

國立臺灣大學社會科學院國家發展研究所

碩士論文

Graduate Institute of National Development

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis



我國公務人員考績公平性之研究

A Study of Fairness on Performance Appraisal of Civil
Servants in the Republic of China

林沛欣

Pei-Hsin Lin

指導教授：周繼祥 教授

Advisor : Jih-Shine Chou, Professor

中華民國 112 年 7 月

JUL, 2023

國立臺灣大學國家發展研究所
碩(博)士學位論文學術倫理聲明書



本人已完全瞭解本所學術倫理之定義與行為規範，特別是針對抄襲之規範。本人保證，提交學位口試論文的所有內容是由本人撰寫。本人也保證，論文中所引用之他人著作，皆按規定引用。如有涉及違反著作權法、本所學術倫理行為規範、以及其他相關法規，願擔負相關法律責任。

Declaration of Academic Integrity for Students of Graduate Institute of
National Development

I have read and understood the Institute's policy on academic integrity in general and plagiarism in particular. I undertake that all the material presented for examination is my own work and has not been written for me, in whole or in part, by any other person. I also undertake that any quotation or paraphrase from the work of another person has been duly referenced in the work which I present for examination. I also acknowledge that I shall bear all consequences resulting from any disciplinary and legal action taken in accordance with Copyright Act, the Institute's policy on academic integrity, and other relevant laws.

立書人 Student Name : 林沛欣

(親筆簽章 Signature)

學號 Student I.D. no. : D09341004

日期 Date : 2023/08/02 (YYYY/MM/DD)

國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書



本論文係林沛欣(P09341004)在國立臺灣大學國家發展研究所完成之碩士學位論文，於民國112年07月19日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

周建祥

(指導教授)

李培芝

張瓊玲

所長：

劉揮暢

誌謝

從小就嚮往能就讀台大，沒想到在踏入職場多年後能，還能實現小時候的夢想，轉眼間，也要結束在學校學習的時光。



首先要感謝周繼祥教授，蒙周老師不棄收於門下，三年來的言教、身教，讓愚徒在眼界、處事格局上相較過去更為寬廣，更感謝老師的指導與督促，這篇論文才能即時完成。感謝兩位口試委員：郝培芝老師、張瓊玲老師在公務繁忙中，仍熱心提供寶貴意見，彌補我思維上的漏洞，讓論文的內容與架構更加完備，並且老師們豐富的專業知識與實務經驗，更讓論文的價值大為提升，謝謝您們的協助與指點。

在完成論文的過程中，遭逢母親的猝逝以及職場霸凌的煎熬，感謝黃寶絹老師及淑敏，伴我走過人生的曲折，謝謝您們的赤誠與不離不棄，留住我讓我還有機會完成夢想；感謝亮好學姊及清富學長，因為您們不斷的鼓勵與協助校對論文，還陪著我走過一關又一關的口試，謝謝您們的幫助，您們的心意是我堅持下去的動力；謝謝我的堂姐們，在我衝刺論文的階段，幫忙關照我的父親，也幫忙把關論文，最後要感謝我的父母，因為您們的支持與付出，讓我安穩且安心做自己想做的事，順利完成研究所的學業。謝謝您們，我會好好的，不會愧對您們的心意，誠摯祝福您們歲月無驚、家和日安。

林沛欣 謹誌 2023 年 7 月

中文摘要

本研究探討我國公務人員考績制度中公平價值的實現情形。我國公務人員考績在甲等比例限制下，具有準強制分配制的色彩，幾乎只有甲、乙兩等次，並且在考績潛規則的影響下，幾乎每位公務人員都曾有被迫考列乙等的情形而引發不公平的情緒。為了讓公務人員信服考績制度，本研究建議政府透過法律的指引，從制度面調整考績制度以達到考核的公平性。

本研究透過文獻分析法及比較研究法，針對公務人員考績法的修正沿革以及考試院歷次研提的修正草案進行比較分析，並採用分配公平及程序公平的架構探究考績制度對於「公平」價值的實現情形。研究後得出以下結論：(一)考績制度改革牽一髮而動全身，歷次考績法之修正，本質上都是微調，考績法改革的成功關鍵在於化解公務人員的反彈，並爭取立法院的支持；(二)甲等比例設限措施反應國家管理文官制度的需要；(三)考績結果的分配未能擺脫潛規則的影響；(四)性別因素是否影響考績結果還有待驗證；(五)團體績效評比及考績面談機制納入法律規範似無疑義，並有助於提升受考人對考績的公平認知；並提出三項政策建議：(一)公務人力高齡化對於考績制度的衝擊應預為因應；(二)建議重新評估導入360度績效評核制度的可行性；(三)強化主管人員的面談技巧與溝通能力。

【關鍵字】公務人員、公務人員考績法、公務人員考績法修正草案、公平

Abstract

This study explores the realization of fairness values in our country's performance appraisal system for civil servants. Our country's performance appraisal system for civil servants is characterized as a quasi-mandatory allocation system due to a limited proportion of top-grade (Grade A) evaluations. The vast majority of evaluations result in only two grades: Grade A and Grade B. Moreover, hidden rules influence the system, and almost every civil servant has been forced to receive Grade B evaluations, therefore encountering feelings of unfairness during their career. To make civil servants trust the performance appraisal system, this study suggests that the government should adjust the appraisal system at the institutional level through legal guidelines to achieve fairness in the appraisal process.

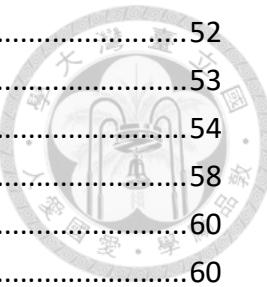
This research utilizes document analysis and comparative research methods to analyze the evolution of the civil servant performance appraisal system and compare the various amendment proposals put forward by the Examination Yuan over time. The realization of fairness values in the performance appraisal system is investigated based on the frameworks of distributive fairness and procedural fairness. This study obtains the following conclusions: (1) The structure of the performance appraisal system remains stable, and the amendments made to the appraisal laws over time have been primarily minor adjustments. The key to successful reform is resolving civil servants' resistance and gaining support from the Legislative Yuan. (2) The limitation on the proportion of Grade A evaluations reflects the need to manage the national civil servant system. (3) Hidden rules still influence the distribution of appraisal results. (4) The impact of gender on appraisal results requires further verification. (5) Incorporating group performance ranking and appraisal interviews into the legal framework appears reasonable and can enhance the perceived fairness of the appraisal process by those

being evaluated. This study also presents three recommendations: (1) The impact of the aging workforce in the civil service on the appraisal system should be considered in advance. (2) The feasibility of introducing a 360-degree performance evaluation system should be reevaluated.(3)Enhancing supervisors' interviewing skills and communication abilities is essential.

Keywords : Civil Service 、 Civil Service Performance Rating Act 、 Draft Amendment to the Performance Rating Act 、 Fairness

目 錄

學術倫理聲明書.....	i
口試委員會審定書.....	ii
誌謝.....	iii
中文摘要.....	iv
Abstract.....	v
第一章 緒 論.....	1
第一節 研究緣起與問題意識.....	2
壹、研究緣起.....	2
貳、問題意識.....	4
第二節 研究目的與主要研究問題.....	5
壹、研究目的.....	5
貳、主要研究問題.....	6
第三節 概念界定與文獻回顧.....	7
壹、概念界定.....	7
貳、組織公平理論.....	11
參、考績公平性相關研究類型.....	16
第四節 研究設計.....	20
壹、研究範圍.....	20
貳、研究途徑與研究方法.....	20
參、研究架構.....	21
第二章 公務人員考績制度.....	23
第一節 我國現行公務人員考績制度.....	23
壹、考績制度的修正沿革.....	23
貳、考績結果的影響.....	27
參、考績評核程序.....	28
第二節 歷次考績法修正草案.....	30
壹、歷次考績法修正草案沿革.....	30
貳、歷次考績法修正草案的比較.....	32
第三節 2021 年版考績法修正草案.....	34
壹、修正背景與修正重點.....	34
貳、2021 年版本與歷次考績法修正草案的比較.....	35
第三章 考績結果的分配公平.....	38
第一節 甲等比例上限的公平性檢視.....	38
壹、考績潛規則與公平.....	38
貳、團體績效評比與公平.....	43
參、比較基準的公平.....	47



第二節 丙等強制比例的公平性.....	52
壹、丙等強制比例的推動過程.....	53
貳、不適任者的退場機制.....	54
參、考績考列丙等的條件.....	58
第三節 優等等次的公平性.....	60
壹、優等的比例問題.....	60
貳、考績考列優等的條件.....	62
第四章 考績過程的程序公平.....	64
第一節 評核基準.....	64
壹、考核項目.....	64
貳、考績條件.....	67
第二節 溝通機制.....	71
壹、溝通機制的必要：避免考績誤差.....	71
貳、溝通機制的建立：考績面談.....	74
參、溝通機制的關鍵：主管角色.....	77
第三節 申訴制度.....	78
壹、評核過程中表示異議的管道.....	78
貳、對評核結果不服的救濟途徑.....	80
第五章 結論.....	84
第一節 研究發現.....	84
第二節 研究建議.....	87
壹、政策建議.....	87
貳、後續研究建議.....	88
參考文獻.....	89
壹、中文.....	89
貳、英文.....	96
參、日文.....	98
附錄.....	99
附錄 1 2002 年公務人員考績法修正草案總說明	99
附錄 2 2005 年公務人員考績法修正草案總說明.....	104
附錄 3 2010 年公務人員考績法修正草案總說明.....	108
附錄 4 2012 年公務人員考績法修正草案總說明.....	111
附錄 5 2018 年公務人員考績法修正草案總說明.....	116
附錄 6 2021 年公務人員考績法修正草案總說明.....	120

圖表目錄



表 1 現行考績法施行後公務人員考績考列甲等比例情形.....	3
表 2 組織公平研究構面.....	12
表 3 甲等比例設限措施的運用情形.....	26
表 4 考績結果的影響.....	28
表 5 考績潛規則的驗證情形.....	39
表 6 「團體績效評比」制度各版本比較表.....	44
表 7 團體績效評比項目.....	45
表 8 「各官等甲等比例上限」各版本條文比較表.....	48
表 9 日本新人事評價制度等級對照.....	52
表 10 愛爾蘭 PMDS 分級標準及執行成效統計情形.....	56
表 11 「退場機制」各版本比較表.....	57
表 12 考績考列丙等條件.....	58
表 13 2021 年版考績考列丙等與丁等條件比較	59
表 14 「優等等次」各版本比較表.....	61
表 15 「考核項目」各版本條文比較表.....	66
表 16 考績考列甲等條件.....	70
表 17 「考績面談」各版本條文比較表.....	75
圖 1 研究架構圖.....	22
圖 2 2011 至 2021 年全國公務人員性別比率	41
圖 3 2011 至 2021 年全國公務人員考績甲等性別比率	41
圖 4 2011 至 2021 年全國公務人員各官等考績甲等分布情形	47
圖 5 日本公務人員評價制度等級調整情形.....	51
圖 6 2001 至 2020 年全國公務人員考績等次分布情形	55
圖 7 日本公務人員考績等次分布情形.....	56

第一章 緒論



上個世紀末以來的全球化浪潮讓「國家治理」成為一門顯學，如何改革政府效能、提升國家整體競爭力，攸關國家各方面的發展。台灣係以外貿導向的經濟體，站在全球化浪潮的前緣，自是深受此股浪潮影響。加以解嚴帶來的民主化、自由化運動，政府面臨強大的改革壓力，行政機關組織再造、新人事制度的推動，直至今日仍未竟全功。國家社會的穩定發展需要一個良好的政府機器，而政府機器的有效運作則仰賴優質、有效率的文官體系。因此，引進私部門「績效管理」的概念，以「績效導向」作為政府組織再造、人事制度改革的精神，其中公務人員的考績制度更是重中之重。考績制度是我國文官體系人事管理的核心，因許多人事制度例如升遷、升等、任用等都參考考績的結果，高度影響公務人員的權利與生涯發展。然考績制度的運作有其複雜性，深受文化傳統與制度定位影響，每一次的修正都會引發內外部意見角力，使得現行公務人員考績法(以下簡稱考績法)自 1987 年施行，在歷經 1990 年、1997 年、2001 年及 2007 年 4 次修正後，未再修正，儘管考試院認為考績法積極功能不足而有改革必要，相關改革研議持續不輟，然而經 5 次¹函請立法院審議修正草案，均未能完成修法程序，並且有關公務人員考績制度檢討與批判的研究，無論質性分析或實證研究多不計數，時至今日仍未有實質進展，可見考績改革之困難。

過去考績法修正草案五度送請立法院審議，未能完成修法主要因為屆期不續審，然而除屆期不續審的因素外，現行尚未有相關研究分析有無其他原因阻礙考績制度的改革。考績制度的改革再被提出，是因應 2021 年立法院第 10 屆第 3

¹ 本研究所稱考績法係指新人事制度(官職並立、兩制合一)公布後，自 1987 年 1 月 16 日起施行的公務人員考績法。該法歷經 4 次修正，現行條文乃 2007 年修正第 14 條刪除「國民大會」文字後的版本。由於公務人員考績制度尚有精進空間，經考試院曾於 2002 年、2005 年、2010 年、2012 年及 2018 年 5 度函請立法院審議，惟均未能於當屆立法委員任期屆滿前完成修法。另為明確本研究所稱之考績法，有關兩制合一前之考績法規將以《》方式做為區隔。

會期司法及法制委員會第 2 次全體委員會議，認為考績要發揮正常功能，必須先讓公務員知道自己的考績評定理由，要求銓敘部將考績記明理由明確入法，並提出考績法修正草案²，儘管銓敘部 2021 年研擬的修正版本(以下稱 2021 年版)尚未函請立法院審議，但仍是考績法改革的契機，本研究認為應將現行考績法、歷次考績法修正草案版本及 2021 年版進行比較，瞭解考績制度的變革情形，以及推動過程的阻力，方使未來修法更為順利，讓我國的考績制度更能切合實際需要。

第一節 研究緣起與問題意識

本節主要提出研究的緣起動機及問題意識。公務人員考績作為政府機關各級長官依考核要項對所屬公務人員工作績效及品德操守的考核與評價，且考核結果攸關俸給、獎金，陞遷，可謂是人事管理的核心問題。

研究者自服公職以來，辦理考績業務已逾 10 年，有感於考績制度依舊如丘昌泰(1998：124)所言，考績制度根本淪為形式化與輪流制，並且現行制度沒有誘因讓考核者願意正確的考評屬員績效，認為有必要進一步探討考績制度無法實現公平的原因，適逢銓敘部 2021 年擬具的修正草案尚在意見徵詢階段，本研究希冀藉由歷次考績法修正草案的比較分析，瞭解考績制度的改革方向，以及目前改革方向是否有助於改善現行考績制度的缺失，期能為我國考績制度提出可行建議。

壹、研究緣起

現行考評我國公務人員工作績效的母法係 1986 年制定、1987 年施行的考績法，依該法第 6 條，公務人員考績，分為甲、乙、丙、丁四個等次，80 分以上者

² 參見立法院第 10 屆第 3 會期司法及法制委員會第 2 次全體委員會議議事錄。

為甲等，70 分以上不滿 80 分者為乙等，60 分以上不滿 70 分者為丙等，不滿 60 分者為丁等。觀察考績法施行後考績等次的分布情形可以發現，考列甲等人數比例均超過 80%，並且逐年攀升，到了 2000 年甚至高達 86.71%（如下表 1），由於政府機關鮮少考量組織運作的成本效益，以及我國傳統文化「好官我自為之」的仁慈心態，在未設甲等比例上限的年代，公務人員考績甲等比例不斷膨脹並不意外（蘇偉業，2013：12；張瓊玲，2009：186）。

表 1 現行考績法施行後公務人員考績考列甲等比例情形

1988 年	1989 年	1990 年	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年
80.82%	81.34%	81.66%	82.09%	82.36%	82.67%	84.42%	84.74%
1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	
84.81%	85.28%	86.00%	86.68%	86.71%	74.58%	74.44%	

資料來源：整理自銓敘部全球資訊網，銓敘統計年報。

將近九成的公務人員考績考列甲等，除了不符合人類行為常態分佈原理，更與社會大眾對公務人員服務績效的觀感有極大落差。為解決上述現象，銓敘部與行政院人事行政總處（過去為行政院人事行政局，以下均簡稱人事總處），採取的回應手段就是設定考績甲等比例上限。銓敘部在 2001 年宣布研修考績法，規劃將「限制考列甲等人數比例以 1/2 為原則，最高不超過 2/3」明定於條文中，並且在當（2001）年修正發布的考績法第 7 條，調整考績乙等人員的獎勵規定，由過去已達本俸最高級者，給與 1 個月俸給總額，次年如再考列乙等，才能晉年功俸一級，並給與 0.5 個月的考績獎金，修正為一律晉級，並給與 0.5 月的考績獎金，無級可晉者，給與 1.5 個月的考績獎金，其修正目的乃為縮短甲、乙等獎勵差距，為未來限制甲等比例做準備。

然而，時至今日，限制甲等比例上限規定依然沒有入法，持續透過兩機關首長的聯名箋函，用「道德勸說」方式，「拜託」各機關首長配合支持「年終考績考列甲等人數比率以百分之五十為原則，最高不超過百分之七十五」，在銓敘部

強力執行下，公務人員考績甲等人數比例確實有效降低，相當程度改善外界對公務人員自肥的形象，在政治上亦有所交代（蘇偉業，2013）。

然而在實務運作上，各機關辦理考績作業時，大多以甲等上限 75%作為考評原則，而 25%考列乙等人員縱然未受任何行政懲罰，只是考績獎金較甲等人員少（仍可晉俸給），但對很多公務人員而言，已是一種懲罰（蘇偉業，2013）。

受到考績潛規則的影響，幾乎每位公務人員都曾有被迫考列乙等的情形而引發不公平的情緒，因為絕大多數的公務人員在乎的是他們一年的辛勞，在長官心中有沒有被肯定，和同儕相互比較，有沒有被公平對待（張瓊玲，2005：125），換言之，對於公務人員來說，考績最重要的就是「公平」，考績制度改革要能成功，「公平」應是最重要的思考點。

貳、問題意識

公務人員考績甲等比例設限是否符合考績公平精神，有諸多討論與不同解讀（余致力，2001：16；陳敦源，2010：121-127；張瓊玲，2009）。近年因年金改革對公務人員士氣造成打擊，考績文化也非短期得以改變，以及軍人、教育人員、法官等人員的考評制度均未限制甲等比例，因此，政策規劃者應不致貿然調降公務人員甲等比例，避免引發公務人員的反彈，降低修法難度。

而我國公務人員考績在甲等比例限制下，具有準強制分配制³的色彩，形成幾乎只有甲、乙兩等，並在實際操作上出現類似高普考試的篩選效果，⁴亦即機關在

³ 美國奇異 (General Electric) 公司前執行長傑克威爾許 (Jack Welch) 提出企業的「活力曲線」 (vitality curve)，認為員工能力會呈現鐘型分配，要求所有部門以「強制分配」方式將員工區分為表現最優秀的前 20%、標準表現 70%及表現不佳的最後 10%，末位 10%的員工將遭淘汰。而我國現行公務人員考績制度則非常類似上述的「強制分配」制度，不同之處在於我國僅對考列甲等者設有上限比例為 75%，而不是強制訂定甲等比例為 75%，至於其他等次也未設定上限，惟實際執行的結果卻是甲等比例極大化，趨近 75%，考列乙等者接近 25%，可以說我國公務人員考績幾乎只有甲、乙兩等，形同 75：25 分配的「準強制分配」制度(蘇偉業，2013)。

⁴ 公務人員的甄拔管道以高普考試為主，透過下列程序決定錄取人員：1.用人機關在考試舉行前事先設定錄取名額；2.依應考人成績高低排列名次；3.由錄取名額決定及格分數；4.只有達到

考績作業時，事先確定考績甲等人數，再給予考績分數，導致甲等名額成為單位間或同事間競逐的標的，換言之，甲等比例限制就是一場考績競賽，要使競賽順利進行，並使參賽者服從考核結果，更必須要有客觀公正的執行過程（呂育誠，2003：35）。然而考績評定屬於高度屬人性事項，如何讓公務人員信服考績制度，本研究認為應透過法律的指引，從制度面調整考績制度以達到考核的公平性，方能消除受考評者的疑慮。

第二節 研究目的與主要研究問題

本節旨在說明本研究的研究目的，並且依照研究目的提出本文主要研究問題。

壹、研究目的

在新公共管理思潮的影響下，績效管理理念被引進到政府管理中，尤其在國際經濟競爭下，西方國家紛紛透過改革政府組織結構和管理過程等手段，提高政府效率和公共服務品質，並回應民眾的民主訴求。隨著政府再造興起的績效管理熱潮，國內學術界及實務界對之討論的相關文獻不勝枚舉，認為政府整體績效與公務人員個人績效息息相關，將公務人員列為主要改革對象，一時之間以績效管理角度審視我國考績制度成為顯學，主掌我國文官法制的考試院，大舉推動文官制度改革，於2009年通過「文官制度興革規劃方案」，共提出六項興革建議，⁵其中考績法修正草案的研擬，乃為導正失靈的考績制度，並將考績失靈的原因歸結於淘汰機制未發揮作用，進而主張應於考績法中明定丙等比例、調整甲等比例，

最低錄取標準才可算是考試及格，引自呂育誠(2003：51)。

⁵ 六大興革建議分別為：「建基公務倫理，型塑優質文化」、「統整文官法制，活化管理體系」、「精進考選功能，積極為國舉才」、「健全培訓體制，強化高階文官」、「落實績效管理，提昇文官效能」，以及「改善俸給退撫，發揮給養功能」，考績制度的改革則屬第五項「落實績效管理，提昇文官效能」的近程政策目標。



以及增加優等等次，方能建立公務人員績效觀念，並強化人事管理機制(關中，2011：5-6)。⁶

由上可知，政策規劃者是以績效管理角度推動考績制度改革，事實上，公務人員並不反對改革(陳志豪，2013；賴怡瑩，2014)，但對於考績改革的期待在於公平能真正被實現，希望主管對自己的評價來自客觀的工作表現，不是出自主觀感受，就算對考績的結果不是很滿意，但希望能知道有如此評價的原因，因此本研究欲達成目的如下：

- 一、瞭解我國公務人員考績制度內涵。
- 二、分析歷次考績法的修正情形。
- 三、探究考績制度中公平價值的實現情形。

貳、主要研究問題

由於考績評定屬於高度屬人性事項，因此我國考績制度可以說是文官制度中制度與執行、理論與實務落差最大的一環，例如：考績法第2條揭示辦理考績時應綜覈名實、客觀考核，然而，在甲等比例設限措施實行後，以「潛規則」作為考評基礎的情形成為常態，甚至是行政文化的一部份，理論上大家都認同考績不能輪流，經調查卻發現不少基層同仁贊成輪流，主要原因在於安全(黃一峯、蔡希正，2003：8)，儘管考試院多次研議修正考績法，但修正方向能否真正實現綜覈名實、準確客觀考核的意旨，認為有探討的必要，故本研究問題羅列如下：

- 一、考績法的修正方向為何？遲遲無法完成修法的真正原因是什麼？
- 二、歷次考績法的修正對於考績結果的分配，以及評核的過程帶來什麼影響？

⁶ 關中於2011年3月11日發表〈公務人員考績制度改革平論：澄清與釋疑〉，收錄於考試院(2012)編印之《啟動變革 向上提昇-關中院長對於考績制度改革之理念與說明》一書。

三、考績法的修正是否有助於實現考績的公平價值？

第三節 概念界定與文獻回顧

本節分為三部分，首先定義本研究中的關鍵名詞；其次說明組織公平理論；最後回顧目前有關考績公平性的研究類型。

壹、概念界定

本文研究主題為公務人員考績公平性，而公平的實現需要透過法規的指引，從制度面進行根本的調整，因此本研究所涉及的關鍵字包括「公務人員」、「考績」、「考績公平性」及「歷次考績法修正草案」，以下將分別說明各名詞的意涵，並明確本研究採用之定義。

一、公務人員與公務員

按 G. Almond 觀點，政治系統有 7 項功能：政治輸入項為政治社會化與政治甄拔、利益表達、利益匯集與政治溝通；輸出項則是規則建立、規則執行與規則裁決，能滿足這些功能的政治系統，必能穩定的運作。政治甄拔功能的實現，可透過選舉或考試的過程，選拔人才進入國家機關，為國家機關運用，這也是民主政治維持「統治與被統治合一」的手段，公務員正是由國家任用，職責在於執行國家政策，因此公務員代表政府行使統治權，並確保法律的執行。

過去無論是君主制國家或共和制國家，對於國家公職人員管理並沒有形成法律或相對應的制度，國家公職人員的來源來自恩賜官職或政黨分贓，至 1859 年英國議會頒布《文官退休法》明確文官的權利與義務範圍，1870 年英國樞密院再次確認文官的公開競考擇優錄取原則，這也標示著公務員制度的建立。

我國建立前，有關幫忙皇權辦理國家公務的公務員，統稱為官吏；民國建立後，整體國家制度朝向民主法治方向邁步，且為避免執行國家公務之人員濫權，便制定相關法律規範（黃堂益，2011：5-8），可謂是我國文官制度法制化的開始。然至今日，尚未有一套公務員基準法或公務人員基準法的統一規範，因此在現行法規上，仍存有「公務員」、「公務人員」的用語，但卻沒有統一的解釋意義。由於不同法令有不同的立法意旨，規範對象亦有所區別，是以在學理上公務員的定義依不同領域，分為最廣義、廣義、狹義及最狹義的公務員，其中最狹義的公務員，指的是公務人員任用法第5條所任命之人員，包括簡任、薦任及委任官等人員。現行法規中使用公務人員名稱者，包含上開公務人員任用法、公務人員俸給法、公務人員保障法、公務人員陞遷法、公務人員考績法及公務人員退休資遣撫卹法等，本研究對象為我國公務人員考績制度，所指涉的公務人員為最狹義的公務員，並專指依公務人員任用法規定，依法考選銓定取得任用資格，並在法定機關擔任有職稱及官等、職等之人員，故不包含政務人員、民選人員、教育人員、公營事業人員及武職人員在內。

二、考績的意涵

無論是政府機關或是稍具規模的私人企業，在一定期間都會對其組織成員或團隊的工作表現進行評估和衡量，它的意義可以促進員工發展和進步，也可以幫助員工了解自己的工作表現，制定改進計劃，以達到更好的工作表現和職業生涯發展；對政府機關或企業，則可以確定哪些工作和流程需要改進，以提高整體績效和生產力。

公務人員考績，依張潤書(2007)定義，指在一定期間內，由監督人員對公務員的工作成績與服務情形作總評，也稱為效率評算或服務評算；蔡良文(2010)則認為，考績是指政府機關各級長官根據考核要項，對所屬公務人員

的工作實績和品德操行進行詳細查核。平時對其進行考核，在年終時根據平時紀錄情形給予適當的年終考績成績，利用年終考績的結果給予獎懲，實現獎優汰劣的目的。

綜合以上概念，本研究將考績定義為：機關首長或各級主管人員對於所屬公務人員，在平時或一定期間內所展現的工作績效，在年終進行總評，並依照考評結果，給予獎懲或採取其他適當措施。

而理想的考績，依林水波(1989)見解應具有行政性、發展性及綜合性等三項功能：

(一)行政性功能：余致力等（2003：20-25）在檢視我國文官制度相關規範後指出，考績結果與公務人員獎金福利、晉級升等、褒獎、淘汰息息相關，是行政決策參考的依據，並且考績法本身即規定不同的考績等次，其獎金、晉級升等情形自有不同(陳敦源，2010)。

(二)發展性功能：係指適時將考核結果回饋給員工，指出員工擔任各項工作的優劣並瞭解其生涯規劃，適時提供所需的相關訓練，從而得知其未來發展潛能，作為組織甄選適任人員的基礎。

(三)綜合性功能：除上述行政性及發展性功能外，考績應具有矯治性(remedical)功能，係指將部屬過去的工作成果作為設定未來工作目標的依據，並研擬精進方向；再者，透過對部屬過去工作績效的評定，找出潛在問題，研擬補救措施，防止問題惡化，促進組織與員工對共同責任的瞭解，並確認主管責任的履行程度。

