

我國公務人員考績項目改進之探討

楊安城

摘 要

由管理學或行政學學理上之研究，可將每一機關公務人員區分為三個階層－策略（決策）、管理、操作（技術）階層，由於每一階層各個分子，其「職務高低」、「工作性質」與「任務特性」亦有顯著不同，因而欲建立客觀之考績評核制度，必須就每一受考者之考評因素與標準，皆能充分與其現職「職務高低」與「工作性質」相契合，始能在同中求異，才能真正使考績達成其制度目標「綜覈名實，信賞必罰，準確客觀」（即現行公務人員考績法第 2 條規定）。

本文綜就學理、假設、分析及引證，並就我國公務人員考評因素或標準詳加研析，實際上我國公務人員有二種考績表，然而表內之考評因素或標準卻無從突顯每一受考者「職務高低」、「工作性質」及「任務特性」，乃就學者理論（三個階層）及先進國家具體作法，從而建議將我國公務人員考績項目中所列工作細目的考評因素及標準，作三種不同規劃，設若能依所規劃之考績表，建立考評因素與標準，則考績制度將較能落實有效，並能發揮其制度之正功能與目標。

Probing into the Improvement of Performance Review Items for Taiwanese Public Functionary

By Yang An-Cheng

Abstract

According to the study of the theories of management and administration, public functionaries in each organization can be classified into three kinds of level— strategy (decision-making) level, management level, and operation (technique) level. Since the significant differences exist in “rank of job function”, “nature of job”, and “character of duty” for members in each level, those who intending to establish performance review system must consider that the review factors and standards for each examinee should fully match his (her) current “rank of job function” and “nature of job” to find the dissimilarities from similarities. It’s the only way to reach the target of the system: seamlessness between name and reality, clear distinction between reward and penalty, preciseness and objectiveness. (Refer to current public functionaries performance review regulation, section 2)

This article synthesizes theories, assumptions, analyses, and citations, as well as analyzes current performance review factors and standards for public functionaries in Taiwan. Actually there are two kinds of performance review tables in Taiwan, but performance review factors and standards in the list can’t manifest “rank of job function”, “nature of job”, and “character of duty” for each examinee. Based on scholars’ theories (three kinds of level) and specific practices in advanced countries, I suggest make three kinds of planning through job details and review factors and standards listed from performance review items for public functionaries in Taiwan. If the performance review table can be made as the planning to establish review factors and standards, performance review system will be fulfilled and effective, as well as develop positive function and target from the system.

壹、前言

提升國家競爭力，為當前世界各國政府所面對之重要課題，我國亦不例外。就公部門而言，欲期提高公務生產力，除應改進行政程序及有效使用先進資源與設備外，更應從整建文官制度(尤其是考績制度)上著手。考績乃是人力資源管理與發展的中心環節，考績有效，乃能事奏其功。更何況要確保一個組織人力資源有效管理的四種制度中(用人、考績、訓練與激勵)，大都以考績之結果作為主要依據。因為它是建立其他三種制度的必要條件。準此考績是提升公務生產力最首要之條件，因此健全之考績項目，實為促使公務人力發揮服務精神，提升公務生產力的關鍵所在。所謂考績又可稱為績效評估(Performance Evaluation)，「績效評估」係指機關首長或各級主管人員對於所屬人力，於平時或一定期間內所展現之工作績效，作客觀與科學的考評，並依評鑑結果，給予獎懲或採取其他適當措施，藉資鼓舞工作情緒，提高工作效率的一種程序或方法(註一)，故績效評估恰當與否，與能否達成機關目標，關係至為密切。

依照行政實務之處理或行政學理論研究，首長及各級主管對於機關業務運作，大

部分事項均得透過逐級授權方式，授由下級人員處理。但下列事項不可授權，必須躬親決定、處理與掌握，否則地位便會動搖，其不可授權事項包括：(一)決定機關目標與政策。(二)決定機關行政計劃。(三)核定工作成果。(四)鼓勵與培養幹部。(五)對部屬作有計劃接觸。(六)對工作人員之考核與獎懲(註二)。上述(三)核定工作成果，(四)鼓勵與培養幹部，(六)對工作人員之考核與獎懲，均屬「績效評估」之主要內涵，因此吾人可推定首長(主管)對於績效評估，應不得授權，必須躬親處理，方能建立公平、公正、客觀評鑑制度，如此每一成員方能發揮其潛能，有效達成組織目標。

