

建國百年文官制度的回顧與前瞻

——考績制度意涵的演變與發展

許峻嘉*、呂育誠**

《摘要》

本文採用歷史制度論研究途徑，以歸納考績制度發展歷史，並觀察其在「考績的意涵」、「固定比例的運用」、「考績標準的授權」、「考績制度與文官制度間的關係」等四議題上所呈現的制度特徵。在歷史制度論觀點下，考績制度變遷或發展，係與不同文官制度轉變階段之重要事件具有關連性，亦即從建國初期制度建立開始，逐步演化成今日整體制度架構內涵，故當前考績法修正所面對的問題與挑戰，也與其不同階段發展過程中的制度特徵，具有密切關連性。基於此，藉由分析過去考績制度修訂經驗，或可提供未來制度改進時，考慮或處理的問題焦點。

本文內容乃從目前考績法草案，以及考績制度發展歷程，比較分析前述四項制度特徵，最後提出待處理的課題及可能的思考途徑。筆者認為考績制度變革的關鍵，除了需對這些待解決課題進行制度調整外，尚需凝聚各方共識，以形成利於變革之環境，方可有效落實改革工作；同時也唯有在制度傳承與時空轉變間尋求調和，

投稿日期：101年4月15日；接受刊登日期：101年4月30日。

* 臺北大學公共行政暨政策學系碩士生。

** 臺北大學公共行政暨政策學系教授。

考績制度變革才能一方面與文官制度發展脈絡緊密契合；另一方面也能在人員與組織等不同需求間發揮最大效益。

[關鍵字]：公務人員考績、文官制度、歷史制度論、考績制度、考績法

壹、前言

百年文官制度的發展，可說就是我國人事行政體制面對時空環境變動的調適過程，其中許多法令內容雖會不斷增刪改變，但五權分立的基本架構，以及人事法制適用全國各機關之基本原則，卻不因時代變遷而有改變。而考績制度正是此歷程的重要法律。早於一九二九年（民國十八年）國民政府成立初期，《考績法》就是形成文官制度的主要法律之一，隨後配合時空環境轉變，法律名稱與內容雖然多所更替，但其地位、性質，以及影響力卻持續維持，進而成為我國文官制度的特色。

二〇〇八年第十一屆考試委員就任，旋即提出「文官制度興革規劃方案」（以下簡稱興革方案），並將考績法改革列為重點項目之一；二〇一〇年考試院並通過考績法（修正草案），送請立法院審議。儘管考績制度改革具有正當性，也反映當前時代特性，然而由於其中包括許多大幅度的變革，引起不同意見與認知，故迄今（二〇一二年四月）尚未完成修法。

對於上述考試法草案之修正方向與內容，由於涉及議題層面廣泛，本文限於篇幅實難以一一進行討論，然而若將本次修正草案視為是整個考績制度發展歷程中，另一個變革與調適的階段，則回顧過去制度變革的軌跡，或可提供各方討論時的參考，同時也可藉由其中「變」與「不變」因素的交互檢視，探索未來發展的可能路徑。簡言之，藉由檢視考績制度發展歷程，應更有助於找出今日各方爭論的問題焦點，同時構思可能的折衝方式。

本文內容主要分為三部分：首先將簡述當前考績制度革新議題的背景脈絡與發展；其次，根據歷史制度論研究途徑，探討各時期考績制度的特色與內涵、以及歸

納其重點；最後則綜合過去與現代，提出未來決定實際變革內容前，應先釐清的問題或凝聚的共識。筆者認僅僅比較不同意見，並論斷孰是孰非，不但無法解決今日考績制度變革的爭議，更可能陷於「雞同鴨講」的困境中。相反地，若能回歸考績制度的發展歷程，並找出影響制度內涵的關鍵因素，如此各方便較能從過去經驗中去異求同，進而對未來發展能調整彼此落差，進而尋求建設性的調和之道。

貳、當前考績制度變革議題評析（二〇〇八～）

受到主、客觀環境因素的影響，近年考績制度推動了法制面的變革：客觀環境上，在新公共管理思潮影響下，當績效成果成為政府運作的核心工作，藉由考核制度促使公務人員提升效能效率自然成為人事行政的必然趨勢；主觀環境上，由於考列甲等比例人數長期固定（75%），¹ 相對地丙等人數則極有限，以致無法有效發揮「獎優汰劣」效果，並易形成考評的形式主義。

基上理由，以下本文將分別從近年績效管理理論發展、第十一屆考試院院會對考績制度的政策主張，以及公務人員考績法（修正草案）內容，分析當前考績制度變革所涉及的議題。

一、考績制度融入績效管理概念

現代政府考績制度，不僅只是建立一套考核法制，更重視法制面與運作面的結合，即藉考績來推動公務人力績效管理。自一九八〇年代始，英、美等國開始興起的「新公共管理」（NPM）運動，帶動了一系列活化政府運作的彈性措施，如引進市場機制、外包、民營化等等。在新公共管理思維中，辦理公共事務並非政府的專屬權利，當私部門能力較佳時，政府自然就應開放民間參與與承包，相對地，政府為能與民間相互競爭，提升人員能力以增進政府整體營運的「競爭力」，自然成為人事改革的重要課題（Osborne & Gaebler, 1992; Hood, 1995; Kettl, 2000）。

受到新公共管理風潮的影響，台灣自一九九八年蕭萬長任閣揆之時，亦通過

¹ 75% 的比例於考績法中並未明文，而是考績制度長期運作下行政機關間逐漸產生的一種考核之共識。

「政府再造綱領」，² 企圖由組織再造、人力及服務再造與法制再造三個途徑達到節省政府資源、提高政府效能等目的，並朝向「鬆綁」、「彈性」、「精簡」三方向前進。在我國政府再造的過程中，人員績效管理亦成為重要的議題。例如二〇〇二年行政院引進「施政績效評估系統」（張四明，2009：46-47）以作為各機關、計畫執行成果之測量標準。當行政機關開始重視「組織」或「政策」的績效產出時，公務人員「個人」的績效考核制度如何改進，即考績制度，亦成為學者間研究與討論的焦點（呂育誠，2003；余致力、曾德宜、陳志瑋，2003；施能傑，2004；吳泰成，2005）。

綜合上述研究與主張中，筆者認為可以歸納出下列我國考績制度變革的主要課題：

（一）從獎懲的依據到績效的提昇

傳統考績主要目的在於作為獎懲公務人員的基礎；但現代的考績制度，則強調透過整個考評系統的運作，應同時能達成幫助人員與組織提升績效，或是達到激勵目標。

（二）納入人力資源的觀點

傳統考績僅與陞遷、俸給制度有較高的關聯性；但納入人力資源觀點的現代考績制度，除了更強調結合考績與陞遷、俸給外，也著重人員培訓、職涯規劃（訓練制度、退休制度等）等策略性人力資源的思維。

（三）兼顧個人與組織需求

傳統的考績較強調組織或管理需求，故以各項考評機制作為獎懲的標準；現代考績制度則較重視個人與組織需求的雙贏結果，個人為組織的績效貢獻心力的同時，而組織也應盡可能地輔助公務人員在職涯上的發展。

上述觀念轉變固然促使實務界與學術間逐漸形成考績制度變革的共識，但由於制度本身行之有年，加上所涉及的變動範圍極為龐雜，故初期討論焦點多集中在技術層面上，例如引進績效面談機制的可行性（銓敘部法規司，2006a、2006b），而

² 參考行政院新聞局網站（1998）。

隨著前述政府管理概念轉變與人事管理新思維的引介，考績制度變革議題則擴大至觀念調整、理念建構，乃至於與其他人事制度的綜合配套等問題（蔡良文，2010：283-287）。³ 對於這些制度面、技術面的變革呼聲，第十一屆考試委員就任後，乃將考績制度變革列為文官興革方案與優先修法等重要施政項目中。

二、文官制度興革規劃方案與考績法草案的提出

二〇〇八年第十一屆考試委員就任後，旋即於二〇〇九年一月十五日第十九次院會中，決定組成考試院文官制度興革規劃小組（以下簡稱規劃小組），由時任考試委員的吳泰成擔任召集人，小組主要參與成員包括 17 位考試委員、考選部部長、銓敘部部長、公務人員保障暨培訓委員會主任委員，以及行政院人事行政局局長。由此參與名單可知本小組所提規劃成果對未來決策與施政之重要影響。