三、考績公平性

從國內外文獻可以發現，與公平詞彙相關的詞彙包含“Fairness”、“Equity”、“Justice”，對應現在用語通常與公正、公平、正義當作同一概念使用，為避免混淆觀念及更動學者的用詞，本研究將之視為同義詞，

以利縮小焦點。談公平須涉及兩項層面，分別是「分配的結果」與「分配的過程」，而結果的公平分配並不是 50%-50% 的均分，還須考慮價值的一致性與機會的均等性(張瓊玲，2009)。

張瓊玲(2009)引用 Nozicks (1974) 與 John Rawls (1971) 觀點認為，考績的公平性建立在各方(考核者、受考人及組織等)都可接受的制度、規則與標準上，林水波 (1989) 則認為考績的公平性須滿足下列條件：

(一)考績制度不但要求可靠性與正確性，更要求可接受性。

(二)修改考績制度使更合乎正義的程度，可提昇工作滿足感、工作動機及組織向心力。

(三)所有的社會互動關係，均以相互交換的方式為之，員工對組織有多少貢獻，就應得到多少報酬。

(四)不論考績制度設計如何精良可靠，如其未被認為是正義的，亦難展現其應有的功能。

(五)員工各依其職位高低、職務類別，而有不同的參照對象，據以對自己的年度考績擬訂一定的預期水準，並以該水準評比考績是否符合分配正義；考績評定的過程若未具合理性，工作績效、考績等第及升遷之間若不能密切配合，員工會感到分配沒有正義。

(六)個人的認知乃是一項決定個人態度與行為的基礎，考績過程及其最後的考績等第，是否具有分配正義及程序正義，乃透過個人主觀認定。

綜合上述，本研究將考績公平性定義為考績制度能被各方接受，而考績結果的分配來自公平的評定過程，則考績制度就能實現公平價值。

四、歷次考績法修正草案

銓敘部在 2018 年考績法研修基層公聽會的會議資料敘明，該部擬具的

考績法修正草案，經考試院於 2002 年、2005 年、2010 年及 2012 年 4 度函請立法院審議，並查立法院議案關係文書，考試院分別於 2002 年 8 月 28 日、2005 年 7 月 14 日、2010 年 4 月 6 日、2012 年 10 月 18 日及 2018 年 9 月 25 日函請立法院審議考績法修正草案，⁷其中 2010 年版本，關於丙等比例最後以立法院司法及法制委員會審查通過版本為主，爰本研究所稱之 2010 年版本以上開版本為主，而 2021 年版尚未經考試院審議通過，因此本研究關於歷次考績法修正草案，將以立法院議案關係文書所載內容為主，至 2021 年版則以銓敘部函陳考試院版本為主。

貳、組織公平理論

「公平」的探討無論在政治學、社會學、心理學、哲學等領域都是相當重要的主題，它涉及到個體或群體對於經驗或資源的分配是否公平合理的評價，最常被應用在薪資與獎酬上，到了 1990 年代，已開始應用在員工態度及行為的解釋上。

當人們認為自己受到不公正的對待時，會感到不滿和沮喪，這種情緒會影響人們的表現和動機；若認為自己受到公正的對待時，則會更加積極地投入到工作和學習中，這種對於公平的認知會使人們更努力地去實現目標，並且促進員工的正向態度與行為，而員工對於工作場所整體公平的知覺，即組織公平，Robbins(2008)提到，為使員工感受到公平，組織必須讓員工覺得能掌握結果，並得到結果的充分解釋。

組織公平並非只有單一構面，早期學者如 Stouffe 等人(1949)、Homans(1961)及 Adams(1965)等，將組織公平的重點放在分配公平 (Distributive Justice)

⁷ 立法院第 5 屆第 2 會期第 3 次會議議案關係文書、第 6 屆第 2 會期第 1 次會議議案關係文書、第 7 屆第 5 會期司法及法制委員會第 21 次全體委員會議審查通過版本、第 8 屆第 2 會期第 6 次會議議案關係文書及第 9 屆第 6 會期第 3 次會議議案關係文書。

的探討上，關注個體對獎酬的數量與分配，但著重分配公平的研究較無法完全預測不公平的認知會產生的反應，因此後續的研究則將重點轉移到程序公平(Procedural Justice)上，探究過程中所認知的公平(張瓊玲，2009)，以解決對分配結果不滿的問題。另外，Bies and Moag (1986) 提出互動公平(Interactional Justice)的概念，認為人際互動的關係和品質也會影響組織公平，強調的是溝通導向的知覺感受。

學者們依觀察角度不同而有不同的研究構面，可分為二構面、三構面、四構面及六構面等(如下表 2)，本研究認為這些研究構面仍不脫分配公平、程序公平及互動公平的範疇，茲說明如下：

表 2 組織公平研究構面

研究構面	構面分類	研究學者及年代
二構面	分配公平 程序公平	Folger & Greenberg(1985)
二構面	內容-程序公平 反應-預應公平	Greenberg(1987)
三構面	分配公平 形式公平 互動公平	Greenberg(1990)
四構面	分配公平 程序公平 資訊公平 人際間之公平	Greenberg(1993)
六構面	參與 公平程序的要求 員工績效評估公平 薪酬公平 較差績效的懲罰 員工績效的提昇	Alexander & Ruderman (1987)

資料來源：陳正強(1999：23)。組織公正、信任對工作投入與組織公民行為影響關係之研究。



一、分配公平(distribution justice)

分配公平，或稱為結果公平，主要探討人們認知分配結果不公平的原因，以及如何降低認知分配不公平的狀態。在分配公平的研究領域中，Stouffer 等人(1949)提出的相對剝奪理論、Homans(1961)的分配正義理論，以及 Adams(1965)的公平理論都在試圖解釋分配不公平的成因。

(一)相對剝奪理論 (Relative Deprivation Theory)

相對剝奪理論最早由美國學者 Stouffer 提出，後經由 Merton 發展，成為一種關於群體的理論，試圖解釋人們為何會感到不滿意或不平等的感受。該理論認為，當一個人認為自己在與他人比較的時候處於劣勢、被剝奪了某些東西時，就會產生不滿意的情緒和反應，它的概念核心是「相對性」，換言之，一個人的主觀感受很大程度是與他人相比的結果，並不僅僅是個人物質狀況決定。因此，多數公務人員不接受考績乙等的原因，很可能因為考績乙等是相對少數的 25%。

(二)分配正義理論 (Distributive Justice Theory)

Homans 是最早運用分配正義概念的學者，其在 1961 年提出的社會交換理論，基於對社會交換的觀察，他認為人們會根據他們所獲得的回報來評估社會交換的公平性。在 Homans 的理論中，公平性被定義為一個人所獲得的回報與他所付出的代價相等。如果一個人付出了更多的努力、時間和資源，但是卻得到了比其他人更少的回報，那麼他就會感到交換不公平，從而產生不滿和不滿足。換言之，Homans 的分配公平是指比例性的平等，如依照功績比例大小進行分配就稱為公平的分配。

(三)公平理論 (Equity Theory)

由美國心理學家亞當斯 (John Stacey Adams) 提出，著重報酬分配的合理性、公平性以及對個人工作積極性的影響。它提出了投入與產

出的二元素，指出人們不僅關注報酬的絕對量，更關注報酬的相對量，亦即員工除了評估自己付出與報酬是否合理，也會將自己的付出與組織內、外部條件相近的對象做比較，如果付出與報酬、結果相當時，才會認為公平。當個人感受到不公平時，直接影響到個人對工作的積極性，或調整自己的行為以減緩不平衡感，這可能包括改變工作投入、報酬方式、認知扭曲和參考對象等，以平衡個人的感受。

綜合上述，本研究將分配公平定義為受考人的付出與年終考列等次結果預期是一致的，則受考人感受到的考核結果是公平。

二、程序公平(procedural justice)

程序公平主要是源自於法學觀念，由 Thibaut 及 Walker (1975) 在整理辯論者對於法律程序的反應時歸納發現，在針對爭議處理的過程中，倘裁決程序是公平的，此時就算個體最後須受不利的結果，他們對於結果亦會採取比較肯定的評價(王瀅婷、李美慧, 2004; 劉新隆, 2006)，換句話說，Thibaut 及 Walker (1975)，強調的是意見表達或過程控制的角色，認為在決策過程中有機會參與，就會將決策視為公平(鄭妃君，2008)。Leventhal(1980)將 Thibaut 及 Walker 的程序公平概念應用到報償的公平過程，Folger 等人 (1992)則將程序公平概念結合至績效評核的系絡中，歸納提出績效評核的正當程序(due process)，包括充分預告(adequate notice)、公平的發言機會(fair hearing)以及依據證據判斷(judgment based on evidence)(羅新興、戚樹誠、黃國隆，2005)。Leventhal & Fry(1980)延伸程序公平理論，提出六個判斷原則檢視程序公平，林水波(1989)、張瓊玲(2009)及陳敦源(2010)引用這六個原則檢視考績評定過程中是否具程序公平：

1. 一致性原則 (The Consistency Rule):

評定考績時，考核者對所有的受考人應採取一致的評核標準和

程序，不能因人因時而異。

2. 無謬誤原則 (The Bias-Suppression Rule)

考績評定的每一個階段，考核者不因私人好惡影響考評。

3. 評定有根據原則 (The Accuracy Rule)

考績的評定應依據客觀的績效和考核者本身具有共識的意見為基礎，而不是基於猜測或不確定的假設作為考績評定的基礎。

4. 有矯正機會原則 (The Correct Ability Rule):

在考績評定的程序中，涉及評定參與者（例如考績委員會委員）的角色至為重要。當這些參與者在評定過程中發現任何疏失或謬誤存在時，應提供當事人申訴的管道，以賦予其矯正或陳述的機會。

5. 代表性原則 (The Representative Rule):

在考績評定的過程中，為確保考績結果的公正性和客觀性，參與評定的人員應具有代表性，並充分反映其所代表之基本觀點、價值取向和對考績評定的意見。

6. 倫理原則 (The Ethicality Rule)

對於考績等第的評定，不受特權或個人關係影響，確保考績評定的客觀性和公正性，並防止受考者利用不當手段來獲得不應得的考績等第。

三、互動公平(interactional justice)

Bies and Moag (1986) 提出互動公平的觀念，強調程序進行時的人際互動也會影響。他們認為由程序產生互動過程，最後再產生結果，三者關係為：程序 (procedure) → 互動 (interaction) → 公平 (justice)，因此組織在程序執行的過程中，須展現對員工的尊重、提供決策的說明或解釋、接

納員工的意見等，換言之，互動公平包含人際對待與決策說明兩個內涵 (Folger & Cropanzano : 1998)。Folger & Cropanzano(1998)進而指出主管在績效面談時應該要做到支持的(be supportive)、參與的(be participative)、提供發展性資訊(developmental information)及建設性的批評(constructive criticism)，才符合互動公平原則。

不過由於人際互動為程序進行中不可或缺的部分，因此本研究針對考核過程是否讓員工感到公平，參照 Erdogan, Kraimer and Liden (2001)的劃分，將程序公平劃分為：系統攸關的程序公平以及與考核者有關的程序公平，前者以與制度相關的程序如考核標準的制定、意見的表達機制為主；至於與考核者互動有關的程序公平則將聚焦考績面談。

綜合上述，本研究採用 Folger 及 Greenberg 的二構面分類，將考績制度公平性劃分為「分配公平」及「程序公平」兩個層面。

參、考績公平性相關研究類型

在蒐集關於績效考核公平性相關文獻發現，程序公平及分配公平確實為主要分析構面。袁國森(1997)以中華電信某分公司為研究對象，發現程序公平對員工態度的解釋力極弱，而分配公平的解釋力則相當強；劉家宗(1999)以台電公司某發電廠員工為研究對象，發現程序公平不管在工作滿足或組織承諾上，比分配公平有較大的影響力。卓正欽(2000)以會計師事務所為探討對象，發現程序公平對工作滿意度、組織承諾及離職傾向三項組織行為均有影響；分配公平僅對工作滿意度具有顯著影響。賴志超(1993)以台灣地區公營企業組織成員為研究對象，發現分配公平對工作意向較具影響力。

關於公務人員考績公平的相關研究中，研究對象有高雄市政府所屬警察、醫療、稅務人員（鐘金玉，2001）、高雄市文教機關（黃佳苓，2006）、臺中市政府

所屬一級機關(張瓊云,2015)、檔案管理人員(陳明能,2015)及澎湖縣政府(洪學瑩,2018)等均顯示公務人員對考績公平性的認知，與工作投入程度、工作滿足或對於組織的認同有相當的正向關聯，並且無論程序公平或分配公平均具有影響性，亦即考績愈能做到公平，愈能提升公務人員的工作投入度、工作滿足感，以及對組織認同感。

而透過訪談方式瞭解公務人員考績公平認知的研究中，研究對象有臺北市公立高中職學校人事人員(鄒美完,2006)、臺南市政府所屬機關學校(洪誠應,2016)臺南市政府國民小學(蘇小真,2016)、現職公務人員(林玟娟,2018)等，受訪者認為除了不公平之外還是不公平，認為現行考績甲等比例設限措施是影響考績公平認知的原因。

制度與公平應是相互依存的關係，制度可以為公平提供基礎，而公平應該是制度的核心價值，因此本研究關注如何透過制度實現考績的公平價值，以下透過分配公平及程序公平構面進行文獻蒐集，有系統地整理現有的研究經驗，作為本文的研究參考，並從中發現可再精進之處，作為本研究探討核心。

一、分配公平

(一)甲等比例是否設限：

林秀穗(2012)從考績制度發展沿革、法制、宗旨及功能等面向分析公務人員甲等比例設限的適法性，認為勿再以無法律授權的行政命令便宜行事。許嘉珍(2012)由考績的功能及相關理論如考績謬誤、公平正義等作為理論基礎，探討考績等次比例限制的利弊，認為考績等次比例設限議題重點不在數字之爭，而應發揮正面積極功能，亦即透過考績提升公務人員工作績效。蘇小真(2016)以臺南市政府國民小學為個案，藉由政策制定者、政策執行者及政策影響者等利害關係人觀點，檢視公務人員考績甲等比例限制政策，在公平性、適當性、合理性、必要性及正確

性等五項政策評估指標的達成度，其中發現甲等比例設限 75%無客觀設限依據，推論該政策適當性不足。

(二)甲等比例設限產生的效果：

黃弘君(2004)從賽局理論推論發現，排除、抽籤、輪流、交換等考評方式是考績重複賽局中的長期均衡策略，受考者對於考績的結果雖然不滿意，但可以接受。曾玟儀及蘇偉業(2017)從組織管理角度解釋「潛規則」的使用，並非完全沒有正當性。許嘉珍(2012)建議實施團體績效評比，以評比結果作為甲等以上及丙等人數比率的準據。

(三)丙等強制比例的看法

李益賢(2013)以「法律明確性原則」、「比例原則」及「正當性原則」等憲法基本原則結合審查密度理論進行探討發現，於考績法訂定丙等強制比例並未違憲。呂育誠(2011)從文官制度變遷探討，「汰劣」應是中性概念，並且我國文官制度本就具有淘汰機制，只要有助於考績制度的完備，就有實施的必要性，但必須保障績效的公平性及正當性。

(四)增列優等等次的看法

張瓊玲(2014)指出，增列優等等次具有激勵效果，且比例應該不侷限只有 5%，可以有向上調高的空間，但林明鏘(2010)並不看好，憂心仍重蹈過去四個等級，集中在甲、乙等第，而所不同的是多一個優等等第集中，反而加深考績結果分配不公的情形。

二、程序公平

任何資源與報酬分配的決策過程中，程序公平亦是影響個人知覺公平與否的重要因素，符合程序公平的考核制度，對於受考者在制度的接受度，以及考核結果的有效性上具正面影響。

(一)考核標準

考績制度若能提供必要及實質的參與管道，對受考者公平感的提升，具有正面的意義，張芊郁(2019)發現可透過共同討論關於考評的項目依據、對於該職務的規劃，提升對強制績效分配的認同。

(二)參與機制

黃弘君(2004)研究認為，嚴守祕密在考績賽局中流於形式，沒有規範的實益，因此強化考績制度程序的公開性及透明化，有助於增加受考者對於考績結果的接受度。

考核過程中的參與機制則可以透過考績面談，賴文政(2010)探討各國考績制度時，發現美國、英國、新加坡等國在考績評比時增設考績面談，面談範圍以前一年的工作績效、永業前途、以及工作執行方法為主，至於個人特質，則在其次。李佳玲（2011）以及黃子娟(2016)發現，在考績過程中增加考績面談機制會提升對考績制度的信任感。

(三)申訴機制

詹益龍(2004)在《我國公務人員人事行政行為程序保障之研究》一文對程序保障的探討指出，程序保障核心有三：通知、評論期間或聽證，以及理由的陳述，且翁振明(2004)研究發現，美國一般公務人員、高級行政人員等若遭受考績評定的不利益處分，會依處分輕重及身分考量，在處分前給予受處分者合理期間通知、陳述意見及申辯機會、聘請律師或其他代表人以及閱覽卷宗等正當法律程序；德、法國則讓公務人員透過團體組織或工會等事前廣泛參與自身權益事項相關法規訂定程序、給予當事人閱覽卷宗權利，落實人事行政行為事前程序保障。至於應該踐行何種程序才算適當，許宗力(1999)在〈基本權的功能與司法審查〉一文提及，只能視個案涉及基本權的種類、受侵害的強弱、侵害範圍的大小，以及造成實害風險的大小因素綜合判斷。



經過整理可得知現行研究無論在分配公平還是程序公平的面向，較為偏重執行面的不足，缺乏從歷史角度對考績制度的發展過程進行剖析，因此本研究將透過比較各版本考績法修正草案的變動情形，瞭解我國考績制度的改革方向，以及遭受阻力的情形，進一步提出可行建議。

第四節 研究設計

本研究希透過法律的指引，從制度面調整考績制度以達到考核的公平性，因此以現行公務人員考績制度及實務運作情形為主要分析對象，採取歷史比較研究途徑與新制度主義為主要研究途徑。由於本研究涉及歷史發展與制度變遷的觀察分析，將透過文獻分析法兼以比較研究法，呈現考績法修法過程中的爭議及改革方向。本節首先界定研究範圍，並依序說明研究途徑、研究方法、研究架構與章節安排。

壹、研究範圍

我國考績法第3條依受考核對象、目的及評比條件將考績區分為年終考績、另予考績及專案考績三類，其中專案考績的評價基礎來自於重大功過事蹟，年終考績則以平時考核為基礎，前者重視特殊行為評價，後者則是年度或一段時間的整體評價。茲以專案考績多用於特殊功過上，有別於一般所稱之考績，因此排除專案考績部分的探討，僅就年終考績評定程序及結果做探討。

貳、研究途徑與研究方法

本研究以考績法修正情形為主要分析對象，研究者將採取法律與制度、歷史比較研究途徑以及歷史制度主義研究途徑作為研究途徑。



一、研究途徑

(一)法律與制度途徑：關注不同時期考績法修正草案背後的歷史背景和制度的演變，進一步就考核指標、考核程序，甚至是考核過程中權力分配及公平性等方面的变化加以分析，提供對當前和未來考績法改革的修正建議。

(二)歷史比較研究途徑：透過比較不同時期的考績法修正重點，瞭解考績制度持續且尚未解決的問題，並深入分析我國考績制度變遷軌跡，理解改革的脈絡、動態和影響因素，對現在和未來的制度發展提供有價值的建議。

(三)歷史制度主義研究途徑：在解釋政治的動態過程時，關注於歷史、時機及時間序列，並特別強調制度具有「路徑依賴」的特質，認為制度往往鑲嵌於慣例與常規之中，亦即制度往往不易改變(周繼祥，2005：25)。本研究透過檢視歷次考績法修正草案，瞭解考績制度如何受到歷史因素的影響而產生循環的結果。

二、研究方法

本研究的研究方法以文獻分析法為主，將檢閱公務人員考績制度的相關法令、函釋、立法沿革等資料，及參考其他與本文相關之圖書、期刊論文、報章雜誌、研究報告等，利用網路截取最新與管理措施的相關資訊，進行整理、分類與歸納，並兼以比較研究法，期能兼顧敘事與論理。

參、研究架構

研究架構又稱為分析架構，是研究者針對研究主題進行思考、研究、分析的架構（邱榮舉，2002：94）。本研究以公平價值在我國公務人員考績制度的實現為研究主題，由於現行考績在甲等比例設限措施的影響下，使得本應「綜覈名實」

的考績制度，在考績結果以及評核過程，有公平性不足的缺失，儘管一直有呼聲建議研修考績法，考試院也 5 度提出考績法修正草案，但都未能順利完成修法，而最近一次提出修正草案是在 2021 年，儘管該版本還在徵詢階段，尚未函送立法院審議，但為期未來能順利推動考績法修法通過，本研究將以考績結果的分配公平及評核過程的程序公平角度，檢視考績制度的設計能否確保參與者(考核者與受考人)在各種情形下都能受到公平對待，並對結果感到滿意和認同，在制度的基礎上建立公正、公平的文化，真正實現公平。

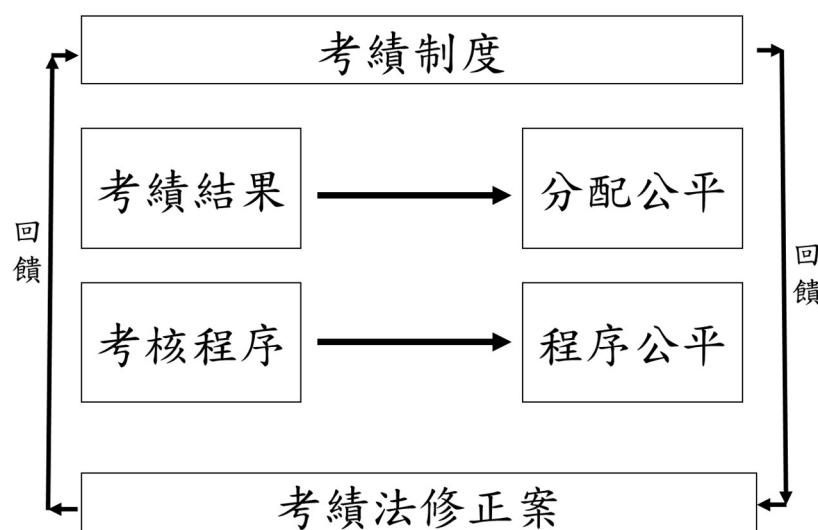


圖 1 研究架構圖
資料來源：作者自繪

第二章 公務人員考績制度



公務人員考績制度，其根基即為考績法，而銓敘部與人事總處聯名箋函所昭示的甲等比例上限原則，對於考績制度有重大影響，不能置之於外，並且考試院為提高民眾對政府的信賴，對改進考績制度投注相當心力，本章首先簡介我國現行公務人員考績制度，接續說明歷次考績法修正草案的修正重點，以及 2021 年版本的考績法修正草案。

第一節 我國現行公務人員考績制度

我國考績法自 1986 年制定以來修正幅度甚小，甚至僅文字修正，未涉及實質改變。而延續迄今「甲等人數比例限制不得逾越 75%」的聯名箋函對各機關仍有拘束力，因此我國現行公務人員的考績制度，應以 2001 年 6 月修正實施的考績法為主，並包含甲等比例設限措施，以下依序說明考績制度的修正沿革，包含考績法及甲等比例設限措施的修正情形，以及考績結果的影響與考績的評核程序。

壹、考績制度的修正沿革

一、考績法修正沿革

我國有關公務人員考績制度的建立，最早可追溯至 1929 年 8 月 1 日考試院提案之《官吏考績法》，此一提案經立法院修正並更名為《考績法》，於同年 11 月 4 日公布，該法內容雖然簡略，但已有相當輪廓，然因當時局勢不穩，考試院於 1931 年主動呈請國民政府將考績法展延至 1932 年施行。但在呂育誠(2011：46)主持之「中華民國一百年文官制度的回顧與前瞻」研究案中指出，很有可能在 1935 年以前沒有考績制度，才會在 1935 年陸續公布《公務員考績法》、《公務員考績原則》、《公務員考績法施行細則》及《公務

員考績獎懲條例》。1937 年全面抗日展開，考績制度的推行自然隨之中斷，而政府遷臺後，考績制度配合文官制度的變革⁸進行多次修正。為了建立新人事制度，考試院於 1983 年提出「公務人員考績法草案」，1986 年經立法院三讀制定，並於 1987 年正式施行，並廢止原《公務人員考績法》及《分類職位公務人員考績法》，結束兩制並行之時代。

隨著解除戒嚴及終止動員戡亂時期，台灣政治體制迎來民主化時代，文官體制亦隨之改革，考績法陸續進行數次修正。1990 年 12 月 28 日第一次修正，明定考績獎金以「俸給總額」為標準；考列乙等者，考績獎金則依晉級情形發給。

1997 年 6 月 4 日第二次修正，配合台灣省委任職公務員銓敘委託審查委員會裁撤，將「銓敘機關」修正為「銓敘部」；主管機關有監督所屬機關考評者詳實考核責任；因應公務人員保障法施行，刪除第 17 條有關公務人員權益受侵害的救濟程序。

2001 年 6 月 20 日第三次修正，因應司法院釋字 491 號解釋，公務人員的免職處分限制憲法保障人民服公職權利，應踐行正當法律程序，遂將丁等免職與一次記二大過免職的條件，從施行細則提升至法律位階，並在處分前給予當事人陳述及申辯機會；配合未來修法將甲等比例上限以法律規範，縮小甲乙等獎勵差距。

2007 年 3 月 21 日第四次修正考績法，因應 2005 年第 7 次修憲將國民

⁸ 我國的文官制度大致可區分為三個時期：品位分類制(簡薦委制)時期、兩制並行期(簡薦委制與職位分類制)及職務分類(官等職等並立)制。由於我國人文主義色彩濃厚，長久以來實施品位制度，即針對人加以品評，定其官位。1949 年政府遷臺後，廣蒐職位分類資料，進行職位分類制度的設計、研擬，並於 1969 年起分 9 批實施職位分類制，同年總統公布《分類職位公務人員考績法》，實與簡薦委制之考績制度相當類似，而 1987 年施行「官等職等並立制度」後公布之《公務人員考績法》，在基本架構上，與過去大抵相同，縱觀歷年公務人員考績法令，期間雖迭有修正，惟內容大體而言並無重大變革，換言之，考績制度較不因官制的轉換而做巨大的改變，整理自呂育誠(2011)《中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻》。

大會制度正式廢除，刪除考績法第 14 條第 4 項「國民大會」文字。

綜合上述考績法的 4 次修正可以發現，考績法的修正幅度甚小，多是文字上修正，修正情形較為明顯者，應屬 2001 年之修正，將正當法律程序⁹的概念落實於考績法中，強化考核過程中程序公平的實現。

二、考績甲等比例設限措施的運用情形

我國公務人員考績甲等比例設限並非新議題，早在 1943 年公布之《非常時期公務員考績條例》已有相關規範，限制考列 80 分以上者，不得超過考績人數 1/3。1945 年《公務員考績條例》以及 1949 年公布之《公務人員考績法》(含後續 1954 年、1962 年修正)，亦明確規範考列一等人數，但在 1970 年修法時卻予以刪除。取消限制後，各機關考列甲等人數開始逐漸浮濫，為解決甲等人數寬濫問題，經 1971 年總統府及五院秘書長第 58 次會商決定：「各機關辦理年度考績，考列甲等者，以參加考績（成）人數 1/3 為原則，最多不得超過 1/2」，並以行政命令方式加以規範。由此可知，透過行政命令對考列甲等比例加以設限並非現在才有。

由於以行政命令作為限縮措施，引起公務人員諸多埋怨，因此在現行考績法施行後，並未規範考列甲等人數上限，結果導致各機關考列甲等人數逐年攀高，考試院曾在 1990 年的修正草案明訂各機關公務人員考績考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之 3/5 為原則，但最高以不超過 4/5 為限，亦即將甲等人數比例訂於 60% 至 80% 之間。惟此一提案於立法院法制委員會審查時未獲共識，最終仍維持現行法。¹⁰

⁹ 湯德宗教授(2003)指出，正當法律程序(due process of law)源自英國法上的「自然正義法則」(rules of natural justice)，其理念原先僅適用於法庭程序，後來擴張適用於行政程序，即「正當行政程序」，包含「公正作為義務」、「受告知權」、「聽證權」、「說明理由義務」及「行政資訊公開」等 5 要素。

