

建構績效導向的考績制度



吳泰成

摘要

運用績效管理理念及方法，有效提升組織之效能，已成為今日全球先進的公私部門之管理利器。考績制度在整個文官法制體系中，居於樞紐地位，理應建構於績效導向之上，有關其法制之研修，應兼顧學理與實務，並講究可行之步驟，方能有成。

本文認為首先應增進考績制度之功能，包括：導正考績宗旨、調整考核項目，以及增列團體績效之考核。其次，要活化考核的技術，包括：簡併基本考核方法、賦予各機關自定考核技術之權限，以及辦理考核人員訓練。第三，要健全考核的基礎，包括：加強職務管理、落實平時考核，以及實施考核面談。最後，則應善用考績之結果，包括：改進與俸給之結合、考績獎金之重行定位設計、與升遷及培訓之配套，以及強化淘汰機制。此外還要經由績效導向組織文化的塑造，始能使此良法美意，獲得實踐落實。

Building Performance-Oriented Rating System

By Wu Tai-Cheng

Abstract

It has become a management talisman for many advanced departments in government agencies or private companies all over the world to implement the concept and method of performance rating as a way to effectively improve organization efficiency. The system of performance rating has a key position among the overall civil service system, so it is reasonable to be built on performance orientation. The study on its related system should consider both theories and practice and its feasibility must be taken into consideration as well.

This study thinks that functions of performance rating system should be increased first, including modifying performance rating purpose, adjusting rating items, increasing rating of group performance. Secondly, rating techniques should be more flexibly used, including combining and simplifying basic rating methods, empowering authority of each agency to decide their own rating techniques, and giving training to rating personnel. Thirdly, the foundation for rating must be advanced, including strengthening capacity management, putting rating ordinarily into practice, and giving rating interviews. Finally, the rating results must be made good use. It includes improving its combination with pay, repositioning design of rating bonuses, matching with promotion and training, and strengthening of elimination system. In addition, the establishment of an organization culture with performance orientation is the way to make the above to be realized and really put into enforcement.

壹、前言

1954年彼得·杜拉克(Peter Drucker)出版了《The Practice of Management》(新譯書名為「彼得·杜拉克的管理聖經」)乙書，此書奠定他成為管理大師的不朽地位，書中提出許多劃時代的觀點，其中包括：主張「要創造巔峰績效的組織」、「管理人要激勵員工創造最佳績效」，明確指出績效管理的大方向。五十年來，管理的理論與實務有許多演進，但此一主張經歷時間的磨練，愈發顯現其真知灼見的光彩。OECD在回顧近10年(1990-2000)各會員國採行績效導向的人力資源管理成效後，認為人力資源管理採行績效導向雖然是必要的趨勢，但是卻需要輔以更週延的配套作為才有可能達成目標(引自呂育誠 2003：44)。吾人可知績效導向之技術及實踐，尚有許多有待克服的難題，但此一主流方向，已成為普世通則。我國在民國88年提出的政府再造綱領，以及民國90年政府改造委員會所提出之諸多方案，自離不開此一主軸。

自民國82年以來，考試院積極全面整建文官法則，以因應時代的需要，其主要理念有三：一為貫徹憲法考試用人原則，建構公正公平的文官制度；二為強化功績制度精神，除公開競爭取才外，舉凡任用、俸給、

考核、升遷、退休等人事管理作為，均應與當事人對機關之貢獻結合；三為提昇政府機關之整體績效。整體而言，這12年一路走來，究其根本可謂朝著績效導向邁進而已。有關其中的考績制度之改革，其理論思考或實務調整，亦是如此。

考績制度在整個文官法制體系中，居於樞紐地位。為期人盡其才，才盡其用，達到鼓勵以方，任使得法之目的，非賴考績制度發揮功能不可。然而考績制度學理之探討以及實務之運作，其困難度甚高，更何況該二者之間，往往難以單純扣合。換言之，有關考績制度之興革，一方面要力求學理與實務之配合，探研出正確方向；另一方面還得講究改革之施行步驟，穩健邁進，兩者缺一不可。近年來學者對考績制度之論述甚多，其中不乏既深入學理探討，又能提出具體之實務設計者，筆者以為民國92年余致力教授等學者應考試院研究發展委員會委託研擬之「公務人員考績制度改進之研究」專案報告，以及施能傑教授於93年1月發表於考銓季刊第37期之「建立組織績效管理引導員工績效評估的制度」乙文，屬其中精彩之作，允供研修考績制度重要之參據。

