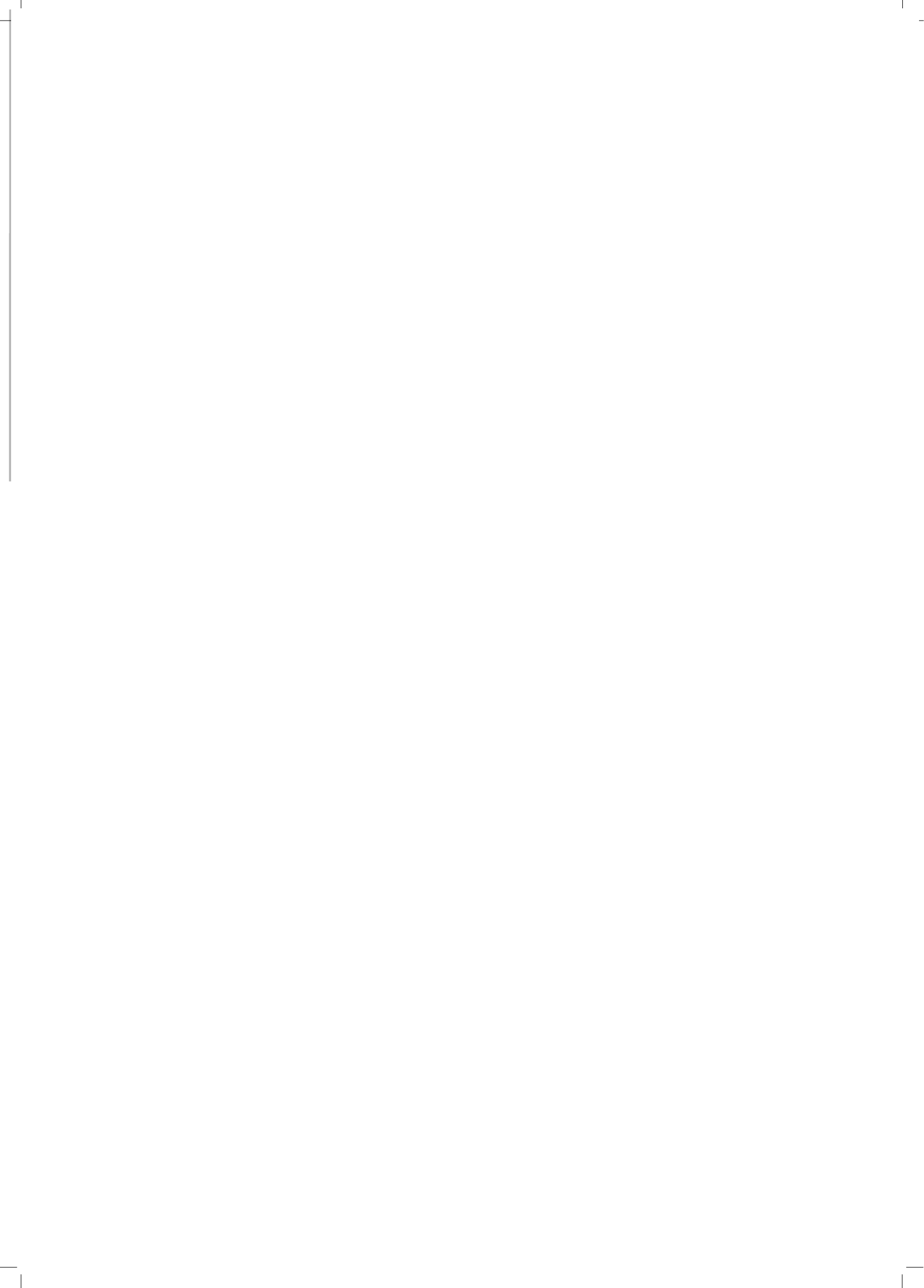
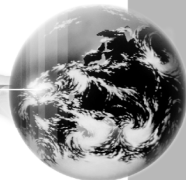


專題演講 II

The Examination Yuan of the R.O.C.
Anniversary





肆、專題演講 II

時 間：中華民國 99 年 1 月 9 日（星期六）下午 2 時

地 點：公務人力發展中心前瞻廳

主 題：型塑公務員的領導力：要件為何？

（Cultivating Leadership in the Civil Service: What Does It Take?）

演講人：Scott A. Fritzen 新加坡大學李光耀公共政策學院副院長

紀 錄：陳佩婷 劉燕蓉

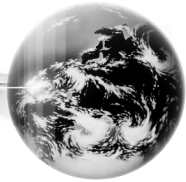
（現場口譯部分）

謝謝大家，跟大家說聲午安！首先我想要向與會人員表示，今天非常榮幸來參加考試院的 80 周年慶舉辦的這個研討會，這是我第 4 次來到臺灣，每一次來都讓我很高興，大家都知道臺灣是一個非常熱情，也非常好客的地方，謝謝昨天晚上非常美好的晚宴。臺灣人都非常看重工作，也非常專注，大家都在 2 點準時的回到會場就是一個很好的證明。我去過許多國家參加研討會，不見得每個國家的人同時都具備這 2 項特徵，有時，他們非常好客，但不見得在工作非常投入，我不會提到這些國家的名字，但臺灣在這 2 點上都非常傑出。

在今天這個非常短的時間之內，不同於早上各個國家的介紹，我想要談的是整個大的框架，希望給大家一個宏觀的藍圖，也就是我們如何塑造公務員的領導力？他們需要什麼樣的態度與能力？而在這個變動很大的時代中，我們要如何做到這一點？我們必須要很清楚的描述出這個大的方向，否則我們就不可能找到一個正確的答案，美國有一個很有名的棒球教練說，如果你不知道你要去哪裡，那麼每一條路都可能帶你到一個你不想去的地方。所以，我們想要型塑公務員的領導力，這件事情不會偶然的發生，而是我們必須要有一個很明確的方向。

所以我想談一下，在公共行政上一個大的環境改變，要提出的第一點是，也是大家常在討論的一點，我們應該把焦點從政府轉移到所謂的治理上面，而這實際上代表什麼意義呢？就是從政府改變為治理。這張圖是我覺得很有用的圖表，20 至 30 年前，所謂的公共行政訓練，大部分的人是把焦點放在國家的層級上，就是國家的公部門，像是各個部會，而這也是我們討論的焦點，所謂什麼叫做好的政府？什麼樣的能力是好的政府所應該做的事情？

在那之後的 20 年，不論在理論上或實務上都做了一些改變，例如我們看到一些跨國際的大型機構愈來愈多，像是歐盟就是一個很好的例子，在亞洲也有許多跨國家的組織和機構，都引起很多的關注，而我們現在更強調的是全球治理，所以，大家現在很注重把資源和權限下放給地方政府，而世界上的每一個國家都說，他們都在進行授權地方、去國家化的政策。最後，我們看見各國之間都有一個近似之處，就是公部門、私部門及人民之間的界線愈來愈模糊，現在愈來愈多的公部門與私部門之間的伙伴關係，不論是橫向或是縱向，不管在理論或是實務上，現在的情勢愈來愈複雜，跨部門的協同合作，以及跨國、跨公、私部門的合作都愈來愈重要，為什麼這樣呢？簡單的說，我們可以考量為什麼從政府轉移為治理？我們可以看出在各個國家



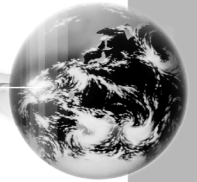
之間雖然有一些相似之處，尤其在政策制定上，有時候我們也可以看見政府的形成尚有許多不同的形式。

我們可以在圖上看到一些人力發展的指標，這些國家就是這些點，就是聯合國對於民主國家民主程度的評估，從不太民主到非常民主，我們看到在這些國家中有很大的變異，以中間程度的民主國家來說，他們的民主程度和政府的治理能力有很多相似的地方，所以這許多的因素，讓很多政府把焦點轉移到治理上。這是社會的各個組織，以及國家歷史、過去傳統所交互影響的結果，這張圖是世界上各國收入的狀況，從 1997 年到 2000 年的發展，紅色代表中國，綠色則是美國，這是從 100 美元至 1,000 美元甚至到 10,000 美元、100,000 美元，在現實中收入分配不平等的情況比圖表上呈現還要大，我們可以看到美國及中國收入高低不同的情況。仔細的看這個圖表，我們看見的是一個過程，看到人民生活水準普遍的提高，這是一個好的現象，許多人脫離了貧困。但在這段時間中，因世界人口急速增加，貧困人口也跟著急速增加，而貧富不均的情況也顯得愈來愈嚴重。各位可以看見這其中發展的結果，往往取決許多不同的情況，不單單僅是政府的作為，也是一個各個部門之間互動的結果。

我要說的第 2 點是，雖然我們對於政府的概念開始有一些改變，但是政府的角色還是跟以前一樣重要，如今政府所扮演的角色甚至比以前更重要，在強調政府的重要性的同時，政府角色不容懷疑，但我們必須要用一種新的思維來檢視政府需要哪些新的能力？尤其哪些是公務員，以及高階公務員所必須具備的能力？這就是今天我想先跟各位分享的大框架。這張圖是就既有的理論加以修改的模型，也就是政府人員在這個新的環境所需要的新能力，而這個框架適用 2 個層面，也就是在制度層面上，我們需要做什麼樣的建設，以產生好的結果，另一個則是公務人員需要有什麼樣的能力，而能夠具備領導的能力。這樣一個三角的元素它們之間並沒有特別順序。

我特別提到的是所謂支援的能力，我們必須要解決在不同的社群之間許多不同的衝突，而政府應該在這方面做些什麼，政策及政治應該是要回答一些解決不了的問題，在什麼樣的時間，怎麼樣讓他們得到，這樣的一個機制，能夠協調不同的衝突，在我們的社會中，這是非常重要的，要建立一個聯合的組織來創造社會的價值，包括經濟及政治的基本建設，因此，我們必須在極短的時間內做出政策的回應，這可以透過許多不同的方式及不同組織的機制來完成，我記得托爾斯泰曾經講過，每一個快樂的家庭，快樂的原因都一樣，但每一不幸的家庭，其不幸的原因都各自不同，所以好的施政結果，他們的原因也都是相同的，但世界上許多的國家，卻沒有辦法做到這一點，而他們壞的結果也是大家有目共睹的。

接著我要提到個別的能力，就是所謂解決問題的能力，我們要了解，政府能夠成功的完成哪些事情？在這樣一個非常複雜的時代裡，我們面臨的問題非常複雜，不管是在技術層面還是在它所呈現的挑戰上，因此，我們需要有知識、還有分析的能力，要能夠了解怎麼樣才能夠把事情做好，得到好的結果，那麼如何達到政治的共識？並且把這個共識化成實際的執行成果，我們先要確定我們應該要先做些什麼？比如，我們要如何確保公共衛生？我們需要世界衛生組織所具有的专业知識，來告訴我們如何界定所謂政府應該要致力的方向？同時要能夠把這份理

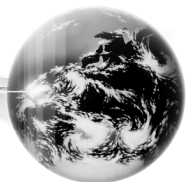


解化為實際的成果。我們也知道以政治為基礎的政策制定，這是一個很困難、很不容易達成的事情，在許多國家，對於政策的制定上，都沒有能夠舉出實際的證據，我有一個同事曾經提到新加坡的政府治理，就是我們要有能力預知未來長程的後果，第 2 就是要能夠做全面性的思考，要了解除了自己的部門之外，其他部門對於這個政策會有什麼樣的想法，同時我們要三思、不斷持續的學習，要知道我們應該要做什麼，以及不應該做什麼，而有什麼樣的選項？

第 3 種能力就是執行的能力，這展現出一種概念，就是不管你有沒有分析上面正確的答案，或是你有沒有解決問題的能力，或是你有沒有政策的意念，你還是要執行這些政策，在動員並且分配資源有效上是沒有辦法取代的，所以我們必須要把政策中間的落差連接起來，所以我們可以想像這其中有非常多的元素需要納入執行政策考量，這張圖的重點，最難的一點是，為什麼我說這是一個同心圓的架構的原因，就是因為其中有一個地方連結的是最脆弱的，整個鏈中最脆弱的地方將決定你這個政策將持續多久？如果你有很好的想法、有很好的政治支持，可是你沒有能力來執行這樣的政策，那當然你不會有很好的執行成果，同樣的，你可能有很棒的能力，可以做更多的事情，或者有強而有力的支持來使用這樣的能力，但並不了解你所要解決的問題是什麼？那你可能沒有辦法找到答案來解決你所碰到的問題，所以你可能會做了許多事情是徒勞無功的，像美國在金融危機之後怎樣規範金融業，我們也沒有好的答案來解決這樣的問題，我們必須要怎麼做才能避免這樣的事再重演、避免這樣的狀況再發生？所以這 3 個元素是很重要的，我們應該要在系統上想想如何加強這三方面。

我們用幾個簡單的例子來看，就可以知道這個架構，記得 911 事件不久，我在 Google 網站上看到一篇文章，內容是帶點揶揄的口吻，這篇文章說，美國促使賓拉登建立一個可以攻擊的國家，美國透過電視直接告訴賓拉登，就是建立一個美國可以攻打的國家吧！不管你是要現在接收阿富汗或建立隨便一個其他的共和國，重要的是你要趕快建立一個可以讓美國攻打的國家，它有它的疆界、它的軍隊、它的資金，以及它的首都，這樣美國才可以用炸彈去轟炸它，文章的時間是當年的 10 月 3 日，不知道這中間有沒有很重要的議題，還是這只是一個屬於娛樂性的文章。下面這一篇文章有一個重要的重點，這是在財經金融時報上出現的，美國的指揮官被批評沒有辦法在阿富汗執行任務，他並不是非常在乎西方的人民，美國在碰到這樣一個緊急的狀況時，必須要有高層的允許才可以決定下一步該怎麼做，這篇文章說，我們沒有辦法了解整個情況，但這是一個令人省思的文章，而且令人非常的沮喪，這中間的連結是什麼？我想要說的是，像這樣一個問題，美國軍方的能力在冷戰時，他們有非常大的能力，就是全世界最強的軍力，他可以來保護他們的疆界，擔任世界警察的角色，而且也表現得非常稱職，那它有沒有獲得強的政治支持，答案是有的，因為美國每一個政客，他們都不想被人家說美國的國防太弱，所以絕對有完全的政治支持，那在分析策略面是不是成功呢？答案也是，從歷史背景上看來，美國的政策在冷戰時期是成功的，避免了最強大的全面戰爭，並且蘇維埃政府也結束了它的鐵幕的統治，所以，這 3 個圓圈多少是有重疊的。

但這 2 篇文章的情況是不太一樣的，現在任務是不明的，在 911 之後，針對國土安全並沒有找到一個很具結論性的答案，這並不是解答，我們不可能再派一樣的軍力、物資再來解決這



個國土安全的問題，所以我們知道這個策略是不可行的，也知道還是有些其他的策略是在圓圈之外的，也許是傳統的方式等等。政治支持，在這個新的策略之中，也許有些程度上還是有的，但還是有些模糊，因為政客都想要證明他們非常支持強大的軍事行動，但在 911 之後，就很難有這方面的證實。這篇文章中提到，就是承認了在策略三角形的能力面沒有辦法成長，就是沒有解決問題的能力，這是被現在的策略與解決問題的能力所制約，所以找不到正確的解決方法，希望這個例子大家可以懂。

讓我給各位另外一個很典型的例子—分權。誠如我之前提到的，目前最重要的問題不是在於該不該分權，而是如何分權才能獲得最佳的結果。分權是複雜的，且在政治上是有許多東西要去考量的，這中間也有非常多的意識型態需要解決。分權的目的是，要增加社區的回應或跟社區做進一步的溝通，這是一個很典型的論調，或者分權是不是一個分化的結果，能夠來深化民主。分權可能不是單純只有中央與地方的關係這麼簡單，有時候分權到一個極限，可能就會再有集權的想法，現在就有人提倡集權到一個省的層級，而且分權的能力也是非常不均的，儘管這中間可能有一個理論上的協議，但實際上可能需要一個非常強的中央角色與領導來進行分權，才能夠成功的來完成，所以我們必須要想像這是一個動態的情形，而不是一個單一方向的過程。

最後，第 3 點就是系統和領導者，在這新的文官制度中，是要了解如何把這些功能組合在一起，所以我們要知道什麼樣的能力是公務員所需要？需要有想像力、用心、甚至很強的分析能力，必須要能夠舉一反三，必須能夠仔細的想一想問題出在哪裡？也許必須要像直升機這樣的能力，這樣才能夠得到你想要的結果，其中的一個能力就是如何讓人們了解到如何從投入變成實際的產出，而且變成政府實際的產品，我們要確定的是我們是不是有正確的判斷，而得到我們想要的成果，並把這有效的產出，變成實際的影響力，就是我們做的各項政策，對社會而言是真的可以解決問題的。

另外，從支持的這一個層面，我們需要的人才是可以建立連結關係的，這些人要能夠管理統治，政治不只是說政黨政治而已，政治同時也是指組織裡面的政治，例如部會之間的關係，我們如何對人的能力來進行協商，以建立和諧化的關係。比方說，領導者如何先了解上級、影響上級，以及了解上級的上級的想法，而不是單純的只關係自己的方案和自己擔憂的事情，必須要跨部門的跟不同的單位有效的合作，因為成功的關鍵，常常是透過合作的方式來達成，我們不能夠用權威或強迫的方式來告訴他們應該如何做，這就是組織裡面的架構。另外組織中也必須要跟上級來進行合作，因為上級手中常常握有資源，即使中間有衝突，我們仍應該要以合作的角度去協調溝通，因此，我們必須要處理合作者之間的網絡關係，試著影響他們藉以完成使命。

最後，謝謝各位仔細的聆聽，這是我第 4 次來到臺灣，再一次表達我非常榮幸的來到這裡，在這個非常好的場合進行演講，謝謝各位！

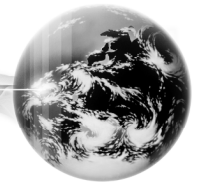


Cultivating Leadership in the Civil Service: What Does It Take?

Scott A. Fritzen
Vice-Dean, Lee Kuan Yew School of Public Policy,
National University of Singapore, Singapore

Abstract

Public managers are working in an environment that is not only changing, but changing at an increasing pace. This talk examines some of the critical environmental changes implicated in the shift (suggested by the title of this conference) from a “government” to a “governance” paradigm. It then addresses the need for capacity development both across civil service systems and at the level of the individual public manager.



Cultivating Civil Service Leadership: What Does It Take? — Scott A. Fritzen

**Cultivating Civil Service Leadership:
What Does It Take?**

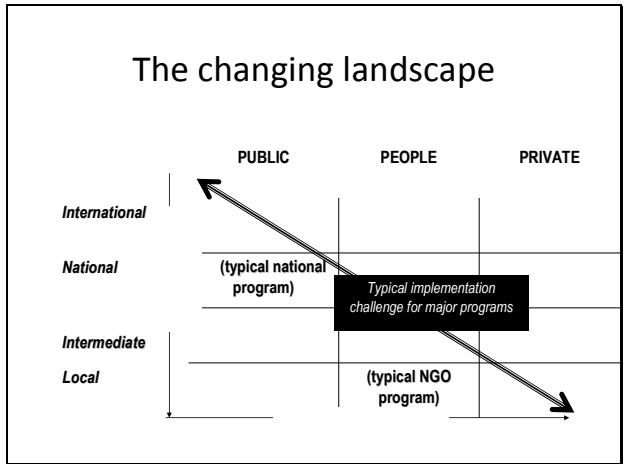
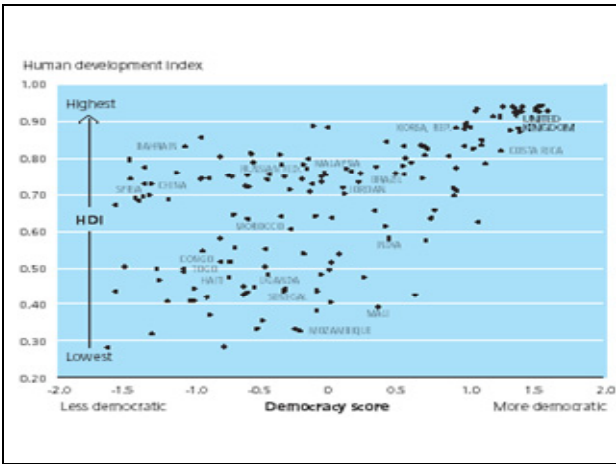
*International Conference on Civil Service Governance
in Times of Change*

Scott A. Fritzen
Vice-Dean and Associate Professor
Lee Kuan Yew School of Public Policy
National University of Singapore

Point 1:

‘Government’ is shifting to
‘Governance’

<http://www.gapminder.org/downloads/flash-presentations/income-distribution-2003/>



Point 2:

‘Government’ more important than ever...

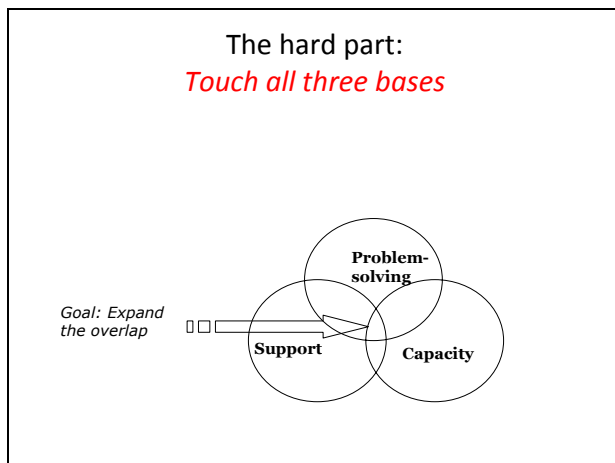
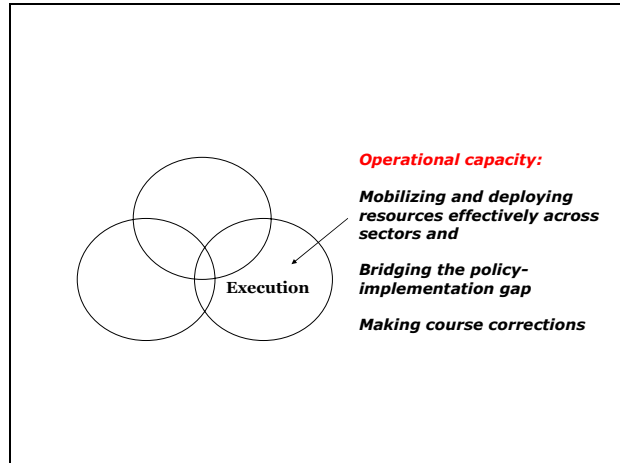
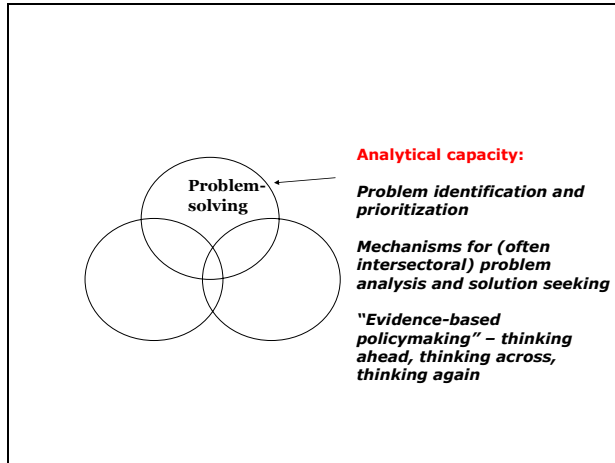
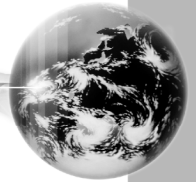
...but we have to think in new ways about critical capacities.

