




文官制度的革新與活化 (節錄)

三、考績

現在的考績制度是個失靈的制度，因為與公務人員的實際表現不符、與政府的行政效率和效能不符、與人民的評價和認知不符，更重要的，與現行法制規定也不符。現行考績法規定，考績評定係由主管機關負責，但運作結果是長年甲等比例偏高，過去公務人員考列甲等的比例在85%以上，自民國90年起，透過銓敘部部長及行政院人事行政局局長的「道德勸說」，甲等的比例下降至75%¹，但仍是明顯偏高。顯然各機關並沒有善用這一項管理工具，原因可能是考績法規定的內容太過僵化，缺乏彈性，也可能是擔任主管者不願負起「綜覈名實」的責任。

考績法第5條明訂進行個人年終考績的方式，要求包括工作、操行、學識、才能等

¹ 甲、乙等合計比例則達99.7%以上。



四面向，並由銓敘部統一訂定評量細目，也允許性質特殊的職務，得由各機關訂定。但事實上，考績法實施數十年來，沒有任何一個機關曾經自訂過評量細目。不論從理論或實務上來看，有效度的考績應該以工作為主，而且基於各機關業務性質的差異，應自行訂定關連性的細目，並與機關整體績效結合。現行的考績制度，則是「一體適用」相同的一套標準。

各位可能知道，考試院即將針對考績法進行改革，以下我們來談談現在考績制度的三個大問題，同時提出目前的修法方向。

（一）只有績效評估，沒有績效管理


我們目前的考績制度，只有績效評估，沒有績效管理。績效評估只是績效管理的必要條件，而非充分條件。現行考績法對於評估結果係給予獎勵或懲罰（例如給予獎金或者不給），僅達到行政性的功能。績效管理應該增加發展性的功能，除了給予獎勵懲罰之外，應增加與個人生涯發展（包括陞遷、職務輪調、訓練）及組織發展目標相關的功能。簡單來說，要能提升個人績效，要有更積極的人力運用、將個人績效與單位績效、組織目標相連結。扮演「樞紐」的角色，有效連結其它人事管理措施。在提升個人績效部分，包括提供訓練、改調更適任之職務等。

（二）各級管理者缺乏績效管理的觀念

過去十年來被考列丁等的人員，每年平均僅有4.3人，而且根據現行考績法的規定，考列丁等的條件，都是因為行為面的因素（例如：挑撥離間或誣控濫告；不聽指揮，破壞紀律；怠忽職守，稽延公務；品行不端），也就是說幾乎沒有人會因為「績效不佳」而被淘汰。這種情形使得「管理者無權管理」。如果管理者沒有空間對下屬表現不佳時施予任何懲罰，就失去了管理上「棍棒」這一項工具，當只剩下「胡蘿蔔」時，何來真正的管理呢！也因此造成管理者不需要為組織、團隊與所屬員工的工作績效負責。當管理者無權管理，而且不必為績效負責時，我們實在不能期待管理者有任何的壓力或誘因願意為提升績效而努力，願意真正據實考核員工的績效。

（三）績效評估缺乏信度與效度

有人批評現在的考績法太過僵硬，無法根據工作性質自行設定績效衡量標準，等於是一套標準適用全國。不論是警察機關、一般行政機關或是交通機關都採用相同的指標，主管與非主管也是同一套標準。大家都適用同一張考績表，評估標準都是「工作（50%）、操行（20%）、學識（15%）、才能（15%）」，這樣的評估標準不僅忽略了各機關工作性質的差異，也忽略了主管與非主管所扮演的不



同角色。再加上評量項目包括許多與工作無關的面向（例如學識、才能），難怪學者批評這樣的評估標準毫無效度。

在未來的修法方向上，我們考慮下列作法：

（一）建立合理的評鑑方法

未來在評鑑方法上，將會考量更多元彈性的作法，除了可以量化的資料之外，許多公務尚無法以數量來計算，也會考量質的評估。再者，除了由上而下的評鑑之外，未來也會考量增加自評或部屬對於主管的評估等。總之，評鑑的方法必須要能確實達到正確考評的目的。

