

建立組織績效管理引導員工績效評估的制度



施能傑

摘要

公務人員個人考績甲等比例逐步下降是實務上變化的方向，甚至將採修法明訂方式為之。變革本身對於減少人事成本支出會有些許助益，然而由於甲等比例仍將遠超過其他各等第比例之總和，顯然與人力資源管理理論和實務上的認知仍有很大差異，同時大體上也無助於抒解民間質疑通通有獎現象的問題。

政府員工績效評估的課題受到廣泛討論，例如，個人績效評量等第比例問題（余致力等，民國 92 年），或者是作者多年前討論過的諸多考績問題如高職等者總是甲等、減少考績謬誤等等（施能傑，民國 80, 81, 82 & 83 年）。朱武獻（民國 92 年）最近為文繼續討論這些問題，顯示這些問題對於改善個人績效衡量的缺失是會有一定助益，但也意涵著說這些問題仍尚多未處理外。然而，由於這些分析的途徑多數屬於觀念性和技術性層次，即使落實各家所提出之改善作法，依舊無法真正處理個人績效評估的最核心目的，亦即組織整體績效是否因為個人績效的改善而提升？

本文認為必須用組織績效管理觀點，建立新的員工個人績效評估制度與方法，方能將個人層次與組織層次的績效管理緊密結合，個人績效評估在人力資源管理上的成效方能彰顯。本文主旨就是闡述支撐這一個新途徑的理論思考觀點，以及主要的改變方向。



To Set up System for Organizational Performance Management Leading Employee Performance Evaluation

Shi Neng-jie

Abstract

The gradual decrease of ratio of Grade-A evaluation on the performance of individual public servant is the direction for pragmatic change, which will even be explicitly provided for by amending laws. Such change per se will be somehow helpful for reducing the personnel cost. However, the ratio of Grad-A still far exceeds the total of the ratios of the other grades, which apparently demonstrates the big gap between the theoretical manpower management and the practical recognition. Also, it is in general unhelpful for resolving the public doubt about "everyone is rewarded" phenomenon.

The issue of performance evaluation for government employees has been under extensive discussion. For example, discussions on the ratio of each grading for individual performance (by Yu Chi-li et al. in 2003), or on several problems concerning service grading brought by me for years, such as: always Grad-A for high-ranking personnel, how to reduce the ridiculous mistakes in service grading, and so forth (by Shi Neng-jie in 1991, 1992, 1993, and 1994). Lately, Mr. Chu Wu-hsien wrote articles to continue the discussion on those issues (in 2003). It demonstrates that all those discussions will be helpful to certain extent for improvement of the shortcomings in grading individual performance, but also implies that all those problems have not been dealt with yet. However, as those analyses are all at conceptual or technical level, even if the methods for improvement proposed by each expert are carried out, yet, the focal purpose of individual performance evaluation would not be taken care of; i.e., is the overall performance of an organization enhanced along with the improvement of individual performance?

This article is to point out that new system and method for individual employee performance evaluation shall be set up from the viewpoint of organizational performance management so that the managements for individual performance and organizational performance can be tightly integrated, and that the effect of human resources management on individual performance evaluation can be manifested. This article aims to illustrate and hold the theory, thought and viewpoint for such a new approach, as well as the main direction for change.



壹、組織績效管理的理論概念

組織績效管理是指組織能夠將對的事情作得更好，也就是根據選定的近程與中長期組織發展目標方向，建立具體的組織整體資源管理控制重點，並定期評估努力之成效，再運用評估資訊提供組織和個人工作目標方向和重點上調整的參據，以及必要的員工激勵與能力改善計畫。譬如說，美國國家績效評鑑中心的績效衡量研究小組指出，績效管理是「利用績效資訊協助設定同意的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定的計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」（引自丘昌泰，民國 89 年：317）。

據上之說，政府組織經營欲有績效，績效管理變成是重要的管理思考架構，而績效管理的第一項步驟必須先確立清楚的方向作為領導，組織績效管理就是建立組織發展的策略方向和目標。因此，策略管理就必須先於績效管理，策略願景就成為是組織績效的最核心目標。簡單地說，策略管理的引導之下，組織績效管理是一種設計、預測與控制的邏輯思考和管理活動，透過動態過程得以定期持續地調整組織的策略目標體系，並且將組織各項管理活動，包括內部資源管理和