國家設官治事，目的在於締造福國利民績效與目標，因而對於執掌目標達成的公務人力，就需予有效激勵，始能發揮其個人潛能，提升工作意願進而自動自發開創新局。先總統 蔣中正先生在其「人事制度的重要與考核人才的方法」中提及：「……但最重要的尤其是任用與考核兩方面。任用有方，才能做到人盡其才；考核有效，才能事奏其功。有了人才而不能用其所長，這是任用不當的錯誤；用其所長，而不能表現成績，這是考核無方的過失。」因此對於公務人員最有效的激勵方法，莫過公正的考績，但事實上考

月旦知識庫

績制度運作，卻難為各機關所有成員稱許與接納，更何況指望其恢宏考績功能。因此如何讓考績制度公平落實，進而達成公務人員考績法第 2 條所冀求之「綜覈名實、信賞必罰、準確客觀」宗旨，確係刻不容緩之事。

我國公務人員考績法實施迄今近二十年，整體而言尚稱完備，惟考績之積極性與發展性的功能難以有效發揮，故有通盤整建之必要。本文將從實務的觀點，以微觀的角度來探討公務人員考績項目，俾能改進當前之弊病，進而促進行政革新，提升公務生產力與國家競爭力。

貳、公務人員考績項目內涵與制度功能之分析

一、考績項目內涵—「人」與「事」

按公務人員考績項目，依公務人員考績法第 5 條及其施行細則第 3 條規定，分為工作、操行、學識、才能等四大項，其中工作所佔比例最高為 50%（細分為 10 個細目，每個細目最高配 5 分），操行 20%（4 個細目），學識、才能各佔 15%（各 3 個細目），這 4 個考績項目在考績運作上，實際可分為 2 種評估內涵：其一為「工作績效（工作）」，其二為「個人特質（操行、學識、才能）」，與公務人員任用法第 2 條及公務人員陞遷法第

2 條所標榜「人」與「事」之適切配合的目標相符，亦正如同本文前言所強調之「設官（人）治事（事）」，因此吾人可知考績評估項目，實際上包括「人」與「事」兩者，此亦可從先總統 蔣中正先生在其「人事考核要領」得證：「……由此可見對人考核（包括品德、學識、才能）應從事上著眼；而對人考核之結果，仍應是為了事。……」。「對人之考核，其最終目的既是為了促進事功的績效……」。

「考核之目的既在於成事而不在於罰人……」。另在其「人事制度的重要和考核人才的方法」一文指出：「講到成績考核，可分為『對人考核』與『對事考核』二種……」。由上析述可知公務人員考績評估的對象不外是「人」與「事」兩者，其中人的因素是配合事（工作）的需求。人的評估因素（操行、學識、才能）雖有客觀明確測量標準，但其結果難免仍會流於主觀形式，致結果因人而異；至「事」（工作）的評估，雖規定仍有客觀的工作標準或評核因素可循，可是此項標準或因素，因不夠準確、理性，故執行上往往產生偏差，致成效欠佳，因此考績實有種種不易克服之困難存在。

二、考績制度之功能

大致而言針對需求才會有某一種制度或措施的施行，因此無法產生制度事先規劃之

功能是絕無僅有的，所以一般人對於制度或措施之評核，通常以其正、反功能來著眼，從而考績制度之評核，亦可從其正、反功能下手，才容易落實有效：

(一) 正功能：

- 1.有效的考績制度，應建立完善並具有多項功能，使工作性質、績效、專長、性向、職業興趣、能力等均充分被發現、瞭解與應用，故考績可作為工作指派、遷調、訓練、進修、晉升等參考依據，才能使人盡其才，事得其人。
- 2.建立客觀公正、賞罰分明之考評制度，使每一公務人員，都擁有職務上所需工作知能，祇要努力工作，都能在考績上具體、公正產生並反應出其高度工作績效。
- 3.由於考績細目標準之設定，能否使員工勝任？凡此均應以考績結果來衡量，故考績在消極上可決定退免或懲處，而積極上能滿足個人需要和願望，進而發掘、培育、拔擢人才，發展人力資源之功能。
- 4.任何公私機關晉薪或激勵（獎勵）制度，皆以工作人員的績效和行為表現作為依據，而績效與行為表現的評核又係考績最主要內涵，故一般考績制度均規定，成績良好者，均予晉薪或激勵（獎勵），因此考績可達到調整待遇或激勵（獎勵）功能。

