

台湾公务人员考绩制度现况检讨 与改革展望

文 / 黄一峰 廖镇文

摘要：台湾的公务人员考绩制度承袭国民政府时期的规范，旨在提高公务人员工作能力，增强行政效率。自1962年起历经多次修订，增强行政机关监督权限并给予公务人员申复的权利、增订项目考绩。现行制度则于1986建立，以绩效考核为目的，改善公务人员个人绩效，并提升政府整体行政任务之达成。就考核之程序、标准考核、考核结果之运用及申复等，均有明确规定。惟近年来民意高张，对公务人员考核等第偏高现象多有争议，“考试院”于2008年提出改革方案，将考核标准授权各机关订定、考核等第增列优等、限定优等与甲等比例、明定丙等比例，以期能达成奖优汰劣之目标。惟改革方案引起公务同仁高度不满，草案迄今尚待“立法院”审议。

关键词：台湾公务员；年终考绩；项目考绩；另予考绩；考绩救济

中图分类号：D675.8 文献标识码：A 文章编号：1006-0138(2016)02-0049-08

49

2016.2

一 考绩制度沿革

追溯台湾公务人员考绩制度之沿革，系文官体系重要制度环节，于1929年由国民政府公布公务员考绩法。惟当时因公务人员任用法制并未制订实施，故无法因应制订奖惩规定，造成无从办理考绩之情形产生。^[1]1933年公务员任用法公布施行后，于1935年再次公布公务员考绩法，并于同年公布公务员考绩奖惩条例，至此正式开始办理考绩。考绩制度之启始重点便是透过给予一定法律效果，以提高公务人员之工作能力，增强行政效率。公务人员考绩制度，系对公务人员平时之表现做出考核以及评比。其目的主要在于区分绩效优劣，以达到综核名实、信赏必罚之要旨。故此制度须公正公平，才能做出准确客观之考核。而藉此平时考核，以拔擢优秀人才，并对绩效不佳人员予以辅导、训练，甚而淘汰无法辅导改善人员之机制，以提升政

基金项目：国家社会科学基金重点项目“国家治理体系现代化与国家责任研究”（15AZD015）；该项目还受到辽宁省公务员局与辽宁省公务员制度研究会、辽宁省社会科学界联合会资助

作者简介：黄一峰，台湾淡江大学公共行政系副教授，台湾“行政院公民投票审议委员会”委员、“行政院人事总处法规委员会”委员、“中华民国训练协会”秘书长，公共行政学博士，台北市，25137；廖镇文，台北大学公共行政暨政策学系博士研究生，台北市，23741。

府绩效,以利人力资源管理之推动,即为公务人员考绩制度之主要目标及缘由。

1948 国民政府正式推行宪法,公务人员考绩法亦于同年制定,并于来年公布施行,依然以每年“年终考绩”的制度予以实施,当时考绩法仅 14 条,期望达到奖优汰劣之目的。机关长官拥有平时考核之权,得对所属人员之平时考核成绩,奖励以嘉奖、记功、记大功,惩处以申诫、记过、记大过;并对平时考核成绩优异之人员,得酌给奖金。若受考绩评比之人员对于考绩结果有疑义时,得于考绩结果发表后一个月内,向本机关长官声请复核,但以一次为限,此时公务人员与国家依然处于特别权力关系之下,故并无救济之机制。

1962 年“考试院”重新提出公务人员考绩法之修正草案,经“立法院”审议通过并经公布实行,加入公务人员在记大过达二次后,若未于该考绩年度内依照规定抵消者,即予以免职之规定,增强了行政机关监督之权限。惟被免职人员,得于免职后 30 日内向上级机关申请复核。另外,规定记功、记过、记大功、记大过标准,由铨叙机关定之,但各机关业务有特殊情形者,得商请铨叙机关另定之。又考列丙等之公务人员,于收受免职通知书后 30 日内,得向上级机关申请复审,如仍不服时,得向铨叙机关申请再复审,此时受再复审处分之公务人员不得再对此处分提出救济。与之前相比,不再只是向本机关长官声请复核,而是得向上级机关申请,减低了“球员兼裁判”不公平之情况产生,并且给予其申请复审救济之机会,较能保障公务人员之服公职之权利。而考绩评比之标准亦给予法源之依据,由铨叙机关定之,不再只是靠各机关自行考核,乱无章法。

