，我們不能只想政府要怎麼做，而沒思考公務員要什麼。所以假使納入公務員代表，他可以綜合大家意見；且大家對他的信任也比較高。若只從政府機關角度及採納學者專家意見，就公務員而論，第一個他們會站在不信任角度，所以在技術角度的話我會建議用成果衡量加上 BARS 這兩塊。另在陞遷方面，建議再加上主管的限定比例給分，當然現在考績法已經有 360 度評估的影子，那也就不只是主管去評估，新的方法可能是同儕或部屬的意見。
- 三、有效結合激勵作為和政策建議，那這一塊我們在做訓練的時候，大概整個國家公務員的類型，整個陞遷跟生涯有分兩塊，有一塊是比較重視團體績效這一塊，那這一塊是說美國，英國為主，美國比較重團體績效，大陸法系像德、法，他們反而不強調團體績效而是國家代理人，所以這分成我們國家到底要團激勵呢還是如何，那我們的方法目前都混合這兩種，包括我看考績法裡面有績效、也有個人的品德部分，我覺得這兩者沒有切開的話，有時候

會影響我們的評估，這其實剛有講到賀茲伯格兩因論，他的這一塊是薪資的部分應該只是維持的因素，所以你用團體獎金我是贊成的，可是長遠讓他取得成就這樣的感覺、尊榮感、自我成就，我倒覺得可以結合德、法國家代理人制度，也就是說現在的培訓大家都不痛不癢，那政府花了這麼多錢也沒花在刀口上，我會建議參考德法的培訓制度，好的公務員我們挑選出來，他進入培訓的班別給他長期的培訓，這塊可以結合績優公務員，我覺得這塊才是公務人員全人格的培養，現在的作法已經趨近了，但如果你去看的話時間還不夠長，第二個我們再淘汰的因子裡面還沒那麼多，第三個我們淘汰的比率沒德法那麼高，那平時我們的訓練真的很多，大部分都在衝時數，與其你花這麼多，不如把她轉過來在探測性、培訓性、提拔較優的，像日本公務員有第一階段的試探，第二階段呢很可能就是在各部門的歷練，第三階段呢就可能到高階了，那我們的訓練多半是一體式的太多，我們要走德法或英美，像英美有些預算是編在自己的機關，所以各機關可以挑符合自己的，他們自己組織有訓練官，每年編列預算挑選人去受訓，所以要走團體績效像英美就不用太關心公務員要不要陞遷，而是在團隊的績效上，那德法就是培訓國家的中高的領導人，其實我們要結合全部的訓練，這是最後的目標。

- 四、我認為不論是少軌或多軌的激勵方案，我覺得每個方案的具體化、可操作性很重要，像表揚模範公務員要點，你或許講說他是滿意度評比好了，或像第二個遵守紀律奉公、有模範事蹟，我會覺得這個點是很奇怪的，怎麼樣連結奉公，像我們研究案每次到政府、大學審核都一大堆刁難就太遵守紀律了一點，那要操作化可不可以增加你的政府組織利益和營收，可以用具體數字衡量一點讓他可操作化，他有確實改善行政流程或是因應我們政府的創新方案，這些盡量要把它操作化，操作化後要給予一定的名額，例如這裡是 60 個那每一個種類五種是十二個，否則我們現在看到激勵的東西，都太混雜了，又是激勵、又是績效、又要公務人員潛力的發展，我倒是建議要團體績效的話就團體績效一個方法，這樣就會很清楚提綱挈領的模式，多軌的話就是要這樣子不要全部都混在一個法裡，會讓公務員搞不清楚我們長官要的是什麼？依據不同的辦法做是合理的，就像老師又要教學、又要研究，最重要的我認為還是信任的問題，每次跟碩專班的談就是不信任這一點，為了要讓他們心理建構要能打開，因為信任途徑就是社會心理建構，信任途徑建立之後，你的激勵誘因拉高，他們

自然就會努力。

附錄四「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」第一場學者專家訪談摘要稿

壹、委託單位：考試院

貳、承辦單位：財團法人國家政策研究基金會

參、時間：2010年11月9日(週二)14:30~17:00

肆、地點：考試院本部會議室

伍、主持人：張瓊玲教授

陸、出席人員：11

柒、討論題綱：

一、我國文官制度中考評激勵法制內容與管理措施之修正建議。

二、有效結合激勵作為與陞遷制度之政策建議。

三、建立「績優公務人員」生涯發展方案建議。

捌、記錄摘要：

首長要對組織內部清楚，對機關人員清楚。

一、長官勇於充分授權，部屬工作深化、賦予其權責，賦權後眾人盡責負責，因與前途有關聯，可以提升士氣。機關的策略目標需與同仁的生涯規劃目標作結合，且給予明確的生涯目標。

二、給予快速陞遷一定比例(可能40%或50%)，並嘗試將快速陞遷法制化，而非讓快速陞遷管道破壞文官陞遷體制。

三、現今文官陞遷體制強調循序漸進，講求年資、考績、獎懲(可累加)、學歷和主管決定。獎懲部分應改成近三年的獎懲總評比，不然資深職員比資淺職員永遠有優勢。

四、長官要懂得犒賞：就是陞遷，即時且一定兌現，部屬會用心工作。但整體有人治的色彩，需要長官公私分明，是非善惡瞭然於心。對公務人員而言，陞遷方為最有效激勵方式。

五、現行陞遷制度跟個人職務績效、機關績效無關，應制定法源以提供快速陞遷。快速陞遷，要有不同的制度設計，何種情況可以適用快速陞遷，找出其要件，如與提升機關業務績效有相關，配合考績法，應給予快速陞遷，類似於企業客製化的設計。在陞遷部分，考績評優等可給予快速陞遷。

