

公務人員考績制度的改革

98.2.25 講於公務人力發展中心之「行政院人事主管會報」

陳局長、二位副局長、各位人事主管同仁，大家早安、大家好：

今天非常高興，也很榮幸，能夠應陳局長之邀參加「98年行政院人事主管會報」，與在座行政院所屬人事機構的人事主管共聚一堂，針對人事行政業務推動與發展交換意見並分享工作心得，尤其今日研討的中心議題「建立優質文官體系，營造廉正、效能的行政團隊」，正是當前我國最迫切需要的課題，個人覺得特別具有意義。對於各位人事主管及人事同仁，堅守工作崗位、貫徹人事考銓政策的努力與辛勞，特別藉著這個機會表達肯定與感謝之意。

本人自去年12月1日就任考試院院長以來，即積極思考和規劃未來人事政策的走向。最近媒體報導了考試院將規劃推動公務人員淘汰制度，相信各位都曾耳聞，今天正好藉這個場合，就這個問題提出一些個人的初淺看法，就教於各位。

相信各位都知道，我們的人事制度中本來就有淘汰制度，包括：公務人員考績法規定「年終考績列丁等」以及「專案考績一次記二大過」的人，都要被免職。公務人員任用法也規定「現職工作不適任或現職已無工作及無其他適當工作可以調任者。」予以資遣。但實際上，被免職的人大概都是因為涉案，

幾乎沒有公務人員因為績效不佳而被淘汰，資遣的也大多是因為身體上的因素。以過去十年為例，87-89 年間，全國公務人員考列甲等的比例在 85% 以上，自民國 90 年起，每年考甲等的比例都接近 75%，乙等接近 25%，丙等大約在 0.2%，丁等則幾乎都是個位數，也就是說 99.7% 以上的人都是乙等以上，這樣的數據不僅在理論上不符合統計上的常態，實務上也不符合事實。如果四分之三的人表現都那麼優秀，我們如何解釋社會大眾對於公務人員的表現並不是那麼滿意的現象呢？顯然在一般民眾的心中，公務人員的表現與實際上公務人員得到的考績結果有相當大的差距。就歷年台灣的競爭力評比而言，政府效率也常常是落後的評比項目之一。以 2008 年瑞士洛桑「國際管理學院」（Institute of Management and Development, IMD 公布的《世界競爭力年報》（World Competitiveness Yearbook, WCY）為例，政府效率排名 16，企業效率則排名第 10，且歷年來，政府效率的排名從未高於企業效率。

合理的人事管理措施應該是「有進就有退、有好就有壞、有獎就有懲」，公務人員的退場機制是爲了讓辛勤努力工作者能夠得到真正的鼓勵，相信考績是公平的，讓績效不佳者可以知所警惕而改進向上，或者使其去職，進而提升政府的競爭力。如果「善善不能用、惡惡不能去」，那這樣的考績制度是名實不符的，是流於形式的，甚至是有反效果的。

對於考績制度的改革，我目前有幾點構想，提出來請各位指教，主要是要「破除官僚舊觀念」和「建立職場新文化」；

同時有幾個想法也希望予以釐清。

壹、破除官僚舊觀念

一、考績獎金是薪水的一部分？

考績獎金的原意是獎勵績優的工作人員，它的本質是「獎金」，不是薪水，也因此會因為績效表現的差異而給予不同的獎金額度，或者不給予獎勵（甲等一個月、乙等半個月、丙等無獎金）。但從我們考績結果的分配來看，當幾乎全數的人都得到獎金的時候，對於績優者就產生不了任何激勵的效果，績效差的人也不必擔心會有什麼嚴重的懲罰，反正至少也有半個月的獎金。這樣的結果造成大家習慣將考績獎金視為薪水的一部分，久而久之，非但「汰劣」制度也沒有落實，也失去了「獎優」的效果。

