

## 考績丙等制度設計評估： 以適法性與妥適性為分析焦點

黃榮護\*、林建宏\*\*

### 《摘要》

本文乃從設計評估的觀點，分析考試院研議之「公務人員考績法」及「公務人員考績法施行細則」修正草案有關丙等之規定，是否符合一般法律的原理原則，以及能否符應 William N. Dunn 政策推介之六個選擇標準。結果指出，考列丙等規範之法律位階有違反法律保留原則之虞、規範考列丙等之要件不夠明確、考列丙等應踐行之正當法律程序及救濟制度未盡周延，並且考列丙等人數設百分之二的門檻限制，在實務運作上將窒礙難行。根據上述分析結果，本文提出應以明確的考列丙等要件取代百分之二限制、考績丙等要件應規範在法律位階、辦理考績丙等過程應踐行正當行政程序，及不服考績丙等處分，無論係首年或連續二年者，均應許提起行政爭訟等建議，以供考試院未來進一步修正前述草案之參考。

[關鍵字]：設計評估、政策推介、考績制度、法律保留原則、正當法律程序

---

投稿日期：98年3月19日；接受刊登日期：98年4月17日。

\* 世新大學行政管理學系副教授。

\*\* 經濟部人事處科員。

## 壹、前言

考試院為使公務人員考績制度更具完備，於民國（以下略）九十四年六月三十日發布新聞稿（考試院，2005）：「考試院院會本（三十）日通過公務人員考績法修正草案，新增公務人員年終考績「優等」等次，考列甲等以上人數，以不超過受考總人數百分之七十五為限，其中優等人數不得超過百分之五，甲等人數以百分之六十為原則，最高不超過百分之七十，丙等人數以百分之二為原則，如連續二年考列丙等人員，應依規定辦理退休或資遣。全案將送請立法院審議通過後正式實施。」考試院復於九十四年七月十四日以考臺組貳一字第 09400055851 號函，將研議之「公務人員考績法修正草案」（以下簡稱考績法修正草案）送立法院審議，該提案被列為「政府提案第 10235 號」，其立法院之審議進度，僅於第六屆第二會期第一次會議完成一讀程序（立法院，2005）。

九十七年政黨輪替後，考試院院長關中首次於九十八年二月十八日接受中央通訊社專訪時，強調應建立公務人員「有進就有退、有好就有壞、有獎就有懲」的觀念（李淑華、李佳霏，2009），並於同年三月三日接受非凡新聞周刊專訪時表示，未來新版考績制度將分成優、甲、乙、丙、丁五等，公務員將有退場機制，若連兩年考績丙等，將遭資遣或強制退休，每年將淘汰一成不適任的公務員，讓整體考績像「金魚背形狀」，並產生蝴蝶效應，帶動公務員勇於任事的風氣（洪茗馨，2009）。關院長並宣示，考試院預計花一年時間修正考績法，建立退場制度，期於九十九年二月送立法院審查。

由上可知，考試院將再次修正考績法相關規定，且未放棄以考績丙等發揮汰劣之功能。從促進優質化公務人力之角度而言，所提考績丙等促成效果不失為一個良好的退場機制，但是制度設計的適法性及妥適性，應在研議立法過程中一併衡量；否則，制度落實後所生法律問題或執行問題，將會層出不窮。

本文嘗試從一般法律原理原則及政策建議選擇的觀點，檢視考試院九十四年七月研議修正「公務人員考績法修正草案」中有關考績丙等制度設計之適法性與妥適性，並據以提出兼具可行性與適法性的制度設計之具體建議。因此，文中將探討下列五個問題：

- 一、考績丙等之要件若以抽象文字規範，公務人員對其構成要件，是否難以理解，或無法可得見，這樣有無違反法律明確性原則？如果有，其要件應如何規定。
- 二、相較於不得考列甲等之消極條件，正由原規範在考績法施行細則之位階提升至法律位階，而新增訂考列丙等之要件卻規範在命令位階，<sup>1</sup> 其是否有違反法律保留原則，牴觸司法院大法官所建立之層級化法律保留體系。<sup>2</sup>
- 三、公務人員不服考績考列丙等之救濟制度是否完備？有無符合不利之行政處分應踐行正當法律程序之要求。
- 四、各機關公務人員考績考列丙等人數，以各該機關受考人數總額百分之二為原則之規定是否妥適？該規定是否能收汰劣之效，抑或產生反面效果。
- 五、考績丙等相關規定是否能達成促進公務人員人力優質化，進而健全文官體制？其評估基礎為何？

## 貳、考績法丙等現行與修正之規定

針對現行考績法與考績法修正草案有關丙等之規定，若從要件、相關配套機制、決定過程、效果及不服處分之救濟途徑等五個面向比較（如表 1），可發現現行考績法之規定，已具備了培育人才、調整俸給、維持團體紀律與做為合理之獎懲依據等項功能，只是在「強化遷調退免」及「調整公務人力」等兩項功能方面則稍嫌不足。惟觀考試院所研議之考績法修正草案，其考績丙等之效果（除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；而連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣），則已補強了「強化遷調退免」及「調整公務人力」等項功能。現行「公務人員退休法」及公務人員資遣的要件甚為嚴謹，<sup>3</sup> 尚難完全適應公

<sup>1</sup> 不得考列甲等之消極要件，由現行規範在公務人員考績法施行細則第四條，提升規範在公務人員考績法（草案）第六條。另考列丙等之要件新增規範在公務人員考績法施行細則（草案）第五條第三項。

<sup>2</sup> 參司法院大法官會議釋字第 443 號解釋理由書。

<sup>3</sup> 公務人員任用法第二十九條第一項規定：「各機關公務人員，具有左列情形之一者，得由機關長官考核，報經上級主管機關核准，予以資遣：一、因機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減人員者。二、現職工作不適任或現職已無工作及無其他適當工作可以調任者。三、經公立醫院證明身體衰弱不能勝任工作者。」

表 1 現行考績法丙等與考績法暨考績法施行細則修正草案丙等規定比較表

項目	現行考績法規定	考績法暨考績法施行細則修正草案規定
要件	無規定。	受考人在考績年度內，非有具體事證，足認有下列情形之一者，不得考列丙等：一、挑撥離間或誣控濫告，經疏導無效者。二、不聽指揮或破壞紀律，經疏導無效者。三、怠忽職守，稽延公務或績效不彰者。四、品行不端或違反有關法令禁止事項者。五、辦理為民服務業務，態度惡劣，影響政府聲譽者。
相關配套機制	曾記一大過人員，考績不得列乙等以上。	1. 曾記一大過人員，考績不得列乙等以上。 2. 明定考績丙等之比例，以各該機關受考人數總額百分之二為原則；受考人數總額不足五十人時，得由機關首長覈實考核，並應自該未達考列丙等人數比例限制之年度起，累計次年度後之受考人數總額達五十人以上時，該年度之考列丙等人數以百分之二為原則。其受考人數並自該受考列丙等人數比例限制之次年度起，重行起算。
決定過程	年終考績考列丙等，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（機關長官覆核所屬公務人員考績案，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，得變更之。但應於考績案內，註明其事實及理由。） ，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審。	1. 第一年考列丙等者，同左。 2. 連續二年考列丙等者，非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，其連續二年考列丙等人員仍應送經上級機關考績委員會考核，不得逕由其長官考核。
效果	留原俸級。	除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣，並自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。
不服考列丙等之救濟	向服務機關提起申訴，如不服服務機關函復者，得於函復送達之次日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起再申訴。	1. 第一年考列丙等者，同左。 2. 連續二年考列丙者，應退休或資遣人員於收受考績通知書之次日起三十日內，得向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如不服決定，得向行政法院提起行政訴訟。

