

我國考績制度之檢視： 從循證理論、正義觀點及參與 管理角度檢視

委託單位：考試院

研究單位：國立政治大學

中華民國 99 年 2 月

我國考績制度之檢視：

從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視

考試院委託研究案

研究單位

政治大學公共行政學系

研究人員

主持人 陳敦源 政治大學公共行政學系副教授

中華民國 99 年 2 月

目次

目次	I
圖次	III
表次	V
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與背景	1
第二節 研究問題與目的	3
第三節 研究設計	4
第二章 考績制度之研究與理論探討	11
第一節 績效考核方式類型概述	13
第二節 考績制度對於行政部門之重要性	15
第三節 英、美、加等國家之考績制度概述	19
第四節 我國近年來有關考績制度之重大變革	21
第三章 我國考績制度運作之正義觀點分析	25
第一節 正義觀點對於考績制度運作之重要性	25
第二節 有關績效考核誤差（潛規則）之探討	28
第三節 公部門考績制度之運作困境	33
第四章 我國考績制度正義觀點探討之循證分析	41
第一節 我國考績制度之潛規則初探	41
第二節 我國考績制度之循證分析（一）：潛規則檢證	65
第三節 我國考績制度之循證分析（二）：潛規則之模型分析	113
第四節 循證結果分析及探討	120
第五章 我國考績制度正義觀點之參與管理分析	129
第一節 參與式管理觀點對於考績制度之重要性	130
第二節 考績結果確認過程之參與：票選考績委員職權之探討	131
第三節 考績結果之事後參與：再申訴案件分析	137
第六章 結論	147
第一節 研究發現	147
第二節 對於我國考績制度參與管理機制之政策建議	152
第三節 考績制度改革之策略建議	156
附錄一 審查建議與回應	165
附錄二 訪談效度檢核表	173

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

圖 次

圖 1-1 考績制度改革之資訊面向及價值	2
圖 1-2 本計畫研究流程與方法	10
圖 3-1 考核者的考績困境	38
圖 3-2 潛規則使用之環境	39
圖 4-1 考績委員會之組成程序	44
圖 4-2 我國考績制度之運作程序	63
圖 4-3 歷年公務人員考績甲等及乙等之分析	69
圖 4-4 歷年公務人員性別與考績乙等分析	75
圖 4-5 歷年公務人員年資與考績乙等分析	81
圖 4-6 歷年公務人員年資與考績乙等百分比之趨勢分析	82
圖 4-7 歷年公務人員各官等之考績甲等及乙等百分比分析	85
圖 4-8 歷年委任人員之考績乙等百分比分析	87
圖 4-9 歷年薦任人員之考績乙等百分比分析	89
圖 4-10 歷年簡任人員之考績乙等比例分析	91
圖 4-11 歷年主管人員與非主管人員之考績乙等分析	92
圖 4-12 歷年委任之主管人員與非主管人員考績乙等分析	94
圖 4-13 歷年薦任之主管人員與非主管人員考績乙等分析	95
圖 4-14 歷年簡任之主管人員與非主管人員考績乙等分析	97
圖 4-15 歷年新進人員與現職人員考績乙等分析	100
圖 4-16 歷年現職人員與次年離職人員考績乙等分析	103
圖 4-17 歷年當年度升任簡任第十職等與原任人員考績乙等分析	107
圖 4-18 歷年當年度升任九職等主管職與原任人員考績乙等百分比分析 ...	112

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

圖 4-19 考績再申訴歷年人數	139
圖 4-20 考績再申訴人數等次分布	139
圖 4-21 考績再申訴結果分布圖	143
圖 4-22 考績再申訴結果有理由分布圖	143

表 次

表 1-1 訪談名單表	6
表 1-2 訪談逐字稿符合度整理	7
表 1-3 焦點團體座談舉辦情形一覽表	8
表 2-1 我國公務人員考績的功能	17
表 3-1 Leventhal程序公平評估原則	26
表 3-2 「離開、發聲、忠誠、冷漠」分析表	32
表 4-1 公務人員考核項目細目表	42
表 4-2 潛規則之類型	64
表 4-3 本研究之研究對象總數	65
表 4-4 歷年公務人員考績等次之變化	68
表 4-5 歷年公務人員性別與考績之百分比及卡方檢定	72
表 4-6 歷年公務人員性別與考績乙等之百分比	74
表 4-7 歷年公務人員年資與考績乙等之百分比(一)	77
表 4-8 歷年公務人員年資與考績乙等之百分比(二)	79
表 4-9 歷年公務人員各官等之考績等次百分比	83
表 4-10 歷年委任人員之考績乙等百分比	86
表 4-11 歷年薦任人員之考績乙等百分比	89
表 4-12 歷年簡任人員之考績乙等百分比	90
表 4-13 歷年主管人員與非主管人員之考績乙等百分比	92
表 4-14 歷年委任之主管人員與非主管人員考績乙等百分比	93
表 4-15 歷年薦任之主管人員與非主管人員考績乙等百分比	95
表 4-16 歷年簡任之主管人員與非主管人員考績乙等百分比	96

表 4-17 歷年新進人員與考績甲乙等次百分比及卡方檢定	98
表 4-18 歷年新進人員與現職人員考績乙等百分比	100
表 4-19 歷年現職人員與次年退休人員考績甲乙等次百分比及卡方檢定 ...	101
表 4-20 歷年現職人員與次年離職人員考績乙等百分比	103
表 4-21 歷年當年度升簡任十職等人員與原任人員考績甲乙等次百分比及卡方檢定	104
表 4-22 歷年當年度升任簡任第十職等人員與原任人員考績乙等百分比 ...	107
表 4-23 歷年薦任第九職等人員考績甲乙等次百分比及卡方檢定	109
表 4-24 歷年薦任第九職等人員考績乙等百分比	111
表 4-25 89 年與 90 年考績乙等之變數分析	115
表 4-26 升主管職與升管等之考績乙等分析	117
表 4-27 內政部等七機關人員之考績甲乙等次分析-1	119
表 4-28 內政部等七機關人員之考績甲乙等次分析-2	120
表 4-33 潛規則驗證（卡方歷年）	121
表 4-34 潛規則之探討	128
表 4-25 有效母體	138
表 4-26 再申訴人考績等次	138
表 4-27 中央與地方政府人員比例	140
表 4-28 主管與非主管人員	140
表 4-29 公務人員職務屬性	141
表 4-30 再申訴審議結果	142
表 4-31 再申訴結果	144
表 4-32 再申訴有理由之類別	146

第一章 緒論

第一節 研究動機與背景

在民主國家中，政府的績效與課責有著密切的關連（Gormley and Balla, 2004）；政府整體產出的績效，係由個別公務員的績效表現所堆砌而成，而公務員的考績制度，即是用以檢視個別公務員表現，是否符合工作要求。除了與政府產出的品質密切相關，透過公務員績效考核的過程，亦可協助主管進行人事管理。由此可知，考績制度的設計不但牽涉整體的政府產出、人才篩選，更是直接影響政府員工的工作士氣、激勵誘因，可說是政府課責最根本的把關機制。

依據我國考績法第二條之規定，公務人員的考績應本「綜覈名實、信賞必罰」之旨，作準確客觀之考核。換言之，希望透過考績制度之執行，以有效考核公務人員之實際工作表現，並作為公務機關進行資源配置等管理作為之依據。然許多實證研究指出，許多機關首長在考評員工績效表現時，不可避免地，容易受到其他與工作表現無關之因素所影響，諸如人情壓力、與主管之親近程度等（施金山，2002；江元秋，2005；朱月中，2007；林建宏，2008）。甚而，由於現行制度之限制，或是主管未能落實平時考評之記錄工作，以致於缺乏足夠資訊區別受考人之表現差異，以致於必須透過其他標準給予考績成績，例如官等、年資、性別等等（吳曉慧，2000；施金山，2002；黃佳苓，2006；朱月中，2007）。

余致力等（2003）針對現行考績制度進行研究，經由各項討論、調查、分析與座談，指出現行考績制度僅側重公務人員過去之表現，缺乏人事制度之積極作為設計，並且現行考績法採取同一套標準針對不同官等、職等、機關之公務人員進行評比，不僅使管理者缺乏變通的彈性，更遑論符合機關之實際需求。總體而言，現行考績制度設計與執行形成明顯落差，導致對於許多行政機關的主管與首長而言，在缺乏足夠的績效評估訓練及制度誘因之情況下，考績工作成為他們的負擔，而非是領導統御的工具，更不是權力。余致力等學者建議，除強化考績制度在人力資源管理上的積極功能、落實平時考核工作外，應進一步透過修法，針對不同官等、職務訂定不同的考核項目，

同時考量到不同單位之需求，由各機關自訂考核項目。對於管理者應該課以績效管理責任，並且調整或取消現行考績委員會，建議參採 360 度評核及團體績效考核之精神。

從制度的觀點來看，考績制度內涵的設計，具備類似個人「資訊處理輔助器」(information crutches)的特質(Lupia, 2001)；不同的制度設計即可能產生不同的效果，達到不同的政策目的、滿足不同的利益。然而問題是，過去台灣公共行政學界對於文官體制的探索，主要是以規範性、個案性、與移植性的論述為主。但是許多制度的設計，並非僅透過規範性、個案性的論述即可獲得完整的研究成果，正如本研究所欲處理的考績制度設計問題，是否足夠幫助負責打考績的人蒐集到足夠的資訊、其制度的運作方式是否是建立在「證據」的基礎之上，在在影響著考績制度的正當性。因此，我們如何設計一個符合「循證」基礎(evidence-based)的考績制度，使考績制度不僅能夠蒐集正確的資訊、滿足公平正義的要求，更能夠發揮政府內部管理與對外課責的雙重功能。

依照循證理論、正義觀點以及參與管理的角度，本研究可歸納出未來考績制度改革的資訊面向，應注意下列三個相互關聯的步驟(如圖1-1)。

第一步 產生資訊 (generate information)：依循證理論建立可整合資訊的考績制度，使考績評比的過程有足夠的參考資訊，亦即透過循證產生資訊。

第二步 應用資訊 (apply information)：下一步便是使該制度通過正義價值的考驗，滿足程序正義與分配正義的原則，使員工感受公平，進而提升其工作的意願與績效。換言之，考績制度改革的第二步，是公平地應用資訊。

第三步 正當化資訊 (legitimize information)：則是透過參與管理的方式，增加資訊的來源與可靠程度，進而以民主價值正當化資訊的應用，讓考績制度能有具備正當性的基礎。



圖 1-1 考績制度改革之資訊面向及價值

資料來源：本研究。

總而言之，考績制度本身就是一個如何蒐集、處理、與管理資訊的問題。因此我們必須先透過循證理論創建能有效提供資訊的考績制度，再透過正義觀點建立考績制度得以公平運作的程序性、分配性指標，用以公平的使用資訊；並透過參與式績效管理合法化資訊的運用。

第二節 研究問題與目的

綜上所述，本研究關心的研究問題包括：

- 一、何謂循證的考績制度？其包含的範圍為何？實踐的方法為何？
- 二、考績制度的改革如何透過循證基礎達成？
- 三、為何考績制度與正義有關？受評者的公平/不公平感是如何產生的？
- 四、美、英、加等國的考績制度，是否有值得我國借鏡之處？
- 五、我國考績制度改革的方向為何？受評者於參與考績評定過程的意義為何？是否可行？其制度設計該掌握哪些重點原則？

本研究希望相關問題的探討達成下列研究目的，以對考績制度改革與相關法制作業有所助益：

- 一、透過實證研究，蒐集考績制度實施的具體成效，以及考績評比實際的執行效果。瞭解各等第考績是否實際反應不同的工作績效。
- 二、以實證資料回應甲等考績是否應設比例限制的問題。跳脫以往不同立場各執一詞，卻無從論證的窘境。
- 三、檢視考績制度的公平性問題，幫助未來的制度設計更能滿足其獎優懲劣的政策目的。
- 四、回答參與途徑是否能夠成為未來考績制度改革的重要方向，並提供具體政策建議。

第三節 研究設計

一、何謂「循證理論」？

循證理論的公共行政研究，係從醫療領域中發跡，亦可稱做「循證管理」(evidence-based management) (Stewart, 2004)。該途徑的特色即在於強調以「證據」為基礎，找出有效、可行的改革方案。從證據立論的公共行政研究的重要性，至少有下列三個理由（陳敦源、呂佳瑩，2008：8-9）：公共政策的影響層面廣大且時間長遠、透過經驗研究基礎賦予改革正當性，以及提供政策成敗的課責基礎。

新公共管理之下的行政革新研究，亦有強調循證基礎的立論。Hood & Peters (2004: 279)即認為新公共管理就是政治人物與高階公共管理者彼此之間循證學習(evidence-based learning)的活動。陳敦源、呂佳瑩（2009）進一步解釋，認為在新公共管理風潮之下，所有的行政改革都應該含有行為科學的成分於其中，不應僅僅是意識型態的爭議或是回應政治變革的訴求而已。換言之，經驗世界「證據」的蒐集、驗證與應用，或是因果關係的驗證，成為行政改革重要的立論基礎。公共政策管理的工作如果沒有循證(evidence-based) 與實務操作(practical need-based)，它很快會落入哲學家空談甚至是單純權力競逐的遊戲。從這個角度來檢視過往的考績制度改革，尤其

是甲等考績比例之限制問題，無論是主張設限或是主張不設限，其爭議之所以會在每一次的修法過程中存在、並持續成為議題，極大的原因即在於雙方的立論皆非建構在經驗證據的基礎之上。

究竟是比例受限或是不受限的甲等考績制度較能符合制度的本意，在過去的研究當中始終以純論述的方式思辨，卻形成雙方各執一詞的窘境。而這樣的窘境，亦正好與瑞典經濟學者Brunsson (2006)對於「為何不斷有行政改革」的論點的觀察相符：「在沒有證據基礎之下，要停止一項行政改革最好的方法就是建議一個新的改革！」

至於該如何獲取行政改革所需的經驗證據，由於行政改革所牽涉的母體範圍甚廣，其調查研究所需的資料的代表性就很重要。公共行政學界一般係透過大型的文官調查，以抽樣問卷的方式獲取資料。例如美國人事管理局（U.S. Office of Personnel Management, OPM）針對行政人員對各種管理行為或政策的認知感受的調查、OECD 跨國文官問卷調查等。

以循證為基礎的研究取向應是未來公共行政研究的發展趨勢，然而考績制度的設計該如何引進循證的精神，以求考績評打的過程係透過完善的資訊機制完成，係為本研究期待透過循證的方法從中獲得的結論。

二、研究方法

由於考績制度涉及資訊之蒐集與處理，本研究遂依此勾勒出考績制度改革的三部曲：產生資訊、應用資訊與合法化資訊。由於這一整套的改革方式皆是建立在循證理論的邏輯之下，因此本研究採取下列研究方法，進行考績制度之探討。

（一）文獻分析法

以文獻分析法針對我國考績制度的法制架構、過去研究成果及相關理論進行文獻檢討以作為研究基礎。本研究將正義觀點的研究分為國內制度的檢討與國外制度的借鏡。在國內制度檢討的部分，將輔以次級資料分析結果與焦點訪談結果進行討論，分析我國考績制度的現況是否符合公平正義。在國外制度借鏡部分，由於美國、英國、加拿大等國的文獻資料較豐，且英語為其主要語言，在資料的可及性與品質上皆較具參考價值，本研究將以其作為

主要分析對象。資料蒐集類別包括中英文之專書、期刊論文、研討會論文、各國政府網站資訊等，蒐集上述三國的考績制度現況，並提出我國可借鏡參考或避免之處。

（二）深度訪談法

雖然目前有許多文獻針對考績制度之執行情形進行分析，然而其多數僅以個別行政組織為分析對象，為瞭解其所指陳之問題是否普遍存在於不同之行政組織，本研究遂採取立意抽樣，針對熟悉或直接負責考績業務之行政人員進行深度訪談，整理逐字稿¹。本研究之訪談對象請見表1-1：

表 1-1 訪談名單表

代碼	類別	日期
I1	人事行政局人員	2009/10/13
I2	任考績委員會成員且非人事人員、非任主管職	2009/10/16
I3	人事部門人員	2009/10/19
I4	曾任主管及考績委員會主委	2009/10/27
I5	考試院相關業務之主管	2009/11/19

資料來源：本研究。

本研究所設計之訪談大綱如下：

1. 行政機關是依據何種規則分配機關內各單位的甲等比例？（依單位績效表現，還是平均分配）
2. 當確認單位甲等分配比例時，單位主管會先考量乙等人選還是甲等人選？
3. 除了工作表現外，還有什麼其他因素可能考列甲等？
4. 當所有的條件都一樣，哪一種人比較容易考列乙等？
5. 你認為平時考核記錄會影響到年終考績結果嗎？
6. 你認為在什麼情況下，考績委員會、機關首長會去更改單位主管的考核結果？
7. 你認為可能考列乙等的員工，會透過何種管道去影響最後的考績結果？

¹ 訪談逐字稿的內容，請洽政治大學陳敦源教授 donc@nccu.edu.tw 或委託單位。

另外，訪談逐字稿整理完成之後，寄發訪談逐字稿及效度檢核表（參見附錄二）給受訪者檢視有無錯誤或語意不合之處，確認資料內容的正確性，並要求受訪者回饋其內容符合當日的陳述程度，請受訪者填寫回饋意見。這是一種排除誤解參與者意見或觀點的方法，也就是將最後整理的訪談結果回饋給受訪者，並徵求有關資料與意見，確定無違受訪者原意，這樣的過程亦即參與者查證（Guba & Lincoln，1998）。整理受訪者效度檢核表的資料，請見表1-2。

表 1-2 訪談逐字稿符合度整理

受訪者	記錄與當日陳述意見符合度（%）
I1	88
I2	
I3	88
I4	99
I5	80
平均	88.75

註：至報告交稿日為止尚未取得受訪者I2的回覆。

資料來源：本研究。

（三）次級資料分析

我國的公務人員考績法關於甲等人數的限制規定，在歷史上共有四次轉折。依據銓敘部及行政院人事行政局民國90年的新聞稿表示，公務人員之考績，早年即有法定參加人數三分之一考列一等（甲等）之限制，至58年修正公務人員考績法時，始取消該項限制，此為制度的第一次更替。60年再以行政命令規範各機關考列甲等人數比例為以三分之一為原則，最多不超過參加考績人數二分之一；此為第二次制度變更，並施行多年。

迨至76年新人事制度實施時，再度取消上開考績考列甲等人數比例之行政命令限制規定，此為第三度變更。此次變更導致各機關公務人員考績考列甲等人數比例有逐年顯著攀高之現象。例如：民國75年全國公務人員考績考列甲等人數比例，平均為51%，76年則為79%，其後均逐年遞增，迨至89年

考列甲等人數比例平均已高達87%，不少機關考列甲等人數達90%以上，甚至有高達100%者。因此民國90年銓敘部醞釀修法，欲再度施行考列甲等比例限制，但送立法院時遭到駁回。儘管至今未能修法成功，但實際上從90年的新聞稿開始，全國行政機關即以首長的人事考核權的方式推動甲等考績比例不超過機關員額百分之75的額度，並施行至今。此為第四度變更。

我國考績制度歷經數次轉折，其效果為何？是否能臻考績制度獎優汰劣的初衷？這些問題我們無法僅以論述或以理論推導的方式嘗試解答，必須掌握實證資料。透過循證理論，本研究將以銓敘部所掌握的公務員考績資料庫為分析對象，分析自民國90年度起重起考列甲等比例限制制度之後，所減少的甲等考績的分佈情況，以官職等、年資、性別、政府層級、中央或地方等變數進行分析，看是否有系統性的關係。

（四）焦點團體座談

參與觀點在考績評比上的應用，由於涉及多方意見的交換，並非單一權威可主導一切，因此本研究透過可使參與者互動、對話的焦點團體座談，期待能激盪出不同的意見火花。本研究總共舉辦三場焦點座談，主要討論之焦點議題為「現有制度（例如考績委員會）是否提供受評者足夠的參與管道」。與談情形請見表1-3：

表 1-3 焦點團體座談舉辦情形一覽表

場次	時間	與談者	類別
1	2009/11/19	F1	非主管職之中央行政機關一般行政人員
		F2	
		F3	
		F4	專家學者
2	2009/11/27	F5	目前或曾經負責考績業務之中央行政機關人事部門人員
		F6	
		F7	
		F8	
3	2009/12/11	F9	具備人事管理專長之專家學者
		F10	
		F11	
		F12	

資料來源：本研究。

三、研究範圍

本研究為探討考試院銓敘部與行政院人事行政局於民國89年決議會銜函請各部會於辦理考績評定時，以年終考績甲等比例不超過75%為原則。然因為時間限制，本研究之時間範圍起自84年截至97年。關於考績事項，則主要聚焦於年終考績部分，亦即不包括另予考績、年終考成及另予考成等事項。在人員部分，本研究主要針對一般簡薦委人員，不包括警察人員，公營事業單位人員、醫事單位人員、交通事業單位人員及關務人員。有關考績等次之探討部分，基於外界關注甲等比例設限是否應以75%為限，因此本研究希望進一步探討90年甲等比例設限後，對於考績等次分佈所造成之影響。至於丙、丁等之部分，因此比例有限，不是本研究所關注之重點。

四、研究流程

本研究之研究流程請見圖1-2：

階段	工作項目	委託要求	研究方法
一、蒐集現狀資料並分析問題	運作現況分析 1. 何謂循證的考績制度？其包含的範圍為何？實踐的方法為何？。 2. 考績制度的改革如何透過循證基礎達成？。 3. 為何考績制度與正義有關？受評者的公平/不公平感是如何產生的？。	問題 1.1	文獻分析法
		問題 1.2	次級資料分析
		問題 2.1	焦點團體座談 深度訪談法
二、考績制度的改革與對策分析	未來方向的研議 1. 蒐集各國資料（美、英、加），分析各國間制度的差異，並找出可供我國制度改革參考之處。 2. 實務界與學界對考績制度的改革意見。	問題 2.2	文獻分析法 焦點團體座談 深度訪談法
	改革機制的建議 1. 我國考績制度改革的方向為何？受評者於參與考績評定過程的意義為何？是否可行？其制度設計該掌握哪些重點原則？依照次級資料、文獻分析法與焦點團體座談之研究成果，針對考績制度改革做出具體建議。	問題 3.1	焦點團體座談

圖 1-2 本計畫研究流程與方法

資料來源：本研究。

第二章 考績制度之研究與理論探討

公務人員考績制度，係指政府機關各級長官依考核要項對所屬公務人員之工作實績及品德操行予以詳加考核，於年終時再予以併計考績，依其成績優劣予以獎懲，以達獎優懲劣之目的（蔡良文，2003：401）。正因為考核的結果是為管理當局瞭解工作人員所任職務的績效、所支薪資之合理性以及未來發展性的重要參考，為了切實發揮功能，其考核的項目、方法、標準、獎懲及程序等，皆必須加以具體規定（趙其文，1996：341）。考績與考核之詞義大體相近，然一般多依「公務人員考績法」，將考核指平時之考核，考績則為依全年平時考核之結果，於年度結束時所實施之年度工作績效總評（徐有守，2007：427）。

依照余致力（2001）引述銓敘部所歸納的十二項考績制度的研究項目，包括：

1. 關於簡化公務人員考績種類為年終考績及專案考績問題。
2. 關於團體績效考核之問題。
3. 關於簡化考核項目及考核方式之改進問題。
4. 關於公務人員之考績評定，應否以同官等考績為比較範圍之問題。
5. 關於考績辦理前，應否由考評者與受考人進行面談，使雙方有溝通機會之問題。
6. 關於公務人員考績評列等次、甲等比例宜否設限之問題。
7. 關於考列甲等是否為公務人員權利之問題。
8. 關於公務人員考績之獎懲及建立裁汰機制之問題。
9. 關於考績與獎金分開及取消現行考績獎金之給與、可否併入「待遇」或改為「過節加發金」分三節給與或併入「年終工作獎金」之問題。
10. 關於平時考核記大功、大過及專案考績一次記二大功之標準，可否免於公務。

11. 人員考績法施行細則中規範及提昇位階於公務人員考績法規定之問題。

12. 關於教育人員及公營事業人員之考績，是否另以法律規定之問題。

上述十二項研究重點，其中第一至五項屬於評估指標建立與考績種類劃分的研究，第六項和第七關注甲等比例是否設限的相關問題，第八至第十項則是激勵誘因設計問題，至於十一、十二項則為考績制度法制化的相關問題。

綜觀近年來的考績制度研究，本研究發現主題一與主題三為學界與實務界最為津津樂道的議題。在主題一部份，常以政府績效、目標管理等行政管理觀點，進行指標建構或制度的檢討，其研究目的主要在滿足機關的績效需求（呂育誠，2006）。主題三則多以組織理論的角度切入，以激勵理論等相關理論途徑，討論如何輔以績效獎金制度創在激勵誘因，以達考績制度在人力資源管理方面的目的（許濱松，2006；韓英俊，2006；孫本初，2006；錢士中，2001）。

綜合言之，目前研究的累積成果多分佈至主題一與主題三，且討論的方向以如何評比、以及如何使用評比結果的研究多，至於考績評定的過程，諸如由誰參與評定、評核過程的正義問題、以及評估考績結果是否覈實等議題則缺乏研究。至於主題二有關甲等比例設限的問題，由於我國的考績制度史上，限制與不限制皆曾經有之，因此兩方向的研究論述都有人主張。楊青女（2001）於民國九十年時，統計七十六年後考績制度廢除甲等人數限制後，政府機關近十年來考績等第情形，發現公務人員考績主要呈現三種趨勢：其一為地方機關甲等比例每年皆高於中央；其二為各官等考列甲等比例雖然呈現不規則起伏狀，但整體呈現上升趨勢；其三，歷年來均呈現官等愈高，甲等比例愈高的情況。李西潭、翁萱（2003）的研究指出，在有甲等比例限制下，評打考績者可能使用「排除」（優先排除新進人員、當年已升遷者、請產假者）、「抽籤」、「輪流」、「交換」及「政治因素考量」等方式規避名額分配的問題。黃弘君（2004）以賽局理論推導，發現排除、抽籤、輪流、交換等考評方式及可能是在甲等比例限制下考績重複賽局中的長期均衡策略，但卻是對考績制度本身不利的均衡策略。

然而不論是哪一个主題的討論與研究，其論述方式多以理論推導為主，或為價值性的宣告，或從組織理論、行政管理觀點進行論述，較少進行實證研究，

因此各種主張之間的差異在實務上分別有哪些具體的表現、實際對於考績制度的效果各造成什麼影響，實難判斷。主題一雖然是熱門的研究議題，但是其中關於受考評者參與考評過程的制度設計，卻少有文獻討論，或僅於研究建議中做出概念性的提議，未曾細緻地討論制度細節。至於主題二與主題三關於制度合理性的討論，亦未曾從實證或理論的角度檢討考績制度的公平、正義問題，而考績評核的過程與參與的問題，則是雖曾有研究企圖拋磚引玉，卻尚未累積足夠的研究成果。

以下將先介紹常用之績效考核類型，其次藉由中西方學者之見解，說明考績制度對於組織運作之重要性。再者介紹外國主要國家之考績制度及對我國制度改進之啟示，最後則闡述我國近年來有關考績制度之重大變革。

第一節 績效考核方式類型概述

績效考核為一連串資訊處理之過程，然而由於涉及資源配置，使得制度設計能否有效反映部屬之工作表現，影響了社會對於考績制度公正性之評價。有關員工績效表現之資訊來源，主要有下列三種方式（Berman et al,2009: 306-309）：

一、特質導向之考核方式（Trait-based Systems）

組織透過工作分析，設定組織成員所必須具備之若干特質，例如忠誠、態度、適應力、決斷力等等，並依其符合情形給予績效分數。然而其缺點在於，對於人格特質的評斷，難免流於主觀的判斷。同時即便可以清楚區別成員之人格特質及未來可能的發展潛能，卻無法與實際工作表現作連結。因此必須佐以其他考核機制的使用。

二、行為導向之考核方式（Behavior-Based Systems）

此種考核方式所關注者為員工所實際表現的工作行為，其具體執行之方式包含下列兩種：

（一）重大事件法（the Critical Incident techniques）

管理者以員工之特別優秀或特別不佳的行為作為考核重點，其雖有助於管理者節省管理成本，卻容易造成下列的問題：將焦點置於員工的錯誤，而不是他們完成了什麼；員工可能會致力於簡單、可以看得到的文書工作，並且刻意隱藏錯誤。

（二）行為評分量表（Behaviorally anchored rating systems, BARS）

針對每一項任務發展一系列的標準，將其轉化為量化分數，檢視員工是否有達到標準，並依據達成情形給予分數。此評量方法給予員工有依循的依據，避免陷入管理者主觀判斷，容易被員工所接受。但缺點在於，不同的工作可能有各自的評分量表，組織為了設計反映工作內容之評分量表，必須投入大量資源進行工作內容分析，因此勢必成為組織一大負擔。

三、結果導向之考核方式（Result-Based Systems）

此考核機制不關注個人特質，而是以員工達成組織所設定目標之情形給以評比。最明顯的例子為目標管理（Management by Objectives, MBO）。透過主管與部屬之討論，讓組織目標與員工的工作內容相連結，使員工努力方向與組織目標一致。同時員工也會依此進行自我管理，將注意力與資源投入在這些工作目標上。

其缺點在於儘管目標之設定並不像「行為評分量表」（BARS）需要高度技術、資源投入，但要設定符合所有部門利益之目標並不容易；或即使可以，目標之達成可能需要三到五年的時間。再者，由於過於側重目標之達成，容易造成員工「為達目的，不擇手段」之產生道德危機或是品質危機，或阻礙工作團隊之建立。並且過於強調目標設定，可能會限縮了員工的創造力，因為員工的所作所為均需依循組織所設定的目標。

Berman等（2009）認為，這三種途徑各有其優點，也都存在著缺點。無從斷定哪一種方式是最好的。假使管理者僅採取其中一種作為員工績效表現資訊之來源，都將可能存在著考績資訊不充足（deficiency）之問題，因此建議組織必須依循工作特性，選擇最適宜之考核機制。

除此之外，Murphy & Jackson (1999)認為現有的績效測量機制之運作基礎乃是傳統官僚組織型態：組織成員之工作及所面臨之環境變動性低，然而當前的工作環境變動性高，對於員工獨特性之重視，無法設定同一套標準檢測所有的員工，加上顧客導向的管理模式，使得員工所需負擔之工作更為模糊。因此認為過去以工作表現為導向之績效考核方式並不適用於21世紀的工作模式，應該依據「工作角色」（Work Role）來設定管理與考核機制。為避免考核過程之爭議，建議以團體績效考核來取代個人績效考核。此考核機制雖將工作複雜性考量在內，然而組織成員可能存在著角色之內與角色之間的衝突，要透過何種制度來排解，是否真能有效排解，仍有許多爭議。但無論如何，卻也提供了另一種考核方式的可能選項。

上述考核機制多由單位主管或機關首長負責，然因存在著績效考核誤差之情形，遂衍生出考核資訊多元化的制度設計，使主管在作最後之決定時，可以掌握更多資訊，以對受考人之實際表現有更清楚的瞭解。其進行的方式包含自我評量（self-appraisal）、同儕評估（peer reviews）、360度評核（360° evaluation systems）。

但這三種評量方式，均存在著執行上及人性上之問題，因此不足以完全作為績效考核之主要資訊來源依據。其中雖然「360度評核」被許多人力資源管理之學者所稱許，卻仍缺乏足夠文獻驗證確實適用於公部門。因此仍然以主管考核為主，輔以透過一定制度設計，彌補考核者資訊不足之問題（Klingner & Nalbandian, 1998）。

第二節 考績制度對於行政部門之重要性

Klingner & Nalbandian (1998)指出績效考核之重要性，在於可以協助管理者進行管理目標之溝通，並且協助員工改善或維持工作表現。同時也有助於公平分配組織獎勵，例如加薪或升遷。Grote (2002)則認為，組織可以透過考績制度協助管理者設定與測量組織目標之達成情形，並且作為升遷決定、薪資調整、淘汰、訓練進修之依據，使員工得以藉由績效考核的過程與結果，瞭解組織對

於個人期許。從人力資源管理的角度來看，在改善組織整體績效之前提下，考績制度可以協助管理者與績效不好之員工進行有效的溝通，鼓勵管理者負擔起教導部屬之責任。

Delpo (2007)認為績效考核並不單只是填具受考人之工作表現成績而已，而是一個協助組織成員成長的過程。管理者不能僅有考核部屬之績效，還要透過管理，協助其改進績效表現。透過考核者與受考人之互動，讓受考人清楚知道工作目標所在，並且從考核者得到足夠的資訊，進而修正自己不當的作為。其具體所提出的步驟為：績效計畫與目標設定→教導→諮詢→紀錄→認同並激勵員工→處理表現不好員工之績效問題→績效評估。雖然每一個過程都同等的重要，但操作重點主要著眼於第一個及最後一個：規劃與評估。透過此過程，使員工清楚知道未來這一年的努力項目，也可以透過組織對於員工承諾的落實，建構組織與員工之間的信任關係。假使員工不同意上司之評估結果，也可以提出訴願（appeal）。此制度的優點在於對員工行為之可預測性。

Delpo (2007)更指出一個好的績效考核，就管理上的意義而言，至少具有下列價值：激勵員工、設定組織發展與訓練需求、健全管理體制、作為獎優懲劣之依據。要建構一個有效的績效考核環境，必須要先建構良好的溝通環境，因此考核者必須得到更高階層管理者的支持，使他們能夠核實依受考人之工作表現進行必要之訓練，甚至是解雇，而不會遭受到來自於其他外力之干擾。

林水波（1989）進一步將西方學者針對績效考核之看法，將其區分為三大功能：

- 一、行政性的功能：績效考核可以協助管理者，透過組織目標之設定，有效管理員工之工作表現，並依據績效考核之結果進行資源的配置，決定員工之薪俸、升遷、任用，甚而是決定該單位是否有繼續存在的必要。在此過程中，管理者扮演著近似於法官之角色。
- 二、發展性的功能：績效考核可以協助管理者透過諮詢瞭解部屬之特質，依需求給予必要之訓練，協助激發其工作潛能，進而協助部屬進行生涯規劃。在此過程中，管理者扮演的近似於教練的角色。
- 三、綜合性的功能：透過考績可以協助管理者經由績效考核的過程，與部屬進行有效的溝通。使部屬清楚瞭解組織之目標及對自己的期許。同時也可區

辦部屬與管理者在追求組織目標過程中，各自所應該負擔之責任與義務。

余致力等（2003：20-25）檢視相關法律，指出行政部門依據考績結果，決定公務人員之獎金福利、晉級升等、褒獎、淘汰、訓練進修（詳見表2-1）。獎金福利、晉級升等、褒獎、淘汰可歸類於行政性的功能，訓練進修則可歸類為發展性的功能。然就考績法本身而言，其具體之獎懲規定有三：獎金、晉級升等、淘汰，至於外國考績制度所強調之諸如訓練進修等發展性的功能並未見諸於現行考績法。並且值得注意的是，在相關法令中，所謂的「訓練進修」主要係指給予績效表現良好之公務人員有進修之機會，對於績效不佳之公務員，卻未明確規範應施予何種訓練以補強其所不足之處。

表 2-1 我國公務人員考績的功能

考績功能	相關法令
獎金福利	公務人員考績法（§7；§8；§12） 警察人員管理條例（§32；§33） 行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫（第七點） 中央公教人員購置住宅補助要點
晉級升等	公務人員考績法（§7；§11） 公務人員俸級法（§16I） 公務人員陞遷法（§7I；§11I；§12） 公務人員任用法（§9I；§17II、III） 公務人員升官等考試法（§7） 人才儲備作業要點（第6點） 警察人員管理條例（§13I；§14II、III、IV；§33） 警察人員升官等考試規則（§7I、II）
褒獎	獎章條例施行細則（§5） 公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法（§8） 行政院表揚模範公務人員要點（第四點）
淘汰	公務人員考績法（§7；§8；§12） 公務人員任用法（§29II）

考績功能	相關法令
訓練進修	公務人員訓練進修法（§9） 公務人員訓練進修法施行細則（§13） 公務人員行政中立訓練辦法（§10） 選送公務人員出國專題研究實施計畫（第五點） 委任公務人員晉升薦任官等訓練辦法（§6I） 薦任公務人員晉升簡任官等訓練辦法（§5I） 警佐警察人員晉升警正官等訓練辦法（§6I）

資料來源：余致力等（2003：20）。

由上述學者之看法可以發現，績效考核之重要性不僅只是協助管理者進行資源分配，透過一連串的溝通過程，也可以協助組織進行人力資源管理，使部屬從中得知自己的工作表現是否符合組織之期待，並依此設定訓練發展機制。這也是「績效管理制度」的核心價值。但Berman等（2009）認為績效管理制度雖然有助於建構個人績效與組織目標之間的關係，卻可能存在著下列問題：

- 一、為落實這些管理要求，員工與管理者被課予太多的紙上作業與程序。
- 二、工作環境變動快速，使得組織目標的設定成為問題。受考人經常發現評斷自己工作表現的目標或標準，早已經過時，因此不願意積極投入工作。從另一層面來看，考核者也可能會避免考績結果影響員工工作意願而給予受考人同樣的分數。
- 三、加上財政困窘，使得公務員的績效紅利經常成為被刪除的項目，更加遏止了員工想要積極任事的動機。

綜上所述，無論是「行政性功能」或是「發展性功能」，考績制度若無法具備「公平」、「公正」之價值，不僅將使考評過程流於形式，甚而影響公務人力資源的發展與組織士氣。

第三節 英、美、加等國家之考績制度概述

任何制度的產生與運作必須考量其所在之社會、經濟、文化等環境背景，即便在特定國家運作良好的機制，當移植到其他國家時，不必然能夠產生相同的效果。但藉由其他國家的經驗，可以豐富我們對於考績制度之瞭解，並用以作為後續修法之借鏡。因為時間、資源之限制，本研究無法一一蒐集所有國家之考績制度運作現況，僅針對英、美、加三國考績制度之運作特色進行介紹。

一、英國考績制度介紹

在英國，考績的結果係「績效俸」的重要依據，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（銓敘部，2004）。除前述個人考評體制下的個人績效獎勵外，亦有「團體績效」之獎勵體制，可見「績效」與考績、俸給，均具關連性（許南雄，2009: 139）。

英國的文官制度可分為「高等文官」（Senior Civil Service）與「一般行政人員」，對於任職執行機關人員在任用、甄選、俸給、升遷、考績及退撫等規定上，大體上適用英國《文官管理法典》（Civil Service Management Code），中央並未特別另立一套法令來加以規範（黃榮源，2009）。《文官管理法典》關於考績評定的部份同時包含個人的績效考評以及個人潛力的評估，並規定對績效不彰者各機關必須加以處理²。

二、美國績效考核制度介紹

美國1978年訂頒的文官改革法（Civil Service Reform Act）規定了考績制度的三項基本原則及目的：1.定期考評公務員之工作績效。2.鼓勵公務員參與工作標準之訂定。3.將考績結果作為訓練、獎勵、調任、晉升、降級、留任及免職之依據（許南雄，2009: 189）。美國人事管理局（US Office of Personnel Management, OPM）指出雖然各層級的部會機關執行考績評核的方式不盡相同，但皆有下列四個共同的目的³：1.促進溝通。2.讓員工參與。3.確保組織所關注的特定績效議題得到解決。4.發展出滿足組織所需之方案。

² 整理自 <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/csmc/CSMC-6.aspx#6-2>

³ 整理自 <http://www.opm.gov/perform/articles/018.asp>

另外余致力及陳志瑋（2003）指出，英國、美國、日本、新加坡等國在考績實務上，均相當重視將考績與培訓結合，特別是針對績效不彰者，透過輔導訓練的方式來加以彌補，以發揮人力資源管理的功能。

三、加拿大績效考核制度介紹

加拿大於1998年開始實施績效管理方案（Performance Management Program, PMP⁴）作為行政機關的管理工具，其強調績效管理是健全的人力資源實踐的重要部分，並首重明確的績效承諾，透過修正公務員的技能和才能，用以幫助公務員了解自己對業務目標的貢獻。

綜觀上述國家公務人員考績制度概況，得知考績制度不僅只是作為組織控制員工或是強化上級分配權威之工具，更具有人事管理之積極功能。其共通特色如下：

- （一）考評前主管與部屬共同設定工作績效標準，使個人績效目標與團體績效目標有所連結。並且在未來辦理績效評估時，也有所依據，使組織目標與績效管理制度得以有效落實。
- （二）美國在績效標準的訂定上強調彈性原則，各機關單位可以視其業務性質加以調整。英國考績制度則是明確規定不同層級之適用範圍，希望透過考評項目之實用性，真正反映工作實際情形，確保正確地考評出公務人員之績效。
- （三）美國、英國、加拿大的考績制度都具有讓員工與主管共同討論考績結果之制度設計，以協助員工改善工作表現。透過此過程，也有助於主管評估員工之發展性，作為工作調整或是決定是否針對績效表現不佳之行政人員進行在職訓練。

對我國考績制度之執行而言，傳統上係採取封閉及秘密的方式進行，加上考績法明確規定辦理考績人員應保守秘密，導致進行績效考評之時，無法有效協助受考人改善其工作表現。對於單位主管或機關首長而言，也無法藉由考績制度進行績效管理。有鑑於此，近年來考試院及相關行政部門遂積極進行研議及修法。以下將對我國近年來有關考績制度之重大變革進行說明。

⁴ 整理自 <http://www.tbs-sct.gc.ca/prg/mran-eng.asp>

第四節 我國近年來有關考績制度之重大變革

考證我國歷史，自古代官制即有考績之設計，首見於典籍者，為尚書舜典所載：「三載考績，三考黜陟幽明，庶績咸熙」（吳泰成，1996：9）。可知文官系統之獎優汰劣，決定去留，皆依考績為依據。民國之後，於民國18年11月4日正式公布「考績法」，然因當時公務員之任用制度尚未確立，故並未施行。至民國22年3月「公務人員任用法」公布後，於民國24年7月16日公布「公務員考績法」，將考績項目分為工作、學識、操行三項。然民國26年全面抗日展開，考績制度亦隨之中斷。而後隨著抗戰、政府播遷來台，我國考績法進行過歷次之修正。現行「公務人員考績法」係為民國75年7月11日為因應新人事制度所制定公布，之後也歷經了79年、86年及90年三次修正。

我國公務人員考績法第二條規定「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」，由此可知考績法設定之主要目的，在於確保考績等第之結果，確實反映公務人員之工作表現。並且受到西方學者所主張「績效管理」之概念影響，避免使考績制度流於形式，影響公務人員士氣及阻礙人力資源發展，考試院及相關行政部門亦積極投入研議及修法之工作。

一、甲等比例設限之變革

公務人員之考績，早年即有法定參加人數考列甲等之限制，至民國58年修正公務人員考績法時，始取消該項限制。於民國60年以行政命令規範各機關考列甲等人數比例以三分之一為原則，最多不超過參加考績人數二分之一。至76年新人事制度實施時，取消上開考績考列甲等人數比例之行政命令限制規定，然而卻導致各機關公務人員考列甲等人數比例有逐年顯著攀高之現象。例如，民國75年全國公務人員考績考列甲等人數比例，平均為51%，76年則為79%，其後均逐年遞增，等到89年考列甲等人數比例平均已高達87%，不少機關考列甲等人數達90%以上，甚至有高達100%之情形，引發社會輿論之抨擊。