1980 年将“项目考绩”制度明文纳入考绩法之规定。为因应分类职位公务人员机制,而将奖惩标准趋于一致,将考绩法条文做出相对应之修正,以增加主管长官领导统御之权。将平时考核及项目考绩之规定,分款列举,且明定平时考核结果,至年终考绩时,并计成绩,增减总分,奖惩抵消后而累积违二次大过者,年终考绩,应列丁等;并对项目考绩免职人员,无再复审之规定,藉此修正,将项目考绩免职

人员与考列丁等免职人员一并列入得提起复审程序。

1986 年公布之考绩法即为现行法规之原貌,较以往做出大规模的翻修,以绩效考核为目的,改善公务人员个人之绩效,进而提升政府整体行政任务之达成。使考绩法能更发挥综核名实、信赏必罚之功能,作准确以及客观之考核。在此对于各个等第之标准制定出一套准则,与此相关事项之法律能与之接轨。并将考绩奖金之给与以“俸额”为标准,为期明确修正为“俸给总额”,包含各项之加给,以贯彻法律明确性之要求。

1997 年增加“另予考绩”之名词解释独立列为第二款,限定同一考绩年度已达 6 个月未满足 1 年者,以符合“另予考绩”之条件规定,再者将考绩做法改由主管机关核定,再送铨叙部审定。在此使原本属于铨叙部拥有之核定权限,改由主管机关行使,再送铨叙部审核。将考绩执行权由原先之“考试院”之权限转变为行政权之一部分,惟为免铨叙部审核发生困难,而有违法之考绩案时,铨叙部仍应做出正确适法之决定,故仍得按照原送案程序退还原考绩机关另为适法之处分。^[2]

2001 年配合“司法院”大法官解释第 491 号之意旨及实际需要,再度修正考绩法。其中,因释字第 491 号针对项目考绩一次记两大过之免职部分,大法官认为须符合“法律保留原则”,而基于相同之论理,年终考绩与另予考绩丁等免职之要件,亦应为相对的给予法律保留之地位,故于考绩法均予以明文化,^[3]使受考人员得以预见,司法单位得加以审查;再者,于考绩法规范主管机关得将考绩案之授权所属机关核定,将其提升为法律位阶,以符合授权明确性之要求;有关公务人员之免职处分既系限制宪法保障人民服公职之权利,故应当践行正当法律程序,于考绩列丁等以及一次记两大过为免职处分者,处分前给予当事人陈述意见以及申辩之机会,以保障其权益,

最后,针对考绩结果之执行,项目考绩核定权责既然为主管机关,自应由主管机关核定之日起执行。另外,公务人员因辞职、退休、资遣、死亡或留职停薪等均可随时办理另予考

绩，亦修正一次记二大功项目考绩及非于年终办理之另予考绩，自主管机关核定之日起执行。

二 现行考绩制度特色及值得参采之处

现行台湾公务人员考绩制度整体之架构，主要系建构于公务人员考绩法以及公务人员考绩法施行细则等相关规定中。

（一）公务人员考绩的种类

此规定于公务人员考绩法第3条，区分为以下三种不同种类之考绩：

1. “年终考绩”：系指各官等人员，于每年年终考核其当年1月至12月任职期间之成绩，意即针对该公务人员对该年度之平时考核，并于年终时由行政机关做出例行性之考评，对该公务人员表现予以总评其该年度绩效，并以年度为评断之单位。

2. “另予考绩”：系指各官等人员，于同一考绩年度内，任职不满1年，而连续任职已达6个月者办理之考绩。此考绩针对任满6个月而未满1年之公务人员进行考核，因其年终考绩是以年度为一单位，故针对不满1年之公务人员，行政机关做出另予考绩之处分，来考核该公务人员之绩效。

3. “项目考绩”：系指各官等人员，平时有重大功过时，随时办理之考绩。此即给予行政机关之主管长官对于单一案件，有监督之权限，加强其领导统御之能力。^[4]