資料來源：本研究自行整理

務人力新陳代謝之需要，且對於組織中，久病致身體衰弱難以勝任工作者，也難以處理。是以，考績法修正草案中有關丙等之修正，大幅度改變考績丙等之功能性，欲透過強制性的考績等第比例分配，淘汰工作表現不佳者，以促進人力資源的活力與暢通；然而實際上考列丙等人員極少，恐未能充分發揮矯正績效不佳者和淘汰不適任者之實質功能，爰依規定下限百分之二的作法，以適度發揮淘汰功能，並在運用考績結果做為淘汰機制時，提供被考列丙等者於一定期限的輔導與矯正，再決定是否淘汰，如此方更能發揮考績的積極功能。

## 參、考績丙等修正適法性之分析

行政程序法第四條規定，行政行為應受法律及一般法律原則之拘束，同法第五條至第十一條更揭櫫依法行政原則、明確性原則及平等原則等十項原則。本文所探討之考績法修正草案中，有關丙等之要件顯以抽象文字規範，且新增訂屬於命令位階（考績法施行細則修正草案），又於第一年考列丙等者，依法僅能循申訴及再申訴之途徑救濟等等問題，乃較為涉及法律保留原則、法律明確性原則、正當法律程序原則及不服考績之救濟制度等層面，茲依序分析如下：

### 一、法律保留原則

#### （一）定義

法律保留原則，乃指沒有法律授權，行政機關即不能合法的作成行政行為，蓋憲法已將某些事項保留予立法機關，須由立法機關以法律加以規定。故在法律保留原則下，行政行為不能以消極的不牴觸法律為已足，尚須有法律之明文依據。

#### （二）適用範圍

法律保留的範圍，是否及於全部或部分行政領域，目前學理上以「重要事項說」為主流（翁岳生，2000：153），即基於法治國家原則與民主原則，凡涉及人民之基本權利之實現與行使，以及涉及公共利益，尤其是影響共同生活之「重要的基本決定」，應由具有直接民主基礎之國會的立法者，自行以法律規定之，而不許委諸行政之行為。而重要性標準的具體化，學者提出「基本權重要性的衡量標

準」、「公共事務重要性的衡量標準」及「消極衡量標準」等三個標準（許宗力，1992：185）。

司法院大法官會議釋字第 443 號解釋理由書中，揭示何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，本與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異。另在學術上，有學者歸納，影響法律保留規範密度之因素（吳庚，2007：93）如下：1. 法律保留範圍廣狹與一國民主或法治之程度，並無必然關係。2. 法律保留之密度與干涉強度成正比，對人民權利干涉強度高者，法律保留之密度大，反之亦然。3. 涉及人數多寡與是否應由國會立法加以規範，應有關聯性。4. 傳統觀念亦為影響是否嚴格執行法律保留原則之因素。5. 另外事項是否具有爭議性、一般人接受或抗拒之程度、涉及財政支出之大小、事件本質上之技術性或須隨時調整之彈性等，均為法律保留與否必須加以衡酌者。

### （三）考績丙等要件宜以法律定之

考績法修正草案第六條第二項規定：「考列甲等以上及丙等之要件，應於施行細則中明定之。」上開規定係屬立法者以法律授權委由行政機關以法規命令訂之，爰行政機關於考績法施行細則修正草案第五條第三項規定丙等要件。由此可知，考績丙等之要件乃規定在命令的法位階。而考試院研議之考績考列丙等之法效性，除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；另外連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。考績考列丙等之法效性，應屬對公務人員身分及財產有重大之影響，其法律保留之密度應較大，且已侵害憲法保障人民有服公職之權利，就前述「重要事項說」立論，似宜由具有直接民主基礎之國會的立法者，自行以法律規定之，而不許委諸行政機關以行政命令訂定之較為妥適。而較難以理解及令人質疑的是，何以不得考績考列甲等之消極要件，原係規範在命令位階（考績法施行細則），卻因為本次考試院研議明定考績考列甲等以上應有百分之七十五之比例限制，將其法位階提升規範在法律層次，而新增之考績考列丙等要件，卻規範在命令之位階。這樣的修正或設計，顯有適法上的爭議。

## 二、法律明確性原則

### (一) 定義

明確性原則 (Der Grundsatz der Bestimmtheit) 乃源自憲法法治國原則的要求，並在法律保留原則支配下，法律及法規命令之要求，內容必須明確，而於涉及人民權利義務事項時，始有清楚之界限與範圍，對於何者為法律所許可，何者屬於禁止，亦可事先預見及考量 (吳庚，2007：71)。

法律屬抽象性之普遍規範，其內容本難要求充分具體明確，然基於法治原則，凡影響人民權益，尤其是限制人民權利之法律，其規定應符合法律明確性原則，以確保法律具有預先告知之功能，使人民對其行為是否受法律規範有預見的可能性，以致國家機關依法行政或依法審判，亦能因此有較明確之準繩。若法律規定不夠明確，最顯而易見之後果即為漫無標準之執法。<sup>4</sup>

### (二) 法律明確性之審查標準

界定法律明確性原則適用在個案的標準時，應該考量立法者的困難與基本權權利人保護的必要，學者就提出決定明確與否主要涉及三方面的考量 (陳愛娥，2002：249-258)：

1. 應提高明確性要求的考量：牽涉基本權的侵害或實現的規定，法律如授權行政機關限制人民的基本權時，必須就行政裁量的行使劃定界限，而審查的法律越是嚴重侵害基本權，明確性的要求就越高，在涉及刑罰的課處時，則應受特別嚴格的審查。
2. 得放寬法規密度原因不外基於「規範對象特質」的考量。
3. 法律規範技術的影響：法律規範就其構成要件指示參照其他規範以決，這是立法技術上避免繁瑣重複的手段，亦即只須受規範者得以認識被指示參照的規範，指示參照性的規定亦可符合法律明確性的要求。