為解決考績考列甲等人數偏高之問題，考試院銓敘部及行政院人事行政局於民國90年9月12日共同邀集中央及地方各主管機關人事單位主管，就公務人員考績考列甲等人數比例設限、實施時機等相關事宜開會研商。該次會議決

議，將透過修法解決各行政機關考績考列甲等比例過高之情形，明訂甲等比例以二分之一為原則，最高不超過三分之一。在尚未完成修法前，循首長用人考核權方式，採漸進原則處理。90年考列甲等人數比例，以50%為原則，最高不超過75%。並且，再次重申各機關辦理考績時，應依考績法第九條規定，以同官等人員為比較範圍。上述決議，並由銓敘部部長、行政院人事行政局局長聯名箋函各機關首長配合支持。

考試院於民國94年6月30日針對現行「公務人員考績法」進行修正，並於同年7月14日函送立法院審議。在該次修正案中，除強調考績法之積極功能外，於修正案第九條明確規範考績等次之比例限制。有關考績考列甲等比例之部分，明訂各機關公務人員考績考列甲等以上人數，以各該機關受考人數總額75%為上限；其中考列優點人數，最高不超過5%，考列甲等人數，以各該機關受考人數總額60%為原則，最高不超過70%。於第三項更規範「各機關公務人員各官等受考人數五人以上，其考列甲等以上人數比例，不得超過80%。」。有關考績考列丙等比例之部分，明定各機關考列丙等人數，以各該機關受考人數總額2%為原則。

於修正案第九條第四項進一步明訂各機關之執行原則「主管機關得視所屬各機關績效或業務特殊情形，於每年辦理考績前，明定各機關考列甲等以上及丙等人數比例。但其與所屬各機關考列甲等人數比較總計，仍不得超過第二項所定之比例。所屬機關考列丙等人數比例未依本條第三項規定辦理者，應敘明理由，報請各該主管機關核定。」

然而「公務人員考績法修正案」雖已送達立法院，惟於第六屆立法委員任期屆滿，依立法院職權行使法第十三條規定屆期不續審，爰銓敘部刻就該修正案積極檢討研修中。由上可知，目前有關各機關考績考列甲等比例之限制，仍舊依循由考試院銓敘部及行政院人事行政局首長聯名箋函，請各主管機關依其用人考核權協助配合辦理。

二、尋求落實績效管理制度之精神

（一）績效獎金計畫的試辦

行政院為落實「全國行政革新會議」有關「改革考績制度及實施績效獎金制度等作法，強化政府績效管理制度」之決議，於民國92年開始試辦績效獎金計畫。由各機關年度預算人事費勻支作為績效獎金經費來源。其績效評核方式區分為團體績效評核及個人績效評核。其團體績效執行方式為行政院各部、會、處、局、署依行政院所屬各機關施政績效評估要點規定，依據其組織、功能、職掌及重要業務推展之需要，規劃國家整體發展願景，擬定中程施政目標與年度施政目標，陳報行政院列管並據以辦理年度施政績效考核。有關個人績效評核之部分，則是依據各單位績效目標分列所屬員工之個人工作項目，並依公務人員考績法及行政院暨所屬各機關公務人員平時考核要點之規定覈實辦理平時考核，據以發給個人績效獎金。

績效獎金計畫試圖落實績效管理制度之精神，連結團體績效與個人績效之關係，似乎可以補強現行考績法所缺乏之積極功能。然立法院第五屆第六會期審查中央政府總預算時，認為中央政府各機關已有年終、考績、不休假等獎金，不宜再巧立名目編列績效獎金，表決後確定將各機關（除國營企業）所有績效獎金全數刪除。致使中央行政機關績效獎金之發放缺乏法源依據。然因有鑑於績效管理制度對各機關施政績效提升頗具助益，行政院人事行政局遂於民國94年1月31日，發函行政院各部會行處局署（不含中央銀行），請各機關依據團體績效評核結果作為分配各單位年終考績考列甲等人數比例之依據。

（二）94年公務人員考績法修正草案第十三條之一的增訂

民國94年考試院函送立法院審議之「公務人員考績法」修正草案，增訂第十三條之一：「考績年度中應由主管人員與受考人就工作內容及執行情形進行面談二次，其面談內容及結果列入平時考核紀錄；其面談執行方式，由考試院會同行政院以辦法定之。主管機關及各機關得視其業務特性及需要，分別辦理所屬機關間及內部單位間之團體績效評比，評比結果作為評定機關及單位人員考績比例及獎勵之依據；其範圍、標準、程序及有關事項之實施辦法，由考試院會同行政院定之。」上開條文明確規範主管人員應與受考人就工作內容及執行情形進行二次面談，期望透過面談使雙方能有良性之互動，並以此作為主管

指導部屬之機制，由主管視部屬個人工作實際況狀，提供適當及適度之協助，進而檢討工作分配及人力調度是否合宜，以提昇工作生產力，有效達成工作設定之目標，進而因考評者較能確實瞭解受考人實際工作情形及成果，使考核之評擬更具正確及客觀性。

另於該條文第二項中，將團體績效與個人績效評比之概念，透過法律條文之方式明確規範，然因考量到各機關行政機關業務尚難量化，且各機關或單位業務性質不一，恐難明訂各機關一體適用之績效考核評比標準或原則，故採由各機關自行斟酌辦理之方式。

由上述制度變革發展歷程來看，我國現行考績制度逐步引用績效管理制度之精神，透過面談之方式，使受考人更充分認知到組織目標與個人工作方向的連結，考核者也可以瞭解受考人之執行進度、遭遇之問題，並提供必要的協助。同時，雖未嚴格規範各機關應辦裡團體績效評核，並依其結果決定受考人之獎勵及考績評比，然也將相關內容以法律條文之方式，明確規範。但是誠如先前所言，該修正案因屆期不續審，遂有關面談形式及團體績效之辦理方式仍有待考試院研議並制定。

第三章 我國考績制度運作之正義觀點分析

本章將透過理論探討，說明正義觀點對於考績制度運作之重要性，其次則是探討在現行考績制度運作過程中，存在著哪些違背正義觀點之績效測量誤差。最後則是透過理論探討，分析為何考核者在進行績效評核之時，必須透過「潛規則」（非正式制度）之應用，無法依據既有的制度規定詳實考核受考人之工作表現。

第一節 正義觀點對於考績制度運作之重要性

我國公務人員考績法第二條規定「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」，使得「公平性」（equity）成為我國考績法所欲追求的價值。尤其考績結果對於公務人員之獎金福利、晉級升等、褒獎、淘汰、個人訓練進修等行政作為均有著直接的關連，假使考績結果無法詳實反映實際工作表現，必然也將影響到員工工作士氣及向心力。

針對「公平」的談論，多從兩個層面進行分析，分別是「分配的結果」與「分配的過程」，前者所關注者在於決策導致的分配結果是否公平（Robert Nozicks, 1974），後者則是著重於組織決策的制訂及執行過程之公平性（John Rawls, 1971）。由於「公平」與否牽涉到個人主觀之認知。Leventhal (1976)指出個人在判斷酬賞分配是否公平時，會依團體目標及情境而採用不同法則，此三個主要分配法則為：

- 一、貢獻或公平法則（contributions/ equity rule）：報酬分配是否依照投入比例。其主要目標在於達到高績效、高產量之目標。
- 二、需求法則（needs rule）：所得報酬依個人適當需求。分配者之目的在於促進個人的福利。
- 三、平等法則（equity rule）：不論個人投入，每個人所得到的結果相同。其主要目的在於維繫組織和諧。

針對程序公平的部分，Leventhal (1980) 也提出六個評估原則（如表3-1）：

表 3-1 Leventhal 程序公平評估原則

原則	內容
一致性原則 (consistency rule)	指分配的程序在不同時間下，對不同的人都有一致性的標準。不會因不同的人或不同的時間，而有不一樣的對待。
禁止偏私原則 (bias suppression)	1. 避免決策者因自利而有偏袒的情形發生。 2. 決策者不因個人偏見，而沒有平等地考量所有意見。
資訊正確性原則 (accuracy rule)	分配程序應採客觀正確的資訊或記錄。
矯正原則 (correctability rule)	分配過程中有修正錯誤決策的機會。
代表性原則 (representativeness rule)	分配程序中應考慮可能受到影響的相關人員觀點、需求及價值觀。
倫理原則 (ethicality rule)	分配程序應符合道德倫理標準，例如「欺騙」便不符合一般社會中的道德標準。如符合程度高的話，自然會提升員工的公平感。

資料來源：張瓊玲（2009：177）。

由組織理論或心理學的觀點分析，組織中的「程序正義」與「分配正義」可能影響員工對於組織的認同，進而影響往後的工作績效（Gilliland, 1994; Folger, 1993; Williams, 1999）；亦即，若考績制度無法讓員工感受到公平，對組織績效可能產生負面的影響。這樣的觀感由何而來？又該如何實現？Jon

Elster (1995: 95)認為，公平正義是一種普遍存在於社會人心中「共有的基本概念」(common-sense conception)，它往往成為民主社會判斷公共事務良窳最直覺的標準。在討論公共事務分配的公平正義問題方面，能適用於考績制度討論者，至少有平等主義與John Rawls的正義論。平等主義是一種直覺觀的道德哲學，表示在其他條件一致的情況之下，50%-50% 的均分是最公平的分配。由於平等主義揭櫫的是最直覺的平等觀念，其無法提供較為全面性的平等比較，亦即不同單位、不同特質之間的平等。除非事先設定權重，否則無法換算。此外，平等主義亦隱含了「只要是可分割的事物就可以公平分配」的邏輯。但是，如果是不能分配的物質，例如一顆可換的心臟就無法分配給數個等待換心的人。若遵照極端的公平主義，最好的解決方法就是誰都不給(Elster, 1992: 71)。當代的作法是將這種無法分割的事物以「抽籤」(lotteries)、「先來後到」、或是某種點數累積的方式來分配。這樣的作法與我國考績制度以排除、抽籤、輪流、交換等方式考評頗有雷同，然而考績等第是否為不可分割的元素，應當有討論空間。

John Rawls 的正義論將人放在無知之幕 (veil of ignorance) 後，認為社會的平等原則至少包含兩個部分：自由（平等）原則與差異原則。其中自由（平等）原則意指「每一個對於最廣泛的基本自由，都應有相同的權利享受，而這個對個人自由的保護，必須與尊重他人自由的機制相容」⁵；而差異原則則表示，對最弱勢給予最大的機會，以及在機會平等的前提下，將重要的社會職位開放給所有的人⁶。依照Rawls 的正義論，公共政策如果要符合社會正義的要求，最少要作到「相同對待相同的個體，不同對待不同的個體」(treat like cases alike and different cases differently, Anderson, 1979: 719)。

從平等主義與正義論的觀點來看，公平正義除了是觀感問題，同時也是機制設計能否平等的問題。亦即考績制度的正義觀點，必須特別從利害關係人(考核者、受考人與機關組織)所感知的平等，以及制度設計上是否能涵蓋自由平等原則與差異原則等條件進行評估，以期考績制度能具正當性與可行性。至於

⁵ 原文如下：“Each person is to have an equal right to the most extensive basic liberty compatible with a similar liberty for others.” (Rawls, 1971: 60)。

⁶ 原文如下：“Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both (a) to the greatest benefit of the least advantaged and (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity.” (Rawls, 1971: 83)。

如何確認考績制度正義與否，必須回到陳敦源等（2008：5-6）所提出「循證理論」之主張，提供確定的系絡、以具體的經驗資料進行討論，避免再度落入抽象的哲學討論。

第二節 有關績效考核誤差（潛規則）之探討

在本節中，將針對績效考核誤差進行介紹，並說明其影響，接續將探討造成績效考核誤差之可能原因。

一、何謂「績效考核誤差」？

不論是基於行政性或是發展性之目的，均強調績效考核的正確性。尤其涉及資源配置之行政性目的時，更會強化這樣的要求。假使具有明確的績效指標，健全的資訊收集機制，佐以考核者具備足夠的時間、資源與能力，或許即不存在績效考核的問題。然而現實生活總是與理想有所差距，社會環境的變動程度往往遠超過組織管理者所能預期。加上〈彼得原理〉所推論對於主管能力的質疑，主管擔任主管的能力，未必會與部屬擔任部屬的能力高明到哪裡⁷。因此，Berman等（2009:311-317）認為，績效考核之所以無法確實反映員工之實際工作表現，不全然是制度設計不良，也可能是執行績效考核者的問題，致使無法確實貫徹制度設計者的要求。

（一）績效考核誤差之源由及衍生之類型

1. 認知限制（cognitive limitations）

考評為一套複雜的資訊運作過程，包含資訊取得、儲存、復原、及分析。在資源、時間有限的情況下，績效考核考驗著管理者資訊處理之能力。當面臨許多資訊時，管理者總會試圖去簡化資訊，以在有限的時間內，做成決策，然而卻容易造成下列的誤差，影響到績效考核的正確性：

⁷彼得原理：管理學家勞倫斯·彼得（Laurence J. Peter）在1969年出版的一本同名書，其中《彼得原理》指在組織或企業中，人會因其某種特質或特殊技能，令他在被升級到不能勝任的地步，相反變成組織的障礙物（冗員）及負資產。

- (1) 相似性誤差 (compatibility error): 管理者依據受考人與自己的相似程度來給予績效評量, 認為其特質、作為跟自己越接近的, 就是越好的員工。因此其考核依據為考核者本身的喜惡判斷, 不是依據部屬的實際工作表現。
- (2) 擴散效應 (spillover effect): 只要作一件特別突出的好事或是壞事, 便有可能因此影響考核者對於受考人之終極評價。
- (3) 近期效應 (recency effect): 考核者未針對受考人全年的表現, 僅依據對於近來之表現印象給予考績成績。
- (4) 對比誤差 (contrast error): 考核者未仔細檢視受考人實際的工作表現, 僅透過與其他同仁之比較, 即給予考績分數。當受考人間工作差異性越大, 「對比誤差」越容易造成受考人對於考核者公正性的質疑。或者是單位成員均不符合績效標準, 但因為比其他員工來得好, 因此得到主管的肯定。
- (5) 觀察者對於行動者的偏見 (actor/observer bias): 假使考核者依據無關於受考人工作表現之標準, 例如政黨傾向、學歷, 給以考績分數, 便存在著績效考核誤差。

2. 刻意操縱 (intentional manipulation)

績效評核反映的不必然是理性之結果, 有可能是政治操作。Hauenstein (1998:428) 及 Tziner, Murphy & Cleverland (2005) 認為考績的正確與否, 並非是管理者所唯一關注的議題, 如何透過考績的操作, 以協助其管理所需, 也是管理者之考量。因此, 考評結果所反映的不必然是實際的表現。

- (1) 「仁慈誤差」(leniency error): 考核者試圖透過給予員工寬厚的考績結果, 保持員工之工作意願, 或藉以維繫良好的工作關係, 避免因為考績結果與員工發生衝突。此種誤差特別容易會發生在考核者認為其他部門之主管也是採取同樣的模式在籠絡其單位同仁。
- (2) 「嚴格誤差」(severity error): 即便是受考人符合組織所設定之目標, 但由於考核者對於受考人之期待, 或希望其強化在特定領域之能力, 因此給予更為嚴格之分數。
- (3) 彰顯考核者本身的能力: 考核者試圖透過績效考核成績的操縱, 以向外界彰顯其優越之管理能力。

3.組織影響（organization influences）

假使組織認為考績制度無法有效協助管理者進行管理，必然也會影響到該制度能否有效落實。最常見的例子為，考核者質疑考績制度與組織現有的組織目標脫節，導致無法有效協助管理者改善組織績效。為了避免遵守可笑的考績制度打壞與部屬的關係，因此在評打考績時，會出現所謂「中央集中誤差」(error of central tendency)，亦即所有人的分數都差不多，沒有最好及最壞。尤其當組織預算受限時，考核者更會避免給予員工過於優異的成績，以減少可能支付之績效獎金。當績效考核制度因組織政策因素無法確實反映受考人實際工作表現，自然也無法用作規劃後續員工訓練、發展之依據。

4.人性本質（human nature）

由於績效考核涉及考核者之主觀因素，因此亦會受到人性本質之影響。

- (1)風險規避（risk aversion）：由於積極、確實進行績效考核，可能會陷自己於不可確認的風險當中，尤其是考績結果與薪資報償相連結時，管理者會試圖扭曲考績結果以規避風險，或將風險降到最低。
- (2)內隱的人格理論（implicit personality theory）：在資源、時間有限的情形下，管理者總習慣簡化對人的判斷過程，亦即假設當他具有某一特質時，必然也會具有其他的特質。在這種情況下，自然也會造成績效測量誤差。
- (3)角色期待之衝突（conflicting role expectations）：當進行績效考核時，考核者總是陷入兩難，究竟該扮演法官還是教練的角色。當考核者給予員工遠超過其應得的考績成績，往往是基於管理上的目的，認為透過此過程將有助於維繫其工作意願。
- (4)考核者本身的不情願（personal reluctance）：人們不願意去輕易評斷一個人的價值，特別是意識到考績機制可能存在著效度、信度之問題時。或者，考核者也會思考是否有必要因此而損及跟受考人之間的關係。基於上述原因，使得考核者不願意積極進行績效考核的工作。

由上述形容可以得知，之所以造成績效考核誤差之原因可能不只一端，而是許多不同因素交叉而成。

(二) 績效考核誤差所可能引發之問題

考績一旦缺乏區辨力，就難以產生發展性或是激勵性的作用。資訊收集不充足（deficient）及考核者於決策時參雜（contaminated）與工作表現無關的資訊，均可能導致出現績效考核失真，並衍生出下列之矛盾：

- 1.即便接受過績效考核，員工對於自己的實際工作表現仍舊所知有限。
- 2.員工於公司的職位越高，所收到與工作表現之有效回饋越少。且大部分的員工不認為工作之努力程度與增加薪資之間有什麼關係。
- 3.基於許多考量，主管難以傳遞績效表現不好的訊息給員工。但什麼事都不作的主管，更是組織的問題。
- 4.雖然許多學者建議，應該將薪資與績效考核結果分開，從如何協助員工個人發展著眼，然而管理者基於誘因機制之考量，造成兩者之間的連結更為緊密。
- 5.當績效考核制度之設計越趨於客觀，卻更加發現很多決策仍有賴於考核者之主觀判斷。

當組織出現上列績效考核謬誤之情形時，考績也就越不具公平性與正義性（林水波，1989），同時也必然會衍生組織成員對於組織之不滿。Hirschman（1970）認為當組織成員對組織運作有所不滿時，透過經濟因素與政治因素之考量後，會有三個選項：離開（exit）、發聲（voice）、忠誠（loyalty）。Hirschman認為假使成員有其他替代機會，會選擇以「離開」的方式，排除不滿足感。假使沒有的話，則可能會選擇繼續留在組織內部。「發聲」（voice）意指組織成員選擇繼續待在組織內部，但透過具體行動尋求變革，以排除不滿足感。其可能採取之行動包含從發發牢騷，到全面性、動員式的改革行動。組織成員亦有可能選擇與組織站在一起，即便面臨外在的批評，仍舊顯示對於組織運作的「忠誠」（loyalty）。

Farrell(1983)透過實證檢視Hirschman的論點。除了前三者之外，又再加上了「冷漠」（neglect）此一選項（請見表3-2）。所謂「冷漠」意指員工從心理層面徹底的背離了組織目標，然而卻依舊領組織的薪水。其具體行為包括缺席、蓄意阻撓，或是僅單純在態度上表現出「我不在乎」。Farrell認為組織應該要

避免產生「離開」、「冷漠」的情形，鼓勵組織成員透過具體行動來排除對於現況的不滿，或至少能跟組織站在一起。

Daley (2008) 引用Farrell之架構，針對聯邦政府管理者進行分析。其認為處理績效不好的員工對於管理者而言的確是一大負擔，也會造成管理者之不滿足感。透過統計分析，Daley認為當管理者無法在制度上、及更高階層管理者得到足夠的支持，則容易衍生出「離開」或「冷漠」的選項。

表 3-2 「離開、發聲、忠誠、冷漠」分析表

	建設性 (Constructive)	破壞性 (Destructive)
積極 (Active)	發聲 (Voice)	離開 (Exit)
消極 (Passive)	忠誠 (Loyalty)	冷漠 (Neglect)

資料來源：Farrell (1983)。

二、績效考核誤差與潛規則

依考績法第五、十四條及施行細則相關規定，單位主管必須綜合受考人平時之工作、操行、學識、才能之表現進行評分，然從上述績效考核誤差得知，考核者可能會因為個人認知限制、刻意操縱或是組織影響，無法依據制度規定進行考核。對於此種現象，本研究將引用「潛規則」的概念，說明在現行的考績制度規定之下，實際存在著另一套的遊戲規則主導考核者之考績評比。

吳思 (2002) 透過檢視中國明、清歷史發展，認為中國社會在正式規定的各種制度之外，存在著不成文，卻又獲得廣泛認可的「潛規則」，其超越了正式規定，實際支配著現實生活的運行。他對於「潛規則」之定義如下：

- (一) 潛規則是人們私下認可的行為約束；
- (二) 這種行為約束，依據當事各方的造福或加害能力，在具體的社會互動中自發生成，可以使互動各方的衝突減少，交易成本降低；
- (三) 所謂約束，就是行為越界將招致報復，對這種利害後果的共識，強化了互動各方對彼此行為的穩定預期；
- (四) 這種在實際上得到遵從的規矩，背離了正義觀點或正式制度的規定，

侵犯了主流意識型態或正式制度所代表的利益，因此不得不以隱蔽的形式存在，當事人對隱蔽形式本身也有明確的認可；

通過這種隱蔽，當事人將正式規則的利益代理人遮罩於局部互動之外，或者，將代理人拉入私下交易之中，憑藉著這種私下的規則替換，獲取正式規則所不能提供的利益。

事實上，即便是透過各種制度設計，提供考核者從不同層面收集受考人之資訊，然而制度設計與實際執行總是存在著相當的落差，導致考績制度亦存在著績效考核誤差等類似「潛規則」之現象。當「潛規則」取代了工作表現作為績效評比的依據，難保不會產生積極任事與推諉塞責同樣拿「甲等」之不公平現象，如此不僅將影響團隊士氣，更將使得人力資源無法獲得有效發揮。

第三節 公部門考績制度之運作困境

一、政府績效環境的本質

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

(一) 資訊的不對稱

「委託人-代理人理論」(Principle-agent theory; Eisenhardt, 1989) 認為，不論在公或私部門中，管理者與被管理者之間的關係，都可以某種合約關係來界定與理解。雖然大多數的時刻，兩造之間並沒有真正簽下白紙黑字的合約，但是管理關係當中的許多互動行為，都具有「資訊不對稱」(information

asymmetry) 的性質。所謂「資訊不對稱」意指某參與者擁有其他參與者所不知道的資訊，而這種單邊的資訊擁有，會影響到其他人在賽局終了決策。

對擁有資訊優勢的一方，有三種對資訊處理的行動選擇：將資訊封存起來、釋放不正確的訊息、選擇性的釋放真實的訊息。而處在資訊劣勢的一方，面對資訊缺乏，也有三種資訊處理的行動選擇：設法誘導資訊優勢者釋放真實資訊（如囚犯困境）、從資訊優勢者可觀察的行為中去分辨真偽資訊、保持無知。上述的行動選擇的決策準則，都是根據資訊不對稱的雙方，在既有的賽局環境下，所進行效用極大化的選擇。換句話說，因為效用極大化的動機，人類具有策略性表達與蒐集資訊的基本能力。

若從績效資訊的角度來看，公部門任何績效資訊的蒐集作為，管理者必須同時面對隱藏資訊與隱藏行動的問題。舉例來說，由於政務人員無法藉由合約前協商的「篩選」(screening) 事務人員的類型（能力強、弱），最多只能利用解讀行為、或是設計「誘因機制」(incentive scheme) 來誘導行為；但是當績效指標出現預警的訊號，政務人員無法確定是因為事務人員沒有能力創造績效，還是因為其「怠惰」(shirking) 所造成。即便管理者能夠分辨其中的差異，比起私部門的裁員動作，公部門因單純工作績效原因而離職的賞罰效果仍然有限，使得公部門建構「誘因合約」績效制度的可行性大為降低，績效指標的操作就很容易被架空，成為沒有牙的老虎。

(二) 受測者的策略回應

1927至1932年間，哈佛大學商學院教授Elton Mayo在美國芝加哥所進行的一項生產力影響因素的研究實驗，成為組織行為理論發展的重要分水嶺——「霍桑實驗」(Hawthorne experiment; Gillespie, 1993)。該研究除了開啟人際關係學派的重要性外，也對社會科學研究方法論產生了巨大貢獻，讓研究者瞭解到由於施測者介入實驗，受測者會因此產生行為改變的問題，稱之為「霍桑效應」(Hawthorne effects)。

這個效應最重要的意義在於任何「社會工程」的活動本身，都不能自外於實驗結果的影響因素之一，尤其是受測者的行為改變方面。介入物的實驗往往會給予施測者「錯誤」的實驗結果訊息，與自然科學的受測物（光、音、熱）不會因為施測者而策略性地改變自己的本質狀態比較起來，社會科學在測量的

工作上難免會產生所謂誘導「行為改變」的情形。雖然公部門在設定績效目標時，希望透過此過程導引受考人產生組織期待的行為，但是也必須考量到，針對人為績效管理指標的設計，除了指標本身必須滿足數量分析之特性外，受考人是否有足夠的意願釋放充分的訊息給考核者。

霍桑效應告訴我們，個人會因為效用極大化的動機，策略性地改變其行為模式，這種現象導致績效管理指標所測得的數字無法有效反映受考人的實際工作表現。

（三）價格系統之不存在

新公共管理以師法企業各項管理技術為核心，試圖藉由建構企業型政府的作為，提升政府績效（Osborne & Gaebler, 1992: 146-155）。然而，公部門並不存在著如市場般的價格系統，以致於公部門的績效管理機制存在著嚴重的「協調問題」（coordination problem; Milgrom & Roberts, 1992: 25-28）。

價格系統是傳統新古典主義經濟學的核心，透過價格系統所傳遞的訊號，可以知道消費者與生產者之供需關係，透過這些資訊的掌握，協助廠商進行管理及調整決策。因此，價格系統是市場當中十分重要的「資訊處理」機制，也是市場內買賣雙方建構績效評估系統的重要依據。對市場內買賣雙方而言，價格對外代表財貨交換過程的價值、偏好等等關於交易的訊息；對內，價格可以說是管理者績效計算系統的依據，內含獲利、工作價值等計算績效所需要的重要資訊。1974年諾貝爾經濟學講得主F.A. von Hayek（1945）就提出市場的價格系統是社會「處理知識的資訊系統」，尤其在攸關整體經濟資源配置的議題上，市場個別買賣雙方分散擁有資訊的情況下，價格系統肩負了處理、傳遞產品資訊、協調市場行為的功能，使得市場機制處理資訊配置的功能得以達成，更重要的，這種系統並非是由一個中央集權的資訊處理站所負責，而是由個別買賣雙方在特定時間內的價格資訊各自決定的集體結果。

另一位諾貝爾經濟學獎得主George J. Stigler（1972）也說過「價格系統指導並說服每個人相信並依照他的訊息來行動。」然而，公部門通常是以獨占者的姿態出現，從事管制或是服務遞送等作為，因此並不存在著一個市場價格系統，其結果就是公部門在議定績效指標時，缺乏一個連結組織目標與計算達成

程度的客觀系統，作為績效的判準。因此，通常會依賴主觀的民眾滿意度來瞭解政治的治理成果，缺乏客觀的結果指標進行績效管理。

比方說，私部門的顧客關係管理主要目的在於保持公司產品在價格系統的價值，以維持最高獲利可能，該項工作的績效必須透過價格系統去理解。對照之下，公部門顧客導向的改革卻缺乏類似價格系統的機制協助管理者理解其價值所在，導致政務人員或單位主管無法客觀地從「民眾滿意度」推論政府績效。即便如此，民眾滿意度調查仍就是政府績效管理最主要的量化指標，雖然容易受到許多與政府績效行為無關的因素影響（如政治意識型態）。由於缺乏價格系統的引導，公部門在資訊處理上就會顯出標準不一的狀態，使得公部門的績效管理制度設計比私部門更為複雜。

陳敦源（2009：379）指出，因為公部門制度環境存在著上述特質，以致於對於績效管理制度應該具有下列認知：首先，資訊處理是任何管理作為最主要的工作，但是管理所需的資訊通常是分散在個別行為人的手上，也就成為績效制度設計不得不面對的問題。其次，績效管理涉及到考核者介入受考人的社會心理世界，必然產生具有「霍桑效應」的策略式回應，如何在績效制度當中內化這種效應，也是考績制度設計必須面對的議題。最後，公部門並不存在著有效運作的價格系統，使得公務作為的成本效益計算不易，這樣的公部門績效資訊蒐集作為勢必更為困難與複雜，這也是公部門績效制度設計所必須面對的基本限制所在。

二、考核者個人的能力限制

自民國90年修正「公務人員考績法」納入企業的「績效獎金制度」改革以來，中央政府於91年通令全國各機關實施考績甲等比率最高不得超過75%，94年初，銓敘部與人事行政局更進一步做出政策性宣示：「未來公部門文官的俸給制度改革將朝『基本俸給』與『變動報酬』改革」。這一連串的改革作為，都顯示當前的改革正朝向以績效為導向的政府改造目標邁進。亦即改革者希望藉由績效考評所展現明確的差異資訊辨別員工表現，再搭配實質獎懲激勵員工往組織的目標邁進。然而這種主觀思維最大的盲點，在於績效差異資訊的產出，主要依賴「人」（尤其是打考績的長官）所做之判斷。更進一步來說，我

國目前新一波績效管理制度在公部門的提倡與實施，主要還是推動者在「廣博理性」（comprehensive rationality）決策模型之下，對公部門管理者與被管理者之間，存在完全「命令與控制」（command and control）關係的一種主觀期待。但是從公部門績效環境的限制來看，這種讓主管「扮演上帝」（playing God）的作法，未免對於主管之判斷能力過分樂觀期待。對此不禁令人質疑，在管理者有限的心智與理性能力前提下，績效管理是否真能達到其預期的改革目標？

Herbert A. Simon（1983）提出「有限理性」（bounded rationality），認為人們在作決策之時，並非是處在全知、全能之「廣博理性」，而是受到個人能力及所掌握資訊之「有限理性」狀態。有限理性是對人的一種現實認知，人不是上帝，並非全知、全能，管理者自己知道，他（她）的下屬也知道，因此考績制度的首要禁忌就是別期待考核者扮演起上帝的角色。Migrom & Roberts（1992: 129）就曾如此說過：

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

加上前述行政部門績效環境特質，使得主管人員的「管理」作為，缺乏「完全契約」的奧援，因而出現「隱藏行動」以及「隱藏資訊」的行為，導致正式制度的誘因機制出現執行的困境。如果套用在績效管理制度上，考核者之所以不願「嚴格」執行考績法之實質精神，卻寧可當「聖誕老人」分送禮物，主要肇因於制度之下個人有限理性的問題。考核者因為資訊成本太高以及認知心理學上發生判斷謬誤的可能，無法真正作到公正、公平的可能，這種情況長官知道，員工知道，兩者也清楚對方知道自己知道，因此尋求「潛規則」的人事管理行為，成為有限理性下不完全契約的管理環境下，一種可以理解的結果。

舉例來說，當主管知道自己無法確實獲得部屬努力程度的績效資訊，難以作到真正的賞罰公平，更重要的，考核者也知道受考人們知道這一點，最好就是採取「均賞少罰」的管理策略，讓懲罰只限於使用那些「明顯且不具爭議性」的評估項目，比方說，從事在職進修者，因為無法全心全意工作，當然就是考績乙等的當然候選人。但是，對於那些明顯且不具爭議性項目都沒有瑕疵的員

工，就以均賞的方式，「輪流」的分配甲等考績。之所以如此，主要是在降低考核者打考績成本的前提下，維繫一個相對公平的工作環境。

三、不完全契約環境之考績制度

依照Herbert Simon(1983)所提出的「有限理性」(bounded rationality)觀點，長官與部屬之間「不確定的互動與相依」(uncertain interaction and interdependence)所主導的關係，存在組織經濟學所提及的「不完全契約」(incomplete contract)的問題。使得考績無法透過客觀、單一的指標建立，而是必須由管理者與被管理者共同決定，避免主管的主觀判斷產生限制或偏頗，為了有更多的時間花在政策表現上，主管更需要應用不會引起爭議的「非正式制度」(informal institutions)來打考績（如下圖3-1）。

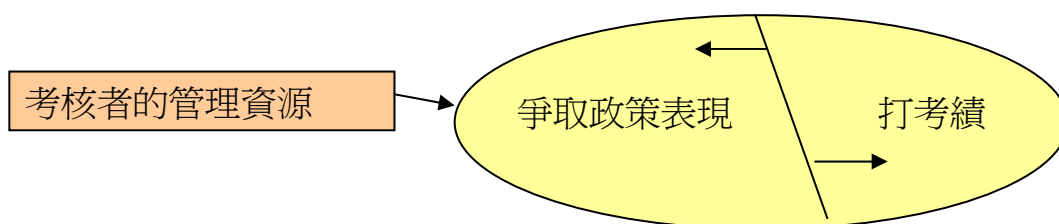


圖 3-1 考核者的考績困境

資料來源：本研究。

非正式制度（潛規則）之應用，雖然避免了可能的爭議，卻使得既有考績制度規定淪為形式，最後的考績結果也無法有效反映受考人之實際表現（如圖3-2所示）。這種組織慣例一旦形成，除非主管與部屬之間的認知基礎有所改變，否則沒有一方會願意單獨離開這個已經存在著默契，也沒有一方會樂意見到對方強行離開這個默契。因此，近年來改革者「從上而下」地積極推動考績制度改革，以正式制度強迫首長改變既有的運作模式，事實上等同於將主管與部屬

之間非正式制度（潛規則）強行打破。短期來看，長官與部屬之間的衝突是可以預期的，但是長期來說由於改革將導致主管必須花費更多的成本進行績效考核，這反而賦予管理者與部屬更大的誘因去找出雙方都同意的下一波非正式制度（潛規則），以繼續維繫員工的組織承諾。

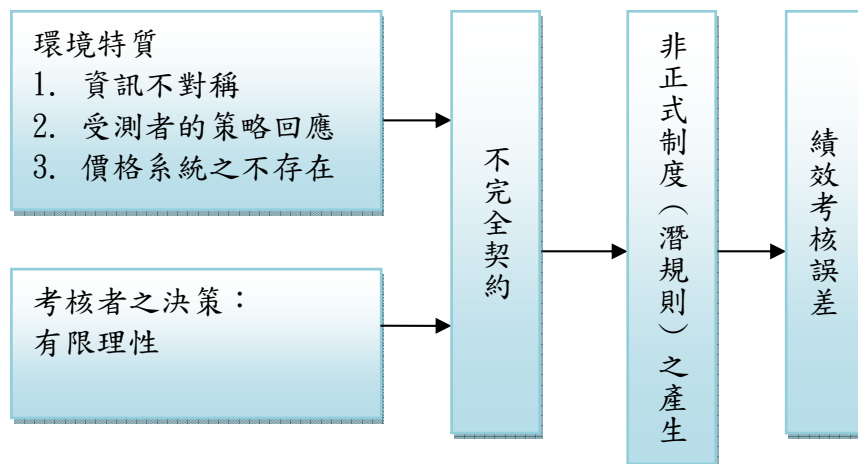


圖 3-2 潛規則使用之環境

資料來源：本研究。

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

第四章 我國考績制度正義觀點探討之循證分析

無論是從現行考績法之規定，亦或是行政性、發展性等目的，考績制度能否落實正義觀點所追求之價值，影響著人們對於考績制度之評價。透過相關理論之探討，卻也發現考核者因為個人能力限制，佐以公部門績效環境之特質，造成現行考績制度具有「不完全契約」之特質，以致於考核者必須透過「潛規則」（非正式制度）針對受考人進行績效考核。最後導致考績結果無法反映受考人實際工作表現。為瞭解我國考績制度之運作情形，是否存在著可能危害正義觀點之「潛規則」，本章將先透過制度探討及深度訪談，檢視當前考績制度之運作程序，並經由與負責或主導考績業務之行政人員之訪談，找出可能之「潛規則」。為避免使相關的討論僅限於理論性、規範式之探討，將進一步透過銓敘部所提供之資料庫，進行統計分析，並透過模型分析，說明這些「潛規則」之消長情形。最後則回到考績制度本身及正義觀點探討，檢視這些「潛規則」對於現有考績制度之影響。

第一節 我國考績制度之潛規則初探

這一節將先從制度設計之層面，針對現有考績制度之運作程序進行說明。由於實際考績之運作過程遠較制度規範更為複雜，因此針對主導或負責考績業務之行政人員進行訪談，以瞭解各行政機關甲等比例分配方式、單位主管之資訊管道及評核依據，進而歸納出存在於績效評比過程中之「潛規則」。

一、我國考績制度法制面之介紹⁸

經由考績法及其施行細則之相關規定之彙整，就我國考績制度之運作程序，敘述如下：

⁸依據公務人員考績法（以下簡稱考績法）第三條規定考績之種類區分為：年終考績、另予考績、專案考績，由於本研究係針對公務人員平時工作表現之考核依據進行分析，因此主要研究分析之標的為年終考績、另予考績。

(一) 查明機關中年終考績受考人數

各機關辦理公務人員考績，應由人事主管人員查明受考人數，並分別填具考績表相關項目，如姓名、職稱、到職日、請假及曠職等記錄，送受考人核對。確認無誤，檢同、平時考核記錄及專案考績記錄等交單位主管初評。

(二) 主管人員針對年終考績之初評

單位主管依考績法第五、十四條及考績法施行細則第三、四條之規定，綜合受考人平時之工作、操行、學識、才能之表現進行評分，其中工作分數占考績總分數50%；操行分數占考績總分數20%；學識及才能分數各占考績總分數15%。

前項考核之細目，由銓敘機關訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。根據銓敘部所訂之考績表評分項目，工作分為10個細目，操行分為4個細目，學識分為3個細目，才能分為3個細目（詳見下表4-1）。

表 1-1 公務人員考核項目細目表

項目	細目	標準
工作 50 分	質量	處理業務是否精確妥善暨數量多寡。
	時效	能否依限完成應辦之工作。
	方法	能否運用科學方法辦事執簡馭繁有條不紊。
	主動	能否不待督促自動自發積極辦理。
	負責	能否任勞任怨勇於負責。
	勤勉	能否認真勤慎熱情任事不遲到早退。
	協調	能否配合全盤業務進展加強聯繫和衷共濟。
	研究	對應辦業務能否不斷檢討悉心研究力求改進。
	創造	對應辦業務有無創造或創見。
	便民	處理人民申請案件能否隨到隨辦利民便民。
操行 20 分	忠誠	是否忠於國家及職守言行一致誠實不欺。
	廉正	是否廉潔自持予取不苟大公無私正宜不阿。
	性情	是否敦厚謙和謹慎懇摯。
	好尚	是否好學勤奮及有無特殊嗜好。

項目	細目	標準
學識 15 分	學驗	對本職學識是否充裕經驗及常識是否豐富。
	見解	見解是否正確能否運用科學頭腦判別是非分析因果。
	進修	能否勤於進修充實學識技能。
才能 15 分	表達	敘述是否簡要中肯言詞是否詳實清晰。
	實踐	作事能否貫徹始終力行不懈。
	體能	體力是否強健能否勝任繁劇工作。

資料來源：摘錄自公務人員考績法。

除此之外，考核者亦參酌受考人之平時考核記錄，檢視其工作表現是否符合考績法及其施行細則所規範之相關條件，同時依考績法第九條規定「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」，針對受考人之實際表現進行比較，以給予適當之年終考績等次。而後，彙送考績委員會初核。

（三）考績委員會初核

依考績委員會組織規程第三條規定，考績委員會除負責機關職員及直屬機關首長年終考績、另予考績、專案考績及平時考核獎懲之初核或核議事項外，尚包含其他法規明定應交考績委員會核議事項及機關首長所交議之事項，然由於本研究之主要探討焦點為公務人員之年度績效考核。因此針對考績委員會之運作過程，亦依此目的進行探討。

依據考績委員會組織規程之相關規定，考績委員會委員之任期一年，期滿得連任。其組成除機關人事主管人員為當然委員及票選委員外，餘由機關首長就機關人員進行指定，並指定至中一人為主席，其設立程序請見下圖4-1。

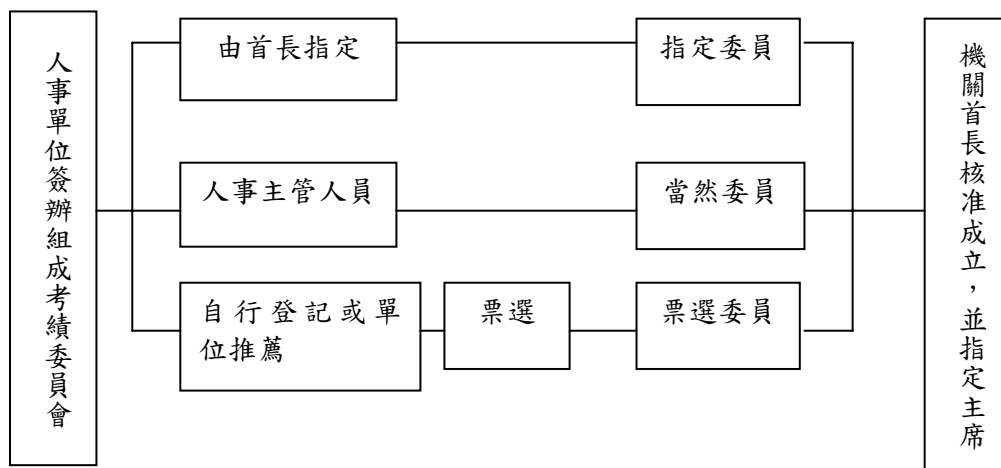


圖 4-1 考績委員會之組成程序

資料來源：依考績委員會組織規程彙整而成。

考績委員會初核或復議年終（另予）考績時，應將各單位之考績清冊、考績表及有關資料交各出席委員互相審閱、核議，並提付表決。依考績法第十四條規定，考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢，並且針對擬予考績丁等人員，處分前應給予當事人陳述及申辯的機會。上述「有關人員」依考績法施行細則第十九條規定，係指受考人、受考人之主管，及其他與該考績案有關之公務人員。其陳述及申辯之方式，則是由機關以書面通知當事人以書面或言詞方式為之，並列入考績委員會記錄。

初核完畢後，填入考績表，由主席簽名蓋章後，報請機關首長覆核。另依考績法第二十條及考績委員會組織規程第七條之規定，考績委員會、與會人員及其他有關工作人員於考績結果核定前之一切過程應嚴守秘密，不得洩漏。