規劃小組於二〇〇九年六月九日即完成興革方案之初稿，並提送考試院會審議，院會則於同年六月十八日討論通過，整個方案共分為 6 大項，每大項之下再依「近程（至二〇一〇年六月前）」、「中程（二〇一二年六月前）」、「遠程（二〇一四年六月前）」，區分為不同工作內容與執行方案。⁴

考績制度變革列為興革方案的第五項，標題為「落實績效管理，提升文官效能」，本標題之下又列有「研修公務人員考績制度」、「建構人力發展型激勵制度」兩大面向和六點興革建言，⁵ 由其內容可知，欲推動公務人員的績效管理，勢

³ 對於現行考績制度可能產生的問題，蔡良文先生歸納自一九八七（民七十六年）兩制合一考績法施行至今（二〇一〇年），共有 9 類問題，茲將標題節錄如下：1.考核觀念有待釐正；2.考績民主化問題；3.形成兩套考評方法，有待落實公平公正之考績；4.考評項目應能針對職務性質與職位高低而適切規定；5.考列甲等條件過於抽象與寬鬆；6.考列丁等條件之不當與過嚴；7.未能確實遵守考績比較原則；8.考績內容應作調整，考績結果未能有效運用；9.各類人員考績法制有待建立。至於詳細論述，請見（蔡良文，2010：283-296）。

⁴ 六項主要方案內容分別為：建基公務倫理，形塑優質文化；統整文官法制，活化管理體系；精進考選功能，積極為國舉才；健全培訓體制，強化高階文官；落實績效管理，提升文官效能；改善俸給退撫，發揮給養功能（考試院，2009）。

⁵ 主要內容如下：（一）研修公務人員考績制度：1.修正平時考核規定；2.強化獎優汰劣機制；3.建立團體績效評比機制。（二）建構人力發展型激勵制度：1.建立整合型之公務人員獎勵機制；2.研修公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法；3.實施階段性多元獎勵。

必要從制度本身進行變革，即公務人員考績法的修正，方能達到績效考核與人員激勵等興革目標。而基於興革方案內容，銓敘部隨即研擬考績法修正草案，並於二〇〇九年四月六日 考試院會通過後送立法院審議。整體而言，本修正草案可說是興革方案內容的具體實現。其主要重點可歸納如下（考試院，2009），茲將考績制度之興革規劃重點歸納如下：

（一）以績效作為評比與考績核心

考績制度變革的主軸，在於改變原先採固定式或一致性的指標衡量方式，而重視考績結果、人員獎懲的差異化；同時也授權各業務機關訂定合適的考評依據及更有效的激勵方法、更完備的退場機制，並強調主管與部屬間更多的互動、強化考評的公平性。

（二）不同考績等第的平衡

此部分呼應先前所述考績制度變革之課題，新制度將更重視績效的產出、與人力資源管理的結合、組織與個人需求之兼顧等：亦即一方面提高獎勵的回饋，以鼓勵成員在工作上的努力；另一方面亦增加處罰的罰責，以防止成員在工作上鬆懈。而為使獎懲均衡，則明確規定考績結果各等第人員比例均應設定比例限制，使人員績效優劣之差異更能明確區隔。

（三）重視主管與部屬互動

由於考核等第比例的固定化，以及授權機關對考核標準更多自主權，主管的考評結果對部屬影響更為深切，於是為促進考評過程品質與公正性，考績制度變革乃明定主管人員在該年度績效考核中，應與受考者進行面談，從而有助於直接瞭解受考者的工作情形，並及時採行相關配套作為。

儘管考績法修正草案是根據興革方案內容研擬，且能以更宏觀的績效管理思維，希望兼顧機關與人員的雙重需求，然而公布後卻仍引起各方討論，例如考丙等明定 3% 之比例，是否可以具體落實並有效篩選出各機關績效表現不佳人員；或是中央與地方各機關，其規模編制與業務性質各不相同，可能難以一體適用相關規定…等（李蕙君，2010；黃國樑，2010；洪敬法、謝梅芬、吳淑君，2010；洪泰雄、汪耀華，2010；邱英智，2010）。由此可見，各方對於制度變革與未來政策取

向仍有待凝聚共識。

三、考績制度變革的問題焦點

考績法修正草案雖試圖大幅修改現制，並以績效管理的思維與落實考評程序來提昇人員工作表現，然而由於變動幅度巨大且影響深遠，以致各方想法不易整合。對於此現象，筆者認為除了執行技術上的問題外，更是各方對考績制度基本定位與性質認知差異所致。因此本部分將比較草案與現行考績法內容，歸納出可能產生不同意見。

（一）制度本身

1. 績效內涵與標準界定的真實性

考績法修正草案授權給行政機關自行訂定績效標準，以適應各機關業務間的差異性，然而這種作法卻可能使績效成果於組織內、外部之真實性下降：在組織內部面向，當績效標準可以自行決定時，機關首長或成員是否會確實訂定應有的績效標準來反應機關應有的績效表現不無疑問。因為只要在投入面強調工作效率或努力的重要性，或是產出面降低應有產量的標準，就可以改變績效內容。易言之，機關首長或成員可能為保持組織與個人的高績效，而設定容易累積、或達到的績效內容與標準；但機關整體的產出可能未增加或甚至減少。

在組織外部面向，政府存在的目標與意義，除了快速而即時地反映民眾需求外，中長程的政策目標與規劃有時更為重要。因此由組織自行訂定績效標準的結果，機關首長或成員便可能為使組織績效有優異表現，傾向以短期、易於觀察、能夠量化的指標為主；至於長期性、較難測量的組織目標可能被排除考慮。

職是之故，這些自行訂定的績效指標，在組織內部方面，未必能提高組織與個人的產出；在組織外部方面，則不一定可達到對機關的課責效果，而降低了績效考評的真實性。

2. 考績等第固定比例的適當性

公務人員考績法（修正草案）在人員考評等次上，設定了固定比例，以防止所有人（或大多數人）考成結果均列甲等，同時也明訂考績丙等的比例與後續處置作

爲，此設計雖能「強迫」分出成員績效之優劣，使組織成員更專注於「個人」的考績表現，但就機關首長（或考評者）而言卻不一定有利，因爲一方面此方式將增加考評的難度與成本，另方面由於各機關組織編制、人員數，以及業務性質等條件都不同，硬性設定比例亦可能形成考評與管理上的困難；而對機關人員而言，固定比例的考績制度下，彼此間「競爭意識」固然也將因固定比例而提高，但是否會將此競爭心態用於提升工作績效而非私人間的惡性競爭？恐亦不易確定。簡言之，固定比例的結果可能是「未見其利、先見其弊」。

除此之外，由於我國文官體系採行同一法制規範，公務人員權利義務不論處於何層級或機關，基本上均應相同。因此若各機關考績方式、標準，乃至於後續的獎懲作爲差異過大，亦可能產生爭議。誠然，爲配合機關屬性與業務需求，各機關均應建立專屬的考核標準，但是此種差異性的設計卻不能忽略整體考績制度，乃至於人事制度一體的特性。因此考核等第設計時，實應先考量「一致性」與「差異性」兩價值間的平衡或妥協方式。

（二）制度落實

1. 主管考評裁量權

在公務人員考績法（修正草案）所規範的績效考核機制下，上級主管除了決定組織成員考績優劣並依據硬性比例區隔出不同考核等第外，每年也要對受考人平時考核結果進行二次面談，這些規定都將使得主管對部屬影響力得到強化。同時也可使主管在積極推動各類組織績效提升過程，獲得對部屬實質而有力的約束能力；但是對部屬而言，這些約束卻可能是自主空間的壓縮以及與上級長官關係的緊張。特別是許多政府機關工作內容，常不易採「計量」方式計算優劣，或是成果與影響需歷經長時間發展始可展現，因此需依賴承辦人本身的專業判斷，甚或是長期嘗試錯誤累積經驗後方能決定適當處理方式。此時若硬性規定上級在年度中區隔考績等第，並對平時考核進行面談，將可能干擾原先判斷或工作步調，而可能影響決定結果。

從另一角度而言，設定比例與面談二次規定也可能反而限制上級主管人員的裁量空間。因爲如前所述，各機關性質與運作方式可能不同，故領導考核需求也不同，故直接透過立法規定上級辦理考績的工作內容，也可能干擾上級人員的管理作

爲。

上述兩層面分析說顯示考績制度建構時，也要一併規劃應賦予各級管理人員裁量空間的大小。由於政府不同於企業具有明確的運作目標（獲利），相反地，人員依據情境來自主判斷有其重要性，故上級領導者裁量權大小不僅影響考績結果，更可能牽動機關整體運作方式與步調。

