

目次

中華民國九十四年七月 第四十三期
July 2005 NO.43

考銓季刊

-
- | | |
|---|--|
| 1 建構績效導向的考績制度
／吳泰成 | 122 公務人員考績制度之功能發揮與檢討展望
／張瓊玲 |
| 11 論績效考核與淘汰機制之建立與變革
／蔡良文 | 135 考績懲處行使之探討
／王文忠 |
| 39 績效衡量與評估的操作概念—以美國績效與成果法為例
／孫本初 | 162 我國公務人員考績項目改進之探討
／楊安城 |
| 54 績效獎金與行政領導：OECD 國家對台灣之啟發
／余致力、陳志瑋 | 178 遊說法草案評析
／曾明發 |
| 76 公共人事管理採行績效評量的關注焦點與落實途徑
／呂育誠 | 211 知識經濟時代政府部門的策略管理—平衡計分卡在公部門的應用
／呂苔瑋 |
| 96 有限理性下的不完全契約：公部門績效管理制度的反思
／陳敦源、林靜美 | |
-

發行人／吳英璋
社長／蔡良文
社務委員／周志宏、施能傑、翁興利、陳德禹、陳春生、
蔡志方、張世賢、張瑞濱、黃炳煌、黃俊杰、
黃國鐘、湯德宗、董保城、劉宗德、劉錦樹、
王麗玉、李惠宗、洪貴參、陳荔彤、黃深勳、
李宏仁
總編輯／張紫雲
編輯／林金蓮
發行所／考試院
地址／台北市文山區試院路一號
電話／02-8236-6245
傳真／02-8236-6246

封面設計：凡格廣告設計有限公司
印刷廠：冠順印刷事業有限公司
地址：台北市和平東路一段87號2樓
電話：3322-2236
行政院新聞局出版事業登記證／局版北市字第11號
中華郵政北台字第5237號執照登記為雜誌交寄
國內零售：新台幣120元，全年480元
郵政劃撥：18495321（依國庫法施行細則第22條第1項第2款
規定，本院自94年5月1日起不另擊發收據，請自行
保管繳款收據備用。）
戶名：考試院
網址：<http://www.exam.gov.tw>
版權所有，非經同意不得轉載
本刊所載言論不代表任何機關

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)。

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「全國行政改革新會議」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

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。

論績效考核與淘汰機制之建立與變革



蔡良文

摘 要

公務人員的績效考核與淘汰機制對於文官法制之健全，以及公務人員士氣之激勵等有密切關係，在面對全球化與政治變遷中，配合政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，是吾人關心的，此即所謂「趣（趨）時是也」，以達求「變」、求「通」。我國公元 2000 年首次和平完成政黨輪替後，希望建立一個小而美、小而能的高效率政府，並加速進行政府改造工程，以具全球競爭力的活力政府為願景，積極推動各項改造方案，而在政府改造過程中，如何提昇整體組織績效，建立績效考核與獎優汰劣之退場機制，建構公務人力績效管理制度，允為強化文官體制功能中，值得探討的重要課題之一。

本文爰就績效考核的意義與淘汰機制的重要性、建構施政的績效衡量制度、績效考核的原則、方法與困難、建構淘汰機制的原則與淘汰機制相關規定、以及就現行績效考核制度的困難與檢討加以研究，以利於提昇公務效能及國家競爭力，並希冀在對績效考核與淘汰機制的變革提出具體建議後，俾能作為未來建構一個彈性管理與管理者高權衡平機制之基礎工程，尚請 方家指正。

關鍵詞：績效考核、績效評估、績效管理、淘汰機制、管理者高權、政府改造、文官體制

A Discussion on the Establishment and Reform of Performance Evaluation and Elimination System

By Tsai Liang-Wen

Abstract

The performance rating and elimination system of civil servants are closely related to a healthy civil service system and motivation of civil servants' morale. Facing the present globalization and political transition, what we are concerned is to master the "timing" cooperating with the "changes" in the governing environment of the government, thus to have "success". That is to say, "mastering the present trend" for the purpose of "change" and "success". In 2000, there is the first political party alternation peacefully in our country, and it is expected that a small and beautiful, small but capable government with high efficiency can be built, and at the same time, to accelerate the government reengineering. Our prospect is to build a government with strong vitality and global competitiveness, and to promote all reform plans actively. During the process of government reengineering, how to improve the overall organizational performance, building performance rating and elimination system rewarding the excellent but eliminating the insufficient, establishing a personnel performance management system of the civil service, strengthening civil service system function, is one of the very important topics requiring discussion.

This article studies the meaning of performance rating, the significance of elimination system, establishment of performance measurement system in administration, principles, methods and difficulties of performance rating, principles in establishing elimination system, related regulations on elimination system, and difficulties and review of the present performance rating system, to help to improve civil service efficiency and national competitiveness. It is also expected to give practical suggestions on the reform of performance rating and elimination system, with the aim of building an infrastructure with balance between flexible management and manager authority, and experts' opinions are welcomed.

Keywords: Performance Rating, Performance Evaluation, Performance Management, Elimination System, Manager Authority, Government Reengineering, Civil Service System

壹、前言

公務人員的績效考核與退場淘汰機制對於文官法制之健全，以及公務人員士氣之激勵等有密切關係，在面對全球化（globalization）與政治變遷中，配合政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」，是吾人關心的，此即所謂「趣（趨）時是也」，以達求「變」、求「通」。我國公元 2000 年首次和平完成政黨輪替後，政府提出「年輕台灣、活力政府」的訴求，希望建立一個小而美、小而能的高效率政府，並進行政府改造工程，以具全球競爭力的活力政府為願景，積極推動各項改造方案，而在政府改造過程中，如何建立績效考核與獎優汰劣之退場機制，允為值得探討的重要課題之一。

再者，政府為因應國際變局、環境變遷與人民需求，治理機制理應配合調整，公務人員亦必須提高行政效能，增進人民福祉與回應國會之課責。易言之，公務人員是政府推動政務的主體，公務人員的服務精神、素質能力及績效表現，是有效提昇政府治理能力的保證，是政府能否達成各項施政目標的關鍵。惟以如何評鑑文官體制功能，就英國柴契爾夫人的三 E 改革策略，主張由經濟（Economy）、效率（Efficiency）、效能

（Effectiveness）之行政價值層面來評斷之，其目的除了降低文官之決策權外，主要在於建構施政的績效衡量制度，以提昇員工的工作績效，進而提昇公務效能及國家競爭力。

至於績效考核在實務運作上，依公務人員考績法所規範考核種類，項目、等次及獎懲等，其規範密度較高，似乎難有過多的彈性空間，加諸主管機關為管控各機關人員甲等比例過高之現象，而有百分之七十五為上限之奇特規劃與限制，此與績效評估（Performance evaluation）或績效管理（註一）（Performance management），強調組織及員工整體表現及其相關激勵誘因機制（Incentive Mechanism），重視隨內外環境與需求動態調整與因應，必須授權各機關自訂極為彈性，及規範密度較低的績效管理與績效獎金制度（註二），有極大的差別。當然，公務人員考績法與績效管理有諸多未盡相符之處，前者，尚有許多可以改進之處，如 2005 年之修正案中已列入考列甲等比例限制、團體與個人績效評量，以及平時考核之面談等相關規定，易言之，在靜態（stable）的績效評量法制改革中，能顧及動態（dynamic）績效管理目標之達成。未來建構一個彈性管理與高權管制衡平的績效考核制度，應是最佳的決策，容日後為文賡續論述之。

貳、績效考核的意義與淘汰機制的重要性

由於政府在建立績效導向與顧客導向前提下，其措施必須能符合人民的期望，亦須能滿足國會行政課責之體制議題。前者為施政績效滿意度問題，後者則為績效考核、績效管理的問題。本節先論述有關績效考核之意涵與淘汰機制建立之重要性，俾利推論建立相關機制之原則、方法及困難。

一、績效考核的意義

公務機關之績效考核是指政府機關各級長官依考核要項，對所屬公務人員之工作實績及品德操行，平時予以詳加考核，於年終時予以併計考績，並依成績優劣予以獎懲，以達獎優懲劣的目的。析述如下：

（一）績效考核為長官對所屬人員的考核

由於行政機關以層級節制為其特色，長官對部屬有指揮監督之權，故長官對部屬之工作績效與行為表現有考核之責。而依現制受考人必須具備下列條件，始享有受考績之權利，即：（一）須為現職人員；（二）須銓敘合格實授；（三）須任職年終滿一年或六個月。就此可知考績乃機關組織中主管、人員與工作三者之間的溝通關鍵，人事管理的三個要素——主管、人員與工作三者，雖似分立，實則相關。考績之實施使主管更能瞭解

人員並加強工作輔導，積極的改善監督關係及行政效能；亦可使人員更知曉機關組織與長官的要求；亦可使長官和人員共同來檢討組織目標、成員之工作的性質和難易程度。同樣地，在學理上的績效評量（Performance Appraisal）為考核成員之工作實績及組織變革之工具。

（二）績效考核以工作績效與操行表現為主

政府任用公務人員主要目的在於執行職務，故其工作績效，自然是考核的要項之一。公務人員品德操守是否忠誠篤實、勤慎清廉，影響人民對政府與公務人員的觀感，故亦為考核重點。在工作績效的考核上，我們可能過分以既有的表現來推測其潛力，為了避免此一缺點，可對人員進行資質測驗，以發掘其處理目前工作以外的能力。在績效評量內涵上，依照 Bowman 主張將其方式分為，以個人特質為基礎（Trait-based），以個人行為為基礎（Behavior-based），以及以工作結果為基礎（Results-based）等三種多元途徑（註三）。

（三）績效考核以平時考核、年終考績和專案考績三者並重

公務人員考績就時間觀點而言，有平時的考核和定期的年終考績；就事件內涵而言，可就重大功過事件辦理專案考績。其目

的均在求綜覈名實，獎優汰劣，提昇士氣。

（四）績效考核是達成人事行政目標的方法之一

人事行政的基本目標是獎優汰劣，提昇機關效率與效能。考選是方法之一，但考選施之於任用前，且是一般智識水準測驗。考績則是任用後的考核和實際工作能力的考驗。在人事行政程序上，如僅有考試而無考績，即如有進場機制而無退場機制，此對已任用人員之工作才能及績效，無從評核其優劣，蓋目前之考試成績優異者未必即為將來工作績效優異者。由此可知，考績可視為考試的延長，績效評量必須具備信度（reliability）與效度（validity），其干擾因素當然比考試更為複雜與多元，不可不察。無論如何？兩者配合，始能衡鑑人才之優劣。同時行政機關中的獎懲是選優汰劣的根據之一，而獎懲又以考績為基礎。因此考績實係激勵人才與增進效能的手段，亦即達成積極人事功能的主要途徑，其本身之優劣為人事行政努力之目標。

另有關傳統人事管理的績效考核與現代人力資源管理的績效考核允宜併同述明，以期瞭解考績功用及其未來改進方向。傳統人事管理的績效考核強調以組織為核心，重視：1.薪資與生產力相結合：以生產力的紀錄

來獲取應有的報酬。2.事業的選擇：組織採擇優汰劣的方式為之。3.訓練需求的評估：認知績效的差距。4.改進主管與部屬間之溝通。5.工作協議的文件：用來區分責任之所在等。現代人力資源管理的績效考核強調以個人為核心，重視：1.公正：使考績正確，無偏見發掘個人的潛能。2.發展：以考績來幫助個人的成長，縱的方面，如角色與責任的增加；橫的方面，如工作內容的不同。3.參與：員工如何參與考評的過程。4.其他人力資源管理功能的整合與支持等（註四）。對於上述二者，如何相互採用與擷長補短是本文論述重點之一。

二、淘汰機制的重要性

淘汰機制是透過對績效不佳公務人員懲處與退場淘汰，以落實政府課責機制及維護整體組織的工作士氣，展現政府積極改革的決心與形象。此猶如在資本市場中建立「適當退場機制」，使營運不佳公司下市及下櫃，以達有效管理並維持市場秩序。茲說明其如下：

（一）淘汰機制是重要的政府課責機制

民主國家中，政府及其公務人員所需負責的層次有三：1.是對行政組織內部指揮命令系統之行政長官負責；2.是對民選或政務首長負責；3.是對人民負責。其中，最重要也是最

高層次就是對人民負責，因為人民是政府組成的合法性基礎，也是最終的權力來源。因此，滿足人民對政府的信任與需求，就成為民主政府存在的最核心價值。為了確保政府及公務人員能真正負起對人民的責任，設計一套有效的課責機制，即是民主行政不可或缺的重要策略。而公務人員淘汰制度包括單位調整裁撤正是政府策略性管理的重要機制，藉由此一機制可以更有效地透過對公務人員的責任要求，而確保其滿足人民的信任與需求。

（二）淘汰機制是政府改革的重要策略

由各國政府推動政府改造的經驗可以發現，建立績效管理的組織文化已是各國政府所努力追求的目標，績效管理呈現在各個主要的管理面向包括了人力資源、財務、預算與計畫政策，均要講求績效。其中，就人力資源管理面向而言，對績效不佳員工的處理是各國政府均積極推動的工作。公務人員淘汰機制包括了公務人員在行為態度面向所應遵守的相關規範、績效應達到組織所要求的水準、以及一般性的倫理考量等方面的課責，是先進國家甚為重視的推動政府改造的策略性管理手段，各國政府均體認到透過對公務人員課以更完善的責任，是完成政府改造的重要議題。為因應人民越來越重視政府

生產力與施政效能，各國政府均體認到發揮淘汰機制的積極功能，藉由淘汰無法符合人民對政府施政要求的公務人員，以提昇政府施政績效與改革形象。

（三）淘汰機制是維繫士氣的重要基礎

提昇生產力是各國政府所面臨的重大課題之一，而政府生產力的提昇主要是由公務人員的能力與工作動機所組成。擁有優秀能力者，若沒有強烈的工作動機，仍無法產出高績效，而能力稍嫌不足而有強烈工作動機者，如透過訓練與努力，仍會有令人滿意的績效，因此，工作動機是影響組織生產力的重要關鍵。工作動機會受到工作士氣的明顯影響，而影響公務人員士氣高低的因素，則在於能否提供一個公平的工作環境，也就是能否根據公平的程序和合理的標準做到獎優懲劣，針對績效、行為、態度、責任等面向表現良好的員工予以獎勵，而對表現不符課責標準者予以懲處與淘汰。對公務人員而言，能夠依據績效優劣並給予不同的獎勵或懲處，才是功績原則的體現，如果政府缺乏此種獎優汰劣的機制，不僅造成公務人員工作士氣的低落，更難以吸引到優質的公務人力。落實淘汰機制的功能，則是維繫公務人員士氣的重要基礎。

（四）強化推動革新的決心與形象

藉由落實淘汰機制，可以有效宣示推動革新的決心，透過此種具實質與宣示意義的作為可以使公務人員瞭解政府追求績效與改革的決心。藉由對績效不佳員工的積極處理，強化了政府追求績效與革新的形象。隨著民眾越來越重視政府生產力與回應力，政府也必須學習有效的處理績效不佳的人員。隨著虛耗成本降低、提振公務人力士氣、以及強化改革的決心和形象等需求的日益凸顯，政府除了體認到對績效不佳人員處理的重要性之外，更必須學習如何有效的落實淘汰機制以處理績效不佳的人員。

參、績效考核的原則、方法與困難

績效考核可分為對政府治理績效之評量 (Performance Measurement) 及對行政體系組織成員個別績效之評定。前者，如美國之績效與成果法 (Government Performance and Results Act, GPRA)，其相關績效管理的架構體系，亦可供我國政府績效體系強化與建構之參考。分析績效考核與先進國家績效管理制度，主要在使政府績效評估工作流程標準化，同時希冀改變文官行為與型塑良善有效能的管理文化。後者，個人評定績效之目標即是在達成政府績效管理，當然，包括政府政策制定、執行與績效評量、績效評估的聯

結關係，建構新的政府績效管理的功能結構關係。

所以，公務人員考績法未大幅修正前，不論是機關首長、單位主管或受考核之員工個人，在績效考核過程中，均應有績效管理的理念、態度與作為。至於實際之考績原則可指導考績方法，而考績方法則在以落實考績原則為前提，試分述於下（註五）：

一、考績的原則

（一）綜覈名實信賞必罰

綜覈名實乃考績之結果與實際工作表現相符合，若名實不符，則使人無法信服。信賞必罰是該賞必賞，該罰必罰，若該賞不賞、該罰不罰，則虛應故事無法落實，徒具形式，自無法發揮真正「獎優懲劣」之效果。

（二）客觀公正

考績必須客觀公正，這是指長官於評斷優劣之時，要有充分的客觀事實資料作基礎，而非只憑長官對部屬的主觀印象。為達客觀公正的目的，必須考慮下列條件：1. 每一職位或同職稱職務，儘可能在質與量方面，訂定明確的工作標準。2. 對於公務人員平時的工作與倫理、品行，要作詳細的記錄，以為考核事實資料。3. 考績進行期間，力求保密，以防止不必要的阻力產生。4. 採取客觀量化的考績方法，如心理分析和統計方法。

（三）工作績效與倫理品行並重、時間與事蹟兼行

公務人員能力強、工作成果佳，固然合於要求；但若公務倫理與品行不良、貪污、受賄，損害政府公信力及形象，則能力愈強，愈為政府帶來傷害，故兩者不宜偏廢。考績就時間而言，包括了平時考核和年終考績；就事蹟而言，則就重大事件作專案考績。在時間和事蹟上作雙軌考核，則人員的優劣可充分顯現，各機關首長與各單位主管不可不察。

（四）考績結果要公開、並准予復審、申訴

考績決定後，要公開發表，以昭公信，並可使公務人員相互瞭解，共同批評。對於因考績成績低劣面臨淘汰之公務人員，因涉及個人去留與生計問題，更應審慎，應給予其復審機會，以免因受不公對待而遭犧牲。而被考績者如認為考績不公或考績過程有違法及政治歧視行為，得循公務人員保障救濟程序，如申訴、再申訴及復審等，爭取撤銷對其本人的考績決定。

二、績效考核的方法

上述的各項績效考核的原則，均需良好的考績方法來達成。考績的方法很多，各種方法的特性、運作、限制與實施對象均不同，難以認定某種方法的優劣。其實，考績有原

則、有途徑，惟考績對象不同，方法亦應有別。如對專家與通才，對主管人員與非主管人員，對高階層行政人員及中下階層人員，均有所不同。故對於考績方式不宜拘泥形式，只要合乎考績原理、價值倫理，但求從實績評量優劣而作審慎有效之考核。考績常用之方法，約如下述：

（一）觀察判斷考績法

這是由長官對部屬之工作績效與倫理品行，作主觀的觀察與判斷，然後評定成績以別高下。這種方法在運用上極為簡便，但有其缺點，因主管人員的觀察能力不同，或作業之粗細，或偏執成見，則不當的臆斷與資料不全，極易影響考績的結果。

（二）按項目考績法

由主管人員對所屬人員之工作績效及倫理操行等，先選擇若干項，每項中再分若干目，並按目及項分別評定其分數，綜合為總分數，即代表考績成績。此種方法，在運用上需先設計出考績表，列出考績項目與名稱，考績時先目後項，再綜合為總成績。為便於考績起見，可在每一目之下，列出各種表示成績高低的評語，並配以分數，以便考績者在評語或分數上劃記。這種考績方法，既不過於簡陋，亦不過分繁瑣，為常用的方法，若配合定期適時考核及主管人員之認真

運用，不失為良好的考績方法。

（三）比較考績法

任何考績法均須從人與人之比較後，確定其優劣等第。此種人與人的比較法，有先訂定因素與等第，然後對全體人員考慮後，再將人員填入適當等第。亦有採配對比較法，比較時先將人員姓名，用成對組合的方法，寫在小紙片上，每一紙片中寫上兩個屬員的姓名，如共有十位人員，則需小紙片 45 張。次就每張小紙片上兩個人員的成績作一比較後，決定何者較優，凡同一人員得較優次數最多，即為成績最優秀者，得較優次數最少或從未得到較優，即為成績最低劣者。配對法之優點，為考績結果之信度高；缺點為手續過繁，如屬員人數眾多，則無法運用（註六）。

（四）分配考績法

此種方法，有按常態分布原理，將人員的考績成績硬性區分為若干等第，並規定每等次的人數分配，如規定甲等為 10%，乙等為 20%，丙等為 40%，丁等為 20%，戊等為 10%。主管人員考績時，需將成績區分為若干等次，每等次的人數並需符合規定。亦有根據各單位業務績效的高低，作為分配其單位人員考列各等人數之依據。如單位業務績效考評列優等者，該單位考列甲等之人數可

以增加；業務績效考列中等者，該單位人員考列甲等人數仍照一般規定；業務績效考列甚差者，該單位人員考列甲等人數則予減少，以期單位業務績效與人員考列甲等之人數適切的配合。分配法的優點是可使考績免於寬濫的弊病。但往往造成工作表現良好的單位，受制於考列甲等名額，致部分優秀人員，因位居次等而感委屈。所以，組織業務績效評定之客觀公正，是本考績方法成敗之前提要件。

（五）績效標準法

此法係先依據各種標準（如工作數量、工作品質、工作時限、工作態度等），訂出工作標準，復以所訂的標準考核人員的工作實績。績效總評之等第愈高，則測度其人之工作知識技術能力愈高；反之，則愈低。績效標準法的優點，是依工作標準考評實績，具有客觀性，頗適合一般人員之工作考核。其缺點則是個人之氣質、操守及學識等資格條件，不盡為工作標準所能規範，換言之，考核工作之績效，未必即能權衡人才之智慧倫理與德行。況且即就工作考核而論，績效標準雖可力求客觀，卻難周全，如過分苛細，反而增加主考者之猶疑不決，是以目前績效標準法應用之範圍，以一般事業單位中下階層人員之工作考核為主（註七）。

（六）特殊事例列舉法

綜之，此法先由主管人員就某人從事某種職務時，認定為成績優異或低劣之具體事例逐條列舉，予以整理成考績表作為依據。列舉法之優點，因為應用工作上的具體事例，作為考績優劣的標準，故極為客觀，不僅主管人員於考績時易於選擇與認定事例，而部屬亦易於瞭解績效優劣之區別所在。但缺點為：具體的事例需按屬員職務性質編製，則每種職務均應編製優劣事例，以為考績之用，手續極為繁雜。且在相互評量時，其客觀性不易掌握，應予注意。

除了上述的考績方法，另外仍有許多考績的技術存在。但為了有效評估，絕不能只單用一種方法。至於，就績效評估而言，除瞭解以財務指標與間接成本的評估法外，更宜重視如標竿管理（Bench Marking）、全面品質管理（Total Quality Management, TQM）、六個標準差（Six Sigma）、作業基礎成本制度（Activity Based Costing, ABC）以及平衡計分卡（Balanced Score Card, BSC）（註八）等以及運用績效評估的方法（註九），俾落實績效評估，貫徹政府組織策略。要之，以上評估工具與方法如何運用與精進，必須與時俱進。

三、績效考核的困難

通常績效考核有其指標與原則，但實際

考核中，又常發現行政機關在進行考核時，有下列困難與謬誤（error）（註十）：

（一）難於公正或流於形式

前項困難的最大原因，為考績者的主觀偏見。而偏見往往為主管鑑別人才所難免，如主管但求工作績效而不問品德氣質；喜好逢迎而不問是非；器小妒才而不問功過等，造成以偏概全，徇私害公，考績不能公正。

流於形式則指考績虛應故事，不能真正甄別出人員的優劣。其原因甚多，可能是考績方法過於粗疏或繁瑣、或是考績限制過多、或是主管偏見與鄉愿作風所致。

（二）過寬、過嚴或趨中傾向的謬誤（leniency, strictness or central tendency）

這個謬誤乃泛指考核者偏向兩端的評定或考核。比如：評定部屬每一工作層面的績效時，如主管他具有偏向兩端的評定傾向，他會對大多數的工作層面或項目，根據過往的傾向，一律給予極優或極壞的評定。而趨中的謬誤是指考核者對所有受考核者，不論其實際績效應予以較高或較低的考績等第，均予以中等的考績，每一位人員被評定於考績表的中間位置，表示既沒有工作特優的人，也沒有工作奇差的人員。

（三）暈輪與單點謬誤（halo & horns）

這一類謬誤之所以產生，在於考核者有

以偏概全的傾向，即根據受考者在某一工作表現優異，就類推其他工作表現亦是如此，而予以優越的考績；反之，考核者發現考核者在某一工作表現並不如理想，就驟以推定其他工作的表現亦大致類同，而予以不佳的考績。或謂考核者究竟是以受考者哪段時間的工作績效作為評定考績的基礎。如考核者過度重視年度考績期限內，人員初期的工作表現，而忽略了臨近考績階段的表現，就有初期印象謬誤的可能；反之，考核者若忽略或忘記人員在年度初期所表現績效，而全以臨近考績階段之績效資訊，為評定考績之依據時，則可能有近期印象之謬誤。

（四）比較謬誤或好同惡異的謬誤

這類謬誤乃考核者對考績的評定，以受考者間的相互比較而定，而非以每位受考者實際工作的績效為評比衡定的基礎。這種考績方式，如果其他共同列入比較的受考者，其績效均並不怎麼傑出，則原本績效平庸者，可能得到極佳的考績評定；反之，如其他作為比較的受考者，個個績效出類拔萃，則原本績效極優者，可能得到並不甚理想的考績。這類謬誤有積極與消極的兩種。就前者而言，考核者可能因受考者在某些方面的作為特質或態度，與其本身所具有的極相類似，因而予以受考者較高的考績。就後者而

言，考核者可能不喜歡某一特質，偏偏受考者又具有這一特質，其因而對受考者每一工作層面的績效予以不好的評定。

（五）服務年資或考核者具有競爭好強特性而引發的謬誤

前者，考核者往往有給予資深的人員較高考績的傾向，乃前者謬誤產生之原因。這樣的做法，其基本的假定乃年資愈長者，工作績效愈高。事實上，這種假定並不合理，蓋時空的推移，新技能、新知識的追求，乃是增進績效的必要條件，如資深者未具備與時推移的知識，則何能有高績效可言。後者，考核者如堅持自己的考績，絕不能低於部屬的，一旦其考績只被評定為中等時，考核者會將這個責任推給部屬，而給予人員較嚴的考績等第，因而引發考績的不正確性。

肆、建構淘汰機制的原則與淘汰機制相關規定

一、淘汰機制原則之建構

針對績效不佳員工建立退場淘汰機制，雖然具有「汰劣」的功能，但此並非唯一目的，而是希望透過淘汰機制，促使績效不佳員工，達到應有的績效水準。換言之，在將績效不佳員工「退場淘汰」之前，仍希望透過各種正式與非正式的處理程序，使其有機

會達到應有的績效水準，如果經過改進措施，仍無法達到預期水準，而必須承受如調職、降級或革職等不利處分時，基於員工救濟權利的保障，仍應使其有申訴的管道，如此的退場淘汰機制才具有積極正面的意義。

此即有賴在公務人員淘汰機制的基本原則、處理程序、以及法律依據等三方面有完整的建構及配套措施，才能對於不同類型妥適處理，即使公務人員淘汰機制在積極面具有降低績效不佳員工比例的功能，而在消極面具有汰劣的作用。就人員淘汰的處理原則而言，無論是政府部門或是私部門，基本上都是以功績原則、管理者高權原則、課責原則、公平原則、以及救濟原則等為基本主軸（註十一）。這些原則就在於架構一個能使政府有效處理績效不佳員工，以確保管理權完整發揮功能，並能使績效不佳員工儘可能達到應有水準，且權利受到保障的淘汰機制。更重要的是，經由這些原則，淘汰過程也必能合乎依法行政的原理，有助於贏得保障機關或訴訟機關的支持。

（一）功績原則

公務人員淘汰機制的建立就在於透過留優汰劣的途徑，落實政府部門人事政策的功績原則，並顯現政府對績效改革的決心。因為對員工而言，組織與管理者能夠區辨員工

不同的績效表現，並據以給予不同的獎勵與懲罰，才是真正功績原則的體現，而此也是組織激勵員工共赴組織績效目標的重要機制。

而公務人員淘汰機制的建立對於功績原則的落實更具有重要性，此不僅因其具有實質的汰劣功能以及重視功績原則的意義，亦因政府部門過去汰劣的態度與作為過於消極，致使公務人員感到相當挫折，故更必須落實淘汰機制，以彰顯功績原則。就狹義而言，當公務人員出現「未達到所任工作應有績效水準」或是基於「提升組織總體績效」之較為廣義的理由，即宜適用公務人員退場淘汰機制。

（二）管理者高權原則

組織員工淘汰制度之目的有二，一為提供管理者對違反組織相關規定，或是無法達成組織期待目標之員工的管理手段，二為使受懲處者及其他組織員工瞭解應負之責任及應有之行為態度標準所在，進而得以維持組織的順暢及目標之達成。基於這個理念下，無論是公部門或民間部門，有關員工的懲處與淘汰權遂成管理者極為重視的工具。

因此，對公務人員退場淘汰案件之發動者必須由其管理者擔任，亦即對於員工行為態度是否已達淘汰處理標準和應課以何種處

罰等兩大實質部分之判斷與決定，必須由受懲處者之管理者或更高層管理者來執行，而不應由其他非管理權之機關或權力機構來主導，此種原則可以稱為員工懲處與淘汰的管理者高權原則。

管理者高權原則存在的理由在於，此係促使員工表現出組織與管理者期待行為的重要機制之一，果若公共管理者失去對公務人員懲處與淘汰的實質發動權或不願積極行使該項管理權，管理者勢將侷限於僅能「獎優」而無法「汰劣」，不利於塑造公平的工作環境、提升組織績效和有效運用公務人力資源。

另一項理由是為了避免管理者規避其應負之責任。由於管理者基於種種對員工進行懲處所可能產生的負面影響，態度上常會，盡量地對已達懲處標準之員工採取不處理或是拖延以對，此舉實已違反管理者應盡之責任。尤其是公共管理者，本來就負有回應公共課責、提升公共組織改革成效、以及激勵組織員工士氣等管理責任，如果對應受懲處者未能適當處理，以致造成失職事件，則無異顯示管理者本身未盡其責。由於管理者本身即具有不願懲處員工之傾向，如果制度設計未將懲處與淘汰員工之發動權與實質判定權歸屬於管理者，則管理者將藉之規避責任，公務人員淘汰制度將難以發揮其策略性

功能。

（三）課責原則

公務人員懲處與淘汰制度乃對行為態度違法（亦即違反相關法律、政策或程序），以及未符合應達績效水準之公務人員課以責任。我國公務員懲戒法則規定「違法」以及「廢弛職務或其他失職行為」為懲戒之原因，「公務員懲戒法修正草案」進一步將之修正為「執行職務違反法令」、「怠於執行職務或其他失職行為」或「違背公務人員法定義務之行為」，衡諸美、澳等國之相關人事法規，對懲處原因也作「課責性」之規定（註十二）。

由以上論述可知，公務人員淘汰制度的重要原則之一就是要符合「課責原則」。公務人員淘汰制度之所以必須遵守課責原則之目的，一是在明確規範公務人員所應負的責任範圍，以使其在從事行政行為與行政決定時，在行為態度上能恪守相關法規之規定與符合公共組織所定之績效標準，以回應民主國家公民對政府之公共課責。遵守課責原則的另一目的，則在於保障公務人員不受監督者濫權之侵害，因為當公務人員淘汰制度的課責範圍確定之後，除非公務人員違反應盡義務與責任，否則其身分權及因公務人員身分所享有之權利均不可被任意剝奪。

課責原則應該更進一步地「具體化」才能真正落實上述兩種目的，具體化特別是指，儘量使公務人員應受課責之事項與標準具體化，並就公務人員受懲處之理由與主管人員之舉證責任，具體規範。

就公務人員應受課責之具體事項與標準而言，人事主管機關與用人機關應將公務人員何種情形構成懲處事由及其應受何種懲處，明確規範，以使其清楚知道何種行為是無法符合公共課責與組織期待之行為，而不致因為不瞭解行為規範所在而受到懲處。

至於各級主管於發動懲處權時，所應具之理由與舉證責任之具體化，只要公務人員應受課責事項與標準，在法規上作明確具體規範之後，自然也就可以同時做到，因為如果管理者無法在理由與證據上具體指出公務人員因為未能符合哪些要求，以致於必須接受懲處，則將來在兩造辯論時，主管人員將因理由不充分或證據不明顯而遭到敗訴。因此，只要公務人員應受何種懲處能夠明確以法規範，則課責原則也就能更進一步地落實於公務人員懲處制度。

（四）公平原則

政府人力資源管理各項決策最重要的議題之一就是公平，因為公平對於組織員工而言是一項非常重要的激勵因素，如果組織員

工感覺到組織人力資源的相關制度或決策缺乏公平性，則員工士氣將大受打擊。反之，則員工會因為認知到組織的公平對待，而以工作績效、對組織的承諾、以及在行為態度表現出良好的組織公民行為，作為回報。

就公務人員淘汰制度而言，公平議題的重要性則表現在兩方面。首先，如果管理者無法施行淘汰懲處制度，對未盡責任之員工課以責任，則會被組織其他成員視為不具公平性而對士氣造成嚴重打擊。換言之，公務人員淘汰制度作為公共組織員工士氣基礎的策略性功能將難以發揮，如此，不僅難以留住優秀的公務人力，也不易招募到優質的公共人力資源，以提昇組織的生產力。其次，公務人員淘汰制度之運作，能否讓受懲處者與組織其他未受懲處者均感到公平，也會影響組織成員後續在工作績效與相關行為態度等面向之表現，例如組織公民行為、責任行為、工作態度等，並影響公務人員淘汰制度作為組織士氣基礎的策略性功能。

當組織懲處及淘汰程序與結果被受懲處者認為具公平性時，其對組織的不滿與負面的行為態度就會減少；當其他員工也對懲處事件感到公平時，則會產生積極面與消極面之影響。就積極面而言，其他組織成員會因為過程與結果具公平性，對組織產生信任

感，進而願意表現出組織所期待行為的要素。就消極面影響論之，由於社會學習正是懲處制度的核心基礎之一，因此，組織成員透過學習會瞭解到，如果未盡到課責性之義務時，將會受到懲處，即可促成公務人員為避免承擔受懲處之風險，表現出符合組織與公共期待之行為與態度。

（五）救濟原則

基於避免管理者高權過度膨脹，或因為管理者濫用與誤用管理權，造成對員工權利之不當侵害，淘汰制度中必須強調內部申訴與司法救濟原則，以兼顧管理權完整與員工權利保障之平衡。

因此，若員工對於淘汰程序或結果有所不服時，救濟權即不宜再由行使淘汰與懲處的有權管理者為之，而應經由第三者和超然獨立之司法權協助。第三者的概念主要是指原來做出決策結果的管理者之高層或勞資協商下的工會，經由申訴管道和運用準司法訴訟程序，再次確認員工懲處與淘汰的合理性。當事人若對於這種內部救濟過程仍無法滿意時，而懲處結果又與自身工作權益關係重大時，將爭議提由司法機關作最後的裁定。司法機關就案件之程序與管理者和受懲處者兩造所提之事實證據、予以審查與判定，如此才能真正達到對公務人員權利之救

濟，否則，若公務人員淘汰之發動、實質判定與最終決定均歸屬於管理者，則管理者既為球員又兼裁判，對公務人員權利之保障與救濟恐將成效不彰。

必須要指出的是，申訴救濟制度設計的原則基本上是應該要給予管理者較為優勢的對待；也就是說，對於淘汰事由和標準的訂定，應該儘量尊重管理者高權原則，若員工就管理者發動的事例無法舉出合理懷疑事證，管理者的淘汰權也應該受到尊重。所以，有權救濟者處理兩造爭議時，主要關切的焦點應該是：淘汰制度是否有正當程序的規定，如不同類別的淘汰與懲處必須遵循哪些程序？管理者是否正確地遵循正當程序及其精神？管理者是否有足夠的證據推論員工違反標準？被懲處員工是否有充分的反證足以推翻管理者的推論？

二、現行淘汰機制的相關規定

目前有關公務人員退場淘汰機制的法律包括：公務人員考績法、公務員懲戒法、公務人員任用法和公務人員退休法，此外，公務員服務法也提供了發動淘汰的理由，公務人員保障法則提供淘汰救濟的機制。

公務人員考績法及相關法律設計的退場淘汰機制是考績免職，凡年終考績列丁等者免職，專案考績一次記二大過者免職，免職

條件均在法律上訂有原則性的事由，由各機關首長做成此項處分。公務員懲戒法提供的淘汰機制是撤職，但是該法並未規定撤職處分的事由，此項處分由司法院公務員懲戒委員會做成。公務人員任用法提供的機制是資遣，明確設定資遣的事由和程序，即因機關裁撤、組織變更或業務緊縮須裁減人員時，應按其未經或具有考試及格或銓敘合格之順序，予以資遣；同一順序人員，應再按其考績成績，依次資遣。

此外，行政院為處理不適任現職人員，於民國 71 年 12 月 27 日訂定「行政院暨所屬各級機關不適任現職人員處理要點」一項，作為行政院所屬各機關處理不適任現職人員的準則。必須指出的是，此一要點的法律位階是相當低的。

根據要點的規定，不適任現職人員的界定範圍分為三類，包括：因病不能工作、不勝任現職和不守紀律（公務人員任用法施行細則對於不適任現職的定義僅限於第二類，即指所任工作質量均未能達到一般標準，經就其所具學識能力另調相當工作後，仍未達到一般標準者而言）。面對不適任人員時，要點指出幾項共同處理原則：一、各機關應先行針對不適任現職人員之性質，儘可能輔導其轉變為適任現職人員。二、各機關不適

任現職人員，如屬正副主管，依人事權責，得先調為非主管職務，再作適當處理。三、各機關不適任現職人員，其合於退休資遣規定者，應勸導其退休或予資遣。四、各機關處理本案時，如遇特殊困難，本機關已盡力處理而仍無法解決者，得專案報請上級機關核辦。五、各機關首長對本機關不適任人員，應依本要點之規定，切實負責予以處理，並防止其繼續產生。要點並對不同類型不適任現職人員之處理程序，分別予以規範。

伍、現行績效考核制度的困難與檢討

政府在推動績效管理，強調以績效作為考核的標準，同時又要重視課責、授權、授能價值，與現行公務人員考績法規定是否相容，或產生爭議，如何克服，值得重視，謹就現行績效考核的困難與檢討，簡要論述之。

一、考核觀念有待釐正

目前各機關普遍存在下列各種觀念，有待吾人予以端正：（一）仍有部分首長或主管誤認人事考核業務係人事單位的職責，與機關首長或主管人員較不相關，以致平時疏於考核、權責不明、績效不彰。（二）由於部分機關首長或主管人員不能克盡考核權責，或受人情包圍，或因個人偏見，甚至故意偏袒不公，致使考核功能難以完全發揮。（三）部

分機關人事主管於辦理考績時，未能將考績有關規定，向機關首長、單位主管及全體同仁妥為說明，使其瞭解，致使觀念偏差產生誤會或未能適時考核，影響考績業務之進行與考績結果之客觀、公正性（註十三）。

二、考績民主化之問題

茲就代表性、公開性與主動性等三方面予以說明：

（一）代表性：現行公務人員考績法第 14 條規定考績應送考績委員會初核，該委員會雖有由機關人員票選產生之人員參與（按考績委員會組織規程第 2 條規定，置委員 5 至 21 人，每滿 3 人應有 1 人為票選人員），有謂因其居少數，且實際運作，亦不像先進國家（如奧地利），規定應有半數名額，而能充分代表公務人員維護其權益。惟以我國之國情與代表本身之學養、認知，吾人以為，現行規定若能重視代表人選之客觀、公正性及其個人之成熟人格特質，相信有助於考績之公平性與代表性。

（二）公開性：英、美、德等國讓公務員充分參與考績，並重視主管與部屬的雙向溝通。例如英國有品評面談，並且每隔四、五年由人事主管和公務人員

舉行永業發展面談；美國用以考評公務人員之關鍵因素與績效標準，係由主管與部屬共同訂定，再據以考評，年終考績辦理結束後，主管與部屬還要進行成果鑑定討論，彼此交換意見。我國在此方面之做法，似乎有所欠缺，允宜研究改進。在未修法前，似可考量由主管與考績最優及最差之同仁深入面談、溝通做起，以期發揮考績之積極性功能。

（三）主動性：現行公務人員考績法所規定的考績，分為年終考績與專案考績二大類，均屬於被動的接受考核。如公務人員認為本身具有功績，符合專案考績獎勵標準者，現制並無其得主動要求給予專案考績獎勵之規定。目前世界上有若干國家對於公務人員主動請求給予專案考績之獎勵，已行之有年，我國似乎值得加以研究採行，或可引進同仁推介制度，藉以提高公務人員之服務精神與權利意識。

三、兩套考評方法，有待落實公平公正

公務人員考績法第 5 條規定：「年終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」。同法第 6 條第 2 項規定：「考列甲等之條件，應於施行細則中明

定之」。同條第 3 項規定考列丁等之條件。依上述規定，年終考績則有平時考核，以及考列甲等及丁等的條件兩套標準，應再予以詳為規範。就實際觀點言之，既已明定考列甲等的條件，復在公務人員考績法施行細則第 4 條明定，考列甲等者，須以在考績年度內具有具體事蹟者為限，可能造成各機關首長與公務人員更不重視平時考核，反而汲汲追求考列甲等之條件，而忽略平日工作表現。所以，平時考核表之設計與落實執行是必要的，如此方能配套設計，以提高公務人員服務品質與績效。

四、考評項目應能針對職務性質與職位高低為適切規定

欲使考績制度發揮應有之功能，考評項目或因素之訂定，必須考慮「職務性質」與「職位高低」。當職務性質不同或職位高低有異，任職人員所應具備之智能與個人屬性即應有所不同。目前英、美、法等國即採此種做法。然而公務人員考績法第 5 條規定：「年終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。前項考核之細目，由銓敘機關訂定。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。」並未就考評項目或因素，依一般職務性質或職位高低不同而異其規

定，造成考績制度難以發揮應有之功能。所以，如何參照職等標準，業務性質內容，作客觀的評量是必要的。

五、考列甲等條件過於抽象與寬鬆

現行公務人員考績法第 6 條及其施行細則第 4 條明訂考列甲等之條件，其用意在於取消甲等限制後，改以明確具體的考核標準，打破以往考績列甲等輪流分配的現象，且在預防日後考列甲等人數無設限後的浮濫現象。然就考列甲等之各項條件內容分析，不難發現部分條件，過於抽象，適用時彈性過大，例如「重要專案工作」、「如期圓滿達成任務」、「認定確有績效者」等，雖經銓敘部訂頒「各機關辦理公務人員考績（成）注意事項」，對於上述條件之用語，特作詳細的補充規定與解釋。但對於考列甲等條件之規定，似仍令人感到籠統空洞且又欠具體，在適用上可能因各機關認定的寬嚴不一，而造成不公平。如何增加具體事蹟或較科學化、客觀性之指標，似可再加研究改進。

六、考列丁等條件之不當與過嚴

依現行公務人員考績法第 6 條第 3 項各款所列之丁等條件缺乏客觀具體之標準，而與同法施行細則第 13 條第 1 項第 2 款所定「記一大過」各目及同法第 12 條第 3 項所定「一次記二大過」各款，似混淆難分，過於彈性，

若干項目內容欠缺具體標準，恐難令人折服，對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳訴及申辯之機會，較能保障公務人員權益。另從實務觀點言之，考列丁等即予免職，由於太過於嚴苛，機關首長除警察機關外，甚少考列丁等，考列丁等條件，僅聊備一格，未能真正發揮年終考績汰劣之功能。所以，可否考慮改以連續考列丙等者即予免職或資遣，以發揮獎優汰劣功能。

七、未能確實遵守考績比較原則

公務人員考績法第9條規定：「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。」蓋以在同官等之人員優良與否，不難在相互比較下定之，此項規定亦為舊制所有，然各機關實際在辦理考績時，往往並未遵循此一原則，而係以「單位」作為比較範圍，單位主管往往受主觀意識影響，而發生諸如以偏概全、中間取向、過寬或過嚴、近期的印象等而謬誤，而考績委員會又多以尊重單位主管意見，很少變動，致考績結果不公平。當然，若不尊重單位主管意見，難免造成主管在該單位領導上之困擾，所以考績之評定，常造成兩難之困境。依據銓敘部的統計資料顯示，依公務人員考績法辦理年終

考績結果，考列甲等人數之比率是依官等之高低而逐次遞減。即使規定甲等以不超過75%時，其情況亦然。依據公平理論言之，對於高階人員中之主管人員，應以其稱職者留任，不稱者轉調。所以，高階人員除主管者外，若未能核實考評，則似已侵犯了低階人員考列甲等之機會，對於人員工作士氣或生產力，將構成不利的影響。

八、考績內容應作調整，考績結果未能有效運用

現行公務人員考績偏重於考績獎金與晉級陞等，導致公務人員似過分重視金錢物質獎勵，而未能充分發揮考績制度獎優汰劣之積極性，亦忽略了考績的「發展性」目的，即作為幫助公務人員瞭解其個人能力之長短處，進以接受適當的訓練與生涯規劃，使機關可以充分利用每個成員的潛能與公務生產力。而專案考績原係於公務人員有重大功過時辦理，其條件或有多款，但往往因首長強烈介入資為拔擢特定對象之工具，或許其方向正確手段似有不宜；或有因首長的好惡由心，加諸專案考績免職之要件空泛，難免有其不周之處。上開情形又以警察人員為最，值得重視。易言之，目前考績制度之實施，與考績應具有多方面功能的理想境界尚有差距，允宜配套檢討改進，且以一次記二大過

免職，影響公務人員權益至鉅，依其性質應否由行政懲處改列為司法之懲戒處分，值得檢討。

九、各類人員考績法制之有待建立

目前教育與公營事業人員之考績條例，均尚未訂定，其考績係依各該單行考核規定辦理，各該法規對於關係公務人員權益較鉅之規定，如考績列等方式及考績結果之獎懲，不僅與公務人員考績法不同，各考核法規之間的規定亦有所不同，顯非常制，實應加以檢討，設法將其間之差距予以拉近或取消，以免各類人員以規定不同，影響權益，而相互比較，心生不平，以致造成人事管理上之困擾。

陸、績效考核與淘汰機制的變革建議 —— 代結語

吾人審視各國政府改造過程，其變革背景與目的漸趨一致，且其同時進行之文官體制改革，亦以建立績效型政府，提昇政府效能為共同訴求目標，從而文官績效考核獎優機制與退場淘汰機制愈形重要。謹就現行相關法制及運作機制之變革，提出可行建議如次：

一、對於績效考核的改進建議

由於現行公務人員考績制度，存有上述之問題，致考績無法落實與發揮其應有之功

能，對公務人員之工作士氣產生不利的影響。雖已就此提出初步建議分析，惟衡酌當前環境，針對上述問題，研提漸進可行改進建議如下（註十四）：

（一）考績功能的定位與強化

我們認為考績功能要分為「行政性」與「發展性」的功能。前者，重於以考績結果作為調薪、獎金、陞遷、汰劣的憑據。後者，則將考績結果用以協助人員瞭解本身之工作能力，並藉由適當的計畫以提昇、改善其工作知能。未來考績尤宜朝向發展性功能定位，使人力資源策略管理能強化其「激勵與發展」價值機制。詳言之，即朝考核工作績效重於全人格的評斷、診斷性重於獎懲性、考績資訊正確性與程序正義之結合等方向，改進現行考績法制之流弊。未來在推動相關策略時，對於如何清楚設定目標與策略？如何釐清各機關職掌與分工？對工作績效、成果，非單一機關能獨立完成時，其績效如何評量？以及缺乏良好具體的績效指標不利蒐集有用的資訊、機關管理文化上，存有不重視績效、成果管理及資訊運用等等，均值得審慎規劃，以規範並確立適合我國環境需要的策略與技術。為產生有效的績效考核，使人事法制發揮效能，應有配套之基礎工程，如：考核工具應經過員工參與，且將重點放

在績效而非個人特質之上；訓練計畫是導向監督用途之考核工具，並理解考核過程中的人員動態性；獎勵有能力，且認真發揮考核功能之監督者等，若能朝此方向改革與強化其基礎工程，必將有助於發揮公務人員考績制度之功能。

（二）加強宣導及端正考核觀念

應培養主管重視考核的觀念，利用各種集會，重點灌輸，以培養主管重視考核的觀念，確實負起人事考核的責任；或者為各級主管人員舉辦「人事考核訓練」之課程，俾教導正確做法，端正考核觀念。其次，應規定主管考核監督責任，促使各級主管認真執行考核工作，對負有考核權責之直屬主管，如有未能善盡督導考核責任，而導致屬員有重大不良後果者，應予適當議處，其應負之責任，宜列為年終考績之重要依據。此外，應實施考績訓練與宣導，平時應對人事人員加強考績法規之訓練或各主管機關在辦理考績時，應對承辦考績業務人員施以講習。各機關在辦理考績時，應利用有關集會，向全體同仁妥為說明考績有關規定，使其瞭解，俾利執行。

（三）擴大考績之民主化與人性化

我們同意台積電董事長張忠謀先生的看法，即考績制度可與生涯規劃配套思考。他

指出：「最好的生涯規劃，是在每一個崗位，永遠做自己有興趣且對公司有貢獻的事並盡力去做」，而考績應予制度化、書面化，主管願意說出部屬的弱點與優點，以達到溝通效果及發展功能。為了儘速完成上開意旨與目標，宜擴大考績民主化與人性化。首先，宜衡酌當前環境之需要，檢討修正「考績委員會組織規程」第 2 條之規定，使由機關人員推選產生之非主管人員能有更大的比例擔任考績委員，以維護公務人員的權益。其次，宜使公務人員能充分參與討論，使考績在評定之前，主管與部屬能夠相互討論，彼此交換意見或至少同意與最優、最差之 10%同仁交換意見；或在評定之後，應告知公務人員，並給予陳述意見的機會。再者，宜檢討修正公務人員考績法，增列「公務人員認為本身具有功績，符合專案考績獎勵之標準者，得以書面申請考績」之規定，以激勵公務人員士氣，發揮考績的積極性功能。

（四）重視考績之公平正義

考評因素的設計，應考慮職務性質與職位高低，對於不同機關與職位應規劃不同的考評因素，期能藉此切實考評公務人員是否勝任現職，及是否適任擬晉陞之職位。英、美、法等國就職位高低與職務性質之不同，訂定不同的考績項目，似乎值得我國研究參

採。為達到上述之目標，建議採下列二種方式為宜：第一，考核的細目與成就水準，應該由各機關於年初自行訂定，以真正符合機關業務的需要。第二，各機關在訂定時應由主管與部屬共同參與協商為之，使其具有目標管理方法的精神。

(五) 年終考績應確實以平時考核為依據

為預防「平時考核」與「考列甲等具體條件」之考績標準不同，建議各機關首長於辦理年終考績時，仍應以「平時考核」為依據，如平時考核評為 80 分以上者，又具有考列甲等條件之具體事蹟者，則考列甲等，如未具備考列甲等之條件，則評為乙等。因此，為使「平時考核」工作能夠落實，主管應按季提出同仁工作服務績效具體考核表，並建議對負有考核權之主管，加強有關考績法規及觀念之教育宣導；對於考核不公或徇私舞弊者，依規定予以懲處；各主管機關應確實考核辦理情形，必要時，應明確主管與部屬之面談，以增加互動，互為警惕與激勵，並讓雙方有改進之空間。所屬機關平時考核工作應確實考核，對相關機關之考核紀錄應予查考，俾其認真執行並就其團體績效優劣，決定各所屬關或各單位甲等之比例原則。且對於主管或高階人員，除有特殊情況，應依規定切實做到以「同官等」為考績之比較範

圍，不應以考列甲等作為酬庸之手段，使機關內不論職位之高低，均應立於平等之地位依考核項目逐一評比，以使考績依法確實辦理，更具衡平、客觀性。

(六) 修正考列丙、丁等之處理規定

目前公務人員考績法第 7 條規定，考列丙等者，為留原俸級。未來對於考列丙等者，宜考量予以強制訓練或調整職務，而連續二年考列丙等者，宜予資遣，如此即可淘汰不適任人員，有助於提昇行政效率與效能，亦為政府再造中，人力精實再造的配套作為。目前考列丁等之條件缺乏客觀具體之標準，恐難令人折服，應詳加檢討修正各項具體標準，使更具客觀性，以維護公務人員之權益。至於考列丁等者，一律免職，太過於嚴苛，無法發揮獎優汰劣之功能。建議將來修正「公務人員考績法」時，可參照外國之做法，對考列丁等者，留職任用或減俸，並令其在一定期間內改善，此寓有「留職察看，以觀後效」之意，如第二年仍未改善仍列丁等者，則予以免職。當然，應配套訂列考列丁等以 1% 為下限，以達獎優汰劣功能。當然，與丁等對應者如增列優等比例亦是其配套的選擇。

(七) 應有效運用考績結果

為期落實考績制度的功能，應確實將考績的結果運用於下列各項人事管理措施：1.