（四）機關首長覆核及考績委員會復議

依施行細則第十九條規定，機關首長覆核所屬公務人員之考績案，如對初核結果有意見時，應交考績委員會復議。機關長官對復議結果，仍不同意時，得加註理由後變更之。

(五) 年終考績送銓敘審定及查核

考績案由主管機關或授權之所屬機關核定後，送銓敘部銓敘審定。如發現有違反考績法規情事者，依照原送案程序，退還原考績機關另為適法之處分。當考績案送銓敘部審定時，如發現有違反考績法規情事，於退還原考績機關另為適法之處理。或核定機關依考績法第十九條規定，查明各機關辦理考績人員有不公或徇私舞弊情事，通知原考績機關對受考人重行考績時，原考績機關應於文到十五日內處理。逾期不處理或未依相關規定處理者，核定機關得調卷或派員查核；對其考績等次、分數或獎懲，並得逕予變更。

(六) 年終考績核定通知

以書面方式秘密進行。

(七) 年終考績結果之救濟

依考績法施行細則、及公務人員保障法相關規定，受考人於收受考績通知後，如有不服，得於處置到達之次日起三十日內，以書面方式向原服務機關提起申訴。如不服服務機關函復者，得於復函送達之次日起三十日內，向保訓會提起再申訴。

(八) 年終考績結果之執行

依考績法第十八條規定，年終辦理之考績結果，應自次年一月起執行。依現行考績法之相關規定，考績結果直接決定公務人員之：

1. 考績獎金；依考績法第七條之規定，年終考績考列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金；若已敘年功俸最高俸級者，給與兩個月俸給總額之一次獎金。年終考績考列乙等者，給與半個月俸給總額之一次獎金，若已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月總額之一次獎金。於另予考績之部分，依考績法第八條規定，考績考列甲等者，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。
2. 本俸之調升：依考績法第七條規定，年終考績考列甲等者，晉本俸一級，若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。年終考績考列乙等者，晉本俸一級；若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。

3. 職等之調升：依考績法第十一條之規定，各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格⁹：

- (1)二年列甲等者。

- (2)一年列甲等二年列乙等者。

4. 淘汰：年終考績、另予考績考列丁等者，免職。

由上述規定可知，年終考績考列甲等、乙等之差別除在於年終考績獎金之多寡外，亦直接影響到受考人是否得以取得同官等高一職等之任用資格。

（九）考績不公之懲處

依考績法第十九條規定，各機關辦理考績人員如有不公或徇私舞弊之情事時，應由主管機關查明責任並予以懲處。

二、我國考績制度實務面之分析

為瞭解各機關之單位主管在既有甲等比例設限之情況下，可能依循何種原則決定受考人之考績等次，本研究針對與考績業務相關之下列人員進行訪談：行政機關之單位主管、銓敘部之單位主管、人事行政局人員、行政機關人事主管人員、曾任考績委員會委員之非單位主管人員。

（一）各單位甲等比例之決定

依據受訪者之訪談內容，得知行政機關各單位甲等比例之決定，可分為兩種方式：依據單位績效之結果進行調配、齊頭式平等之分配方式。

1. 依據單位績效之結果進行調配

行政院曾於民國92年起試辦績效獎金計畫，然於立法院第五屆第六會期時，相關預算遭立法院刪除後，該項計畫遂因而中止。為延續績效管理制度之

⁹ 前項所稱任本職等年終考績，指當年一至十二月任職期間均任同一職等辦理之年終考績。另予考績及以不同官職等併資辦理年終考績之年資，均不得予以併計取得高一職等升等任用資格。但以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，得予以併計取得該併資之較低官等高一職等任用資格。

落實，於民國94年1月31日人事行政局去函各行政機關，希望各機關持續辦理團體績效考核，並依據評核結果決定各單位之甲等分配比例。行政機關於年初之時，召開績效評估委員會（或考績委員會）審核訂定該年之績效目標、績效評估指標。

在年初開始的時後就是會訂定一個績效考核的一個原則，那由各單位自行去，恩，就是說先請各單位他們評定他們的績效...就是...績效考核的衡量指標，那譬如說原則上固定的會有...對民眾的施政滿意度調查，這個部分是由統計處他統一去，去調查的，那另外各單位可能要再提出3到5個，要看當年度的規定啦，那我知道的是大概有3到5個的衡量指標各單位自己提，那提出來之後，這一整年就會根據這幾個衡量指標的執行情形來訂定你的績效，就是來，來考核。那除了這些，除了這些衡量各單位自己那個提出的衡量指標之外，還有一些共同的衡量指標，包括就是說你的公文時效，你預算的那個執行率，還有，恩...譬如說電話的禮貌，就是一些行政的那個衡量指標，那這些全部加起來會構成這個單位譬如說，這個年度的那個績效成績，那績效成績再依據，恩，依據當中的，就是成績的好壞去分配你的甲乙等比例。（受訪者 I2）

績效評估委員會會於年終時再次召開會議，檢視其是否有達成年初所設定之衡量指標。由於該次會議將決定各單位甲等比例之分配情形，因此經常是火藥味十足。對於人事單位而言，為了讓各單位主管知道其名次判斷有一定之依據，因此必須事先做好充足之準備。

聽說有長官拍桌子的。因為他覺得他沒辦法對他單位交代。所以我們每次都開玩笑說 11 月要開那個會要戴鋼盔去，決定你今年表現怎麼樣，所以大家都要戴鋼盔去，然後那個人事單位，為什麼我要在那個場合筆記型電腦帶出去，告訴大家分數是多少，因為就很清楚，不要覺得我黑箱作業，大家討論完一個結果，我就告訴你今年分配多少，回去就按照這個來做，這樣子。（受訪者 I1）

依據受訪者表示，由於團體績效成績，須由機關首長所核定，因此機關首長對於該單位分數之評比，亦會影響到最後團體績效之名次結果。

就是說，大家在做這個績效目標，首先大家也都很盡力，例如說很簡單，我們就

全部都排一排，例如說給我十個目標，於是乎我十個目標，大家都會做的很漂亮、都達到了，所以你到後來就會發現，實質差異都不大，該做到的分數差距都不多，所以到最後真正有差距的就是首長的主觀分數，反而都是這樣子，我倒覺得這個部份會是一個問題。（受訪者 I1）

最後則是依據名次，設定權重，確認依據各單位團體績效名次應得之甲等比例、名額。

那個權重再乘以與百分之 75，那他的到底實際上百分比是多少？像我們部會，如果你是第一名的話，他就是把他乘以 1.1，所以你的比例換算成 75 的話，就一定比較多，就 76 或是 77 了。那他可能就是 1.05，然後有點會減，就是說如果說你是比那個還要差。（受訪者 I2）

2. 齊頭式分配方式

雖然依據各單位之績效成績決定應得之甲等比例，可以避免黑箱作業，使各單位有努力的依據，然而卻也存在著許多問題。首先，由於各單位之績效目標係由自己所決定，因此多半會流於形式主義，規避具有困難度之工作目標，僅著重於容易達成之項目。

剛開始做的時候其實那個項目大家都是非常主觀的，也沒有一個客觀的標準去說擬定這樣的一個目標是不是妥適或是怎麼樣等等？我的經驗裡面告訴我就大家都會把這個目標訂得非常保守...非常簡單。我一定達得到的我才敢列進去，沒有人敢去有一個非常有競爭性的或者是風險高的...幾乎沒有人敢做，所以到後來制度實施的結果也不是非常的成功。因為你沒有那個客觀的指標，那我一直認為說像這種單位績效表現的部分，其實要同質性的去比才有競爭性，異質性的說真的你很難有客觀的標準，非常難。有些時候即便是同質性的也很難比，新莊戶政事務所跟甲仙鄉...那個啊...落差好遠。（受訪者 I4）

加上，各單位所設定之目標執行時間未必能夠與年終考績契合，或甚至是單位原先所設定之執行目標，過了年中之後，發現早已經過時。甚而是隨著社會、政治情勢的轉變，單位所設定的目標也必須進行大幅度的調整。

過去我們在找一些學者開會就談考績的時候，他們有些人有一個疑慮就是說你那個團體績效的那個部分的時間未必能夠完全扣合你的考績，可能會把你的考績往後延，把你時間往後延。(受訪者 I5)

因此，即便依據團體績效評比決定甲等比例具有其理論上的優點，然而就實際操作而言，卻也存在著許多問題。因此許多單位採取齊頭式平等的方式，由各單位依循同樣甲等或乙等之比例，進行內部人員之考核。

各機關怎麼去分配她其實不管，他管的是是總數。所以各機關的...各機關最簡單的做法就是...各單位都請你打在 75%以內.. 所以幾乎都是人事單位就是在打考績之前，就會告訴各個主管，告訴你說你只能打到多少，你不能超過 75%。然後他預留那個空間，到考績會的時候，萬一有所需要調整的時候去做調整。事實上對於許多機關而言，這種運作方式最方便，所必須付出的成本也最少。(受訪者 I4)

(二) 單位主管針對內部同仁資訊之收集

確定各單位應分配比例之後，各單位主管必須於時限內提出甲等、乙等之排序名單。依據受訪者 I4 表示，單位主管內心均有一把尺，知道內部同仁哪些人表現特別優異，而哪些人又是特別有問題。但是無論是特優或是特差，均是少數。對於單位主管最大的挑戰在於要從一群看來表現差不多的同仁給予優劣評比。下列將分別敘述單位主管在進行績效考核之時，可能需要何種資訊之協助。

1. 出缺勤記錄

依據考績法施行細則第四條第二項第四款、第五款規定，受考人如有「曠職一日或累積達兩日」或「事、病假合計超過十四日」者，不得考列為甲等。但第三項也同時規定，有關事、病假合計之日數，應扣除請家庭照顧假及生理假之日數。並於第五項規定，各機關辦理考績時，不得以下列情形，作為考績等次之考量因素：

- (1) 依法令規定日數所核給之家庭照顧假、生理假、婚假、產前假、娩假、流產假或陪產假。

(2) 依法令規定給予之哺乳時間或因育嬰減少之工作時間。

受考人之出缺勤情形，似乎是最客觀之評斷依據，單位主管可透過檢視受考人之出缺勤記錄，作為判斷之依據。然而，近年來隨著婦權意識的抬頭，法律明確規範不得因受考人之懷孕與否，影響到其考績等次之結果，但依據受訪者表示，單位主管會以該員工原先所需負擔的工作由其他同事分擔為由，基於公平考量，必須給與其他同仁較好的績效成績。不過受訪者I4對於此種情形，頗不以為然，但是卻也承認這種現象的確很普遍。

我當了主管我都跟同仁講說，我絕對不會因為妳今年懷孕生小孩就一定跟你打乙等，也就是說除了你的產假那一段時間以外，在你能力的範圍內，你只要有表現的話我一樣會給你甲等，我不會因為你請產假我就給你乙等，我不會。不過就我的觀察，這種情況是非常普遍的。(受訪者 I4)

2. 平時考核記錄

依據考績法第五條規定，年終考績應以平時考核為依據。依目前規定，各單位主管每年需進行三次的平時考核，詳實檢視同仁之工作表現。如有工作進度嚴重落後情形，單位主管應進行面談就其工作計畫、目標、方法及態度進行瞭解，並確實記載於「平時成績考核表」之「面談記錄欄」。但許多主管並未確實做好平時考核記錄之工作，頂多是在與年終考績相近之第三次平時成績考核，因考量到平時成績考核會影響到年終考績之結果，而會有優劣的差異。

長官整體考核他覺得因為平常他可能都很優秀，而且在打平時考核的時候，其實並沒有說你一定要打一個乙等出來，所以可能每一個人都是甲等。整年度的這個印象分數，就會在最後的這一次平時考核中出現。(受訪者 I2)

但即便如此，由於平時成績考核表的題目設計過細，或不符合各機關之工作所需，因此大多數的主管多只是虛應故事，也不會對年終考績有任何之影響。

平時的考核會不會影響到後面？因為我們平時三個月一次，那個是虛應故事。我上次才跟他們講說，你們用那個表，根本沒有意義，那個每一欄，細到不行，那個配分。我如果照那樣打每個人都甲等，沒有可能有人乙等啦。我覺得那個完全

都是甲等。(受訪者 I4)

頂多是在人事主管人員的建議下，單位主管會針對表現特別有問題的同仁，進行平時成績考核。

一般人平時考核紀錄分數大多一致。如果到頭痛人物這樣的封號的話，應該大家心知肚明他今年一定乙等或是什麼，除非是已經都很嚴重到決定要處理他的時候，那當然是跟業務單位提醒說，要很注意在你的平時考核紀錄隨時去紀錄出一些他言行上的有問題的事情。(受訪者 I3)

3. 自我評估

依據受訪者I4表示，為避免在進行績效考核時，會有疏忽之處，因此會要求同仁對今年的表現進行自我評估，提供給他作為績效考核的參考。

那這個部份我過去的作法是，我都會請同仁先自評，你先告訴我一下你自己覺得你今年的表現是怎麼樣，那我一定要給你甲等的理由在哪裡？或者是說你已都對自己的情況不太滿意的有沒有，我會參考他們自己對自己的那個意見。(受訪者 I4)

從這過程中，也可以看到不同的人格特質，使主管對於同仁也更多一層的瞭解。

有那種你實在覺得他的工作沒有甚麼績效的，可是他就覺得說，我沒有功勞也有苦勞，然後你看我全年都沒有請假或者是我才請多少假，因為最基本的條件就是要事病假沒有超過幾天。所以他就會說你看我都沒有請假，然後我都準時上下班，交代我的事情我都作好，所以應該給我甲等，這種人有。但是我也碰過我們同仁，確實他自己可能譬如說他那一年自己的身體狀況確實比較不好，他自己也知道說今年可能他的表現沒有別人好，所以他會告訴我說如果今年打乙等，我也不會有甚麼樣的怨言。(受訪者 I4)

4. 受考人直屬主管之建議

受訪者I4表現，雖然很多管理學的教科書都有提到同儕評估或是360度評核，然而他對於這樣的考核機制抱持著存疑的態度。頂多僅能夠接受由科長或是單位之簡任主管對其科裡面同仁的考核建議，但也僅是建議而已，主管必須就整體進行全面考量，不會對於科長所報上來的名單全盤接受。

即便是一個收發的同仁，他這樣覺得我這樣作收發的工作，最基礎的工作，可是我一件都沒有犯過錯，我這個是非常重要的。可是你一個從事業務的跟一個收發的，你就會覺得你那個太簡單的事，你只要高中畢業就可以作，不用動甚麼腦筋，讓他們去互評的時候，我覺得會有問題。我會請科長先作自己科裡面同仁裡面的評估。但是我會跟他們講說，你這個只是僅供我參考。不是你今天評了，就是最後的結果，因為我必須整體的考量。我不能上面給我單位，然後我又給你科，那你科裡面再去甚麼 4 個...只能打 3 個甲等，1 個要乙等。我不作這種事情，因為我覺得這樣子會更不公平。(受訪者 I4)

除了，科長在績效考核之角色外，受訪者I5亦提到了單位裡面簡任核稿人員也一同參與績效考核之討論。

科長自己先排序，把他科裡頭在全部甲的之後，你要列為第一順位、第二順位、第三順位先排序，我們就把他這些各科排序順位的這些人，就由我及簡任核稿人員一起來看，你的排序是怎麼個排法。(受訪者 I5)

5. 人事部門人員之意見

人事人員除了提醒單位主管於填寫平時成績考核記錄應該注意的事項外，可以協助單位主管瞭解績效目標與年終考績比例之連結情形，使主管對於遊戲規則有更清楚的瞭解。

提供這種資訊，例如說百分之 75，依據我們的計項目標，我們達到的成果，你們今年表現的成果，於是乎這個單位可能分配到比較多、這個單位分配到比較少的人數比例，你們不能超出這個比例來，但至於各單位內怎麼樣去分配他的數字，例如說單位主管自己還要留多少？又是他們自己內部的事情，他可能只能抓單位，他不能做實質判斷。(受訪者 I1)

由受訪者意見得知，單位主管雖然可以藉由制度規定或是從單位同仁、人事部門得到相關資訊，但是這些資訊未必有助於單位主管之決策判斷，尤其是受考人之表現差異不大，甚而是單位主管本身的疏忽。以下將進一步探討單位主管可能會依據何種原則決定甲、乙等之人選。

（三）單位主管之判斷依據

平時成績考核記錄雖然可以協助單位主管進行評比，然而若是差異不大時，單位主管會依據何種原則進行評比呢？

1. 工作因素

不可否認地，工作表現仍舊是單位主管在評量考績之關鍵。工作因素約可分為：

（1）出缺勤記錄

誠如前面所提，出缺勤記錄是單位主管最容易判斷同仁工作情形的標準。

這個年度你可能請假比較多的，譬如說你有公假去進修，他可能會比較明白的跟屬下講說，那這個部分因為你的上班時間比較少，鐘點比較少，那可能今年就由其他同仁得到甲等（受訪者 I2）。

（2）工作成就是否明顯

假使受考人有明顯而具體的工作成就，單位主管自然能夠會給與甲等考績。

比如說，這個人他今年有被選為單位內的模範公務人員啊或什麼，你為專案獎金的話你一定要一次記兩大功嘛，怎麼可能給他打，而且這不能打吧，這不能乙吧。（受訪者 I3）

若是工作過程中，老是犯錯，需要主管或同仁的再三教導，自然就會影響到單位主管對該名同仁工作能力之質疑。

我先就是去看你的表現，你是不是老是一個公文都要辦很久，相同的問題一次

錯、兩次錯、三次錯，第一次錯你可能不知道，第二次錯你可能不小心又忘了，第三次錯我會覺得說，你可能真的不是很用心，怎麼會一個東西一錯再錯，要人家一直提醒你。(受訪者 I5)

(3) 工作態度是否積極

除了工作表現外，工作態度也會影響到主管對於受考人之評比。因為同仁工作態度不好，不僅影響到本身的工作績效，也會影響到組織之工作士氣。

我很強調敬業精神，有時候可能你的學識能力稍微差一點，可是你很敬業，甚麼事情你只要交代，他都跑在先，然後他會很積極很努力這樣子，因為有一些人他的能力可能沒有那麼強，可是他勤能補拙，願意這樣子投入。有的不是，有的他很專業，他的學識比別人強，可是他就是一副那種你不見得叫得動我這樣，我也不會很主動積極。我有興趣作的東西我會很積極。所以這兩個在相比較之下，我都會跟我的同仁講，我寧可選擇敬業的人，因為我可以讓他有學習的機會。她以後還是會變得好，可是他那樣對我單位內同仁裡面的士氣，我覺得是有影響的。(受訪者 I4)

(4) 工作權責之輕重

受考人所負擔的責任輕重也會影響到主管對於受考人績效之評比。影響主管對工作輕重的認定因素有二：官等或職等、是否為主管職。

就官等或職等的部分，一般認為所考列的官等或職等越高，所負擔的權責就越重，因此就越可能會考列為甲等，其最明顯的例子為簡任官考列為甲等的比例高達85%以上，委任層級的甲等比例卻僅有68%。以致於雖然考績法第九條有明文規定應以同官等進行比較，可是卻無法真正落實。

我知道銓敘部為了預防說大家都把乙等打給委任，所以他們不是也訂了個同官等互相比較這樣一個規定嗎？我覺得這個只有落實在薦任。(受訪者 I1)

是受訪者I5認為，這種情形之所以會讓人家覺得不公平，很大因素在於同仁認為很多簡任官雖然官大但是不作事情的多。就某些層面來看，不見得是他們不想做事，而是制度設計上出了問題。

你簡任的比例裡頭有很多人就沒事做嘛，就會覺得可能就是養老，可是我會覺得說，也未必所有的職務通通都是這種情況。整個業務推動的重心一定在業務單位的司裡頭嘛。那你是不是可以讓這些參事負責很多專案阿。第一個它底下沒有承辦人員，就他自己一人，那相關的資料，所有的訊息、所有的東西通通在司裡。
(受訪者 I5)

其次，當上級長官評比具主管職務之同仁時，都會考量到其「面子」問題，認為假使考績打乙等，將讓該名主管無法帶領底下之同仁。

很少有機會主管會被打乙等，除非跟首長真的已經是完全水火不容了，機率很小.. 嗯機率很小！這個當然有另外有一個..我以前聽過的長官這樣講，他的意思是說，我如果主管沒有給你甲等，你如何去領導統領你的同仁？你都不被肯定了，那你的同仁怎麼會去服你，所以也有這個顧慮啦。(受訪者 I4)

受訪者I4認為，主管的確負擔比同仁更為繁重的職責，並不適宜跟一般同仁放在一起比較，甚至是其評比的項目也都應該要有所不同。

除此之外，單位主管對於受考人所處機關負擔責任之輕重，也會影響到對於受考人工作績效的判斷。

他四個科的業務其實說起來，都不盡然相同，很難...很難去比啦，真的很難去比，所以人力配置上也都不太相同，所以我們在打考績的時候，基本上，會針對權責情形進行判斷。(受訪者 I5)

(5) 年資

其背後所依循的理由為年資越輕，需要其他同仁協助的機會就越多，因此別人必須花時間幫你成長，別人拿甲等也是應該的。

新到單位。如果在我這邊沒有作超過半年或怎麼樣的話，你今年就一律乙等，假設你到我這單位才三個月或幾個月，那你今年就保證乙等，你以前在哪個單位表現多好，你是因為升遷來到我這邊，不管...你沒有超過半年，對不起，還是給你乙等。(受訪者 I4)

而對於原先單位的同仁而言，對於新進同仁拿甲等，自己拿乙等，即便只有半個月考績獎金的差異，但認為對他個人表現而言是種污辱，也就容易增生對於主管的不滿。

他就覺得他不差，然後他覺得他這樣子他面子掛不住啊，所以就是後來就是主任跟我溝通之後，就是我乙等啦。(受訪者 I3)

工作因素會影響到主管對於受考人之評比，不過除了出缺勤紀錄具有較為客觀的判斷標準外，其他均有賴於單位主管的主觀判斷及對於受考人的認知是否充足。由於單位主管要負責的工作實在太多了，如果平時考核記錄作得不確實，往往會以受考人近期表現情形，決定其年終考績。

可是人的記憶是有限的，說不定你年初的時候很忙，正好給你表現，可是後來你正好都沒甚麼事情，所以我覺得主管需要去喚起他們的記憶。(受訪者 I4)

2. 個人因素

當所有同仁之工作表現差異不大時，下列因素便可能會影響到單位主管的績效評比結果。

(1) 個性

單位主管雖不必然有意佔個性溫和同仁之便宜，但因為單位主管必須在有限時間內決定乙等之人選，基於節省溝通成本，會選擇好溝通的同仁「曉以大義」。

有一些單位主管他可能會比較鄉愿一點啦，就是有一些人可能比較強勢啊，不是那麼好安撫啊，有些人比較好溝通啊。(受訪者 I3)

不過受訪者I4認為，這種情況會隨著單位主管的領導特質之不同而有所差異。也有可能會基於鼓勵的因素，給與甲等的考績。

有些人他比較內向，可是你交代的事情他會努力的幫你做好。主管有時候會考慮他的這種特質，不見得會給他乙等，會顧慮到他本質上的差異。其實某種程度上，考績還是有鼓勵的性質，所以會給他甲等。(受訪者 I4)

(2) 該年考績對於受考人的重要性

單位主管會考量到該年考績結果是否會影響到受考人的升遷結果。例如受考人表現並不是特別突出，但也不是特別差勁，當他已經連續兩年拿乙等了，今年拿甲等就可以取得同官等高一職等之任用資格，則單位主管可能會優先考慮給與甲等。

假設兩個人的情況都完全一樣的情況，無分軒輊的時候，那這個人你給他甲，他馬上可以升職等，除非是我那個極端的那邊，亦即我如果今年給他甲等...我會引起眾怒的，那這種我就不會給他的，但如果他是中間這一塊的，我會先給他。兩年乙等，第三年給他甲等，有一點是那種主管的同情，就覺得說你已經兩年乙等了，應該要給你一年甲等，這個是有的，我認為很少，因為很少有主管願意三年都給乙等。(受訪者 I4)

然而，從另一層面來說，若當年並不是他的升等年，或是他已經達到年功俸頂，亦或是已經佔到缺了，主管便可能依此為理由，說服他給其他同仁機會。

我們兩個人啊，我現在是等著佔缺，可是我已經有那個資格，比如說，我有八等資格，可是我沒有佔到八缺。比如說你是六等，那你今年如果甲等，你就可以七，那也許就會來跟我講，那這也有可能啊。比如說，我科員是六到七等，那專員是七到九，那我科員一直沒有佔到專員的話，我可能還有三、四年之後我都有那個八等的資格，可是我沒有佔到專員的缺。我就沒有，沒有辦法銓敘八等啊，那被考績對我來講是俸頂上，可是升等不能作為八等的任用資格這樣子。(受訪者 I3)

(3) 去年的考績結果

假使受考人一直以來雖沒有太大的過錯，但也沒有過於傑出的表現，假使去年的考績拿甲等的話，便有可能在今年被要求拿乙等，以讓所有同仁均有「雨露均霑」的機會。

如果今天大家都表現的很良好或都差不多，我知道的情況就是說，就輪流，輪流(受訪者 I2)。

(4) 受考人之經濟因素

所謂帶人也要帶心，單位主管亦有可能因為受考人之經濟因素，給予甲等考績。並依此為理由，說服單位同仁接受此結果。

或許今年剛好家裡的經濟狀況有一些影響，如果甲等他可以多一個月的待遇，對他可能有某種需求的時候，像這種我都會請他們自評的時候，讓我了解，我都會告訴他們說，如果你有任何的個人的因素，你都可以讓我知道，我不會公開。(受訪者 I4)

(5) 當年是否已經升官、升主管

其基本的思維在於所有的好處不能一人獨享，單位主管必須要能夠妥善地分配有限的資源，方能夠避免造成組織內部的緊張氣氛。

其實真的有的主管只要是你今年升官，就一定乙等。他已經先講了就是這樣子，我是知道的很多主管都是這樣子。可是我覺得這個東西就是相對的就是一個很奇怪的東西，就變成說，那你考績跟升遷是不是不是同一件事情，既然這個人他表現好，他在今年可以升遷，那為什麼他今年考績要乙等？對啊那他今年就是表現不好，那他為什麼又可以升遷？這兩個中間其實是矛盾的啊！（受訪者 I4）

但受訪者 I5 認為升官就一定得乙等，不見得是因為基於資源分配的考量，有可能是因為當事人還在學習如何當一個主管，因此相較於其他同仁而言，反倒沒有以前來的突出。

像我們去年有個同仁考績乙等的時候，他以為他那一年升官，從科員調專員，我說其實不在於你升不升官的問題，因為很多人都會認為說，我升官了當年就是乙等，有些單位會有這樣子的規矩。那我說我們單位沒有這回事。你在這段時間，你可能有很多東西，在處理的時候你並不是那麼快地能夠進入狀況，就你擔任這個職務來講，可能還有一點點欠缺，就是還不夠任阿，所以他必須要讓其它的人，比方說科長阿什麼要花很多的時間去處理。(受訪者 I5)

3. 與主管或首長的關係

(1) 親近性

與單位主管或機關首長親近的受考人，例如調任到首長室支援的同仁，其考績考列為甲等的比例遠較其他同仁來得高。

機要或調任到首長辦公室的。這個是很嚴重的。就是要把它空留下來給他甲等，通常都是長官就會交代。這個就是變成首長辦公室、副首長辦公室通常是百分之百。(受訪者 I4)

但所謂「花無百日紅」，隨著單位主管或是機關首長的替換，這些人雖不至於會從天堂掉到地獄，但至少是落入凡間變凡人。

(2) 能見度

受訪者認為受考人對於單位主管或是機關首長之能見度，會影響到他的考績結果，尤其是機關首長往往具有最後甲等餘額的調配權，假使首長對你有印象，只要不是壞的印象，均有可能會從乙等翻紅變甲等。但這樣的特質，往往會受到受考人個性的影響，如果本來就是比較害羞或消極，自然不敢在首長面前表現自己。

態度比較消極不代表你的工作績效不好，可能是個性上比較消極，可能比較不那麼活潑，或是少參與一些團隊的活動。可是因為在長官的那個面前表現的機會就比較少，長官會覺得比較沒有印象。(受訪者 I2)

(3) 主管的喜好

此種喜好可分為兩個層面的探討，首先受考人是否具有主管所喜歡的特質。當不被主管所喜歡時，就如同進入「冰庫」，即便是有工作的能力，卻苦無表現的機會。

你要跟我政治色彩是一樣的，你才有機會，那現在被送進冰庫的那些人，那些人就是等著就是乙等，我不可能甲等啊，我絕對是乙等的嘛，我不需要跟別人比的，本來就會先把我列為乙等，甚至根本就沒事情給他們做。事實上確實有這樣的人存在，他也想做事啊，可是上面長官也不想給他做。(受訪者 I5)

其次是，假使單位主管認為他是可造之才，即有可能在考績評比上，展現主管刻意培養的傾向。

他會想栽培的人，他有時候會要讓他的成績，就我們來看變高嘛，因為我們公務人員又是流動的，去公開甄選的時後，或是辦內甄的時都會去看考績嘛，所以有時候爲了覺得說這個人真的是滿值得栽培的話，還是會讓他看起來比較漂亮啦。（受訪者 I3）

(4) 對主管是否有直接的影響

假使單位主管認為該名同仁或是該單位所負責的工作對主管或是機關所推動的業務有明顯的影響，便會將其考列為甲等。

有些人可能會留個 5%、5 個名額要做調整，像國會單位比較特別，國會組大概都會留。（受訪者 I1）

當名單排序確認之後，有的單位主管會故意不告訴單位同仁，以免衍生枝節，有些則會告知同仁今年考績有可能會是乙等，但同時也承諾會在考績委員會替他爭取改列為甲等的機會。

其實我覺得那個也算主管對當事人一個溝通啦，因為避免他拿到考績通知單的時候他就很 shock，無法承受，所以就像我剛講，他會跟他講，而且通常會說我這邊可能要先打你乙等，可是最後結果也有可能不一樣，然後他可能會說我會在考績會上可以幫你爭取或是說，我再跟首長幫你爭取。（受訪者 I3）

有些同仁會接受主管的說法或甚至認為今年既然已經拿乙等了，明年應該會是甲等。

那我可能也挑剔不出我同事的缺點，就像我剛講單位主管可能曉以大義啊，對啊，然後因為通常這樣後年不會再給我，如果我還在這裡的話，已經大概都會給我甲等啦，那就是大家都是同事啊。（受訪者 I3）

但有些同仁可能各憑本事開始去運作考績委員、機關首長或是民意代表，試圖扭轉情形。

那個時候你的主管都已經開口了。你還要再跟他那個，我也聽過有一個主管就是說當場同意了，那事後那個同仁就跑到上面去說我覺得不公平，他也不敢說就絕對不對，他就說我覺得不公平，可是我的主管已經講了那我也只好接受。但是他也就去反映了這個東西。(受訪者 I4)

三、考績委員會之運作

(一) 票選委員之角色

票選委員雖然由機關同仁所選出，然是否能夠發揮「為民喉舌」的作用，隨著組織文化的不同而各有差異，不必然都是機關首長的橡皮圖章。

有時候他考績委員會跟首長是對立的喔，我覺得這部分跟組織氣候有關，那他那種...有些是很緊張的。(受訪者 I5)

但就大部分的考績委員會而言，願意主動發言的票選委員有限，原因有二：對其他部門的業務不見得熟悉、不願意與單位長官的立場唱反調。

考績委員的組成性現在是單位主管，然後會有，按人數的關係會有幾位所謂的票選委員。基本上在開會的時候，那些票選委員的主管也在現場，他對他自己單位內部其實自己最清楚，可是那時候怎麼好去講話跟他的主管唱反調呢？這是第一個先天上，第二個，他如果去質疑別的單位，他也不敢啊。(受訪者 I4)

因此大部分都比例分配都是由單位主管所主導，甚至會有所謂「會前會」之情形，在召開考績會之前，單位主管已經針對考績分配比例有所共識。

那另外有一個不太好的風氣就是考績會還沒開始以前，有的主管就會來找主席...告訴你說，希望幫他們怎麼樣之類的...或者甚至有些主管私下說我們交換怎麼樣...我今年怎麼樣，明年怎麼樣，到了那邊就不要再提了，他們自己馬上就講到其他沒意見齣...就讓他過了。(受訪者 I4)

(二) 策略性排序

基於尊重機關首長之用人考核權，於各單位分配應有甲等比例之後，所剩餘額會交由機關首長進行決定。基本上，機關首長除了對各單位主管比較清楚外，對於各單位同仁的認識有限，因此多會依循考績委員會所呈送之排序結果進行挑選。在這種資訊不充足的情況下，也就衍生了各單位策略性提列乙等名單的情形。亦即故意挑選首長有印象的單位同仁，意圖增加本身單位的甲等人數。

我有一次聽說，副司長被打乙等，我就問我同事說為什麼副司長要打乙等？他說因為這樣首長留下來的十個我可以去搶，因為你派一個 nobody 去搶一個乙等的名額，部長不認識，不會勾到他，但是你用一個部長認識的人。就可以把他搶回來。（受訪者 I1）

（三）確保遊戲規則被遵守

考績委員會很大比例在確定各單位是否有依照比例提出乙等人選。因為假使主管不願意作壞人，意味著要由考績委員承擔起作壞人的角色。

除非那個主管在自己單位裡領導統御有問題！可能他會希望考績委員會去幫他做決定。他打出來的東西，一送上來你就會知道他這是亂打的。就是安撫民心這樣子，因為有些主管會把他們找來，你們自己談，你們今年要怎麼樣...就是有種輪流的方式..我覺得這是很特例的情況啦，我也碰過這種情形，拿上來的時候你會說..今年明明看起來被打乙等那些人都很好，他會跟你說不是..這些人都是自己放棄，願意給別人甲等這樣子。那如果其他主管會覺得這樣子是不妥，或許有人會開砲時候，會有機會讓他有機會拿回去重弄..但是只有他那個單位。因為你這個打出來，其他的同仁看都會覺得有問題的，那這種情形我也曾經碰過，但是你自我調整，因為說真的沒有一個考績會的主席，願意他在考績會上說..這個要改成乙等，那個拉上甲等，人家就會質疑...那你拉上甲等的人跟你有甚麼樣的關係？那或者是怎麼樣？所以絕大部分主席在這個時候都比較中立的，比較尊重主管（受訪者 I4）。

或者是單位主管是否有依照大家都能夠接受的方式決定各單位的考績。就某些層面而言，其不必然是確保考績能夠確實反映同仁之工作表現，而是捍衛既有的運作機制能夠被遵守。

考績委員認為我只是一隻菜鳥而已，幹麻去影響資深的同仁，他們覺得我搶掉資深的人的那個。我的單位主管會在上面堅持給我甲等，就是這樣子，他去力爭。他們想改可是後來還是尊重單位（受訪者 I1）。

四、歸納：存在於我國考績評比過程之潛規則類型

整體來說，單位主管依據所分配之比例，透過所收集之資訊以對單位部屬進行績效考核。本研究透過制度設計及深度訪談，歸納出目前各行政部門之績效評比過程如下圖4-2所示：

	模式I（依據團體績效結果決定單位甲等比例）	模式II（齊頭式決定單位甲等比例）
2月	召開績效評估委員會決定績效目標及評估指標	
10月	依據團體績效評比結果告知各單位分配之甲等比例	召開考績委員會，確認各單位之甲等比例
11月	單位主管依據所分配比例針對受考者之工作表現進行考績初評	
12月	考績委員會初核（確認各單位是否有依分配比例進行評比）	
	機關首長覆核及考績委員會復議	
	年終考績送銓敘審定及查核	
	年終考績核定通知	
	年終考績結果之救濟	

潛規則發生之所在

圖 4-2 我國考績制度之運作程序

資料來源：本研究。

透過上圖得知，「潛規則」（非正式制度）主要發生於主管針對單位同仁進行考績初評之際。經由初步訪談所得，除了工作表現外，下列因素有可能會影響到公務員考績評比之結果（亦即不需要知道員工之個別表現情形，只要掌握下列表4-2之情形，即可推估該員工的考績結果）：

表 4-2 潛規則之類型

大類	項目	假設	說明
個人條件	性別	女性比男性，考列乙等的比例高	產假之因素
	年資	年資越高者，考列甲等的比例越高	
	官等	簡任官考列甲等的比例高	
	是否為主管職	主管職考列甲等的比例高	
	是否為機要職、或調任至首長辦公室	機要職或調任至首長辦公室支援者，考列甲等的比例高	
	是否為連兩年乙等	連兩年乙等，第三年考列甲等的比例高	依考績法規定，兩甲或一甲二乙，取得 <u>同官等</u> 高一職等之任用資格
	是否已達俸頂	如果已達俸頂者，乙等比例高	依考績法規定，兩甲或一甲二乙，取得 <u>同官等</u> 高一職等之任用資格。因此已達俸頂者，甲等僅有對考績獎金造成影響。
該年職務變化 (補償、公平考量)	考績結果對於升遷是否造成影響	前兩年已取得一次甲等者，第三年考列乙等的比例高	依考績法規定，兩甲或一甲二乙，取得 <u>同官等</u> 高一職等之任用資格
	是否跨職等、升任主管職	跨職等、升任主管職者之乙等比例高	基於安撫部門其餘資深同仁考量
	是否跨官等，由主管職調非主管職	跨官等，由主管職調非主管職，甲等的可能性高	舉例來說，由薦任科長職位調升簡任非主管職，雖然官等升，但少了主管加給
網絡關係	是否有背景	如果該公務員有上級長官或是民意代表相挺，考列甲等的比例高	
	與主管關係	與主管、同仁關係好，考列甲等的可能性高	
	與同仁之互動		

大類	項目	假設	說明
其他因素	個性是否好說話		若個性強烈，主管僅能就事論事，避免造成困擾。
	所屬單位是否負責該機關之重要業務		

資料來源：本研究。

第二節 我國考績制度之循證分析（一）：潛規則檢證

一、研究方法

（一）資料範圍確定與篩選

依公務人員考績法第十四條規定，公務員之考績每年需送銓敘部審定，銓敘部自民國76年起，已著手建置電子資料庫，至民國77年相關人員送審之資料均已能於資料庫中建置¹⁰。本研究所使用之公務人員考績資料，係由銓敘部自行建置之銓審資料庫中，擷取本研究所關注的考績層面相關內容。依照本研究分析結果，84年至97年間，一般簡薦委人員總數在13萬至15萬之間，人數最高在88年，達15萬5千909人；人數最低為89年，有13萬6千855人（請參閱表4-3）。

表 4-3 本研究之研究對象總數

年度	總數
84 年	136942
85 年	142458
86 年	145182
87 年	152053
88 年	155909
89 年	136855
90 年	139856

¹⁰ 有關資料庫之建置歷程及資料庫所涵蓋之內容，係由本研究團隊訪問銓敘部資訊中心施明祥先生口述提供；另資料庫之內容，除人員之銓審動態及考績資料之外，尚包含有組織編制、人員之退休、撫卹、重大獎懲及卸職等相關內容。

年度	總數
91 年	141709
92 年	142481
93 年	140764
94 年	142425
95 年	142835
96 年	142749
97 年	138405

資料來源：本研究。

（二）資料的歸類與分析

本研究之考績相關資料，係參考公務人員考績通知書所記載之內容，主要之資料欄位包括姓名、身份證字號、性別、出生日期、考績等次、考績分數、服務機關、職稱、職系、職務編號、職務列等、官職等、俸級及俸點等。關於姓名及身份證字號，依照個人資料保護法之規定，研究團隊並未索取相關資料，改以編號取代。另為研究需要，增列有關身心障礙註記、原住民族註記、工作年資、主管人員註記、考績種類及獎懲記錄等。

在獲取銓敘部提供基本資料檔案之後，本研究先將檔案進行轉檔，俾利於使用SPSS統計軟體進行分析，其後再依照研究的目的，將原始編碼進行重新編碼，主要的統計分析方法包括次數統計、平均數、標準差及卡方檢定等¹¹。

（三）資料的限制

茲因銓敘部所建置資料庫，其欄位係以考績通知書上所載之內容為主，關於公務人員之差勤紀錄，銓敘部並未要求相關部會於提報考績相關資料時，一併載明，因此資料庫並無差勤記錄與考績評定之連結。鑑於公務人員之差勤情形，往往是人事管理層面最基礎的管理措施，未來資料庫之建置亦宜考慮將差勤記錄一併納入，惟本研究並非推而論及應以差勤記錄作為考績評定的最重要考量，但為建立完善的人事管理資訊系統，若干重要的人事管理內容或指標應有所連結，以利人事主管機關未來進行系統性分析之用。

¹¹ 原始檔案為 Excel 之 csv 格式。

二、分析討論

（一）歷年考績等次之分析

依照公務人員考績法之規定，公務人員之年終考績分甲、乙、丙、丁四等。本研究分析發現，從人數來看，甲等人數在88年最高，達13萬7千856人，在90年最低，有10萬5千428人。若從比例來看，從84年到89年逐年有微幅增加的趨勢，至88年考績甲等比例最高，達88.5%。自90年起，為節制過於寬濫的考績甲等評定，考試院銓敘部與行政院人事行政局於89年決議，共同會銜函請各部會於辦理考績評定時，以年終考績甲等比例不超過75%為原則。

本研究分析發現，考績甲等比例從89年最高點的88.5%驟降至90年的75.4%，降幅達13.1%；至於考績乙等之人數與百分比，則與考績甲等之人數和百分比，互有抵換關係，亦即考績乙等之趨勢正好與考績甲等之趨勢相反，考績乙等比例從89年最低點的11.4%驟升至90年的24.5%，升幅亦達13.1%。（詳請參閱表4-4及圖4-3）

另關於考績丙等和丁等的人數與百分比，整體來看，與考績甲等及乙等的人數與百分比沒有太大的關連性。考績丙等之人數歷年來都在百人上下，而考績丁等並不多見（詳請參閱表4-4）。由於丙等和丁等具有個案稀少性之特性，因此關於考績丙等或丁等之個案，較難與甲等及乙等之個案並列，並以統計方式進行系統性之分析，仍待以其他研究方法，針對有限樣本的特性，另行開創較為深入的研究，因此本研究後續的相關分析，並未將丙等及丁等放入比較分析的內容。

綜上觀察，本研究認為，從政策的執行成效的面向加以觀察，部局函令對於考績評定的執行結果確實起了影響性的作用，雖然部局之函令僅屬行政命令，卻無礙政策的落實，顯見目前透過行政命令的方式，即足以改變考績的評定方式。此外，觀察90年至97年之甲等與乙等比例之變化，甲等比例略有增加之趨勢，乙等比例則略有減少的趨勢，未來是否繼續維持此一發展趨勢，值得當局持續追蹤觀察。

表 4-4 歷年公務人員考績等次之變化

	次數					百分比				
	甲等	乙等	丙等	丁等	總數	甲等	乙等	丙等	丁等	總數
84 年	119245	17594	102	1	136942	87.1	12.8	0.1	0.0	100.0
85 年	124167	18164	124	3	142458	87.2	12.8	0.1	0.0	100.0
86 年	127545	17515	121	1	145182	87.9	12.1	0.1	0.0	100.0
87 年	134052	17874	126	1	152053	88.2	11.8	0.1	0.0	100.0
88 年	137856	17949	103	1	155909	88.4	11.5	0.1	0.0	100.0
89 年	121177	15583	95	0	136855	88.5	11.4	0.1	0.0	100.0
90 年	105428	34312	115	1	139856	75.4	24.5	0.1	0.0	100.0
91 年	107103	34465	141	0	141709	75.6	24.3	0.1	0.0	100.0
92 年	107835	34511	133	2	142481	75.7	24.2	0.1	0.0	100.0
93 年	106922	33738	103	1	140764	76.0	24.0	0.1	0.0	100.0
94 年	107782	34540	102	1	142425	75.7	24.3	0.1	0.0	100.0
95 年	108781	33943	111	0	142835	76.2	23.8	0.1	0.0	100.0
96 年	109492	33153	103	1	142749	76.7	23.2	0.1	0.0	100.0
97 年	106834	31471	99	1	138405	77.2	22.7	0.1	0.0	100.0

