

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題  
頁 III - 57 ~ III - 64

# 公務人員考績制度的系統思考

考試委員 歐育誠

\*本文民國 98 年 8 月發表於《公務人員月刊》，第 158 期。

## 壹、前言

理想的組織設計，是透過價值型塑、制度建構、資源挹注及管理實施的過程，有效匯集組織成員的努力，發揮整體效能，進而產出組織的高度績效，達成設立組織的目標。因此，「績效導向」已成為組織管理的核心價值，尤其在全球化、數位化的高度競爭環境下，績效更為組織生存的關鍵優勢。

由於績效對於組織生存發展具有關鍵的重要性，因此，正確、客觀、有效且合理的衡量組織成員績效表現，以及建立個人績效與組織績效的因果關係連結，已成為管理課題的首要。就公部門而言，公務人員考績制度的合理性及妥適性，正代表著公務人員績效衡量及考核的設計，能否引導機關取得每個組織成員績效表現的有用資訊，進而作為人員獎懲、激勵、訓練、發展及裁汰的基礎，以達到「顯優查劣」、「獎優懲劣」、「存優汰劣」的人力資源管理目標；並塑造個人績效、機關生產力、政府治理能力及國家競爭力高度正向連結的優質循環。

考試院關院長自上任以來，一直積極思考和規劃未來人事政策的走向，其中針對公務人員考績制度功能發揮的問題，特別關注並責成積極研修，此實為一攸關國家總體競爭優勢的宏觀政策性思維；而考試院最近提出的文官制度興革規劃方案，亦已將「落實績效管理、提昇文官效能」列為重點方案之一。值此銓敘部張部長正積極規劃進行考績制度研修的同時，筆者試著從全面性、系統性的觀點，分析考績制度的重點及策略，以提供政策論述及規劃的參考。

## 貳、考績制度的重構

組織人力管理理論從「管制取向的人事管理」到「發展取向的人性管理」以至「策略導向的人力資本管理」，考核的因素與手段也隨著不斷演進改變。但公務人員考績制度歷經理論的演進，並沒有與時俱進的策略調整，這一次研修契機宜以整體「重構」的系統思考來進行。

本文試以區塊分析，將考績制度的主體結構分成兩個大構面：第一構面是考核技術，也就是過程的部分，包括應該考核什麼（考核標的）？如何進行考核（考核

程序)？過程的處理，應有「績效導向」的正確性思考。第二構面是考核效果，也就是結果的部分，包括優劣如何區分(等級評定)？區分後的運用(獎優汰劣)？結果的處理，應有「策略應用」的全面性思考。以下逐要說明：

## 一、考核技術面：

### (一) 應該考核什麼(考核標的)：

#### 1. 指標的設定－精準設定指標，確實反映職能：

考核本質為行政管理範疇，實際管理者最知應該考核什麼，以法制完全匡奪並不適宜；先進國家考核項目多具彈性，國內學者也主張「分權化」、「多重指標」。筆者認為可仿現行陞遷評分標準，於法律明定基本項目(至少應有績效與品德)，另授權訂定細目及配分；授權訂定可以全國一致性者為「共同選項」，肆應各類需求者為「個別選項」。如此，主管機關可偏重「政策品質」指標，研究機關可偏重「研究成果」指標，地政、戶政機關可更注意「服務態度」指標，監理、稅務機關可更注意「品德操守」指標。

#### 2. 目標的結合－導入績效觀念，符合現代治理：

績效主義時代，「績效」已經成為衡量組織及個人產出的最佳代名詞。在高度競爭的治理環境中，公務人員考績與績效的連結，是必然要走的路；經由績效管理與績效評估，考績結果更能具備策略性發展的功能。至於績效管理工具可以包括關鍵績效指標及目標管理等，其中藉由目標管理確立方向及進程，可以管制工作進度，考評工作達成率，使評核更為具體，也具績效導向，因此，考績與目標管理的結合是一個應該要思考的方向。

#### 3. 工作的紀錄－提供年終核對，輔助評核效標：

關鍵事件技術是一種用以識別工作績效關鍵因素的工作分析方法，經由行為角度觀察，以及職務績效的描述，透過「自己紀錄」或「他人紀錄」的日誌填寫，可以作為考績過程的輔助效標。例如，參贊職務工作不易評估，重要事蹟的紀錄就很重要；自主服務性高的社工、村裡工作者，工作日誌是一個重要的核對工具。

## (二) 如何進行考核(考核程序)：

### 1. 平時的考核－強化階段功能，查核動態過程：

「時近謬誤」使得受考核者容易產生考績期間才特別認真的投機現象，為減低此類謬誤的產生，平時考核是一個必要的工具。公務人員考績制度雖已有平時考核、記功嘉獎的設計，但未能落實是不爭的事實。未來可以考慮實施「設有等次比例的期中考評」，以期中考評扣住年終考績，期中考評未能達到某一等次者，年終考績不能考評優良等次；如同學生的成績一樣，前面段考成績不好，期末很難得到好成績。另外，平時考核也應同時針對品德操守進行持續的觀察，以回應人民對公務人員廉正的要求。

