

第31期

我國現行公務人員
考績制度問題分析

洪佳瑞 銓敘部法規司科長



“ 現行公務人員考績制度施行多年，其本意係由機關覈實依公務人員表現考評適當等次，並給予相對應之考績結果，以期獎優汰劣，然實務上約75%公務人員均考列最佳等次，已難獎優，25%次佳等次，汰劣功能弱化，加上欠缺丙等輔導及面談溝通機制，能否發揮激勵功能，值得深省。 ”

公務人員考績法（簡稱考績法）自76年1月16日施行以來，其第2條所揭「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」宗旨，從未變更。然而，這麼多年來，公務人員考績是否真的實踐「覈實考評」精神，並發揮獎優汰劣等正向功能？如果訪問公務人員，不論機關首長、單位主管或基層人員，一提到考績，每個人可能都有分享不完的故事與意見。

如何建構更完善的公務人員考績制度？一直以來都是銓敘部努力鑽研的課題，而要達成這個重要政策目標，勢必須先瞭解現行制度出現了什麼問題。

現行公務人員考績制度設計理念與實務執行

現行考績等次分為甲、乙、丙、丁4等次，對考列乙等（表現良善）以上人員予以不同程度之獎勵，考列丙等（不稱職）人員不予任何獎勵，考列丁等（不適任）人員則予淘汰；考績法規並明定考列甲等及丁等條件，對於中間的乙等、丙等則未明定條件，亦無明文規範考績等次人數比率，僅規定考績應以其平時成績紀錄及獎懲為依據，並以同官等為比較範圍。這樣的制度設計，其本意應是由各機關覈實就同官等人員表現進行比較後，評定部分受考人考列甲等（符合得考列甲等條件之受考人不必然皆考列甲等），對於不予考列甲等且未符合考列丁等條件者，則由機關就其表現評定予以考列乙等或丙等。

然而，前述規範在實務執行上卻開始出現一個現象：各機關考績考列甲等人數比率（簡稱甲等比率）逐年攀高。75年全國公務人員甲等比率平均為51%，76年則為79%，其後逐年遞增，至89年時平均約87%，引致社會批評，認與各界對公務人員服務績效之評價有所落差。為落實覈實考評，並解決上述不合理現象，經總統府及五院秘書長90年9月6日第5次府院會談後，銓敘部與原行政院人事行政局（現為行政院人事行政總處）共同邀集中央暨地方各主管機關人事機構主管研商，並獲致甲等比率「以50%為原則，最高不超過75%」之共識，此後，各主管機關均依該行政共識辦理所屬公務人員考績。

甲等失去獎優激勵功能

現行考績實務執行上，約75%公務人員均考列最佳等次；但是，這75%的公務人員表現都差不多嗎？答案恐非如此，其中還是有表現相對優異、表現相對中庸的差異，然而，目前在考績上無法對這二者作出區隔，在陞遷上也就無法透過考績優先拔擢表現優異人員。當大多數公務人員都考列甲

等，甲等實難發揮獎優、激勵的效果；對於表現優異的「前段班」人員而言，辛苦忙碌一整年，最終不也只是跟其他表現普通一點的同仁一樣考列甲等？在考績獎金及後續升職等、陞遷上，並無不同，如此導致甲等難以激勵這些優秀人員的士氣，並鼓勵其繼續精進；對於表現中庸的「中段班」人員而言，就算更加努力，還是考列甲等，考績獎金不會變多，未來在升職等或陞遷上也不會更快，那又何必拼命追求好表現加入前段班呢？

乙等被貼上「末段班」標籤

乙等為現行考績制度中最佳的等次，自考績法第7條第1項及第11條第1項規定意旨觀之，年終考績無論考列甲等或乙等，均屬表現良善且得晉敘俸級及用以晉升職等之等次，在考績獎金上，乙等則較甲等少半個月之獎金。因實務上約75%公務人員考績考列甲等，且機關鮮少考評所屬公務人員丙等，考列丁等人員亦為極少數，^[1]故約25%公務人員考績考列乙等。表現稱職之公務人員，多將考列乙等解讀為機關認其表現較多數人為差，屬最後25%「末段班」，乙等也因此被視為較負面的評價。此外，現行考績法施行細則第4條第1項所定得考列甲等條件，為符合全國各機關辦理各類職務人員考績所需，其中許多條件採概括性規範，致受考人多認為自身符合得考列甲等條件，再加上現行考績制度未導入面談機制，並無明文要求主管人員須與受考人進行雙向溝通，受考人鮮有參與程序陳述意見的機會，更遑論與主管就其表現及主管初步評價等交換意見，如果受考人當年考績最終考列乙等而非甲等，受考人更可能質疑機關辦考績「黑箱作業」而產生不平心理。