A ‘strategic triangle’ of governance capacities needed in the new environment

Political capacity:

Building viable coalitions across minimum necessary time frame

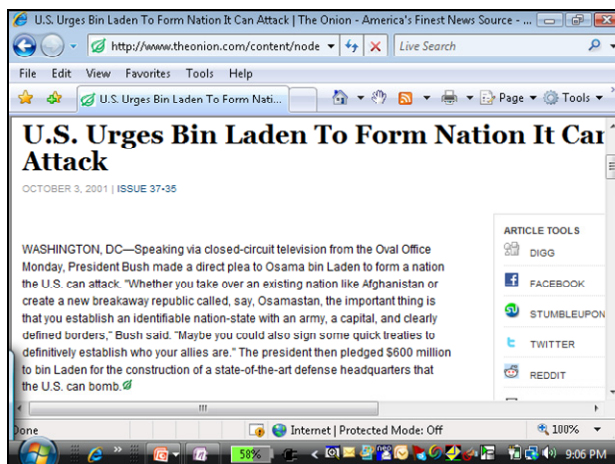
Moderating and channelling conflict



(consider what happens if you miss)

Example: US military post-cold war
Decentralization

Example 2:





Example 2: Decentralization trends

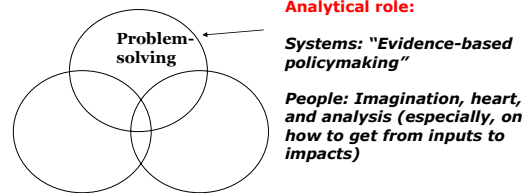
- Traditional view: World Bank (see next slide)
- But...
 - multiple ideologies: bypassing the state/efficiency or responsiveness or democracy
 - Uneven support...
 - Uneven capacity, including at center
- Expect oscillation, not unidirectional process

From *East Asian Decentralizes* (World Bank, Oxford University Press, 2005)

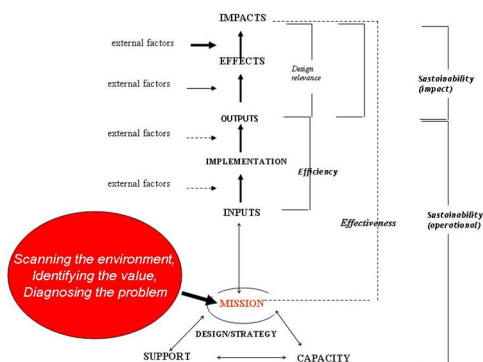
“...the key question is no longer whether to decentralize. It is how best to design intergovernmental structures...to achieve optimal results. [...] Though East Asia’s decentralization has come later than in some other parts of the world, it is now here to stay.”

Point 3:

Cultivating systems *and* leaders in the new civil service is what it will take...



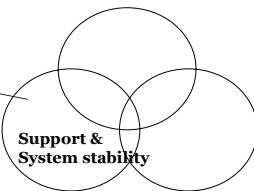
Seeing the big picture: thinking through the Impact Model

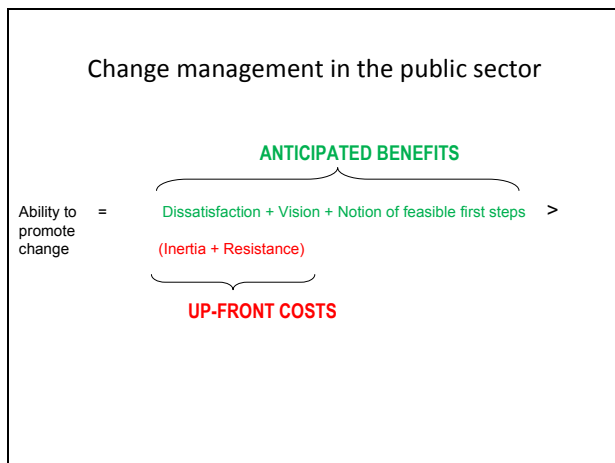
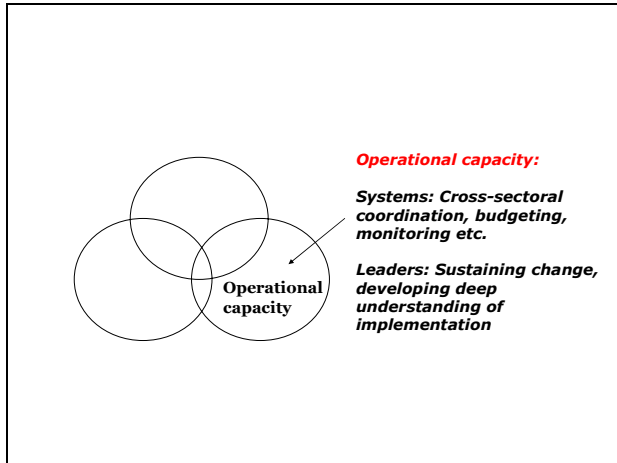
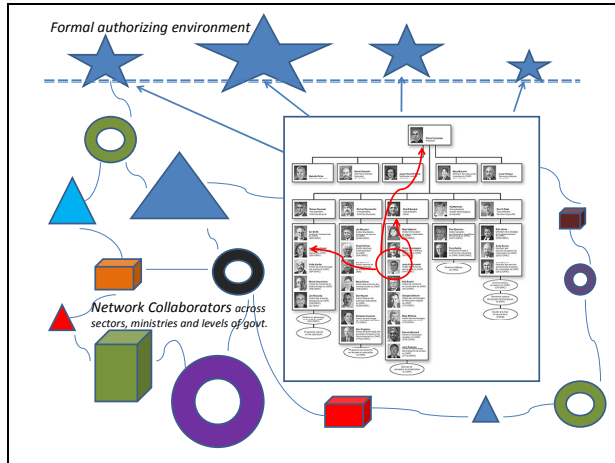
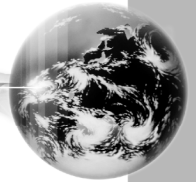


Mobilizing Support:

System: Moderating and channelling conflict

Leaders: Building support within and outside of organization, vertically and horizontally

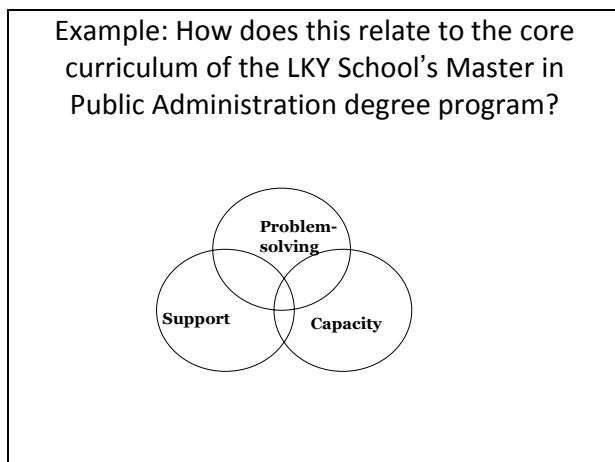




Postscript point:

Public Policy (and their sister) Schools beat the competition in this new landscape...

Star Trek: TOS - Charlie X vs. Spock.flv



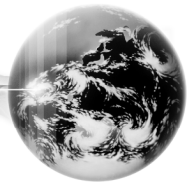
PP5505 Policy Analysis and Programme Evaluation

Government officials are frequently confronted with decisions about whether or not to initiate, continue, modify, or terminate policies or programmes, and the skills in policy analysis and programme evaluation are essential for them to make intelligent choices. This module introduces the key concepts and tools in the professional practices of policy analysis and programme evaluation in the public sector. Main topics covered in the module are: process of policy analysis; market failures; government failures; information structuring; data collection methods; decision matrices; cost-benefit analysis; and programme evaluation.

PP5501 Economic Applications for Public Organizations

PP5501 Economic Applications for Public Organisations

The main objective of this module is to describe how basic concepts in economics are applicable at different levels in public administration. The module commences with a presentation of the basic concepts and then illustrates the applicability and relevance of these concepts to decision making by recourse to a set of case studies as well as widely cited examples in public administration. Topics covered include: markets and pareto efficiency; markets and property rights; market failure; natural monopolies; strategic outcomes; economic cycles and stabilisation; as well as long-run economic processes and structural changes.



PP5502 Public Administration in Theory and Practice

This module introduces the key concepts relating to the theory and practice of public administration. The module is organised around four themes: foundations (key concepts and contexts of public administration); core functions (different types of public organisation); key processes; values; and challenges. The module uses both a comparative approach and case studies from Asia to link theory to real-world practice of public administration. Upon completion of the module, students will be familiar with the key issues in public administration and will be able in better position to relate the various components of their degree programme.

PP5506 Leadership and Dynamics of Communication

Taking a prescriptive and practical approach, this module explores the exercise of leadership in the public sector in midst of the conflicting forces that arise within political and organisational systems when faced with adaptive challenges. Upon completion of the course, students would be able to distinguish between authority and leadership, assess typical mechanisms by which social systems avoid work on critical issues, and explore strategies and tactics of intervention to mobilise adaptive work. The course will also provide students with the conceptual understanding and analytical framework of effective communication, and develop their competence in communication.

PP5503 Managing the Public Sector

This module covers major approaches to the understanding and management of public sector organisations, including both government and not-for-profit organisations. It introduces students to specific concepts and tools in important functional areas of public administration, such as human and financial resource management. Students will also learn how to apply and critique a range of mechanisms to improve the performance of public sector organisations, including those arising from the so-called New Public Management school of thought.

PP5504 Public Finance and Budgeting

The objectives of this module are to understand the basic principles and logic of government fiscal activities and government budgets. This module helps MPA students become familiar with analytical approaches for resource allocation and decision evaluations in the public sector. Major topics covered include rationale for public sector; options for financing government expenditure; taxation policy; expenditure policy; fiscal decentralisation; privatisation; role of cost recovery and user charges; budgeting systems and techniques; as well as capital budgeting.

To repeat: 'Covering' one or two of the bases is not enough.

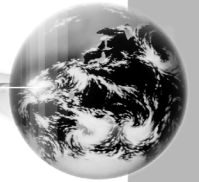
"Capstone" examination litmus test:
INTEGRATED, PROBLEM-SOLVING CASE EXAMINATION

Thank you!

It has been an honor to explore these momentous issues with you.

If you would like to stay in touch or if I can ever be of service, please contact me at:

fritzen@nus.edu.sg



在變革中培育文官領導能力： 做法為何？ — Scott A. Fritzen

在變革中培育文官領導能力：
做法為何？

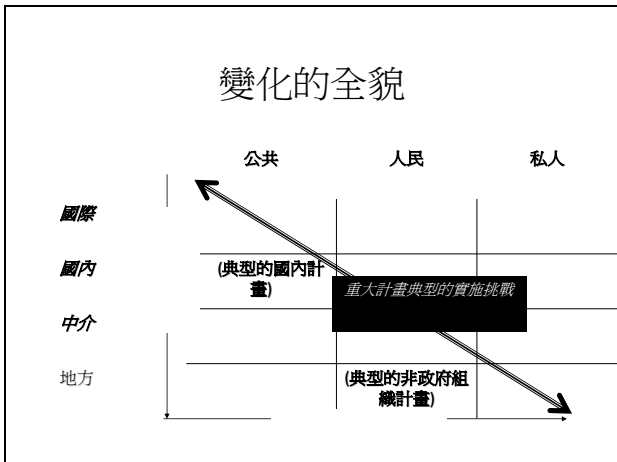
變革中的文官治理國際研討會

Scott A. Fritzen
新加坡大學李光耀公共政策學院副院長

重點 1：

由「政府」轉變為「治理」

<http://www.gapminder.org/downloads/flash-presentations/income-distribution-2003/>



重點 2：

「政府」的重要性勝過以往...
...但是我們必須從全新的角度
思考關鍵能力。

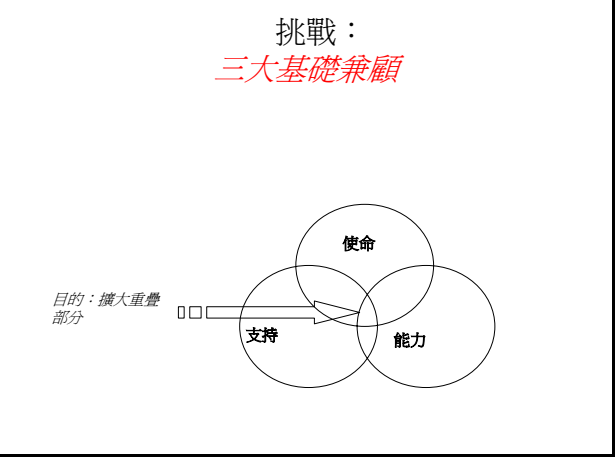
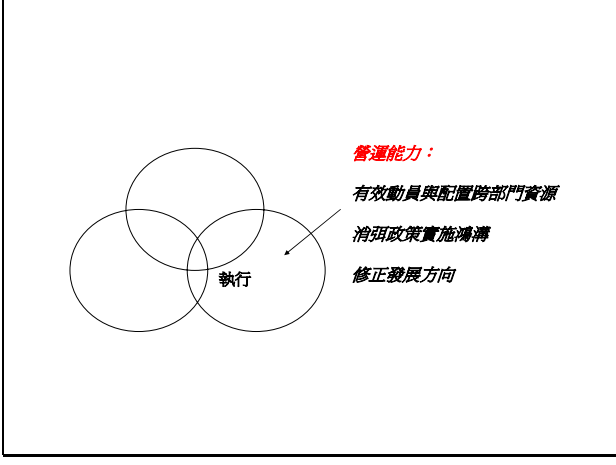
三角策略：新環境必備的治理能力

政治能力：
在最短的時間內建立有效聯盟
減輕與轉化衝突

分析能力：

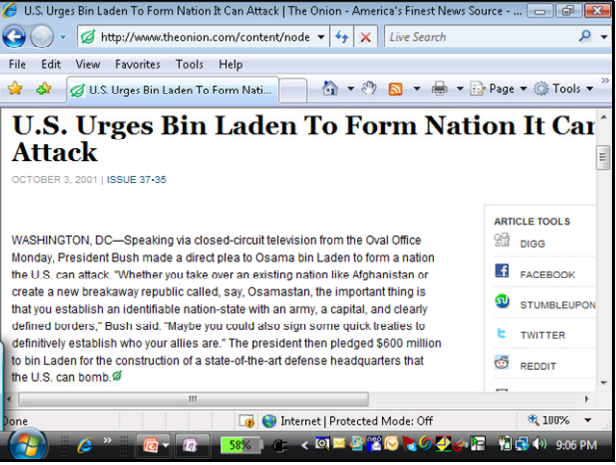
問題的辨識與優先順位考量
問題分析與解決方法掌握機制
(經濟跨部門)

「基於證據的決策」- 前論思維、跨界思維、反覆思維



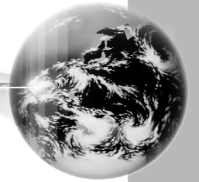
(考慮錯過的結果)

實例：後冷戰時期美國軍隊分權化
實例 2：分權化



實例 2：分權化趨勢

- 傳統觀點：世界銀行 (見下一張投影片)
- 但是...
 - 多重意識形態：忽視狀態/效率或反應或民主
 - 支持不均...
 - 能力不均，包括中央在內
- 預期振盪，非單向過程

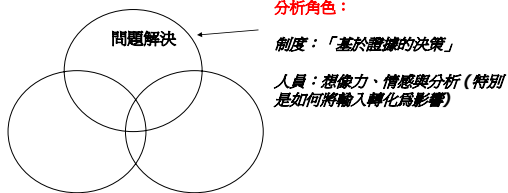


摘錄自 *East Asian Decentralizes*
(World Bank, Oxford University Press,
2005)

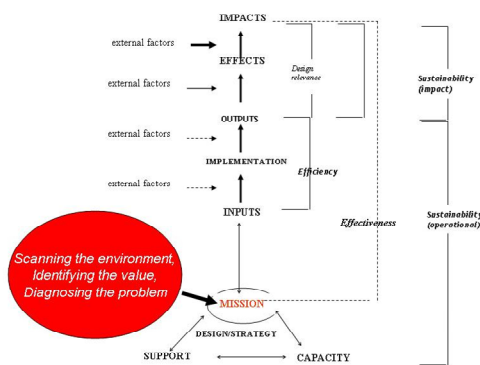
「...現在的重要問題不再在於是否要分權，
而是在於如何把政府間架構設計到最好...
以獲致最佳結果。[...] 雖然東亞地區的分
權化發生得比世界其他地區晚，但現在確
定會繼續保持下去。」

重點 3：

在新文官治理下，建立制度與培育
領導人是必要的做法...



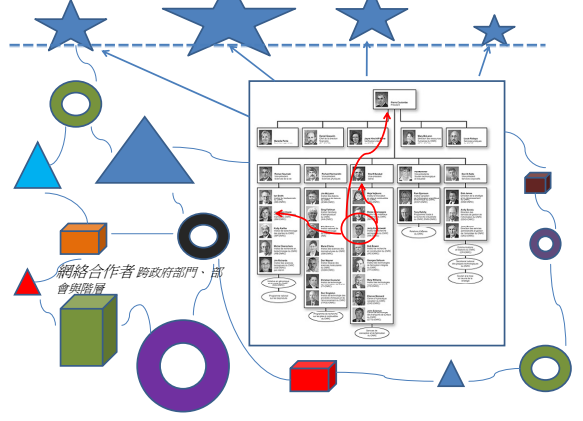
統觀全貌：透徹了解衝擊模型

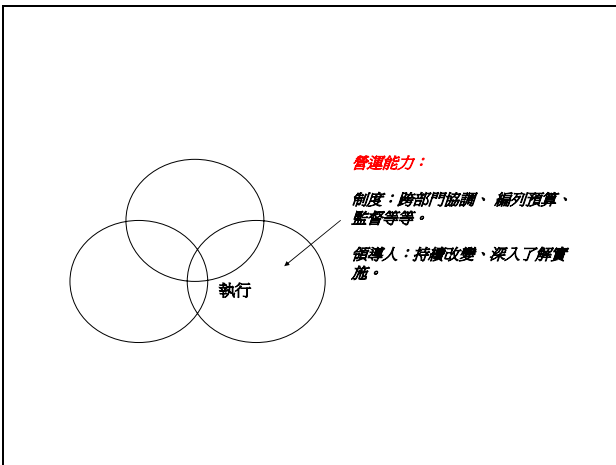
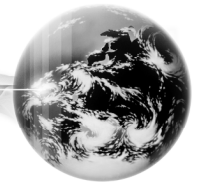


支持動員 / 企業家：
制度：減輕與轉化衝突。
領導人：在組織的內外及縱橫層面建
立支持。

支持 &
制度穩定性


正式授權環境





要點 3 :

公共政策學校在這片新地域贏得競爭



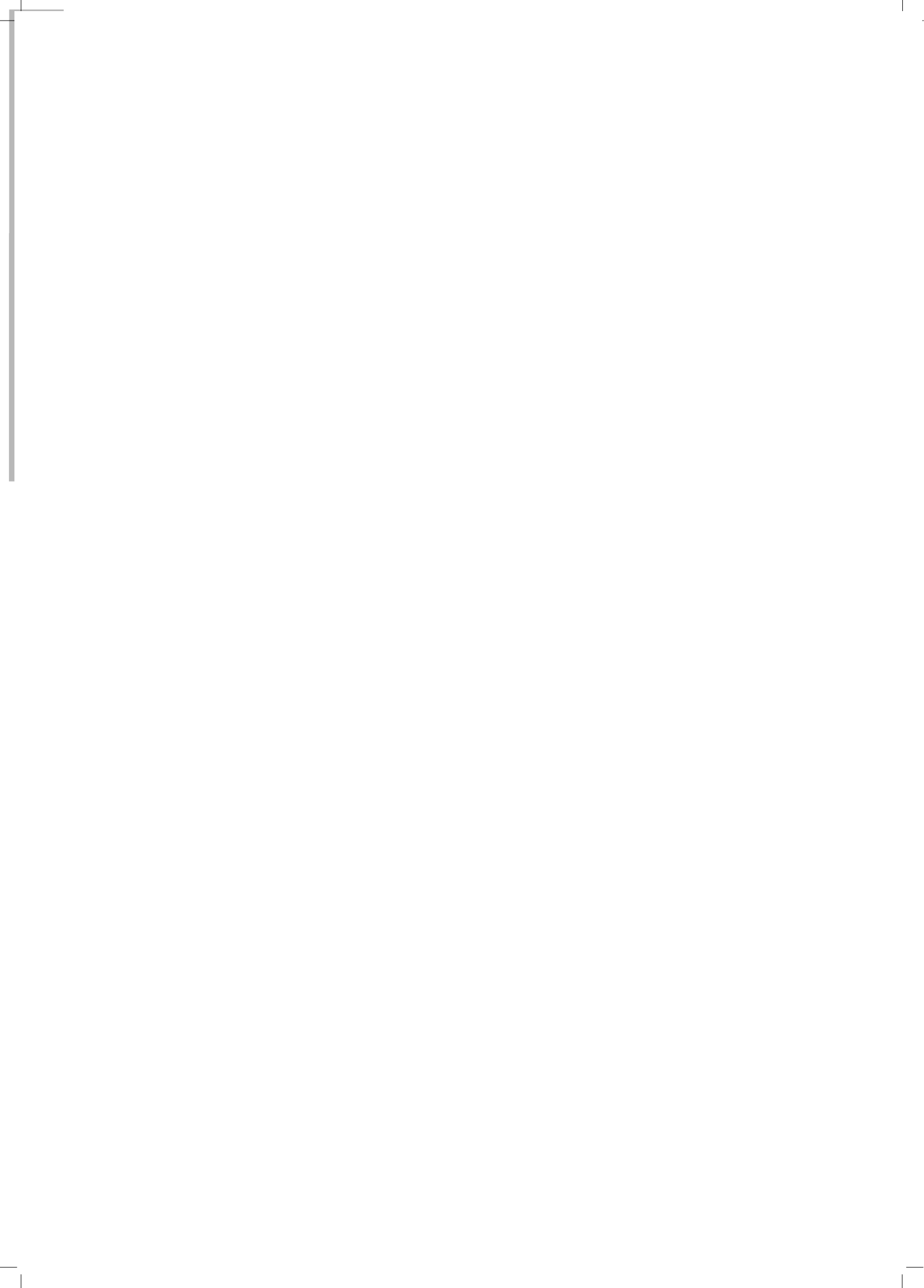
Star Trek TOS - Charlie X vs. Spock.tlv

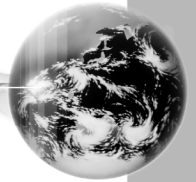
謝謝！

很榮幸有機會和各位一起探討這些重大議題。
若您希望保持聯繫或有需要我服務的地方，請
跟我聯絡：
fritzen@nus.edu.sg

第二場次

The Examination Yuan of the R.O.C.
Anniversary





伍、第二場次

主 題：文官管考法制之興革與實務－公務人員考績制度興革芻議
 (Reform of the Civil Service Performance Evaluation System)

