

從政策過程說明公務人員考績法 改革

(綱要)

99.5.21

一、前言

個案教學 如何解決問題的學習過程
本地個案 生活經驗、文化與制度
政務官與事務官的配合

二、考績法改革

(一) 開啓政策視窗(policy window)

2009.2.9 為提高文官素質，提出考績法修正
背景因素：金融海嘯造成人民的感受
總統元旦文告，要求加速推動人事制度改革
考試委員組成文官制度興革規劃小組

(二) 政策問題認定

法制面：只有個人，沒有團體；
只有評估，沒有管理
執行面：只有獎金，沒有考績；
只有獎勵，沒有懲罰

建立正確觀念

(三) 政策規劃第一階段

銓敘部研議：全方位集思廣益

1. 學者專家座談 4-5 月，7 場次(考試院辦理小型座談)

團體績效 機關評比 彈性比率

2. 基層人員座談 4 場次(北、中、南、東)

3. 分階段檢討

考試院簡報 6 次

考試委員簡報 3 次

4. 辦理民調

銓敘部 8 月(輔仁大學)

考試院 11 月(世新大學)

成果分析：

(1) 考核項目：工作績效 70%，工作態度 30%

(2) 面談機制：支持度 86~60%

(3) 團體績效：支持度 80%~70%~60%

(4) 丙等比率：支持度 70%~40%(vs.33%)

(四) 政策規劃第二階段

考試院審議 三次審查會 4.1 通過

1. 中時民調(3.4)

支持考績法改革 87%

支持淘汰機制 90.7%

公務人員表現不佳 29.3%

從政策過程說明公務人員考績法 改革

99.5.21 講於政治大學「公共事務治理個案研究與個案教學研討會」

壹、前言

一個好的理論可以說服人，但只有好的故事才能感動人，才能深植人心。個案教學就像是說一個故事，透過故事帶來啓示，透過故事驗證理論，透過故事學到經驗與教訓。

個案研究及教學應用在企業管理領域已有多年的歷史，政治大學企管所就是國內個案教學的翹楚，更是企管所的招牌。一個好的個案教學，能讓學生尤如身臨其境，因此學生畢業時，自然比較有能力面對各種挑戰，因為大部分的事情，都已經「經歷」過了。但是國內公共行政領域的個案教學發展卻相對遲緩，很高興國家文官學院與政治大學社科院、台灣研究中心共同合作開發「行政個案」，並舉辦這一次的研討會，希望未來有一天，行政個案教學也能成為國家文官學院及政大公共行政領域的金字招牌。

由於本研討會是以「個案」研究及教學為核心，因此我今天要說一個「個案」，一個還在進行中的故事，也就是公務人員考績法(以下簡稱考績法)修正的故事。

貳、公務人員考績法改革：政策過程的觀點

一、開啟政策視窗(policy window)¹

2009年2月9日，在考試院新春記者會上，我提出文官制度未來四個努力的方向，其中一項是「提高文官素質」，修正考績法是屬於「提高文官素質」中的一個目標。第二天媒體大幅報導考試院即將修正考績法，並引用銓敘部陳前部長桂華勉勵我的一句話「沒有淘汰，文官體系猶如一潭死水」。由於媒體的大幅報導，並且大多持肯定的態度，便開啓了改革考績制度的視窗。

這裡有二個背景因素要事先說明，一是2008年年底發生百年僅見的金融大海嘯，失業率急速上升，民間企業裁員或放無薪假的情形比比皆是。相對地，公務人員卻沒有受到金融海嘯而被要求無薪假，更沒有被裁員的憂慮。這種「鐵飯碗」的特性，看在人民的眼裡，彷彿有一種被剝削的感覺，尤其一般民眾普遍感覺政府效率不如民間，但為何公務人員還是鐵板一塊呢？此時我們提出考績法的修正，回想起來，應該是正好符合人民的期待，媒體也感受到這種氣氛，因此普遍給予支持的看法。第二個背景因素是「文官制度興革規劃方案」的研議，2009年總統的元旦祝詞，對於考試院的工

¹ 「政策視窗」是美國學者 John W. Kingdon 在 "Agendas, Alternatives, and Public Policies" 一書所創的名詞，指的是提議者對於想要倡導的法案能夠通過的機會。政策視窗的開啓係提供倡導者推動偏好的解決方案，或鎖定公共焦點於特定議題之良機。原則上，政府內外的倡導者，手邊皆備妥了若干建議案和問題，試圖等待政策視窗的開啓。John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little Brown, 1984).