本文試圖參酌學者之主要看法，兼顧現行法制及實務研修之可行性及應考量之步

調，加上筆者個人多年參與文官法制興革之些許心得，就考績之功能、考核的技術、考核的基礎、考績結果之運用等四個主要問題，提出淺見，期盼有助改革之推展。

貳、增進考績的功能

關於考績制度在人力資源管理或人事行政的運作中，究應扮演怎樣的角色，亦即考績的定位問題。首應探討的是該賦予考績制度怎樣的機能？其次，為達到此一功能，考核之重心(項目)為何？在考核技術上如何設計？考核應建構在什麼基礎上才是正確？最後則是考績之結果如何善加運用？則又回歸到考績之功能設計的基礎點上，因此正確的考績制度之功能，實居關鍵之地位。自當先予研析釐清。

現行公務人員考績法(以下簡稱考績法)第2條：「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。」揭櫫「綜覈名實、信賞必罰」為其宗旨，次就考績法全文檢視，得到概念如次：(一)係對公務人員個人之考核；(二)考核之項目包括：工作、操行、學識及才能；(三)考核之結果，給予考績獎金、晉俸級、記大功、記功、嘉獎或免職、記大過、記過、申誡之處分。換言之，其在員工績效管理的作用上，係屬行政

性目標之設計。學者們從實務上和學理上指出，員工績效管理的作用有二：行政性目標和發展性目標。行政性目標是指，機關與管理者根據考績結果對當事人進行獎勵和懲罰；發展性目標是指運用考績結果，協助當事人瞭解自我工作能力優劣點，並且據以提供各種適當的改善工作能力協助措施。長久以來國內公務人員績效評估的法制上或實務上目的是行政性，忽略發展性目標。結果造成訓練發展和績效評估鮮少結合，同時公務人員常將焦點置於能否獲得考績甲等，管理者和員工反而不關切如何經由績效評估過程，改善或提升工作績效，學者施能傑進而主張：雖然兩項目標不宜偏廢，但是發展性目標應扮演更重要的角色(施能傑，2004：88)。余致力等學者所提專案研究報告，認為考績制度的整體興革方向，其一，乃維持考績制度的行政性功能，以達獎優汰劣的激勵功能，達到提升個人、單位與組織績效的終極目標。其二，則是強化考績制度的發展性功能，透過考績結果有效配置培訓資源，以達到促進員工成長、培育人才與提昇績效之旨。其三，則是整合個人與團體績效考核制度，使考績確實反應整體之績效，避免個人表現與總體績效落差過大的情形發生(余致力等，2003年11月：22)。

6月旦知識庫

據此，筆者提出具體之改革作法如次：

一、導正考績宗旨

修正考績法第 2 條，於現有應本綜合名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核文字之外，應另增列：增進人力發展、提升機關整體績效，以及積極淘汰冗劣等文字。用以顯示考績法之積極性功能，綱舉目張導正方向。

二、調整考核項目

現行年終及另予考績，應以平時考核為依據，平時考核就其工作、操行、學識、才能行之(考績法§5)，另在同法施行細則§3 進而規定：該四項之比例，依序分別為百分之 50，20，15 及 15。依據前揭理論探討，應予整合及加強。首先學識及才能，單獨列項評定，顯與其工作表現未能結合，例如一位博士擔任書記之簡易工作，乃浪費人力，但純就學識及才能之評分，自比其他書記優秀，則顯不合理。其實學識及才能應附麗於其工作之成果表現上加以觀測，因此工作、學識及才能三項應予整合，名為「工作績效」，其實質內涵尚應包括：該公務人員在團體績效中之貢獻，非僅個人工作質量之表現而已。又，公務人員之品德操守可能影響機關整體形象，自有加以考核以正官箴之必要，但應改為「品德操守」一詞較為具體可行。有關

「工作績效」與「品德操守」之比重，採 80：20 應屬允當，至於其分項細節，現在考績表中，加以細分成 20 小項，各配給 5 分，顯屬僵化呆板，宜賦予各機關自行設計之彈性，以符機關特性需要。