時 間：中華民國 99 年 1 月 9 日 (星期六) 下午 2 時 50 分

地 點：公務人力發展中心前瞻廳

主持人：黃富源 考試院考試委員

子題一：強化績效考核機制以落實考績獎優汰劣之功能 (Strengthening the Performance Evaluation Mechanism to Reward Excellence and Eliminate Inadequacy)

引言人：詹中原 考試院考試委員

與談人：余致力 世新大學副校長

Ora-orn Poocharoen 新加坡大學李光耀公共政策學院助理教授
 兼學生事務助理院長

子題二：個人考績與團體績效評比扣合之相關作法研析 (An Analysis of Linking Individual Performance Evaluation to Group Achievement Assessment)

引言人：蔡良文 考試院考試委員

與談人：顧愛華 遼寧大學哲學與公共管理學院教授

施能傑 國立政治大學公共行政學系主任

紀 錄：陳佩婷 劉燕蓉

一、主持人致詞

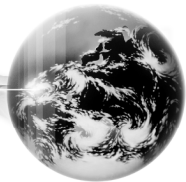
院長、副院長、林秘書長、各位貴賓、所有的與談人、發表人，大家午安！大家好！

歡迎大家參加這場研討會，首先介紹第一場次的發表人，詹考試委員中原，今天發表的題目是：強化績效考核機制以落實考績獎優汰劣之功能，2 位與談人，第 1 位是新加坡大學李光耀公共政策學院助理教授兼學生事務助理院長 Ora-orn Poocharoen，第 2 位是世新大學副校長余致力。第二場發表人是蔡考試委員良文，要發表的題目是：個人考績與團體績效評比扣合之相關作法研析，2 位與談人則分別是，遼寧大學哲學與公共管理學院的顧教授愛華，第 2 位是國立政治大學公共行政學系系主任施能傑。現在就請大家熱烈的歡迎詹委員中原為我們發表第 1 篇引言。

二、子題一引言人報告

詹委員中原：

謝謝主持人，今天跟各位報告的是強化績效考核機制以落實考績獎優汰劣之功能，談的重點是策略性績效管理與考績政策之研究，寫這篇報告主要的出發點，考績制度這樣的一個改革與政策雖然是勢在必行，但在臺灣現在的政治環境有許多勢在必行的政策與議題，卻未必都能順利進行。這一篇論文主要是從政策行銷的觀點來談，行銷基本上大家都耳熟能詳，不管是 4P、5P 其



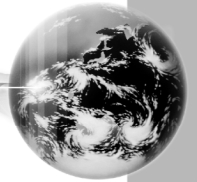
實都是行銷的主要概念，但在談這之前，卻有一個比較核心的概念常被忽略，就是政策行銷其實是一種交易，它是主、客兩者之間對於價值評量之後的一個交易，他們互相願不願意交換，例如政府推動某一項政策，也就是推出一個產品，民衆或標的團體在進行價值評量之後，來決定要不要跟政府產品做交易，也就是說，他們可以提供支持或服從，所以，個人覺得幾 P 是其次，剛剛這一個關鍵卻必須在很多的政策議題上加以掌握，尤其我們可以想像，考績制度改革勢在必行，也知道它的原因與改革的必要性，但它會受到的挑戰與阻礙卻絕對遠遠超過美牛、ECFA、H1N1 的壓力，因為美牛、ECFA 這些是屬於未來利益的交換，考績則是對一個已經在手裡、在口袋裡的東西進行交換，這是困難的地方，也是個人在看這一個議題時所掌握的一個焦點。

主要的論文分成下列 6 大部分，因應行政革新時代的來臨，1993 年美國政府頒布「政府績效與結果法」，1997 年英國頒布「地方政府法」，2002 年日本也制訂了「地方政策評價法」，這些都是行政改革，也都是在做策略性績效改革，各國也發現它的重要性。今天因為時間的關係，主要挑出第 4 部分與第 5 部分來跟大家報告。

首先 OECD (Organization of Economic Cooperation and Development, 經濟合作與發展組織) 談到績效管理給我們參考的方向是，在做績效改革時，應該先掌握績效目標及方法，比如說從績效的結果來看有沒有不斷的改善績效？績效是不是具有外部應用的傾向，亦即是不是結合民衆的需要來向民衆負責？同時績效的結果可不可以讓大家感覺到跟實質利益有關係的？這改革過程中財政部門是不是有參與？主管部門是中央還是地方？像這些都會關係到績效改革執行的結果。所以，從績效衡量與財務管理，可以看出這之間是緊密相關的，據了解從 80 年代全球性的行政改革，發動部門大都是財政部門，很少有類似我國人事行政局或研考會來發動的，以上這些都是 OECD 結合過去的經驗所整理出來的指標。

另外，特別要談到的是，澳洲在 1999 年通過 The Australian Public Service Commission 一個有關績效改革的方案，尤其是 performance agreements (績效協議) 特別值得我們參考，基本上，主體與客體之間，主體在發動改革之前，要有一個 agreements，即公務員與機關間，中間必須要有一個協議，這協議是大家都同意用來做為年底考績評估基礎，基本上，內容包括有：1. 於年初時訂定一個績效的結果，即機關希望員工在年底時達到怎樣的目標；2. 主管可以給員工怎樣的協助；3. 新的績效結果產生後，對個人而言有沒有什麼可以學習的？需要加強怎樣的知識與訓練；4. 標準有了之後，年底考核的標準如何訂定？5. 這樣的一套過程之後，對於整個公務生涯有什麼意義跟關連性？大家對於這樣的協議有了結論後，就按照協議結果來進行 1 年的考核。上面這些因為與下面要跟大家報告的部分有一些關係，所以特別在這做一些說明。

依現行考績考核情況，99.7% 的公務人員考績都在乙等以上，但這卻與人民期望有所落差，顯然其中還有改進空間，會議資料中的附表係針對不同對象所做的調查報告，第 1 份是世新大學民意調查中心、第 2 份是輔仁大學謝邦昌教授、第 3 份則是世新大學余致力教授比較早期的報告，由這 3 份報告可探討將來考試院在做政策行銷時，所要交易的價值是什麼？報告中的調查對象分為公務人員、非公務人員即大眾，以及專家學者，表內所列出的議題則是現在改革的方向與成敗的關鍵，這些將來是不是可以一一克服？是這項改革很重要的一個關鍵。



第 1 個建立合理的評鑑方法部分，由表 1 顯示考核的方法與內容如何進行，有關 1 年平時的考核到底需要幾次？個人係支持 2 次，因為辦理 4 次在實際操作上可能會略嫌操煩，執行上也會有問題。表 2 係針對面談機制的支持情況而言，專家學者有半數以上是支持面談，另外，我們也可以發現，官等愈低、年資愈淺的愈支持面談，個人的解釋是，這是不是反映出機關內部垂直性的溝通管道還有待加強？

其次在第 2 個各機關自訂關鍵績效指標部分，即對於工作績效在考核的內容方面，是不是可以讓每個機關自訂自己的工作指標？表 3 顯示大家對於核心指標都有共識，但對於各自訂定的指標，如工作職能，每一個機關要求或需要可能就有所不同。

第 3 個對於未來訂定時，獎優汰劣要不要拉大距離部分？個人意見是支持的，這一個部分有幾個面向可以討論，即對於表現卓越具特別貢獻，是不是同意增加優等？由圖表可以看出，機關首長對於增列優等更加支持，而機關首長支持的程度幾乎是人事主管的 2 倍，這是不是因為人事主管已經預見在實際運作上可能產生的困難？另外，愈是年輕、考績愈好的新進公務人員則有愈支持的情況。而分數跟等第，刪除考績分數部分，支持與不支持等次與分數並列的比例相當，個人意見是支持並列，調查結果也可看出，愈年輕的愈支持並列的比例也愈低，至於對於考列甲等的要件部分，有趣的是，由表內的數字可以看出，專家學者與人事非主管的比例是差距相當大的，今天礙於時間的關係先報告到這裡，謝謝大家！

三、子題一與談人與談

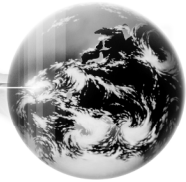
黃委員富源：

謝謝詹委員，現在請 Ora 教授發言。

Ora-orn Poocharoen 教授：

各位午安！首先我想要謝謝主辦單位請我來到這邊，並給我這個機會能夠來分享我的經驗，希望我的意見可以給各位未來發展的一些啓示。詹先生的文章有提到，這中間有一些共同的挑戰，我非常同意裡面的一些概念，尤其是過多甲等考績的分配問題，如果太多人都想要拿到 A 這樣的分數，可是當全班的人都拿到 A 時，則分不出高低，也沒有任何的意義。所以我們應該有一些協議，要在一開始時就必須要有一個解僱或解職的制度，如果在這樣的一個官僚制度底下，有一個金飯碗這樣的概念的話，那麼績效協議基本上是沒有作用的，最重要的是，個人認為在一開始執行績效管理系統的時候，就要讓公務機關有一個正確的期待，如果系統在一開始就錯誤，或已經被違反的話，就會產生不信任，也不可能會成功。這是在幾篇論文中看到的一些想法。

首先，我試著用一個故事來討論這樣一個問題，先給各位故事的背景，有 2 個公務員一個 JOE、一個 JACK，他們專門執行房屋補助的政策，JACK 碰到新的申請案件時，如果有不符程序時，他可以非常快速的去判斷要接受或是拒絕這樣的補助，他做事很有效率，每個月有 100 件的成績，但 JOE 遇到同樣的申請案件，他會花比較長的時間在了解文件缺漏的原因，實際了解情形，並站在申請補助家庭的角度上為他們著想，甚至進行電話了解或家庭的面談，來確定受補助家庭真的知道該怎麼做，因為他花了很多的時間在這上面，所以他一個月可以處理 50 個補



助案件，但因為 JACK 比較有效率，他可以處理 100 件同樣的案子，但我們如何來看這 2 人之間的績效？如果你是長官，你會給誰比較好的績效？是誰會獲得甲等？

唯一回答這個問題的方法，就是各位必須一開始就要了解考評的標準是什麼？在這個案例裡，JACK 當然代表的是效率的標準，而 JOE 可能代表的是效能，他是著重在過程中，但 JACK 看的是直接的產出，民衆如果是透過 JACK 服務的話，他可能會覺得非常的快，非常的有效率，但如果是透過 JOE 服務的話，他們可能會非常喜歡服務過程中的友善和誠心誠意。我要講的重點是，提出這樣的例子，到底哪一個人的績效比較好，這是一個政治的過程，這中間並沒有任何的公式，來指導任何的主管或是任何的機構，到底哪一個人比較好？除非是透過政治的過程來明確的討論或溝通，到底哪一個要素是對機關比較好的？

所以這就是我的第 1 點，也就是說，不管績效管理採用什麼樣的價值，它都是一個有政治性的過程，且帶有主觀的性質，第 2 點則是要評論 2 個公務員的績效，我們沒有辦法只看到他們 2 個人，而是要看到整個政策大的面向，因為這牽涉到不僅是一個機關的工作同仁，而是幾個機關間的協同工作，我們沒有辦法區分在評估個人績效及機關績效，或是政府政策的績效，我們必須要做整體性的思考，而我了解許多國家，都有一個中央機關如人事管理或財務，講到績效管理的制度，不能只想到機關內部的公務員，而必須要想到機關組織，以及政策的層面，這就是我的第 2 點，我們必須要做全面性的思考。

第 3 點必須要了解這種以績效為主的薪酬制度應該有一個限度，有好幾個國家都做過這樣的實驗，就是把績效與薪酬結合在一起，以剛才的例子來說，JOE 也許下個月可以得到更好的績效，而在下一個月他可能可以處理更多的案件，而得到更好的績效，但這樣一直下去，是不可能的，他總是會有一個上限，總有一天，你沒辦法再為績效表現良好的員工提供薪酬上的獎勵，而對 JOE 來說，他可能會覺得很困惑，為什麼我的績效愈來愈好，但我卻沒有得到愈來愈多的薪酬，所以一開始就必須要讓員工有正確的期待，讓他們知道這個薪酬不可能隨著你的績效表現的進步而不斷的上升，它終究還是有一個上限的。

我的第 4 點是，當 JACK 和 JOE 他們都是在行政系統裡面的工作人員時，他們有可能會因為自己的績效表現而破壞資訊，也就是說他們被迫要捏造資訊，以使得他們的績效有更好的評等或獎金，我稱之為績效制度的破壞，從我做的研究中，這個趨勢其實並不新，也不是很少見，反而是很普遍的，所以誰來控制這些資訊的正確性，這是一個問題。

我要說的最後一點，是關於考績管理制度的目的，這些考績管理的制度，他們也必須要注重重心的層面，也就是像熱情、願景，這就是我要跟大家報告的 5 點，謝謝！

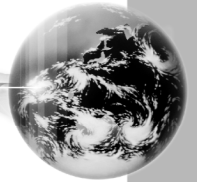
黃委員富源：

謝謝 Ora 教授，現在請余教授發言。

余教授致力：

謝謝主持人，各位先進、各位女士、先生，大家午安！

很高興也很榮幸來這邊參加這個研討會，發表一點個人的看法，剛剛詹教授針對考績改革為我們做了一些討論，這一場的主題是強化績效考核機制以落實考績獎優汰劣之功能，基本上，



我們知道目前的制度，對於獎優汰劣的功能是沒辦法達成，現在的考績 75% 是列甲等，這中間有些優秀的公務人員是沒有辦法獲得肯定的，因為當表現平平的同事也同列甲等時，可能就會使他們產生嚴重的相對剝奪感，所以，現在考試院的改革擬增列優等等第，以鼓勵優秀的公務員是值得肯定的。

至於汰劣部分，是本次考績改革重要的關鍵，剛剛詹教授也提到目前考列甲等及乙等的比率是占 99.7%，這些公務員考列甲等、乙等除了晉級還有獎金的鼓勵，但所有的公務員中是不是真的有 99.7% 的人都這麼優秀，詹教授剛剛也說明了，當然不是。

現行的制度對於少部分的人不去處理也無從處理，沒有汰劣的功能。汰劣，個人覺得不必把它想成一定是拿一把刀砍人，汰劣從發展性的功能來看，其實是幫助員工淘汰一些劣質的因子，依照考試院現行的規劃，第 1 年不好先進行培訓，第 2 年不好再進行減俸或調職，第 3 年實在不行才是淘汰。如果一個公務員無心又無力，態度又不好，對公家機關來說，長年下來，我們如何對納稅人負責？所以，考試院這樣的設計應該相當合理也相當人性。

另外，針對公務人員汰劣可能遇到兩種類型的錯誤，第 1 類型錯誤，機關有些該打丙等的人沒打丙等；第 2 類型錯誤，是有些不該打丙等的人卻打了丙等，這也是目前公務員對於改革有所疑慮的地方，重點就在於將來改革後會不會有一些整肅異己的現象發生。以目前的制度來看，是嚴重犯了第 1 類錯誤，就是應該打丙等的人而沒有打丙等，個人認為考試院的改革就是在減少第 1 類型的錯誤，當然我們也要把改革的配套措施做好，以避免犯第 2 類型錯誤，個人的看法是，在我們現在這個多元民主的國家，強調各種保障措施的體系裡面、犯第 2 類錯誤的機會其實並不大。另外，個人同意丙等設限，否則汰劣無法落實，以個人過去在公務界的經驗，每天看同事為公事繁忙，每天加班，這麼辛苦，為什麼大部分民衆對於公務員還是有不良的印象，正因為這樣的背景，個人對於少數績效不彰的人拖累大部分的文官其實是深感不滿，對於這些少數的人不處理，不但增加公務的負擔，也增加其他同仁的負擔，就因為他們的不負責，反而要所有認真負責的同仁幫忙善後，當然這同時更拖垮民衆對文官的觀感，民衆、媒體就只看到這少數人的缺點，進而擴大渲染，公務員也就這樣被污名化。所以，個人在這裡要呼籲所有認真負責的公務員，要支持考試院這次的改革，因為如果考績改革不對這些少數績效不彰的公務員進行淘汰，將永遠使所有好的公務員都變成受害者，考績改革可以讓文官贏回應有的信任與尊重，個人覺得公務員將是受益者而不是受害者，今天很高興參加這場研討會，如果改革能成功，我想對於國家未來的發展絕對有正面的貢獻。

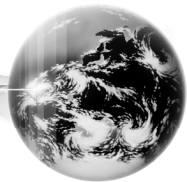
四、子題二引言人報告

黃委員富源：

謝謝余教授，現在請蔡良文委員。

蔡委員良文：

各位與會人員大家好！今天很高興能與各位與談人、學術界先進一起來探討議題二這個主題，感謝主辦單位給我這個機會跟大家報告，這個题目的確是較屬技術性，共分為 5 個單元來談，一為問題意識，二為相關學理探討，本人從這些年累積的行政經驗體會出，學理部分可借



重外國經驗，但落實到實務作業或整體文官體制運作時，應從本土出發，故基本上，本人在談西方理論時，僅借重其理念與思維，三係針對子題二個人考績與團體績效進行檢視與評析，第四部分則是主辦單位要我談兩者如何扣合的問題，第五部分則是簡單結語。

我們熟知不管是談績效導向、顧客導向或服務導向，基本上都須符合人民的需求，如此始能滿足國會行政課責的要求，達成政府施政的目標，才能奠定善治的基礎。整體而言，團體績效的產出與結果和個人考績表現之確定，比較缺乏整合之機制，事實上也是有待強化。個人考績項目含括專業智能（績效）、服務精神、倫理道德等，如何在考績評定過程中將各項內涵評量出來，是一值得思考的問題。在團體績效中談到產出（苦勞）的問題，誠如院長所言，談文官的貢獻不能只談苦勞，重點是在於功勞即是結果，這兩者間如何扣合，本人試著去探討兩者扣合的機制，至於作法則尚未構思完成，還請各位先進指教。

談考績法之修正，究竟是制度設計出現問題，抑或人為操作出現問題，到底公務人員的自我評價總覺得自己很認真、做得很辛苦，但人民觀感不見得是如此，因此考績法在修法時應有一動態觀念，包括考績在中央機關及地方機關是否應有不同之適用規定，亦值得思考。又個人考績如何與團體績效扣合，可歸納以下 3 項因素：第一、民衆對政府或公務人員的績效評價，與公務人員自身認知落差究竟為何；第二、考績如何增加團體績效評比機制，2005 年考績法修正草案已提列相關機制，但未能立法通過，評比標準如何設定比較妥適；第三、個人考績如何與團體績效扣合之管理的機制，或進一步作法的問題。在團體績效評比本人係從行政性理論及工具性作為來談，吾人都知道考績有積極性目的，一般都談赫茲伯格所提之兩因子理論，積極性即所謂發展的與激勵性的目的，另一個則是消極性、行政性與管理性目的。考績制度之發展、積極的目的部分較被關心的是雙向溝通、面談問題，那是我們一直在做的東西；行政性、管理性目的部分，如：到底要不要發績效獎金，獎賞額度應為多少？考績丙等或丁等之退場機制應如何落實？兩者間應如何取得平衡點？

銓敘部自 2009 年 6 月起，即邀集許多專家學者進行研究，歸納意見認為考績應著重工作績效、品德操守及與業務有關事項之考核。吾人都知道，明確、精準的績效考核指標（關鍵績效指標 Key performance indicator, KPI）才是提高考績信度及效度的關鍵，這是考績法制改革過程中應審慎思考的。再進一步解析，一般談工作投入多少係指投入成本與心力，考核過程有無符合公平、正義；績效產出則是檢視其結果之質與量。又上述之效率產出是否符合民主課責？政策對人民而言是好的或壞的影響，是否可能出現短期是對人民有利，但長遠而言是不利的？此即政策影響面的問題，亦是績效管理與考績結果的重點議題，其能否在考績法中設計機制評估，亦應有所思考。

本院辦理多次終身學習活動，曾邀請英國貿易文化辦事處代表康博偉（David Campbell）先生，他提到，公務人員服務創新、與人合作能力就是團隊合作的問題，當個人過度重視考績結果而就團體中許多枝節性問題提出異議，對團體績效之提昇是否有其助益，值得思考。

2009 年底本院參訪英國許多人事與文官等公部門，考察之心得認為在績效評鑑過程中，首先，應讓組織成員可清楚知道機關的願景、方向及堅強的決策到底在哪裡；其次，要深化改革，