作提示了三個政策重點，其中一個是「加速推動人事制度的改革」，讓公務人員的進用、培訓、獎懲、考績等，跟上時代的腳步。2009年1月8日，當時仍擔任考試委員，現在是行政院人事行政局局長的吳泰成，便提議組成文官制度興革規劃小組，經院會決定同意成立，並指派吳泰成委員擔任召集人。該小組的研議除了依據總統的政策提示之外，主要是希望就人事制度應興應革之重點事項，提出具體改革政策與內容。該小組經過五個月的研議，提出六項興革建議方案，作為本屆考試院六年工作的計畫藍圖，其中一項是「落實績效管理，提昇文官效能」，而考績法修正草案的研擬，是這個方案的「近程」目標。

公務人員考績法的改革說了很多年，2005年民進黨執政的時候也曾提出過，但遇到許多主客觀因素的阻力，均未能成功，從公共政策的學理來說，就是「政策視窗」還沒有打開。這一次能夠這麼「吸睛」，有主客觀因素的支持。在主觀環境上，第11屆的考試院對於改革具有使命感與急迫感，而且專業與敬業，願意做這件吃力卻未便討好的事。在客觀環境上，考績法的改革符合人民的期待，在媒體樂觀其成的情況下，便開啓了考績法改革的政策視窗。

二、政策問題認定：法制面與執行面

從多年來考績法執行的結果，包括75%的甲等，和接近25%的乙等，以及幾乎不存在的丙等和丁等來看，相信大家都能體認考績法的失靈情形。但考績制度問題的關鍵何在？

各界有不同的看法，有一部分人認為考績法的問題在於執行面，因為主管不願意當壞人，鄉愿心態作祟，只要落實執行考績法的規定即可，因此不必修法。但我們經過研究之後，認為考績制度的法制面與執行面都出了問題。法制面的問題是「只有個人，沒有團體；只有評估(形式重於實質)，沒有管理」，執行面的問題是「只有獎金，沒有考績；只有獎勵，沒有懲罰」。分別說明如下。

(一) 法制面：

1. 「只有個人，沒有團體」：現行考績法考核的對象是個人，並沒有團體考核的規定，但是民眾更關切的是政府整體的績效，至於個人績效如何，並非民眾關心的議題。再者，現在的考績制度中，個人考績與團體績效之間缺乏連結，也就是無法透過個人績效的提昇，促進組織績效的提昇。反之，也無法依據組織的績效目標，帶動個人改善工作績效。
2. 「只有評估，沒有管理」：績效評估只是績效管理的必要條件，卻非充分條件。但現行的考績法只有績效評估，卻沒有績效管理，無法透過績效評估的手段促進組織整體績效的提昇，也無法透過績效評估，作為人力運用的依據。更嚴重的是，績效評估流於形式，評估結果與並不能反映員工真正的績效表現。

(二) 執行面

1. 「只有獎金，沒有考績」：因為現在的考績結果幾乎是通通有獎，75%的人拿一個月獎金，接近 25%的人拿半個月獎金。但事實上公務人員的績效並沒有經過正確有效的考核，其考績結果自然無法反映真正的績效。
2. 「只有獎勵，沒有懲罰」：從考績結果的分配來看，甲等 75%，乙等接近 25%，換句話說，「只有甲乙，沒有丙丁」，這樣的結果，顯示考績幾乎沒有任何的懲罰或者警惕的功能，剩下的只有分配獎金多少而已。

在法制面與執行面都有問題的情形，我們決定修改考績制度。在法制面要賦予主管更多的壓力與誘因，讓主管願意正確有效的考核部屬的績效，並注入績效管理的精神，使考績評估成為績效管理的重要工具。在執行面，要提升主管考核的能力，並建立對於考績的正確認知，因此也規劃要辦理主管人員的考績訓練。

三、政策規劃第一階段(銓敘部研議)：全方位集思廣益

在政策視窗打開之後，還需要一段時間凝聚修法共識，我們準備以一年的時間進行研議，研議過程包括安排學者專家座談、基層人員座談、向考試委員簡報、辦理公聽會、問卷調查、舉辦研討會及進行人事主管會報等，還有所謂的「試辦」等。除此之外，我也在多次與政府高層會談的機會中，進行意見交換。

2009年2月25日行政院人事行政局舉辦行政院暨所屬機關人事主管會報，我第一次針對考績法改革做比較完整的說明，主要內容是破除考績制度中一些舊的觀念及建立若干新的想法。在破除舊觀念部分，例如「考績獎金不是薪水的一部分」、要改變「多做多做、少做少錯、不做不錯」的觀念。在建立新想法的部分，例如「正確打考績是主管的重要職責」、「建立功績主義」等。但當時還沒有明確的政策研修方向，換句話說，是在做「破」的工作。