- 5.利用考績制度，可以強化長官領導權責，消極維護公務及團體紀律，並協助或引導部屬圓滿達成任務，以提高工作效能與效率。

(二) 反功能：

- 1.考績結果不能作為遷調晉升之主要參考和依據，按「行政院及所屬各級政府機關、公立學校公務人員陞任評分標準表」規定（91.12.16.行政院院授力字09100502021號函），考績至多佔該標準表總分10%，所佔比例不大，難能發揮遷調晉升功能，更難達人與事相稱之目標。
- 2.現行考績制度規定考列丙等者留原俸級，丁等者免職。惟依歷年考績情形，考列丙等或丁等者甚為稀少，尤其是丁等者更是少之又少。就以92年為例，丙等者共566人，丁等者4人，專案考績一次記二大過免職者有267人，丁等免職與專案考績免職者共有271人，佔全部公務人員26萬人之比例微乎其微（註三），由此可見考績實無法發揮其汰劣退免之消極功能。
- 3.嚴格說來目前考績不問年終或另予考績或專案考績，僅能發揮晉級及給予半個月至二個月獎金、晉升職等（公務人員考績法第11條）或作為晉升官等之基本年資（公務人員任用法第17條）而已，難以因應每個人之個別差異、不同需求及願望，因而實無

6 月旦知識庫

法真正達成發掘、培育、拔擢人才，發展人力資源之積極功能。

4.除上述外，一般在具體執行上又有下列缺失：

(1) 考績表所定有 20 個細目，每一細目配 5 分，其配分標準，以抽象語氣居多，客觀、具體、明確標準者少，易使考績流於主觀好惡，形成不公，亦使公務人員缺少工作目標與意願，考績結果無法得到應有回報。

(2) 衡量公務人員績效，首重公平即投入與產出間之均衡性，公務人員考績法第 9 條：「公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。」易言之，高官等與低官等間考列比率應無高低之分，然而各機關實際上並未循守此一規範，往往親信、主管或高階人員侵犯低階人員考列甲等機會，此現象乃司空見慣，致使該等人員產生無懼及依賴心理，不圖努力。相反低階人員認為再如何努力，亦難有公平回報，與其辛勞工作，不如敷衍塞責，明顯減少其投入，生產力自然就下降，此種兩極化發展，實係考績之隱憂。

(3) 由於公務人員各職務之角色與等級不同，其應具之資格條件、學識、智能亦當有異，因此欲使考績制度發揮應有功能，在考評項目或因素的訂定上，就必須考慮「職務高低」和「工作性質」，依公務人員考績法第 9 條：「公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。」及第 5 條第 2 項：「前項考核之細目由銓敘機關訂之。但性質特殊職務之考核，得視各職務需要由各機關訂定，並送銓敘機關備查。」綜觀我國考評因素，在法制上得依「工作性質」與「職務高低」而異其規定，惟揆諸實際各機關並未依上述規定辦理，故考績制度功能無由發揮，實屬必然現象。

基於上述考績功能之分析，吾人可知欲建立有效的、良好的考績制度，在規劃和施行上，必須強化其正功能而降低其反功能。

參、各國公務人員考績評核項目或因素之分析與比較

一、英國

自 1972 年起採用兩種考績表，A 表適用於書記官以上、副司處長以下之人員；B 表

適用於助理書記以下之人員。AB 兩表重要部份均予統一規定，但允許各部在必要時酌情增訂不同考評項目，以適應特殊需要，兩表最主要差異在於「影響工作之個人特殊因素」評估有所不同(註四)，故可知因受考人之「職位高低」與「職務性質」不同，而有其不同之考評因素。且透過面談方式為之，而面談範圍，以前一年之工作情形、永業前途、如何執行工作為主，個人資質為輔，人員晉升除依年資外，尚須以「年度考評報告書」為參據。

