

國立政治大學法學院碩士在職專班
碩士論文

指導教授：詹鎮榮博士

公務人員考績制度之立法變革

The Legislation Reform
of the Civil Service Performance Evaluation System

研究生：劉英美

中華民國一百零一年一月十七日

謝 辭

大學畢業即順利踏入公部門服務，一直很希望能再回到校園讀書。感謝母校政大，打開這扇窗，讓我這不懂法學為何的人，可以帶職進修，追求自我理想。

本篇論文得以完成，最應該感謝指導老師詹鎮榮博士的指導。從題目的選定、論文架構、資料的取捨、章節編排等，給予明確的方向。在職工作繁忙，不時藉由電子郵件請教問題，老師總是不厭其煩地回答，給我加油打氣。當我把論文結論寄給老師過日後，也主動關心我預計畢業時程，提醒我事先該注意的事情，體諒我在職勞頓，儘量在時間上配合我的需要，幫助我順利達成在學期結束、農曆過年前完成口試的心願。

承蒙口試委員劉宗德老師、陳淑芳老師在口試時對本論文的指正，精闢的見解，啟發我論文的盲點，使我受益良多。感謝劉老師在日文翻譯上的指導，還有口試時，循循善誘啟迪我如何論述。過年前業務非常繁多，年節放假前加班回家，竟收到陳老師寄回我的口試論文本，翻閱其內，還有陳老師的意見、眉批及錯字修正等註記，再加上幾行鼓勵的話，令我倍感溫馨。

剛踏入法學之門，一點底子也沒有，上研究所的課好像「鴨子聽雷」，感謝同學們彼此分享心得，互相打氣，提供資訊，使我順利通過每個學科，漸漸進入狀況而有所領悟。能在校本部環山附近學習，真是美妙幸福之至，尤其有半年之久，利用週六下午課輔結束，和美吟相約沿著楓香步道繞後山尋幽。還有，聽了董保城老師、楊淑文老師的分享，真想親自到德國走訪；回味「小劉」老師的憲法，聽他深入淺出認真地介紹憲法基本原則；「大劉」老師的行政法，會讓你整學期相當充實，功力大增，因為他的作業與其他老師相比是加倍的。當然，「小詹」老師認真治學的態度是遠近馳名的，行政法課程教學更是不分天南地北，口碑絕佳。

完成一件事是快樂的，只嘆我的法學涵養不足，論文深度不夠。利用三個月在辦公室午休時間翻譯日本人事評價相關資料，限於論文篇幅，只

能引介日本中央及首都東京的制度。有機會我會繼續整理文獻資料，介紹日本長野市、牛久市、新潟縣、羽咋市、東かがわ市、岐阜縣、稻城市等地方公共團體的規定與制度。

要說明的是，求學期間適逢行政院推動政府組織再造，本人很幸運地負責服務機關編制員額、任免改派、新機關籌備小組事宜及對外聯絡窗口等業務，一直有預感立法院會趕在101年1月休會前通過所在機關的組織法，屆時會忙到無法兼顧課業，只好趕在就讀二年多就提交論文。是以，本論文是在有限時間、有壓力下、有限理性的產物，有許多內容是可再加以思辯發揮。果然口試完，我就接獲通知隨時待命，組織法忽然啟動施行，措手不及處理機關改制後全部重來一遍的人事重整作業，使我不得不延宕口試後修改論文的時間。

獲得家人的支持，才能在忙碌的工作之餘，再回學校進修。特別謝謝四姊玉真老師，幫忙我作論文校閱。還有，親愛的哲錦弟兄、銘錄弟兄、永明弟兄、清河弟兄、麗娟姊、淑真姊、秀霞、文玲，你們如同雲彩圍繞著我，以及我最關心的活力伴加恩、主恩、永瀚、曉虹、雅虹、孟辰、孟彥，我們相約等我研究所畢業要規劃行程帶大伙兒去相調，我一定會實現的！

回想短暫的研究所學習過程，感覺仍意猶未盡、留連忘返。所以趁口試完，懇求老師同意我回校旁聽，雖然「大劉」老師勸我別傻了。不過，幸好寫這篇謝辭時，我還在旁聽行政法相關課程，否則我的筆觸恐怕會有點感傷。

法學浩瀚，令人著迷，無怪乎吸引無數「英」雄「美」人競折腰！

劉英美 謹誌

2012年4月

摘要

我國考績法第2條規定，公務人員的考績應本「綜覈名實、信賞必罰」之旨，作準確客觀之考核。揭櫫考績應公平公正執行之精神；考績是主管人員對於部屬效率的評算，以為評定工作之優劣，乃是人力資源管理的重要參考指標，惟考績在各機關實務運作卻是人事管理制度中發揮作用力最弱的一環。

公務人員考績法修正草案於99年4月函送立法院審議前，即引起法學界討論，其中最受各界關注及引發爭議者分別為：明定各考績等次之比例限制，考績列丙等人數比例不得低於百分之一至百分之三。本研究經由考績理論、現行考績制度面臨挑戰，以及從憲法之服公職權保障、法律明確性原則、正當法律程序原則及比例原則等基本權理論與權力分立制度等方面，探究強制考列丙等規定之合憲性問題。此外，以日本作為研究對象，試著與我國的考績制度做比較分析，並舉出日本首都東京之實施情形，提供我國借鏡。最後提出具體建議，作為公務人員考績制度健全發展之參考。

本論文共有六章，各章的重點內容如下：

第一章闡述本研究的研究動機與目的，並界定本研究的研究範圍與限制，說明本研究的論文架構。

第二章公務人員考績制度之理論基礎，考績在本質上是政府為達成施政目標，評估績效所設計出來的一種行政技術，仍屬公共行政之一環，故本章主要從公共行政學之觀點加以論述，內容主要有績效管理與政府再造內容、考績目的與功能、考績理論重點，考績困難與謬誤，績效評核方法與配套措施。

第三章我國行政機關公務人員考績制度，則探討我國考績實務運作與修法爭議問題，內容主要有考績法制沿革、現行規範若干重點說明、考績法制現況面臨挑戰、99年考績法修正內容要旨及考列丙等問題探討，其中現行規範重點說明一節，包括考績委員會組織、考績办理流程、實務考列

丙等理由之歸納分析及丙等救濟制度探討；另丙等問題部分，乃從立法限制人事權之界限、憲法相關原則、強制丙等比例之負面影響及考績丙等救濟問題等方面，加以探討修正草案丙等比例設限，在法理上之妥適性。

第四章則介紹日本一般職公務員人事評價制度，內容主要有日本公務員人事評價制度改革緣起、法令規範、評價制度之活用、東京都人事評價實務案例及日本公務員人事評價制度實施成效與檢討。

第五章我國與日本公務員考績制度之比較，主要係就我國與日本考績制度中重要之相異規定與作法作一比較分析。比較的內容主要有法令規定、實施內容、實施程序、結果運用等方面。

第六章結論與建議，總結全文，並提出未來考績制度設計之建議及可供業務主管部門與立法機關參考之法規範修訂方向。

關鍵詞：

考績評定、考績結果、考列丙等、特別權力關係、復審、服公職權利、績效管理、績效評核、人事評價、人力資源管理

目次

第一章 緒論	- 1 -
第一節 研究背景與動機.....	- 1 -
第二節 研究目的.....	- 3 -
第三節 研究範圍與限制.....	- 4 -
第四節 研究方法.....	- 5 -
第五節 論文架構.....	- 6 -
第二章 公務人員考績制度之理論基礎	- 9 -
第一節 績效管理與政府再造.....	- 9 -
第二節 考績目的與功能.....	- 13 -
第一款 考績目的.....	- 14 -
第二款 考績功能.....	- 15 -
第三節 激勵理論與考績.....	- 20 -
第一款 激勵意義.....	- 21 -
第二款 激勵理論.....	- 21 -
第四節 考績困難與謬誤.....	- 25 -
第五節 考績評核之標準與方法.....	- 27 -
第六節 小結.....	- 33 -
第三章 我國行政機關公務人員考績制度	- 37 -
第一節 考績法制沿革.....	- 37 -
第二節 考績法現行規範之若干重點說明.....	- 41 -
第一款 考績委員會組織.....	- 41 -
第二款 考績办理流程.....	- 42 -
第三款 實務作業考列丙等之認定情形.....	- 51 -
第四款 考績丙等救濟制度探討.....	- 55 -
第一目 公務員與國家間法律關係之演變.....	- 56 -
第二目 實務及學說見解.....	- 57 -
第三節 考績法制現況面臨挑戰.....	- 62 -
第一款 考績整體方面.....	- 63 -
第二款 制度規範方面.....	- 66 -
第三款 實施內容方面.....	- 69 -
第四款 實施程序方面.....	- 70 -
第五款 結果運用方面.....	- 71 -
第四節 99年考績法修正內容要旨.....	- 73 -
第五節 考列丙等問題探討.....	- 84 -
第一款 立法限制人事權之界限.....	- 84 -

第二款	草案強制考列丙等比例之合憲性問題.....	- 86 -
第一目	基本權侵害.....	- 87 -
第二目	權力分立制度破壞.....	- 103 -
第三款	草案強制考列丙等比例之負面影響.....	- 104 -
第四款	草案考績丙等之救濟問題探討.....	- 106 -
第六節	小結.....	- 108 -
第四章	日本一般職公務員人事評價制度	- 111 -
第一節	改革緣起.....	- 114 -
第二節	法令規範.....	- 116 -
第三節	活用評價制度.....	- 118 -
第一款	評價基本原則.....	- 118 -
第二款	評價方法.....	- 121 -
第三款	評價程序.....	- 124 -
第一目	人事評價紀錄.....	- 124 -
第二目	定期評價.....	- 128 -
第三目	特別評價.....	- 134 -
第四目	人事評價之陳情.....	- 136 -
第四款	評價結果.....	- 137 -
第一目	活用於任免上.....	- 137 -
第二目	活用於給與上.....	- 143 -
第三目	活用於人材培育上.....	- 146 -
第四節	實務案例.....	- 147 -
第一款	日本東京都一般公務員人事考課制度.....	- 147 -
第二款	日本東京都管理職人事考課制度.....	- 155 -
第五節	實施成效.....	- 167 -
第一款	檢討.....	- 167 -
第二款	調查結果.....	- 169 -
第一目	評價試辦結果調查.....	- 169 -
第二目	第四次評價試辦結果調查.....	- 172 -
第五章	我國考績制度與日本人事評價制度之比較分析	- 175 -
第一節	法令規定方面.....	- 175 -
第二節	實施內容方面.....	- 177 -
第一款	考績種類.....	- 177 -
第二款	考核項目與細目.....	- 178 -
第三款	考績等次.....	- 181 -
第三節	實施程序方面.....	- 183 -
第一款	考績辦理.....	- 183 -
第二款	評鑑方法.....	- 184 -

第三款 考績結果公開.....	- 185 -
第四款 委員會機制.....	- 186 -
第四節 結果運用方面.....	- 187 -
第一款 獎懲結果.....	- 187 -
第二款 淘汰機制.....	- 188 -
第五節 小結.....	- 192 -
第六章 結論與建議.....	- 195 -
第一節 結論.....	- 195 -
第二節 建議.....	- 197 -
第一款 制度面之改進建議.....	- 197 -
第二款 法制面之改進建議.....	- 199 -
參考文獻.....	- 207 -



表（圖）次

圖 1 績效導向下之個人能力與意願連結圖	- 12 -
表 2 公務人員考績作業之作用與目的	- 14 -
表 3 考績應具備功能	- 18 -
表 4 我國公務人員考績之功能	- 19 -
表 5 圖式評等、行為定錨評等、行為評量尺度法之比較	- 30 -
表 6 現行公務人員考績表	- 44 -
表 7 公務人員考績通知書	- 48 -
表 8 年終考績办理流程	- 50 -
表 9 92 年至 98 年考績結果統計表	- 52 -
表 10 公務人員考績法修正重點比較簡表	- 77 -
表 11 新舊考績制度年終考績等次及其獎懲之比較表	- 80 -
表 12 修正草案第 6 條之 2 丙等條件與實務案例對照	- 83 -
表 13 人事評價制度與勤務評定制度的比較	- 114 -
圖 14 4 個面向與人才經營管理	- 115 -
圖 15 日本公務員人事制度全貌	- 116 -
表 16 人事評價的基本原則	- 119 -
表 17 評價誤差舉例	- 120 -
圖 18 職位與業績評價的關係	- 122 -
圖 19 目標設定過程	- 123 -
表 20 目標管理設定的步驟	- 124 -
表 21 能力評價（定期評價）人事評價紀錄表	- 125 -
表 22 業績評價人事評價紀錄表	- 127 -
表 23 人事評價實施與評價結果活用周期	- 129 -
表 24 日本中央一級機關之內部組織層次（以省為例）	- 130 -
圖 25 面談時間與目標管理接受度關係	- 132 -
圖 26 面談必須 1 年 3 次示意圖	- 133 -
圖 27 人事評價办理流程（基本型）	- 134 -
表 28 特別評價（能力評價）人事評價紀錄表	- 135 -
表 29 日本中央機關人事評價陳情商談與陳情處理程序	- 136 -
圖 30 日本地方公共團體人事評價陳情處理流程	- 137 -
圖 31 日本公務員陞遷等級層次	- 138 -
圖 32 日本公務員陞遷與俸級晉升層次	- 144 -
表 33 東京都一般公務員人事評價等級評語表	- 149 -
表 34 東京都公務員目標成果表	- 152 -
表 35 東京都一般職業績評價表	- 153 -

表 36 東京都一般職異動申報表	- 154 -
表 37 東京都管理職職務紀錄表	- 156 -
表 38 東京都管理職異動申報表	- 158 -
表 39 東京都管理職人事評價受考人及考評人情形	- 160 -
表 40 東京都管理職業績評價之目標達成度判斷標準	- 163 -
表 41 東京都管理職業績評價之評價標準	- 163 -
表 42 東京都管理職能力評價之評語說明	- 164 -
表 43 東京都管理職綜合評價之評語說明	- 165 -
表 44 東京都管理職綜合評價之分配比率	- 166 -
表 45 我國公務人員考績制度與日本人事評價制度比較簡表	- 190 -
表 46 新、舊考績制度及本研究建議之獎懲結果比較表	- 206 -



第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

現行公務人員考績法未規定年終考績考列等次之人數比例，而是由考試院銓敘部與行政院人事行政局會銜函請各機關於辦理考績評定作業時，以年終考績甲等比例不超過 75%為原則。根據銓敘部統計，近十年來各機關公務人員年終考績甲等人數比例幾乎均接近 75%，年資較淺或新進同仁考列乙等比例有偏高趨向¹。

我國考績法第 2 條規定，公務人員的考績應本「綜覈名實、信賞必罰」之旨，作準確客觀之考核。換言之，希望透過考績制度之執行，以有效考核公務人員之實際工作表現，並作為公務機關進行資源配置等管理作為之依據。然研究指出，許多機關首長在考評員工績效表現時，不可避免地，容易受到其他與工作表現無關之因素影響，諸如人情壓力、與主管之親近程度等。甚而，受到現行制度之限制，或是主管未能落實平時考核之紀錄工作，以致於缺乏足夠資訊區別受考人之表現差異，必須透過其他標準給予考績成績，以官等、職等、年資、性別、當年度升官等與否、新進或次年度離職之身分等「潛規則」進行考評²。

考證我國歷史，考績制度自古行之，首見於典籍者，為尚書舜典所載。現行公務人員考績法自民國 76 年施行迄今，歷經 4 次修正，考試院與銓敘部為因應外在政經社文環境鉅變，再次啟動考績法修正，於 99 年 4 月函送立法院審議前，即引起法學界討論，其中最受各界關注及引發爭議者

¹ 參見陳敦源、蘇孔志、簡鈺璋、陳序廷，論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究，文官制度季刊，第 3 卷第 1 期，2011 年 1 月，頁 77。

² 參見陳敦源主持，「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視」研究報告，考試院研究發展委員會委託研究計畫，2010 年 2 月，頁 1、121-122。

分別為：明定各考績等次之比例限制，考績列丙等人數比例不得低於百分之三（其後修正為百分之一至百分之三）³，增訂經考列為丙等者，除第一次應留原俸級並接受輔導改善外，第二次考列丙等者，應降級改敘並輔導改善，第三次則應辦理資遣或依規定退休；另規定後功抵前過之作法，如考列丙等人員經輔導改善，於十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次。

據考試院指出，此次修正較受矚目者為丙等相關規定，各機關考列丙等人數不得低於百分之三，但在二級機關，也就是部會或縣市政府所屬各單位間可彈性調整人數，因此未必各單位都有丙等或丙等須達百分之三之情形，惟仍引起基層公務員之不安與疑慮。在這一波考績法修正案中，除了上述增列丙等相關規定及退場機制，尚有增列優等規定，以及增列丙等條件，例如：刑事懲戒、性騷擾、挑撥離間、洩露公務機密、違反行政中立等，然而公務人員協會代表並未完全接受，並主張將草案之丙等「比例制」改為「條件制」⁴。

筆者曾服務於中央部會、各級法院及台北市政府等數種不同性質、不同層級機關，發現不論中央或地方都面臨相同的考績困境，現行考績制度似乎在「制度面」、「執行面」、「結果面」確實出現了某些問題，以致未能達成預期的目的。而且，接觸民間社會人士及行政機關管理階層時，常常聽到感嘆。民間社會人士的感想是：公務員待遇穩定，絕少有如民間被裁員的危險，但其行政效率及戮力從公的奉獻精神卻未能相對提高，貪污腐敗與不適任的公務員偶有所聞。至於行政機關一般管理階層人員，則是到了年終打考績期間傷透腦筋，如果考績新制通過，強制施行丙等百分之一

³ 立法院司法及法制委員會初審修正為「不得低於百分之一至百分至三」，與審查會之原意實有出入。觀委員會原意本欲調降考試院版本所定之 3% 固定比率，而改採「1% 至 3%」的上下限框架規範。故正確文義應為「不得低於 1%，高於 3%」。參見詹鎮榮、劉定基，「公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究」研究報告，公務人員保暨培訓委員會 99 年度委託研究計畫，執行單位：國立政治大學，2010 年 8 月，頁 31。

⁴ 參見全國公務人員協會網站 <http://www.ncsa.org.tw/PCNCSA/news.php?hotsPage=2&newsPage=2>，造訪日期：100 年 5 月 18 日。

至百分之三的規定，甚至做了最壞的打算，乾脆退休了事。

身為人事人員，每年辦理機關同仁之考績，也面對長官的考核，尤其行政院實施員額精簡政策，許多機關人力吃緊，大部分公務人員公務都非常繁忙，由於業務難以量化統計，故個人績效不易區別。據筆者多年來的人事服務經驗，深知到了年終考績作業期間，同事或多或少有一種不安，等到看見考績通知書或發放考績獎金，發現自己被考列乙等，身旁的同事都是甲等，往往造成心理衝擊，而不免質疑：考績作業公平客觀否？工作表現是否受到長官肯定？甚或失去工作動機與組織向心力⁵。許多機關考績結果出來後，主管人員面對屬下時有種心理壓力，組織氣候顯得非常凝重。一旦強制丙等百分比率規定實施，再加上執行時產生不公平現象，勢必嚴重影響機關工作士氣。

綜上所述，為因應國家發展需要，提昇公務人員熱忱任事的服務績效，公務人員考績制度之健全發展，實屬不可或缺的重要環節；筆者有幸躬逢其盛，擔任公務人員考績實務運作之一員，鑒於公務人員考績制度在我國歷史上早已有可考，且在我國實施多年，對制度之健全發展自有一份不可推卸之使命感，遂以此作為本研究之主題。

第二節 研究目的

考績法修正版本是否能如考試院預期，會不會被認為是換湯不換藥，或是能達到獎優汰劣及激勵人員之預期目標，值得進一步探討。

⁵ 組織內的員工，通常會應用不同的參照對象，諸如同機關內職司同業務或不同業務的同事，別機關執行同類業務者等，用以評定其所得到的考績等第，是否與他實際所應得的一致。換言之，員工以不同的參照對象及其考績等第來評定考績分配正義的程度，及績效評定是否被認為具有合理性。員工對考績過程是否具有公平正義，十分關注，員工認為考績所達之正義程度，亦影響到他自己的工作滿足感、工作動機、及對所任職組織的向心力。參見林水波，考績正義論，國立中興大學公共行政學系行政學報，第21期，1989年6月，頁2-4。

考績制度不僅為考評公務人員的適任性搭起一條標準線，且可發揮激勵、肯定、陞遷、福利等功能，其重要性不言可喻。考績的功能主要在「獎優汰劣」，如公平執行，應可達到其該有之功能，有助於公務人員內在的價值認知、信念與態度，且間接有助於提高執行公務的品質與效果；如考核不實或不公平，雖有申訴救濟途徑，但嚴重打擊公務人員士氣，間接影響執行公務的品質與效果⁶。

依據「世界經濟論壇」(World Economic Forum, WEF)公布之2010年全球競爭力排名報告，我國在133個受評比國家中，排名第13名，較2009年退步1名，而日本卻由第8名進升至第6名⁷。有鑑於位居東亞的日本，地理上與我國鄰近，歷史上與我國有一段淵源，政經社文背景與我國類似，實有必要予以探究比較。日本公務員分為國家及地方公務員，過去考績僅在國家公務員法中作原則性規定，各機關實際辦理考績之情形各異，有些地方公共團體甚至不辦理考績。然而，為順應局勢，日本人事院與總務省聽取建言，致力推行新制，於平成18年(西元2006年)起試辦幾次人事評價制度後，遂於平成21年(西元2009年)4月起全國一致採用新的人事評價制度，廢止實施多年的勤務評定制度，其改革決心可見一斑。

是以，筆者擬以日本作為研究對象。除了介紹日本的人事評價制度外，試著與我國的考績制度做比較分析，並舉出日本首都東京之實施情形，提供我國參考。從而提出具體建議，期能鑑往知來，並作為我國公務人員考績制度健全發展之借鏡。

第三節 研究範圍與限制

本研究係探討行政機關辦理考績評定作業，然因為時間限制，主要聚焦於年終考績部分，亦即不包括另予考績、年終考成、另予考成及專案考

⁶ 參見蔡明華，公務人員人格發展與公共服務，文官制度季刊，第3卷第1期，2011年1月，頁104。

⁷ 參見世界經濟論壇網站 <http://WorldEconomicForum>，造訪日期：2010年5月15日。

績等事項。在人員部分，本研究主要針對一般簡薦委人員，不包括法官、警察人員，公營事業單位人員、醫事單位人員、交通事業單位人員及關務人員。有關考績等次之探討部分，基於外界關注丙等比例設限是否應強制百分之三，因此本研究希望進一步就丙等比例設限，在法理上是否妥適，執行上之困難度，及對於組織氣候造成負面影響等加以探討。至於優、甲、乙、丁等部分，因為衝擊較小，雖兼有論述，但不是本研究關注之重點。

對於考試院於 99 年 4 月函送立法院審議，立法院司法及法制委員會審查一讀通過之公務人員考績法草案，尚未完成三讀法定程序，日後是否完全依照考試院所擬版本悉案通過或為大幅度之增刪修改，仍處於不確定狀態。本研究乃針對我國在 96 年 3 月 21 日修正公布實施之考績制度及 99 年 5 月 20 日經立法院一讀通過之考績法修正草案討論研究，此為本研究之限制。

第四節 研究方法

有鑑於當下我國公務人員考績實際運作之齟齬，有道是「考績年年過，年年人難過」，復加上 99 年修法新增強制考列丙等比率規定，勢必對實務產生更大衝擊。故本研究重點，旨在探討我國現行公務人員考績制度實施之現況、問題所在及如何改進，作深入的研究及探討，除採取國內目前學界對公務機關之考績所作之理論為研究基礎外，兼輔以外國制度橫向之比較。本研究擬採取主要研究方法如下：

一、文獻分析法

就目前國內公務人員考績法令規範、考績法修正草案與立法理由、公務人員相關人事法規、公務人員考績制度之專書論著、期刊論文、研究計畫等加以整理與引伸，並作系統性之論述與探討。另外蒐集有關日本人事評價制度與法令規範，並透過資訊網路索引，搜尋取得日本人事院、總務省網址內與本研究研究議題相關之資訊。是以，本研究擬就國內外與研究

主題相關之研究論文、專書論著、期刊及相關法規等文獻資料，加以歸納整理及研析，以瞭解我國現行公務人員考績制度問題，並作為制度比較分析之依據。

二、比較研究法

所謂客觀的比較須有相同或相似的環境系絡，否則無法達成比較的實益。然若從另一較實質的角度或面向觀之，將其視為手段而非目的，從比較中發現個別制度的優缺點及特色，則比較的研究途徑實有其必要性。是以，本研究擬以鄰近國家日本為參照的對象，經由對日本公務員法令規範與人事評價制度之研究，以瞭解其實施人事評價制度的概況、經驗及執行過程等，並就中、日兩國考績制度之差異，加以比較分析，以作為建構我國考績制度之參考。

第五節 論文架構

本論文主要有三個部分，分別是考績理論基礎、我國考績實務情形及日本人事評價介紹。由此延伸比較分析中、日制度之相異點，並探討我國考績制度未來制度設計與修法方向。以下依序介紹本研究各章的基本架構：

第一章闡述本研究的研究動機與目的，並界定本研究的研究範圍與限制，說明本研究的論文架構。

第二章公務人員考績制度之理論基礎，考績在本質上是政府為達成施政目標，評估績效所設計出來的一種行政技術，仍屬公共行政之一環，故本章主要從公共行政學之觀點加以論述，內容主要有绩效管理與政府再造內容、考績目的與功能、考績理論重點，考績困難與謬誤，績效評核方法與配套措施。

第三章我國行政機關公務人員考績制度，則探討我國考績實務運作與修法爭議問題，內容主要有考績法制沿革、現行規範若干重點說明、考績

法制現況面臨挑戰、99年考績法修正內容要旨及考列丙等問題探討，其中現行規範重點說明一節，包括考績委員會組織、考績办理流程、實務考列丙等理由之歸納分析及丙等救濟制度探討；另丙等問題部分，乃從立法限制人事權之界限、憲法相關原則、強制丙等比例之負面影響及考績丙等救濟問題等方面，加以探討修正草案丙等比例設限，在法理上之妥適性。

第四章則介紹日本一般職公務員人事評價制度，內容主要有日本公務員人事評價制度改革緣起、法令規範、評價制度之活用、東京都人事評價實務案例及日本公務員人事評價制度實施成效與檢討。

第五章我國與日本公務員考績制度之比較，主要係就我國與日本考績制度中重要之相異規定與作法作一比較分析。比較的內容主要有法令規定、實施內容、實施程序、結果運用等方面。

第六章結論與建議，總結全文，並提出未來考績制度設計之建議及可供業務主管部門與立法機關參考之法規範修訂方向。

第二章 公務人員考績制度之理論基礎

人力是基本資源，是轉變其他資源，供人類受用必不可少之因素。國家強盛的重要關鍵在於有效益的人群資源，如何開發、運用人力資源是重要議題。考績制度是人力運用過程重要的環節，績效考核制度之規劃與執行則攸關施政品質之良窳及行政機關效能之高低。我國公務人員考績法雖已規定：考績應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核，但在制度設計與實務運作卻有許多問題。衡諸當前政經環境，人民期待政府機關能夠提供高效能及優質服務的情況下，建立一套健全的績效導向的考評制度，實為當務之急。

考績在本質上是政府為達成施政目標，評估績效所設計出來的一種行政技術，仍屬公共行政之一環，故本章主要從公共行政學之觀點，探討公務人員考績制度之重要理論，然在探討考績制度同時，本研究擬先就績效管理與政府再造內容、考績目的與功能等加以說明。其次，鑑於考績之作用除了區辨優劣、施予獎懲外，主要目的在提高工作成就、拔擢與激勵人才，使人力資源有效運用，故理想的考績制度與有效的激勵措施間具有緊密的關係。是以，本研究主要就與考績制度息息相關之激勵理論加以探討，進而論述考績過程可能發生之困難與謬誤，以及應用何種評核方法，有無配套措施值得推展，期能作為我國考績制度改革之啟示。

第一節 績效管理與政府再造

在面對新時代的新挑戰，傳統公共行政顯然已欲振乏力，只有透過新公共管理的途徑方能反敗為勝。新公共管理是一種手段，企圖將官僚的、

權威式的作風及消極性民主的政體，轉換成有效率的、回應性及顧客導向的新治理典範⁸。隨著世界各國掀起一股行政改革的風潮，我國也在進入二十一世紀前，全力建構高效能的政府，行政革新也在這股世界潮流中再度應運而生，引進企管理念，再造政府⁹，透過企業管理的經驗改進或提昇政府的服務品質。

當代民主政體下的政府組織，大多陷溺於「預算赤字」(budget deficit)、「績效赤字」(performance deficit)、及「信任赤字」(confidence deficit)的困局中，而最近十幾年來，各先進民主國家所推動的政府再造運動，大抵也都以克服這三項治理問題為核心工作。這三項赤字，以「績效赤字」為最重要的問題，若能解決績效問題，其他問題或可迎刃而解，因此績效管理¹⁰便成為各國政府再造的重點，績效型政府的建立，不僅能夠有效改善公務生產力與品質，符合民眾對執政者的期待，同時也可以滿足民意機構要求行政課責的體制問題¹¹。

政府再造借用成功的企業精神經營技術，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度以及任務目標等層面，期能活化文官體系，大幅

⁸ 參見孫本初，公共管理，時英出版社，1997年11月，頁18。

⁹ 政府再造，根據聯合國對行政改革的定義是：「刻意地運用權威與影響力，推行新的措施作為，期以改變行政體系的目標和程序，以達到發展的目的。」參見倪達仁，政治學，雙葉書廊有限公司，2004年2月，頁11。

¹⁰ 績效管理自1990年中期起在美、英、紐、澳洲等國相繼採用，係指將組織的努力加以整合，以達成組織目標的管理方式，與一般管理不同之處在於其特別強調系統之整合，關注針對組織績效有關的一切面向進行宏觀的控制、審計及評估。主要特點有：(一) 詳細闡述明確且可衡量之組織目標；(二) 有系統的使用績效指標以評估組織產出；(三) 針對個別成員進行績效考核，以調和成員間的努力並正確導向組織目標；(四) 透過績效激勵如獎金發放等方式獎勵對組織目標有貢獻者；(五) 將組織成員和財政資源分配予以連結，構成年度管理或預算員額；(六) 針對每一規模循環的結束予以定期考核，透過反饋改善新循環。參見孫本初、賴維堯，行政學辭典，一品文化出版社，修訂一版，2008年10月，頁623。

¹¹ 參見孫本初，公部門需建立更具激勵效果的績效管理制度，人事月刊，第43卷第5期，2006年11月，頁18。

提高其效率¹²、效能¹³與治理能力，促成行政組織徹底轉型，實現政府公共目的，有效擴增公共利益，係連原有文化深層面向都希望加以改變¹⁴。而政府再造的目標在建立企業化的政府，改善政府的經營管理，建立效能政府，關鍵在於要把績效管理的精神引入政府，將過去強調齊頭平等、人人平等的結果，無論是否努力或是否有績效，得到的結果都一樣的作法加以修正。因此，須要依據實質的工作表現及貢獻度決定獎勵及回饋，提供實質的激勵誘因。

民主國家要求政府應具有高度的回應能力，民意對於龐雜行政業務的需求，既直接而又強烈，所以，政府必須隨時針對需要，採取適當的反應，在民主的原則下，以行政效率與效能為依歸。而民主國家，應建立一個精簡、彈性、有應變能力的高效能政府。是以，為遂行「績效管理」的政策目標，政府永業職位的設計和運用，要能使文官人力有效率地實踐合理化政府組織存在的政策績效和推動政治領導者的政策主張。基此，公共部門績效導向之人力資源管理，其最主要目的係在於提昇政府各部門服務績效。期使公務人員經由高績效之激勵，而能達成上級所交付之組織目標。有關公共管理下績效導向之意涵及其相關人力資源管理內涵，分別說明如下：

一、公共管理下績效導向之意涵

近二十年來各先進國家為回應社會需求及重建政府角色，無不進行公共管理的改革。但從改革經驗中，發現公部門的現狀和公共利益間出現落差，如何妥適運用機關資源與管理工具，以提昇整體組織效能，縮減民眾

¹² 所謂效率是指在完成一件事務時，運用最少的資源(包括時間)，而獲取最大的回收，近 20 年內一般以「生產力」取代效率一詞。對於不同機關的效率，可用不同的標準，加以客觀地衡量。參見張潤書，行政學，三民書局，修訂 4 版，2011 年，頁 692。

¹³ 行政效能是指做最正確的事與最符民意與需要的作為，亦即行政工作應以民意為依歸，達成政治決策所要求的成果。也就是民意所要求的，應以最具效率的方式予以達成，不可敷衍塞責或違背民意。一般而言，效能高的行政成果，必定意味著高效率，然而高效率並不必然產生高效能。參見蔡良文，人事行政學－論現行考銓制度，五南圖書出版股份有限公司，五版一刷，2010 年 7 月，頁 447。

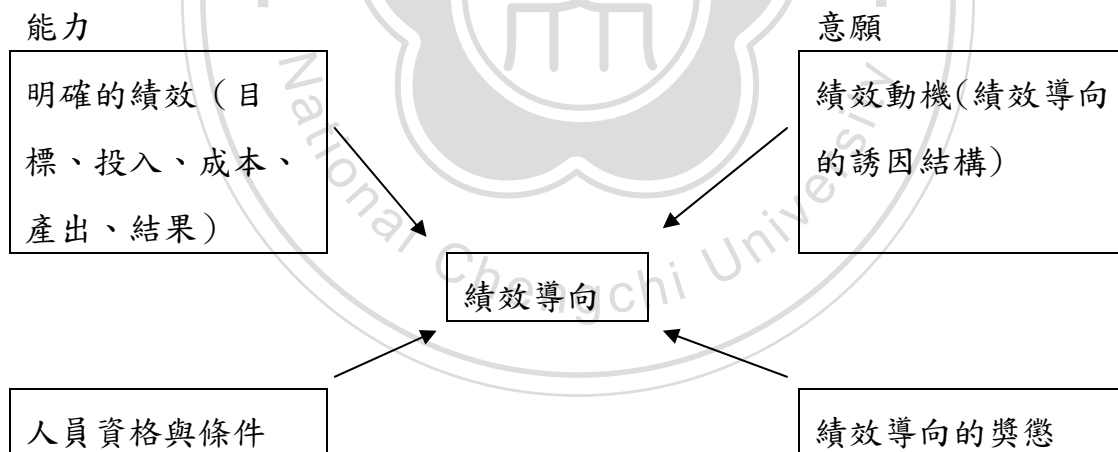
¹⁴ 參見孫本初，新公共管理，一品文化出版社，三版，2010 年 9 月，頁 105。

期望的落差，是一個重要課題¹⁵。績效導向的人力資源管理最主要目的在於使得政府部門提昇對於績效的投入。績效導向的工作環境應指涉如下：

- (一) 有效的甄選與用人程序(能選出具有高績效的人員)。
- (二) 教育與訓練，包括管理發展、領導訓練以建立績效管理必要的技巧與態度。
- (三) 激勵與誘因系統的建立，以激發高績效。
- (四) 適才適所，促使人員發揮其潛能(包括工作輪調)。
- (五) 激勵管理者的領導行為。
- (六) 以工作績效為基礎的評鑑。
- (七) 對於高績效者，予以物質或非物質報酬。
- (八) 員工的陞遷與生涯發展。

此外，關於績效之高低，須考量個人之工作能力與意願。如下圖所示：

圖 1 績效導向下之個人能力與意願連結圖



資料來源：Christoph Reichard, Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries. Paris (2002), p. 4.

二、績效導向人力資源管理之主要內涵

¹⁵ 參見邱吉鶴，行政機關績效管理，秀威資訊科技股份有限公司，2008年4月，頁1。

- (一) 基於人員參與下所產生明確任務陳述與組織認同。
- (二) 多元化的誘因系統。
- (三) 績效基礎的訓練及發展測量。
- (四) 人員參與過程包括目標設定、方案規劃、預算、產出與結果的評估。
- (五) 將績效指標轉化為個人績效協定、並集中於個人課責。
- (六) 重視績效導向的領導行為。
- (七) 強調個別員工成果評量。
- (八) 績效評量(鑑)及報酬(績效俸)之給與。

總而言之，績效管理的目標在於藉著改善公務人員努力的結果，提昇組織績效，達成組織目標。公務人員績效的提昇來自於公務人員本身附加價值的提昇，及透過組織激勵工具型塑組織預期的行為。前者強調人員價值的增進，後者強調激勵理論的運用。透過二者以增加公務人員努力強度，進而促進組織整體績效的過程，是績效管理的核心概念，亦是考績制度設計的主要內涵。

第二節 考績目的與功能

考績，乃是就公務員的工作成績與服務情形，在一定期間內，由監督人員作一總評算之謂。也稱為「效率評算」(Efficiency rating)或「服務評算」(Service rating)¹⁶。

現行我國公務機關之考績，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，以達獎優汰劣之目的。

¹⁶ 參見張潤書，同前引註 12，頁 559。

第一款 考績目的

人事行政之基本目標乃獎優汰劣，提昇機關效率與效能。因此，考績實係激勵人才與增進效能的手段，是達成積極人事功能的主要途徑。公正的考績可說是激發人員工作意願的具體手段。管理者必須先瞭解考績的目的，方能以正確的態度考評部屬。茲將公務人員考績作業之作用與目的列表說明如下：

表 2 公務人員考績作業之作用與目的

考績作業之作用	考績作業之目的
肯定公務人員工作成就	工作上的成就感，是公務人員的最佳報償，也是激勵情緒重要因素之一。工作成就感的獲得，客觀上肯定工作績效，此種肯定多係經由平時或年終考績程序達成。
比較公務人員績效之優劣	就整個機關組織而言，考績含有工作成績之意味。在機關組織內，每人通常有「我比你優秀」的自我肯定，如有公平、公正、客觀之考評，有助於組織成員之工作情緒。如人人有獎，未必有激勵效果。考績必須有標準的考評方法、重視組織目標達成、重視人性、人權尊嚴等前提下，比較優劣，客觀決定高低順序。
依考評結果實施獎懲	考績在比較工作成果之優劣，並隨之實施獎懲，方具實質意義。所謂獎懲，通常指人員合理陞遷、績效俸給制度或淘汰、留原俸級、減薪等。
依考評結果拔擢人才	考績不僅肯定公務人員已有的工作績效，更重要的是，對成員人格及發展潛能予以衡鑑與考核，進而拔擢人才。

資料來源：蔡良文，人事行政學－論現行考銓制度(2010年)，頁110。

第二款 考績功能

考績的功能，在確定管理目標的執行績效。建立人事考核資料，激勵工作才能及強化獎懲措施。其主要意義，在配合其他各項人事行政措施，達到運用人才目標，並以之為激勵人才與增進工作效能的途徑。公務人員考績應具有之功能如下：

一、健全人事制度

人事行政制度之理想，在開發公務人力資源，使事得其人、人盡其才、專才專業、適才適所。而作用在公務人力之分析、羅致、規劃、培訓與運用等環節，而此等作用之運行，實竟功於健全覈實之考績制度。考績除了是考核公務人員工作表現的方法之外，也是公務人員陞遷、俸給、培訓和褒獎等人事管理的重要依據。考績的結果，也可用來檢討任用是否恰當及考選效度。換言之，文官制度的運作能否發揮功能，考績制度的健全實具有關鍵性的樞紐地位¹⁷。

二、發掘培育人才

考績按工作、操行、學識、才能加以考核，其工作績效及品行學能如經數年考評，仍屬優異，證明為可造育之人才。

三、調整俸給待遇

公務人員晉陞的主要依據為工作績效、才能與行為表現，而這兩者優劣的判定，又以考績為手段。

四、強化遷調退免

合理精確的考核項目與標準，有助於人員遷調退免達到公正無私的境地。

五、調整公務人力

考績可檢驗機關內公務人力與工作職務之安排是否妥適，亦能作為人

¹⁷ 參見關中，以修正考績法做為革新文官制度的樞紐，人事月刊，第167期，2010年5月，頁1。

員培訓、發展的積極人力發展功能、或作為調任專長轉換訓練的依據。

六、維持團體紀律

考績運用各種獎優汰劣的標準與手段，或可參採民間做法，例如：獎金、減俸、降級以及陞遷、調職等，不失為維持公務紀律的方法。

七、提高效率與效能

考績可幫助行政首長發現機關的工作缺失，和管理制度上的疏漏；並可幫助人員瞭解自己在工作中的缺陷與品德才識的不足，而及時尋求補救改進的方法；同時能激勵文官在工作中互相比較、競爭，從而提高行政機關的工作效率與效能。

此外，人類對正義的追求與重視，也顯現在組織生活中，有關考績制度的運作上。考績制度之設計如何精良可靠，若其未被認為是正義的，其可能甚難展現應有的功能¹⁸。因為正義不但是任何社會制度所追求的至善，也經常左右人類的思維，激勵人類的行為。考績制度在成就完全的分配正義及程序正義。職是之故，設若考績為一行政處分，其應具備之特性如下：

一、正確性

考績為實現其功能，考績結果應發揮相對正確性或分配正義性，是以，考績之評定須評算員工實際的績效程度，給與相互對應的等第。始能衍生考績所具的激勵作用。

二、識別性

考績後的各項人事管理措施，其成就目標的根本前提，在於考績的結果，得以區辨或診斷各員工之間的績效差異性，或每位員工在每一績效層面上的優劣或強弱，爾後再根據這些差異性，作成合理的決定。

三、一致性

考績的崇高理想，乃在於不同的考評人對同一的受考人所評定的考績，在大體上是一致的，並沒有太大的差異。一般而言，如對同一受考人，

¹⁸ 參見林水波，同前引註5，頁2。

不同考評人有了不同的評定，這種評定很可能是反映了不同考評人的態度取向，而非受考人的真正實績。進一步而言，考績的一致性，為顯示考績無誤性的重要指標，杜絕受考人懷疑考績信度，獲得其信任的良方。

四、相關性

考績制度之所以有價值，考評人在評定考績時，應只評定導致工作績效的種種作為，不應將與工作績效無關的作為，也納入評定的考量範圍之內。

五、根據性

年度考績所依據的資料，有賴翔實的平時考核紀錄為依據。故平時考核紀錄如付之闕如或不夠切實，則年度考績難求客觀、正確與公平，更難令人信服，恐致使平日努力工作者心生不平。

六、權變性

不同的組織結構、不同的工作特性、以及員工不同的自主性需求，需要不同的考績制度，如不論前述諸層面間的殊異，而一體適用同樣的考績制度，恐難求其無誤或呈現區辨力。

七、程序正義

考績的過程中，受考人得以呈現年度工作紀錄，對初步評定的考績有表示意見或異議的可能，具有平等參與考績委員會的機會，並充分反映受考人的實際績效，而為合理地評定考績。

八、配合性

考績是一種敦促其他人事行動的組織機制，因此，考績評定後續的人事行動必須與之配合，方能達成另一層面的分配正義，以揮宏激勵的作用，維繫組織的活力、持續與效能。

九、外部性

行政處分係以對外直接發生法律效果為目的，行政機關之規制措施必須超出行政內部，對外發生法律效果，始為行政處分。考績之通知書載明考績核定獎懲及等次等結果，並通知受考人，若直接影響公務員權利義務

關係，且實際已對外發生效力，即為行政處分，應給予公務員提出救濟之機會。

本研究贊同學者林水波提出之考績功能理論，認為理想的考績制度設計、執行過程及考績結果應兼具有行政性功能、發展性功能及綜合性功能。其主要的內涵如下：

表3考績應具備功能

考 績 功 能	行政性功能	作為調薪、陞遷、獎懲、工作調整、解雇等依據
	發展性功能	增進員工工作潛能與滿足感、協助員工職業生涯規劃、人事諮詢、訓練需求規劃
	綜合性功能	設定員工將來工作目標、促進組織與員工共同責任之瞭解、確認管理者責任履行程度

資料來源：整理自林水波，考績制度：理論研析與經驗驗證（1989），頁7-10。

對照上述考績應具備之功能後，從我國現行各種人事法規中，歸納得知我國公務人員考績的功能乃偏向於資源分配的行政性功能，而欠缺提昇人力資源之發展性功能，茲說明如下表：

表 4 我國公務人員考績之功能

考績功能	相關法令	相關規定內容	司法院相關解釋
獎金福利	公務人員考績法 (第 7、8、12 條)	考績與俸級、晉級、 升等、獎金相關。	司法院釋字第 266 號、第 312 號、
	100 年軍公教人員 年終工作獎金(慰 問金)發給注意事 項(第 7 點第 4 款)	與年終工作獎金發 放有關。	
	中央公教人員購置 住宅補助要點(規 定於該要點附件 一)	最近五年考績列入 輔購住宅記點。	
俸給與 晉級升等	公務人員考績法 (第 7、11 條)	考績與俸級、升等相 關。	司法院釋字第 323 號、第 338 號、第 483 號、第 575 號、 第 605 號、第 611 號、第 658 號
	公務人員俸給法 (第 16、17 條)	考績與俸級、晉敘相 關。	
	公務人員陞遷法 (第 7、11、12 條)	考績列入陞遷標準 項目,優先陞任與最 近三年專案考績相 關,考績受免職處分 者不得辦理陞任。	
	公務人員任用法 (第 9、17 條)	考績與升等任用相 關。	
	公務人員升官等考 試法	考績成績列入總成 績計算。	
	人才儲備作業要點 (第 6 點)	最近三年考績列入 儲備標準。	
褒獎	獎章條例施行細則 (第 4、5 條)	請獎年資與考績成 績等第有關。	
	公務人員品德修養 及工作潛能激勵辦 法(第 8 條)	最近三年考績曾列 丙等以下者不得選 拔為模範公務人員。	
	行政院表揚模範公 務人員要點(第 4 點)	最近三年服務成績 優異(年終考績均列 甲等得遴薦為模範 公務人員。	
淘汰	公務人員考績法 (第 7、8、12 條)	考績列丁等者,免 職。	司法院釋字第 243 號、第 266 號、第 298 號、第 491 號、 第 575 號、第 583 號、第 605 號、第 611 號
	公務人員任用法 (第 20 條)	考績與試用成績及 格與否相關。	

培訓	公務人員訓練進修法 (第9條)	本法所稱服務成績優，具有發展潛力者，列入最近二年年終考績成績。
	公務人員訓練進修法施行細則 (第13條)	
	委任公務人員晉升薦任官等訓練辦法 (第6、8條)	最近三年年終考績列入參訓資格計算及考評項目。
	薦任公務人員晉升簡任官等訓練辦法 (第5條)	最近三年年終考績列入參訓資格計算。

資料來源：本研究自製。

綜合以上學者觀點，可以瞭解考績應具備多重功能，理論上考績在於提供組織及受考人工作表現的回饋與溝通機制，使受考人瞭解組織的價值及組織對其之期待，從而提供受考人未來努力的方向，有助於發展工作能力，並導正工作不佳者提高工作績效；此外，考績資訊若是準確，且令受考人信服，考績結果尚可作為人力資源管理與發展，發揮積極的功能。

第三節 激勵理論與考績

考績制度是人事制度健全與否之重要關鍵已如前述，故有許多學者以考績內容為研究素材，並提出各種考績理論。而有效的激勵措施包括：迅速公平的陞遷制度、能區分表現優劣的考績制度與功績制的待遇制度三方面¹⁹。激勵措施與落實考評機制既是關係密切，有效的激勵作用亦有助於提昇工作績效，故本研究乃側重考績的激勵作用，試從激勵的角度瞭解人員的需要與期望，期建立符合績效管理與激勵導向的考績制度。以下，本研究擬就激勵理論簡要介紹各種理論的重點，作為分析健全考績制度應具備的理論基礎。

¹⁹ 朱武獻，激勵與授能，考銓季刊，第29期，2002年1月，頁24-26。

第一款 激勵意義

機關組織內各級管理人員，主要功能之一是對於所屬人員從事激勵行為，也就是要設法經由各種方式激發部屬的工作意願，提高其工作績效，從而達成機關組織的特定目標，因此每一位管理者對於激勵的意義、重要性、激勵理論的內涵，及如何對部屬進行激勵等，應具有相當的了解，才能勝任管理者的角色。