在政策規劃階段，我們採取完全開放的態度徵詢各界的意見。徵詢的範圍如下：

表一：公務人員考績法改革意見徵詢人員

徵詢人員	定位	任務
學者專家	專家及意見領袖	蒐集意見、接受建議
基層人員	政策標的團體	蒐集意見、尋求共識
考試院院會成員	決策團體	蒐集意見、尋求共識
民意調查(學者、文官及民眾)	標的團體	蒐集意見、尋求支持
高層溝通	決策核心	意見交換、溝通

(一) 學者專家座談

銓敘部在2009年4月至5月間，密集召開了7場學者專家座談會，考試院在8月也召開一場座談會，就考績法的改革與學者專家進行廣泛而深入的交流。與學者專家座談的目的，除了蒐集意見之外，其實也是一種再教育的過程，尤

其對於高階主管而言，因為工作忙碌，職責繁重，少有機會能參加訓練進修，但他們卻是政策規劃的發動機，大到政策方向的初擬，小到法律條文的說明，都要經過高階主管仔細地推敲，他們常常是政策實質內容的主要擬議者。因此，我們先舉辦學者專家的座談，一方面蒐集意見，一方面讓官員吸收新的知識，這樣也有助於高階主管後續對於政策的說明。

考績法修正草案中有許多的制度設計，其實是透過多次學者專家的座談，逐次凝聚建構出來的。例如團體績效考核，並以團體績效考核的優劣來調整所屬機關的甲等和丙等的比率。就團體績效考核部分，有學者認為只要做內部單位評比即可，因為機關間的業務性質差異甚大(例如：內政部的營建署與警政署)，評比不易。也有學者認為，應以部會級機關和直轄市、縣市政府做為評比單位，也就是以考績法的「主管機關」為評比單位，因為這是人民看待政府的角度，也是政府績效的重點。我們評估後，認為機關評比必須要做，而不能只做內部單位評比。管理學的名言「衡量什麼，就得到什麼」(You get what you measure)提醒我們，若是考績法修正的主要目的是為了提昇政府的整體績效，而不只是內部單位的績效，就必須進行機關的評比。

在決定進行機關評比之後，評比的層級卻令人傷神，如果要以部會、直轄市及縣市政府為評比單位，似乎像在為部長、市長及縣長打考績一樣，但這不該是考試院的工作。為

政策負責是政務官的責任，但他做的好不好，應透過選舉或由其任命者來考核及決定他們的去留，至於地方首長的政績好壞，也該由選民決定。在這樣的考慮下，我們決定以三級機關做為評比單位，例如經濟部，要對其所屬的智慧財產局、中小企業處、國貿局等進行評比，經濟部本身也可以與所屬機關一起納入評比，但是經濟部、外交部與內政部不相互評比。這樣有一個好處，因為部會及縣市政府就是考績法的主管機關，授權給主管機關，由它們承擔起考核的責任，也是考績法修正的主軸之一。雖然有些部會的所屬機關眾多(例如經濟部)，業務性質差異很大，評比不易，但換個角度來看，如果主管機關卻沒有能力評比所屬機關的績效，不就失去了「主管」之名，如此就更沒有人可以評比它們的績效了。

再者，就彈性調整「甲等及丙等」比率部分，我們召開學者專家座談會的時候，有企管學者談到，若是沒有團體績效獎金，團體績效評比就失去意義，建議增加團體績效獎金。過去行政院人事行政局曾經試辦過績效獎金制度，並發放團體績效獎金，後來預算被立法院刪除，因此未來再爭取恐怕不易，再加上本次修法，一開始就設定「絕不增加政府負擔」，因此便放棄團體績效獎金的構想。經苦思再三後，學者們建議以團體績效的優劣，來調整各機關甲等及丙等的比率，讓團體績效優異的單位，可以獲得比率較多的甲等及比率較少的丙等。這比發放團體績效獎金，對於公務人員的