六、現行文官陞遷制度僵化，因現有陞遷序列表不能破格擢升。

七、現行激勵體制效果不明顯。負責激勵的主管要了解權力的真諦，要懂得激勵的分配，重點關鍵是首長。

八、合縱連橫為策略運用，重點為解決問題。

九、政務官和行政文官的年資併用計算，可與文官年資相銜接。本

俸依文官系統最後年資為薪俸底數，再與政務官年資銜接，給予欲從事政務官的文官一定保障。

十、至於用錢激勵的作為，現行制度過於刻板化，無法及時給予，且易於讓機關單位平分個人獎金。獎金激勵效果不彰。

九、政策建議：

一、機關特支費可用於個人獎勵。若特支費依機關員額編列，予以首長全權自行應用，給予優秀(主管推薦或個人考績)個人。特支費法定發獎勵，由首長親自給予獎金並予以肯定表揚，跳脫團體績效獎金的窠臼，領獎個人會感受不同。

二、現行團體績效考核評比因由主管統一評定是以公信力不高。主管激勵工具：激勵、陞遷、表揚(榮譽)、獎勵(獎金)。首長很重要，承諾一定要兌現。

三、經由制度來設計一條生涯地圖的可行途徑。

附錄五「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」

第二場學者專家訪談摘要稿

壹、委託單位：考試院

貳、承辦單位：財團法人國家政策研究基金會

參、時間：2010年11月9日(週二)17:10~18:00

肆、地點：考試院考選部參事辦公室

伍、主持人：張瓊玲教授

陸、出席人員：12

柒、討論題綱：

一、我國文官制度中考評激勵法制內容與管理措施之修正建議。

二、有效結合激勵作為與陞遷制度之政策建議。

三、建立「績優公務人員」生涯發展方案建議。

捌、記錄摘要：

一、主管將任務給予有發展潛能的人，承辦部屬會有榮譽感。若能配合陞遷，即可給予部屬努力就有希望的感覺，自然部屬士氣會提升。因此主管是否確實落實現行法令？公正、公信力的有無？機關主管才是整體激勵的重點。

二、激勵工具的應用：陞遷、現實利益報酬、特殊友誼關係(以情感為工具，但有一定局限性)。主管不能鄉愿、首長需大公無私。就地取材，從機關內部發掘並拔擢人才。陞遷就是激勵重點。激勵的有效化需繫於最高首長，還是有人治的色彩。

玖、政策建議：

一、模範公務員和傑出公務員可考慮優先陞遷。

二、薪資年功俸表可以再拉長。

(一) 根據現行公務人員任用法第17條第6項：

經銓敘部銓敘審定合格實授現任委任第五職等職務人員，具有下列資格之一，且其以該職等職務辦理之年終考績最近三年二年列甲等、一年列乙等以上，並已晉敘至委任第五職等本俸最高級後，再經晉升薦任官等訓練合格者，取得升任薦任第六職等任用資格，不受第一項規定之限制：

1、經普通考試、相當普通考試之特種考試或相當委任第三職等以上之銓定資格考試或於本法施行前經分類職位第三職等至第五職等考試及格，並任合格實授委任第五職等職務滿三年者。

- 2、經高級中等學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿十年者，或專科學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿八年者，或大學、獨立學院以上學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿六年者。

(二) 公務人員任用法第 17 條第 7 項：

前項升任薦任官等人員，以擔任職務列等最高為薦任第七職等以下之職務為限。但具有碩士以上學位且最近五年薦任第七職等職務年終考績四年列甲等、一年列乙等以上者，得擔任職務列等最高為薦任第八職等以下職務。

是以經普考考試通過後，晉升薦任官等訓練合格者，最高職務列等為薦任第七職等；但具有碩士以上學位，晉升薦任官等訓練合格者，最高職務列等為薦任第八職等。若未參加升官等考試則日後公務人員位階未有變動機會，經年累月則人員士氣會有低落之可能。是以從保健因素出發使員工具有工作滿足感，建議第五職等、第七職等、第八職等的俸階表可作拉長修正，以提升機關人員士氣。