¹⁰ 依立法院法制委員會提報院會之審查報告指出，審查會認為甲等人數若予設限，難免有遺珠

誠如 1990 年考試院提案說明所述甲等比例逐年提高的現象，2000 年考列甲等人數比例平均已高達 87%，不少機關考列甲等人數達 90% 以上，甚至有高達 100%，¹¹為了改善此不合理現象，銓敘部與人事總處於 2001 年 9 月 12 日邀集中央及地方各主管機關人事機構主管開會研商取得共識，考列甲等人數比例以 50% 為原則，最高不超過 75%，並由銓敘部及人事總處兩首長聯名簽函請各機關首長配合支持。

回顧考績甲等人數限制的規定共有 4 次轉折(下表 3)，1943 年至 1970 年間明文規定，考列一等(甲等)人數不得超過 1/3，但 1970 年修正時廢除該項限制，此乃第 1 次變更；1971 年以行政命令規範甲等人數比例最多不超過參加考績人數的 1/2，此為第 2 次變更；第 3 次變更則是 1987 年取消上開行政命令對甲等人數比例的限制，改於考績法施行細則訂定考績甲等條件，然而考績甲等人數有逐年顯著遞增現象，銓敘部曾在 1990 年醞釀修法，明文限縮甲等比例，但未獲立法院審議通過，以致甲等人數寬濫情形未得到解決。第 4 次變更則從 2001 年銓敘部及人事總處聯名新聞稿開始，透過簽函方式呼籲各機關首長自制，要求將考績甲等比例限制在 75% 以下。

表 3 甲等比例設限措施的運用情形

年份	法規名稱 ¹²	內容摘要	設限情形
1943	《非常時期公務員考績條例》	考列 80 分以上(一等)，不得超過考績人數 1/3	設限
1945	《公務員考績條例》	同上	
1949	《公務人員考績法》	同上	
1970	《公務人員考績法》	未設比例	取消(第 1 次變更)
1971	《公務人員考績法》	另以行政命令規範，考列甲等者，	設限(第 2

之憾，若執行偏差，弊端更所不免，且各機關業務性質及工作量多有不同，強予一致規定，亦有不妥，以信任機關首長公正客觀之考評為宜。且審查修正之第七條、第八條已規定給予甲等、乙等人員相同績效獎金，限制甲等人數已無實質意義。

¹¹ 參見 2002 年版修正草案第 9 條修正說明三。

¹² 同註 1。

年份	法規名稱 ¹²	內容摘要	設限情形
		以 1/3 為原則，最多不超過 1/2	次變更)
1987	考績法	未設比例(另於施行細則訂定考績得考列甲等條件，作為評核標準)	取消(第 3 次變更)
2001	考績法	另以聯名箋函規範，考列甲等者，以 50%為原則，最多不超過 75%	設限(第 4 次變更)

資料來源：本研究自行整理

由此觀之，在取消與採用間循環的考績甲等比例設限措施，有如光譜兩端，毫無共識，但為解決甲等人數寬濫現象，目前提出的解方，就是依循過去作法，對甲等比例設定上限。事實上，甲等人數之所以寬濫，主要與考核者不願意當壞人，採取「寧寬勿緊」的心態有關，因此在考績甲等比例設限措施實施後，考核工作的重點變成：找出優先考列乙等人員，甚至衍生出一套非正式的規則，並且這套規則實際支配著考績制度的運作。

貳、考績結果的影響

依考績法第 3 條及第 6 條第 1 項規定，公務人員考績區分為年終考績、另予考績及專案考績三種類型。本研究以年終考績的結果及評核程序作為探討對象，而年終考績的結果依等次分為甲、乙、丙、丁四等，100 為滿分，80 分以上者為甲等；70 分以上，不滿 80 分者為乙等；60 分以上，不滿 70 分者為丙等；不滿 60 分者為丁等。

有關考績等次的分佈，受到甲等比例設限措施的影響，形成幾乎只有甲、乙兩等，並且考績的結果影響著受考人未來升等、升遷、訓練的機會，此外，在褒獎部分，通常訂有最近 3 年內考績均列甲等或相當甲等的消極條件，作為初選基準，由此可知，年終考績甲等或乙等的評定結果，將直接或間接影響公務人員的各項權益(詳下表 4)，因此考績結果的分配，一直以來都是公務人員最在意的事情，也是考績制度改革最難以撼動的地方。

表 4 考績結果的影響



考績結果 影響情形	相關法令	內容摘要
獎金	考績法	年終考績甲等：1個月獎金；已敘年功俸最高俸級者，給予2個月獎金。乙等：0.5個月獎金；已敘年功俸最高俸級者，給予1.5月獎金。
升等	考績法、公務人員任用法	連續2年列甲等者，或連續3年中1年列甲等，2年列乙等者，取得同官等高一職等之任用資格；公務人員官等之晉升，年終考績亦須符合最近3年2年列甲等、1年列乙等以上。
升遷	公務人員陞任評分標準表	各機關辦理公務人員陞任評分，有關「考績」項目係採計現職及同職務列等之最近5年年終考績分數，甲等為2分，乙等為1.6分，最高以10分為限，另予考績減半計分。
褒獎	公務人員激勵辦法、行政院表揚模範公務人員要點	最近3年考績（成）、成績考核均列甲等或相當甲等或職務評定均為良好。
訓練	公務人員任用法、委任公務人員晉升薦任官等訓練辦法、薦任公務人員晉升簡任官等訓練辦法	年終考績最近3年2年列甲等、1年列乙等以上。

資料來源：本研究自行整理

參、考績評核程序

公務人員的考績應由主管人員就受考人於考核期間的表現進行評擬，遞送考績委員會初核，再由機關長官覆核，經由主管機關或授權的所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定，並在過程中應嚴守秘密。各機關考績案經銓敘部銓敘審定後，應

以書面通知受考人，上述程序明文規範在考績法及其施行細則，以及考績委員會組織規程，說明如下：



一、評擬

由人事主管人員查明受考人數，分別填具考績表有關「請假及曠職」及「平時考核獎懲」欄位，併同受考人全年平時成績考核紀錄，送單位主管評分。

二、考績委員會初核

各機關除有特殊情形不設考績委員會外，其餘均須設考績委員會；考績委員開會初核考績案時，由各出席委員相互審閱、核議考績清冊、考績表以及有關資料，並提付表決。考績委員會如對考績案件有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案件，必要時並得通知有關人員到會備詢。

三、機關長官覆核

考績委員會初核後，送機關長官覆核，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，應加註其事實及理由，得予變更。

四、銓敘部銓敘審定

完成考績程序後，依官等、職等、職務，編造清冊及統計表，函送銓敘部銓敘審定。

五、通知受考人

各機關考績案經銓敘部審定後，應以書面通知受考人，而考績通知書中包含服務機關作成的考績評定(等第：甲、乙、丙或丁等、分數)以及銓敘部作成的考績審定（獎懲結果：晉級或留原俸級或免職）。

第二節 歷次考績法修正草案



考績法修正案的提出，目的在於解決考績制度運作存在的偏差，唯有在制度的基礎上確立決策過程的公正性，考績的結果才能讓受考人信服，因此考績法修正草案能否實現公平，往往是外界檢視修正草案合理與否的關鍵之一，本節將聚焦新人事制度施行後未完成立法程序的修正案版本，首先說明歷次修正草案沿革、修正重點，並與 2021 年版本進行比較。

壹、歷次考績法修正草案沿革

一、2002 年 8 月 28 日版本

由於 1990 年考績法有關甲等比例設限修法未獲立法院通過，行政機關考績甲等比例自 80% 一路攀升，2000 年考列甲等人數比例平均已高達 87%，不少機關考列甲等人數達 90% 以上，甚至有高達 100%，引起社會極大關注，銓敘部乃於 2001 年宣布研修考績法，欲明文規定公務人員考績甲等比例。考試院於 2002 年 8 月 28 日將修正草案函送立法院審議，其中明文規定甲等比例「以各機關受考人數總額的二分之一為原則，最高不超過三分之二」。亦即考績甲等比例上限將降低至 66.6%，相較聯名箋函上限 75%，下降 8.4 個百分比。

立法院法制委員會於 2003 年 4 月 16 日及 5 月 26 日二度開會審查，再下修甲等比例為最高不得超過 65%，另建議在考績甲等之上增列「優等」等第，考績獎金發給兩個月（比甲等多一個月），考列優等人數則以 5% 為限（修正第九條）。此外，該版本尚有幾項較重要改變，如：增列各官等考列甲等比例、主管機關得分配所屬機關考列甲等比例（修正第九條）、年度中辦理二次面談及辦理團體績效考核（修正第十四條）等，均對公務人員權益都有

有很大影響，不少公務人員反彈，該修正案於 2003 年 6 月 6 日院會二讀時，無黨聯盟以該黨團在法制委員會並無委員，要求朝野協商，案經院會決議交付朝野協商，最後因第 6 屆立法委員任期屆滿未完成修法。

二、2005 年 7 月 14 日版本

考試院分別於 2001 年及 2003 年委託學者專家完成了「公務人員淘汰機制之研究」(施能傑等) 及「公務人員考績制度改進之研究」(余致力等) 兩項專案研究報告，作為研修考績法的基礎，於 2005 年完成修正草案，並於同年 7 月 14 日送請立法院審議(黃臺生，2011：15)，修正重點在於拔擢優秀人才，淘汰不適任者，因此該版本較 2002 年版本，除明文規範考績甲等比例上限、延續 2002 年立法院審議時增列的優等等次外，為了呼應社會對於不適任公務人員欠缺退場機制的質疑，首次增列考列丙等人數比例限制(修正第九條) 以及退場機制(修正第七條)，由於當時尚未規劃全盤文官制度的改革，相關配套措施也不周全(黃臺生，2011)，截至第 6 屆立法委員任期屆滿仍未完成修法。

三、2010 年 4 月 6 日及 2012 年 10 月 18 日版本

鑑於考績法制存在「只有績效評估，未落實績效管理」、「各級管理者缺乏績效管理的觀念」及「績效評估缺乏信度與效度」等缺失，致使考績制度沒有激勵效果，且難以合理區辨公務人員的績效表現，為導正公務人員考績制度的偏差，並發揮考績積極性的功能，銓敘部於 2009 年辦理 11 場次座談會，廣納各界對於考績法制研修的看法，最後將考績失靈的問題，界定在考績制度未充分彰顯汰劣功能，必須每年固定淘汰一定比例不適任的公務人員，才能將考績制度導回正軌，立基於此觀點的修正草案，於 2010 年 4 月 6 日函送立法院審議，立法院司法及法制委員會於 2010 年 5 月 10 日召開公聽會，5 月 20 日完成初審，雖將丙等 3% 的問題改為 1% 至 3%，但仍未獲致共

識，最終因第 7 屆立法委員任期屆滿未完成修法。

2012 年，配合同年 7 月 6 日法官法施行，銓敘部重行整理修正草案內容，刪除草案中有關法官及檢察官考績等次人數比率相關規定，但考試院堅持考績丙等強制比例淘汰政策未變，2012 年版本乃延續 2010 年版本重新提案，兩版本差異甚小(李益賢，2013：44)，於 2012 年 10 月 18 日函送立法院審議，由於丙等強制比例依然無法達成共識，最終因第 8 屆立法委員任期屆滿未完成修法。

四、2018 年 9 月 25 日版本

前述 2010 年及 2012 年版本因丙等退離機制與人數比率無法取得共識，以及立法院屆期不續審原因未完成修法。2018 年考量年金改革後，宜正向激勵公務人員戮力從公，以及公務員懲戒法的修正，再次研修考績法。銓敘部並召開多場公聽會，就過去考績法中的爭議性議題如甲等比例、增列優等、團體績效評比、丙等人數比率及退離機制，以及主管課責等廣納建議後，酌調研修方向，於 2018 年 9 月 25 日送請立法院審議。該版本未明定各等次人數比率，但明定各等次條件（修正第六條至第十一條），回歸考績覈實考評意旨；主管考績不佳者調任非主管機制（修正第十二條）。然後該草案經院會一讀交付委員會審查後，司法及法制委員會並未安排審查，最後因第 9 屆立法委員任期屆滿未完成修法。

貳、歷次考績法修正草案的比較

一、甲等比例上限明文化

自 2001 年起恢復甲等比例設限措施後，接下來歷次的修正草案，除 2018 年版本未訂有甲等比例上限規定外，其餘 2002 年、2005 年、2010 年及 2012 年版本，均以法律方式設定甲等(含優等)的比例上限，差異僅在比例的上限。



二、增加優等等次

2002 年版本的修正草案經立法院審議，建議增加優等等次後，接下來 2005 年、2010 年、2012 年以及 2018 年版本的修正草案均新增優等等次，除 2018 年因已明定考列優等條件不另以比例限制外，其餘版本有關優等比例維持最高 5%。

三、丙等退場機制

2002 年版本未提出考績丙等的退場機制，接下來 2005 年、2010 年、2012 年以及 2018 年版本的修正草案均採 3 次丙等退場，唯一不同的是，2005 年版本未有降級減俸機制，即第 1 次留原俸級並輔導改善，連續 2 年列丙等，則應辦理退休或資遣，其於版本均是：第 1 次留原俸級並輔導改善，第 2 次降一級改敘，若無級可降，則予以減俸，並輔導改善，第 3 次則應辦理退休或資遣。

四、增訂團體績效評比及考績面談機制

歷次考績法修正草案版本，均增訂團體績效評比及考績面談機制，試圖透過團體績效評比的機制，加強組織整體績效與個人績效的聯結，依照評比結果作為分配考績甲等比例的依據，以達成考績結果分配的實質公平。另透過考績面談機制，提供考核者與受考人間雙向溝通的機會，降低考績誤差的可能，讓受考人信賴考績的評核程序是公正無偏頗的，實現考績過程的程序公平。

第三節 2021 年版考績法修正草案



壹、修正背景與修正重點

一、修正背景

現行公務人員考績通知書並未記載考評理由，2021 年 3 月 3 日台灣公務革新力量聯盟舉辦「考績作業大黑箱 公務員要求附理由」記者會，公開呼籲考試院應於考績通知書上具體載明理由，要求盡速修正考績法。¹³同年 3 月 10 日立法院法制委員會亦贊同公務革新力量聯盟觀點，請銓敘部將考績記明理由作法明確入法，並於完成修法前，研擬以行政令函提供各機關實務辦理依循，方合乎正當法律程序原則，並研議使受考人於考績處分確定前有陳述意見機會。

二、修正重點

(一) 紿予受考人陳述意見機會及考績附記理由

認為考績乙等人員相對考績甲等屬相對不利益處分，且縱屬有利處分亦可給予陳述意見機會，為保障受考人權益，增訂處分前給予受考人陳述意見機會，其中對於考績擬列乙等人員，如已透過考績面談、平時考核或其他適當方式提供受考人考核評價，則不再給予並且考績通知書不用附記理由。

(二) 考績甲等人數比率訂定機制

因應外界對甲等人數比率限制無法源依據之質疑，且為保留彈性，有關甲等比例由考試院會同行政院，以令或公告的方式訂定，並視國家

¹³ 參見中央通訊社(2021)。〈公務革新力量聯盟籲修考績法 銓敘部：審慎研議〉。
<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202103030382.aspx>。2021/6/13 檢索。



整體行政績效表現情形調整。

(三)新增考列丙等條件

關於考列丙等條件部分，新增職場霸凌為「應」考列丙等條件，並將考列丙等條件提升至法律位階，以及考量丙等條件已有明文規定，不另定考列丙等人數比率。

貳、2021 年版本與歷次考績法修正草案的比較

一、甲等比例設定上限政策不變：

2021 年版本的修正草案回歸現行考績甲、乙、丙及丁等四個等次，不再新增優等等次，但考績甲等比例設限定上限政策不變，換言之，此一政策反映國家管理文官制度的需要。不過相較歷次修正草案版本，將比例上限納入考績法的方式，改以另以令或公告的方式訂定，以求彈性，但在法律上給予授權依據，解決現行以聯名箋函拘束各機關的適法性不足問題。

二、延續過去修正草案的規劃，訂有丙等退場、團體績效評比及考績面談等機制：

2021 年版本的修正草案，延續過去修正草案的規劃，針對丙等退場、團體績效評比及考績面談等機制訂定相關規定。

三、擴大陳述意見機制適用範圍，且考績通知書附註理由：

相較現行考績法及歷次修正草案，2021 年版本最大不同之處在於將陳述意見機制適用於考績各等次，且規定考列乙等以下人員，考績通知書需附註理由。基於保障受考人權益，於考績處分前給予受考人陳述意見機會，合乎正當法律程序，雖然按銓敘部規劃，對於考績擬列乙等人員，如已透過考績面談、平時考核或其他適當方式提供受考人考核評價，及陳述意見機會時，則考績委員會可逕予初核或復議考績案，考量現行的考績等次幾乎分布在甲、

乙等，差距在於半個月獎金，是否需於考績法中針對考績甲、乙等次增訂陳述意見相關規範，還須相關單位廣羅意見才有定論，並且目前亦未有相關數據說明公務人員對於考績通知書加註理由的看法，因此就給予受考人陳述意見機會以及考績通知書附記理由等議題還有待共識的凝聚。

第四節 小結

我國考績制度的沿革，大致上係受到兩股力量相互激盪發展、影響與回應。第一股力量源自於主管機關人力資源管理上的需要，追求組織績效的實現，著眼於公務人員的工作表現評估與獎懲機制；第二股力量則透過公務人員藉由司法救濟途徑尋求個案突破，對於考績制度的合法性進行質疑，強調的是公務人員的權益保護（黃臺生，2011）。

觀察考績法的4次修正，以及考試院所提歷次修正草案版本可以發現，2001年因應司法院釋字491號解釋所為之修正，以及2021年回應台灣公務革新力量聯盟及立法院法制委員會的建議，提出之修正草案，較屬來自第二股力量所進行的調整，修正的核心在於落實正當行政程序，以保障公務人員程序參與的權利；但多數考試院研提的修正草案，都是基於人力資源管理上的需要，較偏向第一股力量。兩股力量儘管目的不同，但無論哪一股力量，都是在原有的制度上進行調整，而不是重新建立一套考績法。

觀察民國建國以來考績法規的變動情形、新人事制度施行後考績法的4次修正，以及未完成立法程序的修正案版本，可以發現考績制度結構穩定，修正的方式都是在現有制度下進行調整，固然會被批評過於保守，但優點是維持了制度的穩定，也反映了制度變革過程中的延續性。

由於考績結果會連動到公務人員各面向的權益，因此考績制度改革牽一髮而

動全身，並且公務人員行動者在理性選擇的角度下，不太願意接受會影響自身權益的改革，因此儘管考試院試圖解決考績制度的問題，鍥而不捨的研提頗具改革理想之修正案，但如未能化解公務人員的反彈，並爭取立法院的支持，終究難以克竟全功。



第三章 考績結果的分配公平

現行考績法並未明文規定等次比例限制，但自 2001 年起，銓敘部與人事總處聯名箋函昭示的甲等比例上限原則，讓考績制度有了準強制分配的特性。另外，為了呼應外界對於建立公務人員退場機制的聲音，試辦「強制打丙」政策，使得丙等名額的分配成為關注焦點，更坐實考績結果的分配是由考績潛規則主導，而不是來自對工作表現的評價。本章首先說明在甲等比例上限原則下，甲等名額的分配原則並檢視其公平性，接續說明強制丙等比例及增列優等等次衍生的公平性問題。



第一節 甲等比例上限的公平性檢視

本節分三部分，依序檢視考績潛規則、團體績效評比制度與公平的關係，以及在不同比較基準下，考績結果與公平的關係。

壹、考績潛規則與公平

一、考績潛規則的類型

制度的運作除了台面上正式規則外，亦常存在潛規則。潛規則係相對於正規則、明規則，指的是存在於社會或組織中，約定成俗、沒有明文規範卻被廣泛使用、遵守而實際發生作用的隱性規則。「潛規則」一詞的誕生，始於中國作家吳思於 2001 年出版的《潛規則：中國歷史中的真實遊戲》，自此「潛規則」一詞逐漸被廣泛運用，而考績作為評定公務人員一年表現的工具，其高度屬人性的特質，在受到華人追求和諧、避免衝突的氛圍下，透過「潛規則」評定考績成為常態，並將之視為解決甲等比例限

制困擾的最佳對策及捷徑，甚至強化其使用的正當性(曾玟儀，2016)，儘管這樣做背離考績綜覈名實、客觀考核的意旨，也讓考評流於形式。

在甲等比例限制下，有關潛規則的類型，可分為：「排除」、「抽籤」、「輪流」、「交換」及「政治因素考量」等 5 種(李西譚、翁萱，2003)，而 2010 年陳敦源主持的研究案，則更細緻歸納出考核者較常運用的潛規則類型。該研究首先透過深度訪談，發現潛規則主要發生在單位主管依據所分配的比例對部屬進行考績初評之時，並歸納出下列因素：公務人員的個人條件(如：性別、年資、官等、主管)、當年度職務變化(如：新進、即將離職)以及網絡關係等，都可能會影響考績結果，並經由銓敘部提供的統計資料，針對 1995 年至 2008 年間一般簡薦委人員的年終考績進行統計分析後，證實公務人員的考績結果與性別、官等、主管、新進及次年度離職具有顯著關係(陳敦源，2010：121)。

表 5 考績潛規則的驗證情形

假設	證實	部分證實	未證實
性別	√		
年資		√	
官等	√		
職等		√	
主管	√		
新進	√		
次年度離職	√		
升官		√	

資料來源：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》。

由上可知，在考績潛規則的影響下，女性、官等較低人員、非主管人員、新進或次年度離職人員，乃是優先考列乙等的對象。

由於陳敦源主持之研究案完成於 2010 年，所採用的統計資料為 1995 年至 2008 年，本研究為瞭解 2008 年至今，考績潛規則的影響情形，遂透過銓敘部公布的各項統計資料以及考績法修法的相關會議資料等進一步探討，說明如下：

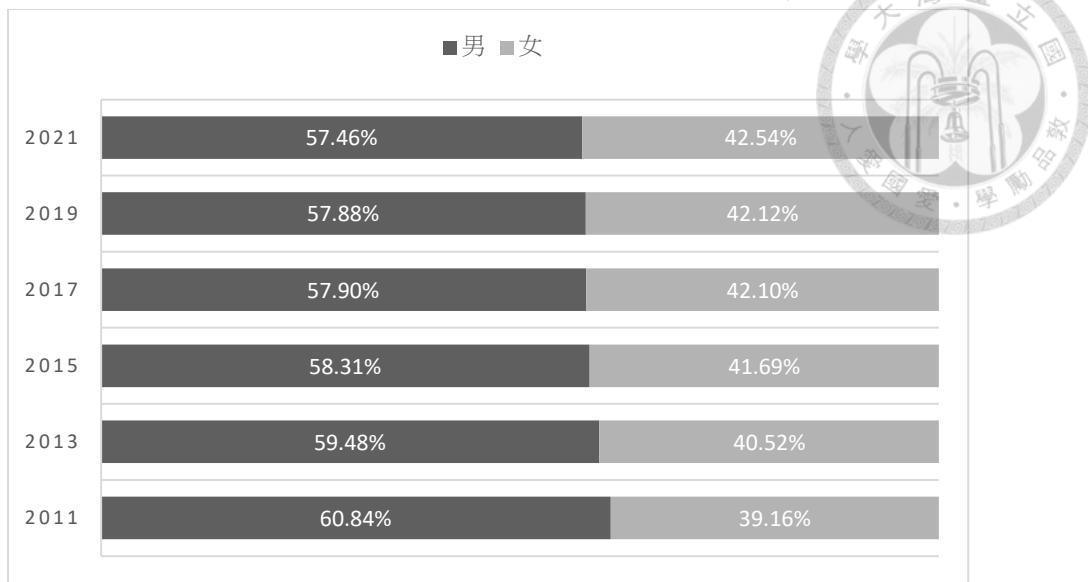
(一)性別對考績結果的影響：

觀察我國近 10 年公務人員人力結構，女性公務人員比例雖逐步遞增(下圖 2)，但整體而言男性公務人員仍多於女性，然而 2013 年至 2015 年，以及 2020 年至 2021 年女性甲等人數比率高於男性，甚至 2021 年女性甲等人數比率遠高於男性(下圖 3)，整體而言，並未出現大家刻板印象中男性優勢的結果。

過去女性成為考績乙等的優先對象，可能與請婉假有關，也可能與社會文化有關，但近年性別平權意識抬頭，主管機關亦一再強調性別平等之重要，且現行考績法施行細則業已明定，不得以家庭照顧假、生理假、婚假、產前假、婉假、流產假或陪產假，以及依法令規定給予的哺乳時間或因育嬰減少的工作時間，作為評定考績的考量因素。然而不同的機關、單位往往有著各自的團體文化與潛規則，因此考績潛規則是否已排除性別因素，可能需要多方檢驗，進行更長期、細緻的調查。至於有建議將上開規定提升為法律位階，因未損及公務人員權益，¹⁴ 應無太大爭議。

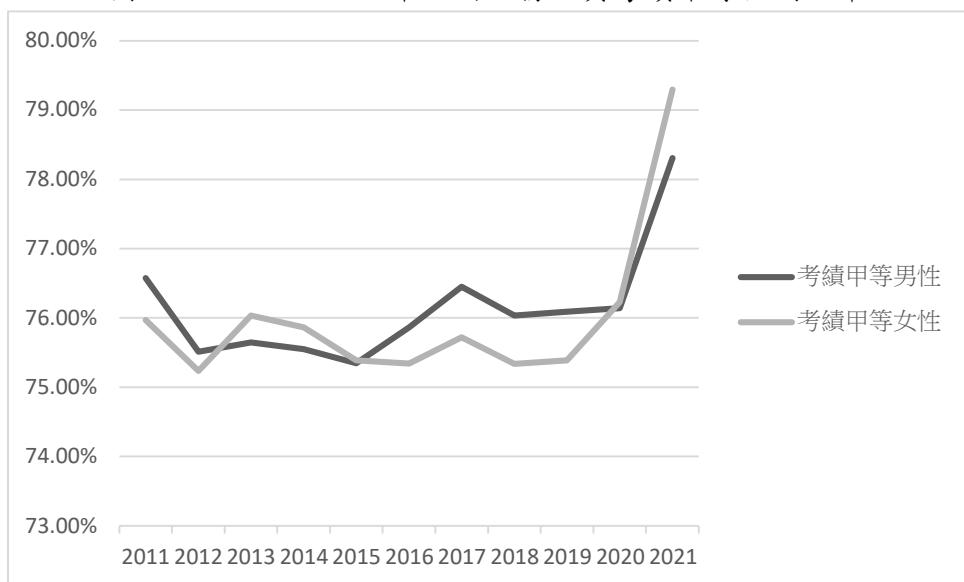
¹⁴ 參見林鈺琪(2019)。〈公務人員考績法修正草案評估報告〉。立法院法制局法案評估報告。

圖 2 2011 至 2021 年全國公務人員性別比率



資料來源：整理自全國公務人力統計資料平台(a)。〈全國公務人員人數按性別〉。

圖 3 2011 至 2021 年全國公務人員考績甲等性別比率



資料來源：整理自全國公務人力統計資料平台(b)。〈公務人員年終考績(成)案銓敘審定結果〉。

(二)官等與主管職務對考績結果的影響：

銓敘部 2018 年公務人員考績法研修公聽會會議資料明白揭示，¹⁵簡任官等考績考列甲等比率明顯高出薦任官等或委任官等，主管考列甲等人數比率亦高出非主管人員，顯示官等高低，以及是否擔任主管職務等個人條件，對於考績結果仍有高度影響。

另外有關新進或次年度離職人員對考績結果的影響，因銓敘部公布之統計資料，未有相關複分類的統計情形，尚未能進一步加以驗證。

二、考績潛規則的公平性檢視

考績潛規則的影響力超越正式制度的原因，或許因考績結果與公務人員各項利益的關聯性過高，致使多數考核者不願意真實評價受考人的表現，寧願作出自身與受考人皆大歡喜的考績結果，但為符甲等比例上限規定，如能透過「明顯而不具爭議的」訊號 (signals)，例如官等高低、職位情形等，將有效杜絕爭議。而受考人又為何會同意考核者這樣的作法，主要原因可能是受考人能確保考績的結果，並非來自考核者的主觀認定。