影響更大，而且鼓勵機關形成團結合作的文化，於是有彈性調整甲等及丙等的設計。

（二）基層人員座談

基層人員的座談，是針對考績法修正的主要政策標的團體進行溝通與建立共識的過程。銓敘部總共辦了四場次的座談會，但效果不算很好，主要原因是本次考績法的改革，與過去公務人員對於考績的認知有相當大的差異。例如很多公務人員認為考績獎金就是薪水的一部分，伴隨考績結果而來的獎金、晉級與升等，就是公務人員的權益。但在這一次的考績法修正中，皆打破這些觀念，我們認為考績是重要的管理工具，而獎金、晉級與升等則是獎勵的措施之一。由於公務人員根深蒂固的觀念改變不易，溝通過程常遇到反彈，但至少讓我們了解基層公務人員的想法，也讓他們了解我們的構想和作法。

（三）考試院院會成員簡報

這一塊分成二部分，一是向考試委員簡報，二是向考試院正、副院長等人的簡報。考試院屬於合議制，考試院院長只是合議制會議的主席，在決策權力上和考試委員並沒有不同，考試院的決策權屬於院會全體成員，共有 24 人，包括正、副院長、19 位考試委員及 3 位部會首長。從人數上來看，若無法取得考試委員的支持，考績法的修正根本不可能過關。因此銓敘部在徵詢學者專家、基層人員的意見後，提出考績法修正的初步意見，於 2009 年 7 月、8 月兩次向考試委

員簡報，主要目的是建立共識，並尋求主要決策團體--考試委員的支持。考試委員的意見雖然分歧，但是令我們很感動的是，許多委員的理想性更高，認為銓敘部的改革幅度太小，這樣的結果也讓銓敘部更敢放手去做。

除了向考試委員簡報之外，銓敘部在不同的階段，曾六度向考試院簡報，主要參加人員為正、副院長及正、副秘書長與主管組組長，並邀請考選部及保訓會的首長參加。這一部分除了尋求共識之外，也是一個協調機制，因為考績法修正內容涉及公務人員的申訴或復審事項，屬於保訓會職掌，有必要事先協調取得共識。

（四）辦理民意調查(草案形成前的政策意見民調)

銓敘部 2009 年 8 月委託輔仁大學進行民調，對象包括專家學者、人事人員及非人事人員。考試院在同年 12 月再委託世新大學進行第二次民調，對象為公務人員。這二次民調除了了解民意走向之外，更希望藉此做為政策擬議的依據。簡單說明民調的重點如下：

- 1.以「工作績效(70%)及工作態度(30%)」作為考核項目：
二次民調結果清楚顯示「工作績效和工作態度」是最受重視的考核項目。雖然有人質疑，工作態度不易衡量，但我要特別告訴各位，這二次的民調贊成以「工作態度」作為平時考核依據的比率，甚至高過於「工作績效」。2003 年世新大學的余致力教授也做過類似的民調，贊成以工作態度作為考核項目的比率和和工作

績效相當。顯見不管是學者專家或公務人員，在考核項目的意見相當一致。

表二：歷次民調有關平時考核的主要依據 單位(%)

考核項目	世新民調(複選)			輔仁民調(單選)	余致力(單選)
	專家學者	人事人員、主管	非人事之非主管	公務人員	行政主管
工作態度	83.7	91.5	88.9	61.6	36
工作績效	86.4	81.3	69.8	27.5	39.8
品德操守	71.2	79.5	80.1	(未列入選項)	(未列入選項)

- 2.面談機制：面談機制的設計，學者專家有 86%的支持率，公務人員(不論主管或非主管)也有將近 60%的支持率，因此本次考績法的修正增加了面談的機制。
- 3.團體績效評比：辦理團體績效評比，並作為調整機關甲等及丙等比率部分，有高達 80%的學者專家表示支持，但公務人員的意見則比較分歧，8 月的民調中，有 60%的公務人員及 73%的民眾表示支持。但在 12 月的民調中，公務人員只剩下約 50%的支持率，也有 40%反對。
- 4.丙等比率：丙等比率是媒體最關注的議題，在 8 月的民調中，「是否贊同訂定丙等人數比率」，結果不贊同

的公務人員達 60%，贊同者只有 24%，無意見者 16%。但到了 12 月，民調題目為「丙等比率以 5% 為原則，不得低於 1%」，結果有三分之一的公務人員支持(認為比率合理)，再加上認為「比率過低」的人數，則有高達四成的公務人員支持丙等比率 1-5%，另有三分之一認為比率過高，其它二成多則是無意見。至於學者專家的看法，12 月的調查訪問了「台灣公共行政與公共事務系所聯合會」(Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs，簡稱 TASPAA)的學者，結果有高達 7 成支持丙等比率為 1%~5%。

這二次民調的結果，讓我們鬆了一口氣，因為爭議最大的丙等比率，在學者專家有 7 成的支持率，公務人員也有 4 成的支持率，當時我們認為，只要再加把勁，增加一些配套措施，應該有機會獲得多數公務人員的支持。