2. 執行上的信度與效度

從制度設計者的角度來看，由於考績法草案授權機關自行訂定績效標準，故績效評量在執行上的內部信度與效度應能夠提升。但從機關受考者角度而言，機關內部的考績信度與效度固然重要，但機關之間的考績信度與效度亦應重視，方能達到整體績效的公平性。例如在不同機關中，同為擔任九職等的科長，勢必希望有一致性的績效標準與待遇，如此其付出與所得之回饋才能夠公平；但強調考績標準差異化的結果，將可能使相同任用層級、工作內容與俸給福利也相同的職位，有不同的工作標準與績效要求，但卻同樣適用固定考績比例的限制。簡言之，在文官制度一體性的架構下，考績制度需要兼慮個別機關內部，以及不同機關間考核的信度與效度。

上述四項不同意見，若細究其問題內涵，在真實性、主管權力、信度與效度三者，由於都涉乃考核標準訂定與解讀的問題，故筆者乃將此類名之為「考績標準的授權」；至於適當性一項則可稱之為「固定比例的運用」；最後，包括真實性、適當性、主管權力、信度與效度此四者又都與「考績的意涵」、「考績制度與文官制度間的關係」等根本性的定位有所關聯。因此，下節就擬以「考績的意涵」、「考績制度與文官制度間的關係」、「考績標準的授權」、「固定比例的運用」此四議題面向，作為歸納我國考績制度沿革與發展內容相關資料的依據。

本文之所以從歷史沿革來探討前述考績制度的議題，主要理由為當前考績制度變革，雖然符合政府人事管理的潮流趨勢，更有興革方案提供具體政策方針，以及規劃小組的「加持」，然而最後仍未能順利完成立法，其間除了考試院與立法院間的協調，以及立法院生態等政治因素影響外，各界對此變革適當性與必要性的疑慮，可能也是重大障礙。簡言之，即便績效管理在概念上與國外經驗中可接受，但是若期望修正草案各項規定能有效落實，則也要將我國特有的「考試權獨立制」人

事架構，以及考績制度歷經長期發展所形成制度特性納入考量：若變革內容與我國制度沿革與特性相容，則落實上或可水到渠成、事半功倍；反之，則可能水土不服、困難重重。故以下本文將從考績制度發展歷程，嘗試解答此問題。

參、公務人員⁶考績制度的沿革⁷——歷史制度論的觀點

承上分析，當前各界對考績法修正草案所生的不同意見，並非不贊成考績變革，而是各利害關係人對於變革本身意義與執行方式等根本認知上的落差，從而產生支持與反對的意見。值得注意的是，由於我國公務人員考績制度乃是隨著整個文官制度的發展而逐步修改形成，以致於有今日的架構與內涵，簡言之，文官制度不同階段發展歷史中對於考績議題的構想與意見，最後都經由折衝並完成立法程序後，反映在不同時期的考績法修正內容中，因此探討不同時期考績制度的修正方向與內容，便可以呈現出不同時空環境背景下，考績制度調整與變革以適應當時現實的情形，於此同時，制度內涵與意義也藉由法令修訂而重新定位。基於此，本部分透過第一手史料（考試院編年錄）的研析，尋找在各個不同時期中，前節所歸納各議題所呈現的制度特徵，以作為解決問題的關鍵因素和可能途徑。

由於考績制度資料龐雜瑣細，且跨越不同時空環境，故為有效聚焦並整理出重要的影響因素，本文乃採用歷史制度論（historical institutionalism）研究途徑，作為整理與分析資料的依據。因此本部分論述將分二大部分，首先將介紹歷史制度論的意涵，及在考績制度資料蒐集與整理上的運用方式；其次再以民國十八年⁸作為起點，介紹考績制度的沿革與演變，並分為三大歷史發展階段進行討論：第一階段將先介紹建國初期的考績制度之特色（民國八年至民國三十五年）；第二階段則探究行憲後的考績制度（民國三十六年至民國七十五年）之轉變；第三階段則分析兩制合一後的考績制度（民國七十六年以後）之內容。

⁶ 以考績制度的法規沿革來看，在建國初期，公務人員多稱之為「文官」、「官吏」；考試院成立後，以「公務員」指涉公務人員；至於行憲之後，方稱「公務人員」。

⁷ 本節資料改寫自考試院委託「中華民國建國一百年文官制度的回顧與展望」研究案。

⁸ 以民國十八年八月一日所公布之《官吏考績法》（或《考績法》）作為考績制度之起點。

一、歷史制度論應用於考績制度資料蒐集的重要性與作法

（一）歷史制度論的發展沿革

March 與 Olsen 在一九八四年，發表〈新制度主義：政治生活中的組織因素〉一文，對當時的行為主義（behaviorism）只重視人類行為表現或反映的研究途徑提出反省與批判（1984：734-739）。自此開始，社會科學乃出現了一波以制度與所處環境互動為主體，並重視制度動態表現的研究趨勢，此即新制度主義的發展背景（Peters, 1999: 15-16）。新制度主義包含了多種不同的研究途徑，而每個學者對其的區分亦略有不同，⁹ 以 Hall 與 Taylor 的分類方式來看，新制度主義可分為：歷史制度主義（historical institutionalism）、理性選擇制度主義（rational choice institutionalism）與社會學制度主義（sociological institutionalism）三類（2007：169-193）。而歷史制度主義的學科訓練，約形成於一九八〇年代早期，並隨著相關學者的研究累積，而逐漸被冠上歷史制度論之名（Peters, 1999: 64; Thoenig, 2007: 196）。由於歷史制度論重視制度發展過程中，不同的時空因素的延續與關連性，故也適用於解釋公共組織面對不同環境系統時，制度面的因應或變革路徑（呂育誠，2002：149-159）。

（二）歷史制度論內涵

歷史制度論強調制度變革過程中的延續性，以及制度與行動者、制度與環境間相互影響的動態過程。歷史制度論者將制度定義為：「鑲嵌於政體或政治經濟體系的組織結構之正式或非正式的程序、慣例、規範與習慣」（Hall & Taylor, 2007: 171）。Hall 與 Taylor 更進一步歸納，歷史制度論的研究有以下特徵：1.以相對廣義與寬鬆的詞語對制度與個體行為進行概念化；2.強調權力的不對稱性與制度的發展和操作有關；3.在制度的發展上強調路徑依賴（path dependence）與無意向性結果（unintended consequences）；4.關注於制度分析與其他因素的整合（2007：

⁹ Immergut 將新制度主義區分為：理性選擇、組織理論與歷史制度主義三類（2007）；Peters 則區分為：規範制度主義（normative institutionalism）、理性選擇制度主義、歷史制度主義、經驗制度主義（empirical institutionalism）、社會學制度主義、國際制度主義（international institutionalism）（1999）。

171)。Immergut 則歸納歷史制度論有三項特色：強調歷史偶然性（contingencies of history）、由系絡觀點看待因果關係、和替代（alternative）理性（2007：150）。

從上述學者論述可知，雖然制度發展有其歷史偶然性與無意向性，並且受到行動者的有限理性、環境系絡因素的影響，但制度的建構或發展初期的選擇，仍是未來的變遷路徑之基礎，並會限制其後續發展的可能，故歷史制度論者發展出「路徑依賴」的觀點來解釋制度的演進過程，亦即吾人觀察或瞭解制度時，應注意前後時間中彼此關連的因素（路徑）及因素間的相互影響（依賴）。

（三）歷史制度論的觀察途徑

Krasner 認為路徑依賴是一種自我增強、正向回饋（self-reinforcing positive feedback）的模式；同時微小與隨機的起始選擇（initial choices），將可能決定未來的歷史軌跡（historical trajectories）。而當特定路徑已被選擇，將排除其他路徑的可能，故即使從長期來看，其他的路徑可能更具效率或適應性，但制度仍只會在既定的發展框架中發展或變動（1988：83）。

Ikenberry 認為要運用歷史制度途徑的路徑概念進行研究或觀察，應考量二大要素，其一為「關鍵事件」（critical junctures），指影響制度形成或促使制度變動的事件；其二為「發展路徑」（developmental pathways），指制度發展或轉變的軌跡，從觀察此兩因素的表現，吾人就可一方面掌握制度形成的內涵；另方面瞭解其轉變的方向（1994：16-21）。Thelen 亦認為藉由觀察此兩因素，可以使路徑依賴分析產生下列效用：1.可瞭解使組織轉向不同發展路徑，或是制度形成的原因；2.由於制度乃持續發展並回應環境條件變遷，故亦可推論人們進行制度策略選擇時的限制（1999：387）。由此可知，路徑依賴觀點強調制度形初期的選擇，以及各時空點所做的決策，將持續對後續的發展路徑產生影響與限制；而制度亦會隨著環境條件的改變，而選擇可能的「新」路徑進行調適，但即使如此，路徑的轉換或制度的變遷亦是非常不容易的，因為自我增強與正向回饋的過程同時亦不斷地進行。

