

針對考績制度改革批評之說明— 回應基層公務人員的陳情

(說明)

99.4.19

本文係回應基層公務人員對於考績制度改革之陳情，主要陳情之問題共計十四點。由於陳情之公務人員同時將陳情信寄送至各政府機關，並透過網路廣泛傳播，引致若干人對於考績制度改革之誤解，考試院除回復陳情人外，為使各界能了解考績制度改革之理念，爰將回復內容刊出，以供各界參考。

針對考績制度改革批評之說明— 回應基層公務人員的陳情

99.4.19

一、考列丙等既已訂條件，若再設比率，將使條件形同具文？
並且因為國情不同，不可照搬其他國家的制度？

說明：

- (一) 設定條件是明示哪些情形構成年終考績丙等，其中一項條件為「工作績效.....為機關全體受考人最末百分之三(註：或其它百分比)」，因此工作績效最末百分之三人員考列丙等，已嵌入考列丙等的條件中，二者並無矛盾。在工作績效因素之外，若符合其它條件，如「平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記小過一次以上未達二大過者。」、「違反行政中立或其它公務人員有關法令禁止規定，情節重大，經查證屬實者」，機關當然可以將其考列丙等，丙等人數之比率不必自我設限於最低標準，重要的是覈實考核。
- (二) 如果不明訂比例，在當前官場的鄉愿文化下，工作能力或態度有待改進者，仍能考列乙等或甲等。一個一百人的機關，表現第一名和第七十五名者得到同樣的獎勵，第七十五名以下到最後一名也得到獎勵，難道不算是公務人員在考績獎金、晉敘俸級及晉陞職等上的「自肥」嗎？這樣的考績制度是名不符實，徒有考

績之名，而無考績之實。

(三) 考績等第不設比率，考績法的改革就是原地踏步，這樣的改革無法得到人民的認同，這樣的制度就像現在一樣流於鄉愿與形式。

(四) 我們鄰近的日本、新加坡公務人員考績的比例大約為甲等 30%、乙等 65% 及丙等 5%，為什麼我們剛好相反呢？美國是沒有考績獎金的，你願意學哪一國的考績制度呢？

二、考績丙等設比例，幾年下來，曾考過丙等的人愈來愈多，被考丙等者會在機關中成為向下沈淪的黑暗力量，影響機關的和諧？

說明：

(一) 考績法的改革，主要的目的是要讓機關建立績效文化，產生向上提昇的動力。因此，丙等設比率是要讓公務人員上緊發條，向績優者看齊。

(二) 要成功推動考績法的改革，機關要建立正向積極的工作理念，塑造一種環境和文化，讓同仁願意努力追求卓越，而且相信機關會公平、正確地考核，這也是機關首長與各位主管的重要職責。塑造績效和競爭的工作環境，讓大家自動自發地以追求績效為己任，如此機關整體績效與執行力才會提升。若機關能建立起績效的文化，則被考列為丙等者，就會自我警惕，同仁也應採取協助的立場，幫助考列丙等的同仁改善績效

或服務態度。若考列丙等同仁不思檢討與改進，選擇向下沈淪，這樣的公務人員難道還能得到人民的認同嗎？建立積極和績效導向的文化，可以避免黑暗力量的滋生。只有好人出頭，才可以減少壞人或小人為惡的機會。

三、考績設有丙等比例，被考丙者內心受煎熬，若因遭三次丙等而淘汰，實造成「人格扭曲」而猶如「制度殺人」？

說明：

- (一) 考績法的修正，對於丙等並沒有立即淘汰的規定，而設立了緩衝的機制，要在十年內達三次丙等才予以退場。並且，第一次考列丙等給予輔導和訓練，第二次考列丙等薪水降一級或調整職務，第三年考列丙等才安排資遣或退休，而且還有所謂「力爭上游」條款，即十年內一年考列優等或連續三年考列甲等，可抵銷一次丙等。這樣的設計，與其說是淘汰，不如說是警惕和提醒。一位公務人員在十年內三次考列丙等都不在乎，證明他已經無心服務公職了。
- (二) 如果考列丙等就是人格謀殺或扭曲，企業界每年不知要多少人被人格謀殺，但你聽過這種說法嗎？從小到大，在學校唸書功課得丙和考試不及格的人，是不是已被人格謀殺殆盡了嗎？
- (三) 被考列丙等人員，重要的是要自我警惕、改善，如果有三次被考丙等，表示在經由輔導、訓練、調職後，