(五) 尋求高層支持

2009 年 5 月 5 日總統與五院正、副院長及秘書長座談，雖然當時考績法的修正還沒有具體的內容，但我已就修法一事提出報告，進行初步的意見交換。同年 12 月 18 日，總統再次邀請五院院長座談時，考績法的修正草案已具芻形，也完成了 2 次民調，我便做了比較完整的報告。除此之外，我和伍副院長都曾經多次利用機會，向行政院、立法院國民黨黨團及執政黨作過說明，張部長也利用其它與黨政高層互動的機會，多次說明考績法的修正理念及尋求支持。

在經過與學者專家、基層人員、考試委員的座談，並安排媒體民調及尋求高層支持之後，考績法的修正方向及內容已有大致輪廓，草案研議的階段幾近完成。銓敘部於 2009 年 12 月底第三次向考試委員簡報，尋求共識。隨後在今(2010)年 1 月、2 月的密集作業，對於文字及細節進行最後的修正，銓敘部於今年 2 月 26 日將公務人員考績法修正草案報送考試院審議。

四、政策規劃第二階段(考試院審議)

銓敘部將考績法修正草案報送考試院之後，在考試院的程序是「提院會討論、交付審查會、將審查報告提院會通過」。審查會是由院長以外的其它院會成員參加，雖然銓敘部已經 3 次向考試委員簡報，考試委員也了解學者專家座談內容，或曾參與基層座談等，但考試院還是經過三次全院審查會才完成審查工作。

在考試院審議期間，有幾件事情必須特別說明。

(一) 2010 年 3 月 4 日中國時報民調

中國時報民調中心在 3 月 3 日對於考績法修正草案進行民調，有效樣本為 1080 人，抽樣誤差為正負 3%。本次民調完全是以銓敘部報送考試院審議的版本為基礎，可說是對於銓敘部草案的檢驗。民調結果在 3 月 4 日發表，有 87% 支持考試院推動考績法改革；90.7% 認為有淘汰機制，對於認真工作的公務人員才是一種鼓勵；79.3% 支持在淘汰之前給予輔導訓練的改善機會。14.2% 的人認為公務人員非常優秀或

優秀，46.3%認為稱職，也有 25.7%的民眾認為公務人員表現欠佳，甚至 3.6%認為公務人員惡劣²。民調結果顯示考績法修正草案受到極高的支持率，民眾對於公務人員的評價只算是及格，我們設定丙等 3%，還給予輔導改善的機會，平實而論，與民眾的期待還有落差，顯示我們採取的是溫和漸進的改革。

（二）2010 年 3 月 11 日立法院公聽會

銓敘部報送考試院的版本中，對於三次丙等予以資遣或強制退休的規定，並沒有年限的規定，但在 2010 年 3 月 11 日立法院召開的公聽會中，台大教授黃錦堂提出大法官釋字第 583 號解釋，認為丙等資遣或強制退休的規定，要有時效期限，如同刑法的追溯時效一樣，並且建議增加「功過相抵」機制，因為有些人可能因為特殊原因(如失戀、身體情況不好、家庭變故等)，在該年度表現不佳，屬特殊情況，應該給予這些人改善的機會。銓敘部張部長將這個意見轉達於考試院的審查會，雖然審查會對於不定年限是否有違憲有不同看法。但幾經思考，認為修改考績法本非以淘汰為目的，而是為了改善員工績效，如果文官經由輔導和訓練可以改進績

² 中國時報，〈公務員考績制度改革 民調 87%支持〉，2010 年 3 月 4 日 A7 版。有些人認為一般民眾並不了解文官制度，因此文官改革的議題不宜以一般民眾為調查對象。這種看法其實是而非，在民主時代裡，如果以為某些議題(例如核能)是高度專業，而否決了一般民眾表達意見的權利，恐怕是犯了專業傲慢的問題。再者，也有人認為文官制度改革與一般民眾無關，改革「文官」，民眾當然會支持。這樣的說法其實也有問題，民眾對於文官的感受如何，從民調中可以清楚顯示，人民作為納稅人，表達對於公僕的看法，難謂有任何的不妥，更何況考試院並不是完全以民調作為修法依據。

效，向上提升，對於政府和納稅人而言，就是成本最低、效益最高的方法，對於公務人員而言，也可以獲得成就感，贏得尊嚴和信賴。在這樣的邏輯思考下，審查會便同意三次丙等應予退場的規定，增加「十年為期」、「後功抵前過」（一年優等或連續三年甲等可抵銷丙等一次）的設計，讓公務人員有力爭上游的機會，結果卻有人解讀為「放水」，這完全是誤解了考績法修正的本意。