Robbins(1998)將激勵界定為:為組織目標付出努力的強度、方向及持久的過程。總之，激勵是一種刺激引發的內在狀況，也是種中介變數，無法直接觀測的內在歷程，是個體與環境互動的結果，常因個人、因情境而異²⁰。

第二款 激勵理論

西元1911年，被稱譽為「科學管理之父」的泰勒(Frederick w, Tayler)，出版「科學管理原理」(Principleles of Scientific Management)一書，對於如何提高生產效率的主張，可以說是早期的激勵理論，告訴管理者如何激勵部屬，然而在如何激勵員工士氣、提高員工績效與生產力方面，卻存在著迷思，認為只要提供適當的誘因、滿足員工的需求，就可以提高員工的士氣，進而提高員工的績效與生產力，其實這是過度簡化激勵與行為產生的過程²¹。

國外學者研究提出的激勵理論，內容不一，主要有下列幾種學說²²：

(一) Maslow(1954)的需求層級理論：

包括五種層次的需求，即生理與安全的需求是較低層級的需求；

²⁰ 參見孫本初，同註 11，頁 18。

²¹ 參見許濱松，激勵的迷思－績效考評的重要，人事月刊，第 43 卷第 5 期，2006 年 11 月，頁 29。

²² 本研究所列激勵理論第 1 至第 4 項為激勵內容理論，第 5 至第 8 項為激勵過程理論。

社會、尊榮感及自我實現的需求是較高層級的需求。

(二) Herzberg(1959)的激勵與保健因子理論：

將人類的基本需求分為兩大類，一是動物性的「避苦需要」，主要與外在環境有關；另一為人性獨具的「成長需要」，主要與自我實現有關。

(三) McClelland(1962)的三需求理論：

將人類的需求分為成就需求、權力需求及親和需求。管理者需依成員個別差異施以不同的激勵方式，才能奏效。

(四) Alderfer(1972)的ERG理論：

將Maslow需求層級理論修正為三個需求層級，即生存、關係及成長需求。ERG理論各層級範疇更明確，較符合個別差異，沒有明顯優先次序的區別，可同時有兩種以上的需求。

(五) Sinner(1971)的增強理論：

認為行為的後果才是影響行為的主因。包括正增強、懲罰、迴避學習及消除。

(六) Vroom(1964)的期望理論：

認為激勵是「偏好」與「期望」之乘積，亦即， $\text{激勵} = \sum \text{偏好} \times \text{預期}$ 。

(七) Adams(1963)的公平理論：

認為如果自己的投入與報酬比率與別人的投入報酬比率相當，就會覺得公平，反之，則因不公平而滋生問題。

(八) Locke(1978)的目標管理理論：

認為明確而具難度的目標更能激勵成員達成工作績效。

以上每一種激勵理論都各自成理，得以應用於不同的情境。如將前述之期望理論應用在績效考評之上，可以得知：員工即使具有正偏好，期望薪資增加、獎金獲得與職位晉陞，如預期的值偏低，甚至趨近於零，員工的士氣並不可能受到激勵。而預期值之高低，決定於兩個變項：一為員工

即使努力工作，是否具有足夠的能力導致績效產生；另一為績效考評是否公平公正。設若這兩個變項的答案均係否定的，員工預期的值趨近於零，管理者即使能對員工提供適當的誘因，員工對誘因(亦即報償)具有正偏好，就激勵效果而言，仍為枉然，員工不可能受到激勵，進而產生高度的績效。揆諸前述可知，使員工具有足夠的能力完成工作，以及績效考評的公平公正，這兩者在激勵員工士氣、提升績效與生產力方面，可以說是屬於關鍵的地位，但卻常為管理者所忽視²³。

此外，激勵在組織中具有一定之機制²⁴。在行政組織中，主管憑藉什麼措施與工具使其部屬工作？第一、職權的行使；第二、報酬的給予；第三、培育成員的組織認同。此三種即為廣義的激勵措施或機制，前二種屬外發激勵，後一種為內滋激勵。而報酬給予，是屬於狹義的激勵措施²⁵。

每位員工進入機關組織工作，都有其動機存在，或是為賺取薪酬，或是為發揮自我才能。因為有需求使他產生期望，期望能否實現，不僅取決於個人努力程度，往往在更大程度上取決於其所在的組織系統給予的報酬。如果組織成員得到的報償與其預期相符，個人的努力就會得到強化。如果有努力而不見成效，或者有成效而得不到正確評價，或者評價與報償脫節，或者預期值本身不當，都會對組織成員的激勵產生負面影響。由是可知，有效的激勵機制必須是穩定的、可預期的、深得組織成員了解和信賴的。

組織的存在均有其任務與發展目標，而此項目標的達成，有賴各級主管及組織本身對其成員順應其個人需求與期望，施以適當的激勵，激發其工作意願，及發揮其潛在能力，使組織的人力資源得到充分的開發與利用。於此過程中，組織系統憑藉本身掌握可滿足組織成員需求的資源，透過組織系統的各项制度，如薪資、津貼、考績、獎勵、陞遷等制度，可以

²³ 參見許濱松，同前引註 21，頁 30-31。

²⁴ 參見周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，台北大學法律學系博士論文，2001 年，頁 164-165。

²⁵ 參見陳德禹，行政管理，三民書局，修訂初版，1996 年，頁 161。

積極地影響成員的激勵過程，使每一個成員在致力於達成個人目標的同時實現組織目標，這也就是組織系統中激勵機制的功能。

對於以往以物質激勵的「硬性」績效管理制度有學者提出批判，認為財務的誘因並非達成績效的唯一手段²⁶，經過實證發現有效的績效制度必須根據不同的公部門環節來設計不同的機制，方能達到效果。這些發現包括：

- (一) 財務的誘因使工作績效能由一般表現提升到顯著的水準，但能否發揮果效，須視組織的特質而定。
- (二) 傳統公部門系統當中，對個人的財務誘因是無法促進績效的。
- (三) 群體的誘因系統基本上都是有效的，但是還沒有被完整的在公部門當中進行測試，因為公部門組織績效指標並不容易確定。
- (四) 工作設計是一個能夠產生激勵效果的有效辦法。
- (五) 工作設計可以策略性地改變績效，而非改變行為。
- (六) 「參與」能使員工對組織的情感依附，產生很大的正面效果，但對員工的績效提升只有有限的效果。
- (七) 達成參與的重點，在於是否能有效改善決策的過程。
- (八) 挑戰以及明確的目標能改進員工績效。
- (九) 工作難度不高時，設定目標能使績效更容易達成。
- (十) 當員工意識到他的投入能夠回饋成為符合組織目標的績效，並得到物質的誘因，此時組織的目標和績效間就會產生正向的關係。
- (十一) 公部門的目標設定面臨不易明確化的挑戰。

總之，人力資源運用之目的，主要在使機關人力作最佳之配置與運用，輔以各種激勵方法及技巧，以提高組織成員之工作意願與潛能，激發組織成員士氣，完成組織目標。其運用原則之一為激勵士氣原則，依赫茲

²⁶ J.L.Perry,D.Metsh 和 L.Paarlberg 等人，在「新治理世紀下應如何激勵員工重返績效典範」一文當中，對於以往以物質激勵的「硬性」績效管理制度提出批判，認為根據實證的證明需提出說明。參見孫本初，同前引註 11，頁 26。

伯格 (F. Herzberg) 提出之保健因素與激勵因素，前者包括工作保障、合理薪給、工作條件與環境、社會地位、機關組織的政策目標、福利措施等；後者包括自我成就、褒獎、工作權責、合理陞遷、個人目標達成與成長等，而公務人力資源運用，宜在此一方面妥適配合運用²⁷。

第四節 考績困難與謬誤

考績之執行有賴考評人公平、客觀、審慎評量，而實務上，行政機關於進行考核時，考評人卻容易產生困難與謬誤，主要原因及情形如下：

一、考績評定涉及不確定法律概念

公務人員之考績評定，實務及學者通說均認為屬於高度不確定法律概念，故承認具「判斷餘地」²⁸，蓋主管人員對於受考人實際工作狀況最為瞭解，考績係一評價性行為，除非達到恣意之程度，否則應尊重主管人員之主觀評價。

二、考評容易憑主觀印象之現象

主管人員鑑別人員難免有主觀偏見，考評人容易從對受考人整體的印象，或是其中某一印象之影響，而對其每一個特性為同樣評價，偏差的觀點，造成考績未能公正。

²⁷ 參見蔡良文，同前引註 13，頁 103 至 104。

²⁸ 參見黃錦堂，判斷餘地理論於公務員保障法之適用與檢討，法令月刊，第 60 卷第 9 期，2009 年 9 月，頁 54-68。及臺北高等行政法院 98 年訴字第 1051 號判決：「前揭『是否為職業傷病所引發』職權，涉及專業性、經驗性之判斷，基於法院審查能力有限，及司法、行政權分立之原則，法院原則上承認行政機關就此等事項之決定，有「判斷餘地」。但如行政機關之判斷有恣意濫用及其他違法情事，亦應承認法院得例外加以審查，其可資考量之情形包括：1、行政機關所為之判斷，是否出於錯誤之事實認定或錯誤之資訊。2、行政機關之判斷，是否有違一般公認之價值判斷標準。3、行政機關之判斷，是否違反法定之正當程序。4、作成判斷之行政機關，其組織是否合法且有判斷之權限。5、行政機關之判斷，是否出於與事物無關之考量，亦即違反不當連結之禁止。6、行政機關之判斷，是否違反相關法治國家應遵守之原理原則，如平等原則、公益原則等，仍應由法院審查。」參照。

三、考評有過於寬大之傾向

考評人不論受考人工作績效如何，受人情壓力，或對受考人過去一時表現，給予從寬考評。

四、考評可能產生「暈輪謬誤」(Halo Error)²⁹

考評人根據受考人在某一工作層面上之優異表現，而類推其他工作層面之表現必定亦是優越，而予以相同的考評，此即所謂之「暈輪謬誤」。

五、考評受最近工作表現影響之傾向

考評人容易忽略或忘記受考人年度開始之工作表現，而以最近考績辦理時之工作績效作為評定考績之依據，此即所謂之近期印象的謬誤(Recency Error)³⁰。

六、優先給予升等人員較佳評價之傾向

考績應以工作績效為評定基礎，而考評人容易反向操作，先考慮受考人最後之人事措施才作評價。

七、給予資深人員較佳評價之傾向

考評人往往有給予資深人員較高考績之傾向，認為年資愈長者，工作績效愈高，而忽略資淺人員因具備新技能、新知識，可有助於增進機關績效。

八、忽略受考人能力在激勵與行為產生過程的功能

有管理學者³¹指出，員工之工作績效係「能力」與「動機」運作的結果，若員工缺乏完成工作所必需的能力，無論受到如何的激勵，亦不可能有良好的績效，遑論生產力的提升。至於著眼內容理論的激勵學者，僅注意士氣激勵的單一問題，忽略了員工獲致績效所必需的能力問題。

²⁹ 參見蔡良文，同前引註 13，頁 271。

³⁰ 參見蔡良文，同前引註 13，頁 272。

³¹ 如梅耶(Norman R.F. Maier)、佛姆(victor H. Vroom)與梅思(C.A. Mace)等學者有此主張。參見蔡良文，同前引註 13，頁 273。

第五節 考績評核之標準與方法

績效評核已是今日各國政府人事管理之重要基本課題。公務機關迫於各方期望與壓力，需要不斷提升績效，由於評核涉及對單位或個人表現優劣的評定，進而連帶影響後續人員考核獎懲，乃至機關整體發展方向，故建構一套兼具「信度」與「效度」的評核機制，極為重要³²。

對於考績方法，應合乎考績原理、價值倫理，從實品評優劣而作審慎有效之考核。考績之評定為一種判斷過程，影響此一決策正確性的因素，除非例行性工作，難以正確設定標準及衡量外，主要取決於3個要素，即考評人具有正確考核的動機、組織備有妥適的考績制度或標準、考評人具有充足的考核能力。本研究側重考績制度層面的分析，爰從考核標準及方法層面切入，不同的考績評核方法，由於評估重點、資料蒐集程序互異，可能影響考績資訊品質，及受考人接受程度。績效評核有其方法，為瞭解考績之有效評核技術，本研究僅介紹3種具代表性的考績方法³³：

一、圖式評等尺度法 (graphic rating scale, GRS)

此種方法主要是評量受考人的人格特質（如勤勉性、忠誠度、敏捷度等）及其能力（如領導能力、溝通能力或管理能力等），此法認為只要受考人之人格特質適當、能力適任就會有卓越的工作績效。此種方法簡單明瞭，容易填寫，故常為一般政府機關或民間機構所採行，茲將建立圖式評量尺度表的步驟說明如下：

- (一) 先行選定影響工作績效之人格特質或能力項目的主要因素。

³² 參見呂育誠，英國中央公務員績效評量策略述評：以「高級行政職務」人員為例，人事月刊，第43卷第5期，2006年11月，頁34。

³³ 有關績效考核的方法相當多樣，而且各有不同的應用範疇或著重層面，端視組織對績效評核的定位與需要而定，例如還有交替排序法、配對比較法、強迫配分法、重要事件法、敘述式表格、目標管理法等。參見余致力等16人，「公務人員考績制度改進之研究」研究報告，考試院研究發展委員會92年度委託研究計畫，2003年6月，頁59-65。

- (二) 儘可能明確地描述每一因素的定義或主要涵意。
- (三) 賦予每一因素適當之權重（例如：協調合作能力為五、溝通能力為四、規劃能力為三、公正廉潔為五、積極勤勉為四、主動負責為三）或配分。
- (四) 以數字（例如：五點或四點）或等第（例如，特優、優、良、可、劣），甚至敘述每一項目之評量尺度（例如：超過一般水準、一般水準、低於一般水準、不能接受），以便嗣後評量績效。
- (五) 計算全部項目的總分，通常以一百分為滿分。決定考績總分各等第之分數級距。

二、行為定錨評等尺度法 (behaviorally anchored rating scale, BARS)

此種考核方法之步驟如下：

(一) 歸納影響工作績效的因素

由相關業務主管開會共同找出影響工作績效的因素，並為每一因素清楚下定義，例如，認為工作知識、士氣、人際關係與主動性4項因素影響工作績效，其定義如下：

1. 工作知識：對於此一工作相關程序及法令規定等資料掌握程度。
2. 士氣：承擔沉重工作的意願。
3. 人際關係：與主管與同事相處的能力。
4. 主動性：在主管最少的監督指導下能夠順利解決問題。

(二) 為每一因素找出具代表性之關鍵行為

請管理者為每一因素提出具有代表性的行為範例，分別反映表現優良、普通以及有待改善之不同水準，以人際關係因素為例，其表現水準如下：

1. 表現優良：由於此一同仁樂於助人，因此其他同事與其討

論工作上所發生的相關問題都感到非常自在。

2. 表現普通：此一同仁對待其他同事尚稱親切，然而，由於其常表現無所不知的態度，使同事備受壓力。

3. 表現不佳：此一同仁脾氣暴躁，當其他同仁或其部屬發生錯誤時就予以指責。

(三) 歸納整理相關工作行為

將每一位主管所提供具代表性的行為重新歸納整理、排序，並刪除不相干的行為。

(四) 為各類具有代表性的行為訂出尺度距離。

三、行為評量尺度法 (behavioral observation scale, BOS)

根據行為評量尺度法建立之步驟如下：

(一) 使用關鍵事件技術 (critical incident technique) 進行工作分析

由擔任某一職務人員之主管、同事、部屬及其客戶，根據其觀察，說明擔任該一職務有效及無效之行為，經過一段期間後，彙整上述資料，並歸納影響該職務成敗之關鍵因素。

(二) 彙總關鍵事件並將之歸納為行為項目

把相似的關鍵事件綜合歸納為行為項目，例如戶政人員以電話、書面或當面向民眾解釋如何辦理戶籍事項等特定問題時，就可以歸納為回答民眾有關戶政業務之特定問題。

(三) 歸納相關行為項目並發展行為尺度準則

將相關的行為項目歸納至同一個行為尺度準則之中，經過此一步驟，所有行為項目應被歸納為3至8個行為評量尺度準則。

(四) 評估內容效度

衡量具有代表性的關鍵事件是否已經納入此一績效衡量工具

之中。

(五) 使用績效評量表

利用績效評量表以說明每一種行為項目發生之頻率。

(六) 刪除鑑別力不強之項目

在行為評量尺度量表中，有一些行為即使被認為高度影響工作績效或外界觀感，然而由於該行為出現頻率並不高或不具有鑑別力，也應該將其從行為評量尺度量表中刪除。

(七) 評量其信度及決定每一項目之權重

利用統計方法計算行為評量尺度量表之信度後，再詢問此種績效評量工具之使用者對行為評量尺度量表中各準則之重要性，以決定其權重。

以行為評量尺度法進行績效考核，其所產生之資訊，無論在考績資訊正確性、受考人接受考績結果等方面，都優於行為定錨評等尺度法；同時，在考績資訊正確性，以及考績資訊之具體可用性方面，亦優於圖式評等尺度法；此外，以圖式評等尺度法進行績效考核，其所產生之資訊，在考績結果為受考人接受程度方面，亦優於行為定錨評等尺度法，又圖式評等尺度法尚具備簡便易於實施之優點。

茲將上述3種考績評核方法就考績資訊正確性、考績結果為受考人接受度及簡便性等方面加以比較，列表說明如下：

表 5 圖式評等、行為定錨評等、行為評量尺度法之比較

優點 \ 尺度法	圖式評等	行為定錨評等	行為評量
考績資訊正確 可用性			最佳
考績結果為 受考人接受度	次佳		最佳
簡便易實施性	最佳		

資料來源：本研究自製。

四、其他配套措施

考績制度符合程序正義對於受考人接受考績制度、考績結果之有效性有正面影響，考績如要達到公正客觀，尚需要使受考人參與建立績效標準、採用三百六十度全方位評量³⁴、進行考評面談及考評人訓練、注意考評人動機及達到考評結果驗證等措施，故以下就上揭六項與考績資訊正當性及受考人接受度彼此之關係，分述於下：

(一) 受考人參與績效標準之訂定

根據文獻研究，在訂定考核項目、細目及標準，並發展考核表格之時，經由考評人及受考人共同參與，將會增加考績制度之效度，減少暈輪謬誤，提高考評人及受考人對考績制度的滿意程度，增進不斷改進考績制度的動機。

(二) 三百六十度全方位評量

藉由三百六十度全方位評估，使受考人藉由自己、主管、直接部屬、同事以及服務對象等各角度得到不同回饋，並從中釐清彼此間不同的期望，進而掌握自己需要加強的能力，與工作中應注意之處。此種多元資料的評估方法，在考核過程中，即由受考人參與建立考績評量影響因素及其標準，在考核過程中藉由受考人自評、主管、直接部屬、同事及服務對象對於受考人之回饋及溝通，使受考人更瞭解考核標準、影響未來發展因素以及回饋過程，不僅增加與主管之溝通，並更信賴主管，同時，也能增加受考人與同事合作關係及提昇團隊工作之能力；再者，此種多重角度多元資料來源的全方位觀察，能夠提昇考績結果資訊之完整性與正確性，使受考人及考評人對於考績過程與結果之公平性更為肯定，並對考績結果更有信心，進而認為考績提供更有效的資訊，考績過程與結果更能激勵受考人，考績所提供的回饋資

³⁴ 所謂三百六十度全方位評估，是指受考人藉由自己、主管、直接部屬、同事以及服務對象等各角度得到回饋，並從這些不同的回饋中釐清彼此間不同的期望，進而精確地瞭解自己需要加強那些方面的能力，與工作時應特別注意的事項。參見余致力等 16 人，同前引註 33，頁 64。

料更能夠幫助受考人未來為其服務對象提供更好的服務。

(三) 考評人向受考人施予考評面談

考績的主要目的之一，是提供機關組織與受考人正式檢視工作績效的機會，以便檢討過去、規劃現在與展望未來，為了使考績發揮效益，並達成上述目的，考績面談制度就扮演不可或缺的角色。所謂考績面談，是指「主管與部屬之間，共同針對考績結果所做的檢視與討論」，透過績效面談的過程，一則可以降低受考人對於考績制度及其結果之含糊不明確感，並使部屬對其工作表現好壞的原因，及其優缺點有更清楚的認識；二則提供一個良好的溝通機會，以瞭解部屬工作所面臨的狀況，及部屬需要哪些協助；三則更可以透過考評面談的過程，以考績結果為基礎，由主管與部屬共同規劃未來的工作計畫與績效目標，並確定機關組織、主管及受考人在未來的一年中，彼此的責任與義務，進而提昇組織工作績效。

(四) 提昇考評人之考評能力

考績制度實施失敗的原因之一有時是因為使用該制度的考評人無法理解並有效運用制度，因此如果機關組織發展考績制度的過程中，讓考評人參與設計，在制度完成後並適時安排相關訓練課程，使其熟悉制度，並全盤掌握此一制度之目的、方法及程序，以降低考核過程中可能發生的暈輪謬誤及其他類型的誤差，增加考核結果之準確性。

(五) 提昇考評人正確考評部屬績效的動機³⁵

欲增加考評人正確考評部屬績效的動機，可從下述三方面著手：

1. 改進考評標準，使其具體明確，其方法可採行目標管理之作法；
2. 充足考核工具，方法應落實平時考核與考績面談；
3. 對於考評人在績效考評之作為，納入對主管能力之考評，以評

³⁵ 參見許濱松，同前引註 21，頁 33。

估其是否適任管理者職位。

(六) 考評結果應具有可驗證性

各項評量結果應有書面紀錄，並提供佐證資料以備查驗；評量程序應一致，儘量避免單獨一人決定評量結果。

由上述績效評核的標準與方法可推知：除了選用合適的標準與方法外，機關更應全般考量評核涉及的相關配套工作，績效評核設定乃是以符合組織、管理者、個人等多元需求為前提，而非以方法本身為中心的本位考量³⁶。

第六節 小結

考績制度規劃與執行之良窳，不僅攸關公務人員工作士氣、工作績效之提昇，以及公務生涯發展，同時也影響機關組織績效管理之落實，以及政府施政績效之優劣。本研究爰從考績制度與績效管理、考績功能、激勵理論、考績謬誤及績效評核等方面加以探討，並得到以下的結論：

一、考績評定因具有高度屬人性之判斷與不確定法律概念，故應訂定一套客觀之評分標準，以避免主管人員恣意而為，造成受考人不服考績獎懲結果，不斷向行政機關提出申訴、保障與爭訟案件，形成行政人力與資源之浪費與消耗，且不符合訴訟經濟原則。

二、績效管理制度能透過有效的激勵措施提昇行政效能，在制度設計上，應注重考績之目的、標準、方法、步驟、項目及其獎勵結果是否與機關政策目標緊密扣合。因此，過去重視個別職務績效的評量方式，取而代之的，應是目標導向的績效評估；在獎懲方面，或可將焦點由懲處績效不彰者，轉而為獎勵績效卓著者，同時賦予機關較大彈性，自行設計各種激勵措施，俾導引公務人員行為，以符合組織預期目標，進而提昇組織整體績效。

³⁶ 參見呂育誠，同前引註 32，頁 39。

三、在激勵管理上，僅提供誘因或適當之報償，認為即能有效激勵員工士氣，提高員工之績效與生產力，其實是一種謬誤，是管理的迷思所造成。員工有無能力達到績效，以及績效考評是否公正、公平，在激勵管理上實屬於關鍵地位，這二者均與考績具有密切之關聯。是以，考績在激勵管理上實扮演重要之角色。而在激勵管理上，考績如欲有所貢獻，應注意發揮其「發展性功能」。

四、考績制度的設計，其目的與功能、方法與程序、項目與標準、考評結果是否具有信度與效度，各個設計之間需要互相配合，否則在執行上可能引發不必要的困擾與爭議。欲使考績結果更臻於公正、客觀，可透過制度的重新設計，使工作特性與考績標準能相互吻合

五、考績目的不同，會產生不同的功能，亦會影響考評人對受考人行為的觀察方式及資訊的蒐集。因此，設計考績制度時，須先確定所在機關預期達到的目標，配合運用適當的考評方式。

六、考績的可靠性、有效性與公平性，有助於考績結果產生正面功能，考績因涉及評量判斷的過程，為避免考評過程中產生謬誤，宜輔以客觀的事實資料作為佐證。考績的過程極為複雜，絕不可能完全解釋考績評定的現象，況且組織內結構性因素及考評人的認知，亦影響考績的評定。為避免考評人於考評過程中因現有資料的欠缺或偏差而為不正確的評定，重視平時工作紀錄的登載與保存，不失為增進考績正確性的一種方法。

七、符合程序正義的考績制度，對於考績結果之正確性、正當性及受考人之接受性，都有正面影響，根據國外實證研究結果顯示：受考人參與建立考績標準、三百六十度全方位績效評量、考績面談制度之實施，以及對考評人施以訓練，對於考績結果程序正義之提昇，都有正面影響。而考績制度愈具正義性，愈能提昇員工之工作滿足感、工作動機與對組織的向心力。

八、具有正確性與正當性的考績結果，不僅讓受考人信服，同時也

更能發揮考績應有的功能，而影響考績評定結果正確性之因素，除了機關是否具備妥適的考核項目、標準、程序及方法之外，考評人是否具備正確的動機，以及有沒有充分的考核能力，都是不容忽視的因素。此外，考績謬誤的原因雖然繁多，仍可事先加以預防，考評人藉由考評前掌握客觀具體的資料，並透過學習的過程熟悉考績工具之使用，加強對考績謬誤的瞭解及體認，可以減少考績謬誤的發生。

九、考績制度之執行不應忽略考評人之人性動態因素。考評人在進行績效評核之時，除了受限於技術因素外，其人為動機更影響考核結果之正確性。考評人受限於環境因素，或為了避免人際衝突，可能以自利的觀點，選擇自己所想要的結果，來考評受考人。

十、公務機關屬於一系統組織，考績自應依循合理制度適當運作，為激勵公務員工作意願，考績結果如直接影響其服公職權利，應給與其完善之申訴與救濟途徑。

綜合言之，考績結果要達到「綜覈名實」、「信賞必罰」之旨，進而發揮人力資源及提昇行政效能等預期功能，除了在制度設計應考量其公正性及明確性，注意考評人之能力、動機及人性因素之外，賦予受考人有事後之申訴與救濟管道，亦不容忽視。考績評量過程因涉及不確定法律概念與判斷餘地，故執行上需要客觀之評價基準，以減少受考人頻頻對於考績結果不服，形成申訴與救濟案件量不斷增加，為了處理是類案件，造成行政的負擔與人力的浪費。面對二十一世紀，政府職能與業務型態發生諸多變化趨勢，考績制度勢必需要加以變革，方能夠發揮其應有的功能與效益。

第三章 我國行政機關公務人員考績制度

考績係主管人員對於部屬效率的評算，以為評定工作之優劣，乃是人力資源管理的重要參考指標。考績與人員的陞遷、獎懲、待遇、訓練及發展有密切關係，位居人事行政制度之核心關鍵地位。從人力資源管理的角度來看，組織目標和個人發展，皆可藉由考績來達成。是以，近年來，政府公務部門積極推動績效評估制度，期望藉由考績的激勵機制，提升人員生產力，並促進國家競爭力。

接續前面第二章考績制度重要理論之研析，本章主要係針對我國考績實務運作與修法爭議問題加以探討，並從憲法相關原則檢視考績新制強制丙等比例等問題，期能探究我國公務人員考績制度問題癥結之所在，進而提出可行性的改進建議，使我國公務人員考績制度更臻完備。

第一節 考績法制沿革

我國憲法第23條要求限制人民權利應符合「法律保留」原則，中央法規標準法第5條揭櫫「法律保留」原則，亦即，應以法律規定之事項，包括：（一）憲法或法律有明文規定，應以法律定之者；（二）關於人民之權利義務者；（三）關於國家各機關之組織者；（四）其他重要事項應以法律定之者。其中所謂「關於人民之權利義務者」，係指對於人民實體上的權利、義務具有形成、創設、變更或廢止作用之事項。此種規定乃採「重要性理論」，認為凡有關公眾及個人之基本及重要之決定，應由立法者為之，即重要的事項，須保留由法律加以規定。

國家事項相當繁雜，人民權利義務性質及重要性亦各有不同，是否凡屬上開四類事項或只要「涉及」人民權利義務事項，皆有必要以「狹義法

律」定之，此不論在學理上及實務上皆有商榷之餘地。大法官乃發展出「層級化法律保留」的理論體系，即國家應就不同重要性事項或侵害不同種類之基本權及其侵害程度，以不同等級的法律加以規範³⁷。

考績我國自古行之，自唐虞時期起即有所謂「三載考績，三考黜陟幽明」，明確規定文武百官之進退皆以考績為依據。書經舜典載「考績」，旨在「黜陟幽明」，所以進賢退不肖，達到為政得人之目的。現行考績制度，以憲法「考績」規定為基礎，建立考績法令系統，主要係著眼於機關主管長官對部屬之監督考核權。考績是對公務人員之工作效率予以評算，並以考核成績結果施行獎懲。就考績現制而言，年終考績及另予考績之等次列有甲、乙、丙、丁4個等次，其中甲、乙等係屬獎勵、丙等維持現有俸級，不予獎勵，而丁等則為剝奪工作權之免職懲處。故考績結果不只關係到公務人員有無獎金、獎金總額多少及能否晉俸，亦影響其升等、陞遷、訓練、進修等權益，考績丁等者甚至應予免職遭受淘汰，嚴重侵害公務員服公職權。是以，為使國家各種公權力的作用，有合法性的依據，對於考績制度乃有明文規定，而考試院及銓敘部歷年來多次進行考績法制修法工程，以貫徹國家規制人民權利之方法須符合「法律保留原則」。

現行公務人員考績法是為了配合新人事制度之實施而修訂，以下將歷

³⁷ 在層級化法律保留理論下，法律保留可分為憲法保留、國會保留、一般法律保留、不適用法律保留四類。憲法保留，係指某些事項受憲法直接規範，不許法律限制之。一般而言，涉及國家最上層之組織與國家最基本之憲法政策的決定或基本權核心保障的部分，應保留由憲法規定，而不得由法律規定；國會保留，係指某些事項須以法律直接規範之，立法者不得拋棄其責任，委由行政機關以法規命令規範之，亦即該法律並不得授權由行政機關以法規命令定之，否則該命令仍屬無效之命令，例如：公務員一次記二大過之標準，係須直接以法律規定之國會保留事項，明定於考績法第12條第3項；一般法律保留，係指某些事項須以法律或基於法律授權之法規命令規範之，一般所稱的法律保留即指此而言。但此之法律授權須符合「法律授權明確性原則」，即在授權之目的、範圍、內容必須明確可預見，始符合法律保留之原則；不適用法律保留，係指得以主管機關之命令規範，即符合法律保留。例如：單純給付行政、自治團體事務。參見陳敏，行政法總論，新學林出版有限公司，7版，2011年9月，頁160、李惠宗，憲法要義，元照出版有限公司，5版第1刷，2009年9月，頁66-69。

次修正重點分述如次³⁸：

一、76 年 1 月 16 日施行之公務人員考績法，係融合原公務人員考績法及分類職位公務人員考績法兩種舊法而予以訂定，其與上開2種舊法在立法精神或條文要旨與內容上仍有不同，主要差異如下：

- (一) 合併考績項目，劃一考核內容。
- (二) 明定評列甲、丁等條件，無等次之比例限制。
- (三) 放寬晉支年功俸規定，凡晉至本俸最高級而考列乙等者，如次年仍考列乙等改晉年功俸一級，以鼓勵久任。

二、嗣後 79 年 12 月 28 日考績法修正公布，修正重點為：

- (一) 獎金給與之標準由俸額修正為俸給總額，以增加考績獎金之內涵。
- (二) 修正考列乙等者之獎勵，以縮小考列甲、乙等之差距。
- (三) 縮短薦任第九職等升任簡任官等之考績年資。

三、86 年 6 月 4 日考績法再次修正公布，修正重點為：

- (一) 將另予考績從年終考績名詞項下，單獨列出。
- (二) 刪除薦任第九職等考績升任簡任官等規定，並增列薦任第九職等人員調任簡任機要或派用職務，未能參加年終考績者，其前後考績年資得視為連續。
- (三) 考績由銓敘部核定之規定，修正為主管機關核定後，送銓敘部銓敘審定；並增列主管機關之定義。

四、嗣大法官釋字第491號解釋揭示，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，其構成要件應由法律定之，又懲處處分之構成要件須符合法律明確性原則及踐行正當法律程序，相關法令應依解釋意旨檢討改進。另鑒於考績法經過修正後，仍未臻完備週詳，銓敘部爰通盤檢討並配合大法官釋字第 491 號解釋意旨，90 年 6 月 20 日之修正重點為：

³⁸ 參見考試院全球資訊網 <http://www.exam.gov.tw/>圖書資訊 / 出版品/98 年 7 月考銓報告書，造訪日期：2011 年 9 月 28 日。

- (一) 考績年度中升任高一官等職務者，得併計原任低一官等年資，並以高官等辦理年終考績。
- (二) 增列政務人員、教育人員或公營事業人員於轉任公務人員當年未辦理考核及未採計提敘官職等級之年資，得與公務人員之年資，合併計算參加年終考績。
- (三) 將考列丁等之條件及一次記二大過之標準，於考績法中明定。
- (四) 修正已敘本俸最高俸級或已敘年功俸級者，如考列乙等，仍得晉年功俸一級。
- (五) 增列考績年度內升任高一官等、職等時已敘較高俸級者，其以前經銓敘審定有案之低官等、職等職務合併計算辦理之年終考績，如考列乙等以上時，不再晉敘之規定。
- (六) 刪除年終考績升等應以連續為要件之規定。
- (七) 增訂得不設置考績委員會之考績免職人員，仍應送經上級機關考績委員會考核之規定。
- (八) 增列對於考績免職人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。
- (九) 修正考績案核定權責之主管機關之定義；並將考績案得授權之規定提升法律位階移列至考績法規定。
- (十) 對於一次記二大功專案考績及非於年終辦理之另予考績之執行日期，修正自主管機關核定之日起執行。
- (十一) 修正規定應予免職人員於未確定前，應先行停職。

綜上，考績法自民國76年施行迄今，共歷經4次修正，主要係就受考人權益部分多所增加，如改變考績獎金內涵、考列乙等仍得晉敘年功俸、放寬參加另予考績條件及受懲戒處分在不得晉敘期間參加考績仍得核發獎金、擴大授權、縮短考績办理流程及修正相關表格等。

第二節 考績法現行規範之若干重點說明

第一款 考績委員會組織

各機關為辦理考績事宜，應組織考績委員會。依考試院訂定發布之考績委員會組織規程規定，考績委員會組織與職掌如下³⁹：

一、設置人數及方式

考績委員會置委員5人至23人，除本機關人事主管人員為當然委員及票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席。各主管機關已成立公務人員協會者，其考績委員會指定委員中應有一人為該協會之代表；其代表之指定應經該協會推薦本機關具協會會員身分者3人，由機關首長圈選之。

二、票選委員

委員人數每滿4人應有2人由本機關受考人票選產生之。受考人得自行登記或經本職單位推薦為票選委員候選人。

三、選舉方式

前項票選，應採普通、平等、直接及無記名投票法行之。但各機關情形特殊者，得採分組、間接、通訊等票選方式行之。

四、委員會職掌

(一) 本機關職員及直屬機關首長年終考績、另予考績、專案考績及平時考核獎懲之初核或核議事項。

(二) 本法或其他法規明定應交考績委員會核議事項。

(三) 本機關首長交議事項。

五、考績案審議方式

(一) 考績委員會開會初核或復議年終（另予）考績時，應將考績清

³⁹ 參見99年10月30日發布之「考績委員會組織規程」規定。

冊、考績表及有關資料交各出席委員互相審閱、核議，並提付表決，填入考績表，由主席簽名蓋章後，報請本機關首長覆核。

(二) 考績委員會初核或核議前條案件有疑義時，得調閱有關資料，必要時並得通知受考人、有關人員或其單位主管到會備詢，詢畢退席。

六、開會決議人數

考績委員會應有全體委員過半數之出席，始得開會；出席委員半數以上同意，始得決議。可否均未達半數時，主席可加入任一方以達半數同意。前項出席委員應行迴避者，於決議時不計入該案件之出席人數。

第二款 考績办理流程

我國公務員之考績種類與獎懲如下。

一、平時考核與獎懲

(一) 考核項目依現行公務人員考績法施行細則及考績表之規定，其細目如下⁴⁰：

1. 工作項目：分為質量、時效、方法、主動、負責、勤勉、協調、研究、創造、便民10項細目。
2. 操行項目：分為忠誠、廉正、性情、好尚4項細目。
3. 學識項目：分為學驗、見解、進修3項細目。
4. 才能項目：分為表達、實踐、體能3項細目。

(二) 考核方式

各機關單位主管應備平時成績考核紀錄，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之優劣事實。其考核紀錄格式由各機關視業務需要，自行訂定。

⁴⁰ 參照 96 年 10 月 30 日發布之「公務人員考績法施行細則」及考績表之規定。載列之考核細目，由銓敘部訂定。但性質特殊職務之考核得視職務需要，由各機關訂定，送銓敘部備查。

(三) 考核獎懲

平時考核獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績，併計考績成績增減總分。嘉獎或申誡一次者，考績時增減其總分1分；記功或記過一次者，增減其總分3分；記一大功或一大過者，增減其總分9分。增減後之總分，超過一百分者，仍以一百分計。

(四) 平時考核紀錄與考績之關係

平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。平時考核之功過，除依規定抵銷或免職者外，曾記二大功人員，考績不得列乙等以下；曾記一大功人員，考績不得列丙等以下；曾記一大過人員，考績不得列乙等以上。

二、年終考績與獎懲

(一) 考核項目與配分

年終考績指各官等人員，於每年年終考核其當年1至12月任職期間之成績。公務人員年終考績，與平時考核同，按其工作、操行、學識、才能4項分別評分，此4項評分，分別占考績總分如下：

1. 工作項目：50%。
2. 操行項目：20%。
3. 學識項目：15%。
4. 才能項目：15%。

考績表格式由銓敘部訂定，如下。

表 6 現行公務人員考績表

機關名稱：
機關代號：

公務人員考績表

姓名	到職		請假及曠職	項目	日數	平時考核獎	項目	次數
身分證統一編號	送審			事假			嘉獎	
職務	官等			病假			記功	
職務編號	職等			遲到			記大功	
職系(代號)	俸級			早退			申誠	
	俸點			曠職			記過	
規定工作項目								
項目	細目	考核內容	項目	細目	考核內容			
工作(50%)	質量	處理業務是否精確妥善暨數量之多寡。	操行(20%)	忠誠	是否忠於國家及職守言行一致誠實不欺。			
	時效	能否依限完成應辦之工作。		廉正	是否廉潔自持予取不苟大公無私正直不阿。			
	方法	能否運用科學方法辦事執簡馭繁有條不紊。		性情	是否敦厚謙和謹慎懇摯。			
	主動	能否不待督促自動自發積極辦理。		好尚	是否好學勤奮及有無特殊嗜好。			
	負責	能否任勞任怨勇於負責。	學識(15%)	學驗	對本職學識是否充裕經驗及常識是否豐富。			
	勤勉	能否認真勤慎熱誠任事不遲到早退。		見解	見解是否正確能否運用科學頭腦判斷是非分析因果。			
	合作	與其他有關人員能否密切配合。		進修	是否勤於進修充實學識技能。			
	檢討	對本身工作能否不斷檢討悉心研究。	才能(15%)	表達	敘述是否簡要中肯言詞是否詳實清晰。			
	改進	對本身工作能否隨時注意改進。		實踐	作事能否貫徹始終力行不懈。			
	便民	處理人民申請案件能否隨到隨辦利民便民。		體能	體力是否強健能否勝任繁劇工作。			
總評	評語	直屬或上級長官	考績委員會(主席)		機關首長			
	綜合評分	分	分		分			
	簽章							
考列甲等人員適用條款	公務人員考績法施行細則第 條第 項第 款第 目							
考列丁等人員適用條款	公務人員考績法第 條第 項第 款							
備註及重大優劣事實								

資料來源：銓敘部訂定之格式。

(二) 考績步驟

年終考績步驟如下：

1. 考績時點

公務人員年終考績，於每年年終舉行，若確有特殊情形不能如期舉行者，得依規定程序報請展期辦理。

2. 考績核定

各機關公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。考績應以同官等為考績之比較範圍。

3. 考績等次與獎懲

依據現行公務人員考績法第6條規定，年終考績分4等，其等次及獎懲規定如下：

(1) 甲等：80分。考績為甲等者，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。

(2) 乙等：70分以上，不滿80分。考績為乙等者，晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。

(3) 丙等：60分以上，不滿70分。考績為丙等者，留原俸級。

(4) 丁等：不滿60分。考績為丁等者，免職。

(三) 考績流程

公務人員考績依據公務人員考績法及其施行細則規定，其程序如下：

1. 查明機關中考績人數

機關辦理考績，應由人事主管人員查明受考人數，分別填具考績表有關項目，如姓名、職稱、到職及送審年月、請假及曠職等後，送單位主管評擬。

2. 主管人員評分

年終辦理之考績，由主管長官就受考人之考績表項目評擬，檢同受考人全年平時成績考核紀錄，依規定加註意見後，予以逐級評分簽章，彙送本機關考績委員會初核。

3. 考績委員會初核

考績委員會開會時，應由主席將考績清冊、考績表及有關資料交各出席委員互相審閱，核議分數，提付表決，填入考績表，由主席簽名蓋章後，報請機關長官覆核。考績委員會對考績及平時考核之獎懲案件有疑義時，得調閱有關資料，必要時得通知受考人、有關人員或其單位主管到會備詢。

4. 機關首長覆核及交會復議

機關長官如同意考績委員會初核意見，即完成覆核；如對初核結果有意見，應先交考績委員會復議。機關長官對復議結果仍不同意時，得加註理由後變更之。

5. 送銓敘審定與查核

年終考績辦理完竣，應依官等編列清冊及統計表，併送核定機關核定後，送銓敘部銓敘審定。考列丁等者，應併同檢附其考績表。銓敘部或核定機關依考績法規定，對公務人員考績案，如發現有違反考績法規情事，於退還原考績

機關另為適法之處理時，或核定機關依規定查明各機關辦理考績人員有不公或徇私舞弊情事，通知原考績機關對受考人重行考績時，原考績機關應於文到15日內處理。逾限不處理或未依規定處理者，核定機關得調卷或派員查核；對其考績等次、分數或獎懲，並得逕予變更。

6. 核定通知送達受考人

考績案經核定機關核定送銓敘部銓敘審定後，服務機關應以書面（考績通知書格式如表7）通知受考人。

7. 救濟程序

受考人於收受考績通知後，如有不服，得依公務人員保障法提起救濟；如有顯然錯誤，或有發生新事實、發現新證據等行政程序再開事由，得依行政程序法相關規定辦理。如為考績更正或變更，得填具考績更正或變更申請表，檢附有關證明文件，由核定機關核定後，送銓敘部銓敘審定。

8. 考績結果之執行

年終考績結果，應自次年一月起執行。但考績應予免職人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。

9. 考績不公或舛錯之懲處

辦理考績人員如有不公或徇私舞弊情事，其主管機關應查明責任予以懲處，並通知原考績機關對受考人重行考績。辦理考績人員，對考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處。

現行公務人員考績通知書格式如下。

表 7 公務人員考績通知書

000考績(成)通知書		中華民國 年 月 日	
		字第 號	
受文者：詹小美			
一、台端0年年終考績業經000 年 月 日00字第000號函核定，並經銓敘部 年 月 日00字第000號函銓敘審定如下。			
二、請查照。			
姓 名	詹小美	國民身分證 統 一 編 號	A200000000
職 稱	0員	職 務 編 號	A100091
職 系	0000	職 務 列 等 (級別、資位)	薦任第7職等至薦任第9職等
俸 (薪) 級	薦任第9職等 年功俸3級	俸 (薪) 點 、俸 額	0630
總 分	83	等 次	甲
核 定 獎 懲	晉年功俸獎金	說 明	依法晉年功俸一級為薦任第9職等 年功俸4級並給與一個月俸給總額 之一次獎金(B5A)
附註： 一、考績列丙等以上使用： 受考人對考績(成)等次如有不服時，依公務人員保障法相關規定，得於收受考績(成)通知書之次日起30日內，以書面向服務機關提起申訴。 受考人對考績(成)獎懲結果(晉級、獎金、留原俸級)之銓敘審定如有不服時，依公務人員保障法相關規定，得於收受考績(成)通知書之次日起30日內，繕具復審書經由銓敘部重新審查後，轉公務人員保障暨培訓委員會提起復審。 二、考績列丁等使用： 受考人依公務人員保障法相關規定，得於收受考績(成)通知書之次日起30日內，繕具復審書經由核定機關重新審查後，轉公務人員保障暨培訓委員會提起復審。			
0長 0 0 0			

資料來源：銓敘部訂定之格式。

考績法第 14 條明定，各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定，前開規定僅規定行政機關辦理考績作業之內部流程，並未提及攸關受考人權益之外部效力⁴¹部分。而受考人對於考績結果不服，欲提出行政救濟，必須以發生對外效果之行政處分⁴²為前提，行政機關內部所為之表示，因欠缺對外效力，受考人尚不得對其提起行政爭訟。

關於考績通知書之法律性質，最高行政法院認為，考績以書面通知受考人，為二個機關本於各自職權，先後參與作成行政處分之多階段行政處分⁴³。是以，服務機關以書面通知受考人，對外發生法律上效果，此後階段行為是行政處分。惟受考人對考績通知書每個核定結果，並非均得以提出救濟。目前實務認為考績評定為服務機關之管理措施，並非行政處分，受考人如有不服，只能向服務機關提起申訴，如有不服則向保訓會提起再申訴，而銓敘審定之獎懲結果則為行政處分，受考人不服得提起復審，如不服其決定者，得提起行政訴訟。受考人收到服務機關製發之考績通知書，對考績獎懲之「晉級、獎金及留原俸級」等銓敘審定結果不服，得提

⁴¹ 最高行政法院 98 年判字第 463 號：「行政處分一經送達或發布而生效，所稱生效，基本上是指發生外部效力。」參照。

⁴² 行政程序法第 92 條規定：「本法所稱行政處分，係指行政機關就公法上具體事件所為之決定或其他公權力措施而對外直接發生法律效果之單方行政行為。」參照。

⁴³ 多階段行政處分，係指須其他「行政機關」或「行政主體」之同意，在行政內部予以協力，始能合法作成之行政處分，參見陳敏，同前引註 37，頁 351。最高行政法院 90 年判字第 1733 號：「關於公務人員之考績及依考績晉敘之行政處分，原則上應由主管機關核定，送銓敘部銓敘審定，銓敘部銓敘審定後，各機關始得以書面通知受考人，而對外發生法律上效果，是為二個機關本於各自職權，先後參與作成行政處分之所謂多階段行政處分，此際為後階段行為之機關，固應依法尊重先階段之行為，不能自為變更先階段行政行為之內容；而具有行政處分性質者，則為後階段之行為，既非二機關分別作成核定、審定處分，亦非二機關共同作成核定、審定處分，而係以主管機關核定為基礎，而由銓敘部審定完成之單一行政處分。」及行政法院 91 年判字第 2319 號判例：「行政處分之作成，須二個以上機關本於各自職權先後參與者，為多階段行政處分。此際具有行政處分性質者，原則上為最後階段之行政行為，即直接對外發生法律效果部分。人民對多階段行政處分如有不服，固不妨對最後作成行政處分之機關提起訴訟，惟行政法院審查之範圍，則包括各個階段行政行為是否適法。」參照。

起復審。換言之，對於考績通知書核定之俸級、獎金等考績結果，受考人如有不服得依公務人員保障法相關規定提起復審。至於考績等次部分，實務上認為僅考列丁等得提起復審，而考績評定為乙等、丙等，因對受考人權益並無重大影響，故不得提起行政爭訟⁴⁴。

準此，有關考績办理流程，除上述考績法明列之內部流程外，更重要的部分尚有對外發生法律上效果之外部行為，是以，本研究認為辦理考績流程應加上具外部效力之核定通知，其完整流程如下：

