

# 公務人員考績法中淘汰機制演進之探討\*

張瓊玲\*\*

## 摘要

民主國家中，政府及其公務人員所需負責的最高層次就是對公民負責。隨著民主政治的演進，公民對政府與公務人員責任的要求日益高漲，為了確保政府能真正負起對公民之「公民承諾」與「公共信任」之責任，公共服務能確實維護「公共利益」，針對公務人員設計一套有效的「課責」機制，是民主行政不可或缺的策略性管理機制。而如何落實對公務人員的「課責」，從人事管理的作為來看，即在於淘汰制度的建立。在「新公共服務」學說中，「課責」是被廣範界定為包含一系列的專業責任、法律責任、政治責任和民主責任。如果官僚不能體現責任性，那麼必將喪失其公共性及合法性的身分。故淘汰制度應包括公務人員在面對公共回應性、行政作為之倫理性等各項公共期待與組織對績效及行為態度之要求。

基於對上述的體悟，本研究將從規範性的角度，討論新公共服務下公務人員的角色內涵與責任，並據以建立落實課責的淘汰機制。同時本研究也認為，對於現狀的理解將有助於未來的發展，因此，本文也將檢討目前相關的法令規章及行政作為，以瞭解考績淘汰制度的內容；並輔以政策變遷的角度，比較民進黨（2000~2008）與目前國民黨政府對此一議題的主張與作為。本文最終目的在對建立符合目前時代所需的公務人員考績淘汰制度，提出政策建議。

**關鍵字：**新公共服務、政策變遷、課責、淘汰機制、公務人員考績法

\* 本文初稿發表於2013年6月8日由國立台灣大學政治學系等系所聯合主辦之「繆全吉教授逝世二十週年紀念學術研討會」。

\*\* 臺灣警察專科學校專任副教授，[linyifw@yahoo.com.tw](mailto:linyifw@yahoo.com.tw)

收稿日期：2013年10月7日。接受刊登日期：2014年2月25日。



## 壹、前言

Denhardt & Denhardt (2007) 在其所著的「新公共服務 (NPS)」一書中所提的第五項「瞭解課責並不容易」(Recognize that Accountability Isn't Simple) 為理論基礎，認為新時代的公務人員應實踐的理念，如「服務公民，而不是服務顧客」(Serve Citizens, Not Customers)、「追求公共利益」(Seek the Public Interest) 等，而要達到這些目標，就應該要求公務員「認同課責 (Recognize that Accountability)」，即關注的不僅是「市場 (market)」的競爭，更應該關心法令、憲法、社群價值、政治規範、專業標準及公民利益等 (Denhardt, 2007: 42-43)。民主國家中，政府及其公務人員所需負責的層次有三：一是對行政組織內部指揮命令系統之行政長官負責；二是對民選官員及首長負責；三是對公民負責。其中，最重要也是最高層次就是對公民負責。隨著民主政治的演進，公民對政府與公務人員責任的要求日益高漲，為了確保政府能真正負起對公民之「公民承諾」與「公共信任」之責任，公共服務能確實維護「公共利益」，針對公務人員設計一套有效的「課責」機制，是民主行政不可或缺的策略性管理機制。

而如何落實對公務人員的「課責」，從人事管理的作為來看，即在於淘汰制度的建立 (呂育誠，2000: 78；蔡良文，2003: 401)。在「新公共服務」學說中，「課責」被廣範界定為包含一系列的專業責任、法律責任、政治責任和民主責任。課責及責任機制的最終目的，在於確保政府對公民偏好及需要的回應 (Dunn and Legge, 2000: 75)，而公共行政官員就是政治系統中，負起責任的行動主體。如果官僚不能體現責任性，那麼必將喪失其公共性及合法性的身分。故淘汰制度應包括公務人員在面對「公共回應性」、「行政作為之倫理性」等各項公共期待與組織對績效及行為態度之要求。

而本文認為，檢討目前相關的法令規章及行政作為，應有助於瞭解淘汰制度的內容。因此，本文將以公務人員考績法作為法規制度檢討的主軸。公共行政學的理论脈流已從舊公共行政、新公共行政、新公共管



理乃至於新公共服務，其皆代表著不同時期的理論思維。公共行政自美國學者（日後的美國總統）威爾遜（Thomas Woodrow Wilson, 1887）在《政治學季刊》發表〈行政的研究〉（The study of administration）一文以來，即將行政學從政治學中獨立出來，開始進入「行政與政治」二分的時期。但對於「行政學」究竟應關注在何種焦點方面？如就組織來看，已從單純的封閉式系統，走向開放式系統；並從著重在官僚體系內部的效率與秩序，演進到以治理（governance）為核心概念。「治理」一詞不僅取代了以往的「統治」與「管理」，甚而慢慢將重心轉移到公、私協力，合作夥伴關係，及重視對人民的回應性等。至此，我們認為，在公民社會裡，政府機關及專司人事法治的單位，必須回應時代的變化，而調整政府的政策作為與內涵。對於考績淘汰機制的演進探討，本文也將對不同時期的政策思維所擬定的政策內涵進行比較。本文以比較民進黨（DPP）政府（主導民國 94 年版之考績法修正草案）與目前國民黨（KMT）政府（主導民國 99 年至今，考試院送立法院之修正草案版本），作為本文所討論的政策內涵。

基此，本文擬以不同時間點下的行政學學術發展為縱軸，檢視「公務人員考績法」的法案特色及政策內涵有何演變？是否能反應出學理上的精神？此外，本文亦擬從新公共服務的理論概念出發，探討目前所修正的考績法是否符合「課責」原則？在研究方法方面，本文將運用文獻分析及比較研究法等進行探討，期從中發現不同時期考績改革的異同之處，並期望這些研究發現，可作為政策建議的基礎。

## 貳、公務人員的角色與責任－三種公共行政學理的觀點

行政學獨立為一門學科係自威爾遜（Wilson, 1887）所發表的「行政的研究」，主張「行政」與「政治」為不同的兩個概念後，自此奠定了行政學為獨立學科的基礎。而 Henry（2001: 28-48, 轉引自吳瓊恩, 2005: 6）亦曾以「典範」（Paradigm）及「典範變遷」（Paradigm shift）的概念，將行政學的發展分為五個時期：典範 I：政治與行政分立時期，1900~1926



年；典範Ⅱ：行政原理時期，1927~1937年；典範Ⅲ：公共行政及政治科學時期，1950~1970年；典範Ⅳ：公共行政及管理學時期，1956~1970年；典範Ⅴ：公共行政即是公共行政學時期，1970年~迄今。以上五個典範時期，總括來說可以分為三個階段：第一階段即傳統公共行政理論（包括1960年代末期的新公共行政）；第二階段即公共管理理論（包括1970年到2000年左右）；第三階段即新公共服務理論（自2000年迄今）。每一個階段都有其傳統因素，也逐漸暴露其限制性，從辯證的角度來看，有正反合之間的演變歷程。本節旨在探討三種公共行政學理論模型對行政人員（公務人員）角色的描述與期待，以說明不同時期的背景之下，理論學說對公務人員考績法修正草案所帶來的影響。