（三）2010年3月18日向總統簡報

銓敘部在2月底將考績法修正草案報送考試院之後，媒體報導相當多，為了讓總統了解考績法修正的全貌，於是銓敘部主動向總統府請求向總統簡報。簡報會議還邀請了行政院與立法院的高層，雖然與會人員對於改革的若干內容有不同的看法，但是對於改革考績制度則有高度共識。結果第二天媒體卻大做文章，報導「關中力戰吳敦義」³，這實在是渲染與挑撥之言，吳院長多次表示不會站在改革的對立面，至多是表達對可能負面效應的關心。總統在3月21日出訪南太平洋友邦前，還特別針對考績法改革發表講話，認為政府各部門對於公共政策表達不同見解的討論，可以促成最大公約數的產生，使得政策制定過程更成熟周延，因此應該正面看待行政、考試兩院間有關考績法修正的熱烈討論⁴。回想

³ 中國時報，〈修改考績法 關中力戰吳敦義〉，2010年3月19日，A1版。

⁴ 總統府新聞稿，〈對於各界有關考績法修正討論總統發表意見〉，99年3月21日。

<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=20916&rmid=514&sd=2010/03/20&ed=2010/03/23> (2010/05/11)

起來，這一次的簡報，事實上是有助於建立高層對於考績法改革的共識。

（四）20 場次宣導說明會

銓敘部爲了讓公務人員充分了解考績法修正草案的內容，在今年 3 月、4 月間舉辦了二十場的宣導說明會，每場次參加的人員都在 200 人左右，邀請中央及地方的人事及業務主管參加。坦白說，由於媒體集中報導丙等的比率，引起公務人員的擔憂，再加上許多人對於草案內容並不完全了解，網路上也流傳著許多似是而非的論調，因此這一次宣導的過程相當辛苦，銓敘部同仁受到很大的壓力，也有人舉布條要我下台。

考試院在經過三次的審查會之後，對於銓敘部的草案作了若干修正，包括前述的「十年爲期」、「後功抵前過」。對於考列丙等，則明定了十一款條件，前十款爲「應」考列丙等，如「平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記小過一次以上未達二大過者。」、「違反行政中立或其它公務人員有關法令禁止規定，情節重大，經查證屬實者」；第十一款爲「得」考列丙等之條件，內容爲「工作績效……，爲機關全體受考人排序最末百分之三」。雖然有人認爲「定比率與設條件是相互矛盾」，但實際上，我們是將一定「比率」嵌入考列丙等的「條件」中，因此「條件」已涵攝「比率」，二者並無矛盾。簡單來說，若發生「應」列爲丙等的條件時，機關即必須將其考列爲丙等，至於績效不佳「得」考列丙等

的比率，則可先扣除「應」列丙等之人數後，再由機關彈性調整，未必一定是 3%。但關鍵還在於覈實考核，丙等人數之比率不必自我設限於最低標準。

五、政策法制化

考試院在經過三次審查會審查完畢之後，於 2010 年 4 月 1 日第 11 屆第 79 次院會通過考績法修正草案，當天下午隨即召開記者會，向外界完整說明改革內容，當天中午我還與吳院長見面，將通過的版本向吳院長說明，吳院長表示支持的立場，並達成儘速在立法院通過的共識。考試院在 4 月 7 日將考績法修正草案送請立法院審議，法制化指的就是送請立法院審查的階段，一般公共政策的教科書大多稱為「政策合法化」。考績法修正草案目前仍在立法院審議中，我的立場是在送請立法院審議後，便尊重立法院的審議結果。

參、政策價值的選擇與平衡

一、考績的本質

美國公共行政學者羅森布魯姆(David H. Rosenbloom)提出公共行政研究的三個途徑，分別是「管理的途徑、政治的途徑、法律的途徑」⁵。羅森布魯姆把績效評估議題放在「管

⁵ David H. Rosenbloom and Deborah D. Goldman, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th ed. (New York: The McGraw-Hill, 1998). 羅森布魯姆在本書 1988 年第一版的時候提出三種途徑，在 1998 年第四版則將管理途徑區分為「傳統管理途徑」及「新公共管理途徑」，惟本文仍將二者視為管理途徑。

