難 考績制度之問題與改善建議

- (一)績效管理角度觀察，公務人員考績制度與運作存在著哪些問題？並請就各項問題提出改善建議。【自創題一命中考點113年地特三】
- (二)傳統人事行政的「考績制度」，在公共人力資源管理概念下，有何改革重點？請論述之。（25分）【113地特三（公共人資）】

作答提示

太好了！本書（初版）的本題自創題已命中113年地特三公共人資的考點！許多學者專家都會針對公務人員考績制度提出問題與改善之道，這也就是113年地特三本科目問的考績制度「改革重點」。本題筆者從公共人力資源管理與績效管理角度，綜整制度層面與實務執行層面共8項詳細版本的問題與解方（以供考生們了解），考場上遇到這題考生可視作答時間從中任選約4-5項回答。提醒各位考生的是，此類題目也可能只問考績制度存在哪些問題，至於提出改善建議方案，這對一般考生來說的挑戰度較高喔！

擬答⁴⁷

【共3,676字】

我國公務人員之考績制度設立之目的在於發揮組織獎優汰劣之功能，以提升政府行政效率與效能；而績效管理概念則強調除可作為組織行政管理上的參考依據外，亦可協助員工成長與就工作弱點項目持續改進。若以

47 施能傑（2024），公共人力資源管理關鍵議題，16，雙葉書廊。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卷4期，1-23。張四明（2009），公務人員考績制度之問題分析與改革方向，1-19。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卷8期，7-27。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期，11-38。

人力資源所重視的績效管理概念視之，公部門考績制度可從制度面與執行面兩大層面分為以下問題：

(一)制度層面：

1.過度著重於績效之行政管理目的，忽略發展性目的與策略性目的：

(1)問題：考績結果會用以連結公務人員之職等陞遷、獎金等行政管理目的，但因績效回饋機制薄弱、多數機關忽略人員考績與員工發展間之連結，對於工作績效差之員工亦缺乏積極輔導或督促其改善行為之措施，而較難以發揮績效之「發展性目的」；另現行制度下多數機關之考績項目乃直接使用由銓敘部所訂定之版本，並未針對考績細項進行特別設計或改良⁴⁸，導致考績常與各機關之策略性目標缺乏具體連結，故亦缺乏績效對於組織之「策略性目的」。

(2)建議改善方案：考績結果除了應用於行政管理目的之外，亦需重視績效之發展性目的與策略性目的，如可增設就員工之「核心職能」此項績效指標，另機關針對工作考績差之員工亦需設計積極診斷（問題）與輔導改善之方案，以強化員工之職能發展、提升政府運作效能，並增強考績與員工職涯規劃之連結，以強化績效之發展性目的；另實務上除納入銓敘部訂定之核心考核項目外，其他考核項目應由各機關依每年機關目標策略與及職務特性自行

48 依考績法第5條：

I 年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。

II 前項考核之細目，由銓敘機關訂定。但性質特殊職務之考核得視各職務需要，由各機關訂定，並送銓敘機關備查。

訂定部分之績效（考績）評核指標，並試著回應整體社會之需求，以強化績效之策略性目的。

2. 納入許多與工作實際表現未必相關之考績項目指標：

(1) 問題：公務人員考績之項目係分別針對工作（65%）、操行（15%）、學識（10%）與才能（10%）四層面進行綜合評分，除了工作項目係針對員工實際工作成效與效率等面向外，其餘如操性、學識與才能三者之「細目」定義較為模糊，即績效評估標準欠缺具體與可衡量性，且才能與操性等皆未必能直接代表公務人員之工作品質良窳。又如操性此項目多係針對人員之特質層面進行評估，而非針對人員之具體公務行為與結果進行評估，績效評估上易流於主觀或近期印象而產生績效偏誤。