三、增列團體績效之考核

為建構效能型政府，激發公務人員潛能，行政院依據 90 年 2 月 26 日「全國行政革新會議」之「會議結論行動方案」，有關「改革考績制度及實施績效獎金制度等作法，強化政府績效管理制度」具體建議，由行政院人事行政局研擬，以彈性授權、重視團體績效及不增加政府預算的原則規劃，於 91 年定訂「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計劃」，就行政機關試辦績效獎金制度。案經人事局訪查試辦情形發現，多數機關及人員，均持正面支持態度與評價，行政院乃自民國 92 年 1 月 1 日起正式實施本項制度。

其推動建制之要義，係因我國政府機關績效管理制度除了行政院研考會所側重的「機關層次實施計畫」的績效評核，以及公務人員考績法所側重的「個人層次」的績效評核外，尚須一套承上啟下，側重「單位層次」的績效評核制度(林文燦，2005：8)，用以彌補我國行政機關管考制度與公務人員考績制度間迷失的連結。人事行政局給與處副

處長林文燦博士進一步認為：此乃依據我國行政政府部門績效管理制度運作實務，而界定出一個本土性的績效管理制度運作性定義為：「在一個組織績效目標金字塔之下，將各層次績效目標間作有意義地轉化連結，並輔以績效指標衡量單位績效，藉此使員工明確瞭解機關目標(施政計畫)、單位目標及員工個人目標間的因果關係，使機關的施政計畫(使命、願景及策略)得以轉化為機關內部單位及員工日常的業務，使得機關績效得以持續提升的過程。」

其建制用意深合學理，而制度設計亦可謂靈活，但歷經一年試辦二年正式實施之後，反應不如預期，其主要應在於組織文化尚未充分形成，各機關首長未能大力支持，而評鑑作業等細節，承辦單位(主要為人事、研考等單位)未能積極設計，導致弊病滋生，乃有 94 年度中央政府總預算案，經立法院審議時，要求有關 94 年度中央政府總預算中，各機關編列「績效獎金」全數刪除之決議，此事對本制實為一大打擊，足見行政與立法部門之間，就此尚無共識。惟立院此一作為，雖可解讀為對制度有所誤解，或有其他因素之介入？但亦可認為公務人員(亦是選民)對此制有不滿的迴響，或制度面設計尚有欠週妥之處？筆者以為，在全球績效導向之洪流

下，將團體績效與個人績效結合，乃屬必然之趨勢，國內學者均採此一看法(余致力等，2003 年 6 月：321；施能傑，2004：85；黃一峰，2005；丘昌泰，2005)，立法委員未來應會重新正視省思，制度走向仍屬樂觀。若能將行政院此一以行政命令推動的機制，採修正考績法，將此機制名正言順的納入，增列為考績制度之基本功能事項，進而在考核項目中明列比重，並明定獎勵(含發給績效獎金)之條文，於立法過程中與立委充分溝通，當有助考績制度現代功能之建制與運作。

參、活化考核的技術

我國現行考績法，所採的考績方法甚多，包括：因素評分法(§5、§6 及細則§3)、增減分法(§6、§12、細則§16)、條件法(§6-II、III、§12-III、§13)、比例法(雖未明文規定，但五院秘書長會談，迭有要求，各機關據以執行)等，由於所採技術過多，且彼此互有扞格，乃滋生法理爭議，例如，某甲考績得 83 分，某乙得 81 分，均屬甲等，但在年度內某甲曾記功二次，依細則§16，其 83 分應已包括記功二次之 6 分，則其原始分數應為 77 分？又如警察機關重獎重懲，其平時功過累積甚多，亦經常成其間之矛盾。其次，考績法上對於考核方法採一致性之規定，易生窒

月旦知識庫

礙之處，近年來不斷有學者提出新穎的考核方式，亦值得參考。再者如何加強考核者之訓練，亦屬重要課題。

美國聯邦政府人事管理局(U.S. Office of Personnel Management)於 2001 年提出五個關鍵且循環的員工績效管理步驟，分別依序是：規劃績效策略與衡量體系、定期監測績效與回饋、提供增進績效之協助、進行績效評估、實施績效獎勵(引自施能傑，2004：82)。足見 OPM 雖引導聯邦各政府有關員工績效評核之步驟，但也同時賦予各機關靈活的自主性。