外部環境管理，變成是有意識性的目的導向過程，以實踐組織為求生存與成長所設定且定期調整的目標。

根據組織層次討論績效管理的觀點，在平衡計分卡 (Balanced Scorecard) 的理論和技術上特別顯露無遺 (Kaplan & Norton, 1996, 2001)。平衡計分卡的績效理論認為，營利組織或非營利組織的績效乃是由四個主要構面所形成，四者間存在著因果關係，四個構面分別是：財務構面、顧客構面、組織內部流程構面和員工學習與成長構面。雖然常見的焦點僅限於財務構面，但是有效的績效管理，必須將四個構面一起納入，分別找到具體和非具體的衡量指標，否則無法整體提升經營績效；同時，政府這類非營利組織也比較適合將顧客構面放在最外顯的第一個層次。

平衡計分卡的績效管理觀點清楚地顯示說，員工確實是組織產生績效的最底盤和重要動力，但是只有員工的所有作為和組織財務面、顧客面和流程面的方向充分結合，員工績效才會直接反應組織層次的績效。這樣的意義是非常重大的，譬如說，員工工作重點和事項都應該侷限於有助於組織績效的範圍，對整個組織績效目標幫助不大或附加價值低的工作事項應該「去業務化」，不必成為

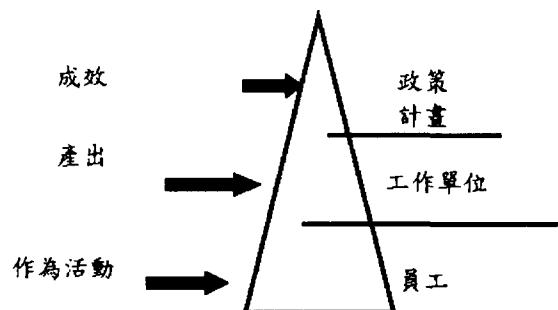


個人層次績效衡量的內容。

誠然，不少論者對於公共部門實施績效管理與衡量制度，提出諸多疑慮與不安，例如，美國的《政府績效與管理季刊》最近出版專輯呼籲不要落入多項錯誤的認知或忽略潛在問題等 (Bouckaert & Peters, 2002; Grizzle, 2002; Hatry, 2002)。Behn (2003) 也指出要根據績效管理的目的設計不同的績效衡量制度，績效管理的效果方能彰顯。不過，這些討論絕不是否定政府部門推動組織績效管理的意義，而是指出組織績效管理是高度複雜性的工作，不應該當成是時尚，必須謹慎規劃後為之，方不至於產生更多的問題。

美國聯邦政府人事管理局 (U.S. Office of Personnel Management) 對於各機關如何進行員工層次績效管理與衡量的建議，也是反應著上述組織績效管理的觀點。人事管理局提出五個關鍵且循環的員工績效管理步驟 (U.S. OPM, 2001)，分別依序是：規劃績效策略與衡量體系 (planning)、定期監測績效與回饋 (monitoring)，提供增進績效之協助 (developing)、進行績效評估 (rating)、實施績效獎勵 (rewarding)。人事管理局對於第一個步驟的規劃，特別提出「績效金字塔」概念，如圖一，強調員工績效必須在組織績效下規劃，換言之，一旦將組織績效管理理念帶入，

整個員工績效評估工作就要從組織角度出發設計，方能確保個別工作績效的加總可達成組織的策略目標。



圖一 績效金字塔

資料來源：U.S. Office of Personnel

Management (2001: 14).

美國聯邦政府各機關自 1997 年 9 月起，依據政府績效與效果法 (Government Performance and Results Act)，採行中長期策略管理和績效管理，基本的精神和推動作法也都是組織績效管理的另一項作法（詳見施能傑，民國 87 年）。聯邦政府各機關每五年需提出機關經營的策略計畫書，建立起機關主要職掌與業務的一般性總體與細部性績效目標，以及如何達成各組織層次目標所需的運作過程、技能與技術、人力、資本、資訊及其他資源，每年再據以提出年度績效計畫書和實際績效報告書。



運用圖一的組織績效管理概念，可以協助建立政府組織和員工間的績效管理體系。表一提供推動組織績效管理的簡要思考架構，首先，機關應先建立起前三欄的工作體系，包括機關主要必須完成的各項策略職能，為達成某項職能的主要工作計畫，以及某項工作計畫必須包括的業務事項。職能策