### 2. 多元的評核－增進民主程序，提高互動機能：

「績效面談」是績效管理民主化、透明化的重要機制。績效考核的過程中，透過面談的實施，可以協助員工自我瞭解，引導生涯方向，不只有助於個人的成長，對於組織績效目標的達成、考績結果的正確、領導效能的提昇，也都有正面的功能。事實上，考績制度納入面談機制已是一種共識，只待面談技術的設計思考而已。至於多元來源回饋的「360度回饋評量」也時常被提及，國外或民間企業已進行多年，但是否引進公部門中，仍須審慎研究。

### 3. 審查的機構－組設合理正當，強化審查功能：

考績委員會的角色及應發揮的功能，一直是考績制度檢討的焦點。其實考績委員會的問題包括「定位」及「組成」兩個層次；如果定位在「程序審查」，則對於考核結果不具有決定性，其組成應著重於公正性、專業性及權威性，而不在於其代表性；反之，如涉及「實質審查」，則組成的代表性將直接影響其決定的正當性，票選委員的多寡就顯得重要，甚至可以考慮引進外部成員的加入，以便在不具利害衝突的情境下，達成實質的正義。

### 4. 審查的程序－增加審查次數，發揮程序正義：

基於考績與績效(目標管理)連結的思考，考績審查可以「績效考核」與「考績審查」兩道程序來進行。第一是由上而下的績效考核，即先完成團體考核，再進行個人考核；先完成主管考核，再進行個人考核。第二是由下而上的考績審查，亦即將績效考核結果送考績委員會，作為考績等次分配及最後評定的依據，且逐級辦

理；如大單位內也設考績委員進行審查，完成後再提機關考績委員會，甚至再提上級機關考績委員會審查；以此分散專權，發揮程序正義。但此一作法，必須建立在考績委員會功能定位確立的前提之下，否則只是徒增流程及困擾而已。

## 二、考核效果面：

### （一）優劣如何區分（等級評定）：

#### 1. 等次的區分－拉大等次類別，突顯優劣程度：

等次區分的功能在於優劣的比較及結果的運用，但是多少等次才是合理，未有定論；企業績效評核等次，時有隨著企業生命週期，而彈性變動的情形。就辨別強度及策略運用需要而言，公務人員考績等次有增加的必要，至於分數只是區分等次的計算工具，最終結果可以不用呈現出來，以免增加不必要的比較。另外，等次以功能性命名，如「特優」、「優良」、「稱職」、「待改進」、「無法接受」等，是民間企業及國外公部門普遍的作法，可以考慮採用。

#### 2. 要件的設定－明定等次要件，避免巧取紛爭：

公務人員考績制度被認為未能發揮功能的最大關鍵因素，在於無法經由考核裁汰無效人力，所以，本次的研修，這一部分應該是最被關注的焦點。但在強調汰劣功能的同時，也應注意憲法保障人民受益權的問題；透過客觀明確要件的建立，可以避免管理者巧取引起的紛爭，減少考績淪為「整肅異己」工具，或為「結黨營私」利器的機會空間。

#### 3. 優劣的比較－合理分配等次，導正虛偽不實：

以統計概念，任何一個範圍內的比較，通常趨近常態分配，但對於目前考績的評核，實際管理者基於現實考量，不願面對真實優劣分布，是一個普遍的現象。考績是否強制分配等次比例，是爭議性極高的議題，但也是必需面對的問題。未來如於法律明定等次分配，將可提供管理者勇於進行評核的利器，但應避免「齊頭式」、「總量管制式」的分配。

#### 4. 團體與個人－團體個人連結，建立整體觀念：

考試院關院長曾說：「高階主管的績效衡量，不是看他個人的工作表現，而是

要看他所帶領的團隊是否能有效達成任務；高階主管同時要為部門同仁的能力優劣和績效表現負起責任。」顯然績效不是完全的個體單元，也應是整體效能的展現。但政府績效的確不易評比，因此，在績效考核的過程中，必須將研考部門（至少是研考業務的職能）導入，與人事專業相互結合，以確實瞭解個人對團體的貢獻度。不過，將團體績效觀念導入的同時，宜注意團體績效是個人績效管理的間接考量因素，不宜作為個人管理措施的直接依據。

## （二）區分後的運用（獎優汰劣）：

### 1. 獎賞與處罰－以獎金或減薪，構築物質獎懲：

以績效管理角度思考，績效待遇及績效獎金都是激勵誘因的重要手段，況且人力資源發展關注的是永續發展，績效獎金制度著重的則是「當下管理」。如考核的結果無法與直接且當下的酬報措施結合，在人性自利的理性假定之下，考績結果所能發揮改變個人行為的效果將大打折扣。為擴大物質獎懲效果，考績獎金應考慮拉大級距，甚至有減薪的等級。