資料來源：本研究。

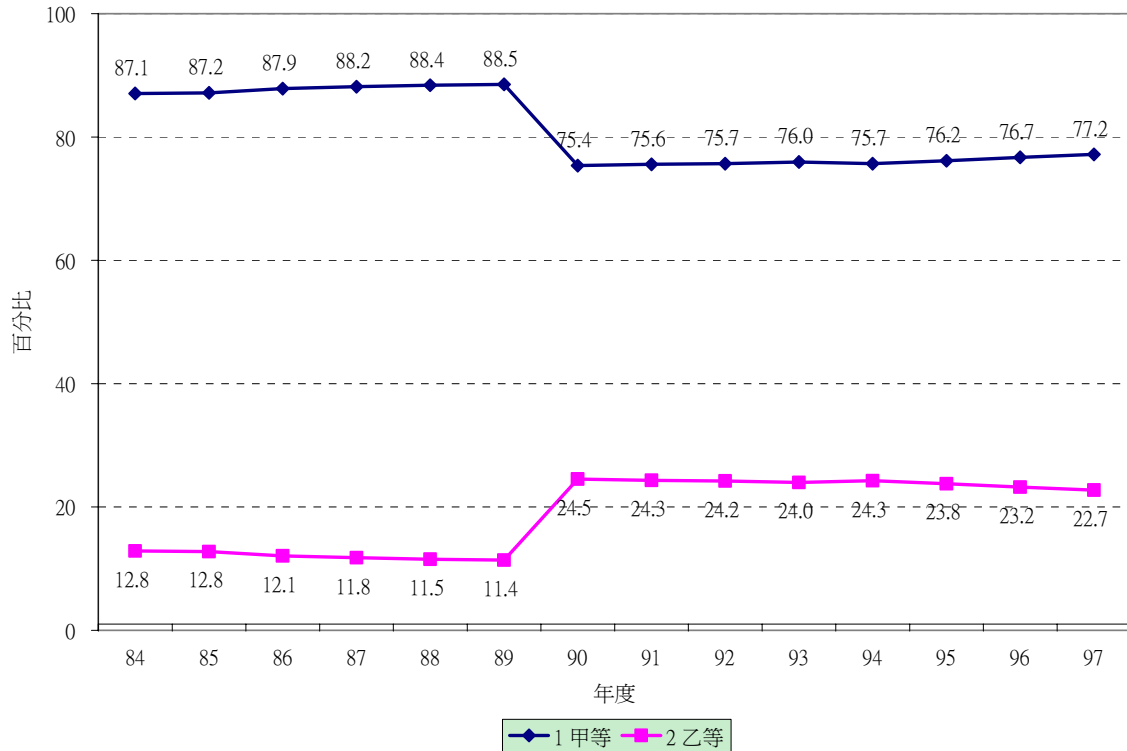


圖 4-3 歷年公務人員考績甲等及乙等之分析

資料來源：本研究。

(二) 提出待驗假設

在瞭解考績甲等、乙等之歷年變化之後，本研究最感興趣的問題為，在89年設定考績甲等比例最高不得超過75%後，究竟有哪些人從甲等名單進入乙等候選名單？為回答此一問題，透過先前訪談結果及考量到既有資料庫之資訊限制，本研究提出待驗假設如下：

- 1、就性別而言，女性相較於男性，年終考績被評定為乙等的機率較高。
- 2、就年資而言，年資低的人員相較於年資高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。例如剛考上公職之人員，相對於其他較為資深之人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。
- 3、就官等而言，官等較低的人員相對於官等較高的人員，年終考績被評定為

乙等的機率較高。亦即薦任人員相對於簡任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；委任人員相對於薦任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。

- 4、就同官等不同職等而言，職等較低的人相對於職等較高的人，年終考績被評定為乙等的機率較高。例如簡任第十職等相對於簡任第十一職等，年終考績被評定為乙等的機率較高；薦任第七職等相對於薦任第八職等，年終考績被評定為乙等的機率較高；或委任第四職等相對於委任第五職等，年終考績被評定為乙等的機率較高。
- 5、就擔任主管職務與否而言，非主管人員相對於主管人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。
- 6、新進人員或次年度離職人員，相較於現職人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。
- 7、升官人員，相較於未升官人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。例如升任簡任第十職等人員，相對於原任簡任第十職等人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；又如薦任第九職等主管人員中，當年度升任主管人員者，相對於原任主管人員者，年終考績被評定為乙等的機率較高。

（三）假設檢驗

1、性別與年終考績之分析¹²

關於年終考績部分是否受性別因素所影響？針對實證資料進行分析後發現，公務人員之性別對於其年終考績之評定具有顯著影響，除87年之外，其餘13年的分析結果，均達到統計上的顯著水準。（詳請參閱表4-5）

至於性別對於考績評定，究竟造成什麼影響？本研究發現，89年改革之前，男性與女性在考績評定上，男性略佔優勢，獲得考績評定為甲等的比例略高，差距均維持在1%以內。90年以降，女性相較於男性，獲得考績評定為乙等的比例，不僅高於整體之甲等比例，且明顯高於男性。（詳請參閱表4-6及圖4-4）

歷年不同性別之乙等比例，差距最大是在90年，女性乙等之百分比25.7%，遠高於男性乙等之百分比23.6%，其間差距達2.09%；差距最小在87年，女性乙等之百分比為11.8%，男性乙等之百分比為11.7%，其間差距僅有0.1%，當年度也是14年觀察資料中，唯一未具有統計顯著性，亦即男女性別並不影響考績等次之評定。

綜上分析，性別對考績甲乙等次之影響，在統計上具有顯著性。尤其在90年實施甲等比例限縮政策之後，差距更為明顯，顯見此項政策推動的結果，從實證面來看，女性相對男性，是處於比較不利的地位的。因此，本研究認為，在考績面向上強化與落實男女平權，仍有努力的空間。

¹² 審查委員會針對此分析，提出是否有可能是因為機關女性人員較男性為多。基本上本次研究分析，除了之後模型分析有特別考量機關因素外，其餘並未將機關因素納入考慮。也就是在分析層次是除了個體層次外，就是總體層次。因此如果要考慮機關因素，就必須將機關予以重新整理編碼，在個人和總體層次之間，創造另一個分析層次，才能進一步探究不同機關中性別對考績評定的影響。本研究新加入的潛規則之模型分析一節中，針對內政部等七機關人員之考績甲乙等次進行分析。以考選部為例，在89年，性別對考績甲乙等次的影響，達到統計上的顯著水準，在解讀上，女性考績乙等的機率，是男性的0.33倍；但在90年，性別對考績甲乙等次的影響，未達統計上的顯著水準。至於「女性相對於男性有較高考列乙等者」，並不能推論「機關女性人數原即高於男性人數所致」，因為如果在一個由多數男性為主所組成的組織中，女性可能受到性別歧視，而出現女性相對於男性考列乙等機率較高的情形。此外，檢驗性別對考績等次的影響，主要就是要看男女人數比與男女考績乙等比的關係，如果人數上的男女比是1：2，而考績乙等的男女比也是1：2，則性別對考績並無顯著的影響；相對地，如果如果人數上的男女比是1：2，而考績乙等的男女比是2：1，則性別對考績則有顯著的影響，此時男性是處於相對比較不利的地位。

表 4-5 歷年公務人員性別與考績之百分比及卡方檢定

		甲等	乙等	總計	
84 年	男性	87.4	12.6	100.0	n=136839 $X^2=7.297$ df=1 p<.001
	女性	86.9	13.1	100.0	
	總體	87.1	12.9	100.0	
85 年	男性	87.5	12.5	100.0	n=142331 $X^2=11.223$ df=1 p<.001
	女性	86.9	13.1	100.0	
	總體	87.2	12.8	100.0	
86 年	男性	88.2	11.8	100.0	n=145060 $X^2=11.365$ df=1 p<.001
	女性	87.6	12.4	100.0	
	總體	87.9	12.1	100.0	
87 年	男性	88.3	11.7	100.0	n=151925 $X^2=0.41$ df=1 p>.01
	女性	88.2	11.8	100.0	
	總體	88.2	11.8	100.0	
88 年	男性	88.6	11.4	100.0	n=155805 $X^2=2.086$ df=1 p<.001
	女性	88.4	11.6	100.0	
	總體	88.5	11.5	100.0	
89 年	男性	88.4	11.6	100.0	n=136760 $X^2=7.071$ df=1 p<.001
	女性	88.9	11.1	100.0	
	總體	88.6	11.4	100.0	
90 年	男性	76.4	23.6	100.0	n=139740 $X^2=82.089$ df=1 p<.001
	女性	74.3	25.7	100.0	
	總體	75.4	24.6	100.0	
91 年	男性	76.4	23.6	100.0	n=141568 $X^2=50.169$ df=1 p<.001
	女性	74.8	25.2	100.0	
	總體	75.7	24.3	100.0	
92 年	男性	76.4	23.6	100.0	n=142346 $X^2=32.141$ df=1 p<.001
	女性	75.1	24.9	100.0	
	總體	75.8	24.2	100.0	
93 年	男性	76.8	23.2	100.0	n=140660 $X^2=53.227$
	女性	75.2	24.8	100.0	

第四章 我國考績制度正義觀點探討之循證分析

		甲等	乙等	總計	
	總體	76.0	24.0	100.0	df=1 p<.001
94 年	男性	76.5	23.5	100.0	n=142322 X ² =46.788 df=1 p<.001
	女性	74.9	25.1	100.0	
	總體	75.7	24.3	100.0	
95 年	男性	77.0	23.0	100.0	n=142724 X ² =43.379 df=1 p<.001
	女性	75.5	24.5	100.0	
	總體	76.2	23.8	100.0	
96 年	男性	77.4	22.6	100.0	n=142645 X ² =30.143 df=1 p<.001
	女性	76.1	23.9	100.0	
	總體	76.8	23.2	100.0	
97 年	男性	77.7	22.3	100.0	n=138305 X ² =18.098 df=1 p<.001
	女性	76.8	23.2	100.0	
	總體	77.2	22.8	100.0	

資料來源：本研究。

表 4-6 歷年公務人員性別與考績乙等之百分比

	84 年	85 年	86 年	87 年	88 年	89 年	90 年	91 年	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年
男性	12.6	12.5	11.8	11.7	11.4	11.6	23.6	23.6	23.6	23.2	23.5	23.0	22.6	22.3
女性	13.1	13.1	12.4	11.8	11.6	11.1	25.7	25.2	24.9	24.8	25.0	24.5	23.8	23.2
總 體	12.8	12.8	12.1	11.8	11.5	11.4	24.6	24.3	24.2	24.0	24.3	23.8	23.2	22.8
男 女 差 距	0.49	0.59	0.58	0.03	0.23	-0.46	2.09	1.62	1.29	1.66	1.55	1.48	1.23	0.96

資料來源：本研究。

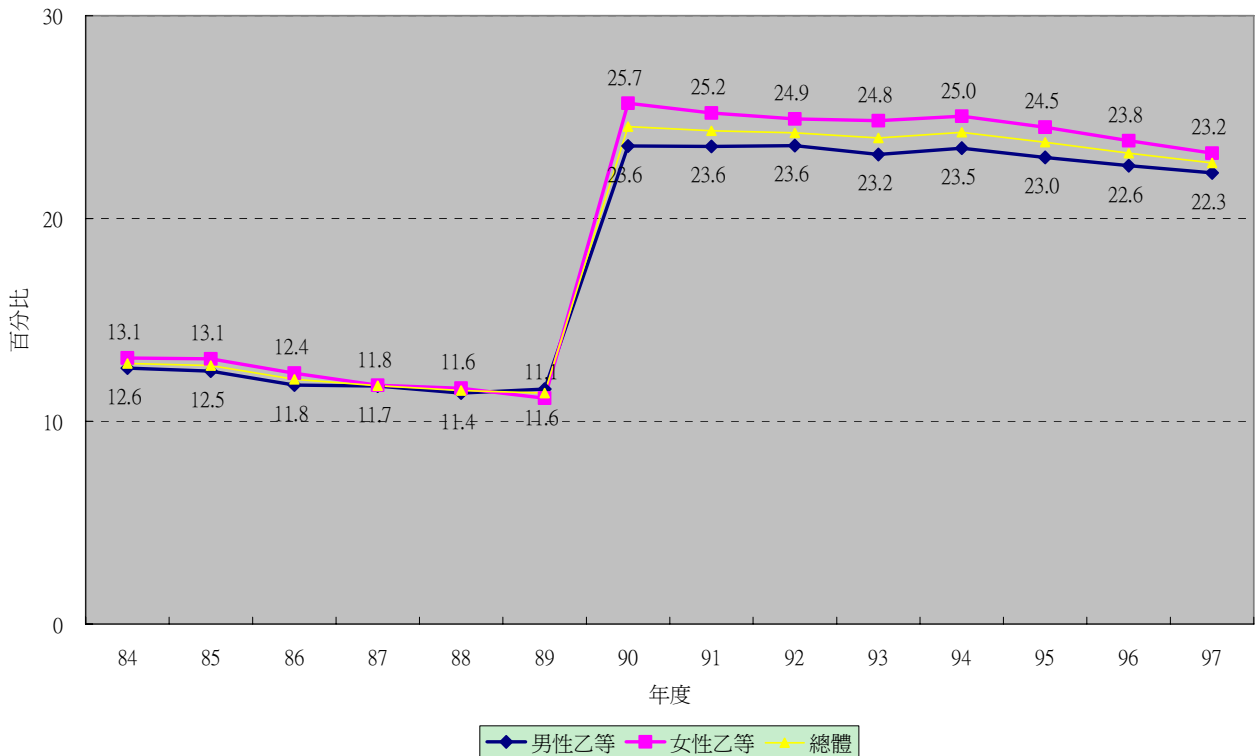


圖 4-4 歷年公務人員性別與考績乙等分析

資料來源：本研究。

2、年資與年終考績之分析

對於公務人員之年資，是否會影響其年終考績？根據分析的結果顯示，首先，整體而言，89年以前（含89年）考績乙等比例大致落在同一群，90年以後（含90年），考績乙等比例大致也落在另一群。因此，年資與考績的關係，因為89年的考績甲等比例限縮之適用，考績乙等之分布大致可分成84年至89年及90年至97年兩種變化趨勢加以觀察。

其次，關於年資對考績乙等比例之關係為何？在89年改革以前（含89年），年資0至1年考績乙等的比例大略在20%上下，到了第3年則降為15%左右，之後逐年遞減，至年資第21年至第35年間，考績乙等比例大致可維持在10%以下，超過35年以後，則又回到10%以上，年資超過第45年時，考績乙等之比例呈現

較大的變異量。90年以後（含90年），年資0至1年考績乙等的比例大略在35%至45%之間（其中97年高達58.1%），到了第3年則降為25%至28%左右，之後逐年遞減，至年資第21年至第35年間，考績乙等比例大致可維持在20%以下，超過35年以後，則又回到20%以上，年資超過第45年時，考績乙等之比例同樣呈現較大的變異量。

綜合上述的分析，年資與考績等次的關係，年資除了在第0至1年之外，具有關鍵性之影響，亦即年資在第0至1年之人員，相對於其他人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。至於年資在35年以上之人員，相對於其他人員，年終考績被評定為乙等的機率亦較高。

表 4-7 歷年公務人員年資與考績乙等之百分比(一)

	84	85	86	87	88	89	平均值	標準差
0	19.3	23.8	22.0	20.9	19.8	21.2	21.2	1.6
1	20.5	23.9	21.8	20.1	17.2	19.8	20.5	2.2
2	16.8	15.8	16.7	16.6	16.9	15.4	16.4	0.6
3	15.8	14.8	14.6	14.2	14.6	13.5	14.6	0.7
4	15.3	15.9	14.4	12.7	13.6	12.7	14.1	1.3
5	14.3	14.6	14.6	13.5	13.0	12.6	13.8	0.9
6	15.8	15.0	13.3	13.8	13.0	12.6	13.9	1.2
7	14.0	14.8	12.8	12.6	12.8	11.4	13.1	1.2
8	14.4	12.8	14.0	12.6	13.1	12.7	13.3	0.7
9	12.5	14.5	12.3	12.8	11.9	11.7	12.6	1.0
10	13.5	12.4	13.2	11.2	12.6	11.6	12.4	0.9
11	12.3	13.1	12.0	12.8	10.6	11.9	12.1	0.9
12	11.5	11.3	11.7	10.8	11.9	11.2	11.4	0.4
13	11.3	11.8	10.7	10.5	10.0	11.8	11.0	0.7
14	10.9	11.0	10.4	10.0	10.4	10.3	10.5	0.4
15	10.8	10.5	10.3	10.9	10.6	11.4	10.7	0.4
16	11.8	10.2	10.7	9.6	9.7	10.3	10.4	0.8
17	9.9	10.0	10.0	10.2	10.1	10.8	10.2	0.3
18	9.7	11.4	10.1	10.0	10.1	9.5	10.1	0.7
19	10.4	9.5	9.9	10.7	10.0	10.7	10.2	0.5
20	9.5	10.2	9.2	10.7	10.4	9.9	10.0	0.6
21	9.0	9.3	9.4	8.9	9.1	10.8	9.5	0.7
22	9.7	9.1	8.7	9.4	8.6	10.2	9.3	0.6
23	9.3	9.6	9.2	9.1	9.4	9.0	9.3	0.2
24	8.4	8.4	8.9	9.5	9.2	9.1	8.9	0.4
25	9.3	8.4	8.3	10.0	9.3	9.5	9.1	0.6
26	9.9	10.1	7.4	9.2	9.0	9.0	9.1	1.0
27	8.2	8.6	8.7	7.9	10.0	10.8	9.0	1.1
28	8.6	9.6	8.4	9.8	8.2	9.5	9.0	0.7
29	8.6	10.9	8.9	9.9	8.8	11.5	9.8	1.2
30	7.5	10.1	9.4	10.5	9.8	9.5	9.5	1.1

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

	84	85	86	87	88	89	平均值	標準差
31	8.3	7.3	7.9	9.0	9.8	10.2	8.7	1.1
32	10.1	9.4	9.2	9.3	10.1	10.0	9.7	0.4
33	5.9	9.8	8.0	8.7	10.0	10.3	8.8	1.7
34	9.7	8.7	8.6	10.6	10.6	11.4	10.0	1.1
35	9.4	8.5	9.1	10.9	6.5	9.0	8.9	1.4
36	7.8	12.9	9.1	6.6	8.8	10.5	9.3	2.2
37	5.4	8.8	11.4	10.7	8.2	12.2	9.4	2.5
38	8.7	8.4	7.4	10.8	7.3	8.4	8.5	1.3
39	7.6	8.6	5.9	8.0	12.1	10.8	8.8	2.3
40	5.1	8.6	11.0	6.9	7.1	10.5	8.2	2.2
41	10.3	9.0	11.7	9.1	9.4	8.2	9.6	1.2
42	9.4	2.6	9.9	7.7	8.1	7.6	7.5	2.6
43	8.8	6.9	16.2	6.2	7.9	7.5	8.9	3.7
44	8.3	6.1	5.3	9.1	9.5	7.8	7.7	1.7
45	12.5	16.7	30.8	5.9	12.5	5.4	13.9	9.3
46	11.1	11.1	---	5.0	---	6.7	8.5	3.1
47	---	16.7	33.3	---	14.3	---	21.4	10.4
48	100.0	---	20.0	25.0	---	7.1	38.0	42.0
49	---	---	---	20.0	33.3	---	26.7	9.4
50	---	100.0	100.0	---	33.3	100.0	83.3	33.3
平均數							11.7	

資料來源：本研究。

表 4-8 歷年公務人員年資與考績乙等之百分比(二)

	90	91	92	93	94	95	96	97	平均值	標準差
0	37.0	34.4	40.4	36.1	40.7	45.4	45.5	58.1	42.2	7.6
1	36.1	40.5	37.0	38.4	44.1	42.2	29.7	30.5	37.3	5.2
2	30.9	28.6	27.6	25.9	26.1	26.4	25.2	25.0	27.0	2.0
3	28.9	30.6	27.1	28.6	27.2	27.2	27.8	25.9	27.9	1.4
4	27.6	26.4	28.7	26.3	27.8	27.9	29.7	26.6	27.6	1.2
5	26.6	26.6	27.0	28.3	26.8	25.4	24.2	24.3	26.1	1.4
6	26.7	27.1	28.4	24.0	25.6	26.1	25.7	24.6	26.0	1.4
7	27.1	25.2	25.8	26.2	26.6	25.7	25.2	23.7	25.7	1.0
8	25.2	24.2	23.6	24.7	25.5	24.5	25.0	22.7	24.4	0.9
9	25.3	24.6	23.3	23.8	25.1	22.7	22.2	23.1	23.8	1.1
10	25.7	23.5	23.1	24.1	24.2	23.7	23.4	22.2	23.7	1.0
11	24.7	24.0	25.2	23.9	23.7	22.7	24.3	22.7	23.9	0.9
12	26.4	23.9	25.0	24.4	23.5	22.6	22.5	22.2	23.8	1.4
13	22.9	25.2	24.2	24.7	24.3	22.4	22.5	22.2	23.5	1.2
14	22.7	23.4	26.0	23.9	24.2	23.8	21.7	21.8	23.4	1.4
15	24.1	22.6	22.4	25.1	23.2	23.3	23.6	22.0	23.3	1.0
16	23.0	22.6	22.9	22.9	24.7	23.5	23.4	22.7	23.2	0.7
17	22.5	22.8	22.4	22.1	22.1	24.4	23.6	22.4	22.8	0.8
18	22.8	22.4	24.0	22.1	22.2	22.4	24.0	23.0	22.9	0.8
19	22.2	22.4	23.0	23.8	22.6	22.4	23.0	24.6	23.0	0.8
20	22.8	23.1	23.9	23.7	23.3	22.7	20.8	22.9	22.9	0.9
21	24.0	22.3	21.6	22.3	23.3	22.7	21.9	22.0	22.5	0.8
22	21.2	24.0	22.9	23.1	23.5	24.1	22.5	22.7	23.0	0.9
23	21.6	23.0	23.0	23.1	21.7	22.4	22.9	23.2	22.6	0.6
24	21.6	21.2	22.1	24.2	23.6	21.8	22.5	22.2	22.4	1.0
25	24.0	20.2	19.9	21.3	23.2	21.2	20.6	20.6	21.4	1.5
26	21.2	23.2	19.4	20.4	19.5	23.2	21.3	21.1	21.2	1.4
27	21.9	22.7	22.7	19.7	20.8	20.5	21.4	20.8	21.3	1.1
28	22.2	21.6	20.2	20.5	19.7	19.1	18.3	21.3	20.4	1.3
29	22.2	22.1	22.1	19.1	22.0	20.6	19.1	18.2	20.7	1.7
30	21.6	20.0	21.6	19.8	20.8	21.4	19.5	18.1	20.3	1.2

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

	90	91	92	93	94	95	96	97	平均值	標準差
31	21.3	21.4	20.5	18.6	19.4	17.8	18.6	17.4	19.4	1.5
32	21.6	20.6	20.0	18.4	19.3	20.8	19.2	18.2	19.8	1.2
33	22.7	21.4	17.9	17.6	20.6	18.3	19.6	18.9	19.6	1.8
34	19.2	23.9	22.1	20.5	17.6	20.2	18.0	17.4	19.9	2.3
35	20.9	23.5	22.4	22.2	21.8	18.4	17.3	17.8	20.5	2.4
36	17.6	20.4	22.3	19.2	19.3	18.5	19.2	18.8	19.4	1.4
37	21.7	22.1	19.4	22.0	18.0	19.0	18.4	16.9	19.7	2.0
38	23.5	19.2	22.0	18.8	23.3	21.5	22.4	17.2	21.0	2.3
39	20.7	18.2	21.3	21.0	22.2	18.8	19.9	18.9	20.1	1.4
40	18.5	22.6	24.2	22.9	17.7	20.9	19.3	14.3	20.1	3.2
41	21.6	25.9	20.8	23.7	21.2	21.5	20.9	23.2	22.4	1.8
42	22.9	20.3	18.4	21.4	13.7	15.2	16.1	31.3	19.9	5.6
43	18.6	18.3	27.2	23.3	17.0	16.2	18.3	42.5	22.7	8.8
44	20.1	19.8	18.2	11.8	9.3	16.4	20.4	18.6	16.8	4.1
45	12.8	31.8	17.5	12.4	20.8	14.7	15.6	23.5	18.6	6.6
46	25.7	18.5	29.4	17.1	26.5	26.7	26.3	25.0	24.4	4.3
47	28.6	12.5	35.7	35.7	33.3	26.3	28.6	44.4	30.6	9.3
48	28.6	20.0	28.6	50.0	50.0	30.0	40.0	14.3	32.7	13.1
49	50.0	---	33.3	---	66.7	60.0	50.0	55.6	52.6	11.4
50	50.0	66.7	---	50.0	---	66.7	100.0	60.0	65.6	18.5
平均 數									23.9	

資料來源：本研究。

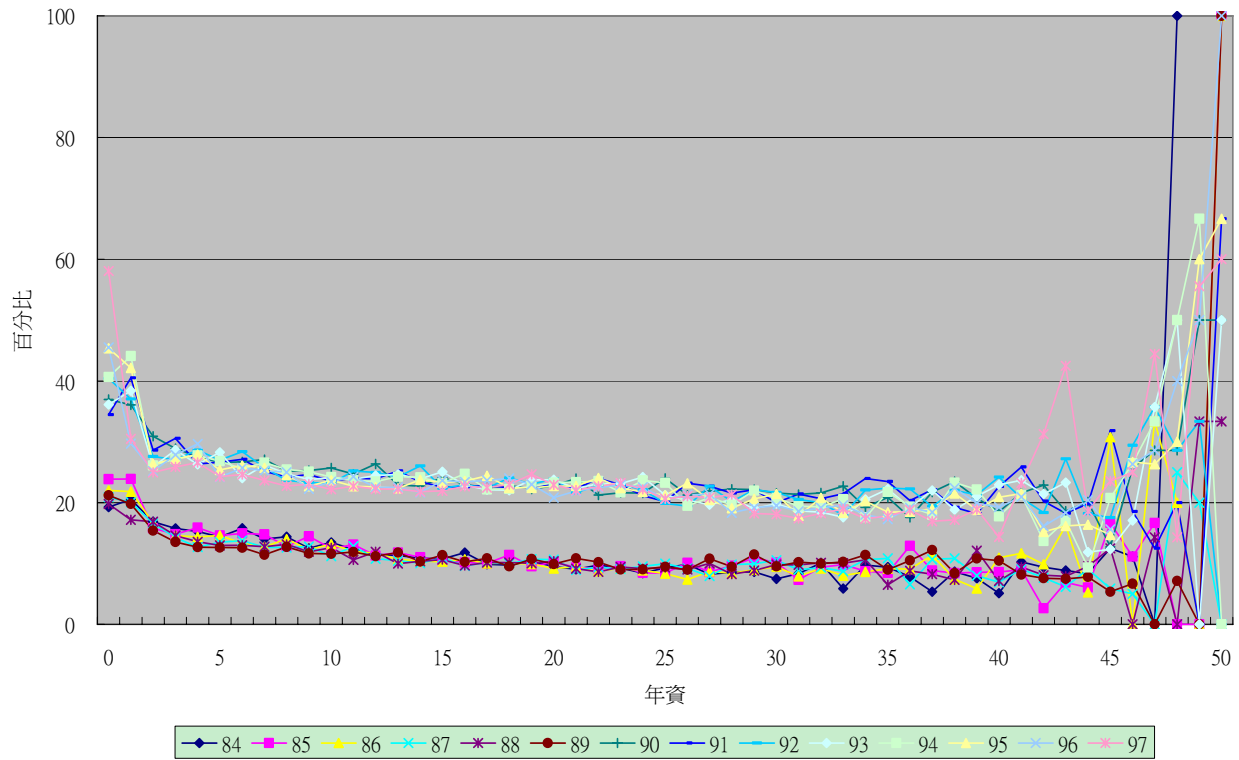


圖 4-5 歷年公務人員年資與考績乙等分析

資料來源：本研究。

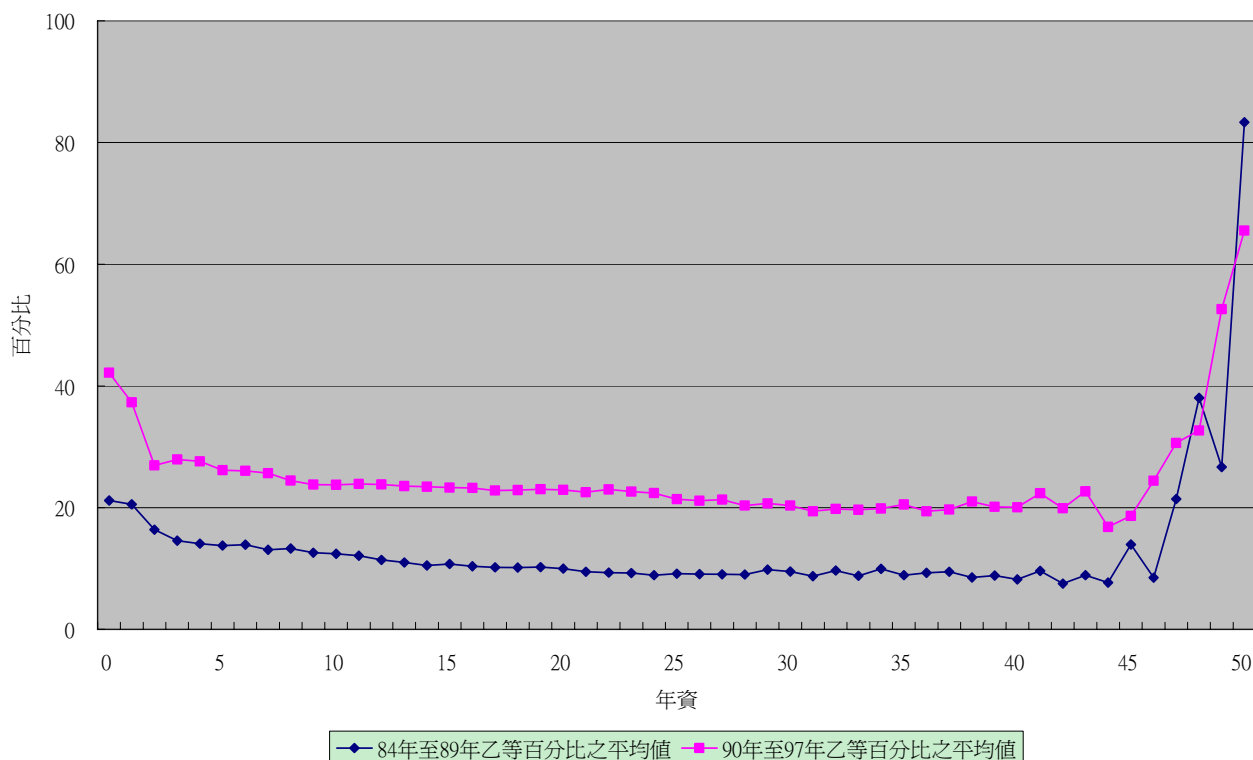


圖 4-6 歷年公務人員年資與考績乙等百分比之趨勢分析

資料來源：本研究。

3、官等與年終考績之分析

關於公務人員之官等與年終考績之關係，整體而言，簡任人員之年終考績評定為甲等的比例高於薦任人員和委任人員，可以推論公務人員之官等越高，其年終考績被評定為甲等的機率越高。以84年為例，簡任人員評定為甲等的比例為93.1%，薦任人員評定為甲等的比例為89.7%，委任人員評定為甲等的比例為84.6%；又如以90年為例，簡任人員評定為甲等的比例為90.4%，薦任人員評定為甲等的比例為78.6%，委任人員評定為甲等的比例為69.9%。

至於公務人員之官等對其年終考績等次之影響，是否達統計上之顯著水準？經以卡方檢定， p 值均小於.001，在統計上已達顯著水準，此觀諸84年至97年皆然，亦即驗證了公務人員之官等對年終考績等次具有顯著之影響。

表 4-9 歷年公務人員各官等之考績等次百分比

年度	官等	甲等	乙等	丙等	丁等	總數	
84 年	委任	84.6	15.3	0.1	@	100.0	n=136942 X ² =1588.7 df=6 p<.001
	薦任	89.7	10.2	0.1	@	100.0	
	簡任	93.1	6.8	0.0	0.0	100.0	
	總體	87.2	12.8	0.1	@	100.0	
85 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=142458 X ² =1775.6 df=6 p<.001
	薦任	89.4	10.5	0.1	0.0	100.0	
	簡任	96.7	3.2	0.0	0.0	100.0	
	總體	87.9	12.1	0.1	@	100.0	
86 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=145182 X ² =1721.1 df=6 p<.001
	薦任	89.4	10.5	0.1	0.0	100.0	
	簡任	96.7	3.2	0.0	0.0	100.0	
	總體	87.9	12.1	0.1	@	100.0	
87 年	委任	85.6	14.3	0.1	@	100.0	n=152053 X ² (3)=1855.2 df=6 p<.001
	薦任	90.1	9.9	0.1	0.0	100.0	
	簡任	96.5	3.5	0.1	0.0	100.0	
	總體	88.2	11.8	0.1	@	100.0	
88 年	委任	85.7	14.2	0.1	@	100.0	n=155909 X ² =1797.8 df=6 p<.001
	薦任	90.4	9.6	0.0	0.0	100.0	
	簡任	96.9	3.1	0.0	0.0	100.0	
	總體	88.4	11.5	0.1	@	100.0	
89 年	委任	85.8	14.1	0.1	0.0	100.0	n=136855 X ² =1567.8 df=6 p<.001
	薦任	90.5	9.4	0.0	0.0	100.0	
	簡任	96.2	3.8	0.0	0.0	100.0	
	總體	88.5	11.4	0.1	0.0	100.0	
90 年	委任	69.9	30.0	0.1	0.0	100.0	n=139856 X ² =3358.9 df=6 p<.001
	薦任	78.6	21.4	0.1	@	100.0	
	簡任	90.4	9.6	0.0	0.0	100.0	
	總體	75.4	24.5	0.1	@	100.0	
91 年	委任	70.1	29.8	0.2	0.0	100.0	n=141709 X ² =3598.3 df=6
	薦任	78.5	21.4	0.1	@	100.0	
	簡任	91.2	8.7	0.1	0.0	100.0	

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

年度	官等	甲等	乙等	丙等	丁等	總數	
	總體	75.6	24.3	0.1	@	100.0	p<.001
92 年	委任	70.1	29.8	0.2	@	100.0	n=142481 X ² =3496.6 df=6 p<.001
	薦任	78.5	21.5	0.0	0.0	100.0	
	簡任	90.9	9.0	0.0	0.0	100.0	
	總體	75.7	24.2	0.1	@	100.0	
93 年	委任	70.2	29.7	0.1	@	100.0	n=140764 X ² =3538.2 df=6 p<.0011
	薦任	78.6	21.3	0.0	0.0	100.0	
	簡任	91.9	8.1	0.1	0.0	100.0	
	總體	76.0	24.0	0.1	@	100.0	
94 年	委任	69.6	30.3	0.1	@	100.0	n=142425 X ² =3891.7 df=6 p<.001
	薦任	78.6	21.4	0.1	0.0	100.0	
	簡任	91.3	8.6	0.1	0.0	100.0	
	總體	75.7	24.3	0.1	@	100.0	
95 年	委任	70.4	29.5	0.1	0.0	100.0	n=14283 X ² =2364.8 df=6 p<.001
	薦任	78.5	21.4	0.1	0.0	100.0	
	簡任	92.3	7.7	0.1	0.0	100.0	
	總體	76.2	23.8	0.1	0.0	100.0	
96 年	委任	70.5	29.4	0.1	@	100.0	n=142749 X ² = 2503.0 df=6 p<.001
	薦任	79.3	20.7	0.1	0.0	100.0	
	簡任	92.0	8.0	0.0	0.0	100.0	
	總體	76.7	23.2	0.1	@	100.0	
97 年	委任	71.0	28.8	0.1	0.0	100.0	n=138405 X ² =2360.2 df=6 p<.001
	薦任	79.5	20.5	0.0	@	100.0	
	簡任	92.4	7.6	0.1	0.0	100.0	
	總體	77.2	22.7	0.1	@	100.0	

註：@<.1

資料來源：本研究。

承繼上開公務人員官等對考績等次評定之分析，本研究進一步探析，自90年起實施年終考績甲等比例不得超過75%以來，各官等間之考績甲乙等次比例的變化為何？從圖4-7可知，此項限制對於委任官等之衝擊最大，委任人員甲等比例從89年的85.8%驟降為90年的69.9%，降幅達15.9%；薦任人員甲等比例則

從89年的90.5%降為90年的78.6%，降幅亦有11.9%；然而，簡任人員甲等比例則從89年的96.2%降為90年的90.4%，降幅僅有5.8%。

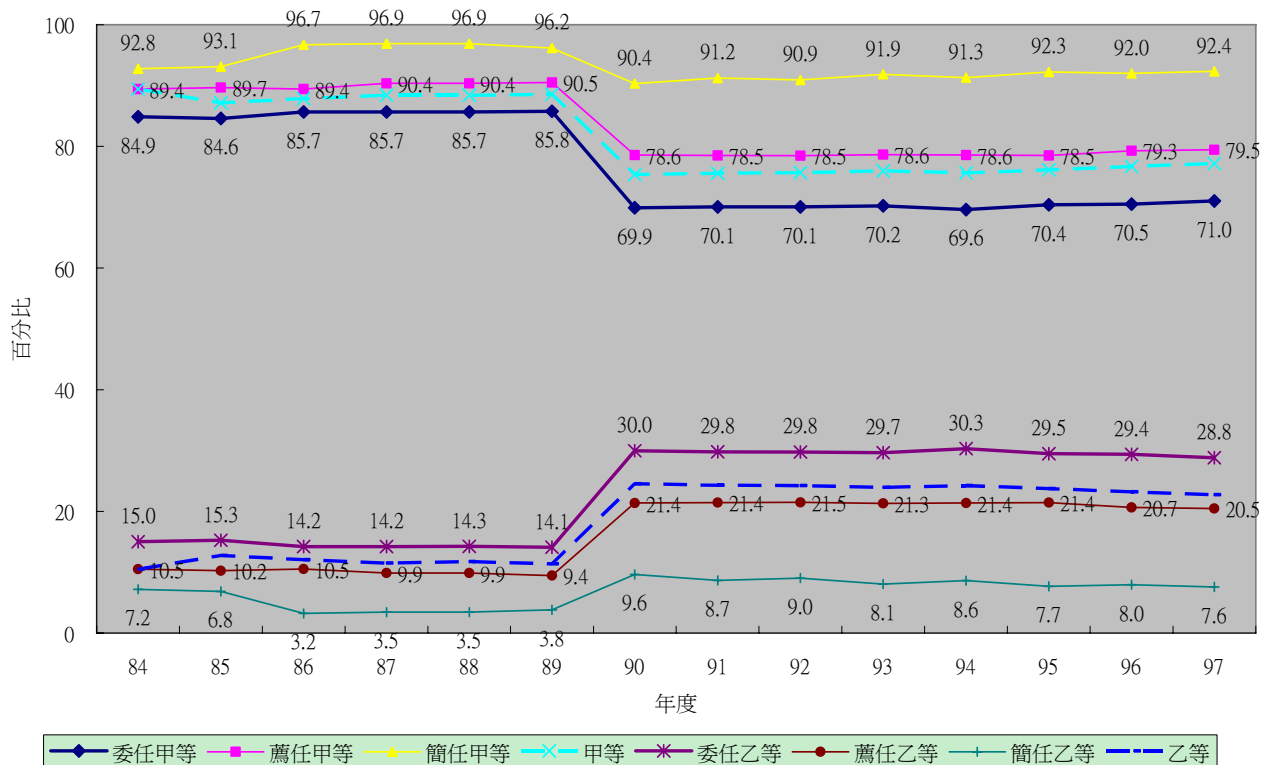


圖 4-7 歷年公務人員各官等之考績甲等及乙等百分比分析

資料來源：本研究。

4、職等與年終考績之分析

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

關於委任人員的部分（請參閱表4-10及圖4-8），首先從總體來看，委任第一職等相對於委任其他職等之人員，考績評定為乙等的比例較高；相對而言，委任第四職等或第五職等，考績評定為乙等的比例較低。

至於自90年起實施考績甲等比例限縮政策之後，考績甲乙等次之分配有哪些改變？第一、89年以前（含89年），委任各職等之間乙等比例的差異不大，

此可從表4-10之標準差觀察得知，標準差大約為0.35~0.36；但自90年以後（含90年），委任各職等之間乙等比例的差異變大，標準差大約為0.45~0.46。

第二、自90年甲等比例限縮以來，委任第一職等人員，其年終考績為乙等的比例，除90年及91年之外，居於委任各職等之首；但委任第四職等考績為乙等的比例，則比委任第五職等的比例為低，其中蘊含的意義為何，值得深究。

第三、90年至93年間，委任各官等之乙等比例，並未呈現穩定的狀態，各職等乙等比例變化劇烈；但於94年以後（含94年），委任乙等比例，從高至低，依序為第一職等、第三職等、第二職等、第五職等、第四職等，如此職等排序與考績乙等之間的關係，其背後意涵為何？本研究推測，委任第一職等與第三職等，因有考試錄取新進人員之故，於每年乙等比例上呈現偏高的趨勢；至於第五職等的乙等比例高於第四職等，是否因為委任第五職等已有職等天花板效應，因之主管可能認為將第五職等人員評定為乙等，亦不至於影響升遷，抑或是因受考評人升遷無望而表現消極，因此主管評定為考績乙等的機率提高，而呈現出第四職等的乙等比例低於第五職等的情形。至於未來是否持續此一職等排序的穩定趨勢？亦值得追蹤觀察。

