

必然的謬誤與潛規則的合理性： 制度約束下的地方主管年終考績行為

曾玟儀、蘇偉業*

《摘要》

對於公務人員考績問題，其中一項重要研究焦點為主管的考核能力，並以「考績謬誤」作為研究命題，及後研究更以主管的「有限理性」作為問題之根源，並延伸解釋他們利用非客觀工作表現的因素作為打考績的根據，即「潛規則」之使用。惟本研究認為，「考績謬誤」在公部門是一個不可避免的結果，而當今「75%甲等上限」機制本質上就會導致「考績謬誤」，惟這上限機制反而使「有限理性」理論無法有效解釋主管的考績扭曲行為。

本文利用某地方政府 12 位一級機關主管的訪談，指出考績扭曲行為是一個十分複雜之現象。主管的考績行為是受到外部課責壓力、自身的誘因結構及其所服務機關的業務性質所影響。而「潛規則」使用從管理角度而言也非完全沒有正當性。本文認為對我國公務人員考績問題之分析不應過度聚焦在主管本身，因為他們面臨很多機關內外部壓力，加上公部門業務績效難以衡量，以及根深蒂固的組織政治與文化習慣，均使得考績實際運作跳脫考績法規制度之要求。也許我們必須重新思考公務人員考績的功能與目的。

[關鍵詞]：考績、考績謬誤、潛規則、有限理性

投稿日期：106 年 3 月 2 日。

* 曾玟儀為國立政治大學行政管理碩士，email: wenyiqq33@gmail.com。

蘇偉業為國立政治大學公共行政學系教授，email: bennisso@nccu.edu.tw。

壹、前言

我國公務人員考績制度改革是近年備受關注的公務人員制度改革的重要議題之一，考試院更於 2011 年研擬完成公務人員考績法修正草案，送立法院審議，惟修正案未能在考試院第 11 屆屆滿前獲得通過。雖然新一屆考試院的施政重點並不在修正公務人員考績法，而在研議建構寬帶式俸給制度，但這構思仍然是以績效作為導入基礎，最終必須回到公務人員的考績問題。

所謂考績問題，其中一項重要問題焦點就是考核者不以受考者的工作表現作為打考績的依據。這是公務人力資源管理長期以來無法解決之難題。而我國在過去多年來一直有學者探究這問題，並一般以「考績謬誤」(rating errors)作為這現象的歸納。論者一般會以考核者作為自變項，以其能力不足、動機以及有限理性來解釋造成考績謬誤之主因，也同時解釋了為何考核者會採用年資、職位高低及輪流打甲、乙等所謂「潛規則」來替代以工作表現作為考績之基礎(林水波，1989；高宥洋，2011；施能傑，1992a，1992b；陳敦源，2010)。

但本文認為，以上的論點是將問題過度簡化，並有一定之誤導性。本文將指出，考績謬誤本質上是不可避免之現象，更關鍵的問題是考核者是否自認可辨識下屬工作表現之優劣？若是，他們對良好工作表現之定義為何？進一步而言，這些自認可辨識工作表現優劣的主管們是否會以此基準打考績？若否，原因何在？

本文會以 12 位在某地方政府一級機關業務單位之主管的深度訪談為基礎，剖析考績問題的根本性。這 12 位受訪者都自認能區別下屬的工作表現優劣，但所謂良好的工作表現實際上是多面向且具變化性的，不能一概而論。而部分受訪者也非完全以自訂的工作績效準則進行甲、乙等之分配(一般認為運用了所謂「潛規則」於考績上)。雖然如此，本文會指出如此的「扭曲」行為是受課責壓力、誘因結構及業務性質等外部制度因素所引導。而「潛規則」之運用某程度上是具合理性，甚至有利於績效管理。

本文並非企圖以 12 個個案解釋所有考績問題現象，但可透過對這些考核者經驗觀點的深入剖析彌補過去分析的不足，並修正我們對公務人員考績改革的思維框架。

下文首先會回顧現存相關我國公務人員考績問題之學術文獻，由此引導出本文

的另類觀點；繼而利用上述 12 位主管的深度訪談內容闡釋這些觀點；最後會作出歸納結論，並反思公務人員考績的功能與目的，當中會以愛爾蘭近年的改革經驗作為啟發。

貳、文獻回顧：再探公務人員考績中的謬誤與潛規則問題

一、考績謬誤之「謬誤」

現行我國公務人員考績法第 2 條明確規定：「公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核」；而所謂考績一般是以「年終考績」方式於各年年底進行。簡單而言，公務人員年終考績就是針對過去一年工作實際表現作核定，有功必賞與有過必罰，而這核定必須以準確客觀的方法進行。因此，精確之績效衡量就是考績工作成功之關鍵，而「考績謬誤」就是失敗的歸因。

所謂「考績謬誤」就是考核者沒有或無法依受考者的「客觀」及「真實」工作表現來進行考核之結果。造成這情況的原因可歸納為管理者與結構性兩大因素。前者包含考核者的認知限制（cognitive limitations）及組織管理層刻意操控考核結果（intentional manipulation）（Berman, Bowman, West, & Van Wart, 2006）。認知限制主要是針對考核者無法有效處理績效資訊，故傾向利用一些捷徑方法進行考核，例如放大受考者的單一成就或過失、或以最近印象作為衡量準則，即以偏概全謬誤；或以年資與職位作為衡量準則；還有利用屬員之相對比較而非以績效標準作為衡量準則，即對比謬誤（contrast error）。

刻意操控是指考核者及／或管理層基於組織政治或效能的考量，不以衡量的精確性作為考績的目的。例如在公部門最常見就是「寬大謬誤」（leniency error），大部分人都可以獲得高評等以維持組織內的和諧關係；但也可以相反地出現「嚴苛謬誤」（severity error），給予高績效員工低的評等，以驅使他們改善弱點，或利用低評等來鞭策表現一般員工改善工作表現（Berman et al., 2006）。

而結構性因素是指在考績管理方面的缺失以及組織特性所造成的問題。前者包括沒有在事前設定工作目標；管理者沒有向屬員明確工作目標或他本人也誤解工作目標；此外，無法事前提供完整的考核準則，而實際考核時卻納入準則以外的因素，或事中會出現非預期性事件變成事後被考核之因素；還有，集體性的工作貢獻

被視為個人的貢獻 (Daley, 2010)。而當組織對考績欠缺投入或抱著懷疑態度時，管理者多會將考績工作視為額外的負擔或不重要的任務，因而會出現「寬大謬誤」或「趨中謬誤」(error of central tendency)，即幾乎所有屬員皆被評為中間等第 (Berman et al., 2006)。

而組織的特性也會妨礙考核者作精確的績效衡量。一般而言，組織工作的確定性及具體性會有利於衡量 (Kane & Lawler, 1979)；相反的情況以及工作存在多面向性或多目標性（目標之間甚至可能互相矛盾）時則不利於衡量。後者情況在公部門尤為明顯，因為大部分的公部門工作皆難以常規化 (routinized) 以方便作衡量 (Huber, 1983)。de Bruijn (2001: 13-14) 就認為在下列情況下，績效可衡量性皆會成為疑問：

1. 若組織工作沒有實質產品而傾向義務性及價值導向（如維持民眾的生命安全）。
2. 產品傾向多元性或過程性。
3. 合產性 (co-production) 的工作或不同組織之產出會互相影響。
4. 努力與成果因果關係難以確定的工作。
5. 偏向質性的工作。
6. 同一工作表現在不同情境可以有不同的意義。
7. 組織運作環境是非常動態性的。