薦舉人才：對平時工作績效優異、企畫或執行重大政策方案績效卓著，或工作方法有重大創新、突破而獲致重大效益者，應予向上級機關保薦，或保舉參加最優人員或模範公務人員之甄選，有表現特殊優異者，則推介參加傑出公務人員之選拔。2. 培育人才：對品德良好、工作能力優良，並具發展潛力者，應視業務需要，作有計畫培育，為國儲訓人才。3. 調整職務：針對屬員的長處與短處，隨時調整適當職務、或指派適當工作，俾能用其專長，亦可增加人才之歷練成長。4. 適當輔導：發現考績結果不佳者，除依有關規定辦理外，應即施予妥適輔導或訓練，俾其知所改進。5. 獎優汰劣：發現屬員之表現或行為，符合獎懲規定之條件者，應即依規定辦理，以勵忠勤，而儆頑劣。對於平庸者，輔以訓練，若不成則予以資遣或淘汰，以強化公務人力。

（八）其他建議事項

首先就曾受刑事或懲戒處分不得考列甲等之規定，有待釐清方面，為避免公務人員因同一事由，於不同之考績年度內，分別受到刑事或懲戒處分以致於兩個考績年度均不得考列甲等，而影響工作士氣，建議修正公務人員考績法施行細則第 4 條第 3 項第 1 款增列：「但以同一事由，於不同考績年度內，

分別受刑事或懲戒處分確定者，其後一年度之考績，得由機關視情節予以評列適當等次。」之但書規定，俾符合情理。其次就考績獎金之核發宜名實相符方面，為避免參加考核之職務與發給之考績獎金之內涵不一致，引起爭議，建議將公務人員考績法施行細則第 9 條第 1 項有關年終或另予考績獎金，以受考人次年一月之俸給總額為發給標準之規定修正為「依本法給與之年終考績獎金，或另予考績獎金，均以受考人次年一月之俸額為準；但加給項目以受考人之職務為準」，俾使考績獎金之發給標準更為合理。

二、對於淘汰機制的變革建議

（一）修改現行「公務人員考績法」及其施行細則，做為我國公務人員工作績效不佳淘汰機制的法律依據：工作績效評估的面向應該回歸最原始的意義，即對「所任工作」是否達預期標準的評估，包括工作的質與量等面向。目前公務人員考績法包括操行、學識和才能等三類考績面向，應予刪除，將考績的事由單純界定在工作面向，至於其他不鼓勵的品操行為，應改納入其他類型的淘汰法制。為使工作績效的評估具有意義和效度，對於工作績效是否達預期標準，應該由各機關依

業務及工作性質訂定不同的認定標準，因此，考績法中不應該再要求各機關使用統一性的「工作」評量標準。未來可規定各機關員工工作績效，應以該職務完成的數量、應有之品質、應完成的時間、是否影響他人工作等重要工作面向為主要依據，但是具體的標準細目，由各機關自行訂定，並送銓敘部備查。此外，考績年度開始時，管理者必須和員工個別討論訂定員工個人績效計畫書，作為年終或過程中判斷員工工作績效達成預期標準的依據。

(二) 工作績效不佳的評斷若完全要俟年終時才辦理，有時可能會緩不濟急，或使其負面影響更形擴散。因此，未來的制度，管理者若於平時考核，發現員工有重大的工作績效問題發生時，或已達各機關所定「績效不佳員工標準」，得隨時依循前述處理程序為之，換言之，平時考核結果也可作為發動工作績效不佳免職程序的事由。此外，現行考績法規定年終考績考列丙等者留原俸級，因年終考績丙等者實質上已代表績效未能符合應有水準，留原俸級並未能產生足夠的警惕與改

進作用，因此亦應以績效不佳員工視之，再者，目前考績法中，具有淘汰機制罰則精神之規定，主要是免職及記過。為使管理者處理績效不佳員工時，有更多的彈性與有效工具，考績法應可再增加諸如「降級」、「減俸」等罰則。

(三) 研修公務員服務法，明確規範各項重大不當行為，並直接具體規定免職的事項。構成免職的事由，除了參酌現行考績法專案考績兩大過免職的規定事項外，可再增定諸如貪污、性騷擾等。除了免職處分外，也可有減俸或降級的處分。同時應明訂：主管人員或機關首長發現員工有違反本法之行為時，應即循機關的人事處分程序，進行免職或其他處分之處理，不得移送司法公務員懲戒委員會或監察院處理。機關對公務人員違反服務倫理的不當行為欲進行處分時，由主管人員先行以正式書面通知，當事人可於一週內提出書面答辯，然後提交機關的評議委員會做成正式決定。當事人如有不服，則循公務人員保障法程序進行復審程序後，再尋求司法救濟。監察院可依職權調查或經舉發調查公

務人員是否違反本法，再向司法院公務員懲戒委員會提出懲戒案。主管機關應定期製作各種宣導教材與相關案例，並在公務人員職前訓練或考試及格實務訓練中列入課程，或是要求公務人員每年必須接受一定時數的相關教育訓練。

- (四) 對於身心失能公務人員的免職程序，必須提升至法律位階，明文列於公務人員資遣的相關法規，各機關應該設立處理身心失能或身心調適不良員工的委員會，該委員會並應聘請一位以上兼任的專業醫師參與。主管人員根據專業醫師所提供的臨床病徵手冊，包括精神病的前期或發展症候，若觀察到員工有足以懷疑的情境時，應先將情況提報機關所設之委員會討論，委員會若決定應採取行動，則由主管會同委員會代表與當事人進行秘密性諮商，並協助當事人進行由機關全額支付的專業醫療計畫。當事人若拒絕接受醫療協助，應充分告知並要求當事人同意，若其在未來一段期間內，無法達成應有的工作績效，或有不當行為出現時，將進行免職的處分。在當事人醫療過程，機關主管人員應充

分與專業醫師溝通，隨時瞭解其改善狀況，並由專業醫師定期評估當事人可繼續任用且勝任工作的程度；專業醫師可由當事人自行選擇或機關指定。一旦經專業醫師評估，當事人所任工作質量均未能達到一般標準，經就其所具學識能力另調相當工作後，仍未達到一般標準，經提交委員會討論後，應循資遣或退休制度處理。根據專業醫師的意見，若當事人需要長期就醫，機關可給予若干長期間的不支薪病假。俟病假期滿後，再由專業醫師提供意見，若尚須再延長者，構成資遣事由，否則當事人可要求復職。機關以身心失能為由資遣人員時，必須依賴專業合格醫師的診斷意見。所有過程的資訊均應嚴格保密。

- (五) 政府與主管機關應倡導重視處理績效不佳員工的管理文化，政府應強調對績效不佳公務人員處理的決心，並以之作為政府績效改革的重要策略。此種政治性的宣示，基本上即具有政策倡導的重要意義，對於組織文化有積極正面的重要性，尤其我國文官體系向受政治力影響，如果政府高層人士能公開重視績效不佳員工之處理與淘

汰，將有助於總體組織文化的改變。人事主管機關也扮演非常重要的倡導性角色，即在法制建構之外，可透過經常性調查，瞭解各機關處理績效不佳員工情形與所遭遇的困難，或製作各種公務人員淘汰機制的相關說明與指導手冊，主動分送各機關，同時亦可經由研討會與訓練課程，公開倡導落實公務人員淘汰機制的決心。如此透過政府高層與人事主管機關的公開倡導與重視，雖不可能一蹴可及地整體扭轉組織文化，但將有助於總體組織文化的改變，進而提升各級管理者對公務人員淘汰機制的重視與落實。

(六) 革除各機關淘汰機制運作的不利因素：公務人員淘汰機制如果要能成功運作，則各機關必須要能確切地分辨不同員工績效的差異，否則將可能產生反淘汰的現象。此外，各用人機關也必須對人事成本的觀念更加重視，因為如果成本與產出之間無多大關連性，則各級主管自然不會感受到組織為績效不佳員工所負擔的高額成本，自不會積極進行處理。但是目前我國政府部門，即考績未能反映真正的績效水準，亦不重視人事成本觀念，普

遍存在兩項不利因素。因此，如果要使我國公務人員退場淘汰機制更有效地運作，就應先革除此兩項因素。就各機關考績未能區辨不同公務人員之績效水準，雖公務人員考績法施行細則又因規定，公務人員年終考績按工作、操行、學識、才能四項評分，但實務上卻是呈現大部分公務人員均為甲等的偏高現象，並未能真正反映工作績效水準。人事主管機關應該增加授權各機關依業務性質與工作特性為主，訂定具體的績效標準，以做為考績之基礎，並且整合「各機關平時考核要目」及「各機關績效不佳員工淘汰標準」成一致的績效指標。如此，各機關的考績才能真正反映員工的績效水準，並作為績效不佳應予淘汰員工之基準。

三、小結：

吾人在探討政府改造過程中，除強調組織改造，行政之創新與授權外，績效管理亦為主要的課題。茲以績效管理主要重在落實執行策略，以達成機關組織目標及管理作為。其內涵至少包括機關組織績效、各單位績效、個人績效，以及三者間之互動聯結關係。此亦可做為民意機關檢視評估行政機關

施政作為之依據，並藉以確定民主政治的課責機制與功能；機關首長可經由單位績效與個人績效評量，以達到文官體制之政治控制；各單位主管經由個人績效評量來達到領導與協助首長指揮監督同仁完成既定工作目標；各機關組織成員可透過績效評量指標與考核，以確立個人工作標準與方向。目前的公務人員考績法較為重視考列甲、乙、丙、丁各等次規範條件，其規範密度較高，所以考核雙方較無彈性調整空間，又如平時考核未能落實，且犯了績效考核之可能謬誤，則將無法落實績效評估與管理，即有待吾人積極改善。

綜之，公務人員考績法以綜覈名實，信賞必罰為旨，期強化公務職能，而績效管理在於提昇政府倫理與公務部門之競爭力。如何使二者相輔相成，互為體用，彼此「靜」動相推，是吾人期待的。當然，現行考績法制是管理者高權思維下的產物，如何重視機關組織績效因素、員工特質、政府職能之聯結關係，以型塑具有穩定的考核與淘汰法制，及具有動態績效管理思維與方法之組織文化，是吾人戮力以赴的目標。（本文作者為考試院副秘書長、文化大學行管系兼任副教授）

註釋

- 註一 有關績效評估可分為組織評估（包括政府績效評估）、政策績效評估，以及個人績效評估；至於績效管理之模式又可分為精緻的財務模式（Sophisticated Financial Models）、比較與標竿模式（Comparative and Benchmarking Models）、品質（管）模式（Quality Models）、宏觀模式（Holistic Models）等，前者可參見李允傑，「公部門績效評估」，*人事月刊*卷 29，期 4，民國 86 年，頁 4--14；後者，參見吳定，「建立公共服務卓越服務模式探討」，*空專學訊*，期 99，民國 89 年，頁 49-56，以及孫本初，「政府績效管理的新思維」，*考銓季刊*，期 29，民國 91 年，頁 38-46。
- 註二 就績效獎金制度施行必須要有精密配套做法，以避免未蒙其利而受其害，可參閱余致力，「激勵士氣？打擊士氣？行政機關實施績效獎金制度之評估」*人事月刊*，卷 53 期 5，民國 91 年，頁 45-60。
- 註三 J. S. Bowman, "Performance Appraisal: Verisimilitude Trumps Veracity", *Public Personnel Management Review*, Vol.25, No.4 (winter, 1999), pp557-576.

- 註四 Albert C. Hyde, "Performance Appraisal in the Post Reform Era," *Public Personnel Management*, Vol. 11, No. 4 (winter, 1982), p.297.
- 註五 參見蔡良文，人事行政學－論現行考銓制度，台北：五南圖書出版公司，民國 92 年，頁 406。
- 註六 參見傅肅良，考銓制度，台北：三民書局，民國 76 年，頁 328-329。另本項考績方法是傳統方法，只是技術可配合改進，以避免可能謬誤。
- 註七 參見許南雄，人事行政，台北：漢苑出版社，民國 69 年，頁 163。另有關績效內涵，可因不同時空而配合調整。
- 註八 可參見（1）林嘉誠，「公部門績效評估技術與指標建立」，國家政策季刊，卷 3 期 2，民國 93 年，頁 1-20。（2）施能傑，「政府的績效管理改革」，人事月刊，卷 26 期 5，民國 87 年，頁 35-51。（3）余致力主持，公務人員考績制度改進之研究，考試院，民國 92 年。（4）朱武獻，「公務人力績效管理制度」，政府改選與文官體制國際研討會實錄，民國 92 年，頁 301-405。
- 註九 羅森克魯門等提出，美國績效評估自 20 世紀 70 年代受到很大的關注，期間亦存在著評定結果呈現的主觀差距以及公務員產出的不可量化，所以，他們主張某程度上政府績效評估是一種「尋求技術的過程」，且關注的是績效因素與員工特質，詳參閱 D. H. Rosebloom & R. S. Krachuk, 2005, *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 6th. ed. New York, NY. McGraw-Hill Comp. Inc. 頁 226-231。
- 註十 林水波，「考績謬誤論」，研考月刊，13 卷 4 期，民國 78 年，頁 22-35，以及 R.A.Noel, J.R. Hollenbeck, B.Gerhart & P.M.Wright, 2004, *Fundamentals of Human Resource Management*, McGraw-Hill Comp. Inc. 頁 258-259。
- 註十一 W. Bruce, "Educating Supervisors to Deal with the Problem Employee". *Public Productivity Review*, 12 (3, 1989), 323-239.
- 註十二 U.S.Office of Personnel Management. 1998. *Addressing and Resolving Poor Performance: A Guide for Supervisors*. Washington, DC.: U.S. OPM.
- 註十三 參見蔡良文，前揭書，頁 427。
- 註十四 同前註，頁 432。

績效衡量與評估的操作概念 ——以美國績效與成果法為例



孫本初

摘要

近年來，我國政府受到新公共管理與政府再造風潮的影響，進行許多層面的改革，其中，為營造高績效的政府，行政院自九十年起，參考美國績效與成果法的內容，函頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並從民國九十一年起開始推動相關的績效評估制度。

固然，我國發展績效體系的企圖確實清晰可鑑，但以我政府機構人員的績效概念而言，似仍不如原創者英美等國，其並已發展出政府績效管理之學科、教材、專論與研究團隊等重要的資源。相對之下，國內學者亦迄未提出我國本土的行政績效評估程序；再者，由於我國績效評估制度完全由政府機構主導，亦欠缺公民、立法機關的外部績效觀點。

為增進公務人員對績效的理解，並引介美國績效與成果法的簡要內涵，提高政府機構對績效的重視，故而，作者為文介紹美國政府績效管理的整合架構，並借重美方既有研究與訓練組織的文獻，從績效與成果法的架構出發，討論政府機構應該如何認識績效，並善加運用績效衡量與評估等技術，並希望能使我國政府機構認識並落實績效管理，並促成未來的制度發展。

The Operational Conception of Performance Measurement and Evaluation

By Sun Ben-Chu

Abstract

In recent years, our government has been influenced by the movement of New Public Management and Reinventing Government all around the world and has carried on a lot of initiatives in public administration. In order to build a high-performance system of governance, the Executive Yuan also issued a mandate about performance assessment in government agencies and began to construct the whole performance appraisal systems from 2002.

Although most of scholars admitted the effort of Executive Yuan deserved to be praised, we couldn't deny the fact that the development of our government performance evaluation system is not as good as our expectations. In United State, the government and its agencies have been appraised by OMB and Congress base on the Government Performance and Results Act from 1993. For clearing the conceptions of performance measurement and evaluation, think tanks have already developed out a series of resources like teaching materials, theories, researching groups, ...etc., to help the agencies establish the models of performance management. Until now, our system lacked the same kind of support from the theorists and practitioners in the field of government performance management.

Thus the author introduced the framework of performance measurement and evaluation of America academic associations to promote our agencies' understandings of relevant ideas. In addition to that, the author yielded an integrated structure of performance conception to make the officials implement performance management program step by step more easily.

壹、績效對新一波政府再造的意義

美國在 1993 年所制定的績效與成果法 (Government Performance and Results Act, GPRA)，與英國當代的文官體制改革，均被視為當代新公共管理的重要案例，我國政府亦受此影響，刻正進行政府績效體系的重行建構 (林嘉誠，2003)。以績效與成果法的內涵觀之，其係經由國會等非行政部門的外部干預與介入，要求組織提出策略規劃，並進行預算控管，同時加上財務長法 (Chief Financial Officers Act, CFO Act) 配搭的財政控制，來共同發揮外部監督制衡的功能。

事實上，美國績效與成果法的實施，其最大的意義，不啻在於促成政府機構的改革典範從「官僚驅力」(bureaucracy driven) 朝「公民驅力」(citizen driven) 方向發展，而使得行政模式能與當代的治理結構 (governance structure) (註一) 結合。檢證 Epstein et al. (2002) 提出的績效政府之「效能治理」(effective governance)，此一外部干預的改革模式無異拉近了政府政策與公民、績效的關係。

蓋 Epstein et al. (2002) 的績效治理模式主張以有效連結政府政策與執行 (government policy and implementation)、績效衡量

(performance measurement)、公民參與 (citizen engagement) 三者的方式，來協治理 (註二) 發展。此一模式的三個組成成份包括：

一、政府的政策與執行

政府的政策與執行係指與政府強調的議題、規劃的策略、承諾的資源、付諸實現的行動……等與公共政策有關的事項，與決策之可能發展。

二、績效衡量

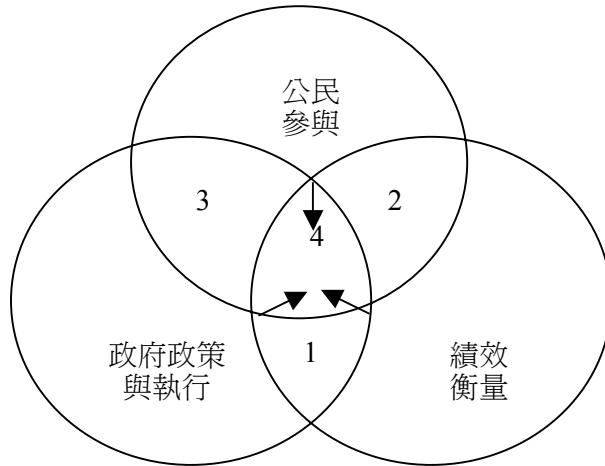
績效是指服務改進或達成目標 (包含效率、效能、成本效益……) 的程度，而績效衡量則是對績效指標的發展，資料的蒐集進行描述、報告等等活動，亦包括分析績效的活動，績效衡量可適用於了解政府服務與社群的情況。

三、公民參與

公民參與是指公民涉入治理過程，較廣義的公民除了個體以外，尚包括團體、非營利組織、企業和法人、人民等等。Epstein et al. (2002) 認為私人組織不僅只是狹隘地保護私人利益，也會參與而追求公共的利益。因此，當政策與標的團體具有來自外在廣泛的、包容的、代表公民和群體利益的特質時，公民參與將是最佳的選擇。

依據 Epstein et al. (2002) 的主張，效能

治理的模式中，三個組成成分的關係大體如圖一所示：



圖一 效能治理的模式

資料來源：Epstein et al. (2002:127)

而 Epstein et al. (2002) 認為治理的行政模式應該強調幾個先後順序的連結：

第一個連結是政府績效的管理：Epstein 等人以鳳凰城(Phoenix)和夏洛特(Charlotte)等城市為例，強調城市績效管理的控制面和激勵面，搭配課責的設計，以使組織（即政府機構）建立上位策略以付諸行動；並藉著以成果(results)的全面性衡量，來決定未來策略的優先次序，以發展符合顧客及公民需求的政策工具。

第二個連結是外部參與的績效衡量：主

要是指非政府組織(nongovernmental organizations)或公民等外部關係人亦可轉變為成果的追蹤者，而非只純由行政機關蒐集績效等資料，Epstein et al. (2002) 以傑克森維社群組合委員會(Jacksonville Community Council Incorporated, JCCI)的年度生活品質報告為例，說明其由公民進行衡量的指標包括了教育、經濟、自然和社會環境、公共安全、健康及其他的議題。經由這些公民代表參與績效衡量，政府可以了解外部(external)觀點和公民的焦點為何，並形成政策的參考。

第三個連結是公民參與政府政策及執行：Epstein 等人從紐約、波特蘭、聖保羅、明尼蘇達等地的公民參與角色，說明了公民可以成為議題塑造者 (issue framers)，甚至願景規劃者，並涉入地方的政府運作。

第四個連結是公民參與政府的績效管理，形成公民—政府策略的結盟 (alignment) 或夥伴關係。

就 Epstein 等學者的效能治理模式來看，其一方面以績效管理的模式協助新公共管理找到效能治理的定位，另一方面也以公民的需求解釋新公共管理績效發展與投入的重心：

先就政府的新型治理而言，新公共管理與企業管理有其差異，必須注意政府政策與企業追求利潤的目標並不相同。就企業管理的觀點來看，顧客的消費行為動機是預先存在的，企業追求最終擴展顧客使用其產品的業績，與公部門發端的政策目標和公共利益考量是有所不同的。

其次，以新公共管理政府為績效課責 (accountable for performance) (Ammons, 1995) 的角度，績效必須重視外在的評估和需求，否則將會失去政策的焦點，並使公共管理失去意義。

再者，公民參與的目標，是藉由公民中

心和新的公民—政府關係，實現治理的理想，而政府也必須洞察此一外部介入的力量，並進一步接納公民成為夥伴，深化信任和治理的基礎。

簡言之，Epstein et al. (2002) 使用趨近的觀念，主張當代政府的政策應該更加重視機構外部的績效認知衡量，並以之為政策發展和儲存公民信任的工具。而此一良好的治理模式，首要便在發展符合人民需求的績效政府，而誠如 Newcomer (1997) 的看法：要達到新的行政典範，並追求內部效率與外部關係平衡的要點，便是建立一個績效基礎 (performance-based) 的政府，經由落實績效衡量 (performance measurement) 與管理，反應民主社會公民的多重需求，以便在劇烈變遷的現今社會，建構具有更大的管理彈性、回應性 (responsiveness) 和符合治理原則的體制。

因此，檢證美國政府現行的績效成果法，亦係經由國會系統 (即外部觀點) 的介入，來展現人民的需求，並以立法的方式，確保政府機構的活動達成策略與績效之連結。而績效成果法更與現階段行政部門內部控管的總統管理議程 (President's Management Agendas, PMA)，及行政績效賴以發展的計畫評比工具 (Program Assessment

Rating Tool, PART)(即績效衡量),三者共同形成國家的整合績效體系,企圖創造成果導向(result-oriented),公民對政府信任(citizen's trust in government)與保持課責(hold accountable)(註三)的政府運作,這和 Epstein et al.(2002)績效治理的概念事實上是一致的。

貳、政府績效管理的架構

大體而言,績效與成果法可以分為七個步驟(孫本初,1997):

1. 界定目標並對目標達成共識。
2. 從事設定目標的工作。
3. 策略式的管理所要達成的目標。
4. 建立績效評估的指標。
5. 建立責任制度。
6. 依據績效評估指標監督與報告進度。
7. 發展與目標相關的報酬。

再從固有的規劃、執行、監督等功能階段來看,美國的績效與成果法可以經由四大階段的劃分,而呈現其整體形貌:

一、規劃階段

在策略規劃時,必須先決定要解決何種問題(效益);界定發展何種活動以提供解決方案(計畫/輸出);並明定需要投入何種資源(輸入)。

二、執行階段

其次,執行階段是指各機構將規畫付諸實現的過程,即是由政策落實為行政服務的過程。

三、公開績效

各機構在實施各項計畫與活動後,經由年度報告的方式公開其當年度績效,在報告中機構亦須描述如何在來年促進績效。

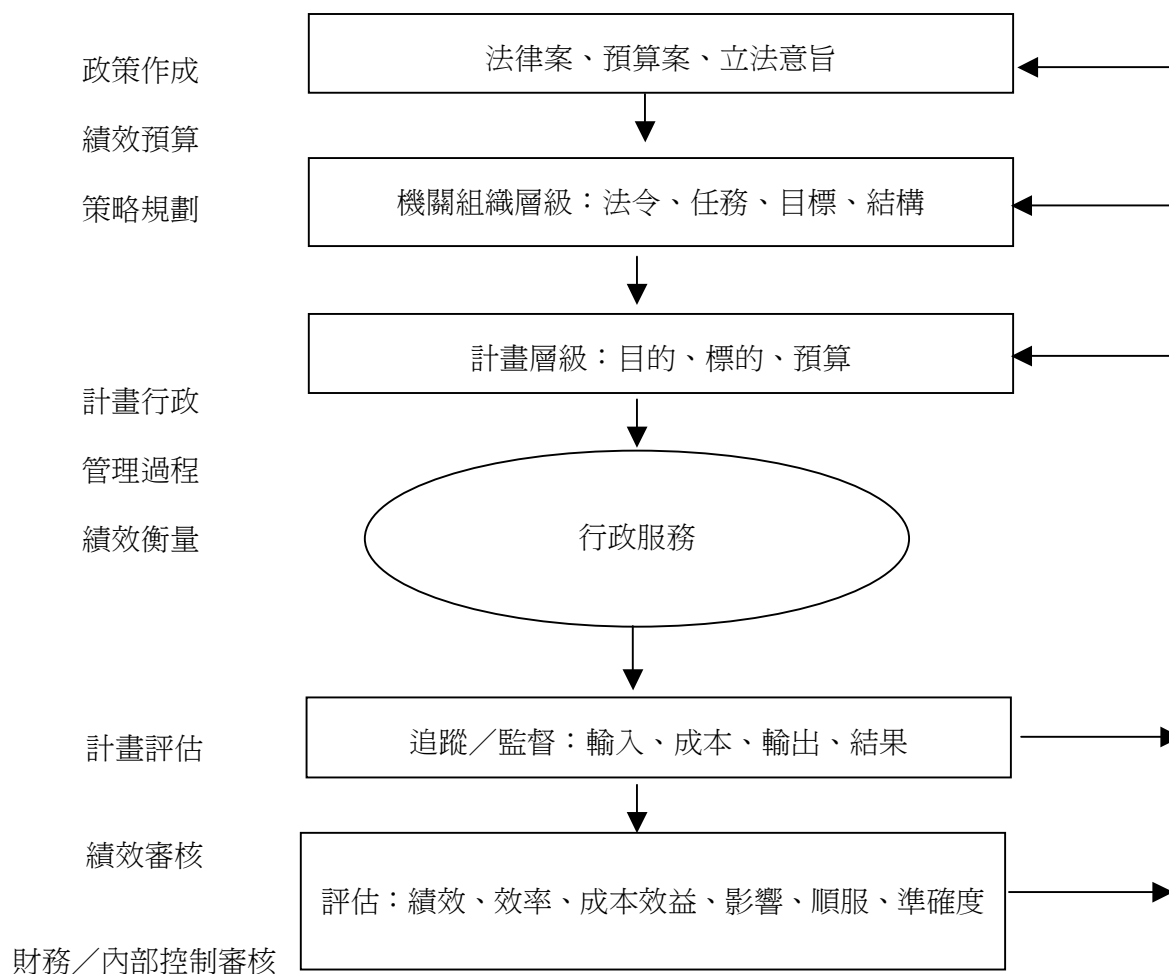
四、監督

最後,行政當局和國會則對整體績效進行評估,並決定是否以前一年之績效作為分配來年資源的依據。

其中,國會和聯邦預算管理局通常會先對五年為期的機構策略長期計畫和當年度的績效計畫書進行評估,並要求政府機構在執行年度末提出年度績效計畫報告,以分析績效目標的達成程度,除對未達預期者詳述與解釋理由外,亦須提出未來如何達成預期目標,何時達成計畫目標之說明,或提出其他建議方案。

美國公共行政學會課責與績效中心(ASPA's Center for Accountability & Performance, CAP)為統合上述各階段績效的概念,並使政府公務員具有較具體的概念,即根據績效與成果法之架構,借重 Broom 所建構的整體績效圖像,將上層的政策、中層

的行政服務與評估監督的流程連結起來，用以說明績效管理的架構，提供公務部門參考，此一整體的績效圖像如圖二所示：



圖二 績效管理的架構

資料來源：CAP（2002：8）

觀察課責與績效中心所提出之架構，不難發現其係在整建以績效為中心的政府課責體系：首先，政府的績效管理，必須在依循法定政策的前提下，對政府進行成果與績效基礎的管理；其次，從發展策略計畫，到擬定目標與活動，逐級而下，須有整體的目標管理概念；最後，並進而採用績效基礎的預算（Performance-based Budget）與績效的審查方式，依據機構策略與目標的落實情形，一方面調整下年度的預算，另一方面亦有助於檢討新的政策。

換言之，其由上而下架構了一套穩固的管轄流程（jurisdictional process），並將策略性規劃、績效衡量、行政控制三者融合—亦即由立法決策、建立組織或行政目標、設立計畫目標與預算、行政服務、追蹤及監督指標（例如輸入、成本、輸出、成果）、行政運作的評估（績效、效率、成本效能、影響性、順服、準確性）等由上而下加以結合。

依據此一架構，針對政府績效管理的流程設計至少需要包括①政策作成與策略規劃（簡稱策略規劃）②計畫行政與績效衡量（簡稱績效衡量）③績效評估與資訊回饋（簡稱績效評估）等三個功能階段。

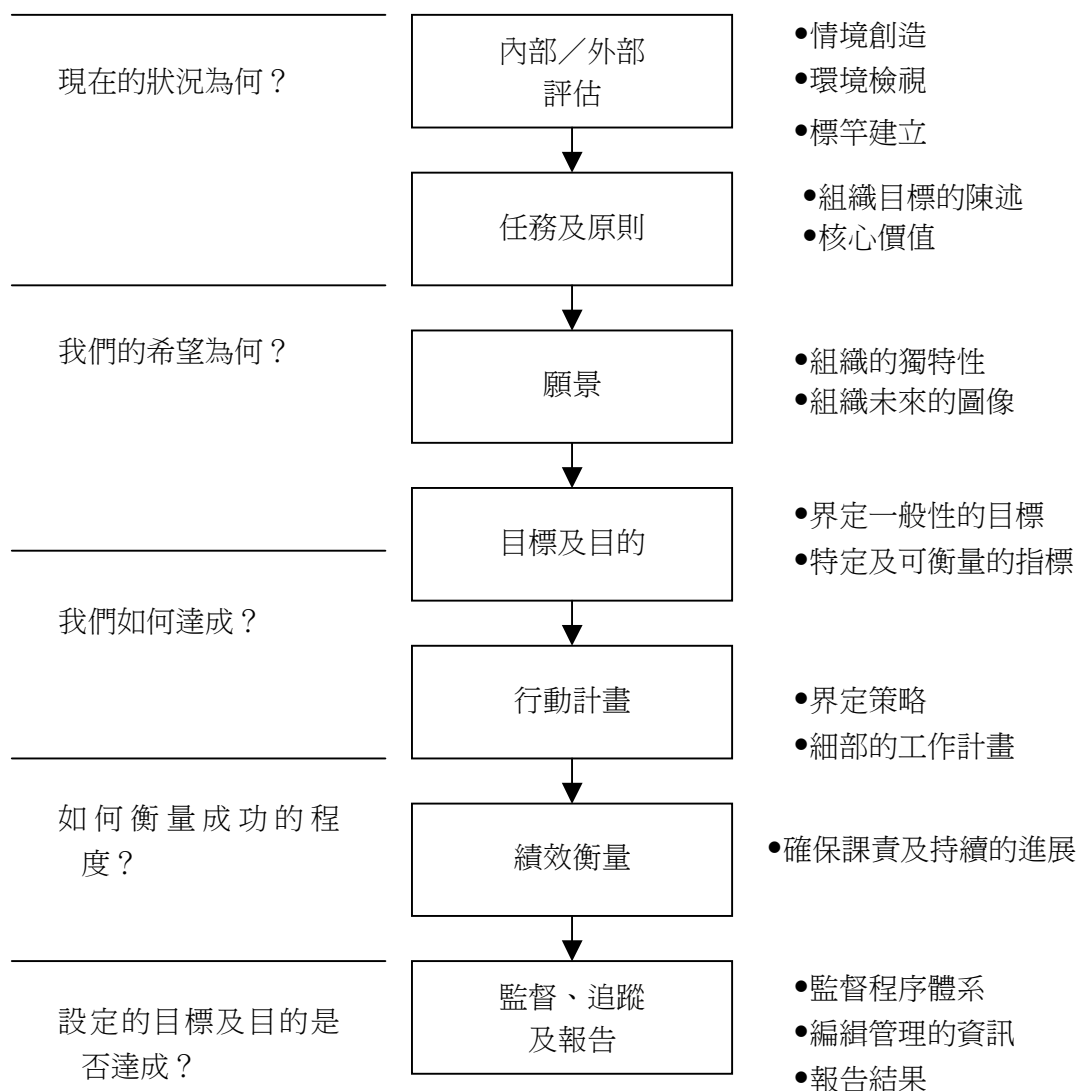
同時，課責與績效中心尚依前述架構而

發展出不同階段的績效責任，但其認為，績效的課責性是建立在各階段連貫的基礎之上，例如，要得到最終良好的績效評估，必須在先期的策略規劃中便釐清機構的任務、目標、計畫的目的，並在稍後的程序中依據設定的細部指標進行衡量，並且與機構上位的任務、目標、目的加以比較，經由指標的轉換對績效進行最終的評估。

就政府機構而言，在策略規劃階段必須了解各階段的目標、目的、行動……均為策略規劃時務必考量的要素，亦即，機構策略規劃的邏輯包括：

- （一）釐清主要的績效價值及其技術的需要。
- （二）評估關鍵績效因素的影響，包括：
 1. 職員的管理與評估。
 2. 組織的結構。
 3. 報酬系統。
 4. 管理訓練與發展。
 5. 文化。
- （三）明確規劃變遷的優先順序及所執行的計畫。

課責與績效中心更提出若干策略規劃操作的要素，希望幫助政府機構清晰地認識此一階段的策略規劃相關事項，相關要素如圖三所示：

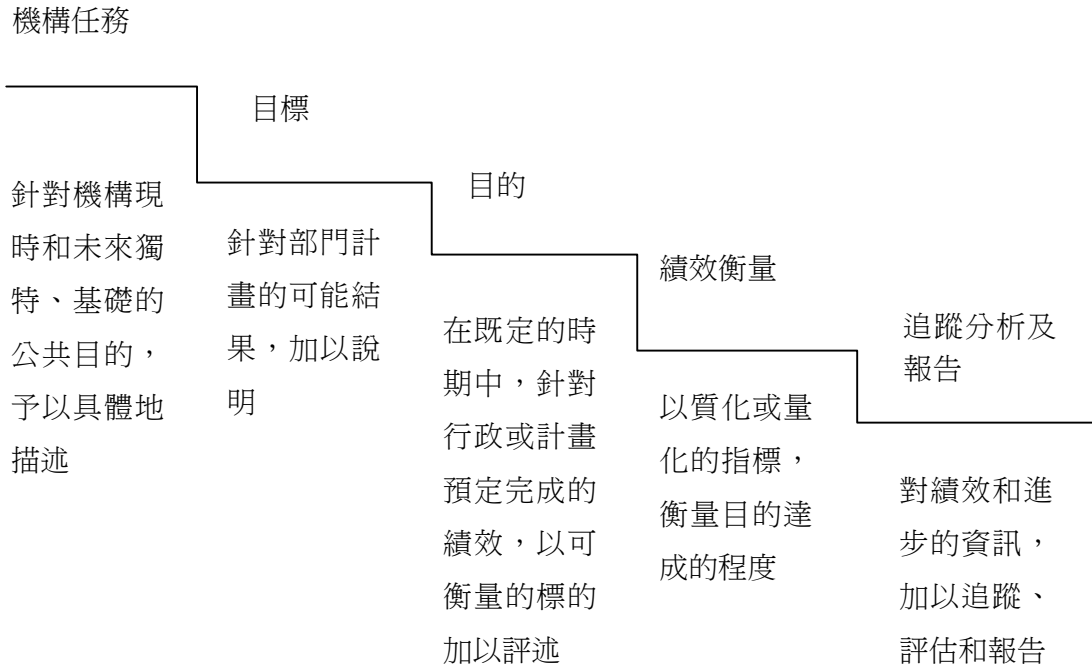


圖三：策略規劃的操作要素

資料來源：CAP (2002: 10)

圖四則是策略規劃的梯階設計，課責與績效中心認為：政府機構在策略規劃的過程

當中，必須先行加以陳述以下的原則，以備落實未來績效衡量之用：



圖四 策略規劃的梯階設計

資料來源：CAP（2002：11）

首先，在陳述任務時，必須認識政府機構存在的價值為何，並依之加說明各機構現在的運作情形，和運作的原則；其次，根據部門機構的未來願景和發展方向，擬定整體性的組織目標，在陳述目標時，也要一併廓清鑲嵌 (embodied) 在任務中的一般性目標；再其次，於計畫實施的固定期程中，必須認識政府機構本身所期待的成果究竟為何，陳

述目的時方能提出具體可檢測的標的；再者，為評量計畫成功的程度，也必須建立細部分項指標，衡量目的達成的狀況；最後，則以所得到的資訊評估組織目標與計畫目的的结合、達成情形。

簡言之，美國公共行政學會課責與績效中心希望藉由此一設計，使政府機構有效地認清自身存在的價值，選取合理的計畫、目

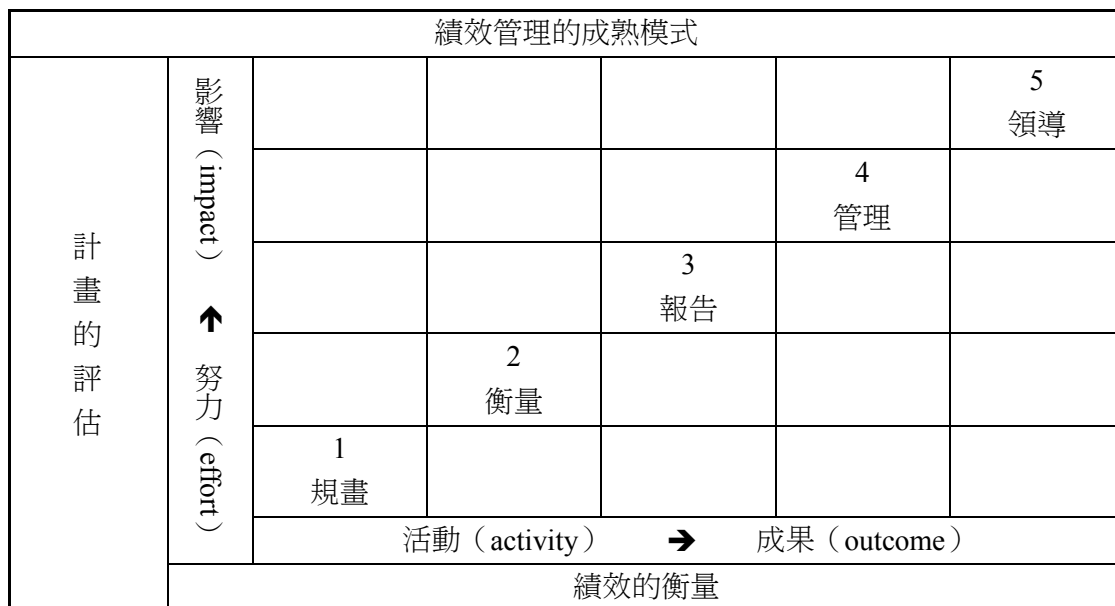
標，並經由特定時期的政策與績效衡量，對政策、行政服務內容加以檢討與調整，再回輸至計畫當中，檢驗自身組織是否發揮行政功能，及是否符合發展的方向。

參、績效衡量與績效評估的操作

事實上，績效衡量與績效評估的操作是各級政府機構目前最感困惑的階段，二者是相互關聯的，但政府機構往往不易理解二者之意涵與關聯。依據美國智庫績效研究中心（the Performance Institute）的設計，績效衡

量是用以測量政府機構的活動（activity），並轉換為成果（outcome）的過程；而計畫的績效評估則是基於組織的努力（effort），了解機構對外部顧客或標的影響力（impact）的過程。

績效研究中心（Performance Institute）更進一步以績效衡量與評估為兩軸，而發展出績效管理的檢測模式，頗具參考的價值。該模式的評比如圖五所示：



圖五 績效管理的成熟模式

資料來源：Performance Institute (<http://www.performanceweb.org/NEWS/presentations/PMMM.PPT>)

依據績效研究中心的分類，該成熟模式由低度到高度，分為五個模式：

一、規畫（planning）模式

規畫模式屬於較低的成熟等級，是指政府機構可以達到下列要求：

- （一）設置組織的任務與目標，並且反應獨特的目的和需求。
- （二）對內在與外在的組織運作願景加以清晰地分析，並且以此為基礎，清楚描述可達成組織目標的策略。
- （三）適切地界定可達成目標的活動和附屬資源。

二、衡量（measurement）模式

衡量模式則是指政府機構達成：

- （一）可以對已創建的組織目標與目的進行衡量。
- （二）針對各項活動與工作過程進行評估，並以持續測量的方式衡量運作的效率。

三、報告（reporting）模式

報告模式是中等的成熟水準，指政府機構可以做到：

- （一）組織可以完整地報告其實施活動，並整理出有關於任務、目標與效率的現況。
- （二）資料體系可以產出及時的、相關的和

準確的資訊。

四、管理（management）模式

管理模式屬於較高的成熟標準，係指政府機構可以完成：

- （一）加強管理並運用績效資訊，促進行政活動、程序和輸出的效率與品質等標準。
- （二）針對個人投資、計畫與支援等功能設定優先次序，並且運用「企業個案」（business cases）的績效估評方法，連結組織的策略和成果。
- （三）使僱員和夥伴在其活動中，均可找到自身的工作價值，並且對組織的成果有所貢獻。

五、領導（leadership）模式

領導模式是指政府機構的績效管理達成最高成熟的程度，其內容為：

- （一）組織達成並超越結果的目標。
- （二）可以選擇影響力最大的方式，促進結果並對現行策略進行修正。
- （三）組織針對內部與外部的利害關係者，須以透明化的方式，提供達成績效的成本等數據。

績效研究中心的績效管理成熟模式無疑說明了績效衡量與評估的一體性與完整性，並從各個成熟的階層檢證了政府機構的績效

管理水準，就績效衡量與績效評估的關係來看，亦為一個不錯的解釋方法。

個別而論，政府機構的績效衡量必須注意呈現結果（outcome）導向的指標，而非僅是單純的活動輸出（output）數據。所謂成果指的是達成目標程度的衡量；詳言之，即是計畫或服務是否達成其目標、目的，或對顧客或社會達成預期改變的衡量；而輸出僅是針對實施的機構與計畫，就單位產出、財貨和服務提供、服務人力的數量提出數據而已。通常績效衡量的指標性質包括輸出、效率、服務滿意程度、結果、工作量（workload）、成本—效能（cost-effectiveness）的衡量等等。

至績效衡量的原則，依據課責與績效中心的建議，則必須依循下列的原則，才能達到所欲的測量功能：

- 一、成果導向的(results-oriented)：亦即以結果為中心。
- 二、關聯的(relevant)：必須在邏輯上與目的直接相關。
- 三、回應的(responsive)：必須反應出績效的不同層級。
- 四、有效的(valid)：必須掌握實際所需的資訊。
- 五、可靠的(reliable)：必須提供長時間以來合理而準確、持續性資訊。

六、經濟的(economic)：必須評估蒐集和維持相關資料的成本，不可過高。

七、有用的(useful)：必須對於機構和政策作成者提供有價值的資訊。

八、易得的(accessible)：定期提供有關成果的分期資訊。

九、可比較的(comparable)：允許從不同論點討論與直接比較績效成果。

十、相容的(compatible)：提供與現有財務與運作體系所需相符的資料。

十一、清晰的(clear)：以清晰的方式，使不同對象（顧客、幕僚、贊助者、政策作成者、公民）均可以了解實際的情況。

績效評估是績效衡量之後的行動，與績效衡量一樣，必須對較單純的活動情況加以轉化，以檢討組織實際影響標的的程度。

以目前企業管理而言，已有許多績效評估的機制可行參考採用，就其內容而言，不僅只是單純的指標檢測，而必須借助理論上加權、整合的分析方法，並對政府機構進行企業個案式的檢證，以尋求多元目標、多向度地探求組織應然與實然之發展走向。

企業管理採用的評估機制如標竿評估（benchmarking）、計畫評估（program evaluation）、績效審計（performance auditing）、經濟分析（economic analysis）、動

時研究 (time/motion studies)、成本—效益分析 (cost-benefit analysis)、過程分析 (process analysis)、顧客滿意調查 (customer satisfaction surveys) 均為常見，亦適用於政府機構的評估方法。

肆、小結

由於美國績效與成果法是通則性的法案，因此其要求政府機構要具備創新的精神，描述自己的實際個案 (rear story)，以彈性、授權的方式決定各政府機構的走向，亦使用內部的績效控制與外部的績效審查等方法建立課責機制。然而，此一途徑在實施之後也發現若干缺失，例如行政與立法分立的原則受到挑戰 (Radin, 1998)；政府機構始終無法提出良好的策略規劃 (Pejman, 1998)；政府機構的執行資訊通常只是一堆的「資料牧集」 (data herding)，彼此之間也是分離而不連貫的 (Olsen, 1998)；即使實施迄今，最為困擾的問題仍然是政府機構無法有效衡量分析自身價值與目標的問題 (Martin & Steelman, 2004)。

因此，就我國而言，如欲實施政府政策或組織的績效管理，除了應該參考績效與成果法的績效體系，使公務機關了解政府績效管理的架構與意義，亦應該注意美國績效與

成果法的實施問題，特別釐清績效衡量與評估的概念，並且經由指標的建立和轉換發展績效工具，方能有助於落實政府未來的績效管理。(本文作者為國立政治大學公共行政學系教授)

參考文獻

- 孫本初 (1997)，公共管理，智勝文化。
- 林嘉誠 (2003)，「行政機關績效評估制度的建置與回顧」，政府績效評估，頁 3-22。
- Ammons, D. N. (1995), "Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services", *Public Administration Review*, 55 (1), pp.37-47.
- CAP (2002), *Performance Measurement Concepts & Techniques*, ASPA.
- Epstein, P., L. Wray, M. Marshall and S. Grifel (2002), "Twenty-first century governance: Better results by linking citizens, government and performance measurement", in Kathryn E. Newcomer et al. (eds.), *Performance-Oriented Government*, ASPA/Center for Accountability and Performance, pp.125-160.

Martin, I. M., & T. A. Steelman (2004), "Using Multiple Methods to Understand Agency Values and Objectives: Lessons for Public Lands Management", *Policy Sciences*, 37, pp.37-69.

Newcomer, K. E. (1997), "Using performance measurement to improve programs", in Kathryn E. Newcomer (ed.), *Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programs*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, pp.5-14.

Olsen, F. (1998), "CPRA's Challenge Is Data Herding, Deputy CFO Says", *Government Computer News*, 17(11), p8.

Pejman, P. (1998), "Congress Disputes Whether Or Not to Amend GPRA", *Government Computer News*, 17(6), pp.12-13.

Radin, B. A. (1998), "The Government Performance & Results Act", *Public Administration Review*, 58(4), pp.307-317.

註釋

註一 所謂治理結構，是從制度論 (institution theory) 或制度主義 (institutionalism)

觀察下，肯定共同合作行為產生制度變遷 (institution change)，而產生結構形成 (structuration) 的過程。相關概念請參見 Scott (2001: 55-80) 中有關制度環境及組織外在結構的論述。

註二 有關治理 (governance) 一詞，依據 Epstein 等人引用英國治理委員會 (British Council on Governance) 的看法，是指治理的組成成份 (elements) 在社會中行使權力和權威，並影響和接觸有關公共生活、經濟和社會發展的政策與決策的過程。詳見 Epstein et al. (2002: 128)。

註三 依據績效與成果法的條文，其首要目的便在於「以達成政策成果，保持機構可課責化 (holding agencies accountable) 的方式，來提昇人民對政府的信任」。

績效獎金與行政領導： OECD 國家對台灣之啓發*



余致力、陳志瑋

摘 要

本文首先從管理者和領導者的意義進行闡述與比較。其次，本文整理 OECD 成員國家關於績效管理制度的一般原則，檢視其中若干成員國家的具體措施，說明有關績效獎金制度與行政領導之間的關連性及兩者未來發展趨勢。第三，透過我國行政菁英對於績效獎金制度相關問題看法，做為精緻化績效獎金制度與強化領導功能的依據。最後，從 OECD 成員國家的實施經驗與國內行政菁英的調查結果，綜合歸納出建立績效管理文化、調整高級文官薪資結構、以及強化領導訓練與發展之建議。

關鍵詞：績效獎金、績效管理、行政領導

* 本文初稿發表於行政院人事行政局暨政治大學公共行政學系主辦，「行政機關績效管理暨績效獎金制度」學術研討會，2004 年 4 月 29 日。作者非常感謝評論人孫本初教授的寶貴評論意見與修改建議，惟文責仍由作者自負。

Performance Bonus and Administrative Leadership: Lessons Drawn from the OECD Countries

By Yu Chilik Chen Chih-Wei

Abstract

The purpose of this article is threefold. First, this article elaborates and differentiates the meanings of manager and leader. Second, it reviews the common principles and specific measures of the performance management systems in some of the OECD countries. According to this review, we explain the relationship between performance pay system and administrative leadership, and further identify their development in the future. Finally, based on the OECD experience and the survey results from administrative elites in Taiwan, this article suggests that the civil service in Taiwan should establish a culture of performance management, adjust the pay schemes for the senior civil servants, and strengthen the leadership training and development.

Keywords: Performance Bonus, Performance Management, Administrative Leadership.

壹、前言

對多數經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)成員國家而言,為了回應社會需求、重建對政府的信任,以及由於政府在各種壓力之下不斷轉變角色,使各國政府必須進行公共管理改革,且這項改革成為近二十年來最重要的課題之一(OECD, 2000a: 11-12; 149)。在這波改革風潮中,新公共管理(new public management)無疑扮演著推波助瀾的角色,例如透過市場模式、參與導向、彈性導向與解制導向等途徑,希望建構出符合未來需求的治理模式(Peters, 2001)。在這些模式背後,隱含著從績效管理理念出發,進行具有策略意涵的目標規劃、組織再造、策略性人力資源管理、財務預算管理等改造方案。OECD 在分析成員國家的人力資源管理發展趨勢時,指出有若干私部門績效管理技術獲得公部門採用,但從改革經驗中,這些國家也發現公部門現狀未能充分滿足公共利益的需求,以致他們進一步將焦點放在領導(leadership)這個層面上,冀望強化公部門背後所立基的價值,並促進公民的利益(OECD, 2001a: 11; OECD, 2001b: 11)。

由於績效管理是人力資源管理的一環,

領導者若能將績效評估結果轉化為人力資源管理活動,使組織成員的行為和產出都可獲得相對客觀的衡量,將有助於訓練、升遷和員工職業生涯規劃的決策依據,進而帶動組織和成員個人的長遠發展。因此,行政領導者如何建立策略性的認知,妥適運用公部門改革所賦予的工具,以提昇整體服務效能,縮減公部門服務與社會期望之間落差,便成為值得探討的重要課題。

我國自民國九十一年起開始試辦「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」,並自民國九十二年正式實施,開啟我國行政部門邁向績效管理的新紀元。本文目的不在探討我國績效獎金制度的現狀與可能問題,而是希望藉由 OECD 成員國家實施公部門改革的經驗,提供未來台灣邁向續階改革時的若干觀念激盪。本文首先從績效管理和行政領導之間的關係,進行理論上的闡述。其次,本文整理 OECD 成員國家關於績效管理制度的一般原則,並檢視其中若干成員國家的具體措施,說明有關績效獎金制度與行政領導的特色、趨勢與經驗。第三,透過我國行政菁英對於績效獎金制度相關問題看法,做為精緻化績效獎金制度與強化領導功能的依據。最後,從 OECD 成員國家的實施經驗與國內行政菁英的調查結果,歸納出

具有啟發性的建議。

貳、行政領導與績效管理

領導是一種提昇組織成員效能，同時維持（或增進）工作動機、工作滿足感及相關心理福祉的過程 (Alimo-Metcalfe and Alban-Metcalfe, 2004: 174)。任何擁有特定目標的組織，都需要透過領導來維持組織運作與目標達成，但並非所有組織都存在好的領導，而且領導也不是組織能否成功的唯一要素，而是需要其他制度設定、資源運用和環境的配合才行。和領導者相類似的另一個角色是管理者，特別是在新公共管理理論脈絡下，許多公部門改革計畫是透過公共管理者採取彈性、授權、參與與市場等手段的配合而完成的。就此，本文強調行政領導這項概念，對於績效獎金制度的理論與實務內涵，能否獲得不同的啟發，就成為根本問題所在。因此，本節希望回答：(1)管理者和領導者的異同何在？(2)行政領導和績效管理的關係何在？(3)領導者如何運用績效獎金，運用上又可能出現哪些限制？

一、領導與管理之比較

由於公共管理者和行政領導者兩種概念意義和角色內涵有相重疊之處，故宜先就各自內涵進行界定。首先，本文根據 Barlow 等

學者的分析，認為判斷公共管理者的標準包含 (Barlow, Farnham, Horton and Ridley, 1996: 7)：

1. 負有執行計畫或完成產品或服務的責任；
2. 根據明確的標準與管理目標接受考績；
3. 根據政治任命或契約來擔任職務；
4. 直接或間接對大眾負責；
5. 擁有相當高的決策自主性；
6. 擁有運用財務或人力資源的行動自由；
7. 直接負責業務，透過人員完成目標、獲得成果，而非諮詢者或顧問。

公共管理者不僅扮演組織績效的帶領者和顧客滿意的驅動者，同時也須根據績效成果接受課責。由於行政領導者在迎合環境變遷和激勵人員改變行為這兩大層面都被寄予厚望，故從行政改革的角度而言，行政領導者可以藉由扮演一個稱職的公共管理者，使行政改革或公共管理的各項目標得以實現。但從更宏觀或更長期發展的角度，行政領導者被賦予一種更前瞻、更具樞紐的角色，而將領導的功能和管理的功能互相區別開來。誠如 OECD 報告指出，當前管理的技術與特質已無法應付未來的挑戰，因此需要公部門領導重新界定技術與特質，其中所強調的要素包括 (OECD, 2001b: 14)：

1. 將焦點放在成果的產出；

- 2.挑戰原有的假定；
- 3.隨時從外界學習；
- 4.瞭解環境及其影響；
- 5.策略性的思維和行動；
- 6.建立新的作業模式和方法；
- 7.發展出個人的改變願景並進行溝通。

因此若分別觀察管理和領導兩種活動，則管理的價值主要來自過去的表現，而領導的價值則來自未來的展望，表一提供更具體

的對比，使吾人了解管理者的主要職責是充分運用可得的資源，使組織運作順暢。但領導者必須具備改造組織文化，激勵所屬超越現狀，邁向可憧憬的未來。(註一)總之，這兩者的角色期望固然不同，但兩者實則也有互補與融合之處(註二)，因此在推動有關人力資源管理的改革方案時，可考慮有關領導發展或領導能力培養等課題，以及這些改變對公部門改革可能產生的影響。

表一：管理者與領導者比較

管理者	領導者
交易的(transactional)	轉換型的(transformational)
操作並維持現有系統	挑戰並改變現有系統
接受既定目標與意義	創造新的願景與意義
控制與監督	授權灌能
交易式的關係	激勵與超越
短期導向	長期導向
重視細節與程序	重視策略性的宏觀面

資料來源：Storey, 2004: 7.