英國之 A 表評核因素包括影響工作之個人特殊因素，計有預見力、觀察力、判斷力、提供建設性意見之能力、書面表達能力、口頭表達能力、應用數字能力、與人相處、擔當、對部屬管理、壓力下之可信賴性、魄力和斷決力、知識（包括專業或技術）等。B 表評估因素包括影響工作之個人特殊因素，計有理解力、處事方式、完成之工作量、工作正確性、擔負責任情形，與他人工作情形、表達能力、數字能力、管理能力、人際關係、語言能力、外表愉快親切與否等（註五）。因此中上級人員所適用之 A 表相當重視理解能力、預見觀察力、判斷推理、專業決策、知識技能及對人處世等領導管理決策面向；而適用 B 表之低層級人員則偏重於執行能力、

工作品質、工作數量、工作速度等與具體績效有關之面向（註六）。

1996 年 4 月起依文官管理法典第 6 章規定，各部與各執行機構有權決定其人員之考績制度稱為「個人考評制」（personal review），它包括績效評價與個人潛能評量，各機關所自行訂定之個人考評制度，應符合下列要求：（一）績效評量計畫須能夠對各機關建立「績效關聯報酬制度」（performance-related pay）有貢獻。（二）績效評量職務與考績報告之規劃，能鑑別優劣。（三）各部與各執行機構個人考評制度之規劃與發展，必須考量公共服務局所發布之良好服務之原則。（四）各部與各執行機構應儘速將其人員移轉至高級文官評價方案，至遲於 1999 年 3 月底前完成，在納入之前仍繼續適用原有考績制度（註七）。

綜觀英國考評制度變革與發展趨勢，可知現行兩表評估因素中，A 表特別重視個人工作的前瞻性、決策性、發展性、領導性；而 B 表則重視個人工作表現的現實性、執行性、效率性、質量性等。換言之中上級與低級人員所分別適用之 AB 兩表的評估因素，確係因其「職務高低」及「工作性質」不同而有不同的評核項目。

6月旦知識庫

二、美國

美國 1978 年聯邦改革制度，主張建立新的考績制度，並明定自 1981 年起，各機關應自行發展本機關一種或多種合適之考績，使人力資源得到更好的利用，進而增進組織績效，其具體作法係由各機關自訂工作標準，作為考績根據，其工作標準之訂定，應考慮整個職務之工作目標、關鍵因素及其他與職務有關之因素，予以全盤考量，並就工作所應達到之質、量及時效等要項，先由受考人自行草擬，提出自己所預定之標準，再與負責考核之主管研商訂定，因此受考人之考評係依據工作績效的關鍵因素（critical Element）與工作績效標準（Work Performance Standard）為衡量依據。所謂關鍵因素，是指每一員工工作的每一構成部分，通常是指重要的或主要的職責，職務因高低性質不同，故其重要的或主要職責當然不同，因而其關鍵因素亦有所差別。所謂工作績效標準是一種表示出來衡量成就水準的標準，由於由各機關自行訂定，故此之標準係指工作品質、數量、適時、成本效益與其他方面等而言（註八），並且由考核者每三個月作一次考核、檢查、比對、溝通、督導及糾正，每年辦三次，第四次併入年度考績辦理。

前述關鍵因素與工作績效標準，因由機

關和受考人共同商訂，故與工作有關，容易於溝通、瞭解，且較具客觀性。更由於受考人的工作，經常與民眾接觸，因此對於民眾的禮貌、形象、便民等，亦成為關鍵因素或工作績效標準的因素之一。由上述可知美國公務人員考績因素，所包括之關鍵因素和工作績效標準是經由商訂而確定，當然會針對每一受考人之「職務高低」及「工作性質」作不同考量。

三、法國

乃對受考人之行為加以分析，就分析所得之各種因素分別加以考評。惟各機關因每一「職務高低」與「工作性質」不同，故考績因素就要有所不同，惟其中各類人員統一規定者共有十四個因素，而各機關可就此十四個因素中，配合職務之特殊性，重新訂定適合各機關適用的考績因素，但至少是十四項目中的六項（註九），整體而言 A 類職位著重領導能力、效率性、公正感；B 類職位著重組織能力、工作方法、效率程度、勤惰等；C 類職位著重工作之審慎程度、勤惰、職務上表現之行為；由於上述各類職位著重重點不一，因此可知法國考績因素雖是統一規定，但仍須衡酌每一「職務高低」與「工作性質」後，有選擇項目之彈性，以符各機關之需求。

