

公務人員考績制度改革平論：澄清與釋疑

(綱要)

100.03.11

壹、前言

貳、改革考績制度的必要性

參、考績法修正為全盤文官制度興革的關鍵

肆、考績法修正的核心內容

一、考績等次調整為「優」、「甲」、「乙」、「丙」、「丁」

二、各考績等次比率的限制及構成條件

三、考列丙等為警告性的退場機制

伍、防範考績營私舞弊或成為整肅異己工具之機制

一、保障機制

二、課責機制

三、強化考績委員會功能

四、核定機關確實核定

五、銓敘部銓審考績

陸、結語

公務人員考績制度改革平論：澄清與釋疑*

100.03.11

壹、前言

本(11)屆考試院於97年9月1日成立以來，在全體考試委員的熱心參與下，主動積極任事，規劃的若干政策或制度措施，如考績法修正草案中所謂的「3 趴」及公務人員退休法修正草案中的「18 趴」，竟成為社會大眾關注的焦點。事實上，無論「3 趴」或「18 趴」都是過於情緒化的說法，因此容易遭致誤解，甚至被污名化，使得理性討論的空間大為減少。

簡單來說，「3 趴」是改革現職公務人員的考績制度，藉由建立 3%的「警告性」退場機制，達到改變文官體系文化以提升文官效能之目標。「18 趴」是調整部分退休公務人員的退休所得，對於其退休生活給予合法及合理的保障。因此，「3 趴」不僅是一項新的政策，同時具有改革文官制度的積極性意義；「18 趴」則是「修補」現行制度的不合理措施，維護政府對部分退休人員生活保障的承諾，18%優惠存款的

*考試院於民國 99 年 4 月 7 日將公務人員考績法修正草案送請立法院審議，為期釐清社會各界之疑慮與化解爭議，爰提出本項文件。

制度無法改變，但存款的本金則予以調整。

考試院是我國文官制度的最高主管機關，決策係由考試委員為主體組成的「院會」，依據合議制的方式做成，並具有超然與獨立的憲政地位。因此，考試院在政府決策的過程中，係代表從專業立場提出政策主張的機關，無論是「3 趴」或「18 趴」，均是基於此一立場提出政策方案或制度興革。同時，考試院推動考績制度的「3 趴」的改革，是宣示政府提高行政效能的決心；而改革長期存在的「18 趴」，雖係保障部分退休人員的生計，也是表現政府維護對公務人員的承諾與誠信。

貳、改革考績制度的必要性

文官做為組成政府的主體，其績效表現的良窳對國家競爭力的強弱影響極大。西方國家在 1980~1990 年代興起政府再造運動，無不積極針對政府的效能大力進行文官制度的改革，但反觀我國卻始終未能邁開改革的大步。我國現行考績制度數十年來未曾有過重大的變革，實際運作的結果已經成了「失靈」的制度，非但無法達到制度設計所應發揮「獎優汰劣」的消極作用，更難以發揮激勵公務人員上進與開發公務人力的積極功能。

現行考績制度的設計，雖然形式上具備了人事管理的各種要件，但卻留下在實際執行時，將之轉換成另一套「雨露與利益均霑」制度的漏洞。此種情形，也說明了現行考績制

度，正是造成文官體系無法大步革新的主要原因。公務部門辦理考績的結果幾乎是人人有獎，表現最好的「甲等」是次好之「乙等」的三倍（75% vs. 25%），表現普通的「丙等」幾乎是寥寥無幾（0.1%~0.2%），且其原因多與工作表現無關，而主要是因行為上的「錯失」。

由於長期以來在考績實務上的名實不符和流於形式，使得考列甲等者並不會感受到特別的榮耀，而考列乙等者雖仍屬「次好」，但因為在比率上屬絕對少數，反使得到乙等者覺得受到了委屈或處罰。甚至，儘管機關中存在著能力不適任工作或工作績效不佳者，但只要按時上下班與行為上不犯重大過錯，依然可考列乙等或甲等。這種現象，說明了現行考績制度已被嚴重扭曲，僅能作為「維持」機關運作聊備一格的工具，早已失去「綜覈名實，獎優汰劣」的目的和功能。

考試院研擬完成的公務人員考績法修正草案，已在去（99）年4月6日送立法院審議，並經司法及法制委員會完成初審程序。考績制度改革方案推出後，儘管公務人員大多表示不反對進行改革，但對修正草案中明定應有「3 趴」考列「丙等」的規定，卻受到一些公務人員的反彈。在公務人員所表達的反對理由中，除了部分係出自於對改革方案的誤解外，其它絕大多數的理由正是反映了現行考績文化的核心問題所在—對考績制度的高度不信任。

