

改進公務人員考績制度的議題探討： 公平原則觀點

張瓊玲*

《摘要》

吏治清明，首重考核正確，績效考核制度若未能彰顯公平原則，則必將影響公務人力資源的發展與組織士氣。故考績制度的內容及作法，攸關著公務人力的開發，及人與事配合的適當性。然而，若考核之評定未能體現「公平」、「公正」的道理，則考評亦將流於形式，不為人尊重。

現行「公務人員考績法」經多次修正、研議，仍因時代之演變，對公務人員之考核恐有未盡周延之處，進而影響公務人員對考績公平性的認同。依照考績法規定，考績應本綜覈名實、信賞必罰之旨，但現行這套考核之程序及方法，運作起來是否真能符合這項宗旨，作準確客觀之考核，實值吾人探討。從考績的理論看來，考績有其積極功能亦有其消極功能，然不論考績制度應是著重「行政性功能」或「發展性功能」，其終極目的在於是否達到「公平」的效益，讓受考核者不覺得質疑或委屈。因此，公平考核的另一大課

投稿日期：98年3月4日；接受刊登日期：98年3月17日。

* 中國文化大學行政管理學系助理教授，國立政治大學公共行政學博士。本文部分內容曾發表於行政院人事行政局地方行政研習中心主辦之「政府治理與人力資源發展研討會」。

題即是：考績指標的訂定與考績的民主參與是否一併受到關注。另外，長久以來所探討的甲等考績設限問題，是否有違公平原則？亦是一大議題。

本文透過文獻資料與考核制度理論的檢視，及歷年來考績等第的分析，檢討我國現行公務人員考績制度是否能達到「公平考核」的精神？提出研究心得與考績法部分條文修正意見，供政府及各界參考。

[關鍵字]：公平原則、考績制度、考績指標

壹、前言

公部門欲提高公務生產力，除了行政程序及資源設備的改進外，人力資源的管理是一個重要的課題，爲了要「人盡其才、事盡其功」，人員的績效控管及人事考核，如同新公共服務所主張的「課責」，而對人事行政來說，就是公務人員「考績」的議題。我國係採五權分立的國家體制，考試院係掌理五權中的考試權，從原本之憲法第八十三條到後來的憲法增修條文第六條第一項皆規定，考試院爲全國最高考試機關，除了「考試」之外，有關公務人員官制官規的法制事項亦由考試院主管。¹因此，論公務人員的考績制度，就法制規範、制度興革而言，當從考試院乃至於銓敘部所主掌的「公務人員考績法」入手。至於實際運作方面，對於個別公務人員考績的核予，則爲各該公務人員所屬機關行政權的範疇了。故論及公務人員考績的法制面與實務面，實涉及考試權與行政權的交互運作。

現行「公務人員考績法」係民國七十五年公布，七十六年開始施行，嗣後經過幾次修正，仍因時代之演變，對公務人員考核恐有未盡詳實、週延之處，而屢被提

¹ 憲法增修條文第六條第一項規定，考試院掌握（1）考試；（2）公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休；（3）公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

及討論、修正。「公務人員考績法修正草案」（以下簡稱本修正草案），曾於九十四年七月十四日送立法院之版本中，論及甲等比例設限的議題。其係由於政府機關因長年來有考績甲等比例過高，及考績等第配置不公等情況，故擬重行修正以解決相關問題。惟該案於當時並未通過。爾後，在沒有法條的規定下，各機關仍依照考列甲等以百分之五十為原則，最高不超過百分之七十五之共識執行。而最近一次修正係於民國九十六年三月，公告修正「公務人員考績法」第十四條，亦未將考績設限問題明定於法條中。

吾人省思考績成立之因，乃在於藉由對公務人員的考評，達到獎優汰劣，規正公務人員有不利組織目標達成之行爲，並作為升遷、考核、訓練、培育設計之目的，一言以蔽之，即考績法第二條規定「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。」。因此，釐清考績目的，有助於修正考績制度之設計，使之更能發揮協助組織之所需。此外，制定考績之原理原則及考核標準，如公平、效率及與公平期望的理論等，屬於本文理論層次的探討，由此檢視現行考績的執行措施是否得當？並檢視目前的法規內容及之前重要的修正草案內容（如九十四年修正草案的考績等第設限規定等），並研提考績法修正條文。因此，考核時所面臨到的「公平」的問題，是影響考績制度是否可為公務人員接受且服從的重點，於今新的一屆考試院將提出新的考績法修正案之際，探討建立公平的考績制度，將特別有其時代的意義性與必要性。

貳、公平理論內涵

在 Denhardt（2007）所高舉「新公共服務」理論的影響之下，「課責」（accountability）成了要求人員達到工作要求，發揮效益，完成專業使命的代名詞。而在公部門中，考績制度即是達到「課責」的具體工具，將「課責」化為可衡量的分數，可排序的等第，考績就是每個公務人員的年度總成績，藉此亦達到組織經營管理的目的，影響考績最全面性的，莫過於考績的「結果」可否被接受，「過程」能否被信服無疑？這其中「公平」的認知與期望，往往決定了考績制度所能發揮的功能與效益的程度。

談公平（equity）則須論及兩項層面，分別是「分配的結果」，與「分配的過

程」。分配結果達到一致性（即大小相等），係為「平等」（equality），而若進一步探討價值的一致性（涉及重分配問題，而非只有齊頭式平等）與機會的均等性，分配的範圍、程序的正當性、分配的基礎（比較的參照對象）等等，則為公平的討論範疇。因此，研究公平理論者，多分從「結果論」與「過程論」來思考，前者如 Robert Nozicks（1974），後者如 John Rawls（1971）；但 Robert Nozicks 也認為當分配係出於自願且公平的過程時，分配就是公平的。當所有人都公平的獲得其所得就是正義。所以嚴格來說 Nozicks 也不是絕對的結果論者，他也承認「過程」對分配正義的重要性。

如何知道其是否為「公平的獲得」（acquires fairly）？Nozicks（1974）區分了兩種類型，並要我們一一檢測，以決定其是否為公平的獲得：第一、資產（property），不論是新創或是舊有的，都必須公平的獲得。第二、由移轉所得之物必須公平的獲得（例如禮物、遺產）。