四、我國

依我國公務人員考績法施行則及銓敘部印製之公務人員考績表規定可知，工作佔 50%，分為 10 個細目，包括質量、時效、方法、主動、負責、勤勉、協調、研究、創造、便民；操行佔 20%，分為 4 個細目，包括忠誠、廉正、性情、好尚；學識佔 15%，分為 3 個細目，包括學驗、見解、進修；才能佔 15%，分為 3 個細目，包括表達、實踐、體能。上述 4 個項目，總計 20 個細目，每一細目配分 5 分，依細目標準分為 5 級，最高級者 5 分，最低級者，1 分，共 100 分。又該表附註二規定，工作細目中之「協調」、「研究」、「創造」等 3 個細目，如考核非主管人員時，改為下列 3 細目：「合作」、「檢討」、「改進」。故由這些細目分析，可知我國公務人員考績表，實際上可區分兩表，其中一表適用比例較少之主管人員，另一表適用對象較多之非主管人員，這兩表僅有 15% 不同，其餘 85% 完全相同，故可證明我國考績制度並未依每一「職務高低」與「工作性質」之不同，而異其考評因素。

五、小結

綜就英、美、法等國之考績因素或標準可知，業有針對每一受考人之「職務高低」與「工作性質」而有不同考績因素之規定，

故其考績效益才能發揮，考績制度才能落實。反觀我國公務人員考績卻不問「職務性質」高低與「工作性質」不同，而幾乎採用同一標準，當然考績制度就變成和稀泥，無法達成其功能乃是理所當然之事。

肆、人力資源之管理思潮與我國公務人力階層結構之假設

一、人力資源之管理思潮

依管理學研究，約略將管理思潮分成三個時期：(一)傳統理論時期(又稱 X 理論時期 1900 至 1930 年代)；(二)行為科學時期(Y 理論時期 1930 至 1960 年代)；(三)系統理論時期(又稱 Z 理論時期 1960 至目前)(註十)。其中傳統理論時期(X 理論)認人性厭惡甚或逃避工作，未具上進心，規避責任，因此管理者就必須採用嚴格監督、高壓制裁方式，以提升工作效率；行為科學時期(Y 理論)認人係樂於工作，追求成就，實現自我，以回應組織所面臨問題，將個人與組織目標相融合，基於此種特性，主管所採用管理管道，大致是民主領導、人人參與，積極溝通、滿足需求、發揮潛能。可是上述所持方式，皆各有所偏頗，無法普遍適用於各類組織或不同層級人員，因此學者皆認為人與人之間各有其差異性，每個人思想、個

性、態度、好惡、興趣等不盡相同，且其工作性質與其個人在組織中所處地位也不一樣（有的人從事於領導管理職務，有的負責溝通協調工作，有的從事於基層技術操作），由於他們的慾望、需求、成就不同，因此管理方式也必須有所不同，絕非單純高壓制裁（X 理論）或人性激勵（Y 理論）所能奏效。因而在管理方式上，絕對不能採用單一方法（X 理論或 Y 理論），應因時、因地、因人而有所不同（Z 理論）。

在 Z 理論中有一學派為系統理論（system theory），能將組織（機關）內不同層級人員結構情形，充分表示出來的理論，應為美國社會學大師柏森思（Talcott Parsons）的社會系統理論，柏氏認為任何一種組織，其本身就是一個社會系統，任何社會系統均具有四個基本功能：（一）適應功能（external adaptation），當內、外環境變動時，系統必須具有妥當的準備和相當的彈性，以適應內外環境之變化。（二）達成目標功能（goal achievement），動員其所有能耐與資源來達成組織所追求目標。（三）模式維持功能（pattern maintenance），一方面補充成員，另一方面使成員接受該系統特有模式或文化。（四）整合功能（internal intergration），維持內部各單位間和諧團結，以保護系統並對抗外來的挑戰

（註十一）。

組織（機關）如何達成上述四種功能，柏氏認為就必須靠組織內之三個層級秉持其特有之管理方式，充分配合才能事竟其功：

（一）策略階層（strategic level）

如企業公司董事會、行政機關首長或主管，處於機關（組織）前鋒地位，和社會直接發生互動關係，有許多因素無法預測和事先掌控，因此必須保持高度彈性與應變能力，才能維持模式與適應，可謂開放系統（open system），故其管理方法應重視理性化之決策制定、對外在環境適應、領導能力之提高及目標或價值之達成與追求。