因此，以績效獎金這項管理工具而言，我們認為領導者不應只將它視為例行公事或管理小技，而應透過策略目標的規劃與設定，讓組織成員理解該制度的理念與價值，使績效獎金背後所代表的績效管理意涵，乃至希望建立績效導向的組織文化之企圖，皆能透過領導過程加以傳遞與深化，以發揮績

效獎金制度的積極意義。尤有甚者，決定績效獎金的事前評估作業和事後評定結果，均涉及敏感的利益分配問題，此時領導者更有責任從久遠眼光，使組織成員認清制度本身的中立性，唯有當全體成員願意遵守這套遊戲規則，也願意接受這套規則隱含的行為誘因，進而努力提昇個人與組織的績效，那麼

領導者的功能才算真正發揮。

二、行政領導和績效管理的關係

行政領導與績效管理之間並不存在必然關係，蓋領導者可能只在意組織管理的某個層面，例如傳統領導風格理論所謂的任務導向（task-related）和關係（relationship related）導向，但隨著領導理論的發展，開始有學者強調各種領導能力，例如所謂願景型領導（visionary leadership）、轉換型領導（transformational leadership）或創造型領導（creative leadership），由此可知領導者的任務已非單純面對下屬和工作兩個面向，而須將關懷層面擴大到組織外的環境、自身能力發展，以及強調領導與組織之間更緊密的結合(Storey, 2004: 11-37)。本文所指績效管理與行政領導關係，就是根據目前領導理論發展的脈絡，建立在以下四點規範性的假定上：

第一，領導者擁有策略管理的視野與方法，在組織策略管理的架構下，將個人績效與組織表現結合。

第二，行政領導者有權有責，不僅願意運用領導權，也願意根據績效成果接受課責。

第三，行政領導者處於講究績效的組織文化之中，或願意運用領導力建立講究績效的組織文化。

第四，行政領導者在評估所屬組織成員

績效時，是根據績效表現而非個人好惡得出評估結果。

根據以上假定，本文認為領導者是整合公部門內部與外部資源，運用策略規劃眼光引導組織未來方向的重要行為者，因此領導者必須能夠轉變組織文化並提昇組織能力，才能凸顯組織的總體績效。根據圖一顯示，在一個既定的組織文化下，領導者運用可得資源（例如，人力、金錢、資訊等），透過不同的管理系統（例如人力資源管理系統、預算制度或資訊科技等），做為強化組織能力的基礎。然而，這不意味著組織績效可就此提昇，因為領導者還須就績效目標的達成，扮演稱職的領航者角色（OECD, 2001b: 17-18）。由於績效獎金是屬於績效評估結果的一環，倘若績效管理制度的設計或運作不良，或者該組織並未建立績效導向的文化，就有可能影響組織成員的行為誘因或工作士氣，使領導者缺乏提昇組織績效與組織能力的空間。

三、績效獎金的運用及其限制

績效獎金屬於績效待遇的一部分，在薪資結構上特別是指變動薪(variable pay)，例如一次獎金(lump sum bonus)、個人即時獎金(individual spot bonus)等（余致力主持，2002: Ch. 4）。由於組織成員必須努力工作且符合績

效指標的要求，才有機會（而非必定）獲得份額也許不大的績效獎金，以致並非所有績效獎金都可成為一種行為誘因機制，故在運用該項工具時，勢必有賴於領導者的智慧，避免績效獎金制度出現「雞肋效應」，甚或淪為領導者酬庸的工具。從圖一來看，員工績效獎金的分配與決定權，可視為領導者可得資源的一部分，但這項資源的運用，必須配合人力資源管理系統、預算系統，甚至其他有關績效管理的制度安排，才能發揮其應有功能。因此無論是領導者或組織成員，都必須建立績效獎金的正確觀念，亦即它是建立在「績效」與「獎勵」之間連結關係的假定上，但「徒法不足以自行」，領導者必須透過一套公認的程序（例如，績效評估）決定分配基準，慢慢才能建立組織成員對制度的信心，以免流於形式。此外，領導者可運用績效獎金制度做為一項策略性的管理工具，配合其他獎懲權（例如，記功、記過等）交叉行使，將有助於行政領導權的鞏固和發揮，促使組織能夠以領導者為核心，如臂使指完成組織使命和目標。換言之，績效獎金是具有雙向的制度功能，一方面是激勵組織成員改變行為模式，提昇組織的績效；另一方面領導者可從策略管理的觀點來運用該項管理工具，以協助完成組織目標。一旦兩項功能都

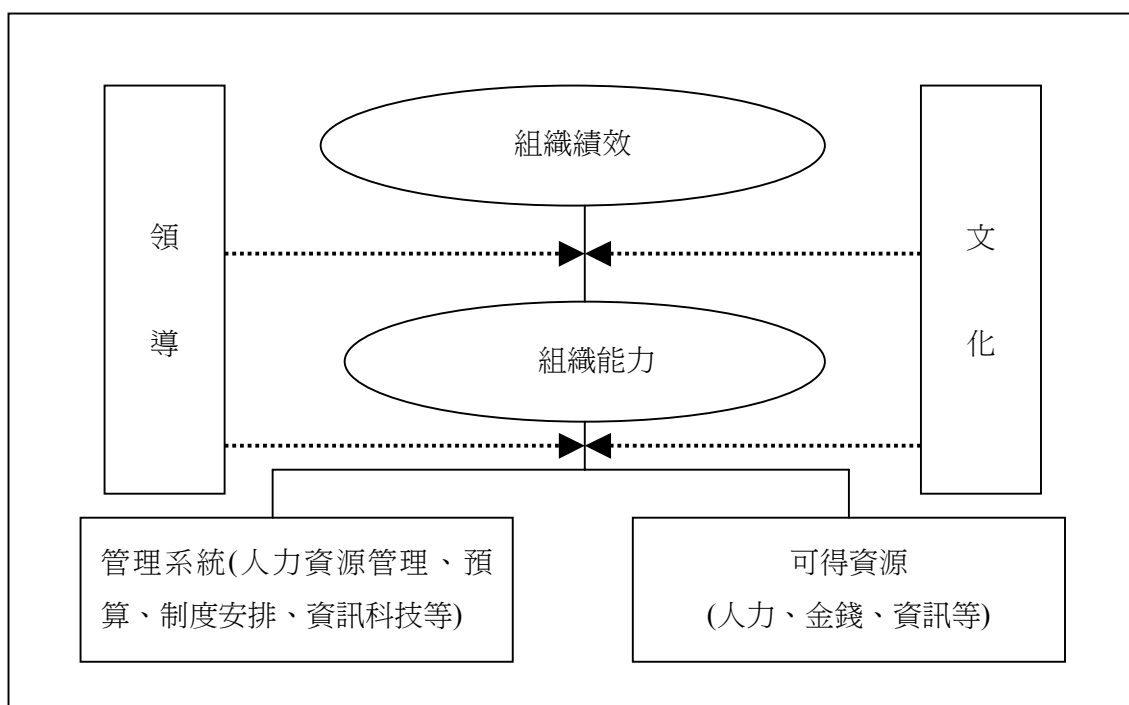
能發揮，長期下來將有助於建構績效導向的組織文化，進一步去影響組織未來的領導者和成員的價值和信念。

然而，績效獎金制度的運用並非沒有限制。首先，公部門成員向來無法自外於外在政治力量的介入，倘若績效評估過程受到政治力量的影響，以致分配結果不均，則造成打擊士氣的效果恐大於激勵士氣的效果。

其次，績效獎金制度背後的假定是組織成員因金錢誘因而產生激勵效果，但這可能是一種迷思。譬如每個人進入公務體系的動機各異，以績效獎金為激勵工作的誘因，就不一定能產生效用(Caulkins and Larkey, 1994: 327-328)。第三，公部門績效獎金的額度必須不能太少才能具有誘因效果，但總額度的決定又有預算上的限制，未能像私人企業一樣可以根據策略目標和勞動市場競爭力的考量，進行有彈性的決策。尤有甚者，績效獎金多寡的決定，還必須考慮人民可能根據對公務人員的觀感，來決定是否願意支持公部門這筆花費。因此即使獲得獎金的個人和單位實至名歸，但在官僚體系績效不彰的刻板印象下，仍可能造成不知情民眾和立法人員的疑慮，進而出現政治上的反對力量。

總之，績效獎金制度的設計，必須回歸績效管理的本質，因此在進行績效評估時，

領導者的角色便相當重要，如此才能面對可能的限制，使績效獎金和個人或組織績效的提昇上，能建立正面關係。



圖一：領導和組織能力與績效之間的關係

資料來源：OECD, 2001b: 17.

參、OECD 成員國家經驗

許多 OECD 成員國家希望政府能透過具有競爭力的薪資水準訂定，以留任與吸引優秀人才。例如冰島、瑞士和英國，均採取廣泛有彈性的薪資架構來獎勵績效的達成；在

德國、奧地利、韓國和美國，透過調薪方式吸引優秀或專業人才；在比利時和匈牙利，則是致力於縮減公私部門薪資水準的差異（OECD, 2000b: 3）。另一方面，許多 OECD 成員國家大量重視領導發展（leadership development）這項課題，希望公部門領導者

具備更多迎接外部環境變遷的能力。因此，本節先從總體層次，分析 OECD 成員國家的共同基礎是建立績效導向的組織，其次從個體層次說明 OECD 成員國家所採的績效獎金與領導策略之間的關聯性。

一、總體層次

面對全球化、科技發展、經濟社會變遷等宏觀環境演變，許多 OECD 成員國家認清當今行政領導者被賦予不同的期望和意義，從而必須負擔更多的使命和責任（OECD, 2001b: 13-14）。事實上，今天的公部門管理者所擁有的視野，必須跨出所屬機關的界線，關照的垂直角度應包括全球治理層次、國際關係層次，以及中央與地方關係層次；水平角度則應涵蓋政府部門、私部門和非營利的第三部門。在這個宏觀視野下，行政領導者應進一步體認當前世界趨勢的演化，了解公部門管理風潮正朝向彈性、分權、解制與市場化的方向前進（Rainey, 1998: 190-193; Peters, 2001），從而依照此套認識體系形成自己的判斷與評價，如此自然能將眼光放在未來，進而著手建立相對應的組織能力，使政府改造工程內化為組織文化的一部分，朝績效導向的組織（performance-based organization）方向前進。根據亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）內部舉行一項名為

「高績效公共組織管理」（high performing public organization management）的專題討論會，其中議程列出高績效組織的特徵包括（ADB, 1999）：

1. 共享的願景；
2. 轉換型領導（transformational leadership）；
3. 擁有權能、創造力與多樣技術的成員；
4. 彈性化及團隊導向的結構；
5. 擁有管理空間的管理者；
6. 策略導向的功能、計畫和措施；
7. 整合的資訊和知識管理；
8. 以人力資源為焦點的核心能力和學習；
9. 明確的政策承諾和公共課責；
10. 以規劃、定案、預算及報告為焦點的產出與成果導向；
11. 變革和創新管理的意願和能力；
12. 堅定的專業主義標準。

從上述高績效公部門管理的討論議程可知，績效管理和行政領導可謂一體兩面，而績效獎金制度的建立和運行，同樣需要一個擁有改革願景、戮力提昇組織成員的能力和技術，又能承擔責任的領導者。在上述高績效組織的特性中，和公部門相結合的要素只有公共課責（public accountability）一項，若定義不明，則很容易被行政領導人所忽略，以致遺忘身為公部門的領導者，應有公共責

任必須承擔。職是之故，領導者應避免其組織在走向績效導向的目標時，視野被窄化為組織內部管理事務。爰此，本文認為行政領導者即使面對看似細部層面的績效獎金問題，仍必須建立在宏觀視野的關照下，特別是應該重視績效和公共治理之間的關係，以便能維持公部門的公共性於不墜（Rosenbloom, 1998: Ch. 10; Joyce, 2000: Ch. 11）。

二、個體層次

在 OECD 成員國家中，績效管理落實和強化行政領導可謂兩大改革主軸，不過並非所有國家的改革都如此順利。例如墨西哥雖然實施績效獎金制度，但由於賦予的彈性過大反而帶來分配不平等結果，同時助長組織成員只對私人效忠，卻不對制度效忠的負面後果（OECD, 2001b: 90）。英國自一九八〇年代逐漸採取「官署」（executive agency）制度後，由於採取績效和待遇結合在一起，因此績效獎金制度的實施對象以高級文官為主，而非普及於全部文官。

一九九九年十二月，英國政府展開一項文官改革計畫，希望轉變英國的公共管理內涵，使文官擁有足夠的整合、技術與誘因，能提供最高品質的公共服務。這項計畫針對領導、事務規劃、績效管理、多樣化人力、甄補與職業生涯發展，以及人力資源管理等

政策提出廣泛的變革。二〇〇一年至二〇〇二年年初，英國政府又針對高級文官（Senior Civil Service, SCS）提出一套新的績效管理制度，這套制度共分三個階段進行。首先在會計年度開始（每年四月和五月），由管理者和被考核者共同訂定績效協定（performance agreement），其次進行年中發展評估（Mid-Year Development Review），最後則是年終績效評估（End of Year Performance Review）。最後就評定結果而言，有關績效獎金部分是由各部會所屬高級文官給與委員會（SCS Pay Committee）加以決定（Behrens, 2002）。

英國政府體認到文官體系現代化的核心議程之一就是強化公部門領導，因此前述績效管理制度的變革，伴隨著人力資源管理功能的彈性化與授權化，同時也凸顯公部門領導的重要性。根據 Alimo-Metcalfe 和 Alban-Metcalfe 的實證研究顯示，英國的領導者角色偏向是部屬的「服務者」（leader as servant），有別於美國公部門領導者角色偏向「追隨者的角色模範」（the role model for his/her followers）（Alimo-Metcalfe and Alban-Metcalfe, 2004: 178-179）。因此，英國在進行績效管理改革同時，也致力於領導者的發展和領導能力的培養，使領導者能協助達成公部門改革的目標（OECD, 2002b: Ch. 2）。

美國自 1978 年文官改革法推動示範計畫（demonstration projects）以來，歷任政府就不斷尋求文官改革行動，改革者也發現組織績效和個人績效管理系統之間的結合狀況不大，故新的示範計畫便先尋求組織的成功，再區辨組織績效與個人績效之間的差異（Beecher, 2003: 459）。到了一九九三年《政府績效暨成果法》（the Government Performance and Results Act, GPRA）通過後，公部門績效管理制度獲得新的進展，該法要求各機關提出策略計畫（strategic plan）、年度績效計畫（annual performance plans）以及年度計畫績效報告（annual program performance），這部法律固然幫助若干機關達成內部管理目標，但也有學者懷疑以美國治理體制的複雜性，要達成該法的理想目標仍存有困難（Radin, 1998）。事實上，美國實施的是一種成果導向的績效管理制度，強調根據績效良窳來對管理者課責，尤其文官改革法通過後就已建立高級文官的獎金制度，後來其內涵雖歷經變革，但對於是否帶來正面績效的提昇卻出現質疑的聲音（Roberts, 1997: 473），由此可見任何制度的成功與否，尚須其他條件或措施的配合。

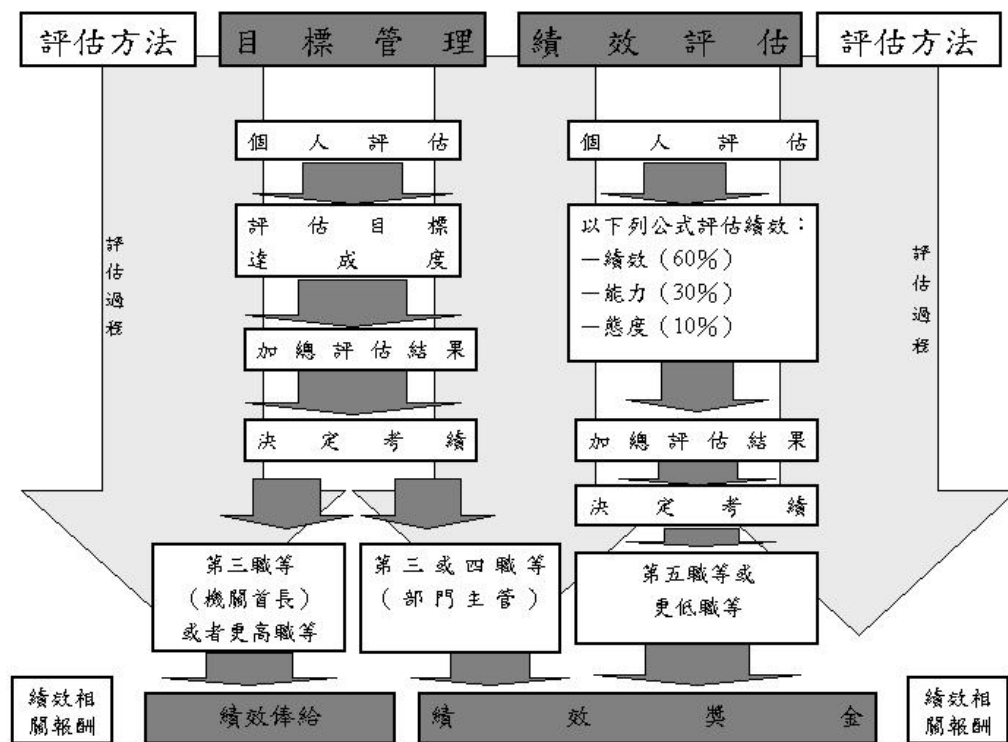
加拿大的績效管理計畫是針對副部長（deputy minister）與主管（executive）層級

的高階文官（OECD, 2002）。加拿大的經驗顯示，在無法變動底薪的情況下，有必要調高績效獎金，使政府的薪資結構具備與私部門競爭的能力，同時才能要求高階文官負起更多領導責任。

在南韓方面，韓國的績效獎金制度屬於績效待遇計畫（performance-related pay schemes）下的一部分（參見圖二），該架構係以目標管理（management by objective）和績效評估（performance appraisal）兩項工具為基礎，經由一連串的評核過程後，前者決定中高階文官的年薪給與，後者決定中低階文官的績效獎金。最後，再根據評核結果決定不同比例分配的年薪績效給與和績效獎金結果。

圖二顯示韓國是根據不同階層設定不同評估標準，且適用不同的績效待遇制度。換言之，較高階層的文官是採取目標管理方式設定給與標準，至於較低階層文官則是根據考績結果決定給與標準，藉此強化給與和績效之間的關係，希望能提昇政府員工的品質和績效（Kim, 2002）。至於實際績效獎金給與的標準，可從表二得知共區分卓越（佔 10%）、優秀（佔 30%）、普通（佔 50%）和不合格（佔 10%）四個等級，各自給與比率不等的績效獎金，卓越級可獲得超過 110%，

但不合格者則無績效獎金。



圖二：韓國績效待遇架構

資料來源：Kim, 2002: 9.

表二：南韓績效獎金評估表

評估等級	卓越(S級)	優秀(A級)	普通(B級)	不合格(C級)
範圍	前 10%	11~40%	41~90%	91~100%
績效獎金比率	110%或更多	80%	40%	0%

資料來源：Kim, 2002: 8.

綜合前述不同國家的績效管理模式和相關領導發展的介紹，我們發現績效管理制度建立不易，施行績效獎金若欲見成效，需要其他配合條件。此外，許多國家歷經多年文官改革之後，高級文官的角色受到更多重視，相關制度上也出現若干獨特設計可供效尤。尤有甚者，近年來 OECD 愈來愈強調公部門領導的重要性，更可驗證從高級文官制度衍生而來的管理焦點改變，進而更加重視領導發展(leadership development)這項課題，使行政領導者不僅扮演好公共管理者的角色，更希望能成為公共組織內部的願景領航者、價值帶領者與文化塑造者。

肆、我國行政菁英對績效獎金制度之意見分析

行政院於民國九十年核定之「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」，共有 277 個機關參加自九十一年一月一日開始為期一年的試辦，如今該制度已正式實施，可謂在傳統公務人員的個人考績之外，另建立一套強調團體績效管理的誘因制度，希望兼顧個人績效與團體績效的提昇，落實施政計畫，並引導行政機關建立績效導向的文化。

本節運用民國九十年十二月至九十一年二月底的一項調查資料(註三)，該項研究選

擇以在中央與地方政府服務的公共管理者為對象，其操作性定義界定如下：總統府暨所屬一級機關、行政院暨所屬一級機關、考試院暨所屬一級機關、立法院、司法院、監察院、台北市政府暨所屬一級機關、高雄市政府暨所屬一級機關、以及全國各省縣市政府之課長、股長、組長、科長、主任、司長、處長、局長、主任秘書、常務副首長等行政主管。這些公共管理者不但是考績的執行者也是受考者，故對於被其長官評量考績及評量部屬考績均有足夠的瞭解與豐富之經驗，其對考績制度之意見，應有相當程度的參考價值。依此定義，該項調查對象總數為 3,582 人，在建立母體名冊與設計問卷後，於民國九十年十二月，進行郵寄問卷調查，截至民國九十一年二月底止，總計回收 1,422 份問卷，回收率達四成(39.7%)。問卷回收後，針對量化資料(quantitative data)部分運用試算表軟體，以雙重登錄(double coding)之方式處理，俾將量化資料登錄之誤差減至最低。問卷量化資料登錄完畢後，則依資料性質及研究目的，以描述統計(descriptive statistics)及推理統計(inferential statistics)進行分析(Matlack, 1993; Meier and Brudney, 1993)。

一、量化資料結果

根據表三所列問卷調查結果顯示，除了大約二成無意見的受訪者不論之外，就績效獎金制度的接受度而言，個人績效獎金部分有四成以上受訪者贊成，團體績效獎金部分更有五成以上受訪者贊成。就績效獎金制度的效能感而言，分別也有四成以上受訪者認為有助於提昇整體績效與個人績效。另外就重視績效的行政文化培養，以及是否有助於達成各機關施政目標的意見方面，受訪者皆有四成以上的認同感。從前述結果觀之，我國行政菁英在績效獎金制度實施前，對於該制度呈現相當正面的看法，唯一較有疑問的

是在獎金分配的決定上，受訪者呈現偏向兩極化的看法，且有將近四成的受訪者認為不可能根據工作表現發給績效獎金。

雖然本項調查的進行時間是在績效獎金制度正式實施前，但行政菁英既具備公共管理者的身分，他們的看法對於績效獎金執行的成敗與未來運用，皆有相當密切的關係。我們認為有必要針對相同問題進行持續性追蹤評估，且可將調查範圍擴大到非主管部分，所得結果除了可以了解績效獎金制度的執行狀況外，亦可做為制度評估的依據，以為未來改進的基礎。

表三：我國行政菁英對績效獎金制度的看法

問 題*	意 見				
	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成
您是否贊成政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」之個人績效獎金部分？	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成
	4.8%	39%	19.9%	27.7%	8.7%
您是否贊成政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」之團體績效獎金部分？	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成
	5.4%	46.3%	19.6%	21.4%	7.3%
您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，將有助於提昇機關之整體績效？	非常有幫助	有幫助	無意見	沒有幫助	非常沒有幫助
	2.8%	41.6%	20.4%	28.9%	6.4%
您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，有助於提昇公務人員之個人績效？	非常有幫助	有幫助	無意見	沒有幫助	非常沒有幫助
	2.8%	41.3%	20.4%	30.3%	5.1%

您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，有助於型塑重視績效的行政文化？	非常有幫助	有幫助	無意見	沒有幫助	非常沒有幫助
	2.4%	42.6%	22.5%	27.0%	5.6%
您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，將有助於落實各機關之施政目標？	非常有幫助	有幫助	無意見	沒有幫助	非常沒有幫助
	2.1%	43.9%	23.4%	25.9%	4.6%
您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，能依照工作績效之表現發給獎金？	非常有可能	可能	無意見	不可能	非常不可能
	1.2%	36.4%	22.6%	32.1%	7.6%

*本問卷所列問題係在績效獎金制度實施前進行，故以未來式為問題陳述方式。

資料來源：余致力主持，2003。

二、質化結果分析

根據該次問卷調查開放式問題之質化資料方面，受訪者提供相當多寶貴意見可供參考，茲整理出以下幾點主要意見（註四）：

（一）各機關單位性質差異甚大

由於全國公務機關性質不同，如「事業單位」、「公司」、「一般行政機關」，預算編列性質亦不同，故考績制度即應按特性給予規範，「行政機關績效獎金制度」亦同。在職責方面，有些單位業務繁重，屬政策性質，不適合以一般業務單位為民服務績效考核方式，來判定其工作績效。

（二）量化績效指標難以建立

機關或單位之目標績效，並無一個合理的量化標準，對於營利事業而言，利潤是具體的評估指標，但是對行政部門而言，無論是公文

量或是績效獎金計劃均是表面形式，無法真正評估公務行政效率，徒增行政作業。因此，有受訪者便提出各單位自行訂定一套績效評估標準，較能符合各單位差異性。

（三）公平問題難以兼顧

雖然績效獎金立意甚佳，惟執行面反易流於酬庸自己人，特別是無法避免外力干擾，致無法公平客觀。亦有受訪者表示公務人員的工作分配係受長官安排，彼此業務性質差異甚大，在不同評判標準之下，實施績效獎金制度無法達到公平效果。

（四）增加作業負擔

有受訪者認為考績和績效獎金發放，由於在考核過程中必須進行許多作業，容易造成各單位的負擔增加。

總之，從行政菁英的角度來看績效獎金制

度，雖然相當肯定該制度的立意與精神，唯在實際執行上，仍存在是否產生效果的疑慮。就此，似有必要針對該制度的執行過程與成效進行有系統的評估，做為持續改善的依據。

此外，各機關單位在進行績效評估與獎金分配時，雖然首長或主管的角色相當重要，但本文認為應將領導和績效之間的關聯性建立起來，而這也可以在未來進行計畫評估時，納進成為評估內容之一，做為將來強化兩者連結關係的基礎。

伍、對台灣之啟發

OECD 向來有「富國俱樂部」之稱，台灣雖非 OECD 成員國，但未加入 OECD 的主要原因來自國際政治因素，而非由於技術上的資格不符。例如發展程度和台灣相近，且國民所得水準低於台灣的南韓，早已是 OECD 成員國。此外，台灣近十年來的公部門改造工程，無論是理論或實務層面，均和眾多已開發國家所採行的措施接軌，從政策移植的角度來看，如果具備系絡的相似性、問題與目標的一致性，確實可透過這些先進國家的發展經驗，從中獲得寶貴資訊。不過，在汲取他國經驗或進行制度移植時，須注意政策移植具備的屬性包括知識的管理、跨域的應用、知情的決策、系絡的考量和類型的分殊（林水波，2004；

Mossberger and Wolman, 2003）。因此，「如若知識的獲取不足，解讀有誤，主事者又深受政治動機的引誘，更在理性探索的言談情境不備之下，完成制度的建制化，恐會讓制度在運行階段產生窘境或脫軌的現象，而與立制工程試圖追求的願景背道而馳，甚至成為未來制度變遷的絆腳石。」（林水波，2004）換言之，OECD 成員國家提供給台灣的啟發，須建立在認清制度移植有限性的前提下進行論述，同時也須參照我國的實際經驗，進而得出具有可欲性和可行性的政策建議。

經由前述對於 OECD 成員國家有關績效管理、績效獎金與行政領導的經驗，本文發現台灣雖已實施績效獎金制度，但相關的配合條件卻仍然不足，以致存有若干需要補強的空間。以下就根據前文的分析，歸納八點可做為台灣未來改進方向的啟發。

一、重視動態策略管理

我國公部門管理側重依法行政的價值，著重靜態管理而非策略、目標與價值導向的動態領導。因此，我國行政機關固然擁有相當一致的行為規範與行政產出，但不易出現開創性的改變。未來在邁向績效導向組織的道路前進時，領導者所具備的策略視野不應侷限於組織內部，忘記公部門服務本質中的「公共性」以

及服務的一般大眾。此外，領導者採用績效獎金做為管理工具的理由，主要來自績效獎金不僅帶來實質金錢獎勵，而且也具備鼓舞個人和組織士氣的效果。更長遠來看，績效獎金應被放在績效管理的架構下，朝向高組織績效的目標前進。因此，績效獎金和其他非金錢的管理工具之間具備互補的激勵效果。例如，未來我國在改革考績制度時，就有必要將兩者結合，使考績的目標能更順利達成。

二、績效管理文化有待強化

儘管 OECD 成員國家的公部門改革內容各不相同，但英國、美國、加拿大等主要國家均努力朝建立績效管理文化的方向前進，目的便是希望轉換傳統官僚組織的形式與作風，因此有關策略目標規劃、績效評估、組織學習、能力訓練等人力資源管理層面，均配合績效管理的方針與內涵而進行。我國近年來已加強研擬考績制度的改進、機關考核的落實，如今又建立績效獎金制度，在在有助於未來逐步強化績效管理文化。但短期來看，各種人力資源管理措施改革，有必要從全體、宏觀的角度彼此配合，以朝向共同的目標前進，如此將更有助於總體改革的功效出現。

三、制度信任必須樹立

績效獎金只是考績運用結果的一部份，也是績效管理過程中的一小部分，領導者在運用

上需謹慎處理分配過程與結果上的紛爭，以免造成反效果。因此，領導者必須透過公平性和正確性的講求，建立績效獎金制度的權威，使組織成員信任該制度，也願意接受該制度所產生的資源分配結果，進而減少無謂的爭端。

四、運用績效獎金迎合變遷

改變中的公部門文化，需注入更多創新的思維與活力。績效獎金制度固然不是萬靈丹，但卻是行政領導可以運用的切入點，藉以啟動績效管理活動，邁向建立績效導向組織 (performance-based organization) 的方向前進。根據 OECD 成員國家經驗可知，績效待遇或績效獎金的實施，使公部門的薪資結構有彈性調整的空間，使公部門面對變遷的環境下，能藉此減少公私部門之間的薪資水準落差，以爭取所需的特殊專才，或留用優秀人員。

五、重視高級文官薪資結構

根據加拿大在一九九八年與二〇〇一年分別調高高階文官薪資，美國與英國實施高階文官績效獎金制度的經驗，本文認為在現行俸給制度不變的情況下，有必要提供高階文官較高比例的績效獎金，以縮減公私部門高階人才的薪資待遇差距，提高政府在高階人力市場上的競爭力。長期而言，則建議應加大最高與最低俸點之間的倍數差距，如此才能強化領導者的績效管理責任，使領導者的角色更加充分發

揮。

然而，提高績效獎金應到何種程度？此時必須考慮國家財政狀況、國會的支持度與人民對國家文官的觀感而定。換言之，文官（特別是高階文官）必須向社會展現能力，證明現行的待遇制度不具足夠誘因，而且也必須證明提高績效獎金（甚至推動績效待遇）和個人與組織整體績效提昇之間具有關聯性，如此才能增進績效獎金制度的正當性。

六、領導角色認知尚須建立

OECD 成員國家近年鼓吹行政領導的重要，深深值得我國公共管理者借鏡。事實上，單就建立領導角色的認知，恐不足以帶動公部門各項變革的發生，而是需要對領導者提供充分的空間和工具，同時課以績效管理的責任，才能有效凸顯領導的重要性。我國在傳統講究層級節制與命令控制下所塑造出來的組織文化，並未賦予管理者太多自主的權責空間，以致即使倡導績效管理與組織再造，仍可能面臨許多阻礙。職是之故，倘若我國行政領導者仍缺乏誘因突破組織文化的限制，願意進行策略管理與績效管理，將無法負起真正的領導之責。

七、另增領導績效獎金

我國目前績效獎金分為個人和團體績效獎金兩部分，領導者的績效成果是和組織成員

共同分享。然而，以績效獎金重視激勵的本意來看，有必要採取領導者（主管）和部屬分開計算但保持連動關係的方式，總計共有三類績效獎金。換言之，組織成員能否獲得績效獎金，來自個人和全體的工作績效；至於領導者能否獲得績效獎金，來自其領導績效，而領導績效之高低，又來自組織全體表現的優劣。採取分開計算的主要理由，一方面這兩種績效的本質不同，應有不同的評估標準；另一方面可防止領導者獲得的獎金瓜分了他部屬的份額，或領導者為了避嫌或展現風度，乾脆不參與獎金分配，無形中可能帶給其他部門領導者的壓力，或因此使領導者失去獎金誘因，減損績效獎金的本意。

八、強化領導訓練與發展

沒有一套績效獎金制度是完美的，而其運用的良窳還存乎領導者一心。誠如英國實施高級文官績效管理制度的經驗（Behrens, 2002），以及從我國行政菁英的調查結果顯示，績效獎金制度的成功與否，有待績效評估的信度與效度獲得信任，否則不見績效提昇之利，反可能造成組織內訌與衝突，進而影響到整體的士氣和團結。因此，領導者如何透過學習與訓練，提昇自身的評估知識與能力，將攸關績效獎金制度的成效。

總之，績效獎金制度應著眼於績效管理整

體架構的實施，在行政領導者設定的策略目標及帶領下，使績效獎金確實成為可用的，而且可發揮效用的一項制度工具。因此，高級文官制度的配套和領導訓練與發展的藍圖，也應併同思考，使績效導向的組織文化可長可久。

陸、結論

在傳統公共行政領域中，行政領導一直是核心主題之一，但隨著學術思潮的轉變，有關行政領導的概念與應用似乎沒有被加以凸顯，而是強化公共管理者做為一個公共企業家（public entrepreneurs）的角色（Terry, 1998），但對台灣而言，兩種角色之間的融合顯然無法一蹴可幾，故短期內可考慮在現有的行政文化與未來改革願景下，強化公共管理者的領導角色，或許更能貼切台灣未來公部門的發展。本文從績效獎金與行政領導的關係出發，旨在強調任何績效管理的作為，切莫忽略行政領導者在其中所能扮演的樞紐角色。因此，本文並非倡導「將領導帶回來」(bring the leadership back in)，而是藉由管理者和領導者雙重角色的整合，使公部門重視績效的目標可內化為組織文化的一部分，從而使公部門改革的賡續，是在穩固、可持續的基礎下進行。

本文從管理與領導的內涵分析為出發點，指出行政領導與績效管理之間的關係並非

必然存在，而且績效獎金制度的運用也非毫無限制，兩者都需透過有目標的引導和發展，才能結合領導和績效管理的概念，以邁向績效導向的組織。

以 OECD 成員國家而言，許多國家採取績效待遇或績效獎金制度，來增加公部門在勞動市場上的競爭力。同時，他們注意到，面對二十一世紀更多環境變遷壓力、人民期望升高的挑戰，以及良善公共治理的呼求時，公部門領導似有更多發揮空間，能夠將眼光從組織內部管理和資源整合，轉而放到長期願景的擘畫與公共利益的調和。從這個觀點來看，我們可得到的最大啟發之一，便是應體認績效獎金制度不應只是一項可分割的績效管理功能，而是可從整體公部門策略發展的角度，將制度功能延伸到公部門文化改變與高級文官制度改革上面，最終仍希望過去行政改革的努力，可以透過領導角色的認知而逐步累積成果，不致因為政務領導的變動，使過去的努力必須重新來過。

台灣目前的績效獎金制度才剛起步，且和考績制度之間的關係尚未充分釐清，從而無法帶來制度上的互補或連結。未來，建議繼續針對績效獎金制度進行有系統的評估調查，了解實施成效與問題，希望使績效管理的文化生根發芽，迎合未來改革的變遷。其次，建議應重

視高級文官的薪資結構調整，如此才能增加政府在高階人力市場上的競爭力，而且才能強化領導者的績效管理責任，增加組織運作的責任意識，達到獎優汰劣的效果。最後，建議訂定一套領導者發展計畫，針對有潛力公務人員與現行中高階管理者，提供具有職業生涯發展意涵的培訓計畫，亦即在預期往上陞遷的前景下，引導目前與未來的領導人員發展前瞻性的眼光與願景，同時配合領導績效獎金的實施，以培養各種人力資源管理功能與工具的運用能力（特別是績效管理的能力），使未來的公共組織能以行政領導為樞紐，有效地進行組織能力的提昇與組織文化的轉型，因應各項挑戰。（本文作者余致力為世新大學行政管理學系教授兼主任，陳志瑋為淡江大學公共行政學系助理教授）

參考文獻

- 余致力，2002〈激勵士氣？打擊士氣？行政機關實施績效獎金制度之評估〉。《人事月刊》，第35卷，第5期，頁45-61。
- 余致力主持，2003《公務人員考績制度改進之研究》。台北：考試院。
- 林水波，2004〈制度移植的策略規劃—以公投法為例〉。《國家政策季刊》，第3卷，第1期，頁49-80。
- ADB, 1999 “High Performance Public Sector Management Agenda.” Tokyo: ADB Institute Offices. Website: <<http://www.adbi.org/temp/PDF/ag0329.pdf>>
- Alimo-Metcalfe, B. and J. Alban-Metcalfe 2004 “Leadership in Public Sector Organizations,” in John Storey (ed.), *Leadership in Organizations: Current Issues and Key Trends*. London: Routledge.
- Beecher, Donna D. 2003 “The Next Wave of Civil Service Reform,” *Public Personnel Management*, Vol. 32, No. 4, 457-73.
- Behrens, 2002 “How to Manage Individual Performance—United Kingdom Country Report,” in OECD-Germany High-Level Symposium, Berlin 13-14 March 2002.
- Caulkins, J. P. and P. D. Larkey 1994 “Meritocracy in Government Personnel Systems,” in James L. Perry (ed.), *Research in Public Administration*, Vol. 3. Greenwich, Connecticut: JAI Press Inc.
- Joyce, P. 2000 *Strategy in the Public Sector: A Guide to Effective Change Management*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Kim, P. S. 2002 “Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case

- Study of Korea,” in OECD-Germany High-Level Symposium, Berlin 13-14 March 2002.
- Matlack, W. F. 1993. *Statistics for Public Managers*. Itasca, IL: F. E. Peacock.
- Meier, K. J. & J. L. Brudney 1993. *Applied Statistics for Public Administration* (3rd ed.). Belmont, CA: Wadsworth.
- Mossberger K. and H. Wolman, 2003 “Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations,” *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 4, 428-40.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 2000a *Government of the Future*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 2001a *Recent Developments on Human Resources Management in OECD Member Countries*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 2001b *Public Sector Leadership for the 21 Century*. Paris: OECD.
- Peters, B. G. 2001 *The Future of Governing*, 2nd. revised. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Radin, B. A. 1998 “The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?” *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, 307-16.
- Rainey, H. G. 1998 “Assessing Past and Current Personnel Reforms,” in B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector*. Montreal & Kingston: Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen’s University Press.
- Roberts, A. 1997 “Performance-Based Organization: Assessing the Gore Plan,” *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 6, 465-78.
- Rosenbloom, D. H. 1998 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th ed. New York: McGraw-Hill.
- Storey, J. 2004 “Signs of Change: ‘Damned Rascals’ and Beyond,” in J. Storey (ed.), *Leadership in Organizations: Current Issues and Key Trends*. London: Routledge, 1-10.
- , 2004 “Changing Theories of Leadership

and Leadership Development,” in J. Storey (ed.), *Leadership in Organizations: Current Issues and Key Trends*. London: Routledge, 11-37.

Terry, L. D. 1998 “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement,” *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3, 194-200.

Vera, Dusya and Mary Crossan 2004 “Strategic Leadership and Organizational Learning,” *Academy of Management Review*. Vol. 29, No. 2, 222-40.

Weiss, D. S. 1999 *High-Impact HR: Transforming Human Resources for Competitive Advantage*. Toronto: John Wiley & Sons Canada, Ltd.

註釋

註一 另請參閱 Vera and Crossan, 2004: 223-224.

註二 有關管理者和領導者的差異分析，另請參閱 OECD, 2000a: 223-224.

註三 參見余致力主持，2003。該項研究係考試院委託余致力主持九十年度研究案：「公務人員考績制度改進之研究」

內容之一部分，除本文兩位作者外，其他研究小組成員還包括蔡宗珍、葉至誠、黃朝盟、劉宜君、謝煜中、黃臺生、葉維銓、游玉梅、張紫雲、侯景芳、廖世立、林文燦、任可怡、曾德宜共十六人。有關本節所分析的量化與質化資料詳細內容，另請參閱余致力，2002。

註四 有關完整的質化資料內容，請參見余致力主持，2003，附錄九。

公共人事管理採行績效評量的關注焦點 與落實途徑



呂育誠

摘 要

本文主要從績效意涵與影響因素，以及各國施行經驗，探討公共人事管理採行績效評量的執行策略與配套作為。績效評量雖然是一個普遍名詞，也常被作為機關管理的重要工具，然而在實際執行時，不論是對組織整體影響，或是在評量技術上，都可能產生分歧的評價與解讀。故本文認為未來機關欲有效提升績效評量的信度與效度，或應採行下列二項設計：第一，整合評量因素，即建立績效管理制度；第二，設計配套作為，促使績效評量能發揮綜效。唯有如此，績效評量才能符合組織實際需求，並發揮預期效能。

關鍵字：績效評量、人事管理、政府。

The Study of Performance Appraisal in Public Personal Management: Critical Points and Implementation

By Lue Yue-Chang

Abstract

This study focuses on of implementation strategy and complementary method of performance appraisal, according the definition and influences of Performance. As a concept, Performance appraisal is a popular idea, but when implementation, there are many misunderstood and mislead and may lead to failure. The author argue that there may be two alternatives to improve validity and reliability of performance appraisal : one is to integrating appraisal factors and institutionalizing, the second is to designing complementary criteria in order to upgrade synergy. Under these consideration, we may integrate performance appraisal into public organization and have concrete improvement.

Key words: performance appraisal, public personal management, strategy

壹、前言

面對環境快速變動所產生的不確定與挑戰，各國政府莫不積極尋求有效對策來提升公務人力的競爭力，於是績效評量（performance appraisal）便成為考核人員工作表現，或是與變革目標落差的重要工具。

由於受到近年新公共管理思潮影響，提升績效已成為政府機關對外爭取各界支持的重要憑藉，因此在內部對人員進行績效評量，似乎是理所當然的常識。也因此，績效評量近年已成為公共人事管理的普遍主張，甚至常被視為是解決當前許多人事問題的重要處方，進而蔚為一股國際潮流。然而儘管績效評量概念受到許多肯定與接受，其對於許多關鍵性問題的解答卻仍顯模糊，例如績效評量的定位究竟應是消極的，作為篩選優劣人員，以作為後續獎懲的前置作業？或是積極的，藉以成為協助改善人員工作知能的動力？兩者分別觀之似乎均言之成理，但若合併採行，則可能使管理者與人員對績效評量產生完全不同的認知或評價，從而影響評量進行與對評量結果的正確運用。甚至對於政府是否在進行績效評量後，就能具體提升績效？此一根本問題，亦不易從績效評量概念中獲得肯定答案。

針對上述正反見解，本文主要從概念內涵、考量因素，施行過程等構績效評量的條件中，檢視其在意涵上與操作上所具備的特性與問題；其次則從美、英兩國實際施行經驗中，分析落實績效評量的考量因素與可供參酌重點；最後則提出概念整合與配套措施建議。筆者期望藉由此論述過程，一方面有助於釐清績效評量內涵；另方面也提供未來欲規劃施行作為時的策略參考。

貳、公共人事管理績效內容的界定

根據「大美百科全書」（Encyclopedia Americana）的解釋，所謂績效（performance）是指：「基於特定時空條件所訂定的契約條件下，締約者從事合於契約內容，或是契約所要求的行動」（<http://go.grolier.com/>）。儘管績效定義內容如此模糊不清，但其卻已成為今日各界要求公務員履行職務時的普遍期望標準。例如「公務員應提升績效」、「績效第一」…等用語可說是今日社會評價政府公務人力的常見用語。於是在此種一方面近乎常識，另一方面卻模糊抽象的矛盾下，將使前述公務人力應提升績效的簡單陳述，在落實上反而成為錯綜複雜的高難度挑戰。

OECD 曾於 2002 年在一份回顧過去各會員國政府所推動的人力資源管理措施的報告

中，除了重申績效導向乃是公共人事管理的核心概念外，更試圖將公務人力績效界定於下列兩大層面 (Richard, 2002: 3-5)：

一、能力 (ability) 層面

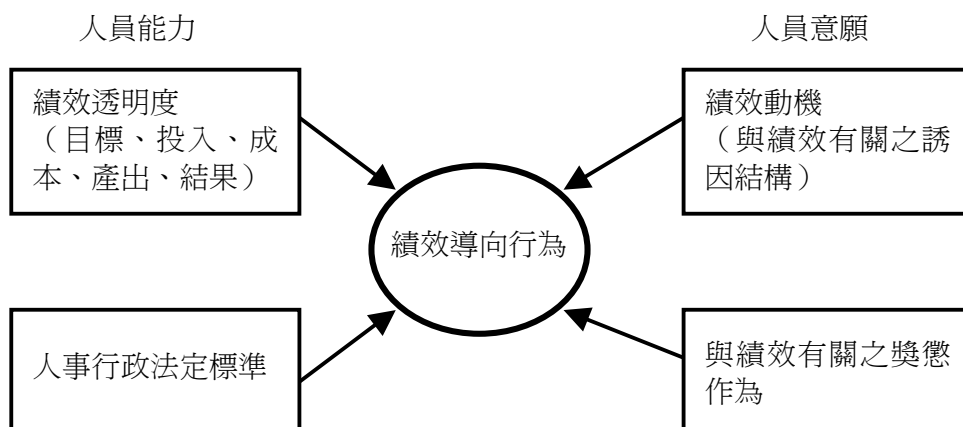
指公務員所能達成的工作內容。本項又包括二類：1.消極的，指公務員是否遵守有關人事法令規定；2.積極的，指公務員工作過程達成績效要求，如預設目標、投入、成本、

結果…等。

二、意願 (willingness) 層面

指促使公務員表現績效之動力與誘因。本項也包括二類：1.機關提供能激發公務員績效的措施，如與績效有關之誘因結構；2.與績效有關之獎懲作為。

此兩層面關係可用圖一表示如下：



圖一：公務員績效導向之概念內涵

※資料來源：(Richard, 2002:4)

在圖一中，績效最後固然表現在行為中，但卻是人員能力與意願兩類因素互動產生的結果。換言之，公務人力績效乃是多重因素交互影響後的行為表現。

績效除了作為欲實現的期望或目標之外，其內容的具體化與操作化也是今日政府人事管理的重要基礎。例如英國首相辦公室認為由於各機關均有不同績效表現途徑，因

此中央公務人員的績效內容，乃表現在下列五項循序漸進的規劃步驟（Cabinet Office, 1999: 5-6）：

- 一、制定具體企圖（bold aspirations）。即機關應建立未來工作或發展願景，並與同仁充分溝通。
- 二、設定長期與短期目標。即將前項原則性的企圖或願景，轉化為可實現的目標。
- 三、建立負責人與課責程序。每一目標都要有人負責，且具有明確的負責程序。
- 四、積極的評量程序。機關應定期或不定期對每一同仁表現進行考評，並使當事人及高層首長充分掌握相關考核資訊。
- 五、提供行為增加強的動力與誘因。對於績效表現結果應有及時的配套獎懲作為。

上述五項規劃步驟不僅在促使各機關重視人員績效，更具體規定了落實的程序與作法。

相較於英國強調程序，美國則較重視將不同績效內涵予以界定並區隔。例如美國聯邦人事管理規則（Code of Federal Regulations）便將聯邦公務人員的績效標準界定如下（OPM, 2005）：

「績效標準意指經由組織管理者所認可，能合乎特定條件、要求、期望，須要被實踐且接受評量的標準。績效標準應包括品

質、數量、時效、相關作為等全部或部分內容」。

基於上述法制定義，美國聯邦人事管理局乃進一步將績效概念轉化為下列三類因素（OPM, 2001: 7-10）：

一、必要因素（critical elements）

指達成績效要求的工作表現，也是績效考核的重點所在。各機關在建立本類因素時，需符合三項規定：（一）每位人員的工作中，至少要具備一項以上的必要因素；（二）必要因素的考核結果應直接影響人員的考核成績；（三）若受考人的表現無一符合必要因素的要求，則其考核結果必須只能是「不合格」（註一）。另外，由於必要因素攸關個人考核結果，故其設定範圍僅能針對個別職務，而不可以涉及團體績效表現。

二、非必要因素（non-critical elements）

本類因素指在必要因素範圍外，但與個人績效有關的個人、團體、機關等表現，其主要目的在作為考核必要因素時的參考。各機關制定本類因素時，亦要符合下列規定：（一）人員對本類因素的表現結果，不可直接決定最後的考核結果，亦即考核人不可以直接根據本類因素的表現，逕予作成各類考核決定。例如不可因為本類因素表現不佳，而直接核定為「不合格」；（二）本類因素主要作為

進行個人績效綜合考評時，考核者應列入考量的項目，或是作為特定考核項目的配套考量因素。可列入非必要因素的範圍包括非績效表現本身之相關行為、團體績效、難以具體評量成果的行為…等。

三、附加績效因素（additional performance elements）

本類因素指在必要因素與非必要因素範圍外，考核時的參考因素。其與非必要因素最主要的差別在於：本類因素既不得直接決定未來考核結果，也不得列為綜合考評時的影響項目，而只能是純粹作為考核者個人參考而已。之所以作此設計，主要是考量本類因素並非所有員工都有適用機會，例如特定工作指派、團體表現，或是受獎記錄…等，因此考核人不得將其列為共同性考核指標，甚至於機關因為性質或業務上的特殊考量，也可以直接將本類因素排除於績效考核之外。至於可列入的範圍包括指派新工作的表現、團體績效、受獎記錄…等。

從上述概念與實務上的主張可知，所謂「良好績效」雖然是人員在工作上的行動表現，但卻沒有絕對的定義，而是由各機關在法定規範或程序的基礎上，自行設定而成。換言之，雖然各機關對公務員的績效要求並不一致，但是卻均應具備下列共同特性：

第一，須與機關需求或工作密切結合。

第二，須能轉化為具體行動或表現。

第三，須能明確瞭解或評量。

第四，須與人員獎懲或報酬產生連帶關係。

參、影響績效評量的因素

雖然公務員履行職責應有績效的認知已成為普遍共識，但是如何正確且適當地評量績效卻包含許多考量因素。本部分將從「評量內容」、「評量程序」，以及「評量原則」等三層面，來分析績效評量不同的表現方式。

一、評量內容

表面觀之，績效評量似乎就是蒐集公務人員各項工作表現的簡單作為，但是實際上其卻是一項高度複雜的作業程序。此論點可從績效評量所涉及的兩大要素，即工作與人員兩方面分別說明：

第一，就工作而言，今日政府各項業務常須經由不同機關或單位，以及不同人員的集體合作方能達成。同時，推動業務過程也要受到法令、資源、環境…等主客觀條件限制。這些因素雖非公務員個人所能掌控，但卻會實質影響其績效。

第二，就人員而言，其工作最終成果固然是績效表現，但是工作過程盡職情形、運

用專業知能程度，乃至於是否能與上級與同事維持良好互動關係…等，也可能具有同等重要性。

基上理由，績效評量內容乃是工作過程中多元因素的集合。Bowman 認為今日組織普遍採行的績效評量方式主要有「以個人特

質為基礎」(trait- based)、「以個人行為為基礎」(behavior- based)，以及「以工作結果為基礎」(results- based)三種途徑，然而運用三者的基本評量與可能形成的問題，卻是各不相同的，如表一所示：

表一：不同績效評量內容與技術運用差異

評量途徑	基本特性	可能問題	配套措施
以個人特質為基礎	基於直觀感受的評估	受考核人主觀偏好的影響；考核資訊不完備	只能作為輔助性質的評量工具
以個人行為為基礎	重視與工作有關的表現	對於工作表現成效的評價可能因人而異	需運用精密的評量技術
以工作結果為基礎	重視工作成果的一致性	對工作結果可能產生的影響瞭解不足	需釐清人員「成就」的意涵

※資料來源：(Bowman, 1999:563)

由表一內容可知，除了人員工作時的行為表現可納入評量範圍外，包括行為產生前的個人特質，以及行為所產生的影響，均可納入評量，同時每一評量途徑也都要輔以配套作為。簡言之，績效評量內容是多元的。

二、評量程序

當評量內容納入多元因素時，不同績效內容的表現方式與時間必連帶產生差異，於是採行週延程序來蒐集各項資訊便成為另一

個重要考量。一個完整的評量程序基本上包括下列步驟 (Cederblom & Pernerl, 2002: 135)：

- (一) 確定績效評量所須關注的核心範圍。即決定適用於普遍受評者的評量標準。
- (二) 執行預先設計之評量策略。
- (三) 將評量結果以書面方式呈現，並與當事人進行充分溝通。

除了區隔不同執行階段外，決定由誰擔任評量者亦是評量程序應考量的重要因素。因為不同人員的立場、關切焦點、評量方式...等評量有關資訊取得的方式可能不一致，故亦應一併考量。一般對評量者來源可分為組織內部與外部兩大類(Klingner & Nalbandian, 1998: 292- 294)：

(一) 組織內部

包括部屬、同儕、直屬長官、上級長官等，都可能作為評量者，只是觀察重點不同。例如由同儕或部屬擔任評量者，觀察重點可能以行為表現為主、結果為輔；相對地，由上級長官擔任評量者時，觀察重點便可能轉變為結果為主、行為表現為輔。甚至於受考者來身也可以擔任評量者，即藉由自評方式呈現自己績效。

(二) 組織外部

包括民眾、顧客、服務對象...等，都可以作為評量者。此方式之基本考量為近年公務員常有對外接觸機會，同時外部民眾對公共事務也較有具體感受，故由外部人員擔任評量者將較能將組織運作與外界需求密切結合。

由上述程序與評量者兩層面說明可知，績效評量程序除了是一套具有先後次序的執行作為外，也是一套整合評量者、受評者，

以及評量內容的資訊蒐集策略。

三、評量原則

就如同社會科學領域中的實驗設計與測驗一樣，一個良好績效評量亦應具備「信度」(reliability)與「效度」(validity)，即一方面對相同評量對象的操作結果應具有一致性；另一方面評量結果也要反映績效實際情況。然而此種概念上的應然性在實作上並不易達成，除了如前所述評量內容趨於多元，以及評量過程中可能面對許多干擾因素外，整個績效評量作業係由人執行，且執行結果常涉及利害關係(如獎懲)，因此欲完全符合前述信度與效度要求實屬不易。在此情形下，建立績效評量應遵循的原則，使其能盡量滿足各方要求進而成為共識，便成為此「遊戲規則」能否為各方接受並建立正當性的重要基礎。具體而言，績效評量應發揮的功能有下列5項(Shafritz, et.al., 2001: 267- 269)：

- (一) 績效評量最後能修正或重塑工作行為。
- (二) 績效評量能傳遞管理者對員工工作品質的認知意見。
- (三) 績效評量能指出員工技能不足之處並提出適當改進建議。
- (四) 績效評量能呈現員工當前職責貢獻與報酬間的關係與適當程度。
- (五) 能針對員工工作紀律與特定行為表現

提供完整書面紀錄。

上述五項功能顯示績效評量不僅是蒐集人員績效表現的資訊而已，更要能與組織運作特色，以及人員職責履行情形密切結合。筆者認為績效評量若能遵循這些原則時，即便在「信度」與「效度」上難以作到完全客觀，但至少可以成為一個整合機關與員工、考核者與受考者多方需求的正當規範。

肆、績效評量潛存的負面效應

當績效評量的內容與程序允評多重界定方式時，連帶便使績效評量的運用與解讀產生分歧。而其中最重要的質疑與挑戰即為：「績效評量是否確實有助於提升機關人員績效？」本部分將從績效評估的整體面與技術面分別探討之。

一、整體面——期望與結果的落差

表面觀之，由於組織是人員所構成，故人員工作有績效即等於組織有績效，於是只要評量出人員績效高低就可以推論出組織績效高低。此種常識性的推論看似合理，但是其中卻潛存許疑慮。例如 Fox & Shirkey 兩人從美國的政治、文化，以及官僚組織特質等層面，認為績效評量的作用，只是滿足一般社會大眾要求組織應有「即時且明確」表現的主觀期望，然而如此卻忽略政府運作乃是

長期延續，以致要求短期績效反而妨礙整體發展，甚至可能產生「目標錯置」的副作用 (Fox & Shirkey, 1997: 205- 216)。簡言之，兩人認為績效評量與政府運作間存在基本思維與價值上的落差。另外，「公共績效與管理評論」(Public Performance & Management Review) 期刊在 2002 年 (Vol.25., No.4) 亦出版專輯，對績效評量意義與影響進行檢討，在發表的 6 篇論文中，雖然都同意績效評量是政府人事管理的普遍工作，但卻也均主張不宜過度誇大其重要性，甚至更呼籲要注意其對機關運作可能產生反功能 (Hatry, 2002; Grizzle, 2002)。Richard 則歸納了 OECD 國家的施行經驗，認為績效評量運用的主要問題有下列三點：

- (一) 績效評量結果與組織目標是否達成間關係薄弱。特別是對於負責決策功能的機關，或是提供非物質產出的機關，此問題尤其明顯。
- (二) 基於機關人際問題的複雜性，難以適當評斷人員表現優劣。例如為了維繫部屬對上司的忠誠，上司常會刻意忽略部屬工作上的瑕疵，甚至掩蓋問題而獎勵部屬。
- (三) 由於法規採取保障為基礎的設計，故機關難以因為績效不彰，而對人員處

於實質有效的懲罰，如減薪、解僱。

綜合上述批評，筆者認為今日績效評量整體面的問題在於與人事行政體系，以及政府運作環境難以密切融合，從而易導致主觀期望與實際結果間的落差。此觀點可由下列二段陳述來說明：

第一，各界對政府運作目標有不同期望，加上組織內部分工精細複雜，從而易導致個人績效評量結果，與機關整體績效表現或目標達成間產生落差。例如個人可能符合各項規範要求，甚至表現優異，但是機關整體績效仍然不佳。

第二，即便績效可以明確被評量，然而在法令設計重視人員權益與地位保障，以及組織層級間運作順利等考量下，也不易採行有效後續作為。如此則將降低績效評量對人員的意義。

二、技術面——應然與實然的落差

除了可能與人事行政環境形成落差外，績效評量執行技術也常面臨困難。簡言之，即評量結果不一定能反映出人員的真實表現。Dreasang 早於 20 年前，便認為此問題將影響政府採行績效評量的正當性。績效評量技術上問題具體如下 (Dreasang, 1984: 173-174)：

(一) 月暈效應 (halo effect)。即「以偏蓋全」

的問題。例如某人在特定工作項目表現優異，常會被解讀為其在所有項目上也都會表現優異；反之，某人在特定項目的失誤也易被認為其整體績效表現也不佳。

(二) 標準詮釋的誤差。不同評量者面對不同受評者時，常會基於主觀好惡調整績效標準。例如對於「印象好」的部屬，標準常較寬鬆；反之，對於印象差的部屬則會用嚴厲的評量標準。

(三) 時間誤差。評量者對於部屬最近的表現由於印象較深刻，因而常成為評量的重要參考；反之，較久遠的表現則因為記憶淡化，所占比重也相對降低。於是部屬只要在評量前夕表現良好，就可能影響評量結果。

(四) 一致性標準的誤差。績效評量基本上將所有受評者的條件視為一致，從而無法反映出每一個人工作特性、個人條件上的根本差異。

(五) 人員偏見。評量者既有的背景、價值觀、經驗…等，常會形成評量過程的偏見或刻板印象，從而影響評量結果的客觀性。

上述五項技術問題的核心，主要都在於績效評量涉及「人的表現」與「人的評價」，

因為人常會受到主觀判斷或情感好惡等因素影響，且不同時空環境下的表現與所做決定亦可能不同，於是便增加了績效評量遭扭曲或誤解的風險。

必須說明的是，筆者於本部分探討公務員績效評量的問題的用意，並非在證明績效評量是一個「壞」的策略，或主張政府不應採行績效評量方法；而是認為今日政府不能僅因為提升績效是「想當然耳」的常識，而貿然採行績效評量，甚至是「為績效評量而績效評量」。基於此，瞭解績效評量可能產生負面效應的意義，乃在於促使吾人重視其在整體人事行政中的角色與定位，並進行必要的整合與配套作為。

伍、美國與英國的施行經驗

一、美國作法

美國聯邦人事管理局的績效評量，主要是針對「一般俸表」(General Schedule)、「普通等級」(Prevailing Rate)等人員而制定的。在人事法律上，本措施是屬於「績效管理」(performance management)部分(PART 430)。其中除了如前文所述的績效定義，以及構成績效的「必要因素」、「非必要因素」，以及「附加績效因素」三類基礎外(sec. 430.203)，尚包括了「績效評量計畫」(sec.