尤其，考核者如依循文官體系既有職階的差異進行考績乙等分配，這樣的分配結果往往也最能取得部屬的「順服」(compliance)，假使部屬非議此種分配模式，將有得罪長官而不利於個人職涯發展的風險，甚或必須承受組織內部的同儕壓力（陳敦源、蘇孔志、簡鈺肆、陳序廷，2011）。並且我國深受儒家文化影響，在儒家文化中，人們被教導要尊重權威和權力（陳玉麟，2015），使得資淺者比較願意以現在的犧牲換取未來的利益，以回應對組織

¹⁵ 會議資料公告於銓敘部網站/公務人員考績法研修專區/公務人員考績法研修專區/公聽會，<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1236&Page=5698&Index=2>，網路檢索日期，2023/5/18。

或主管的承諾（credible commitment）。

再者，無論考核者或受考人，除非真正離開公務體系（如：屆齡退休），否則考績的運作可視為重複賽局，儘管從短期來看，長官與部屬都有離開賽局的時候，但長期觀之，參與者（考核者或受考人）雖然離開目前組織，但還是會參與到其他組織中，並且社會規範及參與者的聲譽，對於參與者在進行塞局時將是重要考量（黃弘君，2004），因此在考績重複賽局中，考核者依「規則」評核考績避免破壞自己利益，而受考人亦藉由「規則」推測獲得甲等的機率，也可讓自認考列乙等的人期待次回合獲甲等的機率為1，當認知到潛規則仍有一定規則可循，且較少因人變異，儘管對考績結果有所不滿，但多數都會接受，換言之，因潛規則不涉及考核者主觀認知或好惡，單純以「明顯而不具爭議的」客觀存在事實評核考績，反而維持了最低限度的公平。

貳、團體績效評比與公平

現行考績法並未訂有團體績效評比的規定，但在2000年初期就有學者提出將團體績效納入公務人員考績評比（胡龍騰、徐瑋鴻，2014：41），而2003年行政院試辦的績效獎金計畫，應是首次將團體績效扣合個人績效，試圖落實績效管理精神，連結團體績效與個人績效。

該計畫將績效評核方式區分為團體績效及個人績效，其中團體績效執行方式為各部會自行擬定中程施政目標與年度施政計畫，陳報行政院列管並據以辦理年度施政績效考核；至個人績效則依據各單位績效目標分列所屬員工的工作項目，並依考績相關法規據以考評（陳敦源，2010）。雖受限2005年立法院反對及人事經費刪減緣由而停止，但核心概念並未消失，人事總處曾於2005年函請各機關依據團體績效評比結果，作為分配各單位年終考績考列甲等人數比例的依據。

此外，將團體績效評比的結果做為個人年終考績的依據，一直以來是OECD

認為的文官發展制度的趨勢，這也是考試院在歷次考績法修正草案中，試圖將團體績效評比予以法制化，以符世界趨勢。因此，自 2002 年起，歷次各版本的修正草案均將團體績效評比制度納入法律規範(如下表 6)，不同之處在於是建議辦理還是必須辦理，以及評比的結果屬參考性質或是強制性質，由於 2010 年及 2012 年版本的團體績效評比，是「強制丙等」政策的配套措施，因此該版本的團體績效評比屬於必須辦理事項。

表 6 「團體績效評比」制度各版本比較表

	2002、2005 及 2018 版	2010、2012 版
是否強制 辦理	X	√
評核對象	1. 所屬機關 間 2. 單位間	所屬機關間
評核結果 作用	平時考核獎 懲及考績參 考	1. 主管機關可依團體績效評核表現，彈性 調整所屬各機關考績甲等(± 10)、丙等 ($\pm 1\sim 3$)人數比率。 2. 內部單位間評比結果應作為評定單位人 員考列甲等以上及丙等人數比率依據。

資料來源：本研究自行整理

團體績效評比機制，被視為填補國內長久以來側重於個人層次考核的解方，用以強化組織整體績效與個人績效的聯結，施能傑(2010)就團體績效衡量與個人績效的結合提出下列建議：以各機關內部單位為實施對象，績效衡量方式參考現行中程施政計畫、年度施政計畫和年度機關施政績效評估等制度，團體績效評量結果與團體成員甲等比例相關聯，包含各級主管，例如等級末位團體，各級正副主管們不得列甲等。

再者，透過團體對組織整體的貢獻來決定該單位的敍獎人數，有論功行賞的實質效益，因此，利用團體績效評比的結果作為分配考績甲等比例的依據，實具

正當性，相比齊頭式的分配更為公平。經研究者調查發現，多數中央機關仍依團體績效評比結果，作為該機關分配年終考績考列甲等人數比例的依據，而評比項目整理如下表7：

表 7 團體績效評比項目

機關名稱	績效指標	
	自訂項目	共同項目
內政部	1. 業務單位-個別衡量指標(重要施政計畫、資本門預算達成率)。 2. 幕僚單位-自訂 2 項。	公文處理時效與品質、部長信箱處理時效與品質、1996 內政服務熱線維運、組織學習績效、推動及維運本部網際網路服務、資訊安全管理
財政部	1. 依年度施政計畫、預算重大計畫及年度重要工作項目，並將核心業務納入，設定單位績效目標 2-4 項。 2. 各項單位績效目標應包含工作挑戰性、期程、內容及評核指標 (1-3 項)，目標訂定之評核指標應儘量採用成效性指標(量化指標)。	一般性任務(公文時效、預算執行率、學習績效、廉政)及為落實年度施政計畫所必要採行之項目
教育部	3-6 項關鍵策略目標，每項設定 1-3 項關鍵績效指標(重大教育事項處理績效報告以 1 頁為限)	1. 業務作業系統 2. 行政作業管考 (公文時效，線上簽核等) 3. 法規列管 4. 電話禮貌、訓練課程到訓率、政策性課程、身障比例
法務部	1. 創新作為、研提重大法案、推動重大政策、工程及其他特殊功績等面向(10%) 2. 公文數量、公文逾期數量、預算、資安、法規(35%)	
交通部	4-8 項(無字數限制)(占 85%)，具創新性之指標得分會較高	公文、學習績效、資安、預算、行政作業(占 15%)



機關名稱	績效指標	
	自訂項目	共同項目
勞動部	依全年度法定應辦業務（年度施政計畫）、上級交辦事項（總統、行政院長、院會、本部部長重要政策指示或交辦事項、本部重要會議決議事項等）及其他有關重要管考事項，自行提出年度重要施政項目3-5項。	公文時效、官網維運及資訊安全推行績效、推動組織學習成效、其他項目（立法院質詢案件辦理情形、1月至10月各單位公文總件數量、預算執行情形）(占15%)

資料來源：本研究自行整理¹⁶

觀察上開機關訂定的評比項目可以發現，各機關在自訂項目部分，延續過去績效獎金計畫的原則，重視單位績效目標與機關重要政策的連結性，並且上開機關為了防止各單位會「柿子挑軟的吃」，有訂定容易達成的指標、忽略關鍵指標、潤飾目標達成度與困難度等問題，在評比時會視各單位設定的績效指標，在挑戰性、創新性酌予加分，或透過加權方式調整配分，避免團體績效評比制度流於形式。此外，將具有共通性且會影響績效表現的行政性指標納入團體績效評比制度中，例如：預算執行率、公文時效等，衡平業務單位與幕僚單位間的評比分數。

由於每個人在團體中的貢獻、責任與投入都不一樣，張宜君(2021)在探討教育現場「搭便車」的問題發現，當小組成員貢獻不均衡時，授課教師只能根據小組的最終報告成果給分，這將造成小組內部組員間潛在的不公平，建議在高等教育現場可採直接測量方式作為團體報告成績評分，但在影響機制更複雜的公平情境如薪資，則建議採用間接測量方式來估算，不過該報告並未提及何謂間接測量方式。目前關於團體績效評比制度的討論，以如何訂定、判斷「好」評核指標的研究為主，至於如何連結至個人績效，以及考績結果是否覈實等議題，似乎未有

¹⁶ 本表調查截止日為2022年12月31日，有關各部會序位係參照行政院組織法第3條規定依序排列，其中經濟部、衛生福利部及文化部未辦理團體績效評比，國防部及外交部因業務性質不便透漏，又調查當時農業部、環境部尚未組改完成爰未納入調查對象。

進一步的探討，因此如何確保團體中的成員對於自己的貢獻投入以及績效都能被公平的評價，曾有論者提出 360 度績效評核作為評量方法，但銓敘部認為實務執行恐有相當困難，提出考績面談制度取代 360 度績效評核，不過考績面談機制尚未強制實施。

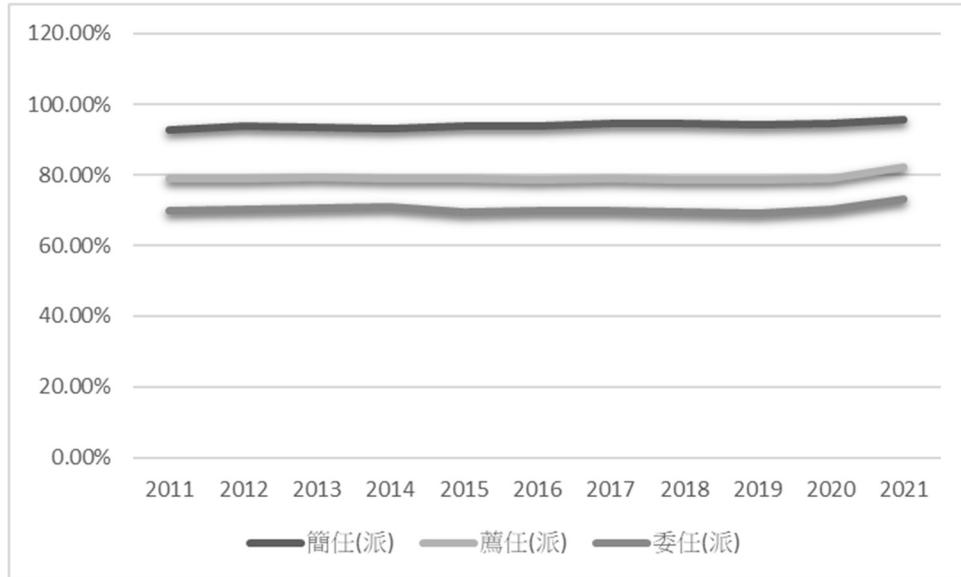


參、比較基準的公平

一、同官等比較：

現行考績法第 9 條規定，除機關首長外，其餘人員考績應進行同官等比較，顯然考績法制確實已考量制度的公平性問題，但從各年度的考績統計資料可以發現，簡任官等人員考績考列甲等比率明顯高出薦任官等或委任官等的現象一直存在(下圖 4)，由於目前沒有執行的程序與方法，也沒有追究未落實者的罰則，使得考績法第 9 條規定並沒有真正落實。

圖 4 2011 至 2021 年全國公務人員各官等考績甲等分布情形



資料來源：整理自全國公務人力統計資料平台(b)。〈公務人員年終考績(成)案
銓敘審定結果〉。

事實上，同官等比較的規定，牽涉到更深層次的問題，即考績的本質是競爭性還是非競爭性的。在非競爭性的原則下，考績對象是個人，根據工作表現給予評價；而競爭性的考績制度，其基本精神就是比較，因此必須有比較的基礎，考績法第 9 條的同官等比較反映的就是競爭原則，但考績的分數、以及平時考核獎懲的增減分，反映的卻是非競爭性的作法(余致力：2003)，縱使釐清考績制度係屬競爭性或非競爭性精神，都將大幅改變考績制度，且後續效應難以預料，無論是政策規劃者、政策參與者，都可能會有高度疑慮，最後可能採取的手段便是擱置爭議，維持現狀。

不過，在比較歷次考績法修正草案，有關各官等甲等比例上限的規定後發現(下表 8)，考試院曾經試圖落實考績以同官等為比較範圍精神，明定各官等考列甲等比例，解決「官等愈高，甲等比例愈高」不公平的情況，並且 2010 年及 2012 年版本，為使公務人員考績立於公平基準相互比較，除延續過去限制各官等甲等比例外，新增主管人員考列甲等以上人數比率不得超過 85%，企圖改變過去不合理的情況。

表 8 「各官等甲等比例上限」各版本條文比較表

	現行	2002 版	2005 版	2010 版 2012 版	2018 版	2021 版
各官等甲等比例上限情形	未規定	各官等受考人數 5 人以上，不得超過五分之四	各官等受考人數 5 人以上，不得超過 80%	各官等受考人最高不得超過 75%；主管人員，最高不得超過 85%	未規定 ¹⁷	未規定

資料來源：本研究自行整理

¹⁷ 2018 年版修正草案第 14 條修正說明理由二，未訂定各官等甲等比例原因，係已明定符合各該等次條件，且辦理考績應本覈實考評精神，據以評定相當等次，此外，軍人及教師相關考核規定均未於法律位階明定各等次比率，因此未將考列甲等以上人數比率入法，亦未區分各官等、主管人員的甲等人數比率上限。

制度規劃者的立意良善，試圖導正「大官吃小官」的情況，不過也可能發生另類不公平的現象，例如：機關內簡任人員有 6 人，若依修正草案規劃，僅能有 4 人能得到甲等以上，此時甲等以上比例僅有 66.6%，對簡任人員並不公平，並且銓敘部於 2018 年 6 月間舉辦的「公務人員考績法研修基層公聽會」，調查與會人員的意見以及發言紀錄，約有 87.5% 的受訪者不同意增列各官等考列甲等人數比率；69.9% 不同意增列主管考列甲等人數比率，¹⁸ 可見限制各官等考列甲等比例，如無配套措施，恐破壞機關內部管理制度。

實務上，在同官等內，不同的職位有不同的職責（例如：在部會的簡任官等人員有：常務次長、主任秘書、各級單位主管），無法強加比較，因此後續 2018 年及 2021 年版本均未強制規範各官等考列甲等比例。

二、延長病假人員考績的公平性

依銓敘部統計資料顯示，2011 年、2012 年考列丙等人數分別為 425 人、458 人，2013 年則增至 672 人，其中請延長病假逾 6 個月至考績丙等共 298 人，占 44.35%，該部表示，人數增加與其民國 102 年 11 月 25 日函釋，「考績年度內請延長病假超過 6 個月者，其考績考列丙等為宜」有關，並認為此舉對於覈實考評及考績等次間的衡平，具有正面效果，¹⁹ 換句話說，銓敘部認為，受考人考績年度內僅有數月或數日的工作事實，未有特殊功績表現，考績卻仍可考列乙等並不合理。

事實上，受考人在考評期間內僅有極少部分的工作事實可供考評，因而考列丙等對受考人並不公平，所幸銓敘部已意識到這個問題，有關請延長病假超過 6 個月者，其考績考列丙等為宜的函釋已經不再適用。

¹⁸ 同註 11。

¹⁹ 考試院第 12 屆第 22 次會議紀錄。



三、身心障礙人員考績的公平性

監察委員王幼玲調查「身心障礙公務人員職場合理調整與考績評核案」²⁰發現，近 10 年來，身心障礙公務人員考績列甲等比率明顯不及全體公務人員約 75% 的比率，並有伴隨障礙程度越高，考績甲等比率越低的情形。²⁰

該調查報告指出，在職場合理調整部分，應透過身心障礙者的參與，共同定義工作的核心職能和檢核標準；在考績評核部分，可以藉由面談機制，說明考核標準以及明示考績評核應適度衡酌身心障礙者情形。

事實上，過去銓敘部與人事總處的聯名箋函均提醒各機關，對於身心障礙受考人的考績，除考量其工作績效、學識、操性、才能等因素外，宜適度衡酌其身心障礙情形是否與一般人員所得承擔的業務輕重有別，而予以從寬考量後覈實考核，2021 年版本為了確保身心障礙人員考績的公平性，業予以明文規範。然而，如何合理且客觀衡量身心障礙者的績效表現，不是只有法律條文，還有待相關措施的推展。

四、高齡公務人員考績的公平性

2018 年 7 月 1 日起施行的公務人員退休新制，將退休年齡延後至 65 歲，此一轉變雖可舒緩政府在退休金支付的財政負擔，但依銓敘部 2016 年的分析，原本能於 57 歲自願退休即可支領全額月退休金的公務人員，依照退休新制，則必須延長 8 年時間工作時間到 65 歲才能支領全額月退休金，代表未來公部門高齡者比例逐漸增加(董祥開，2018：9-10)。

比美國更早面對人口結構轉變的日本，為因應公務人員退休年齡由現行 60 歲延長為 65 歲，考量如未能特別區分高齡公務人員的能力與工作表現，

²⁰ 參見監察院(2020)。〈身心障礙公務人員考績甲等比率長年偏低，公務機關中未建立專責支持輔導體系，協助職場合理調整，監察院促檢討改善〉。

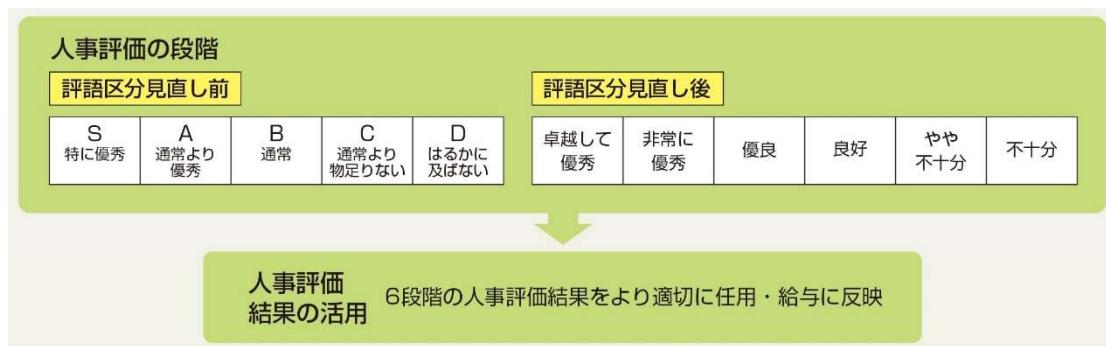
https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=17926。2023/6/18 檢索。

可能產生高齡公務人員增加5年工作時間而未有相對理想工作表現的情形，自2022年10月開始重新調整考績評價制度。

有關日本公務人員考績評價制度，分為能力評價及業績評價，前者每年實施一次，係指評價公務人員是否具備所任職務能力，評估其在執行職務期間的表現確保適才適所及所獲報酬與能力相稱；後者則是每年實施二次，採目標管理方式，由公務人員基於組織目標預先設定關鍵績效指標，並依受考人執行職務期間所就任務達成程度進行評價，過去(2022年10月前)將評價分為S(Remarkably excellent)、A(Exceeds ordinary)、B(Average)、C(Slightly unsatisfactory)、D(Unsatisfactory by far)五種等級，其中「B」級為受考人應具之一般標準評價。

日本人事部門為公平評價高齡公務人員的能力與工作表現，將原先五種評價等級進一步細分為六種等級，並更新名稱及評價的標準為Outstandingly excellent、Excellent、Superior、Good、Slightly unsatisfactory、Unsatisfactory，調整情形如下圖5及表9：

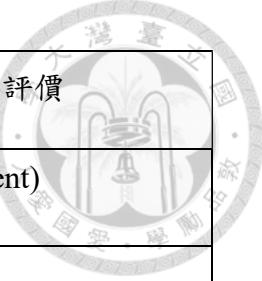
圖5 日本公務人員評價制度等級調整情形



圖片來源：日本人事院。〈能力・実績に基づく人事管理の推進に向けて〉。²¹

²¹ 參見日本人事院網站 https://www.jinji.go.jp/ichiran/ichiran_jinjihyouka.html。

表 9 日本新人事評價制度等級對照



等級	評價種類	能力評價	業績評價
Outstandingly excellent(極為傑出)		相當 S(Remarkably excellent)	
Excellent(傑出)		相當 A(Exceeds ordinary)	
Superior(優)		介於 A 和 B 之間	
Good(良)		相當 B(Average)	
Slightly unsatisfactory(稍不符合要求)		相當 C(Slightly unsatisfactory)	
Unsatisfactory(不符合要求)		相當 D(Unsatisfactory by far)	

資料來源：111 年度日本公務員人事制度考察報告(2023，33)。

我國的年金改革同樣延後公務人員退休年齡，如何公平衡量高齡公務人員的工作表現，是否參照日本模式，將現行四個等次再細分為五個等次，或是其他適當方式等，都是未來考績改革勢必要思考的問題。

第二節 丙等強制比例的公平性

如果一個人無法達到職位所需的標準或目標，但仍然被留在該職位上，可能會影響團體或組織的整體效能，也可能導致其他成員承擔更多的工作負擔引發不平衡和不公平感，但以強制比例的方式淘汰不適任者能否滿足其他成員公平上感受，須加以檢視，本節首先說明丙等強制比例的推動過程，依序說明考績考列丙等的條件以及不適任者的退場機制。



壹、丙等強制比例的推動過程

回顧我國文官制度的發展歷史，曾短暫明文強制汰除一定比例的公務人員，主要目的為配合考試用人政策，希望透過每年汰換一定比例的舊時代官僚，促進組織新陳代謝，讓更優秀的新進人員進入政府服務，以整頓公務體系。由於淘汰公務人員對之影響甚鉅，在當時雖有法律²²但無實際執行，並在 1939 年《非常時期考績暫行條例》廢除強制比例淘汰規定後，強制設定淘汰比例並未再入法。

2005 年，民進黨主政時期為展現政府改革決心，落實考績獎優汰劣功能，在所提的考績法修正草案中，新增「優等」等次，以及倡議丙等人數以百分之二為原則，並訂定連續 2 年考列丙等人員，應辦理退休或資遣的退場機制，該草案送請立法院審議後，其審議進度僅於第 6 屆第 2 會期第 1 次會議完成一讀程序(黃榮護、林建宏，2009：146)，推究該法未能順利通過原因，可能當時政治氛圍不對，主政者的政治條件不足（立院席次較少）以及政策內容未盡周延所致(張瓊玲，2014：36)。

2008 年政黨再次輪替，由國民黨主政，時任考試院院長關中於 2009 年宣示，每年將淘汰不適任公務員，主張考試院作為文官法制最高主管機關，對於「只有獎金，沒有考績；只有獎勵，沒有懲罰；只有評估，沒有管理」的考績文化，不能視而不見或推託無能為力，因此堅持推動修法(關中，2010)。

2010 年強制 3%丙等的考績法修正草案送請立法院審議，在此之前，人事總處曾於 2009 年年底推動試辦「百分之一考績丙等」，經徵詢全國各機關的意願後，

²² 在訓政時期，公務人員考績制度主要以《公務員考績法》、《公務員考績原則》、《公務員考績法施行細則》為主，當時包含年考和總考兩種考績程序，在考評比例上並設有淘汰標準，其中年考淘汰比例不得少於員額百分之二，總考不得少於百分之四(呂育誠，2011)。

僅有 8 個機關²³同意參加試辦，最後只有彰化市公所依約試行，²⁴但其試辦成果也引發爭議²⁵，由此可知，強制 3%丙等有執行上困難，同時也反映考績可能成為剷除異己的工具。

考試院作為強制 3%丙等的推動機關，自 2010 年起試辦，共計試辦 5 年，同樣無法落實原先設定的 3%，後來雖以立法院版本的 1~3%繼續執行，但執行情形一年比一年低，考試院也認為年年打 1~3%丙等是困難的(陳怡蘋，2015：91)，顯示考試院在推動 3%丙等的政策上，已沒有立場可以堅持。

2012 年考試院再次提出考績法修正草案，內容與 2010 年版本高度相同，且未解決外界疑慮，隨著第 8 屆立法委員任期屆滿，關於考績丙等強制比例的爭議終告落幕。

貳、不適任者²⁶的退場機制

統計 2001 年至 2020 年公務人員考績情形可以發現，考績結果 99.7%以上分布在甲、乙等，考列丙等者，每年不超過 0.3%(詳下圖 6)，考列丁等者更是少之又少，每年人數都在 10 人以下，比例不到萬分之一，顯示行政機關在處理不適任者的態度上是比較消極的，原因可能是代價過高(面對受考人提起救濟案件，隨之而來的訴訟文件、言詞辯論等資料的準備)、高層管理者不支持、考核者個人心態，以及未具用人成本觀念等，讓行政機關較能包容不適任的員工(蔡秀涓，

²³ 原訂參加試辦的機關，計有桃園縣政府(現為桃園市政府)、龜山鄉公所(現為龜山區公所)、金門縣政府、彰化市公所、澎湖監獄、法務部法醫研究所、行政院僑務委員會、蒙藏委員會(2017 年裁撤)等八個機關。

²⁴ 華視新聞 (2010)。〈不願打丙等 公務員考績新制破功〉。

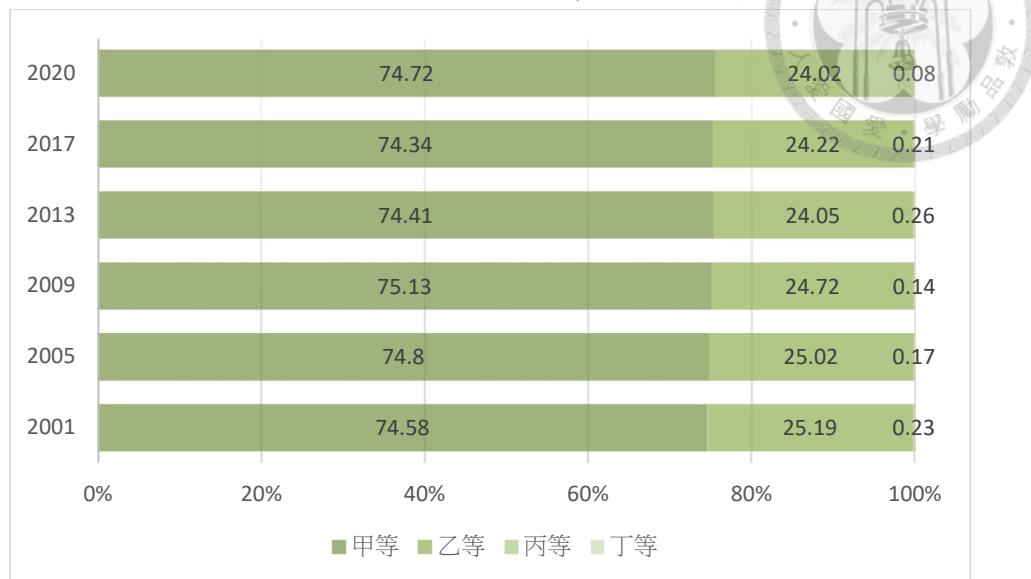
<https://news.cts.com.tw/cts/general/201002/201002060405574.html>。2023/6/18 檢索。

²⁵ 彰化市公所將一位里幹事的考績列為丙等，所持理由為該員擅自發放敬老禮金、在殯儀館服務時延遲喪家進塔，以及在市長選舉中違反行政中立原則。然而，該位里幹事自認自己做事勤快，他聲稱只是因為他服務的里長與市長在理念上不合，才受到這樣的對待(劉明岩，2012)。

²⁶ 本研究指稱的不適任者定義，參照蔡秀涓(2005)對績效不佳員工的定義，在個人層次部分，指員工個人的工作績效，無法達到組織所設定的目標或水準；在組織層次部分，凡是任何不利或甚至有害組織目標達成的個人，都被視為是績效不佳的員工。

2005：104-112)。

圖 6 2001 至 2020 年全國公務人員考績等次分布情形



資料來源：整理自全國公務人力統計資料平台(b)。〈公務人員年終考績(成)案銓敘審定結果〉。²⁷

與我國淵源很深的日本，同樣有考績(評價)考列一般值以下極少數的情形。日本在 2022 年 10 月以前的人事評價制度分為 S(Remarkably excellent)、A(Exceeds ordinary)、B(Average)、C(Slightly unsatisfactory)、D(Unsatisfactory by far)五種等級，依過去評鑑結果「S」及「A」級接近 30%(詳下圖 7)，「B」級的公務人員占大多數²⁸，雖然未規定評價為 C、D 等級者應占多少比例，但占 C、D 等級不到 1%，並且實務運作上並非因工作表現列為 C、D 等級而去職，多是因醜聞或犯罪等因素方受到懲處處分(降任或免職)。²⁹

²⁷ 考列丁等者每年人數都在 10 人以下，比例不到萬分之一，無法呈現。

²⁸ 同註 21。

²⁹ 參見銓敘部(2023)111年度日本公務員人事制度考察報告。

圖 7 日本公務人員考績等次分布情形

The logo of the National Taiwan University of Education is located in the top right corner of the slide. It features a circular design with traditional Chinese characters around the perimeter and a central emblem.