---

<sup>4</sup> 參司法院大法官會議第 623 號解釋林子儀大法官不同意見書。

### (三) 考績丙等要件違反法律明確性原則

就受考人連續二年考績考列丙等將被資遣或強制退休之法效性，本其涉及憲法保障人民服公職之基本權利，以大法官建立審查法律明確性原則之標準，應以較嚴之審查標準—「苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」審查之。<sup>5</sup> 考績丙等要件有關「挑撥離間」、「誣控濫告」、「不聽指揮」、「破壞紀律」、「怠忽職守」、「稽延公務」、「績效不彰」、「品行不端」、「辦理為民服務業務，態度惡劣」等要件，其文字之意義尚非難以理解，惟其所規範之程度，卻非受規範者所得輕易預見。以下就公務人員因發生「破壞紀律」之行為為例，公務人員保障暨培訓委員會作成之決定書。茲歸納並分析如次：

1. 表 2 項次一至項次三之案例，均屬公務人員因發生辱罵長官及行為不檢，而被服務機關作成之行政懲處，惟各該服務機關所核予以懲處輕重卻不一，三個案例之懲度分別為記過二次、記一大過及一次記二大過。前二之案例，均被保訓會決定再申訴駁回；第三之案例被保訓會決定原處分撤銷，由原處分機關另為適法之處分。
2. 表 2 項次四及項次五之案例，均屬公務人員因與洽公民眾發生爭執、服務態度不佳，而被服務機關作成之行政懲處，惟各該服務機關所核予以懲處輕重仍不一，前者案例之懲度為記一大過；後者案例之懲度為卻為記過一次。
3. 上開五個案例均係公務人員因「破壞紀律」而被服務機關核予行政懲處，惟其懲度卻無有一致的標準。是以，假使考績考列丙等以「挑撥離間」、「誣控濫告」、「不聽指揮」、「破壞紀律」……等作為要件，公務人員如何能依社會之一般人民之文字語言習慣或日常生活經驗，理解該法律規定所要規範之行為態樣。

---

<sup>5</sup> 參司法院大法官會議第 432 號解釋理由書。

表 2 公務人員保障暨培訓委員會決定書一覽表

項次	字號	救濟 類型	救濟 標目	主文	內容摘要
一	(91)公申 決字第 0342 號	再申訴 案件	記過 二次	再申訴駁回	本案郵件投遞中心據以懲處再申訴人之基礎事實係以再申訴人酒後於辦公場所公然對其直屬主管辱罵並施暴，嚴重破壞紀律，行為失檢而予記過二次懲處。卷查再申訴人於九十一年七月二十五日酒後於辦公場所公然對其直屬主管李○○股長辱罵並施暴，並經該中心第二投遞科大安第三股稽查黃○麟於會簽報告時記載：「職確實目睹當日咆哮、暴力於股長之人身，職極力阻擋，上情屬實」，此有卷附李股長書面報告資料可稽。
二	(87)公申 決字第 0031 號	再申訴 案件	記一 大過	再申訴駁回	再申訴人現職為國立臺灣藝術教育館展覽演出組主任，因不服國立臺灣藝術教育館於八十六年十月二十四日所發布之(一)(86)藝人字第 0836 號記一大過懲處令，懲處事由為：「八十五年十一月二十一日擅入館長室，藉詞與館長爭論，講話語氣充滿挑釁意味，目無尊長，行為蠻橫，對長官極盡侮蔑威嚇，嚴重影響館長處理公務，違反公務員服務法第二條及第五條規定。」
三	(96)公審 決字第 0770 號	復審 案件	一次 記二 大過	原處分撤銷，由原處分機關另為適法處分	復審人原任宜蘭縣頭城鎮民代表會組員，因公然辱罵長官，用詞低俗，不堪入耳，並拍桌撕毀公文書棄之，嚴重破壞紀律，情節重大，經宜蘭縣政府依公務人員考績法第十二條第三項第六款及第七款規定，以九十六年八月九日府人考字第 0960101243 號令核布一次記二大過免職，免職未確定前先行停職。
四	(92)公申 決字第 0289 號	再申訴 案件	記一 大過	再申訴駁回	再申訴人現職為臺中縣和平國民中學幹事，原任臺中縣政府地政局地價課課員，因中縣府以其於地政局地權課服務期間違反為民服務態度及違反風紀暨行為不檢，影響公務人員聲譽及機關形象為由，以九十二年五月十四日府人考字第 0920127300 號令核布一次記一大過。

項次	字號	救濟 類型	救濟 標目	主文	內容摘要
五	(91)公申 決字第 0323 號	再申訴 案件	記過 一次	再申訴駁回	再申訴人現係中華電信股份有限公司台灣北區電信分公司台北南區營運處專員，中華電信北區分公司因其多次與客戶發生爭執，屢誠不悛，破壞紀律，影響士氣及公司聲譽，以八十九年七月三十一日北人二字第 89A000853 號令予以記過一次懲處。

資料來源：本研究自行整理

雖有許多行政法院判決及公務人員保障決定書（如表 2）等，<sup>6</sup> 可使公務人員得能預見何種破壞紀律之行爲，將會遭受到何種行政懲處（戒），但公務人員必須經過此等週折，始能了解其行爲是否符合致此等要件的情況下，尙難認爲其並無違反法律明確性原則。<sup>7</sup> 準此，考績丙等要件需透過相關判決書及決定書始得以知悉其行爲是否構成要件該當，已不符法律原確性原則。

### 三、正當法律程序原則

#### （一）定義

正當程序理念源於英國法上「自然正義法則」（rules of natural justice）。自然正義者，顧名思義，任何人不得假思索，依其固有的理性即可判斷爲正當也。自然正義本含三項要素：首者爲在公正的法庭前聽證（就審）的權利；次者爲獲悉指控的權利；末者爲就指控進行答辯的權利。而前述三項要素可歸納二句法諺：「任何人不得自斷其案（no man shall be a judge in his own cause）」與「兩造兼聽（both sides shall be heard）」（湯德宗，2003：8）。

按自然正義理念原先僅適用於法庭（司法）程序，後來擴張適用於行政程序。

<sup>6</sup> 參最高行政法院八十九年度判字第 2358 號、八十八年度判字第 3257 號、八十七年度判字第 2437 號、八十七年度判字第 1605 號及八十四年度判字第 2758 號等判決。

<sup>7</sup> 奧地利憲法法院明白認定，「假使爲探求其意義必須具備細緻的憲法知識、有訓練的法學能力與經驗以及檔案管理員似的勤勞的話」就不能認爲該規定符合明確性的要求（陳愛娥，2002：257）。

英國國會委員會曾建議，行政程序中的自然正義應包括：當事人應受告知、當事人應有表示意見的機會、決策者應公正、決定應附理由、決定書應附記救濟途徑等。而日本學者認為，日本「行政手續法」中之正當程序包含四項原則：告知聽證、閱覽文書、理由附記及處分基準之設定與公告（陳春生等譯，1998：114）。至於我國學者認為，正當程序應有四項要素，包含公正作為義務、受告知權、聽證權及說明理由義務（陳愛娥，2002：11-28），茲表現在行政程序法中，整理如表 3：