以上所列情況皆多發生在公部門的業務中。而為了處理公部門績效不可衡量性，不少機關便引進「目標管理」手段來提高可衡量性，但不得不知這正是導向以偏概全謬誤之主因。而針對評等膨脹 (rating inflation) 或「寬大謬誤」，我們引進類似「強制評等分配」(forced ranking) 手段（即現今 75% 甲等上限），但這也會反過來導致對比謬誤或嚴苛謬誤。

以上討論並非要批評當今公務人員考績改革措施不當，而是要指出考績謬誤不應是我們改革的針對點，因為考績謬誤本身是不可避免或不可完全排除的。而事實上，「考績謬誤」這學術概念必須於存在可精確客觀衡量績效之前提下才能成立。若根本不存在的話，何來謬誤？而「考績謬誤」研究之具體操作是以分析總體考績評等（分）之統計分布形態來推論組織是否存在「考績謬誤」，但分布的傾斜性是否必然是不合理？這可能是見仁見智。況且，出現「謬誤」的結論也無法說明那些考核結果有問題。更弔詭的是，在統計上不存在「考績謬誤」也不能證明這組織評

等之精確性 (rating accuracy) (Murphy & Cleveland, 1995)。因此，「考績謬誤」最終應留於學術討論，而非引導實務思考。而本文更質疑精確的衡量應為考績的目的，畢竟「績效」很大程度上是一種社會現實的建構 (construction of social reality)。此外，如果像某些學者所強調考核工作除「行政性功能」外，也應重視「發展性功能」(施能傑，1992b；張瓊玲，2009)，即後者應具有前瞻性，用意在於使組織成員變得更具生產力、更具效率效能，以至發掘弱點 (Huber, 1983)，那麼刻意操控的「嚴苛謬誤」並非完全不可取的考績策略。

二、我國學者對「考績謬誤」之研究

針對我國公務人員考績問題，「考績謬誤」似乎是不少學者的主要切入點，並利用客觀的考績統計及／或對員工的問卷調查來反映這問題之顯著性。例如最早期林水波 (1989) 的研究就以臺北市政府為例，透過分析 1980 年至 1982 年的考績統計，發現總體六職等以上的中高階公務人員考績有「寬大謬誤」之虞；而一至五職等的低階公務人員考績則有「趨中現象」。而根據對市府員工的問卷調查，則發現超過五成樣本認為其遭受「以偏概全」的考核。繼而，施能傑 (1992b) 針對 1983 至 1987 年我國某市府的統計分析也有相類似的發現，出現「寬大謬誤」，及類似「趨中謬誤」的「等第侷限」問題 (即大部分的考績結果分布在某一等第)。此外，統計上也發現存在「輪流打甲、乙等」之情況，而且「兩年考列甲等，一年列乙等」有增加之趨勢。

當上述研究已顯示出 1980 年代有評等膨脹現象之同時，1987 年實施的新人事制度改變以往實施的考績考列甲等人數以參加考績人數三分之一為原則，最多不得超過二分之一的政策，對考績甲等人數不加以限制，只規定甲等之條件 (許道然、林文燦，2015：202)。甲等比例也在之後不斷膨脹，在 2001 年實施「以 50% 為原則，最高不超過 75%」前達 86.71% (2000 年) (張瓊玲，2009：186)。雖然實施甲等上限後，考列甲等比例馬上下降到接近 75%，並一直維持在這水平到現在，但 75% 顯而成為膨脹上限而已，等同一個「準強制評等分配」的措施。

就此，改革措施仍沒有排除「考績謬誤」現象，主管們仍似乎因應甲等上限措施發展出一些對策，陳敦源 (2010) 以「潛規則」指涉如此的對策，即是在正式規則以外，以一些與工作表現無關之標準作為考績之依據。陳敦源之研究針對我國

1995 至 2008 年全國政府機關的考績統計結果，發現公務人員之性別、新進與否、官職等高低與擔任主管職務與否等因素成為考績評定的重要變項，即女性比男性、新進人員或年資短的人員、官等較低以及同官等中較低職等者、非主管人員相對較有機會考列乙等（陳敦源，2010；陳敦源、蘇孔志、簡鈺璋、陳序廷，2011）。從統計上看，這些非工作表現的特徵好像成為考績的重要決定因素。

不過，考績統計上的傾斜分布是否皆是「潛規則」運用之反映，這是值得商榷的。例如上述研究發現，新進人員相對於現職人員年終考績考列甲等比例有明顯落差（約五成多比七成多）（陳敦源等人，2011：67），但頗欠經驗的菜鳥有五成多能拿到甲等考績，從另一角度看，其實比例頗高，起碼不是坊間輿論所說的「菜鳥都是拿乙等」這刻板印象。

三、「有限理性」解釋之「有限性」

解釋「考績謬誤」的成因，學者大多以考核者作為自變項來作解釋。施能傑（1992a）就認為考評者的能力及動機，以及受考者的特質與考評方法會影響到考績資訊的處理，當中受考者的特質有可能左右考評者動機，而考評的方法則干擾到考核者能力之發揮。所以考評者的能力及動機可說是原始問題所在。

陳敦源與林靜美（2005）進一步將原因歸結為 Herbert Simon 提出的「有限理性」（bounded rationality）問題，使組織成員之間處於「不完全契約」（incomplete contract）之狀態下。因此，在「資訊不對稱」（information asymmetry）之情況加上公部門的價格系統難以定量的特殊性之下，主管與屬員形成某種考績「分配」或「輪流」的默契，以降低打考績之成本，並維繫屬員對組織之承諾。這便形成「潛規則」的廣泛運用，繼而形成考績謬誤之結果（陳敦源，2010）。

高宥洋（2011）綜合了上述兩者的看法，認為主管無法精確定義找出與績效直接高度相關的員工工作行為是歸因於「有限理性」的環境中，囿於自身考評能力、個人認知、動機誘因和考績方法等面向，促成他們採用「潛規則」作為考績的依據，最終導致「考績謬誤」之結果。

「有限理性」的論點的確有力地解釋了主管無法進行精確考核屬員之原因，然而我們現行制度是否真的需要主管進行「精確」的衡量呢？「75%甲等上限」措施其實提供了一個便捷進行考績的途徑，縱然其必然導致形式上的對比謬誤或嚴苛謬

誤。第一線主管只要將屬員工作表現排序，然後依上級所給予其單位當年分配的甲等人數，將順序前列的屬員打甲等就可以。就算主管真的無法將所有屬員排序，但若能區分那些屬員處於前 75%或後 25%，並進行二分切割，也可以解決考績問題，不需要「完全理性」。或許主管偶會遇到個別處於甲、乙等界線之屬員，感到為難，但整體上，二分切割對大部分主管而言，應該不困難。因此，同樣引用 Simon (1976) 的看法，這「有限理性」之決定足以達至「令人滿意的」(satisfactory) 結果。如果主管不是依其最初判斷的排序或二分切割打考績，那麼問題並不在於「有限理性」，而是其他考慮或外部干預。