理」層面探討。就「執行」績效評估的這件事而言，它確屬管理的工具，強調效率、效能、成本等價值，希望藉由績效管理提昇政府的績效，改變過去政府部門缺乏成本意識的觀念。但是就實際運作而言，修改考績法不只是管理上的問題，它還涉及法律與政治面向的問題。

就法律層面而言，考績結果包括丁等及一次記二大過免職，影響公務人員的身分權，因此也涉及法律途徑的價值，包括個人權益、正當法律程序、公平性等。我國在民國 70 年代後期，開始揚棄公務人員與政府之間的特別權利關係，大法官釋字第 243、266 及 298 號解釋，都提到公務人員受懲戒或懲處時的權益救濟，考績法許多修法內容也是根據大法官解釋而來，包括免職處分要符合正當法律程序，免職要件要符合明確性原則等。因此近年來公務人員考績與權益保障產生緊密的聯結，這可能也是公務人員認為考績是「權益」事項的原因之一。

就政治層面而言，考績法的修正必須經立法院審議通過，立法院是政治性極高的場所，決策過程充滿政治妥協與算計，這即是改革考績法所涉及政治因素。但要特別說明，依我國憲法的設計，考試院超然於政黨之上，獨立於行政系統之外，因此政治層面的考慮並非考試院在修正考績制度時的考量重點。

考績的本質是什麼？這個問題如果問民間企業，答案大概很一致，考績就是管理的工具。1998 年《管理雜誌》做了

一項調查，「經理人最常使用的管理工具為何？」調查結果顯示有 97% 的經理人認為「績效管理」是最重要的管理工具⁶。但在公務體系，失靈的考績制度卻使得許多公務人員認為考績是分配獎金、決定升等與否的依據，考績獎金自然就成了薪水的一部分，再加上歷次大法官的解釋，使得許多人認為考績是員工的權益，因而失去了它原應作為績效管理工具的意義。

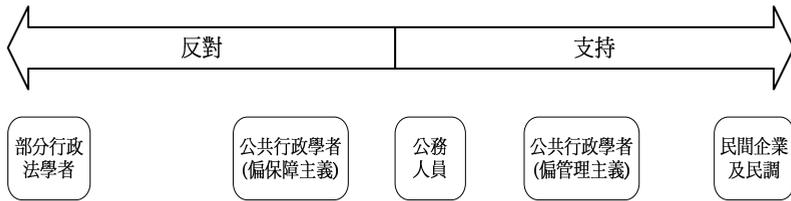
二、各界對於丙等 3% 的態度

這一次考績法改革，外界的爭議主要在丙等的比率問題，這個問題其實也涉及「績效管理 vs. 權益保障」的爭議。我們先試著以下列的光譜來說明這一項議題的支持或反對程度。

針對圖一，我們根據的資料包括「8 場學者專家座談會、二次民調、立法院公聽會、在媒體報導明確表達立場者」。⁷

⁶ 引自張瑞明，〈績效評核的最終目的是訓練發展〉，《T & D 飛訊》第 11 期，國家文官培訓所發行，2003 年 7 月 10 日。

⁷ 2009 年所舉辦的八場學者專家座談會，邀請的學者共有 41 位，有 30 位屬於公共行政學者，5 位屬於行政法學者，5 位屬於企管學者，1 位屬於教育學者。實務界人士部分，共找了 24 位，其中 4 位行政官員，20 位民間企業人士（主要是國內大型企業及知名外裔的高階主管或人力資源管理部門負責人）。二次民調分別是 98 年 8 月輔仁大學及 98 年 12 月世新大學民調中心的民調，後者並針對台灣公共行政與公共事務系所聯合會(TASPAA)的學者專家所進行的問卷調查，該調查在 TASPAA 的 379 位學者專家中，採取普查模式，共計回收 257 分有效樣本，回收率為 67.8%，在 95% 的信賴區間內，抽樣誤差為正負 2%。



圖一：對於考績法3%丙等的意見光譜

民間企業及民調結果清楚顯示，均強烈支持丙等 3%的比率(或者更高比率)。公共行政學者則有二種看法，一種偏向管理主義的觀念，支持丙等的比率⁸；另一派偏向保障主義，認為丙等 3%入法，對於公務人員權益影響甚大，且執行不易，認為「定條件」比「設比率」更好⁹。總體而言，2009 年 12 月世新民調中心針對TASPAA的學者專家所進行的問卷調查，在「考列丙等比率以 5%為原則，不得低於 1%」的問題上，公共行政學者支持的比率高於反對的比率。再者，雖然 2009 年 8 月在「是否贊同訂定丙等人數比率」的問題上，公務人員不贊同比率達 60%，但在 12 月分的民調中，公務人員支持設定丙等比率者上升至 4 成，反對者有 3 成 5，因此總體來說，公務人員在光譜置於中間偏支持的位置。最後，則是強烈反對丙等 3%入法者，此類人員大多屬