(2) 建議改善方案：未來我國公務員考績制度應將績效評估標準更集中於工作面向，如可考慮參酌考試院曾提出之考績法修正草案⁴⁹，考生建議可將考績項目改為工作績效（60%）、工作態度（20%）與工作核心職能（20%，如領導、溝通、創新、發展潛能等），而著重於工作面向與員工發展潛能、捨去與工作關聯性較低之項目（操性、學識與才能），並授權各機關得依其業務項目自訂考評細項，以增強績效與組織整體目標與策略之關聯度，並提升績效評估結果之效度與公正性。

3. 僅由主管單向考評：

⁴⁹ 如考試院於101年提出之考績法修正草案送立法院審議，惟後因立法院屆期不續審而未完成修法，該法案將考績項目改為工作績效（70%）、工作態度（30%），而107年亦因同樣原因未完成考績法修法，近期銓敘部於110年6月30日再次提出公務人員考績法修正草案送請考試院審議，考生可自行參考該次修法說明：<https://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=732&Page=6985&Index=3>。

(1)問題：現今越來越多組織採取多方考評例如360度考評，除主管外，亦納入顧客（民眾）、同事、下屬與自己等多方角色之績效評估，以提供較為全面客觀的評估結果，然而目前公部門考績制度只有主管單向考評，可能產生因主管個人主觀好惡所產生之績效評估偏誤等問題。

(2)建議改善方案：如屬第一線基層人員或有與民眾直接互動的工作，似亦能將民眾滿意度或評分結果納入考績評比中，另針對主管建議增加「下屬評分機制」，以作為績效評估上之資訊參考。

4.法制上缺乏納入「團體績效」⁵⁰：

(1)問題：績效管理強調團體績效與個人績效考核應有所整合，然而現行考績法缺乏團體績效機制，導致個人績效考評上缺乏團體績效之評估資訊，雖實務上部分機關（如經濟部所屬事業機構⁵¹）有採取團體績效方案，但實務上法制面並未有相關規定。

(2)建議改善方案：考生建議可參考101年之考績法修正草案納入團體績效機制，而可依各所屬機關或同機關內部單位之團體績效成績彈性調整所屬各單位年度考績甲等以上之人數，以緊密連結團體績效與個人績效，而建立以「組織目標與策略」為導向的績效管理，惟因各單位之業務性質有異，如何公平客觀考核團體績

⁵⁰ 蘇偉業、莫永榮（2020），考績與績效，載於詹中原、林文燦、呂育誠（主編）（2020），公共人力資源管理理論與實務，五南出版。吳泰成（2005），建構績效導向的考績制度，考銓季刊，第43期，1-10。蔡良文（2010），個人考績與團體績效評比扣合相關學理與作法之研析，考試院八十週年慶變革中的文官治理國際研討會會議實錄。

⁵¹ 詳可參考《經濟部所屬事業機構人員考核辦法》第12條，以各機關（構）年度考績成績決定該機關（構）之甲等人數比例上限。

效，實務上亦屬一大挑戰。

5. 僅由主管單向考評：

(1)問題：現今越來越多組織採取多方考評如採取360度考評，除主管外，亦納入顧客（民眾）、同事、下屬與甚至自己等多方角色之績效評估，能提供較為全面客觀的評估結果，然而目前公部門考績制度只有主管單向考評，可能產生因主管因主觀好惡所產生之績效評估偏誤等問題。

(2)建議改善方案：如屬第一線基層人員或有與民眾直接互動的工作，似亦能將民眾滿意度或評分結果納入考績評比中，另針對主管亦應考慮增加「下屬評分機制」，以用以績效評估上之資訊參考。

(二)執行層面：

1. 「過於寬容」的績效偏誤問題：

(1)問題：因現行公務員考績規範最多可有75%之公務員拿甲等的情況下，絕大多數之公務人員之考績皆為乙等以上⁵²，普遍單位都存在績效評估中「過於寬容」的問題；另一方面現行公務員考績等第欠缺「優等」，僅憑考績結果確實也較難辨別最為優秀與極具發展潛能的工作者，導致現行制度上亦欠缺強烈誘因激勵員工，亦未能獎勵特別認真與傑出的優秀人才。