换言之，现行公务人员考绩制度的执行已具备相当的弹性，其中，另予考绩系根据公务人员服务期间，可以针对已连续服务6个月而未满1年之公务人员予以进行考绩评核，以保障渠等因情势变更所造成无法评核之情形，例如申请育婴留职停薪、退休等，而据以发给考绩奖金，惟另予考绩尚无法作为公务人员升等年资之采计。另对重大优劣事迹，为达奖惩实时、核实给予一次两大功奖励或一次两大过惩处之作为，机关提出项目考绩，项目考绩之结果，机关可立即执行考绩奖金之发给或免职之行政处分。此部分是考绩制度发展沿革迄今具备弹性作为之作法。

（二）考绩的等次及结果

主要系以“项目考绩”与“年终考绩”为

两大分类标准，予以分别论述。因“另予考绩”实际上亦为公务人员平时考核，性质上应亦是针对该公务人员平时表现，做出评比，因此，另予考绩之等次及结果实质上与年终考绩一致。

1. 项目考绩：须依考绩法第12条第1项第2款之规定办理，其考绩奖惩之结果有下列两种情况：(1) 一次记二大功：此于考绩法施行细则第14条有明文规定，符合该条明文规定项目者，项目考绩得给予一次记两大功，晋本俸或年功俸一级，并给与1个月俸给总额之奖金，如已叙至年功俸最高级俸者，给与2个月俸给总额之奖金。此部分类似私部门实时奖励、发给奖金之效果，但也因为如此，为免滥发情事，铨叙部对于本项审核将采严格审核，并须符合法制之规范。(2) 一次记二大过：则于考绩法第12条第3项中明文规定，若非该法规范情形之一者，不得为一次记二大过之处分，换言之，为了保障公务人员之身分权益，除了叛国、违抗重大政令、贪污、图谋不法利益、旷职等明文规定事项，严重损害政府或公务人员声誉，有确实证据者，主管机关或长官不得随意给予二大过免职之处分。

2. 年终考绩：年终考绩系考绩法第5条之规范，应以平时考核为依据。针对公务人员平时之工作、操行、学识、才能进行考评。而年终考绩之考核细目，则由铨叙机关订定。但性质特殊职务之考核得视各职务需要，由各机关订定，并送铨叙机关备查。而于考绩法施行细则第3条再做出细节性之规定，按照工作、操行、学识、才能予以评分外，其中工作占考绩分50%；操行占考绩分20%；学识及才能各占考绩分15%。而于公务人员考绩法第12条之平时考核，将奖励分嘉奖、记功、记大功；惩处分申诫、记过、记大过。于年终考绩时，并计成绩增减总分。平时考核奖惩得互相抵消，无奖惩抵消而累积达二大过者，年终考绩应列丁等，皆有详细之规定。在现行的作法中，为避免主管长官在评核年终考绩时期（约每年12月下旬至来年1月份）依照短期印象作为当年度评比之标准，因此，越来越强调平时考核应予以落实，过去经常发生平时考核均优良，惟在主管长官评核年度考绩时期，可能发生偶发事

件,造成一整年的努力全白费的情况,因此,年终考绩应与平时考核加强连结,并实施绩效面谈制度,在考绩评核前,逐一访谈受评人员,让受评人员陈述相关努力及作为外,并由长官提示当年度有哪些应再加强之处,使受评人员了解考绩内容之依据为何。这也是考绩制度因应各项办理缺失(例如轮流评列乙等之情形)所逐渐改善之结果,让考绩制度从齐头式平等走向实质平等。

(三) 考绩的奖惩标准

1. 项目考绩:项目考绩系于公务人员有重大功过时办理。其针对单一案件为奖惩之处分,须依考绩法第12条第1项第2款所规定情形为其标准,在此有“一次记二大功”以及“一次记二大过”之两种情形之法律效果。依照上述考绩等次之结果,而有不同之奖惩条件之限制,此为项目考绩在本法所明文规定之标准,而其细节性之事项则于本法之施行细则中规定。故我们得知若为“一次记二大功”者,奖励之标准得晋本俸一级,并给与1个月俸给总额之奖金;已达所叙职等本俸最高俸级或已叙年功俸级者,晋年功俸一级,并给与1个月俸给总额之奖金;已叙至年功俸最高俸级者,给与2个月俸给总额之奖金。惟在同一年度内再因一次记二大功办理项目考绩者,不再晋叙俸级,改给2个月俸给总额之一次奖金;惟若为“一次记两大过”者,则惩罚之法律效果即为免职。如同前述,此部分是针对特殊优劣事迹所作之重大奖惩,为免浮滥发给奖金或对现职人员给予免职处分,均于考绩法及其施行细则有明文规范,并受铨叙部严格审核。