Nozicks（1974）曾用最終結果的概念（end-result concept）來對照其對公平的過程觀或歷史觀。最終結果的概念就是考慮接受者與項目的特徵，並要求最適的競賽。例如「最終結果的正義」—因為判斷分配是否公平，只看最後結果，而不需任何歷史資訊，例如分配是如何產生的。

另一種觀點是 John Rawls 的「正義論」（1971）—接受者為所有公民，項目則為社會的基本資產。社會的基本資產對人民是很重要的，但卻被社會結構、政治制度所影響與型塑。John Rawls（1971）認為我們將自己放在「無知之幕」之後，知道每個人的能力是不同的，但並不清楚每個人擁有的為何，在此情形下，何種規則是我們想要的？社會資源應平均分配，且在機會公平、每個人朝自己的長處發展的情形下，應允許社經地位的不平等。例如雖然醫生有較高的收入，但須確保每個人進醫學院的機會是相等的。

John Rawls（1971）主要是從兩項重要的「過程觀點」來思考：第一、認為正義是規則與制度的特徵，且是由制度產生出來的。第二、正義的規則是由過程所發展出來的，其理論核心為：假設社會契約的型態是基於人民自由與平等的情形下。其實 Nozicks（1974）與 John Rawls（1971）在某些意義下，都是由過程觀點來看分配正義。

任何途徑的分配正義都有概念上的問題，Nozicks（1974）的問題在於如何界定

獲得與移轉的「公平性」。有人覺得只要不損害社會規則就是公平（例如不偷不搶），但我們必須考慮社會的分配原則。在考績上來說，就是要建立可被各方（考評者、受考評者及組織等）接受的制度、規則與標準。在行政管理層面上，公平理論應特別強調在程序（制度）的公平正義（procedural equity）。

這層面之研究係自公共政策的「決定與行政管理流程」來衡量，探討整個政策的「程序公平」，重視「程序正義」或「遊戲規則的公平」。即認為一種政策改變是否公平，係決定在「資源起始分配是否公平」與「決定資源轉移之規則是否公平」二項上；如兩者皆公平，則衡量結果也是公平的。

有關公平理論之相關理論研究，若從「組織公平」之觀點來論述，早期研究學者有 Homans（1961）、Adams（1965）及 Walster 等人（1978），他們將組織公平的重點放在「分配公平」的探討上。但有關「分配公平」的研究，則不能完全預測人們對不公平的認知所產生的反應，因此後續學者如 Greenberg（1987）逐漸將目標移至「程序公平」的研究上，以探究在過程中所認知的公平。

Greenberg（1987）將各學者所提出之組織公平理論加以歸納，利用「反應－預應」（reactive vs. proactive）及「內容－程序」（content vs. process）二構面，將組織公平理論分類，並列出各領域之代表性理論，如表 1 所示：

- 一、**反應－預應構面**（reactive – proactive dimension）：此領域內的理論是以矯正不公平，且努力達到公平的狀態為研究主題。公平的反應理論（Reactive theories）注重在當個體知覺到不公平的狀態後，會嘗試去逃避或脫離的行為，主要檢驗人們對於不公平的反應；預應理論（Proactive theories）則將焦點放在設計能促進公平的行為，即人們在不公平的情形發生前，會預先防止不公平或促成公平的行為。
- 二、**內容－程序構面**（content – process dimension）：此領域內之理論把焦點放在求取公平的結果與用來達到這些結果的手段。公平的內容理論則著重於決策所導致的分配結果是否公平；而公平的程序（process）理論則著重於組織決策的制訂及執行過程之公平性（轉引自鄒美完，2006：10-11）。

表1 組織公平理論的分類與代表性理論

內容—程序 構面 反應—預應 構面	內容 (content)	程序 (process)
反應 (reactive)	反應內容 公平理論 Adams (1965)	反應程序 (Thibaut & Walker, 1975)
預應 (proactive)	預應內容 公平判斷理論 (Leventhal, 1976; 1980)	預應程序 (Leventhal & Fry, 1980)

資料來源：Greenberg (1987: 10).

(一) 在公平理論方面，一如期望理論 (expectancy theory) 以及社會比較理論。社會比較理論 (social comparison theory) 這是指個人與他人比較，只要感到有差異，不管是在自主觀感或客觀觀感，都會感到不公平的壓力，而做出反傾斜的調整，以達到心理上或實質上的「公道回復」。

(二) 公平判斷模式 (justice judgement model)

Leventhal (1976) 指出個人在判斷酬賞分配是否公平時，會依其團體目標及情境而採用不同法則，此三個主要分配法則如下：

1. 貢獻或公平法則 (contributions / equity rule)：報酬分配按照投入比例，目的在達成高績效和產量目標。
2. 需求法則 (needs rule)：所得報酬依個人適當的需求，分配者的目的在促進個人的福利。
3. 平等法則 (equality rule)：不論個人投入，每個人所得到的結果相同，分配者的目的在達成社會的和諧。

Leventhal (1980) 提出的「公平判斷模式」，強調人們會預應地利用各種公平規範來防範不公平的狀況發生，例如：為維持和諧，且個人貢獻無法仔細評估時，應採平等 (equal) 法則來分派報酬。

(三) 程序公平模式 (procedural / interactional justice)

程序公平模式係由分配公平理論推演而來的，公平理論著重決策結果，然程序理論重視決策制訂過程是否公平。「程序公平」的觀念源自法政學界；法律學者普

遍認為，法院的判決過程會影響人們對判決結果的認可。程序公平也包括了「互動」過程的公平感。

Bies & Moag (1986) 認為在程序進行過程中，主管與部屬之間難免會產生溝通的需要，因此，提出互動公平觀念，以補充早期學者所提程序過程觀念之不足。在組織程序制訂中，所受到的人際待遇或關係也會影響個人對公平之評估。

(四) 分配偏好理論 (allocation preference theory)

Greenberg (1987) 指出分配偏好理論，是根據 Leventhal (1976, 1980) 的公平判斷模型而來，也是預應過程理論中的重要理論。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。

此外 Leventhal (1980) 提出的六個評判程序的公平標準 (如表 2) 可以應用於不同的實際狀況：

表 2 Leventhal 的六個評判程序的公平標準

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，而沒有平等的考慮所有意見。
資訊正確性原則 (accuracy rule)	指分配程序應採用客觀正確的資訊或記錄。
矯正原則 (correctability rule)	指分配過程中有修正錯誤決策的機會。
代表性原則 (representativeness rule)	是指分配程序中應考慮可能受到影響的相關人員的觀點、需求及價值觀。
倫理原則 (ethicality rule)	指分配程序應符合道德倫理標準，例如：「欺騙」便不符合一般社會中的道德標準。上述原則如果有部分符合，則員工會感到公平。

資料來源：Leventhal (1980: 27-55).