對公務人員而言，激勵與考評陞遷結合，方為最有效激勵方式。

附錄六「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」

第三場學者專家訪談摘要稿

壹、委託單位：考試院

貳、承辦單位：財團法人國家政策研究基金會

參、時間：2010年11月19日(週五)15:00~17:00

肆、地點：國家政策研究基金會

伍、主持人：張瓊玲教授

陸、出席人員：I3

柒、討論題綱：

- 一、我國文官制度中考評激勵法制內容與管理措施之修正建議。
- 二、有效結合激勵作為與陞遷制度之政策建議。
- 三、建立「績優公務人員」生涯發展方案建議。

捌、記錄摘要：

- 一、人事管理部門的人應該有「能力」告訴主管如何透過考核發揮管理功能；此外，公部門應加強薦送訓練的功能，如費用補助，以提高同仁學習的動機；再者，過去的人事考評太重「行政性」的目的，例如獎懲；但未來應增加「發展性」的功能，此一部份必須強化「面談」及「雙向溝通」。
- 二、過去公部門主管對 HRM 的功能多為被動介入，例如人員出事才被動處理，或是例行性的考核。未來宜加強積極性的人力資源發展 (HRD) 觀念，增強激勵、溝通、願景分享等人際面的功能。
- 三、我國公部門不具績效文化，例如績效難以量化，故重獎重賞的措施恐有所不宜。因此，需強化「績效面談」，及由主管協助下層共同訂定職涯發展計畫或學習地圖。
- 四、使員工了解組織內部「內升」及「外補」的比例，俾使其進行職涯計畫。不同官等或職類公務員的升遷應該有不同的職務歷練及訓育訓練需求，其核心職能也要有不同的界定，例如升任簡任官須在財經單位流動，薦任官須在科技單位流動等。
- 五、激勵作為應該是引導公務員朝政府所欲的人力政策或相關願景及目標前進，故首先順序為確立政府的策略性人力資源管理政策，並釐清在此政策下公務員應該扮演的功能及角色，俾能進一步了解公務員應該調整的行為方式，最後再建立相搭配的激勵措施，升遷只是激勵措施的手段之一，但卻是公務員最重要的行動誘因。
- 六、要確立國家文官培訓之政策，如美國重視績效、快速升遷及專業才能；英國重視服務歷練及通才。我國文官制度若未能加強獎

優汰劣的新陳代謝功能，永業化（鐵飯碗）的精神不能動搖情況下，則增加升遷機制可能是緣木求魚。

七、公務部門激勵及人事考評制度在進行師法企業任務時會遇到許多瓶頸，因為兩者間的文化、組織結構、誘因結構皆不同。公部門激勵管理與人事考評欲達成發展人力與公平公正原則，必須發展兩個因素理論中的「激勵」因素，例如增加工作之意義、賞識、內在報酬及創造升遷機會。考評方面必須確立具體的考核標準，若能加入 360 度績效評估精神更佳，此外，應落實員工自評的制度，並搭配「績效面談」。

附錄七「公務部門人力考評、激勵、陞遷制度評析及改善建議」

期末報告審查意見與本團隊修正說明

審查委員	審查建議	研究單位回應
張委員秋元	<p>有關第六章第三節政策建議部分之三、(一)建立快速陞遷機制(第 83 頁)及七、增列考列優等之人員應優先晉升之規定(第 84 頁)一節：查銓敘部於 97 年 9 月 23 日召開該部法規委員會第 644 次會議，討論陞遷法修正草案，行政院人事行政局曾建議該部於該修正草案第 11 條增列公務人員考績考列優等得免經甄審優先陞任之相關規定（如任現職之年終考績最近 3 年內 2 年考列優等），以期拔擢優秀人才，業經銓敘部採納，俟該條文案修正通過，將使績優公務人員達到快速陞遷效果。</p>	<p>感謝委員提醒。本研究對於所提建立快速陞遷機制，以及增列考列優等之人員應優先晉升之規定已納入公務人員陞遷法修正草案第 11 條至感欣慰，並期望銓敘部積極爭取立法院通過此修正草案，儘速落實拔擢優秀人才之法制。(頁 74-76)</p>

	<p>有關四、(二)績效陞遷的機制建立一節(第 83 頁):</p> <p>一、 查公務人員陞遷法第 2 條立法意旨，已蘊含對於陞任人員之工作能力及工作績效等加以衡量，並輔以公開、公正、公平的陞遷考核程序，以決定陞遷。</p> <p>二、 另該法第 11 條規定，最近 3 年曾獲頒勳章、功績獎章、楷模獎章、專業獎章、公務人員傑出貢獻獎、當選模範公務人員或經 1 次記 2 大功辦理專案考績等，且無不得辦理陞任之情形，並具有陞任職務任用資格者，得免經甄審優先陞任，亦賦予機關對於績效卓著人員優予陞任，使工作績效成為陞遷考量之重要因素，以達到績效管理之目的。</p>	<p>感謝委員提醒。公務人員陞遷法第 2 條立法意旨，雖已蘊含對於陞任人員之工作能力及工作績效等之衡量，並輔以公開、公正、公平的陞遷考核程序，以決定陞遷。惟本政策建議主要係強調兼具績效(含個人及團體)考核之陞遷機制，並非指現行陞遷機制不公平。</p>
--	--	---

	<p>有關四、(三)培訓與陞遷的結合一節(第 83 頁):為強化培訓與任用陞遷之關連性,以及有系統的培訓高階文官及主管,考試院文官制度興革規劃方案第 4 案「健全培訓體制強化高階文官」,已提出「建構陞遷歷練與訓練培育有效結合之體制」、「建立完善培訓體系」、「建構高階主管特別管理制度」等項具體興革建議,包括重新設計晉升簡任官等及取得同官等內較高職等資格條件、充實自初任人員至高階主管、非主管至主管之整體性訓練、強化核心職能之訓練以及建立訓練成效評估追蹤制度等建議內容。</p>	<p>感謝委員提醒。本項政策建議,係欲建構考績、激勵陞遷、培訓與俸給有效連貫之人事法制,培訓與陞遷乃是其中之一環,與考試院文官制度興革規劃方案第 4 案「健全培訓體制強化高階文官」並無衝突。</p>
--	--	---

