

我國公務人員考績制度應興革方向 之檢視與探討

胡龍騰^a

《摘要》

我國公務人員考績法自 1987 年施行迄今，曾歷經 4 次修正；亦曾 5 度函送公務人員考績法修正草案至立法院審議，只可惜皆未能完成相關修法程序。在歷次制度修整中，最受關注的即是甲等比例和淘汰機制兩大層面的設計。今（2024）年銓敘部再次提出公務人員考績法修正草案再修正條文，提出諸多結構性的改革設計，期望導正現行考績制度長年來予人詬病的多項弊病。爰此，本文係參酌美國聯邦課責總署及人事管理局針對美國公務人員考績制度所設計之檢視評價原則，並以此探討我國現行公務人員考績制度不足之處，同時介紹本次考績制度修正版本之重點改革方向，繼之再針對當前草案規劃新制仍力有未逮之處加以分析，並嘗試提出本文認為當前規劃新制可再精進之處。

[關鍵詞]：公務人員考績法、考績制度、甲等比例、考績潛規則、考績制度評估工具

^a 國立臺北大學公共行政暨政策學系教授，e-mail: hult@gm.ntpu.edu.tw。

壹、前言

如果說「功績原則」(merit principle)乃是當代民主國家文官制度的核心價值，那麼考績制度便是攸關功績原則能否在文官體系中持續實踐的關鍵所在。同時，若以人力資源管理的角度來看，一旦人員通過考選進入政府體系後，伴隨其最長久、影響最大的制度，就是考績制度，因其與激勵、訓練發展和陞遷都有關，可說是人事制度中最為重要的一項。我國當前實施的公務人員考績制度係於1986年7月11日公布，並自1987年1月16日施行的新制公務人員考績法，依據該法我國考績制度的宗旨為「綜覈名實、信賞必罰」，即指要對公務人員的工作成果嚴謹考核，以求名實相符，並求有功必賞、有過必罰。不僅以此做為落實功績原則的依據，就其制度目的來說，更是希望讓每位個別公務同仁都能為其工作表現負起課責。

公務人員考績法自1987年施行迄今，曾歷經4次修正；同時為使該法更能符合績效考評之功能和需求，以及落實前述制度宗旨，亦曾於2002年、2005年、2010年、2012年及2018年5度函送公務人員考績法修正草案至立法院審議，只可惜皆未能於當屆立法委員任期屆滿前完成相關修法程序。除制度實質內容的修正嘗試外，實行歷程中亦曾於運作層面做出修正調整，當中最受關注的即是甲等比例和淘汰機制兩大層面之設計。

我國公務人員考績制度最早起始於1929年所公布的考績法；就甲等比例的設計與調整而言，起自1943年公布的非常時期公務員考績條例，即有「考列80分以上之人數（相當於後來的1等或甲等），不得超過本機關考績總人數1/3之規定」，中間雖經制度遞嬗，但直至1969年時才取消上述限制；取消限制後，考列甲等開始浮濫，1971年總統府及五院秘書長第58次會議決定：「考績列甲等者，以參加考績（成）人數1/3為原則，最多不得超過1/2」，且以行政命令規範考列甲等之人數比例，儘管此時各級機關尚能謹守此一規範，但卻也開始輪流拿甲等及獎由上起的現象和文化；1987年施行現行新制的公務人員考績法中取消了甲等人數的比例限制，更使得考列甲等人數日益浮濫，至少皆為八成以上，最高峰時期甚至有九成以上的人員可獲考績甲等；2001年銓敘部和行政院人事行政局之二位首長聯名函請各

機關「考列甲等人數比例以 50% 為原則，最高不超過 75%」，此一原則沿用至今（吳泰成，1996；黃臺生，2011；張瓊玲，2014），而後也從輪流甲等轉為輪流乙等，以及其他致使考績制度流於形式、甚至失靈的潛規則產生（陳敦源，2010）。

至於公務人員的淘汰機制，則自 1935 年公布的公務員考績法便已規定因考績差劣而需解職的人數應有固定比例，但旋至 1939 年即廢止上述規定（黃臺生，2011），而後鮮少有被考列丙等和丁等者，讓考績制度中的汰劣機制形同虛設。至 2010 年提出的修正草案中，曾嘗試明訂考列丙等人數不得低於 1%~3%，以及 10 年內考列 3 次丙等即應辦理資遣或依規定退休等設計，企圖強化汰弱作用；惟因引起公務人員極大反彈，未能於該屆立委任期中完成審議與修法程序。

今（2024）年銓敘部再次提出公務人員考績法修正草案再修正條文，提出諸多結構性的改革設計，諸如：重新設計考績等次、調整考績結果並結合陞遷培育機制、強化激勵誘因，以及補強汰劣設計等，期望導正現行考績制度長年來予人詬病的多項弊病。爰此，本文以下將先介紹美國聯邦課責總署（Government Accountability Office, 簡稱 GAO）以及人事管理局（Office of Personnel Management, 簡稱 OPM）針對考績制度所提出之檢視評價原則，以之做為可參考的規範性基礎，並以此探討我國現行公務人員考績制度不足之處；繼之，介紹本次考績制度修正版本之重點改革方向，而後再針對當前草案規劃新制仍力有未逮之處加以分析；最後，嘗試提出本文認為當前規劃新制可再精進之處，並做結論。