2. 年终考绩:依考绩法第6条,此标准以100分为满分,分甲、乙、丙、丁四等,各等分如下:甲等:80分以上。乙等:70分以上,不满80分。丙等:60分以上,不满70分。丁等:不满60分。考列甲等之条件,应于考绩法施行细则中明定。而年终考绩奖惩依考绩法第7条规定,分为甲、乙、丙、丁等四级,并针对不同等级做出不同之奖惩措施。而其中最重要的即在此规定,若考核为丁等者免职,剥夺其公务人员之身分地位,以达到奖优汰劣之目的。其余甲、乙等则给予其奖金,诸如:晋本俸一级,

并给与1个月俸给总额之一次奖金,抑或是给予半个月俸给总额之奖金等,以兹鼓励。若为丙等则留原俸级,并无加给。而实务上,考绩表除了罗列等第外,亦会显示考绩分数,比较常见的分数在于80、81、79这样的分数结构,其中80分至81分虽然是评列甲等,惟实务上有些甲下的意味,85以上则是甲上;而79分虽然评列乙等,但有可能是主管碍于考绩评列甲等人数不得超过受评总人数75%之规定,不得不做出牺牲,而给予79分也意味着乙上,也有部分激励的效果,显示并非受评人不够努力,而是制度之缺陷所造成,这样的分数并不影响升等年资采计,仅作为主管长官或未来的服务机关长官对受评人评价之默契。

(四) 考绩所影响之升等情况

依考绩法第11条,针对同官等高一职等任用资格之取得,有明文规定。须各机关参加考绩人员任本职等年终考绩,具有此条所列之各情形之一者,才取得任用资格。一者为2年列甲等者;另一则为1年列甲等2年列乙等者,才具有同官等高一职的等任用资格。而又于同条第二项,其前项所称任本职等年终考绩,指当年1至12月任职期间均任同一职等办理之年终考绩。若为另予考绩及以不同官等职等并资办理年终考绩之年资,则均不得予以并计取得高一职等升等任用资格。但以不同官等职等并资办理年终考绩之年资,得予以并计取得该并资之较低官等高一职等升等任用资格。

此部分原本应该是考绩制度重要的激励措施之一,惟实务上可能受限于所占职缺之职务列等所限制,以及跨列官等之限制,举例而言,现叙委任第四职等之人员,可能占委任第三职等至第五职等之办事员缺,或是权理委任第五职等或荐任第六职等至第七职等之科员缺;如系前者,受评人员如取得2年列甲等或1年列甲等2年列乙等,晋升委任第五职等后,即便取得荐任任用资格,因受限于所占职缺之限制,无法取得荐任第六职等之铨叙审定,仅能于委任第五职等晋升本俸或年功俸,须调任至科员或相当职务时才能晋升荐任第六职等。而后者虽占科员缺,惟受评人迟未取得荐任资格,亦无法调整至荐任第六职等,仅能以最高委任第

五职等晋升至年功俸最高级。实务上，因官职等并立及组织层级节制之影响下，许多公务人员在委任第五职等或荐任第九职等之职务上任职多年后，于取得跨官等之任用资格或职缺方面受阻后，考绩升等之激励效果则逐渐丧失，因此，考绩制度未来须强化在服务动机及热忱等非物质层面之激励。