## 一、行政人員的角色

其中對行政人員的關注，最主要係從公務員所應扮演的角色來看，不同理論時期行政人員的角色各有不同的表現：

### （一）舊公共行政時期

行政人員在於忠實地執行政策領導人的決策。由於政治和行政是二分的，故行政人員也不願意逾越分際去參與決策，並固守科技官僚的專業角色，以維持其中利的地位（Denhardt, 89-90）。誠如 Schneider and Ingram (1997: 38) 所言：「如果我們把公共政策引向極端的話，那麼公共政策就變成了一項由發現公共利益、找到實現公共利益的最優政策以及為確保控制執行過程，而開發決策工具的專業人員所控制的科學事業。人民不是作為民主過程的必要組成部分，也是公民，他們只不過是政策的目標而已，他們可以通過激勵或者懲罰而被操縱著去實現政策目標」。

### （二）新公共管理時期

這個時期強調行政人員應扮演更主動、積極的角色，視人民為顧客，並要以企業家的精神來服務客戶。因此，市場競爭的機制就備受重視。在新右派（New Right）的理念中，市場應該是自由的，政府的唯一作用就是校正市場的失靈和提供市場所不能提供的物品和服務，因此政府應該是小而美的政府，主張民營化、契約外包和競爭（Denhardt, 2007:



91-93)。而行政人員的角色當然只在監督及辦理核心職能之工作，不僅人數應該減少，且在官僚體系中，亦應引進民間企業中競爭的精神，進而淘汰冗員，增進行政效能，以回應顧客滿意度為依歸。

### （三）新公共服務時期

強調公民參與、正義、公平及對民主治理及公民回應性，行政人員不再將人民視為顧客，而是「主人」。Hart（1984）指出，行政官員的職責始於他們最為善良公民的本分，Hart 用「道德企業家」而不是「企業家政府」來描繪行政官員，認為其係以謀求「公共信任」來處理公共事務（Hart, 1984: 111-120），故行政官員承載著「道德責任性」，應負有幫助教育公民的責任，並負有於傾聽公民聲音之後，對其話語做出回應的責任。唯有如此，在崇尚民主治理的時代，行政官員才能在一種相互反射的關係中，使自我與社會相結合（Denhardt, 2007: 94-95）。如此，行政官員與公民都一起參與到一個公共價值不斷地被再表達和再創造的民主治理系統中（Reich, 1988: 123-124）。行政人員與公民對話的重要目的，即在於瞭解民意，並能回應民意的要求。

## 二、公務人員的角色

公務人員責任行使的型態與各時期所訴求的重點，亦各有其不同的主張，簡述如下，見表 1：

### （一）舊公共行政時期

層級制的法律觀是這個時期的特點，這種責任觀所倚靠的假定是行政官員不行使並且也不該行使大量的自由裁量權。確切地說，行政官員只是執行官僚機構中的上級、民選官員等所提出的法律、規則和標準，故責任的焦點在於確保行政官員履行職務和依法行政。因此，負責的行政行動就建立在科學的價值中立原則基礎之上（Denhardt, 2007: 129-130）。

### （二）新公共管理時期

這個時期依然依靠「客觀的測量」和「外在的控制」，其與前期的差異是：第一，他假定傳統的官僚機構效率低，故責任的重點就在於滿足



產出成果的績效標準；第二，政府的責任就是為「顧客」提供選擇並且通過所提供的服務和功能還對顧客所表達的個人偏好做出回應，故顧客導向的服務作為達成責任的標準；第三，施行民營化，不與民爭利，行政人員員額縮減，核心職能的完成成了規範行政人員的標準（Denhardt, 2007: 130-131）。

### （三）新公共服務時期

新公共服務的核心議題之一，即在承認課責（accountability），故新公共服務理論所主張的「責任」是有多樣性，就政府而言，其強調的是公共權力的責任，即如何使政府及其機構和官員對其最終的所有者—公民，更加負責。因為對公民的回應不同於對顧客的回應，為顧客服務的驅動力是利潤動機，即顧客喜歡的才提供。但對公民回應不同，政府應主動提供一種多數公民都想要的服務或產品，誠如，Myers and Lacey（1996: 343）所言：公務員的績效應該按照他們對這種價值觀的堅持程度並根據他們成功地達到產出目標的情況來進行評估。故責任不僅是績效測量而已，更在於能否實現公平、正義、參與和表達公共利益等的民主原則。公務人員的角色所應負擔的責任，首重「專長」，它代表著公務員是否有能力，作為公共利益的引導者和服務者，因為達到法律原則，憲政原則以及民主原則是負責任的行政行動無可辯駁的核心內容。建立在民主基礎上的責任觀念實係源自一種對官僚在一系列政治機構和過程中的地位有更深入、廣泛的認識（Burke, 1986: 5）。在新公共服務理論中，對公務人員的角色不僅談「客觀測量」和「外在控制」的「責任」，而是更進一步探討「課責」的問題，然的課責問題很複雜，它係牽涉到：在一個複雜的外部控制網絡中去平衡競爭性規範和責任、專業標準、公民偏好、道德問題、公法及終極公共利益等問題。故責任機制在民主政策中的最終目的在於確保政府對公民偏好和需要的回應（Dunn and Legge, 2000: 75）。新公共服務強調公務管理者（公務員）應對每一個公民負責，做公務員是社會需要性的、富挑戰性的，並且是英勇的事業，它的課責在於須堅持法律、道德、正義及責任性（Denhardt, 2007: 131-137）。

而按照 Denhardt & Denhardt（2007）所提出的「新公共服務」理論來看，行政學已從強調「效率/效能」的舊公共行政，經過強調「市場之爭/



契約外包」的新公共管理的洗禮，到強調「公民參與/回應公共利益/政府責任課責」的新公共服務了。其中更以「治理」的概念取代了「統治關係」與「管理關係」，因為「治理」的概念涉及公共性（publicness），強調回應公共利益的重要性與責任性，因此以「治理」為概念已分出三種行政學的治理模式如下（參考自吳瓊恩，2007: 3-5）：