貳、考績制度之設計要點

由於考績制度（performance appraisal）是以「員工個人」為評量標的，與以「機關組織」為評量單位的績效評核（performance evaluation/ assessment）有所不同，因此在制度目的和設計上亦有所出入。整體而言，無論公、私部門組織都會將員工考績制度視為促進組織永續發展的重要制度，因而在設計上，考績制度被期待能夠滿足一項基本原則，亦即：兼顧行政性功能與發展性功能（Kim & Holzer, 2016; Mulvaney et al., 2012）。所謂行政性或評估性功能即指：考績制度為主管人員的正式管理工具，而考績評比之結果將應用於員工薪俸調整、陞遷或降職、調任等行政與人事決策；而發展性功能係指考績結果所得資訊，係用於提供績效反饋，並

做為後續工作指導與教練、員工訓練需求評估、能力發展規劃，以及員工歷練機會等決策（Kim & Holzer, 2016; Mulvaney et al., 2012）。

儘管考績制度乃是組織人力資源管理當中相當重要的一項管理工具，但同時卻也是一項充滿爭議與衝突的制度。常見的批評有：無法與實際工作內容結合或相關、欠缺清晰明確的評比標準或水準、過於主觀、易流於偏見、甚至充滿歧視...等（Mulvaney et al., 2012; Rubin & Edwards, 2020）。是以，如何建構一套具有評量效度且得以服眾的考績制度始終是公私部門組織亟欲掌握的課題。

以美國為例，由於聯邦政府部門並沒有一套統一的公務人員考績制度，而是授權各聯邦機構依其機關特性自行訂定，但卻又希望各部會能夠制訂出合宜妥適，不會流於寬鬆或形式化的考評制度，因此，GAO（2003）曾針對各聯邦機構所設計採用的考績制度提出評估指標（或可稱評價原則），藉以評估各部門的考績制度是否符合期待，這些評價原則包括：

- 一、連結組織目標與個人績效水準（Align individual performance expectations with organizational goals）：透過明顯的校準（alignment）協助員工瞭解個人每日工作投入與組織目標間的關聯。
- 二、定期提供及運用績效資訊以追蹤組織之優先施政（Provide and routinely use performance information to track organizational priorities）：透過績效資訊的提供和運用藉以指認績效落差、找出提升績效的機會。
- 三、以能力做為績效評量的基礎（Use competencies to provide a fuller assessment of performance）：強調員工必須具備得以貢獻組織成果所需的技能和具體行為。
- 四、以差異性薪俸連結個人與組織績效（Link pay to individual and organizational performance）：透過薪俸、誘因、獎酬等制度來連結組織成就與員工個人間的貢獻。
- 五、對員工績效進行有意義的區別（Make meaningful distinctions in performance）：有效的績效管理制度，一方面必須能夠提供清楚和具建設性的反饋，另一方面也必須能透過客觀的資訊來獎勵表現優異的同仁，以及對績效不佳的員工提出應對措施。
- 六、邀請員工和利害關係人一同參與績效管理制度的設計（Involve employees and stakeholders to gain ownership of performance management systems）：若能在設計

初期便能邀請同仁和利害關係人一起參與考績制度的設計，有助於渠等對於該制度的瞭解和認同感，並能相信這套制度的公平性。

相應於 GAO 的要求，職司美國聯邦政府人力資源管理政策的 OPM（2008）同樣發展出一套工具，稱為考績制度評估工具（Performance Appraisal Assessment Tool, PAAT），用以協助各聯邦機構評估其各自設計的考績制度是否符合標準？在這套評估工具中，OPM 提出了 10 項評估標準，包括：

- 一、連結校準（alignment）：員工的績效計畫必須扣合並支持組織目標的達成。
- 二、聚焦成果（results-focus）：員工所提出的績效計畫不僅需要員工達成與其職位相稱的成果，並要求其負起責任與課責。
- 三、可信的評量標準（credible measures）：員工的績效計畫應符合多元、衡平之原則，亦即除評量其預期成果之外，績效計畫還應包括妥適的評量標準，如工作品質、產出數量、及時性和/或成本效益、能力指標和利害關係人評價。此外，針對主管人員的評量，績效計畫中還應納入員工的評價觀點。
- 四、能區辨績效水準（distinctions in levels of performance）：考績評比必須設有不同等級的評量標準，考評者得以藉此對員工績效依其不同績效水準做明確區分和評比。
- 五、強而有力的評比結果差異（consequences）：考績結果必須用於獎勵績效優異者，以及對績效不佳者產生必要後果。
- 六、員工參與（employee involvement）：在考績制度設計以及績效計畫規劃過程中必須讓員工得以參與。
- 七、反饋與對話（feedback and dialogue）：考績制度的設計必須確保首長、主管、同仁在年度中得以有進行績效反饋和對話的機會和程序。
- 八、考評訓練（training）：必須讓各級主管和同仁都接受充分的考評訓練以及再培訓，同時主管人員也需具備績效管理的所需能力。
- 九、組織績效評核與指引（organizational assessment and guidance）：必須將組織層次的績效評核納入考績方案中，並且需針對如何將組織績效導入考績評比中給予合適指引。
- 十、監督與課責（oversight and accountability）：機關首長必須負起考績評比的監督之責，並確保考評結果和後續獎勵都是立基於績效表現。同時，主管人員也需