本文將從以上對公平理論內容的瞭解，及評判程序的公平標準，來分析我國的考績制度及未來可能修正的內容。

參、考績的功能與理論分析

公務人員考核績效，向為「人事行政」中不可忽視的一環，公務人員稱職與否、績效彰顯與否，皆影響總體組織目標之達成與政府施政品質之良窳，故政府為民服務之能力，有大半成敗機率握於廣大的公務人員手中。第一線公務人員的服務熱忱，將顯示為政者重視人民的程度，執法的公務人員貫徹政令的作為，顯示政府的執行力與魄力，而考績制度係為考評公務人員的適任性，搭起了一道標準線：標準線之下，考績結果執行的是懲處、淘汰的功能；標準線中，在於維持、改進與指引提升公務人員執行公務能力的方向；標準線之上，則在於獎賞、獎勵、肯定與榮耀的賦予。而代表標準線的即為考績制度中的各項等第。

考績的施行，肩負著多重功能與目的，林水波（1989a）提出考績可分為三大項功能，圖示如下：

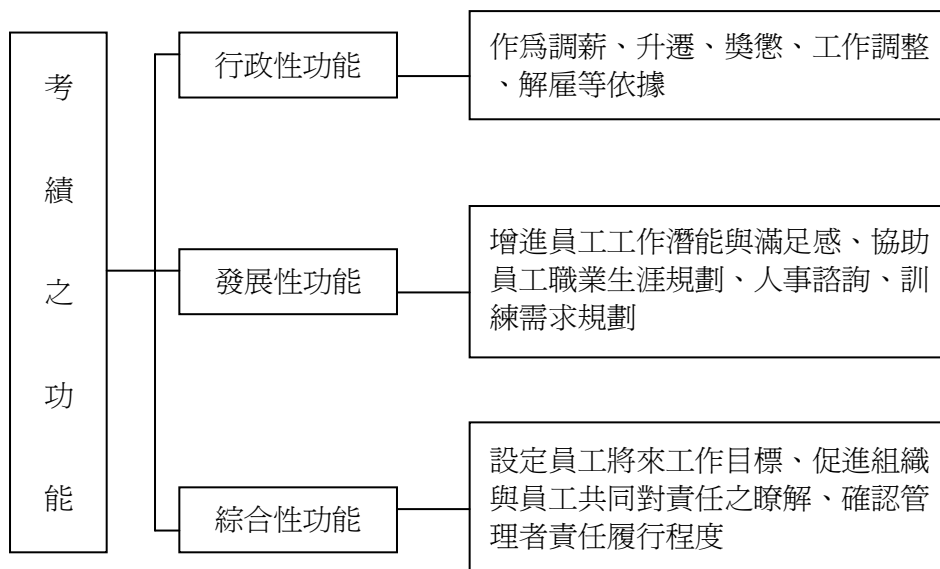


圖 1 考績功能

資料來源：林水波（1989a：7-10）。

從前述三大項功能中，又可細分為如下幾項功能（張瓊玲，2005：122-134）：

一、發揮人力運用的功能

考績乃對公務人員的勤惰及適任性等做考核，最終目的在於提高行政效能，因此，對考績表現不佳者，應可分別施予工作調整，適當輔導及在職訓練。對於考績表現優良者，亦可以參加進階訓練，或選送其進修，將訓練進修做為獎賞之一種，其意味著該員在行政機關中，已走在「菁英」之軌道上，在這一點上，考績乃人力運用之最佳輔助工具。

二、激勵與肯定的功能

考績除了有形的作用外，更大的作用在於心理層面的影響，絕大多數的公務員在乎的是他們一年的辛勞，在長官心中到底有沒有被肯定，並與同儕相互比較，做為是否被公平對待的重要準據。公務員重視其在組織中的評價，不是以一句「乙等是常態，甲等是例外」就可以扭轉這種認知的，公務員一向將考績等第界定為：「乙等是不好的，甲等是受肯定的」，故只有「好」與「不好」之分，並無「不好不壞」的認知，根據多年的觀察，公務界於年終打考績時，上演「同室操戈」的情況，多緣於這種從比較中來定位自我，而難於接受自己受到不公平的對待。考績對許多公務員來說，就像優良認證標記，有時候心理的滿足感遠大於對考績獎金的需求，考績的評等終將是兵家必爭之地。

三、獎酬與福利的功能

獎金是伴隨考績而來最直接的獎賞，按照現行的法規內容，考績獎金自甲等至乙等，各給予一個月俸給總額至半個月俸給總額不等，獎金誠然是激勵作用的工具之一，亦另有持異議者認為，考績評定不必然要給予金錢獎勵，但長期以來，公務人員亦將之視為福利的一部分，且併入全年總薪資所得中計算，若斷然取消亦不妥適，惟考績獎金已不再具有強烈的功能性目的了。

四、晉級與升遷之功能

考績晉級係晉本俸（年功俸）之級，其影響除了來年薪給增加外，最大的意義在於以晉級、升等，作為升遷的基礎，公務人員在層級節制的官僚系統中，升官成了生涯發展中最大的期待，因此，考績之等第，攸關升官等、職等晉升之利害甚大。公務人員如何能不爭取甲等之成績呢？考績作為考核或激勵人心之最大意義即在此表現。

五、淘汰、懲處之功能

考績的懲處功能在於發揮淘汰機制，對於考列丁等或連續二年考列丙等，即處以改變公務人員身份之處罰，如免職、資遣（或要求其辦理退休），機關在執行上述處分之前，尚可先要求其停職，果實行此項規定，則此類考績作為，執行起來必須格外慎重。

為達到公平的考核，真正發揮考績功能，考績具有區辨能力與否，十分重要。考績一旦缺乏辨識力，就難以產生發展性或激勵性的作用。造成此種原因的主要理由之一應該是與考績目的過於偏重「行政性目的」有關，因而減低主管客觀評定員工之工作績效的動機（施能傑，1993）。一般常見的考績謬誤類型，理論上而言，有下列幾種（Hodgetts & Kuratko, 1986: 445; Latham & Wexley, 1994: 138-142）：