<p>邱委員永森</p>	<p>一、報告第五章有關我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度法制之問題評析：</p> <p>(一) 第二節及第三節係將各問題摘要為各個小標題，再予論述；第一節考績部分則分為三段論述，未有標題。建議體例一致，統一於各節中列出小標題，再予論述，較利於閱讀並掌握重點。</p> <p>(二) 另本章相較於其他章節，內容似較為精簡，可否酌增？另章名為「○○制度法制之問題評析」，但若干內容似乎也涵蓋實務執行層面，例如考績評核問題等(第 63 頁文末)，章名之法制二字是否宜刪除？謹供研究團隊參考。</p>	<p>感謝委員提醒。已將第五章第一節之體例，修正與第二、三節相同；另已依照委員之建議，將第五章名稱修正為「我國公務部門人力考評、激勵、陞遷制度問題評析」，刪除「法制」二字。(頁 61-62；頁 61)</p>
--------------	--	--

	<p>二、報告第五章第四節小結第 4 段，提及公務人員訓練進修法施行細則第 13 條所定資格條件過於廣泛，無法精確界定實際具有發展潛力人員一節，按該條規範原意，考量「選送」進修既為機關基於業務需要主動派員參加進修，該法爰就是類人員之基本條件加以規範，惟各機關當得依實際需要及機關屬性等，於該基本條件外，另行訂定其他相關條件，以界定該機關之「服務成績優良且具發展潛力」人員。尚非僅以上開第 13 條條文所定資格條件，即可認定為具有發展潛力人員。</p>	<p>感謝委員提醒。已酌修該段文字，凸顯公務人員訓練進修法施行細則第 13 條之原意，避免讀者混淆。(頁 76)</p>
--	---	--

	<p>三、報告第六章第三節政策建議，第三點及第四點（第 83 頁），有關陞遷制度；及建構考績、激勵、陞遷、培訓與俸給有效連貫之人事法制部分：</p> <p>（一）建議可參考考試院文官制度興革規劃方案第四案、第五案，及考試院強化文官培訓功能規劃方案第二案、第四案等相關內容，特別有關培訓與任用、考績、陞遷有效結合一節，可再予充實。</p> <p>（二）報告中若干建議，於上述兩項方案中均已納入。</p>	<p>感謝委員提醒。由於本案研究期程係 99 年 7 月至 11 月，考試院強化文官培訓功能規劃方案係 99 年 12 月 2 日經考試院院會審議通過，故未參酌該方案內容。另關於本案所提若干建議，已納入考試院強化文官培訓功能規劃方案，本研究團隊至感欣慰。（頁 73-75）</p>
黃委員榮護	<p>最後一章研究建議的部分，雖然從資料分析中，萃取出不同的觀點提供很多建議，但每個改善建議之內容可以再深入與具體。另外，有部分改善建議似有窒礙難行之慮，例如第 74 頁「(八)思考增設同儕間的互評機制，以及導入平衡計分卡，使考評機制更符合公平性」。</p>	<p>感謝委員提醒。原本第六章第一節座談及資料訪談分析，係整理學者專家提出之意見，供委託單位參酌，並非本案所提之政策建議。惟經其他委員建議，乃將此節刪除，改以內容分析方式進行。</p>

	<p>第 72 頁「(三)陞遷係公務人員最佳訓練工具，績效不佳的員工應以組織發展角度要求其再訓練」，當陞遷與考評有強烈相關，且考評制度的公正性、客觀性與執行面【詳見同頁的(一)與(二)】，亦被本案列為應改善的重點時，以陞遷做為公務人員最佳訓練工具的論點，似乎可以省略。</p>	<p>感謝委員提醒。已刪除第六章第一節座談及資料訪談分析，改以內容分析方式進行。</p>
	<p>從研究設計來看：人力考評、陞遷制度等，應為激勵公務人員的影響因素，亦即若從本研究案來看，人力考評、陞遷制度應為自變項，激勵則為依變項，本研究應更著重人力考評、陞遷制度等評析及改善，對於公務人員的激勵是否有所影響。</p>	<p>感謝委員提醒。經本研究得知，激勵公務員有效之方式，大致可區分為精神與實質層面，考評及陞遷制度的配合，將能強化激勵公務員之效果。(頁 65-66，73)</p>

從研究方法來看：若本研究的主軸在於探討如何藉由制度的改善，提升公務人員的士氣，則訪談的重點應兼具各階層的公務人員，而非以學者專家或高階公務人員為主，在訪談本就較具主觀意見的基礎下，如此的訪談內容，有忽略其他階層公務人員的疑慮，建議不宜用來做為代表公務體系意見的推論。因此，建議研究者能夠針對不同階層的公務人員進行焦點座談，在蒐集相關資料後，若有餘力，可再採行量化方式，將蒐集的資料編製成問卷，大量施測，以瞭解多數公務人員對於現行體制的認知，以及其真正的需求，藉以做為制度改善或激勵專案設計的參考。