430.206: planning performance,)、「績效評量監測」(sec. 430.207: monitoring performance)、「績效評量計分」(sec. 40.208: rating performance)，以及「執行機關責任」(sec. 430.209: agency responsibilities)等部分。以下茲將與評量最有關之評量計畫與監測兩部分內容摘要整理如下(OPM, 2005)：

(一) 績效評量計畫

一個完整績效評量計畫應包括下列二部分：

1. 評量時段

- (1)各機關應基於本身績效特性規定評量時段，以執行績效評量各相關工作。
- (2)每一工作計畫均應僅設定一個績效評量時段，基本上以 12 個月為期；評量時段不得長於工作指派的期限，或是績效管理目標所設定的期限之外。

2. 計畫本身

- (1)機關應鼓勵員工參與並共同建立評量計畫。
- (2)計畫應提供受評人員準備時間(至多在 30 日以內)
- (3)機關應提各受評人員載明績效評量各內容之書面資料或明確表格。
- (4)每一計畫內容均應在各績效因素下，設定各評量分項，以及總評欄。

- (5)每一計畫至少應包括一項以上績效定義中的績效因素。
- (6)評量計畫若只涵蓋兩項績效因素，則不得納入「非必要因素」。
- (7)每一計畫對於各績效因素所包括的評量分項內容，應界定評量的尺度。
- (8)對各績效因素與評量分項內容，應設定標準化的評分原則。

(二) 績效評量監測

執行評量計畫時，應遵守下列規定：

- 1.對每一績效評量項目均應預先設定最短評量時段，亦即受評者表現績效所需最少時間。
- 2.在每一評量時段中執行評量時，應對各因素與預設績效標準間進行充分比較考核，並提出評價如果。
- 3.執行評量過程若出現低於「優良」(fully successful)的表現時，機關應及時提供改進建議及必要協助。
- 4.執行評量過程若某分項出現「不合格」表現時，機關應於評量時段結束前，或是作為「不合格」之總評前，對受評者「不合格」表現項目提供改進建議，以及其他必要協助。

除了法令規定外，為使各機關順利推動績效評量，聯邦人事管理局尚於 2001 年出版「人員績效評量手冊」，將績效評量各項法令

規定，融入整體人員績效管理架構中。本手冊除了闡釋績效管理的概念、意涵外，更以具體執行步驟的簡要條列方式，提供進行績效評量的次序(註二)；最後更附以三種不同執行範例，以供機關實作參考。

從上述美國聯邦公務人員績效評量制度中，筆者認為可歸納下列特色：

- 1.對績效與績效評量內容給予具體且有法定效力之定義。
- 2.界定績效表現的評定標準(必要因素、非必要因素、附加績效因素)。
- 3.聯邦提供績效評量基本原則，由各機關自行設計具體執行內容。
- 4.將績效評量納入績效管理計畫，並提供具體執行資訊與參考範例。

二、英國作法

自新工黨於 1997 年執政後，英國中央政府基於「第三條路」(The third way)的理念乃著手推動一系列政府組織與功能的變革工作。其中對於中央公務人員(Civil Service)部分，內閣辦公室(Cabinet Office)於 1999 年召集各部主管人員(Heads of department)，針對提升人員工作績效進行研討，並於會後提出一份共同聲明作為行動依據(註三)。其中在績效評量部分，聲明中認為政府原有採行的措施有下列缺失：第一，各部會間評量標準

不一致；第二，阻礙跨部會的人力運用，人員也因害怕承受不同評量標準而趨於保守；第三，無助於解決機關中績效不佳的問題；第四，人員優良表現結果未能給予配套獎勵措施。為解決這些缺失，本聲明乃提出「評量計畫」與「評量施行」兩類修正建議(Cabinet, 1999)：

(一) 評量計畫

1. 每一人員均應對本身負責工作提出具體目標，同時本目標應與機關整體績效計畫有具體關連。
2. 上述目標應於年度開始前獲致共識。
3. 年度開始前人員就應瞭解執行工作所需知能與行為，以及這些知能與行為的評量標準；管理者則要相對提供指引與支持行動以取得人員承諾。
4. 管理者與部屬應於年度期間持續討論實際工作情形，並評估與預設績效間的落差。
5. 年度結束後，管理者與部屬應共同記錄各目標達成結果，以及所應列入之績效等級；此記錄除了是本年度考核主要依據外，也應作為未來年度設定工作目標，以及調整人員工作職位或內容的參考。
6. 管理者對於人員各項工作績效評量結果應給予總評，但總評內容不能僅記載「佳」(good)、「極佳」(very good)等抽象字眼，

以免造成內涵不明的爭議。

(二) 評量施行

1. 對於績效表現良好或不良，均應事前界定明確指標。
2. 人員工作過程中逐漸提升績效的行為，或是因為工作環境或要求變動而增加績效負擔的情形，亦設計適當評量指標來評估。
3. 對於人員有特殊貢獻，或是超越年度固定目標的優異行為，也要設定相對評量指標。

上述聲明在施行二年後，內閣辦公室又責成財政部(HM Treasury)、國家審計室(National Audit Office)、審計委員會(Audit Commission)、國家統計室(Office of National Statistics)等單位，將中央各機關改進績效作為整合為「績效資訊」(Performance Information)，並發行工作手冊。其中關於績效評量則規定了「評量原則」與「執行政序」二項，茲摘要其中要點如下(HM Treasury, 2001)：

(一) 評量原則

1. 相關性(relevant)：(1)個人績效評量應與其成功達成機關目標具有明確關連；(2)各項評量指標應依重要性排列優先順序。
2. 避免不正當誘因(avoiding perverse incentives)：(1)避免出現人員達成工作目標卻無助於改進機關工作成效；(2)避免評量標準

- 達成難易不一，促使人員形成只選擇較易達成目標的投機心態；(3)評量應兼顧過程與結果，以避免人員有選擇性的表現；(4)避免不同目標間有矛盾或衝突情事。
- 3.符合機關需求 (attributable)：(1)人員績效表現應符合機關期望；(2)機關運作能因為人員績效表現而產生實質改變；(3)機關應基於本身特性設定人員績效評量的關鍵因素。
- 4.良好定義 (well-define)：(1)各評量標準應易懂且明確；(2)除了讓機關內部人員瞭解外，也要能讓外部民眾瞭解。
- 5.及時 (timely)：(1)評量工作應持續進行且資訊應及時更新；(2)評量時間間隔應配合目標彈性調整；(3)考量及時性的同時，亦應注意評量所需支付的成本是否過多。
- 6.可信度 (reliable)：(1)各評量結果應能反映人員實際表現；(2)各評量資訊應具備統計信度；(3)各項評量成果應經由國家統計室驗證信度。
- 7.可比較性 (comparable)：(1)各項評量結果應可看出與過去的差異，或是作為相似性質機關間的比較標準；(2)為有利於比較，規劃評量指標時應同時設計最小變動幅度，或是比較對照標準；(3)新設評量指標可暫時允許不進行比較，但當累積一定資訊量時，

就要具備比較的條件。

- 8.可驗證 (verifiable)：(1)各項評量結果應有書面紀錄，並提供佐證資料以備查驗；(2)各評量程序應一致，並儘量避免由單獨一人決定評量結果。

(二) 執行程序

步驟一，規劃評量策略(strategy)：即界定績效評量目標與相關行動方案。

步驟二，選擇評量途徑 (measures)：基於前項策略目標決定評量方法。

步驟三，設定績效標準 (targets)：設定達成績效應有的水準或程度。

步驟四，蒐集結果 (results)：彙整各指標實際表現情形。

步驟五，進行驗證 (verification)：從內部外部分別考核指標達成之意涵。

步驟六，持續監測 (monitoring)：將績效評量結果與不同時期，或是不同組織之表現相互比較。

步驟七，整體評估 (evaluation)：評估整體績效資訊體系並加以改進。

相較於美國，英國的績效評量亦是整合為整體的績效提升策略，同時也由各機關基於普遍性的評量原則與程序，分別制定專屬評量計畫。而除了這些共同點之外，筆者認為英國經驗尚有下列值得注意之處：

- 1.重視人員績效評量與機關整體績效間的關連性，不能為績效評量而績效評量，同時避免不當的設計使人員有投機的機會。
- 2.績效評量結果除了影響個人獎酬外，也作為個人工作未來生涯發展的參考依據。
- 3.評量所得資訊亦作為機關間相互比較，或是與過去績效相類比的參考依據。
- 4.重視評量過程的變動性，即除了預設的評量標準外，也要考慮因工作內容調整或組織環境變動，對人員績效表現的衝擊。

陸、評量因素的整合與配套作為

綜合前述討論可知：績效評量除了與政府人事管理中許多重要項目，如獎懲、薪給、升遷等具有連帶關係，其本身更可能成為機關人事管理過程中的影響變數，亦即由於採用績效評量而帶動所有人員（包括評量與受評者）改變原有工作態度、方法，甚至於影響機關整體發展趨向。另外，績效評量從概念形成、指標設定，乃至於實際執行等各階段，更潛存許多認知上與操作上的障礙。基於此，筆者認為欲有效推動績效評量的關鍵，應在於適當整合各類影響評量因素，同時採用必要配套作為。換言之，唯有從宏觀角度關切績效評量的不同層面，才較能符合不同立場機關或人員的期望。以下茲分述之。

一、整合評量因素——建構績效管理制度

績效評量雖然是考核人員工作表現的方法，但是從前文討論可知其事實上乃是機關績效管理作為的重要環節。因此所適整合評量因素的基礎，就是基於管理觀點的宏觀思考，而非僅視其為單一業務。Martin & Bartol 便認為一個完整的績效評量系統，應包括下列三部分(Martin & Bartol, 1998:223- 228)：

(一) 系統控制 (controlling the system)

包括時程、評量技術、程序、組織角色…等，都可以影響整個評量系統內涵。

(二) 系統監測 (monitoring the system)

包括評量標準、行動、結果運用、資訊回饋…等，使組織隨時掌握評量過程或進度。

(三) 提供回饋 (furnishing feedback)

指人員於評量過程中，應能從正式或非正式管道即時掌握各項資訊。

由上述三部分內容可知，不論是評量前決定各項內容，或是評量後的溝通與資訊傳播，績效評量都要與組織運作密切結合。另外 Ammons 亦認為績效評量之所以經常出現的負面評價，例如無法經由績效評量提升組織整體績效，或是只將關切重心集中於瑣碎細節…等，主要就是與機關管理目標脫節所致，於是唯有將績效評量視為是組織績效管理過程中的觸媒 (catalyst) 作用，並關注其

與各類組織因素間所可能產生的連帶影響，才能掌握其所能展現的真實意涵（Ammons, 2002: 345- 347）。基於此，筆者認為欲確實發揮績效評量效用，乃在於：

將績效評量與組織既有運作模式或現況進行整合，進而建構成為績效管理制度。

此觀點可從組織運作的「微觀」與「宏觀」兩層次加以申述：

首先就微觀層次而言，若期望評量因素能結合組織各層面特色，並確實反映機關運作的全貌與實際結果，則其評量涵蓋範圍就應將組織各運作過程納入，亦即從目標設定、單位分工合作，乃至於個別人員的工作配置，均應是績效評量的一部分。若如此，則機關進行績效評量也就等於是績效管理了。

其次就宏觀層次而言，若組織欲決心推動績效評量，也必需營造一個適合績效評量的環境，由於績效評量的本質與最終目的其非評量，而是在於提升機關整體績效，因此組織唯有在制度、運作等面向上都能接納提升績效的理念，評量工作才具有實質意義，且不會成為人員另一額外工作負擔。當機關各層面都接受績效觀點，則實質上也就是進行績效管理。

筆者將績效評量融入績效管理中，除了

是期望能整合不同機關因素外，更重要的，是認為績效評量是每一位同仁的工作內容，而不是人事單位或上級管理者的專屬業務，同時績效評量的終極目的，就是在於提升機關整體績效。

二、設計配套作為——發揮評量綜效

即便如前段所述，將績效評量擴充至機關整體而形成管理制度，固然可使評量重心符合組織目標或需求，而不會「為評量而評量」。但即使如此，仍不能確保績效工作就是正當且有利於組織的。例如公務員在年度終了時即便未達成預定目標，但也沒有違反法定工作紀律(如違法、失職、怠惰)，如此是否仍應評定為「績效不佳」？Roberts 在對美國佛羅里達州市經理（city- manager）所做的，關於績效評量概念的認知情形發現：受訪者除了質疑評量者公平性、結果正確性等技術問題外，對於評量是否與既有法制相衝突？或是可能形成單位間不正常競爭？乃至於評量結果能否有效促使員工提升績效等根本問題，亦有分歧認知（Roberts, 1998: 301- 313）。可見除了設定目標、比較工作產出與目標落差等主要作為外，亦應使組機關能藉由績效評量發揮綜效，亦即：

使績效評量成為機關提升績效的認知途徑與行動準則。

筆者作此主張乃是認為機關可藉由評量進行，連帶調整單位既有程序，或是激發機關整體對績效評量的共識…等，如此不僅較能增加發揮績效評量的正當性，也有助於評量工作順利推行。以上茲再從執行程序與評量計劃兩方面申述之：

首先，就評量程序而言，單位與人員為符合評量目標要求，勢須調整原有運作慣例或方法，於是隨著績效評量持續推動，就等於改變舊有規範。Bowman 認為機關進行績效評量應連帶達成的工作有下列七項 (Bowman, 1999: 570- 571)：

1. 評量工具應簡單而不複雜，並與工作分析有具體關連。
2. 進行評量前應對所有適用者，包括管理者與受評者施予適當訓練。
3. 所有評量工作均應以正確的工作描述與可觀察的績效表現為依據。
4. 各評量行動均應標準化，同時避免產生負面影響。
5. 初步評量結果資訊應公開分享。
6. 應避免單一評量者藉由評量過程操縱受評人員的生涯發展。
7. 應同時建立諮商與正確指引服務機制。

顯然地，機關若能基於上列項目進行績效評量，所產生的變動與影響範圍，勢將超

越預設績效目標，而展現完全不同的運作特色。

其次，就評量計畫而言，正如前文所述其乃包括組織內在與外在、不同成員與利害關係人的期望，是以評量工作若能實際執行，即代表不同意見間可獲得共識，或至少能相互容忍。美國聯邦人事管理局曾頒發一份評估績效評量計畫是否適當的作業準則，其中對於某一績效評量計畫是否有效能？該準則列出了下列判斷標準 (OPM, 1999: 2-4)：

1. 預先陳述目標能藉由績效評量來實現。
2. 所有參與人員都對評量計畫的公平、效用，以及正確性感到滿意。
3. 執行評量計畫的收益明顯高於所支付的成本。
4. 人員、單位，乃至於組織績效確可因執行評量計畫而有具體改善。
5. 人員行為確有因執行評量計畫而改變。
6. 對不同評量結果確實採行不同處置或因應方式。
7. 機關人力資源管理效能與效率有具體改善。

相同於前述程序層面討論，若機關評量計畫能符合上述要求，並付諸實現，便意味不同立場或主張的單位或個人，即便不是積極肯定並支持，但至少願意接受績效計畫此

一「遊戲規則」，於是執行績效評量即等於共識建立與落實。

綜合上述程序面與計畫面的分析可知，設計配套作為除有助於確保評量順利進行，機關更可藉以獲得多重的額外效益。

柒、結語

所謂「良藥苦口」，任何治病良方在發揮正常療效同時，也要配合相關的使用條件，並注意可能產生的副作用，如此方能「藥到病除」，而不會「治絲益棼」。筆者認為用此比喻用來闡釋公共人事管理採行績效評量的問題，甚為契合。

從概念內涵與所揭示的成效而言，績效評量似乎是解決今日政府人事問題的良好選擇，但是若吾人不能先檢視政府是否具有施行條件，並注意其對現行人事管理體制可能形成的負面效應，則貿然推動績效評量將不是淪為名實不符的「口號」、「口頭禪」，就是引發更多爭議抗拒，從而「未見其利、先見其弊」。

從本文對公務員績效評量特性、施行內容、各國經驗，乃至於落實途徑與配套作為等層面的探討可知：績效評量實際上乃是機關整體績效管理工作的環節之一，因此欲推動績效評量策略，則機關一方面要先行營造

績效管理環境；另一方面更需將評量與機關目標、人員獎懲等作為相互結合，如此績效評量才能真正發揮作用，並符合機關特有的環境需求。

此外，即便能符合機關需求，績效評量也不是「萬靈丹」，因為在複雜多元的公務環境中，分歧的意見與認知亦可能模糊評量焦點，甚至衍生各項信度與效度不足問題，是以執行評量過程中機關也要採行相關配套措施，以確保評量能產生各項預期效益。

綜上分析，與其說績效評量是解決今日公共人事管理問題的藥方，不如說其是一套復健計畫。亦即藉由績效評量的持續刺激，逐步改善機關體質，進而更能適應內外環境的變動與挑戰。（本文作者為台北大學公共行政暨政策學系副教授）

參考文獻

- Ammons, D. N.(2002), "Performance Measurement and Managerial Thinking", *Public Performance & Management Review*, Vol.25., No.4., pp. 344- 347.
- Bowman, J. S.(1999)," Performance Appraisal: Verisimiltude Trumps Veracity", *Public Personnel Management*, Vol.28., No.4., pp.557- 576.

- Cabinet Office(1999), Performance Management: Civil Service Reform—A Report to the Meeting of Permanent Heads of Department, Cabinet Office of U.K. (www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/21st_century)
- Cederblom, D. & Pernerl, D. E.(2002), “From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency’s Experience”, *Public Personnel Management*, Vol.31., No.2., pp.131- 139.
- Dreasang, D. L.(1984), *Public Personnel Management and Public Policy*, Boston: Little, Brown & Co.
- Fox, C. J. & Shirkey, K. A.(1997), “Employee Performance Appraisal: The Keystone Made of Clay”, in C. Ban & N. M. Riccucci, ed., *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, New York: Longman Publishers Inc.
- Grizzle, G. A.(2002),” Performance Measurement and Dysfunction: The Dark Side of Quantifying Work”, *Public Performance & Management Review*, Vol.25., No.4., pp.363- 369.
- Hatry, H. P.(2002), “Performance Measurement: Fashions & Fallacies”, *Public Performance & Management Review*, Vol.25., No.4., pp.352- 358.
- HM Treasury (2001), *Choosing the Right Fabric: A Framework for Performance Information*, HM Treasury of UK.
- Martin, D. C. & Bartol, K. M.(1998), “Performance Appraisal: Maintaining System Effectiveness”, *Public Personnel Management*, Vol.27.,No.2., pp.223- 229.
- OPM(2001), *A Handbook for Measuring Employee Performance: Aligning Employee Performance Plans with Organizational Goals, Workforce Compensation and Performance Service of OPM*.
- OPM(2005), *Code of Federal Regulations, Title 5, Volume 1 (5CFR430.203)*, (<http://www.opm.gov/perform/guide.asp>)
- Richard, C.(2002), *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries: A Review of Ten Years of Modernisation, The HRM Perspective*, OECD, PUMA/HRM(2002)9.
- Roberts, G. E.(1998), “Perspectives On Enduring and Emerging Issues in Perform-

ance Appraisal”, *Public Personnel Management*, Vol.27., No.3., pp.301- 320.

Shafritz, J. M., Rosenbloom, D. H., Riccucci, N. M., Naff, K. C., & Hyde, A. C.(2001), *Personnel Management in Government: Politics and Process*, 5th ed., New York: Marcel Dekker, Inc.

註釋

註一 美國聯邦公務員的績效考核結果共分為五級，其中第五級最佳、第一級最差，依序分別是：「優異」(outstanding)、「極優良」(exceeds fully successful)、「優良」(fully successful)、「合格」(minimally successful)、「不合格」(unacceptable)。當考核結果為不合格，則當事人便要接受調職、解僱，或是再教育等處置。請見 (OPM, 2001: 11)。

註二 本手冊係將績效管理內涵分為五大部分，分別是計畫 (planning)、監測 (monitoring)、發展 (developing)、計分 (rating)，以及獎酬 (rewarding)。至於執行步驟則分為八個階段，分別是：1.檢視機關績效環境；2.決定工作單位應有之績效表現；3.決定個人應有

之績效表現；4.將各績效表現目標轉化為具體項目，並排列其中優先順序；5.決定工作單元與評量尺度；6.執行工作單元內容與個人表現；7.決定監測績效之方式；8.檢測績效計畫達成情形 (OPM, 2001)。

註三 本聲明共分為四大部分，分別是：1.政府機關應如何推動積極而有效的提升績效規劃；2.當前人員管理與績效評量系統如何有助於創造現代化的文官體系；3.政府如何對表現良好的人員提供最佳報酬誘因；4.對機關領導者應有的期望及發展其必要知能的內涵。本聲明全文已公布於內閣辦公室網站，請見 (www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/21st_century)。

有限理性下的不完全契約： 公部門績效管理制度的反思



陳敦源 林靜美

摘 要

「政府績效管理」是近年來台灣政府改造的核心，這股追求績效的風潮，有兩個根本的原因，一是世界性的「新公共管理」風潮，凸顯政府資源有限性，公共管理者必須從績效管理的切入，讓政府運作回歸成本效益考量。再者，台灣民主化之後政黨激烈競爭，執政者產生累積政績的需要，讓民主課責的理念必須在政府運作中落實，而引進績效管理成為落實民主課責的一種重要的途徑。然而，這種改革的背後，需要一個堅實的理論基礎，來討論公部門各項績效改革作為。本文從理性選擇制度論（rational choice institutionalism）的角度出發，站在有限理性（bounded rationality）的決策模型上，討論我國政府績效制度改革的問題，我們先將有限理性下的組織，視為一種不完全契約的環境，先從中解釋績效管理制度存在「非正式」制度的原因，再從組織內部的績效管理面向，討論資訊不對稱、權威獨占以及團隊生產外部性等績效制度的管理問題，最後再從組織經濟學者討論績效誘因設計的「誘因報償」（incentive compensation）模型，擷取演繹出四項設計原則，以此討論我國績效管理制度的改革與設計問題。最後，本文從資訊、監控與

報償三個策略性的面向，配合理論的分析與實務的討論，提出對台灣政府績效制度改革的一些短期的建議，提供學界與實務界討論參酌。

關鍵字：政府績效管理、績效考評、組織經濟學、理性選擇制度論、有限理性、不完全契約、誘因報償

Incomplete Contract under Bounded Rationality: A Reflection on the Performance Management System in the Public Sector

By Chen Don-Yun Lin Ching-Mei

Abstract

Recently, the government reform efforts in Taiwan are focusing on performance management. There are two reasons for promoting government performance management. One is the international trend of New Public Management reform of which come out from the scarcity of government's resources. The other reason is democratization. Democratic accountability is established through party competition. Promoting performance management is one way to show ruling party's response to the pressure of democratic accountability. However, behind all these reform efforts, there is still a need for a solid theoretical perspective to access the effectiveness of applying performance management schemes in government. In this article, authors utilize rational choice institutionalism and the decision model based on "bounded rationality" to inspect these efforts. Under the concept of bounded rationality, organization can be seen as a nexus of incomplete contracts. First, authors use this perspective to explain the existence of "informal" institutions in exercising performance appraisal in government organizations. Then, authors discuss the managerial problems concerning implementing performance management in hierarchy, such as information asymmetry, authority monopoly and the externality of team production. Lastly, authors use the "incentive compensation model" from the economics of organization to discuss four principles about institutional design in performance management. Then these principles are used to evaluate the current reform efforts and suggestions are made to promote further discussions concerning how to consolidate these reform efforts in the future.

Keywords: Government Performance Management, Performance Appraisal, Economics of Organization, Rational Choice Institutionalism, Bounded Rationality, Incomplete Contract, Incentive Compensation

一、前言

未來我國公務人員俸給制度結構區分為「基本俸給」與「變動報酬」兩大部分。其中，基本俸給主要在保障公務人員基本生活所需，等於是為永業文官俸給保障所設計。「變動報酬」考慮以行政院目前實施的績效獎金制度做為主體結構，改革現行俸給制度，希望能兼顧公務體系內部衡平與體系外部的競爭力，制度設計的精神與民間企業的「業績獎金」相仿。

——銓敘部部長朱武獻（註一）

台南縣許多鄉鎮長為了四分之一員工年終考績必須打乙，頭痛不已，做法不一；歸仁鄉長劉朝銘更因將十多名員工考績打乙，遭人恐嚇…鄉公所每年召開考績委員會，提報員工表現優劣，再交給鄉長裁定，現行考績辦法，只是每年給各機關單位主管出難題。

——台南縣龍崎鄉公所民政課長曾恆星（註二）

政府規定考績甲等比率不能超過七成五，擺明了各單位每年可有四分之一公務員不必太認真工作，公家機關就算真的絕大多數員工都很努力，主管還是被迫要把許多表現不錯的人考績打乙，上下一體全在打混的機關，卻也有七成五的人考績可以甲等，不

知標準在哪裏。

——台南縣仁德鄉公所員工（註三）

「政府績效管理」是近年來台灣政府改造的核心，這股追求績效的風潮，有兩個根本的原因，一是世界性的「新公共管理」風潮（註四），凸顯政府資源有限性，政府運作必須回歸成本效益考量，政府中的管理者，從績效管理的角度切入，讓政府運作能夠「績效更好，成本更低」（works better and costs less）」（Gore, 1995）。再者，台灣民主化之後政黨激烈競爭，執政者產生累積政績的需要，讓民主課責（democratic accountability）的理念必須在政府運作中落實，而引進績效管理成為落實民主課責的一種重要的途徑，因此，在民主社會中的政府運作，「績效與課責之間有一種密切的關聯性」（Gromley and Balla, 2004）。

自民國九十年修正「公務人員考績法」納入企業的「績效獎金制度」改革以來，中央政府於九十一年通令全國各機關實施考績甲等比率最高在 75%以下，並於九十二年全面實施績效獎金制度，不僅改革考績制度亦同時加入績效獎金制度。民國九十四年初，銓敘部與人事行政局更進一步做出政策性宣示：「未來公部門文官的俸給制度改革將朝『基本俸給』與『變動報酬』改革」。這一連

串的改革作為，都顯示台灣執政當局，藉由文官考績制度改革，正朝以績效為導向的政府改造目標邁進。

更深一層來看，我國近年不論是引進企業的績效獎金制度或績效考評（performance appraisal）制度的改革，必然影響到文官體系運作的本質，然而，我們缺少一個堅實的理論基礎，來討論公部門各項績效改革作為（陳敦源，2002b），以致於在制度改革作為上，不會陷入「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的狀態。理想上，這種理論的內容，應該先在分析單位上進行定位，再以它的對「人」的基本看法作為背景，進行實務分析以及理論驗證的工作。本文以為，討論績效改革的理論，應該是以組織為單位的分析工作（註五），也就是說，它必須是在人際互動環境下的一種制度分析；而對人的看法方面，本文傾向以經濟學的「理性人」為基準，配合行為主義論者對於有限理性的概念，討論績效制度的改革問題。

以這樣的理論脈絡觀察台灣以績效為導向的改革，主觀上是改革者想藉績效考評所展現明確的差異資訊，來區辨員工表現，再配以實質的獎懲激勵員工往組織的目標邁進；然而，這種主觀思維最大的盲點，就是員工績效差異資訊的產生，主要還是建立在

「人」（尤其是打考績的長官）所作的判斷（judgments）之上，本文認為，目前績效管理在公部門推動最大的問題，就是學界與實務界鮮少討論管理者作出這種判斷的本質及限制；更進一步來說，我國目前新一波績效管理制度在公部門的提倡與實施，主要還是推動者在「廣博理性」（comprehensive rationality）的決策模型之下，對公部門管理者與被管理者之間，存在完全「命令與控制」（command and control）關係的一種主觀的期待；但是，這樣對管理者判斷能力過分樂觀的期待，我們很少認真思考：「在管理者有限的心智與理性能力的前提下，績效管理是否真能達到其預期的改革目標？它可能帶給組織管理的副作用會是什麼？我們是否有完整的預期與對應方案？」或者我們應該這樣問：「績效管理的理想，是如何在有限理性的組織環境中被執行？」循此思維，不論從理論或是實務的方向出發，我們必須誠實面對公部門組織面對績效改革浪潮，產生「上有政策，下有對策」的行為背後，所隱含重要的理論與實務意義，並從中尋找績效管理在公部門落實的推動策略。

本文打算從諾貝爾經濟學獎得主 Herbert A. Simon 所提出「有限理性」（bounded rationality; Simon, 1983）的決策模型出發，來

討論我國績效管理制度改革的問題。本文以為，績效考評的工作絕非單純地執行一種「命令與控制」關係，而是一種由長官與部屬之間「不確定的互動與相依」(uncertain interaction and interdependence)所主導的關係；在這樣的理論思維下，管理者與被管理者之間，事實上是處在「組織經濟學」(economics of organization, Moe, 1984)所提及「不完全契約」(incomplete contract)的狀態下，這種不完全的關係，讓績效管理的效果無法單由客觀的指標來建立，而必須是由管理者與被管理者之間的互動行為來共同決定；唯有從行為主義的觀點出發，我們才能將公部門績效管理的問題，從被簡化的數字與測量的形式遊戲當中解放出來，進而與組織承諾、領導統馭、以及組織文化等增強組織效能(organizational capacity)的傳統概念，產生有意義的連結；也就是說，績效管理的改革作為，如果欠缺了組織行為層面的考量，將成為公部門組織發展的一個諷刺的負擔。

本文基本上立論於理性選擇制度理論(rational choice institutionalism; Weingast, 1996; 陳敦源, 2002a: 25-66)，並從「有限理性」的決策模型出發，反思公部門績效管理制度改革的問題。首先，本文將在第二部分

中，從組織現象入手，討論績效管理制度之所以會流於形式的根本原因，並從不完全契約下的績效管理問題、以及制度設計問題兩個部分，分別展現績效管理問題的核心，這其中，本文特別在第二部分的第三段當中，利用組織經濟學當中「誘因報償」(incentive compensation)制度設計四個原則的陳述，來討論績效獎金制度設計的問題；最後，本文將在第三段中，據此提出對我國目前績效管理制度改革的反思與建議，作為結束。

二、有限理性與不完全契約

從理性選擇理論的角度來觀察組織運作，組織管理者必須要處理兩個重要的問題：「協調與動機」(coordination and motivation; Milgrom and Roberts, 1992)。協調的問題就是組織必須決定什麼事情必須完成、如何去完成這些事、以及誰應該要去完成這些事，資訊的傳遞與應用是處理協調議題時的核心；而動機的問題在於個人的利益通常與另一個人或是整個組織產生衝突，管理者有必要以改變「誘因結構」(incentive structure)的方式，來引導個人之間、以及個人與組織之間的利益趨向一致，應用誘因改變行為是處理動機問題時的核心。通常這兩個問題在組織經濟學的理论中，是以「契約」

(contract) 的方式來討論，這裡所談的契約不一定正式簽定且具法律效力的那種契約，而是一種組織內成員互動關係（不論垂直或是水平）的一種概念上的詮釋，契約是一種雙方或是多方都願意接受並共同執行的行動選項，這種看法主要是從契約所產生約束力的意義上，討論組織如何制約個人行為的議題，因此，組織（organizations）在組織經濟學學者的眼中，是一種存在個體之間「層層交疊的合約關係」（a nexus of contracts; Alchain and Demsetz, 1972）。

一般而言，如果組織成員之間可以形成一種清楚描繪彼此協調與動機問題的「完全契約」（complete contract），則組織運作的動機與協調的問題可以同時解決，在這樣一個完美的契約當中，組織成員在未來合作的行動中，每一個行動以及每一個行動的後果都事先被考量，也都有適當的賞罰對策，更重要的，這些賞罰機制也都能夠被確實執行，因為任何一種行動都可以預知，也沒有投機行為（opportunism）發揮的空間；因此，接受這個完全契約的制約不但對個人有利，對整體組織也有利，結果是沒有人願意離開這個完美的組織合作情境。然而，完全契約在組織經濟理論當中，是一個重要但不存在現實世界的理論標竿，好像「完全競爭市場」

之於個體經濟理論，真實世界的組織運作是處在「不完全契約」（incomplete contract）的狀態下，主要有三個原因：第一，所有參與契約設定的個體，都是有限理性的人，無法事先預知所有可能遇到的狀態；第二，即便可能的狀況都能事先預期，有限理性的人也無法確實找到對應的規則，可以處理每一個狀況；第三，即便我們可以找出所有可能狀態及其對應規則，有限理性的人仍然無法客觀地判斷目前組織到底是處在哪一種狀態下。在這樣的一個理論認知之下，公部門績效管理制度改革，會面對哪些值得思考的議題？接下來，本文將站在組織經濟學不完全契約的概念上，分為三個部分一一陳述之，首先，本文將討論考績制度非正式制度產生的主要原因，也就是有限理性的問題，讓我們看見將管理者視為「全知全能」（omniscient manager）以及良善（good will）者的問題；接著，本文將討論不完全契約下的績效管理制度管理問題，討論包括資訊不對稱、權威獨占、以及團體生產的外部性議題；最後，本文將藉由組織經濟學者討論「誘因報償」的模型，討論四項績效制度設計的原則，作為結束。

（一）非正式制度的形成：有限理性

有限理性是對人的一種現實的認知，人不是上帝，並非全知全能，管理者自己知道，

他的下屬也知道，因此，績效制度設計的首要禁忌，就是「別扮演上帝」(don't play God!)。Migrom and Roberts (1992: 129) 就曾如此說(註六)：

真實的人不是全知全能，也不能預知未來。他們無法在精確、無成本、以及立即反應的狀態下，絲毫不差地處理複雜的問題，他們也無法完全地與自由地和其他的人溝通，他們的理性是有限的，他們自己也知道。

理性選擇制度論認為，有限理性讓主管人員的「管理」的行動，缺乏「完全契約」的奧援，因而出現「隱藏行動」以及「隱藏資訊」的行為，導致正式制度的誘因機制出現執行的困境。如果套用在績效管理制度上，管理者被賦予打考績的權力，但是他知道自己不是上帝，無法全然客觀地進行績效資訊的蒐集或評比，而績效資訊蒐集的成本必須自己負擔，這負擔也會與主管處理政策議題的負擔瓜分有限資源，他更知道，自己在考績批打能力上的有限，員工也是知情的，如果弄不好出現與大家期望落差太大的考評結果，更會影響整個組織的氣氛，也會重創自己的領導威信，因此，管理者當然願意尋求「非正式」制度的幫助，同時解決前面這些問題。

學者施能傑(1991)曾言，我國人事考

績制度欠缺一個足以讓有權考評者願「正確地」用考績等第來分辨員工績效的考績制度，其結果便是「通通有獎」或「富者愈富、貧者愈貧」，而非是真正的獎優汰劣，事實上，這些「通通有獎」、「輪流乙等」、以及「富者愈富、貧者愈貧」的實務運作現象，都是在有限理性之下，某種得到管理者與下屬共同認可的非正式制度(或契約)，比方說，從被打考績的部屬眼光來看，與其讓管理者以有限理性打出錯誤百出、甚至可能有政治考量的考績結果，還不如大家輪流承受乙等來得公平。因此，如果從有限理性的思維下討論公部門考績制度執行中「上有政策，下有對策」的現象，觀察近幾年績效考評制度改革的方向，比方說，一年打一次改為一年打四次考績的改革作為，事實上反而增加有限理性管理者的打考績成本，如此將更加強化管理者尋找非正式制度救贖的誘因，很顯然的，改革者並沒有考量到考績制度設計必須從「有限理性」的角度出發的觀點。

接續前面的論述，長官不願「嚴格」執行考績法之實質精神，卻寧可當「聖誕老人」分送禮物，主要肇因於制度之下個人有限理性的問題，考評者因為資訊成本太高以及認知心理學上發生判斷謬誤的可能，無法真正作到公正的「判君」，這個情況長官知道，員

工知道，兩者也清楚對方知道自己知道，因此，尋找非正式制度的人事管理行為，成為在有限理性下不完全契約的管理環境下，一種可以理解的結果。比方說，當主管知道自己的無法確實獲取部屬努力程度的績效資訊，也確定自己難以達到賞罰公平，更重要的，管理者也知道部屬們知道這一點，他最好就是採取「均賞少罰」的管理策略，讓懲罰只限於使用那些「明顯且不具爭議性」的評估項目，比方說，那些要從事在職進修的員工，因為無法全心全意工作，當然就是考績乙等的當然候選人，但是，那些在明顯且不具爭議性項目上都沒有瑕疵的員工，就以均賞的方式處理，而輪流的出現，基本上是明顯的乙等候選人，仍然無法滿足考績制度乙等最低比例要求下的產物，我們可以看出，這個非正式制度的基本作用，主要就是在降低主管打考績成本的前提下，維繫一個相對公平的工作環境（註七）。

理性選擇理論認為制度設計者的任務是引導慣例形成的過程，以產生「自我執行的有效慣例組合」（Croskery, 1995:99）。所以，實務上我國過去考績制度執行上之所以造成非正式制度的分配式齊頭平等，除了制度規則不明確與未確實執行外，其實一直忽略人類有限理性的限制是背後最主要的原因。制

度不應該立基於個人具備過渡的權力基礎上，畢竟扮演一個愈接近公正裁判的角色，愈是需要負擔昂貴的資訊取得成本，如果制度設計並未減少考核者這方面的成本，則理論上應無法達到「綜覈名實」的功效。Herbert A. Simon（1983）認為決策的個人是「有限理性」（註八），除非決策者在事前先決定理性決策的「預期水平」（*aspiration level*），否則人們根本無法做任何決定。這種有限理性的行為主義概念，從許多認知心理學者針對考評工作的研究也可以清楚看見，考評者的心理認知過程（如對員工績效資訊的收集與解釋），對於其所為考評的正確性，會有很大的影響（e.g., DeCotiis and Petit, 1978; DeNisi, Cafferty and Meglino, 1984; DeNisi and Williams, 1988; 施能傑，1992），一般考評者可能常犯的一些認知謬誤（註九），常被用以做為衡量其考績效度的標準（Bernardin & Beatty, 1984, 施能傑，1992），因此，有限理性從認知心理的角度，也可簡單視為「人易犯認知心裡的謬誤而不自知」的景況，當考績愈出現各種認知謬誤時，其考評結果就難免犯有各式各樣的偏失（施能傑，1992），因而讓考績制度失去其原初設立為執行「綜覈名實、信賞必罰之旨」的功能。

總結而言，本文基本上認為，目前台灣

政府績效管理制度改革的目標--「考績制度形式化的作為」，是一種不完全契約環境下的「非正式」的制度，這種非正式的制度之所以存在，主要是由於現行的考績制度，賦予主管超過他所能處理的資訊負荷，也就是忽略主管打考績的能力，應該是建構在有限理性的基礎之上，導致主管在不能或不願意扮演「上帝」、並且在下屬也知道主管不是全知全能「上帝」的情況下，選擇與部屬之間建立某種「分配」或「輪流」的組織慣例，一方面降低自己打考績的成本，另一方面繼續維繫部屬的組織承諾 (commitment)；這種組織慣例一旦形成之後，除非主管與部屬之間在共同認定的基礎上進行改變，沒有一方會願意單獨離開這個已經存在的默契，沒有一方也會樂意見到對方強行離開這個默契。因此，近年來改革者藉由從上到下的做法推動考績制度改革，以正式制度強迫首長改變績效管理的作為，事實上等同於將長官與部屬之間非正式的制度強行打破，短期來看，長官與部屬之間的衝突是可以預期的，但是，長期來說，由於改革是朝對主管產生更大考績壓力的方向前進，這反而賦予管理者與部屬更大的誘因去找出雙方都同意的下一波「非正式」制度，以繼續維繫員工的組織承諾。

(二) 不完全契約下的績效管理問題

對於前述非正式績效考評制度存在的解釋，是描述不完全契約下組織管理問題的一個重要起點，當然，我們常常將管理 (management) 當作科層體制中的關鍵的驅動軟體，但是管理的核心是什麼？要處理的核心議題又是什麼？也需要進一步地討論，以讓績效管理的作為，可以被放在一個組織管理環境當中來檢視 (註十)。

相對於完全契約下的組織運作，不完全契約下組織環境最重要的差異，就是組織當中的每個人都有從事「機會行為」 (opportunistic behavior) 的可能，也就是說，組織中所有的人都存在導致組織效率低下的卸責、欺騙或遵循自己偏好的行為 (Miller, 1992)，組織中人可以不用付出代價選擇保護自己的利益，但卻可能傷害到原本團體合作所能產生的效益；當然，不論從管理者看屬下，或是從屬下看管理者，這種不完全契約下對人們從事機會行為的合理的懷疑都是存在的。一般人對這類管理問題的解決辦法，大多是從科層組織的權威體系當中尋找答案，學者 Alchian and Demsetz (1972) 就認為，一群決定合作生產的個人，由於前述機會行為的存在，又因為個別的個人相互監控成本太高，進行「垂直分工」 (vertical

division of labor) 是一條合理的解決之道，也就是說，大家同意從合作生產者當中找一位專職的管理者，來專業處理監控的問題，再輔以相關誘因激勵制度的建構，以解決大家組織承諾的問題，進而能夠維繫團體生產的效益，這個思考實驗中，科層體制存在的意義也因此建立。

然而，從經驗的資料上來看，即便是私人企業蓬勃發展的美國，也只有 22% 的人認為自己的薪資與表現有直接的關聯，雖然有 61% 的人認為這種關聯應該存在 (Lawler, 1987: 69~76)，換句話說，企業界仍然普遍存在以固定薪資的方式提供員工報酬 (註十一)，這樣的經驗結果顯示，不完全契約下的組織內部績效管理問題，仍然存在必須克服的三個困境，除非這些困境能夠有適當的解決途徑，不然引入績效管理制度可能必須耗費更高的管理成本，這三個困境分別是 (Miller, 1992)：資訊不對稱 (information asymmetry)、權威獨占 (authority monopoly)、以及團隊生產外部性 (team production externalities)。Miller (1992: 103) 就如此說：

為何追求利潤極大化的企業並沒有普遍建立薪資與績效之間關聯的體系？…最基本的原因在於，誘因系統的未普遍建立是肇因於誘因系統自己根本的限制，…我們無法用

誘因來解決誘因系統本身的限制。科層體制中主管與部屬自利行為讓所設計的誘因系統產生了不效率的企業產出，我稱這種在科層體制下的誘因互動賽局為一種管理上的「垂直困境」(vertical dilemma)。

首先，由個人擁有「私人資訊」(private information) 所引發的「資訊不對稱」的問題，是影響組織應用科層解決績效問題的頭號敵人，從代理人理論 (agency theory) 所發展出來的隱藏資訊與行動 (hidden information and actions) 的概念，就是在資訊不對稱下所產生的機會行為，它乃是起因於主管很少能直接觀察到屬下工作的努力程度，因此只能藉由觀察雇員的努力程度的產出簽訂合約 (註十二)，也是造成績效管理資訊成本上升甚至不可行的主要原因。這種成本的上升也讓組織管理這因為著效率的原因，尋找其他 (非誘因系統建立) 更有效率的方法解決組織的激勵問題。從之前有限理性下不完全契約的框架來思考公共組織管理者，在完全的資訊不可能的狀況下，完全的契約關係就不可能建立，因此必須進入一個不完全契約的狀態，這個狀態下管理者與部屬之間，必須經過協商與共識建構起某種成本可以忍受、又具有一些績效管理功能的制度，以維繫組織內部的和諧運作，一種名為「論件計酬」誘

因系統 (piece-rate incentive system) 在這樣一個要求下建立，但是，這個誘因系統也有它的問題。

比方說，管理者如果只有一個固定的薪資預算發給員工，也就是人事費用的總額是固定的，管理者一方面鼓勵大家要努力工作，作得越多賺得越多，但是另一方面由於薪資預算的限制，每一個人都作得多的意義是最終每件產品獲得的報酬單價就會下降，這好像目前台灣健保總額支付制度的問題一樣，個別醫院拼命工作的結果，讓點值下降，甚至到了低過自己付出成本的地步。除非管理者沒有平衡預算的限制，論件計酬的誘因系統會造成組織內部兩個員工關係的質變結果，一個是內部競爭白熱化，破壞了和諧，再就是內部員工成功協商某種限制生產的機制，並有效執行之，以保持報酬水平，這種集體行動的可能事實上已經與管理者當初建立這樣制度的目標是相違背的（註十三）。

再者，權威獨占的問題起源於管理者的自利行為，這也是我們推動績效管理制度最常被遺忘、被稱為「誰監控那些監控者」的問題。台灣政府改造在績效管理的大旗下，不自覺地賦予單位主管絕大的考績權柄，這樣設計的問題，除了之前考量主管的理性限制以外，就是主管會不會因而濫權的問題，

也應該被確實考慮。我們認為，主管因為有了這樣的獨占權力，會不會使用以下屬是否提供主管可收藏的個人利益（有形如金錢，無形如尊重）作為績效考評的標準？更甚者，這樣的偏好中如果加入了黨派政治的背景考量，績效考評制度還可能會直接傷害到公務部門追求「行政中立」這重要的價值。當然，起碼對主管而言，這種濫權可能是一種合乎成本效益的選擇，因為「個人忠誠度」是外顯的，而且屬下所努力的成果，又是由主管私人收取的，更重要的，這些複雜的動機在績效考評的數字迷陣中是無法被監控的，一般談到為了考績與升遷的逢迎拍馬之說，也是有理論根據的。

事實上，主管獨占考評權柄，成為組織中員工努力的「獨買」者 (monopolist buyer)，起碼就單位內的範圍來看，如果回到前一段當中的論件計酬誘因系統，扮演獨買者的主管，可以因為降低報酬單價而獲利，就有一定的誘因會去這樣作，通常，下屬如果是那種外在市場價值不高的員工，也就是如果離開公司很難找到工作的人，就會接受這種「剝削」行為，而外在市場價值高的員工，可能就離開尋找更合理敘薪的工作環境，也會造成人才的反淘汰。更進一步來說，學者 Holmstrom (1982) 的研究指出，如果管理者

的分紅與支付員工成本所節省下來的資源相關，主管更是有誘因進行這種「剝削」行為。總括來說，從權威獨占來看績效管理制度的實行，推動者對於提昇員工工作績效的單一意圖下，往往忽略了一個簡單的事實：「打考績的主管也是需要被管理的」。