- （一）過分寬大或嚴苛：考評者由於個人的理念或人格特質，於評定員工考績時，就呈現過分寬大或嚴苛的現象，屬於偏頗狀態。
- （二）分數侷限：考評者心態較為保守，或為顧及某些組織和諧之考量，將大多數的考績分數評定在中間位置，出現「趨中」現象，或在某一區塊範圍內，而出現侷限狀況。
- （三）以偏概全：此類謬誤或稱為「月暈效應」（halo effect），即考評者僅依據受考評者的某項行為，或某單一面向之表現，而評定其整體績效。
- （四）年資或職位取向：俗稱「官大學問大」，資深者就像是多年媳婦熬成婆，公務機關內常見「獎由上起」，資深者多得甲等，而資淺者應多學習，論升遷來日方長，造成考績真實性失調的現象。

當考績出現上述謬誤時，考績也就愈不具公平性與正義性（林水波，1989b）因此，為達到考績的核心價值－「公平」，進行考績作為時，有關考評者的能力、考評者的動機、考評者的專業訓練、考評的方法及受考核者的工作性質與人格特質，都必須併同考量，以求同時達到客觀、正確的目的，另外，考績資料於傳送過程中，應確實做到「保密原則」，以免因龐雜的動機與目的，破壞了考績的公平性與組織的穩定性。為使考績具有公平性，在技術上，必須注意以下二點（洪國平，1998：14-15）：

- （一）考評員工工作績效，應盡量使用多重指標，以避免單一指標的危險性。
- （二）採用多重考評方式，不僅是考評層級適度增加，同時每一層次考核者也應增加，以減少考評者的主觀性。

從消極面而言，考績評定應避免謬誤產生，而從積極面來看，考績應達到其「正義」原則，正義應包含兩大部分：「分配正義」與「程序正義」。公平地考績評核，應包括前述二種正義類型。「分配正義」係以組織成員等第分布狀況，對照個人的考評結果在組織中是否反映出其真正應有之地位；而「程序正義」係指審核考績程序符合正義、合理合情之程序，如：一致原則、禁止偏私原則、資訊正確原則、矯正原則、代表性原則與倫理原則等。

為符合正義原則，考績指標的訂定顯現十分重要。Flynn（1997: 173）以 Fenwick（1995: 104-143）的主張為藍本，制定了績效測量的四 E 指標（陳金貴 1998；丘昌泰，1998）如下：

- （一）經濟（economy）：係指「最低」可能成本，供應與採購維持既定服務品質的公共服務，即以「數量」觀點衡量之。
- （二）效率（efficiency）：指服務水準的提供，活動水準的執行，產出數目的製造及每項服務的單位成本，如：巴瑞多最適化（pareto optimality）即指資源的配置能否產生最大多數人的最大利益。
- （三）效能（effectiveness）：指公共服務是否實現標的（targeting）的程度，即是否讓那些希望受到服務的使用者得到應有的服務，及結果是否達到應有的善良美意。
- （四）公平（equity）：此為接受績效測量的各界中，最受到重視的指標，指受考核者是否得到公正的、資訊充足的考核外，受考核者所服務的對象是否也都得到公平的公共服務照顧。因此，「公平」的指標是測量中最難達到的。

對工作者的「課責」要求，首要評估「生產力」，而其第一個步驟就是「衡量」，沒有「衡量」，就沒有進步，但若無適當的方法進行衡量，則違反了前述績效指標中，最重要的「公平」原則。如何促進「公平」，成了考績制度改革最重要的思考點。因此，考績如何能使人信服，考核標準是否明列，過程是否允許員工參與，主管是否只憑個人的好惡而無參酌多方資訊，皆成為影響「公平」的技術面問題。近來流行 360 度評估，其原意即是秉持此類看法，而提出之「多元評估模式」(multi-source assessment model, MSA)。多元評估模式其理論主要是根源於組織的調查分析(organization surveys)、全面品質管理(TQM)、員工發展回饋(development feedback)等理論與實務衍生而來，其所稱之「多元」乃是結合了組織成員職場生涯中相關的人員之看法，包括受考評者之上司、同儕、部屬、內外顧客、及其本人之意見等。這種方法跟傳統評估方法最大的不同，乃在於不崇尚單一來源「上→下」的考核方式，而是將「顧客—供應者」的合作關係注入行政的運作，將受考評者的績效與其工作有關的相關人員做一完整的聯結。360 度評估雖然希望能參考全面性之意見，但在彙整機關資料時，過程也必須有周延的配套措施以規範其資料之隱密性與使用性，並應視適用機關之性質，再決定能否應用此法於人員之考核。

肆、考績制度改進之議題

綜合以上之公平理論與考績理論之論述，吾人可據以檢討出以下幾點考績改進的當前議題：

一、考績制度應明定淘汰機制，並應兼具「行政性功能」及「發展性功能」

從我國公務人員考績法看來，有關晉敘、懲處、升遷都已有所規定，因此，考績法向來強調規範、懲處的「行政性功能」。雖然現行法律條文第七條、第十二條，皆表明考績丁等及記二大過者予以免職，已有建立淘汰不適任者考核機制之用意，惟現行條文沒有對績效差者施予輔導或淘汰的規定，故而「汰劣」的功能將無法有效的彰顯。公務界由於有永業制保障，「考績」往往流於鄉愿式地輪流，因此

形成可以「獎優」，但無法「汰劣」。淘汰機制的討論，亦曾規定於民國九十四年的考績法修正草案中出現，參考前所議之草案，吾人可以試擬：考績丙等除留原俸級外，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。如此規定顯然較能達到「汰劣」的功能，但也更強化了考績的「行政性功能」。而在考列丙等人數方面，亦曾議定考列丙等應有一定比例，² 如此是否會過度強化了考績的「行政性功能」？確實令人質疑。

另外，以現行法規來看，實難以看出有積極實現考績理論的「發展性功能」，未來若能於考績法中加列：評定考績應有「面談」的制度之規定，則當較具「發展性功能」。公部門組織實有能力對員工施行較完整的教育訓練，故對成員能力之要求與期待也可較私部門為高，但考績制度的「發展性功能」一向缺少制度性的規畫，所以，前述考績理論中的「矯正原則」應於考績法規修正時，供考銓單位深思。