(2)建議改善方案：考生建議採用增列至多5%~10%人員為考績優等之作法，以獎勵工作績效優秀之公務員，並有利其職涯發展與獲得獎金與陞遷等機會，以強化激勵效果。

52 如有研究指出，歷年來公務人員的考績結果高達99.8%比例均為乙等以上。

2. 考績常未能如實反映個人工作表現：

(1)問題：實際上，許多單位長期以來都是採用「主管、簡任官者或資深者保證或優先甲等」、「基層人員輪流拿乙等」或「新人必定乙等」的評比方式，造成年終考績常未能反映個別員工該年度的實際工作表現，而常使得基層人員對考績結果感到不公平，甚至轉為採取較消極的工作態度或離開組織。

(2)建議改善方案：主管應確實基於同仁之平時考核情形進行年終考核，各機關亦應加強對於各級主管之績效管理作法與觀念，始能強化績效評估結果之效度，讓考績如實反映人員之工作表現。此外，建議原則上可以「同官等人員」、「主管或非主管人員」之間作為比較對象範圍進行個人績效考核，方得以打破現有制度下許多機關於評比考績時所採用不公平、不合理之方法或陋習。

3. 鮮少淘汰不適任者而未發揮「汰劣」功能：

(1)問題：員工於企業考績評比墊底（如屬倒數5%）或長期考績不佳，有可能接獲公司的資遣通知，故考績能適時發揮「汰劣」功能；而我國公務員法定未明定淘汰比例，在公部門永業制與實際考績運作下，部分主管因人情壓力或鄉愿問題而擔心得罪人，就能力顯不適任或工作態度惡劣的公務員，鮮少主管會給與該員丙等或丁等，導致考績之汰劣功能幾乎難以發揮，亦讓同仁間工作量勞逸不均、考績不公平之問題亦常存在。

(2)建議改善方案：各級主管應切實進行績效評估工作，而應盡可能屏除主觀偏好或鄉愿心態而存在「過於寬容」之績效評估偏誤，另考生建議可針對丙等人員特別設計「輔導機制」，如採取加強輔導與訓練之方式，並定期檢視該等人員之工作情況是否有所改

善，如績效屢次未改善，最後手段即可考慮採用101年考績法修正草案中的「退場機制」（如10年內3次獲得丙等則應辦理資遣或退休），惟不建議制度上強制機關每年丙等人員之比例，以免因強制定額淘汰作法而衍生現職人員焦慮心理與諸多公平性問題。

4. 績效回饋機制運作薄弱：

(1) 問題：目前公務員考績制度主要是以年終考績為主，平時考核常僅流於形式而未切實考評，考評過程之資訊亦不夠公開透明，多數主管亦不會於當年度定期進行績效回饋或與下屬績效面談，對員工來說，欠缺與主管雙向溝通並了解自身表現優劣之處的機會，而不利於發揮績效之發展性目的。

(2) 建議改善方案：針對考績法修正草案增設之「考績面談機制」，考生建議未來考績法應增設此制度，以仿效許多企業每半年或每季會由主管與個別員工進行績效回饋面談，主管除可指導部屬如何強化其職能或表現外，亦可透過雙向溝通了解部屬有無需要協助之處，此機制除可提升考評過程之透明性，亦有助於提升部屬對於考績結果之接受度。

綜上，以人力資源角度觀之，績效管理必須與組織目標與組織策略連結，然而，公部門考績制度則存在考績結果常與個人實際表現不相符、未能發揮私部門獎優汰劣的功能、未能及時提供績效回饋、只由主管單向考評等問題，就上述問題，未來如能增加優等比例、增加績效回饋的頻率與納入多方考評機制，應有機會為公部門組織留下、吸引更多優秀人才。