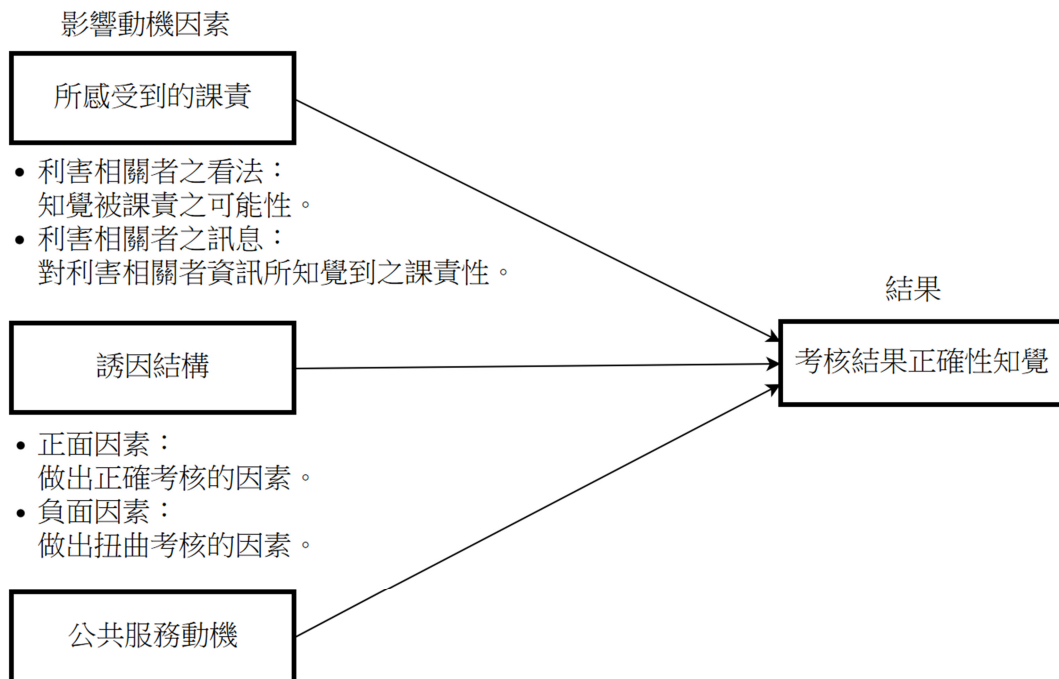
再者，余致力(2003)於實施「75%甲等上限」措施不久所進行的相關考績制度之全國性調查發現中，就有 88.7%受調查主管認為自身有足夠的知能進行對部屬的考績工作；九成受調查主管認為自身能確實地衡量部屬的考核；有接近八成受調查主管自認以其心中對部屬的績效衡量結果打考績。以上結果並不代表絕大部分的主管客觀上皆有相同的考核能力，不會出現「考績謬誤」問題，但起碼他們主觀上認為能判斷下屬之工作表現，理應不會因為無法辨識與績效相關的工作行為而採用「潛規則」。不過，值得注意的是調查當中那一成多受調查主管自認他們並非以心中的衡量打考績。究竟什麼原因導致這種違背「綜覈名實」原則的行為？這些行為是否皆不合理嗎？

四、考核者之動機問題

其實，近年相關員工考績之研究比較著重在考核者之動機多於其能力之問題，而上述我國之研究雖有提及動機因素，但著墨不多。以動機為主要因素之研究前提是：不正確的考績是考核者刻意造成，而非其能力不及作出正確的考核(Harris, 1994; Murphy & Cleveland, 1995; Park, 2014)。基此，Murphy 與 Cleveland (1995) 提出「獎勵」(rewards) 因素(例如升職加薪)可激勵正確的考績，而「負面結果」(negative consequences) (例如破壞人際關係)則導致考績之扭曲。Harris (1994) 的看法雷同，並加上第三項因素「印象管理」(impression management)，即主管會因應其想給予別人(包括上級及下屬)什麼印象而作出不同的考績行為(包括嚴厲或寬鬆)。

Park (2014) 進一步針對公部門考績，歸納不同的看法，將影響考核者動機分

成三大因素：(一)考核者所感受到來自於各種利害相關者之課責 (felt accountability)；(二)導致考核者正確或扭曲打考績之誘因結構 (incentive structure)；(三)公共服務動機 (public service motivation)。這三項動機因素依實證分析發現皆與考核者自身考績結果正確性的知覺 (perceived performance rating accuracy) 有正向關係 (參看圖一)。



圖一 Park 的考核者動機模型

資料來源：修正自 Park (2014: 391)。

從理論角度而言，聚焦在考核者動機之分析是假設考核者所身處之環境制度系絡才是考績正確與否之關鍵，考核者自身的能力或「有限理性」並非行為解釋之變項。從方法角度而言，上述考核者動機與其考績正確性之分析並非直接觀察考績衡量之精確性，也非從屬員角度評價上級考核者之態度，而是要求考核者作自我評估是否存在不同價值之矛盾，造成不依自己所訂的良好工作表現標準打考績（良好的工作表現標準會因人而異）。由考核者自我評估之好處是，避免無法定義客觀績效標準之困境，也排除下屬對上司考績行為的「資訊不對稱」或偏見問題。這更能找

出扭曲考績結果背後之真相。

下文會採用部分 Park (2014) 的考核者動機之因素，利用質性研究方法，初步探索我國地方政府一級機關業務主管的考績行為，其將會反映出問題之複雜性，主管們是受到不同的外來壓力、誘因結構以及業務性質差異性，綜合地影響他們的考績行為。

參、地方業務主管年終考績行為剖析

一、研究方法

(一) 本研究運用的分析因素

本研究採用了 Park (2014) 「公部門考核者動機模型」三項動機因素中的「所感受到的課責」與「誘因結構」二項。排除「公共服務動機」之原因包括：1. 公共服務動機之研究多以量化方式進行，在本質性研究上難以履行；2. 本研究主要是探索外顯性的壓力及結構因素，個別主管的內在公共服務動機強弱並非研究重點所在。此外，考量到不同性質機關單位可能面臨不同的壓力及有不同之結構因素，故納入「業務性質」於分析因素中。有關「所感受到的課責」、「誘因結構」與「業務性質」三項因素具體內涵如下：

1. 所感受到的課責：指考核者對來自考核機制、機關上級、受考者或其他外部利害相關者的期待與資訊，所作出順服與回應程度。
2. 誘因結構：指考核者對機關首長或受考者就考績所期待或避免的言語表達（如公開表揚、責難或讚賞等）或行動（如職務陞任、降調或消極應對等）的回饋，或考核者自身欲於組織中所獲取的形象（如良好管理能力、公正公平主管或濫好人等）或其試圖形塑某種組織氛圍等因素所作出的考績行為。
3. 業務性質：除單位業務性質不同外，也指單位內每人承辦的業務屬性（如核心與庶務之分），這些因素可能左右考核者對受考者工作績效之判斷。

(二) 訪談對象選取、訪談題綱及編碼設定

考量年終考績為每年一次於年底由單位主管辦理，故為有效蒐集、取得有經驗考核者辦理年終考績時之行為動機、特殊個人經歷等資料，故擇定自某地方政府一

級機關中，職務列等為單列薦任第九職等的業務單位主管，篩選出已任現職職務年資滿三年以上的人員，請該機關人事主管代為詢問他們受訪意願後，針對願意受訪人員進行半結構式深度訪談。此外，為檢視機關單位業務性質差異是否為影響因素，故在樣本抽取上按業務性質各抽一定數量之受訪者，樣本負責之業務性質可概分為三類：1.對他單位或民眾為行政指導、行政協助或提供服務的行政類（如綜合企劃單位）；2.依相關法令對民眾或相關團體所經營事項進行查察的查處類（如稽查單位）；3.所辦業務具有專業性及技術性的技術類（如工程單位）。本研究計訪談了 12 人，基本資料見表一。

訪談前，根據研究問題與目的擬訂訪談大綱，訪談進行過程中，依實際狀況提出進一步跟進問題並做彈性調整，期透過面對面之互動作用，掌握受訪者陳述感受與經驗時之神情、態度與說話語氣等，以瞭解考核者於年終考績實務面的辦理心得與感受。之後於徵得受訪者同意下，進行全程錄音訪談及將訪談內容全部繕打成逐字稿，以利進行分析、比對後加以歸類編碼設定。