二、考績指標之訂定應分官等為之，並強化民主參與

原有考績法一向為人所詬病者，即在於缺乏對機關的授權及受考評者之參與，在官僚的科層體制中，人員的表意機制本來就較為欠缺，因此，若涉「分配」問題，其公平性與客觀性往往備受質疑。現行考績法第五條規定，考核係就其工作、操行、學識、才能行之，考核細目，由銓敘機關訂定，性質特殊職務則由各機關訂定，再送銓敘機關備查。而吾人以為為更能尊重各機關中，實際工作性質之不同與主管權的使用，似可放手由各機關視業務特性，於平時考核及年終考績皆自擬考核細目，並報請主管機關核定後，送銓敘部核備即可。若非有行政上或考核內容上之重大瑕疵，銓敘部應予以尊重各機關所報之考績等第，讓考績之評定之人事考核權充分給予各機關。

至於各機關對考核細目的訂定，應有一套員工參與之規範，以強化各機關落實考績之民主參與。首先，各不同官等者對所屬階層的評量標準及細目，應有參與

² 民國九十四年修正草案第九條，明文規定甲等以上比例以各該機關受考人數總額 75% 為限，優等不超過 5%，甲等不超過 70%；丙等以各該機關受考人數總額 2% 為原則，受考人數總額不足 50 人時，應累計次年度後之受考人數總於達 50 人以上，該年度丙等人數以 2% 為原則，各官等受考人數 5 人以上，其考列甲等以上人數比例，不得超過 80%。

權，才能依「職務高低」與「工作性質」，做出適當的規定，蓋簡任、薦任、委任實與 Parsons (1951) 所主張的「策略階層」、「管理階層」、「操作階層」有相似之處，如果能針對各階層之專業屬性，訂定適合的細目，才是公平考核的基礎。另外，似可考量受考核人，以同官等為考績之比較範圍，明定各官等受考人數若干人以上，則其考列甲等以上人數比例，不得超過百分之八十之規定。較能將各階層公務人員分類考核，也較能符合考績理論的「代表性原則」與「一致性原則」。

三、績效導向之考核應質化、量化並重

現行考績法係以分數作為考績等第之依據，惟績效之衡量係以「分數」做為考評等第之基礎，則如何核算分數，則須有清楚的量化指標以為準據。衡諸公部門組織與私部門組織，其各自的基本目的即有所不同，公部門組織無法與私部門組織一樣，能完全以工作量、件數、金錢、收益等量化指標做為衡量標準。可能一件公文的處理就需要耗費各多的折衝協調、時間與思考精力，若一味以量化數據（如公文數、處理案件時間等），而非論其影響力、服務品質等難易深淺之因素來考量，就只是讓「績效評估」徒具形式上的公平，而未有實質上的正義公道。因此，發展「質化」的衡量指標，破除獨尊「量化」的迷思，實有其必要。

評估方法與組織環境契合，是達成績效管理的必要途徑，為了追求準確度必須客觀化，為了符合正義必須落實真正的公平。有研究指出較佳的評估制度是使用「行為導向」而非僅「個人導向」，即運用職務說明來分析、發展考核制度，發給評估者具體而實際的書面說明，好確切瞭解每位受考評者工作性質差異之所在。如何兼納「質化」指標，又不失「客觀」準據，符合考績理論的「資訊正確原則」，將是達到考績實質公平的重要設計。

四、增列面談制度與團體績效考核制度之問題

基本上，法規明定於年度考績中，應每年有二次面談，其內容及結果列入平時考核紀錄。主管與受考評者面談，討論其工作內容與執行情形，是值得正面肯定的，較於以往打考績似有黑箱作業之虞的情形，此舉不啻為進步的象徵，但面談若僅是年終考績前，預先告知受考人有何過失之處，作為預先處分的告知而已，則對

工作改進並無助益；又若面談討論後，受考評者努力改過，則年終考績是否依然評定乙等（或以下），則可能成爲主管評定考績的難題，針對這種情況，在法規中必需設法敘明清楚面談機制的目的，以防範未然。

另外，在現行條文中，民國九十六年三月新修正的第十四條規定，考績委員會對於擬予考列丁等及一次記兩大過人員，處分前應予當事人陳述及申辯之機會，然似對於面談機制之建立並未有基本上的規範說明，即爲未來修法可以再修正、強化之處。面談機制有助於考績的「發展性功能」的增進，係無庸置疑，對於促進「行政性功能」的公平性也有一定之效果。故考績法中加入面談機制，似可審慎參考。

而在團體績效上，可授權各機關得視需要，自訂辦法評核所屬機關間及內部單位間之團體績效，以激發各單位之團體榮譽以作爲正面性之競爭，並引爲考核及獎勵之參考。

另外，是否融入多元化途徑的精神評估員工績效？在此，我們必須討論的是：績效評估本身是否僅被要求單純地站在主管或組織的立場來考核員工，還是要兼顧員工本身發展的目的？吾人以爲「評核性訊息」與「發展性訊息」的多元評估方式應爲績效評估制度的主流趨勢（徐木蘭，2000；孫本初，2001；Tornow & London, 1998）。惟多元評估亦非萬靈丹，根據 Tornow 與 London（1998）指出，多元評估模式必須有若干配套措施，始能竟全功，如：（一）組織中的成員對績效的指標與評分標準要凝聚相當清楚的共識與認知；（二）成員須有密切互動，以確保績效資訊的公平性與客觀性品質；（三）成員必須要能排斥回饋資訊，即接受回饋資訊的內容；（四）機關及其成員需有效處理多元回饋的能力，即藉由不斷的回饋與調查，互相調整其行爲。而多元評估的應用，亦必須考慮使用之機關業務性質及組織文化是否適宜，若爲軍事單位或是工作性質多屬機密、特殊性強之作業，草率執行多元評估方式，必將遭致內耗力量的反彈，不可不慎。因此，要落實參與式的多元績效評估制度，其最好的執行方法，是透過由下而上的共識討論與願景塑造，以發揮其回饋資訊對績效評核的惕勵之效，方能符合考績公平理論中的「禁止偏私原則」。