成績区分(成績率)	人員分布率	業績評価	
特に優秀 (119/100以上200/100以下)	5%以上	非常に優秀	以上
優秀 (107.5/100以上119/100未満)	25%以上	優良	以上
良好 (96/100)	—	良好	以上
良好でない (87.5/100以下)	—	やや不十分	以下

評語が上の者から順に決定
※ 課長補佐級以下の職員の場合
※ 成績率は令和5年4月時点

圖片來源：日本人事院。〈勤勉手当（ボーナス）への活用〉。

在西方國家，同樣不太願意處理表現不佳或不適任的公務人員。例如：愛爾蘭政府在 2013 年推動的公務人員績效管理與發展評估制度（Performance Management and Development Scheme, PMDS），將評估結果區分為五級，以 2014 年的執行成效為例（如下表 10）：

表 10 愛爾蘭 PMDS 分級標準及執行成效統計情形

等級	2013 年 PMDS 分級標準	2014 年執行成效
1	Unsatisfactory 不甚滿意	0.05%
2	Needs to Improve 需要改進	0.56%
3	Fully Achieved Expectations 符合預期	40.44%
4	High Standard 達高標準	51.99%
5	Exceptional 特殊優良	6.96%

資料來源：整理自高階文官培訓飛躍方案 105 年訓練管理發展訓練國外研習成果報告。

絕大多數公務人員的考核分佈在 3 到 4 級間，占 92.43%，加計最高等級 5 者（6.96%），共計 99.39% 達到「符合預期」以上；至於表現不佳或不適任者，包括 1 與 2 級者，僅占個位數以下，約 0.61%。³⁰

綜合我國、日本及愛爾蘭公務人員的評核分布情形可知，絕大多數公務人員

³⁰ 參見公務人員保障暨培訓委員會(2016)。《高階文官培訓飛躍方案 105 年訓練管理發展訓練國外研習成果報告》。

都能達到一般標準以上的評價，只有不到 1%的公務人員會被評為績效不佳或不適任。儘管這些人只是少數，但如果不能有效處理績效不佳員工，久而久之原本績效良好的員工，也會逐漸將低對工作的投入，反而不利組織績效(蔡秀涓,2007:117)。

此外，針對績效不佳員工的管理政策，在心態上應積極處理，在執行上亦應有相關配套措施，因此公務人員退場機制的設計有其必要性。經比較歷次考績法修正草案關於考績丙等退場機制的規定(下表 11)，可以發現政策規劃者已進一步關注檢討績效表現較差或是不適任主管的適任情形，並有提醒主管自我警惕的效用。

表 11 「退場機制」各版本比較表

	2002 版	2005 版	2010、2012、2018 版	2021 版
退場機制	未規定	第 1 次留原俸級並輔導改善；連續 2 年列丙等，則應辦理退休或資遣	第 1 次留原俸級並輔導改善；第 2 次降一級改敘，若無級可降，則予以減俸，並輔導改善；第 3 次則應辦理退休或資遣	第 1 次留原俸級並輔導改善；第 2 次降一級改敘，若無級可降，則予以減俸且 2 年內不得陞任，並輔導改善；第 3 次則應辦理退休或資遣
主管人員處理原則	未規定	未規定	主管人員 1 年丙等或連續 3 年乙者，調任非主管	主管人員 1 年丙等，調任非主管，且調任 2 年內不得陞任主管職務

資料來源：本研究自行整理

然而，要落實不適任者的退場機制，前提是能實現客觀考核，篩選出不適任的公務人員，否則當不公平的考績結果與淘汰效果連結時，必定引發公務人員的反彈。儘管保訓會訂有公務人員考績考列丙等人員輔導訓練實施計畫，期能幫助受考人了解表現不佳原因，尋找改善的方法，但執行上主管願不願意處理績效不佳的公務人員還是關鍵所在。

綜上所述，不適任者的退場機制是有必要的，但不應以固定比例的方式來達成，尤其在功績用人原則下，篩選出的公務人員素質不差，除已具備相當的基本能力外，品德操守方面亦是呈現較高水準(蔡秀涓，2007)，因此，固定比例淘汰制不具可行性。此外，在年金改革的衝擊下，現有的人被迫延後退休、新進的老年經濟生活不再受到保障，當多數公務人員自覺工作投入與所得付出不成比例後，在組織內可能形成降低工作投入的氛圍，出現績效不佳的情形，因此如何有效預防績效不佳員工的產生，將是未來考績改革勢必要面對的問題。

參、考績考列丙等的條件

關於考列丙等條件，並未規範在考績法或其施行細則，現行以函釋方式列舉建議考列丙等事由；2005 年、2010 年及 2012 年修正版本因授權於施行細則中訂定，未有相關資料瞭解政策規劃者對於考列丙等具體條件的規劃，無法進行比較；而 2018 年及 2021 年版本，在考量考列丙等恐會改變公務人員身分，對公務人員影響重大，因此將考列丙等條件提升至考績法規定，分別訂有 10 項及 12 項條件，經比較現行函釋(12 項)、2018 年及 2021 年版本，共計 9 項條件相同(下表 12)。

表 12 考績考列丙等條件

序號	相同之處
1	平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記過二次以上未達二大過
2	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
3	挑撥離間或誣控濫告
4	不聽指揮或破壞紀律
5	對他人為性騷擾，情節嚴重
6	稽延公務
7	負責業務，處置失當，造成人員傷亡、財物損失
8	洩漏公務機密

序號	相同之處
9	違反公務人員有關法令規定，情節重大，經查證屬實

資料來源：本研究自行整理

上開考列丙等條件除序號 7 與工作績效不佳較為相關外，多數偏向個人操守問題，性質應歸屬整飭官紀的「懲戒」類別，且因個人操守問題連續 2 年考列丙等，代表無悔過之意，是否以「考績」方式處理，需重新檢視。而 2021 年版本因應「職場霸凌」議題，新增「對他人為職場霸凌，使其遭受身心不法侵害，情節嚴重」為考列丙等條件，但似乎與工作績效較無相關，並比較 2021 年版的丙等與丁等條件發現(下表 13)，二者只有程度上區別，因此考列丙等是為了汰弱，或是為了給予公務人員違失行為未達免職程度者，再一次的輔導改善機會，需重新思考設計丙等及丁等的原意。

表 13 2021 年版考績考列丙等與丁等條件比較

考列丙等條件(草案第 11 條)	考列丁等條件(草案第 12 條)
平時考核獎懲相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記過二次以上未達二大過	
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	
酒後駕車	
對他人為性騷擾，情節嚴重	
對他人為職場霸凌，情節嚴重	
挑撥離間或誣控濫告，情節嚴重，經疏導無效	挑撥離間或誣控濫告，情節嚴重，經疏導無效，影響機關和諧重大
不聽指揮或破壞紀律，情節嚴重，經疏導無效	不聽指揮或破壞紀律，情節嚴重，經疏導無效，影響機關紀律重大
怠忽職守、稽延公務或績效不彰，造成嚴重不良後果	怠忽職守、稽延公務或績效不彰，造成嚴重不良後果，影響機關效能重大
負責業務，處置失當，造成財物損失或人員傷亡	負責業務，處置失當，造成財物損失或人員傷亡，影響機關運作重大
洩漏應保守之機關機密，情節嚴重	洩漏應保守之機關機密，情節嚴重，影響機關利益重大

考列丙等條件(草案第 11 條)	考列丁等條件(草案第 12 條)
濫用職權整肅異己、徇私不公，情節嚴重	濫用職權整肅異己，徇私不公，情節嚴重，影響公務人員權益重大
違反行政中立或其他公務人員有關法令規定，情節嚴重	違反行政中立或其他公務人員有關法令規定，情節嚴重，影響政府信譽重大
	品德操守惡劣、工作表現或服務態度極差，或有其他嚴重不稱職情事，已不具備擔任公務人員之適格性

資料來源：本研究自行整理

第三節 優等等次的公平性

2002 年立法院審議考績法修正草案時，為因應未來調降甲等比例對低階人員的傷害，建議參考新加坡制度增加優等等次，鼓勵優秀公務人員，避免齊頭式平等的提議後，關於優等等次的討論也成為焦點，以下首先說明優等等次分配公平性問題，接續檢視考列優等的條件。

壹、優等的比例問題

2002 年立法院審議考績法修正案時，即提出在甲等等次之上增列優等等次的建議，考試院亦從善如流在後續各版本修正草案均予以新增。2005 年立法院法制委員會審議時，更建議將機要人員考績單獨計列並排除考列優等，避免與首長關係良好的機要人員可能年年優等的疑慮，此重大修正值得稱許(黃弘君，2004)，然而限制機要人員的考績不得考列優等恐有違反憲法保障的平等原則，之後各版本的修正草案則未再深入討論機要人員的考績等次。

有關考績優等的討論多半集中在比例的分配議題上，有正反兩方的聲音表達，支持者認為增列優等可以激勵公務員更積極投入工作；反對者則擔憂優等可能會

導致被列為甲等的同仁感到不被重視，甚至可能會造成更多潛規則和同仁之間的矛盾，例如：在執行時，可能發生將優等比率分配給機關首長、單位主管或與首長關係密切人員情形，使考績不公平情形更臻嚴重。林明鏘(2010)對於考績等級增訂優等，亦不看好，憂心仍重蹈過去四個等級，集中在甲、乙等第，而所不同的是多一個優等等第集中。

除了 2021 年版本維持現行甲、乙、丙、丁四等次，不增列優等等等次外，其餘歷次考績法修正草案均予增修（如下表 14），但實務意見以不贊成為多³¹，並且增訂優等，能否符合社會期待，恐有疑慮。

表 14 「優等等等次」各版本比較表

	2002 版	2005 版	2010 版	2012 版	2018 版	2021 版
優等比例	未規定 ³²	最高不超過 5%	同左	同左	未入法，明定考列優等條件	未規定
甲等比例配合調整情形		以 60% 為原則，最高不超過 70%	最高不超過 68%(甲等人數比率基礎為 62%)	最高不超過 65%(甲等人數比率基礎為 60%)	未設定比率	
獎懲效果		晉級，並給予 2 個月獎金；無級可晉者，給予 2 個月獎金	晉級，並給予 1.5 個月獎金；無級可晉者，給予 2.5 個月獎金	同左	同左	
優等條件		授權於施行細則中訂定	同左	同左	於修正草案第 7 條明定	

³¹ 2018 年 9 月 11 日考試院第 7 次審查會審查報告內文「多數公聽會與會人員反對增訂優等」。

³² 考試院 2001 年 8 月 28 日所提出修正草案版本未有優等等等次的設計，而是立法院法制委員會審議時提出。



貳、考績考列優等的條件

關於考列優等條件，2005 年、2010 年及 2012 年修正版本授權於施行細則中訂定，因此未有相關資料瞭解政策規劃者對於考列優等的具體條件，而 2018 年版本所列的優等條件，係由現行考績法施行細則第 4 條第 1 項第 1 款所訂得考列甲等的特殊條件移作得考列優等條件，並參酌公務人員激勵相關規定酌作修正而來³³。

實務上，表現優秀者大可透過模範公務人員選拔，或頒給公務人員傑出貢獻獎作為激勵，觀察得考列優等的條件如：「依勳章條例，獲頒勳章」、「依獎章條例，獲頒功績、楷模或專業獎章」及「依考試院所定激勵法規規定獲選為模範公務人員或獲頒公務人員傑出貢獻獎」，倘考績再考列優等，恐有重複獎勵的疑慮。此外，上開條件的獎勵基準，似與年終考績係對於受考人全年工作表現予以考核的情形不盡相同，本研究認為，增列優等等次並非不可行，而是優等條件如何界定的問題。

第四節 小結

在甲等比例上限的規定下，年終考績由「潛規則」支配已成行政文化的一部分，並且造成官等較低人員需要付出更多心力才能獲得甲等，若真正施行丙等強制比例並增列優等，對於官等低者、職等低者、年資低者、非主管人員或調部門者，可能被犧牲成為考列丙等的優先對象，而優等等次可能集中在高階文官或與機關首長關係親近的人員身上，導致考績的結果有貧富差距的現象，亦即官等愈

³³ 2018 年版修正草案第 7 條修正理由說明二。



高，考績等次愈高、官等愈低，考績等次愈低的情形。

潛規則的現象偏離的考績綜覈名實、客觀考核的目的，雖屬於社會實然的現象，也不表示具有應然層面的正當性，但有更多時候在不同情景脈絡下，發揮正向或負向的效果(徐寒羽，2019：112)，例如：在公務人員有晉升職等需求時，潛規則反而發揮正向效果，讓有升等需求優先甲等被認為是相互幫助，有助於組織和諧，在銀行也有同樣的情形，依張芊郁(2019：29)的研究發現，按照升等需要原則分配考績，隱含主管對員工的需求提供職涯發展的協助。因此儘管潛規則被視為考績制度流於形式的元兇，但在考績重複賽局中，考績潛規則仍被多數的參與者接受。

換言之，公務人員考績結果的分配，很難不受考績潛規則的影響，考試院業試圖透過強制各官等的甲等比例、連結團體績效與個人績效、增加退場機制等方式，降低公務人員對於考績的不公平感，提升考績結果的信度與效度，惟考績法的改革尚未克竟全功。



第四章 考績過程的程序公平

評核過程盡可能客觀、公正，有助於緩解員工在面對考核結果不如預期的疑慮，因此考核標準是否合理並明列，過程是否允許員工參與，如何降低主管的主觀意識，皆是影響考核過程中「公平」的技術面問題（張瓊玲，2005：127）。本章首先說明評核的基準、依序說明溝通機制以及申訴途徑。

第一節 評核基準

建立合理客觀的量化指標與明確的條件規範，讓考核者僅能依照標準進行考績評比，將人為介入的空間降至最低，有助於提升考績評核過程的信度與效度，本節首先說明考核項目的評估指標，接續說明考績條件的具體規範。

壹、考核項目

現行考績法第5條規定，公務人員考績的考核項目包括工作、操行、學識、才能等四項，並就考績表按項目評分，這些評估指標適用中央與地方其它所有行政機關的公務人員，儘管考績法施行細則第3條規定各機關得視業務特殊需要另行訂定，報銓敘部備查，但沒有機關願意為了增加考績的信度與效度而自行訂定考績表（余致力，2003），除此之外，這些考核項目也不是公務人員共同參與討論訂定的。

設定適合的評估指標，是績效考核成功的前提，至於指標如何設計才算適合，洪國平（1998）認為在對屬員執行考核的過程，指標應選擇多重性為宜；楊安城（2005）在觀察英、美、法等國的考績因素或標準發現，前述國家均針對受考者的「職位高低」與「工作性質」而有不同的考評因素；蔡良文（2005）亦認為考績

制度要發揮功能，則考評項目或因素的訂定，必須考慮「職務性質」與「職位高低」。余致力(2003)針對中央及地方簡、薦、委任公務人員的問卷調查實證研究發現，有高達 7 成 6 的受訪者贊同簡、薦、委不同官等的受考者應有不同的考績項目，至於主管與非主管的考核項目是否應有區別，研究結果顯示有高達 8 成受訪者認同；與我國同文同種的中國，儘管現行的考核指標體系為德、能、勤、績、廉五項標準，與我國相同，採用全國一致考核標準，但已有不少研究指出應針對不同崗位設定不同指標，例如袁娟、鄧歆怡(2016)對新加坡、日本及韓國同屬中華儒家文化圈的三個國家進行比較研究後，認為應就不同層級不同類別的公務員執行不同考核辦法。

綜整上述研究建議，考核指標的設計應考慮職務性質與職位高低，對於不同機關、職位應規劃不同的考評因素，黃臺生(2011)建議採下列二種方式：考核的細目與成就水準，應該由各機關於年初自行訂定；各機關在訂定考評因素時應由主管與部屬共同參與協商的方式進行，日本即採這樣的做法，初期目標設定時，藉由考評人指引目標設定方向、設置難度、達成目標所需能力及業務執行須注意的事項等，充分與受考人溝通討論後明確訂定評價期間受考人的業務目標。

觀察歷次修正草案版本(如下表 15)，有關考核項目的變化不大，儘管 2010 年、2012 年版本認為學識、才能屬於公務人員應具備的能力，應含括在工作績效中併予考量爰以刪除外，³⁴其他各版本的修正草案都比照現行規定，但值得一提的是，2021 年版本考量職務性質、職位高低程度不同，考核細目應分別訂定設計。

此外，為讓受考人能適度參與，考核項目的訂定需經考績委員會討論通過，儘管如此，如何讓機關有誘因願意訂定結合機關施政目標及業務特性的考核項目才是關鍵。

³⁴ 參見 2012 年版修正草案第 5 條修正說明二。

表 15 「考核項目」各版本條文比較表



	現行規定	2002 版	2005 版	2010、 2012 版	2018 版	2021 版
考核項目	工作、操行、學識、才能	工作績效、品德操守、其他與業務有關項目	同左	工作績效、工作態度	工作、操行、學識、才能	工作表現、品德操守、才能發展
訂定條件	視各職務需要，由各機關訂定	視業務特性，由各機關擬定	同左	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	同左	主管機關視整體施政目標及業務特性，按各官等及是否擔任主管職務分別訂定，或授權所屬機關分別訂定
備查 / 核定機關	銓敘機關備查	主管機關核定	同左	同左	同左	主管機關備查

資料來源：本研究自行整理

設定適合的績效指標是績效評估成功的前提，因此必須考慮評估指標的量化與非量化問題，量化指標側重於考核工作的「結果」，而非量化指標則側重於考核工作的「過程」，但實際上，公務機關有許多無法量化的業務存在，並且過於專注於量化指標容易產生如 Gerstner(2003)提到：「人們只會做你檢查的，而不會做你期望的」的問題，亦即組織量化了什麼指標，員工就關注什麼；非量化指標則往往會有考核者的主觀傾向，準確度易受影響，被考核者對考核結果的認同和信服感也會受到影響。

現行考績表關於工作（質量、時效、方法、主動、負責、勤勉、協調、研究、創造、便民）、操行（忠誠、廉正、性情、好尚）、學識（學驗、見解、進修）及

才能（表達、實踐、體能）等細項，多屬非量化指標，建議未來考績表配合考核項目修正時，可增加量化指標，減少主管主觀評定的偏差情形。

貳、考績條件

關於明訂考列甲等具體條件的呼聲，在 1971 年總統府及五院秘書長第 58 次會商後逐漸發酵，因此當現行考績法在立法院審查的過程中，張金鑑委員主張，應當明訂甲、乙、丙、丁四等次的具體條件，讓考核者對受考人工作表現有客觀公正的考核標準，經溝通協調，最終在實務可行性的考量下，於施行細則訂定考列甲、丁等條件³⁵，並刪除限額條文（徐有守，2006：216-228），這也是現行考績法未訂定甲等比例的原因。

一、執行情形

檢視考績法施行細則關於得考列甲等的積極條件以及不得違反的消極條件後，發現制度面及實務面出現不合常理的現象，說明如下：

（一）制度面：

1. 考列甲等條件之間的不合理：

（1）曾記一大功人員考列乙等以上合法：

經比較施行細則第 13 條第 1 項第 1 款記一大功之具體條件，以及同法第 4 條第 1 項之特殊條件與一般條件，有諸多相似之處，例如：執行重要任務並成功完成使命、辦理重要業務展現特殊績效、在應對重大災害或專案工作方面，有具體成果等，由於具備考列甲等條件並不一定保證可以考列甲等，並且

³⁵ 釋字 491 號揭示對公務人員所為免職之懲處處分，應符法律保留、構成要件明確性、踐行正當法律程序，由於考績丁等免職屬改變公務人員身分之處分，應屬法律保留原則範圍，爰將規範在考績法施行細則第 5 條之考列丁等條件，酌作文字修正後，移列至考績法，並刪除原授權規定（立法院公報，第 90 卷第 30 期院會紀錄：340）。

在考績法第 13 條只明文規範曾記二大功人員，不得考列乙等以下，因此機關首長還是可以「依法」給予曾記一大功人員乙等，雖然合法，但不合理。

(2). 曾記二大功人員請事、病假超過 14 天應考列乙等：

依考績法第 13 條規定，曾記兩大功人員不得考列乙等以下，假設該員又有事、病假超過 14 日的紀錄，符合「不得」考列甲等的要件，依法機關首長應給予考列乙等的評定³⁶，但勢必影響同仁士氣。

(3). 考核分數與條件排斥：

根據考績法及其細則規定，年終考績分數 80 分以上始為甲等，平時考核的獎懲分數應於辦理年終考績時，進行分數的增減(例如：一大功或一大過增減 9 分，記功或記過增減 3 分，嘉獎或申誡增減 1 分)，然而，在施行細則卻訂定請假超過一定日數「不得」考列甲等的條件。在一些情況下，恐發生考核分數超過 80 分，卻同時具備不得考列甲等的要件，例如：考核者在平時獎懲計算後的分數超過 80 分，但因身體不佳，請事、病假超過 14 日，不得考列甲等，產生考核分數與條件互斥現象。

2. 平時考核價值未被彰顯：

平時考核被視為年終考績的基礎，以工作、操行、學識、才能等作為評分依據，而平時考核的設計用意在於避免「初期

³⁶ 銓敘部 89 年 8 月 14 日 89 法二字第 1932209 號函明示，倘受考人在考績年度內具有得考列甲等之特殊條件各目之一或一般條件二目以上之具體事蹟，僅能認定其當年度具有得考列甲等之資格條件，並非必須予以考列甲等。而受考人如在考績年度內，具有不得考列甲等之各款情事之一者，當年度考績則不得考列甲等，而並無同細則第 6 條裁量審酌考列甲等之適用。

印象或近期印象之謬誤」，意即避免受考者為了在特定期間內表現良好而博取較好的考績機會。然而，年終考績卻可以完全基於特殊條件或一般條件的達成，就給予受考者甲等的評價，不必考慮平時的表現。換言之，平時考核的參考價值似乎不那麼重要，因為只要符合法定條件，即得評列甲等。

(二) 實務面：

1. 甲等條件形式上意義大於實質意義：

實務上，具備特殊條件或一般條件的具體事蹟只是考列甲等的指標，並不意味著必然能夠獲得甲等。依實務經驗，只要考核者找出考列甲等人員後，並在「一般條件」或「特殊條件」中找到合適條文，受考核者就符合考列甲等的規定。為讓考績程序具合法外觀，某些機關人事單位會製作考績表考評範例，提醒各單位主管考評時，非主管、主管人員考列甲等條件各別適用的條文，這些作為都顯示了甲等條件形式意義大於實質意義。

2. 可考列甲等之達成條件彼此不成比例：

依施行細則規定，具特殊條件其中 1 目與一般條件 2 目以上之具體事蹟，才能取得評列甲等的資格，但比較特殊條件及一般條件的達成度，特殊條件較為困難實屬正當。但比較一般條件各目(共 12 目)內容，發現其實只要正常出勤、請假不超過一定日數，並完成職務有關的終身學習時數等條件，一樣可以取得考列甲等之「候選資格」，這代表公務人員只要達到工作上的基本要求，就有機會考列甲等，相比其他各目須在工作積極作為才有機會考列甲等的條件，不成比例。

洪誠應(2016)調查臺南市政府所屬機關學校公務人員的研究發現，儘管不認同甲等比例設限的規定，但若將之取消改以條件規範，受訪者卻呈現兩極化的回應，支持者認為條件規範能有效的降低人為主觀因素，受潛規則影響的機會小，考核者在打考績時也較無壓力；反對者則認為條件難以窮盡，反讓標準更加的模糊。但從 1987 年至 2000 年逐年遞增的甲等比率，以及過去取消限制而上升的甲等比率，均顯示「條件觀點」無法替代「限額規定」。儘管考績標準的明確性是評核成功的先決條件，但訂定明確考績條件卻是歷來考績改革最困難之處（蔡敏廣、陳珮婷，2013：43）。

二、歷次修正版本比較

現行考列甲等條件，現行規範在第 4 條施行細則第 1 項，計有特殊條件 9 目、一般條件 12 目，由於 2005 年、2010 年及 2012 年修正版本授權於施行細則中訂定，因此未有相關資料瞭解政策規劃者對於考列甲等具體條件的規劃，而 2018 年及 2021 年版本將考列甲等條件提升至考績法規定，均有 15 項條件，經比較考績法施行細則、2018 年及 2021 年版本，共計 10 項條件相同(詳下表 16)，顯示政策規劃者認為考列甲等條件並沒有適用上的困難，並且由於出勤及參與終身學習時數等乃職責所在，作為甲等條件似有不妥，2018 年及 2021 年版本均刪除。

表 16 考績考列甲等條件

序號	相同之處
1	主持專案工作，規劃周密，經考評有具體績效者
2	對主管業務提出方案或改進辦法，提出具體方案或改進辦法，經採行認定確有績效者
3	執行緊急任務或處理突發事件，能依限妥善完成，確有績效
4	對於艱鉅工作克服困難達成任務，有具體事蹟
5	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三名，並頒給獎勵



序號	相同之處
6	擔任機關首長、副首長或單位主管、副主管職務，領導有方，績效優良
7	工作或行為上表現良好有具體事蹟
8	管理維護公物克盡善良管理職責，減少損害，節省公帑，有具體事蹟
9	辦理為民服務業務工作績效及服務態度良好，有具體事蹟
10	負責盡職承辦業務均能於限期內完成績效良好，有具體事蹟

資料來源：本研究自行整理

第二節 溝通機制

由於公部門的環境特質及考核者的有限理性，導致考績制度具有「不完全契約」的特質(陳敦源：2010)。因此，無論是透過同儕評量、自我評估、亦或是「360度評核」等機制，都是在彌補考核者資訊不足及可能的決策盲思。過去銓敍部曾就公務人員考績實施360度評核的可行性，就教專家學者及國內外大型企業，認為實務執行恐有相當困難，參酌專家學者及企業界建議後以考績面談機制取代360度評核，認為面談亦包含受考人自我考評在內，且考核者對於受考人實際工作狀況也有相當程度瞭解，因此面談機制同樣可以讓考績的評擬更具正確性及客觀性。本節首先說明考核者考績偏差的類型，接續說明考績面談機制及面談機制成功的關鍵。

壹、溝通機制的必要：避免考績誤差

任何人類做出的決策和判斷，跟實際狀況一定存有「誤差」，誤差則是由偏誤和雜訊兩者的總合，並且誤差之間不會彼此抵消，以下分別說明：

一、考績謬誤

考核者在評核過程中，受到認知、情感、主觀價值等個人條件以及組織環境壓力的影響，使其未能全面考量受考核者的實際差異和工作績效，並且

帶有偏頗的態度，進而導致各種評估錯誤的產生，致影響考績結果的正確性和公平性，換言之，當考核者不以受考者的「客觀」及「真實」工作表現進行考核時(曾玟儀、蘇偉業，2017)，將發生考績謬誤的情況。學者 Hodgetts 及 Kuratko (1986)、Latham 及 Wexley (1994)、Kane 及 Lawler(1979)整理提出以下幾種考績謬誤類型（引自張瓊玲，2003；林水波，1989）：

- (一)過寬或過嚴的謬誤 (Leniency or Stringency Error)：係指考核者在考核部屬的績效時，常常偏向給予極度優秀或極度差劣的評價。
- (二)趨中的謬誤 (Central Tendency Error)：考核者在評核受考者的績效時，無論其實際工作表現優秀與否，都傾向於給予中間的等第。
- (三)暈輪謬誤 (Halo Error)：指考核者如對受考人的某個特定能力、技能或表現印象深刻，這種正面的印象可能會在其他方面的考評中產生「光環」效應。
- (四)比較謬誤 (Contrast Error)：考核者在評核受考者的表現時，將其表現相對於其他人進行比較，而不是基於獨立的標準來考評，這種錯誤可能導致考核者將某位受考者的表現評價得過高或過低。
- (五)初期印象或近期印象的謬誤 (First-Impression or Recency Error)：在考績評核過程中，考核者可能過度重視或偏袒受考者某一特定時間段的工作表現，而忽略了其他時間段的表現。
- (六)好同惡異的謬誤 (Similarity Error or Pitchfork Error)：指考核者在考績評核過程中，因受考者在某些作為特質或態度上與自身某些方面相似而予以較高的成績（林水波，1989）；反之，考核者因不認同或不喜歡員工的某些作為、特質或態度，而給予較低的考績。
- (七)邏輯謬誤 (Logic Error) 和臨近謬誤 (Proximity Error)：考核