二、乙等是工作績效不佳？

相信考績法的規定大家都很清楚，考列乙等者給予半個月的獎金，並晉本俸（年功俸）一級，已達最高級者給予一個半月獎金。就結果而言，他們獲得晉級也拿到了獎金，應該具有一定的鼓舞作用。也就是說，乙等的人即使沒有特殊表現，至少是稱職。但實際上，因為有四分之三的人是考列甲等，而丙、丁等幾乎少到不存在，被考列乙等的人就成了績效不佳的人，他們也自認為是被懲罰，不但忿忿不平、抱怨連連，申訴的情

形也經常可見。

三、「多做多錯、少做少錯、不做不錯」

過去有人說公務人員是閒差事，但是根據我的觀察及了解，絕大多數的公務人員是兢兢業業的，不少公務人員是非常忙碌的，甚至經常加班。但問題是，還是有些人沒事做，或者不做事，這種情形就是「勞逸不均」。再加上「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的錯誤觀念，會讓辛勤工作的人覺得努力沒有獲得相對的報償，而打混摸魚的人也不見得要付出代價，這樣就會形成反淘汰的現象。我認為這些錯誤的觀念和不公平的現象必須破除，認真工作的人必須得到應有的鼓勵，怠惰打混者則應知所警惕，及時醒悟。

貳、建立職場新文化

一、正確打考績是主管的重要職責

我們設想：如果一位主管在打考績的時候，確實依據績效表現，將同仁打成乙等或丙等，但他獲得的是同仁的抱怨、單位工作氣氛不佳，而其它把同仁打甲等的主管則獲得同仁的喜歡、一片和諧。在這種比較之下，多數主管寧可選擇做一個聖誕老公公，而不願當一個鐵面判官。這是由於缺失制度上的誘因或壓力，讓主管願意承擔並確實考核。公務人員考績法並未明定淘汰比例，主管為求單位和諧，縱容績效不佳的公務人

員，致使機關包容怠惰，形成反淘汰之惡性循環，甚至於發展出許多陋規，包括：輪流考列乙等，進修唸書、升官、生孩子、新人，通常就要優先考列乙等。試想，如果年初你就知道今年將輪到考乙等，這一年你還會想認真工作嗎？況且，通常升官或新人往往是最想認真工作的人，這樣的安排對他們公平嗎？在無法落實獎優汰劣的工作環境中，公務人員缺乏主動學習、提高工作績效的動機，以致回應環境變遷的能力不斷降低。換句話說，未依據績效表現來打考績，帶來的結果必然是一個惡性循環：

1. 績效不佳同仁的表現持續低落。
2. 績優同仁被這種不公的考評結果影響，選擇離開，或者「加入績效不佳者的行列」。
3. 組織競爭力持續下降。

如果同仁沒辦法感受到考績是公平的，績效表現與考績結果之間沒有合理的關係，我想大多數的人會選擇對於工作懈怠，也許他仍準時上班、接受主管給他的任務指派，但可能不再那麼用心、積極地去做事。馬總統在今年元旦祝詞中提到，公務人員不應以「依法行政」作為推卸責任的護身符，以及鼓勵公務人員要勇於任事，以同理心熱心為民服務，甚至發揮觀世音菩薩的慈悲心，能夠「聞聲救苦」。試問：以現在的考績制度能夠做得到嗎？

正確地打考績，不僅關乎公平，更影響組織的士氣、文化和競爭力。錯誤的考績，無法正確反應員工的績效，並且造成

公務人員對於制度的不信任，不僅傷害士氣，也造成組織競爭力的下降。因此，擔任主管（及首長）必須要有能力、有擔當確實根據績效表現來打考績，我們也將課予主管這項責任（accountability）。我們要在制度上設計一套機制，讓主管有誘因、也有壓力願意確實進行考評。爲了讓主管有充分的能力來進行正確的考評，今後主管的選任必須考量這一項能力，主管人員的訓練也會增加這個項目。