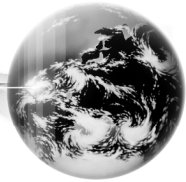
成員要不斷自我充實與從經驗中學習，以及探討的焦點放在影響挑戰與改進等。再以，我用「成員」而不用「員工」一詞，因為「員」與「工」在公務體系是不同的概念。另政府公務績效結果應不斷被挑戰，公務人員處理公務除應依法行政外，對於標的團體與利益團體如何取得和諧問題，亦應併同考量。整體而言，績效管理與考核，機關組織最終目標在整合自我意識及形成自信團隊為其核心問題。

另澳大利亞駐華代表杜末名女士報告該國考績，剛才詹委員也有提到，團體績效要達到增進業務及組織目標方法的問題，其次要緊密結合個人與組織方法的問題，第三應建立績優績效及表現不佳者之區辨機制，第四是個人技能與永業職涯發展機制亦須建立，第五在職場規劃中，找到一個開發高效能工作團隊所必要的能力，這是澳大利亞駐華代表在談績效管理所提出之指標。若從歐巴馬（Obama .B）任命之績效長 Zients, J. D. 提出之 5 項關鍵因素，亦可以提供我們作思考，第一高階主管充分掌握績效管理之過程，第二連續目標與評量方式，第三績效導向與跨域、跨機關目標設置及管理，非侷限於單一目標，第四持續不斷地評估與課責，第五強調課責機制過程透明。

在所有評量工具中，國內外許多學者曾提出高見，在此容不贅述，團體績效評比方法之平衡計分卡，其評量項目包括財務與非財務指標，重點是要與策略目標相連結，且要以「策略地圖」方式來呈現，平衡計分卡之操作最重要的是不能有目標錯置之現象，不能把技術當作目標或把目標當成技術。在目標管理過程中，管理學大師彼得杜拉克曾提到，要能「尊重個人、追求生活與工作、個人潛能發揮的思潮」。整體而言，目標管理的變革與思潮或作法，分別在不同時期有不同的觀點與作法，尤其是平衡計分卡亦有不同時期的操作模式。再者，有關標竿學習有法乎外、見賢思齊之意涵，若用在機關內是否可以作為個人考績排序之參考，亦值得思考。

在個人績效與團體績效評比相關議題檢視分析部分，「不能沒有你」最近很夯，我在後面加了「依法行政」4 個字，誠如林考試委員雅鋒所言：「依據民法親屬篇推論，……當事人應對其行為負責，公務人員如依法行政致當事人請求未果，除非態度不佳應予檢討外，是不能據以苛責公務人員，其依法行政行為依法應予尊重。」事實上，依法行政是這部電影內容中較欠缺的，應引以為戒的是服務態度，所謂「人在公門好修行」抱定作善事的心，即不會有私利、私欲，更要有同理心。日劇「官僚之夏」（有你真好），文官奮力公務的心態與急迫感，與 1980 年代 Simon 提到，該是給公務人員多點鼓勵的時候，有異曲同工之效。因為有一流的文官也要有一流的領導者及工作大環境相配合；給與公務人員適時適當的壓力與獎勵，有助於發展公務人員潛能。個人考績之基礎及謬誤是另一值得思考的問題，無論如何個人考績完備的基礎架構，不能忽略激勵、環境、潛能發展等因素，此部分容不贅述。

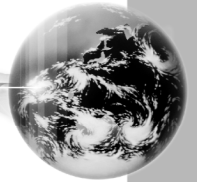
機關考績公平性問題值得深究，所謂「公平」內涵包括一致性的問題，地方機關政治因素應予考量。又若組織中之個人皆競爭工作績效而無團隊精神，是否會造成「1 個和尚挑水喝、2 個和尚抬水喝、3 個和尚沒水喝」之推諉現象。考績改革之最終目的是希望塑造優質的文官，高績效的政府能贏得人民的信賴，提高國家競爭力，故實施團體績效應時時考慮團隊建立的問題。銓敘部規劃之考績改革方向提到「有效評鑑」、「合理課責」、「彈性授權」、「良性競爭」、



「圓滿退場」、「團體績效」等六大面向在內，而第 11 屆考試院院會通過之文官制度興革規劃方案中所談的，建構一個高效能的、高度競爭力的政府，是文官制度改革的主要目的，其內涵包括型塑優質文化、法制活化管理，亦包括考選、退撫與績效管理，以及後續相關配套措施等，皆須併予衡量，故文官制度改革是一整體性變革之過程，是具連動性的。

文官改革思想價值，必須要落實到制度，並形成機制之運作，所以考績要精確的衡鑑、有效的管理（涉及功績價值及民主價值的問題，或政治價值與行政價值衡平性問題）、中央機關與地方機關考績是否可作不同之設計，或者在丙等條件上再作業務績效的考量，丁等部分則係針對人格特質與行為作規範，因此我提出 4 點方向與想法供參：第一、機制面向－互信參與建構共同願景與連結配套作為，傳統考核較偏重過去表現管控，團體課責及長官信任，現代考績應有所變革，應著重前瞻績效考核、民主課責及組織信賴，若不談信任、信賴問題，改革就變成事倍功半。再者，即是民主課責問題，整體而言，考績法制改革是各界參與與對話之有機體。接下來談關於考績獎金之問題，誠如張四明教授所言，考績獎金究竟是創造同仁的福利呢？殊不論；至少考績獎金之設計，要考慮人民的期待與創造民衆福祉為前提。第二、法制面向－研訂個人與組織目標之連結及評量工具規範，在目標管理、平衡計分卡等可作有限性之思考，但不可產生目標錯置或增加文書作業負擔之情形，另行政倫理與組織文化問題亦值得吾人思考，至於 360 度考評方式仍宜由受考人自評開始納入，至其他部分允宜斟酌；考績法建構之基本樞紐中，輔導、輔劣、退離與受考人關係密切，其他如陞遷、晉敘等，整體而言均涉及受考人之考績結果。第三、管理面向－強化首長與主管領導及考核能力，係彙整院長幾次談話內容而成，談公務人員之廉能、品德、操守、廉正、關懷、服務、效率等，不同機關應有不同方法、不同考核標準，如此始能真切瞭解個人或團體之績效，能因而提高考績之信度與效度；又關於領導能力與考核能力部分，機關首長領導能力與考核能力，影響考績之成敗，都應予思考。院長曾提到 4E 原則、SMART 原則，包括「效率、效能、經濟、公平」、「具體性、可衡量、可實現、相關性、有時限性」等在內，據本人的觀察，不同長官打出來的考績，結果可能全然不同，遇到好的長官，個人潛能、能力都獲得發揮，遇到不好的長官，同仁又該如何面對，都是值得進一步思考的問題。第四、技術面向－配合雙軌多元之評核方式，個人績效考評是屬於人事單位的工作，而組織績效則屬於廣義研考單位工作，但此所謂之研考，與現行行政院研究發展考核委員會辦理之考核業務，尚有不同。

最終報告結論部分：考績改革要有方向感、急迫感，若改革方向不正確，是會產生問題的，考績法確實是人事法制的火車頭，整體來講，我們要跨域的、協力治理，由個人到團體、團體到組織，彼此間進行良善的互動，在制度建置或改革過程中，能朝向目標趨同方式處理，型塑一個良善治理的組織文化或行政文化，是吾人必須去思考的，整體考績法制建構完成後，即可以連繫個人與組織之價值、發展，並提昇組織之動能，建立雙贏的局勢，進一步贏得人民之信賴與支持，亦有助於提昇國家競爭力，以上報告還請各位學術先進指正，謝謝！



五、子題二與談人與談

黃委員富源：

謝謝蔡良文委員，現在請與談人遼寧大學哲學與公共管理學院顧教授愛華與談。

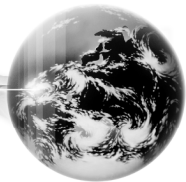
顧教授愛華：

感謝主辦單位對我的邀請，讓我有機會向在座的各位菁英學習，我拜讀了蔡委員的論文非常受啟發，他的論文有針對性、創新性和操作性，結果無獨有偶，遼寧省政府亦在探討個人績效與團體績效整合途徑的問題，因此，我以那個城市之具體作法就教於各位，以便我們不斷地改進與進步。只不過蔡委員講的是形而上的問題，我講的是形而下的問題，只是給大家提供一個 case 而已。

在大陸，把途徑解釋為方法，所以個人績效與團體績效整合之途徑，講的即是方法，我以考核整合的思路，從個人績效考核、團體績效考核、兩者間的關係來談，考核的思路係從價值的定位、制度的設計、制度的操作三方向作思考，價值方向則是談公平、民主、公開、和諧，和諧可能是當地的特色，制度設計部分主要包括個人考核之設計、組織考核之制度，以及二者間之整合是三大部分，制度操作部分較複雜，個人考核有個人考核之方式，組織考核有組織操作的方式，以下會分別談到。

其次是考核的方法，對人的考核是非常複雜的問題，依我的理解是一個超級、世界性的難題，因為我們是用量化的方法去考核無法量化的問題，因此，我們必須對無法量化的行為作一具體的分析，故在考核理論分析上，首先應作政府行為的分析，政府行為可分為個體行為與群體行為，個體行為主要是把握其個體動機，核心是如何調動其積極性，也就是激勵的問題，而群體行為要把握公務人員個人行為是政府群體行為之基礎，有個人優秀表現才能有團隊優秀的表現，而團隊整體環境的好壞，也會影響個人績效的表現，兩種群體則是要考量非政治群體與政治群體間的關係，三類關係第一是同事關係，主要是考核公務人員和諧度的問題，第二則是上下級關係，主要是考核忠誠度問題，第三則是政府與公民的關係，主要是公信度的問題，在此基礎上來設定考核標準，我們考核的標準就是公務員法規定之「德、能、勤、敬、廉」，各級地方政府對於考核標準可自己創造或發明如瀋陽市規定為「德、能、勤、敬、廉、健」。這些考核標準是量化的，考核起來非常複雜，例如「德」包括政治品德、倫理道德、職業道德、心理品德等在內，而瀋陽市多加「健」指的是身體健康及心理健康，另外指的是物質精神、自強精神及寬容精神，按照此一標準，其具體的考核方法是平時考核與定時考核相結合，並以定期考核為主。而平時考核是每個公務人員均發給 1 本小手冊，公務人員必須每天紀錄工作內容，其具體要求是為人民服務、讓人民滿意。

個人考核部分，主要包括個人素質與個人評議，個人評議部分係含括面對面評價與匿名投票，領導會在整合民衆意見之基礎上，經過領導班子集體決定受考人的考核等次，而考核等次原為 3 等，新公務員法修正後改為「優秀、稱職、基本稱職、不稱職」4 等，其中優秀占 15%，大陸考績係採正向輔導的體制，正好符合心理學所言「好孩子是誇出來的」定律，當然不稱職人員也很少，多數公務員考績都落在稱職等次上，但具體數據，每一級政府皆不一樣，但考核



結果的使用都大同小異，主要是與陞遷、級別調整、工資、訓練、獎勵、辭退等有關。對組織的考核更為複雜，係依據該級政府所應擔付之職責與職能來確定，再根據每一級政府於年初時對本地公民之承諾，例如瀋陽市政府承諾今年要為市民辦 10 件好事，一、修地鐵，二、鋪馬路……等，年初承諾、秋後算帳。再者，是管理質量的依據、公眾滿意度，其次則是整體價值的發展取向，最重要的是，仍以經濟為主要考量。

考量機構部分，有一政府內部單位稱為「目標考核辦公室」，其平時搞記載、年終搞評比，此辦公室會根據每個單位年初目標責任書及其履行職能之情況，評比出結果，如果機關績效被評定為優等，所有同仁都會有獎金，在 90 年代獎金額度為 1,500 人民幣，現在則是水漲船高了。

第四則是個人績效與團體績效之整合，其整合是將個人行為與群體行為整合一起，首先，其決定各自不同之決策，然後搞一套程序設計，惟其核心是為調動整體公務員的積極性，當然考核過程中也會出現問題，此問題的主要來源是多元目標之價值衝突和優先權排序的問題，如同樣是民生問題，是先解決交通問題還是工資收入的問題；再者，政府職能及職責之不確定性，難以量化方式衡量，又如評價產出之困境、規則導向之官僚導向、評估的現象等，「溝通」是為解決此問題的良方，政府必須不斷與人民溝通，且常透過民調瞭解人民對政府的評價，我們有個口號「金杯、銀杯，不如人民的口碑」、「千講、萬講、不如人民的誇獎」，因為時間到了，我的發言結束，再次感謝本次會議給我機會，也歡迎各位到「千里冰封、萬里雪飄」的瀋陽，謝謝！

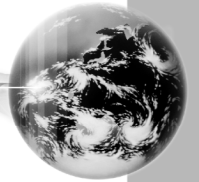
黃委員富源：

謝謝顧教授，我們現在請施教授。

施主任能傑：

主席、各位與會的貴賓大家午安！很榮幸有機會參與這一場的討論，這場次談兩個 topics，無論是強化績效考核機制以落實考績獎優汰劣之功能，或是個人考績與團體績效評比扣合之相關作法研析，皆與考試院最近推動的考績法修正方向有關，先說一個笑話，改變一定會產生效果，就像我的頭髮，它就會變成一個話題，這是改變的績效之一，回到正題，個人考績為何要與組織績效連結，其目的為何？我個人不太贊成將這件事定位為技術性問題，而是應該回過頭去看管理理論背後基本的精神為何，這會影響此機制如何設計？依我過去在研考會工作的行政經驗，研考會是負責組織績效、人事局是負責個人績效，還是比較喜歡用組織績效引導個人績效之概念。此一管理學上之重要概念，個人績效一定要接受組織績效目標之引導，學理上如平衡計分卡 bac 或 Harry Henry 所提的 large modal 理論都一樣，好的績效管理必須先確定組織目標，再引導到單位目標，其次才是個人目標，但我認為最重要的概念（concept）是，當由組織績效來引導個人績效，可使組織成員清楚知道「什麼事情不要做了」，所有精力集中在「組織目標上」，只須作與達成組織績效有關之事項即可，我國的公務人員很忙，但在我看來很多都是忙著做些沒有意義的事，且與組織向人民負責之事項無關，這樣的思維模式，是要重新省思個人績效目標應以組織績效目標為前提。

中央政府每年大概花費 2 兆 5 仟億淨支出，這些都是透過公務人員或委外協助方式支出，



因此，如果公務人員無法清楚知道組織績效目標為何，其工作的方向感會迷失。

若個人績效與組織績效相結合，受最大挑戰者將是主管，因主管承擔組織績效成敗之責任，依我個人 4 年政府經驗，績效管理最重要的是要抓將軍而不是兵，所有的課責應以將軍為主體，如果真能以組織績效目標引導個人績效目標，將可以清楚知道「誰是組織中的功臣」，可能是次長、司處長或科長，當組織績效目標層層下授，單位主管如科長要有能力與上級溝通，並合理分配屬員工作職量，如何考核，則應充分授權科長根據每個屬員工作績效高低、交辦任務之完成度等予以覈實的考評，在年度訂定個別受考人之績效計畫報 (individual plan)，年終時再根據計畫目標達成度考核。

實務應如何結合部分，機關辦理內部單位團體績效評比後，再根據評比結果決定內部單位人員考績等次，可能是最終運作的結果，但我個人不贊成先以技術執行邏輯去推想團體績效評比機制，應回過頭去，讓整個組織聚焦在組織目標上，少去做目標以外的雜事，否則同仁可能會反應「我每天工作加班，怎麼能說我不稱職呢？」

目前台灣沒有團體績效評比之機制，未來考績法要授權各機關自訂考核細目，這是一個好的開始，唯有這樣做，才有可能使個人績效與團體績效結合訂定一個穩固的基礎。最近研析美國交通部的一個案子，交通部所屬民航局，根據交通部訂定的策略目標，民航局局長所應承受的績效目標為何即清楚可見，接著再往下課責處長、科長，乃至於承辦人，清楚用組織績效目標貫穿個人績效目標。現在台灣的學校也是採這樣的管理模式，每個學系都清楚知道學校績效目標內涵，一路往下延伸至個別教授，所以每位教授都知道學校要什麼而將精力置於其中，以政治大學而言，「研究發展成果」成為學校績效指標。

考績法制改革最重要的是如何鎖定影響制度實施的關鍵點，最後我還是強調政府部門中「將軍遠比兵」重要，如果主管有績優表現，制度應不吝於給與非常好的獎勵，才能達成激勵的目的。畢竟台灣是一個高度由上而下的科層體制文化，不是由下而上的科層體制文化。謝謝！

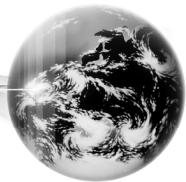
六、綜合討論

中央警察大學行政管理學系李教授兼系主任中興：

謝謝主辦單位，因為主辦單位的用心，所以我們可以看到發表人及來自不同國家與談人所有的文章，這的確有助於國際學術的理解與討論，另外，也感謝關院長、副院長及各部會首長全程的參與，個人覺得這就是最大的激勵，讓主持人、發表人都賣力的演出，把最精華的論點都分享給我們。剛剛詹委員在這篇文章強調主客之間的交易與交換，接著余副校長支持考試院考績改革制度，就是在保護多數表現良好的公務員，個人建議未來考績制度，不要只有內向，而是要再看公務員被社會使用的價值，就是社會接受與被公務人員服務的感受，以上說明，謝謝！

高雄市政府工務局郭科員如瑩：

個人建議是希望考績丙等，不要限制比例，因為像這次支援 88 水災賑災或 2009 舉辦世運，部分人員去支援、部分人員要留守，市府有些留守的同仁人甚至必須要做 2 個人的工作，但今天要打考績時就相當困難。個人覺得考績制度修法立意非常好，但在丙等的比例限制上，個人



是建議不要限制，如果同仁表現不好的確應該考列丙等，但當機關人人都表現優秀時如何去選這個考列丙等的人？個人覺得這是打擊士氣，而不是激勵士氣，建議採用單位績效獎金與個人績效獎金的方式來提昇整個組織的士氣，這是我的分享，謝謝！

公務人力發展中心邱輔導員百章：

個人從事公務生涯大概 20 年，也算是這次考績改革的標的團體，剛剛施教授有提到，對於績效管理這一部分，個人在公務員生涯中常常聽到這個名詞，中間也經歷績效考績的階段，個人有一個很深的體會，現在公務人力發展中心每年在辦教育訓練的需求調查時，有關績效管理部分，其實是缺乏組織績效需求衡量的，因此，未來有關組織績效管理的成效如何落實？甚至落實到個人，個人是覺得應該要再加強的部分，謝謝！

施教授能傑：

臺灣的問題是出現在機關組織在做績效管理時，常常是外部組織在倡議，而不是機關內部自己在處理，這是所有在做績效管理最嚴肅的問題，行政院其實有這樣的制度，也實施很久了，但部會常常不願去做這樣的事情，通常是交由研考會或主計處等幕僚單位來告訴他們應該做什麼？如何做？因為這些不是由部會的正副首長甚至是常務次長來做，所以臺灣其實已經把所有的規範跟制度訂出來了，我們看這個制度的規範與品質，其實並不會比其他國家來得差，重點是，部會首長並不在乎這些事，因為這涉及到我們民主社會的發展，臺灣民衆也並不關心這樣的議題，因此，如何讓政府的部會首長正視這樣的事情，才是關鍵。

詹委員中原：

謝謝 Ora 教授，您提供的案例非常的有趣，而我們非常容易的了解，您也講到了評估的標準，這是非常困難的，就像您剛剛講到的就是效率跟友善到底哪一個比較重要，這是我們必須要去考慮的一點。我們試著要來評估文官制度，以及評比機制，我們應該要非常清楚這些標準所處的大環境，就像您說的績效管理制度與政治環境有非常大的關係，如果年初的時候有一個標準，而當我們到了年底要辦理評比時，也許這些評比標準已經有了改變而變得沒有價值，就如同施教授剛剛提到的，不論是績效協議或是績效契約，這都是非常重要的，儘管在這一年中，我們改變了我們的標準，但我們仍然必須根據年初的協議來進行績效的評估？謝謝您提出的這一個概念，給我們很好的建議。

第 2 個部分，現在很快的針對剛剛報告沒有講完的部分來談，按輔大之調查，不贊同及非常不贊同設定丙等之公務員，我們可以看到公務人員反對丙等設限的數據是 60.5% (47.2% + 13.3%)，世新調查部分專家學者贊成設定丙等認為以 5% 為原則不得低於 1% 為合理者有 48.8%，但加上認為如此標準尚嫌太低者 22.0%，則有 70.8% 學者是支持設立丙等，在此比例內，另外，單僅調查公務人員部分則有極大的差距，主張此標準過低之比例人事主管僅 4.9%，非人事主管部分則僅 5.1%，這是非常明顯的差距，再加上認定為比例合理之支持比例，則分別為 39.5% (人事／非人事主管)，而非人事之非主管則為 40.7%。兩相對照，公務人員與學者專家在此議題看法意見差異大。而公務人員反對意見亦值得進一步瞭解。剛在聽了大家的意見後，個人覺得是不是可以請大家再想想，每年在訂定考列丙等比例時，如果可以再設定一些機制，例如加入團



體績效的評比，今年度如果顯而易見，這個團體並沒有一個好的績效，也沒有遇到 88 水災，就應有考列丙等的比例，以上意見，謝謝！

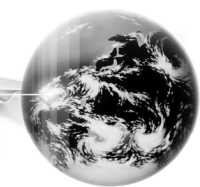
蔡委員良文：

我想簡單的回應一下，謝謝遼寧大學顧教授為我們分享她的心得，剛剛她談的其實不只是形而下的東西，也有形而上的東西，套一句剛剛她講的話，我們其實也得到了很大的啟發，這裡面所提到一些內涵還有他們大陸的作法，其中有很多是我們可以借鏡的，非常敬佩顧教授為我們帶來的觀點。關於施能傑教授部分，書面指出理論建構方面，在口頭報告已說明，至於概念釐清等，請參閱本文之頁下註，已多有說明。尤其從理念、思想與價值的部分來看。最近美國雷曼兄弟這麼大的公司都出大狀況，全世界許多大的公司，在 50 年內就消失了 50%，杜拜的風雲也是我們要思考的，很多企業的作法應該是我們可以借鏡的地方，但很多傳統的倫理思維，予以配合時勢而創新改變，基本上是可以思考與重視的。最後要談的是，本人同意施教授看法，文官體制改革，對於首長部分也就是領導人，是至關重要的。因為目前年代似乎較為重視的理念是英雄要淡出，團隊要進場，亦即天下沒有不會打仗的兵，只有不會帶兵打仗的將領，將領裡面的團隊與整體的戰鬥力的問題，應該是我們未來要思考的方向，以上的淺見，還請大家指正，謝謝！