感謝委員提醒。本研究最初設計訪談對象，係以民營企業人力資源部門人士為主，以期瞭解私部門激勵員工之方式。惟經期初審查委員建議，修正此一對象，後改為與制度有直接關係的文官。此外，本研究團隊係有二位是當過公務員和現在是公務員，這二位可以代表基層和年輕的公務人員，他們的心聲和他們浸淫在這場域裡的瞭解，都有表現在文章裡。另本研究團隊深知對不同階層公務員進行焦點座談，即針對公務員做個問卷調查，皆能使本研究資料更為可貴。但本研究礙於經費不足及研究期程所限，要支應量化研究真的是有困難，所以在期初報告時即答覆，如果有機會的話，在經費許可之下，本研究團隊非常樂意進行問卷調查之量化研究。

	<p>從人力資源管理的觀點來看，激勵的主要對象是員工，重點是在於瞭解員工的認知與感受，藉以做為激勵方案設計的基礎。因此，除了從人力考評、陞遷制度等觀點著手之外，如何藉由訓練與教導的方式，提高員工身為公務人員的自我覺察(self-awareness)與自我概念(self-awareness)，亦為不容忽視的重要關鍵。</p>	<p>感謝委員提醒。已增列政策建議第九項「透過訓練與教導，強化公務員自我察覺及建立核心價值」。 (頁 76)</p>
	<p>如何將核心價值落實到公務人員身上，則是訓練與教導的另一個重要議題，藉由核心價值的落實，強化公務人員的共同信仰與溝通效能，提高內部的凝聚力，讓公務人員都能在工作中彼此分享、彼此扶持，提高公務人員對於公務體系的歸屬感與使命感。</p>	<p>感謝委員提醒。已增列政策建議第九項「透過訓練與教導，強化公務員自我察覺及建立核心價值」。 (頁 76)</p>

林委員水波	<p>從題目上看，重點應該放在我國公務部門人力之考評、激勵、陞遷制度的評析與未來的改善建議，但是委託單位要求納入世界各國的制度，所以研究團隊在爬梳世界各國時，大概已經精疲力竭，因此進一步要求提出制度改善，恐怕是心有餘而力不足，所以在這方面之比例就比較少。範圍如果可以限縮於我國制度的反省與檢討，然後在興革建議時，再引進西方國家值得採行之處，可能會比較好。</p>	<p>感謝委員提醒。對於委員所提建議，本研究團隊敬表認同。惟本研究受託之研究項目係經期初審查委員修正確定，且對於我國制度之反省與檢討亦有涉略，所提之興革建議亦有參酌西方國家之經驗。故尚無須進行大規模調整。</p>
	<p>訪談對象應不是專家學者或者比較高階的文官，可能必須要有所調整，應去訪問能夠真正發現問題，受到這些問題運作與影響的人，才能知道問題所在。</p>	<p>感謝委員提醒。本研究最初設計訪談對象，係以民營企業人力資源部門人士為主，以期瞭解私部門激勵員工之方式。惟經期初審查委員建議，修正此一對象，後改為與制度有直接關係的文官。此外，本研究團隊係有二位是當過公務員和現在是公務員，這二位可以代表基層和年輕的公務人員，他們的心聲和他們浸淫在這場域裡的瞭解，都有表現在文章裡。</p>

	<p>結構的安排必須調整，現在講求 evidence、evidence-based、evidence policy making，2011 年出版一本書講行政導向的決策，希望研究人員 policy oriented，更希望決策者 research oriented，才能讓研究及制度改變之品質提升。</p>	<p>感謝委員提醒。本文已透過文獻回顧暨專家學者座談會，取得相關事實證據，並依此等證據、事實，發現問題，並具以研提對策，進行本研究之寫作。</p>
	<p>座談與訪談的資料一定要精密分析，不是把它放在附錄，因為座談與訪談是直接發現問題所在，發現問題的來源，透過座談與訪談之資料分析，把問題呈現出來，把這些資料放在結論是非常不對的，應該放在前面，把後面的附錄整個以內容分析整理出來，這是非常重要的部分。</p>	<p>感謝委員提醒。本文原第六章座談及訪談資料分析一節，係由各場次座談與訪談內容整理。惟本研究團隊對於委員之建議至表認同，故已刪除第六章第一節座談及資料訪談分析，改以內容分析方式進行。(頁 61-76)</p>
	<p>制度評估是一個研究的重點，如果制度評估有理論評估的標準，再針對目前現行的制度與實際運作之情況，找出問題所在，可能更能瞭解問題之核心。</p>	<p>感謝委員提醒。本研究計畫第二章已回顧行政學相關之理論發展史，從中已獲知當前有關人力資源管理之主要論述。本研究亦從該等論述從中發現問題研提對策。</p>
	<p>本報告中文題目與英文題目無法對稱，這是一個很大的問題，二者是失距的情況，宜再調整。又，中文研究是否有必要用英文呈現？如果要用英文呈現，可能應該要對稱些。</p>	<p>感謝委員提醒。已遵照委員建議刪除英文題目。(頁 II)</p>