表 1 公共行政、公共管理、新公共服務的比較

	公共行政 (傳統模式的公共治理)	公共管理 (市場模式的公共治理)	新公共服務 (改革模式的公共治理)
理論與認識論的主要基礎	政治理論。樸素的社會科學所擴大的社會與政治評論	經濟理論。基於實證的社會科學更為精緻的對話	民主理論。知識的各種研究途徑，包括實證的、詮釋的、批判的。
主流理性及其有關的人類行為型模	主要的理性是行政人	技術與經濟理性，經濟人或自我利益的決策者	策略理性，理性的多元檢測（政治的、經濟的、組織的）
公共利益概念	政治界定並由法律表現出來	代表個人利益的整合	對於共同價值對話所產生的結果
公共服務人員對誰回應	委託者與選民	顧客	公民
政府的角色	划槳者	導航者	服務
政策目標達成的機制	政府各機構的方案執行	透過民營與非營利機構創造機制與誘因結構	建立公民、民營、非營利機構聯盟以滿足互相同意的需求
課責的途徑	層級的：行政人員向民選政治領袖負責	市場導向：自利的加總將獲致廣大公民團體所要求的結果	多面向的：公共服務人員必須關注法律、社群價值、政治規範、專業標準與公民利益
行政裁量	允許行政官員有限裁量	有寬廣的幅度，以滿足企業的目標	需要裁量但有限制且負責任的
組織結構的假定	官僚組織由上而下的威權及對服務對象的控制或管制	分權的公共組織但在機構內保留主控權	內外共同領導的合作結構
公共服務人員激勵基礎的假定	薪資與福利，文官服務的保障	企業精神，意識型態要求縮小政府規模	公共服務，要求貢獻於社會

資料來源：Denhardt and Denhardt（2003: 28-29；轉引自吳瓊恩，2007：4）。



綜上，吾人可知行政學的理论在不同時期，因有不同思想背景、社會環境因素，故發展出不同的理論重點，各個時期的理論訴求，似也在不同時期影響當時的政策規劃與政府的執行做法。如目前政府再造工程即是受到新公共管理的影響案例，我國自 1998 年起，即積極推動大規模的政府再造工程，強調注入企業精神，從層級節制的骨架中融入彈性的作法，重視顧客導向。而近來國內的行政學理論研究途徑已屢見提倡新公共服務所強調的公民參與，並檢視對於政府作為是否具備政治回應性與民主課責的精神，這樣的轉變是否也會顯示在我國公務人員考績法的修法過程中，值得探討。因此，以下本文期從考績法制修正草案中，分析所欲探討不同時期舊制（及現制）、94 民進黨主政時期、與目前國民黨主政下的考試院，對於獎優汰劣的做法為何，並對照在近年來的時空背景下，檢視當政者對考績法制的修正，與行政學所強調的重點是否一致。

### 參、績效考核與淘汰制度之變革與演進

在功績制（merit system）的影響下，公務人員的淘汰機制多以績效考核作為手段，而公務人員考績法就是一項非常重要的政策工具。「考績」除了做為衡量個人的工作效能與效率外，最重要的是發揚其正面的效益—落實公平正義的原則，做到真正的獎優汰劣，提振組織與員工士氣，務求實現適才適所的發展性功能，以及綜覈名實、信賞必罰，維護管理作為的行政性功能，對於績效不佳或違法失職、行為不檢的公務員，施以考績懲處之作為，以落實責任政府的精神。故淘汰機制有如在資本市場中，為維持市場秩序，而建立屬於公務人員的「適當退場機制」，如此方能展現政府積極改革的決心，滿足人民的信任與需求。一般來說，對人員淘汰的處理原則如下：一、功績原則；二、管理者高權原則；三、課責原則；四、公平原則；五、救濟原則。（蔡良文，2008: 145-147）

現行淘汰機制，包含了多項法案，其中公務人員考績法實具代表性地位。考績法自 1986 年起公布施行；1990 年修正第 7、8、11、12 條；1997 年修正第 3、7、11、12、14、16、18、19、23 條，刪除第 17 條；



2001年修正第4、6、7、10至12、14、18、25條；2007年修正第14條。而其中最為人注目的係為考績設限部分，其實考績設限問題最早於民國18年11月4日公布之「考績法」；民國24年7月16日修正公布之「公務員考績法」；以及民國28年12月8日修正公布之「非常時期考績暫行條例」等規定，均未有規定考列一等（甲等）人數之限制。直到中華民國對日抗戰開始，公務人員生活清苦，各級長官為體恤同仁飽經戰亂，於考核時多予考列一等，久而久之，考列一等人數逐漸浮濫。抗戰勝利後於民國34年修正公布「公務人員考績條例」，明定考列一等人數不得超過受考人數三分之一，此為甲等人數設限之開始。其後取消設限或放寬設限聲此起彼落，惟政府仍堅持設限規定，直到民國58年「分類職位公務人員考試法」公布施行，使將限制取消，民國59年依新法辦理之考績，即有高達百分之八十者（趙其文，2001:3）。

為防止浮濫，總統府及五院秘書長於民國60年10月間，限制考列甲等人數不得超過受考人數的二分之一。當時考試院秘書處以六〇考台人字第〇一〇六號銓敘部轉達總統府及五院秘書長第五十八次會談記錄：考績考列甲等者，應以參加考績人數三分之一為原則，最多不得超過二分之一，並以此行政命令，規範各機關考列甲等人數比例（陳世榮，2006:110；林建宏，2009:30）。

直到民國76年1月16日起實施新制「公務人員考績法」時，為使各機關能依業務特性及需要，覈實辦理所屬公務人員考績，於公務人員考績法修正明定考列甲等之條件限制於考績法施行細則中，使考績甲等有客觀公平之考核標準，故並未明文規定考績甲等人數比例限制。惟大部分行政機關因囿於形式主義及人情主義等因素，致考績執行偏差，考績考列甲等人數比例日益升高。

上開甲等比例過於浮濫之情形，直到民國90年銓敘部部長及行政院人事行政局局長聯名函請各機關考列甲等人數比例不得逾百分之七十五後，才使考列甲等浮濫現象得以控制。嗣後，為免考績設限流於以「默契」、「協商」、「命令」訂定，不具合法性之議，考試院爰於民國94年7月14日以考臺組貳一字第〇九四〇〇〇五五八五一號函，將研議之「公務人員考績法修正草案」（以下簡稱考績法修正草案）送立法院審議，該提案被列為「政府提案第一〇二三五號」，立法院於第六屆第二會期第一



次會議完成一讀程序（參考自林建宏，2009:31-32）。惟於該會期並未通過，究其原因，在於當時的政治氛圍不對，主政者之政治條件不足（立院席次較少），政策內容未盡周延。然回顧歷年來的甲等考績比例分為四個階段，為民國 75 年以前甲等比例均約於百分之五十；民國 76 年至民國 79 年間甲等比例均於百分之八十；民國 80 年至民國 89 年間甲等比例均於百分之八十以上，高達百分之八十六；及民國 90 年以後甲等比例均於百分七十五等四個時期。

然而，從考試院連續兩次的考績法修正案看來，對於公務員的退場機制，並未放棄以考績丙等發揮汰劣的功能。針對現行考績法與兩次修正草案有關丙等的規定，若依照黃榮護等（2009）所提出的五個面向進行比較的話，我們可以整理出如表 2 所示的比較表。