仍無法改進工作能力與態度，這樣的公務人員可稱有愧於政府、人民託付的職責。對他們予以提前退休或資遣的處置，還能領有一筆退休金或資遣費，政府已善盡合理對待之責。人民不能忍受二流的服務，政府也不應該長期供養績效不佳的公務人員，因為這樣是對不起納稅人、對不起全體國民。

四、壞份子屬於少數，不能以設比例的方式來「誅殺族人」？

說明：

(一) 大多數公務人員都是兢兢業業，認真地在工作，對於這些同仁，我們給予高度的肯定與感謝。但不可否認的，機關內仍有少數的「壞份子」，有些人長期績效不佳，或者因職位與專長不相合，卻沒有得到任何調整職務或改善績效的機會，這一次考績法改革就是希望給予這些同仁改善的機會，也因此才有輔導和調整職務的機制。至於其他的壞份子，可能是違反紀律、言行不檢，涉及違法事由等，以現行的考績法(包括平時考核或專案考績)便可予以懲處。因此考績丙等的比率，並不是專門用來對付壞份子或淘汰員工，主要目的是希望正確評鑑出員工的績效表現，對於不適任者給予改善的機會。

(二) 一個組織若能持續進步，才能永續發展，公務人員是組成政府的重要元素，我們當然希望公務人員能夠持續成長，因此對於少數績效不佳的同仁，務必要求他

們改善，若真的無法改善，也應該合理處置，這才是公平合理的績效評鑑機制，才能對大多數認真工作同仁的公平對待。只要文官能提升素質與能力，組織績效自然可以提高，而政府整體的競爭力也就能上升。

五、考丙等設比例，影響及公務人員的家人，不要因少數害群之馬否定大多數人的貢獻？

說明：

(一) 如同前題的說明，對於大多數認真工作的公務人員，我們給予高度的肯定與感謝。但如果放任少數公務人員績效不佳及工作不相稱而不處理，則是失職。政府做為雇主，不能容許這樣情形存在。況且，我們必須了解到，人民才是真正的主人。試想，有那一位雇主可以長期放任員工的績效不佳呢？相信即使是大多數認真和沈默的公務人員，也不能長期容忍績效不佳同仁影響了機關整體的表現。

(二) 政府肯定多數工作認真、優秀的公務人員，但政府也不能因為少數工作能力與態度不佳者，就背負了行政效率不彰的負面形象。少數公務人員的工作能力與服務態度有待加強，這是考績改革希望改善的目標，然後讓公務人員有所警惕並力求改善。

六、淘汰公務人員用專案考績就可以了，不必設考績丙等的比例？主管對於丙等比率採取「為比例而輪流」的操作？丙等將成為選舉報復的手段？

說明：

- (一) 現行人事制度中本來就有淘汰制度，包括：公務人員考績法規定「年終考績列丁等」以及「專案考績一次記二大過」的人，都要被免職。公務人員任用法也規定「現職工作不適任或現職已無工作及無其他適當工作可以調任者」必，得經考核後予以資遣。但實際的運作情形，被免職的人大概都是因為涉案，幾乎沒有公務人員因為績效不佳而被淘汰，資遣的也大多是因為健康上的因素，人數少之又少。這些規定在考績法修正之後仍然存在，也因此顯示考績制度改革的真正目的不在於淘汰公務人員，而是為了改善工作績效和提升服務態度。
- (二) 我們必須承認，現行考績制度失靈的原因之一，有一部分在於執行面，首長或主管不願意當一個公正無私的長官。但是不願意公平、正確地考核，只想不得罪人，這樣的考績制度是毫無作用的¹。考績制度的改革，將給予主管更多的壓力與責任，要求他們正確地考核部屬的績效，這是擔任主管的重要條件之一，我們也將要求各訓練機關，開設相關的課程，訓練主管正確考核部屬的能力。若無法正確考核員工的績效，