二、打破鐵飯碗的迷思

過去公務人員被視爲「鐵飯碗」，是打不破的，貫徹淘汰制度就是要打破這個「鐵飯碗」。首先我們要問，「鐵飯碗」的意義是什麼？簡單地說，鐵飯碗就是指「公務人員有工作保障，非依法不得免職」。也就是說，要使一位公務人員去職，必須要有法律上的依據，但過去我們看待這一句話的時候，似乎只注意到前半段「工作保障」的部分，忘了還有後半段「非依法不得免職」。只要我們有法律上的依據，當然還是可以使公務人員去職。

其次，公務人員的工作保障是爲了讓他心無旁騖地爲國、爲民工作，不受政黨輪替的影響，這種保障主要是爲了行政延續與穩定，這才是鐵飯碗的真義。所以說，鐵飯碗的真正意義是保障文官的專業、敬業和維持行政中立。反之，如果公務人員將鐵飯碗視爲身分保障的護身符，認爲一旦當上了公務人員，便認爲有了終身保障，不管工作表現如何，誰也不能動他，

這就是對鐵飯碗的錯誤認知。因此我們希望透過這個制度的改革，讓文官能夠發揮專業、爭取績效。到底是一個鐵飯碗，怎麼都摔不破，還只是一個磁飯碗，不小心就會摔破，就看公務人員自己的認知和表現了。

三、落實功績主義

現代化的文官制度是以功績原則（merit principle）為基礎的設計，各項人事管理措施係以能力為主要考量。我國憲法規定「公開競爭」的考試制度便是功績原則的內涵之一。考績制度改革的核心理念就是要落實功績主義，有特殊的表現才給予額外的獎勵，公務人員必須要有預期的表現才能獲得考績獎金。表現低於預期水準者，則給予轉調、訓練等改善措施，如仍未達一定標準，則必須使其去職。

我們這種想法並非特例，世界上其它國家也有類似的規定，美國 1978 年文官改革法中，規定「公務人員的留任與否，應以其工作表現優劣程度決定之，但是對於績效不佳者，應先協助其改善。真正無法或無能獲得改善其績效至預定要求之標準者，應不給續任。」。日本人事院規則也規定，對考績不佳之人員，應給予矯正、指導，並安排訓練或變更其工作、調換工作單位，以謀求工作效率之增進。新加坡的規定則是：年終考績列 E 等者，留任本機關繼續任職九個月，並施予輔導、訓練及觀察考核其工作表現，期滿可再延長任職三個月後，仍無改善者，予以免職。落實淘汰制度，才能促使公務體系內部有

競爭，如果缺乏競爭，在人的惰性之下，只會漸漸失去競爭力。

四、確實依據各官等打考績

現行的考績法第 9 條規定「公務人員之考績，……應以同官等為考績之比較範圍。」但實際上，這一項規定從未認真地執行，各官等考列甲等的比例並不平衡。民國 92 年至 96 年間，一般人員中，簡任官考列甲等比例在 91-92%之間，薦任官等約 77-78%，委任官等則是 68-69%，這樣的數據顯示出官階愈高，列甲等的比例愈高，當然會引起基層員工對於制度的不信任，認為高官不遵守考績法的規定。有人認為高官承擔的責任較重，職務比較繁忙，因此列甲等的比例較高也是合理。但實際上，高級文官的職責較為繁重，已反映在他的薪水、職務配備、各項福利措施以及地位身分上，對他的考核當然要與同官等的人員進行比較，否則上面的說法如果成立，那官階愈大，就一定是表現比較好，愈不可能被考列乙等，如此說來，政府內有這麼表現優異的高級文官，政府的效率應該很好，但顯然情形不是這樣。官愈大甲等愈多的理論，在邏輯上並不成立。因此，未來必須確切落實考績法依各官等進行比較，才能其正當性，也才能提高基層員工對於考績制度的認同和支持。