（五）考绩办理之程序

依考绩法第14条，规定其所为之程序。各机关对于公务人员之考绩，应由主管人员就考绩表项目评拟，递送考绩委员会初核，再由机关长官复核，经由主管机关或授权之所属机关核定，最后送至铨叙部铨叙审定。惟若非于年终办理之另予考绩或长官仅有一级，或因特殊情形报经上级机关核准不设置考绩委员会时，除考绩免职人员应送经上级机关考绩委员会考核外，得径由其长官考核之。此为程序上之要求，防止主管人员之个人好恶，造成考绩结果之偏颇，丧失其公平性，故在此设置考绩委员会执行核对，经由多元意见来客观评定该考绩决定。在考绩委员会之组成方面，则依考绩法第15条授权所订定之考绩委员会组织规程第2条2、4项所规定，考绩委员会置委员5人至23人，除本机关人事主管人员为当然委员及第四项所规定之票选人员外，其余委员由机关首长就本机关人员中指定，并指定1人为主席；第二项委员，每满4人应有2人由本机关受考人票选产生之。受考人得自行登记或经本单位推荐为票选委员候选人。该考绩委员会之组成，即分为3个类别：当然委员，由人事主管担任；票选人员，由机关内部受考人票选产生；其余则为机关首长指定人员，由机关首长就本机关人员中指定考绩委员。由此组成一相对符合合议制委员会之形式，进行考绩之评比，防止专断之情事发生，以符合综核名实，信赏必罚之旨。^[5]而在性别主流化之推动下，已修正考绩法相关规定，在上开考绩委员会之组成成员中，单一性别不得低于1/3，使考绩委员之代表性及评定结果更朝向性别平等方向迈进。

惟若考绩会对于考绩案件，认为有疑义时，得调阅有关考核纪录及案卷，并得向有关人员查询。而考绩会对于拟定给予受考人员，将其

考绩列丁等及一次记二大过人员，因其法律效果将其免职，故于处分前应给予当事人陈述及申辩之机会，以保障其之诉讼权利，给予其公平审理之机会。又考绩评定中考绩会具有初核之权，而在该考绩程序上之设计机关长官亦享有复核之权力，依考绩法施行细则第19条，机关长官如对初核结果有意见，应交考绩会复议。机关长官对复议结果仍不同意时，得加注理由后变更之。在此机关长官对于该考绩决定拥有复核之权以及强制变更权，以确保考绩决定之公正性，方便修正不当之评定结果。为免主管长官恣意行使该变更权，于此之中明文规定须注明事实，附加理由，才得为之。而于考绩法第16条更规定，若违反考绩法规之处分，公务人员之考绩案件，送铨叙部铨叙审定时，如发现有违反考绩法规之情事，应照原送案程序，退还原考绩机关另为适法之处分，以符合依法行政之原则。铨叙部在考绩评定的最后一阶段，仍有确保该考绩决定做出之正确性以及公平性之机制设计。

（六）考绩结果之救济途径

针对考绩处分所为之结果，若有不服者，则依考绩法施行细则第25条，受考人于收受考绩通知后，如有不服，得依“公务人员保障法”之规定提起救济；如有显然错误，或有发生新事实、发现新证据等事由，得依行政程序法相关规定办理。因公务人员保障法有特别法之地位，且于该法中亦明确地将公务人员之权利，所受到侵害时之救济途径明文规定，故适用之。受考绩处分之公务人员须视其考绩处分之结果，来判断其性质，进而选择不同救济途径，以兹保障。若该公务人员认为此平时考核之考绩处分，为服务机关所为之管理措施或有关工作条件之处置，其认为不当者，导致影响其之权益，在此得依公务人员保障法第77条第1项规定提起“申诉”、“再申诉”；惟若考绩处分足以改变公务人员身分关系或对于公务人员权利有重大影响，而侵害公务人员权利甚大时，诸如：项目考绩两大过或丁等免职之处分，剥夺了其之身分，侵害其服公职权，对公务人员之影响不可谓不大，故该公务人员得依公务人员保障法第25条提起“复审”，若其仍不服，则得再循行

政争讼,以兹救济。此外,由于考绩评列丙等将影响当事人近3年不得参加晋升官等训练(即委任晋升荐任训练或荐任晋升简任训练),可能影响当事人权益部分,亦自2015年11月起修正评列丙等之救济途径,由“申诉”、“再申诉”调整为“复审”、“行政诉讼”,由此可知,考绩法对考绩结果实行较严格之救济措施,以要求机关应审慎评列当事人考绩事宜,以保障渠等权益。