考績獎金難以產生激勵效果

考績獎金本質是為激勵公務人員表現績優，並非公務人員的固定待遇，也因此制度上對甲等及乙等設計了不同的獎金額度，但當實務上僅少數（約25%）公務人員領受第二級的乙等獎金，而大多數（75%）公務人員都可以領第一級的甲等獎金時，一來乙等獎金似乎反而形同處罰；二則甲等獎金也無從更加發揮激勵效果。此外，目前考績獎金分配方式亦非全無問題，依現行規定，尚未敘年功俸最高俸級人員考列甲等時，晉敘俸級並

支領1個月俸給總額之考績獎金，已敘年功俸最高俸級人員考列乙等時，則支領1.5個月俸給總額之考績獎金；換言之，表現未達優秀程度的資深人員所能領到的考績獎金，較表現優秀的資淺人員還要多0.5個月，這樣的設計對於資淺人員而言並無激勵效果，更可能釋出「只要年資夠長，事情不用做好都沒關係」的負面訊息。

打考績變成讓主管頭痛的苦差事

考績法第14條第1項所定考績程序的第一關，就是由主管人員進行評擬；以單位主管評擬所屬公務人員考績為例，當主管認為同仁並無績效表現明顯落後、考慮評擬丙等以下者時，須決定將哪些人評擬為甲等、哪些人評擬為乙等，而在乙等被視為「末段班」標籤，以及多數主管在管理上較傾向正面鼓勵而非負面處罰的心理作用下，如何作出讓同仁信服的決定，實非易事，畢竟，相較於挑出當年單位內少數表現突出的受考人給予較佳評價，使其獲得較優的考績結果，現行作法則是採負面提列方式，要主管在大多數受考人績效表現皆符合一定水準下，僅挑出少數人評擬為乙等，其所獲考績獎金將較多數人為少。如有主管不願承擔上述壓力，改以創造內部潛規則（例如：單位內受考人輪流考列乙等、職務異動人員優先考列乙等等）的方式來處理，或單純以職責輕重來判斷哪些受考人優先考列乙等，將導致委任公務人員甲等比率較其他官等為低，基層受考人因此質疑機關考績評比不公，「肥高官、瘦小吏」，甚或引致機關內工作風氣轉趨消極，並影響受考人對整體考績制度運作的信賴。

丙等未連結輔導或退離機制

現行公務人員年終（另予）考績考列丙等的結果為留原俸級（不予獎勵），也就是不會有晉敘俸級、考績獎金等獎勵，另外也無法作為升職等年資，但除此之外呢？現行規定未再設計其他對應處理機制。其實，表現不稱職人員理應是機關須特別觀察的對象，從正面思考，如果能對這些人員施以適當的輔導，或許能協助其改善，進而提升整體行政效能；從反面思考，如果有公務人員長期在工作表現及態度上都極為消極至不稱職之程度，甚至經輔導後都未見改善，勢將影響機關業務推動及其他同仁工作士

氣，然而，這類人員只要未符現行考績考列丁等或一次記二大過專案考績條件，縱其多年考列丙等，機關仍無法以考績法將之淘汰。綜言之，現行考績法規對於考列丙等人員，尚缺乏更正向的輔導改善機制，亦未有退離機制的設計，以致難以警惕公務人員改進，並造成考績「汰劣」功能弱化，實甚為可惜。

結語

現行公務人員考績制度施行多年，其本意係由機關覈實依公務人員表現考評適當等次，並給予相對應之考績結果，以期獎優汰劣，然而實務執行多年，現行約75%公務人員均考列最佳等次（甲等），致甲等已難有獎優、激勵功能，次佳等次（乙等）反被視為較負面之評價，汰劣功能更已弱化。論者有謂現行考績法制實無大問題，癥結在於實務執行，然而，從積極角度而言，當我們發現制度在實務執行上出現問題，是否也可嘗試透過法制的修正，型塑更合理、更完善的考績制度？有感於此，銓敘部經通盤檢討現行考績制度所存問題後，已規劃作結構性改革，期許未來公務人員考績擔任更正向積極的角色，對於機關而言，得作為輔助機關踐行現代人力資源管理的實用工具，對於公務人員而言，也能作為激勵個人於職涯持續精進、自我提升的重要推力。

[1] 2021年全國公務人員受考人（不含法官、檢察官）計287,962人，其中考列丙等人數為182人，考列丁等人數為1人，二者合計僅占全體0.06%。參自銓敘部（2022）。111年銓敘統計年報（表61）。

<https://reurl.cc/WR9DNk> 

延伸閱讀

· [從行政院研究發展考核委員會檢視我國績效體系的形成與發展](#)  / 蘇偉業、楊和縉 / 文官制度季刊第7卷第4期

· [外部環境變遷下的公部門人才管理策略](#)  / 陳志瑋 / 文官制度季刊第6卷第2期

· [考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點](#) / 黃榮護、林建宏 / 文官制度季刊第1卷第2期

上一篇	回前頁	下一篇
---------------------	---------------------	---------------------