	<p>本研究是公部門的人力考評，納入勞方的代表參與，表示這是有問題的！公務人員是勞方嗎？用語是非常有問題的！納入勞方代表參與，表示接受訪談的人，可能對公務人力的考評、激勵和陞遷制度根本不是很清楚，在此情況下研究的成果恐怕就受到影響。</p>	<p>感謝委員提醒。經查文中出現勞方字句，係於附錄三 F11 學者專家之意見。惟該學者主要表達意思，乃係民間企業在訂定 BARS 或 360 度評估時，會建議該評估機制納入勞方代表。並建議以此作為公務部門人力考評制度的借鑑，在機關角度、學者專家意見外，增列公務員代表之意見，使一般公務員更加認同考評制度。此意並非指公務人員是勞方之意涵。同時為避免讀者誤解，已修正附錄三 F11 學者專家表達意見之紀錄。(頁 101)</p>
	<p>第 72 頁「應以組織發展角度要求其再訓練」，到底組織發展是什麼，恐怕不是一個概念就可以唬攏過去，裡頭有許多都只有一個概念，但是不清不楚，因為光組織發展就可以寫好幾本書，通通用一個概念唬攏過去，恐怕會有它的問題。</p>	<p>感謝委員提醒。經委員之提示，組織發展確有其豐富意涵，為避免研究失焦，業已將組織發展及原第六章座談及訪談資料分析一節等刪除。</p>

<p>翁委員興利</p>	<p>激勵是激勵對方所在意的，那個激勵才有用，對方所在意的，可能每一個人都不一樣。有些人在意物質，有些人在意精神，激勵其心理所繫，那激勵才有用。激勵當然理論很多，我個人覺得要去分類，委任的人、薦任的人、簡任的人在乎的是什麼？可能要再分類區分。</p>	<p>感謝委員提醒。誠如委員所言，本研究結果也認為，激勵是激勵對方所在意的，此激勵的效果才會明顯，且每一個人可能在意的都不一樣。因此，本研究在政策建議部分，除提出修改基層公務員年功俸俸階及考乙人員年功俸晉級之建議，也提出優等人員應優先晉升之建議，更提出結合考績、激勵、陞遷、培訓與俸給有效連貫之人事法制建議，期望能夠兼顧簡、薦、委任公務人員之激勵方式。(頁75-76)</p>
	<p>第 64 頁談到現行公務部門人力激勵制度問題分析，所提幾點是不是真正的問題，可能本身就是問題，可能需要再思考琢磨。</p>	<p>感謝委員提醒。本研究針對所提人力激勵制度問題提出分析，係文獻蒐集資料與學者專家座談意見之整合，或許可能會發生委員所言之情況，本研究團隊日後將會多加注意。</p>

	<p>我覺得激勵部屬應該融入在領導人的文化，有其認知，如果沒有這觀念，有制度也沒用。所以長時間熱誠很重要，短時間要有實質有用的誘因，或是有用的標的。所謂 front line produce bottom line，第一線的意見，應該是滿重要的，制度要執行成功，除了問題要看對，有法源依據、施行細則外，還要有政策支援，…最重要的，最後還是管理的方法。坦白講，如果制度不是很清楚但管理方法很好，照樣有效。我真正要表達的是說，管理的方法，可能不只是分析制度就可以解決的。</p>	<p>感謝委員提醒。本研究係出於制度之研究，並針對制度運行之困境，提出解決之道。在研究過程中，已先就各能之管理者管理之措施進行預估，並提出對策，故已環顧制度與實務運作之通盤考量。</p>
	<p>有些措辭建議稍微修正，譬如第 64 頁，如「未有完整激勵制度之擘劃」，好像通通沒的意思、或是「四、未能兼顧精神獎勵與物質獎勵」、第 65 頁「五、公務人員學識與專業未能與時俱進」好像都沒有進步，「未能」要不要寫這麼硬，舉個例子提供參考。其他的措辭也是一樣。</p>	<p>感謝委員提醒。已重新檢閱內文，並修正措辭不適之文字。(頁 65-67)</p>

陳委員德禹	<p>就資料的取得而言，資料的取得只是訪談，透過焦點團體訪談 8、9 位學者專家，其實更應該訪問實做機關，去訪談學者專家，可能還不如去訪談實做機關，可以得更多實際資料。如果時間允許經費也夠，對公務員做個問卷調查，抽樣之後做問卷調查，那資料就更可貴。</p>	<p>感謝委員提醒。本研究團隊深知對公務員做個問卷調查，將能使研究資料更為可貴。但本研究礙於經費不足及研究期程所限，要支應量化研究真的是有困難，所以在期初報告時即答覆，如果有機會的話，在經費許可之下，本研究團隊非常樂意進行問卷調查之量化研究。</p>
	<p>就理論而言，第二章花了相當的時間去介紹，隨著行政理論的發展，更進一步的分階段介紹有關激勵的理論，似乎有一個好的基礎，但是還不夠。就研究方法角度來講，如果可能的話，把這些理論整合，形成一個比較有體系的理論觀點，再以此作為檢討依據，那邏輯就比較強，分析也會比較清楚。</p>	<p>感謝委員提醒。第二章所陳述之理論，係公部門人力資源管理學理發展之演進，從中可看出各時期實務作法之差異，已有系統性之整理。本研究亦依此等理論發展進程，研提適合我國當前實務發展之需要。(頁 7-29)</p>