表 3 正當法律程序意涵表

公正作為義務	迴避制度	個人利益	行政程序法第三十二條
		預設立場	行政程序法第三十二條
		其他有偏見之虞之具體事實	行政程序法第三十三條
	組織適法		
	片面接觸之禁止		行政程序法第四十七條
受告知權	預告		行政程序法第五十五、一百零四條
	事後告知		行政程序法第一百一十條
	救濟教示		行政程序法第九十六條
聽證權	陳述意見（非正式的聽證權）		行政程序法第一百零二條
	聽證（正式的聽證權）		行政程序法第五十四、一百零七條
說明理由義務	行政處分		行政程序法第四十三、九十六、九十七條
	行政契約		行政程序法第一百四十七條
	行政指導		行政程序法第一百六十七條

資料來源：本研究自行整理

## （二）人事行政領域仍有正當法律程序之適用

行政程序法第三條第二項第七款規定，對公務員所為之人事行政行為，不適用行政程序法之程序規定。而就字義言而，所謂「對公務員所為之人事行政行為」包羅甚廣，凡服務機關或人事主管機關，就具體事件對公務員所為直接發生法效果的單方決定，皆屬之。就有利於當事人的人事行政行為，如職務升遷或俸給晉級等；就不利於當事人的人事行政行為，如免職、停職、降級、減俸、記過或申誡等。按行政程序法第一百零二條規定，行政處分應說明理由，給予相對人陳述意見之機會

者，僅限於「限制或剝奪人民自由或權利」的不利處分。爰所謂「人事行政行爲」應指不利人事行政行爲，始有意義。另究前揭規定將「人事行政行爲」除外，想係顧慮長官與部屬朝夕相處，關係密切，如須給予部屬申辯機會始得作成不利處分，恐不免尷尬，而又不欲長官因此顧忌，坐視官箴敗壞。惟其對於足以改變公務員身分關係或於其權益有重大影響者，如亦不能享有「正當行政程序」的保障，實與人權保障之趨勢相違。

實務上所稱「人事行政行爲」之範圍，法務部於八十九年四月十二日以法八十九律字第 008393 號函作出解釋，下列三種情形，應有行政程序法相關規定之適用：1. 凡構成行政處分之人事行政行爲，因於事後當事人仍可依訴願、行政訴訟程序或其相當之程序請求救濟，故行政機關爲此類行政處分時，即應依行政程序法之規定爲之；至於非屬行政處分之其他人事行政行爲則視個案情形，由主管機關自行斟酌。2. 改變公務員身分或對公務員權利或法律上利益有重大影響之人事行政行爲，或基於公務員身分所產生之公法上財產請求權遭受侵害者，仍應依行政程序法之規定爲之。3. 退休、離職之公務員對於行政機關於其具有公務員身分時所爲之人事行政行爲提出陳情者，仍依前述之結論處理。

### （三）考績丙等處分前應踐行正當法律程序

現行考績法之規定考績丙等之效果爲「留原俸級」，在實務運作上，長官評定屬員之年終考績丙等不被視爲「不利的行政處分」，爰並無行政程序法所規範之相關程序保障之適用。惟令人疑惑不解之處，乃所謂留原俸級，即次年度俸級不能晉一級，其所直接影響的，是年終無考績獎金可領，並反映在次年的薪資所得上，乃受有不利之限制，難謂其對公務員權利或法律上利益無有重大之影響。另就考績法修正草案考績丙等之效果，有關首次被考列丙等者，暫避談「調整工作或施予適當輔導或在職訓練」之工作管理措施，其效果仍然爲留原俸級，同上述仍無行政程序法所規範之相關程序保障之適用；惟連續二年考列丙等者，將面臨「依規定辦理退休或資遣」之不利處分，依上開法務部函釋規定，其係屬改變公務員身分或對公務員權利或法律上利益有重大影響之人事行政行爲，應適用行政程序法中有關「利益迴避」、「禁止片面接觸」、「陳述意見」、「預告」、「救濟教示」及「說明理由」等規定。

## 四、不服考績之救濟制度

### (一) 考績法修正草案之救濟規定

現行不服考績成績之救濟，僅限於專案考績一次記二大過、年終考績及另予考績丁等，允許向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如再不服可向行政法院提起行政訴訟，其餘僅得依規定提起申訴及再申訴。查考績法修正草案規定，受考人第一年考績被考列丙等者，如不服該處分，與上開現行規定相同，僅能循內部申訴管道救濟，如申訴案遭處分機關駁回，仍不服其駁回處分者，才可向公務人員保障暨培訓委員會提起再申訴。僅於受考人連續二年被考列丙等者，處分機關方才給受考人陳述意見之機會，若受考人不服機關考列丙等之處分，可逕向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如仍不服，而有提起再審之事由者，可向公務人員保障暨培訓委員會提起再審議，或直接向司法機關提起行政訴訟。茲將其救濟管道繪製如圖 1。

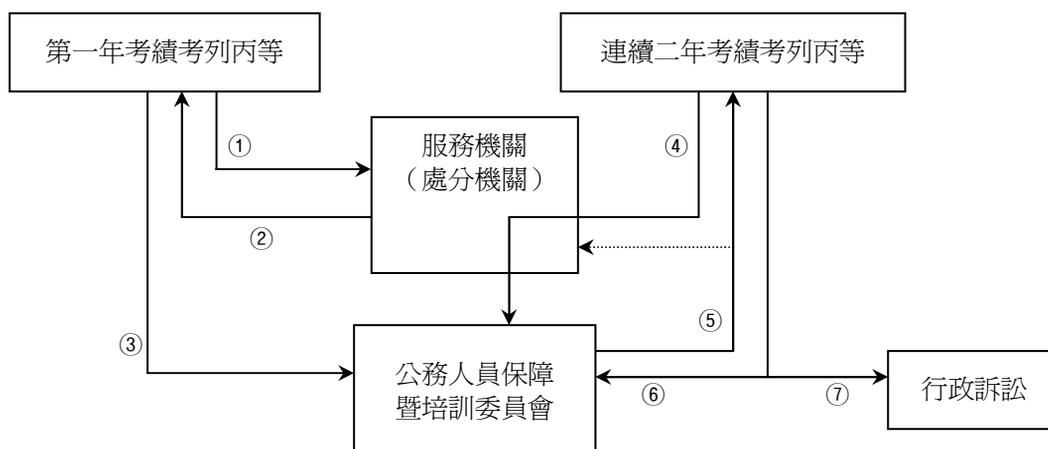


圖 1 不服考績丙等之救濟程序圖

資料來源：本研究自行繪製

說明：

- ①受考人不服考列丙等者，可向服務機關提起申訴。
- ②原服務機關如果認為申訴無理由，則應申訴駁回；如果認為申訴有理由，則應另為處

分。

- ③如服務機關駁回申訴，或逾期未函復申訴決定者，受考人得向保訓會提起再申訴。
- ④受考人不服連續二年考列丙等者，應繕具復審書經由原處分機關向保訓會提起復審。  
如原處分機關認為復審有理者，得自行變更或撤銷原處分。
- ⑤保訓會如果認為復審無理，則應予駁回；如果認為復審有理由，則應發回原處分機關另為處分。
- ⑥復審人如不服保訓會復審決定，或保訓會逾期未作出復審決定者，得向司法機關請求救濟。
- ⑦如於復審決定後，除已向司法機關請求救濟外，如有再審議之事由者，得向保訓會提起再審議。