曾歷任行政院人事行政局長及銓敘部長長達 20 年的陳桂華先生，他在民國 83 年退休時曾說過：「沒有淘汰，文官

體系有如一潭死水」。陳前部長這句話的真正意義，並不是指沒有淘汰公務人員的制度，而是感慨考績制度原應發揮「獎優汰劣」的功能竟完全失效。孰令致之？難道考試院不應負責任嗎？面對現行考績制度早已失去應有的功能，考試院秉於主管機關的職責，如果在政策上認為考績制度仍有繼續存在的必要，便應從制度上著手規劃改革方案，以導正過去辦理考績流於形式的現象。

基於此，考試院分別在民國 90 年及 92 年委託學者專家完成了《公務人員淘汰機制之研究》及《公務人員考績制度改進之研究》兩項專案研究報告，民國 94 年研擬完成公務人員考績法修正草案送請立法院審議，並以建立有效的淘汰機制為主要的改革內容。由於當時尚未規劃全盤文官制度的改革，相關配套措施也不周全，所以並未成功。

參、考績法修正為全盤文官制度興革的關鍵

本屆考試院成立後，積極著手規劃及研擬全盤文官制度的興革，並於 98 年 6 月通過「文官制度興革規劃方案」，提出「建基公務倫理，型塑優質文化」、「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，提昇文官效能」及「改善俸給退撫，發揮給養功能」六大項興革的政策方向。考績制度的改革，屬於第五項「落實績效管理，提昇文官效能」的「近程」政策目標。換言之，考試院推動文官制度改

革係根據全盤的規劃，設定了推動的步驟與時程，並認為唯有先導正已經失靈的考績制度，才能持續地健全培訓、陞遷、俸給和褒獎等發展性與激勵性功能。因此，考績法的修正雖然只是改革文官制度的一小步，卻是文官治理典範變革的一大步。

公務人員考績制度為當前文官制度改革中，至為關鍵的一環。文官制度可分為「甄補」、「激勵」、「發展」及「保障」四項政策功能，我國在「甄補」和「保障」二方面的建制與實施成果，已為考試取人的公平性及文官體系的穩定性，建構了良好的基礎。相對而言，文官體系內部因缺乏積極管理的誘因，過於強調齊頭式公平的價值，致使文官制度中雖有「激勵」與「發展」的機制，但始終未能發揮其應有的功能。因此，目前文官體系在公平考試取才和工作穩定而有保障的正面功能下，另外還附帶增加了「一試定終身」的心態，造成在工作上無法或不願與時俱進的負面結果。然而，公平考試取才的目的絕對不是為了「一試定終身」，公務人員在身分與退休生活上的保障，也不應成為消極怠惰的「護身符」，以及停止追求進步的制度性因素。

考績除了是考核公務人員工作表現的方法之外，也是公務人員陞遷、俸給、培訓和褒獎等人事管理的重要依據，同時還可用來檢討改進任用制度和考選制度。因此，文官制度的運作能否發揮功能，考績制度的健全實具有關鍵性的樞紐地位。尤其，考績制度係聯結「激勵」與「發展」兩項機制

的環節，一方面是激勵員工的依據，另一方面也可幫助了解員工的工作績效與發展潛能。因此，考試院為使這兩項機制的運作能夠發揮功能，以達到提升文官效能的目標，爰規劃在考績制度中注入績效管理的理念，以及若干促使機關認真及確實辦理考績的策略性作法。

肆、考績法修正的核心內容

考績的結果影響升等資格、晉敘俸級及考績獎金，在政府機關行政較難甚至無須考量成本效益的情形下，滋養了「雨露均霑」和「權益平衡」的考績文化，並讓公務人員久而久之視考績為「權利」，反而忽略了考績制度的本質原是「管理」。有鑑於此，考試院推出的考績制度改革方案中，除了注入了績效管理的觀念和作法之外，同時也有提醒公務人員不應錯誤地將考績視為「權利」的作用。

例如，所謂丙等「3 跬」的警告性退場機制，只不過是其中一項新的作法；而與「3 跬」相對應的新作法，另有增加了「5 跬」的「優等」，希望發揮激勵與發展的功能。換言之，「3 跬」雖然是考績制度改革成敗的關鍵，但並非是唯一的重點，因為還有伴隨「3 跬」的許多配套或對應的作法，必須從整體的角度來看待。茲將考績法修正草案的主要內容，概述如下。