三 现行公务人员考绩制度缺失

台湾现行之考绩制度系以奖金、晋级、考绩升等为奖励,同时并以免职、剥夺其身分为惩处之方法,期望能藉此达到综核名实、奖优汰劣之目的。从上述制度现况,可以看出考绩制度不断修正及调整,希望从考绩之激励效果、过程之正当性及合法性、结果之救济途径等等,均纳入法制及民主代表性等元素,逐渐迈向更完整的考绩制度,因此,从形式上来说,台湾考绩制度设计应为健全,而考绩法之法制亦堪称完备,惟现行考绩却仍无法达到其该有之目的。^[6]公务人员迭有考绩不公之现象产生,外界亦有公务人员考绩功能效果不彰之质疑,有鉴于此,现行公务人员考绩法是否已周妥完备,有无应再予以改革及配合整体发展需要再研修之处,即成为值得慎思的问题。以下则提出两点进行探讨:

(一) 现行法制缺失

台湾考绩制度之目的在于促使公务人员能积极任事,进而追求个人卓越及公务生涯发展,从而提升政府整体绩效。惟现行公务人员考绩存在一个人力管理上的盲点,难以突显机关对工作特别卖力或绩效表现特别优秀之公务人员,给予其肯定;另一方面,行政机关中也存在少数绩效不彰或不适应之公务人员,影响组织之整体效率与效能。所以一般社会大众误认为只要进入公务体系即拥有“铁饭碗”,有其身分上、财产上之保障,与其他职业相较之下,较无流动性及竞争力,而为人所诟病。政府每年花人民纳税钱来养不适应之公务人员,使得民众普遍会有刻板印象,认为公务体系应有一套明确的“退场机制”,来确保将这些不适应之公务人

员予以淘汰。因此,考绩法制上仍有待检讨之问题,使得考绩实务运作上功能无法彰显,而成为现行法制上之缺失。考绩法本身仅规定考绩评估,没有绩效管理,各级管理者缺乏绩效管理的观念、绩效评估缺乏信度及效度、未能落实考绩奖优辅劣之立法精神等问题,致考绩难以发挥激励及合理区辨公务人员绩效表现差异之功能。换言之,考绩制度直接规范甲等比例不得超过75%,并紧扣升迁制度,造成评列乙等人数反成少数,而多数人员已达晋升门槛却无法晋升之情形,原有鼓励激励大多数优秀公务人员之立法原意,反而减低最终的激励效果,犹如刀之两刃,无法两全其美,这也是考绩制度难以推动修正之地方。

(二) 考核者执行态度

考绩制度功能不彰,一再受到许多负面质疑。主要还是在于人为及技术上的因素,亦为导致整个考绩制度之目的无法落实的重要原因之一。考绩制度考核公务人员之平时表现,最重要的结果即在反映公务人员绩效之考绩列等上。易言之,即在行政机关之主管长官为所属公务人员打分时,难以摆脱主管长官之个人好恶,主观因素浓厚。现行公务人员考绩法虽明文规定有客观之奖惩标准,惟实务上考绩仍多属主观上认定,再加上行政权所具有之“上命下从”之特性,公务人员受到“组织”极大约束。^[7]又考绩会多尊重主管长官之裁量,而有刻板印象之不公平状况产生,平时考核即无法真正落实。又现行考核项目分为工作、操行、学识、才能四项,惟能充分展现该公务人员之绩效,虽考绩法有授权各机关自定义考核项目之权限,惟各机关仍未执行,导致考绩制度过于僵化,无法真实反映其之表现。^[8]易言之,各机关主管长官往往先决定考列等次,再来予以配分,不愿伤害同事情谊,更遑论丙等考绩的给定。考绩考核本质上即无法摆脱主观因素,身为考评者之主管长官若仍执行不当,未遵行现行考绩制度进行考核,自然产生许多缺失,而无法真正发挥其应有之效果。此部分现行制度已透过增加平时考核之连结、考绩会组成之代表性及救济途径之强化等酌予修正,惟此部分要完全达到客观标准,而无主管主观评分亦