表一 訪談對象表

類型	代號	性別	任現職年資
行政類	A1	女	3
	A2	男	5
	A3	女	8
	A4	女	14
查處類	A5	女	6
	A6	女	4
	A7	男	3
技術類	A8	男	4
	A9	男	4
	A10	男	3
	A11	男	3
	A12	男	4

資料來源：本研究自行整理。

另為瞭解個案中考核者訪談內容與本研究所欲分析因素：所感受到的課責、誘因結構與業務性質的相對應關係，吾人乃將所擬定的訪談問題依分析元素及所欲達成的研究目的進行歸列（詳見文末附表）。

二、業務主管如何打年終考績

本研究經綜整分析訪談結果發現，12 位受訪考核者咸認自身均能客觀接受考者工作表現進行排序。但進一步比對受訪內容，卻僅有 4 位受訪考核者，能完全確實依當年度工作績效表現的排序結果給予覈實年終考績等第（A1；A2；A3；A4），其餘則將非關當年工作表現因素納入考量（A5；A6；A7；A8；A9；A10；A11；A12）。但公務人員年終考績並非由單位主管一人獨斷，其只負責初評，且整體初評結果必須符合機關首長事前就各單位績效表現所分配的甲、乙等比例。之後初評結果尚須送到由各單位主管及票選委員組成的考績委員會審議。然實務上，考績委員會實際是一個年終考績評等分配之調節場所。各主管會盡量為自己單位爭取最有利的甲等比例，當中，機關首長會預留少量名額作為最後調節各單位的甲等數量，讓各單位提出一至二人「乙改甲」之建議名單，於考績委員會討論如何分配。無論如何，機關首長是握有最終考核權，包括單位主管的年終考績，並可作甲乙等分配之調整決定。¹ 是故，單位主管於考量首長握有自身年終考績及未來陞遷發展之決定權，及不願遭受其他單位主管對自身考核屬員過於寬大或嚴苛的非難、或考績委員會認知考核權屬機關首長所有而自願將審議權旁落、或票選委員忌憚於單位主管為個人年終考績考評者等考量下，而不敢提出不同之意見，造成考績委員會徒具形式或僅是政治角力之場所，並不太能客觀審定人員績效。

基上，受考者的年終考績於某種程度上仍充斥著各種組織政治因素及管理層之操控。下文將首先討論受訪主管們對「良好績效」的認知，繼而從「所感受到的課責」、「誘因結構」與「業務性質」三方面分析扭曲年終考績結果之因素。

（一）業務主管所認為的良好績效為何？

據前述，全數受訪考核者均認自身具有考評能力，此情況與余致力（2003）所

¹ 作業上，人事單位會先預設單位主管、簡任人員及首長辦公室人員（含機要人員）全數為甲等，然後由機關首長裁斷是否需要調節。

進行之調查回應頗為一致。當然，這種主觀認知並不代表他們具有相同的考核能力，以及他們在考核上不會出現任何上文所指的考績謬誤。況且，正如上段指出，部分主管也承認不會簡單以其判斷的績效排序來進行評等分配。更重要的是，就算他們皆依該判斷進行評等，這判斷之準繩也因人而異。以下將就本次訪談受訪考核者所反映辦理年終考績時所重視的面向綜整如下：

1. 執行核心（亮點）業務妥適性

雖然全數受訪考核者皆表示能依受考者的工作表現辦理年終考績，但他們對工作表現之好壞常會以受考者所辦業務是否為單位之核心業務、處理業務過程是否完善、有無為單位甚至是機關首長帶來麻煩等作為準繩，並以此作為年終考績分數加減分的項目（A1；A3；A4；A8；A9；A10；A11；A12）。其中一位受訪主管就這樣說道：

以他第一：有無為科裡帶來困擾，即他承辦的案件有無須要我後續幫他處理的。（A3）

然吾人卻也發現，單位主管多係依受考者「能力分配業務」（A1；A12），尤以長官臨時交辦事項及專案性此類無法容許出錯的業務最是明顯。分析此指派方式及考核作為，應是單位主管出於落實績效達成責任所為，但背後卻隱含自利思維及所欲給予上級管理者優越領導形象的動機。如此是否表示單位主管其實在分派業務之初，即對受考者的年終考績結果有所定見，致使受考者們並非站在爭取年終考績等第同一起跑點上，不無疑義。

2. 重視配合度

觀察本次受訪單位的業務屬性，雖部分可藉由數據客觀呈現工作績效，如查察案件數、工程進度是否如期、財務開源節流數據是否達標等，但本質仍多屬過程導向性，且須團隊合作方能竟其功。因此受考者的配合度便成為政府部門運作順遂的重要原因，此項因素也是部分受訪考核者辦理年終考績時會列入考量的因素（A3；A4；A7）。

我會去考量他的配合度，但他的配合度好壞是決定他拿甲等或乙等的關鍵，因為有些人會提出有害團體氛圍的負面意見，這個我就一定會把他列

為乙等。(A7)

然「配合度」的意涵，吾人從訪談言論中發現，其指受考者切實依長官對業務上要求的執行程度，及與同儕間能否協力合作等二部分。我國公務員服務法已明確規定長官就其監督範圍內所發命令，屬員有服從之義務，故屬員自當對長官要求高度「配合」，以達成機關施政目標與績效。但因實務上考核者要求受考者配合的事項，不純然均能認定與工作有關，因此配合度高的受考者是否即代表工作績效優良，便值得討論；又於現今講究團隊合作氛圍下，考核者亦相當重視受考者們彼此間的共事關係，此乃因若受考者只求獨善其身，將可能對單位業務推動及組織氛圍產生負面影響，而使單位主管或其他同仁覺得困擾。

(二) 何種情況或因素將影響主管作出扭曲性考績結果？

1. 所感受到的課責

(1) 制度

本研究受訪考核者對於現行「公務人員考績法」及「行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點」均明定平時成績考核紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據，及須配合執行「考列甲等人數比率不得超過 75%」行政措施，均全數表示願意配合，且會搭配個人習慣於私有文件留下同仁表現紀錄(A1；A2；A3；A4；A12)，使之成為年終考評之重要參考或「作為萬一哪天有人找我談時的依據」(A2)。

惟部分受訪考核者同時表示，平時考核紀錄表內的考核項目多與工作表現無關，因此無法真實反映工作面向與單位業務特性，且程序過於繁瑣，故將之認為僅是一項工作而已，即平時考核已流於形式(A6；A10；A12)。

(2) 機關首長及相當主管群人員

依公務人員考績法及其施行細則規定，機關首長對機關內受考者握有最終考績核定權，因此當受訪考核者面對機關首長要求對特定人員為特定考績時，少部分仍然會誠實地依受考者業務表現情形辦理年終考績(A1；A2)，而不願順服於機關首長的要求，因其認為有時是受考者私下替機關首長做了某些首長覺得有績效的事情，故年終考績等第的調整宜由機關首長處理為佳(A1)。反之，部分機關首長並

不願擔任「劊子手」，於是會先行與單位主管協調屬員年終考績等第，如最終「協調」不成，才會運用最終考績核定權予以改變：

（當年有許多非本單位一般例行業務的突發狀況，所以我們的危機處理便不是很妥適，造成首長的困擾……）我的股長我覺得他各方面表現都還不錯，我給他甲等但首長卻最後核給他乙等。其實打考績之前首長已有和我反應他對這位股長有哪方面的不滿。但那是機關首長的看法，而我還是忠於我的看法。（A7）