表 4-10 歷年委任人員之考績乙等百分比

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

資料來源：本研究。

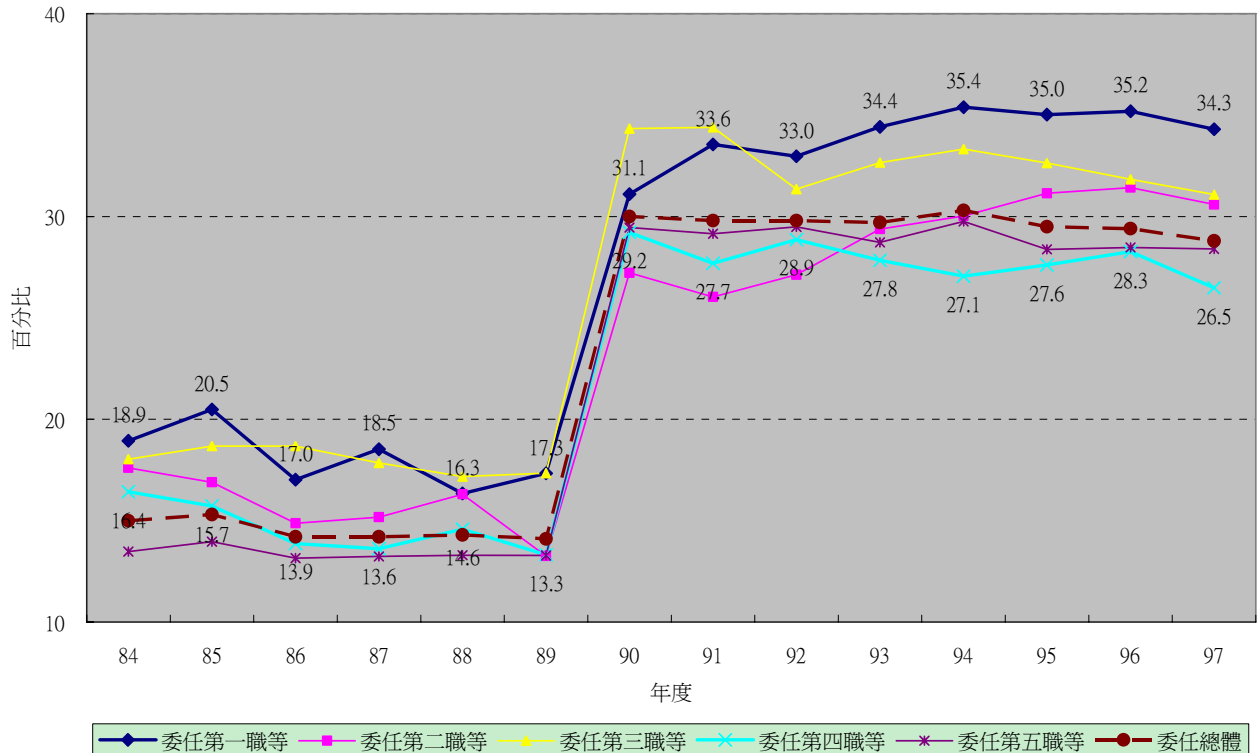


圖 4-8 歷年委任人員之考績乙等百分比分析

資料來源：本研究。

薦任人員的部分，首先與委任人員不同的是，總體來看，薦任人員考績乙等的比例，從高至低，依序為薦任第六職等、第七職等、第八職等與第九職等，90年以降，並未改變此一穩定的職等與考績乙等比例的關係。

至於自90年起考績甲等比例限縮之後，考績甲乙等次分配有何改變？第一、薦任各職等之間乙等比例的差異，89年以前（含89年）較小，標準差大約為0.29~0.31，90年以後（含90年）較大，標準差大約為0.40~0.41。顯見90年甲等比例限縮之後，薦任不同職等間的乙等比例的差異明顯加大。第二、如果以薦任總體的乙等比例線為分野，可以看出90年改革之後，薦任第六、七職等與薦任第八、九職等的乙等比例的差距拉大，並且薦任總體的乙等比例，相對比較貼近薦任第六、七職等的乙等比例，而非薦任第八、九職等的乙等比例。換言之，考績甲等比例限縮政策推行後，對於薦任第八、九職等的衝擊，遠不如

對薦任第六、七職等的衝擊來得強烈。第三、考績甲等比例限縮政策之執行成效，從數量上來看，確實對於薦任不同職等人員的乙等比例均造成影響；但是從結構上來看，並未改變薦任人員不同職等的乙等考績分配模式，甚至薦任不同職等的乙等考績分配係呈現一種穩定的、固化的模式。

上述所描述的實際現象是否與公務人員考績法第九條之規定相抵觸？按公務人員考績法第九條之規定：「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。」，本研究進一步想探究的，即是公務人員考績法第九條立法之本旨，是否容許以公務人員職等作為評定考績乙等的參考指標？

表 4-11 歷年薦任人員之考績乙等百分比

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

資料來源：本研究。

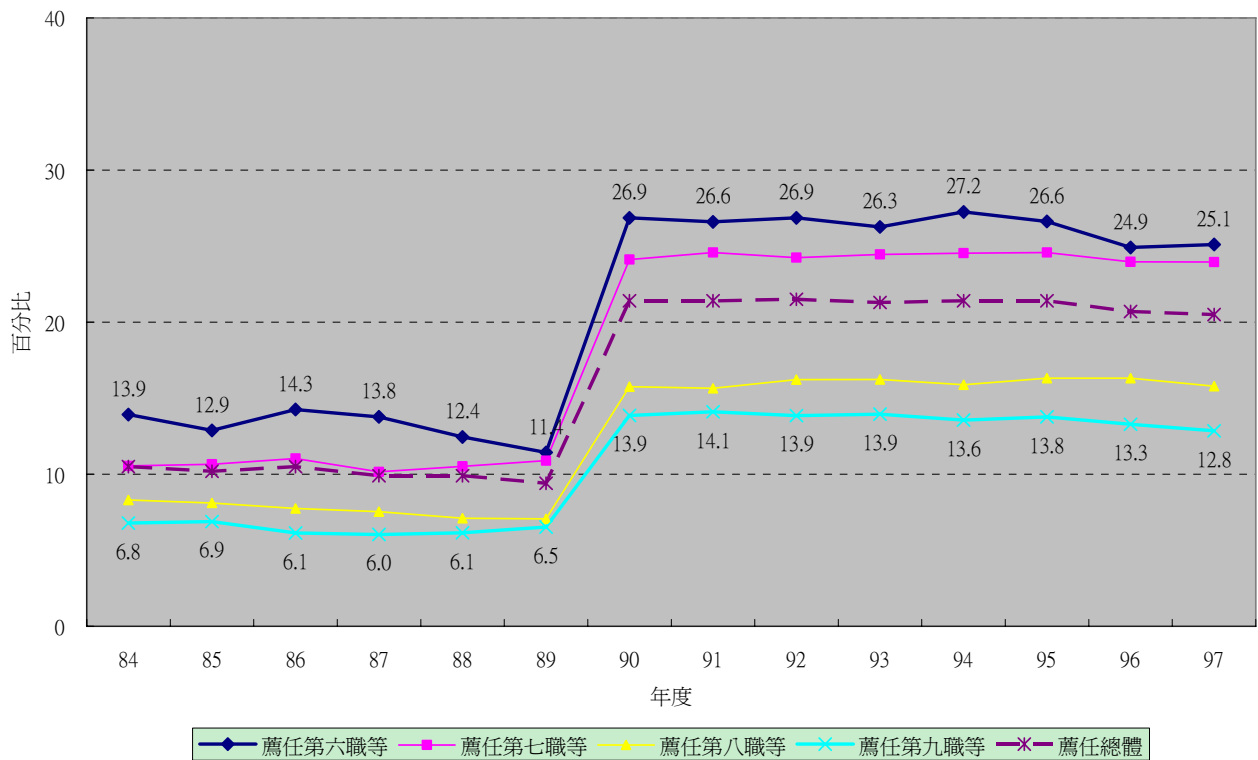


圖 4-9 歷年薦任人員之考績乙等百分比分析

資料來源：本研究。

簡任人員的部分，首先本研究要指出，整體來看，簡任人員不若薦任人員，形成相當具有規則性的秩序。大體而言，簡任第十四職等之乙等比例最高，其次依序為簡任第十職等，第十二、十三職等之乙等比例排序則不明顯，乙等比例最低的為簡任第十三職等。

至於自90年起考績甲等比例限縮之後，考績甲乙等次的分配有何改變？簡任各職等之間乙等比例的差異，84、85年因為簡任十四職等乙等比例異常的高，因而標準差大約介於0.25~0.26之間；86年至89年簡任人員乙等比例差異不大，標準差大約介於0.17~0.89之間；90年以後（含90年），標準差大約介於0.26~0.30之間。以上分析可見，90年至97年期間，相對於86年至89年期間，簡任不同職等間的乙等比例，是比較具有變異性的。

針對以上的觀察，此種簡任不同職等間的乙等比例分佈，是否隱含簡任不同職等之間較具有競爭性？此外，如果將退休因素納入考慮，亦即當年度退休人員，是否比較有可能得到乙等？相關問題仍待本研究進一步釐清。

表 4-12 歷年簡任人員之考績乙等百分比

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

資料來源：本研究。

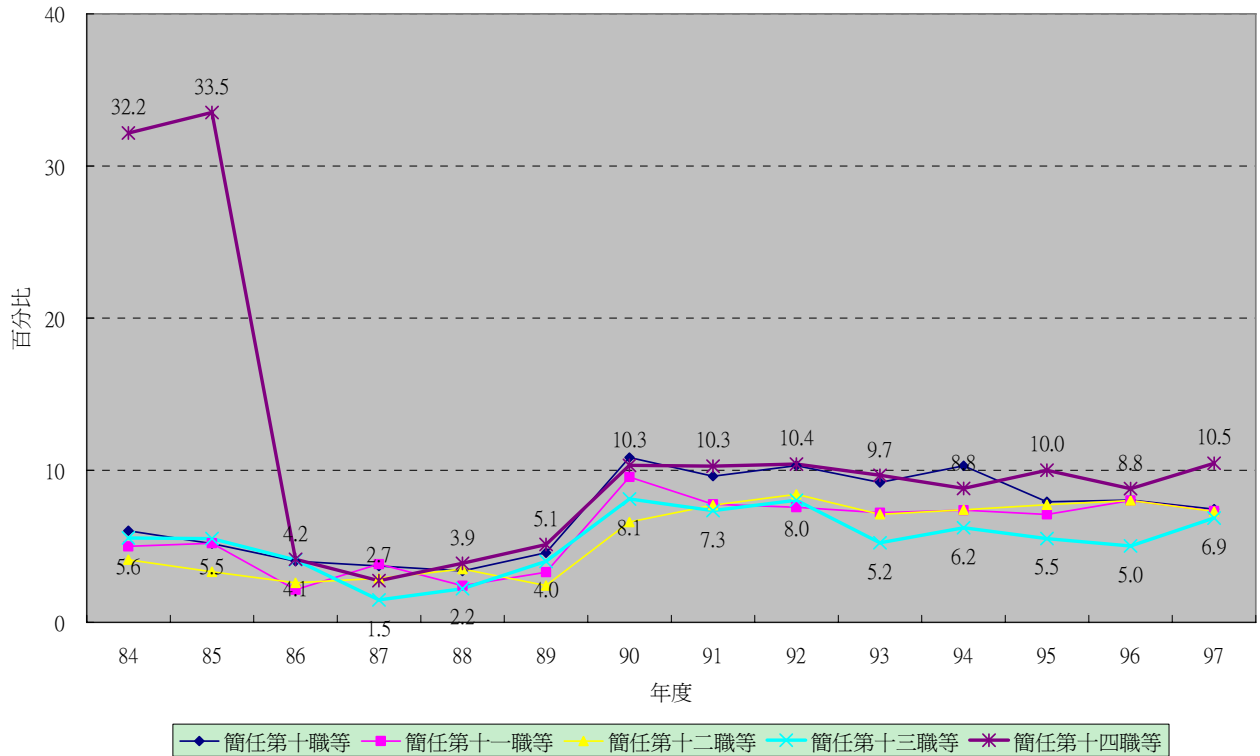


圖 4-10 歷年簡任人員之考績乙等比例分析

資料來源：本研究。

5、擔任主管職務與否與年終考績之分析

關於擔任主管職務與否是否與考績等次有關？根據本研究之分析，非主管人員相對於主管人員，考績評定為乙等的比例向來較高。84年至89年，非主管人員考績乙等比例最低為89年的12.8%，90年則驟升至27.5%，升高了14.7%，其後再緩降為97年的24.6%。至於主管人員的乙等比例，最低為89年的3.4%，最高為90年的10.4%，期間的增幅亦有7%。（詳請參閱表4-13和圖4-11）

90年以後，主管人員與非主管人員之乙等比例，已呈現一穩定的趨勢，因此限縮甲等比例政策對於主管人員與非主管人員之衝擊，大致可從89年至90年的變化一窺端倪，亦即從乙等比例的增幅來看，非主管人員所增加之乙等的比例（14.7%），大略為主管人員（7%）的2倍。

承上討論，限縮考績甲等比例的結果，造成了機關內部以主管與非主管作為考績甲乙等次的分配參考，亦即強化了主管與非主管人員關於資源分配（升遷機會和考績獎金）的差異性，此種發展趨勢是否符合初始限縮考績甲等比例的目的？此問題殊值主管機關深思。

表 4-13 歷年主管人員與非主管人員之考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
非主管	14.3	14.1	13.5	13.2	12.9	12.8	27.5	25.9	25.7	25.4	26.2	26.2	25.7	25.1
主管或 副主管	4.6	5.0	4.1	3.8	3.7	3.4	10.4	10.4	11.1	11.4	10.7	10.7	10.8	10.9
整體	12.9	12.8	12.1	11.8	11.5	11.4	24.6	24.3	24.2	24.0	24.3	24.3	23.8	23.2

資料來源：本研究。

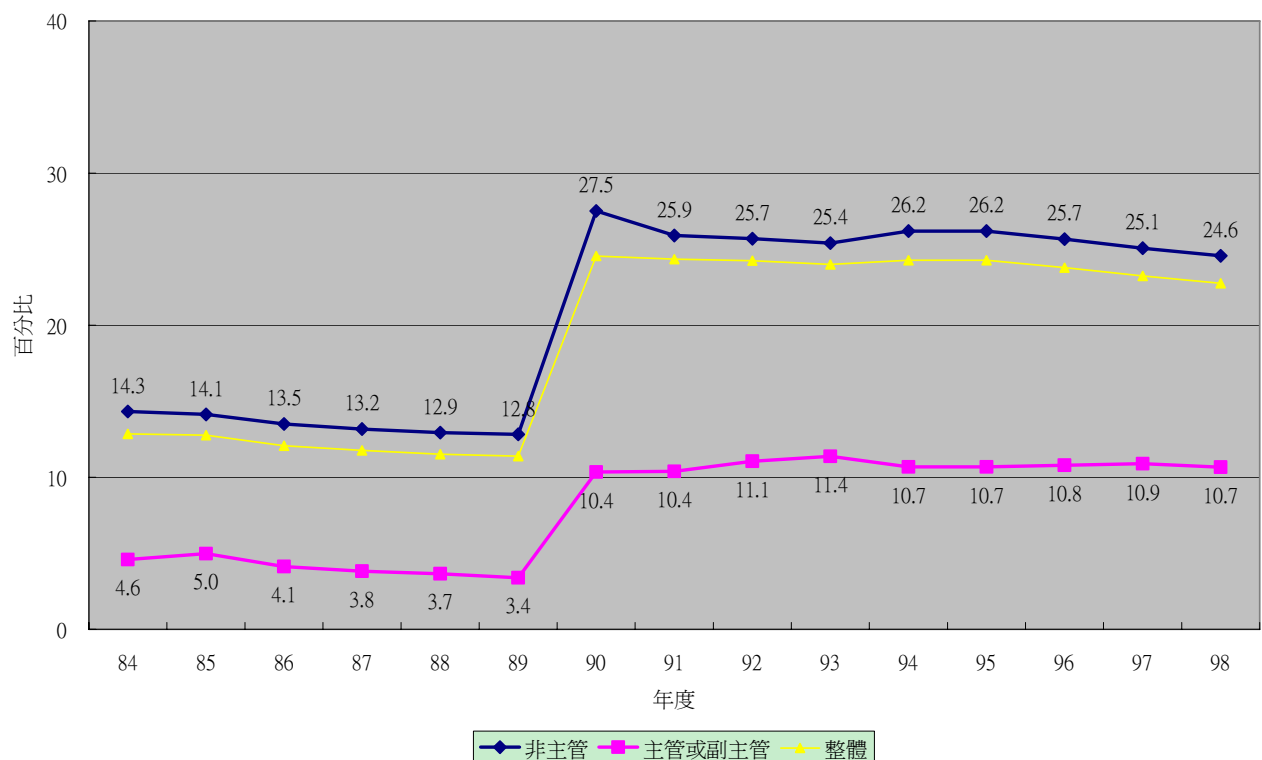


圖 4-11 歷年主管人員與非主管人員之考績乙等分析

資料來源：本研究。

接續上開擔任主管職務與否與考績等次之分析，本研究進一步探討，不同官等間，主管人員與非主管人員之乙等比例是否具有差異性。

關於委任人員部分，主管人員與非主管人員的乙等比例差距，在84年至89年間，差距最大為88年的10.0%，最小為86年的8.0%；90年到97年間，兩者的差距最大為95年的15.0%，最小為97年的6.7%。（詳請參閱表4-14和圖4-12）

此外，整體委任人員的乙等比例，幾乎與非主管人員的乙等比例重疊，顯示委任主管人員之考績評定模式與委任非主管人員的模式大不相同；其次，委任主管人員的占委任總人數的比例不多，使得委任主管的考績評定模式幾乎不能改變委任人員整體的考績評定模式。

從90年以來，委任主管人員相對於非主管人員，其考績評定為乙等比例較低，此種穩定性的關係未被改變。但觀察95年至97年主管人員乙等比例的變化，大致可以發現，委任主管人員與委任非主管人員的乙等比例正在拉近，亦即似乎委任主管人員正在喪失相對優越的考績等次。至於未來是否持續此一發展趨勢，仍待追蹤觀察。

表 4-14 歷年委任之主管人員與非主管人員考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
委任 非主管	15.1	15.4	14.3	14.4	14.4	14.2	30.2	29.9	29.9	29.8	30.5	29.6	29.5	28.9
委任 主管	5.5	6.6	6.3	4.7	4.3	4.7	16.7	14.5	15.0	16.8	15.5	14.6	16.2	22.2
委任 整體	15.0	15.3	14.2	14.3	14.2	14.1	30.0	29.8	29.8	29.7	30.3	29.5	29.4	28.9
非主管與 主管差距	9.7	8.8	8.0	9.7	10.0	9.5	13.5	15.4	14.9	13.0	14.9	15.0	13.4	6.7

資料來源：本研究。

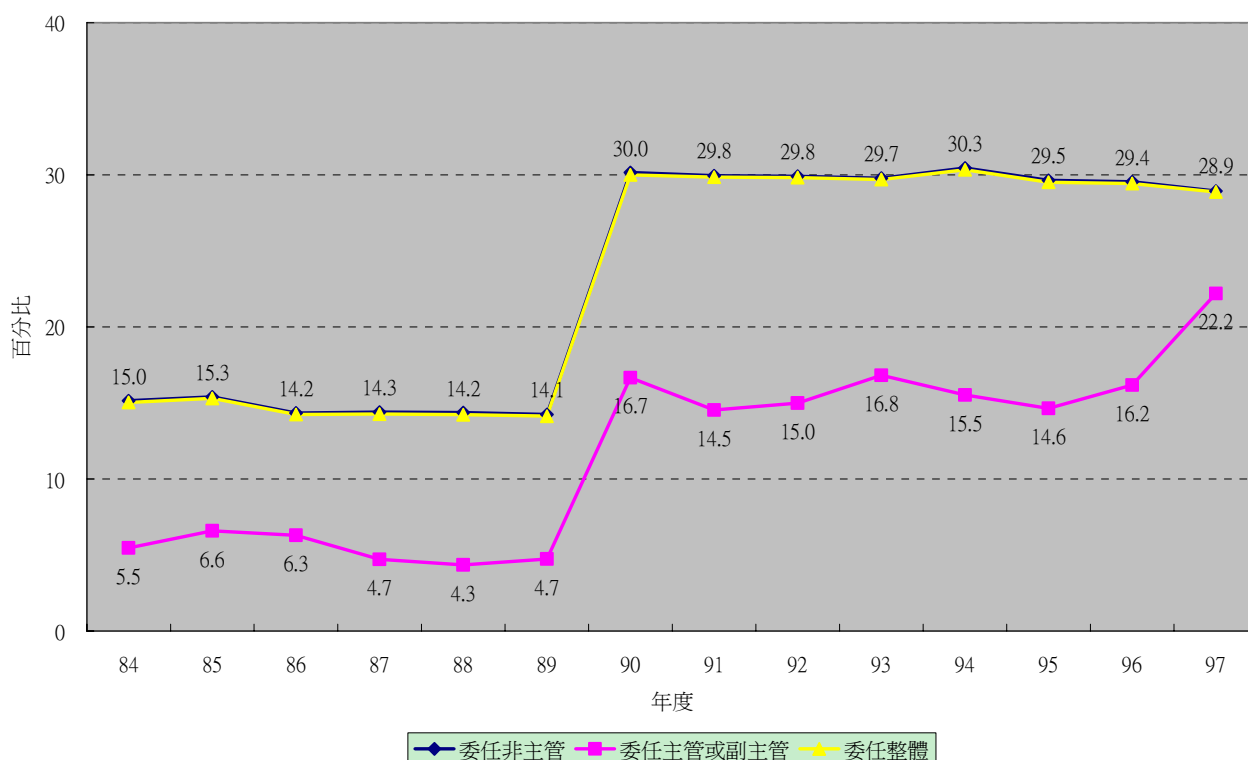


圖 4-12 歷年委任之主管人員與非主管人員考績乙等分析

資料來源：本研究。

關於薦任人員部分，主管人員與非主管人員的乙等比例差距，在84年至89年間，大略在7.3%至8.6%之間；90年到97年間，兩者的差距則拉大到10.2%至14.1%之間。（詳請參閱表4-15）

從90年甲等比例限縮政策以來，在89年至90年政策轉變之際，薦任非主管人員的乙等比例，從11.5%驟升到25.3%，增幅達13.8%；薦任主管人員則從3.7%驟升到11.2%，增幅有8.5%；其後，薦任主管人員與非主管人員乙等比例，大致維持90年所形成的乙等比例。（詳請參閱表4-15和圖4-13）

表 4-15 歷年薦任之主管人員與非主管人員考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
薦任 非主管	13.1	12.3	12.8	11.9	11.6	11.5	25.3	23.3	23.2	22.9	23.6	23.7	22.7	22.6
薦任 主管	4.5	5.0	4.4	4.2	3.9	3.7	11.2	11.5	12.2	12.7	11.9	11.9	12.0	11.6
薦任整 體	10.5	10.2	10.5	9.9	9.6	9.5	21.4	21.5	21.5	21.3	21.4	21.5	20.7	20.5
非主管 與主管 差距	8.6	7.3	8.3	7.8	7.6	7.8	14.1	11.9	11.0	10.2	11.8	11.8	10.8	11.0

資料來源：本研究。

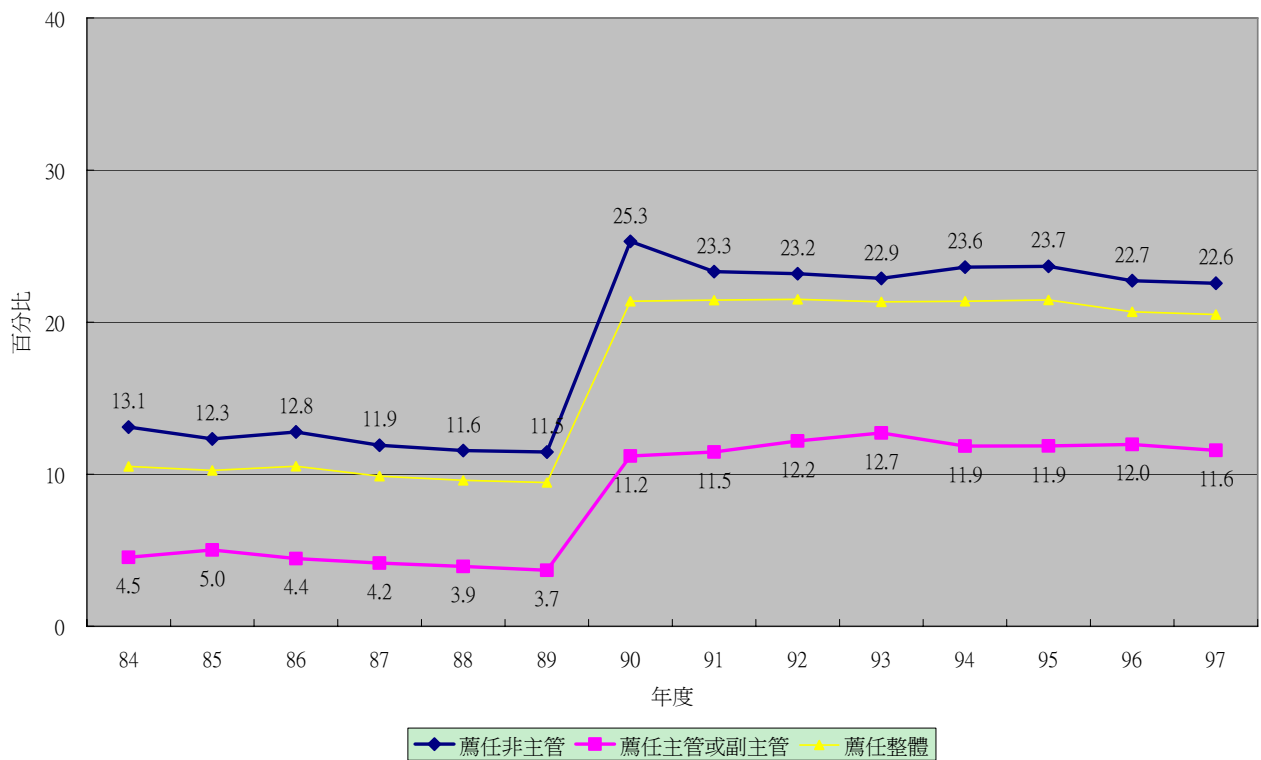


圖 4-13 歷年薦任之主管人員與非主管人員考績乙等分析

資料來源：本研究。

關於簡任人員部分，主管人員與非主管人員的乙等比例差距，在84年至89年間，大略在3.2%至5.3%之間；90年到97年間，兩者的差距則拉大到7.6%至11.2%之間（詳請參閱表4-16）。

在89年至90年政策轉變之際，簡任非主管人員的乙等比例從6.0%驟升到15.1%，增幅達9.1%；簡任主管人員則從1.1%升到3.8%，增幅僅有2.7%；至91年簡任非主管人員的乙等比例，由90年的15.1%降至91年的10.8%；其後，簡任主管人員與非主管人員的乙等比例，大致維持91年所形成的乙等比例。（詳請參閱表4-16和圖4-14）

表 4-16 歷年簡任之主管人員與非主管人員考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
簡任 非主管	9.5	9.4	5.3	5.6	4.7	6.0	15.1	10.8	11.0	10.0	11.3	9.6	10.1	9.6
簡任 主管	4.7	4.1	1.1	1.3	1.4	1.1	3.8	3.3	3.9	3.0	3.0	3.5	3.1	3.2
簡任整 體	7.2	6.8	3.2	3.5	3.1	3.8	9.6	8.7	9.0	8.1	8.6	7.7	8.0	7.6
非主管 與主管 差距	4.9	5.3	4.1	4.3	3.2	4.9	11.2	7.4	7.1	7.0	8.3	6.0	7.0	6.4

資料來源：本研究。

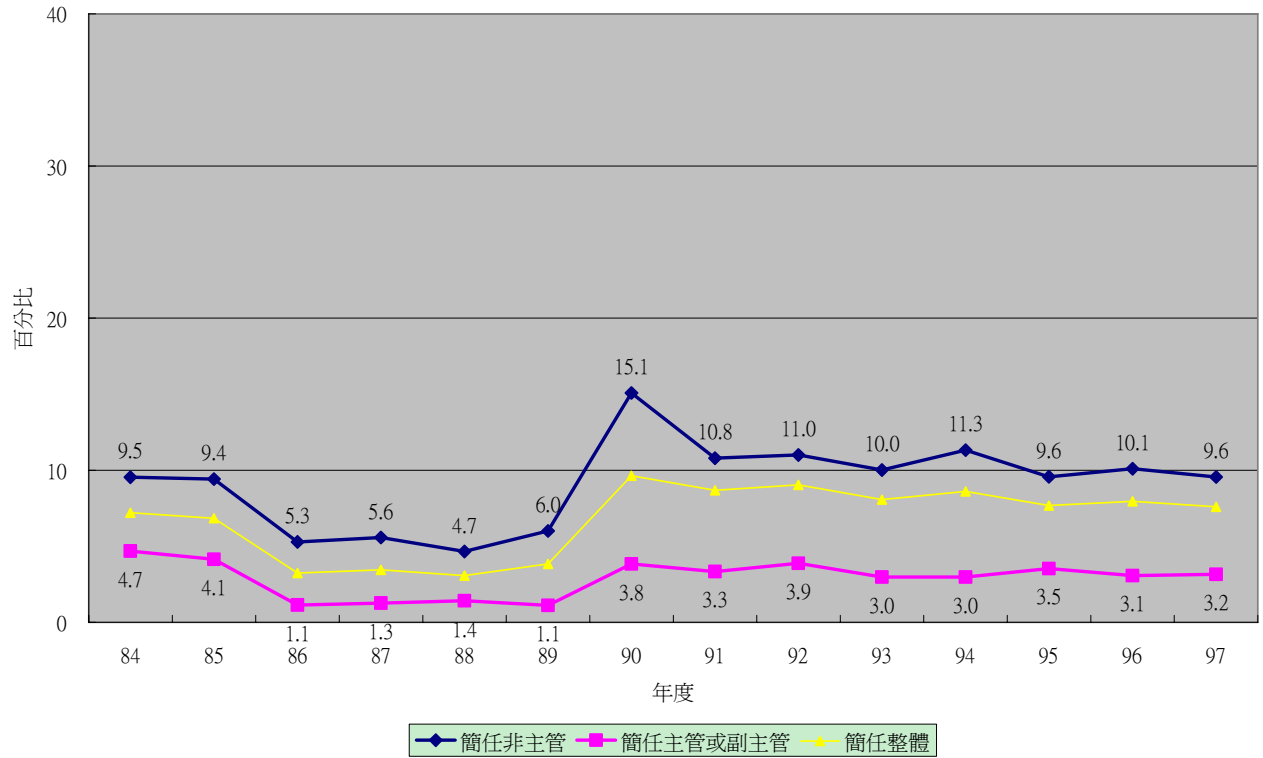


圖 4-14 歷年簡任之主管人員與非主管人員考績乙等分析

資料來源：本研究。

6、新進人員、次年度離職人員與考績等次分析

(1) 新進人員與考績等次分析

關於新進人員與考績等次之關係為何？公務人員如屬當年度新進人員，亦即甫經國家考試進入政府服務之人員，其年終考績是否受此一身份所影響？從表4-17之分析可知，新進人員與現職人員在當年度所獲考績甲乙等次上，確有差異，且達統計上之顯著性，此證諸85年至97年皆然。

從表4-18及圖4-15所示，整體而言，現職人員與整體人員之考績乙等比例幾乎重疊，且新進人員之考績乙等比例明顯高於現職人員。至於89年考績制度改革前後，新進人員與現職人員之考績乙等比例差距，85至89年間，大約在9.6%至12.9%之間；至於90年至97年間，則升高自13.9%至27.0%之間。

表 4-17 歷年新進人員與考績甲乙等次百分比及卡方檢定

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
85	現職人員	120296	16863	137159	87.7	12.3	100.0	X ² =740.388 df=1 p<.001
	新進人員	3871	1301	5172	74.8	25.2	100.0	
	總數	124167	18164	142331	87.2	12.8	100.0	
86	現職人員	124498	16543	141041	88.3	11.7	100.0	X ² =571.068 df=1 p<.001
	新進人員	3047	972	4019	75.8	24.2	100.0	
	總數	127545	17515	145060	87.9	12.1	100.0	
87	現職人員	130496	16816	147312	88.6	11.4	100.0	X ² =571.452 df=1 p<.001
	新進人員	3556	1058	4614	77.1	22.9	100.0	
	總數	134052	17874	151926	88.2	11.8	100.0	
88	現職人員	134695	17095	151790	88.7	11.3	100.0	X ² =384.358 df=1 p<.001
	新進人員	3161	854	4015	78.7	21.3	100.0	
	總數	137856	17949	155805	88.5	11.5	100.0	
89	現職人員	116907	14477	131384	89.0	11.0	100.0	X ² =466.946 df=1 p<.001
	新進人員	4270	1106	5376	79.4	20.6	100.0	
	總數	121177	15583	136760	88.6	11.4	100.0	

第四章 我國考績制度正義觀點探討之循證分析

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
90	現職人員	103518	32839	136357	75.9	24.1	100.0	$X^2=674.684$ df=1 p<.001
	新進人員	1910	1473	3383	56.5	43.5	100.0	
	總數	105428	34312	139740	75.4	24.6	100.0	
91	現職人員	103883	32160	136043	76.4	23.6	100.0	$X^2=942.290$ df=1 p<.001
	新進人員	3220	2305	5525	58.3	41.7	100.0	
	總數	107103	34465	141568	75.7	24.3	100.0	
92	現職人員	105566	32745	138311	76.3	23.7	100.0	$X^2=861.748$ df=1 p<.001
	新進人員	2269	1766	4035	56.2	43.8	100.0	
	總數	107835	34511	142346	75.8	24.2	100.0	
93	現職人員	105220	32152	137372	76.6	23.4	100.0	$X^2=1085.928$ df=1 p<.001
	新進人員	1702	1586	3288	51.8	48.2	100.0	
	總數	106922	33738	140660	76.0	24.0	100.0	
94	現職人員	105644	32367	138011	76.5	23.5	100.0	$X^2=1652.434$ df=1 p<.001
	新進人員	2138	2173	4311	49.6	50.4	100.0	
	總數	107782	34540	142322	75.7	24.3	100.0	
95	現職人員	105870	31854	137724	76.9	23.1	100.0	$X^2=925.942$ df=1 p<.001
	新進人員	2911	2089	5000	58.2	41.8	100.0	
	總數	108781	33943	142724	76.2	23.8	100.0	
96	現職人員	107364	31915	139279	77.1	22.9	100.0	$X^2=354.159$ df=1 p<.001
	新進人員	2128	1238	3366	63.2	36.8	100.0	
	總數	109492	33153	142645	76.8	23.2	100.0	
97	現職人員	105792	30601	136393	77.6	22.4	100.0	$X^2=570.755$ df=1 p<.001
	新進人員	1042	870	1912	54.5	45.5	100.0	
	總數	106834	31471	138305	77.2	22.8	100.0	

資料來源：本研究。

表 4-18 歷年新進人員與現職人員考績乙等百分比

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
現職人員 乙等比例	12.3	11.7	11.4	11.3	11.0	24.1	23.6	23.7	23.4	23.5	23.1	22.9	22.4
新進人員 乙等比例	25.2	24.2	22.9	21.3	20.6	43.5	41.7	43.8	48.2	50.4	41.8	36.8	45.5
整體乙等 比例	12.8	12.1	11.8	11.5	11.4	24.6	24.3	24.2	24.0	24.3	23.8	23.2	22.8
差距	12.9	12.5	11.5	10.0	9.6	19.5	18.1	20.1	24.8	27.0	18.7	13.9	23.1

資料來源：本研究。

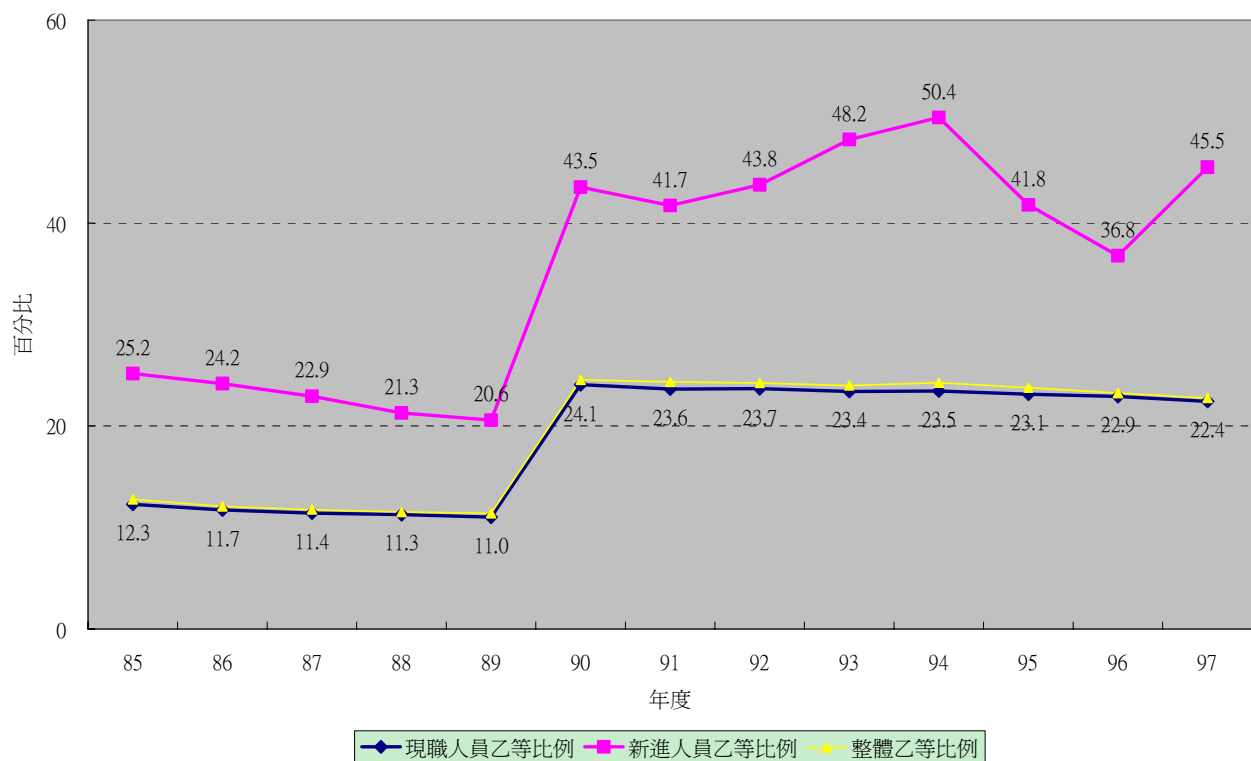


圖 4-15 歷年新進人員與現職人員考績乙等分析

資料來源：本研究。

(2) 次年度離職人員人員與考績等次分析¹³

關於次年離職之人員與考績等次之關係為何？公務人員如將於當年度、或次年度離職之際，其年終考績是否受此一身份所影響？從表4-19之分析可知，次年度離職人員與現職人員在當年度所獲考績甲、乙等次上，確有差異，且達統計上之顯著性，此證諸85年至97年皆然。

從圖4-16所示，現職人員與整體人員之考績乙等比例幾乎重疊，次年離職人員之考績乙等比例，明顯高於現職人員。至於89年考績制度改革之後，次年度離職人員與現職人員之差異呈現何種變化？從表4-20所示，除96年次年度離職人員與現職人員在考績乙等比例之差距降至2.8%外，其餘各年之差距大約維持在8.2%至10.0%之間。

表 4-19 歷年現職人員與次年退休人員考績甲乙等次百分比及卡方檢定

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	百分比	
84	現職人員	117453	17057	134510	87.3	12.7	100.0	$X^2=219.94$ df=1 p<.001
	次年離職人員	1792	537	2329	76.9	23.1	100.0	
	總數	119245	17594	136839	87.1	12.9	100.0	
85	現職人員	122387	17531	139918	87.5	12.5	100.0	$X^2=400.102$ df=1 p<.001
	次年離職人員	1780	633	2413	73.8	26.2	100.0	
	總數	124167	18164	142331	87.2	12.8	100.0	
86	現職人員	125681	17030	142711	88.1	11.9	100.0	$X^2=165.286$ df=1 p<.001
	次年離職人員	1864	485	2349	79.4	20.6	100.0	
	總數	127545	17515	145060	87.9	12.1	100.0	

¹³關於「次年度離職人員」與現職人員之比較，主要的啟發是來自於「新進人員」與現職人員的比較。如果新進人員是組織的新加入者，而必須承受比較高的乙等機率。相對地，也可以假設離開組織者，乙等機率也可能較高。一開始，本研究將「今年度有考績成績，且次年度沒有考績成績」的人，編碼為「次年度退休人員」，經審查委員指出，若是退休人員承擔較高乙等比例似乎與一般認知不符，並建議針對「俸級已敘該職等年功俸最高級之待退人員」進行分析，的確是一個相對比較合理的想法。不過，因待退人員在原始資料上並未予註記，亦無法以重新編碼的方式建構出退休人員此一變數。遂經過研究小組討論，此類人員似宜重新命名為「次年度離職人員」，較為妥適。因為人員離開組織的因素，除了退休之外，也包含了其他短暫離職的因素，例如因育嬰假、進修或生病而申請留職停薪。

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	百分比	
87	現職人員	132344	17344	149688	88.4	11.6	100.0	$X^2=310.744$ df=1 p<.001
	次年離職人員	1708	530	2238	76.3	23.7	100.0	
	總數	134052	17874	151926	88.2	11.8	100.0	
88	現職人員	115735	14779	130514	88.7	11.3	100.0	$X^2=30.451$ df=1 p<.001
	次年離職人員	22121	3170	25291	87.5	12.5	100.0	
	總數	137856	17949	155805	88.5	11.5	100.0	
89	現職人員	119015	15043	134058	88.8	11.2	100.0	$X^2=201.495$ df=1 p<.001
	次年離職人員	2162	540	2702	80.0	20.0	100.0	
	總數	121177	15583	136760	88.6	11.4	100.0	
90	現職人員	102940	33110	136050	75.7	24.3	100.0	$X^2=131.606$ df=1 p<.001
	次年離職人員	2488	1202	3690	67.4	32.6	100.0	
	總數	105428	34312	139740	75.4	24.6	100.0	
91	現職人員	105032	33407	138439	75.9	24.1	100.0	$X^2=155.717$ df=1 p<.001
	次年離職人員	2071	1058	3129	66.2	33.8	100.0	
	總數	107103	34465	141568	75.7	24.3	100.0	
92	現職人員	104903	33057	137960	76.0	24.0	100.0	$X^2=194.455$ df=1 p<.001
	次年離職人員	2932	1454	4386	66.8	33.2	100.0	
	總數	107835	34511	142346	75.8	24.2	100.0	
93	現職人員	104701	32671	137372	76.2	23.8	100.0	$X^2=132.342$ df=1 p<.001
	次年離職人員	2221	1067	3288	67.5	32.5	100.0	
	總數	106922	33738	140660	76.0	24.0	100.0	
94	現職人員	105226	33242	138468	76.0	24.0	100.0	$X^2=190.864$ df=1 p<.001
	次年離職人員	2556	1298	3854	66.3	33.7	100.0	
	總數	107782	34540	142322	75.7	24.3	100.0	
95	現職人員	106448	32767	139215	76.5	23.5	100.0	$X^2=187.953$ df=1 p<.001
	次年離職人員	2333	1176	3509	66.5	33.5	100.0	
	總數	108781	33943	142724	76.2	23.8	100.0	
96	現職人員	103440	31036	134476	76.9	23.1	100.0	$X^2=34.716$ df=1 p<.001
	次年離職人員	6052	2117	8169	74.1	25.9	100.0	
	總數	109492	33153	142645	76.8	23.2	100.0	