最後，團隊生產中的外部性問題（*externalities*），反過來說，就是團隊生產中的「怠惰」（*shirking*）問題，這也是讓科層組織當中績效管理制度出現困境的因素之一。過去在個人工匠的時代，一個木工的生產函數完全與其他人無關，這個狀態下不會有團隊生產所衍生的問題。但是，目前這個分工越來越細、但是每個單位之間又必須相互合作才能產生績效的時代，團隊生產常常成為必要的組織手段。但是，團隊生產最大的問題，就是在於個人努力的成果是由大家分享（外部性），但是如果自己怠惰所省下來的成本，是由自己獨享，在這樣一個清楚的誘因結構下，團隊生產的「集體行動」問題（*collective action problem*）就成為一個重要的管理問題，比方說，單位的產出不佳，在團隊生產的組織中，誰應該負責？對主管而言，除非他擁有每一個員工投入的精確資料，以及個別員工投入是如何集結成最終團隊產出的函數資料，不然主管也無法精確揪出「怠惰」

的員工。

若從績效管理的角度來看團隊生產的誘因問題，是否以區分團體與個人績效獎金就可以解決？有三種可能性可以討論，第一，只有個人績效獎金的激勵制度，必須從分工上就設計好團體績效的意義，才能同時兼顧團體績效，但是這種資訊基本上是難以取得的；第二，如果只有團體績效制度，是否可以同時滿足個人績效制度的要求，學界對這樣做的信心較大，主要原因是有下列三點（*Milgrom and Roberts, 1992: 416*），其一，某些情況下，個人績效是無法判別的；其二，員工之間對於彼此貢獻程度資訊的精確程度，是遠高於主管能擁有的資訊，因此，主管如果只把關團體績效，讓評估團體績效下個人績效的權力下放給員工自己，可能會是更有效率的選擇，也可避免主管與某些個人在管理問題上的正面衝突；其三，建立團體工作的誘因可能產生員工彼此之間各種相互協助的誘因，這種誘因又會讓工作職場的氣氛溫馨，可以提升員工的工作滿意度。第三種可能性，就是我國目前改革方向，採取團體與個人兩者並行的方式，可能免不了區位謬誤（*ecological fallacy*）的問題，即團體的工作績效目標與個人訂定目標層次不同，個人往往無法瞭解單位的團體目標，與個人努

力之間，到底在什麼時刻會有正向、什麼時候會有負向的關係，因此結果可能是員工會期待回復到過去所習慣的分配式慣例中。

綜合上面三種績效管理問題的討論，我們可以清楚的知道，即便在科層的替制當中，績效管理制度的實施也不是自動就有效的，相反的，在科層體制內的績效管理制度，仍然必須耐心處理上述三種管理上的「垂直困境」，才能完全獲取績效管理所帶來的組織果效。

（三）不完全契約下的績效制度設計問題

站在有限理性的基礎上，不完全契約下主管與部屬的關係，還有一些值得注意的誘因結構的問題，這些問題與績效管理制度設計有密切關係。管理學者 Chester Barnard (1938: 139) 很早期就從「誘因」的觀點，來看組織管理的問題，他說：

組織最基礎的成分之一，就是成員願意向這個合作系統貢獻心力，…不正確的誘因代表組織的解體、或是組織目的的變更、以及合作的失敗，因此，組織生存最重要的任務就是提供適當的誘因給成員，如果領導者在這件事情上的失敗，可能是他最大的失敗（註十四）。

本文將績效管理視為一種「人類藉由制度設計進行政府改造的作為」（Weimer, 1999:

1~16），這種設計必定關涉到「提供適當的誘因給組織成員」的核心工作，在本節當中我們將討論「誘因報償」的問題，主要是從討論組織經濟學者提出誘因報償制度設計的四個原則中，來看公部門的績效獎金制度。

由於有限理性的緣故，組織運作必須在不完全契約的情況下，由管理者與部屬之間的互動行為來完成，然而，由於事前（*ex ante*）或是事後（*ex post*）的監控都是不完全的，組織合作的利益可能會被自利個人的「怠惰」（*shirking*）或是「機會主義」（*opportunism*）所侵蝕，組織由是產生「代理人」問題（*agency problem*），讓前述的「提供適當的誘因給組織成員」的行動，成為解決組織「動機」問題的最核心工作。「修正版的考績法」與「績效獎金制」的目的，便是站在過去考績制度追求消極公平，以及公務人員與國家的關係近年已由「特別權力關係」演變為「公法上的職務關係」（註十五），政府由是仿效私人企業「績效獎金制度」，於公務承辦過程中，創造公部門員工的「誘因框架」（*incentive constrains*），意圖藉此建立激勵員工實現政府目標之誘因機制。

現行的「基本俸給」制度下的年終考績評核，是採用金錢為激勵誘因的績效俸給制度（註十六），績效俸給的主要目的，在藉由

基本俸給內在衡平（同工同酬）和外在衡平（市場競爭力）性，藉以達成政府人力資本管理的目的（吸引人才與留住人才）；然而，這樣的機制往往也會產生激勵功能不足的問題，因此，為了激勵公部門員工，讓員工能夠清楚感受到自己績效高低與工作所得之間的關聯性，現正推行的績效獎金制度就是一種「變動報酬」的俸給精神，主要仍是為了彌補傳統基本俸給制度激勵功能不彰的問題。

然而，這樣的改變在不完全契約的前提下，有其應該注意的誘因結構的設計問題。本文接下來將利用組織經濟學討論設計「誘因報償」(incentive compensation; Milgrom and Roberts, 1992: 215~232) 制度的四個原則，來討論績效獎金制度設計的問題。績效獎金制度的成功與失敗，必須仰賴一套能服眾的考績制度存在與否，不然這種報酬的變動，只會惡化公共組織因為考績制度不彰所產生「負面誘因」(negative incentives) 的問題，Milgrom and Roberts (1992: 403) 就曾說：「當雇主更多地以績效來敘薪，績效評估的正確性就益形重要」(註十七)。換句話說，績效獎金制度只是考績制度的「下游」制度，負責讓考績的結果與員工誘因結構產生確實可見的連結，藉此樹立考績制度的權威性，也

間接讓組織內的績效管理作為發揮影響力；當然，除了獎金以外，考績制度的結果與升遷的連結，也能夠讓管理作為發生「調和」(aligning) 個別與組織利益的作用，有效達成組織目標。

在組織經濟學的理论中，這個問題常常是被放在不完全契約下「誘因報償」的模型當中來討論，這個模型主要就是為了分析將機關報償制度，與員工績效考評相連結下，討論激勵效果存在與否的制度性條件，在數理邏輯的演譯下，學者找出四個具有激勵效果的績效考評制度的設計原則，讓我們從公部門應用的角度一一討論之。

1. 適切資訊原則 (the Informativeness Principle)：當測量員工努力程度指標的變異性越大（偏誤越大），則績效制度提供誘因的成本就越高。

在績效考評的過程中，主管必須藉由績效指標來推估 (estimate) 下屬的努力程度，因此一定存在某些影響推估的偏誤因素，比方說，如果主管以產出 (output) 作為估計下屬努力程度的指標，作為變動薪資發給的基礎，就必須要努力避免兩種錯誤所可能帶來的組織負面誘因：(1) 型一錯誤 (type I error)：努力沒有得到報償，比方說氣候因素讓下屬的努力泡湯；以及(2) 型二錯誤 (type

II error)：沒有努力卻得到報償，比方說，國際經濟環境好轉讓下屬些微努力就產生明顯績效；因此，一組好的考評指標必須要能在正常的狀態下，降低前述兩種錯誤的可能性，提供報償制度最忠實可用的績效資訊。一般來說，比起私部門的運作，公部門組織目標通常是需要更複雜因素的配合才能展現成效的，單從利害關係人 (stakeholders) 的龐大與複雜就可以看出這種公私部門的根本差異；因此，公部門績效資訊的負荷當然會比私部門要沉重，而主管推估員工績效會發生錯誤推估的機會也較大。在這樣的前提下，公共組織的回應策略只有兩種，一是強化其身精確推估績效責任的資訊處理能力 (通常這要花機會成本的)，再來就是要尋找如前段中討論中類似「均賞少罰」這種存在主管與部屬間一種非正式的制度性默契，一來降低績效管理成本，二來也可維繫組織承諾，讓它成為大家可以接受的遊戲規則。

2. 誘因強度原則 (the Incentive-intensity Principle)：當員工投入工作的獲利能力越大、測量績效的精確程度越高、員工忍受風險的程度越高、以及員工回應誘因機制的自由度越高，績效制度的誘因強度就越高。

一個誘因報償制度，對於員工所產生誘因的強度，基本上是隨著四個因素變動。其

一，員工每增加一單位努力所增加的報償的程度：也就是該員工投入工作的「獲利能力」 (profitability)，這個部分變動越大，誘因報償制度對員工的誘因強度越強烈；其二，員工風險規避 (risk aversion) 的程度：當一個人風險規避的信念越強烈，誘因報償制度對他們的影響的強度就會相對減弱。比方說，如果來考公部門的人是以風險規避性格較強的人為主，他們主要要的是工作的穩定性，薪水的高低則是其次，因此，相同在私人企業所使用的變動獎金制度可能在公部門的效力會被削弱，只要被遣散的機會絕對地小於私部門，薪資變動對其誘因強度較小；其三，績效評核指標的精確程度：當精確程度越低的時候，應該使用強度較低的誘因報償制度，反之則應該使用誘因強度較高的制度，反過來說，如果台灣政府所提倡的績效獎金制度相對於基本俸給制度是誘因強度較高的一種制度，推動它的必要配套就是需要一套更精確的評核指標與制度；其四，員工努力回應誘因的可能程度，如果員工是在一個產量設限的工作環境，他無法對誘因報償制度作出有效的回應，就不應該對這部門使用太強的誘因機制，因為誘因報償機制的效果一定不好，比方說，公務人員的職系限制如果太過細密與嚴謹，就會成為一種限制產量的

機制，依照誘因強度第四個因素，它會弱化一般性績效制度的誘因強度。

3. 監控強度原則 (the Monitoring-intensity Principle)：績效管理推動者如果試圖提高績效制度的誘因強度，就必須投注更多的資源提昇監控的強度。

第三條原則是關於監控成本的問題，監控的強度越高，則管理者所耗費的管理成本越大，由於掌握在主管手中的資源是有限的，而績效管理作為只是他工作的一部分，他必須面對工作時間分配的抉擇 (trade-offs)。這個原則的精神是，當我們使用一個誘因報償的制度，讓它在績效指標與薪資之間有更大的關聯性，我們就必須花更高的監控成本去獲取更「正確」的績效資訊，不然，整個績效管理制度等於是空談，也會引起組織內部更大的管理或是領導統馭的問題。回到現實，目前政府所積極推動的績效改革作為，的確是往績效考評資訊與薪資之間有更大關聯性的方向前進，這在績效管理當道的今天，是非常「正確」的改革作為，但是，要讓這樣的制度確實落實，改革推動者也應該清楚思考「是誰在為新的績效考評制度付出額外成本？」的問題，如果無法有系統地降低這些監控成本，只是想當然爾的要求管理者自行負擔，反而讓更多過去還可

以承受考評成本而依照正式制度打考績的主管，轉而尋求非正式制度的奧援，不然組織內的管理將佔去主管太多時間，也會直接衝擊到主管在其他面向（如政策面向）的表現機會。

4. 報償衡平原則 (the Equal Compensation Principle)：績效制度因為測量或是其他原因，只強調員工某些生產活動的績效時，員工會減少其他活動的投入而轉向投入被強調的活動。

報償衡平原則的論述如下，如果主管的績效考評是植基於員工在兩項對生產有益的活動的某種簡單線性組合，只是主管不清楚這兩個活動對員工的投資報酬率為何，員工會依照自己在兩項工作的投資報酬率，極大化他的績效產出；因此，若這兩項活動的邊際報酬率是相同的，員工對兩項事務的行動不會偏廢，但是，如果其中一項的邊際報酬是小於另外一項，則那一項較低者將會被員工忽略。這個原則可以舉例這樣說明，如果測量員工其中一項工作的績效較為困難，則誘因報償制度將會引導員工往較易展現績效的那一項工作上去，員工自己的極大化績效行為，與工作項目本身是否易於測量這兩個因素，會影響到績效報償制度的運作成效。比方說，政府當中研考會或是相關研考人員

的績效，因為較難測量績效，應用變動報償制度來運作研考部門是有其一定的困難；再者，如果放在公部門的環境之下，公部門由於將複雜的「公共利益」(public interest)當作普遍的組織目標，與私人企業比較起來，許多工作是無法從量化績效的概念來理解，因此，誘因報償制度在公部門的應用，比起在私部門的應用，應有更大的限制；通常在這個報償衡平的原則下，應用績效報償制度的結果會導致那些衡量困難且需要長期投入才會有績效的政務，受到員工的冷落。

三、公部門實施績效制度的反思與建議

總體而言，我國目前所推動的公部門績效管理改革，若是從前一節當中的原則二(誘因強度原則)出發思考，推動者的意圖是要增加公部門考績制度的「誘因強度」，但是綜合前面的四個原則告訴我們，這樣的一個改革意圖，必然會產生一些推動者應該考量的制度性限制因素，而這樣的討論，絕對不是「唱衰」公部門推動績效管理改革，而是試圖從有系統地討論績效改革制度性限制的因素當中，協助推動者找出可以執行的配套措施，以確實落實績效制度的改革目標。本文最後提出三項配套策略，他們分別是資訊策略、監控策略、以及報償策略，作為本文的

結論與建議。

(一) 政府績效管理的資訊策略

從適切資訊的原則來看，我國績效制度改革朝向增強誘因強度的方向前進，然而，在績效考評執行原則與過去大同小異的前提下(也就是這套制度的變異程度與過去相同)，執行這套新制的資訊成本必然提高。如果從本文最初所提出的有限理性的角度來觀察，在績效考評制度的資訊策略未大幅變動的狀態下，雖然制度沒有明白指出，但事實上這些變動所增加的資訊成本是完全由打考績的管理者負責承擔。這樣一個狀況下，正如本文從不完全契約的觀點來檢視過去「非正式」考績制度運作的原因，在新的制度下，除非我們設計出降低管理者資訊成本負擔的配套策略，應該會有更多的主管考慮以非正式制度的方式來減輕自己的負擔；如果非正式制度的消除是這一波改革的主要目標，本文認為在配套策略不明確的前提下，其改革的結果是悲觀的；更簡單地說，以前考績甲等佔 80~90%左右的時候可以用分配性的非正式制度，我們有什麼理由相信將甲等比例降低為 75%以下，組織就不會用分配的方式來處理？本文甚至認為，在績效考評資訊策略不能服眾(也就是大家都知道它的變異性太大)的狀態之下，連續效獎金

的制度，都可能會出現分配的狀況。因此，本文也願意提出幾點改善績效測量變異量的策略，提供學界以及實務界參考。

其一，考慮採用可以增加主管資訊多樣性，或是增加誘因系統自行處理績效資訊能力的配套措施，比方說，360度的評估系統，或是採用單純團體績效獎勵制度，讓團隊自我監控，以節省績效評估系統的資訊成本。特別是360度的評估系統，可以將主管的超級權力分散，一方面透過多元的評鑑方式讓資訊更加公開，一方面透過多方面的絕對保密機制，以相互評鑑降低惡意的相互競爭報復行動，將制度導向鼓勵員工自我評量、同事之間相互考評、考評組成委員多樣性等機制設計，間除鼓勵維持良好的工作互動。其二，考慮開發主管可以使用的績效管理資訊系統，協助主管有效率地從事紀錄、分析、以及考評決策的相關工作，以節約決策成本。其三，績效考評是一種專業，主管必須接受訓練，從認識自己認知中的「判斷謬誤」（judgmental biases）開始，再配合以統計上尺度開發的訓練，讓主管能夠有客觀的知識協助完成績效管理的作為。

（二）政府績效管理的監控策略

從前一部分中績效制度設計的四項原則來看，誘因強度與監控強度事實上是一個銅

板的兩面。推動績效制度改革者如果想增強績效管理的誘因強度，從員工的角度來看，就是在誘因強度原則下，尋找或是建構符合這四項條件的組織環境，比方說，員工投入獲利能力的大小，會影響到績效管理制度的誘因強度，如何訓練員工更「聰明」地工作，事實上也是強化了績效管理制度對該員工的誘因強度；另一方面來說，如果從主管的角度來看，誘因強度的增進，在其他因素都維持不變的狀態下，增強監控的能量也可以提升績效制度對員工產生的誘因強度，但是，推動者必須考量增強監控能量的成本，是由誰在負擔的問題，觀察目前的改革作為，我國推動績效制度改革在目標上，很清楚想強化公務人員考績制度的誘因強度，然而，相關條件的符合程度，或是對主管績效考評工作資源投入的成本分擔問題，似乎並沒有積極的配套措施協助改革目標的達成，比方說，如何增加公務人員的風險忍受程度，以提昇新制的誘因強度，或是如何找出公務人員在回應績效誘因機制自由度上的差異，賦予不同的績效考評制度，以及如何強化而不是羅列績效指標測量的可信度與精確度，都是推動者如果要能掌握這一波績效改革的效果，最應該回答的問題。本文願意提出幾點改善績效監控強度的策略，提供學界以及實

務界參考。

其一，訓練並改善員工的工作計畫或執行能力，將有助於提升員工接受績效制度誘因機制驅動的意願；其二，從工作分析中了解哪些公務人員的工作，對於績效制度回應的自由度較低，比方說，駕駛或是守衛，這些職務應該有不同的績效考評制度。其三，關於監控成本的分擔問題，如果推動者能有一套完整監控主管的機制，讓主管全部負擔監控成本就沒有問題，但是，這種完整的監控主管機制並不存在，因此，單就從上到下的宣示或強迫主管簽定某種形式契約，配合辦理，仍然無法避免主管因為降低監控成本的需要，而選擇「非正式制度」的協助，我們認為，主要的原因是主管花時間從事績效考評的成果，是否被精確地算入他的績效當中是有絕對的關係，如果依照報償衡平原則的邏輯，每一位主管都同時是另一位更高階主管的員工的話，那些無法在自己績效評估表上展現績效的工作項目，都會被選擇性的忽略，因此，主管所負責的績效考評工作，要如何在他自己被考評的機制下被計入，也關係到該主管是否願意投注資源切實執行這制度。根據前面討論權威獨占的問題，對主管的考評也是維繫考績制度能夠正確執行一項必須要注意的工作，但是，推動者切忌落

入分紅制度的陷阱，讓主管為己利以刻薄與分贓為念，反而會壞了組織的文化。

（三）政府績效管理的報償策略

組織激勵問題的解決，往往是站在以個人為分析單位的觀點上，建構誘因報償機制，這種思維通常是假設工作可以切割到仍然具有團體生產效果的地步，但是，事實上這種工作切割的知識，並不全面存在於任何組織當中，因此，這樣的限制迫使我們在設計績效管理制度的時候，必須同時處理維繫團體生產的利益，以及個人誘因報償運作順暢的雙重目的。就個人的角度來看，在不完全的監控下，個人擁有私人資訊，了解自己生產的成本函數，因此就能夠針對主管所設立的績效管理指標，就自己的能力與偏好，作出最適的回應策略，通常最嚴重的問題就是那些無法客觀被衡量的工作，會被員工忽略的問題；比方說，某個公務人員常常扮演同事之間和事佬的角色，維繫單位工作環境的和諧，這樣的投入行為的果效往往是無法被客觀衡量，對一位理性且面對工作資源有限的公務人員來說，把做和事佬的精力花在能夠提昇自己績效的事務上，對個人來說是更有效率的，當然，如果每一個人都如此想，員工在這樣一個由績效制度所引導之「個人自掃門前雪」的環境中工作，滿意度當然是

低落的。因此，如何在推動績效制度改革的過程中，設計能夠同時提昇個人回應績效制度的誘因強度，同時也能夠維繫某些必要以團隊生產才能達到組織目標的情況，是一個在績效制度改革過程中，必須不斷學習與修正的一個重點。本文願意提出幾點改善績效監控強度的策略，提供學界以及實務界參考。

其一，除了能夠量化的績效測量項目以外，必須加入一些質化評估的指標，讓許多對組織維繫與發展具有無形貢獻的個人，能夠得到一定的鼓勵，當然，這種質化的評估標準，必須是從下到上的共識建構過程，最後再交給主管作主觀的判斷，因為一個績效制度的順利運作，還是不能違背在員工心目中某些既存的「衡平與公正」(equity and fairness; Milgrom and Roberts, 1992: 418~419) 原則，事實上，這也是一種較適合民主化社會發展績效指標的做法。其二，根據本文的討論，團體績效與個人績效同時並行的績效評估結構，必須考量到個人在這兩個標準之下的取捨，這也就會牽涉到單單採用個人標準或是團體標準不會遇到的交叉影響的問題，這個部分需要更深入的研究才能知道其中運作的問題，本文建議如果目前團體與個人績效並存的狀況是既定政策，從研究的角度來看，這是一個非常好的機會，讓我們

來了解兩者之間的交叉影響問題，值得相關單位投注資源研究之。而短期來說，目前雙軌併行的運作模式，建議是以專案績效的方式來有限地應用團體績效制度，主要還是以傳統下來的考績制度為主，全面實施個人考績制度下全面實施團體考績制度，目前仍然存在許多無知的風險，有待評估。(作者陳敦源為國立政治大學公共行政學系副教授，美國羅徹斯特大學(University of Rochester)政治學博士，林靜美為國立政治大學公共行政學系博士班學生)

參考文獻

- 施能傑。(1991)。<〈富者愈富、貧者愈貧的考績法修正方向〉，《人事月刊》，13卷3期，頁99-103。
- 施能傑。(1992)。<〈考績謬誤的類型與原因：理論闡釋與經驗分析〉，《人事月刊》，14卷3 & 4期，頁4-12 & 4-16。
- 陳敦源。(2002a)。<《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化。
- 。(2002b)。<〈績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本〉，《行政暨政策學報》，第三十五期，頁45-69。
- Alchian, A. and H. Demsetz. (1972) "Production, Information Costs, and Economic Organization." *American Economic Review*, 62: 777-95.
- Bernard, C. (1938) *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bernardin, H.J. and Beatty, R.W. (1984), *Performance Appraisal: Assessing Human Behavior at Work*, Boston, MA. Kent.
- Cascio, W. F. (1987). *Applied Psychology in Personnel Management* (3rd ed.). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Croskery, Patrick. (1995). "Conventions and Norms in Institutional Design." In *Institutional Design*, D. L. Weimer, ed. Boston: MA: Kluwer Academic Publishers.
- DeCotiis, T., & Petit, A. (1978). "The Performance Appraisal Process: A Model and Some Testable Propositions." *Academy of Management Review*, 3 (3): 635-646.
- DeNisi, A. S., and K. J. Williams (1988) "Cognitive Approaches to Performance Appraisal." In G. Ferris and K. Rowland (eds.), *Research in Personnel and Human Resource Management*, 6: 109-155. Greenwich, CT: JAI Press.
- DiNisi, A. S., Cafferty, T. P., & Meglino, B.M. (1984). "A Cognitive View of the Performance Appraisal Process: A Model and Research Propositions." *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 33: 360-396.
- Gore, Al. (1995) *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*. New York: Random House.
- Gormley, W. T., Jr. and S. J. Balla. (2004)

- Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance. Washington, DC: CQ Press.
- Holmstrom, B. (1982) "Moral Hazard in Team." *Bell Journal of Economics*, 13: 324~340.
- Hughes, O. E., 3rd ed. (2003) *Public Management and Administration: An Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Ingraham, P. W., P. G. Joyce, and A. K. Donahue. (2003). *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lawler, E.E. (1986) . *High-involvement Mngement*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- . (1987) . "Pay for Performance: A Motivational Analysis." In *Incentives, Cooperation and Risk Sharing: Economic and Psychological Perspective on Employment Contract*, H. R. Nalbantian, ed. Totowa, NJ: Rowman & Littlefield, pp.69~86,
- Milgrom, P. and J. Roberts. (1992) *Economics, Organization & Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Miller, G. J. (1992) *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Moe, T. M. (1984) . "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science* 28 (4) : 739-777.
- Saal, F. E., R. G. Downey, and M. A. Lahey. (1980) "Rating the Ratings: Assessing the Psychometric Quality of Rating Data." *Psychological Bulletin*, 88 (2) , 413-428.
- Simon, H. A. (1983) *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Weimer, D. L., ed. (1995) . *Institutional Design*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Weingast, B. R. (1996) "Political Institutions: Rational Choice Perspectives," in *New Handbook of Political Science*, R. E. Goodin and H-D Klingemann, eds. Oxford: Oxford University Press.

註釋

- 註一 請參中國時報 2005/01/29「公務員改採績效給薪 強調『變動薪酬』激勵公務體系、提升競爭力」，A11 版。

註二 請參聯合報 2005/01/18「考績給乙，歸仁鄉長遭恐嚇」，C2 版。

註三 同註解二。

註四 新公共管理論述繁多，請參考 Hughes (2003)。

註五 從組織經濟學的角度來看，這種以組織為主的分析單位應該是人際間的「交易」(transactions)，也就是賦予行為人某種「組織」的意義所作出的分析，在這樣的狀態下，「如果某種交易以相同的狀態常常發生，人們會發展出慣例(routines)來有效地處理之；如果這交易是不常發生，人與人之間必須以協商的方式找出處理方式，這樣做就會產生交易的成本」(Milgrom and Roberts, 1992: 21)。

註六 原文如下：”Real people are not omniscient nor perfectly far-sighted. They cannot solve arbitrarily complex problems exactly, costlessly, and instantaneously, and they cannot communicate with one another freely and perfectly. Instead, they are boundedly rational, and they know it.”

註七 當然，這段論述並不表示主管可以完全不用花心思打考績，只是表示管理

者無需對員工績效進行超過自己能負擔的監控，也不必花費超過自己所能負擔的精力探查員工怠惰行動，當然也不用擔心得罪人，對管理者而言應是一種「最適」的考核方式。當然，這種非正式制度雖然可以避免「錯誤」的考評所帶來的反彈，但是如果主管真的認為什麼監控都不用作了，也會產生「負面誘因」(negative incentive)，既然不論工作優劣都是輪流來面對考績制度的成本，而主管也不會花時間作績效監控的前提下，員工基於自利往往會選擇怠惰，而讓組織整體績效進入困境。

註八 有限理性模型認為主觀預期效用模型 (Subjective Expected Utility) 是一種「全知模型」，但在有限理性模型下，人類起碼有三項事務無法做決策：(1) 涵蓋整個時間的決策；(2) 涵蓋人類價值的整個範圍；(3) 每個問題都與任何其他問題有關的問題，因此，我們必須有有限理性的機能，才能在社會當中生存下來，這些機能幫助我們在複雜的世界當中生存下來，包括：(1) 必須具備集中注意力的能力 (2) 不斷的改變優先順序，以處理威脅生

存的主要問題(3)必須要有生產應變方案的能力，讓自己的決策彷彿處在一個真空的世界，才能解決生存的問題。因此，理性選擇的演化模式是我們一邊做決策，一面收集資料一面修正我們的決策函數，以因應下一次的選擇任務(Simon, 1983)。

註九 主要有下列幾種類型：(1)寬大(Leniency)或嚴苛(Severity)：考評者慣於給與偏高或偏低的考績分數(等第)；(2)分數侷限(Restriction of range)：考評者慣於將考績分數(等第)侷限於某一固定範圍內；(3)以偏概全：考評者易以員工的某一表現推論其整體績效；(4)年資與職位取向：考評者以員工年資或職位高低為評分之依據(Saal, Downey and Lahey, 1980; Cascio, 1987, 施能傑, 1992)。

註十 請參 Ingraham, Joyce, and Donahue (2003) 從經驗資料回答「管理是否有意義？」的問題。

註十一 轉引自 Miller (1992: 102~102)。

註十二 理性選擇理論認為唯有透過雇主精確的瞭解員工的「邊際努力成本函數」，雇主才可以據此精確計算在潛在利潤最大化下，所需下屬的工

作量，這種工作量使員工的收入與努力成本之間差距最大，又可讓雇主可以潛在價值 p 的固定市場價值出售貨物(員工的邊際成本 $MC=P$)。當不存在外部工作機會下，管理者就可以通過強制性合約，要求員工只要能夠產出自己的生產函數限制下的最大產品數量，就可以獲得大於員工努力的邊際成本(MC)的薪資，否則，就會被開除。這樣的合約可以讓雇主獲得幾乎全部的盈餘。因此，企業雇主如果可以盡可能的瞭解員工努力的成本資訊，成員就能收到一份各自獨立的工作任務說明書，同時被告知他如果未能達到工作說明書上所說明的任務，他會被開除(Miller, 1992)。

註十三 學者 Bengt Holmstrom (1982) 的研究中，稱這種誘因系統為「預算平衡誘因系統」(budget-balancing system)，這種系統下，我們無法找到一個有效率的制度性解決方案，化解這個問題。

註十四 原文如下：”[A]n essential element of organizations is the willingness of

persons to contribute their individual efforts to the cooperative system.... Inadequate incentives mean dissolution, or changes of organization purpose, or failure to cooperate. Hence, in all sort of organizations the affording of adequate incentives becomes the most definitely emphasized task in their existence. It is probably in this aspect of executive work that failure is most pronounced.”

mance, the more important it is to measure performance accurately.”

註十五 國家作為一個雇主，任用均採用終身雇用模式；與公務人員之間的關係不稱勞資關係，而是公法上的權力關係，政府（雇主）也可以依據正當程序終止與公務人員（員工）公法上的權力關係。

註十六 請參閱考績法第七條（年終考績之獎懲一）此制度是一種工作績效影響俸給的制度。此制度下員工有其固定的基本俸給，但是工作績效高低卻會影響下一次基本俸給的調整幅度或是獎金多寡。

註十七 原文如下：”The more intensively the employer rewards measured perfor-

公務人員考績制度之功能發揮與檢討展望



張瓊玲

摘 要

公務人員考核績效，向為「人事行政」中不可忽視的一環，公務人員稱職與績效表現，皆影響總體組織目標之達成與政府施政品質之良窳，故政府為民服務之能力，有大半成敗機率握於廣大的公務人員手中，而考績制度係為考評公務人員的適任性，搭起了一道評量之標準線，故「獎優汰劣」實為考績制度最主要之目的。雖然考績甲等（含優等）比例設限為 75% 為既定之修法方向，惟仍希望主政者能多予思考設限後，考績之「行政性功能」與「發展性功能」可以並重，以彰顯公務人員考績之公平與正義。

The Revealed Function and Prospective Discussion of the Performance System of Civil Service

By Chang Chiung-Ling

Abstract

The performance system of civil service is one of the important issues of personnel administration. Their suitable performance or not effects the whole organization's target and the quality of government's policy. Thus, the ability of government's service depends most on many of the civil service. The performance system not only evaluates the suitability of civil service but also sets up a standard line for them. The main goal of the performance system is to reward the superior and to eliminate the inferior. Although the limitation of the superior ratio (A & A+) is 75 %, which is a fixed mend of law, the government officer should also consider the equal of administrative function and developmental function of the performance system. So that it can manifest the fairness and the justice of the performance system of civil service.

壹、前言

我國係採五權分立的國家體制，考試院係掌理五權中的考試權，從原本之憲法第 83 條到後來的憲法增修條文第 6 條第 1 項皆規定，考試院為全國最高考試機關，除了「考試」之外，有關公務人員官制官規的法制事項亦由考試院主管（註一）。因此，論公務人員的考績制度，就法制規範、制度興革而言，當從考試院乃至於銓敘部所主掌的「公務人員考績法」入手。至於實際運作方面，對於個別公務人員考績的核予，則為各該公務人員所屬機關行政權的範疇了。故論及公務人員考績的法制面與實務面，實涉及考試權與行政權的交互運作。

現行「公務人員考績法」係民國七十五年公布，七十六年開始施行，嗣後經過幾次修正，仍因時代之演變，對公務人員考核恐有未盡詳實、週延之處，而屢被提及討論、修正。「公務人員考績法修正草案」（以下簡稱本修正草案）上一次修正研議之時間，係於九十一年八月二十八日，由考試院函請立法院審議，並於九十二年四月十六日、五月二十六日，經立法院會內全體委員進行審查並決議：「本案審查完竣，擬具審查報告，提請院會公決之；…」，另作決議：「本案於院

會進行二、三讀審議前，毋須交由黨團協商處理。」。由於第五屆立法委員未及審議，故撤回，經銓敘部於日前（九十四年六月）提考試院聯席會議審查通過，並將提院會同意通過後，再於本（九十四）年九月份第六屆立院開議時，排入議程，期完成立法程序。本次修法，最主要修正的重點，仍在矯正考績甲等比例過高，及明定丙等之行政處分等考績之相關問題。自民國九十年以來，為降低考列甲等比例，行政院曾函文通知所屬單位，企圖以「道德勸說」方式勸服各單位配合；銓敘部亦有：各機關公務人員之甲等比率不得高於百分之七十五之指示，但此皆以行政命令方式行之，並未規定於母法之中。故立意雖有理，但在法源依據上，尚欠妥當，故若目前省視法規，必須就現行條文及實際運作情形一併觀之，方得瞭解考績制度之全貌。

吾人省思公務人員考績制度成立之因，乃在於藉由對公務人員的考評，達到獎優汰劣，扭轉公務人員有不利組織目標達成之行為，並引以作為升遷考核、訓練、培育設計之目的，一言以蔽之，即「綜覈名實，信賞必罰」，因此，考績目的之釐清，有助於修正考績制度之設計，使之更合於組織之所需。此外，制定考績之原理原則及考核標準，如

公平、效率等，屬於本文理論層次的探討，相關由考績制度所衍生出來的問題，及週邊的補強配套措施，有無檢討之必要，皆是本文所關切、探討的重點。首先吾人須先釐清考績的功能與目的，次從實際運作中提出問題，俾期於日後，供立法者與執行者在擬定考績後續相關配套措施上及執行考績審核作業時，可引為參考之意見。

貳、考績的功能目的與理論分析

公務人員考核績效，向為「人事行政」中不可忽視的一環，公務人員稱職與否、績效彰顯與否，皆影響總體組織目標之達成與政府施政品質之良窳，故政府為民服務之能力，有大半成敗機率握於廣大的公務人員手中，第一線公務人員的服務熱忱，顯示為政者重視人民的程度，執法的公務人員貫徹政令的作為，顯示政府的執行力與魄力，而考績制度係為考評公務人員的適任性，搭起了一道標準線，標準線之下，考績結果執行的是懲處、淘汰的功能；標準線中，在於維持、改進與指引提升公務人員執行公務能力的方向；標準線之上，則在於獎賞、獎勵、肯定與榮耀的賦予。

從理論上看來，考績的施行，肩負著幾項功能與目的：

一、發揮人力運用的功能

考績乃對公務人員的勤惰及適任性等做考核，最終目的在於提高行政效能，因此，對考績表現不佳者，應可分別施予工作調整，適當輔導及在職訓練。對於考績表現優良者，亦可以參加進階訓練，或選送其進修，將訓練進修做為獎賞之一種，其意味著該員在行政機關中，已走在「菁英」之軌道上，在這一點上，考績乃人力運用之最佳輔助工具。

二、激勵與肯定的功能

考績除了有形的作用外，更大的作用在於心理層面的影響，絕大多數的公務員在乎的是他們一年的辛勞，在長官心中到底有沒有被肯定，並與同儕相互比較，作為是否被公平對待的重要準據。公務員重視其在組織中的評價，不是以一句「乙等是常態，甲等是例外」就可以扭轉這種認知的，公務員一向將考績等第界定為：乙等是不好的，甲等是受肯定的，故只有「好」與「不好」之分，並無「不好不壞」的認知，根據筆者多年的觀察，年終打考績時，上演「同室操戈」的情況，多緣於此，考績就像優良認證標記，心理的滿足感遠大於對考績獎金的需求。

三、獎酬與福利的功能

獎金是伴隨考績而來最直接的獎賞，按

照新修正之草案內容，考績獎金自優等至乙等，各可能給予 2 個月俸給總額至半個月俸給總額不等，獎金誠然是激勵作用的工具之一，亦另有持異議者認為，考績評定不必然要給予金錢獎勵，但長期以來，公務人員亦將之視為福利的一部分，且併入全年總薪資所得中計算，若斷然取消亦不妥適，惟考績獎金已不具有那麼強烈的功能性目的。行政院於民國九十年二月舉辦之「全國行政革新會議」中，提起「建構機關考核評估指標及訂定績效獎金制度」等建議，行政院人事行政局也訂定「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」，並自九十一年一月一日起實施。期以團體績效之獎金制度，補強原公務人員考績制度之缺陷。惟實施以來，真實的成效如何，仍待時間的驗證。

四、晉級與升遷之功能

考績晉級係晉本俸（年功俸）之級，其影響除了來年薪給增加外，最大的意義在於以晉級、升等，作為升遷的基礎，公務人員在「爬梯子」官僚系統中，升官成了生涯發展中最大的期待，因此，考績之等第，攸關升官、職等晉升之利害甚大。則公務人員如何能不爭取甲等（或以上）之成績呢？考績作為考核或激勵人心之最大意義即在此表現。

五、淘汰、懲處之功能

考績的懲處功能在於發揮淘汰機制，對於考列丁等或連續二年考列丙等，即處以改變公務人員身分之處罰，如免職、資遣（或要求其辦理退休），機關在執行上述處分之前，尚可先要求其停職，此類考績作為，執行起來必須格外慎重。

綜合言之，考績之功用，實包含：

- 一、評估性功用：即評鑑員工已完成的工作績效，作為調薪、獎金、升遷、調職等之依據。
- 二、發展性功能：即瞭解員工的優、缺點，透過適當的訓練和生涯規劃，以增進員工的工作能力，並符合組織之需要。
- 三、綜合性功能：即綜合上述兩項功能，增進主管與部屬的互相瞭解，以矯治、維持與發展員工的工作能力，與主管的輔導與領導功能。

在考績之理論方面，一般而言，包括有以下幾種：功能論、正確論、過程論、權變論、謬誤論及正義論等（林水波，民 78：3-18）。為達到公平的考核，真正發揮考績功能，則考績是否具有區辨能力，顯得十分重要，考績一旦缺乏辨識力，就難以產生發展性或激勵性的作用。造成此種原因的主要理由之一應該是與考績目的過於偏重「行政性

目的」有關，因而減低主管客觀評定員工之工作績效的動機（施能傑，民 82）。一般常見的考績謬誤類型，理論上而言，有下列幾種（Hodgetts & Kuratko,1986：445,Latham & Wexley,1994:138-142）：

- 一、過分寬大或嚴苛；
- 二、分數侷限，出現「趨中」現象；
- 三、以偏概全，或稱為「月暈效應」（Halo effect）；
- 四、年資或職位取向等。

當考績出現謬誤時，考績也就愈不具公平性與正義性（林水波，民 78）因此，為達到考績的核心價值—「公平」，進行考績作為時，有關考核項目、考評者的能力、考評者的動機、考評者的專業訓練、考評的方法及受考核者的工作性質與人格特質，都必須併同考量，以求同時達到客觀、正確的目的，另外，考績過程於資料傳送時，應確實做到「保密原則」，以免因龐雜的動機與目的，破壞了考績的公平性與組織的穩定性。為使考績具有公平性，在技術上，必須注意以下二點（洪國平，民 87：14-15）：

- 一、考評員工工作績效，應盡量使用多重指標，以避免單一指標的危險性。
- 二、採用多重考評方式，不僅是考評層級適度增加，同時每一層次考核者也應增

加，以減少考評者的主觀性。

從消極面而言，考績評定應避免謬誤產生，而從積極面來看，考績應達到其「正義」原則，正義應包含兩大部分：「分配正義」與「程序正義」。公平地考績評核，應包括前述二種正義類型。「分配正義」係以組織成員等第分布狀況，對照個人的考評結果在組織中是否反映出其真正應有之地位；而「程序正義」係指審核考績程序符合正義、合理合情之程序，如：一致原則、無謬誤原則、正確原則、矯正原則、代表性原則與倫理原則等。

為符合正義原則，考績指標的訂定顯現十分重要。Flynn（1997：173）以 Fenwick（1995：104-143）的主張為藍本，制定了績效測量的四 E 指標，即經濟（economy）、效率（efficiency）、效能（effectiveness）、與公平（equity）等（陳金貴、丘昌泰，民 87），這幾項指標值得吾人參考，其中對公務人員來說，最重要的是--「公平」原則。如何促進「公平」，成了考績制度改革最重要的思考點。因此，考績如何能使人信服，考核標準是否合理並明列，過程是否允許員工參與，主管是否只憑個人的好惡而無參酌多方資訊，皆成為影響「公平」的技術面問題。近來流行 360 度評估，其原意即是秉持此類看法，如：多元評估模式（multi - source

assessment model, MSA)。該模式所稱之「多元」乃是結合了組織成員職場生涯中相關的人員之看法，包括受考評者之上司、同儕、部屬、內外顧客、及其本人之意見等。這種方法跟傳統評估方法最大的不同，乃在於不崇尚單一來源「上→下」的考核方式，而是將「顧客－供應者」的合作關係注入行政的運作，將受考評者的績效與其工作有關的相關人員做一完整的聯結。360度評估雖然廣納百川之意見，但在匯整機關資料時，過程必須有周延的配套措施以規範其資料之隱密性與使用性。

參、現行考績制度之檢視與展望

現行之公務人員考績法，乃是依據民國九十年六月二十日修正公布之條文行之，嗣後雖有再修正之議，惟皆未能順利完成。衡酌實際運作與考績理論之論述，吾人可據以檢討出以下幾點改進考績制度之重要課題：

一、考績制度究應強調「行政性功能」或「發展性功能」？

從我國公務人員考績法看來，有關晉敘、懲處、升遷都有非常清楚的規定。未來新修正之考績法草案更直接規定了甲等以上（含優等）之考績比例，因此，「行政性功能」的強調，不言可喻。雖然本修正草案條文第7

條中有提及，考績獲丙等者應辦理退休或資遣，但未見對考績與公務人員之生涯發展有進一步的規劃，其著重點在於獎優汰劣之行政功能，遠大於「發展性功能」。雖然，本修正草案中有建立淘汰不適任者考核機制之濃厚意思，其用心可鑑，惟建立學習型組織，亦是政府及倡議文官制度改革者長久以來所努力的目標，若於此次考績制度重大變革之際，未能一併考量，則不免有遺珠之憾。再則，以組織性質而言，公組織與私組織本有其先天之差異所在，公組織以追求公益之實現為目的，而私組織則以利潤為導向。兩者之間的差異亦影響其對內部成員能力之要求與期待，公組織實有能力也較需要發揮考績制度的「發展性功能」。這一點尚有待考銓單位深思。

二、考績指標之訂定與民主參與問題

原有考績法一向為人所詬病者，即在於缺乏對機關的授權及受考評者之參與，科層體制中，人員的表意機制本來就較為欠缺，因此，若涉「分配」問題，其公平性與客觀性往往備受質疑。而修正草案若能主張改變舊制，其更能尊重各機關中，實際工作性質之不同與主管權，故而放手由各機關視業務特性擬定考核細目，並報請主管機關核定，惟此乃指平時考核而言，真正評定等第之年

終考績，仍須以送銓敘部核定為準。雖然吾人可言，若非有行政上或考核內容上之重大瑕疵，銓敘部應會予以尊重各機關所報之考績等第，惟此舉不免會有令人有「給予各機關人事考核權不完整」之感。如何真正落實各機關內的主管行政權尚值得深入探討。

另外，對各機關對考核細目的訂定，應有一套員工參與之規範，以強化各機關落實考績之民主參與。

三、平時考核與年終考績無必然關係

考績法第五條明確指出，年終考績應以平時考核為依據。然實務上之作為，平時考核並不一定按時作業，有評定也不一定跟年終考績有必然的連動關係。更何況未來甲等績考績還設限，那資淺者考乙或「輪流」考甲更可能成為常態，如此一來，平時考核的精神未能落實，年終考績亦不能完全展現平時之表現，對於考績的意義確實是一大折扣。

四、增列面談制度與團體績效考核制度之問題

為免考績流於黑箱作業，考績法中宜增列，年度中主管與受考評者應進行面談，以檢討其工作內容與業務執行情形。較於以往，此舉是值得肯定的，但面談若僅是年終考績前預先告知其有過之處，則僅係屬考績預告的功能，對工作改進並無助益；又若面

談討論後，受考評者嗣後努力改過，則年終考績是否依然評定乙等（或以下），則成為主管評定考績時之難題。吾人希望透過考績的面談制度，更可以彰顯考績的「發展性功能」，將考績與訓練結合起來，以積極性的目的落實考績的功能，並培養優質的公務人力。

而在團體績效上，雖授權各機關得視需要，自評所屬機關間及內部單位間之團體績效，以激發各單位之團體榮譽而為正面性之競爭，並引為考核及獎勵之參考。但吾人以為，本條文宣示之意義大於實際約束之意義，蓋修正草案第 9 條，已明定各機關各等第之考績比例上限，那各機關是否真有必要審視機關內各單位之團體表現，則顯然有疑義。

另外，未來送審之草案中，希望落實能「獎優汰劣」之旨，規定「以各機關受考人數總額百分之二為原則，受考人數總額不足五十人時，得由機關首長考核」，會不會出現優秀團隊，也得強迫淘汰人員的現象？若無人員出局，豈不強迫機關主管年年寫報告說明？設若如此，那各機關考績丙等的標準有無可能因人而異？吾人擔心日後因公務人員「身分權」的問題，不僅造成公務人員保障法中復審或行政訴訟業務增加，更影響原所屬組織的氣氛與團隊績效。

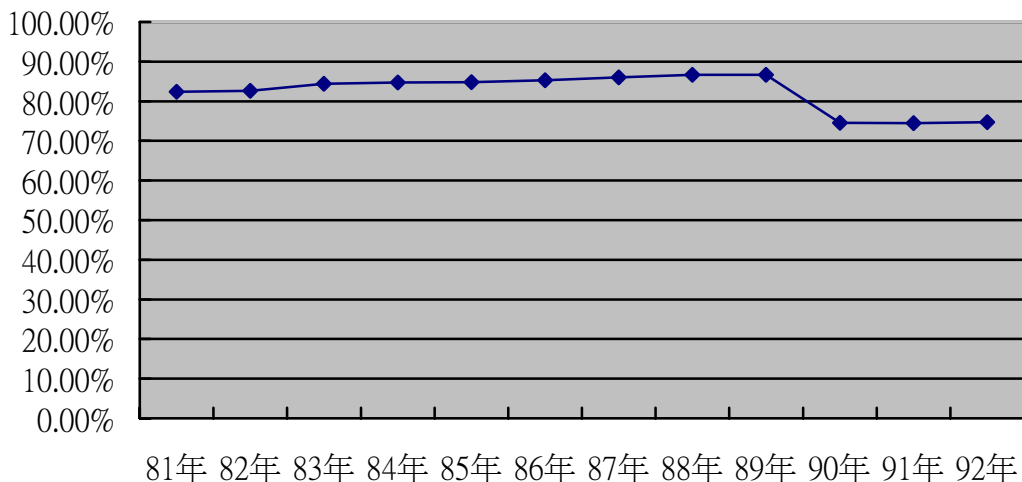
五、明定考列甲等人數比例限制是否得宜問題：

按考列甲等設限問題，自民國三十四年十月修正「公務員考績條例」以來，明定考列一等人數不得超過受考人數三分之一，即開始了考績等第設限的興廢之議，之後，各時期對設限問題均有更迭，民國六十年總統府及五院秘書長商定，考列甲等人數以三分

之一為原則，最多不超過二分之一。民國七十六年元月施行現行之考績法，即接受輿論反應，未再予以設限。惟自此以後，甲等人數不斷膨脹，但至民國九十年起，開始以協商、共識方式，請各機關配合將甲等人數比例，調整為最高不超過百分之七十五。茲表列近十年來甲等比例及人數如表一、圖一及表二：

表一：近十年來銓敘部辦理公務人員考績考列甲等比率

81年	82年	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	91年	92年
82.36%	82.67%	84.42%	84.74%	84.81%	85.28%	86.00%	86.68%	86.71%	74.58%	74.44%	74.73%



圖一：近十年來銓敘部辦理公務人員考績考列甲等比率圖

資料來源：中華民國 93 年銓敘統計年報，銓敘部編印，民 94 年 2 月。

表二：近十年來公務人員考績〈成〉案銓敘審定人數結果

考績年別	公務人員				
	總計	甲等	乙等	丙等	丁等
民國 81 年	194430	160142	33861	401	26
民國 82 年	200774	165974	34207	564	29
民國 83 年	220418	186071	33735	586	26
民國 84 年	233788	198108	34941	681	58
民國 85 年	244026	206952	36332	702	40
民國 86 年	252116	215012	36393	672	39
民國 87 年	259647	223293	35811	537	6
民國 88 年	252112	218535	33097	477	3
民國 89 年	257855	223584	33779	488	4
民國 90 年	261495	195035	65860	590	10
民國 91 年	261723	194997	66190	534	2
民國 92 年	263890	197216	66104	566	4

資料來源：中華民國 93 年銓敘統計年報，銓敘部編印，民 94 年 2 月。

本次修正草案提出之前，考試院銓敘部與行政院人事局早以「道德勸說」方式，請各機關以甲等人數以 50% 為原則，最高不超過 75% 之行政命令，通函要求各機關照辦，而行之有年，但確有不適法之議，故於本次修正草案第 9 條，即以明定法律條文之方式，增列本項限制，成為此次修法最受矚目的一條。議者有支持，亦有反對。支持者認為考

甲過於浮濫，對真正績優者及其在組織資源的分配上，並不公平；反對者則認為，硬性規定比例，則對於多數優秀盡責之公務人員，有強迫壓縮，損及其權益之虞。若我們衡酌評定考績之實際情形，則不難瞭解考績等第比例設限，理論雖好、立益雖佳，但實有公務人員反彈聲浪之情況。考績的評定與受考評的對象所處之環境都是在「人」的社

會中進行，故實際上，打考績者無法純然以實證論者所強調的「主客二元論」、「價值中立」、「絕對客觀」的方式進行，其所處的情境，往往是類似自然論者所主張在「主客一元論」、「充滿價值」、「相對客觀」的環境下進行考核作為。在這種交錯及複雜的情緒下，主管打考績所持之心態有多種類型，如：賞善罰惡的公平主義者、重視團隊面子的好勝者、強調領導權威的鐵腕者、瞻前顧後的鄉愿者等。而考績評第最後的結果，往往是反映出對環境的妥協而已，故輪流乙等或輪流甲等的情況時有所聞。

再看看現今考列甲等比例既已設限，那各官等所佔之甲等比例分配情況如何？以民國九十二年之考績，舉「一般公務人員各官等之甲等人數比例」及「人事人員各官等之甲等人數比例」為例，如表三、表四：

表三 民國 92 年一般公務人員各官等之甲等人數比例表

簡任官之甲等比例	90.80%
薦任官之甲等比例	77.33%
委任官之甲等比例	68.99%

資料來源：中華民國 93 年銓敘統計年報，銓敘部編印，
民 94 年 2 月。

表四 民國 92 年人事人員各官等之甲等
人數比例表

簡任官之甲等比例	91.49%
薦任官之甲等比例	76.76%
委任官之甲等比例	67.39%

資料來源：中華民國 93 年銓敘統計年報，銓敘部編印，
民 94 年 2 月。

結果發現，簡任官佔甲等之比例最高（皆高達百分之九十以上），故「獎由上起」、「甲等保證班」皆有其數據上之依據。查考績法第九條規定：公務人員之考績...應以同官等為考績之比較範圍。事實證明，條文的理想與實際顯有出入。未來考績法中明定設限，則甲等、優等多屬哪一官等，又丙等多為哪一官等，為政者可多深思！

因此，考績等第設限依照形式上來看，因甲等比例太高，易招致浮濫等原因，或有明文設限之必要性，然如何做到質化評估的考核，才是避免浮濫甲等考績的重點。現今，將考績等第設限明定於考績法內，較先前以行政命令方式函請各機關處理，是更具合法性，惟吾人擔心的是，設限僅是達到形式上的「分配正義」而已，用齊頭式的標準壓抑了「實質上的正義」，並不能真正公平的反應績效。公務人員是沉默的一群，長期以來多

逆來順受的去接受法條規定，然未來更希望主政者能發展出更適切的評估方式，結合量化與質化評估，讓考績可以展現真正的「正義」，則是下一波討論考績改革的重點。

肆、結語

考績最大的目的，係為「綜覈名實、信賞必罰」，其間最主要落實的「公平」原則，與「正義」的代表性，除了獎優汰劣之外，能發揮當代考績功能的，應在於強化「激勵」與「生涯發展」的發展性功能，故務求考量依各機關之業務特性、實際需要，與實際勞務分配狀況，核實評比。績效標準的訂定尤其需要主管與員工共同協商，以取得共識。由於公務機關處理公共事務之公益性格使然，員工的產能無法完全量化，因此，如何在機關中強化個人對工作的盡責、對所屬團隊的認同及結合個人與組織的生涯發展，應該才是考績評定的積極性目的。總之，考績之評定，是每個公務人員非常重視之項目，其攸關公務人員之權益甚鉅，每到打考績的季節，同室操戈、辦公室氣氛怪異，係屢見不鮮的「常態」現象，不僅主管困擾倍增，「公平理論」之理論內涵，亦在同仁心中發酵，如何彌平員工不滿的情緒，實考驗著主管的智慧。考績法制主管當局可以進一步規劃，

如何結合考績的「行政性功能」與「發展性功能」，才能真正回應公務人員要求公平考核的心聲。(本文作者為文化大學行政管理學系助理教授)

參考文獻

- 王惠珠，民 90 年，〈公務人員考績制度改革芻議〉，《考銓季刊》，第 28 卷，頁 100-111。
- 中國人事行政學會，民 82 年，〈如何落實公務人員考績制度之研究〉，《人事行政》，第 104 卷，頁 15-42。
- 朱武獻，民 90 年，〈當前推動人事行政工作的理念及重點〉，《人事月刊》，第 33 卷 1 期，頁 7-15。
- 余致力等，民 92 年，〈公務人員考績制度改進之研究〉，考試院研究發展委員會。
- 李毓圃，民 90 年，〈公務人員考績豈可脫法設限〉，《國家政策論壇》，第 1 卷 8 期，頁 95-96。
- 吳泰成，民 85 年，〈公務人員考績制度改進芻議〉，《考銓季刊》，第 5 卷，頁 9-17。
- 林水波，民 78 年，《考績制度—理論研析與經驗驗證》，台北：五南圖書出版公司。
- 林水波，民 78 年，〈考績正義論〉，《行政學報》，21 期，頁 69。

施能傑，民 82 年，〈考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析〉，《行政管理論文選輯》，第 7 輯，頁 306-308，銓敘部。

洪國平，民 88 年，〈我國公務人員考績制度之研究〉，《人事行政》，127 期，頁 69。

孫本初，民 90 年，《公共管理》，台北：智勝出版社。

蔡良文，民 87 年，〈論文官再造與強化政府職能〉，《考銓季刊》，第 16 期，頁 38-47。

蔡良文，民 88 年，《人事行政學：論現行考銓制度》，台北：五南圖書出版有限公司。

林庭瑤，「公僕考績兩年丙等走人」，民 94 年 6 月 10 日，中國時報。

Anthong, W. P., 1996, *Strategic Human Resource Management*, 2th ed, Fort Worth, TX : The Dryden Press, pp.13-15.