從上述內容觀之，股長獲評乙等的結果，若是因其所承辦的突發狀況，真有別於過往所辦理的業務內容，則股長未必具有足夠的能力或經驗得以有效完美處理，因此將股長評列乙等，不過是讓股長成為首長困擾一事的「替死鬼」；反之，若此項意外情況確係肇因股長未能於事前有效預防，則將股長考評乙等以對此疏失有所負責，似仍可謂其年終考績係從工作績效角度進行評斷。無論如何，正如文獻回顧針對考績謬誤問題所指出，管理者往往納入一些非預期性事件作為年終考績評量之因素。這裡正好反映這看法。而其餘大多數的受訪考核者也因體認首長具有最終考核權而呈現「尊重態度」（A5；A7；A8；A11），其中 A8 受訪考核者更表示會將「機關首長的喜好列入考量，且考量的比重過半」（A8）。

另外，本研究也發現，年終考績雖由單位主管進行初擬，但為避免個人主觀判斷所可能造成的偏頗，個別受訪主管選擇與單位內相當副主管角色（如專員、技正）或二級主管（如股長）人員進行討論，並採取共識決方式決定基層受考者年終考績等第，期使單位氣氛更和諧及降低自身擔負的責任比例。

如受訪考核者 A10 便參採 360 度評核精神，要求相當副主管角色或二級主管人員先對全體屬員進行排序，然後再與之進行討論獲致共識後定案。但於討論期間，A10 會提供個別受考者特定訊息，如面臨考績升等關卡、連續二年乙等、考績年度內的特別表現或工作態度改變等，至「面對很難取得共識時（的受考核者），最後用無記名投票方式決定」（A10）。但針對特定受考者提供個別訊息的舉措，是否將對會議成員的討論方向，甚或投票結果產生公開引導的效果，則有待進一步討論。

(3) 受考者的期待

從受考者角度而言，考績獎金領受額度差距半個月乃是考列甲等與乙等人員最「有感覺」的差別，故愈接近辦理年終考績期程，受考者將愈趨積極表現，以充分明示爭取甲等之訊息。然多數受訪考核者雖有觀察到此現象，卻也認為受考者的工作績效在績效衡量指標清楚明確之下要「突然表現好是不太可能的」（A4）。同樣的，對於績效較無法明確界定或處於甲、乙等界線的受考者，受訪考核者也表示「前幾季的考評結果也會影響你後面（的表現）」（A7），是故仍將以受考者全年表現好壞為績效判別基準（A8；A9；A10），並傳達或形塑以下認知或氛圍，俾讓其有將被評列乙等的心理準備：

（考績）不可能年年都是甲，也不可能年年都是乙。（A8）

在和同仁溝通時，將考績定位為是一個額外的福利。（A9）

先建立你辦的業務都是基本，辦好基本的時候你的考績就是乙等，有專案性的或是辦到一些窒礙難行的或有政策面的可以達成的，你才會是甲等。（A11）

至於考核者感受到來自受考者的壓力，當屬受考者的負面情緒與言行此類「無形的罰則」（A5；A6；A7；A8；A10；A12）：

尤其在發考績通知書時會覺得有壓力。縱使我是以同仁的工作績效為打考績的標準。（A12）

初任主管時我很難過，因為你打了誰（乙等），誰就是你的仇人，所以心理壓力很大，……好像我有錯一樣。（A4）

而因此與屬員們間人際關係的損害，亦讓受訪考核者感覺有被孤立的壓力，「人家常說公家機關是 70%在做人、30%在做事，所以你那 70%相對來說是比較薄弱的」（A10）。

(4) 外部利害關係者

當考核者所主管單位的主要業務為對民眾或相關團體所經營事項，依相關法令規定進行稽查時，因可能對違背法令規定的查核對象執行不利處分，如罰鍰或停業

等，因此勢必與外部利害關係人員產生衝突，或因執行過程中產生重大疏失，導致機關形象受損而為機關首長帶來困擾，如此一來，受訪考核者常為有效直接回應來自外部利害相關者要求，或機關首長因應施壓，而對引發此情況的受考者年終考績等第評列乙等以示順服（A3；A4）。然如此作為已呈現出以偏概全考績謬誤類型中的污點效應。

基上，與外在環境互動頻繁的業務，將使得受考者在業務績效達成過程中，充滿許多非預期及無法控制的變數，又若該缺失已造成首長極大困擾或躍上新聞版面，則肇事者的等第將因此優先列入乙等範圍，以藉此對課責者有效回應（A12）。

2. 誘因結構

(1) 組織氛圍

依據既有文獻，組織的考核氛圍將深刻影響考核者是否具有作出正確或扭曲考績的意願，尤其當組織瀰漫考績寬濫氛圍，考核者基本上不會希望和人家不同，甚至此種氛圍的產生，是來自於組織的領導者強烈展現「平和辦理考績」的希望（A2）。此外，本研究亦發現 12 位受訪考核者在現行年終考績辦理均須符合考列甲等比率不超過 75%規定下，其實均對自身或感受到其他單位主管對辦理年終考績所承受之壓力，因此不論所採考核策略為何，都盡量以同理心於單位所獲甲等比率範圍內處理屬員年終考績問題，而不願因為了表示「我是個愛護同仁的好主管」便不斷爭取甲等名額，而產生排擠其他單位得考列甲等比率此類破壞與其他單位間和諧關係的行為（A1；A8）。

上述促使單位主管極力維持單位間「和諧」氣氛的緣由，其一或許導因於目前各項公務均有賴各單位運用專精知能協同完成，及單位主管認為於未對其他單位業務屬性充分瞭解下，尚無法評論其業務執行過程困難度與複雜度高低所致。其二則可能係因已陞任至薦任第九職等的受訪考核者，已認知到在地方政府層級高階簡任職務有限及人員晉陞充斥本位主義下，自己已然面臨無法更進一步陞遷的瓶頸，因而降低意欲透過績效展現追求個人職涯發展的慾望，導致以陞遷誘使考核者辦理正確性考績的功能受限。

(2) 印象管理

面對受考者的負面情緒與行為，受訪考核者雖表示「不在乎同仁或上級管理者對我的看法」（A2；A4），甚至因「與長官之間的互信基礎是厚實的，（故）完全不會擔心覈實打考績會影響首長對我本身陞遷及考績的結果」（A1），但真的面對來自考列乙等人員的詢問，還是坦承會有壓力（A6），是為緩和負面效應，及在東方傳統文化認為「好主管」即是能對屬員極盡照護的思維下，受訪考核者會找個適當的時機，如即將下班時發給考績通知書（A4），同時透過暗示或委婉說明並給予鼓勵與期許，使乙等人員能夠接受。亦即受訪考核者仍然希望維持正面形象「不希望我是一個這麼討人厭的人」（A2；A8）。因此仍會將所獲配的考甲比率用滿，不會為了作人情給其他單位而主動釋出，當然在考績會上，也會為乙等序位在前的同仁爭取改列甲等：

該幫同仁爭取的還是會講一下啦！因為雖然考績會上的東西不能外流，但人多嘴雜你也不知道誰會講出去，所以還是要做做有幫同仁爭取的樣子。（A2）

為爭取同仁福利，我還是會調至 75%，因為對外爭取的這個表現要一致，不然你回科內應該會被殺了吧！（A10）

但受訪考核者亦非採行一味爭取的考核策略，對於表現相對沒有那麼優秀的受考者，將考量浮濫爭取後，可能對自我公正考評形象產生受損，導致削弱爾後為優秀人員爭致力道的強度（A1）。