表 8 年終考績办理流程

內部作業流程	1. 主管人員評擬	年終辦理之考績，由主管長官就受考人之考績表項目評擬，彙送本機關考績委員會初核。
	2. 考績委員會初核	考績委員會審閱，核議分數，提付表決後，報請機關長官覆核。
	3. 機關首長覆核及交會復議	機關長官如同意考績委員會初核意見，即完成覆核；如對初核結果有意見，應先交考績委員會復議。機關長官對復議結果仍不同意時，得加註理由後變更之。
	4. 核定機關核定	年終考績辦理完竣，由核定機關核定。
	5. 銓敘審定與查核	年終考績經核定後，送銓敘部銓敘審定。由敘銓部或核定機關對違法不公或徇私舞弊等情事加以查核。
發生法律效果之外部行為	6. 核定通知送達受考人	考績案經核定機關核定送銓敘部銓敘審定後，服務機關應以書面通知受考人。

資料來源：本研究自製。

⁴⁴ 詳本論文第三章第二節第四款考績丙等救濟制度探討。

第三款 實務作業考列丙等之認定情形

公務人員考績法並未規定考列丙等條件，按現行考績法第 6 條規定，公務人員年終考績分甲、乙、丙、丁 4 等。考績丙等之懲處措施為「留原俸級」，且無論考列丙等次數為何，效果皆然。年終考績丙等對於公務人員權益之不利影響，除因考績法規定未能晉敘俸級外，尚有下列重要之不利結果：

- 一、無考績獎金（公務人員考績法第 7 條第 1 項第 3 款）。
- 二、無年終工作獎金（100 年軍公教人員年終工作獎金及慰問金發給注意事項第 9 點第 1 款第 1 目）。
- 三、最近一年考績列丙等者，不得辦理陞任（公務人員陞遷法第 12 條第 1 項第 5 款）。
- 四、未來三年內不得參加委任升薦任或薦任升簡任之升官等訓練（公務人員任用法第 17 條）。

依據表 9 考績結果統計資料可知，全國公務人員最近三年考績丙等人數分別為：96 年 406 人、97 年 323 人、98 年 385 人，占各該年度考績人數之 0.16%、0.13%、0.14%。

茲將我國公務人員 92 年至 98 年考績結果統計列表如下。

表 9 92 年至 98 年考績結果統計表

(單位：人)

年度		總計	甲等	乙等	丙等	丁等
92	人數	263,890	197,261	66,104	566	4
	%	100.00	74.73	25.05	0.21	0
93	人數	258,643	193,392	64,871	376	4
	%	100.00	74.77	25.08	0.15	0
94	人數	255,519	191,133	63,942	441	3
	%	100.00	74.80	25.02	0.17	0
95	人數	257,885	192,806	64,486	590	3
	%	100.00	74.76	25.01	0.23	0
96	人數	249,936	187,267	62,259	406	4
	%	100.00	74.93	24.91	0.16	0
97	人數	240,033	180,075	59,632	323	3
	%	100.00	75.02	24.84	0.13	0
98	人數	267,739	201,158	66,196	385	0
	%	100.00	75.13	24.72	0.14	0

資料來源：99年銓敘統計年報。

* 本表資料時間係指考績所屬年別。

** 本表所列人員，除一般公務人員外，尚包括司法、外交、警察、交通、醫事人員。

從96年至100年公務人員因對考績丙等結果不服，向公務人員保障暨培訓委員會提出再申訴⁴⁵或復審案件⁴⁶，歸納得知實務上考列丙等的主要理由臚列於下，並以現行考績法考核項目之工作、操行、學識、才能加以分類，另與考核項目無關者，則歸入其他事由內：

⁴⁵ 參見公務人員保障暨培訓委員會網站 <http://www.csptc.gov.tw/ptc/index.asp>/保障事件決定書查詢系統，造訪日期：2011年11月20日。

⁴⁶ 例如保訓會復審決定書97年8月26日(97)公審決字第0308號。

一、有關工作表現⁴⁷

- (一) 工作績效：無工作績效、工作績效不佳、工作表現平平、績效平平、工作績效待加強、無具體工作績效之事實、戶政績效統計2月至7月及10月均列機關最末、公文績效不佳、全年度整體表現不佳、考核期間無工作、對業務未能掌握、勤務常有疏失、處理業務認知與擔任職務應有水準落差極大、受理民眾申請案件工作不力、態度不佳、年度工作計畫不佳、轄區有業者違法開挖整地工程未能發現取締明顯對勤區經營不落實、工作表現不佳且與其他考列乙等之同仁全年表現實有差距。
- (二) 工作態度：工作態度欠佳、遇事推諉卸責、散漫不積極、缺乏積極進取精神、工作態度待加強、工作缺乏積極主動、工作態度略顯消極、業務懈怠、面對求助者態度亟待改進、懈怠職務、執勤未能專心、勤務不落實、工作消極、缺乏主動積極負責盡職精神、工作態度欠缺效率交辦事項有推託情事、工作態度及觀念偏差、勤務業務皆存敷衍塞責欠缺服務熱忱、平時工作無熱忱服務態度差、未用心投入工作、分配工作推諉不接長期處於無工作狀態。

二、有關操行狀況⁴⁸

- (一) 刑事案件：經法院判處有期徒刑4月、年度任職期間涉嫌犯罪、年度內受刑事有罪判決、涉偽造文書、涉嫌貪污情事、涉嫌貪污情事經列入教育輔導對象、涉嫌貪污治罪條例等案件經法院裁定羈押。
- (二) 誣控濫告、濫控誣陷同仁。
- (三) 違紀事項：違反勤務紀律影響聲譽、有違紀情事、違紀傾向人員、多項違紀行為、言行失檢有損公務員聲譽、交往複雜、不

⁴⁷ 參見保訓會再申訴決定書 100 年 9 月 20 日(100)公申決字第 0279 號、98 年 2 月 17 日(98)公申決字第 0019 號。

⁴⁸ 參見保訓會再申訴決定書 98 年 8 月 4 日(98)公申決字第 210 號。

法業者邀宴不正當場所、一般風評欠佳。

(四) 有關懲戒之違失行為：

1. 遭控涉嫌妨害性自主。
2. 年度內受懲戒處分、稽延公務、屢對交辦案件逾期嚴重延壓公文影響民眾權益、延誤辦理公務經政風單位調查屬實、主辦業務確有延遲致年度預算未能於該年度內執行完畢、擔任組長期間多項業務延誤、每月平均須辦理答辯案件為6.83件工作非屬繁重一再推拖將案件簽移他單位辦理甚將自己承辦簡易單純統計亦列為移辦理由、處理業務至9月1日止特延案101件未處理。
3. 涉嫌洩漏偵辦違法情事訊息。

(五) 品德操守不佳。

三、有關學識情形：工作知能不佳。

四、有關才能部分：專業能力尚須加強、工作能力須加強。

五、其他事由⁴⁹：

- (一) 差勤狀況：曠職紀錄、勤務不正常、交接班不準時、遲到駐庭、擅離職守且利用值班時間書打私人書信、公傷假10個月。
- (二) 平時考核：獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記小過一次以上未達二大過、平時考核不佳、被懲處經勸導仍未改善。
- (三) 遭民眾檢舉利用公務電話處理私事、工作情緒不佳有待輔導及嚴考、考績年度中無記一大功以上不得列丙等以下情形、未具甲等或丁等條件故衡量平時考核成績及具體優劣事蹟於(乙等或)丙等為適當評定。

茲以考績本質應為工作效率的評算，目的在區辨人員服務表現優劣，作為獎懲之依據。而從上述綜合整理實務考列丙等個案發現，除大部分事由與工作績效無關之外，其中尚有部分事由並不合理，例如以年度內受懲戒處分作為考列丙等事由，並未考量懲戒原因未必可歸究於受考人，又如

⁴⁹ 參見保訓會再申訴決定書 100 年 9 月 20 日 (100) 公申決字第 265 號。

僅以經法院裁定羈押等作為考列丙等之理由，未考慮羈押本身可能即已違法，而逕予以丙等處分，似有欠妥適。此外，以年度受刑事判決作為考丙理由，亦有違「一事不二罰」原則⁵⁰。年終考績丙等對公務員會產生之不利效果已如前述，為保障公務員服公職權，實有必要探究不服考績之救濟問題，故以下繼續就丙等救濟制度加以論述。

第四款 考績丙等救濟制度探討

考績丙等可否救濟，學說與實務之見解並不相同。關於不服考績評定丙等成績之救濟，應先探究下列事項：

一、考績評定丙等行為之法律性質為何？

考績法第7條第1項規定年終考績各等次之獎懲，丙等係「留原俸級」。公務人員年終考績考列丙等，在結果上並不減損其既存之俸給權益，目前學者通說及實務均認為屬「內部事項」、「管理事項」，不屬於行政處分，惟考績丙等之結果，將影響受考人陞遷、升官等、進修、獎金、福利及褒獎等各面之權益，應屬對公務員之不利益處分，其法律性質究竟為何？關於非屬給付行政之行政行為，倘若屬於公權力的法律關係，則必須符合三大法理，即第一階段：公權力「事前」須具備法律依據或授權。第二階段：公權力「事中」須履行正當法律程序。第三階段：公權力「事後」應有特定法律救濟⁵¹。

二、公務員對考績評定丙等之決定不服可否提起司法救濟？

我國實務上逐漸經大法官修正而打破傳統特別權力關係運作的界限，大法官釋字第187、201、243、266、298、312、323、338、396、483、491、583號解釋等構成公務人員保障法之核心部分，包括：公法上金錢請求權保障、身分關係被改變時之保障及對身分關係產生重大影響時之保障

⁵⁰ 行政罰法第26條第1項：「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。」參照。

⁵¹ 劉宗德，制度設計型行政法學，元照出版有限公司，2009年，頁9。

⁵²，而考績評定丙等尚未包括在內。從我國現行規範公務人員權益相關法規之角度整體觀察，年終考績丙等之結果，如前所述，將廣泛地影響到受考人陞遷、升官等、進修、獎金、福利及褒獎等各面之權益，是以，將年終考績丙等評價為對受考人不利之決定，應無庸置疑，從而公務員對考績評定丙等不服可否提請司法救濟，確有探討必要。

第一目 公務員與國家間法律關係之演變

一、特別權力關係理論之演變

傳統特別權力關係，將營造物關係、公務員、軍人之勤務關係定位為「力」的關係，而非「法」的關係，排除法律保留原則的適用，使規範此等事項之權限保留予行政部門⁵³。

二、特別法律關係之特徵

特別權力關係在其發源地德國，晚近受到無情的批判，並導致相當程度之變遷。鑒於特別權力關係縱使名稱尚在，內涵則已不同於往昔，學者乃以「特別法律關係」⁵⁴（或稱為特別身分關係說）代替特別權力關係，作為公務員關係之法理基礎，其概念特徵⁵⁵如下：

（一）不再以單方面之「權力」為其特色。

（二）公務員對國家之義務與權利，不具有絕對的對價關係，傳

⁵² 劉宗德，同前引註 51，頁 10-11。

⁵³ 吳庚，行政法之理論與實務，三民書局，增訂 11 版，2010 年 9 月，頁 221-222。

⁵⁴ 參見蔡良文，同前引註 13，頁 149-150，在行政法治基本理念的流變中，晚近特別權力關係理論受到極大批評及修正，公務與國家關係產生變化，公務人員與國家的關係發展，現在處在公法上職務關係階段。所謂「公法上職務關係」係特別法律關係之一種，此種公法上關係以職務為前提，主張「特別法律關係」代替特別權力關係，作為公務員關係之法理依據。考試院與行政院會銜送請立法院審議之公務人員基準法草案第 9 條規定：「公務人員自就職之日起與國家發生公法上職務關係，並依法行使權利及履行義務。」將公務人員與國家之關係重新界定為公法上職務關係，其主要係因應社會發展結果，認為公務人員經國家選任後，所具有之基本人權並未喪失，並配合司法院大法官釋字第 187、201、243、266、298、312、323、338 等號解釋，修正傳統特別權力關係之見解，將釋字第 395、396 號解釋理由書及第 433 號解釋文中指明的「公務員公法上職務關係」概念，落實於法律條文之中。

⁵⁵ 吳庚，同前引註 53，頁 236-238。

統的義務不確定論應予修正。

(三) 為維持公務有效運作，「特別規則」的存在，仍然不可避免，但必須符合法律保留原則，法律授權明確性原則及踐行正當法律程序等。

(四) 公務員權益受侵害時，並非不得爭訟，尤其當公務員憲法上所保障之權利受到不法侵害，得依法定程序尋求訴訟救濟，不因公務員身分而受影響。

在特別權力關係之中，人民被吸收進入行政內部，不再適用一般情形所具有之基本權利、法律保留及權利保護等，形成「無法之空間」，構成「法治國家之漏洞」⁵⁶。且因傳統特別權力關係將公務員關係定位為「力」的關係而非「法」的關係，進而排除了法律保留原則的適用。

為維持公務體系內之上下指揮監督關係，特別權力關係仍有存在之價值，容許公務人員服公職權受到內在限制。而無論是特別權力關係或特別法律關係，為了行政秩序之維持與行政目的之達成，仍應顧及公務員之基本權利及權利保護，尤其是提起訴願及行政訴訟之權利，應立即予以確保⁵⁷。

第二目 實務及學說見解

一、公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）見解

(一) 保訓會 95 年 11 月 28 日(95)公審決字第 0396 號復審決定書認為：復審人不服年終考績考列丙等，提起復審。茲以上開評定，並未改變復審人之公務員身分，係屬服務機關所為之管理措施，應屬申訴、再申訴事項，尚不得據以提起復審。

(二) 關於公務人員之權利保障程序，現行保障法區分為針對「服務機關之管理措施或工作條件之處置」所提起之申訴與再申訴程

⁵⁶ 張嘉麟，論行政法院 85 年度判字第 1036 判決-以特別權力關係之鬆綁及停職處分之救濟為中心，法令月刊，第 53 卷第 6 期，2002 年 6 月，頁 10。

⁵⁷ 陳敏，同前引註 37，頁 226。

序，以及針對「服務機關或人事主管機關所為之行政處分」所提起之復審程序，而對於公務人員保障法（以下簡稱保障法）第 25 條所規定之「行政處分」之詮釋，則依司法院解釋所提出之基準，以司法院歷次相關解釋之意旨作為得提起復審之範圍。亦即以足以改變公務人員身分關係，或對於公務人員權利有重大影響之處分，或基於公務人員身分所產生之公法上財產請求權遭受侵害，為得提起復審之標的⁵⁸。雖然保障法上並無清楚之明文規定，不過，申訴與復審程序之區分，事實上取向於司法救濟之可能性。

- (三) 隨著對特別權力關係理論之突破，保訓會逐步放寬「重大影響」之審查範圍，實務上仍以侵害程度是否達到對於權利之「重大影響」，始解釋為行政處分，從而得以提起司法救濟。

二、行政法院見解

- (一) 臺北高等行政法院 95 年度訴字第 889 號判決認為：本件被告上開考績決定，未改變原告公務員身分關係，亦未對原告權益發生重大影響，性質核屬機關內部之管理措施，原告僅得依申訴、再申訴程序救濟。
- (二) 最高行政法院 97 年度裁字第 3305 號裁定認為：如未改變公務員身分之記大過、記過處分、考績評定、機關內部所發之職務命令或所提供之福利措施，係公務人員保障法第 77 條第 1 項所指之工作條件或管理措施，僅得依公務人員保障法所定申訴、再申訴程序尋求救濟。
- (三) 關於公務人員之權利救濟程序，行政法院原則上乃肯定保訓會對公務員權益有無重大影響之衡量標準，但仍應考慮對公務員法律地位之沖擊程度，作妥適之決定，容許其可否提起行政訴訟請求救濟。例如在最高行政法院 96 年裁字第 02089 號裁定

⁵⁸ 林明鏘，公務員法研究一，新學林出版股份有限公司，第二版，2005 年，頁 161。

中，最高行政法院指出：「固然從大法官相關之歷次解釋文與已往之司法實務見解觀察，似乎可以推知，一般年度考績，雖然至少對公務員之薪俸（年終獎金數額）即發生直接影響（其他間接影響可暫時不論），但在價值衡量上，仍不認為影響重大，所以法院一向將之劃歸「管理事項」。在這個層次上，似乎可認為本案之爭訟事項（即抗告人 89 年度至 93 年度，共計 4 個年度之考績決定），可以劃歸「管理事項」。但若進一步觀察，抗告人 5 個年度之考績，乃是相對人在 2 天之內作成的，而且其中有 4 次是丙等。依公務員考績法第 7 條第 1 項第 3 款之規定，年度考績為丙等者，不得領取考績獎金，且留原俸級，與考績乙等得領半個月考績獎金以及晉本俸一級之待遇相比，相差已屬巨大。若是單一年度之考績決定，因為只影響一年，且公務員有機會在下年度內自我改進，因此則對當事人影響尚有限。但連續 4 年之丙等考績評比，又是一次做成（二天內作成決定，法律評價上就等於一次做成）。當事人連自我調整之機會都沒有。且連續 4 年沒有晉升俸級，對其影響難謂不重大。此與司法院釋字第 243 號、第 266 號解釋係針對一次之考績結果不服不許提起行政訴訟者有間。實則在本院看來，不管在判斷法律效果之有無（即行政處分之判斷），或者是判斷法律效果之程度（即權利事項與管理事項之區別），基本上「增量」式（或「邊際」式）的判斷，是一種「量變到質變」的判斷。…在本案之情形，如果不給予抗告人實體救濟之機會，等於是發出一個錯誤的訊號給行政機關，以為影響重大之公務員獎懲作為，可藉由「一次打多年度考績」之途徑，來迴避司法之實質審查。也明顯忽略了正常之逐年年度考績與一次多年考績，對公務員身分地位影響之重大差異。從救濟之必要性觀察，應認抗告人本案起訴應得進入實體審理。…」

三、司法院解釋

(一) 大法官早在釋字第 243 號解釋，即針對公務人員考績事件之可否爭訟作出影響深鉅之典範，略以：「中央或地方機關依公務人員考績法或相關法規之規定，對公務員所為之免職處分，直接影響其憲法所保障之服公職權利，受處分之公務員自得行使憲法第 16 條訴願及訴訟之權。…至公務人員考績法之記大過處分，並未改變公務員之身分關係，不直接影響人民服公職之權利，上開各判例不許其以訴訟請求救濟，與憲法尚無牴觸。」

(二) 釋字第 491 號解釋，關於考績免職處分要件之規定，則認為：「公務人員考績法或相關法規之規定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…。又懲處處分之構成要件，法律以抽象概念表示者，其意義須非難以理解，且為一般受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方符法律明確性原則。對於公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並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，設立相關制度予以保障。」

四、學說見解

(一) 學者李建良

1. 考績丙等應是行政處分，其涉及公務員權利，權利不分大小，並且不應「重財產而輕身分」⁵⁹。
2. 考列丙等處分，雖未改變公務員的身分地位，惟對於公務員非無重大影響，其構成要件是否亦應於法律中予以明定，同時許其提起行政爭訟，非無審酌考量的餘地⁶⁰。

⁵⁹ 李建良，公務人員保障法制研討會，月旦法學雜誌，第 90 期，2002 年 11 月，頁 172。

⁶⁰ 李建良，論人民服公職之權利與公務員懲處制度-司法院大法官釋字第四九一號解釋

(二) 學者李惠宗⁶¹

被評定為丙等之人，當年度「工作、操行、學識、才能」綜合考評的結果，係屬最差者。此種直接以「最差」的標籤貼之於一位公務員身上，且必須在次一年度都頂著此一「丙等」之污名工作，故對於表現最差者，予以丙等之評價，本身即具有懲戒效果。因一次丙等的考績，連帶影響到其次年及以後的薪俸結構，此種累計的結果，對公法上財產權的影響，愈後來愈深重。故年終考績丙等係屬行政處分，且屬對於公務員具有重大影響之懲戒處分。

(三) 學者廖義男⁶²

考列丙等依現制已發生無考績獎金、不能晉級及一年內不能辦理陞遷而受限制之法律效果，依大法官釋字第 298 號解釋之意旨⁶³，即應容許其提起復審，以求救濟。

(四) 學者詹鎮榮⁶⁴

根據現行公務人員考績法第 7 條第 1 項第 3 款規定，考列丙等之法定效果為「留原俸級」。事實上，受考列丙等之公務人員除無法晉敘外，尚不得領取考績獎金與年終獎金。即使此等考績獎金與年終獎金非屬受考人依法應受給付之薪俸，從而受考人對其本無公法上之財產給付請求權，但除此之外，根據我國現行公務員法制，考列丙等之評定，對於受考人尚會產生一連串其他未具有財產上價值，惟對其服公職權產生不利益之結

及其相關之研究，政大法學評論，第 64 期，2000 年 12 月，頁 58。

⁶¹ 李惠宗，嘻，異哉，所謂「丙等考績」非行政處分！——保訓會 99 年度公申決字第 0261 號再申訴決定書及臺北高等行政法院 99 年度訴字第 2236 號判決評釋，裁判時報，第 11 期，2011 年 10 月，頁 14-16。

⁶² 廖義男，公務人員考績法之修正，法令月刊，第 61 卷第 6 期，2010 年 4 月，頁 135。

⁶³ 例如大法官釋字第 298 號解釋謂：「關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查。」

⁶⁴ 參見詹鎮榮、劉定基，同前引註 3，頁 59-60。

果，例如不得參加陞遷，以及無法晉升高一官等之身分上不利結果等，就此而言，現行考績制度下之考列丙等實已侵害到受考人之服公職權利，其屬行政處分應無疑義。

綜上，儘管最高行政法院認為「一次作成連續4年丙等之考績評定」，對於受考人權益影響重大，而允許受考人提起行政訴訟，已有嘗試跳脫傳統見解之趨勢，但實務上仍認為單一年度之一般年終考績丙等處分，非屬足以改變公務人員身分關係，於公務人員權利未有重大影響，而劃歸內部「管理事項」，公務人員對之不得提起司法救濟。本研究以為，此種見解忽略丙等處分對公務員除了具有次年度無法晉敘俸級之不利效果外，尚有無法獲得獎金、陞遷等間接不利影響，且遭丙等處分之受考人不僅最近一年內權益將受侵害，其次年度或以後的薪給與晉升亦連續受到影響，實已侵害公務員服公職權利，故年終考績丙等決定應定性為行政處分，賦予受考人有提起復審與行政訴訟救濟之機會。

第三節 考績法制現況面臨挑戰

考績制度是人事行政諸多學理中，理論與實務落差極大的一環，考績制度實施的情形，存在著許多缺失。考績本著「綜覈名實、信賞必罰」之旨，期能激勵公務人員勤勉任事，從而提昇公務機關整體績效。尤其在績效導向的理念下，應該從宏觀的角度檢視現行考績問題所在，以實現個人價值、組織價值及公益價值。

現行考績制度無法達成獎優汰劣之目的，其缺失主要係人為及技術上之因素所致，其原因為考績法規不夠周延、考評人執行態度及受考人之考核觀念等因素為主要之關鍵，是以，本研究擬從考績整體方面、制度規範方面、實施內容程序方面及結果運用方面等四方面加以分析檢討。

第一款 考績整體方面

一、考核觀念有待釐正

由於我國以往行政文化注重人情及形式主義，其表現出來的行政行為模式，反應在考績上，為缺乏客觀性，未能竅實考核，考核常不依據個人之工作表現，而依部屬的忠誠度，順從度，欠缺理性、功績、事實取向等理念，致考績結果未能充分反映公務人員之實際工作績效與能力。考績制度執行過程中，最重要的是人的態度與行為，即使制度設計再好，沒有正確觀念，仍難於達到績效管理目標。我國目前機關及個人普遍存在下列觀念亟須端正：

- (一) 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，重視「關係取向」，所謂「有關係就沒關係，沒關係就有關係」，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。
- (二) 考評人是一個獨立個體，具有好惡感覺，有其主觀思想，實難擺脫主觀因素，導致某些人員的績效不見得優良，仍然是年年考列甲等，而產生「鐵甲武士」現象；或是考評人未重視考績功能，平時疏於考核，視考績為「例行公事」，難以摒除「形式主義」，影響考績業務之進行與考績結果之客觀與公正。
- (三) 受考人僅重視考績結果之獎金與晉級升等。考核結果如非甲等，即使自我表現未盡理想，往往亦不能自我反省，檢討改進缺失，增強自我能力，反而埋怨考評人考核不公，或是歸罪考績制度不合理，而忽略考績有其積極意義與功能。

二、考績目的有待確立

考績不僅評價過去的表现，同時也有改變行為、發展未來的目的。考績目的不同，決定考績之功能，亦影響考評效果與結果。究竟我國考績制度建立在「非競爭性原則」或「競爭性原則」，亦有待釐清。前者的設計應

沒有同官等比較，也沒有等第比例設限，只是比較個人過去的績效；後者則採相對標準設計，必須有比較的基礎，可能是同一單位、相同官等或性質相近的機關。現行考績法對於考績制度目的之定位為「綜覈名實、信賞必罰」，其目的究竟是考評個人過去表現，還是評鑑未來發展潛能，是重視適才適所，還是需再加強能力，這些基本理念都將影響制度設計與修法方向。

三、績效考評制度問題

現行公務人員考績講究整體適用的公平性，績效衡量的對象以全體公務人員為比較範圍，而非以單位或機關為比較範圍。前者雖可增加公務人員心理上的公平感受，但容易產生績效考評上的問題。後者則容易使不同機關或單位部屬產生不公平的感受，但卻較能提升考績的效度，也較易根據機關的特性訂定績效指標。此外，現行考績的評量項目包括工作、操行、學識、才能 4 項，係以個人人格特質為主，在學理上屬於「個人導向的評量制度」(person-based rating system)，相較於「績效導向的評量制度」(Performance-based rating system)⁶⁵根據個人特質、組織目標、資源多寡、外在環境等標準來衡量，前者固然較為簡便且節省經費，但也比較沒有信度和效度，無法直接做為改變行為、提升團隊績效的工具。

考績的本質在於績效的評估，且其目的又是為了提昇生產力，促進組織目標的達成，因此未來在衡量方法上，宜增加多元的評估設計，以增加考績的正確性與客觀性。

四、績效衡量具困難度

由於每位公務員負責的業務不同，環繞工作的環境因著時間而改變時，難以判斷 A 公務員的績效是否比 B 公務員好。對於從事大量定型化工作的庶務部門，或許可能可以分辨績效優劣，然而，對於從事企劃法案部門，要分出績效高低則有困難。例如：A 科長負責企劃並如期完成法案，B 科長則未能完成，由於企劃本身內容相異，所處之環境或在野黨對立的政

⁶⁵ 余致力等，同前引註 29，頁 36。

治狀況、立法院審議動向亦有很大不同，兩種極端差別的境遇，A 科長負責的企劃法案當然完成，B 科長所負責的企劃法案則可能是任何人均是無法完成的景況。

以現行考績的評量項目「工作」為例，主管以績效判斷的考評方式本質即具有困難度。受考人在所處環境與條件之努力程度，應該是考評須側重的觀點，而實際運作卻可能受到現實情況影響，導致難以正確考評。是以，績效考評困難之處，在於變動的環境與條件下，如何衡量努力程度。因此，造成某些業務之工作績效，於實務上難以有極大的區辨性。

五、整體能力難以衡量

相較於工作績效，業務完成能力似乎較為容易。以現行考績的評量項目「學識才能」為例，有人先天具有談判交涉能力、邏輯分析能力強、學習廣泛知識技能，因此，因應個別學識能力之高低情況，而加以區別評分比較容易。然而，區辨學識才能的困難之處在於，是否能區別綜合各種能力後之整體能力。A 可能具有談判交涉能力，卻不擅長製作文書，C 可能學識技能不如 B，但歸納能力卻是一流，或是資深年長者資訊科技運用能力不如資淺年輕者，但熟悉工作流程，工作經驗較為豐富，此時主管能否針對三人學識能力高低排序即有問題，實務上並未有整體能力之衡量標準，這是學識才能無法正確考評的原因。

六、人事任用上的問題

為維護身心障礙者之工作權益，及保障原住民之就業機會，依規定，各政府機關有進用身心障礙者⁶⁶及原住民⁶⁷之定額比例限制，而實務上，對於是類人員之考核，並未訂有特殊之衡量標準，而是採行與一般人員共同

⁶⁶ 參見身心障礙者權益保障法第 38 條規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構員工總人數在三十四人以上者，進用具有就業能力之身心障礙者人數，不得低於員工總人數百分之三。」

⁶⁷ 參見原住民族工作權保障法第 5 條第 3 項：「原住民地區之各級政府機關、公立學校及公營事業機構，進用須具公務人員任用資格者，其進用原住民人數應不得低於現有員額之百分之二。」

考評的方式，其作法是否妥適。此外，隨著政府政策及施政環境不斷變化，現代公務必須因應調整業務目標及內容，以符合人民期待。對於某些適應力較低，能力無法達到新型態業務需求者，除了藉由訓練進修予以培植外，考績制度似宜配合人事任用制度之需要，賦予處理不適任現職人員之機制。

第二款 制度規範方面

現行考績法制至少有如下之缺失，致使考績結果之正確與公平性受到質疑：

一、考績等第未設定一般標準

公務人員考績法僅於其施行細則訂定考列甲等的特殊條件及一般條件，未訂定等次人數比率，致使各機關考列甲等人數比率不斷攀高，直至89年為止，全國公務人員考列甲等人數比率高達 89.9 %。自90年銓敘部及行政院人事行政局乃以部局首長聯名箋函，請各機關首長配合依考列甲等人數比率以75%為上限共識辦理迄今，依表9考績結果統計得知，各機關每年均有約75%受考人考列甲等，至於考列丙等則少之又少，約為0.1%-0.2%。由於考列甲等人數是乙等的3倍(甲等75%、乙等25%)，使得考列甲等的人不認為是一種榮譽，考列乙等的人卻自認為相當委屈。而日本的人事評價制度，則依不同職位設計評價等級，並分別界定各個職位的標準等級。我國考績並未明定那一個等第是標準，似可參考日本的作法，在甲等人數有比例限制的情況下，使公務員知悉考績結果可據以比較的一般標準。

二、考評程序未透明公開

公務人員考績法第 20 條規定，辦理考績人員對考績過程應嚴守秘密，原有避免關說與困擾的用意，希望辦理考績人員在沒有壓力的情況下，做出客觀公正的考績結果。惟此種作法會出現幾個問題：(一) 受考人無法

從考績過程中獲得工作付出的回饋；(二) 缺乏透明化的結果，將使受考人無法以持平態度看待自己的考績結果。

考績作業採秘密方式進行，不僅事先未與受考人討論績效目標或考評標準。由於現行考績方法僅由主管單向考評，受考人無法參與，相對減低考績之客觀性，致使受考人質疑考績的公正客觀，另一方面，受考人無法透過考績了解自己工作上之缺失而及時做修正，亦無從利用考績結果發展自我，從事生涯規劃，以致欠缺考績的積極功能。

三、考核項目與考評標準缺乏彈性

公務人員考績法第5條明訂年終考績以平時考核為依據，平時考核之考核項目為工作、操行、學識、才能4項，考評細目則分列於考績表內，至於考績表雖然准許各機關依其特性訂之，惟實際上卻是「一表適用」⁶⁸的情況。尤其「工作」一項，每個機關的屬性、職掌、作業流程都不相同，卻要概括使用相同的考核細目與內容，一來這些細項必須高度抽象，二則失去彈性，管理者沒有變通的空間。此一現象造成考績制度難以發揮應有之功能。欲使考績制度發揮應有之功能，考核項目與考評標準之訂定，必須考量「職務性質」與「職位高低」為適切規定。依職務性質或職位高低之異，所應具備之智識與能力也有不同要求。如何參照職等標準與業務性質，作客觀的評量是必要的。但必須避免變成一味強調各種成績的量化，致使考核的過程過於繁瑣，增加考評人過重的負擔，反而造成考績過程流於形式。

四、考績比較對象之問題

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。」此一規定有意使公務人員之考績依循「競爭性」原則辦理，但實務上呈現的是官等愈高者，考列甲等比例也愈高，顯然該條文形同具文。

此外，考績法第6條明列考績等次分數與考列丁等情形，並規定考績

⁶⁸ 余致力等，同前引註 33，頁 31。

甲等之條件應於施行細則中明定，偏向以個人表現優劣加以評鑑，反映的卻是考績「非競爭性」的作法，使本法呈現有比較範圍之「競爭性」，與無比例限制之「非競爭性」，二種不同原則並存的矛盾現象，因此有待進一步釐清。而且實務運作上，行政機關為配合銓敘部及行政院人事行政局首長聯名箋函，請各機關考列甲等人數比率不超過75%，乃採用「總量管制」，或依績效評比分配甲等人數，故成為先決定等第再補分數或調整各考核細目配分的情形，這反映現行公務人員考績法制存有作假的「必要」，否則將無法執行。

五、考績未遵守同官等比較原則

機關於實際辦理考績時，往往受限以「單位」作為比較範圍⁶⁹，而單位主管容易受主觀意識影響，或有考績作業常犯的謬誤與偏失，加上考績委員會多尊重單位主管意見，很少變動等第，造成考績結果不公平。考績如未能核實考評，高階職務非主管人員容易侵犯低階職務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。

六、考列甲等條件過於抽象與寬鬆

公務人員考績法第6條第2項規定，考列甲等之條件，應於施行細則中明定之，然施行細則有關甲等之條件規定，似仍籠統空洞又欠具體⁷⁰，缺乏具體事蹟或較科學化、客觀性之指標，在適用上可能因各機關認定的寬嚴不一，而造成不公平。

七、限制考績甲等人數比例問題

⁶⁹ 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。」同官等之人員優良與否，不難在相形之下比較定之。

⁷⁰ 參照公務人員考績法第6條及其施行細則第4條明訂考列甲等之各項條件內容，除「一之（七）奉派代表國家參加與本職有關之國際性比賽，成績列前3名者；及二之（二）對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果經權責機關或學術團體，評列為前3名，並頒給獎勵者；二之（六）全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過5日者；二之（七）參加與職務有關之終身學習課程超過120小時，且平時服務成績具有優良表現者。但參加之課程實施成績評量者，須成績及格，始得採計學習時數。」規定較為具體外，其餘各目規定中，部分條件過於抽象，適用時彈性過大，例如一之（六）「重要專案工作」、「如期圓滿達成任務」、二之（四）「認定確有績效者」等，令人感到空洞。

甲等考績者的比例過高一直是我國考績制度最受抨擊的一點，完全失去以工作績效作為評核獎金依據的制度設計，甲等考績之比例是否應該限制的優點在於足以落實績效管理的精神，使績效卓越者確實能夠出頭；缺點則在於容易導致機關成員間的惡性競爭，成「黑函式」的衝突文化。至於開放的通通有獎方式，有助於彼此合作，缺點則在於增加國庫負擔，完全失去以績效管理作為激勵的效果。基此，銓敘部與人事行政局對考績甲等者之比例採取「限制」的規定。惟嚴格限制甲等比例乃是消極的作法，實與績效導向無任何關係，其實關鍵並不在於限制或開放甲等考績的人數，而在於機關首長未能「如實考核」⁷¹，未能以工作績效作為考核的依據，故限制比例似乎成為不得不然之舉。

第三款 實施內容方面

一、平時考核未能落實

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。」雖然考績法規定年終考績以平時考核為依據，且平時考核獎懲應併入年終考績增減總分，亦即嘉獎或申誡一次者，於年終辦理考績時增減其總分 1 分；記功或記過一次者，增減其總分 3 分；記一大功或一大過者，增減其總分 9 分；而平時考核獎懲互相抵銷後，累積達一定程度者，則又有考列等第之限制。平時考核本應可督促公務員平時努力工作，以獲取獎勵；對於表現不佳者，適時予以懲處，故在辦理年終考績時應有舉足輕重之份量。惟同法第 6 條第 2 項規定：「考列甲等之條件，應於施行細則中明定之。」揆其意旨，可知年終考績有平時考核及考列甲等條件二套標準。由於現行規定考列甲等積極條件與消極條件，並非全然以平時考核為基礎，因此，年終考績究應以平時考核或

⁷¹ 丘昌泰、江岷欽、陳柏羽，從西方經驗論建立我國績效待遇之可行性研究，行政暨政策學報，第 33 期，2001 年 12 月，頁 45。

甲等條件為決定基礎，容易產生疑義。實務上，由於公務人員考績法施行細則中另有考列甲等之特殊條件與一般條件規定，只要具備考甲特殊條件 1 目或一般條件 2 目者即得考列甲等，而非全依平時考核成績決定年終考績分數。是以，各機關於年終辦理公務人員考績時，往往先由各級主管人員先行決定考列甲等或乙等對象後，再予以評定其考績分數。理論上獎懲多寡應與年終考績成正相關，平時考核獎勵愈多者，年終考績分數理當較高，惟實務上則出現平時考核表現優良、獎勵豐碩者，於年終辦理考績扣除其應增加的分數後，所得總分反而較平時獎勵額度少者還低，甚至年度敘嘉獎 25 次無任何懲處紀錄人員，於單位主管初核綜合評分為乙等 78 分，經考績委員會及機關首長覆核改列丙等的案例⁷²。平時考核既是考績制度的一環，平時考核之內容設計與落實執行實有其必要性。

二、核心事項未明訂

我國年終考績考核項目現行為 4 項，項目不夠具體明確。且未依據不同職位設計各項考評之關鍵要素，故考評時缺乏客觀判斷標準，而受考人亦無法獲得執勤要求標準與應具備能力等資訊。

三、未結合目標管理制度

現行考績機制並未結合目標管理制度，未有預先設定之目標可進行績效考評，且考績未訂定達成度之評價基準，故考評人與受考人無法管控年度應達成績效目標，導致評價標準缺乏依據，難以達成考評之公平性。

第四款 實施程序方面

一、考績過程未有受考人參與

現行考績法未有面談機制，各機關辦理考績作業係以秘密方式辦理，缺乏考核過程應具有之公正性、客觀性與透明性，且缺乏回饋機制，受考

⁷² 例如保訓會再申訴決定書 98 年 10 月 6 日 (98) 公申決字第 0304 號。參見公務人員保障暨培訓委員會網站 <http://www.csptc.gov.tw/ptc/index.asp> /保障事件決定書查詢系統，造訪日期：2011 年 10 月 20 日。

人無法藉由考績過程瞭解自我工作表現優點與缺失。

二、考績委員會徒具形式

各機關辦理考績應設置考績委員會，依考績委員會組織規程第2條規定，考績委員會置委員5至23人，並指定1人為主席，委員每滿4人應有2人由本機關人員票選產生；受考人得自行登記或經本職單位推薦為票選委員候選人。又依公務人員陞遷法施行細則第7條第7項規定：「甄審委員會必要時得與考績委員會合併之。」

實務上許多機關考量議事運作情形，多將甄審委員會與考績委員會合併組成，由於審議案件需要徵詢單位主管意見，故機關首長多係指定主管人員擔任委員。設若委員會成員21人，扣除主席1人，票選委員設置10人，但指定委員中有自己的頂頭上司，致票選委員可能不敢在會議上公正客觀的代表同仁充分發言，因此，會議進行時，票選委員人數再多，能否代表民意，已令人質疑。此外，人數多的單位推選出來的候選人因票源多容易當選，一旦涉及各單位利益衝突，可能站在本位立場，審議案件偏頗所屬單位同仁，致無法客觀公正投票，從而對人數少的單位造成不公平現象。且機關同仁常因業務繁忙參選情形不佳，為達到法定組成人數，不得不協調單位推薦人員參選，基於擔任委員代表意願不高，而票選委員也不見得瞭解其他單位同仁的表現情形，又如何能維護並爭取受考人權益。

基於上述種種原因，雖然委員會以共同決議方式運作，考績委員會組織運作實難以彰顯制度設計之目的及功能，致使考績委員會變成機關首長的橡皮圖章。

第五款 結果運用方面

考績應具備多元化功能，現行考績有如下之缺失，致考績結果迭受批評未能發揮積極性目的：

一、考績功能失諸狹隘，考績內容應作調整

現行公務人員考績偏重於考績獎金與晉級陞等，且僅能作為獎懲、發給獎金、晉級、升等或免職之依據，與職務遷調、人才培育等尚未密切契合，無法充分發揮激勵員工士氣的效果。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，忽略了考績的「發展性」目的，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相去甚遠⁷³。

二、晉級與獎金差異性低，不符績效導向精神

考績結果，除極少數列入丙等以下者，幾乎人人皆可晉級，不論是考列甲等、乙等，可以晉本俸或年功俸一級，實質上等同待遇調整；而年終考績領取獎金者更是普遍皆有，不論是給予二個月、一個半月、一個月或半個月俸給總額之一次獎金，都可視為一次給與，公務員已視之為「應得利益」，而每個等第結果反映在晉級與獎金之差異性不大，未符合績效管理制度之激勵效果。而且在多數受考人考績可考列甲等之情形下，對於表現優秀、積極任事之受考人而言，在主觀感受上，很難因考列甲等而認為其努力獲得肯定，將造成積極任事的人不再努力，而表現平庸的人依然故我，機關行政績效自然低落。

三、淘汰功能未能發揮

現行考績淘汰機制為考績丁等及專案考績一次記二大過免職，惟實務上，對於績效表現不佳或是頑劣人員，以免職處分涉及受考人公務員身分之變更，關係重大，故機關首長多基於人情因素或其他因素之考量，未將該等受考人免職，依據表9銓敘部99年統計年報顯示，民國92年至98年間，全國公務人員因年終考績丁等免職人員，平均每年約3.5人，致各界迭有考績汰劣功能不彰之質疑。

⁷³ 考績的「發展性」目的，可幫助公務人員瞭解個人能力之長短處，進而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，達到人盡其才。

第四節 99 年考績法修正內容要旨

由於考績實務存在功能不彰現象，為落實公務人員考績意旨，發揮績效管考之積極功能，銓敘部再次檢討修法，99年考績法修正草案主要內容如下⁷⁴：

一、考評以工作績效為核心，各機關得自訂關鍵績效指標

未來考績法修正後，回歸以工作績效為考核重點，考核項目修正為工作績效（70%）及工作態度（30%），考核細目由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定，而主管與受考人得於年度開始時，即就當年度所應達成之績效目標交換意見，在達成共識後，年終即據以作為考績評比之依據。

二、拉大考績等次獎勵差距，貫徹獎優激勵之積極性目的

未來考績法修正後，於現行甲等之上增列優等，以鼓勵工作績效表現優良或對機關行政效能提昇具特殊貢獻人員，同時公務人員任用法升官等條件及公務人員陞遷法優先陞任機制配套予以修正，使勇於任事、努力爭取績優表現人員，得因此獲得肯定。另為突顯各等次考績之差異，重新合理配置考績的獎勵差距，以合理區辦公務人員年度績效表現的優劣差異，而達成獎勵績優人員之考績目的。過去公務人員考列甲等人數比率以 75% 為上限，未來在不增加國家整體財政支出的前提下，規定考列優等及甲等以上（含優等）人數比率各以 5% 及 65% 為上限，並明定各官等及主管人員考列甲等以上人數比率上限。又為利上開等次及丙等人數比率將來有彈性調整空間，並規定其得每 3 年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整。

三、拔擢培育特殊優秀人才，發揮考績發展性之正功能

明定受考人考列甲等以上等次之考績，始得作為考績升職等的依據，以明確區辨受考人工作績效表現。並配套設計升官等及優先陞任機制，使

⁷⁴ 參見銓敘部編印 99 年 4 月公務人員考績法修正草案說帖，頁 6-12。

具發展潛能的優秀人才，能透過快速陞遷管道，較快取得較高官等職等職務之任用資格，以肯定其為公務所付出的努力。

四、明定不適任者退場機制，破除鐵飯碗之刻板迷思

對於績效表現不佳經機關考評為丙等者，除第一次應留原俸級並接受輔導改善外，第二次考列丙等者，應降一級改敘（無級可降時，比照每級俸差減俸）並輔導改善，第三次則應辦理資遣或依規定退休，並參照大法官釋字第583號解釋，訂定十年動態計算機制，以及考列丙等後十年內一年列優等或連續三年列甲等者，可抵銷丙等次數一次。

五、課予主管覈實考評責任，深化考績制度之公平與正義

主管人員考績將與其單位績效表現相扣合，且明定主管人員考績一年列丙等或任同一陞遷序列主管職務連續三年列乙等者，應於考績核定之日起2個月內，調任非主管職務。另主管人員訓練課程亦將增列考績評核技術（含面談）訓練，如主管人員未能對屬員覈實辦理考績及平時考核，致受考人考績遭受不公平對待，並依保障程序提起救濟經撤銷原考績處分時，此等主管考績即不得考列甲等以上。

六、落實同官等為比較範圍，塑造同級職務良性競爭環境

過去考績法雖明訂考績應以同官等為比較範圍，但依近年來銓敘部銓敘統計資料顯示，一般行政機關簡任官等考列甲等人數比率約為92%、薦任官等約78%、委任官等約69%，加上主管考列甲等為各機關辦理考績的常態，此實務執行考績以同官等為比較範圍的規定出現偏差，造成基層公務人員迭質疑高官等及主管人員考列甲等人數比率不合理，甚至產生對考績制度的不信任。為期公務人員考績係立於公平基準相互比較，除明定前述優等、甲等以上及丙等人數比率外，另增訂各官等及主管人員考列甲等以上人數比率，以改變過去簡任官等考列甲等人數比率居高不下，主管人員考績幾乎均考列甲等之不合理情況。

七、規範評等之條件與程序，期使考績作業公正客觀透明

為期考績等次限制條件更加明確，爰就不得考列甲等以上、丙等、丁

等及一次記二大過專案考績等考核要件予以明確規範。未來因績效不佳而考列丙等者，考績法係明定得以復審程序提起救濟，因其他考列丙等條件而考列丙等者可否循復審方式提起救濟，則回歸保障救濟規定，由救濟機關依公務人員保障法相關規定核實認定，並配合考績委員會組織規程規範的考核過程，給予受考人充分的程序保障。

八、建立多元彈性評鑑方法，提昇考績評擬之信度及效度

考績評鑑方法增加面談機制，藉由面談促成主管與屬員間的良好互動，並以此作為年度中主管指導部屬的機制，進而檢討工作分派及人力調度的妥適性，以提昇機關行政效能，並使績效考核的評擬更具公正及客觀性。又面談包括受考人自我考評在內，給予受考人就自我績效表現檢視的機會，對考績作業公正性的提昇，亦有實質效益。

九、扣合團體與個人之績效，型塑團隊合作之職場新文化

未來考績考核將扣合機關、內部單位、受考人三層次的績效表現，增列主管機關應視業務特性及需要實施所屬機關間之團體績效評比，以及各機關應視業務特性及需要實施內部單位間團體績效評比的相關規定，而團體績效評比結果係作為彈性分配所屬機關及內部單位考列甲等以上、丙等人數比率，必要時，各官等與主管人員考列甲等以上人數比率，以及主管機關受考人考績等次人數比率，亦得併入調整。

綜觀以上修法重點，主要在建立「獎優」的機制，明定「汰劣」的規範，對汰劣規範預做補救措施。又考評工作的主要人員是主管，被課以嚴謹務實考核之責，並明定績效考核的良窳將成為主管本身接受考績的重要指標，同時宣示將於其他相關法令明定防範考核不實的機制，並預告將實施考績面談制度，使考評人與受考人都能在考績過程中清楚辨識彼此的標準，及所獲考核結果的理由，以求落實主管考績的權力與責任。另明示未來將以機關、內部單位及個人的三層次考核並行，亦即納入團隊績效的考量，將現行對公務人員績效進行考核的策略性功能，由「績效評估」提升

到「績效管理」層次⁷⁵，將績效管理的理念注入於考績制度中，並落實功績主義以鼓勵公務人員積極任事，達到提升政府行政效率和國家競爭力，進而提供令民眾滿意的服務，主要目的是要讓文官向上提昇，建立績效導向的文化，維護公務人員的尊嚴⁷⁶。