（四）歷史制度論在本文資料蒐集上之應用

從民國元年迄今，我國考績制度經歷了一個世紀的發展，至今仍是我國人事管理上的一項主要機制。就歷史制度論的觀點而言，考績制度一方面是歷年考績法修訂定後所累積的結果，即原先考績法制定內容決定了後續修法的範圍；另方面，由

於考績也是文官制度中的一環，故考績制度的發展也是「路徑依賴」過程，即考績法修正會受到文官制度變革、以及政治環境變動之影響。

基上論點，筆者乃試圖由歷史制度論途徑以及路徑依賴觀點，針對現今的考績制度變革議題，回顧過去法規變動的歷程，並詮釋其意涵，並分析比較不同發展階段的異同及特色。

二、建國初期的考績制度（民國八年至民國三十五年）

在建國初期的考績制度，最為重要的即是考績制度的開創與奠基，故本段首先將介紹民國十八年公布之《官吏考績法》；其次說明民國二十三年舉辦之全國考銓會議，及其中對公務（人）員考績的檢討與論述；第三、闡述民國二十四年先後公布《公務員考績法》及相關法案；最後作簡要小結。

（一）官吏考績法

為使公務人員在其職位上盡心盡力工作，勢必需要有考評制度之監督，以維持政府人員的正常運作，並作為獎懲的依據，即為考績。民國十八年八月一日，考試院向立法院提出《官吏考績法》一案；立法院則在民國十八年十一月四日修正更名為《考績法》並通過，此即今日公務人員考績制度的源起。

首部《考績法》之主要內容包含：由考試院訂定考績標準、每年舉行兩次考績評核、考績分初覈覆覈、以及特種考績。相較於現行的考績法規，《考績法》雖然相當簡略，卻已勾勒出今日公務員考績的主要輪廓，包括了考績類別有平時、年終，以及專案考績的區隔；而初覈覆覈制度則可視為是對主管考績結果的監督機制。不過這些條文由於實際執行方式並未再具體規定，再加上當時局勢未穩，故並未立刻實施，民國二十年六月四日，考試院即曾主動呈請國民政府，將公務員考績展延至民國二十一年施行。

（二）全國考銓會議

國民政府北伐統一後，於考試院的主導下，各項文官法案一一得到通過，文官制度亦逐步穩固與成型。但新建立的文官制度仍可能有所疏漏、或窒礙難行之處，故於民國二十三年十一月一日至五日，考試院召開「全國考銓會議」，邀請全國各

省縣、部會首長一同參與，反省現行制度之缺失，以作為進一步改革的基礎。其中與考績制度有關之發言，即教育部提議〈請試行特種考績制度，以圖擴充考試任官範圍，增進行政效率案〉一案。

教育部所提特種考績，非指特種人員之考績，而是希望建構一套「有嚴格淘汰機制」的考績制度。教育部認為當時的文官制度的選才管道過於鬆散，¹⁰使人才素質低落；由於取得任用資格不一定需要經過考試，間接亦使學生於受教育時持虛應苟且之態度；又當時的考績制度執行的結果，公務人員往往有獎懲，但無罷黜，如此無法貫徹紀律，處罰曠廢職務之公務員。故為使組織活化，促進「新陳代謝」，讓更優秀的新進人員進入政府服務，勢必須從考績制度之革新著手。

對於此問題，當時的教育部希望以每年淘汰至少「總員額 4%」的考績落後之公務員，以重新整頓公務體系。事實上，淘汰公務員的議題甚為敏感，牽涉到不只公務人員本身，尚包括其公務人員的家庭成員之生計，但考績對人員勤惰與素質有極大的影響，故當時此提議最後仍獲審查通過，並在《公務員考績法》中成為正式條文。

（三）公務員考績法

由於初期的考績獎懲規定較為簡略概括，加上全國考銓會議中教育部之建言，使得考試院於民國二十三年四月開始擬定新的考績法制，即《公務員考績法》、《公務員考績原則》、《公務員考績法施行細則》、《公務員考績獎罰條例》，並於民國二十四年開始陸續公布施行，茲將《公務員考績法》及相關法令之重點整理如附表（見附表 1 中，「訓政時期」一欄）。

由附表 1 整理可知，為了落實考績制度的功能，在《公務員考績法》及相關的法案中，規定了更詳細的獎懲方式、與淘汰機制。然而，新制頒布未久即因戰爭而停擺。民國二十六年七月七日¹¹中日戰爭爆發，為因應戰時需要，政府開始全國總動員；此時國家亟須大量人力投入戰爭，故「淘汰」機制遂停止施行。

由上述建國初期考績制度的歸納可知，本時期可說是我國考績制度的誕生階段，雖然由於時局影響以殃許多規定並未落實施行，然而此時期所界定的考績基本

¹⁰ 公務人員可透過甄別、薦舉等方式取得任用資格，而不一定需要經過嚴格的考試過程。

¹¹ 即七七事變。

內容與架構，則成為後續各階段變革的基礎。茲將此時期的考績制度特徵分析如下：

1. 「考績的意涵」

因為在民國肇建的背景下，公務人員的素質普遍低落，為提升公務人員之工作表現，此時期的考績意涵，除了建立一套文官工作表現的稽核機制外，尚著重於「舊官僚」（指民國成立初期即任職者）的淘汰。即透過考績每年淘汰 2%、3 年 4% 的比例，將舊官僚逐步汰除；同時打開人員進用機會，亦即由接受新式教育而國家考試及格者加以填補；一方面提昇文官素質，一方面防杜任用私人的風氣。

2. 「固定比例的運用」

承前項所言，為淘汰不適任之舊時代官僚，此時期的考績制度有固定比例獎懲之運用。由於當時文官制度初建，雖然固定比例的獎懲機制，可能產生增加主管考評成本等問題，但仍優於「無規則可循」之狀況。因為在考績制度建立以前，人員工作表現的好壞，多以上級主觀認知為基礎；但考績制度建立後，便提供了一套相對客觀的考評與工作表現、考評與工作獎懲的評量系統，讓主管與部屬皆能照客觀的規範與程序行事，以減少爭議與曖昧之處。故此時期的固定比例獎懲之所以能被認可，其適當性之來源，部分係建立於考績評比的客觀化之上。

3. 「考績標準的授權」

受到考試權獨立制的影響，考績標準係由考試院訂定一體適用之標準，全國各中央與地方機關都必須按照考試院所定之評核架構，在增訂所需評量之細項。雖然大陸地區疆域遼闊、機關數眾多，但是當各界對現代人事管理概念認知並不一致時，由考試院統一訂定評量標準，在當時或許反而是較可行、也是較符合時效的策略選擇。

4. 「考績制度與文官制度間的關係」

當時文官制度係以「品位制」（簡薦委制）為主，較強調公務人員位階之劃分，而較不重視工作職位之區分。因此，在重視位階關係、工作未差異化的前提下，各機關間使用「一致性」的評量標準，在考績的信度與效度上也較能反映以品

位等級為基礎的任用架構。

三、行憲後的考績制度（民國三十六年至民國七十五年）

本階段尚可以職位分類制實施前後做為區分：在職位分類制實施之前，將比較公務人員考績法在此時的修正與內容；在職位分類制實施之後，主要將對照簡薦委制與職位分類制之考績法的異同；最後部分作此時期的制度特色之討論。

（一）實施職位分類前的考績制度

隨著民國三十六年行憲，訓政時期的《公務員考績法》及相關法案亦於民國三十八年進行修正，合併並更名為《公務人員考績法》。然隨著政府遷台，部分法規亦需適應實際疆域變遷而進行調整，故於民國四十三年、五十一年進行兩次的全文修正。由於民國四十三年修正之變動幅度較小，故以民國五十一年公布之考績法作為政府遷台後之考績法代表，茲將法條重點整理如附表（見附表 1，「行憲後」、「政府遷台後」二欄）。

由附表一對照可知，隨著行憲與政府遷台，考績制度亦有所調整，這些變動包括：首先，在考績種類上，由「年考」、「總考」二類，簡化為「年考」一類。過去在大陸地區由於土地遼闊，偏遠省分與中央距離遙遠，若考績結果一年呈報一次過於不便，故而有三年為期之「總考」的設計。但後來國民政府失去大陸疆土，僅以台灣省作為政府機關考績施行範圍，便不必有偏遠地區時程遙遠之考量，基此而將三年為期之總考規定予以刪除。¹²