對其部屬的績效表現承擔課責。

由表 1 的比較可以看出，兩個機關在考績制度設計所強調的重點上，共同之處在於個人的績效目標須能與機關組織的目標扣合與校準，同時也非常在意考績制度能否具有得以有效區辨員工表現的評比設計，以及能否對於績效優異者及績效不佳者產生「獎優汰劣」的差異性後果，最後，則是極為重視考績制度與評比指標設計過程中員工是否具有參與機會和能夠參與的程度。這幾項由 GAO 和 OPM 所在意的重點，應可用以審視我國目前公務人員考績制度的妥適性。

表 1

美國 GAO 與 OPM 考績制度設計原則之比較

	GAO	OPM
個人與組織目標的連結	V	V
運用績效資訊追蹤優先施政	V	
聚焦於成果		V
以能力為評量基礎	V	
可信的評量標準		V
能區辨績效水準	V	V
績效優劣後果的差異性	V	V
員工參與	V	V
績效反饋和對話		V
考評訓練		V
將組織績效評核鑲嵌其中		V
首長監督與主管課責		V

資料來源：本研究彙整。

儘管前述的評價標準，反映了美國聯邦政府在考績制度的設計邏輯上，很大的程度上存有績效薪俸制度（pay-for-performance）的概念，亦即透過區辨員工績效並給予獎酬，以提供激勵誘因（Rubin & Edwards, 2020）；但值得注意的是，OPM 在晚近更加強調評定績效結果背後，提供員工反饋和工作指導的重要性（FEDweek, 2019）。

參、我國現行公務人員考績制度不足之處

由前述美國 GAO 和 OPM 個別以及共同強調的考績制度設計要點中，藉以反思我國現行公務人員考績制度，不難發現現行制度存有以下幾項可思改革之處：

一、欠缺與組織目標的扣合

如前文所述，美國聯邦政府非常重視公務人員之績效目標須與所服務機關之目標相扣合。然，由於我國現行的公務人員考績法所著重的是，如何評價每位個別公務人員年度任職期間的工作與行為表現，並給予等第，以做為考績獎金之給與和高一職等升等任用資格之依據；但無論是公務人員考績法或是公務人員考績法施行細則都並無要求每位公務人員於年初擬訂當年度個人的績效計畫，亦無要求對於公務人員工作與行為表現之評價，需與機關之年度施政目標或施政重點予以扣合，且對於公務人員表現的評價，大多以業務推動層面為評價標的，因此難以與機關組織的總體目標或優先施政重點達成與否做校準或連結。事實上，這樣設計內容最大的問題乃在於，考績結果所反映的僅是公務人員個人的工作投入和個別表現程度，卻無法評價這樣的投入和表現對於組織目標達成的「貢獻度」是如何。

二、考績結果不具區辨力

OPM 和 GAO 一致強調的第二項原則即是：須能區辨員工的績效水準。其原因在於，員工考績結果需與後續的行政和發展性功能相結合，做為人事與訓練發展決策的參考基礎。但我國公部門考績制度，在銓敘部和行政院人事行政局於 2001 年針對考績甲等比例上限取得跨院共識並提出共同要求後，目前全國各機關皆以甲等人數不超過 75% 做為考績運作原則；換句話說，在這原則下，全國以及各機關每年都有四分之三的公務人員並列第一名，四分之一的人員為第二名（乙等），同時也甚少有被評定為丙、丁等者，這樣的結果完全不符合統計上所謂的常態分配（normal distribution），同樣也意謂我國公務人員考績制度在現行運作模式下，完全無法有效區辨組織中表現優異、良好、一般、有待改善、應汰除等不同態樣的員

工，不僅形成「優異者受制度虧待難以被凸顯、能力平凡者也在制度紅利下得以受惠」的「優隱庸惠」扭曲現象。申言之，現行這套考績制度已失去做為有效區辦公務人員表現優劣的工具之效度。

三、潛規則衍生致使難以綜覈名實

由於考績結果將與考績獎金及升任高一職等之資格產生連動，在前述甲等上限 75% 之比率原則下，考績評等久而久之遂變成了一種組織內的資源分配，以致於不少機關逐漸衍生出潛規則，亦即未必依據員工實際的工作表現決定其考績等次，而是參考其他條件，諸如：性別、年資、官等、新進與否、主管與否、達俸頂與否、當年度陞任與否（含：升職等、升官等、升主管職）、當年度跨機關調任與否、請假或進修與否，以及前一、兩年度是否已受考列甲等、或是未來一年度是否有升職等需求…等，來決定是否能被評定甲等（陳敦源，2010）。值得注意的是，這些用以決定同仁考績等次的潛規則考量因素，與員工個人工作表現都並非直接相關，也未必具有積極性的組織管理意涵。