略、計畫和業務等三個面向都分別設定其績效目標，而且分別代表著結果、產出和活動投入等三個績效概念。然後，每位員工盤點與列出所負責的所有工作業務事項，包括經常性、專案性和其他（如臨時交辦等）等，並指陳出這些工作業務事項是對應哪一項機關職能、計畫或業務。

表一 機關績效管理與個人工作事項的對照

機關層面			員工層面		
主要職能策略	主要工作計畫	主要業務事項	經常性業務事項	其他業務事項	專案性業務事項
A	A1	A11			
		A12			
		A13			
	A2	A21			
	...	A22			
B	B1	B11			
		B12			
	B2	B21			
		B22			
		B23			
	...				
D	...				
...					



貳、績效管理觀點的員工績效評估制度

根據績效金字塔概念的組織績效管理，本質上就是組織的策略管理。因此，組織績效管理應該緊密地受到組織策略管理的引導，人力資源績效管理則是最下游的管理工作，即「組織策略→組織績效體系→員工績效管理計畫」。為了體現組織績效管理途徑的精神，在規劃設計員工績效評估制度和方法時，就應該必須遵循下列幾項重要的原則，包括：(1) 組織目標導向，(2) 機關自主導向，(3) 工作評估導向，(4) 多元評估導向，(5) 能力改善導向，(6) 溝通回饋導向，(7) 組織績效導向。作者認為，幾十年來政府部門公務人員考績制度和考績法令的變動，卻很少重視這些基本原則，因此，未來變革若不能從原則理念上更改，仍著眼於包括如甲等比例設限等一些屬於執行層面的變動，對於改善政府和員工績效本身的助益是很有限的，員工績效評估就難有「組織效度」可言。

一、組織目標導向

員工個人績效的衡量面向和細部指標，應該所屬組織單位的績效方向有緊密結合，組織單位績效則是實踐組織整體績效的工具。因此，員工績效衡量務必根據組織或單

位的角度設計之，使得當多數員工都盡責完成與做好工作任務，組織單位和組織整體的績效就會隨之產生，不會發生目前的窘境，大多數員工都表現優秀得到甲等，但是民眾不認為機關或政府的整體服務績效表現同樣可以評列最優等級。組織目標導向原則既然是建立個人績效評量制度的首要原則，本文前述表二的重要性也就彰顯無疑。

譬如說，某一大學若以「研究」為主要的發展導向，那麼各學系的績效也應該配合以整個學系的研究成果為衡量重心，教師的績效衡量當然應該是著眼於個人的研究狀況和成果，學系內行政人員的績效評量同樣應該包括提供研究上的行政協助滿意度。設若該大學選定以「教學」為發展策略方向，從大學整體到學系到教師和員工的績效衡量方向，也應該跟著改變。如果說，某一大學以教學為策略目標重心，但卻主要用研究成果為衡量教師績效時，吾人不難想像，兩者間的矛盾性。

組織目標導向的員工績效衡量，最終但也是最重要的作用，是引導管理者和員工共同思考，究竟哪些工作項目才是關鍵要項而需要納入員工績效衡量的範圍。一旦管理者和員工瞭解到，處理的工作事項或業務中有屬於無助於增進單位或組織績效者，就會有



正面誘因進行去業務化的工作，組織人力資源都致力於核心關鍵工作，這正是組織績效管理的重要目的。

二、機關自主導向

組織績效管理既然強調策略，策略必然因組織機關而異，因此，員工績效管理也要以「個別組織」為思考焦點而規劃之。這個概念下，員工績效管理和員工績效評估制度必須採取機關自主分權化方式進行。分權化下，各級政府和同級政府內不同機關組織，採用的評估制度和方法皆可以（也應該）有差異性，甚至同一機關內單位間也可以有別。

員工績效評估方法要機關自主化，目的就是讓員工績效評估的面向、指標和績效成就標準的設定能多元化，適合每一組織的策略職能需要，員工績效評估才可能有效度，並且和組織績效管理體系結合。例如，服務性職能、法令規劃職能、管制職能和研究性職能等不同工作性質，採用同樣的員工績效評估制度，顯然無助於個別組織的需要。

公務人員考績法第五條目前僅允許「性質特殊職務」得另訂考核細目（但評估面向仍不得另訂），實務上也無機關有此作法，因此，本條必須徹底更改以引領分權化導向的績效評估。具體的作法是，將員工考績處分主管機關更進一步分權至由各機關（不僅是