至於如何從掌有最終考核權的機關首長手中獲取較高甲等比率，以降低自身打年終考績的困擾與壓力，受訪考核者則一致認為與自己給首長的形象，及在其心中地位高低有關：

單位甲等比率高低應該會和科長在局長心中的地位有關係吧！因為局長一定會看科長表現如何。（A6）

綜上，受訪考核者對於自身給屬員的形象，基本上仍希望是個「好主管」，因此除採取上述作為，也會對核給乙等人員的分數「最後還是 79 分，因為 77 分在未來他另謀出路時，對他殺傷力很大。」（A7），以期「不管他是考績升等還是去它

單位應徵，（都能）給他留一點後路的意思。」（A8）。同時運用所持有的資源對考列乙等人員進行安撫，尤其對於績效表現屬於甲等末端，卻因比率限制導致考列乙等人員，給予如提報機關績優人員或於來年將之優先列入甲等範圍此類補償性作為（A1；A2）。

較特別的是受訪考核者 A10、A11、A12，因他們單位所辦技術業務得依規定發放績效獎金，是故此項獨步其他單位的資源，便成為安撫乙等人員強而有力的策略性工具，尤其 A10 便明白表示：

會有補償的心態出現於發放工程績效獎金時，即我會以照顧同仁為中心思想去做發放，然後利用此項獎金去平衡考績考列乙等人員（的心態或財產損失）。（A10）

(3) 領導統御

對受訪考核者言，給予受考者「最適考績」所獲得較具實益的獎賞，就是驅使屬員達成組織目標，並提高其領導統御之效力（A1；A2；A3；A4；A5；A7；A8；A9；A10；A12）。因此作一位「賞罰分明」主管亦為他們所重視，故受訪考核者將可能對原依客觀工作表現所為之排序結果酌予調整，以獎勵有進步的屬員及警惕績效停滯人員，從而形塑良性競爭氛圍。

（對於連續受評乙等人員，其工作表現或態度若有改善）我會去考慮整個團體的效率，因為這樣一個等第的改變，可能將使這位同仁以後都往好的方向去發展，那對於有些同仁可能他一直都拿甲等，可其實他的表現也是在末端，剛好可以藉由此時將他調為乙等，讓他有所警惕。（A7）

至若面對當年度部屬們的工作表現都不錯情形下，受訪考核者便會將受考者們之前年終考績情形納入考量，然後對很多年受評乙等，而本年度表現尚稱不錯的受考者改評列甲等以為激勵（A9）。如此看似扭曲的考核策略，並不宜僅簡單用「輪流」概念或責難其未依工作表現辦理年終考績予以解釋，其實為跨年度之考量，而這策略性作為可對其個人領導管理提供實際助益。

另外比較有趣的說法為：「（覈實打考績）基本上不會有壞處，若硬要說，因（是）有些人會想要培養自己人馬」（A1）。

推敲其意涵，應源自考核者為使所帶領的單位有效達到績效目標，因此將依能力分配業務（A1），形成亮點業務多交由辦事能力本就較他人優秀的屬員負責，如此在將工作績效作為唯一判別標準下，該名受考者當亦成為甲等當然人選。如此先人為主的考績謬誤，在其他屬員眼裡，便認為考核者是在籌組人馬。但持平而論，單位主管負有單位政策成敗之責，為降低風險，勢將優先選任績效一向優良的人員，辦理較具複雜性及困難度的業務，是故如此作為僅涉合理性問題。

3. 業務性質

接受本研究訪問的 12 位考核者，雖均為某地方政府一級機關業務單位主管，但掌理業務性質如上所述實有差異。當中，部分受訪考核者辦理年終考績時所採行的考核策略是受到業務性質影響。以下將分從業務具重要性及具高度技術性二面向進行說明。

(1) 重要性業務

當受訪考核者所屬單位業務特性屬於機關爭取高效益或最佳形象之關鍵部門時，其將以業務績效表現為依據，向機關首長爭取較高的甲等比率（A5；A7），以期能有效回應受考者對年終考績結果的期待，及對業務付出的努力給予回饋，進而試圖從中獲得屬員愛戴及減輕自身打年終考績的壓力與困擾。是故業務性質是否具有重要性或客觀性，將影響受訪考核者向首長爭取較高考列甲等比率的決定。

我竊以為科內的甲等比率高與本科所辦係屬重點業務有關。（A2）

在本局雖各單位先以 50% 進行考評，²但最後本科的考甲人數比率相對其他科還是來得高一些，原因我覺得是我讓局長瞭解本科的工作是有績效的。（A3）

另外，單位內部屬員間所辦業務性質亦會影響受訪考核者的考核作為。以本次研究訪談內容觀之，不論受訪考核者所屬單位業務性質屬於行政類、查察類或技術類，於辦理年終考績時，均會對單位內辦理核心業務或一般綜合性業務的受考者，有著不同的考量。究其緣由，多係受考者所承擔的壓力、責任都將因所辦業務是背

² 指依據「年終考績考列甲等人數比率以 50% 為原則，最高不超過 75%」的行政措施，要求各單位先考列一半屬員為甲等，剩下 25% 由機關首長之後再作分配。

負單位執行績效高低，或係為單位業務運作順遂提供支持的行政庶務性有所不同肇致。因此造成受訪考核者在甲等比率不超過 75%限制下，勢將對執行核心業務人員的年終考績存有另外考量。惟受訪考核者亦要考慮平衡對於辦理非核心業務人員的利益，須適時給予相對回饋，方能避免於管理面向產生不必要的困擾，如此便有產生扭曲年終考績結果的可能性：

雖對比較忙碌的同仁我就會多給他們甲等，但是我覺得另一群所辦較為例行業務的同仁，……針對這些表現不錯的同仁，我就還是會優先給他甲等，因我覺得這樣才會對這些同仁有所鼓勵。（A6）

（2）高度技術性業務

業務性質屬於極具高度專精及技術性的受訪考核者 A8，基於人才養成及招募不易，故須極力將耗時培育的人員留住以遂行業務推動，因此將採取對於績效表現尚可，且無考績法規不得考列甲等情事人員儘量考列甲等的考核作為，即辦理年終考績時所考量的因素除按績效外，尚納入「除了制度面外的人情面，包括說對這個機關穩定長久的」（A8）：

本科……階段性養成教育不易，若這個人已經很穩定，其實我沒必要將之連續考乙，然後讓他離開。這樣對科、對局都是損失。（A8）

同時以輪流打甲等的概念，針對去年乙等人員的年終考績考量給予補償，即「今年度我會優先把你保障為甲等，但我不能承諾，只是說優先保障」（A8）。但為積極追求人事穩定所採取的考核策略，最終會否產生將績效差的屬員也考列甲等如此嚴重扭曲考績結果的局面，而對受訪考核者的績效管理與領導統御產生嚴重的負面影響，則值得深入探討。

（三）潛規則使用的合理性

上述獎勵進步懲罰停滯、以跨年度工作表現及以人事穩定考量所導致的「輪流」打甲、乙等之作法表面上就是「潛規則」之運用，或不符合正式考績制度之要求，但其正當性並非不可辯護。此外，本次訪談過程中，吾人發現單位內相當副主管角色（指專員、技正等）及二級主管（指股長）等人員、新進人員及受考者職涯發展等項，均為受訪考核者辦理年終考績時所考量因素之一。此結果與上述陳敦源

等人（2011）於統計上所發現的「潛規則」情況相符。歸納將三類因素列入考量的受訪考核者說法，不外主管群人員職責繁重，且須協助分憂解勞，擔任與基層屬員溝通橋樑角色，及主管群人員能勝任該職務必因其具有一定程度的能力與績效、新進人員資歷尚淺或於本單位服務時間相較為短，貢獻亦相對有限、及視考績升等為受考核者權利等（A4；A2）。