表 2 現行考績法與兩次修正草案之比較表

項目	現行考績法規定	94年考績法修正草案	99年考績法修正草案
要件	無規定	受考人在考績年度內，非有具體事證，足認有下列情形之一者，不得考列丙等：一、挑撥離間或誣控濫告，經疏導無效者。二、不聽指揮或破壞暨律，經疏導無效者。三、怠忽職守，稽延公務或績效不彰者。四、品行不端或違反有關法令禁止事項者。五、辦理為民服務業務，態度惡劣，影響政府聲譽者。	對於考列丙等之要件，受考人在考績年度內，有下列情形之一者，應考列丙等：一、因故意犯罪受刑事確定判決或受懲戒處分者。二、平時考核獎懲，相互抵銷後或無獎懲抵銷而累計達記小過一次以上未達二大過者。三、曠職繼續達二日以上未達四日，或一年內累計達五日以上未達十日者。四、對他人為性騷擾，情節重大，經查證屬實者。五、挑撥離間或誣控濫告，有具體事證，經疏導無效者。六、不聽指揮或破壞紀律，有具體事證，經疏導無效者。七、稽延公務，造成人民權益損害，影響機關聲譽，經查證屬實者。八、負責業務，處置失當，造成人員傷亡、財物損失或負擔國家賠償責任者。九、故意洩漏公務機密，情節重大，經查證屬實者。十、為反行政中立或其他公務人員有關法令禁止規定，情節重大，經查證屬實者。十一、工作績效經機關各單位主管評擬考績後，提經考績委員會考核，為機關全體受考人排序最末百分之三；或為主管機關依機關團體績效表現彈性調整之丙等人數比率範圍者。
相關配套機制	曾記一大過人員，考績不得列乙等以上	明定考績丙等之比例，以各該機關受考人數總額百分之二為原則；受考人數總額不足五十人時，得由機關首長覈實考核，並應自該未達考列丙等人數比例限制之年度起，累計次年度後之受考人數總額達五十人以上時，該年度之考列丙等人數以百分之二為原則。其受考人數並自該受考列丙等人數比例限制之次年度起，重新計算。	1.99年版修正案刪除考績法第十三條。 2.各機關受考人考列優等人數比率，最高不得超過百分之五；考列甲等以上人數比率，最高不得超過百分之六十五；考列丙等人數比率，不得低於百分之三。但計算結果人數尾數未達一人者，均不予進整。



項目	現行考績法規定	94年考績法修正草案	99年考績法修正草案
決定過程	<p>年終考績考列丙等，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核(機關長官覆核所屬公務人員考績案，如對初核結果有意見時，應交考績委員會復議。機關長官對復議結果，仍不同意時，得變更之。但應於考績案內，註明其事實及理由。)，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓審。</p>	<p>1.第一年考列丙等者，同左。</p> <p>2.連續二年考列丙等者，非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，其連續二年考列丙等人員仍應送經上級機關考績委員會考核，不得逕由其長官考核。</p>	<p>1.年終考績考列丙等，應由一級單位主管就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關首長覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。</p> <p>2.考列丙等者，非於年終辦理之另予考績，仍應送考績委員會考核，不得逕由機關首長考核。</p>
效果	留原俸給	<p>除留原俸給外，並應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練；連續兩年考列丙等者，應依規定辦理退休或資遣。</p>	<p>留原俸給，並輔導改善；第二次降一級改敘，無級可降時，比照每級俸差減俸，並輔導改善；第三次應辦理資遣或依規定退休。</p> <p>考列丙等人員經輔導改善後，十年內一年考列優等或連續三年考列甲等時，得抵銷丙等一次，不計列前項第四款丙等次數；考列丙等之年度已逾十年者，亦不記列丙等次數。但扣除不計列之丙等後仍有丙等者，距離開丙等十年內再次考列丙等時，視為第二次考列丙等。</p>
不服考列丙等之救濟	<p>向服務機關提起申訴，如不服服務機關函覆者，得於函覆送達之次日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起再申訴。</p>	<p>1.第一年考列丙等者，同左。</p> <p>2.連續二年考列丙等者，應退休或資遣人員於收受考績通知書之次日起三十日內，得向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如不服決定，得向行政院提起行政訴訟。</p>	<p>1.第一年考列丙等者，同左。</p> <p>2.連續二年考列丙等者，應退休或資遣人員於收受考績通知書之次日起三十日內，得向公務人員保障暨培訓委員會提起復審，如不服決定，得向行政院提起行政訴訟。</p>

資料來源：參酌黃榮護等(2009)，並新增99年版考績法修正草案整理而成。



由表 2 我們可以發現，現行考績法對於人才的培育、俸給調整、獎懲的合理性等功能均已具備（黃榮護、林建宏，2009：147）。而針對探討的考績汰劣乙節，我們較無法從現行考績法看出有較為積極的做法。如表三所示，在現行的考績法制之下，可收警醒作用的丙等考績，所佔總人數之比例極為微小，更遑論可逕行淘汰的丁等考績，近十年來的考績分布比例如表 3：

表 3 公務人員考績一覽表（2001-2011）

年別	公務人員 總人數	甲等		乙等		丙等		丁等	
		人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
2001	261,495	195,035	74.58	65,860	25.19	590	0.23	10	0.004
2002	261,723	194,997	74.51	66,190	25.29	534	0.20	2	0.001
2003	263,890	197,216	74.73	66,104	25.05	566	0.21	4	0.002
2004	258,643	193,392	74.77	64,871	25.08	376	0.15	4	0.002
2005	255,519	191,133	74.80	63,942	25.02	441	0.17	3	0.001
2006	257,885	192,806	74.76	64,486	25.01	590	0.23	3	0.001
2007	249,936	187,267	74.93	62,259	24.91	406	0.16	4	0.002
2008	240,033	180,075	75.02	59,632	24.84	323	0.13	3	0.001
2009	267,742	201,158	75.13	66,196	24.72	385	0.14	3	0.001
2010	273,108	205,814	75.36	66,906	24.50	386	0.14	2	0.001
2011	271,432	204,311	75.27	66,693	24.57	425	0.16	3	0.001

參考自：李天申，（2011）。我國推動公務人員考績丙等比例的政策衝突分析。文官制度季刊，第五卷第一期，頁 20。

增訂資料：銓敘部，公務人員考績（成）案銓敘審定結果，

<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=1093&Page=4044&Index=4>。網路檢索日期，2014/2/21。

而 94 年及 99 年所提出的修正案則補強了這方面的缺漏。以 94 年修正案為例，其大幅度改變考績丙等的功能性，針對考績丙等的要件明定於施行細則，並透過強制性的考績等第比例分配，淘汰表現不佳的公務