茲將現行考績法與99年修正草案重點比較如下：



⁷⁵ 參見劉廷揚，落實「公務人員考績法修正案」方案建議，公務人員月刊，第 167 期，2010 年 5 月，頁 17。

⁷⁶ 參見關中，同前引註 17，頁 1、3。

表 10 公務人員考績法修正重點比較簡表

項目	現行規定	修正草案規定
考績種類	<ul style="list-style-type: none"> ■ 年終（另予）考績 ■ 一次記二大功（過）專案考績 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 年終（另予）考績 ■ 一次記二大功（過）專案考績
考核項目細目	<ul style="list-style-type: none"> ■ 工作（50%）、操行（20%）、學識（15%）、才能（15%） ■ 由銓敘部統一訂定考核細目 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 工作績效(70%)、工作態度(30%) ■ 由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定 ■ 考績委員會參與訂定考核細目
合理評鑑方法	僅單向考核	<ul style="list-style-type: none"> ■ 增列面談(含自我考評)、考績預警機制 ■ 同儕評比或360度全方位評比，考績法考量各機關業務特性不相同，未予明定，然各機關仍得視其實際需要辦理各類評比機制，惟該等評比結果係作為主管評擬受考人考績之參考
考績等次用語	甲等 80 分以上、乙等 70 分以上不滿 80 分、丙等 60 分以上不滿 70 分、丁等不滿 60 分	優等 90 分以上、甲等 80 分以上未達 90 分、乙等 70 分以上未達 80 分、丙等 60 分以上未達 70 分、丁等未達 60 分
考績等次條件	<ul style="list-style-type: none"> ■ 考績法：丁等、一次記二大功專案考績條件 ■ 考績法施行細則：甲等之特殊條件、一般條件；不得考列甲等條件、一次記二大功專案考績條件 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 考績法：不得考列甲等以上、丙等、丁等、一次記二大功專案考績條件 ■ 考績法施行細則：優等、甲等以上、一次記二大功專案考績條件
考績等次限制	<ul style="list-style-type: none"> ■ 同官等為比較範圍 ■ 甲 ≤ 75% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 以同官等為比較範圍 ■ 優 ≤ 5%。優+甲 ≤ 68%、1%至3% ≤ 丙等 ■ 各官等甲以上 ≤ 75%、主管人員甲以上 ≤ 85% ■ 考績等次人數比率，得每三年由考試院會商其他院，視國家整體行政績效檢討結果彈性調整，調整後之比率以命令定之，並函送立法院備查
考績獎	■ 甲等：晉 1 級+1 個月獎	■ 優等：晉 1 級+1.5 個月獎金

懲結果	<p>金(無級可晉者 2 個月獎金)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 乙等：晉 1 級+0.5 個月獎金(無級可晉者 1.5 個月獎金) ■ 丙等：留原俸級 ■ 丁等：免職 	<p>(無級可晉者 2.5 個月獎金)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 甲等：晉 1 級+1 個月獎金(無級可晉者 2 個月獎金) ■ 乙等：晉級+0.5 個月獎金(年功俸須隔年始可晉敘；已敘年功俸最高俸級第 2 年仍考列乙等而無級可晉者 1.5 個月獎金) ■ 丙等：第 1 次留原俸級及輔導改善、第 2 次降 1 級改敘並輔導改善、第 3 次辦理資遣或依規定退休。考丙後 10 年內 1 優或連續 3 甲抵銷丙等次數 1 次 ■ 丁等：免職 ■ 主管人員 1 丙或任同一陞遷序列之主管職務連續 3 乙應調任非主管
考績升等條件	<ul style="list-style-type: none"> ■ 條件-2 甲、1 甲 2 乙 ■ 乙等亦得作為升職等依據 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 條件-2 年甲等以上(含優等) ■ 乙等不再作為升職等依據
團體績效評比	<p>未有規定</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 主管機關應視業務特性及需要辦理所屬機關間之團體間績效評比。 ■ 各機關應視業務特性及需要辦理內部單位間之團體績效評比 ■ 授權訂定公務人員團體績效評比實施辦法 ■ 評比結果： <ul style="list-style-type: none"> ◆ 主管機關：彈性調整本機關+所屬機關考績甲等以上(±10%)及丙等(±1%~3%)人數比率。但總甲等以上人數比率仍為 68%，丙等仍為±1%~3% ◆ 各機關：分配單位人員考績等次人數比率依據
陞任配套機制	<ul style="list-style-type: none"> ■ 公務人員任用法第 17 條升官等條件 ■ 考績-2 年甲 1 年乙以上 ■ 現職-不限主管或非主管 ■ 公務人員陞遷法第 11 條優先陞任機制-無考績 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 任用法第 17 條升簡任官等條件 ◆ 考績-3 年甲等以上(含優等) ◆ 現職-升簡任官等須薦任第九職等主管或相當主管考績年資始予以採計

	優異之條件	<ul style="list-style-type: none"> ■ 陞遷法第 11 條優先陞任機制增列最近 3 年內連續 2 年考績列優等，得經甄審委員會同意優先陞任
與主管人員相關規定	未明文規定，實務上，主管人員年終考績幾乎皆為甲等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 明定主管甲等以上人數比率 ■ 主管人員 1 丙或任同一陞遷序列之主管職務連續 3 年乙應調任非主管，主管人員未能對屬員覈實辦理考績及平時考核，致受考人考績遭受不公平對待，並依保障程序提起救濟，經撤銷原考績處分時，此等主管考績即不得考列甲等以上 ■ 主管人員訓練課程將增列考績評核技術(含面談)訓練
救濟方式	<ul style="list-style-type: none"> ■ 乙等、丙等—申訴 ■ 因考列丙等造成之不利效果—復審 ■ 丁等、一次記二大過專案考績—復審 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 乙等—申訴 ■ 因績效欠佳考列丙等而降級改敘、減俸、辦理資遣或退休—復審 ■ 丁等、一次記二大過專案考績—復審

資料來源：參考銓敘部 99 年 4 月公務人員考績法修正草案說帖後修正。

註：

- 一、關於考績之救濟方式，現行考績法並未明文規定，實務上乃透過解釋認為，對於乙等及丙等之考績結果如有不服，僅得提起申訴；但因考列丙等造成之不利效果（留原俸級），學說及實務則一致認為對於公務人員服公職權利具有重大影響，為一行政處分，從而許其提起復審（詳本論文第三章第二節第四款考績丙等救濟制度探討）。
- 二、99年修正草案對考列乙等人員之救濟程序並未予明定，但增訂因績效不佳而考列丙等者，得以復審程序提起救濟，因其他考列丙等條件而考列丙等者可否循復審方式提起救濟，則回歸保障救濟規定，由救濟機關依公務人員保障法相關規定核實認定。

新制為達到獎優劣汰之考績目的，除維持現行甲、乙、丙、丁等4個獎懲等第外，於甲等之上增列優等，並酌修乙等晉敘方式，而丙等則變動幅度最大，增訂3次丙等即予淘汰之機制。考績等次與獎懲攸關公務人員權益，茲將現行與99年修正制度不同規定整理如下：

表 11 新舊考績制度年終考績等次及其獎懲之比較表

	現行考績制度	考績新制
優等	無	<ul style="list-style-type: none"> ■ 九十分以上 ■ 晉本俸(年功俸)一級，並給與一個半月俸給總額之一次獎金；或兩個半月俸給總額
甲等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 八十分以上 ■ 晉本俸(年功俸)一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；或二個月俸給總額 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 八十分以上，未達九十分 ■ 晉本俸(年功俸)一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；或二個月俸給總額
乙等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 七十分以上，不滿八十分 ■ 晉(年功俸)一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；或一個半月俸給總額 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 七十分以上，未達八十分 ■ 晉本俸一級，已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，不予晉級，次年仍考列乙等者，晉年功俸一級，其餘類推，晉敘至年功俸最高俸級為止，均給與二分之一個月俸給總額之一次獎金。已敘年功俸最高俸級第二年仍考列乙等而無級可晉者，給與一又二分之一個月俸給總額之一次獎金。
丙等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 六十分以上，不滿七十分 ■ 留原俸級 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 六十分以上，未達七十分 ■ 留原俸級，並輔導改善；第二次降一級改敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次應辦理資遣或退休。
丁等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 不滿六十分 ■ 免職 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 未達六十分 ■ 免職

資料來源：詹鎮榮、劉定基，「公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究」研究報告(2010年)，頁26。

此外，99年修正草案第6條之2增訂受考人在考績年度內有第1款至第10款情形之一，應考列丙等；有第11款情形，得考列丙等，相關規定如下：

- 一、因故意犯罪受刑事確定判決或受懲戒處分者。
- 二、平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記小過一次以上未達二大過者。
- 三、曠職繼續達二日以上未達四日，或一年內累計達五日以上未達十

日者。

- 四、對他人為性騷擾，情節重大，經查證屬實者。
- 五、挑撥離間或誣控濫告，有具體事證，經疏導無效者。
- 六、不聽指揮或破壞紀律，有具體事證，經疏導無效者。
- 七、稽延公務，造成人民權益損害，影響機關聲譽，經查證屬實者。
- 八、負責業務，處置失當，造成人員傷亡、財物損失或負擔國家賠償責任者。
- 九、故意洩漏公務機密，情節重大，經查證屬實者。
- 十、違反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定，情節重大，經查證屬實者。
- 十一、工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核，為機關全體受考人排序最末百分之一至百分之三；或為主管機關依機關團體績效表現彈性調整之丙等人數比率範圍者。

上述草案丙等理由規定，其中第 1 款以「刑事確定判決或受懲戒處分」作為丙等理由，受考人年度中既已受刑罰，又再施以行政罰，二種處罰是否有競合問題，不無疑義。蓋行政罰與刑罰二者固然性質不同，固不發生從一重處斷之問題。但此二種處罰未必有本質上之差異⁷⁷，行政罰與刑罰同屬對不法行為之制裁，刑罰為較高度之制裁，其處罰手段亦較嚴厲，一行為同時違反刑罰及行政罰規定時，科處刑法應即足以產生儆戒作用，無須再科處行政罰，是以，行政罰法第 26 條第 1 項規定：「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。」，草案之規定，違反「一事不二罰」(ne bis in idem) 原則。

年終考績為年度表現之綜合評價，基於同一事實，受考人因違法失職事由，既受懲戒，同時又受考績丙等或丁等之不利處分，理論上雖可能有競合之情形，但此種案例在實務上並不容易發生。

而上述違反「一事不二罰」原則之情形，則可能發生於專案考績實務

⁷⁷ 陳敏，同前引註 37，頁 714-715。

作業上。蓋我國公務員行政責任與刑事責任之關係依公務員懲戒法第 32 條明定，採刑懲「併罰主義」(kumulationsprinzip)，即「司法懲戒」與「行政懲處」併行，換言之，懲戒懲處同屬於針對違法失職而設，實務上認為公務員因違法失職事由已受司法懲戒，仍然得施以專案考績之懲處處分，而予以重複處罰，惟此二者因同為行政責任的追究，得否併罰，學說上容有討論空間⁷⁸，認為對於相同的事實關係，如已為懲戒者，主管長官即不得再為懲處處分，否則即有違「一事不二罰」原則，換言之，行政懲處與司法懲戒「併行」，並不表示可以「併罰」⁷⁹，是以，有學者主張同一原因行為既受懲戒，則懲戒前已核給之懲處處分應予撤銷。

此外，依據表 9 考績結果統計資料可知，92 年至 98 年之間，全國公務人員平均每年考績丙等人數約 0.17%，較考績新制規定的丙等比例 3% 為低。另依前述 96 年至 100 年因考績丙等不服向保訓會提出再申訴或復審案件，歸納得知服務機關考列丙等的理由中，與新制第 1 至 10 款規定應考列丙等者有關的共計 8 款，惟每個個案是否達到應考列丙等程度，仍須逐案認定。足見一旦強制丙等比例規定實施，為了達到丙等比例百分之三之法定人數，除了上開應考列丙等之中寥寥幾個事實可能符合新制法定理由外，其餘考列丙等事實將以工作績效不佳為大宗，亦即，全國公務人員每年勢必會有至少百分之三的人，因工作績效為機關全體受考人排序最末百分之三，從而年終考績必須考列丙等。

茲將考績法修正草案第 6 條之 2 丙等條件與現行實務案例對照如下。

⁷⁸ 學者立場一般認為行政責任與刑事責任本質與目的不同，理應無「一事不二罰」原則適用之餘地，對刑懲併罰制度之設計，縱使未明白表示支持，至少亦保持消極接受之態度。參見詹鎮榮，論公務員「刑懲併罰」制度之法制發展，台灣法學，第 102 期，2008 年 1 月，頁 174。

⁷⁹ 李建良，同前引註 60，頁 41。

表 12 修正草案第 6 條之 2 丙等條件與實務案例對照

款次	條文內容	實務案例
1	因故意犯罪受刑事確定判決或受懲戒處分者。	經法院判處有期徒刑4月、年度任職期間涉嫌犯罪、年度內受刑事有罪判決懲戒處分、涉偽造文書、涉嫌貪污情事、涉嫌貪污情事經列入教育輔導對象、年度內受懲戒處分。
2	平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記小過一次以上未達二大過者。	獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記小過一次以上未達二大過。
3	曠職繼續達二日以上未達四日，或一年內累計達五日以上未達十日者。	曠職紀錄。
4	對他人為性騷擾，情節重大，經查證屬實者。	遭控涉嫌妨害性自主。
5	挑撥離間或誣控濫告，有具體事證，經疏導無效者。	誣控濫告、濫控誣陷同仁。
6	不聽指揮或破壞紀律，有具體事證，經疏導無效者。	違反勤務紀律影響聲譽、有違紀情事、違紀傾向人員、多項違紀行為、言行失檢有損公務員聲譽、交往複雜、不法業者邀宴不正當場所、一般風評欠佳。
7	稽延公務，造成人民權益損害，影響機關聲譽，經查證屬實者。	稽延公務、屢對交辦案件逾期嚴重延壓公文影響民眾權益、延誤辦理公務經政風單位調查屬實、主辦業務確有延遲致年度預算未能於該年度內執行完畢、擔任組長期間多項業務延誤、每月平均須辦理答辯案件為6.83件工作非屬繁重一再推拖將案件簽移他單位辦理甚將自己承辦簡易單純統計亦列為移辦理由、處理業務至9月1日止特延案101件未處理。
8	負責業務，處置失當，造成人員傷亡、財物損失或負擔國家賠償責任者。	無。
9	故意洩漏公務機密，情節重大，經查證屬實者。	涉嫌洩漏偵辦違法情事訊息。
10	違反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定，情節重大，經查證屬實者。	無。

11	工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核，為機關全體受考人排序最末百分之一至百分之三；或為主管機關依機關團體績效表現彈性調整之丙等人數比率範圍者。	無工作績效、工作績效不佳、工作表現平平、績效平平、工作績效待加強、無具體工作績效之事實、戶政績效統計2月至7月及10月均列機關最末、公文績效不佳、全年度整體表現不佳。
----	--	---

資料來源：本研究自製。

現制考績丙等之懲處措施「留原俸級」，無論考列丙等次數為何，效果皆然。而99年修正草案第6條之2增訂受考人在考績年度內有第1款至第10款情形之一，應考列丙等；有第11款情形，得考列丙等，在新制規定下，考績丙等具有「累積性」，亦即隨公務人員受考丙等次數之遞增，其所遭受到之懲處措施不利程度將逐漸加劇，最終足以發生改變公務人員身分關係之資遣或強制退休。基此，有鑑於考績新制下，考列丙等對於受考人服公職權之影響將更為重大，以下試就強制考列丙等比例之合憲性問題、負面影響及考績丙等救濟等方面，加以探討丙等比例設限，在法理上是否妥適。

第五節 考列丙等問題探討

第一款 立法限制人事權之界限

草案強制規定考列丙等比例，立法強制要求各行政機關每年必須作一定比例之丙等決定，基於權力分立相互制衡之原理，國家權力係彼此制衡，各種國家權力應互相尊重，故各權力部門應擁有一定的自主權，彼此不受其他機關侵害，立法權自應不得侵害到人事權⁸⁰（考績權）之核心範

⁸⁰ 人事權的內容，學者認為簡單而言係指政府機關為達成任務及使命，對其所需人員的考試、任用、考績、級俸、陞遷、獎懲、保障、撫卹、退休、訓練等行為與措施。參見蔡良文，同註 13，頁 3。

圍。

人事權（考績權）於我國法制上之定位，可參照憲法第 83 條規定，考試院掌理公務員任用、考績等事項，惟憲法本文關於考試院之人事權設計，已被動員戡亂時期臨時條款第 5 條授權總統調整之結果架空，考試院成為單純之人事考銓監督制衡機關與狹義之考試行政機關⁸¹。嗣後憲法增修條文第 6 條第 1 項第 3 款規定，考試院掌理公務人員任免、考績等法制事項，凍結了憲法本文第 83 條之適用，由於任用與考績實際上具一體性，公務員之任免與考績屬於行政權之職掌範圍，為機關首長人事權的一部分⁸²，自此，考試院之人事行政權制度設計，並不及於「執行」事項，而是劃歸行政院人事行政總處掌理⁸³，此種調整，學者亦持肯定之態度⁸⁴。

此外，大法官曾就國家權力相互制衡之界限作出解釋，例如，釋字第 613 號解釋謂：「基於權力分立原則，行使立法權之立法院對行政院有關通傳會委員之人事決定權固非不能施以一定限制，以為制衡，惟制衡仍有其界限，除不能抵觸憲法明白規定外，亦不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。…關於委員任滿提名及出缺提名之規定，實質上幾近完全剝奪行政院之人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡之界限，違反責任政治暨權力分立原則。」又釋字第 645 號解釋認為：「關於委員之任命，實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬抵觸權力分立原則。」其理由書明確闡述：「關於委員之任命，由政黨依立法院各黨團席次之比例獨占人事任命決定權，使行政院院長對於委員之人選完全無從置喙，僅能被動接

⁸¹ 參見許宗力，法與國家權力，收錄於：憲政改革芻議，元照出版有限公司，初版二刷，2006 年 8 月，頁 445-446。

⁸² 李建良，同前引註 60，頁 40。

⁸³ 公務人員之考績，考試院只掌理法制事項，其意是否為考試院對公務人員考績得對立法院提出相關事項之法案權，執行權在於行政機關，此種「法制事項」與「非法制事項」截然二分法有疑義，考試院與行政院人事行政總處兩機關考用不能合一，儘管憲法原初設定人事權（考績權）由考試院獨立行使，惟人事權之本質仍屬行政權之一，無法獨立運作，故依憲法增修條文第 6 條規定，考績權已分別屬於考試權之法制事項與行政權之執行事項。參見林三欽，考績懲處之合憲性及其救濟程序，憲政時代，第 25 卷第 4 期，1999 年 12 月，頁 63。

⁸⁴ 參見許宗力，同註 81，頁 446。

受提名與送交總統任命，實質上完全剝奪行政院應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬牴觸權力分立原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。」

上揭司法院解釋之見解，認為權力相互制衡之界限，應為不得對於他機關之權力有實質剝奪或逕行取代。以此標準檢視修正草案強制考列丙等規定，考試院基於憲法賦予職權所為之修法⁸⁵，本研究認為並未實質剝奪行政機關人事權之行使。儘管如此，立法強制採取丙等比例之手段，是否能達到所追求之目的，是否應設定百分之三之比例，則仍有待討論，故以下接續探討考列丙等比例之合憲性問題。

第二款 草案強制考列丙等比例之合憲性問題

99年考績法修正中，最受各界矚目並引發熱烈討論的是草案第6條之2第11款規定，工作績效為機關全體受考人排序最末百分之一至百分之三；或為主管機關依機關團體績效表現彈性調整之丙等人數比率範圍者，其考績得考列丙等，與同法第9條之1第1項規定，各機關受考人考列丙等人數比率不得低於百分之一至百分之三，是否合於憲法之相關原則，不無疑義。

由於年終考績丙等之法律效果，依草案第7條第1項第4款規定，第一次丙等留原俸級，並輔導改善；第二次丙等降一級改敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次丙等應辦理資遣或依規定退休，與原規定丙等考績，僅留原級俸，有顯著之不同。又第一次考績丙等雖與原規定相類似，但增加強制「輔導改善」措施，對受評為丙等考績者，容易被標籤化，且十年內的「累積」加重效果，在十年內若有第二次考績丙等時，即應降一級改敘，類似公務員懲戒法上「降級」之懲戒處分。尤其十年內若有第三次考績丙等者，即應立即資遣或辦理退休，變相形成另一種類似混合撤職與休職之懲處處分，對憲法第18條規定之公務員服公職之權

⁸⁵ 考試院依憲法第87條規定，關於所掌事項，得向立法院提出法律案。

利影響重大。

因此，有必要從憲法之服公職權保障、法律明確性原則、正當法律程序原則及比例原則等基本權理論與權力分立制度等方面，探究強制考列丙等規定之合憲性問題。

第一目 基本權侵害

壹、服公職權之保障

欲探討國家侵害人民基本權利是否違憲，必須先釐清整體事件究竟涉及人民何種基本權利，而後進一步討論國家行為是否構成侵害，最後始能論證國家侵害之合憲性，如此推論方符法律科學思維步驟之邏輯性與連貫性⁸⁶。就本論文探討之公務人員考績法修正草案而言，係針對人民之服公職權作成限制，應無疑義。故以下僅先介紹服公職權之意義。

一、服公職權之意義

憲法第18條規定人民有應考試、服公職之權，大法官釋字第546號解釋：「應考試之權，係指具備一定資格之人民有報考國家所舉辦公務人員任用資格暨專門職業及技術人員執業資格考試之權利；服公職之權，則指人民享有擔任依法進用或選舉產生之各種公職、貢獻能力服務公眾之權利。」故服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利。綜觀大法官歷來之相關解釋，關於人民服公職權，除釋字第243號解釋：「免職處分直接影響公務人員憲法所保障之服公職權」，釋字第266號解釋：「考績法所為之免職處分，因改變公務員身分關係，直接影響人民服公職之權利」，釋字第491號解釋：「免職之懲處處分，為限制人民服公職之權利」以及釋字第583號解釋：「服公職之權利旨在保障人民得依法擔任一定職務從事公務」外，尚有釋字第483號解釋文謂：「公務人員依法銓

⁸⁶ 吳信華，基本權利的體系思考，月旦法學教室，第9期，2003年9月，頁123。

敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸」，釋字第611號解釋認為「包括公務人員任職後依法令晉敘陞遷之權」，釋字第575、605號解釋更明確指出，此項權利「旨在保障人民有依法令從事於公務，暨由此衍生享有之身分保障、俸給與退休金等權利」，又釋字第658號解釋理由書謂：「國家對公務人員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。」由此推論，憲法第18條所保障者，係應考試權與服公職權二項基本權利，而依釋字第42號解釋：「憲法第18條所稱之公職涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令從事於公務者皆屬之。」至於服公職權之保障範圍，可歸納為公務人員享有之「身分保障」、「官等俸級」、「晉敘陞遷」、「俸給」與「退休金」等權利內涵。

公務員服公職權與身分保障權息息相關，故以下先行介紹現行身分保障相關規定與學者對身分保障之看法：

(一) 現行規定

對於公務員之身分保障，我國現行法律尚無明文直接規定，但可從若干公務人員法律，找出實行身分保障之間接規定。

1. 關於身分保障之權利

為落實公務員身分保障之權利，公務人員保障法第9條規定：

「公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。」，同法第10條規定：「公務人員非依法律，不得予以停職。」又公務員懲戒法第1條規定：「公務員非依本法不受懲戒。但法律另有規定者，從其規定。」公務人員任用法第11條第2項規定：「前項（機要）人員，機關長官得隨時免職，機關長官離職時應同時離職。」公務人員退休法第7條有機關裁撤、組織變更或業務緊縮，抑或是現職工作不適任等情形予以資遣，及公務人員考績法之年終考績丁等免職及專案考績記二大過免職等相關規定，其實已寓含有保障公

務人員身分權之旨。而身分保障制度乃人事行政建立之基礎，公務員若無身分保障，則俸給、撫卹、退休等制度將減少其效用。

2. 關於官等俸級

公務人員保障法第13條規定：「公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。」，第14條規定：「公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。」公務人員俸給法第16條規定：「公務員經敘定之等級，非依法律規定不得降敘。」

3. 公務人員基準法草案第10條規定：「公務人員非依法律，不得予以撤職、休職、免職、停職、解職、解聘、退休（職）或資遣。」係規定公務人員身分之基本保障。其立法理由乃因公務人員與國家之關係，係依法產生，公務人員身分之取得，亦有法定之程序，因此對於其身分應予以保障，方能使其安心服務，恪盡職責。

（二）學者見解

1. 董保城⁸⁷

民主政治恆因政治環境變遷，政務官之政策因民意之向背而進退，而以考試任用銓敘之事務官，以執行政策為任務，須不因政黨輪替而無故遭免職、停職，為使其安心久任，恪盡職責，故宜保障事務官身分，以維持政治安定性。所以身分保障權指公務員非有法定原因且經法定程序不受撤職、免職及停職等其他處分之權利，相對於一般公務員，憲法第81條直接保障法官，乃因法官獨立審判不為權威所屈，因而以憲法位階保障其身分以示鄭重。

2. 李震山⁸⁸

⁸⁷ 董保城，行政法講義，作者自印，第二版，2011年9月，頁284。

⁸⁸ 李震山，行政法導論，三民書局，修訂九版一刷，2011年，頁166-171。

釋字第430號解釋認為不得限制訴訟，除非依法律或依法律明確授權之行政命令，對公務員基本權利為合比例性之限制者外，公務員即應享有與一般國民同等基本權利保障。公務員服公職權因而受較多權利限制，乃基於公益理由，但該等限制所生之差別待遇，須是審酌「公職」的「事務本質」後的結果，應依法律合理且合比例，方符憲法第7條與第23條本旨。故身分保障權，謂公務員得主張非有法定原因，依法定程序不能任意撤職、免職及停職等身分上之權利。

二、問題探討

考績新制增訂考績丙等獎懲結果之規定為：第一次丙等留原俸級，並輔導改善；第二次降一級改敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次應辦理資遣退休。在第一次丙等「留原俸級」與現行規定之法律效果相同，是以，按公務人員俸給法第16條第1項規定，公務人員本俸及年功俸之晉敘，依公務人員考績法之規定，從而年終考績考列丙等人員之薪俸等級於考績次年度並未變動，有別於考列甲、乙等人員在考績次年度一月起晉敘本俸或年功俸一級，若僅從公務人員考績法規定觀察，似在結果上未減損其既存之俸給權益。然而，從其他人事相關法規觀之，則年終考績丙等之結果，將廣泛地影響到受考人陞遷、晉升官等職等、進修培訓、獎金、福利及褒獎等各層面之權益。而第二次丙等降一級改敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，有關降級減俸雖尚不足以改變受考人之公務員身分，但已直接對受考人之俸給權加以限制而造成重大影響，依據大法官解釋意旨，乃對公務員服公職權利有重大影響。最後，第三次丙等強制資遣或退休，此等懲處處分明顯對人民享有擔任依法進用或選舉產生之各種公職、貢獻能力服務公眾之權利作成妨礙與干預，並關係公務員工作之續行，直接限制甚至剝奪受考人服公職之權利，已明顯涉及改變其公務員身分，對人民服公職之基本權利，形成嚴重之傷害，應無疑問。

由於考績新制隨著考列丙等次數遞增，對公務員基本權干預程度越加嚴

重，丙等之不利結果因具有「累積加重效果」，故第一次丙等考績處分，其對受考人權益之限制，使下一次可能存在之考列丙等被評計為第二次丙等，是以，考績新制下之各次考列丙等，基於考績法以及其他公務員法制，係分別對受考人服公職權利施以不同程度之限制，未有任期之政務官，不受身分保障，得隨時免職，但事務官受有身分保障，不得任意免職，國家自應透過立法定出一套制度以保障該基本權的實現，至於強制考列丙等比例規範，自須符合法治國家原則。故以下試就法律明確性原則、正當法律程序原則及比例原則等憲法原則加以探究。

貳、法律明確性原則

一、法律明確性原則之意義

基於法治國家原則，法律應明白確定，使人民可以預見其行為之法律效果，而知所進退⁸⁹。在規範客體允許的情況下，立法者制定法律時應該要求其在內容上，必須清楚、確定而且明確，使人民確知法律對其具體要求，也使法律規範可預見和可計算，人民可據以做出相應的行動。因此，法律明確性要求，使人民對於自己行為後果有了預見的可能，進而形成了法安定性⁹⁰。

又依大法官釋字第432號⁹¹宣示，及釋字第545號⁹²重申，法律明確性原則之判斷如下：

⁸⁹ 陳敏，同前引註 37，頁 93。

⁹⁰ 例如行政程序法第 5 條：「行政行為之內容應明確。」參見許育典，憲法，元照出版有限公司，3 版第 1 刷，2009 年 7 月，頁 67-68。。

⁹¹ 例如大法官釋字第 432 號解釋謂：「對於懲戒處分之構成要件，法律雖以抽象概念表示，不論其為不確定概念或概括條款，均須無違明確性之要求。法律明確性之要求，非僅指法律文義具體詳盡之體例而言，立法者於立法定制時，仍得衡酌法律所規範生活事實之複雜性及適用於個案之妥當性，從立法上適當運用不確定法律概念或概括條款而為相應之規定...立法使用抽象概念者，苟其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並得經由司法審查加以確認，即不得謂與前揭相違。」

⁹² 大法官釋字第 545 號重申法律明確性原則乃要求「其意涵於個案中並非不能經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加以認定及判斷，並可由司法審查予以確認。」

- (一) 意義非難以理解。
- (二) 受規範者所得預見。
- (三) 得經由司法審查加以確認。

此外，就受規範的事物領域而言，有學者認為法律明確與否主要涉及三面的考量⁹³：

- (一) 應提高明確性要求的考量：牽涉基本權的侵害或實現的規定，法律如授權行政機關限制人民的基本權時，必須就行政裁量的行使劃定界限，而審查的法律越是嚴重侵害基本權，明確性的要求就越高，在涉及刑罰的科處時，則應受特別嚴格的審查⁹⁴。
- (二) 得放寬法規密度之原因不外基於「規範對象特質」的考量。
- (三) 法律規範技術的影響：法律規範就其構成要件指示參照其他規範以決，這是立法技術上避免繁瑣重複的手段，亦即只須受規範者得以認識被指示參照的規範，指示參照性的規定亦可符合法律明確性的要求。

二、問題探討

法律明確性原則的規範意旨主要在於確保受規範之人民對其法律地位的可預見性。考績法修正草案第6條之2規定，共有11款事由「應」或「得」考列丙等，學者通說認為考績丙等不論一丙、二丙或三丙之性質，均屬廣義之懲戒處分⁹⁵，實應符合大法官釋字第432號所要求之明確性原則。

有學者認為，修正草案第6條之2第11款規定，工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核為機關全體受考人排序最末之百分

⁹³ 參見陳愛娥，如何明確適用「法律明確性原則」-評司法院大法官釋字第545號，月旦法學雜誌，第88期，2002年9月，頁249-258。

⁹⁴ 大法官釋字第491號解釋理由書指出，「惟公務人員考績法第12條第1項第2款規定各機關辦理公務人員之專案考績，一次記二大過者免職，同條第2項復規定一次記二大過之標準由銓敘部定之。此項免職處分係對人民服公職權利之重大限制，自應以法律定之。上開法律未就構成公務人員免職之標準，為具體明確之規定，與前述解釋意旨有違」，則是考量限制人民權利的嚴重程度所致。參見陳愛娥，同前引註93，頁255。

⁹⁵ 林明鏘，公務人員2010年考績法修正草案與制度基本問題，月旦法學雜誌，第184期，2010年9月，頁118

之一至百分之三者，即得考列丙等。此款規定，僅有排序比率(即排序最末百分之一至百分之三之要件)，而無任何明確事由，相較於前揭10款之受刑事確定判決、小過一次以上、曠職、性騷擾、挑撥離間、不聽指揮、稽延公務、處置失當、洩漏機密、違反行政中立等規定，受考人名列排序最末百分之三之要件意義難以理解，且為受丙等考績人員難以預見，因此與法律明確性原則有所牴觸。換言之，系爭要件無法經由司法機關加以確認，又是一個「空白」的懲處構成要件，凡是考績排列機關最末百分之三者，不論該年度如何努力或工作績效為何，均應受丙等懲處處分⁹⁶。

本研究認為，修正草案第6條之2第11款規定，已明確規範排序比例之要件應為「工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核為機關全體受考人排序最末之百分之一至百分之三者」，依前揭大法官釋字第432號解釋意旨，文義相當清楚容易理解，受規範之公務員可明瞭其意義，且為其能以預見，復有司法救濟途徑得以提起，是以，關於丙等比例條款，已作明確要件規定，並未違反法律明確性原則。但對於何種情形應考列最末百分之三，草案並未訂定明確標準，強制採取丙等比例之手段，是否與立法所追求之目的契合，亦尚存有疑義，此可能係比例原則之實質合憲性問題，容後於比例原則單元再行探討。

參、正當法律程序原則

一、正當法律程序原則之意義

正當法律程序之觀念起源於英國法上「自然正義法則」(rules of natural justice)。自然正義者，顧名思義，任何人不假思索，依其固有的理性即可判斷為正當也。自然正義理念原先僅適用於法庭訴訟程序，繼而擴張適用於行政程序。正當法律程序應有4項要素，包含公正作為義務、受告知權、聽證權及說明理由義務⁹⁷。

⁹⁶ 林明鏘，同前引註95，頁118。

⁹⁷ 黃榮護、林建宏，考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點，文官制

二、問題探討

修正草案除了實質內容有所變革外，對於考績評定程序也作更為強化之設計，例如：明定考績三次丙等應遣退者之復審決定應經言詞辯論、導入面談機制、明列一般人員考績評定作業流程、保障受考人陳述意見權及明確授權考績委員會組織運作等⁹⁸。

有學者認為考績委員會對擬予考列丙等、丁等或一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會，雖有助於協助認定有無失檢（客觀事實）之程序，但無助於主觀之工作績效評價，且人情包袱不利主管人員作成公正之評核，故提出年終考績與專案考績之正當程序應作不同處理，對於年終考績擬予考列丙等處分前似無必要再予受考人陳述及申辯之機會⁹⁹，本研究則持不同見解。茲以草案明定考績評定之內部作業流程共有「評擬」（主管人員）、「初核」（考績委員會）、「覆核」（機關首長）、「核定」（主管機關）及「銓敘審定」（銓敘部）等5個步驟，實務作業上最具有實質影響者為評擬、初核及覆核3個步驟。又考績法施行細則第19條第1項規定，機關長官覆核所屬公務人員考績案，如對初核結果有意見時，應交考績委員會復議；機關長官對復議結果仍不同意時，得加註理由後變更之。復依考績委員會組織規程第2條規定，考績委員會委員每滿4人應有2人由本機關受考人票選產生，其組成成員除本機關人事主管人員為當然委員及規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席，故考績委員會成員約有二分之一由機關首長指定，二分之一由機關同仁票選產生，其決議應有某種程度之可信度。惟依前揭考績法施行細則規定，機關首長最後仍得對於考績委員會復議結果強制變更，如此一來，首長可能因個人主觀好惡，操控受考人考績等第，影響考績之公正公平，相較於首長之絕對權力，公務員在考績評定程序中顯得缺乏保障。是

度季刊，第1卷第2期，2009年4月，頁154-155。另參照行政程序法有關迴避制度、片面接觸禁止、救濟教示、陳述意見、聽證及附具理由等規定。

⁹⁸ 參照99年考績法修正條文第7條第3項、第13條之1、第14條、第15條等規定。

⁹⁹ 參見湯德宗，論訂定考績丙等比例並命資退之合憲性-公務人員考績法修正草案改進芻議，法令月刊，第62卷第3期，2011年1月，頁12-13。

以，關於修正草案增訂之考績評定程序規定，本研究認為，於平時考核新增面談程序，使主管人員與受考人定期交換意見，及明確授權考績委員會享有調閱卷宗及向有關人員查詢權等條文，符合先進國家立法趨勢，對考績制度運作具有正面意義，而對於考列丙等、丁等及一次記二大過者，賦予此類人員於處分前有陳述及申辯之機會，以保障其權益，亦值得肯定。

此外，修正草案規定考績第三次丙等應辦理資遣或退休者，其復審決定應經言詞辯論，又草案內容沒有比率最末百分之一至百分之三考績丙等處分法定構成要件，而可能只是一級單位主管的主觀評價，評定過程若無客觀或量化的評比標準，依法進行言詞辯論程序時，如何辯論工作績效與工作態度之評定分數，或是全機關排名最末百分之一至百分之三，訴辯雙方難以進行攻擊防禦，且對目前公務人員保障暨培訓委員會審理案件量及高等行政法院之案件負荷量，均是過重負擔，因此，有學者認為應經言詞辯論條款，在實務上難以實行¹⁰⁰。本研究認為，強制丙等比例對於公務員服公職權影響重大，草案僅有第三次丙等之復審案件應經言詞辯論，在理論上剝奪了第一次丙等留原俸級與第二次丙等降級減俸考績受處分者陳述意見之機會，基於前揭丙等之不利結果具有「累積加重效果」之同一論述理由，考績各次丙等應辦理資遣或退休者之復審決定均應經言詞辯論，以保障受考人權益，惟如配套之客觀評比標準未能完備，勢必會造成審理案件時之困難。

肆、比例原則

大法官自釋字第436號開始，已正式使用比例原則之用語，釋字第476號解釋指出，國家對人民基本權之限制，「倘與憲法第23條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性符合，即無乖於比例原則」，此號解釋自是對比例原則之主要內涵描繪出大致輪廓，換言之，大法官認為比例原

¹⁰⁰ 林明鏘，同前引註95，頁121。

則的內容包含「目的正當性」、「手段必要性」、「限制妥當性」三個子原則。大法官之見解相較於學說一般所謂比例原則之具體內涵「適合性原則」、「必要性原則」與「狹義比例原則」，少了「適合性原則」，多出「目的正當性」，所指「手段必要性」應係「必要性原則」，「限制妥當性」則近於「狹義比例原則」¹⁰¹。

此外，學者整理比例原則之具體內涵應指國家權力為達成某一特定目的而採取限制人民基本權利之手段時，其手段與目的間必須合乎比例，亦即必須通過「適合性原則」、「必要性原則」與「狹義比例原則」之檢驗¹⁰²。又行政程序法第7條就此有判斷程序的規定，行政行為，應依下列原則為之：（一）採取之方法應有助於目的之達成；（二）有多種同樣能達成目的之方法時，應選擇對人民權益損害最少者；（三）採取之方法所造成之損害不得與欲達成目的之利益顯失均衡。故以下即就比例原則之各項子原則進一步整理論述，並據以審查草案強制百分之三丙等條款能否通過比例原則的檢證¹⁰³。

一、目的正當性

目的正當性之審查，可由消極與積極面向分別觀察。消極面向係禁止立法者追求明顯違憲之目的，如追求實施一黨專政、族群隔離等顯然違憲之目的；積極面向係進一步要求立法目必須符合憲法所預設並允許之基本權限制目的。我國憲法第23條列舉了四種限制目的為其標準，凡是合乎其中一項目的者，即可認為具有合憲之目的，亦即由「防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序、增進公共利益」四項公益目的，作為限制人民基本權利必須具備之要件。由於上述四大公益目的之內容皆屬極度空泛、概括的不確定概念，以致幾乎難有立法目的不被涵攝或捕捉其中。故我國歷年來違憲審查實務，少見有法律追求之目的違憲而被宣告違憲之情

¹⁰¹ 許宗力，比例原則與法規違憲審查，收錄於：法與國家權力（二），元照出版有限公司，初版第1刷，2007年1月，頁85。

¹⁰² 法治斌、董保城，憲法新論，元照出版有限公司，三版二刷，2006年3月，頁65-67。

¹⁰³ 本研究審查步驟與內容主要參考：許宗力，基本權的保障與限制（下），月旦法學教室，第14期，2004年2月，頁50-60；吳信華，同前引註86，頁128-129。

形。

根據以上的分析，立法者制定一部法律如涉及基本權利之限制，卻未具備憲法第23條規定之任一項公益目的，則無法通過目的正當性之檢驗，而不具合憲性。考績法修正草案新增第9條之1，其中爭議性極高者是明定考列丙等人數比率不得低於百分之一至百分之三之規定，根據本條文立法說明可知其用意主要係在提昇機關整體績效，並落實考績獎懲功能，應係延續修正草案總說明之立法目的而來，亦即增訂強制丙等條款之立法目的是因「考績應綜覈名實，公正公平，作準確客觀之考核。又考績之目的旨在拔擢優秀人才，並對績效不佳人員予以輔導、訓練，藉由獎勵優秀及輔導表現不佳者之機制，以提昇政府績效。鑒於考績實務存在功能不彰問題，為期落實公務人員考績意旨，發揮績效管考之積極功能，爰檢討修正本法」。析言之，考績之修正是為了提昇政府行政績效，以造福國家人民，此一立法目的應可肯認符合憲法第23條之「增進公共利益」，而通過目的正當性之檢驗，似暫屬合憲，但仍須進一步以其他各項子原則加以審查。

二、適合性原則

適合性原則之審查，係指國家採取限制人民基本權利之手段必須有助於目的之達成。所謂有助於目的之達成，並非要求非常、完全有效，只要對所追求目的之達成有部分效果即可。易言之，適合性原則僅係用以排除完全無法達成立法目的之手段，故只要對所追求目的之達成有部分或些微之助益或效果，即已滿足此一原則之要求。適合性原則之所以採寬鬆之認定標準，理由之一是尊重立法者富政策意味的手段選擇自由，其二是爭執系爭手段之適合性，初衷原在要求國家根本應放棄對基本權施加限制，倘若採要求手段必須高度或完全有助於目的達成之嚴格的判斷標準，有時反會造成國家須採一個對人民基本權利限制更嚴厲之手段，而形成反效果。

承前所述，考績法草案增訂第9條之1，其修法意旨在於獎優汰劣，提昇機關施政績效，強制考列丙等比例之手段，是否有助於此一立法目的，殊值懷疑。蓋考績評比必須綜覈名實，公正客觀，信賞必罰，始能獎優

汰劣，激勵公務人員士氣，進而提昇施政效能。修正草案不分機關階層與屬性而一律規定百分之一至百分之三之考列丙等比例，無分實際績效優劣，皆以排名末者考列丙等，將使全國每年超過1萬人必須考列丙等¹⁰⁴，況且機關排序最末百分之一至百分之三人員並不必然是全國績效最差者，如此一來，勢必難以激勵公務人員士氣，遑論提昇行政效能之目的。是以，草案之規定，無法推論其符合適合性原則而可謂合憲。

三、必要性原則

必要性原則之審查，係指國家應於眾多同樣可達成目的之手段中，選擇對人民基本權限制最小者，又可稱為「最小侵害原則」。如果別無其他對目的之達成有相同效果，且對人民基本權根本毋須限制，或無限制較少的手段可供選擇，則本原則即無適用之必要。西諺有云：「不必以大砲打小鳥。」我國俗語亦有：「殺雞焉用牛刀。」皆可用以說明必要性原則之真義。關於最小侵害性，系爭手段與具有相同有效性之其他可能替代手段，何者對人民基本權限制較少，基本上可分別從：（一）所涉基本權之種種相關狀態；（二）手段對基本權侵犯之強度；（三）受侵犯相對人之數量等相關因素作綜合判斷，以求得合乎具體正義之正解。

必要性原則既係要求國家在同樣可達成目的之手段中，選擇對人民基本權侵害最小之手段，故僅須找出其他有助於目的達成而侵害人民權利較小的手段，即可推論系爭規定違反本原則。

修正草案規定各機關最低丙等之固定百分之三比例，理論上雖可使機關僅保留較為優秀人才，但年年考績淘汰舊人員所缺人力而須進用新人才時，並不當然保證新進人才之工作效能，其未具相關工作經驗能比舊有人員表現更好，且重新掄才需花費一定的人力與訓練經費，能否達到提昇機關整體績效之目的，尚不能得知。而且固定丙等比例之強制規定，可能使受輔導改善之公務人員非但未因已有改善獲得鼓勵，反倒因無論如何努力，亦得不到激勵，如何提高其服務士氣及增進其行政效能。故年度考績

¹⁰⁴ 林明鏘，同前引註95，註10。

最低比率要求之規定，不僅使「團體績效評比」的獎優激勵無法發揮作用，更因為輔導改善之公務人員未因已有改善獲得鼓勵，造成「努力無用」論¹⁰⁵，是以，其必要性實有疑問。

其次，考績之目的在綜覈名實與獎優汰劣，惟是否必須強制丙等百分之三始能達到考評目的，亦令人質疑。蓋考績評比過程，考績法已針對受考人訂有各項考核項目，考評人有義務依各評分項目予以考評，最後綜合受考人各個項目分數決定考績等第，且各主管機關可透過自訂考績表及根據人力條件等標準訂定工作績效關鍵指標之方法，據以考核人員工作表現，若立法規範行政機關執行上開考績評比過程，而不強制須考列丙等人數比例，即足以達到考績規範之目的，則草案強制丙等比例之規定，因存在其他同樣有效、且侵害較小之手段，將無法通過必要性原則之檢證，而有違憲之虞。

四、狹義比例原則

狹義比例原則之審查，係指國家採取之手段所造成之損害是否與所欲達成目的之利益顯失均衡，亦即手段是否與所追求目的合乎比例，更明確地說，指審查限制基本權之手段所追求或增進之公益，是否大於對人民所造成之損害或不利益。系爭手段通過前面適合性與必要性原則之審查後，固可阻絕過度侵犯基本權之手段，但仍難免有落網之魚，為使基本權之保障更為周延，而提出本原則。

狹義比例原則審查之重點，在於衡量手段所欲達成目的之公益是否大於手段所侵害之私益，是以，必須對二者作利益衡量，而應先分別確認手段對基本權之侵害強度，及所獲致或維護利益之大小與份量。困難的是，手段所欲達成之公益與所侵害之私益，皆涉及價值判斷難以衡量，不同價值觀會造成判斷之歧異，故學說上認為對基本權之侵害強度僅能臚列若干足以影響基本權侵害強度大小的因素，諸如被觸及基本權保護領域之位置究屬核心（強度越強）或者外圍（強度越弱），被觸及權利狀態究屬既得

¹⁰⁵ 林明鏘，同前引註 95，頁 120。

權（強度越強）或者期待權（強度越弱），抑或考量侵害手段本身各種相關特性，如侵害持續時間之長短、有無緩和之配套措施，對基本權行使之限制究屬例外性許可或原則性許可等¹⁰⁶。

至於所獲致或維護利益之大小與份量如何認定，德國聯邦憲法法院發展出類似基本權保護領域之階層理論，將公益之重要性劃分為「一般公益」、「重要公益」、「極端重要公益」，要求國家對職業自由設定主觀許可要件之限制時，須以追求「重要公益」（相對價值）為必要，設定客觀許可要件之限制時，則須追求「極端重要公益」（絕對公益），對於一般職業執行行為之限制，則以追求「一般公益」即可為之。所謂「極端重要公益」，係指一般公認、獨立於社會共同體當時政治氛圍之外，且先於立法者存在之公共價值，例如：國民健康、市民生命與安全、減低失業與促進就業等；「重要公益」，係指基於立法者特別之經濟、社會政策目的所產生，亦即因立法者之設定方具有重要性之公共價值，例如：消費者保護、有效能之司法救助制度、手工業效能之維護等。此外，本原則須考慮公益之迫切性，則指立法者如未進行干預或限制，公益所可能面臨之危險程度。影響危險程度大小之關鍵有二，即危險嚴重程度與危險發生可能性大小，二者皆僅能斟酌個案具體事實與情況加以認定，根據一定事實基礎予以判斷。

接著是問題的核心，確定系爭手段對基本權利侵害強度與獲致公益大小後，如何針對二者進行法益衡量。德國聯邦憲法法院發展出「越如何，則越如何」之比較衡量公式（je-desto-Formel），即要求對基本權之侵害程度越強，所維護公益就須越大，其保護須越迫切。但此項公式尚嫌空

¹⁰⁶ 基本權之「核心」或「外圍」，抽象不易判斷，德國聯邦憲法法院與學界逐步發展出基本權保護領域的階層理論，比如對職業自由，即區分「單純執業規定」、「主觀許可條件」及「客觀許可條件」三個階層。在「單純執業規定」階層，立法者只是就職業活動之種類、方式、內容與範圍等作規定，未及核心，限制因而最弱；在「主觀許可條件」階層，立法者進一步要求須具備某些與個人之特質、能力、技能有關之條件，方能從事某職業，則越趨職業自由核心範圍，限制較前者為強；在「客觀許可條件」階層，立法者進入某一職業設定非個人能力所能影響或努力所能達到之條件，則碰及職業自由最核心，屬最強之限制。參見許宗力，同前引註 103，頁 55-58。