	<p>建議的方向很有參考啟發價值，但是如果可能的話，我覺得更應有積極的建議，因為現在提出的建議大都是一個概念性的名詞出現，這有點可惜。研究者投入這麼多的時間和精力，他們心中對怎樣做，想必也有一些想法，如果這些也能放在報告舉例，那研究的心血、所得寶貴的見解，就可以在報告裡面呈現，那就更可貴。</p>	<p>感謝委員提醒。本案因研究期程、經費之關係，所提出之政策建議，乃兼具實務與理論層面之方向性建議。未來若經費及研究期程許可，必將提出更進一步之建議。</p>
	<p>就研究主題而言，看其題目重心是在制度上，可是本報告制度與實際運作好像沒有分得很清楚，究竟問題是出在那裡？可能制度沒有問題，而是運作使它發生問題，或者制度使得運作容易出現狀況，究竟是在那方面，如果能夠再多一點考量，可能就更好。譬如說制度，誰在考評，誰在負責，制度使得他們如何考評，究竟發生甚麼狀況，如果這些能夠著墨，會更清楚。</p>	<p>感謝委員提醒。誠如委員認為，本研究也發現，雖然我國人事制度不斷地在進行討論與修正，但在政策執行方面卻仍有待強化之處。因此，本研究提出行政機關在進行考核時所面臨的諸項問題，包括最易受詬病者的公正性問題與形式化作業，繼而造成考核作業無效度；各種評核技術所產生的各種謬誤（如：偏向兩極、過度趨中、以偏概全、比較謬誤、評核者對受考者印象的干擾、好同惡異、年資偏執與高學歷迷思等）。（頁72）</p>

	<p>第六章研究結論與建議第一節，學術研究通常不會有這種狀況，即資料分析不是放在結論，但是結論的基礎所在，應分散在前面各章節裡去。還有參考書目是緊跟在結論之後，附錄才是在參考書目之後，像這些順序，提請修改。</p>	<p>感謝委員提醒。已將第六章第一節刪除，另已依照委員建議，將座談與訪談資料，以內容分析方法置於各章節中。另已將參考書目調整至結論之後。(頁 61-76；頁 77)</p>
	<p>第 6 頁表一、表二，另外一篇論文也有此情況，都叫做學者專家諮詢座談舉辦情形，從表中看舉辦情形只有時間，而實際上是訪談專家的屬性表，像這些要再斟酌一下。</p>	<p>感謝委員提醒。已分別修正表一名稱為「諮詢座談會議學者專家屬性表」，表二名稱為「訪談學者專家屬性表」。(頁 6)</p>
	<p>第 79 頁，有些錯別字，像上面一段最後 1 行，「設計客製化的策略性人力資源管理」，「客製化」是什麼意思，倒數第 2 段第 3 行「其從」，應該是「從其」吧！最後一段第 3 行「然從考績目前…」應該是「然從目前考績」吧！倒數第 2 行「是故，考績制度應此……」，此是什麼意思，如是因，前面已有是故，這「此」有必要嗎？用字遣詞應該還要再斟酌。</p>	<p>感謝委員提醒。除已修正委員建議之文句外，另已再三校閱完畢，將不適當之文句修正。(頁 70)</p>

	<p>第 2 段第 2 行逗號應該是句號。第 3 行之「加以落實；」分號應該是句號。第 5 行「旦此」應該是「但此」，倒數第 3 行「勵之效果；」之分號應是句號。第 3 段總共 11 行，才一個句號，有這麼長的句子嗎？這實在是太長了。這是現在時代的趨勢，對標點符號都不認真。標點符號是可以幫助表達意思的。</p>	<p>感謝委員提醒。已重新檢閱該段文句，並修正部份標點符號。(頁 70-71)</p>
	<p>第 81 頁第 3 段第 2 行「最易所詬病者為」其中「所」是不是「受」，又有漏字，同段倒數第 8 行，「褒獎制度若非門檻過高，流於浮濫」，應該在逗號之後加上「就是」吧！此只是舉個例子而已，其他部分請研究團隊再斟酌。</p>	<p>感謝委員提醒。已重新檢閱該段文句，並已完成修正。(頁 72)</p>
	<p>研究報告或論文寫作格式要一致，第 83 頁，「五、制度改革之政治經濟目的允宜公開透明（主辦機關：考試院，協辦機關：銓敘部、人事行政局）」括弧主辦機關與協辦機關是在標題上，其他一些都在內文裡面，那你要在論文內文說完之後再放主辦機關與協辦機關，或者是在標題呢？現在有些是在標題，有些是在內文上，這些請再斟酌。</p>	<p>感謝委員提醒。已將政策建議之主協辦機關，統一置入內文中。(頁 75-76)</p>