人員。再者，對於丙等考績人員，也給予較為公平的決定過程及申訴管道。有關考績丙等的要件規定，94 年版本仍停留在施行細則的位階，未至於法律位階，由於考績丙的獎懲將涉及個人的基本權利，因此，提升至於法律位階將較有執行之依據。關於此點，99 年所提的修正案則將考績丙等的要件限制，並提升至法律位階。而在丙等的比例分配上，相較於 94 年版的受考人數總額百分之二為原則的中性用語，99 年版的修正案中即明定考列丙等人數比率，不得低於百分之三。同年（2010 年），旺旺中時民調中心曾針對公務人員考績制度變革的議題進行民調。有高達 87.1% 的民眾支持考績制度改革，其中「支持」為 43.3%，「非常支持」更高達 44%（旺旺中時民調中心，2010；引自李天申，2013：30）。

由此可知，不論民意係指「支持嚴謹的淘汰」，還是指「支持考績設丙等比例」，運用考績的行政功能來淘汰績效不佳之公務人員，顯然可以回應民意的意向。因此，強化考績的淘汰功能成為考績法制修正時，必然提及的改革方向。

## 肆、考績丙等制度設計評估

從以上的討論我們可以知道，自第一次政黨輪替（2000 年）以來，考績的變革一直是執政者（該案的倡議聯盟）作為整治官制官規的重點項目之一。但是我們好奇的是，這些改革的草案，其實實際上達到汰列的效果為何？再者，本文也認為，從人事管理的角度來看，若要落實對公務人員的課責，則有賴於淘汰制度的建立，而課責觀點的要求乃係因應行政學理論發展的脈絡潮流而來。基此，本文試圖以前此所整理的三個公共行政學理上的時期對公務人員的角色期待與對課責的要求為要項，分別比較民國 94 年版（該案的倡議聯盟為民進黨執政者）及民國 99 年（該案的倡議聯盟為國民黨執政者）版之公務人員考績法修正草案對照比較，以期瞭解理論發展對於不同時代之考績法案（政策實務）的制度設計將有何影響。



表 4 三種公共行政學理論時期之特點對 94 年版及 99 年版考績法修正草案之影響

項目 時期	角色	行政課責	94 年版修正草案	99 年版修正草案
舊公共行政	專業官僚 價值中立	服從上級 依法行政	1. 獎優汰劣 2. 信賞必罰 3. 行政性功能仍大於發展性功能	1. 獎優汰劣 2. 效能至上 3. 行政性功能與發展性功能並重
新公共管理	競爭型官僚 為顧客服務	顧客導向 外在控制	1. 考績設限 2. 強調競爭，以各機關內各組織為範圍	1. 考績設限 2. 強調競爭，以各機關之總人數為範圍
新公共服務	回應型官僚 為主人服務	公民參與 回應偏好 民主課責	1. 納入面談機制，團體績效僅作為機關內各單位之評比 2. 考績條件多在回應機關內部管理作為 3. 考績連續二丙，才提送考績委員會考核及予申辯機會	1. 強調各機關整體的團體績效與面談機制 2. 回應民意，對工作態度及績效不佳者即落實淘汰制度 3. 強化考績委員會之集體決策功能，丙等即送審並予申辯機會

資料來源：本研究自製

吾人將表 4 的原則、特點，檢視民國 94 年與民國 99 年的考績修正草案，分析如下：

民國 94 年的考績修正草案：該草案仍彰顯獎優汰劣的行政性功能，並將考績法定調為官僚內部校正甲等考績過高的工具（第 1 條、第 7 條、第 9 條）。平時考核的項目以工作績效、品德操守及其他業務有關之項目為主（第 5 條）。考績設限，甲等以上不得超過機關總人數之 75%，丙等人數以各機關總人數 2% 為原則；各機關係以各業務組織為單位，非以總機關為範圍，如機關內受考人數累積達 50 人以上，即受丙等 2% 之限，又各機關內各官等受考人數 5 人以上，其甲等比例及不得超過 80%（第 9



條)。僅規定丙等比率，來規定丙等條件（第 6 條）。連續兩次丙等、丁等一次記兩大過或試用成績不及格者，方送考績會考核及予申辯機會（第 14 條）。

在發展性功能方面，雖僅規定丙等人員應予調整工作或施以適當輔導或在職訓練，然連續二丙者應辦理退休或資遣，則相較之下，仍較強調行政性的管理功能。在回應民意方面，雖亦將丙等設定比率，惟究其內容尚屬管理性的要求，且未設立對相對打考績之主管，有不當考核之懲處，較屬回應管理之需求；另在公平回應度上亦同遭質疑。

民國 99 年的考績修正草案：該草案除依舊堅持考績行政性功能的重要性外，亦更加強考績的發展性功能，並將考績法修正定調為「改革」積弊之工具，以積極回應民意，淘汰無行政效能之公務人員（第 1 條、第 6 條之 2、第 7 條、第 9 條之 1）。平時考核以工作績效與工作態度行之，排除與工作無關之品德操性等項目，強化專業官僚之角色（第 5 條）。考績設限，甲等以上（含優等）不得超過機關總人數之 70%，各官等甲等受考人最高不得超過 75%，主管人員甲等比例最高不得超過 85%，係首見防止甲等以上考績過度集中高官等之做法，以求落實同官等為考績之比較範圍（第 9 條、第 9 條之 1）。考列丙等定位為績效不佳員工，非僅違法失職員工；增列丙等條件、丙等比率 3%係以機關全體受考人為範圍（第 6 條之 2）。強化考績委員會之功能，如考績丙等核定必經考績委員會考核，並予丙等以下人員於處分前在考績委員會上陳述及申辯之機會（第 6 條之 2、第 14 條、第 15 條）。淘汰機制啟動前，對丙等人員施以輔導改善，第二次丙等者降級，第三次丙等者應予資遣或退休，並設功過相抵規定（第 7 條）。只要一考列丙等或丁等或一次記兩大過者，即送考績會考核並予申辯機會（第 5 條）。

在發展性功能方面，一次丙等考績及二次丙等者考績皆可尚予輔導改善，三次丙等考績才予資遣或退休處分，警示意味較濃，對當事人仍抱持改善期望的發展性功能較 94 年版之草案為強。在回應民意方面，極強調反應民意期望：官僚係為服務公民之意旨，即公民為官僚之主人，對於工作態度不佳，績效不良者將之定義為丙等。即考績丙等設限係為回應民意要求對不良公務員應予淘汰之作為。在公平性方面，民國 99 年版修正案已有注意到主管人員若不當考核，應相對予以懲處之規定（第 6



條之 1)，較民國 94 年版之修正草案週延，惟畢竟提倡考績設限與不設限，對公務人員來說實是茲事體大，尤其經學者研究發現，考績有「潛規則」的存在（陳敦源，2009：24-25），故考績公平性迭遭質疑。