洞，無法提供明確標準，讓實際個案可以依循操作得到答案。

司法院釋字第 649 號解釋係我國釋憲實務上，經大法官以狹義比例原則審查後，宣告法規違憲之案例，其可作為本研究參酌之理由如下：「對職業自由之限制，因其內容之差異，在憲法上有寬嚴不同之容許標準。關於從事工作之方法、時間、地點等執行職業自由，立法者為追求一般公共利益，非不得予以適當之限制。至人民選擇職業之自由，如屬應具備之主觀條件，乃指從事特定職業之個人本身所應具備之專業能力或資格，且該等能力或資格可經由訓練培養而獲得者，例如知識、學位、體能等，立法者欲對此加以限制，須有重要公共利益存在。而人民選擇職業應具備之客觀條件，係指對從事特定職業之條件限制，非個人努力所可達成，例如行業獨占制度，則應以保護特別重要之公共利益始得為之。且不論何種情形之限制，所採之手段均須與比例原則無違。查系爭規定禁止非視障者從事按摩業，係屬對非視障者選擇職業自由之客觀條件限制。該規定旨在保障視障者之就業機會，徵諸憲法第一百五十五條後段及增修條文第十條第七項之意旨，自屬特別重要之公共利益，目的洵屬正當。惟鑑於社會之發展，按摩業之需求市場範圍擴大，而依規定，按摩業之手技甚為廣泛…按摩業並非僅得由視障者從事，有意從事按摩業者受相當之訓練並經檢定合格應即有就業之資格，將按摩業僅允准視障者從事，使有意投身專業按摩工作之非視障者須轉行或失業，未能形成多元競爭環境裨益消費者選擇，與所欲保障視障者工作權而生之就業利益相較，顯不相當。故系爭規定對於非視障者職業選擇自由之限制，實與憲法第二十三條比例原則不符，而抵觸憲法第十五條工作權之保障。」

本研究依上述學說見解、職業自由三階層理論及釋字第 649 號解釋理由，作為修正草案是否符合狹義比例原則之論證：

首先，強制丙等比例規定，將導致公務人員表現未必不佳，工作績效未必最差，未有應或得考列丙等情形者，遭主管機關考列丙等，且一律平頭式要求每個機關不論中央、地方，不分績效優劣，每年考績須考列丙等

人數，使公務員必須接受輔導、減俸及遭淘汰¹⁰⁷，對公務人員服公職權造成嚴重侵害，已觸及服公職權保護領域之核心範圍，又系爭規定對公務人員服公職權之限制，實屬非個人努力所能達成者，依釋字第 649 號解釋意旨，應限於保護特別重要之公共利益始得為之。

再者，草案規定所維護之公共利益，係為達到信賞必罰、綜覈名實、獎優汰劣、提昇行政效能與促進國家競爭力，但所追求之公益，並非一般公認、獨立於社會共同體當時政治氛圍之外，也非先於立法者存在之公共價值，故非屬「極端重要公益」，至多僅能認為係基於立法者特別之經濟、社會政策目的所產生，因立法者之設定方具有重要性之公共價值，而推論屬於「重要公益」。此外，我國考績未規範丙等比例之作法，已行經多年，並無法推論若未強制丙等比例之限制，國家公益將面臨何種嚴重之危險，是以，系爭規定亦未具備公益之迫切性。

最後，草案強制丙等比例之規定乃限制公務人員在憲法第 18 條所享有服公職權之核心範圍¹⁰⁸，依據「越如何，則越如何」之比較衡量，所侵害之基本權越強烈，則所維護之公益應越重要，草案規定三次丙等即令資遣或退休之嚴重法律效果，對服公職權侵犯強度極為重大，不應僅是為了追求重要公益而已，是以，考績丙等一旦在法律上強制規定年度考績丙等最低比例，即與比例原則中所強調之狹義比例原則有違。

綜上，考績應覈實依據公務員之工作能力及績效加以認定，如預先以固定之比例方式，強行認定表現不佳或表現良好，顯有違反比例原則之虞。

¹⁰⁷ 例如公務人員保障暨培訓委員會 98 年度考績丙等之人選中，即有年度受有 7 次嘉獎且無任何懲戒(處)紀錄者。參見林明鏘，同前引註 95，註 11。

¹⁰⁸ 草案強制規定丙等比例，立法設定非個人能力所能影響或努力所能達到之條件，係觸及公務員服公職自由之核心範圍，屬於最強之限制。參見前引註 106。

第二目 權力分立制度破壞

壹、權力分立原則

權力分立是近代國家據以建立的政治理論，係法儒孟德斯鳩(C. L. deS. Montesquieu, 1689-1755)集大成之見，氏認為國家權力須分為行政、立法、司法三權，分屬不同機關。權力分立乃是為了制衡，而非互相合作，因權力集中必然會導致濫權，三權分立而互相制衡，以保障人民自由。亦即「權力分立」乃為了「制衡」，權力分立而不制衡乃屬不可想像之事¹⁰⁹。故權力分立原則係現代民主法治國家組織上之最基本原則。我國憲法，依中山先生之理論，採五權分立，加上互相制衡的權力分立精神，乃成五權分立互相制衡的制度。憲法此種權力分立之基本決定，與法治國家基本原理相符，其經驗上之理由乃是，權力集中必然導致濫權，為使人民基本權利獲得保障，須進行權力分立。

貳、問題探討

鑒於主管長官對其部屬最能直接瞭解，並基於上下指揮監督關係之一貫性，大法官釋字第491號解釋認為原僅得由公務員懲戒委員會行使具司法性質之懲戒處分，其構成要件應由法律定之。是以，為符合法律保留原則，公務人員考績法及修正草案均就專案考績免職處分之條件設有明文規範¹¹⁰，使機關首長對於公務員應移付懲戒之違法失職行為得逕予為之。

考績法修正草案第6條之2增訂第二次考列丙等者，予以降級或減俸，以加強警惕之效果，第三次考列丙等者，則予以資遣或退休，使其離開公部門，而達到汰劣之目的。其規定「應」考丙等之情形，部分事項與考績

¹⁰⁹ 李惠宗，同前引註 37，頁 441。

¹¹⁰ 例如公務人員考績法第 12 條第 1 項第 2 款第 2 目「專案考績」規定；以及同法第 12 條第 3 項及修正草案第 12 條第 4 項定有一次記二大過處分之條件。

評算之「工作績效」並無直接相關，而係偏向於懲戒處分「違法失職」之情事者¹¹¹。依公務員懲戒法規定，公務員有「違法失職」情事者，應屬「懲戒」事由，由其機關長官備文聲敘事由，連同證據送請監察院審查；其為九職等或相當於九職等以下之公務員，並得逕送公務員懲戒委員會審議¹¹²。亦即，該等屬於「懲戒」事由之情事，應由監察院審查及提出彈劾或由機關長官逕送公務員懲戒委員會審議，最後由司法院之公務員懲戒委員會審議決定。

而考績案件係由行政機關組成之考績委員會予以決定，與由客觀、中立、獨立行使職權並具實質法官資格之委員組成之公務員懲戒委員會審議決定不同。由行政機關之考績委員會就實質上屬於「違法失職」行為事實之「懲戒事由」予以考績丙等之決定，縱使其決定前給予當事人陳述及申辯之機會，而合乎正當法律程序，但仍與憲法規定應由客觀、中立、獨立行使職權並須具實質法官資格之委員組成之公務員懲戒委員會審議決定之意旨不符。

修正草案加重年終考績考列丙等之法律效果，此涉及公務人員官職等級、俸給請求權以及服公職之權利，故更應給予公務員保障。公務人員考績法就此之修正規定，有擴權而侵犯司法權之嫌¹¹³。

第三款 草案強制考列丙等比例之負面影響

考績法修正草案之最重要內容「固定比例考列丙等最低限度條款」，

¹¹¹ 例如「對他人為性騷擾情節重大，經查證屬實者」(第4款)、「稽延公務，造成人民權益損害，影響機關聲譽，經查證屬實者」(第7款)、「負責業務，處置失當，造成人員傷亡、財物損失或負擔國家賠償責任者」(第8款)、「故意洩露公務機密，情節重大，經查證屬實者」(第9款)、「違反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定，情節重大，經查證屬實者」(第10款)。參見廖義男，同前引註62，頁134。

¹¹² 公務員懲戒法第2條、第19條參照。

¹¹³ 相同見解參見廖義男，同前引註62，頁134-136。

因違反法律明確性原則、比例原則及正當法律程序原則而有違憲之虞，縱使草案第9條之2規定，每三年得視國家整體行政績效檢討給予彈性調整固定丙等比例，惟其三年間錯誤試辦的違憲性，勢必造成文官體制難以回復之重大損害。我國文官晉用制度，向來十分慎重處理，淘汰機制之設計，攸關公務員之基本人權，更當謹慎為之。

強制考列丙等比例，固然可能可以淘汰表現不佳之公務員，以提升政府施政品質，促進新陳代謝，其立意雖佳。然而，實際執行卻可能發生的負面影響如下：

一、行政目的上的問題，未必真能淘汰表現不佳者

台灣目前外在環境已邁入工商社會，但我們的行政文化尚未脫離農業社會的行政文化，其表現出來的行政行為模式，反應在考績上，為考核並未依據個人之工作表現¹¹⁴，且當前政治環境下，容易使機關首長排除異己，對於政治立場相異或未服從者，給予考列丙等，未必真能淘汰表現不佳者。

草案第6條之2第11款規定，工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核，為機關全體受考人排序最末百分之三，或為主管機關依機關團體績效表現彈性調整之丙等人數，其被考列丙等者，由於是由考績委員會集體決議認定，因此，所處理對象可能是人緣不佳者，或當年度離職或調職人員。草案對於主管人員考核不公雖有追究責任之設計，但表現不佳者是由考績委員會多數決定，與主管人員無涉，加上考核績效之本質具有判斷餘地，因此，仍有可能無法客觀公正進行評比及考核。

二、組織文化上的問題，優良和諧的氣氛易遭受破壞

由於考核標準並未具體明確，易使公務員忐忑不安，擔心被考列丙等，使得機關內人心惶惶，同仁關係緊張對立，互相猜忌，妨害組織文化環境之和諧，無法同心協力團結合作，恐妨害機關業務之推行，導致行政效能低落。

三、行政成本上的問題，增加紛爭對於人民反更不利

¹¹⁴ 參見蔡良文，同前引註 13，頁 472-474。

被考列丙等者，一旦被貼上標籤，要前往其他機關任職，將更困難重重，為維護其名譽與權益，勢必提出申訴或復審，到處告狀，甚或黑函滿天飛，有些可能對於相關人員採取激烈手段抗爭，對於機關及同仁造成困擾，付出相當代價之行政成本，如果機關必須耗費鉅額人力、物力處理內部紛爭，勢必無法全心全力執行公務，反而得不償失，對人民福祉反而不利。

四、淘汰制度上的問題，常態性丙等比例將傷及表現優良人員

公務員均是考試及格人員，普遍具有相當優良素質，與民間勞工取才不同，因此有必要淘汰者僅占極少數之比例，如淘汰一回後，剩下已無表現不良者，草案第9條之2規定，受考人考績等次人數比率，得每三年檢討彈性調整，則第二年仍要強制丙等比例，將傷及表現優良人員，因此，有無必要形成常態性永遠的制度或先行試辦一次，需要再行評估。

第四款 草案考績丙等之救濟問題探討

修正草案第7條第1項第4款規定，年終考績考列丙等者，留原俸級，並輔導改善；第二次降一級改敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次應辦理資遣或依規定退休。又修正草案第7條第3項規定：「因第六條之二第十一款而受第一項第四款規定降級改敘、減俸、辦理資遣或退休者，得就其考績丙等處分，依公務人員保障法之規定提起復審，…」據此，受考人若不服因考績不佳而居機關排序末百分之三所受之第二次或第三次考列丙等處分者，修正草案業已明定應提起「復審」救濟。至於受考人若不服因同事由所受之第一次考列丙等處分，或是基於修正草案第6條之2第1款至第10款事由所受之各次考列丙等處分，修正草案則未有明文規定。

基此，關於新制考績丙等之救濟，學者乃提出見解如下：

一、學者林明鏘¹¹⁵

丙等考績，不論一丙、二丙或三丙，均屬廣義之懲戒處分。限制二丙與三丙處分，始能提起復審，一丙卻只能提起申訴、再申訴，對一丙之確定處分，於二丙、三丙程序中，均因行政處分即一丙處分業已確定，除行政機關再開行政程序外，即無從救濟。對於具「累積加重效果」的丙等第一次考績處分，完全不能循復審救濟，有違「有權利即有救濟」之法理而產生權利保護之漏洞，並違反保障公務人員訴訟權之本旨。

二、學者廖義男¹¹⁶

降級或減俸之處分已直接對公務人員之職級及俸給請求權發生限制之法律效果，今修法使行政機關亦得行使者，其性質即是一行政處分，其相對人對之不服，當得提起復審。再者，考列丙等既然有依其次數之增加，而愈增加對受考人更不利益之法律效果，則第一次考列丙等時，不能謂對其權益並無重大影響，何況依現制已發生無考績獎金、不能晉級及一年內不能辦理陞遷而受限制之法律效果，依大法官釋字第 298 號解釋之意旨¹¹⁷，即應容許其提起復審，以求救濟。

三、學者詹鎮榮¹¹⁸

第二次考列丙等之法律效果為降級或減俸，係直接限制受考人之官職等級與俸給請求權，而第三次考列丙等之強制資遣或退休，更已直接限制受考人之服公職權，其法律效果為足以使受考人喪失公務員身分，故第二、三次考列丙等性質為行政處分，應無疑義。至於第一次考列丙等，其對受考人權益之限制，除與現制之

¹¹⁵ 林明鏘，同前引註 95，頁 118-121。

¹¹⁶ 廖義男，同前引註 62，頁 135。

¹¹⁷ 例如大法官釋字第 298 號解釋謂：「關於足以改變公務員身分或對於公務員有重大影響之懲戒處分，受處分人得向掌理懲戒事項之司法機關聲明不服，由該司法機關就原處分是否違法或不當加以審查。」

¹¹⁸ 參見詹鎮榮、劉定基，同前引註 3，頁 59-60。

丙等完全相同外，更因具有「累積性」，足以使下一次可能存在之考列丙等被評計為第二次丙等，故較之於現制之考績丙等，對受考人之權益造成更大之影響，其性質應屬行政處分。考績新制下之各次考列丙等，基於考績法以及其他公務員法制，係分別對受考人權益施以不同程度限制之法律效果，故理應皆屬於「權利事項」；在行為形式之定性上，因皆發生對外法規制力，故宜將之評價為「行政處分」。

綜上，修正草案僅就考績為機關全體排序最末百分之三而考列丙等須受降級、減俸、辦理資遣退休者，得就其考績丙等處分依公務人員保障法之規定提起復審，基於考績丙等之不利法律效果具有「累積性」，將足以使受考人依其考列丙等次數之遞增，而加增更不利益之法律效果，故本研究贊同上述見解，應賦予各次考列丙等之受考人有提起復審救濟之機會。

第六節 小結

公務人員考績法因應時代需要，從 76 年實施迄今，歷經數次修正，為了契合績效管理之世界潮流，發揮考績制度之積極功能，考試院與銓敘部於 98 年再次大刀闊斧啟動修法，其改革的決心殊值肯定，同時也引起各界關注與討論，尤其是對強制丙等比例淘汰規定之適法疑慮。

藉著本章第三節考績法制現況面臨挑戰的分析，提出考績在整體面、規範面、程序面及結果面 4 方面值得改進檢討之處，顯見公務人員考績確實在制度與執行上存有許多改革空間。由本章第四節考列丙等問題探討可知，服公職權與考績懲處制度關係密切，因公務員身分有別於一般人民，其依法有應盡之義務，從而依法有應受之保障，未有任期之政務官，不受身分保障，得隨時免職，但事務官受有身分保障，則不得任意免職，是以，國家於建制考績獎懲制度，應當考量到制度保障問題，否則憲法基本權利規定，將失其意義。

此外，關於草案強制考列丙等比例之合憲性問題，在論述中得知，強制丙等比例在法理上與法治國原則有所扞格，甚至有侵害憲法所保障服公職權之虞。至於考績丙等之受處分人能否提起復審及行政訴訟，實務至今仍舊持否定見解，學界對此則是多所抨擊。

綜合言之，考績法修法工程，除了要導正實務執行上的缺失，落實績效管理外，也應顧及公務員之權利保障，如此一來，方為建構符合世界潮流與時代需要的健全法制。



第四章 日本一般職公務員人事評價制度

以能力為本位之成績主義原則是近代公務員制度共通的原則，日本於制定國家公務員法時，將能力與績效列為人事制度與人事管理的原則，人事院基於成績主義原則而推展考試、任用、訓練進修、身分保障與懲戒等人事制度，在行政的繼續性與安定性下，確保公務員職業化，並確立公務員培育系統，藉由適才適所的人力配置，使公務員的能力與資質發揮至最大極限，故日本人事制度極重視人員培育，使公務員具有專業能力。日本之新人事制度採用民間企業的人事管理，為了實現成績主義的要求，改變固有的「年功序列」¹¹⁹與「年資管理」制度，增訂對執勤成績不佳者之處分規定，同時減少給與，以貫徹實績主義，並實施身分保障制度¹²⁰。

鑒於日本民間企業對職員的工作考核，已不再稱為「勤務評定」¹²¹，代之而起的名稱是「人事評價」或是「人事考課」，政府行政機關亦起而效之，不再沿用「勤務評定」此一官方用語，而多改用「人事評價」稱之¹²²。受到昭和30年代（1950年代）教職員勤務評定鬥爭的影響，日本地方公共團體長期以來實施勤務評定者為寥寥無幾，直至二十一世紀初期，正式實施人事評價制度的地方公共團體仍為少數。根據2004年針對所有地方公共團體的調查研究顯示，實施勤務評定的地方公共團體已提高至90%，其中徒具制度形骸的團體卻為數不少¹²³。經一項調查結果發現，實施面談

¹¹⁹ 日本原有的公務員制度，被認為無法反映人員的能力與實績，致使有能力的公務員無法活躍。故改革的目的朝能力與實績主義發展。參見稻繼裕昭，新しい公共経営と人材育成・人事評価-日本型公務員制度 NPM との親和性，收錄於：松岐夫編著，公務改革の突破口-政策評価と人事行政，東洋經濟新報社，2008年3月，頁51。

¹²⁰ 人事院編，公務員白書，日經印刷株式会社，2009年6月，頁45-46、50。

¹²¹ 總務省・人事院，人事評価マニュアル，2009年12月，頁9。參見日本總務省網站 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/jinji_d.html，造訪日期：2011年10月7日。

¹²² 山中俊之，公務員人事の研究，東洋經濟新報社，2006年6月，頁48。

¹²³ 稻繼裕昭，プロ公務員を育てる人事戦略，株式会社ぎょうせい，初版第2刷，2009

的地方公共團體超過20%，但公布評價基準的團體約35%，告知當事人評價結果的團體則僅有11%（其中包含視情況告知者17%）。此種當事人不知情而實施之作法，在勞動經濟學稱為缺乏訊息效果¹²⁴。是以，過去在日本，勤務評定給予公務員相當負面的印象¹²⁵。

日本實施人事評價新制，主要目的在實現高昂的工作士氣與適才適所的人事配置。經過4次的試辦¹²⁶，逐漸修正為現行的制度，為了使新制圓滿地導入，評價結果的活用係仔細而謹慎地逐步實施。其試辦對象及時間情形如下：

一、第一次試辦

（一）試辦時間：平成18年（2006年）1月至6月。

（二）試辦對象：由各府省¹²⁷一般行政職之科長、副科長級部分人員先行試辦。

（三）試辦人數：考評人約500人，受考人約2,000人。

二、第二次試辦

（一）試辦時間：平成19年（2007年）1月至6月。

（二）試辦對象：擴大由各府省一般行政職之科長級至科員級部分人員先行試辦。

年，頁127。

¹²⁴ 2001年諾貝爾經濟學獎得主 Andrew Michael Spence 提出的概念，亦即，在市場機制中，雖允許資訊的不對稱性及擁有私有資訊，然而，向沒有資訊的一方，公開訊息的行為，即稱之。參見稻繼裕昭，同前引註123，頁128。

¹²⁵ 稻繼裕昭，同前引註123，頁128。

¹²⁶ 日本人事院與總務省共同試辦能力與業績評價，評價手續有期初面談、自我申報、期末面談、結果回饋，惟試辦階段之評價結果並未反映於任用與給與上。參見事務總局企画法制課，人事評価の試行に関する説明会の開催-人事評価における上司と部下とコミュニケーションについて，人事院月報 第678期 2006年2月 頁8-25。

¹²⁷ 日本各府省相當我國中央各部會。日本人事行政機關分為中央人事行政機關與地方公共團體人事行政機關。中央行政機關在內閣統轄下設置人事院、內閣官房、內閣法制局、總務省、法務省、厚生勞動省等中央一級行政機關，各機關得設置外部二級機關；地方公共團體依地方自治法規定分為二級（都、道、府、縣等一級都市，市、町、村等二級基層地方團體）。中央人事行政機關分為人事院及內閣總理大臣，另各省（相當我國之部會）則分設人事管理局，同時在官房（相當主任秘書室）設人事課；另地方人事行政機關則按組織層次及規模大小設置。日本各地方公共團體之人事管理制度及有關法令規定不盡相同，與我國統一人事管理法規之情形不同。參見歐育誠，日本公務員制度，作者自印，再版，1984年6月，頁5-12。

(三) 試辦人數：考評人約2,000人，受考人約9,000人。

三、第三次試辦

(一) 試辦時間：平成19年(2007年)10月至平成20年(2008年)3月。

(二) 試辦對象：增加地方支分部局等一般行政人員、各府省與地方支分部局等專門職種人員部分人員先行試辦。

(三) 試辦人數：考評人約19,000人，受考人約70,000人(含各府省一般行政人員考評人約1,000人，受考人約8,000人)。

四、第四次試辦

(一) 試辦時間：平成20年(2008年)9月至12月。

(二) 試辦對象：原則全體一般職國家公務員均納入試辦範圍。

(三) 試辦人數：考評人約44,000人，受考人約265,000人。

日本各府省公務員於平成21年(2009年)4月起實施人事評價新制，而關於陞任與晉級的活用部分，則俟新制施行三年，考評人與受考人對制度熟習後始分階段實施。至於地方公共團體公務員則於中央機關實施一年後才開始實施新制，且經過各樣必要的準備後，在公務員沒有不安的情形下，方在各類公務員中推展¹²⁸。此外，為了使人事評價制度公正與適當地運用，人事院亦積極實施提高評價能力的研修¹²⁹。

日本新舊公務員考績制度比較如下¹³⁰：

¹²⁸ 新人事制度研究会，國家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した任免・給与等の実務，日本人事行政研究所監修，株式会社PM，2010年2月，頁47-50。

¹²⁹ 稻繼裕昭，同前引註123，頁192至197。

¹³⁰ 総務省・人事院，同前引註121。

表 13 人事評價制度與勤務評定制度的比較

比較事項	人事評價制度	勤務評定制度的
法律上的定位	人事管理的基礎	增進效率的手段之一
考評技術	執行勤務應把握能力之發揮與績效之達成	考評執行勤務實際達成成績時應顯示其性格與實力
與考評人溝通	考評人與受考人面談，使雙方目標達成共識，並給予受考人業務上之指導與建議	未規定
評價結果的公開	原則上公開	不須公開
評價結果的活用	任用、給與及身分處分等人事管理措施以人事評價為基礎	以評定結果作為人事措施之參據

資料來源：總務省・人事院，人事評価マニュアル（2009年），頁9。

第一節 改革緣起

自二十世紀末以來，世界各國政府之功能逐漸改變，從「大有為政府」演變為「小而有效率的政府」，其中原因固然很多，最大的理由是：政府經濟已無法容許組織龐大卻缺乏效率之公務部門。日本公務員制度改革方針主要為了順應時代的變化，回應人民的需求，建立一高效率、效能之政府及少數精銳之公務員，成為人事政策建構的戰略之一¹³¹。而一個有效率的國家，需要努力的面向，亦即顧客、市場、透明、效率4個面向，如何與人才經營管理相互配合，且有效地運用，對建構人事制度而言，非常重要¹³²。

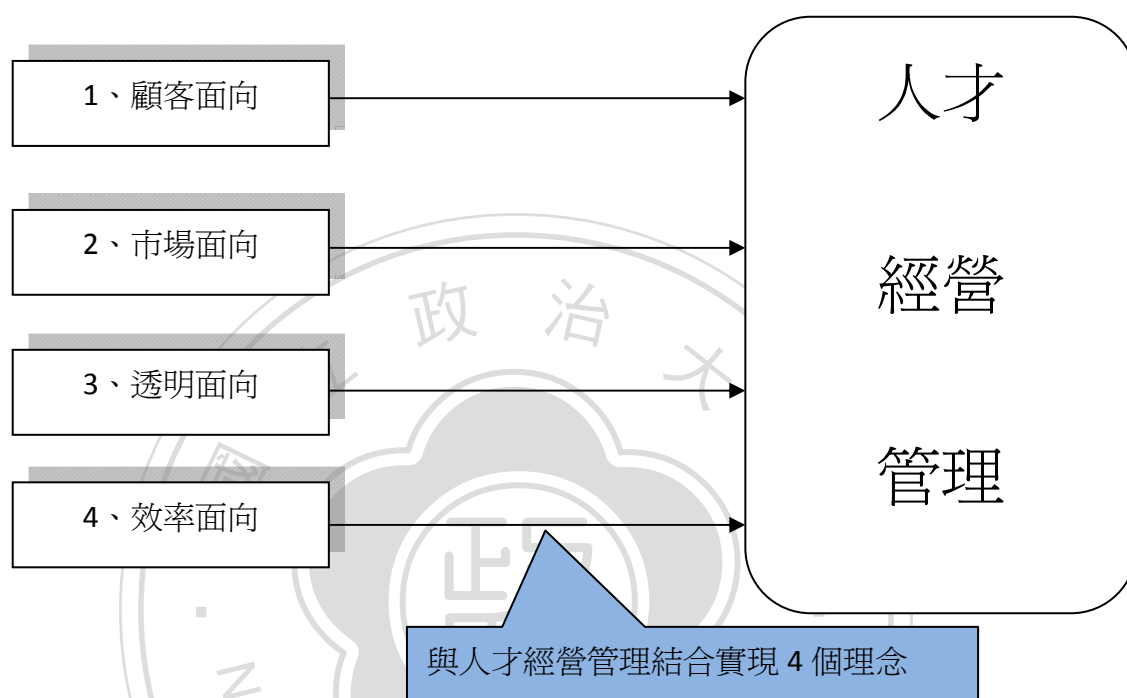
顧客、市場、透明、效率4個面向與人才經營管理之關係可用下圖

¹³¹ 大森彌，人事評価の活用に向けて，地方公務員月報，第574期，2011年5月，頁13。

¹³² 19世紀至21世紀，政府功能產生很大的變化，19世紀警察國家，各國對國家的需求是「小政府」，20世紀福利國家要求的是「大有為政府」，21世紀效率國家則是切望「小而有效率的政府」。參見山中俊之，同前引註122，頁17、19-21。

表示。

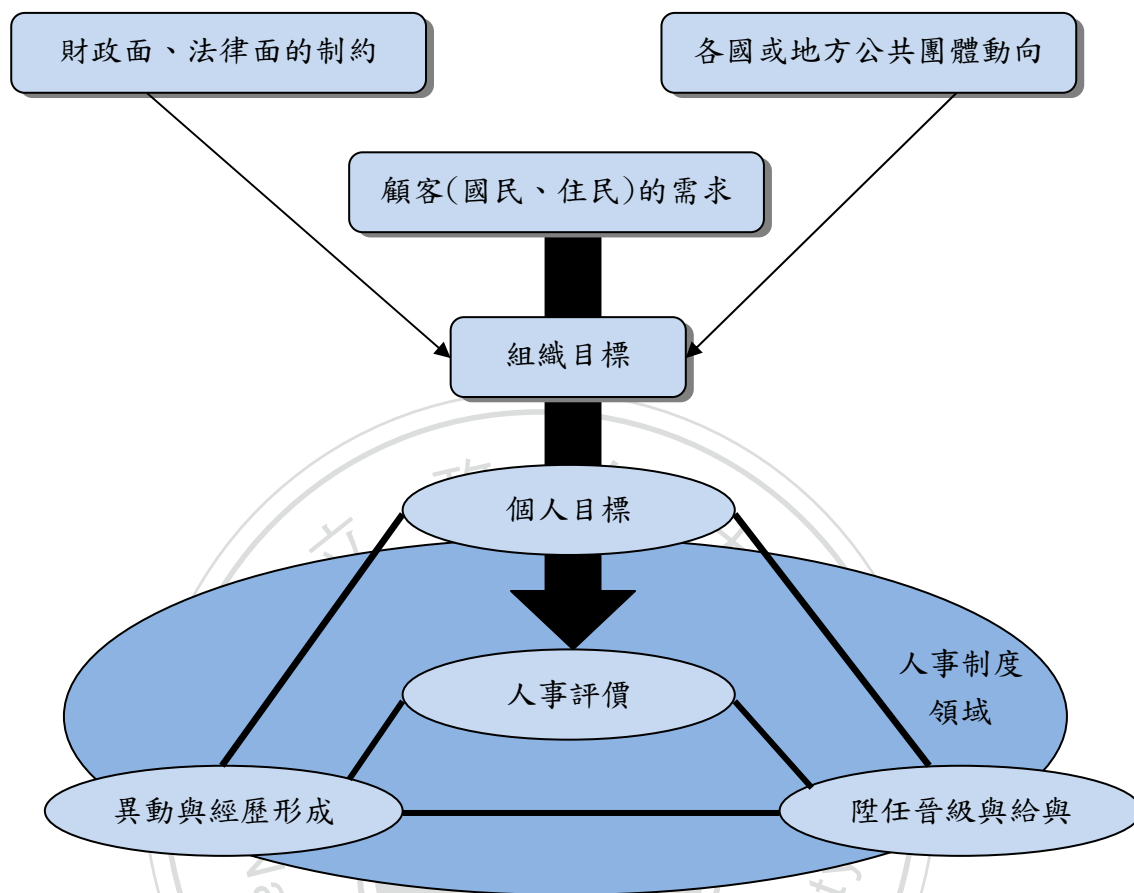
圖 14 4 個面向與人才經營管理



資料來源：翻譯山中俊之，公務員人事の研究（2006），頁21。

邁入二十一世紀以來，日本公務員人事制度的發展方向乃是符合服務顧客的需求，在財政、法律的制約下，配合世界各國與地方公共團體的動向，設定各種組織目標。組織目標與個人目標涉及人事制度領域，為了達成個人預定目標，藉由人事評價制度之考評，並依人事評價的結果，進行人事異動以形成專業經歷，最後反映在陞任、晉級以及給與上面。有關二十一世紀日本公務員人事制度的全貌，可用下圖呈現。

圖 15 日本公務員人事制度全貌



資料來源：翻譯山中俊之，公務員人事の研究（2006年），頁43。

第二節 法令規範

人事評價為日本國家公務員制度改革基本法之改革內容之一，日本國家公務員法第72條明定：「對於公務員之執行任務，其所屬機關首長應定期實行勤務成績考評，並依其考評結果，作適當之人事措施。」日本地方公務員法第40條規定：「任命權者¹³³就公務員執行勤務情形予以定期實行

¹³³ 具有任命權之人稱為任命權者，根據國家公務員法規定，任命權除法律另有規定者外，屬於內閣各大臣（指內閣總理大臣及各省大臣）、人事院總裁及各外局首長等，但得將任命權委於各該機關高級公務員。上述機關首長任命權，限於內部機關之官職，內閣之任命權，限於直屬之官職，對外局長之任命權屬於各大臣（相當我國之部長），任命權者除具有任命權外，並賦予人員之停職、復職、免職及懲戒處分之

勤務成績評定，並依其評定結果處理。」此外，日本國家公務員法第18條之2第1項規定，為了使人事評價作為任用、給與、身分處分等人事管理之基礎，對公務員執勤成績進行評價，應包含完成職務所發揮之能力及掌握的業績。同法第70條之2及第70條之3第1項復規定，機關首長必須對公務員執勤行為進行定期之人事評價，公務員的人事評價必須公正為之，並以之作為人事管理之基準。

其次，日本國家公務員法第70條之3第2項增訂：人事評價制度的具體內容，包含人事評價基準、方法與其他事項，於聽取人事院意見後，以政令訂之，並於平成21年（西元2009年）以政令第31號規定人事評價之基準、方法等相關政令。除了上開人事評價政令之外，平成21年（西元2009年）內閣府令第3號規定人事評價之基準、方法等相關內閣府令，以及平成21年（西元2009年）總務省人事與恩給處長訂定人事評價通知，對有關評價作業之內容、運用上的基準、方法與應注意事項作了詳細規定。

日本人事評價制度主要的法令規定如下¹³⁴：

- 一、國家公務員法、地方公務員法
- 二、國家公務員制度改革基本法
- 三、人事院規則
- 四、標準官職政令（標準職務完成能力概要）
- 五、人事評價基準與方法政令（人事評價政令）
- 六、人事評價基準與方法內閣府令（人事評價府令）
- 七、人事評價基準與方法通知（人事評價通知）

權限。參見歐育誠，同前引註 127，頁 25。

¹³⁴ 參見日本總務省網站 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/jinji_d.html，造訪日期：2011年10月7日。

第三節 活用評價制度

為了確保人事評價的實效性，評價制度首要的是：考評人必須將期待事項傳達受考人。一般而言，人事評價的功能有二，即評價公務員「目前狀況」及改變公務員行為，前者評價公務員的能力及工作情形，藉以促進公務員能力發展，而後者的重要性高於前者，與人力資源管理目的有關，如：給與、獎金及晉升之差別，以有效分配人事費，並提升組織績效¹³⁵，是以，評價基準必須向公務員公開，否則將造成公務員對制度的不信任，因此，公布評價基準，是關乎人事評價制度成功與否不可或缺之要件¹³⁶。

第一款 評價基本原則

評價的基本原則，首先必須確保評價制度之公平性、客觀性及透明性，否則一旦受考人未能接納，將導致其工作意願降低。故設定公平客觀的評價基準，是制度實施的前提。

選擇評價基準非常重要，如：日本地方公共團體的組織目標是「提升住民服務」，原則上即應評價足以實現該目標的基準，以保持公平客觀性，並提高公務員對制度的接納度。若是以個人性格以外的基準作評價，即未具公平。為了確保評價基準的公平性，客觀的標準也是必須的，考評人不應隨個人好惡而作出不同的評價。確保評價制度透明性之作法，是公布評價基準，使受考人明瞭應有的行為規範。

人事評價的基本原則如下表所列。

¹³⁵ 稻繼裕昭，同前引註 123，頁 128 至 129、133。

¹³⁶ 稻繼裕昭，同前引註 123，頁 131。

表 16 人事評價的基本原則

公平性	客觀性	透明性
-----	-----	-----

資料來源：本研究自製，整理自稻繼裕昭，『プロ公務員を育てる人事戦略（2009年）』，頁145。

實施人事評價時，必須具備的概念如下：¹³⁷

- 一、個人持有的能力可區分為潛在能力及外顯能力。
- 二、潛在能力指的是工作意願，潛在能力與工作意願發揮出來形成外顯能力。
- 三、外顯能力又可分為二種：
 - （一）擁有完成工作所需之知識及技能，例如：能力等級制度所評量的能力。
 - （二）完成工作的職務行為，屬於廣義能力評價的一種。
- 四、對從事難以提升業績之工作者，給予較低評價，將造成不公平的現象。
- 五、績效通常是針對短期表現的評價，造成人員注重短程目標，長遠看來對組織反而不利。
- 六、評價制度的設計，應檢討是否造成考評人負擔，評價紀錄儘量設計得容易使用，勿造成「評價疲憊」。

評價過程容易產生評價誤差，所謂評價誤差係指考評人在無意識間陷入錯誤，主要的誤差有：印象效應、寬大傾向、集中傾向、倒數傾向及對比誤差等5種。人事評價結果容易受評價方式及考評人觀察之影響，故誤差也可能受制於評價制度及考評人的意識。是以，在建構時要避免產生評價誤差及考評人間評價不平衡。評價基準客觀化、給予考評人訓練、考評人非僅一人等方法，均為考評時須加以講究的。據研析，日本地方公共團體的評價結果，有明顯寬大傾向¹³⁸。

¹³⁷ 稻繼裕昭，同前引註 123，頁 151 至 155。

¹³⁸ 山中俊之，同前引註 128，頁 77。

有關評價誤差舉例如下。

表 17 評價誤差舉例

評價誤差	內容	對策
印象效應	從對受考人整體的印象，或是其中某一印象之影響，而對其每一個特性為同樣評價之心理傾向。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 正確掌握受考人之達成事實 2. 不以過去的評價或好惡為判斷 3. 每一個事實只以一種評價項目評價 4. 區別每個特性後再作評價
寬大傾向	考核過於寬濫的傾向。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 期初或期中時確定達成標準 2. 於平時完成任務或面談時確認達成事實 3. 學習區別成績的評價能力 4. 對照「評語等級解說」，確認評價未過於寬濫
集中傾向	考評時偏向「普通」評價。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 正確掌握受考人之達成事實 2. 達成事實於平常職務完成或面談時確認 3. 學習區別成績之評價能力
對比誤差	考評人以自我為基準，給予受考人過大或是過小的評價。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確認達成事實不以自我為基準，而以客觀事實評價 2. 確認受考人應被期待的表現
倒數傾向	先考慮最後之人事措施才作評價。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 直接評價受考人的表現，不考慮其待遇 2. 分析具體的行為表現，按順序進行評價

資料來源：本研究自製，整理自稻繼裕昭，プロ公務員を育てる人事戦略（2009年），頁147；山中俊之，公務員人事の研究（2006），頁76；新人事制度研究会，国家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した任免・給与等の実務（2010年），頁215-218；総務省・人事院，人事評価マニュアル，頁65。

* 考評人必須認識自我後再進行評價，從防止評價偏差的觀點，排除主觀評價，而從具體客觀的角度評價。

第二款 評價方法

人事評價分為能力評價與業績評價2種。說明如下：

一、能力評價¹³⁹

能力評價，係於評價期間，對公務員於執行職務中行為，依標準職務完成能力之類型，且由人事評價實施規程所定評價項目，就各該項目應展現的能力行為，並依人事評價實施規程所定行為，評估公務員發揮之能力程度。

能力評價的具體評價項目與該評價項目相關行為，雖有人事評價實施規程規定，仍須由主管人員就公務員官職等級判斷其是否具有標準職務完成能力。而每一個評價項目與行為均設計具體的行為類型關鍵要素¹⁴⁰。能力評價實施的方法，須注意評價項目應排除主觀評定的「性格」項目及抽象的要素¹⁴¹。

二、業績評價¹⁴²

業績評價，係於評價期間，依完成任務程度進行評價，業績評價採用目標管理之方法，透過設定與業務相關的目標，對該公務員表示評價期間應完成交付任務之程度。

進行業績評價時，除了目標之外，必要時對於預定目標以外應配合事項、突發狀況的應變以及研修等非公務員可掌握事由，考慮其達成情形與努力配合情況，就職務完成過程加以綜合評價¹⁴³。

業績評價中，公務員的目標管理有3項前提條件，亦即：（一）與機關的政策措施相關連、（二）重視服務民眾的觀點、（三）重視面談¹⁴⁴。

¹³⁹ 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 17-18。佐藤達夫，國家公務員制度，日本學陽書房出版，2009 年第 8 版，頁 90-91。

¹⁴⁰ 日本人事評價政令第 4 條、人事評價通知第 3 點參照。

¹⁴¹ 稻繼裕昭，同前引註 123，頁 157 至 161。

¹⁴² 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 18-19。佐藤達夫，同前引註 139，頁 90-91。

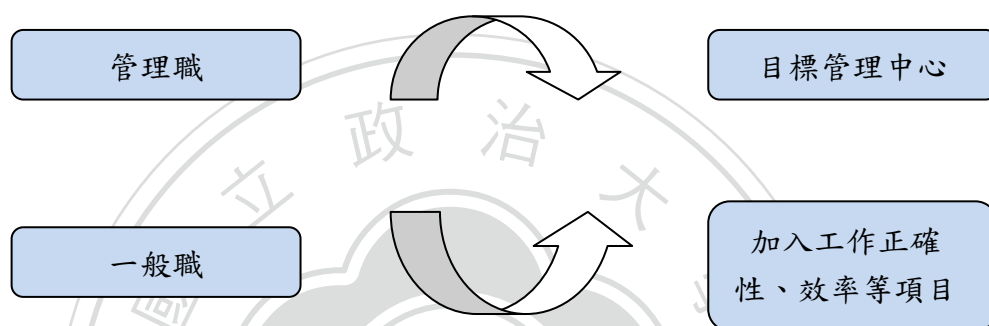
¹⁴³ 日本人事評價政令第 4 條、人事評價通知第 6 點參照。

¹⁴⁴ 山中俊之，同前引註 122，頁 96-97。

如：日本地方公共團體將目標管理導入一般職務的業務評價中，有些評價加入正確性與效率，又如：會計處理將「本年度錯誤率為零」、服務窗口將「民眾滿意度調查達4以上」等作為目標，以提高公務員的接受度。

有關職位與業績評價的關係如下。

圖 18 職位與業績評價的關係

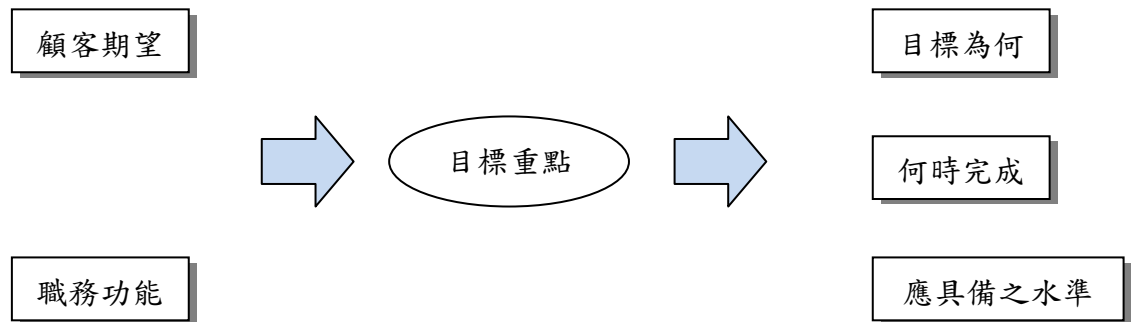


資料來源：翻譯山中俊之，公務員人事の研究（2006年），頁58。

日本行政機關管理目標具體的設定方法，首先須考慮顧客（市民與國民或服務的內部同仁）的需要，配合職務應具備的功能（任務與貢獻度因職位而異），組織與個人的目標應一致（單位與單位主管的目標相同）；而目標須兼備3個要素，即「目標為何」、「目標何時完成」、「目標應具備水準」，如缺少任何一個要素，即不能作為目標。具體設定目標，如：某職業訓練機關將待業人員（目標）設定為本年度結束時（完成時間）人數減少至零（達到水準）。

目標設定過程可用下圖表示。

圖 19 目標設定過程



資料來源：翻譯山中俊之，公務員人事の研究（2006年），頁99。

業績評價的關鍵為「依據目標管理評價」。目標管理的基本思考，乃是將組織目標及個人目標結合，受考人以該新結合之目標執行職務。受考人可能只設定容易達成的目標，是以，統合全體目標，設定目標難易度，及調整評價達成度，都是非常重要的過程，有些日本地方公共團體只側重個人目標，而未加以統合調整，即將評價結果反映在給與上，導致制度實施失敗¹⁴⁵。目標管理以難易度設定及評價達成度為基礎，進行期末評價，難易度如依據上位之組織目標設定，將降低達成度，評價成績勢必隨之提高，故難易度的調整非常重要，最好分別就各個部門之目標難易度進行調整¹⁴⁶。關於目標管理設定的步驟如下。

¹⁴⁵ 稻繼裕昭，同前引註 123，頁 162 至 167。

¹⁴⁶ 稻繼裕昭，同前引註 123，頁 172 至 173。

表 20 目標管理設定的步驟

設定 步驟	設定內容	說明
步驟1	整理目標設定的檢討事項	1. 因應工作環境變化酌作修正 2. 配合組織方針修正目標 3. 確認及整理主要業務 4. 確認及整理相關人員的期待(含人民或服務對象) 5. 確認目前的問題及尚待反省內容
步驟2	從各部門及個人業務中抽出相關課題	
步驟3	目標設定	
步驟4	目標重點設定	
步驟5	實施目標設定面談	

資料來源：本研究自製，整理自稻繼裕昭，プロ公務員を育てる人事戦略（2009年），頁169-170。

第三款 評價程序

第一目 人事評價紀錄

人事評價紀錄係針對每位公務員作成人事評價紀錄，其格式以人事評價實施規程定之，保存5年，且不對外公開。人事評價的紀錄依據能力評價與業績評價各有不同之格式，如下。

表 21 能力評價（定期評價）人事評價紀錄表

能力評價（定期評價）人事評價紀錄表（一般行政類各部科長用）

評價期間	年 月 日～ 年 月 日	受考人	單位：	職稱：	姓名：
------	-----------------	-----	-----	-----	-----

期末面談	年 月 日
------	-------

考評人	單位・職稱：	姓名：	評價登錄日期： 年 月 日
調整者	單位・職稱：	姓名：	調整登錄日期： 年 月 日
實施權者	單位・職稱：	姓名：	確認日期： 年 月 日

（ I 能力評價 一般行政 各部 科長）

評價項目及工作表現 / 關鍵要素	自我申報	考評人		調整者						
	（補充說明：必要時填寫）	（意見）	（評語）	（由調整者決定是否填寫）						
<p>〈倫理〉</p> <p>1 以公僕自居，具高度倫理感，努力完成本科任務，執勤盡責，並遵守服務守則</p> <table border="1"> <tr> <td>①責任感</td> <td>以公僕自居，具高度倫理感，努力完成本科任務，執勤盡責</td> </tr> <tr> <td>②公正性</td> <td>遵守服務守則公正完成任務</td> </tr> </table>	①責任感	以公僕自居，具高度倫理感，努力完成本科任務，執勤盡責	②公正性	遵守服務守則公正完成任務						
①責任感	以公僕自居，具高度倫理感，努力完成本科任務，執勤盡責									
②公正性	遵守服務守則公正完成任務									
<p>〈構想〉</p> <p>2 正確掌握業管行政，站在人民的觀點，指示符合行政課題的方針</p> <table border="1"> <tr> <td>①掌握情況</td> <td>正確掌握複雜的因果關係、錯綜的利害關係等業務，與業務狀況</td> </tr> <tr> <td>②明示方針</td> <td>以國家人民的利益為先，綜合國內外變化，明示本科方針</td> </tr> </table>	①掌握情況	正確掌握複雜的因果關係、錯綜的利害關係等業務，與業務狀況	②明示方針	以國家人民的利益為先，綜合國內外變化，明示本科方針						
①掌握情況	正確掌握複雜的因果關係、錯綜的利害關係等業務，與業務狀況									
②明示方針	以國家人民的利益為先，綜合國內外變化，明示本科方針									
<p>〈判斷〉</p> <p>3 作為本科負責人，進行合適判斷</p> <table border="1"> <tr> <td>①最合適的選擇</td> <td>從可採取策略中，視應進行方向與目前情況作最合適的選擇</td> </tr> <tr> <td>②適時判斷</td> <td>考量事件優先順序與整體影響，在合適時機判斷</td> </tr> <tr> <td>③危機處理</td> <td>於情況變化與問題發生之初，作妥適因應</td> </tr> </table>	①最合適的選擇	從可採取策略中，視應進行方向與目前情況作最合適的選擇	②適時判斷	考量事件優先順序與整體影響，在合適時機判斷	③危機處理	於情況變化與問題發生之初，作妥適因應				
①最合適的選擇	從可採取策略中，視應進行方向與目前情況作最合適的選擇									
②適時判斷	考量事件優先順序與整體影響，在合適時機判斷									
③危機處理	於情況變化與問題發生之初，作妥適因應									