无可能, 仅能朝向越来越客观之方向迈进。

四 考绩法修正方向

由于现行考绩制度之缺失以及对公务人员考绩功能不彰的质疑, 有鉴于此, “考试院”于2009年6月通过“文官制度兴革规划方案”, 将“落实绩效管理、提升文官效能”列为方案内容, 而此亦为考绩法修正之主要方向。期望透过考绩法修正来提振公务人员之绩效, 落实绩效管理来提升整体公部门的效率与效能。藉以重塑社会大众对文官的形象, 改变过去文官应变力、响应力不足的刻板印象。再对表现优秀的公务人员, 给予更佳的考绩奖励及拔擢升迁之机会, 以肯定其为公务所做出的努力, 公务人员亦可因而受到肯定而重塑其尊严与自信, 如此良性循环, 乃为考绩改革所欲达成的目标。

铨叙部听取学者专家以及公务人员之意见, 广征各界对现行考绩法制研修之看法后, 于2010年3月1日陈报“考试院”, 草拟该法之修正草案, 其将公务人员考绩法修整草案之修正重点如下: (一) 考核改以工作绩效为主, 由各主管机关或其授权之所属机关自定义考核细目作为关键绩效指针。(二) 配合增列优等, 拉大考绩等次奖励差距, 贯彻奖优激励之积极性目的。(三) 修正考绩升职等及升官等条件, 拔擢培育特殊优秀人才, 发挥考绩发展性之正面功能。(四) 修正丙等奖惩结果, 使其具有辅导改善功能, 10年内3次考列丙等予以资遣或依规定退休, 而受考人考列丙等后, 10年内1年优等或连续3年甲等可抵消丙等记录1次, 以作为不适任者之退场机制, 破除公务人员是铁饭碗之刻板迷思。又为防范此成为首长或主管整肃异己之工具, 本次修正并强化考绩程序及救济途径, 以及首长、主管及办理考绩人员之课责机制。(五) 课予主管核实考评责任, 并增列主管考绩不佳调任非主管之机制, 深化考绩制度之公平与正义。(六) 明定优等、甲等以上、丙等、各官等及主管考列甲等以上人数比率, 落实同官等为比较范围, 塑造同级职务良性竞争环境。上开比率并得每3年由“考试院”会同其他院视整体行政绩效表现检讨后调整, 而不同机关或单位间, 亦得由主管机关或本机

依团体绩效评比结果予以调整, 非各机关均一样, 亦非一成不变。(七) 规范考列甲等以上、应及得考列丙等、应及得考列丁等及一次记二大过项目考绩条件与程序, 期使考绩作业公正、客观、透明。(八) 增加含受考人自我考评之面谈机制, 建立多元弹性之评鉴方法, 提升考绩评拟之信度及效度。(九) 增列主管机关及各机关应视业务特性及需要实施所属机关间及内部单位间团体绩效评比, 扣合团体与个人之绩效, 型塑团队合作之职场新文化。^[9]

而此次修正草案中改变最大且为主要重点, 即明定不适任者之退场机制, 目的在破除外界铁饭碗之刻板思想。在此明定考列丙等之要件及其所造成之法律效果, 又为防范此成为首长或主管整肃异己之工具, 新制下并强化考绩评定程序及保障救济途径之选择, 增列受考者自我考评之面谈机制, 建立多元弹性之评鉴方法, 提升考绩评拟之信度及效度, 以保障该受考者之权益。整体而言, 本次考绩法研修, 系为达成肯定绩优表现、协助后段改进、落实绩效管理、结合升迁培训、善用人力资源、提升文官地位、型塑职场文化等积极性目标, 以及遏止官僚陋习、改善劳逸不均、破除轮流甲等消极性目标。惟却造成公务人员最大反弹之声浪, 已如前述, 这样势必造成公务人员之权利有一定程度上之影响。且综观各国人事制度, 可发现并无以强制固定比例之年终考绩作为淘汰不适任公务人员之机制。^[10] 诸如: 英国人事制度虽仍以考绩制度作为奖惩之标准, 惟系以“绩效衡量”及“个人考绩评”为基础, 以对于违法失职之员工做出惩处, 并无硬性规定一定比例淘汰不适任之公务人员; 美国人事制度则是以受考者未达到“关键因素”之最低标准, 则予以辅导或训练, 甚而降级或免职, 作为惩戒手段, 在此亦无强制比例淘汰不适任者; 德国人事制度则将公务人员之考绩分为平时考核与定期考核, 对于工作表现不佳或品行不良者, 于“联邦公务人员法”对于公务人员之惩处有明确之规定, 并无强制固定比例淘汰表现不佳或失职者, 而系规定违法失职之行为, 则受有规定之惩处处分, 诸如: 警告、申诫、罚款、减俸、停止升等、降级、调职与免职; 日本人事制度中, 对