者基於主觀的邏輯推論或假設（例如「體諒」）來評估受考者，而非以實際工作績效，來評定受考者的考績。

(八)服務年資所引發的謬誤 (Length of Service Error)：指在績效評核中，考核者往往傾向給予資深人員較高的評分。

(九)考核者具有競爭好強特性而引發謬誤 (Competitive Rater Error)：考核者在評核受考者時，將其視為競爭對手產生偏見，並希望在評估中展現優越性給受考核者較嚴格的考績分數，形成考績的不正確性。

二、雜訊情形

雜訊 (noise) 指的是人們「彼此判斷的方向不同、意見分歧的程度」 Daniel Kahneman et al. 在《雜訊：人類判斷的缺陷》一書中（廖月娟、周宜芳〔譯〕，2021），提出下列雜訊類型：

(一)水準雜訊：指在不同個體之間存在的評估差異，它涉及對同類事件或對象的判斷標準，體現了個體之間，對於評估對象的平均判斷存在差異。例如：有些法官比較嚴厲，判刑平均都會判比較重；有些法官比較寬容，判刑平均就比較輕。這種差異是每個人本來就具有的變異，並非因為認知偏誤而產生。

(二)型態雜訊：指人們在對特定事件進行判斷時產生的變異現象，即判斷者個人的獨特性，在不同類型的案例中呈現出差異。例如：某位法官對竊案的判刑都很嚴厲，但是他對交通違規的判刑就很寬容。

(三)場合雜訊：指同一個人或群體在面對相同案例時，由於場合的差異，意見可能存在分歧。例如：某位法官他支持的球隊昨天獲勝了，所以今天的判刑變得比較寬容。

為避免因主管個人偏見，在績效評估時有失公允，導致員工對企業失去向心力，私部門多利用 E 化績效評估系統，提升考核的公平性。E 化評估系統的衡量構面為透明性、即時性、回饋性及全面性，經由員工自行輸入的工作數據、進度、完成率、出席率及相關部門輸入的數據，透過系統整合分析，讓該員工能夠在第一時間得知本身的績效狀態，並於修正後得到即時的改變回饋，進而信賴評估結果的公平性(楊紜艷，2020)。此外，近來已有許多文獻探討人工智慧在人力資源管理所扮演的角色，其中也包含人工智慧在績效評估方面的應用，例如：Bhardwaj et al. (2020)的研究發現，應用人工智慧可以透過回饋減少或糾正偏見、確認團隊中員工的付出情形。Zehir et al. (2020)的研究談及人工智慧應用在績效評估上，可以快速反饋，使員工能及時做出相對應的措施，且評估結果避免評估者的個人偏見(引自劉仲矩、劉巴華，2022：3-4)。無論是 E 化績效評估系統或人工智慧的應用，都能有效降低人為主觀操作的空間，而客觀工作表現的相關資訊統計分析，有助於減少考績誤差的發生。

然而公部門的考績作業，在嚴守祕密的規範下，多以紙本、密件方式進行，使得公務人員無法在第一時間得知自身的績效情形，亦無法適時回饋調整。

貳、溝通機制的建立：考績面談

現行考績法並未要求在考績辦理過程中進行面談，不過每年四月、八月辦理的平時考核，要求各機關主管人員應與績效不佳被評列為 D 級或 E 級的受考人進行面談。不過依研究者實務經驗，由於上開要求只在公務人員平時成績考核紀錄表中附記呈現，事實上根本沒有強制力。再者，平時考核是在年度中辦理，大部分主管擔憂此時進行面談，有預告受考人考績乙等或丙等的效果，恐讓受考人有

激烈反應，因此平時考核的考核等級，幾乎落在A、B、C三級，技巧性避免與受考人進行面談。

此外，現行規定考績作業採秘密方式進行，受考人在考績過程中並無參與機會，主管與部屬間缺乏雙向溝通，致增加受考人對考績結果的不滿與誤解，易使受考人產生對考評結果不信任(余致力：2003；黃臺生：2011)，為改善此一情形，無論哪個版本的修正草案，均將考績面談提升至法律位階(下表 17)，主管人員可藉由一年二次的面談機制，給予屬員適當的協助或指導，進而檢討工作分派及人力調度的妥適性，。換言之，考績面談是考績法制改革的相關配套措施之一，藉由面談提供主管與部屬雙向溝通的機會，具體改善考績信度、效度的問題，並且引進績效管理制度的精神，透過面談，受考人更充分認知到組織目標與個人工作方向的連結，考核者也可以瞭解受考人的執行進度、遭遇的問題，並提供必要的協助，有助於提升組織績效。

表 17 「考績面談」各版本條文比較表

	現行規定	2002 版	2005 版	2010、2012 版	2018 版	2021 版
是否強制辦理	X	√	√	√	√	√
面談時機	未明文，配合平時考核	考績年度中每年4月及8月	考績年度面談2次	同左	未規定次數	未規定次數
實施人員	主管人員	主管人員	主管人員	一級單位主管或其授權之人員	同左	同左
面談內容	考列D級或E級	工作內容及執行情形	同左	平時考核結果	工作內容及執行情形	工作表現、品德操守及才能發展
面談結果的運用	未明文	列入平時成績紀錄	同左	未明文	列入平時成績紀錄	同左



關於考績面談提升到法律位階較無爭議，但有關面談次數以及是否強制實施有較多的討論，尤其實際執行機關一再提出「應」進行面談有執行上困難，建議將「應」改成「得」，以利機關視業務情況衡酌辦理，銓敘部多次研議後，為了避免各機關作法不一，以致面談機制無法落實執行，維持原規劃，各機關「應」全面性實施面談(銓敘部法規司，2006：21-22)。

考績面談的設計目的並非只是執行的必要事項，而是為了避免考核者與受考人間缺乏溝通機制，讓受考人對考績結果常有不滿與誤解。為了確保面談制度能得到有效實施：首先，考核者應充分重視對考核的評估；其次，需要消除受考人對權威的戒備心理，並讓受考人相信考核的公平性。如果考核者本身不重視考核評估工作，面談制度將變成形式主義。同樣，當受考人對考核者的權威感到恐懼，否定平時考核的作用並對考核的公正性提出質疑時，即使考核者非常重視面談，並且認為自己根據平時的評估資料做出了正確的評估，也無法讓受考人真誠面對考核。因此，考績面談應該要建立雙方的信任、持續關心員工的感受，且主管與員工雙方都應充份準備資料，避免敷衍了事(黃一峯、黃希正，2003)。

在考績面談的實施過程中，事前需要安排合適的面談場所、通知面談時間及地點，以及面談場地的布置規劃。在面談進行前，需要準備面談紀錄表及受考人工作情形紀錄資料、受考人自我評估填列面談紀錄表；在面談進行中，主管需就受考人填寫的面談紀錄表進行面談，透過面談績效評估，主管可以得知受考人的工作表現；在面談進行後，需要對面談結果進行檢討及評估定期追蹤，因此，在考績面談的實施上，必須制定完整的面談方案。

不可諱言，對於考績面談機制仍有質疑聲音，如：黃子娟(2016)調查行政院環保署公務人員對考績面談機制的研究顯示，公務人員對考績面談存在一定程度的抗拒情況，考績面談對屬員來說可能只是行政程序的一環，甚至受考人對該制

度的看法中，「增加考績面談制度只是為了說服我接受考績的分數而已」這一觀點相對較高。洪誠應(2016)調查臺南市政府所屬機關學校公務人員的研究發現，多數受訪者認為就算依法面談，考績的評定不見得就會比較公正，如要增進主管與屬員間的良性互動，隨時與下屬互動並給予必要的指導，會比定期面談的功效更佳，若將面談當成考列屬員乙等的前置作業，恐引發諸多的反效果。

綜合上述，考績面談應被視為一個溝通平台，減少考核者與受考人間誤會的發生，並在面談機制的細節設計上多加考量，例如：主管的心態、受考人的主觀的認知及個性、主管的控制幅度是否過大、主管應該接受面談訓練等等，應具有可行性，亦有助於提升受考人對考績結果的公平認知。

參、溝通機制的關鍵：主管角色

從績效管理角度，績效面談的目的在於確保達成預期的目標，因此在目標設定後，必須利用教練指導（Coaching）的方式，由主管透過有目的的對話，協助員工確立個人的工作目標、發掘和發揮個人潛能，以加強員工對工作的投入及對組織的歸屬感。因此，績效面談可以深入瞭解員工的工作表現、績效設定及整體績效管理的問題，在這當中主管扮演相當重要的角色。

但在考績實務運作上，考核過程不重視平時考核，且主管與部屬關係多為權威式領導，因此考績結果的輸出，屬單向式權力運作過程，受考人關心的焦點在於降低主管個人主觀因素，盡可能客觀地評價受考人，受考人才不至於存疑或感到委屈。

當考績被視為主管人員管理部屬的重要工具，為保障部屬、避免考績成為主管排除異己的工具，因此2010年及2012年的修正版本，將主管人員「未覈實辦理平時考核等事由致使原考績處分被撤銷」列為「不得考列甲等以上」的法定條件，以此要求主管人員落實公正客觀的考核。然而「未覈實辦理平時考核或未確

實執行面談或辦理考績徇私偏頗」等事由屬於不確定法律概念，容易引發爭議，只要書面資料記載不夠完整，或者平時考核記載內容未能具體聯結到年終考績，原處分就有可能被撤銷，無形中鼓勵部屬與主管人員進行對抗；若是對考績結果不滿意，即可透過救濟途徑力圖翻案，這種課責做法有比例失衡的問題（黃臺生：2011）。

主管不以下屬工作表現打考績反而以其他因素來衡量，除希望以最小成本完成考績評定的工作外，另一層原因或許來自外部的壓力。黃碧霞（2008）指出，對主管而言，打考績能否客觀公正，是門深奧的學問，也是道德勇氣的展現。考核者常礙於人情壓力，即使考核方法適當、考核標準明確，仍會做出與事實違背的結論，曾玟儀及蘇偉業（2017）亦指出，主管的考績行為會受到外部課責壓力、自身誘因結構以及所服務機關的業務影響，因此考績問題不應過度聚焦在主管身上。

第三節 申訴制度

程序公平的矯正原則，強調在考績評定的過程中，如發現有任何的謬誤或疏失存在時，組織應備有申訴的制度或表示異議的管道，賦予受考者矯正謬誤的機會。本節首先說明評核過程中表示異議的管道，接續說明對評核結果不服的救濟管道。

壹、評核過程中表示異議的管道

考績評核過程中表示異議的管道便是陳述意見，陳述意見並非學理上所謂的「考績面談」（余致力、蔡宗珍、陳志璋，2001：19）。二者在設計目的、表述對象及進行階段都有所不同，陳述意見目的在於透過受考人的意見表達，檢視初評

結果是否有疏失、誤判的情形，而有矯正錯誤的機會，表述的對象是機關內部具代表性的委員會，發生的階段在接近考績最後定案之時；考績面談的目的在於增加主管與部屬良好溝通機會，表述的對象為主管人員，並且在考績程序的初期階段進行。

現行考績法僅針對考績考列丁等及一次記二大過人員，明文規定考績委員會處分前應給予當事人陳述及申辯的機會，至於其他相關人事行政處分、管理措施或有關工作條件的處置等，保訓會則透過函釋方式，請各機關考量公務人員程序參與的權益，儘可能給予當事人陳述意見機會，並且歷次考績法修正草案，均未就其他等次受考人的陳述意見權利進行規劃。

2021 年版本首次將陳述意見機制擴及到考績丁等以外的其他等次，基於保障受考人權益，於考績處分前給予受考人陳述意見機會，合乎正當法律程序，亦具有程序公平的精神。雖然按銓敘部規劃，對於考績擬列甲等人員，並非強制一定需給予受考人陳述意見機會，並且對於考績擬列乙等者，如已透過考績面談、平時考核或其他適當方式，提供受考人考核評價及陳述意見機會時，則考績委員會可逕予初核或復議考績案。

行政程序法第 102 條規定，作成限制或剝奪人民自由或權利之行政處分前，應給予該處分相對人陳述意見之機會。觀察上開銓敘部的規劃，似乎將考績乙視為限制或剝奪權利處分，是否能進一步推論考績甲等是公務人員的權利？未核給甲等考績及獎金便是限制或剝奪公務人員權利？

考量現行的考績等次幾乎分布在甲、乙等，並且兩個等次之間僅有半個月獎金的差距，能否合乎行政程序法第 103 條所稱「限制自由或權利之內容及程度，顯屬輕微」，而有不予以入法，比照現行以函釋宣導方式進行的空間，還須相關單位廣羅意見才有定論。



貳、對評核結果不服的救濟途徑

一、考績結果救濟的沿革

考績法中並沒有救濟與訴訟的條款，如果公務人員不服考績結果，需以公務人員保障法尋求救濟。關於公務員人事行政行為的救濟，保障法採二元救濟管道，依是否為「行政處分」或「管理措施或工作條件」而有不同的救濟途徑，屬「行政處分」則向保訓會提起復審，不服復審決定則在一定期限內向司法機關請求救濟；若屬「管理措施或工作條件」，則依申訴、再申訴程序尋求救濟，並且保訓會為再申訴最終審理機關，一經該會為再申訴決定，事件即告確定，不得提起行政訴訟。

此外，過去保障法所稱的「行政處分」與行政程序法所稱「行政處分」範圍有所不同，受歷次司法院解釋影響，保障法第 25 條所稱「行政處分」，以有「足以改變公務人員身分關係」、「於公務員權利或法律上利益有重大影響」，以及「基於公務人員身分所產生的公法上財產請求權遭受損害」為限，因此在司法院釋字第 785 號解釋之前，考績甲、乙等被認為是管理措施並非行政處分，考績丙等則在最高行政法院 2015 年 8 月份第 2 次庭長法官聯席會議後，才被認為是行政處分；至於考績丁等，其免職的效力限制公務人員服公職的權利，經司法院釋字第 491 號後屬行政處分並無疑義。釋字第 785 號解釋之後，保訓會通盤檢討保障法所定復審及申訴、再申訴救濟範圍，已將所有考績處分定性為行政處分。

由上可知，隨著公務人員保障、救濟制度的完備化，考績結果才能做為更有效的管理工具，同時避免公務人員受制於內部管理措施的名義，而無法獲得充分的權益保障。

然而，考績的評定能否受司法權審查，以及在何等範圍內得受審查，我

國學說與實務向來採權力分立原則下的功能法觀點，認為考績評定為高度屬人性評價，且需長時間觀察才得以形成印象，故應由與受考人在職務執行上最具緊密關連性的單位主管或是機關首長進行考核，始屬功能最適。

類此考評工作，司法機關多以高度屬人性，承認行政機關就此等事項決定，有判斷餘地，僅在行政機關的判斷有恣意濫用及其他違法情事時，予以撤銷或變更，此觀點同樣被用在雇主對於所屬員工的考核行為上，認為績效考核屬於雇主的人事管理權責，法院不應介入，而應依循企業內部申訴程序辦理。

近年來法院對於公司績效考核的合法性進行審查的範圍逐漸擴張。近期的實務見解認為，若績效考核結果可能影響到雇傭關係的存在，法院可審查考核過程是否有瑕疵，以及是否違反「強制禁止規定」、「基本人權」、「平等原則」，或是以包括「平等待遇原則」、「相當性原則」以及「比例原則」在內的「權利禁止濫用原則」作為審查績效考核是否具妥當性的判斷(張義德，2018：47)。最近最高法院 109 年台上字第 2386 號民事判決見解，更進一步擴大司法對於企業對員工績效考核的介入範圍，對於「勞工權益影響甚鉅者」，法院也有介入的正當性。

保訓會職司公務人員保障案件的審理，擁有準司法權，在觀察保訓會統計 2013 年至 2023 年審理保障事件常見撤銷原因分析發現，有重程序輕實體的現象，不過在林三欽(2017：11)分析近年保訓會對於考績事件與懲處事件撤銷原決定事件的理由，探求保訓會對於考績與懲處事件的審查密度發現，保訓會對於「一行為不二罰」以及「事實認定、證據調查」採取相對較高的審查密度。在前者部分，保訓會有傾向認定為一行為的趨勢，特別是「違失行為一體性原則」的原用；在後者方面，保訓會對於機關的事實認定、證據調查，亦曾數次因舉證不翔實而撤銷原決定。

綜合上述，司法對於績效考核案件的介入程度，有助於考績公平性的實現，因此在考績評核過程中應注意以下幾點，以降低考績評等被認為不合法的風險：1、不得有違法或不當的動機，如針對性的考評行為。2、遵守相關的考核程序和評等基準，避免被認定為恣意或針對。3、績效考核的考評應有相當依據，證明評核的合理性並符合比例原則。

二、行政權具有免職權

自訓政時期開始，即建構出「懲戒懲處併行」雙軌行政責任制度，行憲後仍繼續維持，其間公務人員的行政懲處制度一再遭受到合憲性的質疑。

基於機關運作及政務推動需要，管理權應包含免職權在內的行政懲處權，在私部門勞工對於所擔任的工作確不能勝任時，雇主得預告勞工終止勞動契約，而掌握公權力的公務人員在無法勝任工作時，如果將機關首長的行政免職權去除，改由懲戒法院法官才有權做成公務人員免職決定，將可能造成績效不佳者的工作，必須由其他同仁負擔的不公平現象(蔡秀涓，2022)。³⁷

考績作為人事管理上的必要制度，其目的與功能，本是對公務人員在一定期間的工作表現予以公正評量，憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決，確立行政權具有免職權，讓主管監督權的行使不再跛腳。該判決從權力分立原則出發，探究免職權屬於行政權或司法權，認為基於行政一體以及上下指揮監督之運作，免職權為行政權所不可或缺之固有核心權限，由行政機關行使免職權，符合權力分立原則；考績制度乃用人機關進行指揮監督及汰除不適任者所應具備及踐行的機制。

³⁷ 參蔡秀涓，少了免職的行政懲處權，臺灣還能落實民主政治嗎？，國家人力資源論壇，17 期，2022 年 4 月 22 日。

https://www.exam.gov.tw/NHRF/News_EpaperContent.aspx?n=3778&s=45180&type=FB76F1E6517A12DC (最後瀏覽日：2023 年 6 月 27 日)。

第四節 小結



考績制度是衡量個人工作績效和貢獻的重要工具，而考績結果與個人官等任用資格、陞任先後排序、俸級晉級結果、選送訓練排序，甚至於退休給與核敍等密切相關，因此考績甲等分配的結果較受關注，若考績結果被認為是不公平的，則即使程序公平，也可能引起員工的不滿。但這不表示程序公平可以被忽視，公平的程序能夠確保考績制度的正當性和合法性，並減少主觀偏見和歧視的可能性。

第五章 結 論



本章共分二節，第一節說明研究發現，第二節提出政策及後續研究建議。

第一節 研究發現

壹、考績制度改革牽一髮而動全身，歷次考績法之修正，本質上都是微調，考績法改革的成功關鍵在於化解公務人員的反彈，並爭取立法院的支持

新人事制度施行後，考績法自 1986 年制定以來完成 4 次修正，比較立法院通過修正條文與歷次草案，立法院通過之修正幅度甚小，修正本質都是在原有的制度上勉力而為，進行微調，固然會被批評過於保守，但優點是維持了制度的穩定。

公務人員在我國本屬一特殊族群，族群內成員對於任何改革容易高度敏感，考試院即使排除萬難，將修正草案送交立法院審議，在高度政治考量下，各黨派多消極以對，常出現「會而不議、議而不決」的現象。近年受年金改革影響，加上考績結果與公務人員權益息息相關，在考績制度行之有年且結構穩定的情況下，公務人員更不願意接受會影響自身權益的改革，因此儘管考試院試圖解決考績制度的問題，鍥而不捨的研提頗具改革理想之修正案，但如未能化解公務人員的反彈，並爭取立法院的支持，終究難以克竟全功。

貳、甲等比例設限措施反應國家管理文官制度的需要

甲等比例設限措施並非新議題，早在 1943 年公布之《非常時期公務員考績條例》已有相關規範，不過該措施在限制、取消間擺盪，端看當時國家

管理文官制度的政策需要。觀察歷次考績法修正草案，均試圖將甲等比例設限措施明文化，顯見該措施仍有存續的必要，並且年金改革對公務人員士氣造成打擊，以及軍人、教育人員、法官等人員的考評制度均未限制甲等比例，因此，政策規劃者應不致貿然調降公務人員甲等比例，避免引發公務人員的反彈，降低修法難度。

參、考績結果的分配未能擺脫潛規則的影響

在甲等比例設限的規定下，潛規則造成官等較低人員需要付出更多心力才能獲得甲等，若真正施行丙等強制比例並增列優等，可能發生考績等次的分布有貧者越貧、富者越富的情形，亦即官等較低人員被考列丙等機會高於其他官等人員，而優等等次則可能會集中在官等較高的人員身上。然而，潛規則不涉及考核者主觀認知或好惡，單純以「明顯而不具爭議的」客觀存在事實評核考績，反而維持了最低限度的公平，並且可能發揮正向效果，因此儘管潛規則的現象偏離的考績綜覈名實、客觀考核的目的，但在考績重複賽局中，考績潛規則被多數的參與者接受。

肆、性別因素是否影響考績結果還有待驗證

過去女性成為考績乙等的優先對象，可能與請婉假有關，也可能與社會文化有關，但近年性別平權意識抬頭，主管機關亦一再強調性別平等之重要，我國近 10 年公務人員人力結構，女性公務人員比例雖逐步遞增，但整體而言男性公務人員仍多於女性，然而 2013 年至 2015 年，以及 2020 年至 2021 年女性甲等人數比率高於男性，甚至 2021 年女性甲等人數比率遠高於男性近 1%，整體而言，並未出現大家刻板印象中男性優勢的結果，然而不同的機關、單位往往有著各自的團體文化與潛規則，因此考績潛規則是否已排除性別因素，可能需要多方檢驗，進行更長期、細緻的調查。



伍、團體績效的評比抗拒力道較小，納入法律規範似無疑義

多數部會均透過團體績效評比制度作為年終考績的參據，團體績效考核具有以下二意義：第一是增加單位主管、首長的管理工具。第二則是對單位主管及首長課予管理責任，使他們必須向上說明所屬團隊的績效表現，同時也要對下解釋不同單位的團體績效考核結果為何如此，進而增加考績的一致性與準確性，使上下階層之間的考績具有動態的連結性。分析歷次草案，除2010年及2012年版本強制辦理團體績效評比外，其餘各版本已考量各主管機關之所屬機關間，以及機關內各單位間的業務性質不盡相同，是否適宜辦理團體績效評比，由主管機關及各機關視其業務特性衡酌，給予各機關自主性及彈性，用以化解外界之疑慮，未來納入法律規範之共識程度甚高，有利於獲得立法院支持。

陸、考績面談機制應有助於提升受考人對考績的公平認知

考績面談提供主管與部屬雙向溝通的機會，避免考核者與受考人間缺乏溝通機制，讓受考人對考績結果常有不滿與誤解。透過面談，受考人更充分認知到組織目標與個人工作方向的連結，考核者也可以瞭解受考人的執行進度、遭遇的問題，並提供必要的協助，有助於提升組織績效。儘管仍有質疑的聲音，但若在面談機制的細節設計上多加考量，對於提升受考人的考績公平認知應有助益。

柒、考核過程的程序公平未受重視

考績制度是衡量個人工作績效和貢獻的重要工具，而考績結果與個人官等任用資格、陞任先後排序、俸級晉級結果、選送訓練排序，甚至於退休給與核敍等密切相關，因此考績甲等分配的結果較受關注，若考績結果被認為是不公平的，則即使程序公平，也可能引起員工的不滿。但這不表示程序公

平可以被忽視，公平的程序能夠確保考績制度的正當性和合法性，並減少主觀偏見和歧視的可能性。



第二節 研究建議

壹、政策建議

本研究立基於現有考績制度，提出下列政策建議：

一、預為因應公務人力高齡化對於考績制度的衝擊

2018年7月1日起施行的公務人員退休新制，將退休年齡延後至65歲，代表未來公部門高齡者比例逐漸增加，如何公平衡量高齡公務人員的工作表現，以及公務人力高齡化現象下，因世代差異導致政府績效不佳情形，將是未來考績改革勢必要面對的問題，應預為思考因應。

二、因應團體績效評比的法制化，建議重新評估導入360度績效評核制度的可行性

由於每個人在團體中的貢獻、責任與投入都不一樣，如何避免「搭便車」的問題，確保團體中的成員能被公平的評價，曾有論者提出360度績效評核作為評量方法，但銓敍部認為實務執行恐有相當困難，提出考績面談制度取代360度績效評核，然而360度績效評核能提供更完整的評估資訊與多元化的回饋，並且資訊科技、人工智慧已大量被運用在績效評估作業時，過去銓敍部所持360度績效評核難以執行的理由是否繼續存在，尚有疑慮，因此建議重新評估導入360度績效評核機制的可行性。

三、強化主管人員的面談技巧與溝通能力

考績面談機制的設計，其目的不在於是否係「應」或「得」辦理，而在使考績結果為受評者所信服，肯定面談制度確能帶來考績的公正性與正確

性。為避免機關及受考人抗拒考績面談，以及防範面談機制在實務運作上流於形式，應事先排除主管人員面談時的衝突情境，例如：面談前未釐清受考人實際工作內容或所期待的績效標準，對受考人工作表現已有主觀定見，以及主管人員與受考人間不具信任基礎等。因此權責機關設計客觀的面談機制外，應重視主管人員的面談技巧與溝通能力，予以加強，方能讓主管人員與受考人信賴面談制度，並提升考績結果的信度與效度。

貳、後續研究建議

一、建議後續研究以考試院函送立法院審議版本為主

最近1次考績法修正草案的提出，是因應2021年立法院第10屆第3會期司法及法制委員會第2次全體委員會議決議，該版本原定於2021年召開公聽會廣羅基層公務人員意見，後因新冠疫情爆發之故，公聽會全數取消，因此，無從得知公務人員對該版本的看法；此外，銓敘部因應憲法法庭111年憲判字第9號判決，刻正重行檢視司法懲戒及行政懲處重疊情形，予以適切區分，換言之，目前版本還未成熟，因此未來考績法的修正方向，還須以函送立法院審議的版本為主。

二、建議後續研究能在研究方法兼採量化問卷或質性深度訪談

本研究進行之時適逢新冠疫情，故採取文獻分析法作為主要的研究方法，多著重在文本的分析，因此建議後續的研究能在研究方法上兼採量化問卷或質性深度訪談，針對性別對考績結果的影響、公務人力高齡化對考績制度的衝擊，以及導入360度評核機制的可行性等做更詳細的探討。另外，也能對政策規劃者、文官制度研究學者進行面對面訪談，除能更精確瞭解考績制度的內涵，也能更清楚知道歷次修正草案可能的特殊考量，或是改革推動上的困難。