(接續前表)

〈說明・調整〉					
4 對業管行政作合適說明時，為了完成組織目標，與相關人員交涉後加以調整以獲得認同					
① 建構信賴關係	平時建立對外的信賴關係，以便圓滿獲得認同				
② 交涉・調整	為了完成組織目標，與相關人員交涉後加以調整				
③ 適切說明	對業管行政作合適說明				
〈業務經營〉					
5 考量成本並有效率地進行業務					
① 具預見能力	對可能發生的情況，預想對策並預作準備				
② 有效率經營業務	對工作目標與應達標準，能考量時間及人力等方面，有效率地進行任務				
〈組織統御・人材培育〉					
6 合適地分配業務，進行業務進程管理及明確的指示，列舉成果時給予屬員指導扶植					
① 分配業務	依業務重要性、屬員職務與能力，合適地分配業務				
② 進展管理	掌握共有資訊與屬員工作進展情形，明確指示並引導其完成任務				
③ 能力開發	注意屬員工作情形，給予合適的指導，開發其能力				
【整體評語等】					
考評人			調整者		
(意見)		(整體評語)		(意見)	

資料來源：翻譯新人事制度研究会，国家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した任免・給与等の実務（2010年），頁20。

表 22 業績評價人事評價紀錄表

業績評價 人事評價紀錄表 (各部科長級以下通用)

評價期間	年 月 日~ 年 月 日	受考人	單位：	職稱：	姓名：
------	-----------------	-----	-----	-----	-----

期初面談	年 月 日	期末面談	年 月 日
------	-------	------	-------

考評人	單位・職稱：	姓名：	評價登錄日期： 年 月 日
調整者	單位・職稱：	姓名：	調整登錄日期： 年 月 日
實施權者	單位・職稱：	姓名：	確認日期： 年 月 日

(II 業績評價：通用)

【1 目標】

序號	業務內容	目標 (完成時間、項目、應達程度)	重要 困難	自我申報 (達成狀況、狀況變化、其他應記述事項)	考評人		調整者 (由調整者決定是否填寫)
					(意見)	(評語)	
1							
2							
3							
4							
5							

(接續前表)

受考人	單位：	職稱：	姓名：
-----	-----	-----	-----

【2 目標以外業務配合情況等】

序號	業務內容	自我申報 (目標以外事項、 突發情況的對應等)	考評人
1			(意見)

【3 整體評語等】

考評人		調整者	
(意見)	(整體評語)	(意見)	(整體評語)

資料來源：翻譯新人事制度研究会，国家公務員の新たな人事制度-人事評価を
活用した任免・給与等の実務（2010年），頁21-22。

第二目 定期評價¹⁴⁷

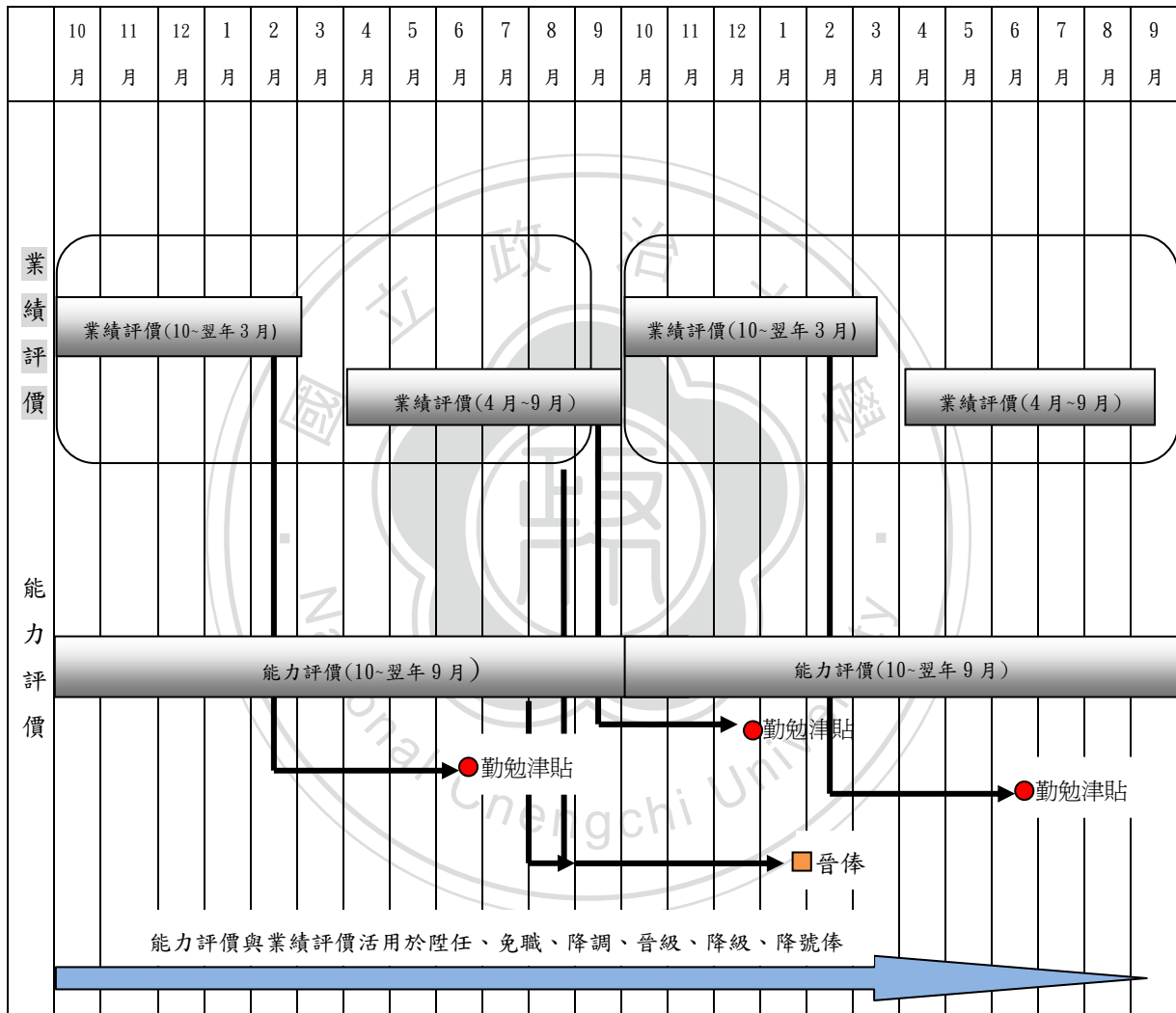
一、評價期間

定期評價係針對附有條件任用期間以外人員，於每年10月1日至翌年9月30日實施之。其中能力評價以每年10月1日至翌年9月30日為評價期間，

¹⁴⁷ 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 23-43。

每年實施一次，評價結果活用於任用與晉俸上。而業績評價以每年10月1日至翌年3月31日、4月1日至9月30日為評價期間，一年實施二次，考量年度中設定目標與評價達成度之不確定因素，故以半年為評價期間，評價結果反映於每半年發給的勤勉津貼上。評價實施與活用周期如下。

表 23 人事評價實施與評價結果活用周期



資料來源：新人事制度研究会，国家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した任免・給与等の実務（2010年），頁248。

二、評價等級

評價依不同職務區分等級如下。

- (一) 常務次長級人員：優等及劣等2個等級；以優等為受考人應具之一般標準評價。

(二) 司處長與部長級人員：標準之上、標準及標準之下3個等級；以標準為受考人應具之一般標準評價。

(三) 其他一般公務員科長級以下人員：標準之上、標準及標準之下5個等級（標準之上與標準之下分別各區分2個等級，整體評語由上至下列等為「S」、「A」、「B」、「C」、「D」）；以標準等級「B」為受考人應具之一般標準評價。

日本各職務與我國相當職務之對照，請參考下表。

表 24 日本中央一級機關之內部組織層次（以省為例）

層次	1		2	3	4	5	6	7	備註
	首長	副首長							
職稱	大臣	政務次官 事務次官	局長	部長	課長	課長 補佐	係長	係員	業務繁重之局於課之上另設部
我國相當職位	部長	政務次長 常務次長	司處長		科長		股長	科員	

資料來源：整理自歐育誠，日本公務員制度（1984年），頁5。

三、設立考評人等負責人員

(一) 考評人與調整者：除指定受考人之職務監督者為考評人外，於考評人之職務監督者中另行指定調整者，審查考評人是否有考評不平衡情形。

(二) 考評輔助人：考評輔助人的功能如下

1. 於考評職務完成過程，提供考評人或調整者資訊與目標設定等資料。
2. 考評人無法進行面談或公開評價結果時，由考評輔助人代替

之。

3. 考評人或調整者無法進行考評或調整時，由考評輔助人代替之。

四、考評流程

(一) 期初面談（目標設定）

期初面談之目的，係為了使受考人於考評期間明瞭業務目標，使考評人與受考人達到共識。對於在邊遠地區執勤的受考人，無法進行面談時，則以電話等通訊方式代之。

(二) 受考人自我申報

自我申報係藉由受考人在考評期間檢視自己業務完成情形，提供考評人需要之資訊，目的在獲取經驗並自我反省，以便反映於下一次考評期間的執勤情形，並瞭解自我優、缺點。

(三) 評定、調整與確認

1. 評定：考評人參考受考人自我申報資料後進行評價，並給予個人評語與整體評語。如經實施權者（如機關首長）審查認為有不適當之情形，可命考評人「再評定」
2. 調整：為避免評價產生偏差，由調整者居中調整，確保審查過程的公正性，審查結果如經實施權者審查認為有不適當之情形，可命調整者「再調整」。
3. 確認：定期評價如經認為符合評價要旨，即由實施權者予以確認。

(四) 評價結果之公開

評價結果經確認後，能力評價與業績評價結果均應向受考人公開。評價結果公開的目的，係藉公開時向受考人施予指導與建議，促使公務員主動努力，以提升組織績效。

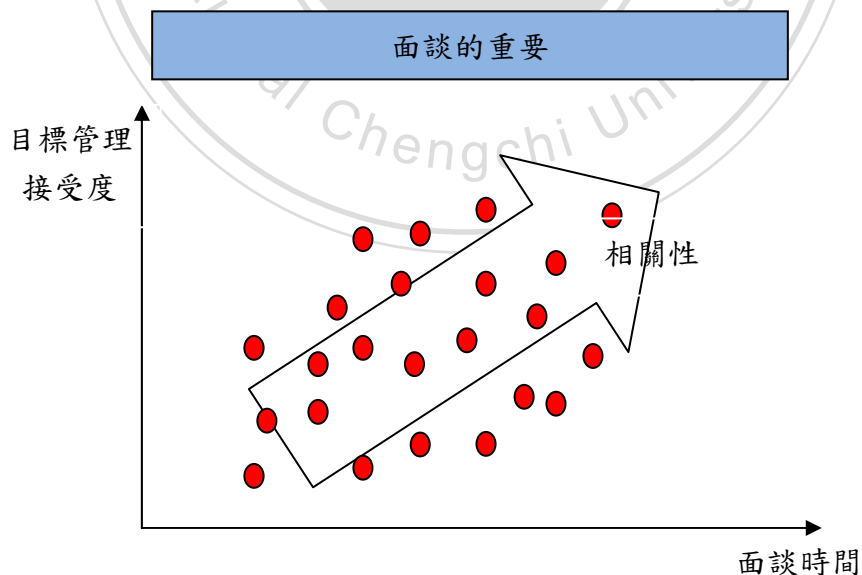
(五) 期末面談

1. 考評人於評價結果公開後，需再與受考人進行期末面談，以能

力評價與業績評價結果所據事實，給予受考人指導與建議。期末面談的目的，在使考評人與受考人透過雙向溝通，對評價結果有所回饋，期使組織目標一致，並有助於業務改善，促進每位公務員自發性之能力開發，以提升組織績效。對於在邊遠地區執勤的受考人，進行面談有困難時，則以電話等通訊方式代之。

2. 評價面談之實施有3個時點，分別在目標設定、實施階段及期末評價之時。人事評價制度的主要目的為培育人材，故進行評價面談，並將評價結果回饋當事人乃有其必要性¹⁴⁸，面談乃影響目標管理成敗之關鍵¹⁴⁹，也是提高評價接納度之重要時機。藉由面談統合組織及個人目標，調整二者間目標之難易度，促進組織行動力。面談進行時應營造合適的氣氛，說明進行方式與主管本身想法等，每個目標進行10至15分鐘，時間大約為1個小時。面談時間與目標管理接受度關係可從下圖得知。

圖 25 面談時間與目標管理接受度關係



資料來源：翻譯山中俊之，公務員人事の研究（2006年），頁126。

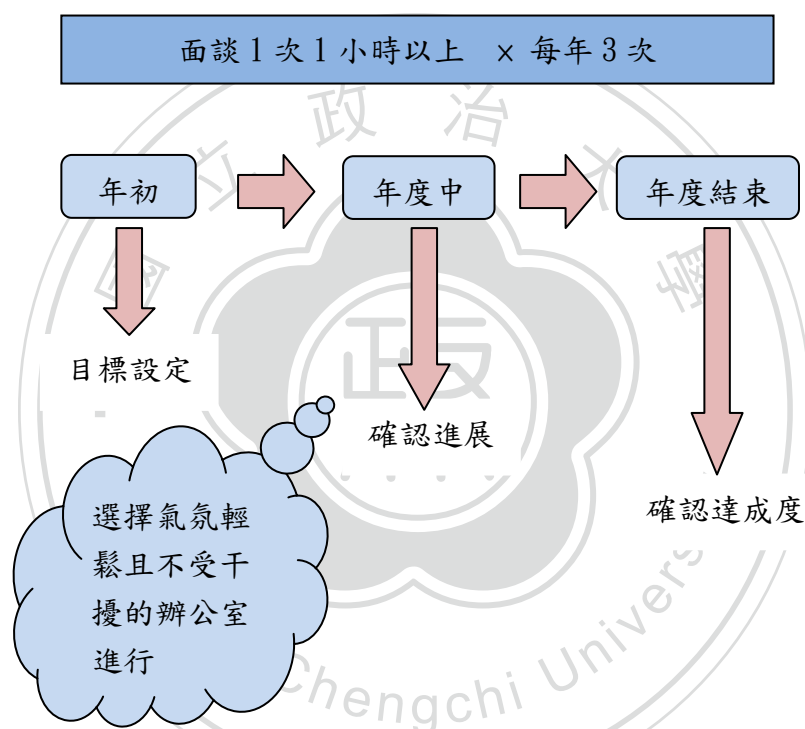
¹⁴⁸ 稻繼裕昭，同前引註 123，頁 174 至 178。

¹⁴⁹ 山中俊之，同前引註 122，頁 123。

主管藉由1年3次面談，於年初進行面談時，以目標管理3要素（「目標為何」、「何時達成」、「達成水準」）與部屬共同設定年度目標，年度中進行面談時，確認部屬工作進展情形，年度結束時再次確認部屬工作達成情形。面談地點選擇不受干擾、氣氛輕鬆的辦公室內進行。

面談最好1年進行3次，面談的重要性可以從下圖得知。

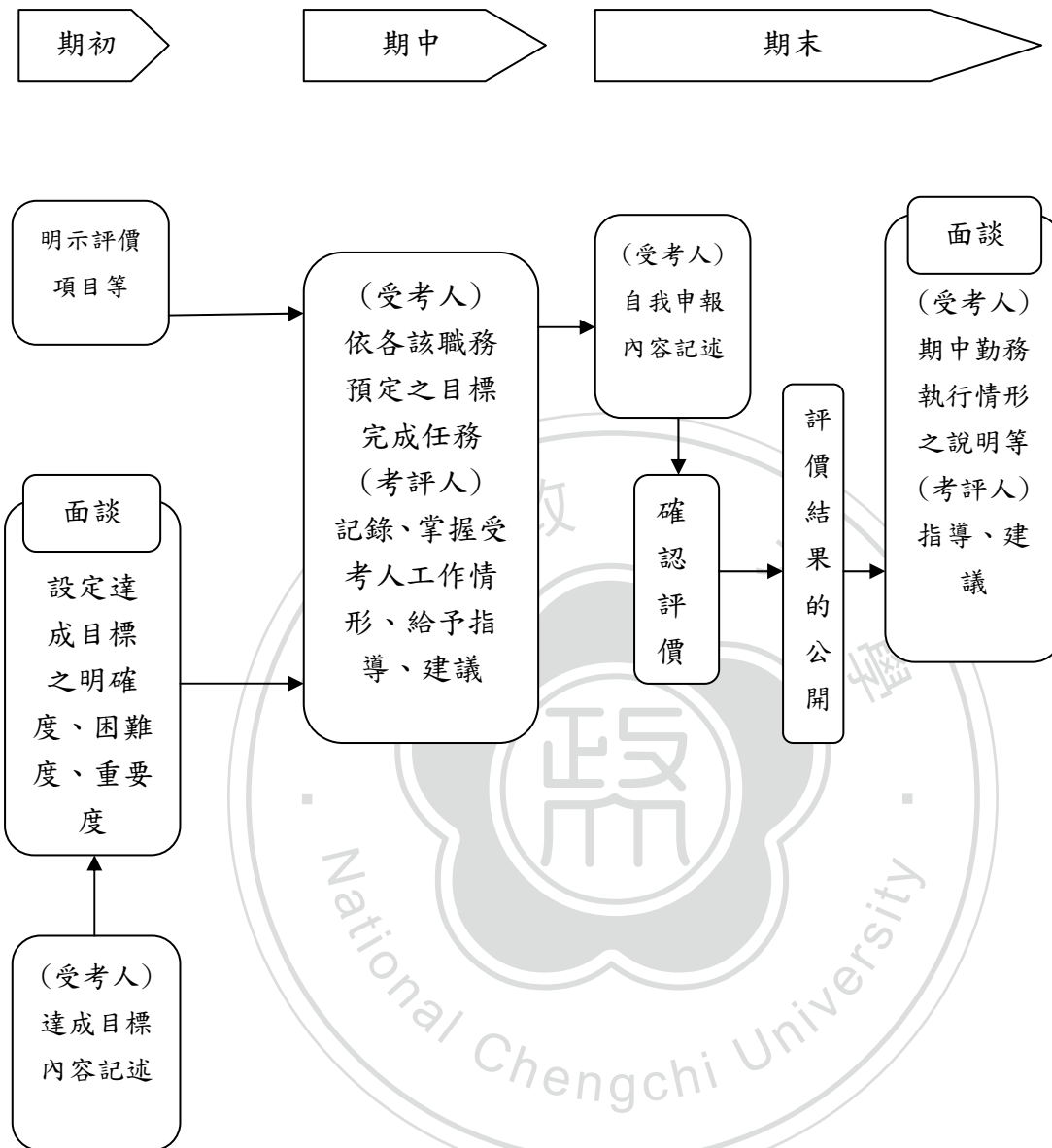
圖 26 面談必須 1 年 3 次示意圖



資料來源：翻譯山中俊之，公務員人事の研究，東洋經濟新報社，2006年6月，頁124。

綜上，辦理人事評價之考評流程如下。

圖 27 人事評價办理流程(基本型)



資料來源：新人事制度研究会，国家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した任免・給与等の実務（2010年），頁234。

第三目 特別評價

特別評價，係針對任用期間附有條件（採用期間附有條件或附條件陞任期間）的公務員所作之評價，用以判斷公務員表現可否成為正式人員，

故只進行能力評價。特別評價只區分優等、劣等2個等級，其人事評價紀錄表格式如下。

表 28 特別評價（能力評價）人事評價紀錄表

特別評價（能力評價）人事評價紀錄表（科員用）

評價期間	年 月 日～ 年 月 日	受考人	單位：	職稱：	姓名：
------	-----------------	-----	-----	-----	-----

考評人	單位・職稱：	姓名：	評價登錄日期：年 月 日
調整者	單位・職稱：	姓名：	調整登錄日期：年 月 日
實施權者	單位・職稱：	姓名：	確認日期：年 月 日

（能力評價：科員級公務員）

【整體評語等】

評價項目及評價關鍵要素	考評人	調整者								
〈倫理〉 1 以公僕負責任的態度執勤，遵守服務守則公正完成任務 <table border="1"> <tr> <td>①責任感</td> <td>以公僕負責任的態度努力執勤</td> </tr> <tr> <td>②公正性</td> <td>遵守服務守則公正完成任務</td> </tr> </table>	①責任感	以公僕負責任的態度努力執勤	②公正性	遵守服務守則公正完成任務	(意見) (整體評語) 「及格」・「不及格」	(意見) (整體評語) 「及格」・「不及格」				
①責任感	以公僕負責任的態度努力執勤									
②公正性	遵守服務守則公正完成任務									
〈專業知識・技能〉 2 學習業務上需要的專業知識・技能 <table border="1"> <tr> <td>①資訊的整理</td> <td>資訊資料分類整理方便同仁使用</td> </tr> <tr> <td>②知識的學習</td> <td>學習業務所需要的專業知識</td> </tr> </table>	①資訊的整理	資訊資料分類整理方便同仁使用	②知識的學習	學習業務所需要的專業知識						
①資訊的整理	資訊資料分類整理方便同仁使用									
②知識的學習	學習業務所需要的專業知識									
〈溝通協調〉 3 適切且順暢地與上司・同事溝通 <table border="1"> <tr> <td>①指示・指導的理解</td> <td>正確理解上司與周圍其他人的指示與指導</td> </tr> <tr> <td>②資訊傳遞</td> <td>正確地傳遞訊息</td> </tr> <tr> <td>③誠實應對</td> <td>誠實地與他人應對</td> </tr> <tr> <td>④報告上司</td> <td>發現問題立即報告上司</td> </tr> </table>	①指示・指導的理解	正確理解上司與周圍其他人的指示與指導	②資訊傳遞	正確地傳遞訊息			③誠實應對	誠實地與他人應對	④報告上司	發現問題立即報告上司
①指示・指導的理解	正確理解上司與周圍其他人的指示與指導									
②資訊傳遞	正確地傳遞訊息									
③誠實應對	誠實地與他人應對									
④報告上司	發現問題立即報告上司									
〈業務執行〉 4 熱情的致力於業務 <table border="1"> <tr> <td>①積極性</td> <td>不限定自己的工作範圍，致力於未處理過業務並能積極完成</td> </tr> <tr> <td>②正確性</td> <td>檢查作業不致發生錯誤與缺漏</td> </tr> <tr> <td>③迅速作業</td> <td>迅速執行勤務</td> </tr> <tr> <td>④不屈不撓</td> <td>遇見失敗困難仍不退縮繼續執勤</td> </tr> </table>	①積極性	不限定自己的工作範圍，致力於未處理過業務並能積極完成	②正確性	檢查作業不致發生錯誤與缺漏	③迅速作業	迅速執行勤務	④不屈不撓	遇見失敗困難仍不退縮繼續執勤		
①積極性	不限定自己的工作範圍，致力於未處理過業務並能積極完成									
②正確性	檢查作業不致發生錯誤與缺漏									
③迅速作業	迅速執行勤務									
④不屈不撓	遇見失敗困難仍不退縮繼續執勤									

資料來源：翻譯新人事制度研究会，国家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した任免・給与等の実務（2010年），頁38。

第四目 人事評價之陳情

人事評價之陳情制度規定於人事評價政令及府令，目的為提高人事評價制度的公正性、透明性，以提升公務員對人事評價制度的信賴。

日本中央機關人事評價之陳情對應方式，包含陳情商談與陳情處理2個部分。其內容如下。

表 29 日本中央機關人事評價陳情商談與陳情處理程序

	陳情商談（簡易迅速處理）	陳情處理（依規定程序處理）
對象	與人事評價相關之陳情	與評價結果公開相關但經陳情商談無法解決者
程序	可用口頭、電話、電子郵件等方式向陳情協談員提出 *與評價結果相關的陳情，只能於陳情處理申請期間提出	以書面向陳情處理窗口申請，由陳情處理委員會處理 *1申請期間約一個星期，本人或非本人提出均予受理 *2由機關首長指定人事人員組成陳情處理委員會
對應方式	制度說明、向考評人傳達訊息等（如：教示申請人，於無法接受時，改以陳情處理方式申請）	事實關係的確認、審查、決定、通知申請人等

資料來源：国家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した任免・給与等の実務（2010年），頁42。

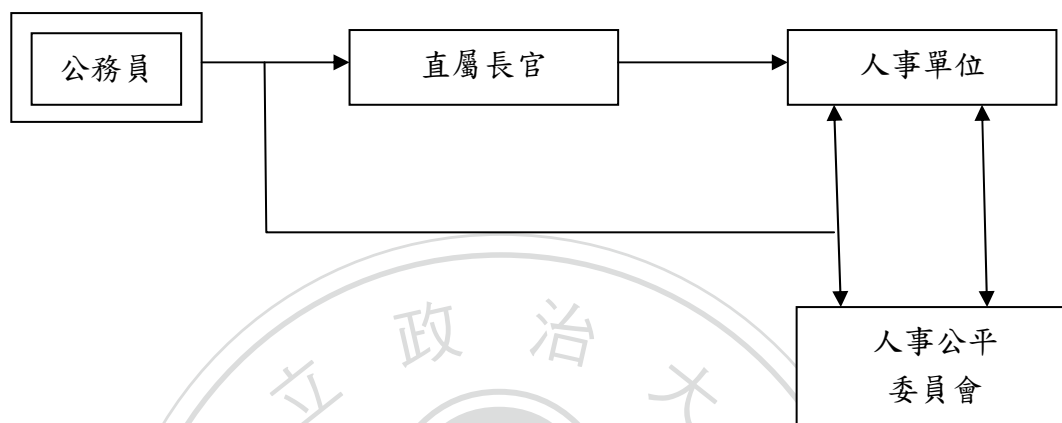
除了上述陳情商談與陳情處理之外，對於人事評價與評價結果活用在任免與給與之處遇，則不得向實施權者（機關首長）提出陳情要求，惟可向人事院提出不利益處分審查請求以及要求行政處理措施。日本實施人事評價制度後，相關陳情處理作業之安排與籌劃非常重要。據統計，平成21年（2009年），中央機關人事評價陳情商談案件為16件，平成22年（2010年）陳情案件增為32件，與前一年相較係雙倍成長¹⁵⁰。

此外，地方公共團體陳情處理則向公務員直屬長官反映，再由人事單

¹⁵⁰ 事務總局企画法制課，公務員白書，人事院月報，第743期，2011年7月，頁13。

位與人事公平委員會負責，有關日本地方公共團體人事評價陳情處理流程如下。

圖 30 日本地方公共團體人事評價陳情處理流程



資料來源：翻譯山中俊之，公務員人事の研究，東洋經濟新報社，2006年6月，頁83。

第四款 評價結果

日本新人事制度，包含檢視職務完成能力之能力評價及重視目標管理技巧之業績評價2種，乃參考民間企業之人事評價制度。評價結果活用於任用、給與、身分處分等人事措施上，諸如：陞任、調任、晉級、晉俸、勤勉津貼、降調、免職、降給、降號俸及人材培育等方面¹⁵¹。

第一目 活用於任免上¹⁵²

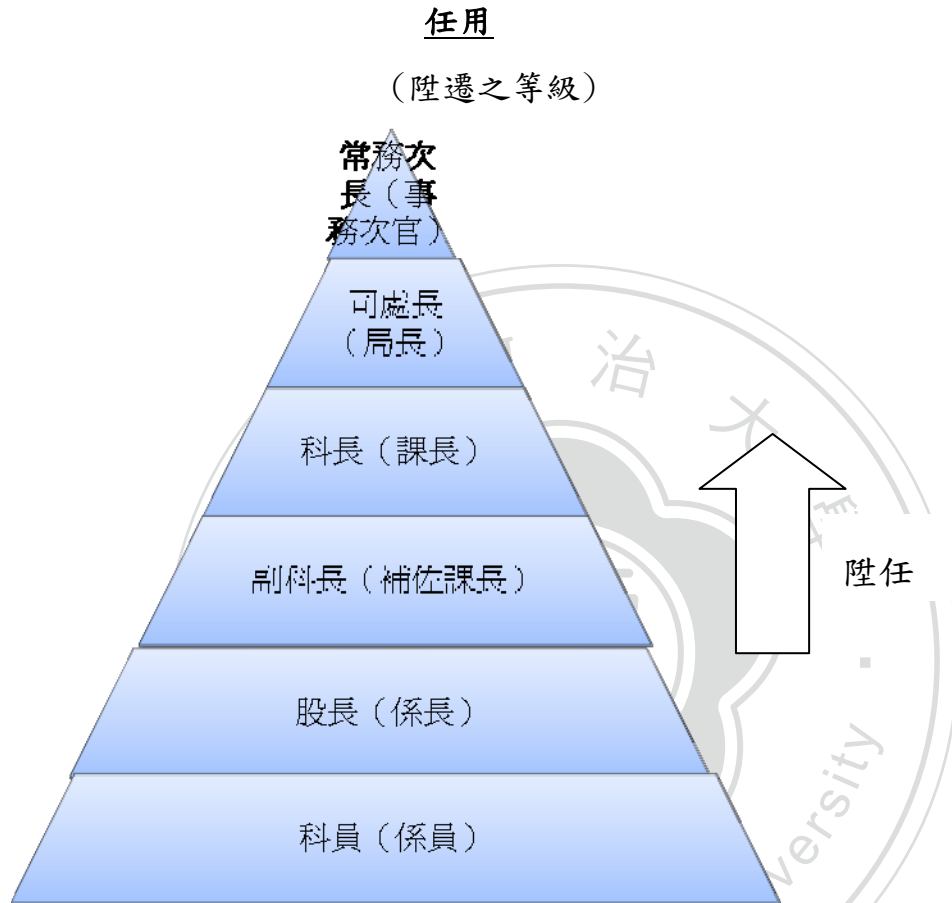
日本國家公務員法明白揭示公務員任用之基準應以成績主義為原

¹⁵¹ 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 47-48。

¹⁵² 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 50-121。

則，排除政治與個人因素，一方面給予公務員身分保障，另一方面貫徹能力本位主義¹⁵³。日本公務員之陞遷等級如下。

圖 31 日本公務員陞遷等級層次



註：括弧內為日本對應我國之公務員職稱；我國目前尚無「副科長」職務。
資料來源：国家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した任免・給与等の実務（2010年），頁11。

一、陞任

(一) 定義

陞任 指依日本國家公務員法第34條第1項第2款規定：「公務員受任命為較現敘官職等級為高之職務」。

隨同陞任有晉級情形，並反應於給與之上。

¹⁵³ 例如日本國家公務員法第33條規定：「公務員之進用應依法律之規定，憑其考試成績、人事評價成績或其他能力之實證為之。」

(二) 陞任的方法

1. 副科長、股長、科員等職務¹⁵⁴

- (1) 最近連續2次能力評價中，1次整體評語列「優等」等級（「S」或「A」），其他整體評語為「優等」或「標準」等級（「B」以上）¹⁵⁵
- (2) 最近業績評價之整體評語列「優等」或「標準」等級（「B」以上）
- (3) 最近一年內未曾受懲戒處分等

2. 科長級職務¹⁵⁶

- (1) 最近連續3次能力評價中，最近1次整體評語列「優等」等級（「S」或「A」），其他整體評語為「優等」或「標準」等級（「B」以上）
- (2) 最近業績評價之整體評語列「優等」或「標準」等級（「B」以上）
- (3) 最近二年內未曾受懲戒處分等

3. 司處長級以上職務¹⁵⁷

- (1) 最近連續3次能力評價中，最近連續2次整體評語列「優等」等級（「S」或「A」），其他整體評語為「優等」或「標準」等級（「B」以上）
- (2) 最近連續6次業績評價之整體評語列「優等」或「標準」等級（「B」以上），最近連續4次業績評價中，1次列「優等」等級（「S」或「A」）
- (3) 最近二年內未曾受懲戒處分等

¹⁵⁴ 即日本之室長、課長補佐、係長、係員等職務。參見日本人事院規則 8-12 第 25 條第 14 號。

¹⁵⁵ 一般公務員課長級以下人員整體評語由上至下列等為「S」、「A」、「B」、「C」、「D」，其中「B」等級為標準。

¹⁵⁶ 即日本之課長職務。參見日本人事院規則 8-12 第 25 條第 2 款。

¹⁵⁷ 即日本之事務次官、局長、部長等職務。參見日本人事院規則 8-12 第 25 條第 3 款。

二、調任¹⁵⁸

(一) 定義

1. 調任 指依日本國家公務員法第34條第1項第4款規定：「公務員受任命之官職等級，與現敘官職等級不同，且非屬前2款（陞任與降調）所定官職等級。」¹⁵⁹

2. 官職等級相同之異動，縱為給與之晉級，亦可能為調任。但調任同時降給（降級與降號俸）者，應有嚴格限制，即必須符合人事院規則所定執勤成績不佳條件之要件者為限¹⁶⁰。

(二) 評價結果活用於調任上，禁止藉由反覆調任，而有真降調之情形。

三、職務調整¹⁶¹

(一) 定義

職務調整 指依人事院規則 8-12 第 4 條第 5 款規定：「公務員受同一任命權者任命為其他官職。」國家公務員法第 34 條並未特別規定職務調整，其與調任之區別，僅在於職位異動有無變更任命權者，職務調整指同一任命權者內之異動，且與調任同樣不需經公務員本人同意。

(二) 職務調整與調任不同，不需要確認是否具備職務完成能力。惟同一任命權者下相同官職的調整，原則上最好具備標準職務完成能力。

四、兼任¹⁶²

(一) 定義

兼任 指依日本人事院規則8-12第4條第6款規定：「以遴用、

¹⁵⁸ 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 83-88。

¹⁵⁹ 日本人事院規則 8-12 第 4 條第 4 款另有規定：「國家公務員法第 34 條所定調任事由中，不含職務調整之情形。」參見新人事制度研究会，同前引註 128，頁 84。

¹⁶⁰ 參見日本國家公務員法第 75 條關於身分保障之規定：「公務員非依法律或人事院規則所定事由，不得非依其本意而予降調、休職或免職」。

¹⁶¹ 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 89-91。

¹⁶² 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 92-95。

陞任、降調、調任或職務調整等方式任命之公務員，除占原官職外，再任命其他職務。」

(二) 兼任係保留原有官職等級，但仍應注意該官職相當之能力與當事人之適合度。

五、身分處分¹⁶³（降調與免職）

(一) 定義

1. 降調 指依日本國家公務員法第34條第1項第3款規定：「公務員受任命為較現敘官職等級為低之職務。」

隨同降調有降級情形，並反應於給與之上。

2. 免職 指依日本人事院規則8-12第4條第10款規定：「不依公務員意願而令其離職。」

(二) 降調的方法

1. 依公務員意願之降調，機關首長經取得公務員之書面同意，依對其人事評價結果或出勤狀況，並審酌該員所具標準職務完成能力，找到適合其官職等級之職務以及對其人事規劃之影響等為綜合考量後，方能實施。

2. 不依公務員意願之降調（或免職），對公務員而言係極為不利益之處分，為顧及其身分保障，降調（或免職）屬重大事項，其事由應以法律明定之。具體事由如下¹⁶⁴：

(1) 該公務員之能力評價與業績評價整體評語為最低等級，或依該公務員之出勤狀況所示事實，經認定執勤成績不佳¹⁶⁵，不須經過人事院所定處理措施，即可確定執勤成績不佳者，機關首長應向公務員公開評價結果及指導建議，並告知該員執勤成績不佳情形如未改善，可能予以

¹⁶³ 即日本公務員制度中的「分限」，分限係指公務員法律上之地位及資格；「分限處分」為懲處處分之一種。日本國家公務員法第78條第1款參照。參見新人事制度研究会，同前引註128，頁61、95-101。

¹⁶⁴ 日本國家公務員法第78條參照。

¹⁶⁵ 日本人事院規則11-4第7條第1項參照。

降調或免職。如人事評價結果非最低等級，判斷是否為執勤成績不佳，則須以下列客觀資料為佐證¹⁶⁶：

- a. 公務員人事評價結果，或其他有關記載，足資作為判斷執勤成績事實的文書
- b. 公務員執勤成績與其他公務員相較，有明顯不及的事實紀錄
- c. 公務員執勤上的錯誤，或與其有關的陳情紀錄
- d. 對公務員指導之相關紀錄
- e. 公務員身分處分、懲戒處分及其他服務情況等相關紀錄
- f. 對公務員之申告書與職務狀況相關報告

(2) 因身心障礙致完成職務有困難，且無法勝任該職務

(3) 欠缺其他職務必需具備之適格性

(4) 因機關編制或員額修正精減或預算削減致裁撤或產生冗員

3. 關於人事院所定處理措施如下¹⁶⁷：

- (1) 經主管反復給予指導或促其注意
- (2) 已調任其他職務
- (3) 已給予矯正目的之研修
- (4) 其他矯正之必要處遇

(三) 原則上因執勤成績不佳，有具體評價事實，經給予改善機會，執勤成績仍然不佳時，應交付當事人警告書，且給予申辯機會，但考量執勤成績不佳情況將影響業務，必須立即處分者不在此限¹⁶⁸。

(四) 降調與免職之判斷基準¹⁶⁹

1. 降調

¹⁶⁶ 日本人事院規則 11-4 運用通知第 7 條第 4 項參照。

¹⁶⁷ 日本人事院規則 11-4 運用通知第 7 條第 3 項參照。

¹⁶⁸ 日本人事院規則 11-4 運用通知第 7 條第 9 項參照。

¹⁶⁹ 日本人事院規則 11-4 運用通知第 7 條第 1、2 項參照。

經審酌足以擔任較現敘官職等級低的職務

2. 免職

經審酌無法擔任較現敘官職等級低的職務

依規定，公務員之人事評價結果雖活用於任免（即陞任、降調、調任、職務調整、免職）之上，但為期各面整理完備，爰訂有人事評價制度過渡條款，並經人事院決定實施期間為3年，即自平成21年（2009年）4月1日起至平成24年（2012年）3月31日止¹⁷⁰。

第二目 活用於給與上

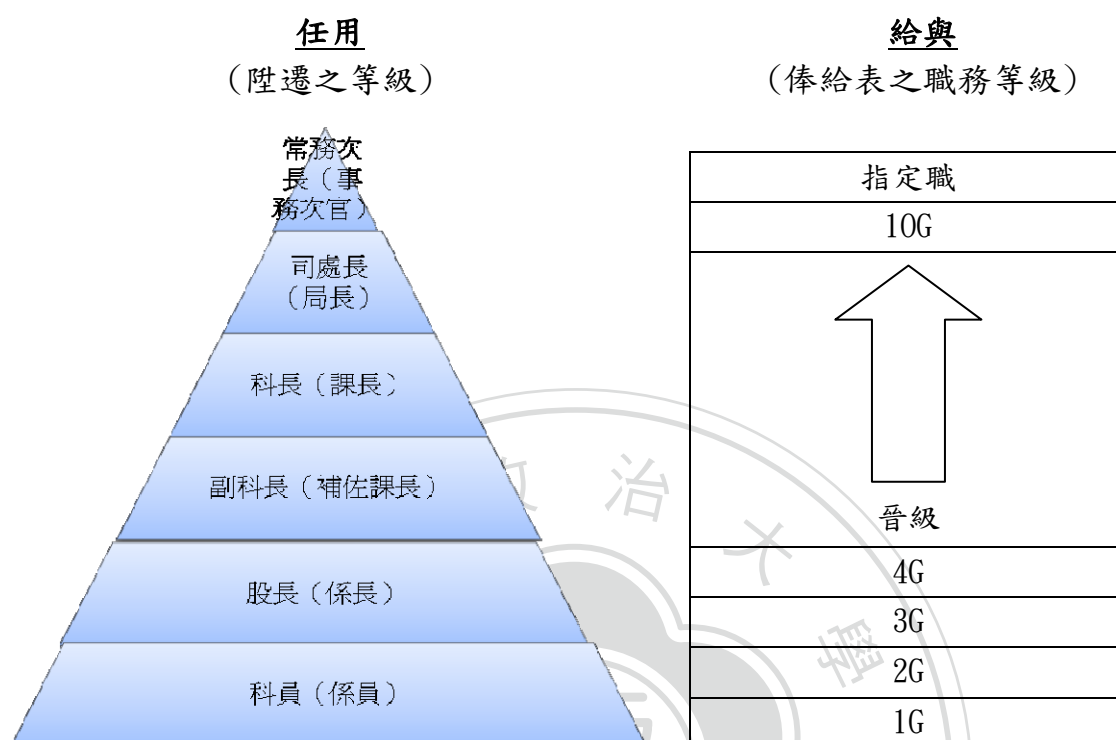
舊制之勤務成績僅有「良好」、「非常良好」2種等級，前者於給與上晉升1號俸，後者則晉升2號俸，並不重視執勤成績之評價基準。新制跳脫原有年功序列的給與方式，將舊有1號俸細分為4號俸，成績則分為5等級。晉俸情形如下：「不佳」升1號俸，「稍微不佳」升2號俸，「良好」升4號俸（管理職升3號俸），「非常良好」升6號俸，「極為良好」升8號俸，公務員工作成績表現，與晉俸有關，藉晉俸與勤勉津貼，給與將逐年產生差距¹⁷¹。

日本公務員陞遷與俸級晉升情形如下。

¹⁷⁰ 日本人事院規則附則參照。

¹⁷¹ 大森彌，同前引註131，頁4-5。

圖 32 日本公務員陞遷與俸級晉升層次



註：依個別具體的官職等級任用後，按該職務（複雜、困難與責任程度）與公務員的能力，決定職務等級。

資料來源：新人事制度研究会，国家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した任免・給与等の実務（2010年），頁11。

一、晉級

晉級係依公務員職務之執勤成績，決定等級，並且晉級前最近2年之執勤成績應具備下列要件¹⁷²：

- (一) 最近之能力評價與業績評價之整體評語非劣等等級（「C」以下）
- (二) 晉級前最近2年2次能力評價與4次業績評價之整體評語綜合表現超過標準（「B」以上）
- (三) 晉級前1年內未曾受懲戒處分等

¹⁷² 日本人事院規則9-8第20條第2項第3款參照。參見新人事制度研究会，同前引註128，頁123、129-130。

對於執勤成績特別良好者，例如能力評價的整體評語為最優等（最優等級「S」），業績評價的整體評語為優等（「S」與「A」），最高可以縮短職務「在級期間表」所定的「在級期間」二分之一¹⁷³。

二、晉俸¹⁷⁴

晉俸係於1月1日進行號俸晉升。晉俸日之最近能力評價及最近連續2次業績評價的整體評語（以下簡稱晉俸評語）須符合下列情形¹⁷⁵：

- （一）晉俸評語為優等及標準等級的公務員中，執勤成績特別良好者，給予晉俸評語優等的晉俸類別（「A」與「B」）
- （二）晉俸評語為劣等等級，於晉俸日前曾受懲戒處分者，原則給予晉俸評語劣等的晉俸類別（「D」與「E」）
- （三）以上二者之外的公務員，晉俸類別為「C」

三、勤勉津貼¹⁷⁶

勤勉津貼於6月1日及12月1日分別對在職公務員於基準日以前最近之業績評價成績為基礎支給之，以業績評價整體評語優等起始，依序決定成績高低。

- （一）最近業績評價整體評語成績區分如下：
 1. 優等等級者，整體評語由上而下依序為「特優」、「優秀」、「良好」（標準）
 2. 標準等級者，整體評語為「良好」（標準）
 3. 劣等等級者，整體評語為「不良」
- （二）最近業績評價整體評語為優等或劣等等級之公務員中，整體評語等級相同時，則再綜合考量整體評語理由、個別評語、個別評語理由及其他足資參考事實，決定成績高低。

¹⁷³ 日本人事院規則9-8第20條第2項第3款參照。參見新人事制度研究会，同前引註128，2010年2月，頁142。

¹⁷⁴ 日本人事院規則9-8第20條第2項第3款參照。參見新人事制度研究会，同前引註128，頁124-125、157-176。

¹⁷⁵ 日本人事院規則9-8運用通知第37條第8項參照。

¹⁷⁶ 日本給與法第19條之7參照。參見新人事制度研究会，同前引註128，頁125、179-189。

四、降給（降級、降號俸）¹⁷⁷

降級、降號俸與免職、降調一樣，限評價結果為最低等級者。降級係不依公務員意願，自同一俸給表將其職務等級變更為較低職務等級。降號俸係不依公務員意願，將其號俸變更為較低職務等級的號俸，由機關首長視下列情形認定之：

（一）降級（未降調）

限公務員之能力評價及業績評價整體評語為最低等級，依其他出勤狀況所示事實，認定為執勤成績不佳，如不予以注意與指導，無法改善執勤成績，且完成職務發生困難。

（二）降號俸（降2號俸）

限公務員之能力評價與業績評價整體評語為最低等級，依其他出勤狀況所示事實，認定為執勤成績不佳，如不予以注意與指導，無法改善執勤成績。

第三目 活用於人材培育上

人事評價制度非僅作為任用與給與之基礎。為了組織未來發展，帶進政府機關之活化，是人事評價主要目的之一，因而，評價結果應活用於人材培育各種措施上¹⁷⁸。

日本人事院藉著新人事制度導入之際，積極致力於人材培育的活用計畫，並修正人事院規則，增訂公務員研修相關規定，責成各機關朝活用人事評價的方向努力，促使各機關努力施行相關研修，要求機關首長必須給予公務員研修機會，以積極培育人員，期望公務員自發性的能力開發，活

¹⁷⁷ 日本國家公務員法第 75 條第 1、2 項，人事院規則 11-10 第 4、5 條，人事院規則 9-8 第 24 條，運用通知第 4、5 條參照。參見新人事制度研究会，同前引註 128，頁 125-126、191-203。

¹⁷⁸ 日本國家公務員法第 73 條，人事院規則 10-3 第 3、4 條參照。參見新人事制度研究会，同前引註 128，頁 204-208。

用能力評價的評價項目、關鍵要素與評價結果。該新修正規定於平成21年（2009年）4月與人事評價制度同步實施。

此外，人事院致力於「提升考評能力研修」計畫，自平成20年（2008年）10月至21年（2009年）9月一年之間，日本中央各府省計有7,127人接受本項研修。

第四節 實務案例

第一款 日本東京都一般公務員人事考課制度

關於日本之考績實務作業，本研究以日本首都東京作為案例加以介紹。日本東京都¹⁷⁹的人事考課制度區分為管理職及一般公務員兩種方式，各自依評定結果活用於任用、給與、職務調整及人材培育等方面。並於平成18年（2006年）4月修正作業方式，其一般公務員人事考課制度改進重點如下¹⁸⁰：

一、提高「造育人材」的重要性

評價制度建構目的係激發人員工作意願，發揮最大限度的能力，促進更高效率，確立以培育人材為基準的人事管理，檢視修正人事相關制度。

二、擴大各項處理措施，反映評定結果

評定結果的處理措施，除了與原有制度相同，具備反映職責、能力及業績等功能外，修正之新制導入「新晉俸制度」，增加直屬長官「科長評價」與晉升俸給的比例。

茲簡述其制度概要如下：

一、修正為簡單明瞭易懂的評價制度

¹⁷⁹ 東京都為日本第一級地方公共團體之一。

¹⁸⁰ 東京都人事部制度企劃課，人事評価システムの構築から活用まで，地方公共団体研究人事評価システム研究会編集，初版，2007年，頁189-224。

新制簡化為一次評定，卻由二個人共同完成評價作業。

(一) 評價一人化—由直屬長官「科長」評價

直屬長官「科長」管理、監督及指導屬員平日業務，由其負責「第一次考評」，對屬員說明評價結果，以便與下一階段的培育與能力開發連結。

(二) 設立評價調整人員—由評價調整人員（通常為「部長」）指導「科長」，以確保人事評價妥適運用。

舊制由部長負責「第二次考評」，新制改為由評價調整人員指導，發揮對公務員指導狀況的監督功能。「第一次考評人」（科長）向調整人員（「部長」）提出並說明考評結果，同時進行意見交換。透過意見交換，調整人員確認並交付第一次考評結果（如：比較其他單位或過去同一單位考評內容，並酌予調整；確認考評依據的事實及人員工作表現；如評價為較低等級，必須確認該考評所依據之具體事實，如事實不明確，則指導直屬長官須再行確認或重新考評）；調整人員負責監督科長是否對屬員予以適當的指導與建議，依據公務員提出的「自我申報」內容，確認科長是否對屬員設定之目標給予適當支援，對於自我評分較高人員，是否嘗試與該員共同瞭解其工作情形及成果等，必要時給予科長指導與建議。