參、釐清幾個說法

一、不是「為淘汰而淘汰」

淘汰制度是一項工具，不是目的，我們不會「為淘汰而淘汰」，而是在公務人員績效不佳、行為不檢而無法改正的時候才會用上。當然，不論理論或者實務上，不會幾十萬公務人員的績效都一樣好，如果是這樣，如何解釋一般大眾對於公務員績效不佳的印象呢！如果是這樣，又何必有考績制度呢？因此我們必須要推動落實淘汰制度。

二、從「制度」的觀點來看待文官系統所面對的問題

對於人事制度的改革（不只是考績制度），我一向從「制度」的觀點來看問題，而不會怪罪文官能力不夠、或者服務熱忱不足。從每年高普考試的錄取率來看，錄取者都非常優秀。但根據去年天下雜誌一篇報導¹指出，許多學生從在學校滿腔熱情，踏入公門不到兩年，就已意志消沉，熱情消磨殆盡。很多公務人員也都有強烈使命感，熱切盼望「人在公門好修行」，一個好的政策可以造福蒼生。但是公務體系常年案牘勞形，工作繁瑣，最後只有向現實低頭。這是由於制度的原因所造成的，我仍相當肯定文官的素質與能力，但文官體制內缺乏制度性的誘因或設計，不能讓文官充分發揮能力、專業和熱情。久而久之，文官落入泥沼，文官系統成為「黑洞」，在激烈競爭的環境下，造成不進則退的困境。我們的責任就是設計一套公平、更好、更可行的制度，一個可以讓人事制度推動順暢，讓

¹ 楊艾俐，〈台灣文官陷入泥沼〉，《天下雜誌》，403期，2008年8月13日，頁143。

公務人員願意接受，讓民眾願意信任政府的制度。

三、淘汰制度會造成公務人員的反彈？

落實淘汰制度，或許有部分公務人員會反彈，但我更相信，對於大多數辛勤工作的公務人員其實是一種鼓勵。這個政策或許對於公務人員有若干程度的壓力，但對大多數人並未產生負面影響。少數績效不佳的公務人員，若能經由考績制度加以改善其績效、或者被淘汰，必將有助於改善官僚文化，讓辛勤工作的公務人員感受到努力工作、提高績效會得到正面的回饋，至於績效不佳的員工，就要付出相對的代價。

公務人員反彈的原因可能有二種，一種是對於現行考績制度的不信任，認為考績未能正確反應績效，主管未能確實考評下屬，或者是以關係取向來考核員工，甚至擔心淘汰制度會成為整肅異己的手段。第二種就是績效不佳、行為不檢的公務人員擔心自己被淘汰。

- (一) 針對第一種原因，我們希望在制度上設計一套誘因，讓主管有動機(與壓力)、有能力正確考核部屬的績效(例如：增加面談制度、要求客觀數據等)，只要考核的結果能夠獲得普遍的信任，相信這一項疑慮可以化解。
- (二) 至於第二種人，原本就是我們希望淘汰的對象，但我們也有若干配套措施。例如主管必須協助其改善績效，包括專業訓練、轉調適合的職務等，過程中會顧及公務人員的權益，他們依法也有訴願(復審)的權利。也就是

說，要貫徹首長（主管）獎優汰劣的權力，同時也保障公務人員的權利，這樣才能提高公務人員的接受度。

肆、結語

當我提出要推動落實公務人員淘汰制度的時候，有人對我說，這件事很難做，如果好做，早就做了。但我認為，只要是對的事情，就應該堅持去做，而且這一件事：

**我們不做，要交給誰去做；
今天不做，等到何時才做。**

我也知道，這一個工程需要各界的支持與協助，尤其在座的各位人事主管，沒有你們的支持，這一項改革就不會成功。這個政策目前只有初步的構想，相關細節內容仍需進一步規劃研究，我們秉持開放性的立場，希望以各位的豐富經驗與學識，多多提供寶貴的意見，使這個制度能夠真正成為健全文官制度、改革人事政策的一個里程碑。最後祝福各位人事主管同仁工作順利、健康快樂！也祝賀本次會報圓滿成功，謝謝大家！