### 2. 陞遷與培訓－結合陞遷培訓，導引人力發展：

考績的發展性功能之一，是引導組織進行人員的陞遷與培訓；但考績與陞遷、培訓的結合，都須有相關法規的配合建制。目前考績等次絕大部分為甲等，少數為乙等，致陞遷評分標準中的「考績分數」幾無高低辨別的功能，進而變相淪為「年資分數」的重複採計而已，將來藉由考績等次的改良，擴大優劣的差距，應可適度的解決；不過，如將考績結果作為陞遷的必要條件，可能是更為直接的手段。至於培訓方面，將高階文官甄拔訓練、晉陞官等訓練、公費進修等融入考績條件的設計，都可以強化考績的發展性功能。

### 3. 調整與運用－提供人力運用，促進組織效能：

正確的考績評量是展現職務所應達到的績效標準，結果可以顯示稱職程度，也可以作為人力配置的策略性運用。考績與人力運用的謀和，必先建立在考績的表現上，未來可以設計連續數年考績沒有提升等次，則應調整職務的機制。另外，目前2至3年即可晉升一個職等的設計，不符人力長效運用功能，未來可考慮拉長晉陞職等的年限，使人員更有期望，職等更具價值，但應注意不影響快速陞遷的設計。

#### 4. 輔導與遣退－建立輔退機制，強化汰劣功能：

本次考績制度的檢討，汰劣功能是重要焦點，不過，在關注考績汰劣功能的同時，絕不可忽視前置的輔導機制；輔導可以提供員工「受益保障」及「適性生存」的基本空間，新加坡考績淘汰的緩衝期設計，就是給予不符要求者，一個輔導矯正的機會，如同學校的補考、補修、留校察看。另外，訓練不僅是提供優良者的培育發展，更應提供不良者的輔導功能。至於遣退的部分，則須有要件的明確化、等次比例的法制化等有利執行因素的配合。

### 參、結語

考績制度的問題，除了制度本身的設計之外，在行政文化特質、人際互動關係普遍影響考績執行的情形之下，也必須注意的是，執行面能否確保踐行建制的原旨。因此，在全面性、系統性的檢討考績制度的同時，也要檢視執行面可能產生落差的問題，就革除鄉愿、人情、濫好人、資深者優勢等不利於考績良性發展的因素，思考建立一個有利的執行系絡，包括客觀考核的課責機制，促使考核者負起綜覈名實、信賞必罰的責任，以及對不當考核結果的救濟制度等，也就是「確保考績正確執行的制度」，實際上與「考績制度本身」同等重要。

本次公務人員考績法的研修雖然不是新制度的建構，但至少應以「重構」的觀點，進行徹底的檢討。因此，以系統性思考，找出構成考績制度的各種構面，發掘目前各構面所存在亟待解決的問題，進而設計問題解決的策略，逐步推衍確定研修的方向及重點，有其必要；同時，構面與構面間具有相互影響性，不可截然分開，否則制度設計將會產生盲點。另外，每一個構面可能連帶衍生的其他相關法規的連動修正，如考績結果涉及公務人員任用法、陞遷法、俸給法及訓練進修法的相關規定，甚至在強化汰劣功能的要求下，退撫資遣制度的配套措施，都是使重構後新考績制度能運作順暢，減少阻力必須同步進行檢討的面向。

經由考績制度主體結構的區塊分析，以及相關系絡的連結說明，隱涵著考績制度改革的成功，除了必須要有架構的完整性之外，更在於所有相關主政單位的通力合作及觀念溝通，使考績制度與其他人事管理職能間能達到邏輯一致、運作接軌的理想境界。

附圖：公務人員考績制度系統思考架構

主 體 結 構				相 關 系 絡
大構面	子構面	議 題	設 計 導 引	
考 核 技 術 面 (過程)  應有績效 導向的正 確性思考	應該考核 什麼 (考核標的)	指標的設定	精準設定指標 確實反映職能	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 客觀考核</li> <li>課責機制</li> <li>● 不當考核救濟 措施</li> <li>● 任用法制</li> <li>● 陞遷法制</li> <li>● 俸給法制</li> <li>● 訓練法制</li> <li>● 退撫法制</li> </ul>
		目標的結合	導入績效觀念 符合現代治理	
		工作的紀錄	提供年終核對 輔助評核效標	
	如何進行 考核 (考核程序)	平時的考核	強化階段功能 查核動態過程	
		多元的評核	增進民主程序 提高互動機能	
		審查的機構	組設合理正當 強化審查功能	
		審查的程序	增加審查次數 發揮程序正義	
	考 核 效 果 面 (結果)  應有策略 應用的全 面性思考	優劣如何 區分 (等級評定)	等次的區分	
要件的設定			明定等次要件 避免巧取紛爭	
優劣的比較			合理分配等次 導正虛偽不實	
團體與個人			團體個人連結 建立整體觀念	
區分後的 運用 (獎優汰劣)		獎賞與處罰	以獎金或減薪 構築物質獎懲	
		陞遷與培訓	結合陞遷培訓 導引人力發展	
		調整與運用	提供人力運用 促進組織效能	
		輔導與退離	建立輔退機制 強化汰劣功能	