根據前述之理論演進與公務人員考績法的修正情形，本研究可歸結出以下幾項發現與推論：

## 一、考績法之修正內容係屬時代之產物，深受政、經、社會環境之影響

99 年版以來的考績法之修正，主政的考試院銓敘部以倡議聯盟之姿，高舉「改革」之大旗，旨在回應馬總統競選時之改革主軸，由於政治為政府施政之上位指導階層，行政則多處於下位之執行階層，而選舉又為執政之合法性基礎，故當政黨輪替成為台灣政治之常態後，回應民意被視為執政的首要任務，所以可以瞭解任何的主政政黨都希望經過對官僚制度的改革，而贏得民意的支持與選票。尤其在經濟嚴重不景氣，社會氣氛正處在民怨高張的時候，整頓政府行政官吏的確為回應民意的好選項。

## 二、公共行政學的理论思潮係反應時代的思維，亦影響政府的施政作為

行政學理論從傳統公共行政、新公共管理走到新公共服務，在知識菁英的鼓吹下，影響執政菁英、政府官僚及各界的思維，必然產生施政作為上的衝擊。如目前所修正的考績法修正草案（民 99 年版本）的提出，係接續了民國 94 年版之考績修正草案之精神，其承襲了新公共管理之主張，即淘汰冗員、政府縮編、績效掛帥、強調競爭為進步的動力、顧客為導向的精神，在民國 94 年版與民國 99 年版的草案中，皆可清楚見到受新公共管理影響的斧鑿之跡。惟時至今日，由於新公共服務學派在台灣學界被提倡，民國 99 年版之草案更主張強調績效不佳可作為考績丙等的依據，而非有過錯才議處，故將強化丙等的淘汰功能，似乎期望扣合公民至上、民主課責的原則，考試院自詡站在民意的一方，然公務員團體似乎對於賞善罰惡，避免挾怨報復後等人為不良操縱情形，猶有疑慮，



故在修法之宗旨應可見受到新公共服務理論的影響，但考核等第作法之公平性，似未被信賴。故考試院也應儘量設計較為公平的懲處規定，將是實行後究竟能否達到理想目標的關鍵因素。

### （一）兩個版本的考績法草案均重視績效導向，但程度不一

94年版及99年版之修正案均將「工作」此考評項目修正為「工作績效」。但兩者對於更正此名稱的立論理由稍有差異。94年版針對考評項目立法修正的說明中，名為寫著之所以將「工作」一項修正為「工作績效」，主要在強調提升行政效率與效能。而99年版的修正案則僅係提及考績應以受考人年度內的工作績效為考核重點為由，而進行更改項目名稱。而兩項修正案都將「學識」與「才能」兩項考評項目刪除，將操行改為「工作態度」（30%），而「工作績效」為（70%）。從對於工作修改為工作績效的理由看來，雖然兩者均重視所謂績效導向，但在程度上是有所差異的，證諸其立法的用字遣詞，94年版的修正案較為強烈。

### （二）99年版本反映出回應性官僚的追求

94年版之修正草案認為公務人員的品德操守可能影響機關的整體形象及業務的推行，而將原考評項目中的「操性」修正為「品德操守」。而99年版本的修正案則較重視「工作態度」一項，並將其納為考評項目之一。該法所稱工作態度係指除屬執行職務或完成任務的態度外，還包括受考人對其公務人員身分所應恪遵之廉能官箴在內，而將現行「操性」考評項目納入「工作態度」內。雖然兩項修正案均將「操性」納入「品德操守」或「工作態度」，但前者較偏向新公共管理所重視的績效導向，重視結果的達成程度，主要在於其將「操性」納為「品德操守」一項的理由，旨在「品德操守」將有助於業務的推行，從這樣的修正原因看來，係較偏向於新公共管理所強調的目標導向。

而99年版之修正草案則較偏向於新公共服務理論對於公務人員的要求，新公共服務對於行政的運作上強調公平正義、民主治理、公民參與及回應性等面向，對於這些特性的要求，希冀能內化成公務人員（事務官）的行事準則與信念，即包括了「公務倫理（或稱之為「官箴」）」。

針對修正理由說明，我們考究其官箴之意涵，實係指我國古代官吏服官



職的行為準則，而在現代則稱之為「行政倫理」。現代各國之所以重視行政倫理，則係鑒於民意監督下，公務人員責任體制、權益關係以及規範公務人員品德行為有其重要性，故若法制規章之外，再輔以良善操守，勢必更能維護行政體制的健全（許南雄，2002：235）。如 Stahl（1983）所言，公務人員不僅要忠誠盡職，且在民主體制下應具備身為公僕應有的倫理操守，倫理不僅是才能的一部份，也是民主體制的一部份。如同本修正草案第六條之二所示，其中當公務人員因稽延公務，造成人民權益損害，影響機關聲譽者，得考列丙等。由此條文也可看出 99 年版的修正案除講求績效外，也更重視作為一個「公僕」應有的核心精神。

### 三、考績丙等恐流於型式，打考績的方式應妥為設計

不論是 94 年版或是 99 年版的修正草案，兩草案在丙等的汰劣制度設計上，均多所著墨，此舉無非是想透過汰劣制度的設計，發揮人力資源管理的積極效用，獎勵績優人員並輔導未達標準者，然這樣的輔導機制與丙等比例的分配，在實際運作上應有其限制所在，恐與原創丙等汰劣之理想有所差距。如同彭安麗等（2004：231）的研究即指出，在實務上丙等比例設限已發生許多問題，如未配合比例規定，工作表現不差，卻被考列丙等，勢必打擊士氣；受考評為丙等者，將有可能改變任事態度，由積極轉為消極抵制，不配合上級之交付等消極態度；尤其至年終考核期間，將加深人員間的猜忌，形成成員間惡性競爭的組織氣候。本文卻認為，兩次修正案的丙等比例設計與考列丙等者的救濟制度，恐亦將造成更多的甲等或優等，如同標題所示，丙等考績的比例規定，亦可能導致機關內部未符合考績改革的精神，而讓考績等第的核定，流於形式。

然總體來說，吾人可謂民國 99 年版之考績修正草案，係期望植基於回應民意對改革之要求，並期望落實責任政府之精神，引進民主課責之理，強調競爭性（如規定丙等比例及爭取團體績效以作為個人績效之參考等作為），並期強化考績委員會及面談功能作為防範誤評及救濟之道，凡此種種新的規定，可見其修法之主張與以往公家機關強調和諧相處的作為，大相逕庭。