七、主持人結語

黃委員富源：

謝謝蔡委員，大家如果看我們整個國家的變革，從政治社會學的角度來看，可以分三種，一種是保守，一種是革命，中間有一塊是改革，在政治社會學的研究裡面，最痛苦的是改革，如果一改革成功，有些保守的人對於既得利益受到傷害，他當然會反對，如果改革成功，那些想要積極徹底推翻的革命者，也會覺得沒有機會，但我們國家面臨到的困難，是不是已經到了一個非變不可的關鍵時刻，在這裡還要大家互相的勉勵！謝謝大家！



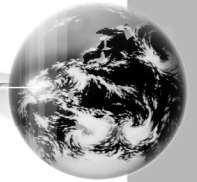
策略性績效管理與考績政策之研究

詹中原
考試院考試委員

摘要

考績乃人力資源管理之核心價值，考績彰顯政府人力體系之競爭力，應具備有公平正義之精神層面實踐，更同時亦當有評量技術層面之關注。而考績法之研修乃我國當前文官體制改革之重大政策，亦是考試院推動政府再造之關鍵課題之一，研修之成果影響行政革新之具體成效。綜觀 1980 年代世界各國政府部門公共服務運作之改革，誠如 Gerald Caiden (1994) 所言：一個行政革新的時代已然來臨。基於此，目前政府正在追求提升公部門的回應力與效率，減少政府積弊已久的陳窠。而在政府再造的風潮中，當有的績效管理策略為何？俾使促進行政效率，並得以提昇國家競爭力，實為當務之急。未來希冀考績法制規範朝向彈性化、授權化、民主化與透明化方向發展，使我國公務人員考績法更臻健全，使公務人員考績結果之公平、客觀性得以彰顯，從而營造機關內部良性競爭動力，進而提升行政機關之公共服務品質及行政績效。

關鍵詞：考績、人力資源管理、績效管理、國家競爭力、全球化



壹、前言

考績乃人力資源管理之核心價值，其與薪俸、陞遷、保障、褒獎緊密結合，甚至於撫卹、退休、養老等事項均有連帶相關。考績彰顯政府人力體系之競爭力，應具備有公平正義之精神層面實踐，更同時亦當有評量技術層面之關注。

考績法之研修乃我國當前文官體制改革之重大政策，亦是第十一屆考試院推動政府再造之關鍵課題之一，研修之成果影響行政革新之具體成效。綜觀 1980 年代世界各國政府部門公共服務運作之改革，誠如 Gerald Caiden (1994) 所言：一個行政革新的時代已然來臨。

策略績效管理在於建立以策略為主軸的機能管理、以策略為核心的機關組織，以落實策略作為績效考核的依據。績效管理是組織整體運作的一套管理系統，是一種持續進行的流程，一旦政府再造之目的遂行之際，則必須採取一套完整之績效管理的流程與策略。透過政府的「願景」及「策略」，不但可以連結「內部績效」，更擴大引導「外部整體價值鏈」的績效，這就是廿一世紀策略性績效管理的精髓所在。

貳、全球各國政府績效管理政策之背景

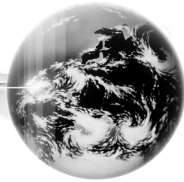
1993 年美國頒布《政府績效與結果法》(Government Performance Results Act)，規定「每個機構應提交年度績效規劃和報告」，連結財政預算與政府部門績效。英國 1997 年頒布《地方政府法》(Local Government Act)，地方政府必須實行最佳績效評價制度，各部門每年都要進行績效評估工作，要有專門的機構和人員及固定的程式。日本也於 2002 年制定了《政府政策評價法》(Government Policy Evaluation Act)。(新華報刊，2004)

面對全球化潮流的來臨，政府為提升國家競爭力，必須創造政府的附加價值 (value-added)，以作為駛向世界體系核心的能量。現代化政府不斷以調合傳統公共服務以及師法企業 (business-like) 的「新」價值為職志。基於此，目前政府正在追求提升公部門的回應力與效率，減少政府積弊已久的陳窠，成就「小而美的政府」等價值。綜觀上述，本文之主旨即在探討政府再造的風潮中，當有的績效管理策略為何，俾使促進行政效率，同時，兼論當前我國考績制度 (政策) 之研修改進現況，以提升國家競爭力。

參、績效管理及績效協議

一、績效管理的意涵與目的

績效管理 (Performance Management) 最早奠基於功績制 (Merit System)，強調對於受雇者的工作績效，應該提供一個客觀的標準。大約從 1980 年代開始，因當時在政府部門大力推行政政府改革，其目的即是在提升政府本身的績效，因此自私部門引進「績效管理」的概念。



根據美國國家績效評鑑中的績效衡量研究小組（Performance Measurement Study Team, 1997）的定義（轉引自丘昌泰，2000），所謂績效管理是指「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計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」。在實務上，績效管理是管理人員為確保員工活動及產出能夠符合組織目標的過程。績效評估的形成及內容，主要是受到績效評估目的、方法、準則等影響，若無仔細考量其基本目的和價值，而僅以管理者自己的價值與標準來衡量，即使是用科學方法產生對政策成果可靠而有用的管理方法，它仍然是一種錯誤的績效管理。

根據「經濟合作與發展組織」（Organization of Economic Cooperation and Development, OECD）針對澳洲、加拿大、丹麥、芬蘭、法國、荷蘭、紐西蘭、瑞典、英國及美國等十個會員國，進行歸納比較其績效管理的實務經驗，發現各國政府績效管理的重點，主要包括「過程」、「效率」、「效能」、「服務傳遞」、「財務績效」等標的（OECD, 1997）。總體而言，其目的包括了以下三方面（Noe, Hollenbeck, Gerhart, Wright, 2000: 279-280）：

（一）績效管理的策略目的

首重與組織目標結合，界定實現策略所須之結果、行為及員工的特徵等。進而發展能夠評量結果、行為等成效的績效管理制度。

（二）績效管理的行政管理目的

組織以績效管理資訊，作為許多行政管理決定的參考。所謂行政管理決定包括：薪資管理、陞遷、個人績效的獎勵等等。

（三）績效管理的發展目的

例如當員工績效不彰時，績效管理尋求改善其績效的方法。

二、Hollis 的績效管理步驟與策略

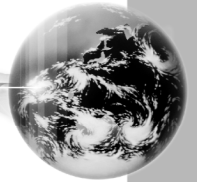
Hollis（1994）認為，績效管理主要有三個執行步驟與策略，包括：

- （一）明確界定組織主要的績效價值及其所需技術，包括組織整體目標、主要目標及成功關鍵因素、各部門的目標或員工被期望達成的工作目標。
- （二）評估關鍵績效的影響因素，透過員工考評制度，建立以行動為基礎的量化指標，並給予考核回饋。此外，運用組織結構作為改進績效的流程、績效與報酬制度的聯結、組織文化等。
- （三）明確規劃變遷的優先順序及執行計畫，訂定績效改善的程度與成果。而績效管理過程中正確的資訊，亦具有關鍵之地位。

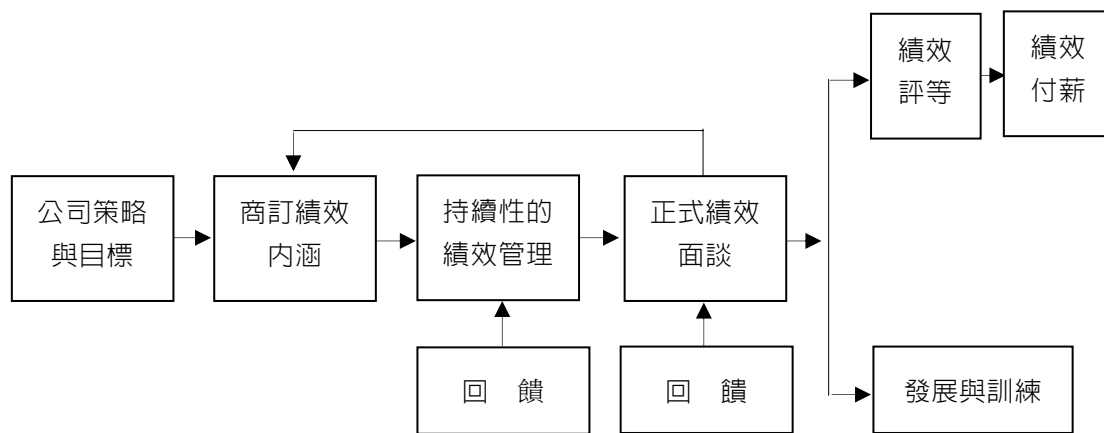
三、Amerstrong 的績效管理流程

Amerstrong 建構出一個績效管理流程，此架構包含七個主要策略，其流程如圖 1 所示，茲分述如下（Amerstrong, 1994）：

- （一）組織策略與目標：將組織願景與組織策略相結合，並且制定部門或各功能的目標。
- （二）商訂績效內涵：制定績效協定與計畫，包括所要完成的工作—主要職責與任務、績效目標與標準、績效衡量與指標、組織特性與競爭力、公司的核心價值與要求等。



- (三) 持續性的績效管理：定期的回饋，與期中進度面談。
- (四) 正式績效面談：由管理者與部屬進行年度績效面談，並且制定下一年度績效計畫。
- (五) 發展與訓練：由面談中決定正式的發展與訓練方案，但有些非正式發展的方案，則透過經常性的指導、諮商、在職訓練活動及自我發展活動為之。
- (六) 績效評等：透過評等或評比的方式評定績效。
- (七) 績效付薪：薪資給予的多寡和薪資或能力結合，與績效面談分別為之。



資料來源：Amerstrong, 1994

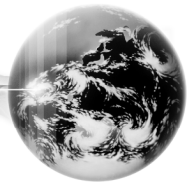
圖 1 績效管理流程

四、經濟合作與發展組織 (Organization of Economic Cooperation and Development, OECD) 所提出的考量面向與策略

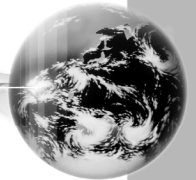
OECD 於 1997 年出版「追求成果：績效管理作法」(In Search of Results: Performance Management Practices) (OECD, 1997)，歸納觀察各國績效管理體系設計的考量面向，並逐一分析各成員國實際的作法，而其內容可謂之相當完整。茲列表說明如下：

表 1 各國績效管理體系設計的考量面向與策略

關鍵面向	構成要素	策 略	說 明
目標與方法	績效管理目的	管理與改善	績效結果是用來不斷改善績效？
		責任與控制	績效是外部運用取向，向部長或民衆負責任？
		節省經費	結果主要是直接擷節預算支出？
	進行方法	全面性	制度涵蓋不同的方法和活動？
		立法	有特別法令為推動依據？
		臨時性	績效管理作法主要是臨時性？
		由上而下／由下而上	管理新作法由上層交下？機關自行提出作法？中央主管機關支持？



關鍵面向	構成要素	策 略	說 明
目標與方法	體制性設計	財政單位	財政部門參與績效管理之推動？
		其他中央幕僚	中央幕僚主管部門參與績效管理之推動？
		特別單位	另行設立專責單位推動績效管理？
績效衡量	績效衡量	衡量指標	簡潔與易懂？
		衡量制度	另訂有專門的績效衡量制度？
		品質性衡量	衡量服務的質化面？
		過程	重視衡量過程或活動？
		效率（產出）效能（結果） 服務傳送品質	重視衡量產出？重視衡量服務傳輸品質？
		財務績效（經濟性）	重視衡量成本等財務面？
	財務管理	權責會計制度	是否運用權責會計制度以改善成本資訊？
		成本配置管理制度之整合	如何以制度化方法視產出而配置經費？
	績效資訊之表達	民衆接觸性	向民衆公開嗎？
		年度報告	績效資訊以年度報告方式出版？
		預算報告績效契約書	預算案內系統性地呈現相關績效資訊？績效契約書向民衆公開？
		地方政府績效	蒐集與公佈地方政府的績效指標？
服務品質	服務品質之管理	服務標準	運用服務標準確立服務對象可使用之服務水準？
		服務宣言 顧客調查	服務標準和水準會向民衆宣告？使用顧客調查以衡量品質感受？
		品質管理制度	廣泛使用品質制度以改善服務品質？
績效檢討	績效評估機制	內部評估	有特別方法對績效作內部評估？
		績效審計	有獨立機構審核績效、績效資訊的正確相關性？
		品質監管單位	運用品管單位監督和評估特定服務的服務品質和績效？
		計畫評估	有系統地評估政府各項計畫？定期評估或臨時性評估？
績效資訊的運用	績效預算制度	根據績效決定預算	積極大量運用績效資訊以改善預算過程的決定品質？資源配置與工作績效有直接結合？
		經費配置根據個人同意書	個人契約同意使用績效俸薪嗎？
		個人績效薪俸	個人績效評估對薪俸有影響？
		團體生產力薪俸	以組織或團體的績效發獎金？
成果導向的管理	授權與自主	投入控制之鬆綁	經費如何運用，科目限制之放寬？
		減少過程控制	運作與服務相關法令之簡化？



關鍵面向	構成要素	策 略	說 明
成果導向的管理	管理改革	自主性機關	成立自主或半自主機關？機關是否更有自主權限？
		風險管理	管理者獲得信任可採風險？
		標竿（過程、成果）策略 規劃績效契約	運用標竿管理以比較和改善績效？绩效管理包括策略規劃？運用績效契約精神設定績效水準，而換取更自主的管理權？
		市場競爭機制	绩效管理程民營化或內部競爭等市場機制相互結合？

資料來源：OECD（1997：117-119）

五、The Australian Public Service Commission 及 CPA Australia 所提出的 績效協議（performance agreements）設計

澳洲於 1999 年通過立法 Public Service Act 1999 以要求各機關應建立並且實施績效管理系統。在 The Australian Public Service Commission 建立之績效管理系統中指出，績效協議為绩效管理設計之特點之一。它也是績效計畫、審查及評估的一個成功的工具。績效協議須與組織目標連結、明列工作項目，並清楚說明工作目標及評量指標。一個公平、公開的績效管理系統應該提供每位工作人員對於績效預期之聲明及評論的機會。

澳洲會計師公會（CPA Australia）指出，個人工作計畫是發展績效協議的基礎，績效協議包含五項主要內容，茲說明如下：

（一）Performance results：年初考評前，先釐清機關對員工之期望為何？

1. 確保主管及工作人員同意工作人員在未來 12 個月所需承擔的業務及其績效。
2. 確保績效對象為重要業務而非所有業務。
3. 確保績效結果是可以衡量的。
4. 確保績效是和個人的工作計畫或業務計畫相連結…等。

（二）Manager's support：主管針對達成協議可提供之協助為何？

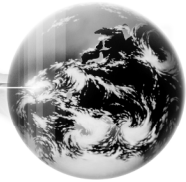
主管應該問工作人員：我怎麼幫助你讓你的工作做得更好呢？主管同意的行動、支持或資源應於績效協議中備註。

（三）Learning and development plan：員工為達成協議可從事之學習、訓練為何？

1. 所有的學習和發展活動應該有一個預定完成日期而主管應確認是否完成。
2. 所記錄的評論應有助於發展有效的學習活動，這亦將有助於管理人員和工作人員選擇未來的學習活動。

（四）Performance evaluation：評量標準（rating system）為何？

1. 績效評估應每年實施。
2. 在大多數情況下，主管人員和工作人員應共同商定績效評估等級。
3. 為了幫助這一進程進行，每個評級應明確界定，並由工作人員和管理人員提供證據和例子來證明評價，以確保評價是適當的。



4. 如果工作人員不同意他們的評價獲得，則便開始爭議解決程序。這應當在業績協議中訂定，以便它正式開始。
5. 評價過程應避免無關的連結涉入，評價應該真實地反映在績效。
6. 評級制度應是累積性的，不僅是從上次審查之後迄今。

(五) Career plan：個人生涯規畫與個人年度績效之相關性。

1. 給予工作人員獨立地選擇他們的職業計劃，或和人力資源部門討論或和主管人員討論，並將其記錄在績效協議中。
2. 記錄工作人員和人力資源部門討論溝通之情形。

由上述研究結果可以瞭解，當吾人希冀建構整套政府再造之績效管理體系時，所必須考慮到幾個關鍵性的課題與策略。然而不同國家與政府部門再造之做法不盡相同，在績效管理機制時，可以參酌上述所提及之策略重點，並針對國情、文化等差異進行細部之調整。

肆、當前我國公務人員考績政策－考績法的研修

一、政策宣示

考試院長關中上任後矢言革除公務體系弊端、重整考績制度，他認為現行制度有下列問題：

(一) 三大不符合：「與事實不符、與人民期望不符、與政府表現不符」

1. 99.7% 以上的公務員考績都在乙等以上，但他們抱持的是「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的錯誤心態。
2. 全球化後政府角色在變化，人民的期待也不斷的提高。
3. 行政效率還有很大的改進空間。

(二) 公務體系是保守的獨占事業，但公務人員應更有進取心和能量，其最具樞紐性的影響即是考績制度。

(三) 考績即工作表現，如果官階越高，列甲等比例越高，基層公務員對制度會產生不信任。

(四) 現行考績制度沒有發揮應有的功能，反而名實不符，如輪流列乙等形成反淘汰。(若年初就知道會輪到乙等，誰會認真工作?)

(五) 現行制度將考績與薪水分開，再讓考績獎金的等級、比例按常態分配、合理分配，於是原為獎勵績優人員的獎金，卻被視為薪水。

(六) 考績評比應客觀，要建立科學和民主的機制、獎金制度也應重新設計。(如美國考績制沒有獎金，但很重視民主機制)

(七) 考績等次比例也要重新設計，參考日本制度，等次分為 5 級，並合理分配比例。

(八) 評鑑機制和主管擔當及能力是主要的關鍵，應容許公務員自我衡量。

二、法案背景

國家政策變革之規劃及執行，仰賴優質公務人員的配合，是故公務人力之淘汰與遴選，是近年來各國行政革新的重點之一。因應全球化時代的潮流，公務員所應具備之態度、工作職能及績效，應隨著時代發展而有更高之要求，使其提供之服務不僅能滿足民衆的要求，更要超越民衆的期待。

考績之目的即在於拔擢優秀人才，淘汰不適任人力，以收獎優汰劣之效；而考績法制規範完善與否，更是考績結果是否符合公平、正義的關鍵。

為精進公務人員考核制度，並解決考績獎優汰劣功能不彰問題，使考績制度更臻健全，研修考績法來導正現行無法落實之問題，並強化獎優及汰劣相關規定，以有效管理行政機關的公務人員，實克不容緩。

三、政策研修經過

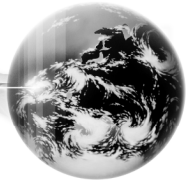
公務人員考績法於民國 75 年總統令制定公布，76 年 1 月 16 日施行以來，歷經 4 次修正。91 年考試院為精進公務人員考核制度，並回應各界對公務人員考績列甲等過於寬濫之疑，擬具考績法修正草案函請立法院審議，但因部分委員對其中考績列丙等規定應否設定 2% 之汰劣比率有不同意見而未能在立法院第 5 屆委員任期屆滿前完成立法。嗣參據上開草案，重行擬具修正草案，復於 94 年再送立法院審議，至第 6 屆立法委員任期屆滿前亦未完成立法。

民國 98 年 4 月至 9 月間，銓敘部陸續辦理了多場專家學者、企業界及基層座談會，經就「考核機制應如何設計，始能落實考績綜覈名實之意旨」、「考績等次之設計及相關法令之配套措施」及「考績汰劣退場機制之設計」等 3 項議題進行討論。其後，銓敘部參據各該座談會或相關會議之意見，並再邀集中央暨地方各主管機關人事機構開會研商，研議考績法修正方向，力求考績法制研修之審慎。

四、政策方案

未來的修法建議方向如下：

- (一) 建立合理的評鑑方法－民主過程與參與。
- (二) 以工作績效為考核重點，各機關自訂關鍵績效指標。
- (三) 貫徹獎優懲劣，拉大獎勵差距，獎金是績效管理的工具，非待遇之一部分，達成激勵目的。
- (四) 主管要為績效管理負責。
- (五) 合理等次人數比率限制。
- (六) 考績訓練與陞遷結合，提高自我要求、追求卓越表現。
- (七) 團體與個人績效結合。
- (八) 合理退場機制。



伍、強化績效考核之重點課題

未來可以考慮以下的作法：

一、建立合理的評鑑方法：改變過去考績單向考核機制，強化考績民主性

實施績效考評時，不僅要講求技術，更重要的為落實民主參與及目標管理之精神。未來在評鑑方法上，可參考澳洲績效協議制度之設計。機關在進行個人績效評量前，被考評員工與任職單位主管間，必須有相互同意之協議。未來也可考慮增加受考人自我考評及面談…等，就受考人績效目標完成進度予以檢討，並促成主管與屬員間之良性互動，降低主管的主觀性，增加考評客觀性。總之，評鑑的方法必須確實達到考評的目的，且對考績作業民主化程度之提升，應具有實質效益。

二、以工作績效為考核重點，各機關自訂關鍵績效指標

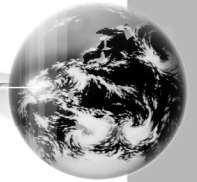
未來的方向，可只做原則性的規定，例如只規定就「工作績效、工作職能、服務態度及品德操守」進行評量。其中又以「工作績效」為考核重點，因考績主要係考核受考人考績年度內之工作成績，而「工作職能」一般通說係包括「核心職能」、「專業職能」、「領導職能」及「一般職能」在內，其具體內涵如核心技能（如財務管理、計畫方案管理、分析及使用證據及政策行銷、溝通協調能力等）、專業技術（知識）、領導統御、指揮協調、潛能發展（如研究創新、改善績效、自我學習、接受培訓、進修精進、協助發展等）或廣博公務經驗、團隊合作等均屬之，再者，公務人員的「服務態度及品德操守」，攸關政府形象的建立，更影響人民與政府間的互動。至於考核細目，則由各機關自行訂定，主要是希望受考人之平時考核細目能與其實際工作內涵相扣合，並與機關團體績效目標適切聯結，同時又能兼顧各機關業務特性之差異。