資料來源：本研究。

表 4-20 歷年現職人員與次年離職人員考績乙等百分比

	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96
現職人員 乙等比例	12.7	12.5	11.9	11.6	11.3	11.2	24.3	24.1	24.0	23.8	24.0	23.5	23.1
次年離職 人員乙等 比例	23.1	26.2	20.6	23.7	12.5	20.0	32.6	33.8	33.2	32.5	33.7	33.5	25.9
整體乙等 比例	12.9	12.8	12.1	11.8	11.5	11.4	24.6	24.3	24.2	24.0	24.3	23.8	23.2
差距	10.4	13.7	8.7	12.1	1.2	8.8	8.2	9.7	9.2	8.7	9.7	10.0	2.8

資料來源：本研究。



圖 4-16 歷年現職人員與次年離職人員考績乙等分析

資料來源：本研究。

7、升官人員與考績等次分析

(1) 升任簡任官等與考績等次分析

關於當年度升任簡任官等人員，其考績等次與原任簡任第十職等人員是否有異？從表4-21之分析可知，85年至89年間，當年度升任簡任官等人員，於當年度考績乙等比例，低於原任簡任第十職等人員，但未達統計上之顯著性。

90年實施考績新制以來，當年度升任簡任第十職等與原任簡任第十職等人員，在年終考績上呈現何種變化？首先，當年度升任簡任官等人員，於當年度考績乙等比例，於實施新制後，高於原任簡任第十職等人員。（請參閱表4-22及圖4-17）

其次，於90年至97年間則出現兩種不同的情形，當年度升任簡任官等人員與原任簡任第十職等人員，於當年度所獲考績甲乙等次上，依照卡方檢定之結果，在90年、91年及95年未達統計顯著性，意指當年度升任簡任職務之人員，並不因係當年度升任該職務，而與原任簡任第十職等人員之年終考績評定有所差別；但在92年、93年、94年、96年及97年均達到統計顯著性，意指當年度升任簡任職務之人員，將因當年度升任該職務，致與原任簡任第十職等人員之考績等次有所差別。

由上述分析可知，就統計上來說，考績制度變革前，當年度升任簡任官等之人員，其年終考績之評定並不因此受到影響；90年實施考績制度新制後，當年度升任簡任官等之人員，相對於原任簡任第十職等之人員，考績乙等的機率較高，但此規則並非總是在統計上達到顯著水準，因之，此規則相對於其他潛規則，是一項比較弱的潛規則。

表 4-21 歷年當年度升簡任十職等人員與原任人員考績甲乙等次百分比及卡方檢定

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
85	薦九升簡十	350	18	368	95.1	4.9	100.0	$X^2=0.033$ $df=1$ $p=.847$
	原任簡任十職等	1780	96	1876	94.9	5.1	100.0	
	總數	2130	114	2244	94.9	5.1	100.0	

第四章 我國考績制度正義觀點探討之循證分析

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
86	薦九升簡十	353	8	361	97.8	2.2	100.0	$X^2=3.570$ df=1 p=.059
	原任簡任十職等	1874	85	1959	95.7	4.3	100.0	
	總數	2227	93	2320	96.0	4.0	100.0	
87	薦九升簡十	417	16	433	96.3	3.7	100.0	$X^2=.002$ df=1 p=.966
	原任簡任十職等	1957	76	2033	96.3	3.7	100.0	
	總數	2374	92	2466	96.3	3.7	100.0	
88	薦九升簡十	339	7	346	98.0	2.0	100.0	$X^2=2.145$ df=1 p=.143
	原任簡任十職等	2039	75	2114	96.5	3.5	100.0	
	總數	2378	82	2460	96.7	3.3	100.0	
89	薦九升簡十	700	26	726	96.4	3.6	100.0	$X^2=2.346$ df=1 p=.126
	原任簡任十職等	1793	94	1887	95.0	5.0	100.0	
	總數	2493	120	2613	95.4	4.6	100.0	
90	薦九升簡十	605	89	694	87.2	12.8	100.0	$X^2=3.496$ df=1 p=.062
	原任簡任十職等	2114	243	2357	89.7	10.3	100.0	
	總數	2719	332	3051	89.1	10.9	100.0	
91	薦九升簡十	655	74	729	89.8	10.2	100.0	$X^2=.311$ df=1 p=.577
	原任簡任十職等	2060	215	2275	90.5	9.5	100.0	
	總數	2715	289	3004	90.4	9.6	100.0	
92	薦九升簡十	494	81	575	85.9	14.1	100.0	$X^2=11.373$ df=1 p<.001
	原任簡任十職等	2230	230	2460	90.7	9.3	100.0	
	總數	2724	311	3035	89.8	10.2	100.0	
93	薦九升簡十	569	77	646	88.1	11.9	100.0	$X^2=7.992$ df=1 p<.005
	原任簡任十職等	2204	200	2404	91.7	8.3	100.0	
	總數	2773	277	3050	90.9	9.1	100.0	
94	薦九升簡十	529	90	619	85.5	14.5	100.0	$X^2=14.300$ df=1 p<.001
	原任簡任十職等	2257	233	2490	90.6	9.4	100.0	
	總數	2786	323	3109	89.6	10.4	100.0	
95	薦九升簡十	590	56	646	91.3	8.7	100.0	$X^2=.478$ df=1 p=.489
	原任簡任十職等	2269	193	2462	92.2	7.8	100.0	
	總數	2859	249	3108	92.0	8.0	100.0	

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
96	薦九升簡十	619	69	688	90.0	10.0	100.0	$X^2=4.403$ $df=1$ $p<.05$
	原任簡任十職等	2206	180	2386	92.5	7.5	100.0	
	總數	2825	249	3074	91.9	8.1	100.0	
97	薦九升簡十	590	69	659	89.5	10.5	100.0	$X^2=11.657$ $df=1$ $p<.001$
	原任簡任十職等	2322	163	2485	93.4	6.6	100.0	
	總數	2912	232	3144	92.6	7.4	100.0	

資料來源：本研究。

表 4-22 歷年當年度升任簡任第十職等人員與原任人員考績乙等百分比

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
薦九升簡十 乙等比例	4.9	2.2	3.7	2.0	3.6	12.8	10.2	14.1	11.9	14.5	8.7	10.0	10.5
原任簡任十 職等乙等比 例	5.1	4.3	3.7	3.5	5.0	10.3	9.5	9.3	8.3	9.4	7.8	7.5	6.6
整體	5.1	4.0	3.7	3.3	4.6	10.9	9.6	10.2	9.1	10.4	8.0	8.1	7.4
差距	-0.2	-2.1	0.0	-1.5	-1.4	2.5	0.7	4.7	3.6	5.2	0.8	2.5	3.9

資料來源：本研究。



圖 4-17 歷年當年度升任簡任第十職等與原任人員考績乙等分析

資料來源：本研究。

(2) 薦任第九職等人員升任主管職與考績等次分析

關於當年度薦任第九職等升任主管職人員，相較於其他與薦任第九職等人員，其考績等次是否因此而有所區別？如將薦任九等人員依照擔任主管職與否予以分類，並觀察其與年終考績等次之關係，從表4-23之分析可知，薦任第九職等非主管職、當年度薦任第九職等升任主管職、原任薦任第九職等主管職及薦任九職等主管職調為非主管職等四類人員，其身份將影響其年終考績之等次評定，依照卡方檢定分析，均已達統計上之顯著性。

整體而言，原任薦任主管人員年終考績乙等比例最低，其次為當年度升任薦任主管人員，再次為薦任九職等主管職調任非主管人員，乙等比例最高者為薦任九職等非主管人員。申言之，主管人員之乙等比例低於非主管人員之乙等比例。

90年實施考績新制以來，薦任第九職等人員之間在年終考績上呈現何種變化？從表4-24及圖4-18所示，90年以後（含90年），仍以薦任第九職等非主管人員之乙等比例最高，且從89年的9.6%驟升至90年19.3%，顯見政策變革之初受到衝擊相對較大；至於原任薦任第九職等主管職之年終考績乙等比例最低，從89年的2.6%升至90年6.7%，顯見此一政策對其衝擊相對較小。

其次，關於同為薦任第九職等之主管人員，甫由薦任第九職等非主管職升任主管職者，相對於原任薦任第九職等主管職者，其年終考績乙等比例較高，顯示同一職等且同為主管人員，當年度由非主管職升任主管職者，其年終考績受考評為乙等之機率，亦相對較高。

此外，薦任第九職等主管調任非主管人員，於制度改革前後，均呈現波動變化，未如其他三類人員，有一相對穩定之變化，因之，亦難以衡量政策變革對此類人員之衝擊。

表 4-23 歷年薦任第九職等人員考績甲乙等次百分比及卡方檢定

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
85	薦九非主管	4113	460	4573	89.9	10.1	100.0	$X^2=182.382$ df=3 p<.001
	薦九升主管	465	22	487	95.5	4.5	100.0	
	薦九主管	3715	114	3829	97.0	3.0	100.0	
	薦九主管降非主管	246	36	282	87.2	12.8	100.0	
	薦九整體	8539	632	9171	93.1	6.9	100.0	
86	薦九非主管	4381	461	4842	90.5	9.5	100.0	$X^2=205.032$ df=3 p<.001
	薦九升主管	501	8	509	98.4	1.6	100.0	
	薦九主管	4042	109	4151	97.4	2.6	100.0	
	薦九主管降非主管	247	21	268	92.2	7.8	100.0	
	薦九整體	9171	599	9770	93.9	6.1	100.0	
87	薦九非主管	4996	486	5482	91.1	8.9	100.0	$X^2=167.518$ df=3 p<.001
	薦九升主管	570	28	598	95.3	4.7	100.0	
	薦九主管	4234	115	4349	97.4	2.6	100.0	
	薦九主管降非主管	380	25	405	93.8	6.2	100.0	
	薦九整體	10180	654	10834	94.0	6.0	100.0	
88	薦九非主管	5341	519	5860	91.1	8.9	100.0	$X^2=197.091$ df=3 p<.001
	薦九升主管	596	23	619	96.3	3.7	100.0	
	薦九主管	4478	121	4599	97.4	2.6	100.0	
	薦九主管降非主管	285	38	323	88.2	11.8	100.0	
	薦九整體	10700	701	11401	93.9	6.1	100.0	
89	薦九非主管	4922	521	5443	90.4	9.6	100.0	$X^2=197.771$ df=3 p<.001
	薦九升主管	553	13	566	97.7	2.3	100.0	
	薦九主管	3682	97	3779	97.4	2.6	100.0	
	薦九主管降非主管	683	55	738	92.5	7.5	100.0	
	薦九整體	9840	686	10526	93.5	6.5	100.0	
90	薦九非主管	4751	1139	5890	80.7	19.3	100.0	$X^2=362.632$ df=3 p<.001
	薦九升主管	848	74	922	92.0	8.0	100.0	
	薦九主管	3787	272	4059	93.3	6.7	100.0	
	薦九主管降非主管	244	66	310	78.7	21.3	100.0	
	薦九整體	9630	1551	11181	86.1	13.9	100.0	

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
91	薦九非主管	5378	1256	6634	81.1	18.9	100.0	$X^2=294.421$ df=3 p<.001
	薦九升主管	351	28	379	92.6	7.4	100.0	
	薦九主管	2459	182	2641	93.1	6.9	100.0	
	薦九主管降非主管	2081	220	2301	90.4	9.6	100.0	
	薦九整體	10269	1686	11955	85.9	14.1	100.0	
92	薦九非主管	7526	1442	8968	83.9	16.1	100.0	$X^2=148.742$ df=3 p<.001
	薦九升主管	296	38	334	88.6	11.4	100.0	
	薦九主管	2558	191	2749	93.1	6.9	100.0	
	薦九主管降非主管	185	29	214	86.4	13.6	100.0	
	薦九整體	10565	1700	12265	86.1	13.9	100.0	
93	薦九非主管	7797	1471	9268	84.1	15.9	100.0	$X^2=116.847$ df=3 p<.001
	薦九升主管	323	41	364	88.7	11.3	100.0	
	薦九主管	2559	218	2777	92.1	7.9	100.0	
	薦九主管降非主管	186	32	218	85.3	14.7	100.0	
	薦九整體	10865	1762	12627	86.0	14.0	100.0	
94	薦九非主管	7558	1439	8997	84.0	16.0	100.0	$X^2=175.920$ df=3 p<.001
	薦九升主管	917	80	997	92.0	8.0	100.0	
	薦九主管	2642	209	2851	92.7	7.3	100.0	
	薦九主管降非主管	132	37	169	78.1	21.9	100.0	
	薦九整體	11249	1765	13014	86.4	13.6	100.0	
95	薦九非主管	7531	1512	9043	83.3	16.7	100.0	$X^2=228.713$ df=3 p<.001
	薦九升主管	469	46	515	91.1	8.9	100.0	
	薦九主管	3249	230	3479	93.4	6.6	100.0	
	薦九主管降非主管	226	46	272	83.1	16.9	100.0	
	薦九整體	11475	1834	13309	86.2	13.8	100.0	
96	薦九非主管	7897	1481	9378	84.2	15.8	100.0	$X^2=213.460$ df=3 p<.001
	薦九升主管	473	57	530	89.2	10.8	100.0	
	薦九主管	3407	241	3648	93.4	6.6	100.0	
	薦九主管降非主管	180	53	233	77.3	22.7	100.0	
	薦九整體	11957	1832	13789	86.7	13.3	100.0	

		次數			百分比			
		甲等	乙等	總數	甲等	乙等	總數	
97	薦九非主管	8048	1447	9495	84.8	15.2	100.0	$X^2=183.148$ $df=3$ $p<.001$
	薦九升主管	466	53	519	89.8	10.2	100.0	
	薦九主管	3519	258	3777	93.2	6.8	100.0	
	薦九主管降非主管	169	42	211	80.1	19.9	100.0	
	薦九整體	12202	1800	14002	87.1	12.9	100.0	

資料來源：本研究。

表 4-24 歷年薦任第九職等人員考績乙等百分比

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
薦九非主管	10.1	9.5	8.9	8.9	9.6	19.3	18.9	16.1	15.9	16.0	16.7	15.8	15.2
薦九升主管	4.5	1.6	4.7	3.7	2.3	8.0	7.4	11.4	11.3	8.0	8.9	10.8	10.2
薦九主管	3.0	2.6	2.6	2.6	2.6	6.7	6.9	6.9	7.9	7.3	6.6	6.6	6.8
薦九主管降 非主管	12.8	7.8	6.2	11.8	7.5	21.3	9.6	13.6	14.7	21.9	16.9	22.7	19.9
薦九整體	6.9	6.1	6.0	6.1	6.5	13.9	14.1	13.9	14.0	13.6	13.8	13.3	12.9

資料來源：本研究。

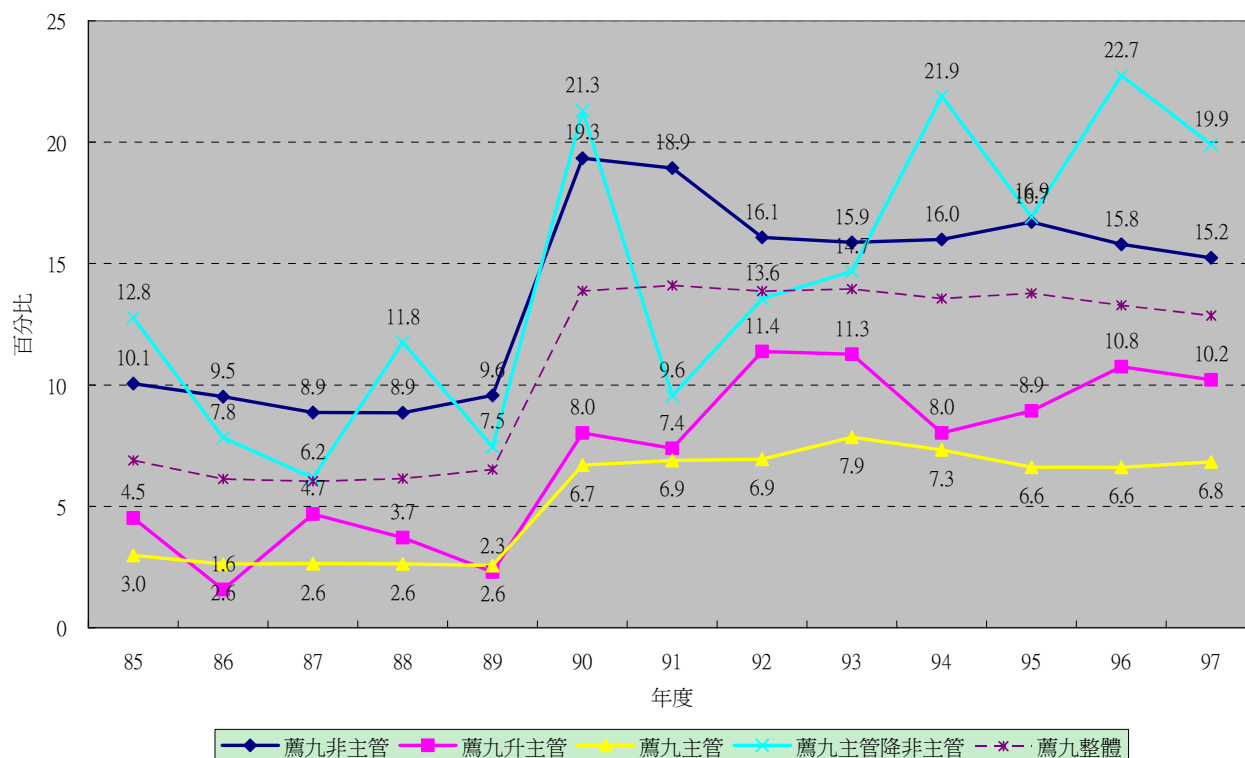


圖 4-18 歷年當年度升任九職等主管職與原任人員考績乙等百分比分析

資料來源：本研究。

二、小結

經過上開假設檢驗的過程，本研究之發現歸納如下：

- 1、就性別而言，女性相較於男性，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設獲得證實。
- 2、就年資而言，年資低的人員相較於年資高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。但此部分最明顯的差別係在第 0 年至第 1 年間以及在第 35 年以後，年資在第 3 年以後及第 35 年之前，對於年終考績之影響，並不明顯。
- 3、就官等而言，官等較低的人員相對於官等較高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。此即薦任人員相對於簡任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；委任人員相對於薦任人員，年終考績被評定為乙等的機率較

高。本項假設獲得證實。

- 4、就同官等不同職等而言，職等較低的人相對於職等較高的人，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設僅在薦任第六職等部分被證實。在委任人員部分，因有職等天花板效應，使得委任第四職等相較於第五職等，年終考績被評定為乙等的機率更低；至於在簡任人員部分，簡任第十四職等年終考績被評定為乙等的機率最高，且簡任第十三職等年終考績被評定為乙等的機率最低。
- 5、就擔任主管職務與否而言，非主管人員相對於主管人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設獲得證實。
- 6、新進人員或次年度離職人員，相較於現職人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設獲得證實。
- 7、升官人員，相較於未升官人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。關於升任簡任第十職等人員，相對於原任簡任第十職等人員，年終考績被評定為乙等的機率較高之假設，僅有部分年度被證實。至於薦任第九職等主管人員中，當年度升任主管人員者，相對於原任主管人員者，年終考績被評定為乙等的機率較高之假設，則獲得研究證實。

第三節 我國考績制度之循證分析（二）：潛規則之模型分析

除了探討性別、年資、官等、職等、擔任主管職與否、是否為新進人員以及是否為次年度離職人員等自變數，與依變數考績等次之關係外，本研究將進一步藉由模型分析，探討各考績甲等比例限縮政策施行以來，不同的潛規則是被強化或弱化，以及這些潛規則對於考績評定的影響程度為何。其次，關於晉升職務與考績等次的關係，是否受到考績甲等比例限縮而受影響，亦值得從實證資料上加以驗證。再者，為檢視部會是否存在考績評定的潛規則，本研究將抽樣數個部會加以驗證。

一、影響考績等次之變數模型分析

承繼上節的研究發現，本研究將檢視性別、年資、官等、職等、擔任主管職與否、是否為新進人員以及是否為次年度離職人員等變數，對於考績甲乙等次的影響，並進行模型分析。本研究之依變數屬二分變數，因此使用logit model作為統計分析模型。同時，為觀察考績甲等比例限縮政策施行前後的變化，本研究將以89年及90年作為比較分析的年度。

分析結果發現，年資在考績甲等比例限縮政策施行前後，都不具影響力；性別在89年對考績甲乙等次仍有影響，但至90年則無顯著之影響。官等、職等、擔任主管職與否、是否為新進人員以及是否為次年度離職人員等因素，在考績甲等比例限縮政策前後，對考績評定都具有影響力。（請參閱表4-25）

整體而言，官等越高，考績為乙等的機率越低。在89年，每高一官等，乙等的機率為低一官等的0.88倍，換言之，每高一官等，乙等的機率降低了12%；到90年，每高一官等，乙等的機率為低一官等的.90倍，換言之，每高一官等，乙等的機率降低了10%。對照前後兩個時點，採行甲等比例限縮政策之後，官等對考績甲等的保障略為降低，但仍是影響考績甲乙等次的重要因素。

整體而言，職等越高，考績為乙等的機率越低。在89年，每高一職等，乙等的機率為低一職等的0.945倍，換言之，每高一職等，乙等的機率降低了5.5%；到90年，每高一職等，乙等的機率為低一職等的0.93倍，換言之，每高一職等，乙等的機率降低了7%。對照前後兩個時點，採行甲等比例限縮政策之後，職等對考績甲等的保障的重要性正在提升，且仍是影響考績等次的重要因素。

整體而言，非主管人員相對於主管人員，考績為乙等的機率較高。在89年，非主管人員考績乙等的機率，是主管人員的3.352倍；到90年，非主管人員考績乙等的機率，是主管人員的2.612倍。對照前後兩個時點，顯見非主管人員與主管人員在獲得考績乙等的機率上，有拉近的趨勢。

整體而言，新進人員相對於現職人員，考績為乙等的機率較高。在89年，新進人員考績乙等的機率，是現職人員的2.548倍；到90年，新進人員考績乙等的機率，是主管人員的2.970倍。對照前後兩個時點，採行甲等比例限縮政策之後，新進人員相對於現職人員，拿乙等的機率更高。

整體而言，次年度離職人員相對於現職人員，考績為乙等的機率較高。在89年，次年度離職人員考績乙等的機率，是現職人員的2.051倍；到90年，次年度離職人員考績乙等的機率，是現職人員的1.353倍。對照前後兩個時點，採行甲等比例限縮政策之後，次年度離職人員與現職人員在獲得考績乙等的機率上，有拉近的趨勢。

表 4-25 89 年與 90 年考績乙等之變數分析

	89 年			90 年		
	乙等/甲等			乙等/甲等		
	β 係數	exp(β)	變數群檢定	β 係數	exp(β)	變數群檢定
性別	-1.711 ***	.842	LRX ² (1)=105.83 p<.001	-.032 *	.969	LRX ² (1)=6.28 p=.012
年資	-.002 *	.997	LRX ² (1)=5.83 p=.015	.001		LRX ² (1)=3.36 p=.067
官等	-.127 ***	.880	LRX ² (1)=21.85 p<.001	-.102 ***	.902	LRX ² (1)=26.18 p<.001
職等	-.051 ***	.949	LRX ² (1)=46.02 p<.001	-.072 ***	.930	LRX ² (1)=160.54 p<.001
非主管	1.210 ***	3.352	LRX ² (1)=1233.58 p<.001	.960 ***	2.612	LRX ² (1)=1974.29 p<.001
新進	0.935 ***	2.548	LRX ² (1)=1017.41 p<.001	1.088 ***	2.970	LRX ² (1)=1431.21 p<.001
次年度 離職	.718 ***	2.051	LRX ² (1)=325.01 p<.001	.302 ***	1.353	LRX ² (1)=95.13 p<.001
截距	-2.567 ***			-1.406		
	n=148444 LRX ² (7)=4822.25 p<.001			n=149277 LRX ² (7)=6858.83 p<.001		

註：個別係數之估計：*p<.05 **p<.01 ***p<.001

Logit model

考績：1 乙等 0 甲等

性別：1 女性 0 男性

年資：連續變數

官等：連續變數；1 委任 2 薦任 3 簡任

職等：連續變數；1 第1職等 2 第2職等 依此類推至 14 第14職等

非主管：1 非主管 0 主管

新進人員：1 新進人員 0 現職人員

次年度離職人員：1 次年度離職人員 0 現職人員

二、晉升職務與考績等次之關係

晉升職務不僅有從非主管職調升為主管職，亦包含跨官等的陞遷，因此有必要區辨不同晉升職務類型與考績等次的關係，以及考績甲等比例限縮政策之施行，是否對晉升職務人員造成影響。鑑此，本研究將針對升任薦九主管職人員與現職薦九主管職人員，以及升任簡任十職等人員與現職簡任十職等人員分別進行比較分析。

整體而言，升任薦九主管職人員與現職薦九主管職人員，在考績甲乙等次上，未達統計上之顯著水準。在89年，升任薦九主管職人員考績乙等的機率，是現職薦九主管職人員的0.959倍；換言之，當年度升任主管職的人員，反倒是比現職薦九主管職人員，獲得乙等機率更低，但未達統計上之顯著性水準。在90年，升任薦九主管職人員考績乙等的機率，是現職薦九主管職人員的1.194倍；換言之，當年度升主管職人員考績乙等的機率，比現職薦九主管人員機率略高，但亦未達統計上之顯著性水準。（請參閱表4-26）

整體而言，升任簡任十職等人員受到考績甲等比例限縮的影響，獲得乙等機率比現職簡任十職等人員為高，在統計上達到顯著性水準。在89年，升任簡任十職等人員考績乙等的機率，是現職簡任十職等人員的.851倍，換言之，當年度升任簡任十職等的人員，反倒是比現職簡任十職等人員，獲得乙等機率更低，但未達統計上之顯著性水準。在90年，升任簡任十職等人員考績乙等的機率，是現職簡任十職等人員的1.302倍；換言之，當年度簡任十職等人員考績乙等的機率，比現職簡任十職等人員機率更高，在機率上高約30%，且已達統計上之顯著性水準。（請參閱表4-26）

綜合上述分析結果發現，對於調升主管職人員之考績等次，不受考績甲等比例限縮政策施行之影響；相對而言，升任簡任十職等人員受到考績甲等比例限縮的影響，獲得乙等機率比現職簡任十職等人員為高。

表 4-26 升主管職與升管等之考績乙等分析

	89 年			90 年		
	乙等/甲等			乙等/甲等		
	β 係數	$\exp(\beta)$	檢定	β 係數	$\exp(\beta)$	檢定
升薦九主管職	-.040	.959	n=4705 LRX ² (1)=.02 p=.879	.177	1.194	n=5306 LRX ² (1)=1.74 p=.187
升簡任十職等	-.161	.851	n=3029 LRX ² (1)=.076 p=.382	.264 *	1.302	n=3284 LRX ² (1)=4.11 p<.05

註：個別係數之估計：*p<.05 **p<.01 ***p<.001

考績：1 乙等 0 甲等

升薦九主管職：1 升薦九主管職 0 現職薦九主管職

升簡任十職等：1 升簡任十職等 0 現職簡任十職等

三、部會運用考績評定潛規則之比較

關於不同部會對於考績評定方式是否存有潛規則？以及這些潛規則分別為何？本研究將針對內政部、教育部、行政院研考會、行政院人事行政局、考選部、銓敘部及審計部等七部會，進行實證分析。考量行政院組織較為龐大，因此將依組織人員多寡，取樣四個部會，考試院部分則選擇考選部和銓敘部，監察院部分則選擇審計部。上開取樣方式，主要是考量組織的差異性，希能針對不同組織規模的部會，瞭解其考績評定的潛規則。

根據研究分析結果顯示，整體而言，部會確實存在考績評定的潛規則，且這些潛規則的運用亦因機關而異。（請參閱表4-27）

（一）以內政部為例，在89年，「官等」、「非主管職」及「新進人員」，是影響考績乙等的重要因素，且達統計上之顯著性；但至90年，則是「職等」及「非主管職」對考績甲、乙等次具有影響性。職等對考績甲等的保障的重要性正在提升；擔任主管職與否對考績甲、乙等次仍具有統計上的顯著性影響，但相對於89年，90年非主管職與主管職考績乙等的機率，有拉近的趨勢。

（二）以教育部為例，在89年僅有「新進人員」會對考績甲、乙等次具有影響性，新進人員考績乙等的機率，是現職人員的4.85倍。但至90年，則有

「官等」、「非主管職」及「新進人員」對考績甲、乙等次具有影響性，每增加一官等，考績乙等的機率就減少70%；非主管人員考績乙等的機率，是主管人員的3.67倍；新進人員考績乙等的機率，是現職人員的6.24倍，顯見新進人員拿乙等的機率更高。

- (三) 以行政院研考會為例，在89年及90年，都僅有「官等」對考績甲、乙等次造成顯著的影響。每增加一官等，考績乙等的機率就降低約90%。
- (四) 以行政院人事行政局為例，在89年，「年資」及「非主管職」對考績甲、乙等次具有顯著的影響。但至90年，則是「年資」、「非主管職」及「新進人員」對考績甲、乙等次具有顯著的影響。
- (五) 以考選部為例，在89年，「性別」及「新進人員」對考績甲、乙等次具有顯著影響。但至90年，則是「年資」及「非主管」對考績甲、乙等次具有顯著影響。
- (六) 以銓敘部為例，在89年，「職等」及「新進人員」對考績甲、乙等次具有顯著影響。但至90年，僅剩「職等」對考績甲、乙等次具有顯著影響。
- (七) 以審計部為例，在89年及90年，都僅有「新進人員」對考績甲、乙等次造成顯著的影響。新進人員考績乙等的機率，相對於現職人員，從89年的7.9倍，降至90年的5.87倍。

上述的研究分析，考量原始資料歸碼問題以及研究時間的限制，未將所屬機關納入分析。然而，依公務人員考績法之規定，考績之評定屬單位主管權責，於經過考績委員會及部會首長的覆核後，報請銓敘部備查。根據本研究的深度訪談結果發現，考績委員會與部會首長，基本上多尊重單位主管的考績評定結果，因之，考績委員會與部會首長的覆核，充其量僅使考績作業程序完備，並不能強化考績評定的公正性與客觀性。同時，根據目前考試院收集資料的方式，僅能呈現部會的整體數據，未呈現不同的考績評定單位的數據，這些實證資料的缺乏，可能造成未來考試院利用循證基礎作為考績制度改革的重大缺口。

綜合而言，現行考績制度不能針對單位主管的考績評定作業進行有效監控，也就是看似程序完備的考績制度，並未針對「如何監控管理者」詳加考量，

更精確地說，現行考績制度對於單位主管評定考績的監控方式，並不具備客觀科學的特性，致使我國考績評定作業依舊維持在人治色彩濃厚的管理窠臼。

表 4-27 內政部等七機關人員之考績甲乙等次分析-1

	內政部		教育部		行政院研考會		行政院人行局	
	乙等/甲等		乙等/甲等		乙等/甲等		乙等/甲等	
	89	90	89	90	89	90	89	90
	exp(β)	exp(β)	exp(β)	exp(β)	exp(β)	exp(β)	exp(β)	exp(β)
性別								
年資							1.05 *	1.04 *
官等	.40 *			.30 **	.10 *	.14 *		
職等		.83 *						
非主管	3.24 *	1.95 *		3.67 **			15.44 **	15.14 *
新進	6.12 **		4.85 *	6.24 **				4.49 *
次年度 離職								
	n=806 LRX ² (7) =61.63 p<.001	n=806 LRX ² (7) =62.34 p<.001	N=606 LRX ² (7) =28.30 p<.001	n=606 LRX ² (7) =44.25 p<.001	n=150 LRX ² (7) =11.02 p<.001	n=185 LRX ² (7) =29.49 p<.001	n=254 LRX ² (7) =19.27 p<.001	n=253 LRX ² (7) =36.11 p<.001

表 4-28 內政部等七機關人員之考績甲乙等次分析-2

	考選部		銓敘部		審計部	
	乙等/甲等		乙等/甲等		乙等/甲等	
	89	90	89	90	89	90
	exp(β)	exp(β)	exp(β)	exp(β)	exp(β)	exp(β)
性別	.33 *					
年資		1.07 *				
官等						
職等			.62 *	.69 *		
非主管		3.56 *				
新進	9.06 **		4.27 *		7.90 *	5.87 *
次年度 離職						
	n=194 LRX ² (7) =28.44 p<.001	n=194 LRX ² (7) =29.05 p<.001	n=288 LRX ² (7) =39.34 p<.001	n=227 LRX ² (7) =28.35 p<.001	n=245 LRX ² (7) =24.69 p<.001	n=249 LRX ² (7) =9.37 p<.001

註：*p<.05 **p<.01 ***p<.001

考績：1 乙等 0 甲等

性別：1 女性 0 男性

年資：連續變數

官等：連續變數；1 委任 2 薦任 3 簡任

職等：連續變數；1 第 1 職等 2 第 2 職等 依此類推至 14 第 14 職等

非主管：1 非主管 0 主管

新進人員：1 新進人員 0 現職人員

次年度離職人員：1 次年度離職人員 0 現職人員

以上部會之人員，均不包括所屬機關人員。

第四節 循證結果分析及探討

本研究透過深入訪談的方式，找出現行單位主管在進行考績評比時所可能依據之「潛規則」（非正式制度）。並且經由銓敘部所提供之統計資料庫，自民國84年至97年之一般簡薦委人員的年終考績進行統計分析，驗證公務人員之考績結果的確與本研究所關注之「潛規則」現象有顯著關係（請見下表4-33）。

接下來將進一步探討，假使單位主管並非全然依據公務人員之績效表現進行考核，而是透過所謂的「潛規則」，對於考績制度會造成何種影響。

表 4-33 潛規則驗證（卡方歷年）

no	假設	證實	部份證實	未證實	備 註
1	性別	V			
2	年資		V		0-1 年，35 年後
3	官等	V			
4	職等		V		薦六
5	主管	V			
6	新進	V			
7	次年度 離職	V			
8	升官		V		簡十，薦九

資料來源：本研究。

一、潛規則是否抵觸了現行考績法的規定與改革方向？

我國公務人員考績法第二條明訂考績法設定之宗旨為「應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」，簡言之，即所評比之考績成績應確實反映受考人之實際表現。並依該法第五條、第十四條及同法施行細則第四條之規定，單位主管應綜合受考人平時之工作、操行、學識、才能表現進行年終考績之評比。其中工作分數占考績總分數百分之五十；操行分數占考績總分數百分之二十；學識及才能分數各占考績總分數百分之十五。有關考核細目部分，原則上由銓敘部訂之。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。

設若單位主管未依據考績法之規定，並且未經由行政程序連結工作項目與「潛規則」之關係，卻逕自以性別、年資、官等、職等、主管職與否、新進或

次年度離職人員之身分、當年度升官與否等「潛規則」針對受考人進行考評，無疑是違背現行考績法之規定。依考績法第二十二條規定，銓敘部或主管機關如發現有違反考績法規情事，要求原考績機關另為適法之處理或是重加考績時，原考績機關應於文到十五日內處理。逾時不處理者，其主管機關必要時得調卷或派員查核；對其考績等次、分數或獎懲，得逕予變更。

近年來，我國考績制度之主要變革，包含甲等比例設限及引用績效獎金之制度設計，均期望透過制度設計以激勵公務人員能夠有更好的工作表現。然而就以「官等」、「職等」作為甲等比例分配原則之「潛規則」為例，公務人員已按其官職等核予適當的待遇，如考績評定仍以官職等作為原則，因考績制度伴隨考績獎金的獎勵措施，是否可能變相成為職務補貼金？如果考績制度與考績獎金的設計本旨，意在作為職務補貼金，則應從檢討並健全公務人員的待遇層面著手。反之，如考績制度並未認可得逕以官職等作為考績等次的評定標準，則主管機關未來應審慎面對以下的問題：第一、考績制度的功能究係強調競爭性，抑或僅在確保公務人員做到最基本的工作要求？第二、如果考績制度寓有績效相關的評鑑意涵，則考績制度實施多年的經驗，即使改變了考績等次的比例，依舊無法撼動參照職務列等作為考績乙等的評定標準，此種現象隱約透露出抑制競爭的組織文化，未來主管機關於推動考績制度改革時，倘未能正視此種隱諱的、非正式的考績評定規則，則未來推動制度變革的美意，恐於執行上淪為職務較高者錦上添花之用，而無法展現考績制度與考績獎金的積極功能¹⁴。

二、潛規則是否違反了考績制度的預期功能？

林水波（1989）綜合西方學者對於考績制度之看法，認為考績制度對於行政部門之運作具有下列三大功能：行政性、發展性、綜合性：

（一）潛規則與考績制度之行政性功能

行政性之功能為將考績制度當作達成特定行政目的之手段，例如，經由組織目標之設定，導引員工之工作表現；或將考評結果作為資源配置之依據。

¹⁴ 例如考試院擬推動公務人員考績法之修法，於甲、乙、丙、丁等四級外，增列優等，並定其比例為5%。

本研究認為，除了透過考績結果進行資源配置外，假使單位主管認為特定之組織文化，有助於組織績效之提升或是維繫組織運作，例如對於資深者、主管權威之重視，或是強調和諧、無競爭性的工作環境，「潛規則」的確能夠發揮行政性功能，促成相關目的之達成。然而這種評量方式卻容易因為缺乏與工作表現之直接關連，造成工作士氣低落，缺乏激勵誘因。

（二）潛規則與考績制度之發展性功能

發展性功能為績效考核之過程與結果協助管理者透過資訊瞭解部屬特質，並依其需求給予必要之訓練，以激發其工作潛能。

本研究認為，「潛規則」無疑設定了一個既存的軌跡，無論是積極任事或是消極不作為，只要符合「潛規則」的設定，所得到的考績結果均可能相同。因此，「潛規則」之存在，自然無助於考績制度之發展性功能。

（三）潛規則與考績制度之綜合性功能

綜合性功能為強調透過績效考核之過程，以強化主管與部屬之間的溝通與瞭解，使部屬得以瞭解組織對於自己之期待。誠如先前所提，單位主管之所以透過「潛規則」進行考核，主要原因在於現行考績制度賦予主管超過他所能處理的資訊負荷，忽略主管打考績的能力應該是建構在「有限理性」的基礎之上。因此，單位主管透過「潛規則」以減少與部屬之間的溝通成本，使考績結果能夠在彼此都能夠有等同認知的情況下形成。

更進一步來說，單位主管之所以透過「潛規則」進行績效評比，相當原因是因為客觀或是主觀上缺乏與部屬溝通的能力，佐以現行的績效考核依據：工作、操行、學識、才能之判定相當程度依賴於主管的主觀判斷，若有不慎，恐將損及部屬之組織承諾，因此透過另一明顯、容易區辨之指標：「潛規則」，作為績效考核的標準。此過程純粹是從單位主管的溝通便利性出發，簡化了主管與部屬之間針對考績結果的溝通過程，然而卻無助於部屬從考績結果瞭解組織對於自己作為的期待，即便是經過了績效考核的過程，部屬對於自己的工作表現仍舊是所知有限，更遑論依此進行必要之調整。

三、潛規則是否抵觸了正義觀點？

（一）當潛規則遇上了分配正義

分配正義是一種直覺觀的道德哲學，表示在其他條件一致的情況之下，「只要是可分割的事物就可以公平分配」的邏輯，50%-50% 的均分是最公平的分配。但是，如果是不能分配的物質，例如一顆可換的心臟就無法分配給數個等待換心的人。若從極端的分配正義，最好的解決方法就是誰都不給(Elster, 1992: 71)。當代的作法是將這種無法分割的事物以「抽籤」(lotteries)、「先來後到」、或是某種點數累積的方式來分配。由於分配正義揭櫫的是最直覺的平等觀念，其無法提供較為全面性的平等比較，亦即不同單位、不同特質之間的平等；除非事先設定權重，否則無法換算。

無論是透過團體績效結果或是齊頭式分配，每單位所分配之甲等比例無法均分於單位所有部屬。面對有限的資源，單位主管透過官等、職等、年資、升官等近似權重比例分配或是排除法之「潛規則」，某層面而言，的確符合形式上之公平。然而Nozicks (1974) 認為，當分配係出於自願且公平的過程時，才能稱得上是公平。所以，對於分配正義之判斷，除了形式要件之具備外，仍須考量到受考人是否出於自願，亦或是被迫接受。

(二) 當潛規則遇上了 John Rawls 的「正義論」

John Rawls 的「正義論」(1971) 假設人們都是處在「無知之幕」(veil of ignorance)的背後，無從得知自己的社會地位，也無法掌握自己在社會資源分配中的命運。在這種情況下的所制訂的規則，才能夠帶來真正的平等。John Rawls 透過「原始地位」(original position) 之概念，確保機會平等、程序平等，亦即每個人的「秉賦」(endowment) 雖有所不同，但沒有人可以利用自己的有利地位去影響選擇的結果。

此外，Rawls 提出「差異原則」的概念，認為社會基本好處 (social primary goods)，包含自由與機會、收入與財富、自尊的基礎，都必須平等地分配，除非此種不平等分配將有利於最少受惠者。並且更重要的是，他認為要實現平等待人，並不是要去消除一切不平等，只要消除那些使某些人受損的不平等。也就是說，如果不平等能夠增進我最初的平等份額 (equal share)，這樣的不平等就可被允許；如果不平等像效用主義那樣侵佔我的平等份額 (equal share)，那這樣的不平等就無法被接受。依照 Rawls 的正義論，公共政策如果要符合社會正義的要求，最少要作到弱勢者有權否決那些不利或無助於自己利益提昇的

不平等，並且「相同對待相同的個體，不同對待不同的個體」(treat like cases alike and different cases differently, Anderson, 1979: 719)。

設若要探討「潛規則」是否符合John Rawls「正義論」，則必然要從「自由優先原則」、「差異原則」二個層面進行探討。意即弱勢者是否有權否決這樣的不平等，並且「潛規則」所造成之不公平是否基於增進弱勢者之利益。John Rawls認為任何的社會契約必須是基於人民自由與平等的情形下方能被真正接受。假使弱勢者無法否決、排除造成不平等之原因，亦不符合最基本的正義。因此，設若單位主管在使用潛規則的過程中，無法給予弱勢者反對的機會，自然也不符合正義原則。從訪談過程中可以得知，績效考評之權柄乃是由單位主管所獨佔，即便是存在著考績委員會之設計，然而其主要職責在於確保各單位確實依據分配之比例進行考評。並且，透過再申訴結果之探討得知，除非有明顯違法事實，不然也將考核權視為主管判斷之權力。因此，可知現行考績制度並未提供足夠受考人足夠的權力去質疑考核者之決策。

其次，即便考績法第九條規範，受考人員除機關首長由上級機關長官考績外，其餘均應以同官等為考績之比較範圍，然而無論是考績法第五條所規範之工作、操行、學識、才能考核項目，或是「潛規則」，均屬於單一、通用的比較標準，無法作到「相同對待相同的個體，不同對待不同的個體」。

最後，就統計分析結果來看，「潛規則」之運作有利於男性、資深、職等、官等高者，假使要符合「差異原則」，女性、資淺、職等、官等低之公務員等相對弱勢者，必須能夠藉由此過程增進最初的平等份額，亦即透過類似「媳婦熬成婆」的程序，以擺脫原本不平等的地位。然而此種情形似乎並不見得成立。首先是性別無法隨著時間轉換，其次是假使該組織流動率低，則相對資淺、官職等低者，則始終是被剝削的對象。