## 伍、結論

從以上的研究發現，未來為落實政策執行，本研究擬提三項政策建議如下：

### 一、績效導向之考核，應質化、量化並重

現行考績法係以考評分數作為考績等第之依據，惟績效之衡量如係以「分數」做為考評等第之基礎，則如何核算分數，須有清楚的量化指標以為準據。若公部門組織與私部門組織，其成立之基本目的即有所不同，公部門組織無法與私部門組織一樣，能完全以工作量、件數、金錢、收益等量化指標做為衡量標準。可能一件公文的處理就需要耗費許多的折衝協調、時間與思考精力，若一味以量化數據（如公文數、處理案件時間等），而非論其影響力、服務品質等難易深淺之因素來考量，就只是讓「績效評估」徒具形式上的公平，而未能達到實質上的正義公道。因此，發展「質化」的衡量指標，破除獨尊「量化」的迷思，實有其必要。

另外，評估的方法能與組織環境相契合，是達成績效管理的必要途徑。然為了追求考評的準確度，則必須客觀化；為了符合正義，就必須落實真正的公平。評估作為如能運用職務說明書來進行工作分析，並據以發展考核制度，發給評估者具體而實際的考評指導手冊，以求能確切瞭解每位受考評者工作性質差異，方能核實評估。因此，如何兼納「質化」指標，又不失「客觀」準據，方能符合考績理論的「資訊正確原則」，讓考績達到實質公平的重要設計（張瓊玲，2009:184）。

### 二、績效衡量應力求共識，方能昭大信，以符平原則

考績的公平與否，徵結點常在於打考績的人者與被打考績者，兩造間對「考評」這件事有無認同感與共識。如果認同所進行的考評是有公信力的，那麼該次考績即被認為是公平的，反之亦然。這跟社會資本理論（social capital）所主張的「信任」關係，有共通之處。一般而言，信



任是在一個社團之中，成員對彼此常態、誠實、合作行為的期待，其基礎是社團成員共同擁有的規範，以及個體隸屬於該社團的角色（李宛蓉譯，1998:34）。在一個以知識經濟管理為基礎的時代中，公部門如何利用知識的蒐集、創造與分享，來提升對人民的服務品質，向來為施政的首要考量。而有效的公部門知識管理除了仰賴全體員工的創新力、創造力與分享意願外，尚取決於組織內外的信任程度。信任意味著相信他人的善意，認為對他人的期望是可信賴且可預期的（孫本初，2005: 335）。

因此，從公部門的員工接受考績評核，作為升遷、發展、獎懲、控制等依據，已屬必然之措施，然要是受考核者不信任考績的制度與作法，則再好的設計都會遭到莫名的質疑。關於這點，主政當局不可不慎，務必做好政策溝通，以利政策改革能順利推動。

### 三、審慎評估考績政策內容與執行方式，真正落實淘汰制度

根據觀察，公務人員考績法之修正是一個任何政黨執政者都會想做的改革型政策。既然考績變革措施是文官制度改革必然走的方向，不如詳細審視考績法案修正內容是否合理可行，這方面應由各級公務人員與立法者妥為檢視修正才是。再則，本法案既是以回應民意為修法初衷，則人民亦期待政府透過考績法的修正，落實不良公務人員之淘汰制度，故本次考績法修正草案中規定，十年內可將功過相抵、三次丙等才予淘汰等，這樣的規定，公務員尚且認為處罰太重，恐有失公允，然與民眾的認知卻可能有所差距。議論考績法之修正從 94 年版開始至今，公務界的「輿論」皆在於執行丙等考績的可行性，以目前考試院提出的草案版本內容，在民眾看來，卻僅為「警示」作用而已，執行 10 年後，如今真能淘汰多少的績效不良公務人員，尚在未定之天。人民的心態是：如果最終沒有拿出個淘汰人數之數字，則喊改革是假的。這種對考績的改革，公務界與民間期待的落差，將使政府的執政公信力又受到質疑，有關此點為政者切不可不慎乎。因此，考績改革之成敗，除了政策內容的討論外，應一併討論考績的評定方式，宜改進目前僵化刻板的考評方式，即各單位依所分配之比例，派出乙等或丙等考績人選，一起出列評比，再挑出符合比例的人數作為本次考績乙等或丙等者，這種評選方式，十足的倒果為因，如此作為，當然所有的考績都是輪流產生，無法令人信服，



但在鄉愿成習的官僚文化中，這種作為似乎已根深蒂固而牢不可破。就因為是如此不當的評核方式，當丙等比例設限之議提出後，大多數公務人員忙於反彈，而忽略了丙等設限可作為各單位長官處分不適任公務員的正當性依據。曾據報載有基隆市公務員於上班時踩裁縫機作女紅之事，當此依錄影畫面在媒體播放時，民間各界一片譁然，之後該公務員記一個過，然其科長卻因此辭了主管職位，以示負責，該科長何其無辜！如果主管對於犯錯的人員，在之前的年終考績能勇敢的打下丙等或落實平時考績預警的功能，則該單位的工作氣象必然不同，科長也不致遭連累丟官。故考試院及銓敘部、行政院人事行政總處都應共同配合考績法修正方向，積極研議考績評定方式及評比過程，並配合於立法院審議修正草案前，儘快提出，才能彰顯考試院原所主張的丙等設限的正面意義。

由前述所舉考績法修正案之兩項版本來看，不管是 94 年民進黨時代的版本還是 99 年國民黨時代的版本，都共同主張考績設限及丙等設限，但當他們為在野黨時卻都因此炮轟執政的中央政府有虐待公務員、秋後算帳之嫌等，這真是個有趣的現象，可知這兩個政黨都認為應該回應民眾對官僚觀感不佳的感受，而反對可能多是因政治立場不同而已。因此為政者若看清這種情況，則應該展現擔當與責任，只要是符合人民期待的改革，都應該積極回應，原則清楚但注意手段溫和，敘事明晰，並能說理溝通，方能竟考績改革之全功。

總之，公務人員考績法是這一屆考試院揮出改革官制、消除官僚積弊的一棒，在執政政績的展現上，只許成功不許失敗，期待主政者及各界公務人員都能體察時代趨勢，妥善訂定合理可行之政策，順利考績法制改革，以推動政策變遷的正面效益，再開創我國文官制度史上成功的一頁。