三、貫徹獎優懲劣，拉大獎勵差距，獎金是績效管理的工具，非待遇之一部分，達成激勵目的

公務人員年終考績等次多年來均分為 4 等且訂有各等次分數，惟實務上，多數公務人員考績係考列甲等，實難發揮考績獎優功能，為激勵工作績效表現促成機關內部良性競爭，宜重新建構受考人考績等次及其所代表之意涵，使考績更貼近受考人實際之工作績效表現。

四、主管要為績效管理負責

主管的績效衡量，是看其所領導之團隊是否能有效達成任務。鑑於主管人員於機關內係擔任承上啓下之關鍵性角色，其工作績效表現之優劣，深切影響機關整體行政績效，故為鼓勵主管人員積極任事，進而提升機關或單位之工作績效，同時打破主管人員考績永考列甲等之迷思，未來機關首長對於績效較差或不適任之主管調任非主管之機制將更加明確，並提醒主管自我警惕。



五、合理等次人數比率限制

合理等次人數比率限制，可以避免主管恣意妄為，例如：甲主管把大部份員工評估為好或不好的現象，並且會對主管帶來壓力，因為主管必須對部屬解釋理由。同時為避免優異等次集中於少數特定職務，造成制度設計圖利高階主管人員之疑慮，應予以適當規範主管人員之等次人數比率，並以同官等內為比較範圍。

六、相關人事法制配套設計－考績與訓練、陞遷結合，提高自我要求、追求卓越表現

未來希望可以根據績效評估結果安排人力運用，可以有 4 種區分（施能傑，2009）：

1. 拔尖培育：對於表現特殊優異者，應予培育後快速陞遷，或增加職務歷練。
2. 中堅穩固：對於良好及稱職者，可依據其性向、能力及生涯規劃，適度安排職務歷練。
3. 後段機會：對於表現不佳者，應優先給予改善的機會，作法包括：職務調整、訓練。
4. 頑劣紀律：對於服務行為不佳者，宜採取立即性的紀律措施。

七、建立團體績效評比機制－團體與個人績效結合，團體良性競爭、提供優質服務

未來應結合機關、內部單位及受考人 3 層次之績效表現並明定主管機關所屬機關間之團體績效評比及各機關內部單位間之團體績效評比。評比結果，可付與主管機關彈性分配其本機關及所屬各機關受考人考績比率。團體評估也會與主管個人績效掛鉤，因為績效管理的工作，重點應落在首長、主管身上，讓管理者有管理空間、有績效責任以進行績效管理。

八、合理退場機制

對於績效表現不佳者，並不是就沒有機會，我們可在制度設計上採取適當輔導程序，投入資源給予協助及關心，只要員工願意配合加強，提昇機關整體績效。對於輔導改善，績效仍不佳者，即應使其去職，方符考績獎優懲劣之立法目的。

陸、代結論－當前政策議題之標的團體意見調查

考績，是針對公務人員在一段期間工作表現的具體評量，考績的結果不僅做為是否晉級與發給獎金的依據，也間接影響公務人員未來的陞遷發展，考績的執行亦攸關機關紀律維持與業務的推展，然而任何一項政策之推動，尤其是革新性之政策，特別需要注意政策行銷之概念。政策行銷基本成功關鍵在於主／客體（亦就是政策之標的對象）互動間之「價值評量結果之交易」。因此，對於受政策影響對象之理念及價值變動，必須在政策推動過程中，有充份之追尋及掌握。考試院及主管銓敘部分別秉此精神，委託及蒐集而得三份相關資料，包括：世新大學民意調查中心（以下簡稱〔世新〕）、輔仁大學（以下簡稱〔輔仁〕）及早期（92年）之余致力（以下簡稱〔余〕）教授之調查結果。其分別之調查方法及背景敘述如下表：

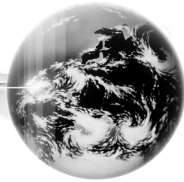


表 2 考績制度民意調查方法及背景表

民意調查主持人	龍文彬顧問 (世新大學民調調查研究中心)	謝邦昌教授 (輔仁大學應用統計所暨統計資訊學系)	余致力教授 (世新大學行政管理學系)
調查時間	98年10月19日~98年11月6日	98年6月1日~98年6月30日	90年12月~91年2月
調查對象	一、TASPAA專家學者 二、政府機關公務人員 1. 人事人員 2. 非人事人員	一、公務人員 二、非公務人員	公務人員(行政主管)
調查方式	※郵寄問卷 一、TASPAA專家學者 事前通知→郵寄問卷 →問卷催收 二、政府機關公務人員 函請各機關轉發公務人員 →問卷催收	郵寄問卷(公務人員) CATI電話訪問調查 (非公務人員) 焦點團體訪談(公務人員、 一般民衆、企業人士)	※郵寄問卷 郵寄問卷→問卷回收
備註 (委託機關)	考試院	銓敘部	考試院

針對未來政策方向及修法重點，根據調查結果反映如下：

一、建立合理之評鑑方法－民主過程與參與

本文除高度建議考績制度之改革必須有作法上之配套措施，尤其是在民主與參與精神之表達。因此，澳洲所實施之 performance agreement，分就績效結果、主管支持、學習及發展計畫、評量標準及生涯規劃等五項充分完成管理必備之先要條件。唯有受評者瞭解到此項改革之交易，是透過其參與制訂之政策，並且確認因此項交易其可獲利，此項政策方有成功機會。

其次，針對平時考核辦理次數，〔世新〕調查之專家學者(54.1%)、人事／非人事主管(55.9%)及非人事之非主管(50.8%)均有過半數採支持年度2次(每半年1次)，作者亦甚同意此項結果。然亦有分別(24.5%)、(14.7%)及(23.1%)贊成三個月1次。但就實際運作言，應避免過度操煩及維持工作之持續性評估，則仍應以年度2次為宜(見附錄1)。

第三，關於面談機制有無必要，〔世新〕及〔輔仁〕調查均有過半數之支持，如：專家學者(86.7%)、人事／非人事主管(59.2%)及非人事之非主管(59.9%)〔世新〕，公務人員(53.5%)〔輔仁〕，可見學術及實務界對此均充份支持，而學術界對面談之功能期望尤其高。此種情況，於非人事之非主管人員部份，官等愈低、資淺者支持度愈高，比例如下：委任(65.0%)、薦任(56.3%)、簡任(55.3%)(見附錄2)，此亦呈現出當前行政組織中，垂直溝通之需求。但調查亦顯現不贊同之比例在實務界亦有人事／非人事主管(25.4%)、非人事之非主管(24.1%)〔世新〕及公務人員(21.1%)〔輔仁〕不贊同進行面談，其理由應進行進一層之調查分析。



二、機關自訂關鍵績效指標

由附錄 3 結果可知，對於(1)工作態度(2)工作績效(3)品德操守均有依續共識為基礎之考核指標方向亦獲得專家學者(88.3%)、人事／非人事主管(90%)及非人事之非主管(86.3%)〔世新〕及公務人員(73.5%)〔輔仁〕及(70.1%)〔余〕之認同。但在共同指標之外，亦同時應給予機關自訂指標之自由度。因此工作職能包括：核心職能及專案知識等，其必須有工作職務之區別性。

三、貫徹獎優懲劣，獎金是績效管理工具而非待遇

行政機關絕對應避免「苦幹實幹撤職查辦，東混西混一帆風順」的組織文化，而能發揮此一除弊功能者即為考績制度。在附錄 4 (續 1) 中，可見贊成及非常贊成增到優等者分別有專家學者(74.4%)、人事／非人事主管(70.3%)、非人事之非主管(66.8%)〔世新〕及公務人員(51.8%)〔輔仁〕，因此新制列等加大績效優劣差距之精神獲得支持。但此中機關首長支持度(83.1%)遠高於人事主管(45.3%)〔世新〕。代表首長認為有此工具在執行工作改善績效之需要，而人事主管或許認為拉大距離之後，對於考績之執行有更大的困擾值得深入瞭解原因。

其次，調查亦發現對於考績等次是否並列考績分數，在〔輔仁〕調查(65.2%)、〔余〕之調查(51%)均贊成等次與分數並列，但〔世新〕之調查卻見認為必要/非常必要比例為：專家學者(49.6%)、人事／非人事主管(41.7%)、非人事之非主管(40.4%)及不必要/非常不必要比例為：專家學者(46.8%)、人事／非人事主管(51.7%)、非人事之非主管(50.1%)，由上述可見，除學者專家外，人事／非人事主管及非人事之非主管均認為無此必要之比例高於認為有必要(約有 10%)，而愈年輕者及職等愈低愈認為無此必要。但作者仍認為並列仍有其必要，均列為同等，但不同之分數仍可做為未來工作標竿及鞭策指標(見附錄 4)。

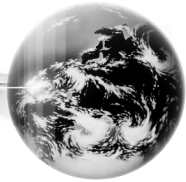
而在「得考列甲等之一般條件」中之積極條件，承續「拉大差距之原則」，應更加「嚴格」及「積極」。例如：〔世新〕調查之得考列甲等之(01)項「負責盡職，承辦業務均能於期限內完成，績效良好」，調查認為寬鬆及非常寬鬆分別有專家學者(41.1%)、人事／非人事主管(15.6%)及非人事之非主管(8.1%)，顯然學界及實務界認知在此項上有極大差距(見附錄 5)。但作者支持學界之看法，考列甲等之積極條件應更加創新主動才有考績鼓勵之意義。而是否贊同增列「得列丙等之條件」，計有〔世新〕之 15 項「消極」款項，本部份應質項及量項指標並重，但要另行考量質項指標之操作化制度設計，方有可行性(見附錄 5 續(1)-(4))。

四、主管之績效管理職責

考績法第九條規定：「公務人員之考績…其餘人員應以同官等為考績之比較範圍…」，此一精神應貫徹落實，而同時亦應打破主管人員考績永列甲等之迷思，如此方可發揮真正考績效用並去除管理不公之實。

五、合理等次人數比率限制

對於目前考列甲等人數比率 75% 之看法，〔輔仁〕之調查非公務員認為太高(51.7%)，即便是甲等比例列為 60%-70% 之間，〔世新〕之調查專家學者亦認為太高(43.1%)，但公務人員則分



別只有人事／非人事主管（2.3%）及非人事之非主管（3.2%）認為太高。而更有甚者，公務人員中有人事／非人事主管（57.4%）及非人事之非主管（59.4%）認為如此則過低。本部分明顯可以看出標的團體（公務人員自身）與社會外界、民間對當前考績制度及結果之極大看法差距。

而對於訂定考列丙等人數比率介於5%—1%，亦有學界認為比例過低（22%）及公務界：人事／非人事主管（4.9%）及非人事之非主管（5.1%）之明顯反差〔世新〕，而〔輔仁〕調查亦在實務界有（60.5%）不贊成訂定丙等人數比例（見附錄6）。

六、考績、訓練及陞遷結合

「對於受考者連續兩年甲等以上，才取得同官等高一職等之任用資格」之考績升等條件配套設計部份，基本上就學界（82.9%）及實務界：人事／非人事主管（72.9%）及非人事之非主管（60.4%）〔世新〕均認為合理/非常合理。顯見對於考績制度與陞遷應結合之共識是普遍存在的。但要注意兩界亦仍有若干差距（見附錄7（續1））。

七、建立團體績效評比機制，並與個人績效結合

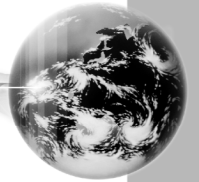
在三份調查中，對於「贊成團體績效評比作為機關及人員考績比率與獎勵之依據」一項，均獲得過/近半數之支持，比例分別為（贊成/非常贊成）有專家學者（79.3%）、人事／非人事主管（52.8%）、非人事之非主管（48%）〔世新〕、非公務人員（72.8%）、公務人員（50.1%）〔輔仁〕及（50.5%）〔余〕，雖然專家學者及非公務人員之支持比例明顯高於公務人員，但不贊成者在公務人員間仍亦占有一定比例，如〔世新〕之人事／非人事主管（39%）及非人事之非主管（45.2%），〔輔仁〕公務人員（23.0%）及〔余〕（40.1%），此一部份原因值得進一步分析，但年資愈短，年齡愈輕及考績愈佳者支持度愈高，是否愈在公部門時間長，對於團體組織氣候愈覺得應愈個人績效表現切割，且對所謂「團隊精神」愈不具期望，則需進一步瞭解（見附錄8）。

有關於團體績效，作者亦認為涉及更複雜之配套及瞭解，應在有系統之設計下，分階段實施。

八、強化獎優懲劣之合理退場機制

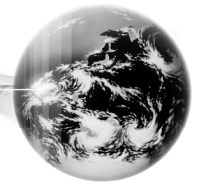
對於「連續三年或五年內三年考列丙等者，「第一年丙等留原俸級，並施予調整工作、輔導或訓練；第二年丙等降一級改敘；第三年丙等依規定辦理退休或資遣」一項，認為非常合理/合理者分別有專家學者（89.9%）、人事／非人事主管（78.4%）及非人事之非主管（64.0%）〔世新〕，尚可稱為有一致共識。但在三份調查中，（24.1%）認為此一規定非常/不合理（非人事之非主管）及（12.5%）（人事／非人事主管）認為不合理〔世新〕。〔輔仁〕之調查，公務人員亦有（26.2%），亦即超過1/4公務人員對於「連續兩年丙等則應退休或資遣」表示不支持。因此對於考列丙等之考績處理，公務人員本身仍有相當值得重視的「鐵飯碗」態度，而使其不甚支持給予嚴厲之處理（見附錄7）。

希冀考績法修正草案能早日完成立法程序，使我國公務人員考績法更臻健全，使公務人員考績結果之公平、客觀性得以彰顯，從而營造機關內部良性競爭動力，進而提升行政機關之公共服務品質及行政績效。



參考資料

- 考試院統計室（2009）。考績制度民調結果比較報告。
- 龍文彬（2009）。精進公務人員考績制度意見調查分析報告書。考試院委託世新大學民意調查中心專案研究。
- 謝邦昌（2009）。九十八年度公務人員考績法研修方向意見調查案-調查報告書。銓敘部委託輔仁大學專案研究。
- 余致力（2003）。公務人員考績制度改進之研究。考試院委託專案研究。
- 施能傑（2009）。「績效導向問題領域的處理」簡報。
- 楊偉中（2009）。鐵飯碗變青花瓷，小心捧！新新聞，1152，33-36。
- 銓敘部法規司（2009）。公務人員考績法研修方向芻議。公務人員月刊，158，7-15。
- 丘昌泰（2000）。公共管理：理論與實務手冊。台北：元照。
- Armstrong, M. (1994). Performance Management. London: Kogan Page.
- Caiden, Gerald (1994). "Administrative Reform American Style", Public Administration Review, Vol. 54, No. 2. pp. 123-128.
- Hollis, Guy (1994). Transforming Local Government: a Practical Management Guide to Local Government Restructuring and Renewal. Harlow, Essex, [England]: Longman Information and Reference.
- Noe, R. A., J. R. Hollenbeck, B. Gerhart, and P. M. Wright (2000). Human Resource Management: Gaining a Competitive Advantage. Boston: McGraw-Hill Co., Inc.
- OECD (1997). In Search of Results: Performance Management Practices. Paris: OECD.
- 新華報刊（2004/11/26），「政府績效評估體系」，網址：http://news.xinhuanet.com/banyt/2004-11/26/content_2263979.htm，瀏覽於 97/11/15。
- CPA Australia. Retrieved November 9, 2009, from http://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=en&tl=zh-TW&u=http%3A%2F%2Fwww.cpaaustralia.com.au%2Fcps%2Frde%2Fchg%2FSID-3F57FECA-5E353A6C%2Fcpa%2Fhs.xsl%2F2737_3880_ENA_HTML.htm&anno=2
- The Australian Public Service Commission(2006). Sharpening the focus: Managing performance in the APS. Retrieved November 9, 2009, from <http://www.apsc.gov.au/publications06/sharpeningfocus4.htm>
- Office of Management and Budget. Retrieved November 9, 2009, from http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m/
- Ministry of internal Affairs and communications. Retrieved November 9, 2009, from http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pes.html
- Office of Public Sector Information. Retrieved November 9, 2009, from <http://www.opsi.gov.uk/si/si199728.htm>



附錄 1

表 1 考績制度民調結果比較表（明訂辦理平時考核事項）

單位：%

方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
明訂辦理 平時考核 事項	每年幾次平時考核較恰當						
	1次	9.3	5.8	10.0	-	-	-
	2次（每半年）	54.1	55.9	50.8	-	-	-
	3次（每四個月）	10.9	22.9	14.9	-	-	-
	4次（每季）	24.5	14.7	23.1	-	-	-
	5次以上	1.2	0.7	1.2	-	-	-
註：世：人事及主管：認為每年2次（每半年）平時考核較恰當者： 1. 地方（59.6%）高於中央（49.6%）。 2. 機關首長比例較高【首（66.2%）、非人事主管（55.0%）、人事（51.5%）】。							

資料來源：考試院統計室（2009）

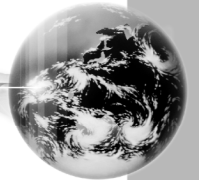
附錄 2

表 2 考績制度民調結果比較表（實施面談計畫）

單位：%

方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
實施面談 計畫	1. 進行（二次）面談機制						
	非常贊同	23.8	4.5	5.7	-	8.0	-
	贊同	62.9	54.7	54.2	-	45.5	-
	不贊同	9.4	23.9	20.2	-	18.6	-
	非常不贊同	2.0	1.5	3.9	-	2.5	-
	無意見	2.0	15.3	16.0	-	25.4	-
註：世：人事及主管：機關首長支持比例較高【首（64.2%）、非人事主管（58.1%）、人事（61.1%）】。 非主管：1. 官等愈低支持度愈高【委（65.0%）、薦（56.3%）、簡（55.3%）】。 2. 年資愈短支持度也愈高。							

資料來源：考試院統計室（2009）



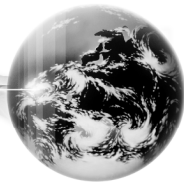
附錄 3

表 3 考績制度民調結果比較表（重構考核指標）

單位：%

方向	題 目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員 人事、非人 事之主管	非人事之 非主管	非公務 人員	公務 人員	
重構考核 指標	1. 以工作績效、工作職能、 品德操守為考核依據						
	非常恰當	19.9	11.2	11.3	-	-	-
	恰當	68.4	78.8	75.0	-	-	-
	不恰當	8.2	4.6	4.7	-	-	-
	非常不恰當	0.4	0.7	3.1	-	-	-
	無意見	3.1	4.7	5.9	-	-	-
	※以工作、操行、學識、 才能為考核依據						
	非常贊同	-	-	-	-	8.9	9.8
	贊同	-	-	-	-	64.6	60.3
	不贊同	-	-	-	-	8.4	12.9
	非常不贊同	-	-	-	-	1.8	1.9
	無意見	-	-	-	-	16.3	15.1
	2. 平時考核之主要依據						
	工作態度	83.7	91.5	88.9	-	61.6	36.0
	工作績效	86.4	81.3	69.8	-	27.5	39.8
品德操守	71.2	79.5	80.1	-	-	-	
工作職能	59.1	67.2	64.3	-	-	-	
溝通協調	54.9	65.2	63.2	-	-	-	
人格特質	-	-	-	-	4.9	1.5	
學識才能	-	-	-	-	2.5	0.9	
其他	5.4	4.5	3.3	-	3.5	21.9	
註：世：人事及主管： 中央：依序為「工作態度」、「工作績效」、「品德操守」、「溝通協調」、「工作職能」 地方：依序為「工作態度」、「品德操守」、「工作績效」、「工作職能」、「溝通協調」							

資料來源：考試院統計室（2009）



附錄 4

表 4 考績制度民調結果比較表（刪除考績分數）

單位：%

方向	題 目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公 務人 員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
刪除考績 分數	除評定考績等次，考績分 數是否必要						
	非常必要	6.6	2.9	2.4	-	-	-
	必要	43.0	38.8	38.0	-	-	-
	不必要	40.2	46.7	42.8	-	-	-
	非常不必要	6.6	5.0	7.3	-	-	-
	無意見	3.5	6.6	9.5	-	-	-
	等次、分數並列（現制）	-	-	-	-	65.2	51
	等次	-	-	-	-	19.6	28
	分數	-	-	-	-	13.0	18
	其他	-	-	-	-	2.2	3
註：世：人事及主管：1. 首長認為分數必要者比例較高【首（52.7%）、非人事主管（41.2%）、 人事（34.1%）】。 2. 年齡愈輕者，認為分數必要之比例愈低。 非主管：認為考績分數必要者，簡任（51.3%）高於委任（46.0%）與薦任（36.1%）。							

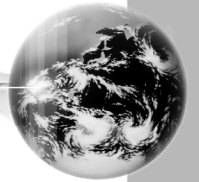
資料來源：考試院統計室（2009）

附錄 4（續 1）

表 4（續 1） 考績制度民調結果比較表（增列考績等次）

方向	題 目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公 務人 員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
增列考績 等次	對表現卓著、具特殊貢獻 人員另增列「優等」，並給 與更高考績獎金激勵						
	非常贊同	33.5	16.9	19.3	-	12.9	-
	贊同	40.9	53.4	47.5	-	38.9	-
	不贊同	17.1	19.0	21.2	-	22.8	-
	非常不贊同	5.4	4.9	5.1	-	4.9	-
	無意見	3.1	5.8	6.9	-	20.5	-
註：世：人事及主管：1. 贊成增列優等者，地方（71.9%）高於中央（67.6%）。 2. 機關首長支持比例較高【首（83.1%）、非人事主管（72.5%）、人事 （45.3%）】。 3. 官等愈高支持比例愈高【簡（76.7%）、薦（69.6%）、委（63.4%）】。 非主管：1. 贊成增列優等者，地方（71.9%）高於中央（58.0%）。 2. 年齡愈輕、考績愈佳者支持度愈高。							