Douglas, H. F., 1999, "The Role of Organizational Justice in Multi-Source Performance Appraisal: Theory-Based Applications and Directions for research" . *Human Resource Management Review*, V. 9, N. 1, pp.1-20.

Hyde, A. C., 1982, "Performance Appraisal in the Post Reform Era" , *Public Personnel*

Management, Vol.11, No.4.

Klinger, D. E., 1998, *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, 4th ed, NJ : Prentice Hall.

註釋

註一 憲法增修條文第 6 條第 1 項規定，考試院掌握（1）考試；（2）公務人員之銓敘、保障、撫恤、退休；（3）公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項。

考績懲處行使之探討



王文忠

摘要

公務人員與國家之間的關係，目前係架構在「公法上的職務關係」之下，從而其建立之基準係在於「法」的關係，而非「力」的關係。惟公務人員考績法（以下簡稱考績法）於民國七十五年制定之時，當時的公務人員與國家的關係係處於「特別權力關係」架構之下，從而造成考績法所規制之事項，係以「特別權力關係」為其立法思維基礎，考績法雖經多次修正，惟特別權力關係之烙印並未消失，尤以懲處為甚，是以，有關考績法中對於懲處之規範有深入檢討之必要。

本文為探討考績懲處之相關規範，爰擬從考績懲處之事物本質、懲處法定原則及其責任條件與阻卻事由、懲處之時效、懲處與刑罰、懲戒之競合、懲處正當程序之踐行等面向分別予以檢討分析，冀望對公務人員之懲處，能合乎懲處之本質，使罰與責相當，使官箴得以重新型塑。

關鍵詞：考績、懲處、時效、正當程序

Research on Punishment Acting of the Performance Evaluation Act

By Wang Wen-Jong

Abstract

The civil servants and government authority are related by the structure of law with public service position. In other word, the relationship of civil servants and government authority is based on regulations rather than power. Although, the Civil Service Performance Evaluation Act (shorten to the Performance Evaluation Act) has amended several times since it was legislated by an original thinking of special power relationship between civil servants and government authority in 1986, that the special power relationship haven't be eliminated from enactment states especially about punishment. Thus, it is necessary to study punishment of the Performance Evaluation Act in depth.

It would be written remarks giving some criticizing on punitive action of the performance evaluation regulations as follows: the essential meaning of objects, principle of legality, capacity of condition, punish defense clause, limitation of time, punishment and criminal sentence or correction are existing concurrent, due process of punishment acting. The punishments inflicted on civil servants should be appropriate for the crime and capacity as well as according with its essence of regulation is expected. Then, the government authority can improve its new public image.

Keywords: Performance evaluation, Punishment, Limitation of time, Due process

壹、問題的提出

公務人員考績法（以下簡稱考績法）於民國七十五年七月十一日制定公布，於民國七十六年一月十六日施行，嗣經民國七十七年十二月二十八日、民國八十六年六月四日及民國九十年六月二十日等次的修正，惟考績法於民國七十五年七月制定時之立法指導原則、立法政策與思維，似乎並未隨著考績法之修正而隨之調整。考績法於立法之初，公務人員與國家之關係係建立在「特別權力關係」架構之下，其建立之基礎係在於「力」的關係，而非「法」的關係，亦即，公務人員與國家的關係係以「特別權力關係」為其基準。

考績法自民國七十六年一月十六日施行迄今，業已超過十八載，在這十八載當中，公務人員與國家的關係之架構，已由「特別權力關係」轉變為「公法上的職務關係」，從而有關公務人員權益的保障，亦應隨之改變，惟考績法對公務人員之懲處，似乎仍停留在其立法之初之立法思維當中，直至大法官會議釋字第四九一號解釋對公務人員一次記二大過免職處分提出非難之後，主管機關雖對考績法有所修正，惟僅限於免職處分部分，至於免職處分以外的相關的懲處部分，

則並未提出修正，最近釋字第五八三號解釋則又對考績懲處時效問題提出非難，從而可知考績法對於懲處的部分目前尚存有許多尚待改善之處，諸如公務人員違失行為責任條件之建立、懲處時效制度之設置、正當程序踐行的加強、懲處與刑罰、懲戒競合之釐清等問題，都有待深入分析探討。

本文為探討上揭問題，擬分別從考績懲處之事物本質、懲處法定原則及其責任條件與阻卻事由、懲處之時效、違失行為處罰之競合、懲處正當程序之踐行等面向予以分析檢討，俾能發現問題之所在以及提出解決之方法，期使將其癥結徹底解決，冀望對公務人員違失行為之懲處，能合乎懲處之事物本質，使罰與責相當，促使懲處的自然正義的實現，使受懲處者能為之折服，以期達到罰其無罰之境地，使官箴得以之重新型塑。本文所論述的考績懲處，所指的是考績法所規定之平時考核之懲處與專案考績之一次記二大過免職處分，併此敘明。

貳、考績懲處之事物本質

考績法第五條第一項規定，年終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。其中工作、操行二者即與考績懲處息息相關，此亦可從考績法第

六條第三項所列考列丁等的條件：「挑撥離間或誣控濫告，不聽指揮、破壞紀律，怠忽職守、稽延公務，品行不端或違反有關法令禁止事項」及同法第十二條第三項各款所列之一次記二大過處分之條件：「圖謀背叛國家，執行國家政策不力，或怠忽職責，或洩漏職務上之機密，違抗政府重大政令，或嚴重傷害政府信譽，涉及貪污案件而行政責任重大，圖謀不法利益或言行不檢，脅迫、公然侮辱或誣告長官，挑撥離間或破壞紀律，曠職繼續達四日，或一年累積達十日」與同法施行細則第十三條第一項第二款對記大過所列各目之情事，可窺出其要。

考績懲處所行使之對象係為公務人員，而公務人員之所以會被懲處係在於其工作不力或操性不守或有其他違失行為的產生，惟其懲處之本質為何即有探討之必要，茲將考績懲處之事物本質析論如下：

一、事物本質 (Natur der Sache)

在對於考績懲處之事物本質為探討之前，擬先就事物本質予以說明。有關事物本質，基本上是一個法哲學上的問題，也是一個法學方法論上的問題，事物本質同時也是一個自然法上的問題。

事物本質是客觀存在於萬事萬物本身的道理或意義（註一），事物本質之原意，一般

而言，是指事物本身存在於其自身之內的正確道理，也是其自身所要求的（註二），亦即是事物之本性。

事物本質之「事物」，是指整個法律所規範的對象（註三），在本體論上，事物本質是社會生活角色和生活狀況的實際符應法律的結構，同時具有實然的、意義的、價值的和應然的結構，這體現在社會角色相互注意、相互包容，社會角色的承載者相互期待，例如學生與老師、病患與醫生（註四）。事物本質具有類比的特性，是類推適用及類型化的基礎，立法與司法均須以此為基礎。在法律上要立法規範或司法上要解決問題，自然必須順著事物本然之理而作，亦即依其本性而為（註五）。

事物中的道理，是人類所放進去的道理、意義（註六）。基本上，事物本質並非是一個專門術語，在法學上亦然。事物本質是法律制度因應社會變遷而更張的背後動力，是一個動態的觀念，藉此，法律對於生活的多面與社會關係的多變才能有所回應，其任務是使抽象的法律命令能合乎法律指涉的社會事實所要求的行為規範，從而事物本質並非遠離實定法，實為日常法律生活的一部分（註七）。

事物本質之思維，係築基在日常生活經

驗與法律規範的相關聯上。事物本質之思維，基本上有其核心意義，且須思維所得之類型之間必須相互間具有關聯性、必要性、比例性，於思維時必須順乎事物本身已存在的道理予以進行思維，而非漫無限制的予以類比，甚至予以惡用或轉義使用。是以，事物本質之思維，似宜依其目的，在下列範圍內予以思維論述：

- (一) 順乎事物本身已存在的道理。
- (二) 類比之間須具有相互關聯性。
- (三) 類比時，於尺度、意義、目的性之下，形成一種相同的關係性，亦即，類比之事物是在某一種尺度、觀點、意義的角度、法律欲規整的目的下被等量齊觀，在此種觀點下，代表相同的道理（註八）。
- (四) 類比時必須合乎平等性、目的性、比例性、必要性，並禁止恣意與不當聯結（註九）。

二、考績懲處之本質探討

考績法所規範的範圍，依現行制度之規定，似可將其歸類分為考績、獎勵、懲處等三類。

考績依考績法第三條規定，可分為年終考績、另予考績及專案考績，而獎勵與懲處則規定在同法第十二條之中。現行考績法之

立法模式並不理想，其將以工作績效為導向之年終績效考核與平時行為表現優良及違失之獎懲混合立法未將其區分章節，致使混淆考績懲處之本質。從而有關考績懲處之本質則有詳予討論之必要。

平時考核注重其平時工作的表現及品德操守的展現，使工作不力、品德操守不佳者，能受到應有的責罰，而對那些戮力從公不懈、品德操守高尚之人，能受到應有之獎賞。至於專案考績則在於即獎即懲，使獎得其當，罰其所然，讓違法失職者受到應受之處罰，讓著有功績者，獎其優良行為，從而達到綜覈名實、信賞必罰，促使官箴的端正、公務紀律的維護及提高行政效率與行政目的之達成。

有關公務人員違法失職之行為之懲處本質之檢討，析論如下：

公務人員所為之行為，必須符合法令之規定。基本上，社會大眾對公務人員所期待的是，公務人員之行為必須合法且須受到較高的道德規範，除了須經過公務人員考試及格外，尚須具備一定的基本學歷（力），及一定的工作才能。如果公務人員所為之行為違法或對其職務之執行失職，依社會之通念，應對違法失職人員予以責罰非難。

大部分的公務人員係任職於行政機關，

並執行行政任務，實現一定的行政目的及達成一定的公益。如果公務人員違法失職，將造成公益的損害及行政目的之抑現，從而造成人民權益的損害，其射程範圍廣泛，尤其執行公權力之事項為甚，是以，公務人員違法失職，應即受處罰，才能維護官箴與行政目的之達成。

處罰之本質，係指對於不符合規範者予以非難。公務人員責任的產生是肇基於其所應負之義務，倘公務人員違反其自身所應負之義務，如此則公務人員應自我承擔其違反結果之不利益。換言之，公務人員之責任，係指其違反規範上應負之義務，所應承擔之規範上不利益而言（註十）。從而處罰之本質係在於規範義務之違反，亦即，處罰之本質係在於責任。換言之，懲處之本質係在於公務紀律的維護及行政目的之達成。

公務人員之懲處其原因依據考績法之規範，泛指一切違法失職行為，廢弛職務當然包含在內。是以，公務人員之違失行為之處罰，其本然之理係在於規範義務之違反，亦即，公務人員違反法律上之義務，從而其應承擔之法律上之不利益結果—懲處—即：責任之承擔。

三、考績懲處事物本質之思維

有關事物本質之思維，業已說明如上

文，是以，事物本質之思維，應順乎事物本身已存在的道理，此項道理，基本上是由人類自身所賦予的、所放進去的意義（註十一）。事物本質是一個動態的觀念，是法律制度因應社會變遷而更張的背後動力，有關公務人員與國家的關係，隨著社會的變遷而更張，由特別權力關係轉變為公法上的職務關係，從而規範公務人員的法律制度亦應隨之更張，事物本質就是更張的背後動力。

立法機關於立法時，其立法之規範亦應依循事物本然之理。對公務人員處罰之本質係在於公務人員對其應負義務之違反，從而立法機關於立法時，即應明定義務之種類、構成要件、法律效果、正當程序之踐行等等事項，不得違反責任本然之理，否則則與事物本質之思維相違。

公務人員違失行為之態樣有其類似性而成類型，從而對公務人員義務違反之類型，於類比時，違失態樣相互之間必須具備關聯性，例如對公務人員違失行為之處罰，須依其違失情節之不同與程度輕重之不同而訂定不同的懲處種類。對於違失的構成要件須非當事人難以理解且得為當事人所得預見，並能受司法審查。違失事實間之類似性而欲成為相似之類型時，必須具備關聯性，且須依情節輕重、違失程度大小及目的之達成而為

類比。並非情節輕重不分互於類比，亦非與事件無關或不具關聯性予以類比，或違失程度大小不相當或目的不同而予以類比，倘有如此的類比即與事物本質之思維相違。是以，於類比時，於尺度、意義、目的性之下，形成一種相同的關係性，於運用時，對於公務人員違失之懲處，於情節重者或程度深者與情節輕者或程度淺者，即須分別對待，使罰其所當，不致失衡，而且其尺度、意義、目的性相當者即應類比為同一類型，不相當者即應予以分別對待，才能彰顯罰得適所與適度，使罰與責相當。

懲處對於公務人員而言，是具有影響或重大影響其在法律上權益，從而產生不利益之法效，是以，基於法律保留原則，對於公務人員之處罰，應以法律明文規定者為限。亦即，無法律無懲處、無法律無責罰。又懲處之本質是責任，從而可說：無義務無懲處、無責任無懲處。是以，對公務人員為懲處時，須合乎平等性、目的性、比例性及禁止恣意與不當聯結。

參、懲處法定原則及其責任條件與阻卻事由

一、懲處法定原則

對公務人員之處罰，應以法律或法律明

確授權之法規有處罰規定者，始能對公務人員予以懲處，此乃懲處法定原則。基本上對公務人員違法失職之行為之處罰，應以懲處法定原則為其基準，對於法律未明文規定處罰之行為，國家不得對公務人員行使懲罰權。換言之，對公務人員違失行為之處罰，應以考績法暨其相關法規有明文規定應予處罰者，始能予以處罰，否則即違反懲處法定原則。

二、懲處是否須以故意或過失為其責任條件？

考績法對於公務人員平時考核及專案考績所為之懲處的規範，其責任條件並未明文規定，從而產生對公務人員之懲處是否應以故意或過失為其責任條件之疑義。

基本上，公務人員之違失行為合致於考績法所為之懲處規範時，公務人員所負的責任是為行政責任，亦即，公務人員所為行政不法行為所應負的責任是為行政責任。

行政責任係為行政不法行為所肇致之責任，而刑事責任則為刑事不法行為所應負之責任。然，行政不法與刑事不法，兩者之間其對法律或法益的破壞，其本質上究係存有差異，抑或本質上並無差異，僅是不法的程度的不同而已？此一問題，學者間見解不一，理論分歧，基本上，學說理論有下列見

解（註十二）：

- （一）本質差異說：主張行政責任與刑事責任，在本質上本來就有所不同，行政不法其本質上不以倫理可非難性為必要，刑事不法其本質上則具有倫理的非價與道德的非難。
- （二）量的區別說：主張行政不法與刑事不法，基本上其不法行為的本質並無差異，亦即，兩者反道德性或反倫理性的本質是一樣，所不同的是，反道德性或反倫理性的程度或其對社會之損害或危險程度有所不同而已（註十三），亦即，僅在違法程度上的輕重不同而已。
- （三）質量混合說：主張行政不法與刑事不法各有其核心領域與邊界地帶，在其核心領域兩者之間仍有本質上之不同，而在邊界地帶僅有量的差異而已。

上揭各說皆言之成理，惟本質差異說所主張的行政不法之本質不以倫理可非難性為必要之論點，就目前行政不法之處罰實務而言，似無法存立，實際上，行政不法行為亦具有倫理可非難性與反道德性，從而該說似不可採。至於質量混合說，其所主張的核心領域與邊界地帶，其內容劃分不易且界線模糊，從而該說似亦不可採。基本上，國內學

者對於行政不法與刑事不法之本質所為之見解係以「量的區別說」為通說（註十四），本文基於下列理由，亦認為量的區別說較為可採：

- （一）行政不法與刑事不法，基本上，均是對法律規範的違反或對法益的破壞或對社會的損害或危險，兩者並無二致。
- （二）行政不法與刑事不法兩者之反倫理性與反道德性，其本質上係屬相同，亦即兩者之不法性係屬一致。
- （三）行政不法與刑事不法對法律之違反或法益的破壞或對社會所造成之危險，僅為程度上的不同，亦即，僅有量的不同而無質的差異。

公務人員應負的責任，依據憲法第二十四條前段規定，凡公務人員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負民事及刑事責任。從而可知，公務人員在法律上的責任除了行政責任與刑事責任外，尚須負民事責任。行政責任與刑事責任兩者之間其本質上並無差異，所不同者是違法的量或程度上的不同而已。

公務人員的行政責任，基本上是指公務人員因違反基於其身分所應遵守之行政法義務，所受之制裁，其制裁即是所生之行政法上不利益（註十五）。此種行政制裁係肇因於

行政法上義務之違反，從而此種處罰之責任條件，即值得探討。

有關行政制裁其責任條件，依據釋字第 275 號解釋，認為人民違反法律上之義務而應受行政罰之行為，法律無特別規定時，雖不以出於故意為必要，仍須以過失為其責任條件。亦即，有關行政罰之責任條件係以故意或過失為必要。有關行政罰的範圍，學者之間見解不一，有廣狹義之分，廣義的行政罰係包括狹義的行政罰（秩序罰）、行政刑罰、執行罰及懲戒罰，而狹義的行政罰則僅指秩序罰（註十六），不及行政刑罰、執行罰及懲戒罰。亦即，行政罰採廣義見解者，對於公務人員違失行為之懲處，即：懲戒罰，係包含在行政罰之列；惟若採狹義見解者，則對於公務人員違失行為之懲處並不包括在行政罰之列。基於懲戒罰所處罰之對象、目的與程序，均與一般人民違反行政法上之義務不同（註十七），從而懲戒罰應不納入行政罰之中。

有關行政罰之制裁，其責任條件，依行政罰法第七條第一項規定，違反行政法上義務之行為，非出於故意或過失者，不予處罰，查其立法理由謂：「……現代國家基於有責任始有處罰之原則，對於違反行政法上義務之處罰，應以行為人主觀上有可非難性及可歸

責性為前提，如行為人主觀上並非出於故意或過失情形，應無可非難性及可歸責性，故第一項明定不予處罰……」（註十八）。上揭行政罰之責任條件可否適用於對公務人員違失行為之懲處？對於行政罰採廣義見解之學者而言，行政罰法之責任條件，當然可直接適用於公務人員之懲處案件，殆無疑義，惟對於採狹義見解之學者而言，行政罰法之責任條件可否直接適用於公務人員違失行為之懲處案件，則有討論空間。

或許有人會認為，行政罰與懲戒罰其處罰對象、目的及程序均有不同，從而其責任條件即應有所不同，且公務人員與國家基於公法上的職務關係，為維持紀律，以達成行政目的與公益之實現，是以，對公務人員之懲處其責任條件應有異於行政罰，上揭觀點的論述，似乎鏗鏘有力，然而此一問題，似應從懲處之本質出發，始能切中鵠的。吾人所知，對於公務人員違反行政法上之義務之處罰，其處罰之本質係為責任，而責任之反面則為義務，基於無義務即無責任、無責任即無懲處之法理，對於公務人員違反行政法上之義務之處罰，應以公務人員於其主觀上有可非難性及可歸責性為其前提，如其主觀上並非出於故意或過失，因不具有可非難性及可歸責性，從而該等行為應不予處罰，是

以，對公務人員違失行為之處罰，其責任條件，仍應以故意或過失為必要，而非一有違失案件之產生即不問原委即予懲處。換言之，公務人員違反行政法上義務之行為非出於故意或過失不予處罰，亦即，懲處之責任條件是為故意或過失。

三、懲處的阻卻事由

公務人員違法失職行為之懲處，係以故意或過失為其責任條件。惟公務人員服從上級長官之命令致使違失情節產生，此時對公務人員之懲處之行使，究應如何，即頗值討論。依據公務員服務法第二條規定，公務員有服從之義務，但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述，如果長官所發命令係屬違法之命令，公務員服從而執行致使產生違失情事，公務人員可否主張其係服從長官之命令，而阻卻懲處？此一問題，宜從公務人員保障法第十七條之規範予以分析檢討。依據公務人員保障法第十七條第一項規定：「公務人員對於長官監督範圍內所為之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從，其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務」，由上揭條項規定可知，公務人員對於長官監

督範圍內所發命令有服從之義務，如認為該命令違法，應負報告之義務，如公務人員應報告而未報告致使發生違失情事，其受懲處時，不得主張阻卻懲處，倘公務人員已報告，如該管長官認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從，其因此所生之責任，由長官負責，從而該公務人員因服從命令致使發生違失情事，其受懲處時，即得主張阻卻懲處。申言之，公務人員服從上級長官之命令致使產生違失情節於受懲處時，其可主張阻卻懲處須具下列要件：（一）公務人員所服從之命令須在長官所監督之範圍（二）須公務人員對於違法之命令提出報告（三）須長官認其命令並未違法，而以書面下達（四）須長官之違法命令與公務人員服從命令之間具有相當因果關係（五）須長官之命令不得違反刑事法律。

肆、懲處之時效

一、時效

時效係基於對人民權益的保障及法律安定性原則之要求，倘使法律事實長期處於不確定狀態，對於維持法秩序之安定，甚為不利，因此，時效制度之設置是屬必要。時效是指一定的事實狀態，繼續經過一定的期間，而發生一定的法律效果的法律事實（註

十九)。公法上的時效性質，基本上是與民法的時效相同，是基於社會對於長久繼續的事實，為使其法律關係明確，並謀求社會生活安定起見，法律因而限定其必要的繼續期間，經過該繼續的一定期間時，當然取得或喪失其權利的制度（註二十）。

公法上的時效，於行政罰方面，在法制上將其區分為裁處時效與執行時效，分別在行政罰法與行政執行法定有明文。有關裁處時效，依據行政罰法第二十七條第一項規定，行政罰之裁處權，因三年期間之經過而消滅。至於執行時效，依據行政執行法第七條規定，行政執行，自處分裁定確定之日或其他依法令負有義務經通知限期履行之文書所定期間屆滿之日起，五年內未經執行者，不再執行，其於五年期間屆滿前已開始執行者，仍得繼續執行。但自五年期間屆滿之日起已逾五年尚未執行終結者，不得再執行。從上揭行政罰法及行政執行法之規定可知，行政罰之裁處時效為三年，執行時效為五年。有關考績懲處之時效，於考績法上並未規定，從而考績懲處之時效之探討，殊值深究。

二、懲處時效之探討

（一）懲處時效之檢討

有關公務人員違法失職行為之處罰，其

懲處時效之建立是否必要，實務見解不一，行政機關與司法機關之見解如下：

1. 人事主管機關之見解

有關考績懲處時效，現行考績法並無相關規定予以規範，惟懲處是否有時效之期限，銓敘部及行政院人事行政局認為：「按公務員懲戒法第二十五條第三款：『自違法失職行為終了之日起，至移送公務員懲戒委員會之日止，已逾十年者，懲戒案件應為免議之議決』規定之法意，重在『懲不逾時』，違法失職行為已逾十年，已失懲戒意義。惟行政責任是否因此款規定視同消失，則依公務員服務法第二十二條規定：『公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰』似無終止追究時限之含意」（註二十一）。從上揭機關所持之見解觀之，其認為懲處並無時效的問題，其追究時間並無限制。亦即，人事主管機關之見解認為懲處並無時效制度之適用。

2. 大法官會議之見解

對於考績之懲處時效，大法官會議係採懲處追究時效肯定說。其於釋字第五八三號解釋認為：「憲法第十八條規定人民有服公職之權，旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務，國家自應建立相關制度予以規範，國家對於公務員違法失職行為應予懲處，惟

為避免對涉有違失之公務員應否予以懲戒，長期處於不確定狀態，懲戒權於經過相當期間不行使者，即不應再予追究，以維護公務員權益及法秩序之安定。考績法所為免職之懲處處分，實質上屬於懲戒處分，為限制人民服公職之權利，未設懲處權行使時間，有違前開意旨，為貫徹憲法上對公務員權益之保障，有關公務員懲處權之行使期間，應類推適用公務員懲戒法第二十五條第三款十年之時效規定，並應就各違法失職行為性質及懲處種類依比例原則設合理之規定，從而考績法在未修法之前，有關懲處之時效應類推適用公務員懲戒法第二十五條第三款十年時效之規定」。由上揭大法官之見解觀之，其對懲處之時效之建立係採肯定見解，同時其亦指明應分別就違失行為性質之不同與其懲罰種類之不同依比例原則之規定而為合理之規範，使違失與處罰相當，以維護公務人員之權益與法秩序之安定。

上揭人事主管機關所採之見解，其思維背景與當時所處的環境息息相關，於當時的時空背景而言，公務人員與國家之關係是建立在「特別權力關係」架構之下，依特別權力關係的理論，公務人員與國家之關係，係定位為「力」的關係，而非「法」的關係。其特點在於當事人的不平等性、義務的不確

定性、有特別的規則、對於違反特別權力關係之義務者可加以處罰、遇有爭執時不得爭訟（註二十二）。是以，人事主管機關在民國七十年代有如此之見解，就不足為奇。

特別權力關係自民國七十三年五月十八日所公布之釋字第一八七號解釋起，即產生動搖，嗣經釋字第二〇一、二四三、二六六、二九八、三一二、三二三、三三八、三八〇、三八二、三九五、四三〇、四五〇、四五九、四八三、四九一、五八三等號解釋，特別權力關係在公務人員之領域業已徹底的破除。

上揭人事主管機關對懲處時效所為之解釋，於目前而言似無適用之餘地。況且釋字第五八三號解釋業已就考績懲處權未設行使期間予以非難，並宣告違憲，從而對於公務人員違法失職行為之處罰，其懲處時效之建立係屬必要，同時應就違失行為性質之不同、情節之輕重、程度之大小與懲罰之種類，依比例原則為合理之規範。

（二）懲處時效之建立

對於公務人員違法失職行為之處罰與否，不能久懸不決，而使處罰關係處於不確定狀態，如此無助於法秩序之安定，同時對公務人員權益的保障是一大斷傷，從而懲處時效之建立係屬刻不容緩之要務。有關懲處時效之建立，析論如下：

行政責任、民事責任及刑事責任之本質，基本上三者之間並無本質上之差異，僅屬量的或程度上之不同而已，其中以刑事責任違法的量係屬最重，程度亦屬最深，而行政責任違法的量最輕，程度亦為最淺。刑事責任之責任條件尚須出於故意或過失，基於舉重明輕之法理，行政責任之責任條件，當亦應如此。刑事責任違法的量最重，程度亦最深，其尚有追訴權時效與行刑權時效之制度，基於舉重明輕之法理，考績懲處之行政責任，亦應有懲處時效制度之建立，不能獨排於制度之外。

有關刑事責任之時效，其區分為追訴權時效與行刑權時效。追訴權時效係規定在刑法第八十條，行刑權時效係規定在同法第八十四條。追訴權時效與行刑權時效係依據行為人所犯之罪而定有不同之行使期間，茲以行為人所犯為死刑、無期徒刑之追訴權為例，其追訴權依現行刑法第八十條之規定係為二十年（按已修正為三十年，並自民國九十五年七月一日實施）。相形之下，對於違反行政法上義務之公務人員之處罰，其處罰之行使期限，卻是無限期，若從比例原則觀之，其違憲之處至為明顯。對公務人員違法失職行為之處罰，其處罰行使期間無限期，此種囿於舊日特別權力關係所建立的思維準則，

於現今而言，殊難想像。對於行為人所犯為死刑、無期徒刑之罪，皆可依因時效之屆至，而使其追訴權或行刑權喪失效力，何以獨對違法的量輕或程度小之公務人員行政責任之追究卻為無限期，兩者之間失衡明顯可見，從而學者指出：「對較嚴重不法行為的刑罰制裁尚有時效之適用，何以對較為輕微不法行為之行政罰制裁則不適用，在法理上自是未洽」（註二十三）。是以，在考績法上有關懲處權行使期間未設時效制度，不但無法通過比例原則之檢視，更容易造成對公務人員懲處之突襲。又時效制度不僅與人民權利義務有重大關係，且其目的在於尊重既存的事實狀態，及維持法律秩序之安定，與公益有關，係屬法律保留的事項（註二十四），應以法律定之，從而懲處之時效規範，應明定於法律之中。

時效制度之目的，在於尊重長久以來建立之社會生活狀態，並維持法秩序之安定，同時對於怠於行使權利者，以剝奪權利之方式施以制裁（註二十五）。懲處時效制度之本質在於違法程度之不同對應於處罰種類之差異，而為不同的期限規制，此亦為懲處時效制度事物本質之所在。

綜據上述分析討論，有關懲處時效制度之建立，其基準擬議如下：

- 1.時效期間之長短，應以公務人員違失行為之情節輕重及懲處種類之差異而為規制。例如對於一次記二大過之專案考績免職處分，因其違失情節重大，從而其懲處權行使期限應該比平時考核之記大過處分更長，而記大過處分之懲處權行使期限亦應比記過處分為長，記過處分之懲處權行使期限同樣也要較申誠處分為長，因申誠處分其情節最輕，其懲處權行使期限應為最短。亦即，懲處權行使期限，應按其違失的程度與處罰種類之不同而為不同的時效規範，如此才能合符比例原則之要求。
- 2.違反刑法的犯罪行為，其社會倫理的非難性較高，且容許時效制度的存在，對於不法態樣較為輕微之違反行政法上義務行為，時效制度建立更屬必要，且應給予較短的時效期間（註二十六）。
- 3.懲處的行使期限，其期間自違反行政法上義務之行為終了時起算。惟公務人員如有停職、留職停薪、退休再任、辭職再任等情事發生時，其時效似應停止進行，已停止之時效，其效力之回復應自當事人復職或再任之日之翌日起算，時效繼續進行，時效期間之計算應與停止前已經過之期間一併計算。
- 4.有應懲處之情事發生，自當事人行為終了之日起算至懲處行使期限屆滿，其未懲處者，

即不得再予懲處；其因時效停止進行，停止期間超過懲處權行使期限或時效停止前後期間合併計算超過懲處權行使期限者，亦同。

有關懲處時效之建立，銓敘部所擬具考績法修正草案第十二條第四項規定：「公務人員之懲處自違法行為終了之日起，至服務機關發布懲處令之日止，已逾下列期間者，不得為之：一、一次記二大過者，十年。二、記一大過者，五年。三、記小過者，三年。四、記警告者，一年」，其立法理由謂：「……係參照公務員懲戒法第二十五條之懲戒權行使期間規定，公務人員之懲處自違法行為終了之日起，至服務機關發布懲處令之日止，一次記二大過，已逾十年者，即不得再為懲處處分，至於違失行為相較於一次記二大過輕之記一大過、記小過及警告等懲處處分，其懲處權之行使時間，分別規定為五年、三年、一年，以合理區分懲處權行使期間，俾貫徹憲法上對公務人員權益之保障及法秩序安定」（註二十七）。

上揭銓敘部所擬具的修正草案，基本上符合上揭建立基準，亦符合釋字第五八三號解釋之意旨。惟其中幾項用語似與現行考績法之規範相出入，如現行法是用「申誠」，而修正草案卻用「警告」，現行法用「記過」，

而修正草案卻用「記小過」，此種法規用語不一致，似宜予以統一。又公務人員於違失行為終了之日後，在時效進行期間，可能因案停職或移送懲戒或免職處分先行停職，抑或退休再任、辭職再任，或因故辦理留職停薪，倘於該期間對公務人員行使懲處，有失懲處之意義，從而應使時效停止進行，倘日後獲不起訴處分或無罪判決或為免議之議決或不受理之議決或不受免職處分而復職時，或留職停薪原因消滅後回職復薪時，或退休再任或辭職再任時，若有懲處之必要，使原已停止進行之時效，於復職、回職復薪、再任之日之翌日起，使停止之時效恢復效力繼續進行，並使其與停止前已經過之期間一併計算，又公務人員有應懲處之情事發生，自行為終了之日起算至懲處權行使期限屆滿，未予懲處者，基於法之安定性，機關對該等人員即不得再予以懲處，公務人員有停職、留職停薪、退休再任、辭職再任等情事時，其懲處時效停止進行，惟停止進行之期間或停止前後合併之時效期間超過懲處權行使時效期間者，基於同一事由，機關亦不得再對當事人予以懲處。惟銓敘部上揭草案內容就此一部分，似乎遺漏。因而建議在考績法修正時能將上揭事項予以納入，以期周延。

伍、懲處與刑罰、懲戒之競合

一、懲處與刑罰之競合

對於公務人員一次記二大過免職處分之違法事由，係規定在考績法第十二條第三項各款之中，其中第一款圖謀背叛國家、第二款洩漏職務上之機密、第六款公然侮辱或誣告長官等，違反上揭條款之公務人員，其行為之實行，不但為行政不法，而且亦構成刑事不法，從而產生懲處與刑罰之競合。依上揭考績法第十二條第三項一次記二大過免職處分之規定觀之，其所採之立法政策係屬懲處與刑罰併行制度，其與公務員懲戒法所採刑懲併行，有其異曲同工之效。

考績法第十二條第三項第一、二、六款之規定與刑法若干罪名相當，如果行為人之行為與刑法之構成要件合致，則行為人一行為對同一事實觸犯行政不法與刑事不法，從而產生競合，有關競合情形說明如下：

- (一) 圖謀背叛國家：圖謀背叛國家，有確實證據，此一考績法第十二條第三項第一款之違法事由與刑法第一〇〇條所規範的普通內亂罪相當，倘公務人員有此行為，即構成行政不法與刑事不法，依實務運作，係採懲處與刑罰併行，亦即除了一次記二大過免職處分外，尚須受刑事處罰。

(二) 洩漏職務上之機密：公務人員洩漏職務上之機密，此一考績法第十二條第三項第二款之違法事由與刑法第一一〇條公務員過失洩漏國防秘密罪、第一三二條公務員洩漏國防以外秘密罪相當，倘公務人員有此行為，即構成行政不法與刑事不法，依實務運作，係採懲處與刑罰併行，亦即除了一次記二大過免職處分外，尚須受刑事處罰。

(三) 公然侮辱或誣告長官：公然侮辱或誣告長官，此一考績法第十二條第三項第六款之違法事由與刑法第一六九條誣告罪、第三〇五條公然侮辱罪相當，倘公務人員有此行為，即構成行政不法與刑事不法，依實務運作，係採懲處與刑罰併行，亦即除了一次記二大過免職處分外，尚須受刑事處罰。

公務人員違法失職行為，在同一行為之同一事實可能存在著刑事制裁使用刑罰，而行政制裁使用考績懲處，從而產生競合，其現象有二：一為懲處與刑罰併行，另一為基於一行為不二罰之原則，從一重之刑罰處罰。

基本上，行政不法與刑事不法之違法本質並無二致，僅為量的或程度之不同而已，是以，在立法上若對同一行為之同一事實就

不法內涵分別設有刑事制裁與行政制裁之規定者，行為人之行為若符合刑事制裁之規定者，亦必然會符合行政制裁之規定，從而形成刑事制裁與行政懲處之法律單數，兩者是公法上在建立及維護法律秩序所採行的制裁手段，同一行為既經較重的刑罰處斷，即無重複使用較輕的行政懲處，再次予以處罰之必要，否則即違反一行為不二罰之原則，亦將破壞法秩序的安定，從而僅適用刑事處罰，而行政懲處即被吸收而不適用（註二十八）。惟有學者認為刑事制裁與行政懲處，基本上是不同的制度，其目的不盡相同，並無一事不二罰之適用，在合乎比例原則下，並非一概不得分別論處（註二十九）。

上揭對法律單數之反對論者所為之論述，固有其見地，基於行政不法與刑事不法兩者其不法行為之本質—反道德性或反倫理性其性質是為一致，所不同者是反道德性或反倫理性之程度或其對社會的損害或危險程度有所不同而已，是以，以法律單數較為可採，此亦可從行政罰法第二十六條第一項前段規定：「一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法上義務規定者，依刑事法律處罰之」獲得明證。也就是說，一行為同時觸犯刑事法律及違反行政法規時，由於刑罰與行政懲處同時對不法行為之制裁，而刑罰之懲處作用

較強，從而依刑事法律處罰，即足資警惕時，則無一事二罰再處予行政懲處之必要。且基於司法優先原則，同一行為既經刑事法律處罰，由法院依法定程序為之，業已踐行正當法律程序，即有優先適用之必要。

上揭圖謀背叛國家、洩漏職務上之機密、公然侮辱或誣告長官等行為，基於法律單數，公務人員於受到刑事制裁即可，似乎無必要再予以懲處，從而實務上所採之刑罰與懲處併行之做法似有改進之空間。又上揭事項受檢察機關不起訴處分或法院無罪之判決，基於一行為不二罰原則，似無必要再以考績法對行為人予以懲處。於此須要說明的是，公然侮辱之問題，刑法上公然侮辱罪係屬告訴乃論之罪，其告訴期間係自得為告訴之人知悉犯人時起，於六個月內為之，倘告訴權人於知悉犯人時起於六個月不為告訴，即喪失告訴權。如果受侮辱之長官不於六個月內告訴可否給予當事人依考績法之規定一次記二大過免職處分之懲處？此一問題可從公然侮辱罪之刑罰效果論之，普通公然侮辱罪，依刑法第三〇九條第一項規定，係處拘役或三百元以下罰金，加重公然侮辱罪依同條第二項規定，處一年以下有期徒刑、拘役或五百元以下罰金，上揭刑罰在刑法上係屬微罪，且得易科罰金。在刑法上係屬微罪，

而在考績法上則屬免職處分之重懲，從而考績法上之公然侮辱懲處之規定，顯然不符比例原則，懲處與責任顯失均衡，縱有維護官箴與公務紀律之必要，其手段與目的也必須均衡，是以，受侮辱之長官未於六個月之告訴期間提起告訴，顯然受侮辱之長官無追究之意，似無必要再以考績法予以懲處，以維法秩序之安定及避免公務人員遭受懲處之突襲。

公務人員同一行為對同一事實觸犯考績法與刑法之規定，從而產生行政懲處與刑事處罰之競合，基於法律單數，行政懲處當然退讓，由刑事處罰即可。倘當事人經司法機關予以不起訴處分或無罪判決，基於一行為不二罰與法秩序之安定及公務人員權益之保障似無再對當事人予以行政懲處之必要。惟有學者認為，懲處與刑罰，係屬不同的制度，並無一行為不二罰原則之適用，如果不違反比例原則的要求，並非一概不得分別議處（註三十）。上揭學者之見解固有其見地，惟基於法律單數之法理，公務人員同一行為對同一事實觸犯考績法與刑法之規範者，以從一重之刑事處罰即為已足，似較妥適。

二、懲處與懲戒之競合

公務人員之違法失職行為或廢弛職務，其同一行為對於同一事實，可能受懲處處

分，亦可能受懲戒處分，此即形成懲處與懲戒之競合。基於同一行為、同一事實之重複評價之禁止，從而同一行為以懲戒機關之處罰為準，相競合之懲處措施當然失其效力(註三十一)。稽核公務員懲戒處分執行辦法第六條規定：「同一事件經主管長官已為處分，復移送公務員懲戒委員會審議者，其原處分失其效力」，即本此意旨而為之規範，其目的係在尊重司法程序，並避免重複處罰。如果同一事實經公務員懲戒委員會決議不予懲戒，主管長官可否再依考績法予以懲處，在實務上，向來係採肯定的見解，惟學者認為對於免職處分之同一行為，既經公務員懲戒委員會決議不予懲戒，主管長官即不得再依考績法為免職之處分，但免職以外之懲處，則不受此限制(註三十二)，上揭問題及學者之見解，容有討論的空間，該問題似宜從法理上加以探討，析論如下：

- (一) 一行為違反一義務：公務人員違法失職行為，僅違反一項義務，如果經公務員懲戒委員會決議不予懲戒，顯然該公務人員並無違失情事存在，從而主管長官即不得再依考績法予以懲處。
- (二) 一行為違反多數義務：此種情形構成行政法上的想像競合，乃為同一事

實，從而該等事實，於經公務員懲戒委員會決議不予懲戒，主管長官亦不得再依考績法予以懲戒。

- (三) 數行為違反多數義務：此種狀況是為實質競合，其中部分行為雖受公務員懲戒委員會決議不予懲戒，惟那些不予懲戒以外之行為，主管長官亦得依考績法予以懲處。

陸、懲處正當程序之踐行

一、正當程序

行政機關為行政行為時，必須在正當程序(due process)之條件下為之，才能合乎法律的規範(註三十三)。正當程序(due process)一詞其意義實與正當法律程序(due process of law)相同，正當法律程序(due process of law)一詞，首見於1354年英國議會重申大憲章(Magna Carta)的一項制定法中，1791年美國憲法第五條修正案將其明文化，在我國憲法上並未明文規定，惟我國學者通說認為，可從我國憲法第八條及第十六條之規定導出正當法律程序。有關正當法律程序在我國釋憲實務上，首先承認其為我國憲法上之基本原則，首推釋字第三八四號解釋，之後大法官又在多號的解釋涉及於此，同時大法官亦將正當法律程序由司法程序擴大到行政程序

之適用，要求行政處分亦應踐行正當法律程序。有關關涉正當程序之大法官解釋整理如下：

- (一) 釋字第三八四號：「憲法第八條……依法定程序……國家機關所依據之程序，須以法律規定，其內容更須實質正當……」。
- (二) 釋字第三九六號：「……懲戒案件之審議，亦應本正當法律程序之原則，對被付懲戒人予以充分之程序保障，例如採取直接審理、言詞辯論、對審及辯護制度，並予以被付懲戒人最後陳述之機會等……」。
- (三) 釋字第四一八號：「憲法第十六條保障人民有訴訟之權，旨在確保人民有依法定程序提起訴訟及受公平審判之權利……此項程序，既已給予當事人申辯即提出證據的機會，符合正當法律程序，與憲法第十六條保障人民訴訟權之意旨，尚無抵觸」。
- (四) 釋字第四三六號：「……軍事審判機關所行使者，亦屬國家刑罰權之一種，其發動與運作，必須符合正當法律程序之最低要求，包括獨立、公正的審判機關與程序」。
- (五) 釋字第四八八號：「……基於保障人民

權利之考量，法律規定之實體內容固不得違背憲法，其為實施實體內容之程序及提供適時之司法救濟途徑，亦應有合理規定……採取影響人民權利之行政措施時，其應遵行之程序作必要之規範……未能對作成處分前，如何情形須聽取股東……陳述之意見或徵詢地方自治團體相關機關……之意見設置明文……與憲法保障人民財產權之意旨未盡相符」。

- (六) 釋字第四九一號：「……對公務人員所為免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利，實質上屬於懲戒處分，其構成要件應由法律定之……對公務人員之免職處分……自應踐行正當法律程序……」。
- (七) 釋字第五二三號：「凡限制人民身體自由之處置，不問其是否屬於刑事被告身分，國家機關所依據之程序，須依據法律規定，其內容更須實質正當，並符合憲法第二十三條所定相關條件，方符憲法第八條保障人身自由之意旨……」。
- (八) 釋字第五六七號：「……關於限制人身自由之處罰，仍應以法律規定，且其內容須實質正當，並經審判程序，始

得為之……」。

(九)釋字第五七四號：「憲法第十六條所規定之訴訟權，係以人民於其權利遭受侵害時，依正當法律程序請求法院救濟為其核心內容……」。

正當程序歷經上揭大法官之解釋，現已成為憲法上基本原則。正當程序是一個多義的憲法概念，既指法治、法律程序的公正，也是指一項基本權利。於程序上的正當程序則是要求政府行使權力的方式須符合基本的公平，其基本的要求是：聽證的權利、對於待決案件的知情權利、根據有關情況在沉默或爭辯間作出抉擇的自由以及在相應的裁判機關陳明其抉擇理由的權利（註三十四）。正當程序其最先之原意係指非經法律所制定的程序，不得剝奪或限制人民的生命、自由或其他權利，惟隨著時勢遷移，其內涵業已逐漸變遷，無論行政、立法、司法均須受其拘束（註三十五）。簡言之，正當程序其最起碼的根本要求，就是要遵守法律所規定的基本的法定程序。

二、懲處正當程序之檢討

(一) 懲處是否適用行政程序法之規定？

行政程序法第三條第三項第七款規定，對公務員所為之人事行政行為，不適用行政程序法之程序規定。上揭條款之規定，存有

爭議，法務部對上揭事項的解釋為：「1、凡構成行政處分之人事行政行為，因於事後當事人仍可依訴願、行政訴訟程序或其相當之程序請求救濟，故行政機關於此類行政處分時，即應依行政程序法之規定為之。至於非屬行政處分之其他人事行政行為則視個案情形，由主管機關自行斟酌。2、改變公務員之身分或對公務員權利或法律上利益有重大影響之人事行政行為，仍應依行政程序法之規定為之……」（註三十六）。由上揭法務部所為之解釋觀之，人事行政行為其性質屬於行政處分者，有行政程序法規定之適用，非屬行政處分者，視個案情形斟酌，亦即，並不排除行政程序法之適用；至於改變公務員之身分或對公務員權利或法律上利益有重大影響者，應適用行政程序法之規定。

考績懲處中之專案考績一次記二大過免職處分，因其已改變公務人員之身分，從而有行政程序法規定之適用，此亦可從釋字第四九一號解釋意旨得知公務人員受免職處分應適用行政程序法之規定（註三十七）。至於平時考核之記大過、記過、申誡之處分，雖非即刻改變公務人員之身分，惟依考績法第十二條第一項第一款之規定，平時考核之獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等，列丁等人員依考績

法第七條第一項第四款規定應予免職，又依據考績法施行細則第十五條第二項規定，申誡三次作為記過一次，記過三次作為記一大過，同施行細則第十六條規定，申誡一次考績時減總分一分，記過一次者減總分三分，記一大過者減總分九分，從而公務人員於年終考績時有可能受到考列乙、丙、丁等之考核成績，而發生考績獎金減半或無獎金或無法考績晉級或遭受免職等之不利益結果，而考列丙、丁等人員亦無法領取當年之年終工作獎金，除此之外，考列乙、丙、丁人員亦無法以考績升等，是以，平時考核之懲處，對公務人員權利或法律上利益有重大影響，從而應適用行政程序法之規定。

或許有人會認為平時考核獎懲是可以互相抵銷，何以平時考核之懲處會對公務人員權益或法律上利益有重大影響？此一問題，基本上可從下列面向予以析論：

1.直接關聯性：依據考績法第五條第一項前段規定，年終考績係以平時考核為依據，從而平時考核與年終考績即具直接關聯性，倘公務人員於考績年度內雖有平時考核獎懲抵銷情事發生，惟如果累積達記過以上處分者，依考績法施行細則第四條第三項第三款規定，不得考列甲等，從而可能造成公務人員無法考績升等、考績獎金減半等等情事發

生，是以，如此情況即對公務人員權利或法律上利益有重大影響。

- 2.變動性：依據考績法施行細則第十六條第一項第一句規定，公務人員平時考核，應併入年終考績增減總分，是以，一有懲處發生，基於此種變動性，公務人員雖有平時考核獎懲抵銷情事發生，惟仍有可能造成公務人員考績考列乙、丙、丁等，從而對公務人員權利或法律上利益有重大影響。
- 3.密切牽連性：懲處基本上是與公務人員之權利或其法律上利益具有密切關係，而具牽連性。亦即，考績等第的發生與其法律效果，除了築基於上揭直接關聯性與變動性之外，亦與密切牽連性而具因果關係，從而對公務人員權利或法律上利益有重大影響。

由上揭之分析可知，平時考核獎懲雖然可以互相抵銷，惟基於考績與懲處之直接關聯性、變動性與密切牽連性，平時考核之懲處，仍會對公務人員之權利或法律上之利益有重大影響。

（二）懲處除了免職處分外，其餘處分是否適用正當法律程序？

有關對公務人員所為免職之懲處處分，依據釋字第491號解釋意旨認為，對於公務人員之免職處分係限制憲法保障人民服公職之權利，應踐行正當法律程序。惟該號解

釋對免職處分以外之記一大過、記過、申誡等之懲處處分，是否應踐行正當法律程序，並未提及。考績法於民國九十年六月二十日修正該法第十四條第三項時，明定考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，於處分前應給予當事人陳述意見及申辯之機會，顯然於行政實務上，對於公務人員之懲處，其適用正當程序者，僅為考績考列丁等或專案考績一次記二大過免職處分之人員。至於記一大過、記過、申誡等懲處，則不與焉。惟考績法如此規定是否妥適則頗值探討，基本上，懲處之程序是適用行政程序法之規定，業已詳述如上文，雖然大法官於釋字第四九一號解釋未能予以明示，基於「舉重明輕」之法理，對於記一大過等以次之懲處，其程序似有正當程序之適用，以保障公務人員之權益，是以，所有考績懲處程序應受正當法律程序踐行之保障，而非僅止於免職處分而已（註三十八），詳言之，懲處程序既然適用行政程序法之規範，基於公務人員在憲法上之基本權利之程序權之保障，踐行正當法律程序係屬正當且為必要，而且正當法律程序之踐行應不分其懲處種類之不同而有所差異，亦即，懲處程序應全面適用正當法律程序。從而考績法第十四條之規定似有修正之必要，宜將正當程序之踐行納入所有

考績懲處之程序中。

三、懲處正當程序之內涵

考績懲處適用行政程序法，係透過法律之解釋所獲得的結果，而考績懲處須踐行正當程序，也須經由大法官解釋始能實現，此可由法務部對行政程序法第三條第三項第七款之解釋與大法官於釋字第四九一號解釋，獲得明證。懲處適用行政程序法之結果，與釋字第四九一號解釋之意旨係屬一致，亦即，懲處程序必須踐行正當程序。

正當程序是一個多義的憲法概念，大法官於釋字第四九一號解釋，對於公務人員所為免職處分所須踐行的正當程序，是指作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等，從而學者認為正當程序之內容，應包括陳述意見自由、申辯、資訊公開及辯論制度、公正委員會決定及內容之最低程序保障等（註三十九）。有關正當程序應有的內涵，依據上揭學者的見解與行政程序法及大法官相關解釋之意旨觀之，其內涵似宜包括如下之事項：

- （一）於懲處時，機關應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意。
- （二）機關內部應組成立場公正的委員會，

懲處事件應經該委員會之決議。

- (三) 對於公務人員之懲處，必須確實證明其違法事實，如不能證明違法事實之存在，所為之處罰即不能認為是合法，從而應依行政程序法第三十九條規定：為調查事實及證據，得通知相關之人陳述意見，第一〇二條規定：作成不利處分前應通知處分相對人陳述意見，又同法第一〇一條規定：行政機關作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，除已依第三十九條規定，通知處分相對人陳述意見，或決定舉行聽證者外，應給予該處分相對人陳述意見之機會，亦即，行政機關於作成行政行為時，應遵守上揭有關正當程序之規定（註四十）。亦即，對公務人員之懲處，必須確實證明其違法事實，並應給予該處分相對人陳述意見之機會。
- (四) 當事人應受陳述意見預告之通知，於懲處時，機關應預先一定期間告知被懲處之當事人，使其有充分時間準備，以避免遭受突襲。
- (五) 委員會於審議時，應通知當事人出席會議，同時應給予當事人就懲處事件申辯的機會。

- (六) 當事人得自行提出證據，亦得申請調查事實及證據。
- (七) 未經當事人陳述意見、申辯之懲處，委員會似應不得決議，但當事人經通知不出席會議或出席會議而不為陳述意見或申辯者，不在此限。
- (八) 受懲處的當事人或利害關係人，得就繫屬之懲處案件申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，亦即，受懲處人應享有卷宗抄錄閱覽權。
- (九) 處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關。
- (十) 應給予受懲處人最後陳述意見的機會。

柒、結論

公務人員與國家之間的關係，以往係以特別權力關係為其基礎，係為「力」的關係，而非「法」的關係，時至今日，特別權力關係支配公務人員與國家之關係業已被摒棄，代之而起的是公法上職務關係。在公法上的職務關係中，公務人員在憲法上所應享有的基本權，基本上與一般人民並無軒輊，是以，有關對公務人員違法失職行為之懲處所為之規範，於現行考績法暨其相關法規之規範上，似已無法肆應實際所需，從而相關法制似有重新全面檢討之必要。對公務人員懲處

之行使經過上揭各項內容的檢討分析，似可將其歸結如下：

- 一、懲處之本質係在於責任，亦即係在公務紀律的維持及行政目的之達成。
- 二、懲處對公務人員而言，不論是申誡、記過、記大過或受免職處分，均使其名譽、權利或其他法律上的利益遭受損害，甚而影響其在憲法上所享有的工作權與服公職之權利，此種對公務人員權益有重大影響的事項，係屬法律保留事項，從而對公務人員違法失職行為之處罰，應以法律明文規定者為限，亦即無法律無懲處、無法律無責罰，又懲處之本質係在於責任，從而可以說無義務無懲處、無責任無懲處。
- 三、對公務人員之懲處，應合乎平等性、目的性、比例性，同時禁止恣意及不當聯結及不可滲入與事件無關的因素，於懲處時，應符合罰與責相當原則。
- 四、懲處時應遵守懲處法定原則，懲處的責任條件，應以故意或過失為必要。
- 五、懲處的時效制度應速予建立，對於違失情節與懲處種類之不同，應給予不同時效期限。亦即，應以公務人員違法失職行為之情節輕重及懲處種類之差異的不同而為不同的時效期間的規制。

六、懲處時效建立之基準建議如下：

- (一) 時效期間之長短，應以公務人員違失行為之情節輕重及懲處種類之差異而為規制。亦即，懲處權行使期限，應按其違失的程度與處罰種類之不同而為不同的時效規範，如此才能符合比例原則之要求。
- (二) 對於不法態樣較為輕微之違反行政法上義務行為，其時效期間應比刑法之規範為短。
- (三) 懲處的行使期限，其期間自違反行政法上義務之行為終了時起算。惟公務人員如有停職、留職停薪、退休再任、辭職再任等情事發生時，其時效似應停止進行，已停止之時效，其效力之回復應自當事人復職或再任之日之翌日起算，時效繼續進行，時效期間之計算應與停止前已經過之期間一併計算。
- (四) 有應懲處之情事發生，自當事人行為終了之日起算至懲處行使期限屆滿，其未懲處者，即不得再予懲處；其因時效停止進行，停止期間超過懲處權行使期限或時

效停止前後期間合併計算超過懲處權行使期限者，亦同。

七、懲處與刑罰之競合，在實務上係採懲處與刑罰併行原則，惟基於法律單數與一行為不二罰之原則及公務人員權益之保障，同一行為對於同一事實而違犯行政不法與刑事不法，已受刑事處罰即為已足，行政不法基本上應予退讓。

八、懲處與懲戒競合時，如一行為違反一義務，如經懲戒後即不得再予懲處，此種情形有雙重評價禁止之適用。如一行為違反多數義務，此時構成行政法上想像競合，從一重之懲戒處罰即可，不用再予懲處。數行為違反數義務，此為數行為併罰，是為實質競合，對於已經懲戒處分者，即不得再予懲處，對於未經懲戒處分之行為，仍可依考績法予以懲處。

九、懲處處分除了一次記二大過免職處分須踐行正當程序外，基於舉重明輕之法理，對於免職處分以外之懲處：記大過、記過、申誡等之懲處，其懲處之程序，均應踐行正當程序。

十、懲處所踐行之正當程序，其基本內涵為：

(一) 於懲處時，機關應依職權調查證據，對當事人有利及不利事項一律注意。

(二) 機關內部應組成立場公正的委員會，懲處事件應經該委員會之決議。

(三) 對公務人員之懲處，必須確實證明其違法事實，並應給予該處分相對人陳述意見之機會。

(四) 當事人應受陳述意見預告之通知，於懲處時，機關應預先一定期間告知被懲處之當事人，使其有充分時間準備，以避免遭受突襲。

(五) 委員會於審議時，應通知當事人出席會議，同時應給予當事人就懲處事件申辯的機會。

(六) 當事人得自行提出證據，亦得申請調查事實及證據。

(七) 未經當事人陳述意見、申辯之懲處，委員會似應不得決議，但當事人經通知不出席會議或出席會議而不為陳述意見或申辯者，不在此限。

(八) 受懲處的當事人或利害關係人，得就繫屬之懲處案件申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗，亦即，受懲處人應享有卷宗抄錄閱覽權。

(九) 處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關。

(十) 應給予受懲處人最後陳述意見的機會。

十一、行政的正當程序其基本要素為：「受告知權、聽證權、公正作為的義務、說明理由的義務」(註四十一)。公務人員之懲處，基本上是適用行政程序法之規制，正當程序的踐行是屬必要，是以，應將正當程序之踐行之規範全部納入懲處程序中，以實現程序正義及保障公務人員之權益。

十二、考績法中的懲處規定，應重新檢討建制，將上揭事項分別予以明文化，同時建請懲處應以專章規範似較妥適。(本文作者為雲林縣口湖鄉立托兒所所長)

註釋

註一 林立，法學方法論與德沃金，學林文化事業有限公司，2000年9月，頁84。

註二 Arthur Kaufmann, W.Hassemer 主編，鄭永流譯，當代法哲學和法律理論導論，北京：法律出版社，2002年1月第1版，頁250。

註三 林立，前揭書，頁82。

註四 鄭永流譯，前揭書，頁260。

註五 林立，前揭書，頁82-83。

註六 林立，前揭書，頁87。

註七 W.Friedmann 著，楊日然等譯，法理學，司法周刊雜誌社印行，民國73年6月，頁218-219。

註八 林立，前揭書，頁99。

註九 王文忠，從事物本質析論公務人員考試之分試(上)，刊：考選周刊，第970期，第3版頁。

註十 陳敏，行政法總論(第三版)，作者自版，民國92年1月，頁1062。

註十一 同註六。

註十二 洪家殷，行政制裁，刊：行政法(翁岳生主編)，翰蘆圖書出版有限公司，2000年3月，頁711-715。

註十三 陳敏，前揭書，頁695。

註十四 洪家殷，前揭文，頁714-715。

註十五 同註十。

註十六 陳敏，前揭書，頁689。吳庚，行政法之理論與實用(增訂八版)，作者自版，民國92年8月，頁461-462。

註十七 陳敏，前揭書，頁690。吳庚，前揭書，頁461。

註十八 法務部，行政罰法草案初稿總說明，頁8，website:mojlaw.moj.gov.