五、明定考列甲等人數比例限制允宜再深思

按考列甲等設限問題，自民國三十四年十月修正「公務員考績條例」以來，明

定考列一等人數不得超過受考人數三分之一，即開始了考績等第設限的興廢之議。之後，各時期對設限問題均有更迭，民國六十年總統府及五院秘書長商定，考列甲等人數以三分之一為原則，最多不超過二分之一。民國七十六年元月施行現行之考績法，即接受輿論反應，未再予以設限。惟自此以後，甲等人數不斷膨脹，經民國八十一年至八十九年，甲等考績從 82.67% 一路漲到 86.71%，自九十年實施考績設限後，才降至 74.58%（如表 3），如以圖示之，將會更清楚看出趨勢走向（如圖 2）。

表 3 民國八十六年～九十五年來銓敘部辦理公務人員考績考列甲等比率

86年	87年	88年	89年	90年	91年	92年	93年	94年	95年
85.28%	86.00%	86.68%	86.71%	74.58%	74.51%	74.73%	74.73%	74.80%	74.76%

資料來源：銓敘部（2008）。

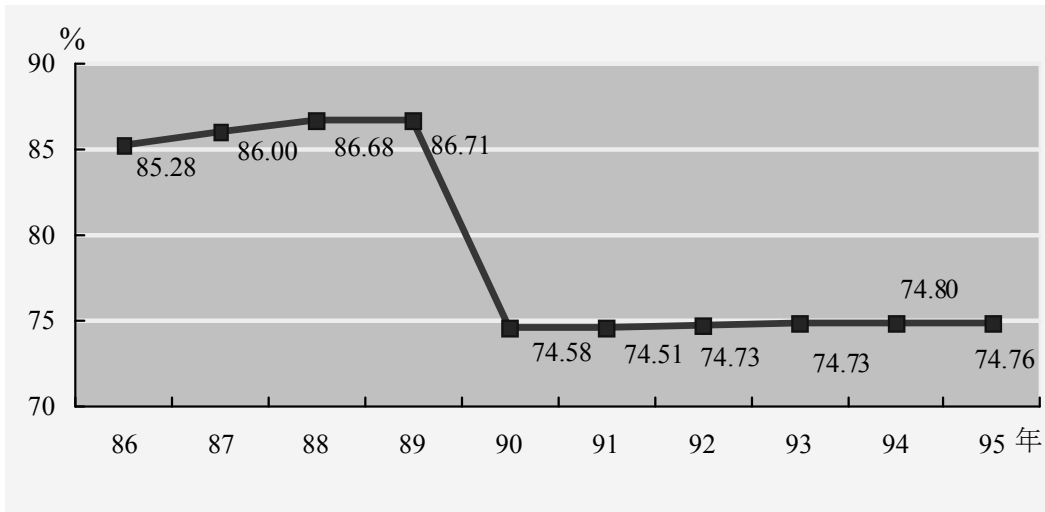


圖 2 民國八十六年～九十五年銓敘部辦理公務人員考績考列甲等比率圖

資料來源：銓敘部（2008）。

自民國七十六年新人事制度實施以後，為確實辦理公務人員服務績效之考核，銓敘部與行政院人事行政局於民國九十年九月十二日，共同邀集中央暨地方主管機關人事機構協商獲致：「…對考列甲等人數比例限制，長期上，宜修正公務人員考績法予以明定，其限制以二分之一為原則，最高不超過三分之二；在尚未完成修法

前，先循首長用人考核權方式，採漸進原則處理，民國九十年考列甲等人數比例，先以百分之五十為原則，最高不超過百分之七十五。」近年來經銓敘部辦理考績審定結果，確按共識落實執行。以民國九十五年公務人員考績來說，參加年終考績及另予考績者共 25 萬 7,885 人，經銓敘部銓敘審定結果，考列甲等者占 74.76%，考列乙等者占 25.01%，考列丙、丁等合計占 0.23%。

在前任民進黨政府執政時期，銓敘部與人事局以「道德勸說」方式，請各機關以甲等人數以 50% 為原則，最高不超過 75% 之行政命令，通函要求各機關照辦，而有不適法之議。故曾有議以明定法律條文之方式，考績法中增列甲等設限之文字。議者有支持，亦有反對。支持者認為考績甲等已過於浮濫，對真正績優者及其在組織資源的分配上，並不公平；反對者則認為，硬性規定比例，則對於多數優秀盡責之公務人員，有強迫壓縮，損及其權益之虞。終究是甲等比例鬆綁，已行之有年，如果強力規範於法條中，公務人員排拒的心情，當可理解。但若我們衡酌評定考績之實際情形，則不難瞭解考績等第比例設限，理論雖好、立意雖佳，但公務人員反彈聲浪卻大之情況。考績的評定，雖用更細緻的方法，更公開、更多元的諮詢管道，務求資料詳實，以達到公平考核的目的，但考核者與受考評卻是在「人」的環境社會中，無法純然以實證論者所強調的「主客二元論」、「價值中立」、「絕對客觀」的方式進行，其所處的情境，往往是類似自然論者所主張在「主客一元論」、「充滿價值」、「相對客觀」的環境下進行考核作為。在這種交錯及複雜的情緒下，主管打考績所持之心態類型有：（一）賞善罰惡的公平主義者；（二）重視團隊面子的好勝者；（三）強調領導權威的鐵腕者；（四）瞻前顧後的鄉愿者。而考績評比最後的結果，往往是反映出該單位對環境的妥協而已，即輪流乙等或輪流甲等，如此僅係一種假性正義。這並不是說所有的考績都是假性正義的產物，而是在力求真公平而不可得之情況之下，用人為的力量，盡力彌平爭議。因此，目前公務界所實施的績效獎金制度，據瞭解，亦多有在人情主義的作用下，進行截長補短之補償式考評的情況。無怪乎公務人員對政府主張之等第設限就能實行公平之論充滿疑惑。考評公正與否，其實最重要之所繫在於「人」，即打考績的主管是否有正確的認識、充足的訓練與堅強的擔當力，面對同室操戈、各種人情壓力，有無足夠的抗壓力，再多的外在規範條件、技術方法，只是作為輔佐人的工具而已。這也證明了，任何的考評技術與方式，形式上的意義都大於實質上的效果，成績數據只