參考文獻



壹、中文

一、專書

吳思(2002)。《潛規則：中國歷史上的進退遊戲》。臺北：究竟出版社。

周繼祥(2005)。《政治學：21世紀的觀點》。臺北：威仕曼文化。

林文燦(2023)。《績效管理：突破政府績效無法衡量的迷思與有效訂定績效指標的指引》。臺北：五南書局。

林水波(1989)。《考績制度—理論研析與經驗印證》。臺北：五南書局。

徐有守(2006)。《官職併立制度的理論與結構：現行公務人事制度析論》。臺北：
臺灣商務印書館股份有限公司。

徐有守、郭世良(2019)。《考銓制度（增修四版）》。臺北：五南書局。

張潤書(2007)。《行政學（修訂三版）》。臺北：三民書局。

湯德宗(2003)。《行政程序法論—論正當行政程序》。臺北：元照出版公司。

蔡秀涓(2005)。《績效不佳員工之處理：政府主管觀點》。臺北：雙葉書廊。

蔡良文(2010)。《人事行政學—論現行考銓制度》。臺北：五南書局。

二、期刊論文

王瀅婷、李美慧(2004)。〈績效評估公平性對組織承諾與工作績效的影響〉，《商
學學報》，12：1-34。

丘昌泰(1998)。〈建立績效導向的公務員俸給政策：公共管理的觀點〉，《空大行
政學報》，8:103-128。

余致力、蔡宗珍、陳志瑋(2001)。〈公務人員考績制度的問題與對策〉，《人事行



- 政》，138:11-24。
- 呂育誠(2003)。〈公務人員考績法明定列等人數比例問題之研究〉，《公務人員月刊》，89:31-51。
- 呂育誠(2018)。〈公務人員考績制度未來變革途徑的另類想像：績效管理的觀點〉，《文官制度季刊》，10(4)：1-23。
- 林明鏘（2010）。〈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》，184：114-123。
- 施能傑(1992)。〈考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析（上、下）〉，《人事月刊》，14(3)：9-16。
- 胡龍騰、徐瑋鴻(2014)。〈行政機關團體績效評比制度試行經驗之檢視〉，《人事月刊》，349：39-52。
- 袁娟、鄧歆怡(2016)。〈新加坡、日本、韓國公務員考核制度比較研究〉，《中國行政管理》，367：122-127。
- 張桐銳(2023)。〈公務人員考績丁等免職與懲戒制度—憲法法庭 111 年憲判字第 9 號判決〉，《月旦裁判時報》，127：171-197。
- 張義德(2018)。〈對於績效考核之司法審查〉，《月旦會計實務研究》，201812：43-49。
- 張瓊玲(2005)。〈公務人員考績制度之功能發揮與檢討展望〉，《考銓季刊》，43：122-134。
- 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。
- 張瓊玲(2014)。〈公務人員考績法中淘汰機制演進之探討〉，《中國行政評論》，20(1)：27-54。
- 許宗力(1996)。〈基本權的功能與司法審查〉，《人文及社會科學研究彙刊》，

6(1):24-34。

陳成宏(2011)。〈教育行政「潛規則」之理論探討與概念模式建構〉，《當代教育研究季刊》，19(3)：121-159。

陳敦源、簡鈺肆、蘇孔志(2017)。〈考績等第決定的非正式制度：甲等比例限縮政策影響之分析〉，《空大行政學報》，31：1-35。

陳敦源、蘇孔志、簡鈺肆、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。

曾玟儀、蘇偉業(2017)。〈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〉，《文官制度季刊》，9(2)：79-107。

黃一峯、蔡希正(2003)。〈行政機關績效考核：總體與個體觀點的探討〉，《T&D 飛訊》，15：1-9。

黃榮護、林建宏(2009)。〈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》，1(2)：145-170。

黃臺生(2011)。〈當前公務人員考績制度的問題與對策〉，《國會月刊》，39(8)：7-27。

楊安城(2005)。〈我國公務人員考績改進項目之探討〉，《考銓季刊》，43：164-177。

銓敘部法規司(2006)。〈公務人員面談執行辦法草案芻議簡介上〉，《公務人員月刊》，120：17-23。

劉仲矩、劉巴華(2022)。〈人工智慧應用於企業績效評估面向重要性之研究〉，《資訊、科技與社會學報》，22：1-15。

蔡秀涓(2007)。〈政府主管如何看待績效不佳員工：台灣與美國之比較分析〉，《政治科學論叢》，32：109-144。

蔡良文(2005)。〈論績效考核與淘汰機制之建立與變革〉，《考銓季刊》，43：11-38。

蔡敏廣、陳珮婷(2013)。〈公務人員考績法制之改革與發展〉，《人事行政》，182：33-45。

羅新興、戚樹誠、黃國隆(2005)。〈受評者對績效評核的程序正義知覺之前因及其影響〉，《管理學報》，22(3)：341-358。

關中(2010)。〈以修正考績法做為革新文官制度的樞紐〉，《公務人員月刊》，167：1-3。

蘇偉業(2013)。〈論公務人員考績問題：強制分配等級與權責相稱〉，《人事行政》，184：12-19。

三、專書譯著

廖月娟、周宜芳（譯），Daniel Kahneman, Olivier Sibony, Cass R. Sunstein（原著）(2021)。《雜訊：人類判斷的缺陷》。臺北：天下文化。

四、研討會論文

李酉潭、翁萱(2003)。〈我國現行考績制度之檢討與展望〉，「全球化下之我國文官體制發展與評估學術研討會」論文。臺北：銓敘部、國立政治大學中山人文社會科學研究所主辦。11月10日。

五、學位論文

吳夙珊(2019)。《公務人員退休制度之探討》。臺北：世新大學法律研究所，碩士論文。

李佳玲(2011)。《我國行政機關試辦考績面談之探討》。臺北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班，碩士論文。

李益賢(2013)。《我國公務人員考績丙等強制比例之憲法要求與制度設計之研究》。臺北：國立臺灣大學政治學系，碩士論文。

林秀穗(2013)。《我國公務人員考績等次比例設限制度之研究》。臺北：國立臺灣海洋大學海洋法律研究所，碩士論文。

洪國平(1998)。《我國公務人員考績制度之研究》。臺北：國立政治大學公共行政研究所，碩士論文。

洪誠應(2016)。《非正式規則與考績制度-以臺南市政府所屬機關學校為例》。嘉義：國立中正大學政府與公共事務碩士在職專班，碩士論文。

徐寒羽(2019)。《華人社會的潛規則：表裡不一與陽奉陰違》。臺北：國立臺灣大學心理學研究所，博士論文。

翁振明(2004)。《論人事行政行為事前程序之保障》。嘉義：國立中正大學法律學研究所，碩士論文。

張芊郁(2019)。《績效考核強制分配原則、組織公正與工作滿足之關係研究—以某泛公股銀行為例》。臺北：國立政治大學企業管理研究所(MBA 學位學程)，碩士論文。

許嘉珍(2012)。《我國公務人員考績制度之研究》。臺北：國立臺灣師範大學社會教育學系，碩士論文。

陳正強(1999)。《組織公正、信任對工作投入與組織公民行為影響關係之研究》。臺北：國防管理學院資源管理研究所，碩士論文。

陳志豪(2013)。《公務人員考績淘汰機制改善之研究》。臺北：國立政治大學行政管理碩士學程，碩士論文。

陳怡蘋(2015)。《我國公務人員考績制度之研究—以歷史制度論觀點》。臺中：東海大學行政管理暨政策學系，碩士論文。

曾玟儀(2016)。《我國公務人員考績制度運作中主管考核行為之研究：以新北市一級機關業務主管為例》。臺北：國立政治大學行政管理碩士學程，碩士論文。

黃子娟(2016)。《考績面談與主管信任：以行政院環境保護署為例》。臺北：淡江

大學公共行政學系公共政策碩士在職專班，碩士論文。

黃弘君(2004)。《現行公務人員考績制度研究－博奕理論觀點》。臺北：國立政治

大學公共行政學系，碩士論文。

黃堂益(2011)。《蕭規曹隨：從我國歷代考績制度探討現行公務人員之考績制度》。

高雄：國立中山大學人力資源管理研究所碩士班，碩士論文。

黃碧霞(2008)。《公務人員考績公平認知與組織氣候、組織承諾關係之研究》。臺

中：亞洲大學經營管理學系碩士班，碩士論文。

楊紜艷(2020)。《績效考核 E 化程度對薪酬公平知覺、工作績效表現與工作滿意

度之影響》。臺北：世新大學管理學院資訊管理學系，碩士論文。

詹益龍(2004)。《我國公務人員人事行政行為程序保障之研究》。臺北：國立臺灣

大學國家發展研究所，碩士論文。

劉新隆(2006)。《探討知覺正義下顧客服務補救期望之前導因素－以台鐵網路訂

票為例》。新竹：國立交通大學運輸科技與管理學系，碩士論文。

鄭妃君(2008)。《訓練與發展程序公平知覺：量表建構及其對員工態度之影響》。

新竹：國立交通大學經營管理研究所，博士論文。

賴文政(2010)。《我國公務人員考績制度獎優汰劣影響因素之研究》。臺北：銘傳

大學公共事務學系，碩士論文。

賴怡瑩(2014)。《公務人員考績比例變革之研究》。臺北：國立政治大學行政管理

碩士學程，碩士論文。

蘇小真(2016)。《公務人員考績甲等比例設限政策之研究：以臺南市國民小學為

例》。嘉義：國立中正大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班，碩士論

文。



六、政府委託計畫

- 余致力、蔡宗珍、葉至誠、黃朝盟、劉宜君、謝煜中、黃臺生、葉維銓、游玉梅、
張紫雲、侯景芳、廖世立、林文燦、任可怡、陳志瑋、曾德宜(2003)。《公
務人員考績制度改進之研究》。臺北：考試院研究發展委員會。
- 呂育誠(2011)。《中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻》。臺北：考試院。
- 林三欽(2017)。《公務人員保障事件之審查密度—以考績事件與懲處事件為中心》
(科技部補助專題研究計畫成果報告期末報告 MOST 106-2410-H-031-029-)。
臺北：科技部。
- 施能傑(2010)。《建立行政機關團體績效評比機制之研究》。臺北：考試院。
- 張宜君(2021)。《課堂中的搭便車問題：社會正義的測量與爭論》(科技部補助專
題研究計畫報告 MOST 108-2410-H-003-069-)。臺北：科技部。
- 陳玉麟(2016)。《正式績效評估、績效回饋、程序正義、工作負荷，與任務績效
的關係》(科技部補助專題研究計畫報告期末報告 MOST 104-2410-H-033-
004-)。臺北：科技部。
- 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》。臺北：考試院。
- 董祥開(2018)。《公務人力高齡化的人力資源管理對策》。臺北：考試院。
- 詹鎮榮(2010)。《公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究》。臺北：
公務人員保障暨培訓委員會。

七、官方出版品

- 考試院(2012)。《啟動變革 向上提昇-關中院長對於考績制度改革之理念與說明》。
臺北：考試院。



八、統計資料庫

全國公務人力統計資料平台(a)。〈全國公務人員人數按性別〉。

全國公務人力統計資料平台(b)。〈公務人員年終考績(成)案銓敘審定結果〉。

九、網路資料

中央通訊社(2021)。〈公務革新力量聯盟籲修考績法 銓敘部：審慎研議〉。

<https://www.cna.com.tw/news/aip1/202103030382.aspx>。2021/6/13 檢索。

監察院(2020)。〈身心障礙公務人員考績甲等比率長年偏低，公務機關中未建立專責支持輔導體系，協助職場合理調整，監察院促檢討改善〉。

https://www.cy.gov.tw/News_Content.aspx?n=125&s=17926。2023/6/18 檢索。

華視新聞(2010)。〈不願打丙等 公務員考績新制破功〉。

<https://news.cts.com.tw/cts/general/201002/201002060405574.html>。2023/6/18 檢索。

十、其他官方或非官方文件

公務人員保障暨培訓委員會(2016)。《高階文官培訓飛躍方案 105 年訓練管理發展訓練國外研習成果報告》。

銓敘部(2023)。《111 年度日本公務員人事制度考察報告》。

貳、英文

一、專書

Gerstner, L.V. (2003). *Who Says Elephants Can't Dance ? Inside IBM's Historic Turnaround*. NY: Harper Collins Publishers.

Homans, G. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. New York: Harcourt Brace & World.

Thibaut, J., & Walker, L. (1975). *Procedural justice: A psychological analysis*, Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.

Zehir, C., Karaboga, T., & Başar, D. (2020). "The transformation of human resource management and its impact on overall business performance: Big Data analytics and ai technologies in strategic HRM. " , *In Digital Business Strategies in Blockchain Ecosystems*, Springer, Cham, 2020: pp. 265- 279.

二、期刊論文

Adams, J.S. (1963). "Toward an understanding of inequity" . *Journal of abnormal and social psychology*, 67(5): 422-436.

Alasmri, N., & Basahel, S. (2022). "Linking Artificial Intelligence Use to Improved Decision-Making" , *Individual and Organizational Outcomes. International Business Research*, 15(10): 1-15.

Erdogan, B., Kraimer, M. L., & Liden, R. C. (2001). " Procedural justice as a two-dimensional construct: An examination in the performance appraisal context. " *The Journal of Applied Behavioral Science*, 37(2): 205-222.

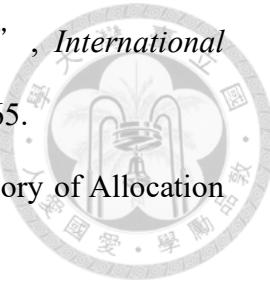
Folger,R.and Konovsky, M. A.(1989). "Effects of procedural and distributive justice on reactions to pay raise decision. " *Academy of Management Journal*, 32(1): 115-130.

Greengberg, J.(1987). " A Taxonomy of Organizational Justice Theories. " *Academy Of Management Review*, 12: 9-12.

Hmoud,B.I.,V.Laszlo(2020). " Artificial Intelligence in Human Resources Information

Systems: Investigating its Trust and Adoption Determinants” , *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 5(1): 749-765.

Leventhal, G. S., J. & Fry, W. R. (1980). “ Beyond Fairness: A Theory of Allocation Preference” , *Justice and Social Interaction* , 3(1): 167-218.



三、研討會論文

Bhardwaj, G., Singh, S. V., & Kumar, V. (2020). “ *An empirical study of artificial intelligence and its impact on human resource functions*” , 2020 International Conference on Computation, Automation and Knowledge Management (ICCAKM) , Dubai, United Arab Emirates, January 09-10.

參、日文

人事院人事評価制度。https://www.jinji.go.jp/ichiran/ichiran_jinjihyouka.html。2023/6/18 検索。

讀賣新聞(2023)。〈国家公務員の評価、今夏にも6段階に細分化…若手離職の歯止め狙い〉。<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20210502-OYT1T50217/>。2023/6/18 検索。

立法院議案關係文書

(中華民國四十一年九月起編號)
中華民國九十一年十月五日印發

收文編號：0910004025

院總第十一號 政府提案第八七六一號

案由：考試院函請審議「公務人員考績法修正草案」案。

考試院函

受文者：立法院

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十一年八月二十八日

發文字號：考台組貳一字第〇九一〇〇〇七二六一號

附件：如主旨

主旨：檢送「公務人員考績法」修正草案條文對照表（含總說明）三份，請查照惠予審議。

說明：為發揮公務人員考績制度之積極功能，爰通盤研修「公務人員考績法」（以下簡稱本法），修正重點包括：修正政務人員再任當年得併計再任前後年資，辦理年終考績相關規定；增列公營事業人員、教育人員及政務人員轉任或再任當年合併計算之年資，得比照辦理另予考績規定；修正平時考核之考核項目，並明定考核細目由各機關視業務特性自行擬訂，報請主

立法院第五屆第一會期第三次會議議案關係文書

政二六四

管機關核定；將本法施行細則第四條不得考列甲等條件酌作修正後，提昇法律位階移列至本法規定；對於考列丁等之情形，酌作文字修正；增列規定年終考績及另予考績考列丙等者應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練，連續二年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣；增列規定各機關公務人員之考績，其考列甲等人數，以各該機關受考人數總額之二分之一為原則，最高不超過三分之二，但各官等受考人數五人以上，考列甲等比例，不得超過五分之四；主管機關得視所屬各機關績效或業務特殊情形，於每年辦理考績前，明定各機關考列甲等人數比例，但主管機關與所屬各機關考列甲等人數比例均仍不得超過上開規定比例；將本法施行細則第十條有關受懲戒處分而在不得晉敘期間辦理之考績，不得作為升等任用資格年資之規定，提昇法律位階移列至本法規定；將平時考核之記功、申誡及記過用語分別修正為記小功、警告及記小過；將本法施行細則第十三條第三項有關嘉獎、記小功、警告及記小過之標準提昇至本法規定；增訂記一大功及記一大過標準應於本法施行細則中明定之規定；增列規定考績年度中每年四月及八月應由主管人員與受考評者就工作內容及執行情形進行面談，其面談內容及結果列入平時成績紀錄中；增列規定主管機關及各機關得視其業務特性及需要，分別辦理所屬機關間及內部單位間之團體績效考核，考核結果作為評定機關、單位人員考績及獎勵之參考，其範圍、標準、程序及有關事項之實施辦法，由本院會同行政院定之；將本法施行細則第二十五條有關考績重行審定程序規定，提昇法律位階移列至本法規定；增列交通事業人員之考績，另以法律定之之規定等。

正本：立法院

副本：銓敘部 行政院人事行政局 本院國會聯繫小組 第二組（均含附件）

院長 許水德

公務人員考績法修正草案總說明

一、「公務人員考績法」（以下簡稱本法）係民國七十五年七月十一日總統令制定公布，並經考試院七十六年一月十四日~~（考~~秘議字第〇一二一號令自七十六年一月十六日起施行，嗣先後於七十九年十二月二十八日、八十六年六月四日及九十年六月二十日三次修正公布在案。

二、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。考績之目的在於拔擢優秀人才，淘汰不適任者，以收獎優汰劣之效。但由於實務上考績功能不彰，為期落實公務人員考績制度，發揮其積極功能，爰檢討修正本法。本次本法全文修正，修正前原為二十五條條文，修正後為二十七條條文，其中條次及內容均未修正者計二條（第一條及第十九條），條次變更內容未修正者計四條（第二十一條、第二十三條、二十四條、第二十六條），依原條文修正者計十八條，新增列條文計三條（第十四條、第二十條及第二十二條）；共計二十七條條文。

三、本法修正或新增重點如次：

- (一)配合本次考績法之修正內容，將相關精神納入本條立法意旨。（第二條）
- (二)配合立法體例修正相關文字。（第三條）
- (三)修正公務人員再任當年得併計再任前後年資，辦理年終考績相關規定，並增列公營事業人員、教育人員及公務人員轉任或再任當年合併計算之年資，得比照辦理另予考績規定。（第四條）
- (四)修正平時考核之考核項目，並明定考核細目由各機關視業務特性自行擬訂，報請主管機關核定；另增列主管機關之定義規定。（第五條）
- (五)將公務人員考績法施行細則（以下簡稱本法細則）第四條不得考列甲等條件酌作修正後，提昇法律位階移列至本法規定；

另對於考列丁等之情形，酌作文字修正。（第六條）

(六)修正年終考績及另予考績考列丙等獎懲規定。（第七條及第八條）

(七)增列各機關考列甲等人數比例限制，並得由主管機關在比例上限範圍內，決定所屬機關間考列甲等人數比例相關規定，並增列人事、主計、政風人員考列甲等人數比例限制之計算，循各該人事系統規定辦理。（第九條）

(八)配合九十一年六月二十六日修正公布之公務人員俸給法第十六條刪除試用改實得依原俸級晉敘一級規定，有關在考績年度內已依法晉敘俸級者，年終考績考列乙等以上時，不再晉敘規定，應予刪除，以資因應。（第十條）

(九)將本法細則第十條有關受懲戒處分而在不得晉敘期間辦理之考績，不得作為升等任用資格年資之規定，提昇法律位階移列至本法規定，並修正相關文字。（第十一條）

(十)將平時考核之「記功」、「申誡」及「記過」用語分別修正為「記小功」、「警告」及「記小過」；並將本法細則第十三條第三項有關嘉獎、記小功、警告及記小過之標準，由各機關視業務情形自行訂定，報請主管機關備查之規定，酌作文字修正後提昇至本法規定；另增訂記一大功及記一大過標準應於本法細則中明定之規定。（第十二條）

(十一)修正有關評定等次之限制規定，使語意更臻明確，俾利執行。（第十三條）

(十二)增列面談及團體績效考核相關規定。（第十四條）

(十三)修正考績程序相關規定，將本法細則第十九條第一項機關長官覆核權行使之程序規定，提昇法律位階移列至本法規定；並增列考績委員會對連續二年考列丙等或試用成績不及格人員，於處分前應給予當事人陳述及申辯機會之規定；又增列不設考績委員會之機關對屬員所作之連續二年考列丙等或試用成績不及格處分，應送經上級機關考績委員會考核之規定；另配合主管機關之定義規定已移列至本法第五條予以規範，爰是項規定予以刪除；增列人事、主計、政風人員考績核定與銓敘審定程序，應由各該人事系統之主管機關或機構辦理之規定。（第十五條）

(丙)增列考績委員會之組成、職掌及委員任期，應於組織規程中明定之規定，俾期授權明確。（第十六條）

(丁)增列主管機關核定所屬機關考績案時，如對該所屬機關長官考績覆核結果有疑義時，應循原送案程序辦理之規定。（第十

七條（

(戊)為因應本法第七條及第八條增列連續二年考列丙等應依法辦理退休或資遣，爰配合增列其考績結果之執行日期規定；另增列因年終考績結果，而具有本法第十一條規定同官等高一職等任用資格者，尚須在所任職務所列職等範圍內始得升等任用，並自次年一月生效之規定。（第十八條）

(己)將本法細則第二十五條有關考績重行審定程序規定，提昇法律位階移列至本法規定。（第二十條）

(庚)辦理平時考核獎懲案件之程序事項，應於本法細則中明定，以資明確。（第二十二條）

(辛)增列交通事業人員之考績，另以法律定之規定。（第二十五條）

(壬)修正本法修正條文施行日期之規定。（第二十七條）

附錄2

立法院第6屆第2會期第1次會議議案關係文書

收文編號：0940003004

議案編號：0940720070100100

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國94年9月9日印發

院總第 11 號 政府提案第 10235 號

案由：考試院函請審議「公務人員考績法修正草案」案。

考試院函

受文者：立法院

發文日期：中華民國 94 年 07 月 14 日

發文字號：考臺組貳一字第 09400055851 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普 通

附件：如主旨

主旨：檢送公務人員考績法修正草案總說明及條文對照表各 3 份，請 檢查照應予審議完成修法程序
。

說明：公務人員考績法（以下簡稱本法）係民國 75 年 7 月 11 日制定公布，並經本院定自 76 年 1 月 16 日施行，嗣先後歷經 3 次修正在案。按公務人員之考績，應綜覈名實，信賞必罰，作準確客觀之考核。考績之目的在於拔擢優秀人才，淘汰不適任者，以收獎優汰劣之效。為期落實公務人員考績制度，發授其積極功能，爰檢討修正本法。本次係全文修正，其修正重點如次：

- 一、明定因公受傷請公假等事由，其實際任職期間未符辦理年終（另予）考績之規定者，不得辦理年終（另予）考績。
- 二、修正政務人員再任當年得併計再任前後年資，辦理年終考績相關規定；定增列公營事業人員、教育人員及政務人員轉任或再任當年合併計算之年資，得比照辦理另予考績之規定。
- 三、修正平時考核之考核項目，並明定考核細目由各機關視業務特性自行擬訂，報請主管機關核定。
- 四、增列優等等次，以激勵工作績效特別優秀人員之工作士氣；將公務人員考績法施行細則（以下簡稱本法細則）第 4 條第 3 項不得考列甲等條件酌作修正後，提昇法律位階移列至本法規定；又增列考列丙等之條件，應於本法細則中明定。

立法院第 6 屆第 2 會期第 1 次會議議案關係文書



- 五、修正年終考績及另予考績考列丙等獎懲規定，增列考列丙等者應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續 2 年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣之規定。
- 六、增列各機關考列優等、甲等及丙等人數比例限制。
- 七、將本法細則第 10 條第 2 項有關受懲戒處分而在不得晉敘期間辦理之年終考績，不得作為升等任用資格年資之規定，提昇法律位階移列至本法規定。
- 八、將平時考核之「記功」、「申誠」及「記過」用語分別修正為「記小功」、「警告」及「記子過」；並規定嘉獎、記小功、警告及記小過之標準，由各機關視業務情形自行訂定，報請主管機關備查；又增列記一大功、記一大過之標準及各機關辦理公務人員平時考核獎懲案件之程序，應於本法細則中明定；另配合司法院釋字第 583 號解釋，增列懲處處分之懲處權行使期間。
- 九、修正有關評定考績等次之限制規定，使語意更臻明確，俾利執行。
- 十、增列面談及團體績效評比相關規定。規定考績年度中應由主管人員與受考人就工作內容及執行情形進行面談 2 次，其面談內容及結果列入平時考核紀錄；另主管機關及各機關得視其業務特性及需要，分別辦理所屬機關間及內部單位間之團體績效評比，評比結果作為評定機關及單位人員考績比例及獎勵之依據。
- 十一、增列考績委員會對擬予連續 2 年考列丙等或試用成績不及格人員，於處分前應給予當事人陳辦及申辦機會之規定；又增列不設考績委員會之機關對屬員所作之連續 2 年考列丙等或試用成績不及格處分，應送經上級機關考績評擬、核定與送審程序，由各該人員之主管機關或機構辦理之規定。
- 十二、增列考績委員會之組成、職掌及委員任期等有關事項，應於組織規程中明定之規定，俾期授權明確。
- 十三、配合特考特用限制轉調期限之規定，增列在限制轉調年限內，如另具有公務人員任用資格者，其轉調當年經銓敘審定有案之年資，得併計辦理年終考績；轉調當年之年終考績得依規定辦理考績升等外，在限制轉調期限屆滿前之其餘考績年資，均不得併計取得同官等高一職等之任用資格。
- 十四、增列交通事業人員之考績，另以法律定之規定。
- 十五、明訂本法修正條文施行日期之規定。

正本：立法院

副本：銓敘部、行政院人事行政局、本院國會小組、第二組（均含附件）

院長 姚嘉文 出國

副院長 吳容明 代行

立法院第 6 屆第 2 會期第 1 次會議議案關係文書



公務人員考績法修正草案總說明

公務人員考績法（以下簡稱本法）係民國七十五年七月十一日總統令制定公布，並經考試院七十六年一月十四日（七六）考台秘議字第〇一二一號令自七十六年一月十六日起施行；嗣先後於七十九年十二月二十八日、八十六年六月四日及九十年六月二十日三次修正公布在案。

公務人員之考績，應綜覈名實，信賞必罰，作準確客觀之考核。考績之目的在於拔擢優秀人才，淘汰不適任者，以收獎優汰劣之效。但由於實務上考績功能不彰，為期落實公務人員考績制度，發揮其積極功能，爰檢討修正本法。本次本法係全文修正，其中條次及內容均未修正者計七條（第一條、第十條、第十八條、第二十條、第二十一條、第二十二條及第二十四條），依原條文修正者計十七條，新增列條文計二條（第十三條之一、第十七條）；刪除條文一條（第十七條）共計二十六條條文。

本法修正或新增重點如次：

- 一、配合本次考績法之修正內容，將相關精神納入本條立法意旨。（修正條文第二條）
- 二、配合立法體例修正相關文字及明定因公受傷請公假等事由，其實際任職期間未符年終（另予）考績者，不得辦理考績。（修正條文第三條）
- 三、修正政務人員再任當年得併計再任前後年資，辦理年終考績相關規定；並增列公營事業人員、教育人員及政務人員轉任或再任當年合併計算之年資，得比照辦理另予考績規定。（修正條文第四條）
- 四、修正平時考核之考核項目，並明定考核細目由各機關視業務特性自行擬訂，報請主管機關核定；另增列主管機關之定義規定。（修正條文第五條）
- 五、增列優等等次，以激勵工作績效特別優秀人員之工作士氣；將公務人員考績法施行細則（以下簡稱本法細則）第四條第三項不得考列甲等條件酌作修正後，提昇法律位階移列至本法規定；又增列考列丙等要件於施行細則中明定及另對於考列丁等之情形，酌作文字修正。（修正條文第六條）
- 六、修正年終考績及另予考績考列丙等獎懲規定。（修正條文第七條及第八條）
- 七、增列各機關考列優等、甲等及丙等人數比例限制，並得由主管機關在比例上限範圍內，決定所屬機關間考列甲等以上及丙等人數比例相關規定，並增列人事、主計、政風人員考列甲等以上及丙等人數比例限制之計算等相關規定及循各該人事系統規定程序辦理。（修正條文第九條）
- 八、將本法細則第十條有關受懲戒處分而在不得晉敘期間辦理之考績，不得作為升等任用資格年資之規定，提昇法律位階移列至本法規定，並修正相關文字。（修正條文第十一條）
- 九、將平時考核之「記功」、「申誡」及「記過」用語分別修正為「記小功」、「警告」及「記小

立法院第 6 屆第 2 會期第 1 次會議議案關係文書



過」；並將本法細則第十三條第三項有關嘉獎、記小功、警告及記小過之標準，由各機關視業務情形自行訂定，報請主管機關備查之規定，酌作文字修正後提昇至本法規定，又平時考核獎懲案件之程序事項，應於本法細則中明定，以資明確；增訂記一大功及記一大過標準應於本法細則中明定之規定；另配合司法院釋字第五八三號解釋增列懲處處分之懲處權行使期間。(修正條文第十二條)