¹ 99年2月7日聯合報，有一位胡顏先生的讀者投書，指出「參與試辦的機關最後都以不具法源做為推卸的藉口，而真正的實情是，國人鄉愿和稀泥的心態在作祟，這也正是現行考績制度不能不改的重要因素，各機關主管沒有擔當，不願意當壞人，於是好壞不分，是非不明的現象，在現今的考績中再明顯不過。……公務人員考核新制，再難都要做。」

這樣的主管就不是適任的主管。

- (三) 考績法改革不涉及意識形態，與選舉或政黨亦無關，況且如果公務人員不涉入選舉紛爭，何來選舉報復？爲了怕報復，反而可促進行政中立文化的形成，對健全我國的文官制度，將有重大貢獻。

七、考績評定過程可能會有關說、考績委員會只是橡皮圖章，保訓會的保障功能恐無法發揮？

說明：

- (一) 所謂考績評定過程中的關說、考績委員會的功能不彰等問題，並不是考績改革所帶來的負面效應，而是目前就存在的現象，而且正是這一次考績制度改革希望破除的惡習。考績法改革雖然設定丙等比率，但並不表示考績委員會只能依最低比率通過。就像學校老師對於學生排名一樣，成績最差的 3%，得給予丙等，而在績效不佳的因素之外，若有其它原因，當然可以也增加丙等人數。這種績效排序與事實認定，正是考績委員會的重要職責，因此絕非橡皮圖章。

- (二) 公務人員保障暨培訓委員會對於公務人員的申訴或復審案件，是由保訓會委員依法獨立行使職權，與考績設定丙等比率之政策無關。

八、小機關等基層第一線人員無須太優秀，所以也沒那麼多可考丙者？考績丙等設比例，可能使不傑出但努力認真者考列丙等？

說明：

(一) 未來有關丙等比率計算基準，是以主管機關（中央政府二級機關、直轄市政府、縣市政府）為計算單位，並不是全國每一個機關都是計算單位，戶政、地政、衛生所、消防人員等，是由直屬於主管機關的縣市政府統籌計算。例如：主管機關可依年度目標，設定所屬機關的分目標，再評定其績效表現，然後要求各所屬機關的甲等或丙等比率。因此只要所屬機關績效卓著，未必一定會有丙等人員；反之，如果所屬機關績效太差，丙等的比率也不一定只有最低標準。

(二) 政府不能保證公務人員每一個都傑出，對於認真工作卻不傑出者，應給予輔導訓練，使其發揮所長。但不願意認真工作，也無任何表現者，則應給予警惕及使其改進向上。

九、有了丙等比例限制，考丙者無機關願進用，或是進用來被考丙？

說明：

(一) 曾經績效不佳或者其它原因被考列丙等者，是否無機關願意進用，或者某些機關因無丙等人員，「見獵心喜」收容此等人員一節，係屬個人的推論，並無任何根據。如果多年前曾有過丙等，其後數年均是乙或甲等，亦可解釋為該員工有努力向上的意願與能力，反而是更值得期待的工作能力，機關應給予機會。

(二) 考列丙等的條件，除績效因素外，尚有其它原因，機關是否進用一個人，宜綜合考量其能力、潛力、其專長與職務是否相稱等因素。

(三) 所謂「未達丙等條件而被考列丙等的人員」一節，考績制度不允許發生這樣的情形，只要機關願意綜覈名實，扛起正確考核的責任，當不致於發生此種情形。

十、各機關素質不同，一律適用丙等比例，將產生不公平？
說明：

(一) 規劃中的設計，將以主管機關（中央部會以上機關、直轄市政府、縣市政府）為計算基準，配合團體績效評比，由主管機關彈性調整所屬機關及本機關的等次比率，對於績效好的機關，丙等比例較低，績效不好的機關，丙等比例較高，不是每個機關都是一樣的比例。