誠然，考績制度潛規則的存在，從主管人員的角度看，或許具有某些程度的領導統御的需要和意義（曾玟儀、蘇偉業，2017），但是這些潛規則確實使得目前考績制度難以落實「綜覈名實」之宗旨，同時也斷傷了公務同仁們對於這套制度的信任和認同。

四、對績效優異者難以產生有效激勵

正如前述美國 OPM 和 GAO 一致強調，一套好的考績制度必須要能夠產生績效優劣後果的差異性，講求對於績效優異者要能給予足夠的獎勵，藉以產生激勵誘因，另一方面也要能對績效不佳者提出相應的對待和安排。惟遺憾的是，我國現行公務人員考績制度於甲等上限 75% 的運作現況下，機關內絕大多數的同仁都能一致性地獲得甲等之考績獎金的獎勵，真正優異者難以依其卓越的表現而獲得特殊且相稱的獎勵或表彰，導致在欠缺有效誘因的情況下，形成公部門「做好做壞一個樣」及「人在公門好修行」的消極文化。這對於政府機關的積極進取性而言，存有莫大的傷害。

五、難以汰除績效不佳者

我國現行公務人員考績制度除了難以提供績效優異者足夠的獎勵誘因外，同時對於組織內績效表現不佳者，也無法產生汰除效果。依據公務人員考績法之規範，受考人在考績年度內，除非發生該法所列具體情形，否則不得考列丁等。再加上我國對於公務人員的人事保障過多，且若欲積極處理績效不佳的員工，各級主管人員肯定需要面對複雜繁瑣的程序，甚至官司纏訟，以致於對某些情節重大、已符合法律懲處要件的員工，仍少願意動用正式的法律工具予以汰除（蔡秀涓，2007）。

以 2012 至 2021 年之全國公務人員考績結果來觀察，被考列丁等逕予汰除者僅 0~9 人之間，相較於公務人員總人數來說實是鳳毛麟角；若將每年受考列丙等和丁等者加總觀察，這 10 年間人數比例也僅於 0.06%~0.26% 之間，不及百分之一。

綜合上述兩點，則可發現我國現行公務人員考績制度，甚難符合前所提及應能產生「績效優劣後果的差異性」效果之期待。

表 2

2012 至 2021 年全國公務人員考列丙等與丁等之人數與比例

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
公務人員總數	268,590	257,439	266,007	278,453	279,321	276,989	281,341	287,432	292,692	291,447
丙等人數	458	677	615	627	549	590	585	519	223	182
丁等人數	4	1	0	1	2	2	6	9	3	1
丙等+丁等人數	462	678	615	628	551	592	591	528	226	183
丁等比例(%)	0.0015	0.0004	0	0.0004	0.0007	0.0007	0.0021	0.0031	0.0010	0.0003
丙等+丁等比例(%)	0.17	0.26	0.23	0.23	0.20	0.21	0.21	0.18	0.08	0.06

資料來源：作者自行整理自全國公務人力統計資料平台，銓敘部（<https://opendata.mocs.gov.tw/webMain.aspx?k=defjsp>）。

六、員工欠缺參與機會

美國 OPM 和 GAO 共同認為一套考績制度的設計與執行過程中，是否邀請員工

一同參與並將渠等意見納入制度和指標之設計，對於評價這類制度來說是十分關鍵的重點。因為他們相信，透過員工參與考績制度與指標設計的過程，可以有效提升同仁們對此制度的認同感以及對制度公平性的信任感。不過，國內絕大多數的公務機關，應僅遵循公務人員考績法和公務人員考績法施行細則之規範據以作業，少有自行設計之架構，連帶亦無邀請同仁參與個別機關考績制度設計之討論機會。銓敘部歷次進行考績法修正作業時，多以發函方式邀請全國各機關針對修正方向提供建言，或邀請各級公務人員代表團體參與修正草案之會議討論，惟考績制度之修正牽動公務人員權益甚大，允宜參酌歐美國家的做法，在人員參與的廣度和深度上予以強化。

七、反饋與對話難以落實

美國 OPM 十分看重機關及各級主管人員能否針對同仁們的工作與績效表現，給予積極性的反饋與對話。儘管公務人員考績法第五條明確指出，年終考績應以平時考核為依據，且也希望各級主管能落實績效面談；惟就實務上觀察，各級機關於績效面談一事上的執行比例甚低，甚或只有具目的性的績效面談，而非基於改善員工績效或給予工作協助之積極性反饋和對話。

八、未與訓練發展相連結

前已述及，一套好的考績制度應能兼顧行政性與發展性功能，不應偏廢。然我國現行公務人員考績制度之設計和運行，過度偏重行政性功能，亦即考績結果與人事決策關聯度高，而卻忽略其發展性功能。事實上，各機關對於人事考績結果不僅可用於強化優秀人才之培育，擴大其職務歷練及選薦參加更高關鍵職位的能力儲備訓練，甚至可為其規劃職涯陞遷進路；除此之外，更應該針對績效與工作表現不佳者，就其能力或態度亟需補強之面向，提供必要之教育訓練，俾以進行能力提升，同時也應搭配輔導和工作指導等介入作為，協助其改善。可惜的是，關於考績結果於訓練發展層面之結合，鮮少受到我國各級機關之重視。