Robert S.Kaplan 於 90 年代提出「平衡計分卡(Balanced Score Card, BSC)」的理念與作法，透過顧客、財務、流程及學習等四個構面，全面檢視組織績效，是將組織策略與績效結合的有效工具(黃一峰，2005)。至於能否進而將平衡計分卡用於公務人員之績效評量？蘆竹鄉公所(洪基文，2005：46-66)及交通部運輸研究所(黃德治，2005)，曾將之運用於績效獎金之評定，獲得相當之經驗。此外財政部(陳樹，2005)及高雄縣政府(吳裕文，2005)均計劃將此納為未來決定績效獎金之主要方法，均屬可喜之現象。

為活化考核的技術，筆者以為考績法應朝下列方向設計調整，必能見其功效：

一、簡併基本考核方法

仍列四或五個考績等級，對其最優者、應淘汰(免職)者以及應調整職務加強訓練者，應以積極或消極條件明定之，其餘各等級則以比例定之，如此既易執行不生矛盾，亦符合立法明確的原則。

二、賦予各機關自行考核技術

對於團體(單位)績效之評量，甚而對個人之考核，容許各機關選擇較新進之技術，包括前述平衡計分卡，此外亦可試辦 360 度考評等方式，只要經由機關考績委員會之決定，即應予尊重。

三、辦理考核人員訓練

無論對個人或單位之評量，每易發生「以偏概全效應」、「慈悲效應」、「月暈效應」、「趨中效應」、「近期印象效應」、「先入為主效應」等偏失，人事主管部門應對其負責考評者，施以訓練講習，期能減少繆誤。

肆、健全考核的基礎

為使績效管理理念，能與考績制度結合，對於考核的基礎，應予重行檢視加強，易言之，應將有效的考核建立在具有績效基礎之架構上，方能事半功倍。

一、加強職務管理

依照公務人員任用法§7 規定：「各機關對

組織法規所定之職務，應賦予一定範圍之工作項目，適當之工作量及明確之工作權責，並訂定職務說明書，以為該職務人員工作指派及考核之依據。」職務管理實經由工作分析、職務設置、列等及歸系等步驟，其後仍需經常加以普查調整，始能產生合理職務之作用，為適才適所及人力管理之起點。美國聯邦人事管理局為促使考績公平合理，曾發布「改進考績注意事項」，重點有二，其一規定各機關製作考核標準的要項與方法；其二強調製作職務說明及工作分析的重要及其製作過程(趙其文，2005：2-7)，即為明證。只可惜我國近年來各機關均忽視此機制，對職務缺乏管理，形成勞逸不均，權責不一等不合理現象，此應立即導正，進而應將團隊績效觀念融入職務之內涵，如此方能提供有力且健康的工作指派及考核的基礎。

二、落實平時考核

考績法§5：「年終考績應以平時考核為依據。」§13：「平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。」細則§17 進而規定平時成績紀錄之內容。然而在實務上，鮮有確實據以辦理者，故形同具文，此亦為年終考績易生偏誤之主因，銓敘部及人事局應在法制面及實務面予以加強要求，不應任其渙散虛假。

三、實施考核面談

許多卓越的企業，有效運用面談來決定目標管理之目標設定、追蹤及評鑑，使目標管理能具體可行。前文述及美國 OPM 主張績效管理的五個關鍵，其中包括：定期監測績效與回饋，以及提供增進績效之協助兩項，實均賴面談方式達成之。此為我國公務機關首長、主管最欠缺之概念及作法，今後若非對此正確作法邁開腳步，則擬貫徹績效導向的考績制度，恐仍將永遠落空。

伍、善用考績之結果

我國現行考績結果之作用，除專案考績一次記二大功機制，確能產生激勵作用之外，其餘均已偏離考績建制之目的。例如高額外之考績獎金，為舉世少有，因而產生考績失真，人人爭獎金，主管亦盡量從寬列等之現象，相對降低了其他功能。再者，考列乙等以上，均晉本俸(或年功俸)一級，造成了百分之 99 以上的公務人員，均可年年晉俸級或因年功俸到頂而領取加倍考績獎金，毫無是非可言。此方面之弊病實為我國考績制度之致命傷，亟待改進。

一、改進與俸給之結合

現制與俸給之關係，屬人人有獎，加上職務之列等跨二或三個職等者占多數，以致

形成年年晉級現象，未來實應配合優等之增設，對考績列優等、甲等及乙等三者與俸給之關係，以及取得晉升官等、職等之條件規定，均應配合修正，使真正產生積極公平的作用。近年有人主張另行建構績效俸給制度，恐係未瞭解我國文官法制，將此分屬考績、俸給兩法設計與美國不同，亦未深入當前病徵之所在，此種治絲益棼之舉，實應慎重。