一、考績等次調整為「優」、「甲」、「乙」、「丙」、「丁」

在考績法修正草案中，考績等次在原有的「甲」等之上增加了「優」等，以鼓勵工作績效表現優良或對機關行政效能提昇具特殊貢獻人員。因此，相對應的配套措施，係同時修正公務人員任用法及公務人員陞遷法，以為考列優等人員建立優先陞任的機制。

另外，在改為五個考績等次後，除「丁」等的法律效果仍為「免職」外，原有的「甲」、「乙」、「丙」三個等次已有不同於現行制度的法律效果。並且，唯有考列「甲」等以上始構成升等的資格，未來考列「乙」等將排除於考績升等的等次之外。茲將此部分的修正與現行制度的比較，列表如下：

項目	現行規定	修正規定
考績等次及其效果	甲：晉俸 1 級+1 個月獎金（無級可晉者發 2 個月獎金）。	優：晉俸 1 級+1.5 個月獎金（無級可晉者 2.5 個月獎金）。 甲：晉 1 級+1 個月獎金（無級可晉者 2 個月獎金）。
	乙：晉 1 級+0.5 個月獎金（無級可晉者發 1.5 個月獎金）。	乙：晉級+0.5 個月獎金(年功俸須隔年始可晉級；已級年功俸最高俸級第 2 年仍考列乙等而無級可晉者 1.5 個月獎金)。
	丙：留原俸級。	丙：第 1 次留原俸級輔導改善、
	丁：免職。	第 2 次降 1 級改級並輔導改

		<p>善、第 3 次辦理資遣或依規定退休。考丙後 10 年內 1 優或連續 3 甲抵銷丙等次數 1 次。</p> <p>丁：免職</p> <p>主管人員 1 丙或任同一陞遷序列之主管職務連續 3 年乙應調任非主管。</p>
考績等次 升等條件	2 年甲等或 1 年甲等 2 年乙等	2 年甲等以上

二、各考績等次比率的限制及構成條件

過去考績法僅於其施行細則中訂定考列甲等的特殊條件及一般條件，未訂定等次人數比率，致使各機關考列甲等人數比率不斷攀高；至 89 年時，全國公務人員考列甲等人數比率，已高達 89.9%。90 年銓敍部及行政院人事行政局二位首長聯名，以「道德勸說」的方式函請各機關首長配合，考列甲等人數比率以 75% 為上限，目前各機關每年考列甲等約為 75%。

考績各等次應否增設比率限制，或是僅明列構成條件即可？此為推動考績制度改革過程中，一個受到爭議最大的問題。有些公務人員主張，只須在法律中明定構成各考績等次的條件即可，無須另外再明定各考績等次的比率範圍，他們

甚至認為即使機關所有公務人員均達到甲等之條件，全部考列甲等亦屬合理。同時，亦有公務人員提出類比式的質疑，認為好學校的學生即使排名為最後，但仍會比若干較差學校的學生為優秀，藉以強調設定考績等次的比率不合理，尤其用來說明設定「3 趴」考列丙等的不當。若依此邏輯來修正考績制度，其結果就會回到現行制度的原點。我們的看法是，即使好學校的學生亦有因學習成績不佳，而遭到課程重修、留級或甚至退學者。同時，自己需負擔學費求學的學生，其在學校學習成效及學能素質的好壞，也不宜和由國家支付薪俸及給予長期工作保障的公務人員，拿來與其工作績效相提並論。

另有一見解認為，設定 3% 考列丙等之比率後，機關內縱使存在少數績效不彰人員，但僅須幾年時間即可因考列丙等予以淘汰完畢，或是經由輔導而獲得改進；因此，公務人員考績法修正草案中無須強制規定考列丙等 3% 之比率。然而，工作績效的良窳為比較之結果，應屬相對的概念，故任何一團體均存在績效排序最末之人員。同時，考績制度的目的並非僅消極地淘汰績效不佳之人員，另外還具有持續推進個人工作績效表現的積極性作用。鑑於政府機關經常存在職務異動或人員流動的情形，個人工作績效的表現也並非永遠不變，在績效表現係屬「相對比較」的概念下，仍有明定 3% 考列丙等比率之必要。