肆、當前公務人員考績制度改革方向與重點

為試圖導正現行考績制度於公務機關所衍生的扭曲現象與文化，銓敘部於今年提出公務人員考績法修正草案再修正條文，在不提高政府財政負擔的前提下，其中制度內容的修正調整幅度堪稱歷次之最，參照銓敘部之「修正草案再修正部分條文對照表」，此次修正至少包含以下四大結構性改革重點：

一、重塑考績等次、賦予彈性比例

本次考績法修正版本最受矚目的重點之一，便是將原本之「甲、乙、丙、丁」之四個等次設計，調整成為「傑出、優良、良好、待改善、汰除」之五等次，同時也調整各等次的考績分數水準，¹明確區分應予獎勵、不符期待，以及需與淘汰的評價程度，藉以強化績效水準的可區辨性以及達到拔尖的效果（周志宏，2024）。

此外，在等次比例上，對於績效優異者設定比例上限，即：評定為「傑出」者不超過 5%，受評為「傑出」及「優良」者合計不得超過 15%，以確保表現傑出者得以被凸顯；相對的，「良好」、「待改善」及「汰除」三個等次則無比例規定。此次改革希望能從設計上引導機關在考績分配上相對趨向常態分配（周志宏，2024）。

二、調整考績結果、強化激勵誘因

本次修正版本中另一項受外界關注的重點，即在於藉由增列考績等次，連帶調整考績獎金的分配方式，以強化考績制度的激勵誘因，最明顯的差異便在於考績獎金的分配機制。現行制度中，考列甲等者可獲得 1 個月的考績獎金，考列乙等者之考績獎金則為 0.5 個月；而在本次規劃新制中，考列「傑出」者可獲得 1.5 個月的考

¹ 依現行公務人員考績法，四等次之相對應考績分數為：甲等，80 分以上；乙等，70 分以上，不滿 80 分；丙等，60 分以上，不滿 70 分；丁等，不滿 60 分。而在此次修正版本中，五個等次之相對應考績分數調整為：傑出，90 分以上；優良，85 分以上，未達 90 分；良好，70 分以上，未達 85 分；待改善，50 分以上，未達 70 分；汰除，未達 50 分。

績獎金、考列「優良」的人員可拿 1.25 個月考績獎金，而考列「良好」者則和過去的「甲等」一樣可獲得 1 個月的考績獎金。整體而言，對近乎全體的公務同仁而言，在規劃新制下可拿到的考績獎金比以往多，至少都是 1 個月的考績獎金，等同於現行的甲等考績金額；但，更重要的是，本次修正版本中更在於對受拔尖者，即考列「傑出」和「優良」的同仁（總計不超過 15%），進一步拉高獎酬比例，使其所獲獎勵與大多數受考列「良好」者有所區隔，期待藉此強化對於績優者的激勵和誘因給予（詳見表 3）。

表 3

現行考績制度與修正草案規劃新制之比較

現行制度					修正草案規劃新制				
等次	分數	比例	結果	考績獎金	等次	分數	比例	結果	考績獎金
			晉本俸一級、晉年功俸一級	1 個月	傑出	90 分以上	≤ 5%	晉本俸一級、晉年功俸一級	1.5 個月
			已敘年功俸最高俸級者	2 個月				已敘年功俸最高俸級者	2 個月
甲等	80 分以上	≤ 75%	晉本俸一級、晉年功俸一級	1 個月	優良	85~89 分	≥ 10%	晉本俸一級、晉年功俸一級	1.25 個月
			已敘年功俸最高俸級者	2 個月				*傑出+優良 ≤ 15%	已敘年功俸最高俸級者
乙等	70~79 分	≈ 25%	晉本俸一級、晉年功俸一級	0.5 個	良好	70~84 分	≈ 85%	晉本俸一級、晉年功俸一級	1 個月
			已敘年功俸最高俸級者	1.5 個				已敘年功俸最高俸級者	1.5 個月
丙等	60~69 分		留原俸級	無	待改善	50~69 分		留原俸級	無
丁等	未達 60 分		免職	無				免職	無
					汰除	未達 50 分		免職	

資料來源：作者參考增補彙整自“公務人員考績法結構性調整的立法規劃”，周志宏，2024，[國家人力資源論壇](https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=48667&type=08AB553E5222CE54)，（31）（https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=48667&type=08AB553E5222CE54）。

三、加快陞遷速度、提升人員士氣

本次修正版本除於單一年度以提高考績獎金額度來加大激勵外，另一項制度設計重點在於進一步強化功績原則，讓績效優異者得以加快陞遷速度，亦即若公務人員「一年考列傑出、一年考列優良以上」，即取得優先陞任條件；同時，若是「二年考列傑出、一年考列優良以上」，則得於同官等範圍內列入上一順位陞遷序列，參加陞任甄審，或得經主管機關首長核定為模範公務人員，不受相關法規所定名額限制。類似的邏輯也體現在「一年考列傑出」或「一年考列優良一年考列良好以上」者，即可取得同官等高一職等之任用資格的制度設計上。這樣設計的目的在於使多次受考列為「傑出」及「優良」之人員在陞遷上得以取得優勢，藉以激發公務人員士氣。