惟將主管群及面臨考績升等關卡人員考列甲等與新進人員考列乙等，究是代表單位主管即是運用潛規則辦理是類人員年終考績？抑或是單位主管評估是類人員工作績效後所得到的結果？必須注意，有受訪考核者表示，若主管群督辦業務有重大疏失，仍會面臨乙等考績；新進人員能將業務處理得當，還是能被考列甲等。故此，有受訪考核者曾將單位內股長考列乙等（A3），也有受訪考核者表示「我們有新進人員二甲的，所以這就可以看出我們是真的按績效來處理考績」（A10）。而考績升等人員若績效尚屬良好且無重大過失，則「考量升等為其個人權利，相信無論是我或機關首長亦都會替他考量一下」（A11）。因此，所謂「潛規則」因素對考績之影響力並非絕對的。

據此，吾人可謂部分考核者對於主管群或新進或考績升等人員考績的考量因素，並非完全排除績效表現，單純僅依「潛規則」辦理。較為客觀的說法或許為，考核者於分派工作當下，已考量主管群人員本身能力、所任職務內容及職責本就與單純執行業務屬員相異、新進人員對業務未臻嫻熟恐有搞砸業務的風險，暨不願損及績效尚稱良好受考者升等權利等因素，如此對受考者能力的認知將會影響對其績效好壞的判斷，使二者間呈現一個互為因果的連鎖效應，亦即當三類人員幾乎全數列甲等或乙等的結果時，一些外界視其為「潛規則」的變項卻被主管們認知為與工作表現好壞相關罷了。當機關人員考績總體結果呈現偏向以年資、個人特質、職務高低等因素決定時，其實摻雜著「潛規則」與客觀表現因素，兩者難以區隔。因此，這些以所謂「潛規則」作為考績準則之一是否合理，實難以一概而論。

肆、結論與建議

績效考核被視為現代組織不可或缺的管理工具，相信一套完善的考核制度能使考核者願意對受考者的工作表現給予覈實的考評結果，而受考者也將對此考評結果，及組織依據該結果辦理的獎懲、調職、資源分配及人力資源規劃等表示信服，

進一步促進組織的成功。然而，員工考績實是組織管理最大的難題之一，各國政府皆致力於相關改革，但成就不大，我國也不例外。在過去，我國研究者主要將問題聚焦在考核者的能力面向，將問題歸結為在「有限理性」下，為順利執行「考列甲等比率不超過 75%」措施，選擇採用「潛規則」作為打年終考績的依據，最終導致「考績謬誤」之結果。但本文指出，「考績謬誤」是不可避免的現象，而「75%甲等上限」措施本質上就會製造「考績謬誤」。但弔詭的是，正正是「75%甲等上限」的簡便性使人的「有限理性」足以有效處理年終考績難題。若在這情況下仍存在「潛規則」之使用，問題應不在「有限理性」，而是其他因素。

透過本文訪談某地方政府 12 位一級機關業務單位主管發現，考績行為之扭曲是一個相當複雜之現象。雖然 12 個樣本不足以代表全國狀況，但僅這些樣本所反映的複雜性就足以讓我們重新思考問題之所在。當這些受訪者一方面自認能依受考者的工作表現進行客觀考核時（這不代表他們沒有犯上考績謬誤問題），另一方面卻也呈現他們不一定會依自己的認知作考核決定，因為他們深受來自制度、機關首長、受考者及外部利害關係者等課責力量所傳遞訊息之左右，而使得考核者於被動綜整考慮種種因素，與斟酌對自身影響後，將採取能夠平衡具有課責能力人員各項利益的考核策略。

於此同時，考核者所採考核作為亦受到「誘因結構」因素的影響。作為進一步陞遷機會有限的主管而言，這些受訪主管較著重維繫組織和諧，希望給予下屬「好主管」之形象，同時考量如何有效長期進行領導統御。蓋隨著擔任同一單位主管年資的增加，他們將因對受考者辦事能力的認知，而使得其於年終考績評擬過程中，除視受考者當年度工作表現外，亦將該員歷年考績狀況、未來發展潛力、工作態度轉變等事涉長程、多年期概念的動態因素，納入受考者年終考績等第決定的考量。而對這些考核者而言，良好的工作表現也包含對長官之順從性及工作上之人際關係。再者，因一個組織（單位）內的業務兼有核心及庶務性質，因此考核者於依客觀工作表現進行排序及劃分等第後，也將儘量關注彼此間獲得甲等比率的衡平性，從而兼採輪流概念的考核策略，以表示相對性公平。最後，公務機關間常謂考核者多以「潛規則」辦理年終考績的情形，透過本文訪談結果發現，該現象乃是考核者顧及單位內相當副主管（指專員、技正等）及二級主管（指股長）等人員、新進人員的角色、受考者職涯發展，以及方便本身管理等因素後所採取的考核策略，即考

核者實際辦理年終考績時所考量的因素，非單純依現有考績法規定僅對受考者當年度工作表現進行評價，反而呈現如何利用考績作為回饋受考者工作優劣資訊的工具，並發揮其在人力資源管理面向的激勵功能。

綜上，「所感受到的課責」及「誘因結構」二項因素的確對受訪考核者的年終考績決定產生交互影響，而「業務性質」因素也確實對部分受訪單位主管打年終考績時的考量產生干擾。因此本文認為對我國公務人員考績問題之研究或許不應過度聚焦在主管本身，因為他們面臨很多機關內外部壓力，加上公部門業務績效難以衡量以及根深蒂固的組織政治與文化習慣（含組織性的潛規則），均使得年終考績實際運作跳脫考績法規制度之要求。這些才是我們應著力處理之部分。簡言之，「有限理性」理論並不是解釋考績行為扭曲的適當切入點，而且「潛規則」的使用在管理上也並非完全沒有正當性，甚至符合「發展性功能」。

其實，不論公私部門，改革員工考績制度皆是一件棘手的問題。改革者提出不少美好的願景，但真能達至落實的並不多，且耗費了不少資源。而著名管理專家戴明（Deming）更認為考績往往「助長短視的績效、摧毀長期的規劃、製造恐懼、敗壞團隊、孕育敵對與政治」。而公平的考核基本上是不可能的，因為一個人的工作表現是受多種外在因素所影響（Deming, 1994: 102, 109）。然而，我們在現階段不可能摒棄考績，因為其仍是重要的課責工具。關鍵是考績的目的不應僅停留在「綜覈名實、信賞必罰」，以追求客觀考核衡量作為最終目的。考績應作為組織學習的工具，透過考核所獲取資訊來改善組織運作及人員管理，而不是純粹為了獎懲。太重獎懲也是導致考績行為扭曲之主因，從上文所審視的就可見一斑。

歐洲島國愛爾蘭近年也頻繁地進行公務員制度改革，在 2013 年推行五等級強制分配的考績制度，要求只有列最高三等考績者才可以晉俸級（占 70%），但這改革受到公務員的強烈抵制，認為制度不公，結果成效不佳。當地學者 Boyle（2014）就作出檢討分析，認為多等級的考績分配對團隊工作不利，造成分化，故提出 5 項建議：

1. 放棄單一標準模式的考核制度，容許組織進行各種試驗，繼而進行標竿學習。
2. 不要實行強制考核等級的分配，因為其對員工的工作投入及整體績效有負面效果。
3. 應更注重組織及工作單位的業務規劃及目標設定。

4. 僅有目標設定是不足的，其需要有結果達成情況的資訊回饋。
5. 在考績制度以外，發展處理長期工作表現不佳（underperformance）（特別是由於逃避工作責任或欠缺對工作投入）員工之手段。