于公务人员之考核奖惩，亦系规定具体之情事，诸如：违反公务员法、违法职务上之义务或怠忽职务者或有不适为国民之公仆之不良行为者，若受考者该当各不适任或违法之情形，则给予惩戒处分，亦无强制比例淘汰不适任者，仅于考列最优之人数有一定比例，避免浮滥之情形。

先进国家公务人员之绩效考评，系配合人力资源之运用，攸关机关组织之工作绩效，故皆设有考绩制度作为办理考核之奖惩依据，始能确立考核制度，达到奖优汰劣之目的。此次考绩新制下亦以落实绩效管理、信赏必罚为目标，欲建立一公务人员之退场机制。惟却选择以强制固定比例之方式来达成，宜考虑给予受考者相对应之权利救济管道或赋予相当程度之程序参与权，以强化考绩法修正后之正当性并达成考绩制度综核名实、信赏必罚之目标。

五 结 语

台湾的公务员考绩制度沿袭国民政府时期的建制，深受中华文化的影响，实施多年，优劣互见；其中制度改革并于1960年代参采先进国家人事行政的精神，拟将公务员级别由“品位制”改为“职位制”，设法建立以“事”为中心的管理制度，并排除“讲人情、重交情”的因循苟且文化。然而，制度终究有其文化作用，无法直接引用外来措施；台湾仍保留品位制的“官等”，并加入职位制的“职等”，期能兼采“人与事”并重的作法，使得公务员得以透过考绩取得晋升官等的资格，并在考核上建立等第考核的客观标准，避免主管循私护短。然而考绩甲等（最高等第）的比例达75%，则造成“多数人获得甲等，不思进步”的负面效果，并造生社会大众高度反感，此为近年考绩制度改革的主因。

而以分布曲线来观察，现行的考绩制度会呈现偏重在甲等比例之分配情形，与一般常态分配之常理不同，也无法提出激励效果，因此考绩法修正的概念之一，便是增加考绩优等等第，并将丙等常态化，将现有分布情形做一调整趋向常态分布，惟长期的考绩与升迁、考绩奖金挂勾在一起，如强制调整，造成现有公务人员几乎都变成利害关系人，而且是受损害的

一方，也因此，改革制度难以推动，形成强大改革阻力。因此，如何在兼顾保障现有人员权益之基础上，以进行渐进的改革措施，及逐步调整激励做法，未来仍应朝向考绩改革之目标迈进，才能使整体文官效能提升，并增强服务民众之能量。

注释：

[1] 蔡业成，《公务员惩戒一元化所面临的挑战与检讨改进》，《人事管理》（台湾）第35卷2期，1998年。

[2] 蔡震荣：《由项目考绩免职评论释字第四九一号》，《中央警察大学学报》（台湾）第36期，2000年；林三钦：《考绩惩处之合宪性及其救济程序》，《全国律师月刊》（台湾）2000年第1期，第72页。

[3] 蔡宗珍、陈志伟：《新修正公务人员考绩法之分析》，《考铨季刊》（台湾）2002年第29期，第82-89页。

[4] 蔡震荣，《由项目考绩免职评论释字第四九一号》，《中央警察大学学报》（台湾）第36期，2000年。

[5] 吴琼恩、张世杰：《公共人力资源管理》，台北：智胜文化出版，2006年，第15页。

[6] 董鸿宗：《公务人员考绩法重大问题之建议意见》，《考铨季刊》（台湾）1997年第11期，第6-17页。

[7] 吕启元：《“两年考绩丙等即资遣”制度之评析》，2009年4月16日，<http://www.npf.org.tw/post/3/5741>，2015年9月14日。

[8] 台湾““考试院””：《文官制度兴革规画方案》，2009年6月，第28页。

[9] 台湾““考试院””：《公务人员考绩法修正草案说帖》，2010年4月，第4页。

[10] 许南雄：《各国人事制度》（增订9版），台北：商鼎文化出版社，2008年，第498页。

责任编辑 喻 匀