府、院、部和省市政府），各機關人事部門要一改過去習慣一致化的方式，有能力根據機關整體與個別單位之需要，以及員工績效管理的真諦，重新規劃一套員工績效評估制度和方法。

三、工作評估導向

機關自主分權導向本身不是目的，而是要提高員工績效評估的效度，因此，員工績效評估應該以「工作」為評估面向，機關自主導向對組織績效管理的貢獻方能彰顯。

工作主要是指，個別員工績效面向和要素中，與其所服務單位和組織的整體績效間，直接相關程度愈強的各類工作面向。一個工作面向可以包括多種的具體工作項目和活動，這些工作項目中又可粗分為「關鍵核心項目」和「非關鍵核心項目」，縱使要將所有活動皆納入績效評估範圍，應該採用權重方式，讓關鍵項目的影響力更加凸顯，所謂可以被接受等第的績效表現必須在關鍵項目上表現出最低的績效水準。關鍵核心項目意指，每項職務中最直接顯著的某些主要任務或活動，員工若無法就這些工作事項有好的績效表現，該工作面向的績效就無法顯現。非關鍵核心項目係指，職務中較不直接顯著的某些任務或活動，此類工作事項表現良好與否，未必可用於決定個人在該工作面向上



績效之優劣。至於用來評價工作事項表現的標準，可以考量工作品質、工作數量、工作完成之及時性、工作之成本效能等等。

工作面向也應該包括一些值得鼓勵的行為表現 (valued behaviors)，這些行為皆是達成最終績效的過程要素，例如有禮貌的服務態度，重視顧客的服務行為，創新學習行為，個人團隊合作行為，以及政府部門期待公務人員應有的廉潔行為等。

再者，組織績效的構成要素中，個人層次或單位團體層次所扮演的相對角色，應該影響如何選定員工的績效評估工作面向和行為。例如，組織績效若需要依賴更多工作團隊，那麼個人績效評估方法中，除了仍然重視個人工作面向外，團隊合作和分享的行為，或是團隊整體表現的績效等，就應該變成是計算個人最後績效的一部份。

目前公務人員的績效評估，方法上就是欠缺以工作導向為重點，根據現制，考績面向統一化地要求包括工作、操行、學識與才能等四個考績面向和二十項具體考核項目，此種評估方法是沒有效度的。例如，學識與才能若無法真正轉換成實際行動而表現於工作面向，對於人力資源管理是沒有太大價值的，再如，喜歡到消費水準付得起的舞廳跳舞的人，未必會影響其仍然可以是優越工作

績效者。因此，公務人員考績法應該修訂，僅要求對「工作」是否達預期標準的進行員工績效評估，並且規定各機關應儘量採用不同的評估指標衡量工作成就，包括職務完成的數量、應有之品質、應完成的時間、是否影響他人工作等重要工作面向為主要依據。

四、多元評估導向

員工績效評估的效度，除了根據目標導向與工作導向，建立合適的評估面向和標準外，也必須依賴多元導向的方法，充分與正確地蒐集員工工作相關資訊，作為分析與判斷的根據。多元導向的方法包括運用多元評估者，以及多階段的資訊處理程序，希望減少員工績效評估過程的考績謬誤 (rating errors)。

多元評估者方法的觀點，是運用不同來源的績效資訊管道，再綜合判斷決定員工的個別績效狀況和相對優劣。典型上，其實也相當合理，績效評估者是員工的「直接主管」，而非其他主管或間接主管，因為，直接主管和受評者間的互動最為頻繁，最有機會長期觀察和蒐集相關績效資訊。為增加更多績效資訊來源，360 度績效評估理念倡導受評員工本身、同一工作團隊的同僚、組織內與受評者業務接觸較多單位的同事或主管、受其監督指揮者、受評者的服務對象等，皆應



該是績效評估的績效資訊提供者甚至是績效評量者。

多階段績效評估方法的觀點，是強調考評者必須根據員工全年日常的工作狀況資訊作為最終判斷的基礎，方能利用完整與有效度的績效資訊進行評估員工表現，避免「以偏概全」、「月暈效應」、「近期印象效應」、「早期印象效應」等偏失性考評。因此，一年間至少兩次以上的制度化績效審核和資訊蒐集機會，是有效的方法，除了累積績效資訊外，也提供績效管理過程的事中檢討機制，例如，若績效評估是強調發展性目標，事中定期的績效審核，可以及時提供員工必要的績效改善協助。