（二）管理階層（managerial level）

此階層包括公司或工廠內的領班或經理、行政機關內各級主管，其主要任務為協調內部各單位，使組織成為一完整工作體（團隊精神），同時負責與外在團體之接觸，其功能為適應與整合，對內部協調溝通活動，涉及到許多可事先預測和掌握因素，可以用科學化、理性化原則來分析；對外社會回饋與接觸，所涉及因素，有些可事先預知和掌握，有些是無從預知和掌握，故此階層可謂屬半開放系統（half-open system），從而其管理方法，宜注意法令規章是否合理、組織結構是否健全、管理方法是否有效、溝通協調是否

順暢。

(三) 操作(或技術)階層 (operating level)

包括公司或工廠內之基層員工，行政機關業務承辦人，其任務為達成目標，利用技術和生產工具或法制從事操作(技術)或辦理業務工作，強調專業能力之發揮，故其活動均可預測和事先掌握，較不與外界接觸，可謂封閉系統(close system)，從而其管理方法應注重技術、設備、物質條件之改善。

從上述柏氏理論可知機關內人員既由三個階層所構成，故公務人員考績內涵亦必須彈性的適應此三種不同階層人員特性、需求與任務，才算是適宜的恰當的考績，否則用一種考績制度，來評估所有不同階層人員，當是窒礙、格格不入的考績制度，那能讓所有參加考績的人所折服呢？

二、我國公務人力階層結構之假設

依原「行政院暨所屬各機關公務人員國內訓練進修要點」九、在職訓練，按職務等級分四階段實施，包括(一)基礎訓練，以委任第 5 職等以下及相當職務人員為對象。

(二)專業訓練，以薦任第 6 至第 8 職等及相當職務人員為對象。(三)管理訓練，以薦任第 9 職等至簡任第 11 職等及相當職務人員為對象。(四)領導訓練，以簡任第 12 職等以上及相當職務人員為對象。其中基礎訓練

係以熟習工作技術和方法為主要目的；專業訓練係以熟知專業及一般管理知能，以奠立發展業務基礎為目的；管理訓練係以強化其綜合規劃、管理協調及處理事務之能力為目的；領導訓練係以提升其領導統御及決策能力為目的。

由於上述在職訓練目的不同，從而吾人亦可參考我國政府層級、各機關職務列等表之列等或職等標準、業務性質內容及柏氏所言各階層特性與任務特殊性等因素，試擬我國公務人力階層結構並提出下列假設：

- (一) 將中央機關及直轄市政府之簡任第 12 職等以上之職務列為柏氏所稱之「策略階層」；薦任第 9 職等至簡任第 11 職等之職務列為「管理階層」；薦任第 8 職等以下之職務列為「操作(技術)階層」。
- (二) 將各縣、市政府之主任秘書(簡任第 11 至 12 職等)，局長、主任(簡任第 10 至 11 職等)列為「策略階層」；副局長、副主任(薦任第 9 職等)專員、課長(薦任第 8 職等)列為「管理階層」；科、課員以下(薦任第 7 職等以下)列為「操作(技術)階層」。
- (三) 將鄉鎮(市、區)公所之主任秘書、秘書(薦任第 8 職等以上)列為「策

月旦知識庫

略階層」；課長、主任（薦任第 7 至第 8 職等）列為「管理階層」；課員以下（薦任第 7 職等以下）列為「操作（技術）階層」。

由上述假設與分類，可知我國公務人力階層結構，亦如柏氏之分類，可分為三層，即策略階層、管理階層、操作（技術）階層，每一階層成員數以策略階層最少，操作（技術）階層最多，管理階層居中。由於每個階層特性及任務各有不同，因此對於每一階層所屬人員之績效評估因素，也應隨著該階層特性而有不同方式，才能適應各該階層之需求，絕不能以一套放諸四海而皆準之制度來考評，否則考績就無法突顯其應有功能。