儘管存在著上述的爭議，但考績法修正草案中，除了

「丁」等外仍設定各等次的比率範圍，同時除了「乙」等外的其它等次，也分別在考績法或其施行細則中規定其條件。不僅如此，所謂的「3 趴」也並非各機關一律齊頭式地適用，而係以「主管機關」（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）暨其所屬各機關為單位，由各「主管機關」考評其所屬各機關的團體績效後，在 0~6% 的範圍內決定所屬各機關應該考列丙等的比率，只要各機關合起來的總比率不低於 3% 即可。換言之，考績法修正草案中規定了團體績效評比的设计，且不僅考列丙等適用團體績效評比，考列甲等的比率亦可在主管機關暨其所屬各機關間，在±10% 的範圍內依據團體績效評比的結果來決定。

當前是重視「團隊合作」的時代，未來落實績效管理的考績制度之責，必須由「主管機關」從承擔起「主管」之責做起。因此，考績法修正草案賦予「主管機關」須整合所屬機關資源，並配合整體施政目標及針對所屬機關業務性質之不同，得以訂定或授權所屬機關擬定各該機關考核細目的彈性權力。

茲將上述之修正要項與現行制度之比較，列表如下：

項目	現行規定	修正規定
考績等次比率限制	1. 以同官等為比較範圍。	1. 以同官等為比較範圍。 2. 優 ≤ 5%。優 + 甲 ≤ 65%。3%

	2.甲 ≤ 75%。(非法律之限制)	<p>≤丙等。(立法院司法及法制委員會初審結果，優+甲 ≤ 68%，丙等為『不得低於 1%~3%』)</p> <p>3.各官等甲以上 ≤ 75%，主管人員甲以上 ≤ 85%。</p> <p>4.考績等次人數比率，得每三年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整，調整後之比率以命令定之，並送立法院備查。</p>
團體績效評比	未有規定	<p>1.主管機關辦理所屬機關間、各機關辦理內部單位之團體間績效評比。</p> <p>2.評比結果：</p> <p>(1)主管機關：彈性調整本機關+所屬機關考績甲等以上(±10%)及丙等(±3%)人數比率。但甲等以上人數比率仍為 65%，丙等仍為 3%。(立法院司法及法制委員會初審結果，甲等以上人數比率上限仍為</p>

		68%，丙等仍為 1%~3%) (2)各機關：單位人員考績等次人數比率依據。
考核項目及細目	1.工作(50%)、操作(20%)、學識(15%)、才能(15%)。 2.由銓敘部統一訂定考核細目。	1.工作績效(70%)、工作態度(30%)。 2.由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定。

三、考列丙等為警告性的退場機制

根據考績法修正草案第 6 條之 2 的規定，構成下列 1 至 10 款情形之一時，應考列丙等，有第 11 款情形時，則為「得」考列丙等。

- 1.因故意犯罪受刑事確定判決或受懲戒處分者。
- 2.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。
- 3.曠職繼續達二日以上未達四日，或一年內累計達五日以上未達十日者。
- 4.對他人為性騷擾，經查證屬實者。
- 5.挑撥離間或誣控濫告，有具體事證，經疏導無效者。
- 6.不聽指揮或破壞紀律，有具體事證，經疏導無效者。

- 7.稽延公務，造成人民權益損害，影響機關聲譽，經查證屬實者。
- 8.負責業務，處置失當，造成人員傷亡、財物損失或負擔國家賠償責任者。
- 9.故意洩露公務機密，情節重大，經查證屬實者。
- 10.違反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定，情節重大，經查證屬實者。
- 11.工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核為機關全體受考人排序最末百分之三者。

上述 1 至 10 款屬於個人行為違法或有瑕疵，以及處理公務有過失或違反公務人員職務上之義務，而列為「應」考列丙等的情形。換言之，如果機關在年度中已發生 3%的受考人構成 1 至 10 款的情形，則第 11 款因工作績效排序最末 3%而得考列丙等之規定，則可由機關首長自行決定是否採用。

事實上，考列丙等的效果為第一次留原俸級輔導改善，第二次降一級改敘並輔導改善，第三次辦理資遣或依規定退休。並且，如果考列丙後十年內得到了一次優等或連續三年甲等，則可抵銷丙等次數一次。由此可知，考績法修正草案新建構的「退場」機制實屬於「警告性」，目的在於提醒過於懈怠的公務人員應力爭上游和與時俱進。同時，儘管十年內因考列丙等三次而須退場者，依考績法修正草案的規定，仍可依法辦理資遣或退休。