在配合多元評估者方法下，考績委員會角色和考績決定程序皆有必要重新設計。考績委員會作為多元評估者之一，應該扮演的是組織績效管理的總體掌舵角色，例如設定該組織年度績效整體各區間（等第）的人數比例，組織是否採用單位評比方式（如單位績效佳者有較高比例的甲等人數），或是符合特別卓越優秀的標準和審核等。考績委員會不適合針對員工個人作實質討論，應交由單位主管（可組成單位內員工績效評估小組）決定單位內員工的績效等第，並尊重單位主管所提交的決定。機關首長因為經常無法有

持續性觀察所有員工工作表現的機會，他也應該僅是扮演多元評估者的來源之一，非最終決定者（除非對於單位主管）。因此，首長可以選擇直接將意見提供給相關單位主管參考，但非更改單位主管之決定。

五、溝通回饋導向

員工績效管理制度的成功，需要員工的支持。換言之，必須將員工績效管理當作是一種溝通導向而非控制導向的管理工具。因此，有幾項工作是重要的配套方法：

- 讓員工充分瞭解機關所設定績效管理制度的核心精神和操作細節規定。
- 主管一開始就應該清楚地表達他對員工的年度工作重點和預期水準之期待，也應讓部屬有充分的機會表達其相對的意見。
- 年度期間，主管與員工定期進行診斷性的工作評估面談（不是決定考績等第），使員工及早發現自己之缺失，並參與適當的改善協助計畫。同時，對於表現優秀的行為，也可以激勵強化。

溝通導向的員工績效評估方法，並不是科層威權式文化所樂於接受的，我國政府部門幾乎也不存在有利的環境，所以，需要更多的時間倡導說服。

六、能力發展導向

組織績效管理的優先目的，是在找出組



織績效不佳的原因，以及引導組織全員改善績效，最後才是適當的績效獎懲。績效管理文獻指出（如 Hatry, 1999），如果將績效管理的優先目的定位成是績效獎懲，整套管理制度失敗的可能性會大增。這樣的觀念，也同樣是用在員工層次的績效管理與評估。

實務上和學理上指出，員工績效管理的作用有二：行政性目標和發展性目標。行政性目標是指，機關與管理者根據考績結果對當事人進行獎勵和懲罰；發展性目標是指運用考績結果，協助當事人瞭解自我工作能力優劣點，並且據以提供各種適當的改善工作能力協助措施。雖然兩項目標不宜偏廢，但是發展性目的應該扮演更重要角色。

當員工績效管理的重心置於發展性目的時，關切的是員工現職工作能力或未來潛力的診斷，要能提供給管理者充分的員工行為等資訊，供後續人力資源訓練發展或工作重新調派等參考，因此，員工績效評估方法比較適合選擇行為取向類型的績效評估方法，如行為標準尺度法（Behaviorally Anchored Rating Scales），並且採用陳述性的診斷意見評估方法，同時，員工本身或多評估者參與績效評估設定和過程也益形重要。相對地，當員工績效管理的重心置於行政性目的導向時，因為這種目的是要區辨員工間相對優劣

或是落入哪一組區間，所以員工績效評估方法（註一）的選擇，主要考量的是，區辨結果能否讓組織大部分成員經主客觀判斷後感到公平而接受（評估方法的效度程度反而較不重要）。

長久以來，國內公務人員績效評估的法制上和實務上目的是行政性，忽略發展性目標。結果是造成人力資源管理中，訓練發展和績效評估鮮少結合，同時，公務人員常將焦點置於能否獲得考績甲等，管理者和員工反而不關切如何經由績效評估過程，改善或提升工作績效。

七、組織績效導向

營利企業或民間組織採取的績效薪資或績效獎金作法，前提是企業必須有獲利，否則可能連年終獎金都未必發放，更不必談績效獎金。這種組織績效管理的觀點下，就是說當員工績效評量結果欲與金錢性獎勵結合時，前提應該是組織整體績效已達到基本的要求。

政府部門組織雖然不是以營利為目的，政府或機關整體績效也不是用財務營收為指標，但是卻仍可採用其他衡量面向評估服務績效的情況。所以同樣的理念必須是，應該先衡量政府或機關的整體績效，根據組織層次的績效狀況，決定各組織可以獲得的績效