伍、改進之道與建議事項

一、改進之道

當前我國公務人員考績制度，既存有前述反功能，且又未依「職務高低」與「工作性質」而訂定不同考評因素，致無法發揮功能，提振士氣係屬意料之事。茲以英、美、法等先進國家其公務人員考績評核因素及標準，均以「職務高低」和「工作性質」為依據。故欲使我國考績制度能有成效，必須針對不同機關或不同「職務高低」與「工作性質」，依據調查結果，仿效英、美、法等先進

國家作法，由公務人員與機關共同商訂、規劃「不同考評因素」（包括對現職及未來可能晉升之特性），以應各類公務人員不同需求與願望，加強努力工作誘因的激發，亦才能使現行公務人員考績法第 5 條第 2 項但書「……但性質特殊職務之考核，得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。」規定能夠落實，如此可增強公務人員之期待，並進而激勵其士氣。如能朝此方向，提出改革措施，即建立以「職務高低」與「工作性質」不同之考評因素或標準之考績制度，當能收到立竿見影之效。

二、建議事項

柏森思認為各機關人員可分為策略（決策）、管理、技術等三個結構階層，每一階層各負不同任務，故其管理方式亦須有異。從而考評因素與標準允宜隨著其階層、任務、管理方式有所差別，才能使考績制度落實。由於考績因素中有關人的特質部分（包括操作、學識、才能）均是配合工作需求的，故考評因素與標準之改變，亦應以工作項目為改革起點：

（一）策略（決策）階層

由前述假設可知，策略（決策）階層允宜含括中央機關、直轄市政府簡任第 12 職等以上及縣、市政府簡任第 11 至 12 職等或簡

任第 10 至 11 職等之主任秘書、局長、主任暨鎮（市）公所薦任第 9 職等之主任秘書、秘書等人員，此一階層人員最少，但其工作任務包括維持模式與適應、理性化決策制定，對外在環境適應、領導能力提高，機關目標與價值追求，故設計此一階層人員「工作」項目考評因素或考績表內之標準時，應

考慮其「職務高低」與「工作性質」及「任務特殊性」，予以擬定，從而現行考績表內有關「工作」項目之細目及標準，建議調整如下，以為此一階層人員工作績效之考核依據，至於其餘之「操行」、「學識」、「才能」等三項之細目與標準暫不予建議與調整（以下相同）：

項目	細目	標 準	直屬或上級長官評分				
			5	4	3	2	1
工 作	時效	決策能否及時解決目前困難					
	方法	決策過程是否採擇嚴謹理性科學方法					
	前瞻	決策能否有前瞻性一貫性開創性					
	社會	決策能否符合全民或多數人需求					
	經濟	決策是否最小成本最大收益					
	支持	決策是否能得各相關機關（單位）支持					
	敏感	能否預測困難之產生或來臨					
	研究	決策是否能隨外在環境修正改善回饋					
	和諧	決策能否使社會和諧且無後遺症					
	領導	機關成員是否團結一致致力面對問題					

（二）管理階層

此一階層包括中央機關、省、直轄市政府薦任第 9 職等至簡任第 11 職等及縣、市政府之副局長、副主任、課長暨鄉（鎮、市、區）公所之課（隊）長、主任等人員，適用人數較策略階層為多，其任務為對內協調各

內部單位，對外與外在團體接觸，故本階層允宜注意法令規章是否合理，組織結構是否健全，管理方法是否有效，溝通協調是否順暢。故設計此一階層人員「工作」項目考評因素之細目與標準建議如下：

項目	細目	標 準	直屬或上級長官評分				
			5	4	3	2	1
工 作	時效	能否針對最需要之業務解決問題					
	方法	運用資源能否理性的按輕重緩急來分配					
	質量	法令規章能否解決或配合問題需求癥結					
	主動	能否自動自發察覺問題					
	研究	對問題能悉心研究草擬方案					
	協調	能否主動與各單位或承辦人協調					
	負責	能否全心全力投入本身業務					
	便民	能否力求簡化程序與表件					
作	建議	能否適時提出各類問題之建議					
	溝通	組織內部溝通網路是否暢通迅速					

(三) 操作(技術)階層

此一階層包括中央機關、直轄市政府及縣、市政府薦任第 8 職等以下暨鄉(鎮、市、區)公所薦任第 7 職等以下之業務承辦人員，適用人數最多，其任務乃係單純達成機關(組