- tw/showscript.asp?id=661 , visited: 2001/12/13。
- 註十九 王澤鑑，民法總則（增訂版），作者自版，2000年9月，頁552。林群弼，保險法論（增訂二版一刷），三民書局，2003年11月，頁329。
- 註二十 林紀東，行政法（修訂六版），三民書局，民國79年12月，頁120。
- 註二十一 銓敘部民國76年2月14日（七六）台甄五字第73931號函暨行政院人事行政局民國76年2月24日七六局參字第05440號函。
- 註二十二 林紀東，前揭書，頁123。吳庚，前揭書，頁224、226。
- 註二十三 陳敏，前揭書，頁712。吳庚，前揭書，頁447。
- 註二十四 釋字第四七四號解釋理由書。
- 註二十五 洪家殷，行政院「行政罰法草案」有關處罰種類之探討，刊：月旦法學雜誌，第111期，頁29。
- 註二十六 同註二十五。
- 註二十七 考選周刊，第996期，第4版頁。
- 註二十八 林山田，刑法通論（下冊）（增訂八版），2002年12月，頁347。
- 註二十九 陳敏，前揭書，頁1068-1069。
- 註三十 陳敏，前揭書，頁1069。
- 註三十一 吳庚，前揭書，頁274。
- 註三十二 同註三十一。
- 註三十三 王文忠，從法律的經濟分析觀點論高普考試之分試，刊：考選周刊，第996期，第三版頁。
- 註三十四 薛波主編，元照英美法辭典，北京：法律出版社，2003年5月，頁448。
- 註三十五 林國漳，淺釋行政法學上之「正當法律程序」原則，刊：行政法之一般法律原則（城仲模主編），三民書局，民國83年8月，頁76-77。
- 註三十六 法務部，行政程序法解釋及諮詢小組會議紀錄彙編，民國90年12月，頁217-218。
- 註三十七 吳庚，前揭書，頁546。
- 註三十八 林明鏘，行政懲處與司法懲戒，刊：公務員法研究（一），作者自版，2000年3月，頁53。
- 註三十九 同註三十八。
- 註四十 最高行政法院90訴1575判決。
- 註四十一 湯德宗，行政程序法，刊：行政法（翁岳生主編），翰蘆圖書出版有限公司，2000年3月，頁924。

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

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

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。

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

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，既存有所述反功能，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					
	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

自印，1989年10月。

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。

遊說法草案評析



曾明發

摘 要

現代化民主國家，人民或團體基於自身利益或社會公益，而向民意代表或政府官員遊說，以影響政府政策或法律的形成，係屬正常現象，也是一種民主參與的表現。但是如果民意代表或政府官員接受遊說者的金錢賄賂或其他不正利益，進而協助某些特殊「利益團體」牟取不法利益，或通過違反大眾利益的法案，則顯然不符社會公平法則。為有效保障民眾公平參與政治的機會，並防杜政商不法利益輸送，制定遊說法，將遊說活動攤在陽光下，接受民眾檢驗，應有其正面意義。

我國遊說法制的立法研議已長達十幾年，前後所提法案版本頗多，但因朝野未能取得共識，迄今仍未完成立法程序。立法院第五屆會期送來的「遊說法草案」，除行政院所送提案外尚有林重謨委員等及趙永清委員等二版本，均未進入委員會實質審查，即因「屆期不連續」，無法完成立法程序，顯然我國遊說法制的立法屬於高難度的政治工程。本研究主要針對行政院於立法院第五屆會期所提草案加以評析，並提出建議意見，俾供有關機關再提出新法案或學界進一步研究的參考。

An Analysis of the Drafted Bill of Lobbying Law

By Tseng Ming-Fa

Abstract

It's a normal practice in a contemporary democratic country for the people or civic groups to lobby lawmakers or government officials with intent to influence the formation of government policy or laws based on their own benefits or public interests. However, it's not commensurate with the doctrine of social justice, if a lawmaker or government official would accept bribes or other illegal profits from lobbyists, furthering certain 'interest groups' to gain illegal profits, or adopting the laws that would infringe public interests. For the purposes of effectively safeguarding the opportunities for people's fair participation in politics and preventing conveyance of interests between political and commercial sectors by enacting the Lobbying Law, placing the lobbying activities in the sunshine and subjecting to examination by the people.

The proposed legislation of the Lobbying Law has been persistent for more than ten years in our country, and a lot of versions have been submitted. The legislation has yet been completed due to failing to reach consensus by various political parties. Two versions of the drafted bills of the Lobbying Law had been submitted by the Executive Yuan and legislators Lin Chung-mo and Eugene Yung-ching during the Legislative Yuan fifth session, but both bills had been unable to be referred to the committee for reviewing, therefore, the legislative process could not be accomplished. It's obvious that the legislation of the Lobby Law is an intractable political task.

This research focuses on the assessment and analysis of the drafted bill proposed in the Legislative Yuan fifth session by the Executive Yuan. I've offered a few comments, hopefully, that would be able to provide reference to the concerned authorities proposing a new drafted bill or to the academics.

壹、前言

現代化民主國家，人民或團體基於自身利益或社會公益，而向民意代表或政府官員遊說（lobbying），以影響政府政策或法律的形成，屬正常現象，也是一種民主參與的表現。但是如果民意代表或政府官員接受遊說者的金錢賄賂或其他不正利益，進而協助某些特殊「利益團體」牟取不法利益，或通過違反大眾利益的法案，則顯然不符社會公平法則。為有效保障民眾公平參與政治的機會，並防杜政商不法利益輸送，制定遊說法，將遊說行為攤在陽光下，接受民眾檢驗，應有其正面功能。因此，我國早在民國七十八年，即有兩位立法委員（註一）分別提出「遊說法草案」，希望將利益團體的遊說行為納入規範。但因我國政治發展起步較晚，當時並未受到注意。之後國會進行改革，資深中央民意代表於八十年全部退職，國會進行全面改選，在野黨不斷壯大，我國政黨政治逐漸邁入常軌。八十七年，立法院法制、內政及邊政、司法三委員會聯席會議，曾併案審查王令麟委員等、許添財委員等、趙少康委員等、張俊雄委員等分別擬具的「遊說法草案」、吳德美委員等擬具的「遊說管理條例草案」，及林濁水委員等擬具的「遊說公開法草

案」等六個版本的遊說法案。雖然只進行大體討論，即決定「另定期討論」（註二），但從委員所提諸多版本，可以發現遊說法制已受到不少國會議員的重視。只是，當時政府主管機關對遊說法制的立法並未相對重視，遲至八十八年二月才提出政府版本送立法院審議，但因該法案於當屆立委任期屆滿前未能完成委員會的審議，依規定不予繼續審議（註三）。八十九年一月五日，當時最大在野黨民進黨，以黨團名義研提「遊說法草案」，經院會同月七日一讀付委，並要求行政院應於當月底提出版本，併案審查，開議前完成朝野協商，開議後第二次院會逕付二讀，完成立法（註四）。同月二十一日及二月十七日立法院朝野黨團兩度協商，決定：「二月二十二日完成政黨法草案、政治資金法草案、遊說法草案、信託業法草案四法案審議程序後，隨即停會至三月十八日（第十任總統選舉前一日）止，該四法案先實質協商完成者，優先進行二讀。四法案均完成二讀後，再進行協商三讀順序；如有一案未完成二讀時，即全部不進行三讀（註五）。」同年二月行政院再度將「遊說法草案」送立法院審議，另新黨黨團、許添財委員等、賴士葆委員等、蔡明憲委員等亦分別提出不同版本，經於二月十八日院會決議，依朝野協商結論，併案

逕付二讀（註六）。至此，朝野對遊說法制的立法，已有相當程度的共識。但因將諸多陽光法案綁在一起，錯綜複雜，又適逢第十屆總統大選將屆，時間緊迫與選戰激烈等因素，遂使本法案及一些陽光法案的立法功敗垂成。不過，卻也讓相關法案得以再次獲得討論的空間（註七）。八十九年五月我國首度政黨輪替後，民進黨執政，立法院第五屆會期已送來的「遊說法草案」共有三個版本，除行政院提案外，尚有林重謨委員等及趙永清委員等二版本，雖然三提案均經院會交付委員會併案審查，惟未經委員會實質審查前，即因「屆期不連續」規定，無法完成立法程序。立法院第六屆第一會期，已提出的「遊說法草案」有羅志明委員等及林重謨委員等兩版本，雖經法制、內政及民族、司法三委員會召開一次聯席會議審查，惟因行政院版本尚未送來，乃決議等行政院版本送來後繼續併案審查，並要求法務部於第二會期開議前，舉辦北、中、南三次公聽會，並將會議結果送聯席會委員參考。顯然我國遊說法制的立法屬於高難度的政治工程。正因如此，亦可讓本法案有再度研討的空間。

遊說法制的立法，在世界各國並不多見，較著名的遊說法制是美國 1946 年制定的遊說管理法。我國過去無論是行政院或立法

委員所提遊說法草案版本，多是參考美國遊說管理法草擬。惟美國遊說法制於 1995 年已作大幅變革，其中有許多值得我國參考之處。

本研究主要針對行政院於立法院第五屆會期所提草案加以評析，首先引介美國最新遊說法制，再針對草案較有爭議的議題加以評析並提出建議意見，文末並作結語，供有關機關再提出新法案或學界進一步研究的參考。

貳、美國遊說法制

一、美國遊說法制的沿革

美國自開國之初，利益團體的遊說活動，即不斷地成為困擾此一新成立民主國家的問題。華府說客（lobbyists）及背後的利益團體勢力日見膨脹，儼然有與新聞界並駕齊驅的態勢，成為影響政府決策的「第四權」。無論何人執政，遊說團體均能開創管道，尋得代言人，以維繫其影響力於不墜，故有「影響力工業」的綽號（註八）。美國是一個講求市場經濟、保障個人基本權利的國家，也是一個利益團體盛行的社會，因而在政策決定過程中必須兼顧到個人、政黨，乃至各種社會團體的利益，並充分尊重多元的意見表達。然而，社會畢竟是不公平的，每個人或團體所擁有的資源不同，在政治過程中所能

發揮的影響力也有所差異，其中透過遊說方式雖然是順理成章的事，但是過度的偏差，卻可能使遊說成為政商勾結、貪污腐化的溫床，在保障憲法基本權利的同時，如何兼顧社會的公平正義，即成為遊說法制重要的思考方向（註九）。美國國會早在 1876 年便曾經提案，要求遊說者必須登記，但因此一提案影響議員的利益甚鉅而一直未獲通過。但在 1946 年以前，有些法律，如「公用事業控股公司法」(Public Utilities Holding Company Act, 1935)及「海洋商事法」(Merchant Marine Act, 1936)，便已在條文中分別規定，任何僱請他人從事與該法有關的遊說活動影響政府政策者均需登記，這些法案可視為美國制定更廣泛陽光法律的先驅（註十）。對於遊說活動，美國聯邦最高法院最初採取嚴厲譴責的立場。在 *Trist v. Child* 案中，其事實略為 1876 年間，一名波斯頓 Child 律師與 Trist 約定，以向國會遊說私人法案的立法，如立法通過，可獲得所立法案總金額百分之二十五的酬金。最高法院在本案中，以違反公共政策（public policy）為理由，宣示契約無效，並表示遊說立法違背民主政府的基本原則（註十一）。雖然如此，美國國會於 1940 年間，積極研擬國會改革法案時，仍將遊說法制納入研究範圍，1946 年制定通過的國會改革法

(Legislative Reorganization Act of 1946)，即將遊說法列為國會改革法案的附加物，編列為該法第三篇（Title III），其從研擬草案至辯論階段的立法過程中，該法案因未受到廣泛的注意，而倉促立法通過。由於當時注意的焦點為國會改革法，若遊說法未包括在國會改革法中，或許無法順利通過（註十二）。但由於 1946 年通過實施的聯邦遊說管理法（The Federal Regulation of Lobbying Act 1946）存在許多缺失，例如對於遊說活動的規範，僅限於立法部門而忽略行政部門也是遊說活動的重要舞台、所謂直接或間接影響國會立法為「主要目的」（principle purpose）的規定，排除許多實質遊說活動、草根遊說（grass roots）（註十三）未在規範之列、未明確定義遊說、條文文義模糊，又欠缺適當管理與執行條文。復經最高法院基於涉及人民請願權、言論自由及結社權的考慮，在數個案件中採取嚴格解釋的立場，使得遊說管理法的效用受到相當大的批評（註十四）。經過多年的努力，參眾兩院終於在 1995 年立法通過遊說公開法（註十五）(Lobbying Disclosure Act 1995)，將原法案作大幅修正，廢除原有刑罰條款，並於 1998 年針對技術性問題部分修正。

二、美國現行遊說法制要旨

美國現行「遊說公開法」，係編入美國法典第二篇第二十六章第 1601 條至 1612 條，共十二條條文(註十六)，茲摘譯要旨如下(註十七)：

(一) 相關名詞的定義與適用範圍：本法第 1602 條定義本章文字使用的意義，包括當事人 (client, 委託他人從事遊說活動者)、遊說對象所涵蓋的行政與立法部門人員、遊說活動 (lobby activities)、遊說公司 (firm)、說客 (lobbyist)、遊說接觸、媒體組織、公職人員及除外規定等名詞，都給予更清楚的定義 (註十八)。

1. 說客：係指個人受僱於特定的客戶，並因提供一次以上的遊說接觸 (lobbying contact) 而獲得財物或其他報酬。但是在六個月內花費在遊說活動上的時間不及百分之二十者，則不在此列。
2. 遊說活動：係指任何遊說的接觸或支援此類接觸的努力，包括活動的計劃與準備、有意義的研究與資料蒐集、為此活動而與他人聯絡等。此外，該法適用範圍擴及至「對於說客或遊說組織，凡是試圖影響國會、國會幕僚

以及行政部門(註十九)的決策官員的活動。」

- (二) 說客登記：說客應於受僱後四十五日之內，或與被遊說對象首次進行遊說接觸後四十五日內，向參議院與眾議院登記。但若說客個人預期在六個月內因遊說的獲利不超過五千元者，或遊說組織(團體)預期在六個月內的花費不會超過兩萬美元者，則不必登記(此為除外規定)。登記內容，應包括遊說者的姓名、地址、電話、主要營業項目、當事人姓名、住址、主要營業項目、接受委託的遊說內容、說客過去曾經從事以及未來可能從事的遊說活動、由說客僱用以從事遊說活動的職員、以及其遊說的特定項目…等等(註二十)。
- (三) 說客定期報告：登記說客應每半年一次(從每年一月一日、七月一日起算的第四十五天之內)，向參眾兩院秘書處提出有關活動的報告，如當事人有兩人以上，應分開提出報告。報告內容，應包括說客半年來接受委託遊說的客戶(當事人)、半年內從事的遊說議題、以及半年內曾經從進行遊說的對象，包括國會以及聯邦行政機關。

並規定遊說者有善盡誠實估計並申報其自客戶所獲得的總收入，以及其因遊說活動所支出的費用總額的義務。

(註二十一)

- (四) 公開與執行：參眾兩院秘書處應提供本章所要求登記與報告的指導與協助；訂定有關本章的共同標準程序規定；檢視或必要時詢問，以確保登記與報告的真實、完整及合於期限；整理申報的資料，提供社會大眾查詢；保存申報資料六年；書面通知說客或遊說公司可能違反本章規定，若經書面通知六十日內未補正，可將涉嫌違法情事，通知哥倫比亞特區聯邦檢察官(註二十二)。
- (五) 罰則：未於參眾兩院秘書處通知後六十日內補正，或有意不遵守本章其他條款規定者，根據有意違反的優勢證據證明，依其情節科以五萬美元以下的民事罰(civil fine)(註二十三)。
- (六) 其他：本章規定，不能解釋為禁止或干預憲法第一增補條款保障的請願權、表達個人意見權及結社權，且不能解釋為禁止或授權法院禁止個人或團體從事遊說活動或遊說接觸。不論個人或團體是否遵守本章之規定，亦

不得解釋為授予參眾兩院秘書處檢查與調查權(註二十四)。

參、遊說法草案主要爭議問題評析

我國近幾年社會進步快速，除創造了經濟奇蹟外，政治上也有相當程度的進步。八十九年我國首度政黨輪替，政黨政治已逐漸邁向常軌。未來人民除要求政治更加清明外，對政治開放的要求也會越高。為滿足人民的需求，任何政黨都有義務將政治運作及競爭規則攤在陽光下，讓人民檢驗，俾邁向真正的民主國家。基此，近年來不論那一政黨執政，朝野對陽光法案的推動均甚為重視，先前已完成的陽光法案，除行政程序法、檔案法、立法委員行為法、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、信託業法外，九十三年三月三十一日並公布攸關政治發展的政治獻金法，使我國陽光法案更臻於完備，目前眾所矚目的陽光法案，尚有政黨法及遊說法。

在民主國家中，國會制定重要法案必然會有遊說活動，而行政部門的各項施政，其政策的決定，每影響及眾多人民的利益，更不可避免會有遊說活動的進行。對於涉及實際利益或潛在利益的遊說活動，一般認為必須要有一套法律加以規範，否則，在幕後利

益團體相互衝突及角力下，一項法案或政策的制定過程，可能會發生荒腔走板，或可能使良法美意變調。故如能規範得宜，經由遊說結果，民意得以充分體現，使法律政策更加完善。否則，在重重黑箱作業掩護下，遊說結果，有時非但不能防止黑金，反而產生更嚴重的黑金問題，到時受害者反為人民全體（註二十五）。因此，朝野雖普遍認為遊說法制有立法的必要，但其規範要如何拿捏才能得宜，則並不容易。由美國遊說法制的演變過程，可以窺知，遊說法制因涉及憲法保障人民的基本權利，如言論（意見表達）自由、集會結社權及請願權等，其規範至為困難，因此大部分的管理，多祇能做到儘量將遊說資訊公開化而已，否則，常會面臨社會公益與人權保障的兩難。可見，遊說法案的立法雖具有崇高理想，然實際規範卻要格外小心，以免窒礙難行而成為具文。

基上觀點，檢視行政院所提「遊說法草案」，尚存有諸多爭議問題，有待斟酌，茲按「遊說定義」、「當事人（委託者）」、「受託者」、「被遊說對象」、「遊說事項」、「遊說程序」、「裁罰與主管機關」等七項，逐項分析並研提改進意見如下：

一、遊說定義方面

強調直接表達意見即是遊說，與事實脫

節，恐難落實，建議遊說定義刪除「直接」意見表達，並將遊說範圍擴大到研究、計畫與資料蒐集等準備的活動，較符合實際，並建議將草案第五條改列本條作為排除規定的但書，以資明確。

行政院草案關於「遊說」的定義，只要遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關，對於政策、議案或法令的形成、制定、通過、變更或廢止，而以言詞、書面或電子郵件方式，「直接」向被遊說者表達意見的行為，即屬遊說行為。（草案第二條第一項）這種強調遊說為「直接表達意見的行為」的定義，存在下列兩個嚴重的問題：（註二十六）其一，涵蓋面太廣，適用頗有爭議。例如在公開的座談會中直接向被遊說者表達意見、在立法院的公聽會中向立法委員或政府官員表達意見、媒體對相關政策所進行的資料收集與意見表達等，都將屬於遊說的行為，而要受到遊說法的約束。這種對遊說的定義，涵蓋面太廣，明顯與當前民眾的認知和習慣有很大落差，將來認定相當困難。其二，嚴重曲解遊說活動的重點，無法達到預期目標。例如，遊說者（尤其是專職的遊說者）通常會與立法者及行政部門官員保持長期而穩健的友好關係，他們可能長期招待或餽贈來維繫其人際網絡，甚至以各種方式協助民選公職人員

競選連任，這種長期的社會關係與各項費用的開銷該如何被定位，顯然不是「直接表達意見的行為」所能涵蓋。再者，遊說者廣泛運用媒體進行宣傳或製作大量廣告，訴諸於一般民眾，這自然不包括在「直接向遊說者表達意見」的定義中，而這部分顯然是現代社會中相當常見，且花費最多的一種遊說方式，而這些實際的遊說行為，反不受遊說法的約束，可見行政院版草案對遊說的定義確實與事實脫節，恐難落實。

美國「遊說公開法」對於「遊說活動」的定義：係指「任何遊說的接觸或支援此類接觸的努力，包括活動的計劃與準備、有意義的研究與資料蒐集、為此活動而與他人聯絡等」。對於「遊說接觸」的定義：「凡是試圖影響國會、國會幕僚以及行政部門的決策官員的活動。」相較之下，美國遊說活動範圍雖較為廣泛，但並不單指「直接表達意見的行為」，因此，與實際狀況反較吻合，值得我國立法參考。故建議遊說定義刪除「直接」意見表達，並將遊說範圍擴大到研究、計畫與資料蒐集等準備的活動，較符合實際。又為免侵犯人民憲法保障的意見表達自由權，並建議將草案第五條改列本條作為排除規定的但書，以資明確。

二、當事人（委託者）方面

（一）「遊說者」範圍過於廣泛，執行恐有困難，建議將「遊說者」，限於「說客」及「遊說組織」，且僅這兩種遊說者才必須登記及申報

行政院草案所稱「遊說者」，包括：（1）進行遊說之自然人、法人、經許可立案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體。（2）受委託進行遊說之自然人或營利法人。（草案第二條第二項）就「遊說者」的定義而言，要求所有從事遊說的自然人都必須依法登記，是一種陳義過高、不切實際的想法。因為任何人在任何時間、地點，都有可能涉及遊說活動，如果不對遊說者和遊說活動，在範圍上作限縮和明確定義，則該法在實際執行面上將遭遇到很大的困難，最後恐流於形式。例如民眾因健保保費太高而直接向立法委員或衛生署署長（被遊說者）表達意見（以書面或電子郵件等），建議修法調降保費（影響法案、政策的修正），即已構成「遊說」條件，這些民眾（不論個人或團體）依規定都是「遊說者」，都要先申請登記，才能進行，顯然此種規範與事實不符且有侵害人民自由表達意見基本權利之嫌。因這些意見表達，可能僅屬請願或陳情的範圍，依草案第五條規定，本不適用本法的規定，但因

完全符合「遊說者」的條件，而必須事先申請登記，可見法條規定有相互矛盾之處，未來可能因執行困難而流於形式。

反觀美國「遊說公開法」規定，「說客」(lobbyist)必須登記，所稱「說客」，係指「個人受僱於特定的客戶，並因提供一次以上的遊說接觸(lobbying contact)而獲得財物或其他報酬者。」一般民眾的意見表達，並不能算是「遊說者」，也不必登記。之所以僅規範「說客」必須登記，就是避免侵犯一般民眾意見表達的基本權利。再者，美國對於說客的認定有程度上的差別，如「在六個月內花費在遊說活動上的時間不及百分之二十者」，並不被認為是說客，當然可以不必登記，即便是花費時間超過百分之二十的說客(個人)，如預期在六個月內因遊說的獲利不超過五千元者，或遊說組織(營利法人)預期在六個月內的花費不會超過兩萬美元者，也可除外不必登記，值得我國制度設計參考。故建議參考美制，將「遊說者」的定義，限於「說客」(接受委託支領報酬進行遊說之自然人)及「遊說組織」(以遊說為主要業務或公司章程有遊說項目的營利法人)，且只有這兩種遊說者才必須登記及申報。

(二) 嚴格限制外國人不得遊說國防、外交及大陸事務，難發生實際作用，亦可

能引起外國對我國人權保護的質疑，建議刪除

對於外國人的遊說，行政院草案規定：「外國政府、法人、團體及自然人不得就國防、外交及大陸事務進行遊說。」(草案第七條第二項)本項規定固然是基於國家安全作考量，有其正當性。但以美國為例，他們事實上是允許外國政府或人員進行政治遊說，只是必須透過美國登記有案的公司代為執行，我國在美國委託卡西迪公司從事國會遊說即是顯例。因此，我國對國防、外交及大陸事務的遊說，採一概禁絕方式，是否符合國際通例，甚至是否會引起美國等的異議，有待評估。同時，從實務而言，恐怕也很難禁絕外國政府的遊說或施壓。例如近來美方透過 AIT 或國會議員不斷遊說我國行政與立法部門，要求加速對美軍購，或對兩岸政策表達關切，此種行為算不算政治遊說？又豈是本法相關條文所規範得了。如果不能務實面對，此種條文即使通過，恐怕也難以執行(註二十七)。基於本項限制，難發生實際作用，也可能引起外國對我國人權保護的質疑，故建議刪除。

(三) 民意代表遊說的限制太嚴，執行恐流於形式，建議刪除

為防止民意代表利用職權為其本人或親

友的企業進行遊說，而圖利自己或親友，行政院草案規定：「各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上之事業進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。」(草案第十一條)此項對民意代表遊說的限制，具有理想性，值得肯定。但法律貴在可行，陳義過高的法條，常因無法執行而成為具文。民意代表尤其是國會議員除本身是被遊說者外，因民意代表也是人民的口舌，因此自然而然本身也會成為重要政策的遊說者，具有雙重身分。民主國家選舉需要競選經費，有關選舉經費的來源，已在政治獻金法中加以規範，有關公職人員利益的迴避，也已在公職人員利益衝突迴避法中加以規定，有無必要在遊說法中規範遊說迴避的事項，尚有討論的空間。依現行法律規定，民意代表並無不得兼營私人事業的限制，既無限制其經營事業，豈有可能限制其不可為自己的利益進行遊說？即便法條限制其股份超過某一比例者不得遊說，以民意代表（尤其是立委）的政商關係，難道就無法變通嗎？其不會以其他型態影響被遊說者嗎？其次，遊說是在影響政策或法令的形成或變更，應該是指全面性的公共政策，民意代表為其本人或親友的特定事業利益向有關機關說項，多係基於私益，究竟屬於關說性質或遊說性

質，仍有爭議。因此本項限制與草案第五條的排除適用規定，似不一致，恐有發生法律適用之疑義。而民意代表為民口舌，其為他人的問題表達意見，本是其職責所在，只要不涉及不法利益輸送，嚴格限制其遊說標的，恐有違民意代表職責且有執行的實際困難。再者，限制投資比例也不適宜，限制投資百分之十以上者，不得遊說，則未達百分之十者就可以光明正大的遊說，也不合理。最後，本項限制是參考公務員服務法第十三條第一項有關投資股份總數百分之十的限制規定（註二十八）而設，惟民意代表並非公務員，本無此種限制的適用，似不宜以性質不同的公務員規範擴大來限制民意代表。且遊說只是一種意見表達，過度限制非但執行困難，亦有侵害基本權利之虞，實有斟酌必要。美國遊說公開法僅規範「說客」與「遊說公司」，其餘遊說者並無限制條款，為免侵犯民意代表意見表達的自由，故建議本條刪除。

三、受託者方面

(一) 受託遊說者的資格限制太嚴，恐有侵害人民意見表達自由及工作權、限縮人民從事遊說工作的機會，建議刪除對於受託遊說的自然人，行政院草案規定，必須經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書，且目前在執業者才可（草案

第四條第二項)。這種強制規範自然人要受託遊說，必須要經專門職業及技術人員高考及格，領有證書且目前在執業者才可的制度設計，似乎陳義過高，大有斟酌之處。按專門職業及技術人員之所以必須經國家考試及格，是因為該等人員專業知識或技術較高，且依據法律獨立執業，在其專業領域裡發生法律效果並負其責任，如違反專業或違反法律，將面臨被懲戒的命運。受託「遊說者」相當於美國的「說客」，說客所從事者為不外遊說行為，其專業與技術主要在於公關與人際關係的運用，非但不發生專業的法律關係，遊說失敗也不必負任何責任，顯然與專門職業及技術人員的性質大異其趣，實在沒有為這些「說客」特別辦理一個國家專技人員考試的必要。再者，強制規定「說客」必須要有國家考試資格且執業者才可擔任，等於間接限制人民從事「遊說」行業，壓縮「說客」數量，減少人民進行遊說的機會，恐有違反憲法保障意見表達自由及侵犯工作權之虞，故有再酌的必要。

美國遊說法制實施近六十年，「說客」雖極為專業，但從無強制人民必須經國家某種考試及格且正執業，才可擔任「說客」，受託進行遊說的規定。另查立法院過去委員所提版本，也都無受託遊說者資格限制的條款，

顯然對行政院草案的限制不予認同，為免侵害人民意見表達自由及工作權，建議將本項資格規定刪除。

(二) 政府官員離職後遊說的時間限制太長，建議適度放寬，修正為離職後一年內不得向原服務機關遊說

為免政府高官（被遊說者）離職後成為遊說者，而發生弊端，行政院草案特設「旋轉門條款」規定第二條被遊說者，除各級民意代表外，於離職後三年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。（草案第十條）基本上，本條立法目的，只要在防弊，即嚴格限制政府決策者離職後利用過去人脈，進行遊說，以獲取利益。本項立法可能是參考美國過去所發生的遊說弊端，希望加以防範。由於美國政府部門與私人企業人員交流頻繁，政府官員及新進議員常發現他們所面對的「說客」即其昔日的長官或同僚，這些說客對於組織內人事物的了解更勝一籌，嫻於行政運作及議事流程。其中佼佼者挾其豐沛的政商人脈或國外關係，出任大公司的說客，年薪可達五、六十萬美金（註二十九）。類似此種「仕而優則說」（註三十）的例子，在美國政壇不勝枚舉。祇是現行美國法律對於此種「旋轉門條款」

並未作嚴格限制，僅禁止政府機構的離職職員在離職後一年內前往該機構遊說，但不包括國會議員。又美國現行遊說公開法明文限制受命擔任美國貿易代表、副代表者，於其卸職後，終身不得從事代表外國利益向政府部門進行遊說的活動，限制對象僅限於極少數曾擔任過美國貿易的代表及副代表，而不及於其他政府官員。由於遊說僅是影響政府官員或民意代表決策的一種意見表達過程，最後的決定權仍在政府機關或國會，只要能將遊說過程中的資訊公開，讓人民及各相關利益團體得知，即可避免某些利益團體或說客使用不法手段（包括利益輸送），來影響決策的制定，似無對遊說者的條件加以嚴格限制，否則即有侵犯憲法保障人民意見表達自由及工作權之嫌。是以，本項「旋轉門條款」似有稍作放寬之必要，故建議參考美制放寬，修正為離職後一年內不得向原服務機關遊說。

四、被遊說對象方面

規範被遊說對象，似欠周延，建議不包括地方機關人員，而中央機關被遊說者範圍，建議擴大到部分對政策決定具有影響力的常任文官及國會助理

行政院草案關於被遊說對象，包括：(1) 總統、副總統。(2) 各級民意代表。(3) 直

轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長。(4) 依憲法或依法任命之政務人員(5) 各機關簡任第十二職等以上之首長。(草案第二條第三項) 亦即遊說對象包括中央機關、地方機關、以及所有民意機關的主要決策者。但此種設計，存在以下幾個問題有待斟酌：

(一) 將地方行政首長及地方民意代表也納入規範，是否有侵犯到地方自治權限問題，仍有待商榷。因地方自治機關均非本法的主管機關，將來眾多地方機關如發生遊說者違法時，是否全由本法中央主管機關內政部負責查核處理，內政部能否介入地方事務、有無足夠人力處理，實在堪慮。因此，應否尊重地方自治權限，將此部份保留給地方因地制宜去訂定相關法規，值得斟酌。例如，就日本制定政治倫理相關法律的經驗而言，地方自治團體自訂規章，有時甚至比中央的法律更嚴謹或可行性更高（註三十一）。

(二) 就中央機關而言，將被遊說對象限縮於總統、副總統，以及政務人員及簡任十二職等以上首長，而排除適用於其他常任文官，顯然是輕忽「官僚政治」在決策過程中的重要性。事實上，

行政機關首長、副首長及幕僚長的秘書、單位主管，以及國會助理、國會重要幕僚人員等，對政策或法律的形成也有相當影響力，許多利益團體常向被遊說者的秘書或國會助理遊說，由其轉達。故僅規範政務人員及十二職等以上首長，顯然範圍過於狹窄。

美國遊說公開法規定，被遊說的行政部門，包括總統、副總統、白宮幕僚、部會首長及副首長、獨立委員會委員及其助理、及穿制服的（uniformed）、具有參與機密（confidential）、政策決定（policy-determining）、政策制定（policy-making）、政策辯護（policy-advocating）特性的特定職位職員；國會除議員以外，並包括國會助理、委員會、小組委員會雇員、幕僚單位領導階層、提供立法服務或其他協助的工作小組或黨團的職員，範圍相當廣泛，但基於聯邦精神，並不包括地方政府機關及地方民意代表在內。故建議「被遊說者」參考美制，不包括地方機關人員，而中央機關被遊說者範圍建議擴大到部分對政策決定具有影響力的常任文官（如總統府幕僚人員、各級行政機關首長、副首長、幕僚長及其秘書人員、單位主管，以及國會重要幕僚人員等）及國會助理，較符實際。

五、遊說事項方面

限制人民不得遊說的條款，執行恐有爭議，建議刪除

行政院草案對於自然人、法人、人民團體或基於特定目的組成的團體，欲進行遊說時，規定：「與欲遊說之政策、議案或法令無關者，不得遊說」。（草案第四條第一項）草案說明指出：「遊說畢竟不同於一般之意見表達方式，其花費之社會成本較高，況被遊說之人均屬公務極為繁重之人員，倘任何人對與其無關之政策、議案或法令動輒可遊說，除前揭人員將陷於無法因應之窘境外，亦會影響政務之推動，故有必要對遊說人不得遊說之情形予以合理限制。」此種構思完全是以被遊說者作考量，問題是遊說者與欲遊說的政策、議案或法令是否有關，究竟是由誰認定？如遊說者認為有相關，而被遊說者認為無關，因而拒絕被遊說，將如何處理？如有爭議，向誰申訴？草案均無明文。顯然此種不確定的規範，將來執行會有爭議，確有再酌的必要。按遊說乃民主的產物，為確保民意能有直接參與政策議題的管道，故民主國家即使遊說未立法，也都採取開放的態度。蓋遊說主要在防杜政商利益勾結的不法交易，只要將遊說過程的資訊公開在陽光下，讓人民檢驗即已足夠，太多限制，反產

生將來認定與執行的困難。

美國遊說公開法對遊說活動的界定十分單純，只要「試圖影響國會、國會幕僚以及行政部門決策官員的活動」，不管是直接、間接、準備、資料蒐集等都算是遊說活動，也都可以遊說，並無遊說者與欲遊說的政策是否有關之限制問題，是以，本項限制建議刪除。

六、遊說程序方面

授予被遊說者適法性認定權，易生弊端，且對違法的被遊說者又無處罰規定，顯欠公允，建議草案第十四條、第十五條均刪除。

行政院草案對於不符規定的遊說，除被遊說者的服務機關應不受理其登記外，被遊說者也應拒絕其遊說。對於得遊說而未依法登記的遊說，被遊說者應予拒絕。但不及拒絕者，被遊說者或其所屬機關應通知遊說者限期補行登記。(草案第十四條)又被遊說者應於接受遊說後七日內，將有關事項通知所屬機關指定之專責單位或人員予以登記。(草案第十五條)另草案罰則條文，全都處罰遊說者，尚無處罰被遊說者的條款(參見草案第十九條至第二十三條)，可見草案設計完全以被遊說者立場設想，並將遊說認定權賦予被遊說者。此種設計，固可以導引遊說者依

法遊說，但也有兩個缺失值得斟酌。其一，可能發生認定不公或偏私舞弊，由於被遊說者獨占認定權，如遊說者與被遊說者關係特殊，即便不合規定的遊說，只要被遊說者認定其不屬於遊說範圍，不需事先依據遊說法規定登記、申報，被遊說者亦不必事後通知專責單位。換言之，根本不必適用遊說法，即可達到遊說的效果；但是對於無特殊關係的遊說者，則可依法要求先申請登記才同意遊說，否則即可以不符遊說規定而拒絕其遊說，如不及拒絕，尚可要求其補正，如不補正或登記申報不實，亦可依法加以處罰(罰鍰)。因此，賦予被遊說者如此大的認定權，很可能因偏私或處理不公而發生弊端。其二，遊說屬遊說者與被遊說者雙方的行為，若說違反規定者必須處罰，則除遊說者可能違法外，被遊說者亦有觸法的可能，可是法律卻只處罰遊說者，而不處罰違反規定的被遊說者，顯然立法有失衡平。例如，某特殊遊說者向某機關首長遊說某一法案，根本未事先申請登記即與機關首長聯絡好見面遊說，因遊說者身分特殊，該機關首長根本不敢要求其事先登記，亦不敢拒絕其遊說，更不敢請其補登記，事後當然不會通知該機關專責單位人員，此種被遊說者明顯的違法，卻可不必受罰，難怪有人批評，這是「被遊

說者不可能為非」的原則（註三十二），但這也是陽光法案的一個死角，值得注意。

美國遊說公開法的規範，雖亦無處罰被遊說者的規定，但被遊說機關及被遊說者並無「適法性」的認定權，而是由遊說者（說客）自行認定，於受託或遊說之後一定時間內，自行向國會參眾兩院登記，並定期財務申報。該法明文要求遊說者有善盡誠實估計並申報其自客戶所獲得的總收入，以及其因遊說活動所支出的費用總額的義務。事實上，國會參眾兩院也僅站在協助的立場予以協助並將資訊公開，最多只提醒「說客」可能違法情事並要求補正資料，並無是否符合遊說法的認定權，亦無同意或不同意遊說的准駁權，被遊說者本身亦無認定權及准駁權，亦無事後通報的義務。顯然我國遊說制度的設計太過於複雜，理想性太高，但很可能因人為因素而使制度運轉變質，故建議該兩條規定均刪除。

七、裁罰與主管機關方面

（一）主管機關歸內政部，位階太低，又非超然獨立的司法機關，難以規範位高權重的被遊說者，建議主管機關改為監察院

行政院草案的主管機關定為內政部（草案第三條），然本法被遊說者包括中央、地方

機關行政與立法部門的主要決策者。如果說遊說的登記與經費的申報只是自由心證聊備一格而已，這種安排自可理解；倘若主管機關要負責查核工作，則必然會面臨不少困難，除地方行政機關涉及地方制度權限問題外，即便是中央機關執行亦有困難。因內政部雖名為主管機關，但為因應實施本法而設立的專責機關或單位，既非屬獨立超然的司法機關或準司法機關，且位於行政體系第三級以下位階，如此定位，在未來如何進行查核，去規範位高權重的總統、副總統、政務人員，甚至立法委員等大人物，實讓人存疑？關於本法主管機關歸屬，各界主張相當分歧，有認為應以法務部為主管機關，法務部得依行政機關層級，委由各級檢察官負責（前立法委員許添財主張）；另有認為應分中央及地方主管機關，在中央為內政部，在地方則為縣市政府；另學界亦有建議以監察院為遊說者登記的主管機關（註三十三）。至於立法院羅、林兩立委所提版本的主管機關亦為內政部；趙永清委員於第五屆所提出的版本，則按被遊說對象採雙主管機關方式：（1）被遊說者為行政機關時，主管機關為內政部。（2）被遊說者為民意機關時，主管機關為監察院。主要可能著眼於監察院具有超然獨立的準司法權，對於民意代表違法時，較能本

於超然地位依法處置。參諸現有陽光法律「公職人員財產申報法」，亦採雙主管機關設計，如適用對象為以下六類人員，其申報受理及罰鍰處理機關為監察院：(1) 總統、副總統。

(2) 行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。(3) 政務官。(4) 有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。(5) 依法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。(6) 縣（市）級以上各級民意機關民意代表。其餘機關人員的申報受理為該機關政風單位，罰鍰處理機關則為法務部。顯然，監察院在陽光法案中，係扮演打老虎的重要角色。遊說法制亦為陽光法案的一環，主要目的係在防杜政商勾結與利益輸送，與公職人員的清廉關係密切，且被遊說者主要是政府機關位高權重的首長或國會議員，因此，遊說業務由監察院主管，應較適合。

美國遊說公開法規定，由參眾兩院的秘書處受理「說客」登記、定期報告及罰鍰裁處等工作，而非由行政機關充當主管機關。我國監察院的監察權在先進民主國家是由國會行使，故建議參考美制，將主管機關改為監察院。

(二) 受理登記、申報、移送罰鍰的機關不同，可能處置不公，建議改由前建議的主管機關監察院全權負責。

關於受理遊說者申請登記、財務報表申報、移送罰鍰的機關，行政院草案規定均為被遊說者的服務機關（草案第十三條、第十七條、第二十六條）。此種設計，固然方便申報與控管，然其與本法的主管機關—內政部之間關係如何，似乎看不出，究竟是從屬關係？或只是平行的協調關係？仍有待釐清。又未來有簡任十二職等以上首長的中央機關（即被遊說者的服務機關），及地方政府各機關，都必須要有專責單位受理遊說登記業務，如此龐大組織，如此龐大人力設置，可能增加政府的財政支出多少，均未見任何人力及財務規劃，未來執行確實堪憂。再者，各機關均成立專責單位，自行認定遊說者是否符合遊說規定的登記，並有查證遊說者登記及申報資料真實與否、進而有認定准駁及移送罰鍰的權力。如此龐大的權力，如因對法律認知不一或處置寬嚴不一，可能造成各機關對同一遊說案件處理的不公平，而侵犯到人民意見表達自由的權利，並因此添增甚多的訴願及行政訴訟案件，確實值得再酌。參考美國遊說公開法，說客進行遊說，只要受託後或遊說接觸後向國會參眾兩院秘書單位登記、並定期申報財務狀況即可，並無逐一向被遊說者的服務機關登記申報的義務。且國會參眾兩院秘書單位僅提供法律要求登

記與報告的指導與協助，及訂定有關的共同標準程序規定、檢視或必要時詢問，以確保登記與報告的真實、完整及合於期限。雖然對於說客或遊說公司違反規定的情事，可以加以檢視並通知限期補正，如逾期未補正，可將涉嫌違法情事，通知特區聯邦檢察官，並根據情節予以罰鍰。但該法特別強調，不論個人或團體是否遵守本章的規定，不得解釋為授予參眾兩院秘書處檢查與調查權。換言之，承辦申報的國會秘書單位只有通知補正權，並無檢查與調查權。相較之下，我國制度設計，對於被遊說者的服務機關授予的認定權、准駁權，似乎權力太大，且受理機關眾多，易發生寬嚴不一，影響人民權益甚巨。故建議參考美制，將此項受理登記、申報、移送罰鍰等業務改由前建議的主管機關監察院全權負責，俾事權統一。

（三）裁處罰鍰機關分為二，恐造成裁處寬嚴不一，建議由監察院全權負責

行政院草案對於罰鍰的裁處機關有二種：（一）具有中央民意代表身分之遊說者，由監察院處罰；（二）其他遊說者移主管機關處罰。並明定監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，亦得主動調查之。（草案第二十六條）此一立法體例，據草案說明，主要係考量監察院具備超然獨立的地位，及公職人員財產

申報法已有先例，基於權力分立原則，故將具有民意代表身分的遊說者的裁處改由監察院為之，其餘遊說者由主管機關為之（註三十四）。關於本條裁處機關證據調查部分，行政程序法第一章第六節（調查事實及證據），已有規定，為免讓人誤解裁處機關擁有「調查權」，本法似不宜再重複規定，且立法院羅、林兩立委版本均無此項規定，故有再酌必要。至於將裁處機關分為二種，若說基於權力分立原則考量，將具有中央民意代表身分的遊說者，歸監察院裁處調查，其餘由主管機關裁處，則監察院與立法院亦同樣有權力分立問題，且依司法院大法官會議釋字第十四號解釋，立法委員並非監察權的行使對象，顯然基於權力分立考量，尚難言之成理。惟如以監察院具有超然獨立地位，故由其負責陽光法案的裁處，則較有正當性。基此，裁處機關有無一分为二，而造成將來裁處寬嚴不一，值得考量。如配合前述各項探討，主管機關與被遊說者的所屬機關設計均有甚多問題，故建議參考美制，將主管機關、登記申報機關及裁處機關三者合一，全歸監察院負責（註三十五）。

肆、結語

遊說法制立法的目的，在消極方面可以

防杜政商利益不法輸送，保障一般民眾的權益；積極方面則可確保人民正當行使憲法所保障的言論自由及請願權利，使各類社會團體依法採用遊說方式，作為影響政府決策的正當管道（註三十六），因此各界多盼望建立遊說法制，俾使遊說行為攤在陽光下。但由美國聯邦遊說立法與實施的經驗來看，對於遊說者與立法者、決策者的關係，企圖以法律規範的方式加以導正，其效果都不高，而這類立法的主要作用似乎只在於讓各界重新思考遊說者與立法者之間長期以來所存在的「給與受文化」（註三十七）。尤其是遊說法制常涉及憲法保障人民意見表達的自由及請願權等基本權利的限制，因此與其他陽光法案相較，無論是規範對象與涵蓋範圍大小、規範行為態樣的明確性、法律執行的可行性等面向而言，遊說法制的立法可算是難度最高的。若以過去公職人員財產申報法的實施經驗並不是很成功的情況看來，遊說立法的有利環境與實施條件於現階段似尚未具備（註三十八）。也由於在憲法保障人民基本權利的前提下，遊說法對一般民眾或團體的遊說行為的約束是非常有限的，因此，很少有民主國家制定類似的法律。而美國在歷經百年的立法努力，仍被學者認為不能真正解決問題，而有賴其他面向的立法，來改善不當

遊說行為對民主帶來的負面影響。總體而言，在憲法保障基本權利與滿足大眾知的權利之間求取平衡點並不是一件容易的事，這就是為什麼美國的相關立法向來皆以專職遊說者（即說客—以遊說活動來領取報酬者）為規範對象，卻不去嚴格要求一般民眾的主要原因（註三十九）。我國遊說法制的立法如不能掌握當前問題的癥結，草率通過可行性和效益不高的法律，將是社會全體的損失。因此，如要制定遊說法，宜注意其立法的可行性，不宜陳義過高，以免執行時爭議不斷或窒礙難行。基此困難，我國遊說法制草創之初，似宜以美國制度作為前車之鑑，儘量參考美國制度，多注意其可行性。

從前節對行政院所提遊說法草案的評析，發現行政院對遊說法制的設計過於複雜，理想性太高，但執行確有諸多爭議與困難問題，故建議參考所提建議意見，再做全盤考量，俾使法案確實可行，且真正能發揮陽光法案的效用。（本文作者為立法院法制委員會簡任秘書；國立台灣藝術大學兼任助理教授）

註釋

註一 前立法委員李勝峰、黃主文，曾於 78 年分別提出「遊說法草案」。

- 註二 立法院公報，第 87 卷第 26 期，委員會記錄，頁 1。
- 註三 立法院職權行使法於八十八年一月二十五日公布，依該法第十三條規定：「政府機關及立法委員提出之議案，每屆立法委員任期屆滿時，尚未完成委員會審查之議案，下屆不予繼續審議」。該條後於九十年十一月十四日修正為：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議」，此即所謂「屆期不連續」規定。
- 註四 立法院公報，第 89 卷第 6 期，院會記錄，頁 3。
- 註五 立法院公報，第 89 卷第 11 期，院會記錄，頁 84。
- 註六 同前註，頁 3。
- 註七 劉淑惠，「遊說法的立法重點與評估」，月旦法學雜誌，第 63 期，民國 89 年 8 月，頁 44。
- 註八 牟華璋，「美國遊說情形及遊說管理法簡析」，立法院院聞，第 263 期，頁 35。
- 註九 同註 7，頁 45。
- 註十 桂宏誠，制定「遊說法」之背景分析-以美國「聯邦遊說管理法」及「遊說公開法」為例，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會，民國 91 年 2 月 26 日。
- 註十一 Jerrold L. Walden, "More about noerr—Lobbying, Antitrust and the right to petition", 14 UCLA L. Rev., 1967, pp. 1211-1212.
- 註十二 Mary Kathryn Vanderbeck. "First amendment constraints on reform of the federal regulation of lobbying Act", 57 Texas L. Rev., 1979, p.1220.
- 註十三 草根遊說，係指遊說者並不直接接觸官員或民意代表，而是透過發動選民寫信、打電話、影響媒體或介入選舉過程等方式，造成對決策官員或民意代表的壓力，使他們不得不接受遊說者所主張的立場，因此又稱為「間接遊說」。
- 註十四 美國著名的國會監督團體—Common Cause，曾舉出許多重要例子來顯示遊說管理法的通過實施並不真正發揮作用，遊說團體依法辦理登記和遊說經費的申報，與事實有很大的出入，參見 Common Cause, "How Money Talks In Congress, 1979, pp.31-32.轉引自劉淑惠，「遊

- 說法的立法重點與評估」，頁 46。
- 註十五 該法案於 1995 年 12 月 19 日獲總統簽署，於 1996 年 1 月 1 日成為正式法律。
- 註十六 至於外國人的遊說規定，美國則另制定外國代理人遊說法（Foreign Agent Lobbying Act）予以規範，不在本文引介範圍。
- 註十七 參閱：（1）江舜明，「簡介美國遊說法與政治獻金」，法學叢刊，第 180 期，民國 89 年 10 月，頁 64-65；（2）劉淑惠，「遊說法的立法重點與評估」，頁 46。（3）美國「遊說公開法」原文：2 USC Sec. 1601-1612 TITLE 2 - THE CONGRESS CHAPTER 26 - DISCLOSURE OF LOBBYING ACTIVITIES.
- 註十八 2 U.S.C. § 1602 (1)-(16) (1998).
- 註十九 包括總統、副總統、白宮幕僚、部會首長及副首長、獨立委員會委員及其助理等。
- 註二十 2 U.S.C. § 1603 (a) - (c) (1998).
- 註二十一 2 U.S.C. § 1604 (a)-(c) (1998).
- 註二十二 2 U.S.C. § 1605 (1)-(8) (1998).
- 註二十三 2 U.S.C. § 1606 (1)-(2) (1998).
- 註二十四 2 U.S.C. § 1607 (a)-(c) (1998).
- 註二十五 邱政宗，「遊說法草案」評估報告，立法院法制局法案評估報告，編號 262，民國 89 年 2 月 11 日，頁 11。
- 註二十六 同註 7，頁 47。
- 註二十七 中國時報民國 92 年 7 月 25 日，焦點新聞：「遊說立法讓陽光普照」。
- 註二十八 公務員服務法第十三條第一項：「公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司之股東、兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。」
- 註二十九 Chicago Tribune, December 6 1992, Sec 1 p.14.
- 註三十 同註 8，頁 36。
- 註三十一 同註 7，頁 48。
- 註三十二 桂宏誠，「行政院版遊說法草案之評析」，財團法人國家政策研究基金會，國政分析，內政（析）092-017 號，民國 92 年 8 月 13 日。

註三十三 同註 25，頁 24。

註三十四 見該條草案說明。

註三十五 美制由參眾兩院負責，但美國監察權歸國會，並無獨立地位的監察院設計，故由監察院負責遊說登記、申報與裁處業務，與美制其實頗類似。

註三十六 同註 8，頁 34。

註三十七 Clive S. Thomas, Interest Groups Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences, Parliamentary Affairs, Vol. 51, Oct 1998, pp.500-515.