資料來源：考試院統計室（2009）



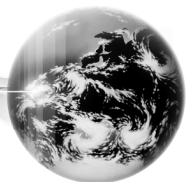
附錄 5

表 5 考績制度民調結果比較表（增修考績等次條件）

單位：%

方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)		
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員			
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管					
增修考績 等次條件	(01) 負責盡職，承辦業務均能於期限內完成，績效良好，有具體事蹟者。	非常寬鬆	10.2	2.9	1.4	-	-	-	
		寬鬆	30.9	12.7	6.7	-	-	-	
		適中	48.0	72.3	73.1	-	-	-	
		不寬鬆	9.0	7.0	12.5	-	-	-	
		非常不寬鬆	1.2	1.5	2.0	-	-	-	
		無意見	0.8	3.6	4.2	-	-	-	
	(02) 全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過五日者。	非常寬鬆	23.1	8.1	5.1	-	-	-	
		寬鬆	30.2	22.7	15.0	-	-	-	
		適中	32.9	56.8	60.2	-	-	-	
		不寬鬆	7.5	7.0	11.0	-	-	-	
		非常不寬鬆	4.3	1.3	3.9	-	-	-	
		無意見	2.0	4.0	4.9	-	-	-	
	是否贊同增列「不得考列甲等之條件」	(01) 參加公務人員相關考試或升官等訓練之測驗，經扣考處分者。	非常贊同	18.3	8.7	8.2	-	-	-
			贊同	55.3	57.5	52.4	-	-	-
			不贊同	19.5	25.2	30.3	-	-	-
			非常不贊同	3.5	1.6	2.1	-	-	-
			無意見	3.5	7.0	7.1	-	-	-
		(02) 平時考核獎懲抵銷後，累積達警告二次以下處分者。	非常贊同	22.7	8.8	7.6	-	-	-
贊同			63.7	66.6	62.8	-	-	-	
不贊同			9.0	17.1	21.1	-	-	-	
非常不贊同			1.2	2.3	2.8	-	-	-	
無意見			3.5	5.2	5.7	-	-	-	

資料來源：考試院統計室（2009）



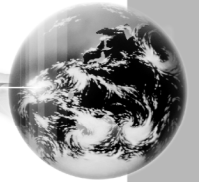
附錄 5 (續 1)

表 5 (續 1) 考績制度民調結果比較表 (增修考績等次條件)

單位：%

方 向	題 目	世新民調中心 (98 年 12 月)			謝邦昌教授 (98 年 8 月)		余致力教授 (92 年 6 月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公 務人 員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
增修考績 等次條件	(03) 有曠職紀錄者。 非常贊同 贊同 不贊同 非常不贊同 無意見	27.2	21.7	18.4	-	-	-
		60.7	68.1	66.8	-	-	-
		8.9	5.0	8.4	-	-	-
		1.2	0.4	1.3	-	-	-
		1.9	4.8	5.0	-	-	-
	(04) 事、病假合計超過 十日，未達三個月者。 但請家庭照顧假及生理 假之日數應予扣除。 非常贊同 贊同 不贊同 非常不贊同 無意見	11.9	10.5	9.2	-	-	-
		57.3	62.9	56.9	-	-	-
		23.3	19.0	23.9	-	-	-
		3.6	1.2	4.1	-	-	-
		4.0	6.4	5.8	-	-	-
	(01) 受刑事與懲戒處分 者。 非常贊同 贊同 不贊同 非常不贊同 無意見	43.6	17.2	16.0	-	-	-
		49.8	68.2	65.5	-	-	-
		5.1	8.6	10.4	-	-	-
		0.4	1.1	1.9	-	-	-
		1.2	4.9	6.1	-	-	-
	(02) 平時考核獎懲相互 抵銷後，尚有累積達記 小過一次以上者。 非常贊同 贊同 不贊同 非常不贊同 無意見	20.2	12.3	7.4	-	-	-
		63.4	55.9	49.4	-	-	-
		14.0	25.6	33.2	-	-	-
		-	1.7	3.2	-	-	-
		2.3	4.6	6.7	-	-	-
(03) 曠職繼續達二日以 上，或一年內累積達五 日以上者。 非常贊同 贊同 不贊同 非常不贊同 無意見	27.3	20.3	15.4	-	-	-	
	60.2	68.2	66.2	-	-	-	
	8.2	5.9	10.2	-	-	-	
	0.8	1.1	2.3	-	-	-	
	3.5	4.4	5.8	-	-	-	

資料來源：考試院統計室 (2009)



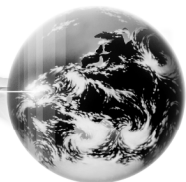
附錄 5 (續 2)

表 5 (續 2) 考績制度民調結果比較表 (增修考績等次條件)

單位：%

方向	題 目	世新民調中心 (98 年 12 月)			謝邦昌教授 (98 年 8 月)		余致力教授 (92 年 6 月) (行政主管)	
		專家 學者	公務人員		非公務 人 員	公務 人員		
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管				
增修考績 等次條件	(04) 事、病假合計超過三個月以上者。但請家庭照顧假及生理假之日數應予扣除。	非常贊同	17.5	10.4	9.7	-	-	-
		贊同	50.6	47.9	44.4	-	-	-
		不贊同	22.2	31.7	31.8	-	-	-
		非常不贊同	3.5	3.6	6.6	-	-	-
		無意見	6.2	6.4	7.5	-	-	-
	(05) 為機關內部各單位年度績效最末五分之一，提經考績委員會評定為機關全體受考人績效排序最末百分之一者。	非常贊同	18.8	5.7	3.5	-	-	-
		贊同	51.6	36.6	37.1	-	-	-
		不贊同	22.3	42.1	42.0	-	-	-
		非常不贊同	3.1	9.0	9.2	-	-	-
		無意見	4.3	6.6	8.3	-	-	-
	(06) 工作質量明顯不足，經調整業務仍拒絕接受者。	非常贊同	28.4	15.8	12.8	-	-	-
		贊同	59.5	66.9	62.1	-	-	-
		不贊同	8.2	12.4	15.3	-	-	-
		非常不贊同	0.8	1.1	3.5	-	-	-
		無意見	3.1	3.8	6.3	-	-	-
	(07) 處理業務未能精確妥善，經督導仍未改善者。	非常贊同	18.7	11.0	6.3	-	-	-
		贊同	58.0	57.9	57.2	-	-	-
		不贊同	17.5	23.6	26.2	-	-	-
		非常不贊同	1.6	1.2	3.0	-	-	-
		無意見	4.3	6.3	7.2	-	-	-
(08) 缺乏團隊合作精神，經督導仍未改善，有礙機關公務推動者。	非常贊同	24.6	13.7	8.4	-	-	-	
	贊同	53.1	62.9	61.9	-	-	-	
	不贊同	16.4	16.9	18.7	-	-	-	
	非常不贊同	0.4	1.0	3.1	-	-	-	
	無意見	5.5	5.6	7.8	-	-	-	

資料來源：考試院統計室 (2009)



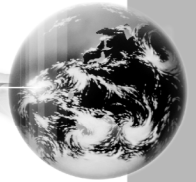
附錄 5 (續 3)

表 5 (續 3) 考績制度民調結果比較表 (增修考績等次條件)

單位：%

方向	題 目	世新民調中心 (98 年 12 月)			謝邦昌教授 (98 年 8 月)		余致力教授 (92 年 6 月) (行政主管)	
		專家 學者	公務人員		非公務 人 員	公務 人員		
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管				
增修考績 等次條件	(09) 故意洩露公務機密，經 機關查證屬實者。 非常贊同	45.9	24.4	20.9	-	-	-	
		贊同	47.1	67.6	65.5	-	-	-
		不贊同	3.1	4.4	6.4	-	-	-
		非常不贊同	0.8	0.5	1.5	-	-	-
		無意見	3.1	3.0	5.8	-	-	-
	(10) 辦公時間分心旁鶩，延 誤公事，經屢勸不聽者。 非常贊同	27.3	16.4	11.8	-	-	-	
		贊同	53.1	63.6	64.1	-	-	-
		不贊同	12.5	14.3	13.6	-	-	-
		非常不贊同	0.8	0.9	2.4	-	-	-
		無意見	6.3	4.9	8.0	-	-	-
	(11) 服務態度惡劣，影響 機關聲譽，有具體事證者。 非常贊同	44.9	25.2	20.1	-	-	-	
		贊同	49.2	64.5	64.8	-	-	-
		不贊同	3.1	6.8	8.2	-	-	-
		非常不贊同	0.4	1.1	1.5	-	-	-
		無意見	2.3	2.5	5.4	-	-	-
	(12) 負責業務，處置失 當，造成機關財物損失或 負擔國家賠償責任者。 非常贊同	35.9	16.5	10.1	-	-	-	
		贊同	50.4	57.4	56.5	-	-	-
		不贊同	9.8	20.1	22.7	-	-	-
		非常不贊同	1.6	1.1	2.7	-	-	-
		無意見	2.3	5.0	8.1	-	-	-
(13) 違反行政中立或其他 公務人員有關法令禁止規 定，經查證屬實者。 非常贊同	35.0	15.6	12.4	-	-	-		
	贊同	52.5	61.4	60.3	-	-	-	
	不贊同	8.9	14.8	17.2	-	-	-	
	非常不贊同	0.4	1.2	2.1	-	-	-	
	無意見	3.1	7.0	8.1	-	-	-	

資料來源：考試院統計室 (2009)



附錄 5 (續 4)

表 5 (續 4) 考績制度民調結果比較表 (增修考績等次條件)

單位：%

方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)	
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員		
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管				
增修考績 等次條件	(14) 挑撥離間或誣控濫 告，經查證屬實者。	非常贊同	33.7	25.1	20.0	-	-	-
		贊同	49.0	62.6	63.5	-	-	-
		不贊同	10.6	6.7	8.3	-	-	-
		非常不贊同	1.6	0.9	1.6	-	-	-
		無意見	5.1	4.7	6.7	-	-	-
	(15) 不聽指揮或破壞紀 律，經疏導無效者。	非常贊同	26.0	23.6	18.1	-	-	-
		贊同	48.0	63.8	57.4	-	-	-
		不贊同	19.7	7.7	15.3	-	-	-
		非常不贊同	1.2	1.1	2.4	-	-	-
		無意見	5.1	3.7	6.9	-	-	-

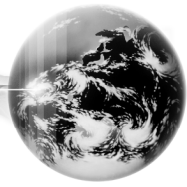
資料來源：考試院統計室 (2009)

附錄 6

表 6 考績制度民調結果比較表 (重新設計考績比較範圍及考績等次比率分配)

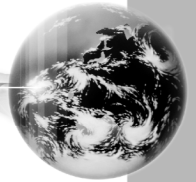
單位：%

方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
重新設計 考績比較 範圍及考 績等次比 率分配	1. 考列甲等以上 (含優等) 人數比率以 60% 為原則， 70% 為上限。						
	比率過高	43.1	2.3	3.2	-	-	-
	比率合理	36.0	29.0	27.5	-	-	-
	比率過低	9.5	57.4	59.4	-	-	-
	無意見	11.5	11.3	9.9	-	-	-
	※目前甲等人數比率 75% 是 否合適？ 太低	-	-	-	6.6	-	-



方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
	適中	-	-	-	40.5	-	-
	太高	-	-	-	51.7	-	-
	不應該設立比例	-	-	-	0.7	-	-
	無意見	-	-	-	0.5	-	-
註：世：非主管：認為甲等比率過低者，地方（62.4%）高於中央（54.1%）。							
2. 考列優等之比率以 5% 為上限。							
	比率過高	11.5	11.6	11.6	-	-	-
	比率合理	60.3	46.7	37.0	-	-	-
	比率過低	15.1	17.9	30.0	-	-	-
	無意見	13.1	23.7	21.5	-	-	-
註：世：人事及主管：							
1. 認為優等比率合理者，中央（50.8%）高於地方（44.4%）。							
2. 官等愈高認為比率合理之比例愈高【簡（57.3%）、薦（45.6%）、委（37.6%）】。							
3. 年資愈短、學歷愈高者認為優等比率合理之比例愈高。							
非主管：認為優等比率合理者，中央（40.0%）高於地方（35.3%）；官等愈高比例愈高【簡（44.6%）、薦（37.9%）、委（35.3%）】；年資愈長比例愈高。							
3. 考列丙等比率以 5% 為原則，不得低於 1%。							
	比率過高	14.4	35.8	34.6	-	-	-
	比率合理	48.8	34.6	35.6	-	-	-
	比率過低	22.0	4.9	5.1	-	-	-
	無意見	14.8	24.7	24.7	-	-	-
※ 是否贊成訂定丙等人數比率？							
	非常贊同	-	-	-	-	2.0	-
	贊同	-	-	-	-	21.6	-
	不贊同	-	-	-	-	47.2	-
	非常不贊同	-	-	-	-	13.3	-
	無意見	-	-	-	-	15.9	-
註：世：人事及主管：							
1. 認為丙等比率過高者，薦任（37.5%）高於委任（36.2%）與簡任（26.0%）。							
2. 認為丙等比率合理者，官等愈高比例愈高【簡（47.0%）、薦（32.8%）、委（30.1%）】。							
非主管：							
1. 認為丙等比率過高者，中央（39.1%）高於地方（32.1%）。							
2. 認為丙等比率合理者，地方（37.9%）高於中央（31.5%）。							
謝：不贊成訂定丙等人數比率者，中央（67.7%）高於地方（55.5%）。							

資料來源：考試院統計室（2009）



附錄 6 (續 1)

表 6 (續 1) 考績制度民調結果比較表 (重新設計考績比較範圍及考績等次比率分配) 單位：%

方向	題 目	世新民調中心 (98 年 12 月)			謝邦昌教授 (98 年 8 月)		余致力教授 (92 年 6 月) (行政主管)	
		專家 學者	公務人員		非公務 人 員	公務 人員		
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管				
重新設計 考績比較 範圍及考 績等次比 率分配	4. 簡、薦、委各官等「考績甲等以上比率，分別訂以 70% 為原則，最高不得超過 80%」							
	比率過高	37.9	2.5	4.4	-	-	-	
	比率合理	45.5	52.3	60.2	-	-	-	
	比率過低	3.2	22.0	17.2	-	-	-	
	無意見	13.4	23.3	18.2	-	-	-	
	※ 是否贊成設定各官等甲等比率限制 (比率相同) ?							
	非常贊同							
	贊同	-	-	-	19.7	9.4	7.7	
	不贊同	-	-	-	47.5	35.1	30.0	
	非常不贊同	-	-	-	23.0	32.3	41.6	
	無意見	-	-	-	6.1	9.1	8.4	
		-	-	-	3.7	14.1	12.4	
	註：謝：主管多數 (46.3%) 不贊成設定各官等及主管甲等人數比率上限；非主管則反之。 余：不贊成各官等甲等比率相同者，簡任 (69.0%) 高於薦任 (52.5%)；且中央與地方均有半數以上不贊成 (53.3%、61.3%)。							
	5. 主管考列甲等以上比率以 80% 為原則，最高不得超過 90% (高於整體平均值)。							
	比率過高	53.1	8.0	26.5	-	-	-	
	比率合理	33.1	53.3	47.3	-	-	-	
	比率過低	1.6	20.2	8.7	-	-	-	
	無意見	12.2	18.4	17.5	-	-	-	
	※ 是否贊成主管、非主管甲等比率不同 ?							
	非常贊同	-	-	-	27.2	9.4	-	
贊同	-	-	-	49.0	35.1	-		
不贊同	-	-	-	15.6	32.3	-		
非常不贊同	-	-	-	4.6	9.1	-		
無意見	-	-	-	3.6	14.1	-		



方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
重新設計 考績比較 範圍及考 績等次比 率分配	註：世：人事及主管： 1. 認為比率合理者，機關首長比例較高【首（58.0%）、非人事主管（53.1%）、人事（50.5%）】。 2. 認為比率合理者，薦任（54.0%）高於簡任（52.9%）及委任（46.0%）。 非主管：認為比率合理者，地方（52.9%）高於中央（37.4%）。						
	※是否贊成訂定各等次比率限制？						
	非常贊同	-	-	-	31.6	2.4	-
	贊同	-	-	-	46.3	17.0	-
	不贊同	-	-	-	14.4	48.1	-
	非常不贊同	-	-	-	4.6	16.4	-
無意見	-	-	-	3.1	16.1	-	

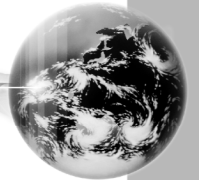
資料來源：考試院統計室（2009）

附錄 7

表 7 考績制度民調結果比較表（重新設計考績獎懲結果）

單位：%

方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
重新設計 考績獎懲 結果	4. 連續三年或五年內三年考列丙等者，「第一年丙等留原俸級，並施予調整工作、輔導或訓練；第二年丙等降一級改敘；第三年丙等依規定辦理退休或資遣」。	21.9	10.9	7.1	-	-	-
	非常合理	68.0	67.5	56.9	-	-	-
	合理	5.5	9.1	19.1	-	-	-
	不合理	1.6	3.4	5.0	-	-	-
	非常不合理	3.1	9.0	11.9	-	-	-
	無意見						
	※現行丙等懲處方式為留原俸級，是否贊成修正，作為汰劣及改進之依據？						



方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
重新設計 考績獎懲 結果	非常贊同	-	-	-	-	7.6	-
	贊同	-	-	-	-	50.7	-
	不贊同	-	-	-	-	14.5	-
	非常不贊同	-	-	-	-	3.8	-
	無意見	-	-	-	-	23.4	-
	※ 是否贊成連續兩年丙等， 應退休或資遣？						
	非常贊同	-	-	-	-	9.8	16.1
	贊同	-	-	-	-	41.6	56.3
	不贊同	-	-	-	-	21.3	9.1
	非常不贊同	-	-	-	-	4.9	1.4
無意見	-	-	-	-	22.4	17.1	

資料來源：考試院統計室（2009）

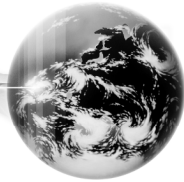
附錄 7（續 1）

表 7（續 1） 考績制度民調結果比較表（考績升等條件配套設計）

單位：％

方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公務 人員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
考績升等 條件配套 設計	二年甲等以上者，才能取得同官等高一職等之任用資格。						
	非常合理	9.7	5.5	4.1	-	-	-
	合理	73.2	67.4	56.3	-	-	-
	不合理	10.1	16.3	24.1	-	-	-
	非常不合理	0.8	1.6	5.8	-	-	-
	無意見	6.2	9.3	9.8	-	-	-
註：世：人事及主管： <ol style="list-style-type: none"> 機關首長支持度較高【首（83.3%）、非人事主管（73.5%）、人事（59.2%）】。 年資愈長者支持度愈高。 非主管：1. 認為合理者，委任（63.1%）高於簡任（61.1%）與薦任（58.4%）。 <ol style="list-style-type: none"> 考績愈佳者支持度愈高。 							

資料來源：考試院統計室（2009）



附錄 8

表 8 考績制度民調結果比較表（實施團體績效評比）

單位：%

方向	題 目	世新民調中心 (98 年 12 月)			謝邦昌教授 (98 年 8 月)		余致力教授 (92 年 6 月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公 務人 員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
實施團體 績效評比	辦理團體績效評比，作為機 關及人員考績比率與獎勵之 依據						
	非常贊同	17.3	5.2	2.4	21.2	11.2	9.0
	贊同	62.0	47.6	45.6	51.6	48.9	41.5
	不贊同	18.4	32.1	36.0	15.3	19.4	32.1
	非常不贊同	0.4	6.9	9.2	8.0	3.6	8.0
	無意見	2.0	8.4	6.7	3.9	16.9	9.4
註：世：人事及主管：機關首長支持比例較高【首（64.2%）、非人事主管（52.4%）、人事（44.3%）】。 非主管：1. 贊成團體績效者，地方（50.2%）高於中央（44.1%）。 2. 年資愈短、年齡愈輕、考績愈佳者支持度愈高。 余：贊成團體績效者，地方（60.1%）高於中央（51.5%）。							

資料來源：考試院統計室（2009）

附錄 9

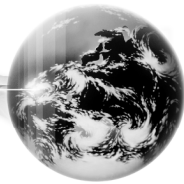
表 9 考績制度民調結果比較表（重新設計考績獎懲結果）

單位：%

方向	題 目	世新民調中心 (98 年 12 月)			謝邦昌教授 (98 年 8 月)		余致力教授 (92 年 6 月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員		非公 務人 員	公務 人員	
			人事、非人 事之主管	非人事之 非主管			
重新設計 考績獎懲 結果	1. 優等給予一又二分之一個 月俸給，其餘甲、乙等依序 減半個月俸給。						
	差距過高	3.9	8.9	17.3	-	-	-
	差距合理	63.1	65.9	55.6	-	-	-
	差距過低	21.2	6.2	5.4	-	-	-
	無意見	11.8	18.9	21.8	-	-	-
※ 是否贊成各等次之獎懲差 距擴大？							

方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家 學者	公務人員 人事、非人 事之主管	非人事之 非主管	非公務 人員	公務 人員	
	非常贊同	-	-	-	-	3.1	-
	贊同	-	-	-	-	27.1	-
	不贊同	-	-	-	-	35.4	-
	非常不贊同	-	-	-	-	8.4	-
	無意見	-	-	-	-	26.0	-
註：世：人事及主管：認為「差距合理」的比例，機關首長（67.7%）略高於非人事主管（65.9%）及人事人員（64.7%）。							
2. 乙等不論是否已敘年功俸最高俸級，一律給予二分之一個月俸給總額考績獎金。							
	非常合理	4.7	2.2	2.5	-	-	-
	合理	58.0	42.9	39.7	-	-	-
	不合理	24.9	32.8	33.9	-	-	-
	非常不合理	4.7	10.2	11.9	-	-	-
	無意見	7.8	12.0	12.1	-	-	-
註：世：人事及主管： <ol style="list-style-type: none"> 1. 地方機關（46.4%）支持度高於中央機關（42.7%）。 2. 首長支持度較高【首（57.9%）、非人事主管（44.3%）、人事（37.1%）】。 3. 官等愈高支持度愈高【簡（50.0%）、薦（44.4%）、委（41.1%）】。 							
3. 乙等已達所敘職等本俸最高俸級，或已敘年功俸級者，不予晉級。							
	非常合理	3.9	3.1	1.4	-	-	-
	合理	56.9	33.0	28.0	-	-	-
	不合理	24.3	41.1	46.7	-	-	-
	非常不合理	2.7	10.7	10.6	-	-	-
	無意見	12.2	12.1	13.2	-	-	-
註：世：人事及主管：認為不合理的比例，人事人員較高【人事（65.7%）、非人事主管（50.5%）、首（45.4%）】。 非主管：認為不合理的比例，中央（64.7%）高於（53.2%）。							

資料來源：考試院統計室（2009）



A Look at Strategic Performance Management and Performance Rating Policies

Dr. Jan Chung Yuang
Member of the Examination Yuan, R.O.C.