## （二）不服考績丙等救濟之新觀念

考績法草案考列丙等之處分，不分其係為第一次考列丙等，抑或係連續二年考列丙等，其對於受考人的財產上及身分上權益均有「重大的影響」，依司法院大法官釋字第 298 號意旨，關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查，以資救濟。因此，本文建議不服考績丙等救濟，不管第一年或連續二年皆應如下圖 2 所示程序，亦即行政機關每年度辦理三次公務人員平時考核時，應對屬員進行面談，對於該季表現良好的人員，應予口頭勉勵或核發行政獎令，以資嘉勉，並應將其優良具體事蹟註記於平時考核上；另對於表現不佳的人員，主管應主動找出原因，若是問題源自於屬員，例如工作專業能力不足等，主管應對是類人員加強工作上所需知能或專業訓練，以獲得改善的機會；但若問題原因係源自於主管人員本身，例如主管並未對人力作適才適所的安排，主管應適時調整工作。茲因以上主管所為之處分，均係保障法第二條規定所稱之「管理措施」，如屬員認為有不當致侵害自身權益者，得循申訴、再申訴之程序獲得救濟。另屬員對於年終考績被考列丙等者，如有不服，得於收受考績通知書之日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如對於復審決定仍有不服者，得向行政法院提起行政訴訟，或如有符合保障法第九十四條所列舉之規定者，亦可向公務人員保障暨培訓委員會提起再審議。

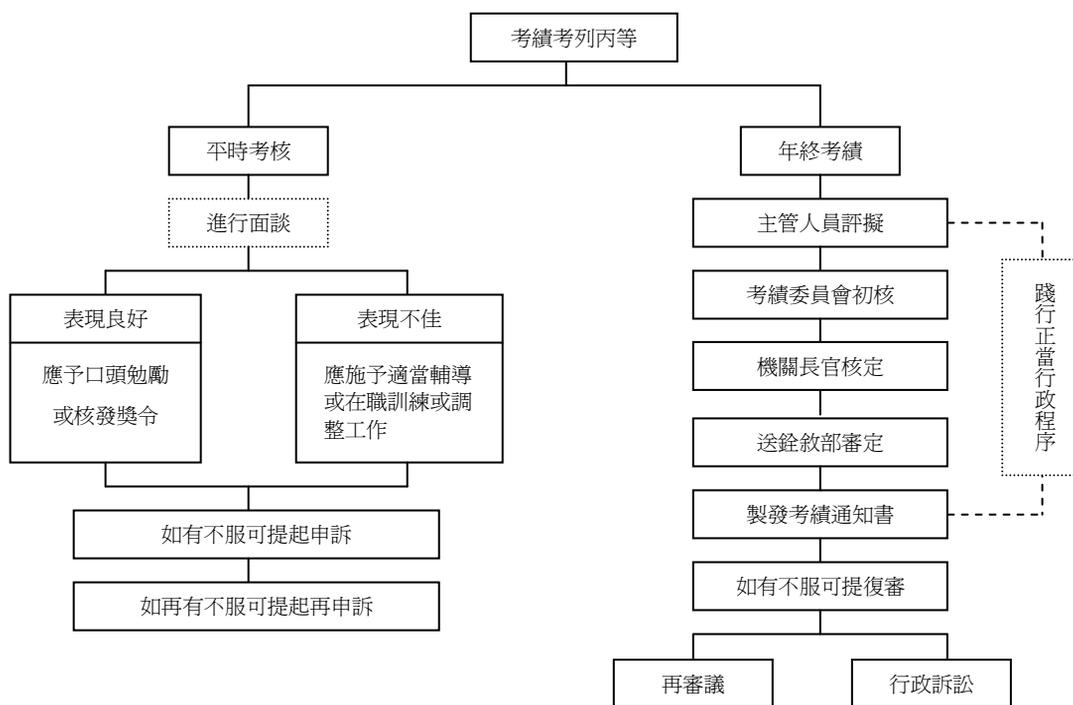


圖 2 不服考績丙等救濟新觀念圖

資料來源：本研究自行繪製

## 肆、考績丙等修正妥適性之分析

美國公共政策學者 William N. Dunn (1994: 282-289) 所提出的「政策推介 (policy recommendation)」的選擇標準，對於考試院在研修考績法中考績丙等規定的妥適性，或有參照作用。政策推介旨在探討「某項用以解決或減緩問題的行動，其在未來是否會達成所揭櫫的價值」或目標。在本文中，這些價值或目標應是達到優質化公務人力資源所要選擇的決策標準 (decision criteria)。Dunn 綜合相關文獻舉出了六種標準：效能、效率、充分、公正、回應與適切。

### 一、效能 (Effectiveness)

效能係指政策達成預期結果或影響的程度，著重在政策執行後的影響程度。本

案中，考績甲等設比例限制在實務執行上已發生許多問題，諸如各機關的業務性質、工作繁簡難易各不相同，強作規定設限比例，造成齊頭式的平等，勢將影響管理者的考核權，同時造成團隊信任與單位和諧的破壞，或產生輪流、抽籤等弊病現象（余致力等，2001：16）。倘若考績丙等亦設比例限制，將可預期發生：（一）配合比例規定，對於工作表現不差之人員考列丙等，將打擊該員的工作士氣，進而影響工作效能，降低行政生產力；（二）受考評者將改變個人在任事交易中的貢獻或付出，例如自然降低工作熱誠，即由原本積極勇於任事之態度，變成推託工作，或產生怠工行為、故意遲到或早退，抑或者是消極的抵制，不配合上級長官所交付之任務；（三）於年底考核年終考績期間，人員之間的相互猜忌及勾心鬥角情形將更加強烈，無形間將造成人員互爭的組織氣候，此與目前流行以「相互信任」為前提的「知識管理」（彭安麗，2004：231）亦所有悖離。上開可能發生之各種負面影響，不禁令人懷疑能否達成考績丙等制度用以淘汰不良人員、提升優質化公務人力之預期成效。