因此，與目前所有因懲處或懲戒而遭免職的情形相較，因考績丙等退場者尚可領取資遣金或退休金，故不能將此種淘汰機制視為處罰性的懲戒或懲處。也因此，若干論者從懲戒或懲處的角度出發，認為在一定期間內考列三次丙等退場的規定，與司法院大法官釋字第 583 號解釋意旨未符，進而發生有違憲法第 18 條保障人民服公職之權的疑義，實有商榷之餘地。關於這項議題的討論，可參閱湯德宗教授的〈論訂定考績丙等比例並命資退之合憲性－公務人員考績法修正草案改進芻議〉一文（《法令月刊》，第 62 卷第 3 期，2011 年 3 月，頁 4-24）。

伍、防範考績營私舞弊或成為整肅異己工具之機制

考績改革過程中，各界最常提出「機關首長或單位主管」辦理考績營私舞弊，或是透過考績達其整肅異己目的之疑慮。如從以下幾個面向確實執行，應可大幅減少此種考績不公之疑慮：

一、保障機制

未來考績法明定考績程序及救濟保障，具體作為包括明訂考績等次條件，給予考列丙等、丁等、專案考績免職人員到考績委員會上陳述、申辯主張權益；被以績效不佳為由考列丙等而應降級改敘、減俸、辦理資遣或退休者，得以復審程序提起考績處分救濟；應辦理資遣或退休者，其復審應經

言詞辯論。

二、課責機制

（一）單位主管課責

考績法修正草案為課予主管認真考核之責，新增加主管對受考人定期實施面談的機制，並由受考人在面談前預先「自我評量」。此一新作法可促使主管重視平時考核，並透過與受考人間的面對面溝通，讓彼此了解工作的情形與對績效的期待。主管人員未能對屬員覈實辦理考績及平時考核，致受考人考績遭受不公平對待，經依保障程序提起救濟經撤銷原考績處分時，考績法明定該主管考績即不得考列甲等以上。並且，主管人員考績 1 年丙等或連續 3 年乙等，即應調任非主管職務。

（二）辦理考績人員課責

考績法明定各機關辦理考績人員如有不公或徇私舞弊情事時，其主管機關應查明責任予以懲處，並通知原考績機關對受考人重加考績，以維護考績之公平與正義。

（三）機關首長課責

考績法明定考績應以受考人之工作績效、工作態度為考核項目，如機關首長對受考人考績之評價，係基於其他因素考量而達其整肅異己之目的，便違反考績法規定。受考人若因此提起考績救濟，經保訓會查證屬實得撤銷原考績處分，並將撤銷決定通知其上級機關，以對該機關首長究責。

三、強化考績委員會功能

未來考績委員會組織規程將配合修正，使考績委員會票選委員人數超過半數以上，同時提高丙等考績決議人數門檻，透過考績委員會的民主機制決定是否考列丙等。

四、核定機關確實核定

考績核定機關對所屬機關辦理考績時，如有違反考績法規情事，考績案即應退回原機關重行辦理；原機關未依規定或未依限處理者，核定機關得逕予變更，以維護考績之公平與公正。

五、銓敘部銓審考績

未來銓敘部於銓敘審定各機關考績，發現各機關有違反考績法規情事時，即將考績案退回原機關重行辦理，並循人事管理系統對違反考績法制規範之人事人員課予責任。此外，未來修正後的新制度在實施前，銓敘部將針對人事人員和主管人員辦理講習與訓練，務必使大家了解打考績的正確觀念與方法，更重要的是讓主管人員知道如何辦理考績。

陸、結語

考績制度改革涉及公務人員對權益認知的錯誤，又須打破長期以來的行為模式與組織文化，有其相當程度的困難度。考試院推動考績制度改革採取溫和與循序漸進的方法，

並盡量融合各方面的意見。即使改革方案不能盡如人意，但邁出這一步，對我國文官制度的改革卻關係重大。

考試院推動考績制度改革的目標是追求三贏：建立公務人員的績效觀念、強化政府的行政效率，以及爭取人民對政府的信賴。我們相信，考績制度執行的成敗關鍵在主管，只要大家有共識、有決心，我們的改革就會成功。過去的鄉愿文化已經嚴重地妨害了我們前進的腳步，我們不能再默許公務體系中「上有政策、下有對策」的現象，以及容忍「不肯負責，沒有是非」之觀念和作風的存在。只有「認真工作，熱心服務」的公務人員才能贏得人民的信賴和尊重，也只有「負責任、有尊嚴的文官」才能成爲推動國家進步的關鍵動力。