四、增列輔導改善、強化汰劣機制

現行考績制度並未特別針對績效表現未能符合期待的人員，訂定提供輔導或協助之要求。在本次修正版本中，特別針對考列「待改善」者，要求服務機關須指定專人予以適當輔導。此外，若是「連續二年考列待改善，或五年內三年考列待改善」，除受考人自行辭職外，其服務機關應予資遣或要求受考人依規定辦理退休，而將汰劣機制予以明確化。

伍、當前草案規劃新制仍力有未逮之處

相較於美國 OPM 對於考績制度所提出的評價要點，銓敘部此次所提出修正草案的規劃新制，可以明顯看到其對於提升「能區辨績效水準」和「績效優劣後果差異性」這兩個面向上所做的制度改革努力。毋庸置疑的，這兩個面向與功能的強化，絕對是一項考績制度是否具備有效性的關鍵元素，且此次版本改革幅度甚大，值得令人期待；惟就規劃新制內容細部而言，仍有以下幾個層面可以再做思考：

一、評量標的仍欠缺與組織目標之扣合

在本次修正版本中，具體羅列得以考列「傑出」之條件，且所列條件係由原公務人員考績法施行細則中所列公務人員得考列甲等之特殊條件及一般條件提升和調整而來，換言之，所著重者仍是受考人之業務推動或任務執行等工作層次之表現，並未強調與組織目標達成之扣合。

二、升任同官等高一職等資格之寬鬆化

前文述及，本次規劃新制設計的其中一項制度企圖，便是針對表現優異者加快其陞遷速度。但若從規劃新制中的等次及其相對應考績分數之設計來看，新制的「優良」（85~89分）略相當於現行制度之甲等（80分以上），而新制的「良好」（70~84分）略相當於現行之乙等（70~79分）；而在規劃新制中，得以取得同官等高一職等任用資格的條件為：一年考列傑出、或一年考列優良及一年考列良好以上、或三年考列良好；相較於現行制度之二年甲等、或一年列甲等及二年列乙等之條件，在部分條件要求上似乎更為寬鬆，長此以往，對於高階關鍵職位的人才素質是否有利，或仍有待商榷。

三、潛規則能否根除？

本次修正草案的核心目的之一，就是期望透過「拔尖」和「增強激勵」兩大重點，來革除現行制度在過往運行經驗中所衍生的潛規則等扭曲文化與現象。然而，若規劃新制通過修法程序，在其規範下，或許挑戰「傑出」較為困難，但值得思慮的是，會不會出現「輪流拿『優良』」的情況發生（即類似我國公部門早期曾有「輪流拿甲等」現象之舊事重演）？

本文認為，若是無法將考績制度的考評效標與組織目標和成果達成度加以直接且緊密地扣合，而仍流於針對個人層面的業務與工作、甚至行為表現來做評量，放任機關層次與個人層次績效持續脫鉤，欠缺客觀且關鍵的考評基礎，恐依然提供了公務機關滋養潛規則的溫床。

四、依然「重行政、輕發展」

一項良好的考績制度，除能滿足人事決策上的行政性功能外，更要能兼顧發展性功能。雖然在規劃新制中，增加了對於被考列「待改善」者提供輔導之要求，但持平而言，這僅達到了消極性的發展性功能。事實上，考績制度應能與公務人員訓練進修法產生更多的連動設計與鏈結，亦即除針對機關中能力有待加強之同仁，指派參加特定訓練課程予以增能外，更應該針對表現績優者從人才培育和接班人計畫（*succession planning*）角度，為其規劃晉升下一階段管理職能的預備性訓練，而非擔任主管職後再予調訓。

此外，衡諸規劃新制中對於考列「待改善」的要件，絕大多數係針對受考者之「行為」，而僅有極少數屬於「工作表現」或「能力」面向，而也顯示在新制的設計理念上，仍多偏向「組織行為管理」的思維，而非著重「職能」發展之考量。

五、依舊人人有獎、難達汰弱效果

參考現行考績制度的運行經驗（如表2）及本次規劃新制（如表3），未來除僅有約15%的公務同仁得以獲得「傑出」或「優良」的考績等次外，近乎85%的公務人員將考列「良好」且獲得1個月考績獎金，申言之，若規劃新制取得修法通過，未來大多數公務人員都可拿到比現行更高的考績獎金，且幾乎人人都在此金額水準之上，這樣的設計是否更形鼓勵公務人員將考績獎金視為「應得收入」或是「薪俸的一部分」，又何來做為「獎金」的意義？

又，在本次修正草案的規劃新制中，儘管是以限縮考列「傑出」和「優良」兩類加總比例的方式，藉以凸顯其優異性；但就考績獎金而言，前述兩者相較於考列「良好」者，僅各自多了0.5、0.25個月俸給總額之獎金，究實而言，程度差異不大，長期來看，能否產生明顯激勵效果，恐仍須追蹤性經驗研究來予以檢視。

此外，如前所述，規劃新制中考列「待改善」和「汰除」的要件，多屬「行為」層面，而少針對「工作表現」或「能力」；換言之，偏向展現「汰劣」（行為劣跡）的功能，而難以針對能力不佳者進行「汰弱」。相較於新加坡政府之考績制度特別著重於能力面的評估以及相對應的落實淘汰機制，藉以維持其文官體系之人