二、評定結果與培育結合

(一) 由五階段評價修正為四階段評價

1. 舊制評價結果集中於B、C二個等級，經檢討原因可能為每個等級的評語不易區分。
2. 新制修正評價等級，以等級「C」為中心，修正後評價等級區分以「工作無障礙」為標準。

修正後各等級具體評語如下：

表 33 東京都一般公務員人事評價等級評語表

評語	A	B	C	D
	優秀	良好	尚待努力	須加強努力
	超過要求的水準，零缺點	大概達到要求的水準	未達到要求的水準，尚待努力	處於要求的水準之下，尚須相當程度的努力
	確實切入工作關鍵要素	大概達到要求之工作關鍵要素	有不少地方未達到工作關鍵要素	幾乎完全無法達到工作關鍵要素
說明	圓滿完成任務，可放心交待工作	執行任務沒有明顯錯誤及障礙	執行任務有時會發生障礙	執行任務經常會發生障礙
	幾乎不需要指導與建議	僅需一般性指導與建議	如未給予一般性指導與建議，有時會做得不徹底	必須經常給予指導與建議
	行為給予其他同仁良好影響，足堪表率與模範	幾乎不需要主管與其他同仁協助	如無主管與其他同仁協助，有時無法執行任務	經常需要其他同仁注意與協助

資料來源：翻譯人事評価システムの構築から活用まで（2007年），頁196。

（二）訂定評定基準

1. 評定過程的評定要素簡化為3項

評定要素由原來5項簡化為3項，內容如下：

*職務完成能力

*組織經營能力（監督職）或組織支援能力（一般職）

*工作態度

2. 訂定各種職務通用的評定要素

例如：評定「職務完成能力」時，各種職務均應要求「工作進程」及「工作進行方法」，亦即，考評職務執行過程是否發生問題，有助於瞭解受考人之優、缺點，評定內容如：「規劃方案良好，但對相關單位說明情形不佳」、「方

案設計良好，但執行時資料蒐集不足」等。

3. 訂定工作行為範例，並明示訂定該範例之理由

(三) 依照公務員希望公開評價結果

具體公開程序如下：

1. 屬員向科長提出「公開申請書」
2. 科長交付「公開通知書」
3. 希望接受面談人員向科長提出「面談申請書」，接受面談
4. 對於評價成績為「D」的屬員，不論其是否希望接受面談，科長均應進行面談，並公開評價結果

(四) 針對評定結果設立陳情商談制度

1. 陳情協談員是陳情商談制度的關鍵人物，由各局人事單位科長、各部庶務單位科長約500人擔任，每年由各機關舉辦說明會，實施陳情協談研習。期間從公開評價結果之日起迄每年2月底止，受理陳情申請。藉由面談過程瞭解陳情內容，並將檢討結果以面談方式告知陳情人。
2. 陳情協談員將受理的陳情案件，轉交該公務員的上級主管（即具調整權之部長），部長於必要時聽取該員及相關人員案件情況，確認案情事實內容。案情事實透過陳情協談員向各該單位人事主管報告，並依據「陳情協談檢討委員會」意見，指導考評人，決定「再評定」等處理方式。處理結果於6月上旬通知陳情當事人。

平成17年（2005年），東京都約受理30件人事評價陳情案件（不含教師案件），除有數位考評人因評價公開說明不充分，由人事主管施予指導外，尚無需「再評定」之情形。

三、藉由目標管理以培育人材

- (一) 東京都之目標管理係結合公務員之能力開發，採自我申報方式進行。其作法如下：

1. 由公務員自我設定目標

為了避免各單位人員設定目標方法紊亂不一，各主管機關訂定自我申報實施要領，記載目標設定之範例，並確認目標內容。

2. 非以「設定目標達成情形決定評價結果」

使公務員瞭解目標管理的目的及其與評價之關係，避免公務員誤解評價以「自我設定目標達成度」決定結果。

3. 有效運用目標管理的技巧

(1) 「目標設定」的重要：目標設定必須考慮組織方針，並選擇主要業務為目標。辦理固定性業務者，亦應以變更日常業務處理方法作為目標。另修正「目標成果表」記錄方式，如：具體「目標內容」、「努力程度」、「如何完成」、「完成時間」。

(2) 主管指導部屬訂定明確目標，適時給予建議與指導

(3) 自我檢視工作努力情形

由公務員依評定要素自我計分，其計分方式與第一次考評相同，分為「A至D」4個等級，記錄評分理由後，併同「目標成果表」提交科長，檢視過程中應進行面談，向科長說明紀錄內容以及交換彼此意見。

有關一般職目標成果表、業績評價表與異動申報表如下。

表 34 東京都公務員目標成果表

姓名 男 女	公務員編號	單位			目前所屬 單位異動日	
	出生年月日	年齡	歲	職級	職別	

1. 工 作 目 標	具體目標※4月1日紀錄				12月1日之情形		3月31日之 情形
	目標 內容	努力 程度	如何 完成	完成 時間	努力情形 與成果	至年終之 努力方向	全年度成果 與反省
(1)							
(2)							
(3)							
變更等							
2. 能力開 發目標							
3. 指導培 育目標							
其他 意見							

資料來源：翻譯人事評価システムの構築から活用まで（2007年），頁208。

表 35 東京都一般職業績評價表

年度 業績評價表 【監督職】

單位			
職級			
		公務員編號	姓名
評定要素		關鍵要素	
		第一次考評	應培育能力等
業績考評	工作成果	<input type="radio"/> 完成本職任務。 【非僅完成自我申報時設定的目標，而是就工作成果進行綜合評價】	
	考評過程		
考評過程	職務完成能力	職務理解度	<input type="radio"/> 正確瞭解職務的意義、原因與上司指示。
		知識情報的活用	<input type="radio"/> 學習必要的專業知識、技能並收集與活用資訊。
		解決策略企劃能力	<input type="radio"/> 規劃方案能充分考慮成本效益等。
		確切說明能力	<input type="radio"/> 確切說明個人意見與組織目標，圓滿協調與調整。 <input type="radio"/> 理解對方意見與行為，並親切對應。
		正確判斷能力	<input type="radio"/> 正確掌握職務情形，迅速依計畫完成任務。 <input type="radio"/> 判斷突發狀況，與上司商量並謀求問題之解決。
	組織經營能力	指導培育建議	<input type="radio"/> 掌握屬員的能力、經驗與執勤情形，給予指導培育及進行業務管理。
		團隊合作	<input type="radio"/> 使自己的單位與其他單位合作。 <input type="radio"/> 進行對上司與同事的報告・聯絡・協商。
		領導能力	<input type="radio"/> 領導屬員使與職場結合一起。
	工作態度	責任感	<input type="radio"/> 體認自我責任，努力完成工作。
		挑戰精神	<input type="radio"/> 嘗試更進一步完成任務。
		規律性	<input type="radio"/> 遵守服務守則與工作規則。
	第一次綜合考評		
【其他事項】			
最後考評			

第一次考評人	職稱・姓名	
調整者	職稱・姓名	
最後考評人	職稱・姓名	

資料來源：翻譯人事評価システムの構築から活用まで（2007年），頁207。

表 36 東京都一般職異動申報表

年度 異動申報表

姓名	年 月 日 年度末年齡 生 歲	職別		現職等級	
		公務員編號		現職陞任日	年 月 日
單位		經歷	年 月	具體職務內容	職務範圍
經驗		經歷	年 月		
		經歷	年 月		
		經歷	年 月		
採用時間		經歷	年 月		
		採用 年月日	年 月 日		
地址		最近車站 交通時間	車站 (徒步・公車 (單程) 小時 分鐘)		
1 異動相關事項					
(1) 是否希望異動					
【局之間的異動】			【同局內的異動】		
<input type="checkbox"/> 下次異動作業時希望異動			<input type="checkbox"/> 下次異動作業時希望異動		
<input type="checkbox"/> 必要時可以異動			<input type="checkbox"/> 必要時可以異動		
<input type="checkbox"/> 下次異動作業時不希望異動			<input type="checkbox"/> 下次異動作業時不希望異動		
(2) 希望職務 (請記述今後希望從事的行政領域、職務領域之具體內容及理由)					
行政領域 ▼		【具體內容及理由】			
職務領域 ▼					
(3) 希望異動名稱					
【局之間】			【同局內】		
1 _____	4 _____	1 _____	4 _____		
2 _____	5 _____	2 _____	5 _____		
3 _____	6 _____	3 _____	6 _____		
(4) 外島等地勤務					
〈經驗〉 (勾選有經驗請註明地點)			〈希望〉 (希望的地點)		
<input type="checkbox"/> 有			<input type="checkbox"/> 有機會的話希望		
<input type="checkbox"/> 無			<input type="checkbox"/> 必要時可以		
			<input type="checkbox"/> 不希望		
2 能力・經驗					
〈希望活用的能力・經驗〉					
〈資格證明等〉			〈語言能力〉		
▼			() 語 <input type="checkbox"/> 可完成任務 <input type="checkbox"/> 日常會話		
▼其他 ()			() 語 <input type="checkbox"/> 可完成任務 <input type="checkbox"/> 日常會話		
3 健康狀況					
<input type="checkbox"/> 健康良好足堪勝任艱鉅任務			【具體狀況】		
<input type="checkbox"/> 身體病弱尚可完成任務					
<input type="checkbox"/> 身體病弱有時無法完成任務					
其他意見 (需瞭解異動相關資訊〈家庭狀況、通勤等〉)					

資料來源：翻譯人事評価システムの構築から活用まで (2007年)，頁 209。

四、充實人事資訊資料，以便關注及培育每一位公務員

基於人事資訊係培育人員的基礎，為使人事資料一致性，且供主管人員於業務需要時參考利用，開發「東京都e人事系統」，並與「人材情報」結合，內容包括：工作意圖、經歷、績效、能力表現等人事資訊。

第二款 日本東京都管理職人事考課制度

一、人事考課制度架構

東京都管理職的人事考課制度採用「職務紀錄」方式。職務紀錄之內容為：「自我申報」、「業績評價」、「能力評價與業績能力綜合評價」、異動申報表（表達希望異動職務）、「人物形像」制度¹⁸¹等。

職務紀錄區分為「一般行政類」與各種「醫療類」，並依據不同管理職務建構能力評價制度。

有關管理職職務紀錄表、異動申報表如下。

¹⁸¹ 參見本章「人物形像」制度介紹。其內涵包括「職務完成能力」與「性格」二項，係考評人利用明確的「人物形像」標準檢視受考人目前之工作與能力情形。

表 37 東京都管理職職務紀錄表

年度 職務紀錄表〈一般行政類〉(正面)		最初申報日	月	日	最後申報日	月	日			
序號	公務員 編號	職稱	姓名	性別	年齡	職別				
業績評價	區分	自我申報〈第一次〉			自我申報〈最後〉			自我 評價	第一 次 評價	其他事項
		目標內容	具體內容〈含使用方法、 時間、完成情形〉		〈截至目前之成果〉					
	<input type="checkbox"/> 職務目標與成果	最初目標								
	<input type="checkbox"/> 指導培育公務員目標與成果	變更等								
	<input type="checkbox"/> 其他	共同項目	向屬員明示職務的意義、必要性。 為了使職務順利進行，明確告知屬 員應具備之能力與專業知識。 依據定期報告等資訊掌握職務進步 情況，適時給予合適之指導、建議。 藉由平常的溝通，引發公務員之工 作意願。 對屬員的努力與成果給予適當的評 價。							
<input type="checkbox"/> 其他	其他									
	其他 相關事項						業績 評價			

※ 「①職務目標與成果」請簡要記述。

※ 「②指導培育公務員目標與成果」中「其他」欄請依職務情形設定目標。

年度 職務紀錄表〈一般行政類〉 (反面)

職稱		姓名	職別								
評價項目	評價關鍵要素		自我評價					第一次評價	尚須培育能力	其他事項	
			5	4	3	2	1				
能力評價	課題設定能力	問題意識	○對負責業務能體認應努力的課題。	○	○	○	○	○	<input type="checkbox"/>		
		較高課題的設定	○在屬員之前預設較困難的課題。	○	○	○	○	○			<input type="checkbox"/>
		知識情報的活用	○學習必要的專業知識、並收集與活用資訊。	○	○	○	○	○			<input type="checkbox"/>
		解決策略企劃能力	○規劃方案能充分考慮成本效益等。	○	○	○	○	○			<input type="checkbox"/>
	實执行力	與相關機關配合度	○為了完成方案，能盡力與相關機關配合。	○	○	○	○	○	<input type="checkbox"/>		
		論理具說服力	○能明確說明自我意見與組織方針，以獲得他人同意。	○	○	○	○	○			<input type="checkbox"/>
		適切的判斷	○能聽取他人意見，並作合適判斷。	○	○	○	○	○			<input type="checkbox"/>
		行動力	○面對突發狀況或困難，能當機立斷、冷靜行動。	○	○	○	○	○			<input type="checkbox"/>
	責任感	○體認自我責任，不推卸責任，努力完成工作。	○	○	○	○	○	<input type="checkbox"/>			
	組織經營能力	掌握公務員的能力	○能掌握屬員能力、經驗、執勤情況、健康情形等。	○	○	○	○	○	<input type="checkbox"/>		
		公務員的管理指導	○能依照屬員能力、經驗分配業務，適時給予合適建議。	○	○	○	○	○			<input type="checkbox"/>
		協調性	○能與上司、部屬進行良好溝通。	○	○	○	○	○			<input type="checkbox"/>
		組織活化	○能積極聽取意見，使人員發揮自主性。	○	○	○	○	○			<input type="checkbox"/>

績效能力綜合評價	第一次評價				最後評價					
	評語	綜合意見	公務員編號	職稱	姓名	評語	綜合意見	公務員編號	職稱	姓名

資料來源：翻譯人事評価システムの構築から活用まで (2007年)，頁 224-225。

年度 異動申報表 〈受考人用〉〈一般行政類〉（反面）

職稱		姓名		
人物形像 （公務員之 人格品行能 力）	職務完成能力	<input type="checkbox"/> 職務相關知識豐富 <input type="checkbox"/> 具積極解決問題能力 <input type="checkbox"/> 具論理的思考能力 <input type="checkbox"/> 欠缺效率 <input type="checkbox"/> 傾聽同仁部屬建議	<input type="checkbox"/> 具情報收集處理能力 <input type="checkbox"/> 自我意識明確 <input type="checkbox"/> 思慮縝密 <input type="checkbox"/> 工作進行具權威性 <input type="checkbox"/> 具領導能力	
	性格	<input type="checkbox"/> 開朗 <input type="checkbox"/> 誠實	<input type="checkbox"/> 視野廣大 <input type="checkbox"/> 具預見能力 <input type="checkbox"/> 欠缺當事人意識 <input type="checkbox"/> 具協調性 <input type="checkbox"/> 具行動力 <input type="checkbox"/> 前後未貫徹 <input type="checkbox"/> 受業務侷限 <input type="checkbox"/> 問題意識不足 <input type="checkbox"/> 缺乏創新 <input type="checkbox"/> 缺乏自我主張 <input type="checkbox"/> 不受上司信賴	
	(其他意見)	<input type="checkbox"/> 溫厚 <input type="checkbox"/> 度量寬大 <input type="checkbox"/> 理性 <input type="checkbox"/> 冷靜沉著 <input type="checkbox"/> 不屈不撓 <input type="checkbox"/> 具協調性 <input type="checkbox"/> 沉默寡言		
培育成果	I	II		
遷調管理	(1) 今後遷調管理 (下次異動) 應予陞任 可予陞任 必要時予以異動 不予異動	(理由) I II	(2) 健康狀況 <input type="checkbox"/> 健康良好足堪 勝任艱鉅任務 <input type="checkbox"/> 健康普通足以 完成任務 <input type="checkbox"/> 身體病弱尚可 完成任務 <input type="checkbox"/> 身體病弱有時 無法完成任務	(病史及治療狀況 等)
其他事項	I	II		

資料來源：翻譯地方公共團體研究人事評価システム研究会編集(2007年)，頁226-227。

二、受考人及考評人

受考人及考評人情形說明如下：

表 39 東京都管理職人事評價受考人及考評人情形

受考人	考評人	第一次考評人	最後考評人
	部長級	司處長	司處長
	承辦綜合業務科長 科長級	主管部長 事業所長	

受考人	考評人	第一次考評人	調整者	最後考評人
	管理職考試合格者	主管科長	主管部長 事業部長	司處長

資料來源：翻譯東京都人事部制度企劃課，人事評価システムの構築から活用まで（2007年），頁213-214。

三、考評對象、期間

考評期間為4月1日起至翌年3月31日止共一年時間，以3月31日為最後考評之基準日¹⁸²。考評期間考評對象如有異動，以異動日之前一日作為基準日，但第一次考評則由考評人於異動時進行考評。

四、考評程序（以科長之考評為例）

（一）4月上旬至5月下旬

1. 司處長（最後考評人）設定該年度組織目標，交付業管單位。由部長（第一次考評人）據以設定其當年度組織目標，交付部屬（受考人）。受考人依（1）組織目標、（2）組織目標之外其他意見、（3）部屬的重要工作目標等，設定自我目標

¹⁸² 日本財政法第 11 條規定：「會計年度自每年四月一日開始，於翌年三月三十一日結束。」日本之人事評價制度係配合其國家會計年度辦理。

後，向第一次考評人申報。

2. 第一次考評人就目標內容與受考人交換意見後，給予指導與建議，如：是否適當，應否增加、修正或刪減等。

(二) 職務完成過程

1. 第一次考評人觀察受考人，協助其達成目標，並給予受考人指導與建議。
2. 就能力評價中，受考人應培育的能力，給予受考人指導與建議。

(三) 1月下旬至3月下旬

1. 受考人分析近一年內之目標達成情形與執勤過程，記述於職務紀錄表內「業績評價」之「設定目標成果」欄，自我評價達成情形，並於「能力評價」之「評價關鍵要素」欄，逐一自我評價。
2. 於異動申報表(受考人用)記述期望職務及其他與異動相關事項。
3. 第一次考評人參考受考人的申報內容，與自我評價結果，雙方充分交換意見後，完成考評程序。
4. 第一次考評人向機關人事主管部長提出考評結果，說明考評內容，並交換意見。
5. 最後考評人參考第一次考評之結果，人事主管部長意見，與受考人的申報內容，完成最後考評，向司處長提出考評結果。

(四) 翌年度最初申報面談之前

1. 第一次考評人於能力評價之評價紀錄中，檢視受考人應培育能力，同時給予其指導與建議，並作為下次目標設定之參考。
2. 如受考人可以理解，不需要說明每一個目標、評價項目及評語。

(五) 翌年度5月下旬至6月上旬

第一次考評人根據最後考評人的通知，告知受考人業績與能力綜合評價中最後評價之評語。

(六) 考評對象、期間人員異動

考評結果送交受考人新單位，由該新單位考評人向受考人進行面談。

五、考評方法

(一) 業績評價

1. 於面談時進行目標設定，第一次考評人即告知受考人目標設定的「困難度、貢獻度、緊急度」應超過一定水準。

2. 「困難度、貢獻度、緊急度」的考評方法如下：

「困難度」：指職務等級之平均工作完成能力、目標達成困難程度。

「貢獻度」：依組織目標與行政業務重要性及其關連性，衡量負責業務應占比例。

「緊急度」：指解決問題的急迫性程度。

3. 目標達成度

受考人設定的目標區分為3個等級，如下。

表 40 東京都管理職業績評價之目標達成度判斷標準

達成度	說明
高度達成	1. 能完全達到目標值。 2. 達到水準完全符合組織期待與要求。 3. 在期限屆至前完成工作。
達成一定程度	1. 能達到某程度之目標值。 2. 處理業務無明顯錯誤且未延誤，達到水準尚符合組織期待與要求。 3. 認真處理業務，距預定進度稍微落後，但已大致完成工作。
幾乎未達成	1. 與目標值比較，達到程度相當低。 2. 處理業務不適當，達到水準不符合組織期待與要求。 3. 於期限屆至後始完成工作。 4. 雖然朝目標方向處理業務，工作進展情形卻毫無價值。

資料來源：翻譯東京都人事部制度企劃課，人事評価システムの構築から活用まで（2007年），頁217。

4. 依目標逐項評價

依目標達成度與困難度，評語區分為5個等級，如下。

表 41 東京都管理職業績評價之評價標準

困難度等	目標達成度		
	高度達成	達成一定程度	幾乎未達成
高於標準	5	4	3以下
標準	5、4	4、3	2以下
低於標準	4、3	3、2	1

資料來源：翻譯人事評価システムの構築から活用まで（2007年），頁218。

5. 綜合評價

依目標逐項評價後，綜合一整年的業績予以評價。評價區分為「A」至「E」5個等級。評價內容不限於設定目標之績效，對於組織之其他貢獻，亦一併予以評價，並註記於職務紀錄表之「其

他與績效相關事項」欄內。

(二) 能力評價

管理職能力評價之關鍵要素為執行職務過程所發揮的能力，考評完成工作過程表現的能力，而非受考人的學習力等潛在能力。

1. 評價項目之評語

依評價關鍵要素觀察受考人平時工作表現，並依紀錄表內容，判斷達到程度。評價項目之評語內容如下：

表 42 東京都管理職能力評價之評語說明

評語	說明
A	1. 卓越的工作水準 2. 工作表現確實完成考評關鍵要素，給予其他管理者良好影響，足為楷模 3. 極優良的工作成果與工作表現 4. 完全不需要指導
B	1. 優良的工作水準 2. 工作表現大致符合考評關鍵要素，順利完成工作 3. 優良的工作成果與工作表現 4. 幾乎不需要指導
C	1. 達到標準 2. 工作表現部分程度完成考評關鍵要素，工作進行沒有障礙 3. 呈現工作成果與工作表現 4. 只需要一般性的指導
D	1. 稍差的水準 2. 工作表現大部分無法達到考評關鍵要素，工作進行有些障礙 3. 具問題意識，努力工作 4. 有時必須個別指導，督促其努力工作
E	1. 低劣的水準 2. 工作表現完全無法達到考評關鍵要素，工作進行產生障礙，給予其他同仁不良影響 3. 完全看不見努力工作的情形 4. 必須經常個別指導，督促其努力工作

資料來源：翻譯東京都人事部制度企劃課，人事評価システムの構築から活用まで（2007年），頁219。

2. 應培育能力

考評人觀察受考人平時工作情形，就各考評關鍵要素檢視受考人是否有需要培育的能力，並重點式的給予指導與建議。

(三) 業績與能力評價

進行受考人一整年的業績與能力綜合評價，評語區分為「A」至「E」5個等級。綜合評價評語與個別評語不一致時，如有其他特殊情形，於「綜合意見」欄內附記理由。

(四) 自我評價

1. 目的

自我評價可提高受考人達成目標與開發能力的意願及對評價之接受度，且可供作考評人之參考。

2. 實施方法

業績評價由受考人自我設定每一個目標，能力評價則由受考人就每一個關鍵要素自我評價。自我評價之評價標準與第一次考評的標準相同，可參考表40業績評價之目標達成度判斷標準、表42能力評價之評語說明。業績評價之自我評價與第一次考評相差達2個等級以上，或能力評價之自我評價與第一次考評相差太大時，第一次考評人必須於「其他事項」欄內附記理由。

(五) 最後評價（業績與能力綜合評價）

最後評價採相對評價，並依下表之分配比率考評。

表 43 東京都管理職綜合評價之評語說明

評語	說明
「5」、「4」、「3」、「2」、「1」	評語「5」為最佳，依次遞減

資料來源：翻譯人事評価システムの構築から活用まで（2007年），頁221。

表 44 東京都管理職綜合評價之分配比率

評語	分配比率說明
5	視不同職層，每局（本機關與派出機關）不逾公務員人數10%
4	視不同職層，每局（本機關與派出機關）不逾公務員人數30%；但須扣除評語等級「5」所餘人數
3	視不同職層，每局（本機關與派出機關）不逾公務員人數80%；但須扣除評語等級「5」、「4」所餘人數
2	未限制
1	

資料來源：翻譯人事評価システムの構築から活用まで（2007年），頁221。

六、「人物形像」制度之實施

「人物形像」制度係平成16年（2004年）實施之新制，預先設計具象徵性的考評資訊，包含「職務完成能力」與「性格」二項，其中職務完成能力，係以管理人員的角度設定考評項目，如：職務需具備的專業知能、服務態度、工作進行方式等，並由考評人就受考人填具之異動申報表，以明確的標準檢視受考人目前工作與能力情形。

受考人有無法以上揭檢視要素表達的項目，如欠缺應具備之人格品行或能力，由考評人於「其他意見」欄記述。

七、培育成果

人材培育為人事管理之基本，東京都對公務員之培訓政策，訂定「東京都公務員人材培育基本方針」。考量每位公務員長年的培育成果相當難以掌握，為了持續有計畫性地推動培育人材政策，故自平成18年（2006年）起，於異動申報表內增加「培育成果」相關欄位。

八、評價結果反映於任用與給與上

1. 勤勉津貼

勤勉津貼依工作績效發給，故業績與能力綜合評價之最後評價結果將反映於勤勉津貼上。

2. 晉級

東京都從平成18年（2006年）實施新晉俸制度，依執勤績效決定晉俸幅度。主管人員晉俸幅度與業績、能力綜合評價之最後評價有關。

3. 其他

業績與能力綜合評價的結果，運用於陞遷、人材培育、人事調整上，且以職務紀錄內容為重要參考依據。

日本東京都管理職自從實施新的考評制度以來，更能適當而準確的評價執勤情形，將考評結果活用於人材培育上，且致力於發展考評人與受考人雙方都能接受的人事考課制度。

第五節 實施成效

第一款 檢討

一、評價結果之長期反映與短期反映

日本公務員制度是在「累積型」獎勵制度之下，將評價結果長期反映所建構而成，希望評價非僅由直屬長官考評，乃是藉由多重考評方式完成，如：由受考人周圍的同事、同時期進用的人員共同進行360度的評價。

然而，日本目前積極提倡者，是將評價結果短期反映所構成之意見。特別是在給與上，甚至遭受政治層面之強烈要求，在政府組織中，要試辦人事評價，並將其結果反映在給與上，如：評定的晉級、勤勉津貼等給與面上。

關於公務員工作績效影響獎勵的作法有下列二種：

（一）暫時性獎勵

績效獎金即屬於此種性質。將績效反映於給與與津貼上，對績效優良者給予特別的報酬，但並不保障次年度以後是否繼續獎

勵，報酬多寡視績效好壞而定。績效或考評結果僅暫時反映於報酬上，此即日本現行實施的「能力與實績主義」所稱之給與。

（二）持續性獎勵

優良績效表現未與津貼、給與結合，過去貢獻的好壞係長期間累積下去，利用晉級與陞遷產生給與的差異，並持續影響公務員整個公務生涯的待遇。

以往日本的給與制度係以持續性獎勵為基礎所建構。而累積型獎勵制度的特點乃是，雖僅有逐級的晉級與陞遷，對未來卻漸漸產生差異。觀之各推行新公共管理制度的國家，多採行短期績效給與方式，將每次的評價反映於俸級上，產生短期間的給與差別，在日本也已看到這種演變趨勢。

二、實施短期的績效給與應注意事項

實施短期的績效給與必須克服的重要課題如下：

（一）客觀指標設定的問題

有些公務部門之業務性質，難以比照民間企業營業部門設定客觀指標。業績評價運用目標管理制度，但可能發生個人目標未持續設定更高目標的問題，一旦公務員只設定易達成的目標現象，復加上短期給與獎勵制度，將造成之重大弊害。

（二）設定績效指標時，產生職務之間「努力分配」的問題。一般而言，公務員被分派數個職務，每個職務對評定成果之要求不盡相同，如績效短期反映於給與上，公務員將陷入「精力分配困境」，導致可能偏向於只努力辦理績效評量的工作，或是儘量避開難於達成的目標。

（三）主管考評必須保持評價中立，避免與部屬有側面交易，增進考評人評價能力，以減少印象效應、中心傾向、寬大傾向、對比誤差等評價誤差，均是重要課題。

日本公務員人事評價之活用，與激勵型的人事制度有關，目的是使人

與事適切配合，達到適才適所¹⁸³。是以，有學者認為：評價結果應反映於提升組織行動力之上，如果只反映於給與本身，則為本末倒置。「累積型」獎勵系統係經由長年累月漸漸形成，已根深蒂固於日本公務員意識之中，與日本行政機關工作形態及組織特性相互影響，一旦驟加改革，恐導致工作士氣與效率低落，現行日本的人事評價制度能否賡續實施，值得關注¹⁸⁴。

第二款 調查結果

第一目 評價試辦結果調查

日本總務省針對 12,673 位考評人、47,622 位受考人就評價主要項目進行調查，以瞭解其對新制試辦之滿意度，結果如下¹⁸⁵：

◎評價制度之效益

評價制度之效益	考評人	受考人
評價對任務分配達成度有幫助	43%	53%
評價對執勤表現有幫助	56%	50%

◎自我評價的意義

自我評價的意義	考評人	考評人
有助於建議與指導的參考（有助於檢視回顧）	38%	48%
有助於評價的參考（可作為評價參考資訊）	41%	15%
自我評價並無幫助（與受考人性格有關）	9%	21%
麻煩的來源，不認為有幫助	9%	11%

¹⁸³ 大森彌，同前引註 131，頁 5。

¹⁸⁴ 稻繼裕昭，同前引註 123，頁 186 至 191。

¹⁸⁵ 相關調查參見日本總務省網站 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jinji/jinji_d2.html，造訪日期 2011 年 10 月 5 日。

◎面談的意義

面談的意義	考評人	受考人
有助於建議與指導時（有助於檢視回顧）	22%	27%
有助於評價時的參考（可作為評價參考資訊）	16%	11%
有助於考評人與受考人達成共識	23%	22%
可作為溝通的契機	10%	7%
有助於業務報告	12%	11%
作業龐大、占用工作時間，幫助有限	6%	7%
造成精神負擔，幫助有限	5%	5%
麻煩的來源，認為沒有幫助	3%	3%

◎受考人對於整體評語、個別評語、建議與指導內容的回饋滿意度

整體評語		個別評語		建議與指導內容	
評語公開	23%	所有項目均作評語公開	19%	就個別項目進行建議與指導	28%
雖沒有評語公開，仍能明白概略	37%	針對優、缺點作評語公開	37%	以缺點與未達成目標為主，進行建議與指導	33%
不明白評價內容	37%	雖沒有評語公開，仍能明白概略	37%	以缺點與未達成目標為主，進行建議與指導	33%
其他	2%	不明白評價內容	37%	沒有建議與指導	33%
		其他	2%	其他	6%

◎關於回饋與滿意度

整體評價滿意度		個別評價滿意度		指導與建議滿意度	
評語公開	90%	所有項目均作評語公開	90%	就個別項目進行建議與指導	94%
雖沒有評語公開，仍能明白概略	89%	針對優、缺點作評語公開	93%	以缺點與未達成目標為主，進行建議與指導	84%
不明白評價內容	47%	雖沒有評語公開，仍能明白概略 87%	87%	沒有建議與指導	43%
		不明白評價內容	44%		

註：受考人對回饋與滿意度：滿意 73%；不滿意 27%。

◎對評語公開的想法

對評語公開的想法	考評人	受考人
整體評價與個別評價全部公開	19%	37%
僅整體評價公開	12%	8%
僅希望項目公開	4%	13%
僅希望者公開	14%	17%
僅給予建議與指導即可	48%	32%

◎考評人對陳情送達方式與陳情內容的意見

陳情送達方式		陳情內容	
口頭方式表達	5%	評價結果	10%
書面方式表達	0%	回饋的內容	5%
透過第三者表達	1%	面談時間與進行方式	7%
無法表達	94%	評價方式與基準等內容	53%

◎受考人提出陳情商談的對象

考評人	8%
調整者與考評人的主管	2%
人事主管機關	1%
人事院	0%
公務員團體	1%
其他	2%
未商談	87%

註：受考人對陳情處理的滿意度：滿意 41%；不滿意 59%。

第二目 第四次評價試辦結果調查

日本總務省針對 5,662 位考評人、20,428 位受考人就評價主要項目進行調查，結果如下：

◎評價制度之效益

評價制度之效益	考評人	受考人
認為業績評價具有效性	76%	72%
認為能力評價具有效性	74%	74%

◎自我評價的意義

自我評價的意義	考評人	受考人
有助於建議與指導的參考（有助於檢視回顧）	37%	61%
有助於評價的參考（可作為評價參考資訊）	46%	19%
評價受自我評價影響，不認為有幫助（自我評價影響主管，不認為有幫助）	18%	12%
麻煩的來源，不認為有幫助	18%	15%
其他	7%	8%

◎面談的意義

面談的意義	考評人	受考人
有助於建議與指導（有助於檢視回顧）	40%	40%
有助於評價之參考（可作為評價參考）	21%	17%
有助於考評人與受考人彼此認識	42%	38%
可作為溝通的契機	22%	14%
有助於業務報告	21%	20%
占用工作時間，認為有些幫助	17%	14%
造成精神負擔，認為有些助益	16%	10%
麻煩的來源，認為沒有幫助	9%	10%
其他	7%	6%

◎受考人對於評價結果公開之滿意度

評價結果公開之滿意度	滿意	不滿意
僅整體評語公開	23%	6%
整體評語之外個別評語也公開	26%	4%
未公開（指公安關係人員等）	6%	3%
不願公開	25%	7%

註：受考人對於回饋內容的滿意度：滿意 80%；不滿意 20%。

◎受考人對於評價結果公開與指導建議之滿意度

評價結果公開與指導建議之滿意度	滿意	不滿意
非常瞭解	20%	1%
大致瞭解	47%	5%
不太瞭解	8%	7%
極不瞭解	5%	7%

◎受考人對於指導與建議的內容之滿意度

指導與建議內容之滿意度	滿意	不滿意
針對全部評價項目進行	21%	1%
概括進行	33%	3%
以缺點與未達標準為主	10%	2%
未建議指導	13%	12%
其他	2%	3%

◎受考人對於陳情商談對象之意見

對處理與結果滿意	72%
對處理滿意，結果不滿意	13%
對處理與結果均不滿意	15%

◎受考人對於陳情處理人員之滿意度

對處理與結果滿意	70
對處理滿意，結果不滿意 13	13%
對處理與結果均不滿意 17%	17%

新制經過4次試辦，平成23年（2011年）施行1年多以後，日本主管當局決定廢續實施人事評價制度，並應落實績效考核與信賞必罰之考核精神。

第五章 我國考績制度與日本人事評價制度之比較分析

我國自76年施行公務人員考績法以來，歷經4次修正，為了符合「企業型政府」、「績效導向」、「顧客至上」之要求，落實發揮績效管考之積極功能，銓敘部爰再次擬具修正草案，於99年4月間函送立法院審議。而日本鑒於原有公務員制度未能反映能力與實績，為了改革舊有官僚式之人事制度，乃運用新公共管理的原理¹⁸⁶，制訂新人事評價制度。處於二十一世紀初期，中、日兩國與世界各國同樣在新公共管理風潮的推波助瀾下，紛紛掀起政府再造運動，強調績效導向的理念，將公務員制度改革列為行政改革的一環，且視考績制度為文官制度興革之關鍵，期能帶動全面革新，以提升政府生產力¹⁸⁷。

本章我國與日本公務人員考績制度之比較，主要係就我國與日本考績制度中重要之相異規定與作法加以比較分析，以找到足供我國參考之制度設計與法制規範。

第一節 法令規定方面

我國現行辦理公務人員考績，係規範於公務人員考績法及其施行細則中，依考試院訂頒之考績委員會組織規程組成考績委員委員會，負責考績及平時考核獎懲之初核或核議事項，考試院為配合考績法修正草案，刻正

¹⁸⁶ 稻繼裕昭，同前引註 123，頁 51-52。

¹⁸⁷ 日本行政機關改革為其行政改革之要項，行政改革中有關行政機關之方針，乃實現信賞必罰之旨，是以，修正國家公務員法與地方公務員法，增訂相關規定，並以成果與能力主義精神為本。參見東田親司，改革の論点-实践的行政改革論，株式會社芦書房，初版，2006年9月，頁49、54。

研議配套訂定相關子法，如：團體績效評比辦法、面談辦法、激勵辦法，以彌補考績規範之不足。

而日本辦理公務員人事評價，並無一部專責的法律規定，除了在國家公務員法、地方公務員法內有宣示性的規定，可作為人事評價之法源依據外，國家公務員制度改革基本法僅有基本精神規定，而有關評價相關基準、程序與方法等細部作業內容，則分別以法規命令規定，如：人事院規則、標準的官職政令、人事評價政令、人事評價府令、人事評價通知等。此外，本於地方自治精神，各地方公共團體得視需要情形自行建構評價制度，是以，日本之人事評價制度，頗能切合各機關業務特色及實際需求。

我國以憲法位階規範考績法制事項由考試院掌理，除於考績法明確規定考績原則、種類、考核項目、等次分數、獎懲結果相關事項，並於修正草案將與公務員權益相關事項，如考績等次限制條件、評鑑方法、績效評比等事項，列為法律層級加以規定。而日本配合國家公務員法部分條文修正，於平成19年（西元2007年）7月6日公布人事評價相關規定，自公布之日起2年內施行，並定於平成21年（西元2009年）4月1日正式施行，將公務員人事評價事項納入人事院權限，而對於公務員權益重要之事項，未以法律規範，僅以人事院規則、標準的官職政令、人事評價政令、人事評價府令、人事評價通知等法規命令予以規定，對公務員權益保障似較為不足，但各地方公共團體仍得視需要自行建構人事評價制度。綜合比較分析，我國考績相關規定係遵循法律保留原則，而日本則較符合地方自治精神。

第二節 實施內容方面

第一款 考績種類

一、我國

公務人員考績種類有2種類型，亦即年終（另予）考績及專案考績。

（一）年終考績 指每年年終辦理公務人員當年1月至12月任職期間之考績，至於年度中間之平時考核（每年上半年、下半年各辦理一次）紀錄與獎懲，應為辦理考績之重要依據。任職不滿1年而連續任職已達6個月者，改辦理另予考績。

（二）專案考績 指平時有重大功過者隨時辦理之。

二、日本

公務員人事評價種類分為兩大類，一為「定期評價」，二為「特別評價」。

（一）定期評價 指每年針對附有條件任用期間以外之人員所實施者。

1. 能力評價每年實施1次，評價受考人是否具備某職務之能力。
2. 業績評價每年實施2次，以確定受考人職務達成情形，評價受考人預先設定目標辦理結果。

（二）特別評價 指針對附有條件任用期間（採用期間附有條件或附條件陞任期間）之公務員所作的評價，用以判斷該公務員之表現是否合格，得否成為正式人員，故只進行能力評價。

三、比較分析

我國之平時考核雖辦理2次，惟年終考績係以平時考核為依據，平時考核書面作業容易流於形式，且僅以年終考績結果作為俸級晉級、獎金多寡，甚或淘汰免職等獎懲依據，偏向行政性功能；專案考績於有重大功過時辦理，故考績之辦理難以收立即激勵之效。而日本對附有條件任用期間

者雖僅實施能力評價，惟對其餘人員，則實施能力評價與業績評價，二者考評目的完全不同，評價方法亦不盡相同，前者重在考評公務員是否具備完成職務之能力，後者則重在衡量短期間績效表現，故評價關鍵要素與評定結果係針對能力或績效情形分別規定，在獎懲結果運用方面，能力評價反映於晉俸上，業績評價則反映於津貼上。此外，能力評價考量職位要求性質較趨近穩定性，故設計每年實施一次，而業績評價則考量一年之間設定目標與評價達成度之不確定因素，故以半年為評價期間，且上、下半年度之業績評價係單獨個別實施，先後二次評價結果互不相關，此種後面的評價不受先前影響之作法，可鼓勵受考人繼續努力，且每半年依評價結果發給勤勉津貼，具有立即獎勵效果，足以提高工作士氣。

第二款 考核項目與細目

一、我國

- (一) 現行係就公務人員之工作(50%)、操行(20%)、學識(15%)、才能(15%)行之。由銓敘部統一訂定考核細目。
- (二) 99年修正草案係就公務人員之工作績效(70%)、工作態度(30%)行之。由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定之，或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定¹⁸⁸。

二、日本

評價項目因應不同職位設計，能力評價之具體評價項目與該評價項目相關行為，雖依人事評價實施規程規定，仍須由主管人員就公務員官職等級判斷其是否具有標準職務完成能力。而每一個評價項目與行為均設計具體之行為類型關鍵要素。中央機關一般行政類職務能力評價之評價項目如下¹⁸⁹：

¹⁸⁸ 公務人員考績法修正草案第5條參照。

¹⁸⁹ 總務省·人事院，同前引註121，頁83-98。

(一) 各省內部局

1. 科長：倫理、構想、判斷、說明與調整、業務經營、組織統御與人材培育6項；計有15項評價關鍵要素。
2. 副科長：倫理、企劃與設計之實施、判斷、說明與調整、業務執行、部屬的培育與活用6項；計有15項評價關鍵要素。
3. 股長：倫理、課題對應、協調性、說明、業務執行6項；計有13項評價關鍵要素。
4. 科員：倫理、專業知識與技能、溝通協調、業務執行4項；計有12項評價關鍵要素。

(二) 部等管轄機關

1. 部長：倫理、構想、判斷、說明與調整、業務經營、組織統御6項；計有15項評價關鍵要素。
2. 科長：倫理、施政措施設計、判斷、說明與調整、業務經營、組織統御與人材培育6項；計有14項評價關鍵要素。
3. 副科長：倫理、計畫設計與實施、判斷、說明與調整、業務執行、部屬的培育與活用6項；計有13項評價關鍵要素。
4. 股長：倫理、課題對應、協調性、說明、業務執行5項；計有12項評價關鍵要素。
5. 科員：倫理、專業知識與技能、溝通協調、業務執行4項；計有12項評價關鍵要素。

(二) 都府縣管轄機關

1. 所長：倫理、構想、判斷、說明與調整、業務經營、組織統御6項；計有16項評價關鍵要素。
2. 部長：倫理、實施方針設計、判斷、說明與調整、業務經營、組織統御6項；計有14項評價關鍵要素。
3. 科長：倫理、實施計畫設計、判斷、說明與調整、業務經營、組織統御與人材培育6項；計有13項評價關鍵要素。

4. 副科長：倫理、計畫設計與實施、判斷、說明與調整、業務執行、部屬的培育與活用6項；計有13項評價關鍵要素。
5. 股長：倫理、課題對應、協調性、說明、業務執行5項；計有12項評價關鍵要素。
6. 科員：倫理、專業知識與技能、溝通協調、業務執行4項；計有12項評價關鍵要素。

業績評價採用目標管理方式，目標的設定必須考慮顧客（市民與國民或服務的內部同仁）的需要，並配合職務應具備之功能設定，目標須兼備「目標為何」、「目標何時完成」、「目標應具備水準」3個要素。

而地方公共團體之評價項目與關鍵要素得依業務性質自行訂定。以東京都為例，其自訂能力評價之評價項目為：課題設定能力、實行力、組織經營能力3項；自訂業績評價之評價項目為：職務完成能力、組織經營能力（監督職，如為一般職則改為組織支援能力）、工作態度3項。業績評價以目標管理方式進行，於年初面談先進行目標設定，再由考評人與受考人就「困難度、貢獻度、緊急度」設定具體目標。

三、比較分析

- (一) 我國年終考績考核項目現行為4項，修正草案將簡併為「工作績效」與「工作態度」2項，考核項目內容抽象不明確，且未能涵括整體業務內容。例如：所稱之「工作態度」，據修正理由所指，除屬執行職務或完成任務之態度外，尚包括受考人對其公務人員身分所應恪遵之廉能官箴在內，現行考核項目「操行」部分納入工作態度併予規範¹⁹⁰，容易令人誤解公務員只須注重與工作相關之行為表現，而品德、操行及與團隊配合度則無關緊要。反觀日本人事評價項目則較為具體明確，且各個項目未有比率分配，例如：中央機關之能力評價項目均有「倫理」項目，

¹⁹⁰ 參見考績法修正草案第5條立法理由所述：公務人員如有未達一次記二大過之品德操守之瑕疵，或行為如違反誠實清廉損及公務人員廉能官箴，經查證屬實者，機關仍得依平時考核獎懲規定予以課責。

乃為保持公務員職務倫理，確保國民對公務之信賴，故將公務員必備之基本操守列為首要項目，使考評人與受考人明確考評關鍵。此外，依據不同職位設計之關鍵要素，可使各階層公務員瞭解執勤應具備之能力，引導考評人公平進行評價，幫助受考人檢視自我情況與能力，具有促進公務員能力開發與培育相關能力之積極性目的。

- (二) 我國現行考績機制並未結合目標管理制度，修正草案增列各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂考核細目，另規劃未來受考人平時考核細目，將作為考核受考人個人績效目標達成度之評價基準¹⁹¹。而日本業績評價實施之關鍵乃是依預先設定之目標進行評價，鑒於公務員可能只設定容易達成的目標，是以，將統合整體目標列為重點，且注意設定目標之難易度，調整評價達成度，藉由面談機制，透過考評人與受考人適度溝通，使每位受考人知悉年度應達成之績效目標，並訂定具體判斷標準，以避免評價標準不一致，達成評價之公平性。

第三款 考績等次

一、我國

- (一) 現行係分為甲、乙、丙、丁4等級。並明列各等級分數，獎懲結果應增減考績總分。
- (二) 99年修正草案分為優、甲、乙、丙、丁5等級。並明列各等級分數，平時考核獎懲應相互抵銷。各機關受考人考列優等人數比率，最高不得超過百分之五；考列甲等以上人數比率，最高不得

¹⁹¹ 參見考績法修正草案第5條立法理由。

超過百分之六十八；考列丙等人數比率，不得低於百分之一至百分之三；主管人員考列甲等以上人數比率，最高不得超過百分之八十五。增訂受考人在考績年度內應列及得列丙等之條件。

二、日本

人事評價係因應職位不同區分評價等級。除對於不依公務員意願之降調或免職，明定須有法律規定之具體事由外，並未規定等級分數、人數比率及考績條件，此外，各地方公共團體得視業務需要自行規定。能力評價與業績評價評語等級如下¹⁹²：

- (一) 事務次長級人員：優等及劣等2個等級（整體評語由上至下列等為「甲」、「乙」）。
- (二) 司處長與部長級人員：標準之上、標準及標準之下3個等級（整體評語由上至下列等為「A」、「B」、「C」）。
- (三) 其他一般公務員科長級以下人員：標準之上、標準及標準之下5個等級（標準之上與標準之下分別各區分2個等級，整體評語由上至下列等為「S」、「A」、「B」、「C」、「D」；評價項目與工作表現之個別評語，由上至下列等為「s」、「a」、「b」、「c」、「d」）。

另特別評價之整體評語則分為優等及劣等2個等級，亦即「及格」、「不及格」2種。

三、比較分析

我國之評分等級未因職務情形作不同規定，各等級分數須記載於公務人員個人之人事資料及考績通知書內，造成互相比較分數高低，而且因乙等分數為70分以上未達80分，故考列78分以下者常被標籤化。相較我國，日本則依業務性質及職務需要設定不同評語等級，且僅以等級區分公務員表現優劣，考量同一等級之獎懲結果相同，故考評人不須再按個人表現情

¹⁹² 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 26、39。總務省・人事院，同前引註 121，頁 76。

形評量分數，較為簡便。此外，東京都訂有具體之「等級評語表」¹⁹³，以工作有無障礙作為區分標準，有助於考評人更細緻的區辨各員工作表現，避免評價結果集中於同一等級，增加考評之公正性。

第三節 實施程序方面

第一款 考績辦理

一、我國

(一) 現行公務人員考績辦理內部程序分為「評擬」、「初核」、「覆核」、「核定」、「銓敘審定」5步驟，如加上具外部效力之「核定通知」，則為6步驟。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核¹⁹⁴。機關首長如對考績委員會初核結果有意見，應先交考績委員會復議，對復議結果仍不同意時，得加註理由後變更之¹⁹⁵。