十、修正有關評定等次之限制規定，使語意更臻明確，俾利執行。(修正條文第十三條)

十一、增列面談及團體績效評比相關規定。(修正條文第十三條之一)

十二、增列考績委員會對連續二年考列丙等或試用成績不及格人員，於處分前應給予當事人陳述及申辯機會之規定；又增列不設考績委員會之機關對屬員所作之連續二年考列丙等或試用成績不及格處分，應送經上級機關考績委員會考核之規定；另配合主管機關之定義規定已移列至本法第五條予以規範，爰是項規定予以刪除；增列人事、主計、政風人員考績評擬、核定與送審程序，應由各該人員之主管機關或機構辦理之規定。(修正條文第十四條)

十三、增列考績委員會之組成、職掌及委員任期等有關事項，應於組織規程中明定之規定，俾期授權明確。(修正條文第十五條)

十四、配合特考特用限制轉調期限之規定，增列在限制轉調年限內，轉調不受限制之職務時，其轉調當年經銓敘審定有案之年資，得併計辦理年終考績；轉調當年之年終考績得辦理考績升等外，在限制轉調期限屆滿前之其餘考績年資，均不得併計取得同官等高一職等之任用資格。(修正條文第十七條)

十五、增列交通事業人員之考績，另以法律定之規定。(修正條文第二十三條)

十六、明訂本法修正條文施行日期之規定。(修正條文第二十五條)

公務人員考績法修正草案總說明

公務人員考績法（以下簡稱本法）於七十五年七月十一日總統令制定公布，並經考試院七十六年一月十四日（七六）考台秘議字第〇一二一號令自七十六年一月十六日起施行；其後，於七十九年十二月二十八日、八十六年六月四日、九十年六月二十日及九十六年三月二十一日四次修正公布在案。

公務人員之考績，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，以提升政府績效。鑑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。本次本法係全文修正，計修正十六條，新增八條（第六條之一、第六條之二、第六條之三、第九條之一、第九條之二、第九條之三、第十三條之一、第二十條之一），刪除條文一條（第十三條），修正後條文共計三十三條（含二條保留條次，但內容已刪除者）。本法修正重點如次：

- 一、配合本次修正內容，將績效管考功能納入考績宗旨。（修正條文第二條）
- 二、增列因公傷病請公假等事由，其實際任職期間未符辦理年終考績或另予考績之規定者，不得辦理考績。（修正條文第三條）
- 三、增修依各種考試或任用法規限制調任人員及專門職業及技術人員轉任公務人員，在限制轉調機關、職系或年限內，以另具公務人員任用資格轉調者，以及具公務人員任用資格之政務人員再任者，當年年資併計辦理年終考績相關規定；並增列任不同官等人員、限制轉調人員、公營事業人員、教育人員、政務人員轉任或再任當年合併計算不滿一年之年資，得比照辦理另予考績規定。（修正條文第四條）
- 四、修正平時考核項目；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，以及主管機關之定義。（修正條文第五條）
- 五、考績等次增列優等，以激勵工作績效特別優秀人員之工作士氣。（修



正條文第六條)

- 六、將本法施行細則有關不得考列甲等條件酌作修正，同時提昇法律位階於本法規定。(修正條文第六條之一)
- 七、增訂應及得考列丙等條件。(修正條文第六條之二)
- 八、修正考列丁等條件。(修正條文第六條之三)
- 九、增列年終考績列優等之獎懲規定；修正年終考績及另予考績考列乙等及丙等之獎懲規定；增列十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次規定；增列因績效不佳考列丙等受降級改敍、減俸、辦理資遣或退休者得提起復審，應辦理資遣或退休者，其復審決定應經言詞辯論；增列主管人員考績不佳者調任非主管之機制，以及另予考績人員不得考列優等。(修正條文第七條及第八條)
- 十、增訂各機關考列優等、甲等以上及丙等人數比率限制；各官等及主管人員考列甲等以上人數比率限制；授權由本法施行細則規定受考人數較少機關考績等次人數比率之彈性調整機制；各機關未組設考績委員會者，其受考人總數併入上級機關受考人總數統籌計算，以及所稱上級機關之界定；人事、主計、政風人員考列甲等以上及丙等人數比率限制等依照一般人員相關規定，由各該系統人員之主管機關或機構統籌辦理；司法官考列優等、甲等以上及丙等人數比率限制，以及不適用丙等獎懲結果之規定。(修正條文第九條之一)
- 十一、增訂各機關受考人考績等次人數比率，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。(修正條文第九條之二)
- 十二、增訂主管機關應視業務特性及需要實施所屬機關間，以及各機關應視其業務特性及需要實施內部單位間之團體績效評比相關規定。(修正條文第九條之三)
- 十三、修正公務人員任本職等年終考績取得同官等高一職等任用資格之條件；並將本法施行細則有關以原任政務人員、教育人員或公營事業人員併資辦理之年終考績，得作為取得同官等高一職等任用資格年資之規定，以及受懲戒處分人員在不得晉敍期間辦理之年終考績，不得作為升等任用資格之規定，均提昇法律位階於本法



規定。(修正條文第十一條)

十四、修正平時考核獎懲用語；並明定嘉獎、記小功或警告、記小過之標準，由主管機關自行訂定或授權所屬機關視業務情形自行訂定，以及記一大功、記一大過之標準及平時考核獎懲案件之程序，應於本法施行細則中明定之規定；增列涉及性侵害行為且經查證屬實者應一次記二大過免職，並配合司法院釋字第五八三號解釋增列懲處處分之懲處權行使期間。(修正條文第十二條)

十五、將重大平時考核獎懲作為考列等次限制之規定予以刪除，改納為考列等次之條件。(現行條文第十三條)

十六、增訂實施面談之相關規定。(修正條文第十三條之一)

十七、增列常務副首長及一級單位主管以上人員考績評擬規定，以及人事、主計、政風人員之考績評擬、初核、覆核、核定及報送銓敍審定作業程序，依各該人員專屬法規或其主管機關或機構規定辦理之。(修正條文第十四條)

十八、明列授權考績委員會組織規程規定事項，以符授權明確性；將本法施行細則有關考績委員會對於考績案件得調閱考核紀錄及查詢有關人員之權限，提昇法律位階於本法規定，以及增列考績委員會對考列丙等人員，於處分前應給予當事人陳述及申辯機會之規定。(修正條文第十五條)

十九、增列考績結果應辦理退休或資遣人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。(修正條文第十八條)

二十、修正辦理考績人員對考績過程所涉考核相關事宜，應嚴守秘密，並增列對考績結果在核定前亦應嚴守秘密之規定。(修正條文第二十條)

二十一、增訂公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法之授權訂定依據。(修正條文第二十條之一)

二十二、增列適（準）用本法之各類人員，均不得於專屬特種人事法律或其他相關法律訂定違反本法考績等次人數比率限制之規定。(修正條文第二十三條)

二十三、修正本法修正條文施行日期之規定。(修正條文第二十五條)

立法院第 8 屆第 2 會期第 6 次會議議案關係文書

收文編號：1010005680

議案編號：1011018070100300

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國101年10月24日印發

院總第 11 號 政府提案第 13415 號

案由：考試院函請審議「公務人員考績法修正草案」、「公務人員任用法第十七條及第四十條條文修正草案」及「公務人員陞遷法第十一條、第十二條及第二十一條條文修正草案」案。

考試院函

受文者：立法院

發文日期：中華民國 101 年 10 月 18 日

發文字號：考臺組貳一字第 10100089671 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨

主旨：檢送公務人員考績法（以下簡稱考績法）修正草案、公務人員任用法（以下簡稱任用法）第 17 條、第 40 條修正草案，以及公務人員陞遷法（以下簡稱陞遷法）第 11 條、第 12 條及第 21 條修正草案各 1 份，請 查照審議。

說明：

一、公務人員之考績，應綜覈名實、公正公平，作準確客觀之考核，為充分發揮考績獎勵、培育、拔擢、輔導及懲處之功能，爰擬具考績法修正草案，旨揭修正草案前經本院於民國 99 年 4 月 6 日函請貴院審議（以下簡稱 99 年版本），並經貴院司法及法制委員會審查及朝野黨團協商竣事，惟未於貴院第 7 屆委員任期屆滿前完成三讀程序，依立法院職權行使法第 13 條規定法案屆期不續審，爰重新函請貴院審議。

二、本次考績法修正係以 99 年版本為基礎並參酌貴院司法及法制委員會審查結果重新研議，相較 99 年版本，計再修正 12 條，修正重點為，增訂連續任職為受考人得否辦理考績之基本要件及其例外情形；丙等人數比率參酌前開委員會之審查結果，由原百分之三修正為百分

立法院第 8 屆第 2 會期第 6 次會議議案關係文書



之一至百分之三；配合法官法之公布施行刪除法官及檢察官適用考績法等規定。另配合修正任用法及陞遷法相關條文。

三、考績法、任用法及陞遷法相關條文之修正內容，詳如各該修正草案總說明。

正本：立法院

副本：銓敘部、行政院人事行政總處（均含附件）

院 長 關 中



公務人員考績法修正草案總說明

公務人員考績法（以下簡稱本法）於七十五年七月十一日總統令制定公布，並經考試院七十六年一月十四日（七六）考台秘議字第〇一二一號令自七十六年一月十六日起施行；其後，於七十九年十二月二十八日、八十六年六月四日、九十年六月二十日及九十六年三月二十一日四次修正公布在案。

公務人員之考績，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。鑑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。本次本法係全文修正，計修正十六條，新增八條（第六條之一、第六條之二、第六條之三、第九條之一、第九條之二、第九條之三、第十三條之一、第二十條之一），刪除條文一條（第十三條），修正後條文共計三十三條（含二條保留條次，但內容已刪除者）。本法修正重點如下：

- 一、配合本次修正內容，將績效管考功能納入考績宗旨。（修正條文第二條）
- 二、增列因公傷病請公假等事由，其實際任職期間未符辦理年終考績或另予考績之規定者，不得辦理考績。（修正條文第三條）
- 三、增訂依各種考試或任用法規限制調任人員及專門職業及技術人員轉任公務人員，在限制轉調機關、職系或年限內，以另具公務人員任用資格轉調者，以及具公務人員任用資格之政務人員再任者，當年年資併計辦理年終考績相關規定；並增列任不同官等人員、限制轉調人員、公營事業人員、教育人員、政務人員轉任或再任當年合併計算不滿一年之年資，得比照辦理另予考績規定。（修正條文第四條）
- 四、修正平時考核項目；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，以及主管機關之定義。（修正條文第五條）
- 五、考績等次增列優等，以激勵工作績效特別優秀人員之工作士氣。（修正條文第六條）
- 六、將本法施行細則有關不得考列甲等條件酌作修正，同時提昇法律位階於本法規定。（修正條文第六條之一）
- 七、增訂應及得考列丙等條件。（修正條文第六條之二）
- 八、修正考列丁等條件。（修正條文第六條之三）
- 九、增訂年終考績列優等之獎懲規定；修正年終考績及另予考績考列乙等及丙等之獎懲規定；增訂十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次規定；考績考列丙等者得依公務人員保障法之規定提起復審，其中應辦理資遣或退休者，其復審決定應經言詞辯論；增訂主管人員考績不佳者調任非主管之機制，以及另予考績人員不得考列優等。（修正條文第七

立法院第8屆第2會期第6次會議議案關係文書



- 條及第八條）
- 十、增訂各機關考列優等、甲等以上及丙等人數比率限制；各官等及主管人員考列甲等以上人數比率限制；授權由本法施行細則規定受考人數較少機關考績等次人數比率之彈性調整機制；各機關未組設考績委員會者，其受考人總數併入上級機關受考人總數統籌計算，以及所稱上級機關之界定；人事、主計、政風人員考列甲等以上及丙等人數比率限制等依照一般人員相關規定，由各該系統人員之主管機關或機構統籌辦理。（修正條文第九條之一）
- 十一、增訂各機關受考人考績等次人數比率，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。（修正條文第九條之二）
- 十二、增訂主管機關應視業務特性實施所屬機關間，以及各機關應視其業務特性實施內部單位間之團體績效評比相關規定。（修正條文第九條之三）
- 十三、修正公務人員任本職等年終考績取得同官等高一職等任用資格之條件；並將本法施行細則有關以原任政務人員、教育人員或公營事業人員併資辦理之年終考績，得作為取得同官等高一職等任用資格年資之規定，以及受懲戒處分人員在不得晉敍期間辦理之年終考績，不得作為升等任用資格之規定，均提昇法律位階於本法規定。（修正條文第十一條）
- 十四、修正平時考核獎懲用語；並明定嘉獎、記小功或警告、記小過之標準，由主管機關自行訂定或授權所屬機關視業務情形自行訂定，以及記一大功、記一大過之標準及平時考核獎懲案件之程序，應於本法施行細則中明定之規定；增列涉及性侵害行為且經查證屬實者應一次記二大過免職，並配合司法院釋字第五八三號解釋增列懲處處分之懲處權行使期間。（修正條文第十二條）
- 十五、將重大平時考核獎懲作為考列等次限制之規定予以刪除，改納為考列等次之條件。（現行條文第十三條）
- 十六、增訂實施面談之相關規定。（修正條文第十三條之一）
- 十七、增列常務副首長及一級單位主管以上人員考績評擬規定，以及人事、主計、政風人員之考績評擬、初核、覆核、核定及報送銓敍審定作業程序，依各該人員專屬法規或其主管機關或機構規定辦理之。（修正條文第十四條）
- 十八、明列授權考績委員會組織規程規定事項，以符授權明確性；將本法施行細則有關考績委員會對於考績案件得調閱考核紀錄及查詢有關人員之權限，提昇法律位階於本法規定，以及增列考績委員會對考列丙等人員，於處分前應給予當事人陳述及申辯機會之規定。（修正條文第十五條）
- 十九、增列考績結果應辦理退休或資遣人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。（修正條文第十八條）

立法院第 8 屆第 2 會期第 6 次會議議案關係文書



- 二十、修正辦理考績人員對考績過程所涉考核相關事宜，應嚴守秘密，並增列對考績結果在核定前亦應嚴守秘密之規定。（修正條文第二十條）
- 二十一、增訂公務人員相關激勵辦法之授權訂定依據。（修正條文第二十條之一）
- 二十二、增列適（準）用本法之各類人員，均不得於專屬特種人事法律或其他相關法律訂定違反本法考績等次人數比率限制之規定。（修正條文第二十三條）
- 二十三、修正本法修正條文施行日期之規定。（修正條文第二十五條）

附錄5

立法院第 9 屆第 6 會期第 3 次會議議案關係文書

收文編號：1070009050

議案編號：1070926070100100

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)
中華民國107年10月3日印發



院總第 11 號 政府提案第 16496 號

案由：考試院函請審議「公務人員考績法修正草案」案。

考試院函

受文者：立法院

發文日期：中華民國 107 年 9 月 25 日

發文字號：考臺組貳一字第 10700014111 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：

附件：如主旨,附件 1

主旨：檢送公務人員考績法（以下簡稱考績法）修正草案總說明暨條文對照表各 1 份，請查照審議

。

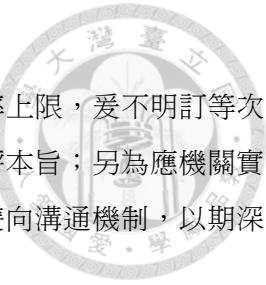
說明：

一、按公務人員之考績，應綜覈名實，信賞必罰，作準確客觀之考核；鑑於現行考績法制有更臻精進之空間，本院於民國 99 年及 101 年二度將考績法修正草案函請貴院審議，惟均因其中所訂丙等退離機制與人數比率等條文尚未取得共識，以及貴院屆期不續審等因素未能完成修法。

二、本次重行研修本法，銓敘部曾召開多次公聽會，就過去本院函送貴院審議之考績法中所訂爭議性議題，傾聽相關人員之看法，並同步於該部全球資訊網設置考績法研修專區，廣納各界意見。經綜參該等意見，考績法於年金改革後之研修，宜著重於正向激勵公務人員戮力從公；復參酌行政院人事行政總處基於機關考績實務運作所提建議，以及本院暨所屬機關過去試辦考績等次人數比率限制之執行情形，酌調本次考績法研修面向。

三、本次修正重點，係增訂優等等次，維持乙等年終考績晉級及升職等規定，並考量現制軍人、教師及司法官等尚無相當甲等或丙等之人數比率限制等衡平性，且現行銓敘部部長及行

立法院第 9 屆第 6 會期第 3 次會議議案關係文書



政院人事行政總處人事長聯名箋函已能有效控管各機關甲等人數比率上限，爰不明訂等次人數比率，但明訂各等次條件，避免僵固侷限，俾回歸考績覈實考評本旨；另為應機關實務作業需要之彈性，增訂各機關得辦理團體績效評比，並納入面談雙向溝通機制，以期深化績效考評之信度及效度，進而提升整體行政績效。

正本：立法院

副本：銓敘部、行政院人事行政總處（均含附件）



公務人員考績法修正草案總說明

公務人員考績法（以下簡稱本法）於七十五年七月十一日制定公布，並經考試院定自七十六年一月十六日起施行，歷經七十九年、八十六年、九十年及九十六年計四次修正。

按公務人員之考績，應綜覈名實，信賞必罰，作準確客觀之考核。鑑於現行考績法制有更臻精進之空間，本法自九十六年修正後，考試院前於九十九年及一百零一年二度函送修正草案請立法院審議，皆因丙等退離機制與人數比率等條文尚未取得共識，以及立法院屆期不續審等因素而未完成修法。

茲為落實公務人員績效管考，充分發揮考績獎勵、發展、輔導、汰弱、懲處之功能，以提升政府行政效能及服務品質，以及配合公務員懲戒法等相關法律之修正，爰重行研修本法。銓敍部並於一百零七年五月召開公聽會，徵詢專家學者、相關團體及機關代表之意見，嗣配合同年月二十八日立法院第九屆第五會期司法及法制委員會第二十八次全體委員會議委員提案，於同年六月間辦理北中南東四場次基層公聽會，就考列甲等人數比率及增列優等、團體績效評比、乙等年終考績晉級及升職等規定調整、丙等人數比率及退離機制，以及主管課責機制等主要爭議性議題，傾聽公務人員之看法；同時為擴大參與，銓敍部亦同步於全球資訊網設置本法研修專區廣納各界意見。

經綜參前開公聽會與會人員及本法研修專區之主流意見，本法於年金改革後之研修宜著重於正向激勵公務人員戮力從公；復參酌行政院人事行政總處基於機關考績實務運作所提建議，以及考試院暨所屬機關於九十八年試辦考績等次人數比率限制之執行情形，酌調本法研修面向，增列優等等次，維持乙等年終考績晉級及升職等規定，並考量現制軍人、教師及司法官尚無相當甲等或丙等之人數比率限制等衡平性，且現行銓敍部部長及行政院人事行政總處人事長聯名箋函已能有效控管各機關甲等人數比率上限，爰不明定等次人數比率，但明定各等次條件，避免僵固侷限，俾回歸考績覈實考評本旨；另為應機關實務作業需要之彈性，增訂各機關得辦理團體績效評比，並納入面談雙向溝通機制，以期深化績效考評之信度及效度，進而提升整體行政績效。全文計修正二十三條，刪除二條，新增六條，修正後共計三十條條文，其修正要點如下：

- 一、將績效管考功能納入考績宗旨。（修正條文第二條）
- 二、受考人具因公傷病請公假達一定期間等事由，其實際任職期間未符辦理年終考績或另予考績之規定者，不得辦理考績。（修正條文第三條）
- 三、依各種考試或任用法規限制調任人員及專門職業及技術人員轉任公務人員，在限制轉調機關、職系或年限內，以另具公務人員任用資格轉調者，以及具公務人員任用資格之政務人員再任者，當年年資併計辦理年終考績相關規定；並增列任不同官等人員、限制轉調人員、公營事業人員、教育人員、政務人員轉任或再任當年合併計算不滿一年之年資，得比照辦理另予考績規定。（修正條文第四條）



- 四、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，以及主管機關之定義。（修正條文第五條）
- 五、考績等次增列優等，以激勵工作績效表現卓著或對機關行政效能提升具特殊貢獻人員之工作士氣。（修正條文第六條）
- 六、考列優等、甲等、丙等、丁等及乙等之情形。（修正條文第七條至第十一條）
- 七、年終考績增列優等等次之獎懲結果及修正丙等之獎懲規定；增訂十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次規定，以及主管人員考績不佳者調任非主管之機制；另予考績人員不得考列優等。（修正條文第十二條及第十三條）
- 八、主管機關及各機關得視業務特性，辦理所屬機關間或內部單位間之團體績效評比，作為辦理平時考核獎懲及考績之參考。（修正條文第十四條）
- 九、配合增列優等等次修正考績升職等條件，並將本法施行細則有關以原任政務人員、教育人員或公營事業人員併資辦理之年終考績，得作為取得同官等高一職等任用資格年資之規定，以及受懲戒處分人員在不得晉敍期間辦理之年終考績，不得作為升等任用資格之規定，提升法律位階於本法規定，以符合法律保留原則。（修正條文第十六條）
- 十、嘉獎、記功或申誡、記過之標準，由各主管機關訂定或授權所屬機關視業務情形自行訂定，以及記一大功、記一大過之標準及平時考核獎懲案件之程序，應於本法施行細則中明定；增列涉及性侵害行為且經查證屬實者應一次記二大過免職，並配合司法院釋字第五八三號解釋增列懲處權行使期間。（修正條文第十七條）
- 十一、實施面談相關規定。（修正條文第十八條）
- 十二、各機關常務副首長及一級單位主管以上人員考績評擬規定，以及人事、主計、政風人員之考績作業程序，依各該人員專屬法規或其主管機關或機構規定辦理之。（修正條文第十九條）
- 十三、授權訂定考績委員會組織規程規定事項，以符合授權明確性原則；將現行本法施行細則有關考績委員會對於考績案件得調閱考核紀錄及查詢有關人員之權限，提升法律位階於本法規定，以符合法律保留原則；另除現行對擬予考列丁等及一次記二大過人員外，亦增列考績委員會對擬予考列丙等人員，於處分前應給予當事人陳述及申辯機會之規定。（修正條文第二十條）
- 十四、考績結果應辦理退休或資遣人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。（修正條文第二十二條）
- 十五、修正辦理考績人員對考績過程所涉考核相關事宜，應嚴守秘密，對考績結果在核定前亦應嚴守秘密。（修正條文第二十四條）
- 十六、增訂公務人員相關激勵辦法之依據，以符合授權明確性原則。（修正條文第二十五條）
- 十七、本法施行日期。（修正條文第三十條）

公務人員考績法修正草案總說明

公務人員考績法（以下簡稱本法）於七十五年七月十一日制定公布，並經考試院定自七十六年一月十六日起施行，曾歷經四次修正，最近一次於九十六年三月二十一日修正公布。

按公務人員之考績，應本於覈實考評精神，作準確客觀之考核。鑑於現行考績法制有更臻精進之空間，本法自九十六年修正後，考試院前於九十九年、一百零一年及一百零七年三度函送修正草案請立法院審議，皆因立法院屆期不續審而未完成修法。茲為落實公務人員績效管考，充分發揮考績積極性功能，以提升政府行政效能及服務品質，爰重行擬具本法修正草案，計增訂九條、修正二十六條、刪除三條，修正後共計三十六條條文，其要點如下：

- 一、將考績積極性功能納入考績宗旨。（修正條文第二條）
- 二、統一規定本法用詞定義。（修正條文第三條）
- 三、公務人員於考績年度內任職年資併計達六個月者，辦理另予考績；任職期間符合辦理年終考績或另予考績之規定，惟全無工作事實者，不辦理考績。（修正條文第四條）
- 四、依各種考試或任用法規限制調任人員及專門職業及技術人員轉任公務人員，在限制轉調機關、職系或年限內以另具之公務人員任用資格轉調者、具公務人員任用資格之政務人員再任者，以及法官、檢察官轉任公務人員者，當年年資併計辦理年終考績相關規定；並增列任不同官等人員、限制轉調人員、教育人員、公營事業人員、政務人員、法官、檢察官轉任或再任當年合併計算不滿一年之年資，比照辦理另予考績規定。（修正條文第五條）
- 五、整併考核項目為工作表現、品德操守及才能發展三項；考核細目由各主管機關視整體施政目標及業務特性，按各官等及是否擔任主管職務分別訂定，並得授權所屬機關訂定，報請主管機關備查。（修正條文第六條）
- 六、考列甲等人數比率，由考試院會同行政院定之。（修正條文第七條）
- 七、避免同一違失行為重複考評之規定。（修正條文第八條）

- 八、考列甲等、丙等、丁等，以及不得考列甲等之情形；增訂考績委員會對於擬予考列丙等及丁等案件，得予作成決議之規定。(修正條文第九條至第十二條)
- 九、修正考績考列丙等之結果，受考人連續二年考列丙等，或最近五年考績三年列丙等，應予資遣或依規定退休；增訂主管人員考績列丙等者應調任非主管職務。(修正條文第十三條及第十四條)
- 十、各機關對於身心障礙公務人員考績，應適度衡酌其身心狀況，覈實辦理；主管機關及各機關得視業務特性，辦理所屬機關間或內部單位間之團體績效評比，作為辦理平時考核獎懲及考績之參考。(修正條文第十五條)
- 十一、不受任用資格限制人員於考績年度內改任其他同官等受法定任用資格限制職務，所敘俸級高於其按年核算之職等俸級者，年終考績考列乙等以上時，不再晉敘。(修正條文第十六條)
- 十二、將現行本法施行細則有關以原任政務人員、教育人員或公營事業人員併資辦理之年終考績，得作為取得同官等高一職等任用資格年資之規定，以及受懲戒處分人員在不得晉敘期間辦理之年終考績，不得作為升等任用資格之規定，提升法律位階於本法規定，以符合法律保留原則。(修正條文第十七條)
- 十三、嘉獎、記功或申誡、記過之基準，由各主管機關訂定或授權所屬機關視業務情形自行訂定，以及記一大功、記一大過之基準及平時考核獎懲案件之程序，應於本法施行細則中明定；配合司法院釋字第五八三號解釋增列懲處權行使期間。(修正條文第十八條)
- 十四、將一次記二大功之基準及專案考績程序規定，自現行本法施行細則提升法律位階於本法規定。(修正條文第十九條)
- 十五、犯性侵害犯罪防治法第二條第一項之罪經檢察官提起公訴者，應予一次記二大過免職；增訂考績委員會對於擬予一次記二大過處分案件，得予作成決議之規定。(修正條文第二十條)
- 十六、各機關常務副首長、一級單位主管以上人員及未隸屬單位人員考績評擬規定；人事、主計、政風人員之考績作業程序，依各該



- 人員專屬法規或其主管機關或機構規定辦理之。（修正條文第二十二條）
- 十七、依組織法規規定未設置內部單位，或因特殊情形經上級機關核准之機關，得與上級機關合併組設考績委員會；授權訂定考績委員會組織規程規定事項，以符合授權明確性原則。（修正條文第二十三條）
- 十八、實施面談相關規定。（修正條文第二十四條）
- 十九、各機關辦理公務人員考績時，應給予及得給予受考人陳述意見機會之情形。（修正條文第二十五條）
- 二十、機關對於考列乙等以下人員，除受考人已可知悉考評理由者外，應於以書面通知受考人其考績時，併附記理由。（修正條文第二十六條）
- 二十一、增訂考績結果應予資遣或退休人員，自確定之日起執行，未確定前，應先行停職，以及考績免職人員停止任用一年。（修正條文第二十八條）
- 二十二、權責機關事後始知悉受考人過去考績年度內具違法失職行為，得撤銷重辦受考人十年內違法失職年度之年終考績或另予考績；公務人員之考績及考績升等經發現有漏未辦理情事者，應由權責機關隨時補辦。（修正條文第二十九條）
- 二十三、修正辦理考績人員對考績過程所涉考核相關事宜，均應嚴守秘密，對考績等次及結果在核定前亦應嚴守秘密。（修正條文第三十一條）
- 二十四、增訂公務人員相關激勵辦法之依據，以符合授權明確性原則。（修正條文第三十二條）