（三）當潛規則遇上了程序公平

Leventhal (1980) 認為個人在評估酬賞是否公平時，將依據多項公平法則，除了考慮酬賞的分配結果外，同時也會考慮分配的過程。在任何資源與報酬分配的決策過程中，程序公平是個人公平認知的重要決定因素。為瞭解「潛規則」是否符合「程序公平」之設定，以下將透過Leventhal提出六個評判程序的公平標準進行分析：

1. 一致性原則 (consistency rule)

所謂「一致性原則」指分配程序在不同時間下，對不同的人都有一致性的標準，不會因不同的人或不同時間，而有不一樣的對待。經由統計分析結果顯示，性別、官等、主管、新進人員、退休人員之因素，與考績結果呈現顯著之相關性，而職等、年資、升官與否之因素，則為部分證實。由此來看，「潛規則」的確普遍影響著公務人員之考績結果，鮮少人能夠自免於外，因此符合「一致性原則」之設定。

2. 禁止偏私原則 (bias suppression)

所謂「禁止偏私原則」意指避免決策者因自利而有偏袒的情形發生。誠如先前所言，現今考績制度具有不完全契約之特質，考核者無法如同上帝一般掌握全部的資訊並給予最公正的評斷，為減少爭議以維繫組織成員對於組織之承諾，遂透過「潛規則」進行績效評比。其雖是形式上的客觀，但卻是基於考核者之便宜行事。因此，「潛規則」部分符合「禁止偏私原則」。

3. 資訊正確性原則 (accuracy rule)

所謂「資訊正確性原則」指分配程序應採用客觀正確的資訊或記錄。與現行考績法所設定之「工作」、「操行」、「學識」、「才能」評估指標相比，「潛規則」似乎是相對客觀，然而依據我國考績法之制訂目的，考績結果必須確實與受考人之實際工作表現相符，「潛規則」僅能夠代表受考人之客觀條件，卻並非是其客觀表現。因此，「潛規則」並不符合「資訊正確性原則」。

4. 矯正原則 (correctability rule)

所謂「矯正原則」指分配過程中有修正錯誤決策之機會。依現行考績法第及施行細則之相關規定，考績結果必須經過單位主管初評、考績委員會初核、機關首長覆核，並且銓敘部如於審定時，發現有違法考績法規情事者，應退還原考績機關另為適法之處分。此外，受考人於收受考績通知書後，如有不服，得依公務人員保障法提起救濟。由此來看，現行考績制度於分配過程中，的確存在著修正錯誤決策之制度設計。然如果進一步分析訪談內容及在申訴案件之結果，卻可發現單位主管雖然會透過受考人自我評量、同儕評量的方式，但多僅限於參考。並且考績委員會除確保各單位之甲等比例未超過分配之決議外，

鮮少對特定個人之考績結果進行討論。至於保訓會針對再申訴案件之判決，除非考績過程確實存在著違法事實，否則對於考績結果多認為應尊重主管對部屬之判斷。依此來看，由於制度設計似乎仍不夠周全，以致於使這些修正機制有淪為形式之可能。

5. 代表性原則 (representativeness rule)

所謂「代表性原則」意指分配程序應考慮可能受到影響的相關人員觀點、需求及價值觀。誠如先前所言，由於現行考績制度並未納入類似自我評量、同儕評量等制度設計，因此賦予單位主管極大之考績權柄。考績委員會雖納入票選委員之代表性機制設計，並有權對有疑義之考績案件，調閱相關文件即向有關人員查詢，但由於並未明確規範考績委員應依據何種程序審核不同單位之考績結果，以致於是否願意挑戰其他單位主管之考核權，往往視票選委員個人特質而定。依此來看，現行分配程序形式上符合代表性原則，實質上卻仍待進一步機制設計予以強化。

6. 倫理原則 (ethicality rule)

所謂「倫理原則」指分配程序應符合道德倫理標準，例如「欺騙」便不符合一般社會的道德標準。《管子》認為「君有三欲於民，三欲者不節，則上位危。三欲者何？一曰禁，二曰求，三曰令？求必欲得，禁必欲止，令必欲行。求而不得，則威日損，禁而不止，則刑日侮，令而不行，則下凌上」，假使法律、制度無法獲得真正的落實，不僅無法達到制度設計所欲追求之結果，同時更將損及政府之威信。「潛規則」雖能夠協助主管節省資訊溝通成本，避免遭受部屬主觀偏頗之質疑，甚而發揮特定之行政性目的，但是依我國考績法第二條之規定，考績結果應與受考人之實際表現相符，並依此得到其應得的獎懲。假使考績結果淪為形式，無疑是欺騙受考人，自然不符合倫理原則。

透過下表之整理，得知「潛規則」之正面效應甚為有限，但卻對於考績制度之運作卻存在著不少的負面影響。在下一章將透過參與式管理觀點的探討，試圖對我國考績制度尋找改革之方向。

表 4-34 潛規則之探討

類別	內容	符合	部分符合	不符合	說明
潛規則 vs. 考績法	規定			◎	
	改革精神			◎	
潛規則 vs. 考績制度功能	行政性	◎			
	發展性			◎	
	綜合性		◎		有助於減少主管對於部屬之溝通難度，卻無助於部屬對於組織目標、己身工作表現之瞭解
潛規則 vs. 正義觀點	分配正義		◎		需進一步檢視受考人對於這樣的分配是否出於自由意志與自願
	正義論			◎	
	程序公平				
	一致性原則	◎			
	禁止偏私原則		◎		
	資訊正確性原則			◎	
	矯正原則		◎		分配過程
	代表性原則		◎		分配過程
	倫理原則			◎	

資料來源：本研究。

第五章 我國考績制度正義觀點之參與管理分析

Meyer & Rowan (1977) 認為制度變革並非是萬靈丹，除非能證明制度改革之後，能解決原先制度所無法解決的問題。Argyris & Schon (1978) 提出「雙圈學習」的概念，認為當組織成員擬定組織策略之時，必須深入探索問題發生之原因，依此提出解決之道。有別於西方針對績效考核制度多從發展層面進行分析，依據我國公務人員考績法第二條之規定「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」，其制度設計乃是強調行政上的意義，亦即透過績效考核的過程檢視公務人員的工作表現，並依據其評比結果給予應有的獎賞或懲罰。因此探討我國考績制度之問題，仍舊先檢視現行考績制度存在著何種問題，並依其發生原因，提出因應之道。

本研究在第三章探討正義觀點對於考績制度之重要性，及探討績效測量誤差導致考績結果無法確切反映受考人之實際表現，並且理論層面的探討，分析績效測量誤差主要源於「潛規則」之使用。第四章則進一步透過深度訪談，找出可能存在於我國行政部門考績評比過程的「潛規則」類型，並透過銓敘部所提供之次級資料庫進行循證分析，驗證了這些「潛規則」的確與考績結果存在著顯著的相關性。在後續的相關探討中，發現受考人對於制度公正性之認定，往往取決於過程中是否有足夠的參與機制，有辦法去影響決策的形成與結果。

因此本章將從參與式管理觀點針對我國考績制度運作情形進行分析。首先，將說明參與式管理觀點對於考績制度之重要性，其次藉由焦點團體座談，透過專家學者及具有實際實務經驗之公務人員的意見，檢視於考績結果確認過程之參與情形，其主要分析之對象為票選考績委員在考績委員會之職權行使情形。最後則是透過循證途徑分析，檢視考績結果確認後之參與情形，其主要分析標的為保訓會就考績再申訴案之受理情形。

第一節 參與式管理觀點對於考績制度之重要性

回應到我國現行考績制度，主要考核者仍舊是以機關首長或是單位主管為主，並不存在著所謂的「同儕評估」或是「360度評核」，因此有關參與式績效管理之探討，也有助於相關問題之發現及解決方案的提出。

傳統的考績評等方式是由主管依照部屬一年來的工作表現，於年終的時候給予其考績分數。除了對於工作表現給予評分之外，該分數也會影響到員工的獎懲、升遷。這樣的制度原意是希望透過員工的工作表現獎優懲劣，進而達到長官對部屬的工作掌握、人才拔擢、對民眾課責等目的。為了完善績效管理制度，我國的公務人員考績法於民國九十年度的修法納入了績效獎金制度的設計，期望透過與績效相關的變動性的報酬，使政府的管理更貼近績效政府的需求。然而若公務員的薪資所得與其考績分數息息相關，那麼考績等第是否能夠真實反映該名公務員的實質績效，就成為這個制度是否能被認同、是否具正當性的重要條件。偏偏以主管「主觀」判斷為主的考績制度，使得主管們是否能夠扮演上帝、擁有「廣博理性」的決策能力，成為考績制度能否合理的關鍵條件（陳敦源，2009）。

陳敦源（2009）認為，若依照Simon(1983)有限理性的觀點，來討論績效管理制度改革的問題，那麼績效考評就絕非傳統「命令與控制」的關係，而是由長官與部屬之間「不確定的互動與相依」(uncertain interaction and interdependence)所主導的關係，存在組織經濟學所提及的「不完全契約」的問題。因為不完全契約的存在，使得考績無法透過客觀、單一的指標建立，而是必須由管理者與被管理者共同決定，避免主管的主觀判斷產生限制或偏頗。

參與管理的概念在組織理論的研究中已行之有年，不少研究皆發現參與可能提升員工對工作的滿意度，並增加員工對於組織的認同感(Ackroyd, 1995; Brown, 1995; Fahed-Sreih, 2009)。Dryzek（1989）、Durning（1993）、deLeon（1995）等學者認為傳統以來，在政策制訂及分析過程中，分析者總是以「專家」自居，反民主的傾向始終無視於人民的需求與意見，如此的自大心態不僅無法有效達到原先政策所設定的目標，甚而可能因為本身盲點的存在，衍生更多的問題。因此主張透過參與式政策途徑補足政策制訂者不足之處。

依循員工參與評估的概念，發展出「360 度評核機制」(360 degree evaluation)，由員工自己、上司、直接部屬、同事，甚至是外部顧客共同評量，並直接給予建議(Nowack, 1993)。透過多元的資訊來源增加主管的資訊多樣性，使得資訊的可靠程度提升，增加主管處理資訊的能力。換句話說，這種將員工納入的參與式績效管理，某種程度降低了上述的「不完全契約」問題。但亦有學者主張，員工參與考績評比的效果是否代表完全正面，仍然是有爭議的議題。Orpen(1991)即指出，工作的難易程度會影響員工參與考績評比的效果，難度較高的工作使用參與是管理的效果較難度低的工作顯著。以上研究大致肯定參與管理對於評定考績的幫助。

第二節 考績結果確認過程之參與：票選考績委員職權之探討

透過前面之循證分析，得知本研究所提出「潛規則」，相當程度得到統計上的驗證。亦即這樣的現象不單只是受訪者的經驗而已，的確是普遍存在於行政機關內，而且已經行之有年了。這裡面隱含著一個嚴肅的問題，假使所有同仁的表現都一樣傑出，然而因為75%甲等比例的限制，迫使單位主管必須循著「潛規則」去進行排序，或許應該去探討75%的設計是否有需要。但另一個可能卻是，由於單位主管本身時間、資源或甚而是能力上的限制，根本無法有效掌握單位同仁實際工作表現，因此必須以這種方式找出乙等之人選，如果真是這樣的話，不僅不具備實質正義，更是違背了程序正義。必然會造成單位同仁對於單位或所屬機關之不滿。

Hirschman (1970) 及Farrell (1983) 認為當組織成員對於組織運作有所不滿時，會有「離開」、「發聲」、「忠誠」及「冷漠」四種行為可能。其認為一個有效運作之組織，應該致力於鼓勵組織成員透過「發聲」、「忠誠」的方式解決問題，避免採取「離開」或「冷漠」的方式。檢視現有考績法及施行細則相關規定，各機關均設有考績委員會，考績委員之組成，除由首長任命之外，亦有一定比例由機關成員選舉產生。就以民主選舉之概念，人民選出民意代表，自然希望透過民意代表「為民喉舌」，然經由相關受訪者所言，卻明顯發

現考績委員會多存在著政治運作，較少從受考人的立場來審核考績結果。因此遂希望進一步檢視考績委員會或是現有考績制度是否具有足夠的參與機制。

檢視既有文獻，並未特別針對考績委員會運作機制進行分析，因此僅能夠從探討考績制度之相關論文，及此次研究所進行的初步訪談，得知考績委員會運作之模式及所存在的問題。雖然考績委員會組織規程第二條第三項、第四項給予受考人參與考績評比之管道，然而依據既有相關研究文獻及初步訪談結果，卻發現考績委員會存在著下列之問題：考績委員會非主管人員無法發揮其應有功能（洪國平，1998）；依現行規定考績委員會票選委員為三分之一，無法發揮關鍵影響力（洪國平，1998；劭敬荒，2001；余致力，2003；施金山，2003）；考績委員於審查考績之過程中，並未確實嚴守秘密（施金山，2003）；考績委員會成員並不清楚其他單位成員之表現情形，因此有能力影響考績委員者並不見得是能力好，而是關係好（朱月中，2007）；考績委員會之組成，對大單位有利，對小單位不利，因為大單位之成員比較容易當選票選考績委員。

其中第二項之部分，透過修法其票選委員之比例已經從三分之一，變更至每四人應有二人為票選委員的二分之一比例。為瞭解考績委員會之設置，是否有助於提升受考人之參與，並且進一步檢視除了考績委員會外，現有考績制度是否存在著其他可能的參與管道，本研究除透過深度訪談法，亦舉辦三場焦點團體座談會（非主管職之一般行政人員、人事部門人員、專家學者），檢視現行考績制度之參與機制，並且討論阻礙參與之可能因素，希望透過此對話過程，集思廣益找出可能的制度改革建議。

一、現今考績制度參與機制之檢視

對於現行考績制度是否存在著「參與機制」，幾乎所有的與談人都持著消極的立場，因為從目前的考績法規定，仍舊將考核權視為主管所獨佔的權力，佐以考績過程需秘密進行之明文規範，導致我國考績制度無法具有「績效再生」的功能。

雖然外界均將考績委員會視為最主要的參與機制，然而與談之專家學者認為應該從整體之制度運作進行檢視，並可區分為三個層次：

（一）受考人是否有參與衡量指標之建立

民國90年後，考績制度引進團體績效及目標管理之精神，受考人可以依循組織目標設定該年度之重點工作，並視其達成情形，作為年終績效之考核依據。然而此種參與模式卻未明確為法律所規範，因此其實際執行情形往往視機關、單位業務性質及主管領導風格之不同而各有差異。

（二）受考人是否有參與實際評核

考績制度之所以有「參與」的必要性，在於公部門之環境特質及考核者之有限理性所導致考績制度具有「不完全契約」之特質。因此，無論是透過同儕評量、自我評估、亦或是「360度評核」等參與機制，都是在彌補考核者資訊之不足及可能之決策盲思。然而就現有的制度規範與實務運作情形，考核權仍舊為單位主管所獨佔之權力，即便有所謂自我評量，也是提供主管參酌。考核權的獨佔特性，也反映在保訓會考績案件之審理；保訓會委員僅能夠從程序方面著手，鮮少實際更動考績結果。

（三）受考人是否有參與評量結果之確定

依據考績法及施行細則之相關規定，受考人之考績成績需經由單位主管初評後，交由考績委員會初核，而後交由機關首長覆核。機關首長如對初核結果有意見，則交由考績委員會復議；如對復議結果仍不同意時，得加註理由變更之。由上可知，考績結果之確定必須經過考績委員會及機關首長之審核。雖然考績委員會組織規程明訂考績委員會之組成應包含一定比例之非主管人員，但由於我國考績法第二十條明文規定，辦理考績人員應對考績過程應嚴守秘密。因此除非是受考人收到考績通知書，或從當年度的考績獎金額度推估，過程中無法透過票選考績委員之協助，得知自己的考績結果，更遑論可以參與最後評量結果之確定。

即便從相關文獻得知「參與」對於考績制度正當性之重要，然而從上述三個層次的探討可知，由於現有法令並未實際導入「參與式管理」之制度設計，以致於我國公務人員對於考績結果之實際參與情形有限。

二、考績委員會實務運作情形之檢視

機關首長雖握有最後覆核之權力，然就實際運作情形來看，機關首長很少去更動考績委員會之決議，因此考績委員會為最主要績效評量確定之機構。依據考績委員會組織規程之相關規定，考績委員每滿四人應有兩人為票選委員，亦即在考績委員會之組成上，明文規範應包含受考人之代表。從目前考績法之相關規定來看，受考人缺乏直接參與考績結果之管道，即便是可透過選舉選舉票選考績委員，充其量也只是「間接」式的參與。不過即便如此，假使票選考績委員可以發揮一定之功用，亦可確保在考績結果審定之討論過程中，能夠包含受考人之意見。為瞭解考績委員會之運作情形，及票選考績委員是否有辦法發揮「參與式管理」的效用，以下將彙整與談者之意見，針對票選考績委員之推選、職權行使情形概述如下：

（一）票選考績委員之推選

考績委員會之組織規模為5-23人，由人事單位提具建議案，呈機關首長決定該機關之考績委員人數，並依此進行票選委員之選舉。一般而言，都盡可能涵蓋所有單位，以強化考績委員會決策之代表性。

早先規定考績委員每滿三人應有一人為票選委員，於民國98年修法將票選委員比例提高到每滿四人應有二人為票選方式產生。就以考績委員會最大規模23人為例，應有票選委員10人。其餘13人，除人事主管人員為當然委員外，餘由機關首長進行指定，並指定其中一人為會議主席。如果該機關有成立公務人員協會者，指定委員應有一人為該協會之代表。依據人事部門之建議，機關首長通常會指定各單位主管為指定委員，如果該機關之單位超過機關首長所能指定的名額，則由機關首長進行裁奪。就實務運作而論，如果有單位主管未被指定為考績委員，也會去運作單位同仁當選票選委員，以確保考績委員會有單位代表。

依據現行規定，公務人員得自行登記或經單位所推薦，但是依據實際情形來看，絕大數的票選委員均為單位主管所支持或是單位推薦，方有可能出馬角逐票選委員。並且，考績委員之推選，採相對多數制，明顯有利於大單位。假使小單位欲推選出自己的考績委員，必須透過與其他單位的換票，過程中除了

展現候選人自己的人緣外，更須經由單位主管或同仁的協助拉票。在這種情況下，即便當選了票選委員，必然以單位的代表自居，而未必是受考人的代表。

至於哪些人會被推薦為票選委員候選人，一般而言為人緣好，對單位業務有一定熟悉程度，可以貫徹單位或單位主管的意志。由於可以增加在機關首長或是其他主管之能見度，因此單位主管也有可能指定具發展潛力或自己所欣賞的同仁出任票選委員。

由上述歸納得知，即便現行制度讓受考人可以自行登記為票選委員候選人，但實際的參選過程卻必須透過團體力量才有當選的可能，因此除非是公務人員協會組織或類似的組織發展到一定成熟的地步，可以跳脫單位的範圍，具有實際的動員能量，否則受考人純粹就受考人代表身份當選之可能，幾乎是微乎其微。

（二）票選考績委員功能之限制

依據與談之人事部門人員指出，早期除了考績法規應符合甲等之要件外，銓敘部另列有比較詳細的比較表。因此即便是各單位送上來之甲等比例人數超過90%，考績委員會可依據考績法及相關規定逐一地過濾掉未符合標準之考績結果，但是這種情形僅適用於人數少的機關，對於人數眾多、分工繁雜的機關，因為考績委員對不同機關的業務熟悉度有限，難以進行逐一審查。加上後來銓敘部新制改變了，一些明確的指標依據也沒有了，因此僅只能從總數檢視各單位是否有符合所分配的比例進行績效考評。

因此，即便考績法賦予考績委員審查考績初評之權力，但就實際運作情形來看，一來現行制度缺乏對於考績案件審查之明確程序，再者絕大多數的票選委員對法規、其他單位的業務並不熟悉，或是在自己單位主管之「監視」下，以致於在審查過程中，票選委員多半被視為充人數、沈默、消極的角色。雖然有些機關之票選委員能夠說服自己的單位主管，在考績委員會的運作過程中扮演積極的角色，但畢竟僅是特例。

專家學者組之與談者認為，我國現有績效評比基本上是一個「先刷後調」的過程，由於各單位被分配的甲等比例有限，單位主管必須先刷掉部分同仁以符合規定，而後在考績委員會與其他單位主管競逐有限的分配餘額。人事人員組之與談者指出，也就是因為這個特性，所以單位主管在進行平時考核記錄的

時候，除非是受考人的表現真的太過誇張，都是給予「A」的成績，因為當最後必須與其他單位同仁比較時，如果平時考核記錄有些微瑕疵，便不可能「從乙翻甲」。

不過實際在公務部門服務過的與談者均指出，影響年終考績結果並非是各單位或單位主管爭取票選委員名額之主要原因。依據考績委員會組織規程第三條規定，考績委員會之職掌如下：一、機關職員及直屬機關首長年終考績、另予考績、專案考績及平時考核獎懲之初核或核議事項。二、本法或其他法規明定應交考績委員會核議事項。三、機關首長交議事項。由於考績委員會同時也負責該機關專案考績評比、人事升遷、優良公務人員之推選工作，單位主管必須竭盡全力說服其他單位，該年度所負責的專案執行成效及對於組織的貢獻度，以爭取有限的獎勵資源。因此如果能夠在人數上取得優勢，自然可以左右最後的評比結果。

至於機關首長是否會去更動考績委員會之審核結果，依據人事人員組之與談者指出，雖然考績法給予機關首長更改考績委員會決定之權力，但由於要求機關首長必須加註意見，鮮少聽到機關首長願意以這種方式彰顯與考績委員會之對立。不過由於考績委員有超過一半都是由機關首長所指定，假使機關首長對特定人事有所意見，也不必然要以這種赤裸裸的方式，強力運作，不僅無濟於事，也容易造成反效果。如果對於特定人事案有自己的想法，機關首長大多是透過私下的溝通、協調來落實。

無論是專家學者亦或是具有實務行政經驗之與談者均認為，票選委員名額雖然從三分之一，提升到二分之一，對於實際考績委員會之運作是否會造成改變，仍有待觀察。不過假使在制度設計上給予考績委員審核的依據，並且使其能免於因擔心仗義執言可能遭受報復之恐懼，即便是三分之一的人數，應該也能夠發揮積極的效果。否則即便是票選委員的人數增加，但是相關的配套措施及訓練機制未能有效落實，未來考績結果之討論過程，將仍舊是以單位主管或是機關首長為主。

第三節 考績結果之事後參與：再申訴案件分析

關於考績結果之救濟，依照公務人員保障法第七十七條第一項及第二項規定，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；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30日內為之。同法第八十條第一項及第二項規定，服務機關對申訴事件，應於收受申訴書之次日起30日內，就請求事項詳備理由函復，必要時得延長20日，並通知申訴人。逾期未函復，申訴人得逕提再申訴。申訴復函應附記如不服函復者，得於30日內向保訓會提起再申訴之意旨。因之，有關考績案件之最後救濟單位為公務人員保障暨培訓委員會。

歷年來公務人員因考績案件提起再申訴，關於再申訴人之類型及考績再申訴之決定，迄今並未有系統性之分析，因此，本研究擬針對自86年至98年月底止之考績再申訴案件，進行系統性之分析，利用公務人員保障暨培訓委員會網站所建置之保障事件決定書查詢系統，查閱總計1572件因考績案提起再申訴之案例，希能透過循證基礎梳理出關於考績再申訴案件之系統性分析，以瞭解獲得哪類型的人較容易提起再申訴？再申訴人的背景、特性為何（例如再申訴人係任職於中央政府或地方政府？再申訴人是主管人員或非主管人員？再申訴人之職務內容為何？）以及考績案件再申訴之決定。

一、有效母體

依照考績法之規定，公務人員之年終考績獎懲分有甲等、乙等、丙等及丁等等四級。其中因考績乙等提起再申訴之案例最多，計有1200人，佔總數76.3%；其次為考績丙等，計有317人，佔總數20.2%。至於再申訴案件因未載明等次而無法進一步分析者，計有22人，佔總數1.4%；關於人員之相關資訊不足致無法進一步分析者，計有6人，佔總數0.4%；當事人之案件應提起再審議而誤提起再申訴者，計有6人，佔總數0.4%；另有關於再申訴人因考成事件提起再申訴者，非本次研究計畫之研究範圍，計有21人，佔總數1.3%。為深入研究之必要，本研究將剔除再申訴人相關資訊不完整或非屬考績案件之案例後，總計有效母體數為1517，如表4-25所示。

表 4-25 有效母體

	個數	百分比（%）
未載明等次	22	1.4
因考成事件提起再申訴	21	1.3
應提起再審議，而非提起再申訴	6	0.4
人員相關資訊不足	6	0.4
有效樣本數	1517	96.5
總樣本數	1572	100.0

資料來源：本研究。

二、再申訴人之考績等次分析

在有效母體中，再申訴人之考績乙等者，計有1200人，佔總數79.1%；再申訴人之考績丙等者，計有317人，佔總數20.2%。

表 4-26 再申訴人考績等次

	個數	百分比（%）
乙等	1200	79.1
丙等	317	20.9
總數	1517	100.0

資料來源：本研究。

觀察歷年的人數變化，最高為96年，計有231人，人數最低為86年僅有41人。長期來看，考績再申訴案件有逐年增加的趨勢，至91年突破百人，於96年達於高峰，近兩年則有稍緩的趨勢，請參閱圖4-19。至於考績乙等和考績丙等之再申訴人分佈情形，請參閱圖4-20，歷年均由考績乙等者提起居多。

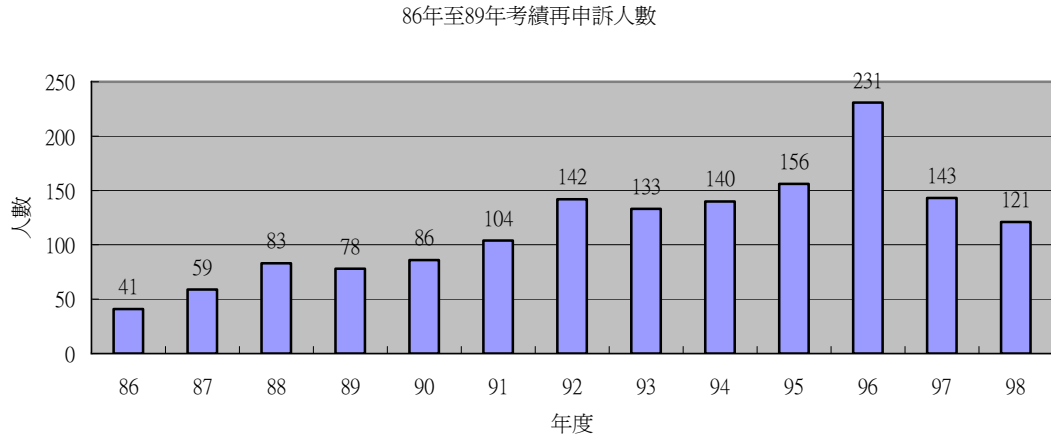


圖 4-19 考績再申訴歷年人數

資料來源：本研究。

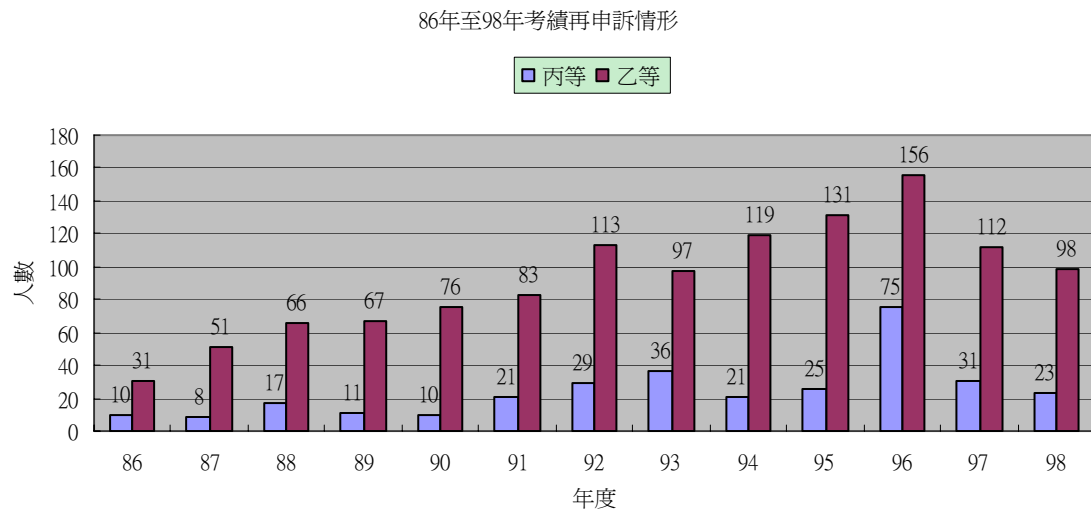


圖 4-20 考績再申訴人數等次分布

資料來源：本研究。

三、再申訴人之背景

（一）中央與地方政府人員

關於考績案件申請人之隸屬機關分析，其中地方政府人員計有864人，佔總數57%；中央政府人員計有617人，佔總數40.7%；大學教育機構人員計有36人，佔總數2.4%。由上可見，地方政府人員提起考績再申訴之比例較高。

表 4-27 中央與地方政府人員比例

	個數	百分比（%）
中央政府	617	40.7
地方政府	864	57.0
大學教育機構	36	2.4
總數	1517	100.0

資料來源：本研究。

（二）主管與非主管人員

關於考績案件申請人之主管與非主管分析，其中非主管人員計有1333人，佔總數87.9%；主管人員計有184人，佔總數12.1%。由上可見，非主管人員提起考績再申訴之比例較高。

表 4-28 主管與非主管人員

	個數	百分比（%）
主管人員	184	12.1
非主管人員	1333	87.9
總數	1517	100.0

資料來源：本研究。

（三）公務人員職務屬性

關於考績案件申請人之職務屬性分析，以警察人員提起再申訴案件最多（計有412人，佔總數27.2%），其次依序為教育機構人員（計有179人，佔總數11.8%）、司法檢調人員（計有155人，佔總數10.2%）、鄉鎮市區公所人員（計有95人，佔總數6.3%）、醫療機構人員（計有76人，佔總數5.0%）、稅務

人員（計有64人，佔總數4.2%）、人事人員（計有47人，佔總數3.1%）、戶政機關人員（計有40人，佔總數2.6%）、政風人員（計有39人，佔總數2.6%）、主計人員（計有33人，佔總數2.2%）。

表 4-29 公務人員職務屬性

	個數	百分比（%）
警察人員	412	27.2
教育機構人員	179	11.8
司法檢調人員	155	10.2
鄉鎮市區公所人員	95	6.3
醫療機構人員	76	5.0
稅務人員	64	4.2
人事人員	47	3.1
戶政機關人員	40	2.6
政風人員	39	2.6
主計人員	33	2.2
其他	377	24.9
總數	1517	100.0

資料來源：本研究。

四、考績再申訴決定之分析

（一）再申訴決定之法定程序

關於考績之辦理程序，按公務人員考績法（以下簡稱考績法）第十四條第一項前段規定：「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。」因之，公務人員考績之評定，首需符上開法定程序。

其次，按考績法第五條第一項規定：「年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。」第六條第一項規定：「年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：甲等：八十分以上。乙等：七十分以上，不滿八十分。……。」及同法施行細則第三條第一項前段規定：「公務人員年終考績，綜合其工作、操行、學識、才能四項予以評分。」第四條第一項規定：「公務人員年終考績，應就考績表按項目評分，除本法及

本細則另有規定應從其規定者外，須受考人在考績年度內具有下列特殊條件各目之一或一般條件二目以上之具體事蹟，始得評列甲等：一、特殊條件：……二、一般條件：（一）……（六）全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過五日者。……。」是公務人員考績列甲等者，除須具備評列甲等所需之特殊條件或一般條件外，其考績分數亦必須達80分以上，該分數之評擬，應以平時考核為依據，按工作、操行、學識、才能等項目，依受考人平時考核之結果予以綜合評分。類此考評工作，富高度屬人性，除辦理考績業務，對事實認定有違誤、未遵守一般公認價值判斷之標準、有與事件無關之考慮牽涉在內及有違反平等原則等情事外，機關長官對部屬考評之判斷，應予尊重。基此，公務人員保障暨培訓委員會所得審議之實體內容，實已具有相當之侷限性。

（二）再申訴決定之實證分析

關於考績再申訴案件之審議結果，將有無理由、有理由及駁回等三種情形。經駁回者，意指公務人員保障及培訓委員會於程序上即予不予受理，案件並未進入實體審查。案件進入實體審查後，經審查為無理由者，即維持原處分；經審查為有理由者，將函請原處分機關另為適法之處分。

考績案件再申訴之審議結果，無理由者，計有1129人，佔總數74.4%；有理由者，計有348人，佔總數22.9%；駁回者，計有40人，佔總數2.6%。由上可見，考績案件之再申訴審議，其結果仍以無理由者居多，亦即多數維持原處分機關所為之考績評定。

表 4-30 再申訴審議結果

	個數	百分比（%）
無理由	1129	74.4
有理由	348	22.9
駁回	40	2.6
總數	1517	100.0

資料來源：本研究。

至於考績再申訴決定之歷年分析，再申訴為無理由者，其比例均遠高於再申訴為有理由者，請參閱圖4-21。再申訴為有理由者占進入實體審查者之比例，於91年比例最高，達37%；於93年比例最低，僅有16%，請參閱圖4-22。

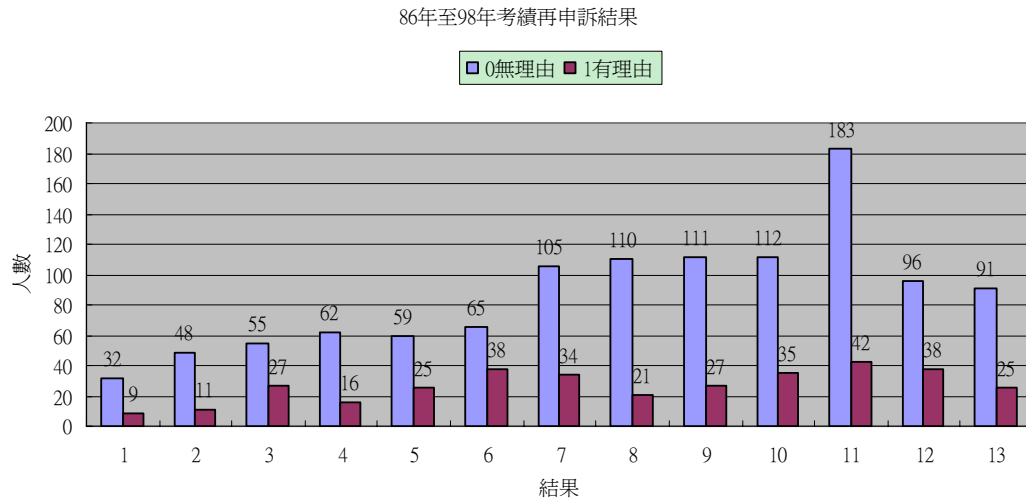


圖 4-21 考績再申訴結果分布圖

資料來源：本研究。

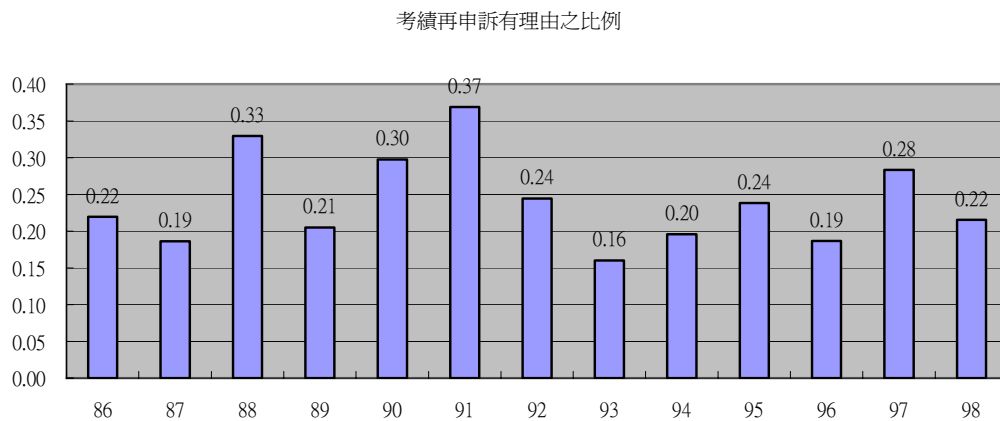


圖 4-22 考績再申訴結果有理由分布圖

資料來源：本研究。

關於再申訴案件，其駁回之原因，可概分為以下幾類，請參閱表4-31：

- 1、提起再申訴，已逾越法定期限（計有 18 人，佔總數 1.2%）。
- 2、再申訴人前已提起申訴、再申訴，經保訓會具體回復而仍再次提起再申訴（計有 12 人，佔總數 0.8%）。
- 3、再申訴人非屬依公務人員任用法第 23 條任用之人員（計有 3 人，佔總數 0.2%）。
- 4、再申訴人之不服標的已不存在（計有 2 人，佔總數 0.1%）。
- 5、其他原因予以駁回（計有 5 人，佔總數 0.3%）。

表 4-31 再申訴結果

	個數	百分比（%）
1. 提起再申訴，已逾越法定期限	18	1.2
2. 再申訴人前已提起申訴、再申訴，經保訓會具體回復而仍再次提起再申訴	12	0.8
3. 再申訴人非屬依公務人員任用法第 23 條任用之人員	3	0.2
4. 再申訴人之不服標的已不存在	2	0.1
5. 其他原因	5	0.3
6. 未予駁回者	1477	97.4
總數	1517	100.0

資料來源：本研究。

關於考績案件之再申訴為有理由者，經整理後可概分為以下幾類理由，請參閱表4-32：

- 1、考績委員會組成不合法（計有 76 人，佔總數 5.0%）。
- 2、獎懲記錄登載不實（計有 66 人，佔總數 4.4%）。
- 3、未綜合考量當年度工作、操行、學識、才能等四項表現（計有 60 人，佔

總數 4.0%)。

- 4、非由受考評人服務機關評核（計有 43 人，佔總數 2.8%）。
- 5、評核程序未符法定程序（計有 37 人，佔總數 2.4%）。
- 6、非經機關主管評核（計有 29 人，佔總數 1.9%）。
- 7、考績分數已明顯低於增分（計有 13 人，佔總數 0.9%）。
- 8、應修正差勤記錄及考績評定（計有 5 人，佔總數 0.3%）。
- 9、為符甲等比例而更改成績等次（計有 5 人，佔總數 0.3%）。
- 10、引用法規錯誤（計有 3 人，佔總數 0.2%）。
- 11、當年度調職，前機關未送平時考核記錄（計有 2 人，佔總數 0.1%）。
- 12、機關未於法定期間內函復（計有 2 人，佔總數 0.1%）。
- 13、未就基礎事實詳予查明（計有 2 人，佔總數 0.1%）。
- 14、因借調他機關，未在本機關服務貢獻（計有 1 人，佔總數 0.1%）。
- 15、未曾填寫平時考核（計有 1 人，佔總數 0.1%）。
- 16、以健康因素為考量，且其工作量僅為同仁一半（計有 1 人，佔總數 0.1%）。
- 17、以當年度升職為考量，非以平時考核為考量（計有 1 人，佔總數 0.1%）。
- 18、非現職人員且提起考績申訴案已逾時效（計有 1 人，佔總數 0.1%）。

表 4-32 再申訴有理由之類別

	個數	百分比 (%)
考績委員會組成不合法	76	5.0
獎懲記錄登載不實	66	4.4
未綜合考量當年度工作、操行、學識、才能等四項表現	60	4.0
非由受考評人服務機關評核	43	2.8
評核程序未符法定程序	37	2.4
非經機關主管評核	29	1.9
考績分數已明顯低於增分	13	0.9
應修正差勤記錄及考績評定	5	0.3
為符甲等比例而更改成績等次	5	0.3
引用法規錯誤	3	0.2
當年度調職，前機關未送平時考核記錄	2	0.1
機關未於法定期間內函復	2	0.1
未就基礎事實詳予查明	2	0.1
因借調他機關，未在本機關服務貢獻	1	0.1
未曾填寫平時考核	1	0.1
以健康因素為考量，且其工作量僅為同仁一半	1	0.1
以當年度升職為考量，非以平時考核為考量	1	0.1
非現職人員且提起考績申訴案已逾時效	1	0.1
總數	348	22.9

資料來源：本研究。

第六章 結論

第一節 研究發現

考績制度能否有效反映公務人員之實際工作表現，除了影響到工作士氣、組織氣氛外，更影響到組織資源能否作最有效的配置與使用。假使公務人員的考績結果與其實際工作表現失去關連，行政部門將無從進行必要之訓練及組織目標調整。誠如在第一章前言所提，過去台灣公共行政學界對於文官體制的探索，主要是以規範性、個案性、與移植性的論述為主，但是許多制度的設計並非僅透過規範性、個案性的論述即可獲得完整的研究結果，即便是外國的學說理論，也必須考量到現有的時空環境背景是否適合做移植式的論述，並且即便是透過專家學者或是相關具有行政實務經驗人員之質性訪談，仍難保有所謂的盲點或是「刻意性迴避」之問題產生。因此本研究引入「循證途徑」的研究模式，透過量化與質化研究併行的研究模式，在有限的時間、資源內，試圖透過正義觀點、參與式管理觀點針對現有考績制度進行檢視，進而提出相關的政策建議。在此將透過回應本研究所設定之研究問題闡述本研究之發現，但因為論述之必要，因此就問題之順序有所調整。

一、何謂循證的考績制度？其包含的範圍為何？實踐的方法為何？

透過本研究之進行可以發現，「循證途徑」對於我國考績制度而言並非新的名詞，事實上，其恰好是我國考績制度訂定之基本精神。依考績法第二條所規定「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」，因此任何公務人員之考績結果必須確實反映其實際之工作表現。為落實此政策目標，我國考績法亦透過施行細則及考績委員會組織規程等相關法令之規範，規定考核者應確實做好平時考核紀錄，依據受考人之工作、操行、學識、才能之實際表現，給予應得之考績成績。為避免單位主管之考量不盡周全，因此又明確規範考績結果在送達銓敘部審定之前，必須經由考績委員會初評、機關首

長覆核之審議程序。並且受考人如對考績結果有不服之情形，得依公務人員保障法提起救濟。近年來銓敘部等相關主管機關，亦積極從事制度變革之工作，為使個人績效能夠與團體目標有所連結，引入績效獎金的制度設計，使公務人員對於本身工作表現與組織目標及獎懲之連結有更明確的認知。

透過上述程序之介紹與說明，得知我國考績制度透過層層之制度設計，希望能夠藉由不同層面資訊的統合，以使單位主管能夠從受考人之實際表現給予適當之評比，以決定有限行政資源之配置。「循證的考績制度」所追求者亦為任何決策之形成、相關資源的配置必須有其依據，不能夠僅依賴單位主管或機關首長個人的喜好，透過制度檢視使人為主觀因素降到最低。