(二) 所謂機關素質不同，一律適用丙等比率，會產生不公平的問題。其實考績法規定的丙等比率並不算高。以民營企業而論，台積電每年考列最差的比例有 5%，宏碁 5%，裕隆公司有 2%，統一企業 5%，台塑每年則有 1-2%的淘汰比例。外商公司的比例更高，花旗銀行 5%，惠普(HP)10%，英特爾(Intel)10%。試問，這些公司員工的素質不如公務人員嗎？考核本來就是一種比較的概念，而且是自己機關內的比較，將機關績效最末的人員考列丙等，就像學校裡有成績最差的

學生一樣。再者，組織任務已決定了成員的工作內容，既在甲機關工作，即必須接受甲機關的工作要求可能比乙機關更高的現實，若不能適任，仍有「調整職務、訓練、輔導」等改善的機會，或者可商調至其它機關。對於績效不佳的員工，我們的基本態度是使其改進向上，而不是直接予以淘汰。

(三)以學校的成績評定為例，即使在台灣大學或清華大學這樣的知名高等學府，每年也有學生因為「二一」(指該學期修習課程總學分二分以一以上不及格者)被退學，難道我們該說這些台大的學生即使被「二一」，也還是比私立大學的學生優秀，因此他們被退學是不公平嗎？我們不能否認台灣大學或清華大學的學生都很優秀，但只要被「二一」，就表示其成績無法達到要求。公務人員的績效也是一樣。我們必須體認，實務上我們不可能將全國公務人員的考績都做排序，但至少我們可以就機關內的人員進行排序，作為客觀的參考，以此評比出績效確實不佳者，建立起公務機關重視績效的文化。

十一、丙等固定比例，幾年後都剩下菁英，再按比例考丙將不公平？

說明：

(一)丙等條件之一，是機關全體受考人績效最末人員，這是一種相對比較的概念，只要有第一名，就有最後一

名，即便是菁英如雲的台灣大學，也會有排名。因此將績效最末人員考列為丙等，並無不公平的現象。

(二) 考列丙等的用意在於提醒當事人要向上提升，如果十年內有三次考列丙等，證明此人已無意願擔任公職。

(三) 流水不腐，滾石不生苔，考試用人的機制在為政府找出更適任的公務人員，並在訓練和考績中，協助公務人員向上提升。有進就有退，有好就有壞，有獎就有懲，這才是公務人員品質的保證。

(四) 我們認為絕大多數公務人員都是稱職的，如果我們的公務人員都是菁英，那是國家之福，人民之幸。

十二、身心障礙和原住民在考績上要給予保障嗎？

說明：考績法改革的重點在於改善工作績效和服務態度，與身心障礙者或原住民族的議題無涉，並無所謂保障與否的問題。

十三、桃園有 185 所國小，配置的護士和幹事若考評丙等，其為了符合考績丙等的比例，該如何評出？

說明：桃園縣 185 所國小的護士或幹事，如何考列丙等人員，應由主管機關桃園縣政府(教育局)依權責來決定。至於考評的方法，學理上可參考的資料有很多，例如平衡計分卡、目標管理等，主管機關可依實際需要自行決定。

十四、考績過程增加面談機制，影響主管處理業務？

說明：

- (一) 面談的機制，是爲了協助員工了解其優缺點，並加以改善。面談的基本立場是溝通問題、解決問題、創造雙贏，而不是爲了處罰員工。如果主管視面談爲畏途，認爲是浪費時間或破壞關係，如何取得同仁的信賴？因此主管人員對面談的準備、面談的態度與技巧，都會影響面談的結果。
- (二) 若部屬人數過多，主管無法一一面談者，可授權次級主管進行面談。面談的作法也可彈性運用，主管將面談的重點放在少數績效優異及績效不佳的員工，至於表現稱職的多數員工，可由副主管或次級主管協助面談。再者，完善的人力資源管理，對於業務推動可發揮助力，而不是阻力，這也是人事主管應該要擔負的職責。對於面談的技巧，我們也將要求訓練機關開辦相關課程，協助主管改善面談技巧。