## 二、效率（Efficiency）

效率係指政策產出與使用成本間的關係，通常以每單位成本所產生的價值最大化，或每單位產品所需成本最小化進行衡量，著重以較佳方法執行政策。考績法草案明定考績丙等之比例，以各該機關受考人數總額百分之二為原則；受考人數總額不足五十人時，得由機關首長覈實考核，並應自該未達考列丙等人數比例限制之年度起，累計次年度後之受考人數總額達五十人以上時，該年度之考列丙等人數以百分之二為原則。其受考人數並自該受考列丙等人數比例限制之次年度起，重行起算。在實務運作上，以經濟部人事機構為例，考績丙等人數百分之二之分配，如同現行考績甲等比例由主管機關按績效統籌辦理，經濟部水利署第一河川局人事室考列丙等人數，由經濟部水利署人事室掌握；復經濟部水利署人事室考列丙等人數，再由經濟部人事處掌握；最後經濟部人事處考列丙等人數，仍得經行政院人事行政局統籌辦理，如此層層節制，極度耗費人力及時間，乃是一樁不符合效率之業務。

另以九十七年底之行政院所屬各機關暨地方政府公務人員（不含國營事業機構及各級學校）為 227,980 人計算（行政院人事行政局，2009），如果考績考列丙等

人數應有百分之二者，則每年應要有 4,560 人被考列丙等，而渠等人員如皆提出行政爭訟，必將耗盡公務人員保障暨培訓委員會及行政法院之訴訟資源。

### 三、充分 (Adequacy)

充分指政策目標達成後，消除問題的程度。按探究增訂考績丙等效果之立法精神，乃在於讓不適任之公務人力有淘汰之機制，並打造使公務人員願意奉獻的環境，但必須思考的是「不適任」之前因後果為何？以人力資源管理的角度判別，原因可能於「選才」之時，未能進用所要 (desired) 人才；於「用才」之時，未能讓人力適才適所；於「育才」之時，未能施予工作上必要的訓練等。準此，假使單純以考績丙等設比例限制之途徑淘汰不適任人力，恐怕無法全然解決問題；雖然第一年考績考列丙等，擬訂有「調整工作」或「施予適當輔導」或「在職訓練」等配套措施，但要充分解決問題，應再從「選才」、「用才」及「育才」等三個方面配合改革。

### 四、公正 (Equity)

公正係指政策執行後導致與該政策有關的社會上資源、利益及成本公平分配的程度，所謂一項公正的政策乃是一項公平社會資源配置的政策。現行考績丙等效果為留原俸級，不得領取考績獎金。修正版的考績丙等效果，第一年仍為留原俸級；連續二年予以資遣或退休。由此可知，修正目的在於淘汰不適任人員，但在執行上，為配合考績丙等百分之二之限制，鄉愿的主管，難免又會產生輪流考列丙等之情事，造成目的未達成，反使更多公務人員遭受不公正的對待。

### 五、回應 (Responsiveness)

回應指政策執行結果滿足標的團體需求、偏好或價值的程度。一個滿足效能、效率、充分及公正的政策建議，如果不能回應某些特殊團體的需要與期望，仍然不是好的政策。考績丙等制度將打破公務人員是「鐵飯碗」的觀念，勢必大獲一般人民的支持與肯定，但就受政策直接衝擊的台灣全體公務人員，何嘗不是一群龐大的團體。是以，為使政策回應程度良好，在此修正與立法過程當中，除在中央、地方

舉辦研討會及座談會外，是否也能邀集全全國公務人員協會參與研商，<sup>8</sup> 讓考試院也一併考量。

## 六、適切 (Appropriateness)

適切係指政策目標的價值對社會是否合適，以及這些目標所根據的假定 (assumption) 其穩當性如何，為政策推介標準中最重要的一項標準。一個適切性的政策也可能同時滿足效能、效率、充分、公正及回應五項標準 (丘昌泰，2000：401)。考績丙等作為汰淘不適任公務人員之機制，有立法委員指出，該機制不僅能促進世代交替，還可以提供職缺給年輕人，相信人事成本也可因此降低 (陳思穎，2009)；也有立法委員指出，打分數就定生死，這不是一個好制度，淘汰制度可能會變成讓首長用來鏟除異己，讓首長百分之百獨斷的主觀權力，這是很危險的制度 (康仁俊，2009)。顯然，制度的設計尚未能全然受到相關人士的肯定，爰有關考績丙等之要件及設百分之二之限制，考試院有必要再重新審慎研議。

公職是「鐵飯碗」的時代已漸漸落幕，獎優汰劣的人事制度正是未來的發展趨勢，<sup>9</sup> 以考績丙等作為汰劣不適任人員的機制，固然是達成上開趨勢的一項途徑，惟經 Dunn 的六項標準分析，考試院所研修考績法有關丙等之內容及程序正義，距離政策目標仍有些落差。為避免考績丙等之汰劣機制流於形式，或使產生負面組織氣候，本文嘗試提出幾項建議，以強化考績丙等制度之妥適性。

---

<sup>8</sup> 依公務人員協會法第四條規定：「公務人員協會之組織分為下列二級：一、機關公務人員協會。二、全國公務人員協會。」同法第十條規定：「依本法成立之總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關公務人員協會數超過總統府、國家安全會議、五院、各部及同層級機關總數五分之一時及各直轄市、縣（市）之機關公務人員協會數超過直轄市、縣（市）總數三分之一時，得共同發起、籌組全國公務人員協會。」另同法第六條規定：「公務人員協會對於下列事項，得提出建議：一、考試事項。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休事項。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。四、公務人員人力規劃及人才儲備、訓練進修、待遇調整之規劃及擬議、給假、福利、住宅輔購、保險、退休撫卹基金等權益事項。五、有關公務人員法規之制（訂）定、修正及廢止事項。六、工作簡化事項。」

<sup>9</sup> 如美國考績制度共有十一項功能，其中之一功能係作為公務員降調或解職的依據 (許濱松，2002：356)。

## 伍、結論與建議

經過一般法律原理原則分析考績丙等制度之適法性，發現規範考列丙等之要件不夠明確、法位階層次未符司法院大法官之要求，考列丙等應踐行之正當法律程序及救濟制度未盡周延。另從政策推介標準分析考績丙等制度之妥適性，發現考列丙等人數設百分之二為原則之限制，在實務運作上將窒礙難行。是以，本文總結上述分析結果提出以下四點建議，祈能作為考試院研議修正考績法草案之參考。

### 一、以明確的丙等要件取代設百分之二之限制

就受考人連續二年考列丙等將被資遣或強制退休之法效性，本涉及憲法保障人民服公職之基本權利，爰依考績考列丙等要件所需之法律明確性，以司法院大法官建立審查法律明確性原則之標準：「苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認」審查有關「挑撥離間」、「誣控濫告」、「不聽指揮」、「破壞紀律」等要件，其文字之意義尚非難以理解，惟其所規範之程度，卻非受規範者所得輕易預見，仍需經行政訴訟判決或公務人員保障決定書等，始能直接預見何種失檢行為之法律效果，將尚難認為其並無違反法律明確性原則。退而言之，無論考列丙等要件有無違法律明確性原則，其與設百分之二人員應考列丙等之關係，是相互衝突矛盾。倘考績年度間，無人發生挑撥離間或誣控濫告、不聽指揮或破壞紀律…等情事，則要求行政機關應有機關人數百分之二人員要考列丙等，將產生窒礙難行。