這 5 項建議正反映了上述本文的觀點，就是不要將焦點放在完善統一的考績機制，不要試圖尋找單一的最佳衡量方法，而應該讓不同的機關單位因應管理需要彈性處理考績，並將經驗擴散。更重要的是如何透過業務管理改革來引導改善工作表現，並辨識工作表現不佳者進行針對性的深度處理。

對應地，愛爾蘭在 2016 年針對公務員考績進行大幅度的變動，將原五等級制度改為二等級制度，僅分為滿意（satisfactory）與不滿意（unsatisfactory）（Civil Service Management Board, 2016）。這變革明顯地就是要降低考績列等的重要性，考績重點是辨識「有問題」的員工，並加以處理。

就此改革做法，明顯不會將考績精確性視為重點，當然也不需要處理所謂考績謬誤或潛規則問題。這激烈變革方案之效果如何仍有待觀察，且我國也不一定能直接移植，但其背後的洞見精神仍是值得我們參考借鏡的。

參考文獻

- 余致力（2003）。**公務人員考績制度改進之研究**。考試院委託之專題研究成果報告，未出版。
- 林水波（1989）。**考績制度：理論研析與經驗印證**。臺北：五南。
- 高宥洋（2011）。考績法修正草案與考績謬誤之研究。**公務人員月刊**，182，21-33。
- 施能傑（1992a）。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析（上）。**人事月刊**，14(3)，4-12。
- 施能傑（1992b）。考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析（下）。**人事月刊**，14(4)，4-13。
- 許道然、林文燦（2015）。**考銓制度**。新北：國立空中大學。
- 陳敦源（2010）。**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**。考試院委託之專題研究成果報告，未出版。
- 陳敦源、蘇孔志、簡鈺瑋、陳序廷（2011）。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**，3(1)，53-91。
- 陳敦源、林靜美（2005）。有限理性下的不完全契約：公部門績效管理制度的反思。**考銓季刊**，43，96-120。
- 張瓊玲（2009）。改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點。**文官制度季刊**，1(2)，171-197。
- Berman, E. M., Bowman, J. S., West, J. P., & Van Wart, M. R. (2006). *Human resource management in public service: Paradox, processes, and problems* (2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Boyle, R. (2014). *Revisiting performance appraisal: Can the performance management and development system (PMDS) be made to work?* (Tom O'Connor working paper series, department of government, UCC, Ireland.) Retrieved from: <https://www.ucc.ie/en/media/academic/government/otherdocs/No41byBoyle.doc>.
- Civil Service Management Board. (2016). *The civil service renewal plan: Second progress report* (Progress achieved in 'Phase 2' of implementing the vision

- and three year action plan for the civil service). Dublin, Ireland: Department of Public Expenditure and Reform. Retrieved from:
<file:///C:/Users/c264/Downloads/Second-Progress-Report.pdf>.
- Daley, D. M. (2010). Designing effective performance appraisal system. In S. E. Condrey (Ed.), *Handbook of human resource management in government* (3rd Ed.) (pp. 555-586). San Francisco, CA: John Wiley & Son.
- de Bruijn, H. (2001). *Managing performance in the public sector*. London, UK: Routledge.
- Deming, W. E. (1994). *Out of the crisis*. Cambridge, MA: MIT.
- Harris, M. M. (1994) Rater motivation in the performance appraisal context: A theoretical framework. *Journal of Management*, 20(4), 737-756.
- Huber, V. L. (1983). An analysis of performance appraisal practices in the public sector: A review and recommendations. *Public Personnel Management*, 12(2), 258-267.
- Kane, J. S., & Lawler, E. E. (1979). Performance appraisal effectiveness: Its assessment and determinants. *Research in Organizational Behavior*, 1, 425-478.
- Murphy, K. R., & Cleveland, J. N. (1995). *Understanding performance appraisal: Social, organizational, and goal-based perspectives*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Park, S. (2014). Motivation of public managers as raters in performance appraisal: Developing a model of rater motivation. *Public Personnel Management*, 43(4), 387-414.
- Simon, H. (1976). *Administrative behavior: A study of decision making process in administrative organization* (3rd Ed.). New York, NY: Free.

附表：本研究分析元素及訪談問題大綱

分析元素	訪談問題大綱	目的
業務性質	請問您擔任現職多久？又您對單位掌理的業務內容、性質及分派業務的原則進行簡要描述及說明？	瞭解考核者的工作背景資料。
誘因結構	請問您辦理考績時，除參閱人事單位所提供屬員相關考核資訊（如差假、獎懲）外，會想要瞭解每位屬員基本資（經）歷及與個人人身（如進修、家庭情況等）或職涯發展（如考績升等）有關的資訊嗎？為什麼？	瞭解考核者運用潛規則與維持形象間之相關性。
所感受到的課責	請問您所服務的機關如何決定內部各單位考列甲等人數比率？	瞭解機關分配甲等比率方式是否將對考核者構成壓力。
所感受到的課責 誘因結構	請問您如何打考績？又何種因素會是您考量的重點？及您覺得您每年打考績時所考慮的因素都是相同的嗎？	瞭解考核者用以打考績的資訊，是否受所感受到的課責或誘因結構影響。
業務性質	請問您會如何將屬員考績二分為甲等及乙等？若遇到劃分困難時，會如何處理？	瞭解考核者是否具有打考績的能力及充足與否。
所感受到的課責	機關首長、受考核者或其他人是否有任何作為會影響到你最終打考績之考量？若有，是什麼？如何影響？ 請問當您面對來自於機關首長、受考核者或其他人對考績結果之期待有衝突時，您會如何處理？	瞭解考核者面對制度、機關首長、受考核者或其他人對考績的期待與訊息下，所可能採取的行為。
誘因結構	您認為打考績對你來講帶來什麼好處及壞處？這些好、壞處如何影響你的考績工作？	瞭解考核者作出考核行為後的心理感受。

Inevitability of Errors, Justifiability of Hidden Rules: Behavior of Performance Appraisal under Institutional Constraints

Wen-Yi Tseng, Bennis Wai-Yip So *

Abstract

Regarding performance appraisal for civil service, one of research focuses is on the personal ability of supervisors in performance rating, with “rating error” as a key issue. This is further attributed to the “bounded rationality” as the root of the problem, which is explored to explain why supervisors rate their subordinates in accordance with non-working-performance factors, i.e., by applying “hidden rules.” However, this paper argues that the “rating error” in the public sector is inevitable. The mechanism of the “75% cap for Grade A rating” is essentially leading to “rating error.” Interestingly, the application of this mechanism invalidates the argument of “bounded rationality” for its impact on the distorted performance appraisal behavior.

This study makes use of in-depth interviews with 12 senior executives in a local government to illustrate the complexity of the distorted performance appraisal behavior. The behavior is subject to the influence of external pressure of accountability, the inherent incentive structure and the

* Wen-Yi Tseng, Master’s degree holder of Eminent Public Administrators, National Chengchi University, email: wenyiqq33@gmail.com.

Bennis Wai-Yip So, Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University. email: bennisso@nccu.edu.tw.

job nature of their agencies. The application of “hidden rules” is not completely unjustifiable. This paper suggests that when it comes to performance appraisal, we should not focus too much on the factors of supervisors, because they face enormous pressure from outside and within their agencies. The low measurability of the public sector performance and ingrained organizational politics and culture further make the appraisal behavior deviate from the formal system. Perhaps, we should reconsider the functions and objectives of performance appraisal for the civil service.

Keywords: appraisal, rating error, hidden rules, bounded rationality