在佐證受考評者的優、劣而已。工作的品質、認真勤奮及勇於任事與否，該員個性是否適合從事目前的工作，可能無法真實的反映在考績等第上，更無法藉由考績而給予適宜該員發展生涯的藍圖。在此，順帶討論一個觀點，即考績分數與等第究有何關聯？依據現行條文第六條規定，各等第均有規定幾分以上為何種等第，吾人思考其中之問題：如八十分至八十九分皆為甲等，試問其間縱有程度之別，然表現於福利、晉升、名譽等方面，又有和差別？吾人以爲分數並不代表何種意義，無怪乎有廢考績分數之議。

因此，考績等第設限依照形式上來看，或有其必要。的確，甲等比例太高，易招致浮濫之議，然如何做到質化評估的考核，才是避免浮濫的重點。現今，考慮將考績等第設限明定於考績法內，較先前以行政命令方式函請各機關處理，更具合法性，惟吾人擔心的是，設限僅是達到形式上的「分配正義」而已，用齊頭式的標準壓抑了「實質上的正義」，並不能真正公平的反應績效。如此作法亦是有違考績公平理論中的「倫理原則」，考績設限員工不見得會感到公平，然未來如何發展出更適切的評估方式，如何結合量化與質化評估，應是當下討論考績法修正的重點。

實務上，考績設限已成事實，只是未於法條中明定，設若明文規定，則考績設限最大的問題，在於是否違憲？在「公平」的原則（如禁止偏私原則、倫理原則等）之下，考績等第設限，似有再予斟酌，吾人以爲，本項規定應再予審慎研議。

至於考績是否與獎金結合之議，法已有明定，且多年來已被公務人員視爲「福利」而併入總體薪資計算之內，討論之意義不大；另外，考績宜否於同官等內比較之問題，答案應屬肯定的。爲避免高層從優、基層從嚴的考績評核情況，本項應確實落實，以杜基層不平之議。

伍、結論

考績最大的目的，係爲「綜覈名實、信賞必罰」，其間最主要落實的「公平」原則，除了獎優汰劣之外，能發揮當代考績功能的，應在於強化「激勵」與「生涯發展」的發展性功能，故務求考量依各機關之業務特性、實際需要，與實際勞務分配狀況，核實評比。績效標準的訂定尤其需要主管與員工共同協商，以取得共識。這種互動過程亦是達到考績公平的重要基礎。由於公務機關處理公共事務之公益性

使然，員工的產能無法完全量化，因此，如何在機關中強化對團隊績效的認同，增加對所屬單位團隊的認同與凝聚力，當屬補強個人考績不足之作法，成立「公務人員協會（公會）」之後，是否考量各機關自定的考核細項，交由該機關之「公務人員協會」認證通過後方可行之，則或可將避免日後考績評定是否公正之爭議。

總之，考績之評定，是每個公務人員非常重視之大事，其攸關公務人員之權益甚巨，每到打考績的季節，則同室操戈、辦公室氣氛突起變化，係屢見不鮮的「常態」現象，不僅主管困擾倍增，「公平理論」之理論內涵，亦在同仁心中發酵，如何彌平員工不滿的情緒，考驗著主管的智慧。促進考績制度的公平性，如以理論中所舉的「結果論」來看，則是在法條中明文設限各等第的比例；然如以「過程論」的觀點來看，則擴大「民主參與」的基礎，依「工作性質」及「職位高低」來規劃考核細目，在考績評比時，增加不同面向的考評者，並讓受考評者能有參與及面談的機會，以促進程序公平的重要機制，而這些都是現行考績法所欠缺的。

有鑑於考績制度必將有所變革，基於上述的幾個重要課題，本研究從公平原則的觀點考量，檢視考績法的相關條文，並進而省思、檢討後，復參考過去研議之考績法修正版本，暨對照現行公務人員考績法，試擬出法條修正意見如附錄，敬供各界參考。

本文誠摯地呼籲，新一屆的考試院宜審慎修正攸關公務人員權益的考績法，廣開公聽會，並同時輔導各機關打考績之主管，能妥為思量考績的真諦並妥善規劃設計考績細項內容，方能真正回應公務人員要求公平考核的心聲。

參考書目

- 丘昌泰（1998）。建立績效導向的公務員俸給政策：公共管理的觀點。**空大行政學報**，第8期，頁103-128。
- 林水波（1989a）。**考績制度—理論研析與經驗驗證**。台北：五南圖書出版公司。
- 林水波（1989b）。考績正義論。**行政學報**，第21期，頁69。
- 施能傑（1993）。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析。**行政管理論文選輯**，第7輯，頁306-308。
- 洪國平（1998）。**中華民國公務人員考績制度之研究**，國立政治大學公共行政研究

- 所碩士論文，未出版，台北。
- 孫本初（2001）。**公共管理**。台北：智勝出版社。
- 徐木蘭（2000）。360 度績效評估是政府部門的胎盤素。**行政管理論文選輯**，第 14 輯，頁 239-246。
- 陳金貴（1998）。結合效率與民主的人事政策：政府再造中人力再造計劃的探討。**公務人員月刊**，第 28 期，頁 3-21。
- 張瓊玲（2005）。公務人員考績制度之功能發揮與檢討展望。**考銓季刊**，第 43 期，頁 122-134。
- 鄒美完（2006）。**考績公平認知對工作士氣影響之研究—以台北市公立高中職學校人事人員為例**。私立世新大學行政管理系碩士論文，未出版，台北。
- 銓敘部（2008）。民國九十六年銓敘統計年報，2009 年 1 月 20 日取自銓敘部全球資訊網，網址：<http://www.mocs.gov.tw>。
- Adams, J. S. (1965). Inequity in Social Exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (pp. 267-300). New York: Academic Press.
- Bies, R. J., & J. S. Moag (1986). International Justice: Communication Criteria for Fairness. In B. Sheppard (Ed.), *Research In Organizational Behavior*, Vol. 9, pp. 289-319. Greenwich, CT: JAI Press.
- Denhardt, J. V., & R. B. Denhardt (2007). *The New Public Service*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Fenwick, J. (1995). *Managing Local Government*. London: Chapman & Hall.
- Flynn, N. (1997). *Public Sector Management*. London: Prentice-Hall / Harvester Wheatsheaf.
- Greengberg, J. (1987). A Taxonomy of Organizational Justice Theories. *Academy Of Managemint Review*, 12: 9-12.
- Greengberg, J. (1980). Empolyee Theft as a Reaction to Underpayment Inequity: The Hidden Cost of Pay Cuts. *Journal Of Applied Psychology*, 75: 561-568.
- Homans, G. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace & World.
- Hodgetts, R. M., & D. F. Kuratko (1986). *Effective Small Business Management*. Orlando, FL: Academic Press College Division.
- Latham, G. P., & K. N. Wexley (1994). *Increasing Productivity Through Performance*