二、為何考績制度與正義有關？受評者的公平/不公平感是如何產生的？

依據林水波（1989）針對考績功能的分類：行政性、發展性、綜合性，考績結果不單只是回顧過去受考人的工作表現，更直接影響到其未來與組織目標及資源配置之連結。因此受考人對於績效評比過程是否具有「程序正義」，其分配結果是否符合「分配正義」、「實質正義」，其實格外的敏感。佐以我國考績制度對於「公正性」的強調，更讓「正義觀點」成為探討考績制度之主要議題。

然而由於公部門之政策環境具有資訊不對稱、受測者的策略回應、及價格系統之不存在等因素，佐以單位主管之「有限理性」，以致於形成考績制度具有「不完全契約」的特質。既有制度設計雖給予單位主管獨佔的考核權，但其考核項目卻未考量到單位主管並不具備如同上帝全知、全能的能力。為減少可能的溝通障礙及爭議，單位主管遂透過相對溝通成本較少的「潛規則」（非正式制度），作為績效評比的衡量指標。若該「潛規則」無法有效反映受考人之工作表現，產生所謂的「績效測量誤差」，亦即無所事事的公務人員所得到的考績結果與積極任事的人之考績結果相等或是更高，便有可能衍生出不公平感。

至於要如何提升受考人之公平感，從分配正義、John Rawls（1971）的正義論、Leventhal（1980）的程序正義六個標準，對此均有不同的闡述。但其共

通點為對於自由意志及參與思維之重視。亦即現有的考績制度是否能夠提供必要及實質的參與管道，對於受考人公平感之能否提升具有正面的意義。

三、考績制度的改革如何透過循證基礎達成？

雖然透過理論論辯得知現有單位主管在進行績效考核之時，存在著引用「潛規則」之情形，但這些「潛規則」是否存在，又以何種形式存在，與考績結果之間又呈現著何種關係，則必須進一步檢視。假使無法真的證明「潛規則」的確存在，則無法設計相對應的監測機制，以杜絕其繼續運作。

本研究透過與具有實務考績經驗行政人員之深度訪談，歸納出可能存在於現行績效考核過程之「潛規則」，並透過銓敘部所提供之資料庫，進行統計分析，探討這些因素與考績結果之關係，結果如下：

- (一) 就性別而言，女性相較於男性，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設獲得證實。但其原因是否是因為產假、懷孕之原因，由於既有資料庫無法針對差勤情形進行分析，所以無從得知。
- (二) 就年資而言，年資低的人員相較於年資高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。但此部分最明顯的差別係在第 0 年至第 1 年間以及在第 35 年以後，年資在第 3 年以後及第 35 年之前，對於年終考績之影響，並不明顯。由此假設得知，考績評比的確不利於新人，一直到新人在單位內待滿二年後，此種情況才逐漸獲得改善。
- (三) 就官等而言，官等較低的人員相對於官等較高的人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。此即薦任人員相對於簡任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高；委任人員相對於薦任人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設獲得證實。由於官等、職等之設計依據在於工作之權責輕重。職位越高、官等越高。然由於制度設計的問題，簡任非主管職務之公務人員實際所負擔之業務工作遠低於其所實際獲得的報酬，以致於會造成違背實質正義的印象。
- (四) 就同官等不同職等而言，職等較低的人相對於職等較高的人，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設僅在薦任第六職等部分被證實。在委任人員部分，因有職等天花板效應，使得委任第四職等相較於第五職等，年終考績被評定為乙等的機率更低；至於在簡任人員部分，簡任第十四職等

年終考績被評定為乙等的機率最高，且簡任第十三職等年終考績被評定為乙等的機率最低。有關簡任第十四職等何以評比乙等的比例會高遠於簡任第十三職等，將進一步進行分析研究。

- (五) 就擔任主管職務與否而言，非主管人員相對於主管人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設獲得證實。主管職務之有無，直接牽涉到工作權責輕重。然而有一問題值得探討，當主管人員已經領到主管加級，是否還有必要以工作輕重之原因，保障其甲等。
- (六) 新進人員或次年度離職人員，相較於現職人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。本項假設獲得證實。新進人員評打為乙等的機率來的高，意指於考績評比過程中，「新人」的確是支撐著既有員工維繫甲等比例的墊腳石。至於次年度離職之人員，是否是因為無心於工作，仍有待進一步分析。
- (七) 升官人員，相較於未升官人員，年終考績被評定為乙等的機率較高。關於升任簡任第十職等人員，相對於原任簡任第十職等人員，年終考績被評定為乙等的機率較高之假設，僅有部分年度被證實。至於薦任第九職等主管人員中，當年度升任主管人員者，相對於原任主管人員者，年終考績被評定為乙等的機率較高之假設，則獲得研究證實。

透過循證途徑，本研究驗證了一般所詬病之「潛規則」的確與考績結果有顯著之關係。同時為瞭解當既有考績制度存在著可能違背正義觀點之「潛規則」現象時，公務人員是否可以透過救濟機制得到伸張正義的可能，因此本研究進一步的檢視保訓會對於申訴案件之審理情形。結果顯示保訓會認為申訴有理由的大多是程序上之瑕疵。對於考績評比多認為是高度屬人性，鮮少對考績結果有實質翻盤的情形。

本研究認為，透過此循證過程，可以協助發現存在於現行考績制度之問題，並且針對這些問題，藉由相關理論之探討，作為後續制度改革之基礎。

四、美、英、加等國的考績制度，是否有值得我國借鏡之處？

由於研究時間、資源的限制，本研究無法一一地分析所有國家的考績制度，僅能夠就美、英、加這三國的考績制度作重點式的檢閱。這三個國家的考績制度都屬於「績效管理制度」，也就是將績效考核的過程，作為貫徹組織目標之途徑，也就是將個人績效目標與組織績效目標進行連結，並且依據個人所

設定績效目標之達成情形，給予適當之獎懲。單位主管會透過面談的方式，協助部屬設定績效目標，並視其執行情形，給予必要之協助與訓練。

Morgan (1997) 認為組織具有流動與變遷的特質，並且這些變遷並非是單一因素所構成，經常是受到所處時空等因素交互影響、連鎖反應所逐步構成。由此來看，任何制度的制訂與執行，必然會受到所處社會系絡之影響。因此「他山之石，不見得可以攻錯」。即便如此，本研究認為，針對存在於我國考績制度之「潛規則」現象，美、英、加等國的考績制度，其團體績效與個人績效之連結、透過面談機制使部屬瞭解單位主管之衡量指標並協助部屬「績效再生」之制度設計，的確具有值得我國借鏡之處。

五、我國考績改革的方向為何？受評者於參與考績評定過程的意義為何？是否可行？其制度設定該掌握哪些重點原則？

當透過循證途徑，驗證了公務人員之考績結果的確可能受到「潛規則」因素之影響。本研究認為考績制度未來的改革方向應該著眼於如何消除這些違背正義原則之「潛規則」。除了透過制度設計，監控各機關是否有使用所謂「潛規則」進行績效評比之情形外，另依據正義觀點的論述，得知受考人參與途徑的有無影響到其對於考績制度公正性的判斷，但問題是受考人要參與考績制度的哪一個過程，並且其是否有參與的能力與參與的意願。透過焦點團體座談得知，可以從三個層次檢視受考人之參與情形：衡量指標的設定、實際衡量過程、衡量結果的確定。依據這三個層次，各有其不同的參與可能。

首先，在衡量指標的部分，在銓敘部研擬相關考績制度的變革方向時，除了參酌專家學者的意見外，亦可聽取第一線執行者的建議。其次在實際衡量過程，單位主管可以先行告知受考人衡量標準，並且透過面談瞭解其執行情形，瞭解部屬對於工作目標的認知是否與單位主管所設定之目標有所落差。最後在衡量結果確定之層次，由於目前考績法仍將考核權視為機關首長或單位主管之獨佔權力，即便是有保訓會之救濟機制，但其審理範圍甚為有限。因此僅能夠從考績委員會功能的強化，來加強受考人在「衡量結果之確定」此層次的參與。其包含透過制度設計規範考績委員必須依循特定標準審核所有單位的考績結果，並且給予票選考績委員足夠的制度保障，以增加其發揮積極功能的誘因。

而在保訓會針對再申訴案件之審查，透過循證研究之統計資料可以發現，在申訴者以乙等和丙等最多，因而可以仿國立大學作法，要求主管應具體敘明乙等和丙等之理由，以作為再申訴之循證參考。

第二節 對於我國考績制度參與管理機制之政策建議

透過焦點團體座談與談者之意見，再次驗證了既有文獻及先前訪談對於考績委員會實務運作限制之看法，並且更進一步發現由於現有制度及執行人員參與能力之缺乏，以致於無法透過考績評比的過程，協助受考人發現問題、解決問題，以達到「績效再生」的目的。並且，甲等比例設限政策之推動，似乎也無法有效消彌考績制度形式主義之情形。經由相關探討，本研究認為主要原因在於現行考績制度缺乏有系統之參與機制。為健全考績制度之參與機制，本研究提出下列建議。

一、參與式管理是為了協助管理者之有效管理而非製造組織之問題

相關主管及執行人事政策之部門，應確切體認到「參與管理」不單只是民主議題，更是關乎管理者能否有效執行政策，達到政策目的之議題。假使缺乏足夠的參與機制，勢必弱化政策執行之正當性。然而因體認到「參與式管理」的落實，需要投入時間及人力資源，為了避免陷入形式主義，缺乏實質作為，即便在時間有限的情況下，仍舊針對政策規劃者及執行者提出下建議。

（一）對於政策規劃者之建議¹⁵

1. **界定目標與手段之差別：**為避免陷入手段與目標錯置之情形，任何政策之規劃應先設定清楚之政策目標，並依循此目標設計相對應策略、方案。假使未來考績制度變革的目標為提升考績制度之正確性，則相對應的策略、方案必須要能夠確實貫徹此目標。就以考績制度的審查過程為例，假使希

¹⁵ 審查委員針對績效評比之依據建議可以採取”Diaries System”及”rating grade system”，立意甚好。然本研究因時間限制，無法針對這些制度之運作程序是否與既有的法規、主管人員之負擔與受考人是否也會有所謂「策略性回應」之問題，一一深入探討。但審查委員所提之建議，亦可作為後續主管部門進一步進行考績制度研究之分析標的。

望透過參與過程以提升考績制度之正確性，現有考績制度採取秘密審查的方式，是否有助於該政策目標之落實，相關政策規劃部門必須能夠提出具體佐證及說明，以強化其必要性。又現有考績法規範同官等比較之相關規定，然就以薦任官等為例，科長與專員、科員之實際負責工作有相當之差異，是否要進行修法，改以「同升遷序列」方式進行評比，以有效反映實際工作情形。

2. 有系統的聽取對於制度變革的意見與看法。在政策規劃過程中，除了參酌專家學者之意見外，亦須廣徵第一線執行者對於政策可能方向之看法，以確實掌握執行者對於政策變革的疑慮，並依據其疑慮周全制度規劃。例如公務人員之所以會對考績結果錙銖必較，除了歸因於考核者是否能夠客觀、公正的進行評比之外，更直接的原因可能在於歲末對於考績獎金額度的預期，以致於當實際情形出現落差之時，更容易對制度本身產生質疑。
3. 掌握實際執行情形，並進行必要之調整。為使政策得以有效貫徹組織之目標，政策規劃者必須建構必要的回饋監控機制，以確保考績制度之執行確實反映受考人的工作表現，而非是衍生另一套的「潛規則」。透過這套機制，也可以修正原先政策規劃之盲點，減少規劃與實務運作之落差。
4. 透過制度設計給予執行者必要的協助。政策規劃者必須預先設想到執行者於政策執行過程中所可能遭遇的困難，並透過制度設計以增加其執行之誘因。考核權既然是單位主管的權力，何以當甲等比例設限從 90% 降到 75%，或甚至未來加以 3% 之丙等比例要求，會導致單位主管畏懼打考績。究竟是單位主管缺乏打考績的意願，或是缺乏打考績的能力。透過本研究可以更加體認到主管溝通、協調能力對於組織管理及績效考核的重要性。為降低溝通障礙，必須將單位主管溝通、協調能力列為文官培訓之重點項目，並且透過確實能夠辨別績效表現之衡量標準及作業流程之設計，使單位主管於進行績效考核面談有所依循。

（二）對於政策執行者之建議

1. 將「參與式管理」視為協助組織管理之工具。假使政策執行者無法體認到「參與」之重要性，僅將其視同於「麻煩」、「缺乏效率」，並另以類似

「潛規則」之非正式制度進行考績評比，不僅將使部屬對於主管領導能力之質疑，甚至造成組織士氣低落外，受考人也無法從考績結果發現自己的缺失，久而久之，將使組織運作陷入一灘死水。

2. 透過溝通、協調強化考績結果之正當性。無論是事前、事中、事後的溝通、協調對於組織管理均有其重要性。程序正義是否能夠有效落實，有相當因素取決於這套遊戲規則是否在事前為當事者所周知並同意。因此如果可以透過清楚且適當的事前說明，自然可以減少執行過程、執行後的可能爭議。因此即便績效考核為年終之重點工作，但是無論該單位是否採取團體績效或是目標管理的評量方式，單位主管均應在年初即告知接續一年的績效衡量指標，並且聽取他們的意見，進行必要之調整。最重要的是，確實執行該衡量機制，以強化考績結果之正當性。

二、透過制度設計協助強化考績委員會之人事管理功能¹⁶

即便現有考績委員會之運作不盡周全，難免淪為「橡皮圖章」或機關首長逃避行政責任之工具。但從焦點團體座談中，卻也提到考績委員可於會議過程中提出對組織未來人事管理模式之建議。因此就某層面來看，考績委員會亦具備有「議程設定」之功能，若給予必要之資源，應可協助組織進行人事管理。本研究認為，考績委員會對於考績結果具有關鍵性之影響力，考績法等相關規定雖賦予考績委員會審查考績結果之權限，然其實際執行情形始終遭人所質疑，建議主管部門可特別針對如何強化考績委員會之機制，使其能夠發揮積極之人事管理功能。在此之前，透過此次研究之彙整，本研究對於考績委員會之運作，提供下列建議。

¹⁶ 本研究之審查委員針對考績委員會提出下列兩點建議：會提出下列兩點建議：建議考績委員會仿照大學法和多數國立大學教評會設置，票選委員不得少於二分之一，副首長、主管和簡任官等委員不得少於三分之一，女性委員不得少於四分之一，並因首長擁有覆核權，乃不一定擔任主席，可由委員互選之。如此，至少在組成上符合 John Rawls 的差異原則。其次，因考量到主管工作負擔，宜由考績委員擔任考績面談之工作，面談過程應全程錄音並作書面記錄。對此本研究小組討論後，建議由於考績委員會對於考績結果具有關鍵性之影響力，考績法等相關規定雖賦予考績委員會審查考績結果之權限，然其實際執行情形始終遭人所質疑，建議主管部門可特別針對如何強化考績委員會之機制，使其能夠發揮積極之人事管理功能。進行深入探討，

(一) 對於不同單位考績結果審核機制之建構

考績委員由於時間、能力限制或是心理因素，無法逐一檢視各單位之考績結果是否存在著所謂「潛規則」之現象，僅能夠審查該單位考績結果是否符合分配之甲等比例，無疑弱化了既有考績制度所賦予考績委員會「初核」之功能。因此相關主管單位必須建構一定審核機制，協助考績委員會以最有效率的方式，杜絕各單位之考績結果存在著所謂「潛規則」之情形，並要求各機關呈送銓敘部審定之考績資料必須同時檢附相關的資料，而非僅只有考績等次之比例。

(二) 明確界定公務人員協會之功用與定位

考績委員會組織規程明確規範，如該機關設有公務人員協會者，應指定該協會之代表為考績委員。焦點團體座談之專家學者均表示，如果要使票選委員之「參與」跳脫單位主管的限制，使其具有實質意義，必須透過「組織」之力量。就現有的機制來看，公務人員協會具有發揮此動員作用的可能。但是公部門畢竟不像私部門具有強大的勞工組織，目前各機關公務人員協會主要為聯誼性質，並不具備勞資協商功能。因此其是否有辦法強化票選考績委員在考績委員會之自主功能，仍有待觀察。同時，更進一步需省思的是，假使現今的參與機制未做好必要之配套設計，無明確規範之參與不僅將流為形式，同時也無助於組織績效之提升。

(三) 提供票選考績委員必要的保護機制

當制度提供了參與的管道時，接續必須面對的是受考人是否具有參與的能力與意願。透過與談者之發言得知，票選考績委員的沈默、消極不必然是缺乏發言的能力，更可能是在所屬單位主管之監督下，對於考績結果審核權之行使有所畏懼。假使仗義執言有可能會帶來報復，是否還願意真正秉公處理。因此相關制度設計必須要讓票選委員有秉公審核的誘因，，而不是任由他們成為共犯結構的一員，使其在制度之保護與協助指引下，充分地行使考績法所賦予之權力，而不只是管理端的「橡皮圖章」

第三節 考績制度改革之策略建議

透過循證途徑、正義觀點、參與管理觀點之檢視，在有限的時間下，本研究分別透過量化與質化研究的方式，以從不同面向檢視考績制度之運作情形。希望透過此研究過程，檢視考績制度的公平性問題，期望透過相關研究發現，以幫助未來的制度設計能夠更符合考績法所設定之目的：綜覈名實、信賞必罰。並且透過參與式管理觀點的引入，使考績制度不僅具有行政性功能，更具有發展性、綜合性之功能，使管理者、部屬可以藉由考績結果瞭解組織預期目標與實際作為的差距，進而作為決定訓練需求的依據。

為協助相關部門找出可行的配套措施，以確實落實績效制度的改革目標，本研究最後提出三個政策策略建議，分別是資訊策略、監控策略及報償策略。

一、政府績效管理的資訊策略

我國績效制度改革朝向增強誘因強度的方向前進，然而因為未考量到考績制度具有「不完全契約」之特性，即便是誘因、成本增加，由於考核者資訊收集能力並未提升，仍舊有可能透過「潛規則」等非正式制度的方式來減輕自己的負擔。就此，本研究提出下列改善績效測量變異量的策略。

首先，透過主管資訊多樣性，或是增加誘因系統自行處理績效資訊能力的配套措施，例如團體績效獎勵制度，讓團隊自我監控，以節省績效評估系統的資訊成本。雖然「360度評核」之實際執行成效仍有待觀察，但其對於分散主管的獨佔考核權仍舊具有一定意義。佐以必要的保密機制，以降低相互評鑑過程中，可能之惡意攻訐。其次，考績委員組成多樣化。目前考績委員會之組成，除了指定委員、當然委員之外，另包含票選委員，但由於當前的選舉制度仍舊是以「單位」為主，並非是從受考人的角度出發。如果要跳脫單位主管之「橡皮圖章」之批評，除了給予必要的保護措施外，亦可透過抽籤的方式選出考績委員，以沖淡單位主管之影響。再者，考慮開發主管可以使用的績效管理資訊系統，協助主管有效率地從事紀錄、分析以及考評決策的相關工作，以節約決策成本。最後，績效考評是一種專業，主管必須接受訓練，從認識自己的「有

限理性」所可能造成的績效測量誤差，讓主管能夠具有客觀、公正完成績效管理之能力。

二、政府績效管理的監控策略

我國試圖透過績效制度改革之推動，以強化公務人員貫徹考績制度的誘因強度，然而對於主管績效考評工作資源投入的成本分擔問題，似乎並沒有積極的配套措施協助改革目標的達成，比方說，如何增加公務人員的風險忍受程度，以提升新制的誘因強度。對此，本研究提出之策略建議如下：

首先，訓練並改善員工的工作計畫或執行能力，將有助於提升員工接受考績制度誘因機制驅動的意願。其次，從工作分析中瞭解哪些公務人員的工作，對於績效制度回應的自由度較低，並依此設計不同的績效考評衡量機制。第三，關於監控成本的分擔問題，如果推動者能有一套完整監控主管的機制，讓主管全部負擔監控成本就沒有問題。但是，這種完整監控主管的機制並不存在，因此單純以「從上而下」的宣示或要求，仍舊無法必免主管不會因為降低監控成本的需要，而選擇透過「潛規則」的協助。因此回到考績制度本身，每一位主管同時也是另一位更高階主管的員工，如何將該名主管所負責的績效考評工作列為自己被考評的重點項目，將關係到該主管是否願意投注資源確實執行此制度。但就目前的情況，擔任主管雖已有主管加級，但機關首長仍舊以其負擔的責任遠較其他非主管人員來得繁重，並且以尊重其單位主管的領導權威為由，在考績評比的過程中一律給予「甲等」，對於此種情形，自然使主管缺乏足夠的誘因貫徹考績制度。

三、政府績效管理的報償策略

組織激勵問題的解決，往往是站在以個人為分析單位的觀點上，建構誘因報償機制，這種思維通常是假設工作可以切割到仍然具有團體生產效果的地步，但是這種工作切割的知識，並不全面適用於任何類型的組織。因此，如何在推動績效制度改革的過程中，設計能夠同時提升個人回應績效制度的誘因強度，同時也能夠維繫某些必要以團隊生產才能達成組織目標的情況，避免陷入「各人自掃門前雪」的狀態，為績效制度改革過程中，必須不斷學習與修正的重點。對此，本研究提出下列策略。

首先，除了能夠量化的績效測量項目外，必須加入一些質化評估的指標，讓許多對組織維繫與發展具無形貢獻的個人，能夠得到一定的鼓勵。為考量到必要的「衡平與公平原則」，這種質化評估指標的建構，必須是從上到下的共識，最後再交由主管或類似考績委員會作最後的判斷。其次，因為考量到團體績效與個人績效標準之使用，可能會有彼此衝突的情形，因此就短期來說，建議可以在傳統考績制度之下，採取以專案績效的方式有限地應用團體績效制度。

參考文獻

- 朱月中（2006）。《嘉義縣各鄉鎮市公所公務人員考績制度之研究》。嘉義：中正大學政治學研究所。
- 江元秋（2005）。《我國國立大學職員考績制度改進之研究》。新竹：玄奘大學公共事務管理學系碩士在職專班。
- 余致力、陳志瑋（2003）。〈淺談培訓需求評估與考績制度之結合〉。《T&D飛訊》，第7期，頁37-40。
- 余致力等（2003）。《公務人員考績制度改進之研究》。台北：考試院研究發展委員會。
- 吳思（2002）。《潛規則：中國歷史上的進退遊戲》。台北：究竟出版社。
- 吳曉慧（2000）。《我國公務人員考績制度之探討-從績效評估的觀點》。台北：文化大學政治學研究所。
- 呂育誠（2006）。〈英國中央公務員績效評量策略述評：以「高級行政職務」人員為例〉。《人事月刊》，第43卷第5期，頁34-46。
- 李西潭、翁萱（2003）。〈我國現行考績制度之檢討與展望〉。《全球化之下我國文官體制發展與評估學術研討會》，2003年11月10日。台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所：。
- 林水波（1989）。《考績制度-理論研析與經驗驗證》。台北：五南圖書。
- 林建宏（2008）。《我國考績丙等制度之研究-人事行政學與行政法學觀點》。台北：世新大學行政管理學研究所。
- 施金山（2002）。《我國公務人員考績制度之研究-兼論行政機關績效獎金制度》。台中：東海大學公共行政學研究所。
- 洪國平（1997）。《中華民國公務人員考績制度之研究》。台北：國立政治大學公共行政學系研究所。
- 孫本初（2006）。〈公部門需建立更具激勵效果的績效管理制度〉。《人事月刊》，第43卷第5期，頁18-28。
- 徐有守（2007）。《考銓制度》。台北：台灣商務。
- 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，頁171-197。
- 許南雄（2009）。《各國人事制度—兼論比較人事制度》（增訂10版）。台

- 北：商鼎。
- 許濱松（2006）。〈激勵的迷思—績效考評的重要〉。《人事月刊》，第43卷第5期，頁29-33。
- 陳敦源（2009）。《民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和》。台北：五南圖書。
- 陳敦源、呂佳螢（2009）。〈循證公共行政下的文官調查：台灣經驗的觀點、方法與實務意義〉。《公共行政學報》，第31期，頁187-226。
- 陳敦源、陳麗光、黃東益、呂佳螢（2008）。〈公共行政研究中之正義制度的設計與執行：以全民健保資源配置機制為例〉。《2008年台灣公共行政暨事務系所聯合會(TASPAA)年會「夥伴關係與永續發展」研討會》，2008年5月24-25日。台中市：東海大學行政管理暨政策學系。
- 黃弘君（2004）。〈考績甲等比例限制之研究—賽局觀點〉。《人事月刊》。第38卷第1期，頁40-45。
- 黃佳苓（2005）。《公務人員對現行考績制度公平性認知與其工作態度關係之研究-以高雄市文教機關為例》。高雄：國立高雄師範大學成人教育研究所在職專班。
- 黃榮源（2009）。〈英國文官制度的彈性化策略：一個歷史制度途徑的分析〉。《文官制度季刊》，第1卷第2期，頁57-90。
- 楊青女（2001）。〈公務人員考績豈可脫法設限〉。《國家政策論壇》，第1卷第8期，頁95-96。
- 趙其文（1996）。《人事行政學—兼論現行考銓制度》。台北：華泰。
- 銓敘部（2004）。《世界各國人事制度》。98年11月27日取自 http://www.mocs.gov.tw/get_file.aspx?file_name=2004112382317.doc&folder=per_manage
- 蔡良文（2003）。《人事行政學—論現行考銓制度》。台北：五南。
- 錢士中（2001）。〈公務人員績效獎金制度之規劃建構與落實〉。《人事月刊》，第33卷第3期，頁42-49。
- 韓英俊（2006）。〈新世紀之考核與激勵〉。《人事月刊》，第43卷第5期，頁47-53。
- Ackroyd, Stephen. (1995). "From Public Administration to Public Sector Management: Understanding Contemporary Change in British Public Services."

- The international Journal of Public Sector Management*, 8(2), 19-31.
- Anderson, Charles W. (1979). "The Place of Principles in Policy Analysis." *American Political Science Review*, 73(3): 711-723.
- Argyris, C. & Schon D. A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. MA: Addison-Wesley Publishing Companies.
- Berman, E., J. Bowman, J. West and M. Van Wart (2009). *Human Resource Management in Public Service: Paradoxes, Problems and Processes*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Brown, Duncan Ian. (1995). "Team-Based Reward Plans." *Team Performance Management*, 1(1), 23-31.
- Brunsson, N. (2006). "Administrative reforms as routines." *Scandinavian Journal of Management*, 22(5), 243-252.
- Daley, Dennis M.(2008). "The Burden of Dealing with Poor Performers: Wear and Tear on Supervisory Organizational Engagement." *Review of Public Personnel Administration*, 28(1): 44-59.
- deLeon, P. (1995). "Democratic Values and the Policy Sciences." *American Journal of Political Science*, 39(4), 886-905.
- DelPo, Amy (2007). *The Performance Appraisal Handbook: Legal & Practical Rules for Managers*. Berkeley, CA: Nolo.
- Dryzek, J. (1989). "Policy Sciences of Democracy." *Polity*, 12(1), 97-118.
- Durning, D. (1993). "Participatory Policy Analysis in Social Service Agency: A Case Study." *Journal of Policy Analysis and Management*, 12(2), 297-322.
- Eisenhardt, K. M. (1989). "Agency Theory: An Assessment and Review." *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Elster, Jon. (1992). *Local Justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens*. New York: Russell Sage Foundation.
- Elster, Jon. (1995). "The Empirical Study of Justice." In *Pluralism, Justice, and Equality*, David Miller and Michael Walzer, eds. Oxford University Press.
- Fahed-Sreih, Josiane. (2009). "An Exploratory Study on a New Corporate Governance Mechanism; Evidence from Small Family Firms,." *Management Research News*, 32(1), 50-61.

- Farrel, D. (1983). "Exit, voice, loyalty, and neglect as responses to job dissatisfaction: A multidimensional scaling study." *Academy of Management Journal*, 26, 596-606.
- Folger, Robert. (1993). "Effects of Procedural and Distributive Justice on Reactions to Pay raise Decisions." *Academy of Management Journal*, 32(1), 115-130.
- Gillespie, R. (1993). *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Gilliland, Stephen W. (1994). "Effects of Procedural and Distributive Justice on Reactions to a Selection System." *The Journal of Applied Psychology*, 79(5), 691-701.
- Gormley, William T., & Steven J. Balla. (2004). *Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance*. Washington, DC: CQ Press.
- Grote, Richard C. (2002). *The Performance Appraisal Question and Answer Book: A Survival Guide for Managers*. N.Y.: American Management Association.
- Guba, E. G. & Y. S. Lincoln, (1998). "Competing Paradigms in Qualitative Research." In T. D. Cook & D. T. Campbell(eds) (1979), *Quasi-Experimentation: Design and Analysis for Field Settings*. Chicago: Rand McNally.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Hood, C., & G. Peters (2004). "The middle aging of new public management: Into the age of paradox?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-82.
- Klingner, Donald E., & John Nalbandian. (1998). *Public personnel management : contexts and strategies*. Upper Saddle River, N.J. : Prentice Hall.
- Leventhal, G. S.(1976). "Fairness in Social Relationships." In J. W. Thibaut, J. T. Spence, & R. C. Carson (Eds.), *Contemporary Topics in Social Psychology* (pp.211-239). Morristown, NJ.: General Learning Press.
- Leventhal, G. S.(1980). "What Should Be Done With Equity Theory?" New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships. In K. J. Gergen, M. S. Greenberg & R. H. Wills (Eds.), *Social Exchange: Advantages in Theory and Research* (pp.27-55). New York: Plenum Press.

- Lupia, A. (2001). "Institutions as Informational Crutches? Using Rational Choice Theory to Improve Civic Competence." In *Politics from Anarchy to Democracy*, I. Morris, J. A. Oppengeimer, and K. Soltan, eds.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." In J. M. Shafritz, J. S. Ott, & Y. S. Jang, eds. *Classics of Organization Theory* (pp. 505-520). Belmont, CA: Thomson Wadworth.
- Milgrom, P. & J. Roberts. (1992). *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Nowack, Kenneth M. (1993). "360-Degree Feedback: The Whole Story." *Training & Development*, 47(1), 69-72.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Orpen, Christopher. (1991). "Job Difficulty as a Moderator of the Effect of Budgetary Participation on Employee Performance." *Journal of Social Psychology*, 132(5), 695-696.
- Osborne, D. & T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Simon, H. A. (1983). *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Stewart, R. (2002). *Evidence-based management: A practical guide for health professionals*. Abingdon: Radcliffe Medical Press.
- Stigler, G. (1972). "Economic Competition and Political Competition." *Public Choice*, 13, 91-106.
- Von Hayek, F. A. (1945). "The Use of Knowledge in Society." *American Economic Review*, 35(4), 519-531.
- Williams, Steve. (1999). "The Effects of Distributive and Procedural Justice on Performance." *The Journal of Psychology*, 133(2), 183-193.

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

附錄一 審查建議與回應

審查委員	審查建議	研究單位回應
陳委員德禹	對此循證理論所獲得之發現，在作些分析檢討，指出問題所在，及致此之可能原因。	感謝委員提醒。已針對研究報告內容進行修改，除原先深度訪談外，增加第三章第三節「公務部門考績制度之運作困境」，從理論探討，分析「潛規則」之存在原因。
	請從「正義觀點」、「參與管理」角度對依循證理論所得之研究發現中，檢討論述所在之問題為何。	感謝委員提醒。在研究報告中，已依循委員之建議，進行章節排序之修改，於「正義觀點」探討的部分，分成第三章「我國考績制度運作之正義觀點分析」、第四章「我國考績制度正義觀點探討之循證分析」；於「參與式管理觀點」探討的部分，則為第五章「我國考績制度正義觀點之參與管理分析」，透過這些章節的調動，補充相關文獻資料，以對循證途徑所獲得的研究結果，進行探討。
	報告中尚有極少數錯別字，請再予校閱。	感謝委員提醒。已再三校閱完畢，將錯字、引用學者名稱錯誤之情形，予以修正。
	希望研究發現與建議針對研究目的與研究問題提出。	感謝委員提醒。已在結論部分，增加對於研究問題、研究目的回應之分析。
柯委員三吉	一、建議考績委員會參與機制可考慮： 1. 仿照大學法和多數國立大學教評會設置，票選委員不得少於二分之一，副首長、主管和簡任官等委員不得少於三分之一，女性委員不得少於四分之一，並因首長擁有覆核權，乃不一定擔任	感謝委員提醒。已將委員之建議，納入本研究之研究分析與探討。另本研究小組認為考績委員會對於考績結果具有關鍵性之影響力，考績法等相關規定雖賦予考績委員會審查考績結果之權限，然其實際執行情形始終遭人所質疑，建議主管部門可特別針對如何強化考績委員會之機制，使其能夠發揮積極之人事

審查委員	審查建議	研究單位回應
	主席，可由委員互選之。如此，至少在組成上符合 John Rawls 的差異原則。 2. 根據保訓會統計資料，再申訴者以乙等和丙等最多，因而可仿國立大學作法，考績委員應將考列乙等和丙等敘明理由，以做為未來再申訴的循證參考。 3. 94 年版「公務人員考績法修正草案」第十三條之依的第一項規定，主管人員與受考人就平時工作情形進行面談二次，惟考量到首長工作負擔，面談工作宜由考績委員會擔任，而面談過程應全程錄音並作書面記錄。 二、建議考績結果應採差異原則和弱勢者最大效用原則並重； 1. 贊成詹中原委員所引「世新民調中心」的調查結果，簡、薦、委各官等考績甲等以上比率，分別訂以 70% 為原則，但個人以為最高不得超過 75%。 2. 主管人員和非主管人員之乙等比例不得超過 1.5 倍（本報告統計為 2 倍）。 3. 應積極研究，女性和原住民公務人員因主客觀因素，是呈現相對弱勢，因此可訂定各官等內的甲等一定比率。而身心障礙人員應訂另行考	管理功能。 本研究之所以透過循證途徑之探討，主要目的在於使相關考績制度改革建議之提出，能夠以「證據」為基礎，而非陷於規範式、個案式之探討。因此透過此次研究所得之資訊，可作為相關主管部門後續進行相關改革方案之基礎，並將審查委員所提之意見，交付相關主管部門透過本研究所提之「參與式管理」改革建議，進一步分析、探討其具體執行方案。

審查委員	審查建議	研究單位回應
	績標準和等第。 4. 有關地方丙等比例，應考慮到地方政治生態因素。 5. 在後續考績法之修法，應再納入績效獎金制度之精神，以達拔擢優秀人才之目的。 三、公務人員考績法修正之三項省思 1. 中央和地方公務員分別立法，以平衡中央政府和地方政府的官職等結構。 2. 考慮修正「公務人員任用法」第五條，以第十六職等為最高職等。 3. 建議研究「良性」退場機制。	
林委員水波	潛規則的發現不必然否定行政管理，也不見得無實質正義，其間因果關係宜注意之。	感謝委員之提醒。針對「潛規則」對於考績制度本身、改革方向、正義觀點之探討，已增加第四章第四節予以深論。
	西方以 diaries system 作為績效評比的根據，並為破除為考績而考績可參考西方 rating grade system。	感謝委員提醒。已將委員之建議，納入研究分析內容。然時間因素，本研究僅能透過循證研究指出存在於目前考績制度之問題，並透過參與式管理觀點的建議，指出未來改革建議可採取之方向，至於後續具體執行細節，恐必須另行深入探討，以為周全。
孫委員本初	缺乏引註、及錯字之部分，請再予修正	感謝委員之提醒，已進行修正。
	訪談部分宜加入信度及效度。座談會資料亦請增補。	感謝委員提醒。本研究於訪談結束後，已將訪談效度表連同原先逐字稿內容，寄給受訪對象，請其審閱並給予效度分數。待所有結果回傳

審查委員	審查建議	研究單位回應
		後，將統計平均效度分數。座談會及深度訪談逐字稿，將以匿名方式附上。
劉委員昊洲	題目副標題是「從循證理論、正義觀點及參與角度檢視」，但綜觀內文，卻僅集中在循證分析，少談正義與參與，故可考慮限縮，使題文相扣。	感謝委員提醒。因時間因素，至繳交審查報告之時，本研究小組仍舊針對循證研究及焦點座談所得之資訊進行分析，因此並非是故意忽略。於此次結案報告便做了大幅度之修改與章節調動，以符合原先的規劃方向。於「正義觀點」探討的部分，分成第三章「我國考績制度運作之正義觀點分析」、第四章「我國考績制度正義觀點探討之循證分析」；於「參與式管理觀點」探討的部分，則為第五章「我國考績制度正義觀點之參與管理分析」。
	建議增列研究範圍乙節，因為母體資料分析幾乎未談到另予考績者，未談考列丙、丁者（僅再申訴有分析到丙等人員），未提複審者，建議予以限縮，以符實情。	感謝委員提醒。有關研究範圍之陳述，原於第四章第四節「考績制度之循證分析（一）：潛規則之驗證」之研究方法，說明本次研究之資料範圍確定與篩選、資料歸類與分析、資料的限制。經本研究小組討論，調整原先章節安排後，於第一章第三節「研究設計」，增加「研究範圍」乙部分。
	第二章第一節節名有關考績制度研究，感覺範圍很大，但內容卻很少，建議修正為制度概述，第二節節名亦同。	感謝委員提醒。經過本研究小組討論，由於原文獻檢閱主要探討國內外考績制度之研究、「潛規則」之意涵，及本研究所飲用之相關理論，然的確存在著審查委員所提「感覺範圍很大，內容卻很少」的問題，遂於章節調整的過程中，將第二章名稱改為「考績制度之研究與理論探討」，裡面包含：第一節：績效考

審查委員	審查建議	研究單位回應
		核類型概述；第二節：考績制度對於行政部門之重要性；第三節：美、英、加等國家考績制度概述；第四節：我國近年來有關考績制度之重大變革。希望透過此章節的調整及相關資料之補充，有助於對考績制度運作情形之瞭解。
	考績法修正草案 94 年度所送版本已屆期失效，新法未送，建議第 34 頁可以更明確說明；又第 35 頁建議用「增訂」取代「增定」；第 36 頁如係法律用「制定」、行政命令用「訂定」以符法規用語。	感謝委員提醒。已進行相關文字用語之調整，使研究報告內容所陳述之形式，能更為符合公部門之用語。
	研究發現七點驗證結果，其中次年度即將退休人員考列乙等比例較高，不夠明確，似與常情不符，建議可再深入分析，或修正為「俸級已敘該職等年功俸最高級之待退人員」，可能較符實情。	感謝委員提醒。一開始，本研究將「今年度有考績成績，且次年度沒有考績成績」的人，編碼為「次年度退休人員」，經審查委員指出，若是退休人員承擔較高乙等比例似乎與一般認知不符，並建議針對「俸級已敘該職等年功俸最高級之待退人員」進行分析，的確是一個相對比較合理的想法。不過，因待退人員在原始資料上並未予註記，亦無法以重新編碼的方式建構出退休人員此一變數。遂經過研究小組討論，此類人員似宜重新命名為「次年度離職人員」，較為妥適。因為人員離開組織的因素，除了退休之外，也包含了其他短暫離職的因素，例如因育嬰假、進修或生病而申請留職停薪。
周委員秋玲	本研究報告第四章研究分析第三節「我國考績制度實務面之	感謝委員提醒。本研究於訪談結束後，已將訪談效度表連同原先逐字

審查委員	審查建議	研究單位回應
	分析」，有關受訪者對各議題之訪談敘述，建議再請各受訪者就其內容再予審視確認，俾使其內容更為精確。	稿內容，寄給受訪對象，請其審閱並給予效度分數。待所有結果回傳後，將統計平均效度分數。座談會及深度訪談逐字稿，將以匿名方式附上。
	研究報告第四章研究分析第一節「我國近年來有關考績制度之重大變革部分（第 34 頁），提及考試院於 94 年 7 月 14 日函送立法院審議之公務人員考績法修正草案一節，因法案屆期不續審，所以本部刻正研修考績法，上開文字建議再作修正。	感謝委員提醒。已進行相關陳述之修正。
	本研究所得之驗證結果，其中部分結論與一般認知尚有差距，如即將退休人員，一般認知機關係會將其考列甲等，且亦有相當比例人員因為另予考績（7 月以後退休者），依規定係隨時辦理，其比例亦不計入考績之總比率，故其考列甲等之比率一般而言應較高；再者，對於女性相對於男性有較高考列乙等者，在相關資料中，並無法瞭解，是否係抽取樣本中，機關女性人數原即高於男性人數所致。	感謝委員提醒。關於「退休人員」與現職人員之比較，主要的啟發是來自於「新進人員」與現職人員的比較。如果新進人員是組織的新加入者，而必須承受比較高的乙等機率。相對地，也可以假設離開組織者，乙等機率也可能較高。因此，本研究將「今年度有考績成績，且次年度沒有考績成績」的人，編碼為「次年度退休人員」。然此類人員似宜重新命名為「次年度離職人員」，較為妥適。因為人員離開組織的因素，除了退休之外，也包含了其他短暫離職的因素，例如因育嬰假、進修或生病而申請留職停薪。關於性別與考績關連性的提問，基本上本次研究分析，除了之後模型分析有特別考量機關因素外，其餘並未將機關因素納入考慮。也就是在分析層次是除了個體層次外，就

審查委員	審查建議	研究單位回應
		是總體層次。因此如果要考慮機關因素，就必須將機關予以重新整理編碼，在個人和總體層次之間，創造另一個分析層次，才能進一步探究不同機關中性別對考績評定的影響。本研究新加入的潛規則之模型分析一節中，針對內政部等七機關人員之考績甲乙等次進行分析。以考選部為例，在 89 年，性別對考績甲乙等次的影響，達到統計上的顯著水準，在解讀上，女性考績乙等的機率，是男性的 0.33 倍；但在 90 年，性別對考績甲乙等次的影響，未達統計上的顯著水準。至於「女性相對於男性有較高考列乙等者」，並不能推論「機關女性人數原即高於男性人數所致」，因為如果一個由多數男性為主所組成的組織中，女性可能受到性別歧視，而出現女性相對於男性考列乙等機率較高的情形。此外，檢驗性別對考績等次的影響，主要就是要看男女人數比與男女考績乙等比的關係，如果人數上的男女比是 1：2，而考績乙等的男女比也是 1：2，則性別對考績並無顯著的影響；相對地，如果如果人數上的男女比是 1：2，而考績乙等的男女比是 2：1，則性別對考績則有顯著的影響，此時男性是處於相對比較不利的地位。

資料來源：本研究。

我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視

附錄二 訪談效度檢核表

_____先生/小姐您好：

感謝您接受本研究的訪談，由於有您的熱心參與，使本研究得以順利進行。目前本研究已將訪談紀錄謄成逐字稿，當中所提及的機關或人物，將以**代替；請您過目後，可將不合適的地方直接在原稿上修改並以紅色標記。並請您對此份逐字稿打個分數，以反映您意見的真實程度，作為本研究分析資料時之參考。

最後，因為時間上的需要，希望請您盡可能在 2 月 22 日前將修改過的訪談稿及本問卷寄回。

另外，煩請撥冗填寫以下資料，如有任何看法及意見一併回覆至本信箱，謝謝！

- 請問您覺得此份訪談整理稿與當日所陳述的意見符合程度為_____％
- 對此訪談內容的心得與建議：

敬祝

安康

我國考績制度之檢視 研究團隊 敬上