其次，在考績獎懲方面，訓政時期的考績等第為六~七層級的劃分，至行憲與遷台後，則簡化為五個層級。

第三，在考成比例中，取消了淘汰的機制。在訓政時期的考績法規中，仍可見汰劣機制與其固定比例，但是在行憲後的考績制度中，則取消了這樣的機制；惟在獎勵層面的比例限制仍保留了下來，即考列一等的人數不得超過三分之一。

最後，在考績的保障上，逐漸增加申訴查核機制。行憲後，公務人員在考績上若有疑義，可透過「聲請復核」再次確認考績結果；遷台後，考績列五等者，則可

¹² 民國四十三年一月九日公布之《公務人員考績法》中，尚有「年考」與「總考」之分。

申請「復審、再復審」。雖然當時公務人員與國家之間仍屬「特別權力關係」，但其考績上權利亦已受到一定之保障。

（二）實施職位分類制後的考績制度

民國五十六年開始，分類職位考試、任用、考績、俸給四法陸續公布，職位分類制的實施正式啟動。在考績法部分，於該年六月八日由總統令行公布，是為《分類職位公務人員考績法》。本法雖為職位分類制之法案，但由於考績評比程序較不受「品位」、「職位」任用方式差別所影響，故整體上與簡薦委制之考績制度相當類似，試將二者之考績規範比較如附表（見附表 2，「簡薦委制」、「職位分類制」二欄）。

從附表整理可以發現除了「考績種類」、「考成比例」二項有較明顯差異外；在「考績標準」上，二者實為相同；至於「考績分數與等第」、「考績等第與獎懲」、「考績保障」三項目，則是非常相似。而雖然在「考成比例」部分，民國五十一年年的《公務人員考績法》仍有固定比例的獎勵限制，但在民國五十九年修正後的《公務人員考績法》中，則將此限制取消。故從後續的變革結果來看，簡薦委制與職位分類制雖然是兩大不同任用系統，但在考績制度上卻有極大的相似性；易言之，此時考績制度變革仍是在原有架構上調整，而較不受任用制度影響。

憲法施行雖然使文官制度更臻健全且更具法定效力，然而環動亂卻又增加諸多不確定因素，特別是國民政府遷台以後，為適應領土區域變動，以及實施戒嚴、動員戡亂等因素影響，考績制度自然也隨文官制度變革而有相應調整，茲將此時期的特點分述如下：

1. 「考績的意涵」

此時期主要影響文官制度最重要的因素，莫過於國共間對立的形勢。由於國共處於戰爭狀態，為能隨時備戰，故政府需要維持公務人員員額的穩定，並招募反攻人才；¹³ 在此種政府亟須用人的狀況下，公務人員考績淘汰之機制便被取消。取消淘汰機制除了有助於維持穩定政府人力外，亦解決了當時許多大陸人士因戰亂來

¹³ 例如此時期的「河海航行員考試」的經常舉辦，除了給予航員國家證照外，亦有反攻大陸時，需要大量航運人才以進行物資輸運之考量。

臺，所產生的就業問題，故對於社會民心安定，亦有一定的貢獻。

2. 「固定比例的運用」

由於此時期國家安全之重要性大於政府服務效能，故逐漸不再使用固定比例的獎懲機制。然而當獎懲比例限制逐步取消後，考評與工作表現、獎懲間之關係也逐漸走向形式主義，亦即考績逐漸成為「只獎不懲」或「統統有獎」的怪異現象，相對地，文官制度也由「功績制」朝向「資深制」（seniority system）發展；內部人員競爭雖然因此大幅減低，但組織活力與主管人員領導權也相對受到影響。

3. 「考績標準的授權」

此時期中雖有行政院人事行政局的成立，接掌行政院所屬機關考績評核事項的執行，然而考績評量標準並未授權予各機關自行訂定，而仍由考試院進行統一規範。簡言之，各機關首長只能在統一的考績標準下，運定人員考績結果。

4. 「考績制度與文官制度間的關係」

受到職位分類制推動的影響，職位上的差異性逐漸受到重視；然而，誠如前項所言，在取消固定比例後，文官制度主要朝向資深制發展，故考績制度施行，便較傾向於重視程序與考核結果的「一致性」，而非「差異性」；此種追求一致性的思維，也使得當時職位分類制的改革未能成功。雖然職位分類制最後停止全面施行，乃是受當時各機關組織特性、人力運用等現況等多元因素的綜合影響，然而當時考績制度無法有效落實，同時鑑別出人員工作實際表現，亦是推行職位分類制的一大阻礙。

四、兩制合一的考績制度（民國七十六年以後）

歷經長期發展演進，考績制度雖然主體上仍維持建國初期的基本存構，但內涵上則更為豐富而細膩。本段將分為兩部分來討論。首部分將分別介紹與比較兩制合一後、和民主化後的考績制度之變革；第二部分則對此時期的制度特色進行分析。

（一）兩制合一後的考績制度

民國六十二年修正《公務職位分類法》後，兩制併行的方式雖暫時緩解部分機

關無法適用職位分類制的問題；但在併行的狀況下，亦出現了許多不公平的現象，如許多人員運用法規漏洞在兩制間來往周旋、快速晉升。為解決這些弊端，民國七十二年銓敘部¹⁴擬定了「新人事制度」¹⁵的相關法案送交立法，即公務人員考試、任用、考績、俸給四法，並在民國七十五年先後得到通過；原簡薦委制、職位分類制之法規則全部廢止，兩制正式合一。

接著民國七十六年解除戒嚴，民國八十年終止動員戡亂，我國在政治體制上開始進行一連串修憲與民主化的改革。在民主化的改革中，文官制度亦同時改進，故《公務人員考績法》也在民國八十六年進行修正。

基上所述，為探究此期間考績制度之變遷，以下將以民國七十五年七月十一日與民國八十六年六月四日公布之《公務人員考績法》作為「兩制合一」、與「民主化後」的考績制度之代表，試整理其內涵與重點比較如附表（見附表 3，「兩制合一」、「民主化後」二欄）。

從附表對照可知，雖細節處於法規更迭時會有所增刪修改，但整體考績制度之架構並未有大幅度的變動，此時期的制度調整之重點有以下兩點：第一，考績獎懲系統再簡化。在兩制合一前，考績等第為五個層級；在兩制合一後，再簡併為四個層級。第二，考績保障的強化。政治民主化後，公務人員與國家間的「特別權力關係」經過大法官解釋，逐漸轉變為「公法上的職務關係」；基於此，必須透過更正式與完整的規範對公務人員的權利進行保護。故考試院於民國八十五年成立「公務人員保障暨培訓委員會」、該年底十月十六日立法院亦通過《公務人員保障法》，而原本規範於考績法中的復審、再復審程序即改由保障法來規定。

兩制合一後，我國的文官制度兼容簡薦委制與職位分類制之特色，但兩制間的矛盾亦同時融入其中，茲將此時期考績制度在各議題面向上之特色分述如下：

1. 「考績的意涵」

此時期考績意義係以「權利保障」為主。特別在政府民主轉型後，為促進文官

¹⁴ 民國六十一年，在銓敘部石覺部長的支持下，政務次長徐有守已開始規劃將兩制合一的人事制度改革。並曾在民國六十二年向考試院提出「我國人事制度改進方案」；在民國六十五年提出「人事制度檢討改進報告」，然因政治因素而遭遇擱置。

¹⁵ 當時的兩制合一人事改革，習稱「新人事制度」，如民國七十一年「建立新人事制度之原則及要點」。

中立，不受特定政黨操控，首要之務便是完善公務人員權利之保障；故原規範於考績法中的「復審、再復審」制度，乃加以擴充並單獨立法，以期在法制面再強化保障功能。

2. 「固定比例的運用」

雖在兩制合一後，職位分類制精神亦併入文官體系之中；加上政治民主化後，政府施政成果良窳將成為人民課責的焦點，但此時仍無固定比例規範之運用。因為「齊頭式平等」（結果平等）的考評似乎已內化為考績執行的習慣，甚至於年年考績甲等並依年資高低晉級、支領定額考績獎金，已成為行政機關的常態，再加上前述保障觀念的重視，故比例問題不再成為本階段興革的重點。