- Appraisal* (2nd Ed.). Reading, MA: Addison Wesley.
- 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. Willis (Eds.), *Social Exchange: Advances in Theory and Research* (pp. 27-55). New York: Plenum Press
- Leventhal, G. S., J. Karuza, & W. R. Fry (1980). Beyond Fairness: A Theory of Allocation Preference. In G. Milula (Ed.), *Justice and Social Interaction* (pp. 167-218). New York: Springer.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Glencoe, IL: Free Press.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Thibaut, J., & L. Walker (1975). *Procedure Justice: A Psychological analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Tornow, W. W., M. London & CCL Associates. (1998). *Maximizing the Value of 360-degree Feedback*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Walster, E., G. E. Walster, & E. Bersheid (1978). *Equity: Theory and Research*. Boston: Allyn & Bacon.

附錄：公務人員考績法修正草案條文對照表

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p>第二條 公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰，作準確客觀之考核，以充分發揮人力運用，提高整體行政效能。</p>	<p>第二條 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。</p>	<p>本條可加強敘明考績作為人力資源管理與發展的目的。</p>
<p>第五條 年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作績效、操行、學識、才能及其他與業務有關之項目行之。</p> <p>前項考核之細目，由各機關視業務特定性擬定，並報請主管機關核備。</p> <p>本法所稱主管機關為中央二級或相當二級以上機關、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。但第九條第三項所稱主管機關或機構，指各該人事、主計、政風人員之主管機關或機構。</p>	<p>第五條 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。</p> <p>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。</p>	<p>一、本條第一項將平時考核細目定在工作績效、操行、學識、才能及其他與業務有關之項目。</p> <p>二、同條第二項有關考核細目之規定為顧及主管權之完整，建請改為報請主管機關核備。</p> <p>三、增列所謂主管機關的定義。</p>
<p>第七條 年終考績獎懲依下列規定：</p> <p>一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者</p>	<p>第七條 年終考績獎懲依左列規定：</p> <p>一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者</p>	<p>一、加列丙等應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練。</p> <p>二、為落實公務人員之淘汰機制，明定連續兩年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。</p>

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p>，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。</p> <p>二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。</p> <p>三、丙等：留原俸級，並<u>應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續兩年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。</u></p> <p>四、丁等：免職。</p> <p>前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。</p>	<p>，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。</p> <p>二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。</p> <p>三、丙等：留原俸級。</p> <p>四、丁等：免職。</p> <p>前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。</p>	
<p>第九條 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。</p>	<p>第九條 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。</p>	<p>一、本條旨在明定考績應以同官等為考績之比較範圍。</p> <p>二、甲等考績設限，於受考人數五人以上，則不得</p>

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p><u>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，不得超過百分之八十。</u></p> <p><u>各機關人事、主計、政風人員之考績，另由各該人員之主管機關或機構，依專屬法規規定程序辦理，其考績人數比例均不列入各機關考列甲等人數比例計算。但其比例限制及原則，仍應由各該人員之主管機關統籌辦理。</u></p>		<p>超過百分之八十。而各機關內之人事、主計、政風人員之考績，不列入各機關考列甲等人數比例計算。</p>
<p>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。</p> <p>。 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。</p> <p>。</p>	<p>無</p>	<p>一、本條新增。</p> <p>二、建請新修正之考績法可參採本條之文字，增訂面談機制，以落實考核之公平性與發展性。</p>
<p>第十四條 各機關對於公務人員之考績，應由主管人</p>	<p>第十四條 各機關對於公務人員之考績，應由主管人</p>	<p>本條增列公務人員之淘汰機制，連續二年考列丙等或</p>

本文建議修正條文	現行條文（96.3.21）	說明
<p>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。但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，除考績免職、<u>連續二年考列丙等或試用成績不及格人員</u>應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。</p> <p>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。</p> <p>考績委員會對於擬予考績列丁等、<u>連續二年考列丙等、一次記二大過或試用成績不及格人員</u>，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。</p> <p>各機關人事、主計、政風人員之考績評擬、核定與送審程序，由各該人員之主管機關或機構辦理。</p>	<p>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。但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，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。</p> <p>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。</p> <p>考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。</p> <p>第一項所稱主管機關為總統府、國家安全會議、五院、各部（會、處、局、署與同層級之機關）、省政府、省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。</p>	<p>試用成績不及格人員應送經上級機關考績委員會考核，並增加給予當事人陳述及申辯之機會。</p>

Current Issues on Civil Service's Performance Appraisal System: Equal Principle Perspective

Chiung-Ling Chang*

Abstract

Correct appraisal is the first priority of good civil service management. If the performance appraisal system cannot manifest the equal principle, it will impact the development and the morale of government manpower. Thus, the contents and practice of performance appraisal system have a bearing on the development of government manpower and the proper coordination between people and work. If the appraisal does not show “equality” or “fairness”, it will become a paper work and no one will pay attention to it.

The current “civil service’s performance appraisal system” has been discussed and revised many times. Due to the changes of time, it cannot cover every aspect of the system and sometimes its effects are not accepted by the civil service. According to the Civil Service Performance Evaluation Act, awards and penalties should both be taken into account when implementing it. Whether the procedure and method of this current system meets the purpose of objectiveness and accurateness is worth exploring. By the theory of performance appraisal system, it has positive and negative functions. It should focus on “management function” or “development function”.

* Assistant Professor, Department Administration Management, Chinese Culture University, R.O.C., Taiwan.

Its final goal is to have the benefit of “equality,” the people who are appraised would accept its result without any question or grievance. Thus, another main topic of equal appraisal is to design the performance index and make the whole process more democratic. Another topic is whether setting a limit on the number of government employees given the “first grade” merit violates the equality principle.

By using the references data and the theory of the appraisal system together with the performance through the years, we hope to exam the current civil service’s performance appraisal system to meet the spirit of “equal appraisal.” We then provide the research result by suggesting some modifications of the Civil Service Performance Evaluation Act to the government and all those concerned.

Keywords: equal principle, performance appraisal system, performance index