註三十八 同註 7，頁 49。

註三十九 同註 7，頁 46。

附件 行政院於立法院第五屆會期所送「遊說法草案」

條	文	說	明
<p>第一條 為使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與，特制定本法。</p>		<p>一、揭示本法之立法目的。 二、遊說乃多元化民主國家政治體制運作之正常現象，規範合理之遊說活動，乃陽光政治之一環。本法立法目的在使合法之遊說在公開、透明之程序下進行，以引導遊說行為發揮正面功能，並防止不當利益輸送、杜絕黑金政治與不法關說。</p>	
<p>第二條 本法所稱遊說，指遊說者意圖影響被遊說者或其所屬機關對於政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止，而以言詞、書面或電子文件方式，直接向被遊說者表達意見之行為。</p> <p>本法所稱遊說者，指下列各款之一：</p> <p>一、進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體。</p> <p>二、受委託進行遊說之自然人或營利法人。</p> <p>本法所稱被遊說者如下：</p> <p>一、總統、副總統。</p> <p>二、各級民意代表。</p> <p>三、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長。</p> <p>四、依憲法或依法任命之政務人員。</p> <p>五、各機關簡任第十二職等以上之首長。</p>		<p>一、本法用詞之定義。 二、(一)明定遊說係遊說者對被遊說者所為表達意見之行為。(二)遊說係以意圖影響政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止所為之行為，即以政治性或決策性事項為遊說之範圍。(三)遊說是指遊說者與被遊說者之直接接觸，並表達意見之行為；直接接觸之方式包括言詞、書面或電子文件等形態。至於以演講、發行刊物、召開公聽會或利用大眾媒體、集會遊行等方式間接所為之意見表達行為，因屬公開性質，且相關法律另有特別之規定，故不屬本法遊說之範圍。(四)本條第一項所稱「以言詞、書面或電子文件方式」，係指踐行本法第十二條規定之登記程序後所為遊說行為之方式。 三、進行遊說者不以個人為限，依法成立之法人或人民團體，甚至基於特定目的組成之團體，例如自救會、同學會、同鄉會等，時有遊說之必要，為兼顧表達意</p>	

	<p>見機會之公平，爰於第二項第一款規定該等團體設有代表人者，亦得為本法之遊說者。又遊說亦可委託他人為之，受託之人即為本法之遊說者。</p> <p>四、為避免被遊說者適用範圍之不確定，致影響本法之立法意旨，爰於第三項明定被遊說者之範圍，俾利執行。又遊說之範圍既限定於政治性之決策，爰規定被遊說者為總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長、依憲法或依法任命之政務人員及各機關簡任第十二職等以上之首長。</p> <p>五、被遊說者中依憲法、法律規定須超出黨派或公正行使職權者，其職權行使屬於個案處分部分，參照第一項所定，並不在本法所定義之遊說範圍內；如非個案處分，而係影響政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止，因與其獨立行使職權並無衝突，故仍有被遊說之可能，併予說明。</p>
<p>第三條 本法主管機關為內政部。</p>	<p>一、明定本法之主管機關。</p> <p>二、本法之立法目的在使遊說行為公開化、透明化，建立合法規範之遊說制度，保障民眾表達意見之自由，屬於陽光法案之一環，人民向負責決策層次之官員及民意代表遊說，意圖影響法令、政策或議案，屬公民參政事務之一，爰明定內政部為主管機關。</p>
<p>第四條 依第二條第二項第一款進行遊說之</p>	<p>一、按現行法律如請願法、行政程序法或自</p>

自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體，與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者，不得遊說。

受委託進行遊說者，以經專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之自然人或章程中載有遊說業務之營利法人，並向主管機關備案者為限。

治條例等並不乏人民表達意見之途徑，惟表達意見係權利之行使，而遊說亦是表達意見之一種方式，其限制自應審慎，然遊說畢竟不同於一般之意見表達方式，其花費之社會成本較高，況被遊說之人均屬公務極為繁重之人員，倘任何人對與其無關之政策、議案或法令動輒可遊說，則除前揭人員將陷於無法因應之窘境外，亦會影響政務之推動，故有必要對遊說人不得遊說之情形予以合理限制，爰於第一項明定進行遊說之自然人、法人、經許可設立或備案之人民團體或基於特定目的組成並設有代表人之團體與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止無關者，不得遊說。

二、鑑於受委託進行遊說者與非受委託進行遊說者所著眼之利益及方向尚有不同，參諸美國、加拿大之立法體例，其受委託進行遊說者，均極為專業，為導引我國受委託遊說者能更專業化、發揮實質的政策參與效果，爰於第二項將受委託進行遊說者限於一定之資格範圍。

三、依一般社會認知，專門職業及技術人員高等考試及格領有證書目前執業中之人，係於其領域範圍具有專長之人，故將其明定為得受委託進行遊說者之一，俾符合社會正常之期待，及委託人之利益，亦有助於引導遊說專業化。另參以外國之立法例，以遊說為業之公司係遊說

	<p>法規範之主要對象，雖我國目前並無此行業，惟為引導遊說專業化，爰明定章程列有遊說之營利法人，得受委託進行遊說。</p>
<p>第五條 下列行為，不適用本法之規定：</p> <p>一、公務員依法執行職務之行為。</p> <p>二、外國政府或政府間國際組織派駐或派遣之人員所為職務上之行為。</p> <p>三、人民或團體依其他法規規定之程序及方式所為之申請、請願、陳情、陳述意見等表達意見之行為。</p>	<p>一、公務員依法執行職務之行為，例如行政機關為使所提之法案順利完成立法，對於立法委員所為之溝通、協調，或立法委員針對特定政策依法對行政院所提之質詢，均屬依法執行職務之行為，為避免影響其職務之執行，爰於第一款規定不適用本法之規定。</p> <p>二、外國政府或政府間國際組織（例如世界貿易組織）派駐或派遣之人員，或享有外交豁免權或有其特殊之功能，其所為職務上之行為，亦應予以排除，爰於第二款設排除規定，以符實際。</p> <p>三、請願法、行政程序法或其他法律、自治條例等對於人民表達意見之程序與方式均有規範，爰於第三款規定予以排除，以免因本法之制定，增加人民不必要之負擔。</p>
<p>第六條 遊說者為法人或團體時，應指派代表為之，其代表人數不得逾五人。</p>	<p>遊說行為乃直接接觸之表達意見行為，法人或團體為遊說時，如人數眾多，恐影響遊說之效益，爰規定應指派代表為之，其人數不得逾五人，以符效率。</p>
<p>第七條 外國政府、外國法人進行遊說時，應依本法規定委託本國遊說者為之。</p> <p>外國政府、法人、團體及自然人不得就國防、外交及大陸事務進行遊說。</p>	<p>一、鑑於外國政府或外國法人向我國遊說時，其動員之人力、物力較大，所影響之層面亦較鉅大深遠，爰於第一項明定應委託本國遊說者為之。外國自然人或團體則不在此限。</p>

	<p>二、國防、外交及大陸事務攸關國家安全、重要政策，與臺灣地區人民之生存權益，具有高度政治性考量，為顧及國家機密之維護，避免不當利益之輸送，爰於第二項明定禁止外國政府、法人、團體及自然人進行遊說。</p>
<p>第八條 大陸地區人民、法人、團體或其他機構不得自行或委託其他遊說者進行遊說；香港或澳門居民、法人、團體或其他機構，亦同。</p>	<p>鑑於中共未對我放棄敵意，為維護國家安全及社會秩序，參照政治獻金管理條例草案第七條規定，明定大陸地區人民、法人、團體或其他機構及香港或澳門居民、法人、團體或其他機構自行或委託其他遊說者進行遊說之限制。</p>
<p>第九條 遊說者進行遊說時，不得以強暴、脅迫或其他不正當方法為之，並不得向被遊說者行求、期約或交付賄賂或其他不正利益。</p>	<p>為建立遊說之合理規範，使遊說者能遵守法令及道德規範，強化遊說之正面功能，明定遊說不得以不正當之手段為之。</p>
<p>第十條 第二條第三項所定人員，除各級民意代表外，於離職後三年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。</p>	<p>一、公職人員離職後，為避免利益衝突或因職務關係對原服務機關施壓，影響決策，爰參考公務員服務法第十四條之一、政府採購法第十五條第一項等法律之規定，明定本法第二條第三項所定之人員，於離職後從事遊說行為之限制，以確保公平。</p> <p>二、各級民意代表因其性質與其他公職人員不同，其離職後較無利益衝突或因職務關係對原服務機關施壓之顧慮，爰排除於本條適用之列。</p>
<p>第十一條 各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之十以上</p>	<p>一、民意代表對於其本人或關係人經營或投資之事業遊說，有利益衝突及利益輸送</p>

<p>之事業進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。</p> <p>前項所定民意代表之關係人，其範圍如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、民意代表之配偶或共同生活家屬。 二、民意代表之二親等以內親屬。 三、民意代表或其配偶信託財產之受託人。 四、民意代表、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。 	<p>之可能，為防止弊端之產生，爰參考公務員服務法第十三條第一項有關投資股份總數百分之十之限制規定，而為第一項之規定。</p> <p>二、第二項就民意代表「關係人」之範圍予以明定，俾利適用。</p>
<p>第十二條 遊說者應逐案備具申請書，載明下列事項，於進行遊說前向被遊說者所屬機關申請登記：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、自然人： <ol style="list-style-type: none"> (一)姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號、職業、電話或其他聯絡方式；如曾擔任第二條第三項所定之公職者，離職前五年內曾服務之機關名稱及其所任職稱、任職期間。 (二)被遊說者姓名、職稱。 (三)遊說之目的及內容。 (四)遊說期間。 (五)釋明與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止之關係及其文件；屬受委託遊說時，其委託證明文件、專門職業及技術人員考試及格證書、執業證明文件字號、約定報酬金額及足資辨識 	<ol style="list-style-type: none"> 一、為使遊說在公開、透明之程序下進行，本法採逐案登記制，明定在進行遊說前應申請登記，並依遊說者為自然人、法人或團體，分別規定其應登記之內容，爰為第一項之規定。 二、登記之內容有變更或遊說期間有延長之必要時，應為變更登記，遊說終止時並應為終止登記，使遊說過程均公開進行，爰為第二項至第四項之規定。 三、登記採要式主義，如有程式不備時，登記機關應命其補正，爰為第五項之規定。 四、本法規定登記事項之申請書格式授權由本法主管機關定之，爰為第六項之規定。

委託人之資料。

二、法人或團體：

- (一)法人或團體之名稱、登記證或許可設立或備案證明、主事務所所在地及其代表人或負責人姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號、職業、電話或其他聯絡方式。
- (二)第六條所定遊說代表之姓名、出生年月日、住、居所、身分證明文件字號、職業、電話或其他聯絡方式；如曾擔任第二條第三項所定之公職者，離職前五年內曾服務之機關名稱及其所任職稱、任職期間。
- (三)被遊說者姓名、職稱。
- (四)遊說之目的及內容。
- (五)遊說期間。
- (六)釋明與欲遊說之政策、議案或法令之形成、制定、通過、變更或廢止之關係及其文件；屬受委託遊說時，其委託證明文件、營利法人之章程、約定報酬金額及足資辨識委託人之資料。

前項登記事項有變更時，應自事實變更之日起五日內，申請變更登記。

遊說終止後十日內，應申請終止登記。

。遊說期間屆滿十日前有延長之必要時，得申請變更登記。

前四項登記事項不符法定程式時，被遊說者所屬機關應限期命其補正。

<p>第一項至第三項登記申請書之格式，由主管機關定之。</p>	
<p>第十三條 被遊說者所屬機關應指定專責單位或人員，受理遊說之登記。</p>	<p>基於便民與可行性，爰明定前條受理遊說之登記機關，以被遊說者之所屬機關為之，並應指定專責單位或人員負責，以明權責。</p>
<p>第十四條 依本法規定不得遊說而進行遊說者，被遊說者所屬機關應不受理其登記，並以書面通知遊說者；被遊說者應拒絕其遊說。</p> <p>對於得遊說而未依法登記之遊說，被遊說者應予拒絕。但不及拒絕者，被遊說者或其所屬機關應通知遊說者限期補行登記。</p>	<p>一、本法所定不得遊說之規定係屬強制規定，如違反不得遊說之規定進行遊說時，受理登記之單位不得受理登記，並應以書面通知遊說者，以期明確，並保障被遊說者權益；被遊說者並應拒絕其遊說，爰為第一項之規定。</p> <p>二、遊說應在公開、透明之程序下進行，始符陽光政治之要求，故第十二條規定遊說前應先申請登記，如遊說者未依法登記時，被遊說者應予拒絕，以杜絕不當關說。但為顧及實際，如有不及拒絕情事時，例如以電話遊說，被遊說者已接聽時，因事實上已接受遊說，則應通知遊說者補行登記，以符公開透明之立法目的，爰為第二項之規定。</p>
<p>第十五條 被遊說者應於接受遊說後七日內，將下列事項通知所屬機關指定之專責單位或人員予以登記：</p> <p>一、遊說者。</p> <p>二、遊說時間、地點及方式。</p> <p>三、遊說之內容。</p>	<p>為使遊說資料完整，並可交互查證，爰規定被遊說者於接受遊說後亦應將遊說資料通知所屬機關之專責單位或人員予以登記，以利查考。</p>
<p>第十六條 被遊說者所屬機關應將第十二條及前條所定之登記事項列冊保管，並按季</p>	<p>一、第一項明定被遊說者所屬機關應公開遊說登記事項之方式。惟為兼顧對涉及國</p>

<p>公開於資訊網路或刊登政府公報或新聞紙。但登記之事項依其他法令規定不得公開者，不在此限。</p> <p>前項登記簿冊，應保存五年。</p>	<p>家機密、一般公務機密及隱私等事項保密之需求，爰例外規定依其他法令規定不得公開者，不在此限。</p> <p>二、第二項訂明登記簿冊保存之年限。</p>
<p>第十七條 遊說者應將使用於遊說之財務收支情形編列報表，並於每年五月三十一日前及辦理遊說終止登記時，向被遊說者所屬機關申報。</p> <p>遊說者應將據以編列前項收支報表之財務收支帳冊，保管五年。</p>	<p>為防止不當利益輸送，遊說者應將財務收支情形編列報表，並依規定期限向被遊說者所屬機關申報，俾利遊說公開、透明目的之達成；至於據以編列前項收支報表之財務收支帳冊，固不須申報，惟仍應保管五年。</p>
<p>第十八條 第十六條所定之登記簿冊及前條第一項所定之報表，任何人得申請閱覽、抄寫、複印或攝影；其實施辦法及收費基準，由主管機關定之。</p>	<p>為貫徹遊說行為透明化，明定任何人均得對遊說登記事項及財務報表資料申請閱覽、抄寫、複印或攝影，以滿足民眾知的權利，並授權由主管機關訂定相關實施辦法及收費基準。</p>
<p>第十九條 有下列情形之一者，處新臺幣五十萬元以上二百五十萬元以下罰鍰：</p> <p>一、故意隱匿第四條第一項或第二項不得遊說之情形而遊說。</p> <p>二、違反第十條或第十一條第一項規定而進行遊說。</p>	<p>故意隱匿第四條第一項、第二項不得遊說之情形而遊說及違反第十條或第十一條第一項限制遊說規定而進行遊說之處罰。</p>
<p>第二十條 有下列情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰：</p> <p>一、依第十二條第一項或第二項規定申請或變更登記，其內容故意登記不實而進行遊說。</p> <p>二、未依第十七條第一項規定申報或內容故意申報不實。</p> <p>前項情形情節重大者，被遊說者所屬</p>	<p>對內容故意登記不實或未依規定申報帳冊資料或故意申報不實者處以罰鍰；其情節重大者，被遊說所屬機關並得拒絕受理該遊說者一年期間之遊說登記申請。</p>

機關得拒絕受理該遊說者一年期間之遊說登記申請。	
<p>第二十一條 有下列情形之一者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰：</p> <p>一、未依第十二條第二項或第三項規定申請變更或終止登記。</p> <p>二、違反第十四條第二項但書規定，經通知限期補行登記，屆期未登記。</p>	未依規定辦理變更登記、終止登記或未補行登記之處罰。
<p>第二十二條 遊說者未依第十七條第二項規定保管財務收支帳冊者，處新臺幣五萬元以上二十五萬元以下罰鍰。</p>	遊說者未依規定保管財務收支帳冊之處罰。
<p>第二十三條 依第二十條第一項、第二十一條規定因未申報報表、未申請變更、終止登記或屆期未補行登記而受處罰後，經命限期辦理，屆期仍未辦理者，得按次連續處罰。內容故意登記或申報不實，經命其更正，屆期未更正者，亦同。</p>	為落實本法立法目的，對依第二十條第一項、第二十一條規定予以處罰之遊說者，經命限期辦理申報報表、變更、終止登記、補行登記，屆期仍未辦理，明定得按次連續處罰；並規定申請內容故意登記不實或收支報表故意申報不實，經命其更正，屆期未更正者，亦得按次連續處罰，以促遊說者為合法之遊說登記。
<p>第二十四條 依前五條規定處罰鍰時，遊說者所得利益或報酬超過罰鍰最高額者，得於其所得利益或報酬範圍內酌量加重。</p>	因遊說而獲得利益或收受報酬時，如其所得利益或報酬高於所處罰鍰時，將不能達處罰之目的，爰參考刑法第五十八條規定之精神及行政罰法草案第十八條第二項之立法體例，明定其所得利益或報酬超過罰鍰最高額時，得酌量加重，以符公平。
<p>第二十五條 遊說者為非法人之團體時，違反本法規定之處罰，應對其代表人為之。</p>	遊說者為非法人之團體時，訂明其處罰對象，以利適用。
<p>第二十六條 本法所定之罰鍰，由被遊說者所屬機關檢附具體事證，移送下列機關處</p>	<p>一、本法之裁罰機關。</p> <p>二、按依本法第二條第三項之規定被遊說者</p>

<p>罰之：</p> <p>一、具有中央民意代表身分之遊說者，由監察院為之。</p> <p>二、前款以外之遊說者，由主管機關為之。</p> <p>監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，亦得主動調查之。</p>	<p>包括總統、副總統、各級民意代表、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長、依憲法或依法任命之政務人員及各機關簡任第十二職等以上之首長等，基於權力分立之原則及本法為陽光法案之特性，考量監察院具備超然獨立之地位及公職人員財產申報法已有前例，有關中央級民意代表之裁罰，以由監察院為之為妥，爰為第一項第一款之規定；至中央級民意代表以外者，則均由主管機關為之，爰為同項第二款規定。又裁罰機關為審議本法之違法事項，必要時得以任務編組方式設置專責單位處理，以利本法之執行。</p> <p>三、為明確區分移送機關與裁罰機關之權責，爰規定移送機關應檢附具體事證；至移送機關與裁處機關，依行政程序法（如第一章第六節調查事實及證據）相關規定，本可依職權進行調查，惟為免實務仍生爭議，爰於第二項明定監察院及主管機關為裁處本法之罰鍰，亦得主動調查之，以期明確。</p>
<p>第二十七條 依本法所處之罰鍰，經限期繳納，屆期未繳納者，依法移送強制執行。</p>	<p>屆期不繳罰鍰之強制執行。</p>
<p>第二十八條 本法自公布後一年施行。</p>	<p>鑑於遊說規範不僅於國內係一嶄新之制度，於民主先進國家亦不多見，為使政府機關及國人對其有充分時間瞭解及因應，降低施行上之困難，爰明定自公布後一年施行。</p>

知識經濟時代政府部門的策略管理

—— 平衡計分卡在公部門的應用



呂蒼瑋

摘要

由於資訊科技的進步，造成全球環境巨大的改變，無論是公部門或是私部門都受到前所未見的衝擊。在策略管理的部分，私部門採用由哈佛大學教授羅伯·柯普朗（Robert Kaplan）與諾朗諾頓研究所（Nolan Norton Institute）最高執行長（CEO）大衛·諾頓（David Norton）所共同發展出來的「平衡計分卡」（The Balanced Scorecard）。雖然公部門與私部門的運作有所差異，但本文主張把平衡計分卡的概念稍加修改，也可以應用到公部門的領域；雖然仍會可能遇到許多執行上的困難，但修正過的平衡計分卡將有助於公部門的績效管理、策略管理，以及改善公部門政策不連續的弊病。

The Strategic Management of the Government in the Era of Knowledge Economy: The Application of the Balanced Scorecard to the Public Sector

By Lu Tai-Wei

Abstract

The improvement of information technology have made global environment dramatically changed. For strategic management, the private sector adopt “The Balanced Scorecard”, which is developed by Robert Kaplan who is the professor in Harvard University and David Norton who is the CEO in Nolan Norton Institute. Although the operations between the public sector and the private sector are quite different, we argue that as long as we modify the Balanced Scorecard, we can still apply it to the public sector. We might have difficulties carrying out the Balanced Scorecard, but we believe that modified Balanced Scorecard will benefit the performance management, strategic management, and policy planning of the public sector.

一、前言

隨著資訊科技的進步與網際網路的流通，二十一世紀儼然成為一個不同於從前的時代。在這樣的一個新時代之中，許多傳統的金科玉律都被打破，我們唯一能夠確定的，就是整個世界正在不斷而且急速的變動。

微軟總裁比爾·蓋茲在《數位神經系統》一書中指出：「未來十年企業經營的變化要比過去五十年的還多。…如果八〇年代的主題是『品質』(Quality)，九〇年代是『政府與企業再造』(Reengineering)，那麼公元兩千年後的關鍵就是速度。」由於競爭速度的不斷增加，組織的內部與外部也不停的發生質變，傳統的組織必須因應這樣的趨勢而做出適當的改變，否則也會加快組織本身被大環境淘汰的速度。

公部門相較於私部門是一個比較不易改變的組織，由於公部門必須要遵守多如牛毛的各種法規；其預算要經過立法部門的通過，並且不能隨意的變更，再加上政府各部門之間錯綜複雜的制衡機制，使得公部門本身受到許多因素的束縛，而無法如私人企業那樣的有彈性。然而，知識經濟不只影響到私部門，對於公部門一樣有相當的衝擊，因此現在的政府為了要因應變遷如此迅速的新

時代，一定要發展出一套合適的策略管理機制，讓龐大的公部門體系能夠策略性的靈活運作。

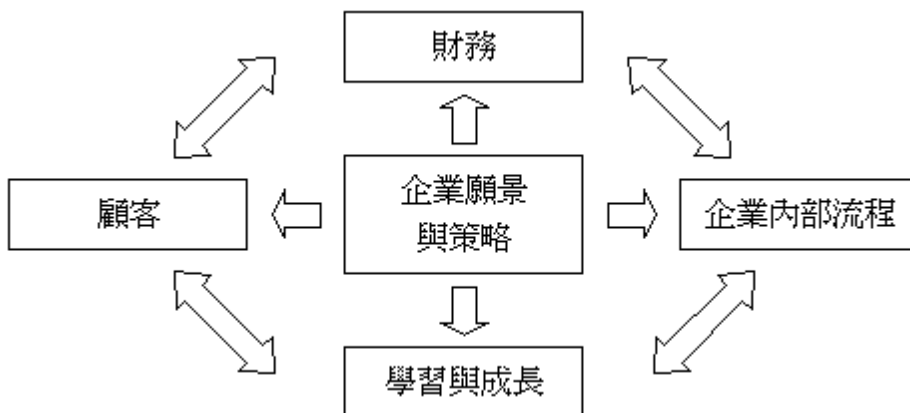
在這樣高度複雜的環境系絡之中，組織的首要之務就是要找出自己的競爭優勢，加以適當的策略管理，並且將策略化為行動。Michael Porter 認為策略的本質即組織所選擇要表現卓越的特定活動 (activities in which an organization elects to excel)。他說：「畢竟，企業在成本和價格上的差異，來自其創造、生產、銷售和遞送產品及服務所必須從事的數百項活動……差異在於所選擇的活動內容和如何從事這些活動的方式。」(“What is strategy?” Harvard Business Review, Nov-Dec, 1996:62) 由哈佛大學教授羅伯·柯普朗 (Robert Kaplan) 與諾朗諾頓研究所 (Nolan Norton Institute) 最高執行長 (CEO) 大衛·諾頓 (David Norton) 所共同發展出來之「平衡計分卡」(The Balanced Scorecard)，即是對於知識經濟中的組織所提出的一種多面向策略管理的工具。不同於以往單一向的績效評估方式，平衡計分卡採用多面向的評估標準，使組織對於其各個面向都能夠均衡的掌握，並且具有前瞻性的策略管理功能。

二、平衡計分卡的架構

平衡計分卡的概念是由哈佛大學教授羅伯·柯普朗（Robert Kaplan）與諾朗諾頓研究所（Nolan Norton Institute）最高執行長（CEO）大衛·諾頓（David Norton）所共同發展出來的，最早於一九九二年發表於《哈佛商業評論》（Harvard Business Review, HBR），更於一九九三與一九九六年的 HBR 有進一步的介紹與推廣，之後於一九九六年出版了《The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action》一書，詳細的說明平衡計分卡的概念與應用。

就字面上的意思而言，「平衡計分卡」指績效的衡量必須注重「平衡」的概念，不能

有所偏廢。傳統組織的績效衡量將焦點擺在財務面上，特別注重財務報表的數字；至於其他會計財務報表無法呈現的部分則未能有效衡量，這樣的績效衡量方式是局部優化（sub optimize）的，並且只是一味的對組織的過去表現做評估，而未能具備策略管理的前瞻性。平衡計分卡的主要概念是有系統的把組織的願景和策略，轉化成一套全方位的績效量尺，作為策略衡量與管理體系的標竿，分別從財務、顧客、企業內部流程、學習和成長等四個構面去「平衡」的檢討組織內外部績效（見圖一），這些構面兼顧了組織經營上各方面的需求。



圖一、平衡計分卡的四個主要構面

資料來源：Robert S. Kaplan & David P. Norton (1999)

組織藉由這四個構面的平衡思考，可以在追求績效之際也為未來的成長而培養實力，並且累積無形資產，隨時透過自我的監督發掘問題，並及早調整因應，吾人首先就平衡計分卡的四個構面做概略的介紹。

（一）財務構面：

一個組織的存續需要有一定的資源，其中財務資源又是最關鍵的一項，因此自古以來，衡量組織的績效往往都著重在財務方面。組織企業應針對所處不同階段的生命週期（成長期、維持期、豐收期），提出不同的財務策略，來決定適合的財務衡量尺度。作者認為不論組織處在何種階段，都應配合三個財務主題：營收成長和組合、成本下降，生產力提高，以及資產利用與投資策略。

財務目標代表組織的長期訴求，即從投資於事業單位的資本上賺取豐厚的報酬（參考 Robert S. Kaplan & David P. Norton 原著，朱道凱譯，1999：83-102），作者強調財務目標是一個極端重要的構面，而平衡計分卡與財務目標沒有任何的衝突，其他平衡計分卡構面的一切目標和量度，最後也都應該要連結到財務構面中的一個或數個目標。

（二）顧客構面：

企業組織需要財務上的資源，而財務資源的來源就是顧客，掌握顧客就等於掌握了

源源不斷的財務資源，因此顧客構面也是組織不可忽視的部分。企業組織應先找出自己希望競逐的核心顧客群與市場區隔，並將顧客的核心衡量標準群（Core Measurement Group）（註一）與目標市場及顧客相結合，找出並衡量顧客價值主張（註二）。

組織必須敏銳的觀察顧客的需要，再好的產品若不受顧客的青睞也是枉然，因此察覺顧客的需求是組織興盛的要素。

（三）企業內部流程構面：

在企業內部流程的構面中，管理階層要辨識公司是否能夠達到顧客和股東的目標。企業組織為滿足股東及目標消費群的期望，必須確認其所創造的顧客價值的程序，才可有效的運用有限的資源。平衡計分卡建議企業應先界定一個完整的內部流程價值鏈，包括三個主要的企業流程：創新、營運，與售後服務，就這三個流程建立各種衡量指標。（參考 1999：141-183）

（四）學習與成長構面：

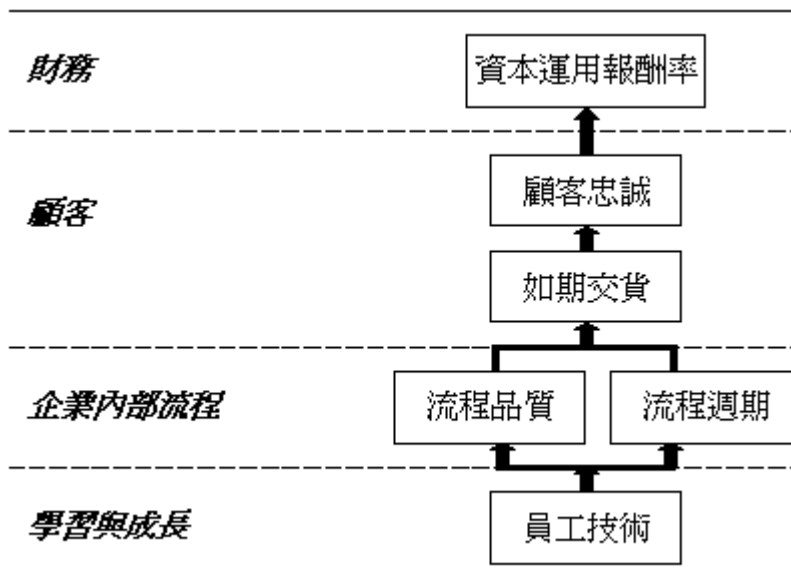
學習與成長構面的目標為上述三個構面的目標提供了基礎架構，是驅使前面三個計分卡構面獲致卓越成果的動力，實現企業長期成長的目標。平衡計分卡強調投資於未來的重要性，主張組織不可只投資於傳統的領域，如果企業希望達到長期的成長目標，就

必須投資於它們的基礎架構— 人、系統和程序。在學習與成長的構面，主要有三個範疇：員工的能力、資訊系統的能力，與激勵、授權和配合度。(參考 1999：185-210)

企業組織是否有能力達到財務、顧客和企業內部流程的指標，端視其學習與成長的能力而定。在組織投資於硬體設備的同時，也應同時著眼於無形資產的重要性。

平衡計分卡是個應用非常廣泛的工具，

可以結構化的評估企業各方面績效，以不偏頗任何一方的平衡思考，來協助企業有效的轉換願景及策略為行動方案。平衡計分卡也提供了我們一種新的策略觀點，指引我們從多面向的觀點去衡量組織的績效，並且為組織的未來描繪出全觀 (holistic) 的藍圖。平衡計分卡的四個構面是環環相扣的，每一個構面與另一個構面都有著微妙的互動 (見圖二)。



圖二、價值鏈形成的垂直向量

資料來源：Robert S. Kaplan & David P. Norton (1999)

在實際應用方面，美國 Fortune 雜誌一千大企業中，已有 40% 成功導入平衡計分卡，包括銀行、保險、零售店、石油公司、高科技等不同產業，皆有許多成功的導入案例（註三）。哈佛商業管理評論（Harvard Business Review）更將平衡計分卡評選為近 75 年來最具影響力的管理工具之一，足見它受到學術界及產業界的重視程度。

在組織的實務應用中，首先應針對不同組織的不同特性，將平衡計分卡做一些修正，並且加上明確的衡量指標，以達成組織策略管理的目的；其次要強化管理人員的直觀能力，雖然平衡計分卡將組織的多個環節都納入考量，但是百密總有一疏，許多默會知識（tacit knowledge）、外環境的變動及其他言語所無法表達的面向，是平衡計分卡上不可能呈現的，這些只能意會不能言傳的面向對於組織而言也具有相當的影響，因此就需要管理人員敏銳的直觀能力來察覺了。最後，平衡計分卡與策略管理是一種持續的過程，必須要整個組織不斷的修正與努力，才能幫助組織達成策略管理的目標。

三、平衡計分卡於公部門之應用

平衡計分卡在績效管理與策略管理的領域都具有劃時代的意義，許多企業組織也都

採用平衡計分卡，也因此而創造了企業績效的另一個巔峰，更因而引起了世界各國非營利組織與政府的注意，目前已經有許多國外的非營利組織與政府開始導入平衡計分卡，例如位於美國北卡羅萊納州勒姆市（Durham）的杜克兒童醫院（Duke Children's Hospital），以及夏洛特市（City of Charlotte, North Carolina）等（註四）。

Robert S. Kaplan & David P. Norton 在《策略核心組織》中有一個完整的章節討論平衡計分卡在非營利機構的應用。當非營利機構要導入平衡計分卡的時候，要注意到營利組織與非營利組織以及公部門是有相當大差異的；由於性質上的不同，平衡計分卡的應用也應該有所改變。為了詳細的釐清平衡計分卡應用公部門所需要做的改變，吾人將其分別敘述如下：

（一）策略

政府與非營利組織非常不易明確的定義其策略，這是在導入平衡計分卡之前政府與非營利組織要努力的部分。由於政府的體系相當龐大，無論是三權分立或是五權分立的體系都有相當多的分支機關，而每個機關都有其特殊的權力與規範，還有更多的文化與目標，因此要全部統合起來的確是相當困難的事情。在實務上我們可以參考英國國防部

的做法，英國國防部是英國最大的政府部門之一，軍事支出排名全世界第五，每年預算約台幣 1 兆 5250 億（250 億英鎊），佔英國 GDP 約 2.5%，軍隊及員工約 30 萬人，於 2002 年六月獲頒平衡計分卡協會名人堂獎項。

在 1997 年英國大選之後，工黨提出現代化政府的議題，促使英國政府具備較佳的長、短期規劃方法，英國國防部由 Kevin Tebbit 組成國防管理委員會（Defense Management Board），他們認知到必須了解目前的績效表現才有助於未來的改善，他們面臨的挑戰包括眾多策略性行動，內、外部競爭壓力，變革對歷史、文化的挑戰等。英國國防部第一階段在 1999 年秋季成立了小型內部計畫小組，目的是發展一個涵蓋關鍵行動的績效管理制度，並將策略轉變為具體成果；第二階段增加了一個由跨部門專家所組成的績效管理工作團隊來進行相關工作，解決的方案是於委員會階層運用平衡計分卡，並向下發展用以界定策略目標及作為衡量工作進展的工具。

第一份與國防有關的平衡計分卡在 2000 年 4 月建立，在高層同意執行之後，隨後就發展出 17 個由委員會界定、具有關鍵績效的策略目標，其後兩年又修正為 14 個，相關的績效衡量指標由 82 個減少到 25 個，未來數

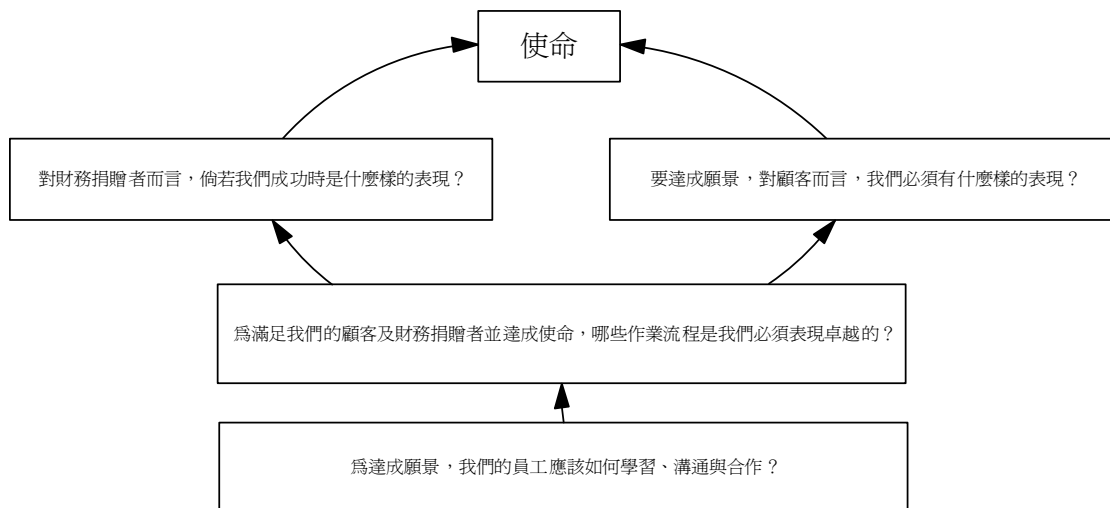
目可能持續降低（註五）。

（二）平衡計分卡的架構

政府及非營利組織與企業還有一個迥然不同的特性，他們比起企業較不重視財務績效，因此適用於政府及非營利組織的平衡計分卡必須調整其架構，也就是將顧客、公民或是利益關係人（constituents）構面移到最上層（註六），而且組織的使命應該被置於平衡計分卡的最頂端，一方面以此衡量成功與否，另一方面有助於組織長期使命的明確宣示與承諾（見圖三）。

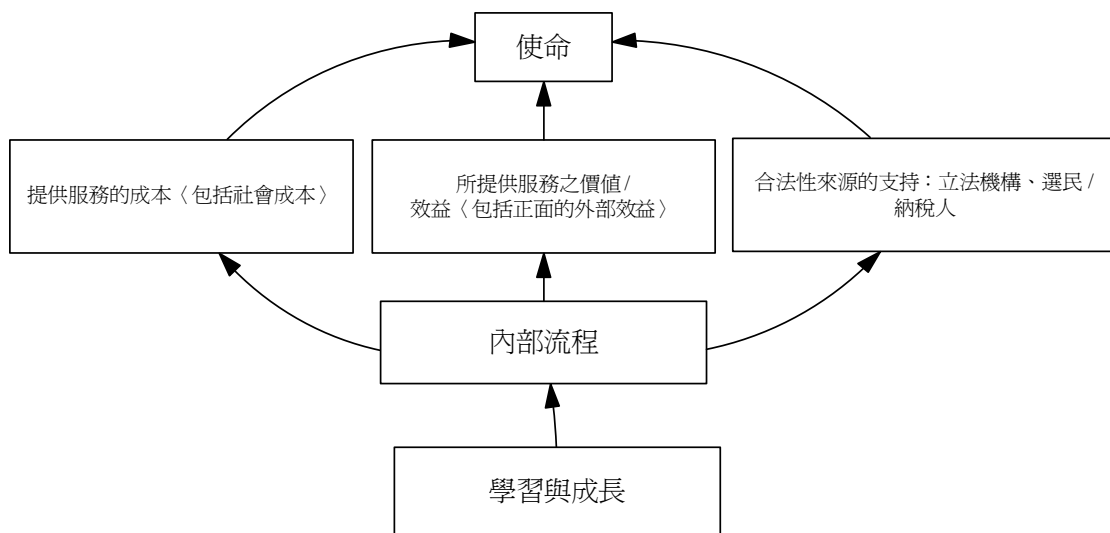
對於政府機構而言，其財務及顧客目標也需要重新思考，他們真正的顧客應不限於單獨的個體，而是全體百姓，而其目標應是全體百姓因其有效、公正、合理的執法而受惠，政府更有三個高階的構面必須要考量（見圖四），其分別如下（參考 Robert S. Kaplan & David P. Norton 原著，ARC 遠擎管理顧問公司策略績效事業部譯，2003：205-209）：

1. 相關的成本：此構面強調作業效率的重要性，公部門成本的衡量不僅應包含部門本身的成本，更應該納入百姓以及相關單位因此而投入的社會成本。
2. 創造的價值：此構面界定政府機關為百姓創造的價值與效益，在政府部門中由於產出難以數字量化，這是最難衡量的部分。



圖三、平衡計分卡架構在非營利組織的應用

資料來源：Robert S. Kaplan & David P. Norton (2003)



圖四、公共部門機構的財務與顧客構面

資料來源：Robert S. Kaplan & David P. Norton (2003)

3. 贏得立法機構及民意支持：對於政府而言，其財務上的捐贈者通常指的是立法機關及百姓與納稅人，因此政府必須致力於滿足這些經費提供者的期望與要求。

（三）將顧客轉化為公民

近年來 Robert B. Denhardt 等人提出「新公共服務」(New Public Service) 的概念，他在《The New Public Service — Serving, Not Steering》一書中第三章的標題就是 “Serve Citizens, Not Customers”，即「服務公民而非顧客」。

自新公共管理被提出後，一些人常常將公民視為顧客，殊不知公民與顧客有相當大的差異。顧客只是被動的等待服務，對於組織沒有任何的義務，也不參與組織中的活動，是一種單向的流通；公民則是主動的關心國家社會的事務，對於國家社會的活動有參與的義務，重視積極的公民精神 (citizenship) 與公共利益 (public interest)，他們與國家社會之間是一種雙向的流通。

在《The New Public Service — Serving, Not Steering》書中的第六章標題是 “Think Strategically, Act Democratically”，即「策略思考、民主行動」，在文章中 Denhardt 強調在新公共服務中，執行的要素是公民的參與及社群 (community) 的建立，公民不應該被視

為妨礙執行的潛在因素，也不應該被用來作為降低成本的手段；相反的，在民主國家中，公民參與應該被視為政策執行的重要部分。

平衡計分卡的四個構面中其中一個是「顧客構面」，在企業的平衡計分卡中這是適當的；然而，在政府機關中，人民不應被視為顧客，應該將其轉化為「公民」(citizen)，這是公部門平衡計分卡中最重要的一部分，從我們將其置於平衡計分卡最上層即可看出它的重要性。因此當政府部門要導入平衡計分卡時，要先留意這個部分，將顧客構面修正為「公民構面」，才能正確的發展出適合政府機關的平衡計分卡。

四、克服平衡計分卡於政府應用之困難

Robert S. Kaplan 認為公部門難以落實平衡計分卡的績效標準源自於六項障礙，分別敘述如下 (註七)：

（一）監督失當

私人企業由董事會、高階主管、股東與分析師來監督經營成效，他們都有一個共同的目標，那就是企業利潤的極大化；然而在政府體系中就不是這麼簡單，許許多多的單位有各式各樣不同的目標與文化，彼此間又有錯綜複雜的合作與制衡的關係，使得各部門受制於種種的勢力，讓政府無法像企業般

容易導入平衡計分卡。

（二）策略

私人企業通常都會同意擬定策略的需要，他們可能會難以決定採用何種策略，或是如何落實某項策略，可是他們通常不會質疑策略的價值與角色；而公部門卻對策略的概念相當陌生，他們也缺乏制定策略的動機，因此通常公部門採用平衡計分卡時，會選擇一項追求卓越的運作策略，再附加上削減成本、減少錯誤、縮短完成期限等組織任務作為他們的目標。

（三）透明度

私人企業可以設定明確的績效目標，即使達不到既定目標時，也能夠靈活的自行處理這個問題；公部門就沒有這麼簡單了，一旦訂定了一個目標，就會形成公開的紀錄，各界都會嚴加觀察。因此公部門的機關主管都不願意自找麻煩，承諾任何形式的目標。

（四）提供報酬作獎勵

私人企業為了激勵員工達成績效，在採用平衡計分卡時都會採取獎金或其他獎勵制度來激勵士氣；然而公部門的預算都是要經過立法部門同意的，一旦通過就不能任意的改變，因此就無法以靈活的獎勵制度來激勵員工。因此公部門的主管只能以平衡計分卡連結員工的感情與理性，激發員工的組織公

民精神（organizational citizenship），期望這樣能達成策略目標。

（五）因果關聯

私人企業導入平衡計分卡時，一旦啟動學習成長構面與內部流程構面的改善措施，通常不久就能夠收到想要的成果；然而公部門的計畫可能是創造就業機會、保護環境等，這些項目的成果是需要數年的時間才能看出的。因此公部門發展平衡計分卡時，應該要設計期中產出評估措施，而且主管必須能說服選民這些其中評估措施將會鞭策組織達成長期的目標。

（六）整合不同主題

不同於私人企業，公部門所要達成的目標往往是無法由單一組織達成的，通常需要跨單位、跨部門的協調，為了因應這樣的情況，平衡計分卡提供一套理想的機制，可以為公部門組織設定高層的跨部門目標，能夠帶領公部門組織共同完成使命。

五、結語

組織運用平衡計分卡進行策略管理與績效管理已經成為現在與未來的趨勢，在世界各國的公部門與非營利組織也已經有廣泛的應用；我國平衡計分卡的應用則是在企業界較普遍，公部門與非營利組織導入平衡計分

卡的案例較少見。事實上，政府機關要發展平衡計分卡的確是較困難的，因此未來我們可以參考國外的實例，發展適合我國公部門使用的平衡計分卡。

公部門的財源是來自於許許多多的納稅人，在爭取預算時也要說明已完成的計畫及未來的策略與目標，因此平衡計分卡的導入對政府部門而言將不會造成負擔，而能讓公部門自己更了解其策略目標，讓社會大眾也更清楚政府的施政計畫。此外，公部門常常有「人存政在，人亡政息」的弊病，採用平衡計分卡可以避免這樣的情況一再發生，特別是在政黨剛開始輪替的台灣，平衡計分卡的確是讓政策持續的好方法。

平衡計分卡對公部門的跨單位應用有相當的助益，然而真正落實的只有少數的例子，這是一個值得發展與研究的部分。當我們將視野放寬，我們不難發現政府與私人企業及第三部門的互動日益密切，跨部門的合作愈來愈頻繁，如果我們能發展平衡計分卡來協調跨部門的合作，對於政府部門未來的運作應該會有相當的幫助。(本文作者為政治大學公共行政研究所碩士班學生)

參考文獻

Denhardt, Robert B. 2003 *The New Public*

Service — Serving, Not Steering, New York : M.E. Sharpe, Inc.

Kaplan, Robert S. 1996 *Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*, Boston, Mass. : Harvard Business School Press.

---, 2001 *Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive In The New Business Environment*, Boston, Mass. : Harvard Business School Press.

---, 2004 *Strategy Maps: Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes*, Boston, Mass. : Harvard Business School Press.

Porter, Michael E. 1996 "What is strategy?" *Harvard Business Review*, Nov-Dec.

于泳泓，Paul R. Niven 原著，民 91，《平衡計分卡最佳實務》，台北：商周出版社。
司徒達賢，民 90，《策略管理新論：觀念架構與分析方法》，台北：智勝文化出版社。

比爾·蓋茲 (Bill Gates)，民 88《數位神經系統：與思考等快的明日世界》，台北：商業周刊。

王維康、邊立文，民 93，「政府機構應用 BSC 之實例—英國國防部」，會計研究月刊，第 224 期，頁 142-149。

卡普蘭 (Robert S. Kaplan)，民 93，「克服

公部門運用平衡計分卡的障礙」，人事月刊，第 38 卷第 4 期，頁 56-61。

波特 (Michael E. Porter) 原著；李明軒、邱如美譯，民 85，《國家競爭優勢》，台北：天下文化。

民 88，《競爭優勢》，台北：天下文化。

波特 (Michael E. Porter) 原著；高登第、李名軒譯，民 90，《競爭論》，台北：天下遠見。

吳安妮。民 93，「平衡計分卡在公務機關實施之探討」，政府績效評估，台北：行政院研究發展考核委員會。

陳燈能。民 92，「平衡計分卡 — 企業績效衡量的利器」，商業現代化，<http://www.moderncom.org.tw/>。

劉思辰。民 93，「公部門導入平衡計分卡之淺談」，人事月刊，第 38 卷第 5 期，頁 61-66。

羅伯·柯普朗與大衛·諾頓 (Robert S. Kaplan & David Norton) 原著；朱道凱譯 民 88，《平衡計分卡 — 資訊時代的策略管理工具》，台北：臉譜文化。

羅伯·柯普朗與大衛·諾頓 (Robert S. Kaplan & David Norton) 原著；ARC 遠擎管理顧問公司策略績效事業部譯 民 92，《策略核心組織 — 以平衡計分

卡有效執行企業策略》，台北：臉譜文化。

註釋

註一 包括市場佔有率、顧客延續率、顧客爭取率、顧客滿意度、顧客獲取率等。

註二 可以歸納成三大類：產品和服務的屬性、顧客關係、形象與商譽。

註三 請參酌陳燈能，民 92，「平衡計分卡 — 企業績效衡量的利器」，商業現代化，<http://www.moderncom.org.tw/>。

註四 詳細內容請參酌 Robert S. Kaplan & David P. Norton 原著，朱道凱譯，1999，《『平衡計分卡—資訊時代的策略管理工具』》，臉譜文化出版，頁 205-228。夏洛特市 (City of Charlotte, North Carolina) 採取以顧客為主的策略，發展了一套相關的策略主題，為市民創造了顯著的價值。

註五 詳細內容請參閱王維康、邊立文，民 93 年 7 月，「政府機構應用 BSC 之實例—英國國防部」，會計研究月刊。

註六 平衡計分卡的最上層原本是財務構面。

註七 請參考卡普蘭 (Robert S. Kaplan)，民 93 年 4 月，「克服公部門運用平衡計分卡的障礙」，人事月刊。

《考銓季刊》稿約

- 一、《考銓季刊》主要是提供學者、行政人員、企業界人士及對考銓政策與制度或其他相關方面主題具有興趣者一個發表的機會，以促進相關知識之發展與交流，歡迎各界踴躍投稿。
- 二、論文請附字數三百字以下之中、英文摘要，內文所有引註均需詳列來源，如引註係轉引自其他書籍或論文，則須另予註明，不得逕行錄引。文長以一萬字為度，請以電腦打字列印，並附文字檔（Word）磁片，未附檔案者不予採用。
- 三、作者請自留原稿影本，來稿未刊登者，本刊恕不退件。稿件一經刊載，除贈送作者刊物兩本外，另依政府相關規定致贈稿酬。來稿請一併敘明服務單位、職稱、主要學經歷、專長學科、聯絡地址和電話、身份證字號、帳戶金融機構名稱與代碼，俾便處理稿費相關事宜。
- 四、為強化本刊內容，規劃下列主題，歡迎有興趣人士就相關主題進行論文撰述：
(一)第四十四期：考銓制度發展新思維（截稿日期：九十四年八月三十日）
(二)第四十五期：政務人員人事法制與退離撫卹制度（截稿日期：九十四年十一月三十日）
- 五、凡本刊刊登之論文，將同時刊登於考試院全球資訊網，並收錄於考試院相關出版品，除另有約定外，出版權及發行權專屬授權予本刊。本刊編者並對來稿有刪改權；未經本刊同意，請勿轉載。
- 六、若著作人投稿於本刊經收錄後，同意授權本刊得再授權國家圖書館『遠距圖書服務系統』或其他資料庫業者，進行重製、透過網路提供服務、授權用戶下載、列印、瀏覽等行為。並得為符合『遠距圖書服務系統』或其他資料庫之需求，酌作格式之修改。
- 七、稿件請以掛號郵寄「台北市文山區 116 試院路一號，考試院考銓季刊社」。
聯絡電話：82366245，傳真：82366246，電子郵件：c065@exam.gov.tw。

著作授權同意書

論文名稱：_____

(以下稱「本論文」)

- 一、若本論文經考銓季刊社接受刊登，作者同意授權予出版單位做下述利用：
 1. 專屬授權出版單位以紙本或是數位方式出版，但作者得為非營利之目的自行或授權他人利用；
 2. 非專屬授權出版單位進行數位典藏、重製、透過網路公開傳輸、授權用戶下載、列印、瀏覽等資料庫銷售或提供服務之行為；
 3. 再授權國家圖書館或其他資料庫業者將本論文納入資料庫中提供服務；
 4. 為符合各資料庫之系統需求，並得進行格式之變更。
- 二、作者同意考銓季刊得依其決定，以無償之方式再授權予國家圖書館或其他資料庫業者。除無償合作之狀況外，考銓季刊應以本同意書所載任一連絡方式通知作者其再授權之狀況。
- 三、作者保證本論文為其所自行創作，有權為本同意書之各項授權。且授權著作未侵害任何第三人之智慧財產權。本同意書為非專屬授權，作者簽約對授權著作仍擁有著作權。

此致 _____ 考銓季刊社

立同意書人（作者）名稱：

身分證字號：

電話號碼：

電子郵件信箱：

戶籍地址：

中 華 民 國 _____ 年 _____ 月 _____ 日