獎勵水準，然後組織再根據員工個別的績效評量結果，決定如何給予獎勵。換言之，極端狀況之一是，某個組織整體績效未達到預期或基本水準，組織內的優秀員工也依舊無法獲得額外的獎勵；相對地，某個組織整體績效表現非常出色，組織內只要符合最低績效標準的員工都可以獲得獎勵。

實際上，從組織整體到個別員工的操作過程，通常會加入單位層次的績效衡量。組織會先根據各單位績效是否達到預期或基本水準，決定單位可獲得的獎勵水準，單位主管再據以進行員工績效獎勵。所以，也有可能組織內某些單位因績效卓著，有較多員工獲得獎勵，部分單位因績效不佳而少有員工得到額外獎金。

這種組織績效或單位績效決定員工獎勵的作法，和目前狀況相當不同，因為現制下，只要個人年度考績列乙等以上，就「自動」獲得獎金，不論機關或單位整體表現如何。正因為目前純粹僅以個人層次為考量，也更使得組織層次和個人層次間的績效管理結果無法連結，員工也不必有誘因去尋求兩者連結。

參、仍然需要有考績法嗎？

企業部門很容易落實以上所有的原則，

政府部門則需要有很大的變革才有可能。主要的原因是，目前公務人員考績法統一規範政府所有機關如何進行員工績效評估的工作，而且法律的設計體系又與本文所討論的組織績效管理和策略管理相距甚遠。因此，吾人必嚴肅地討論，究竟是否需要有考績法？如果真的需要，方向上必須如何重新設計？

討論人力資源管理工具（員工績效評估）要如何設計，可以遵循下列的分析邏輯：(1) 在人力資源管理範疇中，為何要有該項管理工具，即預期要達成什麼樣的人力資源管理目標？(2) 該項工具現有的內涵設計是否可以成就預期的管理目標？(3) 如何確保該項工具實際操作的效度或有效性？(4) 為確保實踐效度，是否必須要法律保留方式規範之？這種歸零思考非常有助於釐清問題本質和解決方案。

本文認為，根據上述討論的組織績效管理概念，員工考績的政策目標未必必要依賴法律為之。員工績效管理去法律化的思考模式，並非不要制度化，而是讓各機關根據其組織發展之需要，自行建立制度化的員工績效管理制度，並透過溝通導向讓員工瞭解。去法律化的過程中，其實包括三個面向的考慮，其一是不宜由法律規定的績效管理事



項，其二是應該用法律規範的績效管理事項，第三是可以選擇規範或不規範的內容。

一、考績法不宜包含的內容

考績這項管理工具可以達成兩類管理目標，一是行政性目標，一是發展性目標。究竟要運用考績達成哪些管理目標，這是政府管理者考量組織文化或政府需要後的策略層次選擇，沒有應然的問題，更不涉及員工權利。一旦決定考績要提供怎樣的管理目標，考績制度是否有效？是否存在問題？自然當是檢討現有工具內容和行政性目標與發展性目標間連結的合理性。事實上，判別連結合理的標準，主要依舊仍是政府管理者考量組織文化或政府需要的價值選擇，鮮少涉及法律權利層面的問題。例如，要用哪些面向評定績效？員工績效是否一定要考慮團體績效？員工績效要怎樣區分等第？是否要確定績效等第的行為標準？是否要設定各等第的比例？是否要限制最高等第的比例？是否要確定比較範圍的對象？考績是否給獎金，如何給獎金？考績由誰來評定？這些都是員工考績制度的最重要課題，但卻都不宜有「標準化」和「一致化」的要求，所以必須儘可能地分權化，交由個別機關組織和員工商議決定，唯有在這樣的基礎上，機關員工考績才更能和機關整體績效管理制度整合在一起

（美國聯邦政府的作法基本上即是如此（註二），考績工作的實益方能彰顯。

若將員工績效評估如何運用的方式都以法律定之，必然依舊是朝向一致化的政策價值，而非有效度的員工考績。一旦取消這方面規範，現行考績法的問題就多不存在了。

特別要提出來的是，考績等第的人數比例需要設限與否，這應該是管理權實施的判斷。統計學上縱使強調常態分配是應該參考的模式，但機關管理者應該視人力資源管理和政府運作環境等，有裁量判斷空間，沒有需要用法令明訂之。換言之，員工並無權利要求一定要有多少比例的人數必須列那一等第，但當因等第不佳受免職或資遣不利處分時是有權利得到救濟。目前修法明訂比例的作法，只是多此一舉，更將造成無法採用本文所建議的組織績效管理觀點，建立個人績效衡量。