二、考績獎金之重行定位設計

學者認為：為了避免績效管理陷入以金錢報酬為唯一激勵手段的迷思，建議公共管理者應持續尋找其他有效且持久的激勵因子(劉坤億，2005：12-22)。因此在考績制度增列發展性目標之功能，當有助於減低此一迷思，然而現行之考績獎金及績效獎金，應何去何從？亦應積極面對，筆者以為漸進式地以五年為期，逐年降低個人考績之獎金額度，並以平均數併入俸給中之一般專業加給之中，使獎金降為現制之半數，如此既不影響公務人員之所得，而能使考績作用回歸正常，應有正面之意義。

三、與升遷及培訓之配套

現行公務人員升遷法，已將考績結果列為考量評比之要項，然在設計上卻使年資之得分高於考績優劣之差距，應重新合理設

計。又對考列丙等績效甚差者，應設計接受訓練或調整職務之配套規定，方能導正頑失，提振整體績效。

四、強化淘汰機制

依據銓敘部統計，民國 88 年至 92 年五年之間，全國公務人員(民國 92 年為 263,890 人)，因年終考績丁等免職之人數，共有 21 人，平均每年 4 人，形同虛設，其主因在於機關管理者之鄉愿心態，實應改以條件明列方式，據以有效淘汰冗劣，否則惡惡不能去，考績積極作用難以伸張。

陸、結語

國人期待政府提昇績效造福大眾，而其成敗之關鍵，則在於如何型塑公務人員成為高士氣高效能的文官群，現職二十六萬多公務人員，如何使其達到此一境界，有賴績效導向的考績制度之建構。樂見銓敘部及人事行政局近年均朝此方向積極改革，然而除了制度設計外，尚待相關績效導向組織文化之營造，吾人期待有關機關能劍及履及的努力，使此理想早日實現。(本文作者為考試院考試委員)

參考文獻

- 丘昌泰，2005，〈績效薪俸中變動薪評定方式芻議〉，【公務人員月刊】，第 108 期，頁 19-27。
- 呂育誠，2003，〈公務人員考績法明定列等人數比例問題之研究〉，【公務人員月刊】第 89 期，頁 79-94。
- 余致力等，2003 年 6 月，〈公務人員考績制度改進之研究〉，考試院研究發展委員會專案報告。
- 余致力等，2003 年 11 月，〈我國公務人員考績制度之研究〉，【公務人員月刊】，第 89 期，頁 9-30。
- 林文燦，2005，〈我國實施績效獎金暨績效管理制度之經驗與心得〉，【行政機關績效管理暨績效獎金制度學術研討及觀摩會論文】，2005 年 6 月 24 日人事局與台大政治學系合辦。
- 吳裕文，2005，〈高雄縣政府實施績效獎金制度之實務策略〉，【行政機關績效管理暨績效獎金制度學術研討及觀摩會論文】，2005 年 6 月 24 日人事局與台大政治學系合辦。
- 施能傑，2004，〈建立組織績效管理引導員工績效評估的制度〉，【考銓季刊】，第 37 期，頁 79-94。
- 洪基文，2005，〈公部門績效獎金實務析探與平衡計分卡在績效管理的運用耕耘〉，【人事月刊】，第 40 卷，第 5 期。
- 陳樹，2005，〈財政部實施績效獎金制度之實務策略〉，【行政機關績效管理暨績效獎金制度學術研討及觀摩會論文】，2005 年 6 月 24 日人事局與台大政治學系合辦。
- 黃一峰，2005，〈平衡計分卡應用於政府績效指標建構之實證研究〉，【游於藝】第 51 期，第三版。
- 黃德治，2005，〈交通部運輸研究所實施績效獎金制度之實務策略〉，【行政機關績效管理暨績效獎金制度學術研討及觀摩會論文】，2005 年 6 月 24 日人事局與台大政治學系合辦。
- 趙其文，2005，〈美國實施績效報酬經驗的啟發〉，【公務人員月刊】，第 108 期，頁 2-9。
- 劉坤億，2005，〈從政策設計觀點檢視我國行政機關績效獎金制度〉，【行政機關績效管理暨績效獎金制度學術研討及觀摩會論文】，2005 年 6 月 24 日人事局與台大政治學系合辦。