（二）團體與個人績效結合

在結合個人績效、單位績效與組織目標部分，依現行考績法的規定有相當大的困難，因為考績法評估的對象是「個人」，而非單位或組織，但未來要考量加入團體評估。團體評估也會與主管個人績效掛鉤，因為主管績效的優劣，關鍵不在於個人表現，而是他所帶領的團隊能否發揮團隊精神，產生綜效（synergy）。因此績效管理的工作，重點應落在主管、首長。讓管理有管理空間、有績效責任，才能真正進行績效管理。

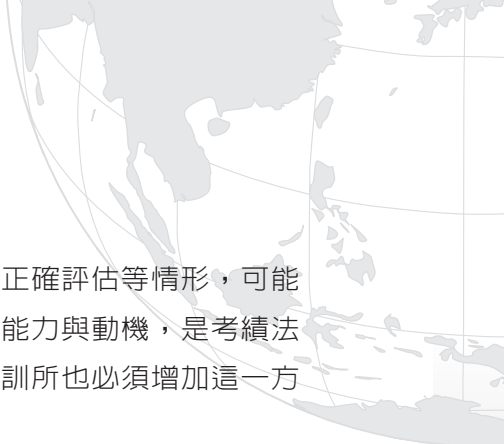
（三）以工作績效為考核重點，各機關自訂關鍵績效指標

未來對於考評的標準，我們將只做原則性的規定，例如只規定應就「工作績效、品德操守及其他與業務有關項目」進行評量，至於考核細目則交由各機關自行訂定，彈性設計是希望各機關能因應業務，自行訂定其關鍵績效指標（Key Performance Indicator, KPI），其重點在於衡量結果必須具備效度，而且符合機關的實際需要。

（四）主管要為績效管理負責

對主管績效的衡量，不是看他個人的工作質量，而是要看他所帶領的團隊是否能有效達成任務，取得成果，因此主管的績效衡量，不是看他努力程度，而是貢獻程度，沒有功勞也有苦勞的時代過去了。為了落實團體績效的目標，未來考績法也會加入相關條文。

同時，主管要為部門同仁的能力優劣和績效表現負起責任。當主管在抱怨人事單位給他的是低素質、能力差的人力時，其實是在為自己領導無方找藉口；別忘了，善用和開發同仁的能力，也是主管的責任之一。主管對於員工的考核除了依據客觀條件外，仍有一定的主觀成份。這種主觀成分，從正面意義上來看，就是要賦予主管彈性管理的空間，因為「沒有空間，何來管理」。惟如不當使用，



也可能發生主管濫權、能力不足以正確評估等情形，可能帶來更大的傷害。因此主管考核的能力與動機，是考績法成敗的關鍵之一，未來國家文官培訓所也必須增加這一方面的訓練。

（五）考績訓練與和陞遷結合

未來在修法方向上，我們希望根據績效評估結果所安排的人力運用，可以有下列四種區分²：

1. **拔尖培育**：對於表現特殊優異者，應予培育後快速陞遷，或增加職務歷練。
2. **中堅穩定**：對於表現良好及稱職者，可依據其性向、能力及生涯規劃，適度安排職務歷練。
3. **後段機會**：對於表現不佳者，應優先給予改善的機會，作法包括職務調整、訓練。
4. **頑劣紀律**：對於服務行為不佳者，宜採立即性的紀律措施。