二、考績法必須包含的內容

如果需要訂定考績法，法律保留事項主體應該是規範，機關可以根據員工考績結果採取的不利處分類別，以及何種不佳的考績結果應該施予何種不利處分。現行考績法對於不利處分的類別僅有免職一種，嚴重限縮機關管理者其他可資使用的處分工具，事實上又將這些更廣泛不利處分類別交給司法體



系公懲會發動，與人力資源管理概念中「管理者高權」的需要有嚴重差距，影響管理者引導績效不佳員工的可用工具（蔡秀涓、施能傑，民國 89 年），結果使得管理者幾乎不願意發動最嚴厲的不利處分，政府改造中的績效管理精神難以推動。因此，考績法應該修正，賦予更多類別的不利處分，特別是資遣、減薪和降等。給予機關管理者這些工具，必要時就可以將員工績效不佳與處分有更充分的結合。

當機關欲根據考績結果剝奪員工工作權時（免職、資遣），需要遵循正當的行政程序以及司法救濟。但是，機關若根據考績結果影響員工重大權益時（減薪、降等），法律保留原則、正當的行政程序以及司法救濟等機制雖然均也應適用，但是強度上應該可以減弱。

此外，考績過程要求有權決定者必須遵守憲法的平等權（不受政治、性別、種族……等等原因歧視），也是考績法應該明白宣示的新增條款。

最後，員工作業績效評估的原始精神是「工作」上的績效，這樣方能使考績和人力資源管理其他環節產生有效的連結，包括除了針對工作績效不佳者可施予不利處分外，也可以要求當事人參加相關的工作績效改善

訓練計畫，或改調適任之工作等。據此，考績法在實體部分應該規範的是最簡單的指導原則，即：員工作業績效評估必須是「所任工作」是否達預期標準的評估，包括工作的質與量等面向，未來可規定「各機關員工作業績效應以該職務完成的數量、應有之品質、應完成的時間、是否影響他人工作等重要工作面向為主要依據，但是具體的標準細目，由各機關自行訂定，並送主管機關備查」。目前公務人員考績法包括操行、學識和才能等三類考績面向，皆應予刪除，將考績的事由單純界定在工作面向，至於其他不鼓勵的品操行為，應改納入其他類型的淘汰法制。目前考績法和施行細則中針對免職條件中，許多非屬「所任工作」行為之條款，皆應改列服務倫理法令中處理。現行專案考績的事由多偏向是不當行為面向，與工作績效不佳為主的考績制度體制不合，也應該予以廢止，改併入服務倫理法令中處理。

三、考績法得選擇包括的內容

設若政府決定員工可以因考績結果而獲得晉薪級或獲得獎金的激勵，由於薪級是全國一致性的制度，因此，考績法就應該就兩者關係明訂之。但是，發放一次獎金，無須以法律定之，這部分應該交由各級政府或各機關，視其財力和人力資源管理的目的性而



彈性決定，年年可以有不同之作法，現制用法律明訂之方式，不僅難以與時修正，達成本文所稱組織績效導向的管理目標外，只是徒增困擾。

此外，員工績效衡量過程是否要實踐民主化，這仍必須是屬於組織管理者和員工間的商議選擇問題（註三），不是員工權利事項。政府若基於此舉會有助於管理者和員工間的良性互動，選擇績效管理民主化的方向，那麼可以在較低位階的命令層次上增列相關的基本運作原則規定（蔡秀涓、施能傑，民國 89 年）：

1. 各機關所定的具體工作績效評估面向和等第標準，均應事先公告周知。
2. 考績年度開始，管理者必須和員工個別地討論訂定員工個人績效計畫書，作為年終或過程中判斷員工工作績效達成預期標準的依據。員工工作績效計畫書內容必須包括：
 - 設定員工年終考績時用以考核工作狀況的各項關鍵性工作面向與非關鍵性面向。
 - 設定績效標準應運用與公務人員所任職責工作相關的客觀標準（可包括服務態度），期以儘可能對其工作績效能有正確的評估。
 - 就各關鍵性工作面向而言，至少應就最優