3. 「考績標準的授權」

同上段所言，兩制合一後，職位分類制的制度設計亦融入我國文官制度之中，故如何對不同的職位、業務進行考核，而非一體適用的標準，成為了新的挑戰。然而，行政機關欲自行訂定考績標準，需要考試院就法制事項進行修正，但由於「考試權獨立」、¹⁶「資深制」似已成為官僚文化的一部分，故亦未有授權考評標準的變革。

4. 「考績制度與文官制度間的關係」

在兩制合一後，考績制度上依然沿襲上一時期的特性，於考績標準與結果上重視「一致性」，而非「差異性」，而讓考績無法有效達成信度與效度要求。而簡薦委制與職位分類制相融的結果，也使得考績制度產生更多矛盾的可能：因為在考績的評量標準上，從簡薦委制的角度而言，應強調其「一致性」（同一位階的人員適用同一套考績標準）；但職位分類制的思維則不同，需要表現其「差異性」（不同職務的人應適用不同的考績標準）。

五、綜合分析

從上述的考績制度發展之沿革，可知依照時空環境的不同，考績制度於部分方

¹⁶ 在此指由考試院來訂定一體適用之考績標準。

面可能產生變動與調整，但是在某些方面可能逐漸形成其固有之特徵。茲由議題面向歸納各時期的考績制度與考績法修正草案之特色如表 1：

表 1：我國考績制度發展歷程各階段重點之比較

議題 面向 \ 時期	建國初期 (民國八年至 民國三十五)	行憲後 (民國三十六年至 民國七十五年)	兩制合一後 民國七十六年 以後	公務人員考績 法修正草案
考績意涵	淘汰舊官僚	人員監控 / 國家安全	權利保障	績效管理
固定比例	有	無	無	有
授權	無	無	無	有
文官制度	簡薦委制	簡薦委制 / 職位分類制	兩制合一	兩制合一

資料來源：筆者自行整理

從表一整理中，試歸納其值得參考之重點如下：

(一) 「考績的意涵」

考績的意涵並不僅是人員工作表現的稽核機制，在不同時期，考績制度的特性亦有所區別，如「淘汰舊官僚」、「人員監控 / 國家安全」、「權利保障」、「績效管理」四者。而這些特性與理念的產生，反映了環境的改變；從內外戰事頻仍、威權統治、及至民主轉型。由此過程可見制度與環境之間是緊密相關的，而環境因素與條件亦應是制度改革時考慮的重點。

(二) 「固定比例的運用」

固定比例獎懲的運用，在建國初期曾有實施，並與公務人員考績法修正草案的規範模式極為類似。但兩者的目的和背景有極大之差異，在建國初期公務人員可不經考試而取得任用資格，故素質參差不齊，「汰劣」確有其必要，也是其主要目的；但現代考用制度已完備，公務人員經過公正公開的考試選拔，每一位皆是具有相當資歷的精英，所以淘汰機制亦可能需重新定義，例如強調手段作用，目的是為了督促人員發揮功能，而淘汰者亦並非應逐出公務體系的「劣員」，而是應進行再教育或訓練的「不適任者」。

（三）「考績標準的授權」

從考績制度的發展過程中，可知在考試權獨立的思維下，皆是由考試院來決定考核之項目，而無給予行政機關自行訂定標準之授權。當然考試權獨立制的設計，是我國憲法明定的政府分工原則，但隨著時代進步、社會分工愈趨精細，工作的專業程度亦隨之提高；一體適用之考績標準，已難以符合機關與職務差異性之需要，所以考績法草案中定有評核事項授權之設計。然而，在授權之後，考試權應如何扮演其監督與制衡之角色，以防止授權遭到濫用，似尚未有清楚之定位。

（四）「考績制度與文官制度間的關係」

從文官制度的沿革歷史中，自建國初期迄今，簡薦委制未曾在我國文官制度的發展過程中缺席。雖然在一九六七年（民國五十六年）後有職位分類制的推動，但並未完全替代簡薦委制，最後二者在一九八六年（民國七十五年）合併為一，即文官制度兼有「品位」（官等）與職位分類制（職等）精神，在此種文官體制下，考績制度自然也要配合調整，即一方面基於品位考量，使不同機關考績架構與執行原則能有一致性的標準，以利人員任用遷調；另一方面考績也要能反映不同機關屬性、以及不同職務投入與產出的關連性，從而區隔人員表現優劣，以公平地執行後續獎懲作為。

綜合本節考績制度的發展沿革，筆者認為可得到以下啟示：第一，今日許多對考績制度變革的不同意見，所衍生的問題並非新議題，事實上，這些問題都反映出不同時期制度建構時空背景下，對考績制度定位與功能發揮途徑的期望；第二，制度內容與法條規定本身並無優劣、好壞之別，法規修訂的結果亦無對錯之分，因為歷史上多次的法規修訂，事實上係反映當時人事管理之需求。第三，在績效管理的趨勢與人事需求下，考績法修正草案若要實踐，勢必由「環境條件」的變革為主，再以「法令規範」¹⁷的調整為輔。基於此，考績制度變革不僅是一個修法過程，更是各利害關係人面對環境特性、工作需求，乃至於與其他文官制度配合...等因素，彼此凝聚共識的過程。

¹⁷ 指考績法修正草案條文之調整，而非現行法。

肆、策略建議——待處理的課題

從我國公務人員考績制度沿革及相關問題的歸納，可知今日考績制度變革除了是主管機關本於權責的修正補充外，也是對當前主客觀環境需求的反映，而這些修正在未來是否能順利完成立法，將取決於社會各界對相關議題能否形成共識。簡言之，近日各界對考績法修正草案的不同意見，如明定各機關受考人考績等次人數比例、一級單位主管或其授權之人員，應與受考人就平時考核結果進行面談二次是否適當等，不僅是執行技術的疑慮，而更是對未來考績制度定位、內涵，以及影響等根本問題的認知落差，故本部分筆者仍將根據前述四項長期以來構成考績制度的基本架構，探討未來各方應進行意見整合的關鍵因素。

一、考績的意涵

現行考績法第二條規定：「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」。由本條內容可知，現行法制較重視考核程序的公平性與正確性，也就是以「信度」為主要考量，然而修正草案第二條內容為「公務人員之考績，應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，充分發揮考績獎勵、培育、拔擢、輔導及懲處之功能，以落實績效管理，提高行政效能及服務品質」。可見修正草案除了信度外，也強調「效度」，以及考績的積極功能，如培育、績效管理、提高服務品質等。擴大功能範圍固然更可以滿足不同機關特性或工作情境的需要，但是相對地也將增加定義上的困難，以及與相關人事法令的競合問題。因此未來各界在檢討各項考績方法妥適性之前，實有必要先釐清下列問題：

（一）考績標的

若未來考績制度要兼顧手段與目的性，則有必要界定考績標的，也就是考核的對象，如此不論考核者或受考者才能明確掌握應有的表現方式與內容。至於需要考慮的問題主要有下：

1. 個人與團體表現的認定。組織或單位的績效、品質等表現，不僅與個人工作有關，有時也是整體互動的結果，故應有一套機制來分別認定。

2. 結果導向與過程導向的區隔。政府機關的績效表現除了最終產出外，也可能包括過程上的調整與變革，因此也要建立這些不同作為比較權衡的標準。
3. 內部與外部的影響。今日政府績效表現除了內部首長的意見外，外部民眾也常會形成評價，故考核時自然也要納入二類意見的調和。

（二）與其他法令的競合

當考績制度納入積極功能，如培育、拔擢、輔導及懲處…等，自然就會與其他相關人事法制產生整合上的問題，包括程序上的優先適用性，以及實質上條件的設定與排除等，先行釐清這些問題方能清楚界定考績的範圍與影響程度。

二、固定比例的運用

考績法修正草案第九條之一明定各等第受考人數比例的規定，似乎是本次修法較引起各界關注的焦點。特別是「考列丙等人數比率，不得低於百分之一至百分之三」的規定，由於修正草案第七條新增考列丙等有輔導、資遣或退休的規定，因此引發未來能否落實或可能不利人員權益的疑問。如前文所述，固定比例並非新創，且修正草案說明欄也陳述此設計之意義，在於對社會大眾期望機關工作績效與人員獎懲更具體的回應。基於此，筆者認為設定比例或比例百分比並非問題，而是此方式是否可以作「綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核」，也就「遊戲規則」設定是否適當？以及執行能否正確？更重要的，正如建國初期與行憲後，對固定比例不同規定方式主要取決於公務人力運用的基本需求，因此筆者認為未來對於固定比例問題的討論，便可朝下列兩方向進行：