（六）貫徹獎優汰劣（拉大差距），獎金是績效管理的工具，不是待遇的一部分

有主管擔心將同仁考列乙等或丙等可能會影響公務人員權益，我想這是對於考績法的錯誤認知。這種錯誤認知

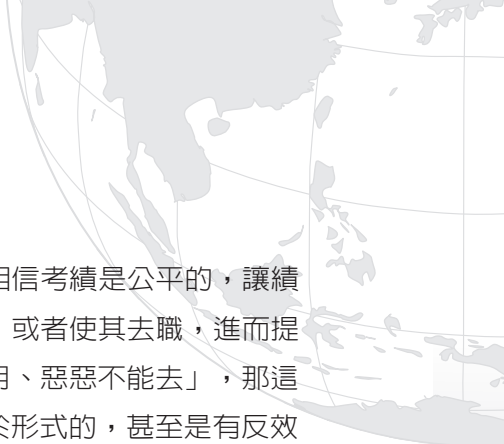
可能是導致於大家將考績獎金視為薪水的一部分，但這並非考績法的原意。考績獎金的原意是獎勵績優的人員，它的本質是「獎金」，不是薪水，因此會根據績效表現的差異而給予不同的獎金額度，或者不給予獎勵。但從考績結果的分配來看，當幾乎全數的人都得到獎金的時候，對於績優者就產生不了任何激勵的效果，績效差的人也不必擔心會有什麼嚴重的懲罰，反正至少有半個月的獎金。這樣的結果造成大家習慣將考績獎金視為薪水的一部分，久而久之，非但「汰劣」制度也沒有落實，也失去了「獎優」的效果。

「績效管理」是經理人最重要的管理工具²。但在公務體系，卻少有主管能掌握績效管理的精神，並加以運用。因此主管必須要改正這個觀念，考績法是賦予主管同仁管理部屬的重要工具，而不是保障員工權益的法律，放棄這項工具，便失去了管理部屬的重要權力。

（七）退場機制

合理的人事管理措施應該是「有進就有退、有好就有壞、有獎就有懲」。公務人員考績制度的改革是為了讓辛勤

² 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。



努力工作者能夠得到真正的鼓勵，相信考績是公平的，讓績效不佳者可以知所警惕而改進向上，或者使其去職，進而提升政府的競爭力。如果「善善不能用、惡惡不能去」，那這樣的考績制度是名實不符的，是流於形式的，甚至是有反效果的。

現代化的文官制度是以功績原則（**merit principle**）為基礎的設計，各項人事管理措施係以能力為主要考量。考績制度改革的核心理念就是要落實功績主義，有特殊的表現才給予額外的獎勵，公務人員必須要有預期的表現才能獲得考績獎金。表現低於預期水準者，則給予轉調、訓練等改善措施，如仍未達一定標準，則必須使其去職。落實考績制度，才能促使公務體系內部有競爭，如果缺乏競爭，在人的惰性之下，只會漸漸失去競爭力。

對於考績法的改革，我們希望達成的預期目標至少有三項：

（一）協助員工與時俱進，積極任事

正確而有效的評估員工的績效只是手段，績效管理才是目的。透過績效評估，協助員工了解其優缺點，進而做為人力運用的參考，例如訓練、轉調、升遷等。為使考績法之修正兼顧績效評估與績效管理，考評內容必須包括：

一、現階段工作的表現（包括工作能力與職務要求的差距）；二、工作潛能與發展能力的評估。

（二）提升組織效率與效能

透過考績法的改革，我們希望使機關重視績效管理而不只是績效評估，使個人更重視工作的產出而不只是工作的流程。亦即未來的考績法將從程序導向走向結果導向，藉此達成組織效率與效能的提升。

（三）強化政府執行力與國家競爭力

我國政府績效不佳的具體證據表現在國際競爭力的落後、表現在人民對於公務人員服務品質的不盡滿意。從歷年國際競爭力的評比來看，不論是瑞士洛桑「國際管理學院」（Institute of Management and Development, IMD）或「世界經濟論壇」（World Economic Forum, WEF）所公布的競爭力報告，我國在「政府效率」項目常常是落後的指標之一。我們的責任就是設計一套公平、更好、更可行的制度，一個可以讓人事制度推動順暢，讓公務人員願意接受，讓民衆願意信任政府的制度。若能成功推動考績法的革新，相信有助於強化政府的執行力與提升國家競爭。