從歷史的角度看考績設百分比限制之制度，無論對受考人或是考評者均帶來許多負面的影響，爰本文建議以明確的丙等要件，取代設百分之二之限制。因該作法對受考人而言，乃係將考核之遊戲規則攤在陽光下，讓受考人可以很明確的預見何種作為或不作為之行為，年終將會回饋何種考績評價；另對考評者而言，亦可以避免以形式（如抽籤或輪流）的方式，來決定誰應該被考列丙等，否則，倘若工作績效尚可的受考人，因制度被迫考列丙等，則未來主管將無法掌有可運用之資源及誘因，來領導屬員完成日益艱鉅困難之公共任務。

又考試院研議考績丙等之效果有關第一年考績考列丙等應予「調整工作」或

「施予適當輔導」或「在職訓練」等配套施應予肯定，惟上開措施是否有使用順序之必要（亦即如考列丙等應先調整工作；如再不適任，應施予適當輔導；如仍不適任，應予在職訓練），可再深度研議。另有關「應予調整工作」部分，茲因組織之用人，依公人員任用法第二條規定，「公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，為人與事之適切配合」，是以，將適當的人才放在適當的職務上，本是主管人員之責（如主管不應將內向、不擅於表達、溝通之人員，刻意安排從事國會聯絡事項之職務）。又施予「在職訓練」部分，主管人員不應在屬員被考列丙等後，才認定屬員無具備有從事公務所需的專業知識與技能，而施予在職訓練。正確者，應係主管人員應主動發現屬員的工作能力，並在適當的時機施予必要的訓練。是以，本文另建議考績考列丙等應制定一項積極要件，如公務人員因工作績效不佳，未經調整適當工作或施予輔導或在職訓練等措施者，不得考列丙等。

## 二、考績丙等要件應提升至法律位階

隨著「特別權力關係」的被瓦解，行政機關不可再對公務人員以行政命令的方式作無限上綱的限制。亦即凡涉及基本權利限制者，亦應有法律之依據，在特別權力關係範圍內，個人權利應受目的合理之限制，但涉及基本權利時，仍須有法律之依據，國會不應放棄制定法律之任務（國會保留），而聽任行政機關之裁量。而考績法修正草案有關考績丙等之效果對於公務人員而言，係直接限制服公職之權益，應為「干涉行政之行政行為」，且其與專案考績一次記二大過及考績丁等之法效果「免職」，均屬剝奪公務人員服公職之權益，爰考績連續二年考列丙等所為之資遣或命令退休之處分，亦應屬於「懲戒處分」之性質，就司法院大法官釋字 491 號解釋之意旨，其處分之構成要件應由法律定之。

另考試院研議之考績丙等之法效性除上開所述外，所能影響的尚有最近十年內不得申請服務獎章、最近三年內不得選拔為模範公務人員、不得被機關學校選送進修、不得參加委任升薦任或薦任升簡任之升官等訓練等。考績考列丙等之法效性，應屬對公務人員身分及財產具有重大之影響的處分，對公務人員權利干涉強度較高，法律保留之密度應較大。再就「重要事項說」立論，宜由具有直接民主基礎之國會的立法者，自行以法律規定之，而不許委諸行政機關以行政命令訂定之。簡言

之，考績考列丙等之要件，宜規範於法律（公務人員考績法）之位階較為適法，而非規範在「公務人員考績法施行細則」，方符憲法第二十三條之規定。

### 三、辦理考績丙等應踐行正當程序

現行考績法規定下，考績考列丙等之效果為「留原俸級」，在實務運作上，長官評定屬員之年終考績丙等不被視為「不利的行政處分」，本質上並無行政程序法所規範之相關程序保障之適用，亦不得提起行政爭訟以資救濟。惟究其所謂留原俸級，乃次年度俸給不能晉一級，所直接影響的，是年終無考績獎金可領，並反映在次年的薪資所得上；另衍生影響的，將與陞遷、褒獎、訓練或進修等方面，均受有不利之限制；又考績法修正草案規定，連續二年考列丙等者，也應辦理退休或資遣。準此，考績丙等之處分，係對公務人員重大不利之行政處分，爰在行政處分形成過程當中，應踐行行政程序法之相關程序規定，諸如「公正作為義務」、「受告知權」、「聽證權」、「說明理由義務」及「行政資訊公開」等。本文以辦理考績之三個階段上強化機制論之：

#### （一）辦理考績前：

為讓受考人可明確的預見何種作為或不作為之行爲，年終將會回饋何種考績評價，應建立明確的考績規則，其規則應讓受考人一眼便知，不須假借行政訴訟判決、公務人員保障決定書或其他行政函釋等，始能了解其行爲的後果。此即考績要件應符前述之「法律明確性原則」，亦即為「受告知權」的展現。

#### （二）辦理考績中：

年度當中主管對屬員的單向平時考核是不夠的。在實務上，主管以秘密的方式，對屬員進行「工作知能及公文績效」、「創新研究及簡化流程」、「服務態度」、「品德操守」、「領導協調能力」、「年度工作計畫」及「語文能力」等七項進行 A 至 E（五級）的評價，但上開均係單向運作，為能讓受考人明白自己的工作表現是優是劣，平時考核應以雙向運作，亦即主管人員除了將平時表現紀錄在平時考核表外，另應有與受考人有語言上的互動。倘若受考人在平時考核上所回饋的，是優異的表現，主管人員應適度的予以勉勵，以提升受考人內滋報酬及工作滿

足感；惟倘若受考人在平時考核上所回饋的，是有待改進之表現，則主管應協助受考人找出問題原因，如果問題源自於受考人，例如工作專業能力不足等，主管應對是類人員加強工作上所需知能或專業訓練等，以獲得改善的機會；但問題原因係源自於主管人本身，如主管並未作適才適所的安排，把對的人放在錯的職務上等，主管應適時調整工作，如此方能將人力資源發揮的淋漓盡致。另於年終辦理考績時，所以作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，委員會之組成由機關首長指定者及由票選產生之人數比例應求相當，處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由。此即為「公正作為義務」、「聽證權」及「說明理由義務」的展現。

### （三）辦理考績後：

應將考績結果以書面通知受考人，並在考績通知書上載明不服考績結果的救濟期限、救濟受理機關及救濟程序等資訊，如考績係考列丙等或丁等者，應敘明處分理由及依據規定，此即為「說明理由義務」的表現。