	<p>第 84 頁六、之標題有關「考乙」，應該是「考乙等」，所以「六、」之標題，應該是「有關考乙等人員」要加「等」，這在內文也一樣，這段倒數第 3 行也漏了一個「等」，「又如為晉本俸之考乙者」這應該漏了一個「等」。這是就形式上寫作的一些細節，提供參考。</p>	<p>感謝委員提醒。已修正相關文字。(頁 75)</p>
<p>蔡委員敏廣</p>	<p>一般學術研究通常使用「研究目的」極少使用「研究宗旨」</p>	<p>感謝委員提醒。已將文中「研究宗旨」文字，統一修正為「研究目的」。(頁 2)</p>
	<p>研究方法之一為學者專家諮詢座談及訪談，惟章節安排中，未見座談及訪談結論之整理結果，而係直接整理分析於研究結論，似與一般學術體例未合，且直接將其置於結論，處理方式亦恐太簡略，對結論而言亦太多，反而無法凸顯要旨，宜另僻專章處理較為妥適。</p>	<p>感謝委員提醒。由於此項建議有數位委員提出，但建議處理方式不盡相同。故本研究團隊討論決議，乃依照林水波委員與陳德禹委員之建議，將座談及訪談資料分析內容，以內容分析方式，併入內文中。(頁 61-76)</p>
	<p>結論則係就其中要點再做摘要，並且應與前面的研究宗旨扣合。</p>	<p>感謝委員提醒。已將結論內文與研究宗旨（已修正為研究目的）更加契合。(頁 69-72)</p>
	<p>文中西元年與民國年代交叉使用，如果無法統一，則應註明，以免混淆。</p>	<p>感謝委員提醒。已統一修正為西元年。</p>

	<p>外國學者名，有些有翻譯（英文名），有些則直接用英文名，體例應求一致，又第一次出現的外文名，應該寫出全名，第二次之後才可以只用姓。</p>	<p>感謝委員提醒。已依照委員建議修正。(頁 21、24)</p>
	<p>文中使用頗多英文簡稱例如，OECD、BARS、CEO、NPO 等，這些名詞第一次出現時，應加註全名，第二次之用才使用簡稱。</p>	<p>感謝委員之提醒。已完成內文中僅提出英文簡稱名詞之修正。(頁 43、89、93、101)</p>
	<p>參考書目部分，中文資料下面應無需再註明，參考書目，又作者、(年代)、書名 3 者之間是否以句號區隔，體例應求一致；外文資料書名部分，應以粗體字或斜體字表示，年代是否加括號，又作者 2 人以上，是以 and 或羅馬字 &，這些體例均應一致；網路資源部分除應註名網址外，尚應加註上網檢視日期。</p>	<p>感謝委員提醒。已依照建議修正完成。(頁 77-80)</p>
	<p>第 11 頁表三，2007 年 Denhardt 新書，已有更新資料，提供研究團隊參考。</p>	<p>感謝委員提醒。</p>
<p>編輯意見</p>	<p>有關摘要格式，擬將關鍵字移至摘要內容下，英文摘要亦同，另英文關鍵字除專有名詞外請用小寫。(頁 I、II)</p>	<p>感謝委員提醒。已遵照建議格式修改(頁 I、II)。</p>

	<p>表及圖編號請用阿拉伯數字。(頁 V、VII，內文各頁表編號併同修正)</p>	<p>感謝委員提醒。已遵照建議修改編號(頁 6、11、19、21、23、24、25、26、37、43、45、53、55、61、63)。</p>
	<p>內文書名號用《》，法規名稱要括號請用「」，如「公務人員考績法」、「憲法增修條文」、「公務人員陞遷法」不用《公務人員考績法》、《憲法增修條文》、《公務人員陞遷法》。(頁 2)</p>	<p>感謝委員提醒。已遵照建議修改(頁 1、2)。</p>
	<p>內容夾註只用姓不含名，如 (Denhardt & Denhardt,2007) 不用 (Robert B. Denhardt and Janet V. Denhardt,2007)。(頁 10、頁 27)</p>	<p>感謝委員提醒。已遵照建議修改 (頁 10、頁 27)。</p>
	<p>字誤植，請修正。(如頁 12 余文釗、頁 13 取的勝任感、夠過、勝任感的動機及可能得到實現)、頁 28 所有行行政人員、……。</p>	<p>感謝委員提醒。已遵照建議校正(頁 11、12、13、19、27、29、41、47、49、54、70、74、85、98)。</p>
	<p>部分內容夾註後缺參考書目，如(Herzberg, Mausner, Snyderman,1959) (頁 15)，Alderfer (1965) (頁 16)、Locke (1960) (頁 17)、(吳復新，1995：15) (頁 18)、(程本清，1998：46)、(徐有守，1984)、……。</p>	<p>感謝委員提醒。已遵照建議補上遺漏之書目。(頁 77-80)</p>

	4 人以上 7 人以下多人作者，內容夾註，第 1 次出現時請詳列各作者，第 2 次之後才用○○○等人或○○○et al。(如頁 21、24)。	感謝委員提醒。已遵照建議修改格式。(頁 21、24)
	法規條次請統一用阿拉伯數字。(如頁 23)	感謝委員提醒。已遵照建議統一格式(頁 22-23、33-34、100、106、107)。
	註腳標號請統一置於標點符號之後。	感謝委員提醒。已遵照建議調整註腳標號位置(頁 35、36、40、54、55、58)。
	表若本文整理，有關資料來源及其說明，請統一用法，請參閱頁 45-58。	感謝委員提醒。已遵照建議統一用法。(頁 45-58)
	參考書目所列之參考文獻在報告內文並未見引用，建請刪除。並請依照作者姓名筆畫順序排序。	感謝委員提醒。已遵照建議刪除未引用之書目，並依作者筆畫順序排序，以及參考 APA 第六版體例及格式加以修正。(頁 77-80)