和最差等級說明其績效標準為何。就非關鍵性工作面向而言，至少也就最差等級說明其績效標準為何。

- 考績期間內管理者需要定期和個別員工間舉行績效溝通會，對認為不及格者應提供改善的協助。
- 年終時，只有當一個或多個關鍵性工作面向被評為「不及格」時，年終考績才可考列「最差」等級。非關鍵性工作面向的考評結果，不應導致年終考績列「最差」等級。
- 3. 為了使各級管理者於處理績效不佳員工時能遵循一定程序處理，同時兼顧民主程序和教導原則，欲對員工採取考績免職的程序應該是，先給予績效不佳者一段期間的改善或調任其他工作，仍無法達成標準者，方予免職。但當所任職等相同和職務近似的情況下，若經改善符合標準後，下次定期績效評估時又未能合於標準時，應即予免職，不再提供另一次的改善機會。

（本文作者為國立政治大學教授）

註釋

- 註一 員工績效評估方法的類型和個別技術諸多，如員工特質取向方法（員工是否具備誠實、品德等），結果取向方法（預定工作目標之達成度）和行為取



向方法（員工是否表現特定的具體工作行為），這些方法又可以量化和非量化方式為之。

註二 參見施能傑（民國 88 年：第 10 章）。美國聯邦政府關於考績是規定於 Chapter 43, 5 U.S.C, 該章分為兩個次章，分別適用一般員工和高級行政主管職人員 (SES)，全部僅有十個條文。就一般性員工的法律條文中，實體部分僅有三條，一是規定各機關要遵循哪些原則設定員工考績制度 (section 4302)，一是機關對績效不佳者得採免職或降等處分，以及受處分者的救濟權利 (section 4303)，一是規定人事管理局就各機關設定員工考績制度實應有的協助職責 (section 4304)。人事管理局據以制訂兩節行政命令，見 Part 430 & 432, 5CFR.

註三 美國聯邦政府就選擇民主化這個途徑，法律明訂，各機關設定其考績制度時，應該「鼓勵 (encourage)」員工參與績效標準的設定過程 (section 4302, (a)(2))。

參考書目

Ammons, D. N. 1996. Municipal Benchmarks:

Assessing Local Performance and Establishing Community Standards. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Behn, R. D. 2003. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63, 586-606.

Bouckaert, G. and Peters, B. G. 2002. Performance Measurement and Management. *Public Performance & Management Review*, 25, 359-362.

Grizzle, G. A. 2002. Performance Measurement and Dysfunction. *Public Performance & Management Review*, 25, 363-369.

Hatry, H. P. 1999. *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Hatry, H. P. 2002. *Performance Measurement. Public Performance & Management Review*, 25, 352-358.

U.S. Office of Personnel Management. 2001. *A Handbook for Measuring Employee Performance: Aligning Employee Performance Plans with Organizational Goals*. Washington, D.C.: OPM.

丘昌泰（民國 89 年），《公共管理》。台北：



- 元照。
- 朱武獻（民國 92 年），「公務人力績效管理制度」，發表於考試院主辦之政府改造與文官體制國際研討會（10/14）。
- 余致力等（民國 92 年），《公務人員考績制度改進之研究》。考試院研發會專案報告。
- 施能傑（民國 80 年），「富者愈富、貧者愈貧的考績法修正方向」，人事月刊，13 卷 3 期，頁 99-103。
- 施能傑（民國 81 年），「考績謬誤的類型與原因：理論闡釋與經驗分析」，人事月刊，14 卷 3&4 期，頁 4-12 & 4-16。
- 施能傑（民國 82 年），「考績方法相關問題的討論」，人事月刊，16 卷 1 期，頁 26-33。
- 施能傑（民國 83 年），「公務人力資源的激勵與發展：政策、問題與對策」，載於蕭全政等，《重建文官體制》，台北：業強。
- 施能傑（民國 87 年），「策略管理與美國聯邦政府的改革」，人事月刊，26 卷 4 期，頁 28-43。
- 施能傑（民國 88 年），《美國政府人事管理》。台北：商鼎文化。
- 施能傑主持（民國 89 年），《我國公務員淘汰機制建立的研究》，考試院研發會專案規劃報告。
- 施能傑（民國 90 年），「建構行政生產力衡量方式之芻議」，中國行政，69 期，頁 15-46。
- 蔡秀涓、施能傑（民國 89 年），「公務人員懲處制度變革的反省」，月旦法學雜誌，57 期，頁 40-57。