## 參考文獻

### 一、中文部分

- 呂育誠，2000，〈課責觀點下行政中立的意涵與落實途徑〉，《考銓季刊》，23：68-80。
- 許南雄，2002，《人事行政學》，台北：商鼎。
- 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》，第1卷第2期，頁145-170。
- 王惠珠，2001，〈公務人員考績制度改革芻議〉，《考銓季刊》，28：100-111。
- 丘昌泰，2008，《公共政策-基礎篇》，台北：巨流公司。
- 任可怡，2002，〈公務人員考績制度定位、功能及考核方法之研究〉，《人事行政》，139：21-32。
- 江汶珠，1996，《我國公務人員考績制度：理論觀點的反省》，國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，台北。
- 余致力、曾德宜、陳志瑋，2003，〈我國公務人員考績制度改進之研究〉，《公務人員月刊》，89：9-30。
- 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。
- 吳秀光、許立一，2008，《公共治理》，台北：空中大學。
- 吳泰成，1996，〈公務人員考績制度改進芻議〉，《考銓季刊》，5：9-17。
- 吳泰成，2005，〈建構績效導向的考績制度〉，《考銓季刊》，43：1-10。
- 吳瓊恩，2005，《行政學的範圍與方法》，台北：五南。
- 吳瓊恩，2007，〈建立「無預謀的行政倫理」：新公共服務五對概念的比較與檢驗〉，《公共行政學報》，23：1-28。
- 李宛蓉譯 Francis Fukuyama 著，1998，誠信：社會德性與繁榮的創造，台北：立緒文化。
- 李天申，2013，〈我國推動公務人員考績丙等比例的政策衝突分析〉，《文官制度季刊》，5:1：21-47。林水波，1989，《考績制度：理論研析與經驗印證》，台北：五南圖書。



- 林建宏，2008，《我國考績丙等制度之研究－人事行政學與行政法學觀點》，世新大學行政管理學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 洪國平，1999，〈我國公務人員考績制度之研究〉，《人事行政》，127：52-69。
- 孫本初，2005，《公共管理》，台北：智勝文化。
- 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。
- 陳敦源，2009，《我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視》，考試院研究發展委員會研究專題，未出版，台北。
- 陳世榮，2006，《我國公務人員考績制度之研究：理論、法制及實務》，國立臺灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，未出版，基隆。
- 陳志璋，2002，《政策課責的設計與管理》，國立臺灣大學法教分處政治學研究所博士論文，未出版，台北。
- 詹靜芬，2002，《我國公務人員行政倫理困境之研究：以中央行政機關中級主管為研究對象》，國立政治大學公共行政研究所博士論文，未出版，台北。
- 趙其文，2001，〈甲等射線與績效獎金〉，《公務人員月刊》，64：3。
- 劉文隆，1998，〈從行政革新論考績制度之整建〉，《公共行政學》，2：101-120。
- 劉宏祥，2007，《我國公務人員考績制度改進之研究》，世新大學行政管理學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 劉昊洲，2009，〈公務人員考績法之探討〉，《公務人員月刊》，158：29-38。
- 蔡秀涓，2005，《績效不佳員工之處理：政府管理者觀點》，台北：雙葉。
- 蔡良文，2007，《我國文官體制之變革：政府再造的價值》，台北：五南。
- 蔡良文，2003，《人事行政學》，台北：五南。

## 二、英文部分

- Burke, John. 1986. *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Denhardt, Janet Vinzant and Denhardt, Robert B. 2000. The New Public Service: Serving, not Steering, *Public Administration Review*, 60(6):549-559.
- Denhardt, Janet Vinzant and Denhardt, Robert B. 2007. The New Public Service: Serving, not Steering. Armonk, NY : M.E. Sharpe.



- Denhardt, Janet Vinzant and Denhardt, Robert B. 2011. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY : M.E. Sharpe.
- Dunn, Delmer D. ,and Jerome S. Legge, Jr. 2000. “U.S. Local Government Managers and the Complexity of Responsibility and Accountability in Democratic Governance”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11(1):73-88
- Hart, David K. 1984. “The Virtuous Citizen, the Honorable Bureaucrat, and Public Administration”. *Public Administration Review*. Vol.44, Special Issue.
- Hogwood, Brian W. and Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Myers, Ronald and Robert Lacey 1996. “Consumer Satisfaction, Performance and Accountability in the Public Sector”. *International Review of Administrative Sciences*. 62(2):331-350,
- Peters, Guy B. 1986. *American Public Policy*., Chatham, N.J.: Chatham House.
- Reich, Robert B 1988. “Policy Making in a Democracy”. In *The Power of Public Ideas*, ed. Robert B. Reich(ed). Cambridge, MA: Ballinger.
- Sabatier, Paul A. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Science*. Vol.21, No.2-3:129-168.
- Sabatier, Paul A. (ed.) 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith(eds.) 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith. 1999. “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”. In Paul A. Sabatier(eds.), *Theories of the Policy Process*(pp.117-166).Boulder, Colorado: Westview Press.
- Schneider, Anne Larason and Helen Ingram 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.



# Exploring the Development of Civil Service Elimination System : Policy Change Perspective

**Chiung-Ling Chang\***

## **Abstract**

Using the theory of the 5<sup>th</sup> principle: “Recognize that Accountability Isn’t Simple” in Denhardt & Denhardt (2007)’s book “New Public Service”, we think the contemporary civil service should fulfill the concepts like “Serve Citizens, Not Customers” and “Seek the Public Interest”. To reach these goals, the civil service have to Recognize that Accountability. This is not only to concern about the market competition but also the laws, constitution, social values, political norms, professional standard and citizen’s benefits (Denhardt, 2007:42-43). In democratic countries, the government and its employee should take the responsibility of three orders: 1. Responsible to the commander of the administrative organization; 2. Responsible to the elected officer/chief; 3. Responsible to the citizens (Kearns, 1996:9). Among which, the most important thing is responsible to the citizens (Little, 1996:345). By the development of democratic politics, the responsibility of government and its employee required by citizens is increasing daily. To assure that the government can fulfill the “civil commitment” and “civil trust” and public service can maintain the public benefits, the “accountability” for civil service is the effective strategic management mechanism which is needed in democratic administration.

---

\* Associate Professor, Taiwan Police College · [linyifw@yahoo.com.tw](mailto:linyifw@yahoo.com.tw)

Received : Oct. 7, 2013. Accepted : Feb.25, 2014.



From the standpoint of personnel management, to carry out the accountability is to set up the elimination system. In the theory of New Public Service, accountability is defined as broadly as professional responsibility, lawful responsibility, political responsibility and democratic responsibility. The final goal of accountability and responsibility mechanism is to assure that government will response to the preference and need of civil (Dunn and Legge 2000:75). The public administrative officers are the most important part of government responsibility in political system. If officers can not fulfill the responsibility, they will lose their public and legal identities. Thus, the elimination system should include the government employee's response to the publics, their administrative behavior and ethics and the requirements to reach the public expectation, the attitude of performance in organization. The evaluation of current laws and administrative conducts can be helpful to understand the contents of elimination system. In addition, to compare the advocates and conducts between DPP (2000 ~ 2008) and KMT (currently) from the standpoint of policy change is also a main topic in this study.

This study is based on the theory of New Public Service to explore the role of civil service and the establishment of accountability. We also evaluate the development of civil service performance law and hope to set up more complete lawful norms in accountability. In research methods, we adopt the literature analysis and comparative research methods to put in order of the development of this policy change and to provide suggestions of setting up a contemporary elimination system for civil service.

**Key words:** New public service, Policy change, Accountability, Elimination mechanism, Civil service performance evaluation act