織)目標，從事操作性工作，故這一階層「工作」項目考評因素中的「合作」、「檢討」、「改進」等三個因素與原「研究」、「創造」、「便民」等三個因素合併，並建議調整如下：

項目	細目	標 準	直屬或上級長官評分				
			5	4	3	2	1
工 作	時效	能否依限完成應辦工作與交辦事項					
	方法	能否運用科學方法來辦事執簡馭繁有條不紊					
	質量	業務處理是否精確妥善質量合於工作標準					
	主動	能否自動自發積極辦理業務					
	研究	對應辦業務能否不斷檢討悉心研究力求改進					
	協調	能否配合全盤業務進展加強連繫和衷共濟密切合作					
	負責	能否任勞任怨勇於負責					
	便民	處理人民申請案件能否隨到隨辦便民利民					
	勤勉	能否認真勤慎熱誠任事按服勤規定上下班					
	創造	對本身工作及應辦業務有無創造及創見					

六、結語

考績既然是鑑核公務人員努力成果的制度，此種制度之執行，必須達成其制度目標「綜覈名實，信賞必罰，準確客觀」（即公務人員考績法第2條規定），然而制度運作涉及有鑑核權者之主觀認定與客觀評核的心態，如係主觀認定則考績流於人情產物，如係客觀評核則考績將成為發掘、培育、拔擢人才之一種主要制度，從而對於考績運作，每一參與者均應慎重其事，絕不可敷衍塞責或私心遂意，私相授受。

由管理學或行政學學理上之研究，可將每一機關公務人員區分為三個階層－策略（決策）、管理、操作（技術）階層，每一階層各個分子，其「職務高低」、「工作性質」與「任務特性」亦有顯著不同，因而欲建立客觀之工作績效評核制度，必須就每一受考者之考評因素與標準，皆能充分與其現職「職務高低」與「工作性質」相契合，才能真正使考績達成其制度目標。

總就前述學理、假設、分析及引證，並就我國公務人員考評因素或標準詳加研析，實際上我國公務人員有二種考績表，然而表內之考評因素或標準卻無從突顯每一受考者「職務高低」、「工作性質」及「任務特性」，

爰就學者理論（三個階層）及先進國家具體作法，從而建議將我國公務人員考績項目中所列工作細目的考評因素及標準，作三種不同規劃，設若能依上述所規劃之考績表，建立考評因素與標準，則考績制度將較能落實有效，並能發揮其制度之正功能與目標，使全體公務人員能以平常心來看待此一制度，亦使我國古訓：「一分耕耘，一分收穫」得到充分印證。（本文作者為公務人員退休撫卹基金管理委員會主任秘書）

參考文獻

- 趙其文，公務人力績效之評估，行政管理論文選輯，台北，銓敘部，第一輯，1986年10月。
- 張潤書，行政學，台北，三民，1998年3月，修訂5版。
- 銓敘部，九十三年銓敘統計年報，台北，2005年2月。
- 許濱松，各國人事制度（全），台北，空中大學教材，1999年8月。
- 許南雄，各國人事制度，台北，商鼎文化，2002年3月，第五版。
- 郭如意，各國人事制度，台北，志光，2000年10月。
- 姜占魁，組織行為與行政管理，台北，作者

註釋

- 註一 趙其文，公務人力績效之評估，行政管理論文選輯，第一輯，1986年10月，頁397。
- 註二 張潤書，行政學，三民書局，1998年3月，修訂5版，頁452。
- 註三 銓敘部，九十三年銓敘統計年報，2005年2月，頁124-128。
- 註四 許濱松，各國人事制度（全），空中大學教材，1999年8月，頁168-171。
- 註五 許濱松，各國人事制度（全），空中大學教材，1999年8月，頁169-171。
- 註六 許南雄，各國人事制度，商鼎文化，2002年3月，第五版，頁498。
- 註七 郭如意，各國人事制度，志光，2000年10月，頁414。
- 註八 許濱松，各國人事制度（全），空中大學教材，1999年8月，頁354-356。
- 註九 許濱松，各國人事制度（全），空中大學教材，1999年8月，頁591-592。
- 註十 張潤書，行政學，三民書局，1998年3月，修訂5版，目錄。
- 註十一 姜占魁，組織行為與行政管理，作者自印，1989年10月，頁281-283。