⁸ 支持丙等比率入法者，例如：彭錦鵬、陳金貴、賴維堯、仇桂美、蔡允棟等。另有部分公共行政學者認為考績既是管理的工具，自當賦予管理者彈性的空間，因此雖然不同意丙等 3%入法，但實際上卻認為可以透過行政措施(如五院秘書長會談)，設定每年丙等的比率，如此亦可達成相同的目的，例如施能傑、蔡秀涓，由於此種想法偏向管理主義，因此亦歸類為支持。

⁹ 例如：盧偉斯、許道然、許慶復、黃台生等。

於歐陸體系的行政法學者，這一派的學者認為丙等三次會使公務人員去職，強制 3%丙等，違反憲法的平等原則或比例原則¹⁰。

三、價值選擇：強化績效管理，增加保障配套

本次演講的目的在於說明考績法的修正理念及過程，而非來說服大家，因此對於若干行政法學者認為明定 3%丙等有違憲之虞，在此不做任何學術上的論辯，這一部分反而要靠各位在座學者幫忙釐清。在此我要很清楚地說明，雖然績效管理與員工保障都是人事管理的重要政策，但這一次考績法的修正，我們的主軸是「強化績效管理，增加保障配套」。這即是政策價值的抉擇，因此政策目標很清楚，績效管理是優先價值，但我們也不希望在強化管理價值時，對於員工權益有任何損害，因此才會增加許多保障的配套措施。我們也了解若是過度強調或發展某項價值，可能帶來負面的效應，因此在強化管理主義的同時，也增加權益保障的措施，使二者能夠取得平衡。

在強化績效管理部分，例如考核項目僅原則性規定，考核細目由機關自主規劃，並強調關鍵績效指標；個人績效與組織績效相連結，藉由個人績效的提升，帶動組織整體目標的達成；進行團體績效衡量及管理。在後功抵前過的設計上，我們也認為是重要的管理措施，因為這是鼓勵員工力爭

¹⁰ 認為強制丙等 3%有違憲之虞的行政法學者，例如：林明鏘、陳清秀、黃錦堂及曾明發。

上游的條款，而非懲罰。

在增加保障配套部分，例如：考績委員會之組成，票選委員占二分之一以上，並研議得加聘學者專家等公正人士。考列丙等者，優先啟動輔導改善機制，十年內累計三次丙等才予以強制資遣或退休（並非免職）。考列丙等或丁等者，考績委員會給予陳述及申辯機會。有許多人擔心將來主管會利用 3%丙等整肅異己，但實際上，現行的考績法不但對主管沒有課責，也沒有比率的規定，因此若要整肅異己根本無需修法，用現在的法律規定還更方便，因此這種想法完全誤解修法的意旨。考績法修正之後，由於申訴制度更加完整，主管濫權的機會反而減少，而且主管若不公正考核，經申訴後，考績處分若遭撤銷，主管便要受到處罰，這對於主管增加了警惕和約束。除此之外，我們還將在相關子法中設計防止反淘汰機制，對初任、娩假、政治報復的防範等增加規定。

最後要說明的是，我們了解考績不可能完全客觀地評估，如果可以完全客觀，那根本不需要主管來打考績了，用電腦就可以了。我們只能相對地接近客觀，賦予主管彈性管理的空間，但享有權力的主管也要承擔相對的責任，以促使主管正確與覈實地考核。

肆、結語

行政個案的研究與教學，是提昇高階文官能力與視野的一個有效方法，今天向各位報告了考績法修正的經過，也算

是提供了個案研究的資料，未來如果有人想把它寫成個案的話，我們非常願意配合。

在考績法的故事中，除了說明不同的政策階段我們所做的努力之外，其實政務人員及高級文官也扮演著不同的角色。例如在政策規劃階段，高階文官要負責蒐集資料，提供具體可行的建議，讓政務官可以在完整而充分的資料下進行政策判斷。在政策合法化(立法院審議)階段，政務官就得為政策進行辯護，並擔任政黨溝通協商的角色。在不同的政策過程，有不同的任務要執行，但只要政務官與常任文官彼此信任與合作，相信就能有效推動政策。

今天藉著這次研討會的機會，對大家所關心考績法修正問題，提出以上報告，敬請大家指教。最後祝研討會圓滿成功，謝謝大家！