才素質（朱楠賢，2024）；本次考績制度的修正版本容有需再多予強化之處。

陸、當前草案規劃新制可再精進之處

基於前文的討論與分析，針對本次考績法規劃新制提出以下五項可再精進之方向，供各界參考指正：

一、納入個人計畫、扣合組織目標

如前所述，我國現行公務人員考績制度或是本次修正草案中的規劃新制，主要都側重於公務同仁於業務或任務層次執行工作表現的評價，同時，也因為我國公部門並沒有要求同仁撰寫年度工作或績效計畫的制度前例或習慣，個別主管與同仁也甚少針對年度工作項目進行計畫或做目標設定；進而亦難要求同仁們的個人績效目標須與機關施政計畫或目標加以扣合。

是以，本文建議，應該參考歐美先進國家或是新加坡等之做法，要求各級主管和同仁於年度初期擬訂年度績效計畫（annual performance plan），並透過目標設定（goal setting），將個人績效目標與組織目標相校準扣合，據以強化同仁們對於機關績效目標的理解和認同，同時做為年底時績效考核時之主要依據。

二、績效水準區辨須建立於組織目標達成之貢獻度

衡諸過往我國公務人員考績制度之沿革，無論甲、乙等之間比例如何調整，組織內部都會產生「上有政策、下有對策」的考績遊戲潛規則，致使考績制度難以發揮其預期功能或流於形式。其中關鍵即如上一點所述，我國公部門考績制度僅將考評焦點置於個人層次的工作表現或行為，而並未講求同仁們的表現是否具體貢獻在機關目標的達成上，而使機關績效與個人考績之間產生脫鉤。

基此，本文認為，為能革除我國公務機關中考績潛規則之現象，以及為使規劃新制中的績效水準區辨效果明顯且具說服力和公正性，建議未來獲考列「傑出」和「優良」等次者，必須是能佐證其績效表現與機關成果間具有高度關聯性，依據對組織績效之實質貢獻程度來論斷公務同仁的績效水準。申言之，能否透過此套制度

且基於事實性的有力證據和績效資訊，找出組織中真正具有貢獻的優秀人才，並給予充分的獎勵，即為一項考績制度成敗之關鍵。

三、制度化「團體績效評比」機制

在美國 OPM 對各聯邦機構之考績制度評價要點中，即要求渠等將組織績效評核鑲嵌於考績制度之中；如前所述，這類的機制或文化過去並不存在於我國的公務機關之中。不過，本文認為，我國各級機關多數已有試辦經驗的「團體績效評比」機制，是一項有助於我國公部門將機關內部門層次的績效評核，與個人考績相鏈結的有效機制。

可惜的是，「團體績效評比」機制仍是屬於各機關自行決定是否採用的情況，並未正式納入現行制度中。是以，本文建議，在此次修正草案中應將「團體績效評比」機制明文化，並正式納入考績制度之中。

四、落實主管課責

美國 OPM 甚是強調行政機關的首長及各級主管，必須對於部屬之績效表現予以負責；換言之，行政團隊的績效表現優劣，也應相映地展現在該團隊主管人員的個人考績上，負起相應之責。然而，這樣的理念並未普及於我國各級行政機關之中，此現象也是造成我國公務人員對於考績制度信任感低落的原因之一。

爰此，本文建議可以考慮在修正版本中，納入部門及單位主管之考績等次應與其團隊績效連動的設計，亦即當其所帶領的部門或單位績效表現不佳時，部門或單位主管之考績亦應相應被評為較低等次，以令主管們對其所屬的績效表現承擔課責（余致力、胡龍騰，2006a，2006b）。

五、擴大公務人員意見參與

公部門考績制度不僅涉及公務人員權益與福祉，更是攸關人員士氣和公務文化的建立和改變，影響層面既深且遠。而本次考績制度的修正版本，應該屬歷年來少數大幅度的結構性調整，而且依據規劃中的新制內容，各級機關中已敘年功俸最高俸級的同仁，很有可能成為制度改革下的犧牲者；因此，建議主責機關應廣泛且深

入地徵詢各級公務同仁的意見與關切，除發函邀請各機關提供建言外，更應該以多場次、多波段、多區域的方式，分批與全國公務同仁進行意見探詢和溝通，甚至以審議式民主模式萃取具深度和創意的建言，以利所提出修正版本更能契合基層同仁們的心聲。

甚者，如有機關願意善用考績法中授予的權利，打破現行考績制度的高度集權性，邀請同仁們依據機關屬性或「業務特殊需要」，一同建構一套適合機關的考績制度與考評項目或指標，相信將更能贏得基層同仁對這套制度的認同感和承諾感。