（一）維持固定比例

若仍按修正草案設計，採固定比例制來強化考績與人員獎懲的具體關連，則問題關鍵就在於比例設定是否能符合各機關特性與需求，以及比例在特殊情境下的彈性調整空間。

（二）不採固定比例

若不採固定比例制，則考慮重點就在於如何向各界（特別是外部民眾）展現考

績結果與機關績效表現，以及人員獎懲情形能有效反映機關運作實況等問題。

基上分析，探討固定比例運用之問題，實應先對「比例產生的依據」與「比例設定能否反映機關運作實況」兩議題先行凝聚共識。

三、考績標準的授權

在五權分立架構下，考績制度設計與施行也與其他人事制度一樣，要面對考試院與用人機關間的授權與整合問題。本次考績修正法草案雖然大幅賦予用人機關的權限，如「實施內部單位間之團體績效評比」、「面談」，並明列授權考績委員會組織規程規定事項等，然而仍引起機關是否能公平公正執行、執行能力等問題討論。從前述我國考績制度演進可知，此疑慮形成可能在於歷次考績制度修正，包括標準設定、執行程序，乃至於後續獎懲施行，都是由考試院主導，各用人機關只負執行責任，因此草案擴大對用人機關授權，反而會因為「無前例可參考」而引起疑慮。

正如修正草案說明欄所陳述，授權用人機關更多權限乃是考慮各機關需求與差異，且希望營造機關間的良性競爭；同時有鑑於今日政府業務高度專業化的趨勢，完全按傳統由考試院主導所有考績項目亦不合理，因此考試院授權用人機關考績權限應屬正確，故所待釐清者，應是彼此如何分工與整合的問題。具體如下：

（一）分工面

指考試院授權後，用人機關是否有足夠的能力，並確保能落實相關規定。例如決定團體績效評比規定是否透明、適當；決定評比成績人員的遴聘；或是面談的施行與成果運用等，考試院可能要先行確認用人機關具有施行的條件與能力，才能實際授權。

（二）整合面

指不同機關執行授權規定時，能有一致的評量標準、程序，同時也能反映出人員真實表現。此部分則需要考試院（銓敘部）研提完整，且能符合不同層級與屬性機關的考績標準與執行機制。

由於授權用人機關是因應當前環境需求，而為傳統考績制度所無的創新作法，

故基於「權責相稱」的原則進行兩者的分工與整合，方能有效消除各方的疑慮。

四、考績與文官制度間的關係

公務人員考績向來與考試、任用，以及俸給等，併稱為人事管理的四大基本課題，可見其影響並非只限於考績本身，而是會牽動各項人事管理作為，並影響人員生涯發展。基於此，雖然考績法修正草案第三條考績項目並未改變，即只區分「年終考績」、「另予考績」，與「專案考績」，然而當賦予考績更多政策目標，或是考績運算方式更複雜，則自然在後續連接其他人事管理項目時，如任用、陞遷、俸給、保障…等，增加更多不確定性，從而更易引起疑慮。從此問題從行憲後文官制度雖然歷經職位分類制與兩制合一，但考績制度卻未引起重大挑戰的經驗可知：當考績制度與其他文官制度連動程度愈小，則施行愈簡易、也愈沒有爭議。因此今日考績功能豐富化、並強化考績結果將直接反映在後續獎懲、任用等人事管理上，固然是希望考績制度更能符合環境特性、反映人員真實工作情形，但卻也將相對增加執行上的困難度。

基上理由，在今日文官制度相關法令更趨細密的環境下，考績制度內容修正與調整實應考量與各相關人事管理制度間的競合問題。具體而言包括下列：

- （一）要件層面。指構成考績等第與後續獎懲的要件，是否與其他任用、遷調、懲戒等法制彼此衡平？是否有過輕或過重情形？是否可以相互抵消或合併計算的可能性？
- （二）程序層面。指考績與後續獎懲程序的連接問題，當績效表現不一定能及時評估，或是團體與個人表現不一定可明確劃分時，考績立即反映在獎懲，特別是遷調與晉陞時，便有產生偏失的可能性，因此當考績結果核定後，以及與後續人事作為間，是否應有緩衝機制？或是執执行程序如何兼顧效率與週延性，以及保障人員權益…等，都是應再確定的議題。
- （三）效力層面。指考績結果及後續獎懲作為，在與其他人事法令併同考量時，是否具有優先性？或是可否排除其他人事法律或條文的適用？或是應依考績類別與考核結果的不同，而設計對人員未來生涯發展有不同程度或類別的影響…等。當考績效力設計更細緻、或與其他人事法令能密切整合，則不僅有助於減少疑慮，也更能落實執行。

伍、結 語

作為我國文官制度的基本架構，百年來考績制度有其變動的一面，如考績項目、等第設定、考績程序…等；也有不變的一面，如適用各級政府公務人員、由考試院（銓敘部）主導法制內容等。這些變與不變的因素，都是今日進行考績制度調整時，所不能忽略的重要影響因素。

回顧建國百年來考績制度發展，雖然名稱、條文內容等在不同時期有所差異，但都反映出當代對公務人員考核，乃至於文官制度的要求與期望，而不同階段的修正與調整，也逐漸形成今日對考績制度定位與功能的「習慣性認知」，故二〇一〇年考績法修正草案內容雖然希望配合今日政府運作重視績效的潮流，並賦予考績更積極的功能，但由於許多突破性的設計與傳統認知有所差距，故自然引發各界不同的詮釋與解讀。

本文一方面分析考績法修正草案的變革特色，另方面也歸納百年來不同階段考績制度的演進歷程，從兩者比較中可顯示草案中的部分設計，如設定各等第比例，在過去也曾經使用過，而且不同時期考績制度內容，基本上都是反映當時政策需求的設計，只不過由於變革幅度與範圍，超越原有習慣與認知時，新舊思維必然需要相互折衝論辯，方能順利過渡。因此展望未來，各界對考績制度興革的討論，實應一方面基於制度發展的延續性、另一方面考慮今日時空環境而求，先在影響考績內容的四大根本議題上，即考績意涵、固定比例、標準授權，以及與文官制度關係等層面，凝聚各方共識，然後再討論技術面的設計內容。因為唯有在制度傳承與時空轉變間尋求調和，考績制度變革才能一方面與百年文官制度發展脈絡緊密契合；另一方面也能在人員與組織、消極防弊與積極興利等不同需求間發揮最大效益。

參考文獻

- 行政院新聞局（1998）。行政院院會通過「政府再造綱領」101年3月19日取自行政院新聞局，網址：<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=11720&ctNode=919>。
- 余致力、曾德宜、陳志瑋（2003）。我國公務人員考績制度改進之研究。**公務人員月刊**，第89期，頁9-30。
- 呂育誠（2002）。公共組織變革的另類思惟：歷史制度主義觀點的啓示。**公共行政學報**，第7期，頁137-172。
- 呂育誠（2003）。公務人員考績法明定列等人數比例問題之研究。**公務人員月刊**，第89期，頁79-94。
- 考試院（2009）。**文官制度興革規劃方案**。臺北：考試院。
- 李蕙君（2010）。給總統一封信 公務員號召轉寄。**聯合報**，B2版。
- 邱英智（2010）。職責大不同 遊戲規則在哪。**聯合報**，A23版。
- 吳泰成（2005）。建構績效導向的考績制度。**考銓季刊**，第43期，頁1-10。
- 洪泰雄、汪耀華（2010）。未設計配套 徒增權力蠻橫。**聯合報**，A23版。
- 洪敬宏、謝梅芬、吳淑君（2010）。中市反對訂 3 趴 綠縣市不回應。**聯合報**，A2版。
- 施能傑（2004）。建立組織績效管理引導員工績效評估的制度。**考銓季刊**，第37期，頁79-94。
- 張四明（2009）。行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向。**研考雙月刊**，第33卷第5期，頁45-58。
- 陳志瑋（2006）。考績面談機制的規劃與執行（上）。**公務人員月刊**，第120期，頁5-11。
- 黃國樑（2010）。考績法改革 政院、試院拉鋸 丙等 3 趴？吳揆提出 3 質疑。**聯合晚報**，A2版。
- 銓敘部法規司（2006a）。公務人員面談執行辦法草案芻議，-上-，第120期，頁17-23。
- 銓敘部法規司（2006b）。公務人員面談執行辦法草案芻議，-下-，第120期，頁

37-40。

蔡良文 (2010)。人事行政學：論現行考銓制度，第 5 版，台北：五南圖書出版公司。

Hall, P. A., & R. C. R. Taylor (2007). Political Science and the Three New Institutionalisms. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Institutionalism (Volume 1)* (pp. 169-193). Thousand Oaks, CA: Sage.

Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public Administration*, Vol.73 (No.1): 165-183.

Ikenberry, G. J. (1994). *History's Heavy Hand: Institutions and the Politics of the State*. Paper presented at the conference on "New Perspective on Institutionalism," Univ. Maryland.

Immergut, E. M. (2007). The Theoretical Core of the New Institutionalism. In B. P. Guy, & P. Jon (Eds.), *Institutionalism (Volume 1)* (pp. 136-165). Thousand Oaks, CA: Sage.

Kettl, D. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*, Vol.60 (No.6): 488-497.

Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, Vol.21 (No.1): 66-94.

March, J. G., & J. P. Olsen (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, Vol.78 (No.3): 734-739.

Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Addison-Wesley.

Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*, New York: Pinter.

Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, Vol.2: 369-404.

Thoenig, J. C. (2007). Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness. In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Institutionalism (Volume 1)* (pp. 194-210). Thousand Oaks, CA: Sage.

附表

附表 1 訓政時期、行憲後、政府遷台後之考績法重點整理

	訓政時期		行憲後		政府遷台後
法規名稱	公務員考績法及相關法案 ¹⁸		公務人員考績法		公務人員考績法
法規版本	民國二十四年		民國三十八年一月一日		民國五十一年四月九日
考績標準	工作、學識、操行		未規定於法條中		工作、操行、學識、才能
考績種類	年考	總考	年考	總考	年考
考績分數與等第	一等：80 分以上	一等：90 分以上	一等：80 分以上者	一等：90 分以上者	一等：80 分以上者
	二等：70 分以上	二等：80 分以上	二等：70 分以上不及 80 分者	二等：80 分以上不及 90 分者	二等：70 分以上，不滿 80 分者
	三等：60 分以上	三等：70 分以上	三等：60 分以上不及 70 分者	三等：70 分以上不及 80 分者	三等：60 分以上，不滿 70 分者
	四等：不滿 60 分	四等：60 分以上	四等：50 分以上不及 60 分者	四等：60 分以上不及 70 分者	四等：50 分以上，不滿 60 分者
	五等：不滿 50 分	五等：不滿 60	五等：不及 50 分者	五等：不及 60 分者	五等：不滿 50 分者
	六等：不滿 40 分	六等：不滿 50 分 七等：不滿 40 分			
考績等第與獎懲	一等：晉級	一等：升等	一等：依法晉俸…	一等：晉一階並升職	一等：晉俸一級…

¹⁸ 包含《公務員考績法》、《公務員考績原則》、《公務員考績獎罰條例》、《公務員考績獎罰條例原則》四者。

	訓政時期		行憲後		政府遷台後
考績等第與獎懲	二等：記功	二等：晉級	二等：依法晉俸…	二等：晉一階並得升職	二等：晉俸一級…
	三等：不予獎懲	三等：記功	三等：依法晉俸	三等：留原階仍任原職或調職	三等：留原俸級
	四等：記過	四等：不予獎懲	四等：停止晉俸	四等：降俸一級調職…	四等：降級…
	五等：降級	五等：記過	五等：免職	五等：降一階免職	五等：免職
	六等：解職	六等：降職			
		七等：解職			
考成比例	獎優部分： 依考績結果升等人員應受比例限制，其中薦升職不得超過 1/10；委任不得超過 1/20		獎優部分： 各機關年考列一等人員，不得超過各該官等受考人數 1/3		獎優部分： 各機關考績…其餘考列一等人數，不得超過同職等各該職務受考人數 1/3…
	汰劣部分： 考績結果成績過劣應解職人員，各機關也要有明確的淘汰比例，其中年考不得少於員額 2%；總考不得少於員額 4%		汰劣部分： （無規定）		汰劣部分： （無規定）
考績保障	1. 設考績委員會 2. 初覈與覆覈		1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 聲請復核（一次為限） 4. 銓敘機關得查核考績		1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 考績列五等者，通知書內須附具事實及免職原因 5. 考績列五等者，得申請復審、再復審

註：為方便讀者閱讀與聚焦，將「考績等第與獎懲」、「考成比例」、「考績保障」三項作簡述處理。

資料來源：筆者自行整理。

附表 2 簡薦委制、職位分類制之考績法重點整理

	簡薦委制	職類分類制
法規名稱	公務人員考績法	分類職位公務人員考績法
法規版本	民國五十一年四月九日	民國五十六年六月八日
考績標準	工作、操行、學識、才能	工作、操行、學識、才能
考績種類	年考	年終考績
		專案考績
		另予考績
考績分數與等第	一等：80 分以上者	甲等：80 分以上者
	二等：70 分以上，不滿 80 分者	乙等：70 分以上，不滿 80 分者
	三等：60 分以上，不滿 70 分者	丙等：60 分以上，不滿 70 分者
	四等：50 分以上，不滿 60 分者	丁等：50 分以上，不滿 60 分者
	五等：不滿 50 分者	戊等：不滿 50 分者
考績等第與獎懲	一等：晉俸一級…	甲等：晉本俸或年功俸一階…
	二等：晉俸一級…	乙等：晉俸一階…
	三等：留原俸級	丙等：留原俸階
	四等：降級…	丁等：降等任用
	五等：免職	戊等：免職
考成比例	獎優部分： 各機關考績…其餘考列一等人數，不得超過同職等各該職務受考人數 1/3…	(無規定)
	汰劣部分： (無規定)	
考績保障	1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 考績列五等者，通知書內須附具事實及免職原因 5. 列五等者，得申請復審、再復審	1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 考績列五等者，得申請復審、再復審

註：為方便讀者閱讀與聚焦，將「考績等第與獎懲」、「考成比例」、「考績保障」三項作簡述處理。

資料來源：筆者自行整理。

附表 3 兩制合一、民主化後之考績法重點整理

	兩制合一	民主化後
法規名稱	公務人員考績法	公務人員考績法
法規版本	民國七十五年七月十一日	民國八十六年六月四日
考績標準	工作、操行、學識、才能	工作、操行、學識、才能
考績種類	1. 年終考績 2. 專案考績	1. 年終考績
		2. 專案考績
		3. 另予考績
考績分數與等第	甲等：80 分以上者	甲等：80 分以上
	乙等：70 分以上，不滿 80 分者	乙等：70 分以上不滿 80 分
	丙等：60 分以上，不滿 70 分者	丙等：60 分以上不滿 70 分
	丁等：不滿 60 分者	丁等：不滿 60 分
考績等第與獎懲	甲等：晉俸一級…	甲等：晉俸一級…
	乙等：晉俸一級…	乙等：晉俸一級…
	丙等：留原俸級	丙等：留原俸階
	丁等：免職	丁等：免職
考成比例	（無規定）	（無規定）
考績保障	1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 考績列丁等者，得申請復審、再復審	1. 設考績委員會 2. 初核與覆核 3. 銓敘機關得查核考績 4. 復審、再復審程序另於公務人員保障法中規定

註：為方便讀者閱讀與聚焦，將「考績等第與獎懲」、「考績保障」二項作簡述處理。

資料來源：筆者自行整理。

Centurial Review and Prospect of Civil Service of Republic of China: Change and Development of Performance Evaluation Institution

Jyun-Jia Shiu^{*}, Yue-Chang Lue^{**}

Abstract

This paper studies four institutional characteristics of the performance evaluation (PE) institution of ROC, including “content,” “ratio,” “delegation of evaluation standard” and “relationship with civil service,” and tries to compare different characteristics between development stages.

The ROC’s PE institution is not only part of the civil service; it is also the result of historical development of the civil service. So, its problems and challenges are closely related to the development process of civil service. That means if we want to look into PE’s future development, we have to analyze and learn from PE’s historical experiences.

For this reason, this paper looks at three issues from the Historical Institutionalism perspective: first, analyze institutional characteristics of PE amendments; second, compare different PE development stages and key issues; and finally identify problems and offer possible solutions to them. The authors argue that the key to successful changes of PE depends not

* Master Student, Department of Public Administration and Public Policy, NTPU.

** Professor, Department of Public Administration and Public Policy, NTPU.

only on institutional alternatives for solving problems but also on building consensus and environment that would be instrumental to building institution. Only when institutional development and context change match each other, can PE institution follow the steps closely of civil service development and help civil service organizations and employees achieve their best performances.

Key words: civil service performance evaluation, civil service institution, historical institutionalism, performance evaluation (PE) institution, performance evaluation law.