(二) 99年修正草案未修正考績辦理及機關首長對考績委員會初核結果有意見之程序。對非於年終辦理之另予考績，則修正為除考列丙等或丁等，應送考績委員會考核外，得逕由機關首長考核。

二、日本

公務員考績辦理程序分為「評定」、「調整」、「確認」3步驟，設有「調整者」居中調整評價情形，以確保評價過程的公正性，如機關首長審查認為有不適當情形時，亦可命評價者「再評定」，以及命調整者「再

¹⁹³ 參見本論文第四章第四節日本東京都實務案例介紹，表 33。

¹⁹⁴ 公務人員考績法第 14 條參照。

¹⁹⁵ 公務人員考績法施行細則第 19 條參照。

調整」¹⁹⁶。

三、比較分析

我國考績辦理須組織考績委員會，機關首長對考績初核結果有意見時，應先交考績委員會復議，對復議結果仍不同意時，始得加註理由後變更之，而日本人事評價案件，設置「調整者」審查評價過程之公平性與客觀性，評價結果經機關首長審查認有不適當者，無須經由其他程序，尚可命相關人員「再評定」及「再調整」，可避免考評人評價時產生偏差，此外，評價結果經機關首長確認後，即告定案，不須送經銓敘機關審定，相較於我國，其行政作業程序較為簡化，且賦予機關首長較大考核權限。

第二款 評鑑方法

一、我國

- (一) 現行公務人員考績僅由直屬主管進行單向考評。
- (二) 99年修正草案增訂考績年度中，一級單位主管或其授權之人員，應與受考人就平時考核結果進行面談二次¹⁹⁷，於考績評擬前增列受考人自我考核機制。

二、日本

公務員評價方式，係於年度開始先進行期初面談，由考評人與受考人共同進行年度目標設定，之後由受考人檢視業務執行情形，並自我申報檢視結果，提供考評人參考，評價結果公開後，於年度結束再次進行面談，就受考人工作表現給予指導建議，以增加考評人與受考人雙方意見溝通。此外，考評人於評價過程須分析並評定受考人能力與績效，具體記錄與綜合評價後，填寫整體評語。

¹⁹⁶ 新人事制度研究会，同前引註 128，頁 31。

¹⁹⁷ 考績法修正草案第 13 條之 1 參照。

三、比較分析

日本人事評價之面談機制，藉由考評人的引導，及受考人的參與，期使受考人回顧業務執行情形，察覺自我優、缺點，並將自我檢核反省結果回饋在日後工作表現及業務執行上。依總務省之調查統計顯示，面談於實務上之實質效益有：幫助考評人檢視回顧受考人工作情形、考評人與受考人彼此瞭解、作為評價之參考。而我國現階段考核及考績辦理過程，並未要求主管人員與受考人進行面談；未來修正草案將增訂面談程序，包括：受考人於考績評擬前自我考核機制，給予受考人就自我績效表現檢視之機會，考評人與受考人透過溝通以增加彼此瞭解達成共識，避免考核過於主觀，除符合評價應具備透明性之基本原則外，對提升考績過程公正客觀、考績作業民主化程度，均具有實質助益。

第三款 考績結果公開

一、我國：僅以書面通知受考人，而未於面談中告知考績結果。

二、日本

能力評價與業績評價結果確認後，均應向受考人公開。評價結果公開的目的，係藉由公開之時，對受考人施予指導與建議，促使屬員自動自發完成任務，以提升組織績效。

三、比較分析

我國考績結果僅有書面通知，而未藉著面談溝通方式予以告知受考人。而日本除了有面談機制，可與受考人溝通以外，尚有公開評價結果之規定，考評人必須依據評價結果給予受考人指導建議，除使受考人清楚知悉今後努力方向外，藉由考評人當面告知受考人評價結果，促使考評人公正、客觀評價，降低評價過程產生不公平之情形。

第四款 委員會機制

我國各機關辦理考績，係依規定組織考績委員會，負責各該機關公務員及直屬機關首長年終考績、另予考績、專案考績及平時考核獎懲之初核或核議事項。實務運作上，考績委員常被譏評是在替委員會決議背書，故一般而言，各機關同仁擔任票選委員意願並不高，過去多由機關首長指定單位主管人員擔任。因此，為強化考績委員會民主性，並落實票選委員核議功能，98年修訂之考績委員會組織規程，提高民選委員最低人數為，每滿4人應有2人以票選方式產生，配合考績委員會票選人數比例之增加，考績委員會委員總人數並酌予修正提升人數上限為23人。許多機關考量議事運作情形，多將甄審委員會與考績委員會合併組成，由於審議案件需要徵詢單位主管意見，在民選委員人數增加情況下，復加上為落實兩性平權主義，委員之任一性別比率有不少於三分之一限制，造成機關首長指定委員作業之困擾，而機關同仁因參與情形不佳，不得不協調單位推薦參選人員，故考績委員會組織運作，實難以彰顯制度設計之目的及功用。

日本人事評價實施過程未設置考績委員會，但為了提高人事評價制度的公正性、透明性與受考人對制度的信賴，相當重視人事評價之陳情。人事評價之陳情對應方式包含陳情商談、陳情處理2種，分別處理與人事評價相關之陳情案件，或與評價結果公開有關但經陳情商談無法解決者，陳情處理由「陳情處理委員會」負責，經確認事實、審查決定後，將處理結果通知申請人。

此外，日本東京都組成所謂「陳情協談檢討委員會」，依據委員會意見指導考評人，或要求考評人「再評定」，對於評價之公平客觀性具有積極功能。陳情申請案件固非屬救濟制度，惟提供陳情管道，如經審酌認為必要，尚可要求考評人再評定，對於考評人是否確實公正評價，具有督促作用，有助於確保評價結果的公平性。

第四節 結果運用方面

第一款 獎懲結果

一、我國

- (一) 現行公務人員考績之獎懲結果為：甲、乙等者晉俸級（無級可晉者加發獎金），均給與考績獎金，惟獎金不一，分別為1個月或0.5個月，丙等留原俸級，丁等則應予免職。
- (二) 99年修正草案增訂優等，獎懲結果為：優、甲、乙等者晉俸級（無級可晉者加發獎金，乙等已達年功俸級者須隔年始可晉敘），分別給與1.5個月、1個月及0.5個月考績獎金，丙等留原俸級，並輔導改善，第二次降1級改敘並輔導改善（無級可降時，比照每級俸差減俸），第三次應辦理資遣或依規定退休。考丙後10年內考列優等或連續3年考列甲等，得抵銷丙等次數一次，丁等應予免職。主管人員考績1年列丙等或任同一陞遷序列主管職務連續3年乙等者應調任非主管職務。

二、日本

評價結果活用於任用、給與、身分處分等人事措施上，諸如：陞任、調任、職務調整、晉級、晉俸、勤勉津貼、降調、免職、降給，降號俸及人材培育等方面。

三、比較分析

我國考績結果目前可作為調薪、獎金發給之憑據，修正草案除增訂丙等淘汰機制外，銓敘部並研議修正公務人員陞遷法，增訂優先陞任機制，

明列最近3年內連續2年考績列優等，得經甄審委員會同意優先陞任，乃偏向「行政性功能」。而日本人事評價結果除活用於任免、給與、身分處分等人事措施外，並重視將評價結果用以協助人員瞭解其工作能力，藉由考評人之建議與指導，適當的培育與研修，幫助受考人提昇與改善工作知能，故兼具有發展性功能。

日本公務員之陞遷係依據評價紀錄公平審查，另東京都辦理評價過程，除由受考人自我申報個人目標外，並填具異動申報表¹⁹⁸，由考評人分別就評價紀錄表與「人物形像」¹⁹⁹描述公務員能力與性格，提供機關首長併同考量該員應否陞任或遷調，將評價制度與陞遷制度結合，達到適才適所，落實人力資源管理。

此外，我國考績獎懲結果係依評定等級決定晉級及獎金給與，而日本評價結果分別運用於晉級、晉俸及勤勉津貼上，評價成績最低等級者升1號俸，最優等級則升8號俸，級距彈性較大，公務員工作成績表現，與晉俸有關，最高可縮短「在級期間表」所定的「在級期間」二分之一。評價結果活用在給與上，具有相當明顯之激勵效果。

第二款 淘汰機制

一、我國

(一) 現行規定，平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等，免職；另專案考績一次記二大過者，免職。

(二) 99年修正草案規定，受考人除平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達二大過，年終考績應考列丁等者外，須有具體事證，始得考列丁等，予以免職；另專案考績一次記二大過者，免職。並增

¹⁹⁸ 參見第四章，表 36 東京都一般職異動申報表、表 38 東京都管理職異動申報表。

¹⁹⁹ 參見第四章，註 181「人物形像制度」介紹。

訂第三次考列丙等應辦理資遣或依規定退休。

二、日本

依人事評價或出勤狀況所示事實，評定公務員執勤成績不佳時，得不依公務員意願予以免職，免職對公務員而言係極為不利益之處分，為顧及其身分保障，屬重大事項，其事由應以法律明定之²⁰⁰。

三、比較分析

日本人事評價著重制度之發展性功能，對於執勤成績不佳者，施予指導建議，使公務員能藉由培育與扶植，發揮其潛在能力，惟基於信賞必罰之精神，對於執勤成績確屬不良人員，則予以免職處分。而我國除現行之考績免職處分外，修正草案增訂丙等強迫退場機制，引發公務員疑慮及各界討論，茲以本研究第三章已有論述，不再贅述。

有關我國與日本考績制度主要相異之處，比較如下。

²⁰⁰ 日本國家公務員法第 78 條規定：「公務員有下列各款情形之一者，得依人事院規則所定，不依公務員意願而予以降調或免職。一、依人事評價或出勤狀況所示事實，得認其執勤成績不佳者。」是為公務員之淘汰機制。另免職之法定事由請參見第四章。

表 45 我國公務人員考績制度與日本人事評價制度比較簡表

項目	我國現行規定	我國修正草案規定	日本規定
考績種類	<ul style="list-style-type: none"> ■ 年終（另予）考績 ■ 專案考績 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 年終（另予）考績 ■ 專案考績 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 定期評價：能力評價與業績評價 ■ 特別評價：只進行能力評價
考核項目細目	<ul style="list-style-type: none"> ■ 工作、操行、學識、才能 ■ 由銓敘部統一訂定考核細目 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 工作績效、工作態度 ■ 由各主管機關視整體施政目標及業務特性訂定或授權所屬機關擬訂，報請主管機關核定 	<p>評價項目與關鍵要素因應不同職位多元化設計，另各地方公共團體得依業務性質自行訂定</p>
評鑑方法	僅單向考核	增列面談（含自我考評）、考績預警機制	自我申報與面談
辦理程序	評擬、初核、覆核、核定、銓敘審定	評擬、初核、覆核、核定、銓敘審定	原則分評定、調整、確認3步驟，機關首長審查認為有不適當情形，得命相關人員「再評定」或「再調整」
考績等次用語	分為甲等、乙等、丙等、丁等共4個等級	分為優等、甲等、乙等、丙等、丁等共5個等級	原則分S、A、B、C、D共5個等級，並依不同職務訂定等級
考績等次限制	<ul style="list-style-type: none"> ■ 同官等為比較範圍 ■ 甲\leq75% 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 以同官等為比較範圍 ■ 優、甲、丙等有比率限制。 ■ 各官等甲以上\leq75%，主管人員甲以上\leq85% 	未有規定，各地方公共團體得依業務需要自行規定
考績獎懲結果	<ul style="list-style-type: none"> ■ 甲、乙等晉俸級並給與考績獎金 ■ 丙等：留原俸級 ■ 丁等：免職 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 優、甲、乙等晉俸級並給與考績獎金 ■ 丙等：第1次留原俸級及輔導改善、第2次降1級改敘並輔導改 	活用於任用、給與、身分處分等人事措施上，如：陞任、調任、職務調整、晉級、晉俸、勤勉津貼、降調、免職、降給、降號俸及人材培

		善、第 3 次辦理資 或依規定退休。 ■ 丁等:免職 ■ 主管人員 1 丙或 任同一陞遷序列 之主管職務連續 3 乙應調任非主管	育等方面
淘汰 機制	丁等應予免職	■ 第 3 次丙等辦理 資遣或依規定退 休 ■ 丁等:免職	表現不佳者予以輔 導改善，無法改善者 得予以或應予免 職，且免職原因應具 備法定事由
救濟 方式	■ 乙等、丙等—申 訴 ■ 因考列丙等造成 之不利效果—復 審 ■ 丁等、一次記二 大過專案考績— 復審	■ 乙等—申訴 ■ 因績效欠佳考列 丙等而降級改 敘、減俸、辦理資 遣或退休—復審 ■ 丁等、一次記二大 過專案考績—復 審	由公務員選擇是否 提起行政不服審 查，如有不服，向法 院提起行政訴訟。採 司法一元化，無行政 法院，其訴訟程序依 行政事件訴訟法規 定辦理

資料來源：本研究自製。

註：

- 一、我國有保訓會受理行政處分之復審及非行政處分之申訴、再申訴案件，日本與我國不同乃採司法一元制，並無公務員救濟制度，中央及地方公務員均適用行政不服審查法（即戰前之訴願法），相當我國之訴願救濟。有關日本行政訴訟法要旨參照關銘富，行政訴訟要件之理論與實務，臺北大學法學系碩士班碩士論文，2004 年 12 月。
- 二、現行公務人員考績辦理內部程序分為「評擬」、「初核」、「覆核」、「核定」、「銓敘審定」5 步驟，如加上具外部效力之「核定通知」，則為 6 步驟。

第五節 小結

從前面對於我國與日本考績制度中重要相異規定與作法加以比較分析之後，歸納日本之人事評價制度足供我國修法參考如下：

一、考核項目與細目方面，日本之人事評價項目因應不同職位設計，能力評價之具體評價項目與該評價項目相關行為，雖依人事評價實施規程規定，仍須由主管人員就公務員官職等級判斷其是否具有標準職務完成能力，又每一個評價項目與行為均設計具體之行為類型關鍵要素，各評價項目具體明確，且未有比率分配；另業績評價實施之關鍵則是依預先設定之目標進行評價，將統合整體目標列為重點，且注意設定目標之難易度，調整評價達成度，藉由面談機制，透過考評人與受考人適度溝通，使每位受考人瞭解年度應達成之績效目標，並訂定具體判斷標準，達成評價之公平性。

二、考績等次方面，評價因應職位不同區分評價等級，且未規定等級分數、人數比率及考績條件，依業務性質及職務需要設定不同評語等級，且僅以等級區分公務員表現優劣。

三、評鑑方法方面，於年度開始先進行期初面談，由考評人與受考人共同進行年度目標設定，再由受考人檢視業務執行情形，並自我申報檢視結果，提供考評人參考，評價結果公開後，於年度結束進行第二次面談，就受考人工作表現給予指導建議，以增加考評人與受考人雙方意見溝通。

四、面談機制方面，藉由考評人的引導，及受考人的參與，使受考人回顧業務執行情形，察覺自我優、缺點，並將自我檢核反省結果回饋在日後工作表現及業務執行上。

五、結果運用方面，人事評價結果除活用於任免、給與、身分處分等人事措施外，同時重視將評價結果用以協助人員瞭解其工作能力，藉由考評人之建議與指導，適當的培育與研修，幫助受考人提昇與改善工作知能，故具有發展性功能。

事實上，經過深入分析整體日本公務員人事評價體系之制度設計，發現日本制度之細膩與推行試辦過程之嚴謹，使得看似複雜之業務與事項，在運作上能夠達到應有之效果，考評人與受考人彼此之間因為面談溝通情形良好，並未帶來執行上的困擾。至於我國一直以來受考績過程應嚴守秘密規定影響，主管人員對於所屬人員顯少就考評項目細目及年度目標設定進行雙向溝通，在現行考列甲等人數 75%的情況下，大部分公務員缺乏考績等次應與績效優劣結合的觀念。本研究期使藉日本制度的引介，供我國借鏡與參酌，但畢竟任何一項制度的建立，均有其特殊的原因及形成環境，所謂「橘逾淮為枳」，制度不可生硬的移植，而是漸進成長的。



第六章 結論與建議

政府再造的基本訴求與改革重點之一為企業精神，面臨全球化的浪潮，在快速變遷與激烈挑戰的時空環境中，政府不僅需從外在組織的結構改造，更需進行內在組織文化的改造，創造一個以績效為導向的高效能政府。管理大師杜拉克（P. Drucker）曾言：「只要組織中存有鼓勵企業精神的機制，任何人都可以成為企業家；反之，若組織中盡是誘發官僚行為的制度，任何企業家也會成為僵化的官僚²⁰¹。」完善的人事制度能養成具有企業精神與高效能、有活力的公務員，公務員具備此種軟實力的品質與深度，決定政府競爭力的高低，而政府效能提升的首要之道，就在於是否能夠充分運用人力資源，使人力發揮最大效用，此一目標之達成，實繫於能激勵公務士氣的考績制度。

本研究第二章為探討公務人員考績制度之理論基礎，第三章就我國行政機關公務人員考績制度實施現況作檢討分析，第四章介紹日本一般職公務員人事評價制度之內涵，第五章則為我國考績制度與日本人事評價制度之比較分析。本章擬歸納結果，並提出具體建議，以供改進公務人員考績制度之參考。

第一節 結論

茲將本研究的結論臚列於下：

一、考績制度必需建立在激勵理論之上

考績與激勵的關係密不可分，理想的考績制度，獎勵工作績效良好者，以達到激勵的效果，對於工作表現欠佳者，加以輔導改善，藉由符合

²⁰¹ 孫本初，新公共管理，同前引註 14，頁 105。

公平正義的考績制度，使人員的能力發揮得淋漓盡致，充分展現行政效能，完成組織之目標。

二、考績必需具有行政性、發展性與綜合性功能

為達成人力資源管理之目的，考績不僅考核人員是否具有組織期望的績效，更應藉由考績過程，了解員工優、缺點所在，作為人才培育的依據，以考績作為人力運用核心所在，使陞遷、獎懲、待遇與考績有效配合，達到綜覈名實、信賞必罰的考績宗旨。

三、由我國考績制度的建制與修正可以發現，考績制度法治規範有餘，惟實際功效不彰，99年修法方向，迎合世界潮流，先進的立法趨勢，及提升考績至績效管理層次，值得嘉許，而訂定考列丙等比例並命資退之合憲性，在法理上仍有待商榷。本研究贊同對工作績效不佳、影響機關形象者予以淘汰，但為避免落入「目標錯置」的危險，遵守考績作業之正當程序，則尚待努力，以及準確的考評技術與作法，尚需運用純熟，方能達成考績應有之目的與功能。

此外，本研究盡心竭力於第四章就日本活用評價制度與東京都實務案例作完整介紹。綜合言之，日本的考績制度屬於激勵型的「績效管理制度」，將績效考核的過程，作為貫徹組織目標之途徑，亦即將個人績效目標與組織績效目標進行連結，並且依據個人所設定績效目標之達成情形，給予適當之獎懲，單位主管透過面談的方式，協助部屬設定績效目標，並視其執行情形，給予必要之協助與訓練。對於日本的作業經驗，如：目標管理設定、受考人自我申報、面談進行方式內容與結果回饋等考評流程；訂定評價關鍵要素、工作行為範例、目標值與判斷標準及等級評語；如何就受考人目標成果、工作水準、表現、努力程度、需要指導程度作具體描述與記錄等等，則儘量以圖表原貌方式呈現，希對於實務應用有所助益。

第二節 建議

根據本研究各章節，從探討考績之模式、理論、日本公務人員考績制度及藉由對我國現行公務人員考績制度之檢視過程，並配合比較分析發現之各種問題所獲效之研究結論，綜合提出下列制度面及法制面二大面向之改進建議，以為建構一套足以反映工作績效的考績制度之參考。

第一款 制度面之改進建議

一、加強宣導正確之考績觀念

法令規章與制度是靜態的，人事政策與人事管理的實際運作是動態的，古有明訓：「徒法不足以自行」，從績效管理角度而言，考績是管理活動的持續過程，無論績效目標之設定、績效評量方法、考評面談過程、結果之回饋及遵守同官等比較原則，均有賴機關首長、考評人與受考人建立正確的態度。考績制度變革，目的在獎勵真正優秀的人才，不是要獎勵順服的馬屁精，績效管理的考績機制絕對不是一份「績效報告」而已，乃是一項價值觀念的革命，是以，建議各主管機關利用集會場合與訓練進修課程，加強宣導正確之考績觀念。

二、考績目的之定位

現行考績法第2條揭櫫考績「綜覈名實、信賞必罰」的目的，不足以反映考績制度績效管理面所應具之功能，公務人員基準法草案第58條規定，公務人員之考核，應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，充分發揮獎勵、培育、拔擢、輔導及懲罰之功能，以落實績效管理，提高行政效能及服務品質。另考核結果，除應依法令予以適當之獎懲外，並應作為辦理陞遷、調職、指派受訓、薦送進修、調整工作項目及裁汰冗劣之重要依據，已為考績法制定下改革方向，爰建議本條配合基準法之規定作同上

之修正。

三、落實由中央與地方主管機關訂定考績表

考績表為考績法之附表，在法律上定位屬於法規命令性質，應授權由銓敘部另以命令定之。故現行考績法施行細則第 3 條第 2 項規定：「考績表格式由銓敘部定之。但各機關得視業務需要，另行訂之，報銓敘部備查。」基於考績權屬於行政機關首長人事權一部分²⁰²，各機關居於行政權主體地位，自應依機關屬性訂定考績表，客觀進行績效考評，惟我國現行各機關似尚無自行訂定考績表之能力，為因應各機關業務特性需求，建議先落實由行政院、司法院及地方機關業務屬性不同之主管機關訂定考績表，並由各機關自行訂定工作績效關鍵指標，以作為績效評估的依據。未來應使受考人有機會參與設計考評內容的制度，另關鍵績效指標之設計應採參與式管理的原則，此種先進的設計，尚需要先具備相關知能，使考評人與受考人有能力進行績效的辨識及訂定符合實務現狀的績效指標，根據人力條件、組織目標、資源多寡及外在環境等標準加以衡量。

四、落實進行平時考核

平時考核落實與否應列入管理者的績效評估標準之一，主管對表現較優或較劣者，除可進行面談給予獎勵或輔導外，亦可針對其實際工作狀況提供培訓或矯正機會，考績制度之改革，宜努力強化考績積極激勵及發展性功能之目標，平時考核制度之落實，有助於工作績效與考績制度相結合，平時考核如未能確實執行，一味推行新考績制度與考績固定比例，其效能將仍有待商榷²⁰³。

五、結合考績與培訓功能

考評應正確反映受考人的工作績效，並具體指出受考人所需加強培訓之項目，作為未來一年之培訓根據，使表現優越者之培訓可做為職業生涯發展的準備，而表現低於水準者亦可接受職能補強訓練與輔導，甚至依據

²⁰² 參見李建良，同前引註 60，頁 40。

²⁰³ 參見林明鏘，德國公務員制度之最新變革：兼論我國文官制度的危機，臺大法學論叢，第 40 卷第 4 期，2011 年 12 月，頁 2073。

考績與培訓後的成果，作為調整職務的依據。

六、加強考評人能力訓練

績效考評是藝術也是一種專業技術，主管應具有客觀、公正完成績效管理之能力。故建議在管理者的培訓計畫中，增加有效率之績效評核方法訓練，使管理者瞭解常見的績效測量誤差、考績謬誤或錯誤觀念，其內容不侷限於技術性知識，而應從績效管理的角度，結合領導目標管理相關課程，例如：使其有能力與主管及部屬共同建構本單位關鍵績效指標；藉績效指標面談為部屬建立期望的表現值；能輕易的將平時考核訊息留下紀錄，於需用時可以得到整合資訊，並能兼納不同考評人意見，發展整合多元考績資訊能力；有能力進行考績面談，以問題解決方法為策略，為雙方建立主動且開放的對話環境，共同討論問題的解決方案；為表現良好的員工設定更具挑戰性的新目標，為表現不佳的員工進行輔導建議，以協助其進步與成長等。

七、進行受評部屬教育訓練

為了使考績法能逐步落實，則兩造當事人都應發展新的能力及正向態度，故受考人也應培養相關能力²⁰⁴，例如：與主管共同建構本單位關鍵績效指標能力；績效指標面談後，理解並能執行單位主管的期望；在平時整理自己的績效表現，以及所遭遇到的問題，以求績效面談時有具體、客觀的事實佐證個人績效表現，以供與主管建立共識之用；考績面談後，了解結果，並於受肯定後接受更高挑戰，或於被要求改善時參與改善計畫的擬定；能為其同儕進行績效考評，成為多元考績評估的成員等。

第二款 法制面之改進建議

為使公務人員考績法益臻完善，本研究提出之修法建議如下：

²⁰⁴ 劉廷揚，同前引註 74，頁 23-24。

一、考核項目

現行考績法第 5 條第 1 項規定年終考績應以平時考核之「工作、操行、學識、才能」為依據，但從績效管理理論，考績制度最重要的本質在績效評估，而學識與才能係屬完成職務應具備之基本能力，可以涵括在工作績效中併予考量，此外，參考日本訂定之評價項目，不論職務性質，均列有「倫理」項目，審酌公務員應恪遵廉能官箴，注意維護其廉潔之服務倫常，不能有貪污行為，以及工作態度乃成就工作績效之重要因素，至於各機關基於業務特性，可另行就不同職務訂定考核項目，故建議修正為「平時考核就其工作績效、廉潔、態度及其他與業務有關項目行之」。

有關目標管理設定，為增加考績透明化與民主性，建議同條增訂：各機關主管人員於年度開始，應與受考人進行討論並交換意見，訂定當年度應達成之工作目標，作為考績評定之依據。

二、考績等次

現行考績法第 6 條第 1 項區分考績等次為「甲、乙、丙、丁」4 等級，為增加考績結果之區辨性，發揮獎優汰劣功能，以激勵工作績效表現卓著者，並參考日本的人事評價制度，係依不同職務區分評價等級，並明確界定標準等級，使公務員知悉考績結果應達到的基本標準，另鑒於分數並不代表任何意義，例如：70 分至 79 分皆為乙等，其間縱有程度差別，然表現於晉升或獎金上並無差異，反而造成 78 分的人被貼上「不良份子」的標籤，故建議考績等次調整為「優、甲、乙、丙、丁」5 等級，增訂「以乙等為標準」，並取消以分數決定等第之規定。

三、丁等事由

現行考績法第 6 條第 3 項規定考績列丁等事由，諸如「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」及「品行不端或違反法令」，缺乏客觀具體標準，且僅有「怠忽職守，稽延公務」與工作績效略有因果關係。由於考績之本質應是年度內工作績效之評算，為賦予淘汰績效低劣者有法律依據，故建議直接明定丁等事由為「績效不

佳者」，並將原列各款事由分別情節輕重，改置於記過處分或專案考績內規範之。此外，考列丁等人員應予免職，改變公務員之身分關係，直接影響憲法保障公務員之服公職權，此不利益處分至為重大，故不應強制固定比例，關於績效不佳之定義則應予明確界定為「工作績效不佳係指公務員之表現，於其職務之關鍵要素²⁰⁵未能達到規定之工作標準」，並明訂「自訂與業務有關考核項目與細目應包含考評各該職務之關鍵要素²⁰⁶」，另輔以公平完善之績效考評配套設計，除了客觀化各類評量指標，也應增強主觀性評量標準，由各機關組成績效評量委員會，容納外部評量委員，引進民間企業績效評量指標，例如：員工相互評量，顧客滿意度調查，及評量主管人員能否增強員工自我負責能力、促進組織與顧客間之溝通協調、創造組織目標與理念等²⁰⁷。

四、獎懲結果

現行考績法第7條第1項年終考績獎懲結果規定，甲、乙等可晉俸級，均給與考績獎金，惟獎金不一，分別為1個月或0.5個月，無級可晉者加發獎金1個月，丙等留原俸級，丁等則應予免職。為增加考績結果之區辨力，達到績效激勵、獎優懲劣、淘汰不佳之考績目的，且避免公務員過度重視金錢物質之獎勵，基於政府有限之財力，爰建議取消晉級與獎金同時給與之獎勵方式，並將機關團體績效評比結果與年終工作獎金結合，或結合「績效俸給制」，提高公務員工作誘因²⁰⁸，以符合績效管理制度之激勵

²⁰⁵ 所謂關鍵要素係指「重要之工作分派或責任，其執行不力將導致該公務員整體表現被評定為欠佳者」。參見湯德宗，同前引註99，頁19。

²⁰⁶ 參見湯德宗，同前引註99，頁19。

²⁰⁷ 僅由主管人員憑「印象」評估屬員工作表現，常無法有效分辨績效高低，進而無法達成激發公務員提高服務品質的潛能，適當結合法律與管理的人事工作，才能逐步建立較為客觀化的績效制度，並輔以配套之激勵措施，例如績效獎金之設計。參見林明鏘，同前引註203，頁2045、2046、2049、2073。

²⁰⁸ 「績效俸給制」係指不依公務員年資決定其應支給之俸給，而依工作經驗及績效決定其基本俸給。為了有效扮演公僕角色，講求服務的「效率」與「效能」，德國聯邦層級的文官制度，在市場導向的制度改革中，提供人民滿意的服務內容，成為德國公務員制度最高指導原則，在2008年公務員法律地位法或2009年公務員法新條例，為強化公務員績效，引進績效獎金及加給制度，並增加「績效俸給制」的部分誘因制度，但因「績效」認定標準及決定爭議性大，已取消績效獎金，並採混合績效及年資以共同決定公務員之基本薪俸。我國現行沒有績效的差別待遇，與考績制

效果與績效導向精神。晉級方式建議參酌日本之作法，先調整俸級級距，予以細分化，以增加級數運用之彈性，各等次之獎懲如下：

- (一) 乙等以上部分，考量其已達到及格標準，故建議仍維持現行晉級規定，例如：優等晉敘俸級 3 級、甲等晉敘俸級 2 級、乙等晉敘俸級 1 級，但對於已敘至年功俸最高俸級者，則比照每級俸差增俸或改予獎金獎勵，並配套修訂優等、甲等者快速陞遷機制及人才培育發展計畫，以落實人力資源的發展與培訓功能。
- (二) 丙等部分，雖未達到及格標準，考量其工作績效並非最低等級者，基於績效導向的人力資源管理，發揮考績的「發展性」目的，協助公務員進行生涯規劃，使無法勝任現職致工作績效不佳者，藉由工作重新指派，找到適合其能力之職務，俾利人與事適切配合，達到人盡其才，才盡其用，適才適所之旨。另參酌日本對於績效不佳原因欠缺職位所必要之適格性者，訂有不依其意願予以降調或免職之規定，故建議第一次丙等留原俸級，並輔導改善，第二次降一級改敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善，第三次降調，依公務人員任用法規定調任低職等職務²⁰⁹或調任較低陞遷序列之職務²¹⁰（無較低職等或較低序列職務可資調任則降一級改敘，無級可降時，比照每級

度運作不良有相當大的關係，爲了激發公務員服務潛能，鼓勵其追求績效成果，似可仿德國公務員俸給法之變革，績效加給可高達每月俸給的 80%，俸給提昇原則上廢除逐年晉級的傳統作法。參見林明鏘，同前引註 203，頁 2060、2067-2068、2074。

²⁰⁹ 參照公務人員任用法第 18 條第 1 項第 3 款規定：「在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務爲限，均仍以原職等任用，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管。」

²¹⁰ 本項建議係參酌 99 年考績法修正草案丙等獎懲規定酌作修正。考量草案第 7 條第 2 項規定，考列丙等人員經輔導改善後，十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次，已逾十年者不計列丙等次數之規定，除用以鼓勵公務員改善績效外，似有意延緩三丙即予淘汰之不利效果。對於改善後能達到優、甲等之受考人，何以又再度考列丙等，連續數年內表現反覆無常，於優、甲、丙等之間游走之情形，亦未能解決，又此種強制三丙之淘汰機制，未盡符合人力資源管理精神。

俸差減俸)；如仍不適任工作，或身心衰弱不堪勝任職務，應予資遣²¹¹或鼓勵其辦理退休。

(三) 丁等部分，考量其工作績效排序已列最低等級，為落實考績結果汰劣之功能，貫徹績效管理精神，故建議仍維持現行免職之規定，但身心衰弱不堪勝任職務者，應辦理資遣或依規定退休²¹²。至有關免職之處理程序及救濟規定則以法律明定，並嚴格遵守法律保留、法律明確性、正當法律程序等憲法基本原則。為了增加考績之信度與效度，建議針對考績評定丁等人員宜先行試辦三百六十度全方位績效評量²¹³，以提昇考績結果之程序正義。

五、比例設限

考績應本綜覈名實之旨，作準確客觀之考評，故理論上不宜事先限制比例，如日本²¹⁴即未以法律強行規定表現不佳之比例²¹⁵，但考量政府經費

²¹¹ 免職無資遣費及退休俸，嚴重影響服公職權，公務員績效不佳如係因身心衰弱者，且符合資遣或退休規定，改予資遣或退休，較為周妥。本項建議係參酌公務人員退休法第 7 條規定：「公務人員有下列各款情形之一者，予以資遣：一、因機關裁撤、組織變更或業務緊縮，不符本法所定退休規定而須裁減人員者。二、現職工作不適任，經調整其他相當工作後，仍未能達到要求標準，或本機關已無其他工作可以調任者。三、未符前條第一項規定，經中央衛生主管機關評鑑合格醫院證明身心衰弱，致不堪勝任職務者。四、依其他法規規定應辦理資遣者。」

²¹² 公務人員之淘汰機制主要在處理工作績效不佳、不當行為及身心失能等問題。相關法律應修改使之涵蓋三種類別：公務人員考績法處理工作績效不佳問題，公務員服務法處理不當行為問題，公務人員退休法處理身心失能問題。參見施能傑等 13 人，公務人員淘汰機制之研究，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)，1999 年，第 6-8 章。參見考試院全球資訊網

<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=4220&ctNode=721&mp=1>，造訪日期：2011 年 2 月 5 日。

²¹³ 參見余致力等 16 人，同前引註 33，頁 64。

²¹⁴ 日本國家公務員法第 78 條規定及日本人事院規則 11-14 第 7 條第 1 項參照，參見行政院人事行政局編印，各國人事法令彙編-日本國家公務員人事法令彙編，2008 年 12 月，頁 15。

²¹⁵ 陳清秀，公務人員考績法修正草案強制考列丙等比例之商榷，臺灣法學雜誌，第 150 期，2010 年 4 月 15 日，頁 30。

財源有限，參酌國內外考績制度、管理實務與我國考績作業，建議考績制度採競爭性原則，訂定等次比例設限，並維持現行甲等以上人數不超過 75% 之作法，其中優等人數比率以 10% 為上限，另避免制度實施過於僵化，為淘汰而淘汰，乙等以下比例則不設限，或參採修正草案規定，考列丙等人數比率，不得低於 1%，高於 3%²¹⁶；並以各機關辦理團體績效評比結果，作為評定人員考列甲等以上及丙等人數比率之依據。

六、專案考績

現行考績法第 12 條第 3 項有關專案考績規定：一次記二大過者應予免職，考量修正草案增列應考列丙等之積極條件，非關工作績效，以及考列丁等非關工作績效之事證，與專案考績規定有所重疊，建議增訂「公務人員懲處法」²¹⁷，並移置懲處法一併規範，賦予懲處制度之實體與程序規定有法律依據，但影響公務員身分保障權部分則以公務員懲戒法規範，將績效評核、行政懲處與司法懲戒加以區隔，使考績法回歸至單純之人事行政管理目的。

七、面談機制

為落實考績之公平性與發展性，使績效考核之評擬更具公正性與客觀性，故建議增訂主管人員於考績年度中，應與受考人就工作內容與平時考核結果進行面談二次，面談內容及結果列入平時考核紀錄。

八、程序正義

現行考績法第 14 條第 3 項規定考績委員會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述及申辯之機會。鑒於本研究建議第三次考列丙等者應予降調或資遣，又考列丁等者應予淘汰以及專案考

²¹⁶ 強制遣退影響公務員權益甚鉅，主管為規避同一人考績三丙，可能有輪流考列丙等情形。故本研究建議對無法勝任現職考績三丙者予以降調處分，配合優、甲等之快速陞遷機制，將表現不佳人員調整出來之職務，改由表現優良人員陞任，使優、甲等人員有較多陞遷機會，以達到激勵型之人力資源管理。

²¹⁷ 從憲法對基本權保障角度觀之，公務員受考績懲處及相關規範，係對人民服公職權利之限制，惟此種限制如符合法律保留及比例原則等憲法原則之要求，即非憲法所禁止。參見李建良，同前引註 60，頁 41。是以，為避免年終考績與專案考績規定有所混淆，本研究建議增訂「公務人員懲處法」，另為明確之規範。

績免職，其考績結果影響公務員服公職權利，故建議增訂考績委員會對於擬予考績列丙等、丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。

九、救濟規定

鑒於現行公務員因不服考績丙等案件，實務見解認為係屬「管理事項」，只能向保訓會提起再申訴，基於本研究採第三次考列丙等者應予降調²¹⁸或資遣之作法，第一、二次考績丙等具有「累積性」，隨丙等次數之遞增，其不利程度逐漸加劇，而足以發生改變公務人員身分關係。故建議公務人員保障法配合修正，增訂公務人員保障暨培訓委員會受理因不服年終考績考列丙等之案件，不論是第一、二次或第三次，各次均得提起復審之規定。

茲將新、舊考績制度及本研究建議之獎懲結果比較如下：

²¹⁸ 現行公務人員受降調處分，應循何種救濟程序，保訓會 92 年 11 月 17 日公保字第 0920008309 號書函謂：「將公務人員調任與其所敘官等顯不相當或較低陞遷序列之職務，除影響其升等任用資格之取得外，亦影響其日後參加陞遷、訓練之權益，是服務機關對公務人員為調任同官等較低陞遷序列職務之命令，係屬對公務人員權益有重大影響之處分，公務人員如有不服，得依復審程序提起救濟。」

表 46 新、舊考績制度及本研究建議之獎懲結果比較表

	現行考績制度	考績新制	本研究建議
優等	無	<ul style="list-style-type: none"> ■ 九十分以上 ■ 晉本俸(年功俸)一級，並給與一個半月俸給總額之一次獎金；或兩個半月俸給總額 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 晉敘俸級三級 ■ 配套修訂優等、甲等人才快速陞遷機制及人才培育發展計畫
甲等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 八十分以上 ■ 晉本俸(年功俸)一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；或二個月俸給總額 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 八十分以上，未達九十分 ■ 晉本俸(年功俸)一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；或二個月俸給總額 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 晉敘俸級二級 ■ 配套修訂優等、甲等人才快速陞遷機制及人才培育發展計畫
乙等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 七十分以上，不滿八十分(年功俸)一個半月俸給總額；或七個月俸給總額 ■ 滿分(年功俸)一個半月俸給總額 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 七十分以上，未達八十分 ■ 晉本俸一級，已達所敘本職等本俸最高級者，已敘年功俸者，不予晉級，次年仍考列乙等者，晉年功俸一級，其餘類推，晉敘至年功俸最高級為止，均給與總額之一次獎金。已敘年功俸最高級者，第二級仍考列乙等，又第二級晉一級者，給與一個月俸給總額之一次獎金。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 晉敘俸級一級 ■ 已敘至年功俸最高級者，比照每級俸差增俸或改予獎金獎勵
丙等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 六十分以上，不滿七十分 ■ 留原俸級 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 六十分以上，未達七十 ■ 留原俸級，並輔導改善；第二次降一級敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次應辦理遣或退休。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 第一次丙等留原俸級，並輔導改善，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次降一級敘，無級可降時，比照每級俸差減俸；如仍不適任工作，或身心衰弱不堪勝任職務，應予遣或鼓勵其辦理退休
丁等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 不滿六十分 ■ 免職 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 未達六十分 ■ 免職 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 免職 ■ 身心衰弱不堪勝任職務者，應辦理資遣或依規定退休 ■ 試辦 360 度全方位績效評量

資料來源：本研究自製。

參考文獻

一、中文（按作者姓氏筆畫排列）

專書

- 李惠宗，憲法要義，元照出版有限公司，5版第1刷，2009年9月。
- 吳庚，行政法之理論與實務，三民書局，增訂11版，2010年9月。
- 法治斌、董保城，憲法新論，元照出版有限公司，三版二刷，2006年3月。
- 邱吉鶴，行政機關績效管理，秀威資訊科技股份有限公司，2008年4月。
- 林明鏘，公務員法研究一，新學林出版股份有限公司，第二版，2005年。
- 林水波，考績制度：理論研析與經驗驗證，台北五南圖書出版公司，1989年。
- 張潤書，行政學，三民書局，修訂4版，2011年。
- 孫本初，公共管理，時英出版社，1997年11月。
- 孫本初，新公共管理，一品文化出版社，三版，2010年9月。
- 倪達仁，政治學，雙葉書廊有限公司，2004年2月。
- 許宗力，法與國家權力，收錄於：憲政改革芻議，元照出版有限公司，初版二刷，2006年8月。
- 許宗力，比例原則與法規違憲審查，收錄於：法與國家權力（二），元照出版有限公司，初版第1刷，2007年1月。
- 許育典，憲法，元照出版有限公司，3版第1刷，2009年7月。
- 陳敏，行政法總論，新學林出版有限公司，7版，2011年9月。
- 陳德禹，行政管理，三民書局，修訂初版，1996年。
- 董保城，行政法講義，作者自印，第二版，2011年9月。
- 劉宗德，制度設計型行政法學，元照出版有限公司，2009年。
- 蔡良文，人事行政學—論現行考銓制度，五南圖書出版股份有限公司，五版一刷，2010年7月。
- 歐育誠，日本公務員制度，作者自印，再版，1984年6月。

期刊

丘昌泰、江岷欽、陳柏羽，從西方經驗論建立我國績效待遇之可行性研究，
行政暨政策學報，第 33 期，2001 年 12 月。

朱武獻，激勵與授能，考銓季刊，第 29 期，2002 年 1 月。

李建良，論人民服公職之權利與公務員懲處制度-司法院大法官釋字第四
九一號解釋及其相關之研究，政大法學評論，第 64 期，2000 年 12 月。

李建良，公務人員保障法制研討會，月旦法學雜誌，第 90 期，2002 年 11
月。

李惠宗，嘻，異哉，所謂「丙等考績」非行政處分！——保訓會 99 年度公
申決字第 0261 號再申訴決定書及臺北高等行政法院 99 年度訴字第
2236 號判決評釋，裁判時報，第 11 期，2011 年 10 月。

呂育誠，英國中央公務員績效評量策略述評：以「高級行政職務」人員為
例，人事月刊，第 43 卷第 5 期，2006 年 11 月。

林三欽，考績懲處之合憲性及其救濟程序，憲政時代，第 25 卷第 4 期，
1999 年 12 月。

林水波，考績正義論，國立中興大學公共行政學系行政學報，第 21 期，
1989 年 6 月。

林明鏘，公務人員 2010 年考績法修正草案與制度基本問題，月旦法學雜
誌，第 184 期，2010 年 9 月。

林明鏘，德國公務員制度之最新變革：兼論我國文官制度的危機，臺大法
學論叢，第 40 卷第 4 期，2011 年 12 月。

吳信華，基本權利的體系思考，月旦法學教室，第 9 期，2003 年 9 月。

許宗力，基本權的保障與限制（下），月旦法學教室，第 14 期，2004 年 2
月。

孫本初，公部門需建立更具激勵效果的績效管理制度，人事月刊，第 43
卷第 5 期，2006 年 11 月。

張嘉麟，論行政法院 85 年度判字第 1036 號判決-以特別權力關係之鬆綁及

停職處分之救濟為中心，法令月刊，第 53 卷第 6 期，2002 年 6 月。

許濱松，激勵的迷思－績效考評的重要，人事月刊，第 43 卷第 5 期，2006 年 11 月。

陳清秀，公務人員考績法修正草案強制考列丙等比例之商榷，臺灣法學雜誌，第 150 期，2010 年 4 月 15 日。

陳愛娥，如何明確適用「法律明確性原則」－評司法院大法官釋字第 545 號，月旦法學雜誌，第 88 期，2002 年 9 月。

陳敦源、蘇孔志、簡鈺璋、陳序廷，論資排輩還是工作表現？年資因素對於我國公務人員績效考評影響之研究，文官制度季刊，第 3 卷第 1 期，2011 年 1 月。

黃錦堂，判斷餘地理論於公務員保障法之適用與檢討，法令月刊，第 60 卷第 9 期，2009 年 9 月。

黃錦堂，論考績法修正草案的爭議與展望，臺灣法學雜誌，第 150 期，2010 年 4 月 15 日。

黃榮護、林建宏，考績丙等制度設計評估：以適法性與妥適性為分析焦點，文官制度季刊，第 1 卷第 2 期，2009 年 4 月。

湯德宗，論訂定考績丙等比例並命資退之合憲性－公務人員考績法修正草案改進芻議，法令月刊，第 62 卷第 3 期，2011 年 1 月。

詹鎮榮，論公務員「刑懲併罰」制度之法制發展，臺灣法學，第 102 期，2008 年 1 月。

廖義男，公務人員考績法之修正，法令月刊，第 61 卷第 6 期，2010 年 4 月。

蔡明華，公務人員人格發展與公共服務，文官制度季刊，第 3 卷第 1 期，2011 年 1 月。

劉廷揚，落實「公務人員考績法修正案」方案建議，公務人員月刊，第 167 期，2010 年 5 月。

關中，以修正考績法做為革新文官制度的樞紐，公務人員月刊，第 167 期，

2010年5月。

學位論文

周世珍，公務人員保障制度之理論與實際，台北大學法律學系博士論文，2001年。

研究計畫

余致力等16人，「公務人員考績制度改進之研究」研究報告，考試院研究發展委員會92年度委託研究計畫，2003年6月。

施能傑等13人，公務人員淘汰機制之研究，考試院研究發展委員會專題研究報告彙編(四)，1999年。

陳敦源主持，「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視」研究報告，考試院研究發展委員會委託研究計畫，執行單位：國立政治大學，2010年2月。

詹鎮榮、劉定基，「公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究」研究報告，公務人員保暨培訓委員會99年度委託研究計畫，執行單位：國立政治大學，2010年8月。

其他

99年公務人員考績法修正草案說帖，銓敘部網頁，<http://www.mocs.gov.tw/>。

司法院印行，德國聯邦憲法法院裁判選輯(七)，1997年6月。

行政院人事行政局編印，各國人事法令彙編-日本國家公務員人事法令彙編，2008年12月。

孫本初、賴維堯，行政學辭典，一品文化出版社，修訂一版，2008年10月。

二、日文(按作者姓氏筆畫排列)

專書

山中俊之，公務員人事の研究，東洋經濟新報社，2006年6月。

佐藤達夫，國家公務員制度，日本學陽書房出版，第8版，2009年。

東田親司，改革の論点-実践的行政改革論，株式会社芦書房，初版，2006

年 9 月。

東京都人事部制度企劃課，人事評価システムの構築から活用まで，地方

公共団体研究人事評価システム研究会編集，初版，2007 年。

新人事制度研究会，国家公務員の新たな人事制度-人事評価を活用した

任免・給与等の実務，日本人事行政研究所監修，株式会社 P M，2010
年 2 月。

稲継裕昭，プロ公務員を育てる人事戦略，株式会社ぎょうせい，初版第
2 刷，2009 年。

稲継裕昭，新しい公共経営と人材育成・人事評価-日本型公務員制度 NPM

との親和性，収録於：松岐夫編著，公務改革の突破口-政策評価と
人事行政，東洋経済新報社，2008 年 3 月。

期刊

大森彌，人事評価の活用に向けて，地方公務員月報，第 574 期，2011 年
5 月。

事務総局企画法制課，公務員白書，人事院月報，第 743 期，2011 年 7 月。

事務総局企画法制課，人事評価の試行に関する説明会の開催-人事評価
における上司と部下とコミュニケーションについて，人事院月報，
第 678 期，2006 年 2 月。

其他

人事院編，公務員白書，日経印刷株式会社，2009 年 6 月。

総務省・人事院，人事評価マニュアル，2009 年 12 月。