簡言之，有關對公務人員評定考績，本文建議應踐行三階段正當程序化：其一為考績評定前之程序，係應讓受考人明確預見何種行為，將會受何種考績之評價。其二為考績評定中之程序，係考績年度中，長官應適時對於公務人員表現不佳之行為進行糾正與指導，給當事人有改善之機會。其三為考績評定後之程序，係處分機關應敘明考績結果之原因，記載不服考績結果之救濟教示。

## 四、不服考績考列丙等應許提起行政訴訟

從前主管的考核權被視為至高無上的領導權力，為維持國家公務能順遂推行，主管能有效的指揮人力，公務人員對不滿意所為之考績處分，皆不被視為行政處分，所以亦無法以行政爭訟方式來為救濟。惟現行國家與公務人員之間的關係，已由「特別法律關係」取代「特別權力關係」，考績考列丙等效果，無論以早期德國學者 C. H. Ule 所提出之「基礎關係」或德國聯邦憲法法院提出之「重要性理論」立論，如不服所定成績者，應許受考人得依現行規定，提起復審及行政爭訟。

另從民國七十三年司法院大法官釋字 187 號解釋對公務人員退休請領退休金，作出非不得提起訴願或行政訴訟之解釋，即首次對特別權力關係有所挑戰。而後歷

經二十餘年間，又分別對於「公務人員公法上財產請求權」、「公務人員因職務關係所受處分」、「公務人員之任用資格」、「軍人與國家之關係」、「學生、教師與學校之關係」及「專門職業技術人員與國家之關係」等均有突破，<sup>10</sup> 可見司法院大法官對特別權力關係之態度改變趨勢。

考試院研議考績考列丙等之效果，「除留原俸級外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣，並自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。」凡此係對公務人員權益皆有重大的影響，本文建議公務人員對機關每年度辦理三次公務人員平時考核之書面紀錄，及依平時考核結果主管應作為（如調整工作處分）或不作為之處分（如不施予在職訓練）有所不服時，得循申訴、再申訴之程序獲得救濟。另屬員無論屬首次抑或者連續二次年終考績被考列丙等，如有不服，均應許向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如對於復審決定仍有不服者，得向行政法院提起行政訴訟，或如符合保障法規定有得提起再審議之事由者，得向公務人員保障暨培訓委員會提起再審議。

## 參考文獻

- 立法院。第六屆法律提案審議進度追蹤系統，2008年12月18日取自立法院國會圖書館，網址：<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttsweb?@@884743891>。
- 丘昌泰（2000）。**公共政策一基礎篇**。台北市：巨流圖書公司。
- 行政院人事行政局（2009）。行政院所屬各機關暨地方政府公務人員數，2009年4月13日取自行政院人事行政局，網址：<http://www.cpa.gov.tw/public/Attachment/93913381495.xls>。
- 考試院（2008）。考試院院會通過公務人員考績法修正草案增列年終考績優等等次，2008年12月24日取自考試院新聞稿，網址：<http://www.exam.gov.tw/newshow.asp?1306>。
- 余致力、蔡宗珍、陳志瑋（2001）。公務人員考績制度的問題與對策。**人事行政**，

<sup>10</sup> 參照司法院大法官會議釋字第295號、312號、323號、338號、378號、382號、430號、459號、462號、483號、491號及563號等號解釋。

第 138 期，頁 11-24。

吳庚（2007）。**行政法之理論與實用**（十版）。台北市：三民。

李淑華、李佳霏（2009）。淘汰不良公務員，關中：一年內修改考績法，2009 年 3 月 11 日取自 **YAHOO 奇摩新聞**，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090218/5/1/leo50.html>。

洪茗馨（2009）。關中搶修考績法，年淘汰一成公務員，2009 年 4 月 13 日取自 **YAHOO 奇摩新聞**，網址：<http://tw.news.yahoo.com/marticle/url/d/a/090313/110/1fzu9.html?type=new&pg=3>。

翁岳生（2000）。**行政法**（二版）。台北市：翰蘆總經銷。

康仁俊（2009）。以考績汰劣公務員？綠委憂將淪為首長剷除異己的工具，2009 年 3 月 11 日取自 **YAHOO 奇摩新聞**，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090210/17/le7xh.html>。

陳春生、蔡秀卿（譯）（1998）。日本行政手續法。**月旦法學**，第 40 期，頁 114-120。

陳思穎（2009）。以考績汰劣公務員？藍委支持：可促世代交替、降低成本，2009 年 3 月 11 日取自參考 **YAHOO 奇摩新聞**，網址：<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/090210/17/le7xs.html>。

陳愛娥（2002）。如何明確適用「法律明確性原則」—評司法院大法官釋字第五四五號解釋。**月旦法學**，第 88 期，頁 249-258。

許宗力（1992）。**法與國家權力**。台北市：三民。

許濱松（2002）。**各國人事制度**。台北市：中華電視股份有限公司。

彭安麗（2004）。提升組織的知識管理能力—發揮社會資本的槓桿效應。**人事月刊**，第 39 卷第 5 期，頁 10-19。

湯德宗（2003）。**行政程序法論**（二版）。台北市：元照出版有限公司。

Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis: An Introduction* (2<sup>nd</sup> Ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall International, Inc.

# Assessing the Design of the Performance-C Rating System for Civil Servants in Taiwan

Jong H. Huang\*, Chien-Hung Lin\*\*

## Abstract

The study tries to review the proposed amendments to the “Civil Service Performance Evaluation Act” and its enforcement rules which the Examination Yuan has drafted, particularly those dealing with the Performance-C Rating. From the design-evaluation perspective, the study aims to clarify if the new regulations meet the general principles of appropriate laws and correspond closely to the six selection criteria specified in the model of policy recommendation by William N. Dunn. The research results can be outlined as follows. First of all, the proposed provisions of performance-C-Rating run the risk of violating the legal reservation principle. Second, the conditions leading to a C-performance rating are not sufficiently specified. Third, due process of law and the grievance-redressing system to be invoked and executed when rendering performance evaluation are far from thorough or comprehensive. In addition, imposing a limit of two percent of the workforce as qualified for the C-performance rating will invite tough challenges and great difficulties, virtually making it impossible to implement. According to the analysis above, the study puts forth a few suggestions for the Ex-

---

\* Associate Professor, Department of Public Policy and Management, Shu-Hsin University.

\*\* Section Assistant, Personnel Department, Ministry of Economic Affairs.

amination Yuan to consider as it continues to fine-tune the relevant provisions. For one thing, specific conditions and circumstances should replace the two-percent threshold rule, while the C-rating as part of the performance appraisal system should be explicitly regulated by law. Also, due process of law should be fulfilled in administering the evaluation process. A concluding point is that the right to commence a proceeding of Administrative Litigation by anyone unsatisfied with a C-rating disposition, be it the first or second time in sequence, should be respected and granted.

**Keywords:** design evaluation, policy recommendation, performance appraisal system, the principle of legal reservation, due process of law