柒、結語

建立一套同時滿足區辨效度、公平性、能為多數組織成員共同接受的考績制度，實非易事。儘管 Rubin 和 Edwards (2020) 以美國聯邦政府機構的績效管理制度所進行的研究得出一項有趣發現，即設計愈精良的考績制度，愈有可能招來與考績有關的歧視申訴 (discrimination complaints)，因而建議機關內部應著重於績效相關的溝通以及制度的落實執行，而非考績制度的再設計。不過現實情況是，無論公私部門組織都不斷嘗試改革與優化自身的考績制度，箇中原因在於，這套制度影響層面甚廣，機關成員的行為也受其引導，因而不得不嚴肅對待。

當前我國文官體系中長年為人所詬病的諸多文化與現象，多根源於現行這套失靈的考績制度。是以，本文借用美國 GAO 與 OPM 對於其聯邦政府所設立考績制度的評價原則，來據以檢視我國現行公務人員考績制度及其修正規劃新制，並提出再精進之相關建議。期盼主責機關能再次深化制度改革力道，並掌握改革機會之窗，從結構面與根本面翻新這套老舊且已千瘡百孔的考績制度，從而為我國文官體系重新注入朝氣和活力。

參考文獻

朱楠賢 (2024)。從新加坡考績制度之設計與運作談我國考績制度之改進。國家人力資源論壇，(31)。 https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=48669&type=08AB553E5222CE54

- 余致力、胡龍騰（2006a）。建立組織導向之公務人員績效俸給制度（上）。*公務人員月刊*，（123），5-11。
- 余致力、胡龍騰（2006b）。建立組織導向之公務人員績效俸給制度（下）。*公務人員月刊*，（124），36-40。
- 吳泰成（1996）。公務人員考績制度改進芻議。*考銓季刊*，（5），9-17。
- 周志宏（2024）。公務人員考績法結構性調整的立法規劃。*國家人力資源論壇*，（31）。https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&ss=48667&type=08AB553E5222CE54
- 張瓊玲（2014）。公務人員考績法中淘汰機制演進之探討。*中國行政評論*，20（1），27-53。
- 陳敦源（2010）。我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視。考試院。
- 曾玟儀、蘇偉業（2017）。必然的謬誤與潛規則的合理性：制度約束下的地方主管年終考績行為。*文官制度季刊*，9（2），79-107。
- 黃臺生（2011）。當前公務人員考績制度的問題與對策。*國會月刊*，39（8），7-27。
- 銓敘部（未註明）。全國公務人力統計資料平台。檢索日期 2024 年 4 月 3 日，取自 <https://opendata.mocs.gov.tw/webMain.aspx?k=defjsp>
- 蔡秀涓（2007）。政府主管如何看待績效不佳員工台灣與美國之比較分析。*政治科學論叢*，（32），109-144。
- FEDweek (2019). *Performance appraisal assessment tool updated*. December 2. <https://www.fedweek.com/federal-managers-daily-report/performance-appraisal-assessment-tool-updated/>
- Kim, T., & Holzer, M. (2016). Public employees and performance appraisal: A study of antecedents to employees' perception of the process. *Review of Public Personnel Administration*, 36(1), 31-56.
- Mulvaney, M. A., McKinney, W. R., & Grodsky, R. (2012). The development of a pay-for-performance appraisal system for municipal agencies: A case study. *Public Personnel Management*, 41(3), 505-533.
- Rubin, E. V., & Edwards, A. (2020). The performance of performance appraisal systems:

Understanding the linkage between appraisal structure and appraisal discrimination complaints. *International Journal of Human Resource Management*, 31(15), 1938-1957.

U.S. Government Accountability Office [GAO] (2003). *Results-oriented cultures: Creating a clear linkage between individual performance and organizational success*. March 14. <https://www.gao.gov/assets/gao-03-488.pdf>

U.S. Office of Personnel Management [OPM] (2008). *Performance appraisal assessment tool*. Retrieved March 21, 2024, from <https://cybercemetery.unt.edu/archive/oilspill/20130226082032/http://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/ga-paat-instructions.pdf>

Reviewing and Exploring the Direction of Reforming Taiwan's Civil Servants' Performance Appraisal System

Lung-Teng Hu^a

Abstract

Since its implementation in 1987, Taiwan's Civil Servants' Performance Appraisal Act has undergone four revisions, with five drafts of amendments to the act submitted for review by the Legislative Yuan. Unfortunately, none of these drafts have been looked into long enough to complete the relevant legislative procedures. Throughout these iterations of institutional amendments, particular attention has been paid to the proposed changes to both the proportion of the top grade (Grade A) and the elimination mechanism. In the current year (2024), the Examination Yuan has once again proposed amendments to the Civil Servants' Performance Appraisal Act, presenting numerous structural reform designs aimed at addressing the longstanding criticisms of the current appraisal system. This paper draws upon the assessment principles adopted by the U.S. Government Accountability Office (GAO) and the U.S. Office of Personnel Management (OPM) for the performance appraisal system of American civil servants. It explores the deficiencies of our current civil service performance appraisal system, introduces the key directions of the proposed amendments to the current appraisal system, analyzes the shortcomings of the current draft in planning

^a Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, e-mail: hult@gm.ntpu.edu.tw.

the new system, and attempts to propose areas for further refinement of the current proposed new system.

Keywords: Civil Servants' Performance Appraisal Act, performance appraisal system, proportion of Grade A, unwritten rules of performance appraisal, Performance Appraisal Assessment Tool