I. Introduction

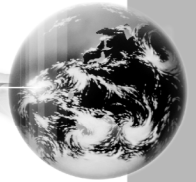
Performance rating lies at the heart of all human resources management, as it directly affects a range of important areas, including pay, promotion, protection, and rewards, as well as indemnity, retirement, and pension. Performance rating ensures competitiveness within government agencies, and should therefore be based on, and carried out in accordance with, fair and impartial criteria. It should be an evaluative tool that allows for scientific objectivity and rigor in the review and assessment of human resources.

Research on performance rating law provides valuable clues for our nation's policymakers in their efforts to reform the civil service system. It is also a crucial topic with regard to the 11th Examination Yuan's promotion of government reform. The results of research on performance rating and management will have a very tangible impact on the ongoing reorganization of government structures. As Gerald Caiden put it so succinctly when talking about public administration reform in countries around the world in the 1980s, "an era of administrative reform has already begun."

The aim of strategic performance management is to put in place a functional management system and organizational structure that are centered around clear-cut strategic ideas, and can serve as efficient tools for performance evaluation. Performance management provides an administrative system that helps to ensure an organization's operational efficiency. As such, it is an ongoing, continuing process; whenever a government is about to implement organizational reforms, it will need to put in place an integrated set of performance management mechanisms and procedural structures. If the government can provide a clear vision and strategy for the reform process, this will not only help to improve internal performance, but also makes it possible to increase overall efficiency and performance by connecting individual departments to larger networks, thus creating a value-added chain of interlinked administrative mechanisms. This is the essential premise of strategic performance management in the 21st century.

II. Performance Management Policies in Countries around the World

In 1993, the US government promulgated the Government Performance and Results Act, which stipulated that "every agency is required to submit annual performance plans and reports." The goal was to create a more palpable link between the size of the various financial budgets and the efficiency of government agencies.



Meanwhile, the UK in 1997 promulgated the Local Government Act, obliging local governments to implement the most efficient performance evaluation systems, and requiring all agencies to perform performance evaluations. These evaluations would have to be performed by expert staff belonging to separate institutions, and in accordance with standardized procedures. In 2002, Japan also enacted a Government Policy Evaluation Act.

In the face of globalization, a government that wants to enhance the nation's competitiveness needs to create added value to push the country towards the center of the global stage. With this in mind, modern governments are constantly trying to marry traditional civil service structures to a more business-like, efficiency-oriented approach. For this reason, the ROC government is also attempting to increase the responsiveness and efficiency of its various departments by dismantling outmoded structures and fixing longstanding flaws. The goal is to set up a "small but efficient government." This research takes a closer look at what kind of performance management strategies the government should best adopt in its efforts to promote administrative reform, and how these strategies may help to advance administrative efficiency and sharpen the nation's competitive edge.

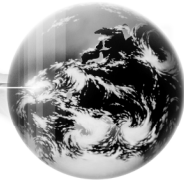
III. Performance Management and Performance Agreement

1. The Meaning and Objective of Performance Management

The earliest forms of performance management were based on a merit system, stressing the importance of objective standards against which to measure the performance of employees. From the 1980s onwards, reforms were set in motion in various government departments with the aim of improving administrative performance. For this purpose, the concept of performance management was imported from the private sector.

According to the definition given by the United States NPR Performance Measurement Study Team, performance management "is a process of assessing progress toward achieving predetermined goals, including information on the efficiency with which resources are transformed into goods and services. Aspects under scrutiny include aligning an organization behind clear, long-term goals, putting in place organizational and personal incentives, allocating resources, and establishing a sequence of priorities. The collected data provide valuable feedback for those in charge of determining the organization's course of action." In practice, performance management is the process by which agency leaders ensure that the staff's performance and output contribute to the organization's overall objectives. The development and content of performance evaluation depends on the objectives, methods, and standards involved. If no core values and basic goals are established, and agency leaders conduct performance evaluations based solely and entirely on their own subjective goals and values, then even the best and most rigorous scientific methods for output management will fail to constitute a truly reliable form of performance management.

The OECD conducted a comparative study of the practical experiences with performance management in ten of its membership countries, namely Australia, Canada, Denmark, Finland, France, the Netherlands, New Zealand, Sweden, the UK and the US. The findings of the study revealed a number of focal points of government performance management that featured prominently in all the abovementioned countries, including core concepts such as process, efficiency, efficacy, service, and financial performance (OECD, 1997). All in all, the goals of government performance management can be subsumed under three main categories (Noe,



Hollenbeck, Gerhart, Wright, 2000: 279-280):

- i) The Strategic Goals of Performance Management
Aligning the organization behind clear goals, defining the results needed to achieve long-term strategic goals, and identifying the qualities skills required in the staff.
- ii) The Administrative Goals of Performance Management
Using performance management data as reference parameters for various administrative decisions; such decisions include pay management, promotion and other incentives for individual performance.
- iii) The Developmental Goals of Performance Management
Finding ways to improve individual performance in situations where staff members under-perform or fail to deliver the expected results.

2. Hollis' Steps and Strategy of Performance Management

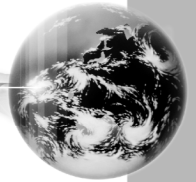
Hollis (1994) holds that there are three main steps and strategies for performance management, set out in the following:

- i) Clearly define the organization's primary performance values and identify the skills and expertise needed to realize these values. This category contains items such as the organization's overarching objectives, its most important concrete goals, crucial factors upon which the organization's success hinges, and the goals expected to be achieved by individual departments and staff members.
- ii) Evaluate the critical factors that affect performance, and, via an evaluation system for assessing the performance of staff members, establish a quantitative index based on individual behavior. The data thus acquired should be utilized for rating and feedback. In addition, make the organization's structure a tool for improving performance processes, establishing a proper linkage between performance and pay, and establishing a distinctive corporate culture.
- iii) Clearly define the organization's priorities (e.g. when implementing changes) and draw up explicit, unambiguous executive plans and realistic time frames for achieving the desired improvements. Clearly define what should be changed, and to which degree. Last not least, reliable data play a key role in all performance management processes.

3. Armstrong's Performance Management Process (PMP)

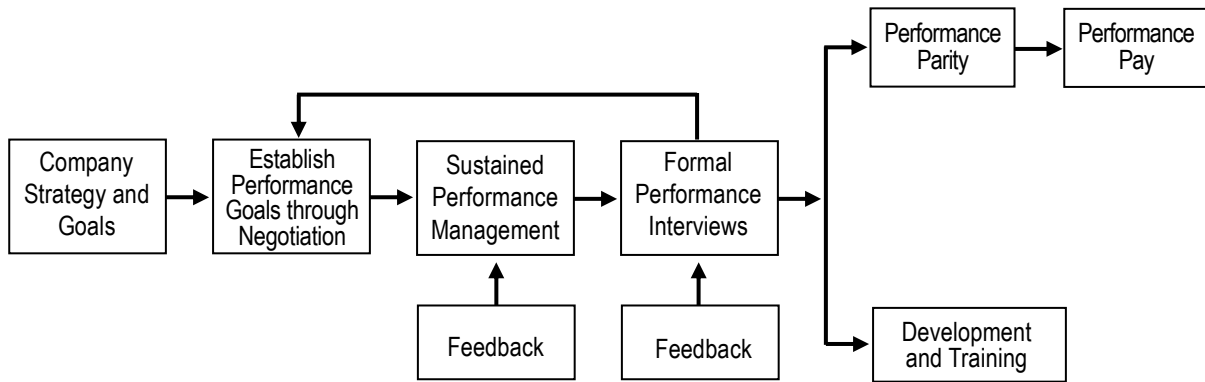
Armstrong developed a performance management process (PMP), which provided a framework with seven main strategic pillars, as shown in the chart below (Armstrong, 1994):

- i) Strategy and Goals: Align the organization behind clear goals and put in place the structures and strategy required to achieve these goals; define specific target goals for individual departments or structures.
- ii) Establish Performance Goals through Negotiation: Formulate a performance agreement and plan, which should include all the tasks and objectives to be completed. This category includes items such as: allocating responsibilities and tasks, defining the main objectives and standards, setting up performance criteria and scales, identifying the organization's characteristics, assets, and competitiveness, defining the company's core values and demands.
- iii) Sustained Performance Management: Regular feedback and interviews during ongoing projects.
- iv) Formal Performance Interviews: Management conducts annual performance interviews with subordinates and formulates the performance plan for the coming year.



- v) Development and Training: Based on the interviews, a formal scheme is drawn up for future development and training, but at the same time a number of informal schemes are also implemented by means of regular guidance, counseling, communication, on-the-job training, and self-development activities.
- vi) Performance Parity: Based on the performance parity principle, the staff's output is compared and assessed in a fair and objective manner.
- vii) Performance Pay: Pay is strictly tied to performance, but pay should not be a made a topic during performance interviews.

Chart 1: PMP



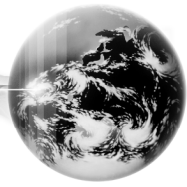
Source: Armstrong, 1994

4. Considerations and Strategies Proposed by the OECD

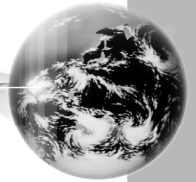
In 1997, the OECD published its study “In Search of Results: Performance Management Practices” (OECD, 1997), which provided an overview of the considerations and strategies employed by various countries in designing their performance management systems. In a detailed and comprehensive fashion, the study listed and analysed the concrete measures implemented by OECD member countries, as indicated by the chart below:

Chart 2: Considerations and Strategies Employed by Various OECD Member States in the Formulation of their Performance Management Systems

Critical Consideration	Key Factors	Strategy	Details
Objectives and Methods	Performance Management Objectives	Administration and Improvement	Are performance results utilized for constant performance improvements?
		Responsibility and Control	Are external controls in place to monitor performance efficiency? Do the departments report to the minister or the population?
		Cutting Costs	Is reducing expenditures the most important outcome?
Methods	Methods	Comprehensive Approach	Does the system allow for a variety of methods and activities?
		Legislation	Is there any specific legislation supporting a given approach or method?

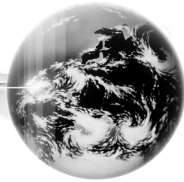


Critical Consideration	Key Factors	Strategy	Details	
		Temporary Measures	Are the core performance management methods of a temporary nature?	
		Top to Bottom vs. Bottom to Top	Are new administrative methods introduced from top to bottom? Is the agency in charge of drawing up its own plans for implementing new methods? Does the agency have the support of the central authorities?	
	Institutional Design	Financial Department	Is the financial department involved in the promotion of performance management?	
		Other Central Government Officials/Advisors	Do central government officials/advisors participate in the promotion of performance management?	
		Special Departments	Are special departments set up for the promotion of performance management?	
	Performance Evaluation	Performance Evaluation	Evaluation Criteria	Are the evaluation criteria succinct and easy to understand?
Evaluation System			Is a special performance evaluation system in place?	
Qualitative Evaluation			How is qualitative evaluation put into practice?	
Process			Is emphasis laid on evaluation processes and activities?	
Efficiency (Output) Efficacy (Results) Service Delivery Quality			Is emphasis laid on evaluating output and service delivery quality?	
Financial Performance (Economic Performance)			Is emphasis laid on evaluating prime cost and other financial/economic aspects?	
Financial Management		Accrual Accounting	Is an accrual accounting system in place to improve access to data on cost efficiency?	
		Integration of Cost distribution and Management	Is a systematic method in place for allocating funds in relation to production output?	
Representation of Performance Data		Accessibility to the Public	Are performance data accessible to the general population?	
		Annual Reports	Are performance data published in the form of annual reports?	
		Budget reports and Performance Contracts	Are performance data systematically integrated into budget drafts? Are performance contracts made accessible to the general population?	
		Local Government Performance	Are data collected on local government performance, and are these data made public?	
Service Quality		Service Quality Management	Service Standards	Are service standards implemented that allow service targets to be reliably achieved?
			Service Statement & Customer Research	Are service standards and service targets made public? Is customer research done to assess whether the public is satisfied with the services offered?
	Quality Control System		Are quality control systems in general use to improve service quality?	



Critical Consideration	Key Factors	Strategy	Details
Performance Review	Performance Review Mechanisms	Internal Reviews	Are specific methods employed to conduct internal performance reviews?
		Performance Audits	Do independent institutions exist that can conduct performance audits and collect performance data in an objective fashion?
		Quality Monitoring Departments	Do special quality control departments exist that can monitor and evaluate the quality and performance of specific services?
		Project Evaluations	Are government projects systematically evaluated? Do periodic evaluations and random assessments take place?
Utilization of Performance Data	Performance Budgeting System	Preparing a Performance-Based Budget	Are performance data actively and widely applied to improve the quality of budget decisions? Is there a direct linkage between performance and the allocation of resources?
		Fund Allocation in Accordance with Individual Consensual Contracts	Is the practice of performance-based pay backed up by individual consensual contracts?
		Performance-Based Individual Pay	Do evaluations of individual performance have an effect on pay?
		Group Productivity-Based Pay/Bonuses	Is the Issuance of bonuses based on the performance of the entire organization/group?
Result-Oriented Management	Authorization and Autonomy	Application of varying degrees of pressure and control	How are the funds used, and how strict are the restrictions placed on various accounts?
		Reducing the Role of Procedural Controls	Are laws pertaining to operations and services in the process of being simplified?
	Management Reform	Autonomous Institutions	Are autonomous or semi-autonomous institutions set up? How large a degree of autonomy and discretion do these institutions enjoy?
		Risk Management	Do the agency leaders enjoy sufficient trust to take calculated risks?
		Employing Benchmarking (Processes, Results) to Draw Up Strategic Performance Contracts	Is benchmarking management used to compare and improve efficiency? Does performance management feature strategic planning? Are performance contracts used to establish performance targets and standards, and does this foster more autonomy on the various levels of management?
		Market Competition Mechanisms	Is the organization linked up with its larger environment via privatizing parts of the performance management process, and through exposure to market competition mechanisms?

Source: OECD (1997: 117-119)



5. The Performance Agreements Design Proposed by the Australian Public Service Commission and the CPA Australia

In 1999, Australia passed the Public Service Act 1999, which called on the various government departments to put in place a performance management system. The performance management system set up by the Australian Public Service Commission places emphasis on performance agreements as a key ingredient of any performance management design. In addition, performance agreements are very useful tools for drawing up performance plans and conducting performance audits and evaluations. Performance agreements need to be aligned with an organization's objectives, and should contain detailed lists of tasks and assignments, as well as clear definitions of work content, goals and evaluation criteria. A fair and open performance management system should give every staff member a chance to comment and give input on performance expectations.

CPA Australia points out that individual work plans (IWPs) are the basis for developing performance agreements, and that performance agreements mainly consist of five key elements, as given in the following:

- i) Performance Results: Before performance reviews are conducted at the beginning of the year, the organization should clearly identify what it expects from the individual staff members over the coming months. This helps to ensure that:
 - a) there is a consensus between management and staff members on the kind of work, workload, and performance expected from everybody over the coming year;
 - b) performance targets are set only for important work and projects, and not for minor and routine tasks;
 - c) performance results are amenable to fair evaluation;
 - d) performance expectations are aligned with IWPs and project plans, etc.
- ii) Manager's Support: What kind of help and support can management provide to promote the reaching of performance agreements? Managers should ask their staff: How can I help you do your work even better? The actions approved, as well as the support and resources provided by the manager should be specifically noted in performance agreements.
- iii) Learning and Development Plan: What kind of learning and training can the staff undergo to promote the reaching of performance agreements?
 - a) All learning and development activities should have date of completion that is set in advance, and the manager should confirm whether or not the activities were successfully completed.
 - b) All comments, suggestions and other recorded input should be used in support of developing efficient learning activities. This will help management and staff to jointly select future learning activities.
- iv) Performance Evaluation: What kind of rating system is employed?
 - a) Performance evaluations should be held on an annual basis.
 - b) In most situations, manager and staff member should arrive at a performance evaluation grade through joint negotiation.
 - c) To facilitate the evaluation process, a clearly defined grading system should be established, and both the staff member and the manager should be required to back up their evaluation by examples and evidence to ensure that the evaluation results will be fair and reasonable.
 - d) Should staff members not agree with the grading they received, the process enters the conflict resolution procedure. This procedure should be clearly laid out in the performance agreement to ensure that a formal framework exists to resolve disagreements over evaluation results.



- e) During the entire evaluation process all extraneous issues should be strictly avoided to ensure that the evaluation deals exclusively with performance issues.
- f) Evaluation should take into account a staff member's development over a long period of time (accumulative approach), not just his performance between the last evaluation and the current one.
- v) Career Plan: Individual career planning and its connection with individual annual performance.
 - a) Staff members are given the opportunity to choose their own career options, or to discuss career possibilities with members of management or the human resources department. These discussion should also be noted in the relevant performance agreements.
 - b) A record is being made of the discussions between staff members and members of the human resources department.

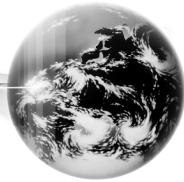
The research cited above indicates that in implementing a performance management system as part of a comprehensive set of administrative reforms, one needs to take into consideration a number of key issues and strategies. However, it also becomes evident that different countries and different government departments will often adopt methods and measures that are not entirely identical. When formulating a new performance management mechanism, one may well use the key strategies described above as reference points, and then fine-tune and adapt them to the different needs and requirements of Taiwan with its specific political, social and cultural background.

IV. The ROC Civil Service Performance Evaluation Policy and the Transformation of the Civil Service Performance Evaluation Act

1. Policy Statement

After taking office, Examination Yuan President Kuan Chung vowed to weed out the flaws and shortcomings in the current civil service system and revamp the existing evaluation mechanisms. In Kuan's view, the system as it stands suffers from the following problems:

- i) The Three Mismatches: "Divorced from reality, divorced from people's expectations, divorced from the government's performance."
 - a) About 99.7% of civil servants receive B-level grades or better in periodical evaluations, yet most of them "achieve" these grades through a negative, passive approach that could be described as, "The more you do, the more mistakes you make; the less you do, the fewer mistakes you make; and if you do nothing at all, you won't make any mistakes at all."
 - b) In the era of globalization, the government's role is gradually changing, and people's expectations of the kind of service government agencies should provide are rising.
 - c) There is much room for improvement in terms of administrative efficiency.
- ii) The civil service system is by its very nature a conservative and monopolistic institution, but civil servants urgently need to adopt a more enterprising, dynamic attitude to improve our services. The performance evaluation system is the central tool in bringing about such an attitude change.
- iii) Evaluation reviews should focus on actual performance and productivity. If civil servants get higher grades simply because they are rising in the bureaucratic hierarchy (e.g., the highest percentage of



- A-level grades is found among high-ranking officials), this will create a sense of doubt and mistrust in basic-level public servants, in particular with regard to the evaluation system.
- iv) The evaluation system currently in place does not fulfill its proper function. For example, in many departments it is customary to give alternating rating of A and B to civil servants, regardless of their actual performance. If you know at the beginning of the year that you will receive a B-level rating at the year-end evaluation, it is very unlikely that you will be motivated to do a good job.
 - v) Under the current system, there can be no proper linkage between evaluation results and pay. Instead, and bonuses are allotted in accordance with a routine distribution system. The result is that bonuses, which should be an incentive to improve work performance, are instead viewed as part of the “regular pay.”
 - vi) Performance reviews should be conducted in an objective fashion in accordance with scientific methodology. The evaluation system should be fair and based on democratic values. Therefore, the bonus system is in dire need of a complete overhaul. (Looking to the United States public service review system, we find that there are no bonus mechanisms in place, but that much emphasis is placed on democratic structures.
 - vii) The evaluation system’s grading scale should also be redesigned. Ideally, we should take our cue from the Japanese system with its classical five-grade scale and a reasonable distribution of grades across the spectrum.
 - viii) The evaluation mechanisms, as well as the skill and commitment of the upper management, are crucial factors in the functioning of the entire civil service system. Civil servants should also be given a chance to assess their own performance in this larger context.

2. Background of the Civil Service Performance Evaluation Act

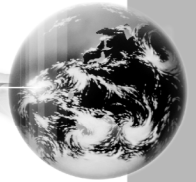
The formulation and execution of government policies relies heavily on a reliable and well-working civil service apparatus. Consequently, the selection and deselection of civil servants has been one of the most important issues in the process of administrative reform taking place in many countries over the past few years. In the face of globalization, public servants need to adjust their attitude, skills and performance in order to remain capable of satisfying the public’s demands for improved and comprehensive service.

The objective of performance evaluation is to select the best talents and most efficient workers, and deselect those who are not capable of meeting the requirements of their job. In this way, we can optimize the system’s efficiency. One key factor in attempting to achieve this goal is the Civil Service Performance Evaluation Act: its stipulations have a direct and palpable impact on whether or not the results of performance reviews will be fair and just.

In order to improve the civil servant performance evaluation system, and make it a better tool for promoting outstanding and dedicated staff (thereby increasing overall efficiency), a close examination and detailed overhaul of the Civil Service Performance Evaluation Act (hereafter CSPEA) is a matter of great urgency.

3. The History of the CSPEA

The ROC CSPEA was first promulgated by the president in 1986, and took effect on January 16, 1987. Since then, it has undergone four revisions. In 2002, the Examination Yuan drew up a draft for another revision of the law, and submitted it to the Legislative Yuan. The new provisions introduced in the draft aimed at allaying



concerns that under the existing system, it was too easy for public servants to receive A-level ratings, and that performance reviews in general were too lax. However, the draft failed to be passed into law by the 5th Legislative Yuan over disagreements about a proposed 2% minimum deselection ratio for public servants who were given C-level grades in performance evaluations. Building on the rejected proposal, a new draft was composed and submitted to the legislature in 2005, yet so far the 6th Legislative Yuan has also failed to pass this new draft into law.

From April to September 2009, the Ministry of Civil Service organized a number of symposiums with experts, scholars, entrepreneurs, and basic-level public servants to discuss three key topics, namely “How to Design an Effective Performance Evaluation Mechanism,” “Designing a New Grading System for Performance Reviews plus a Complementary Package of Legal Revisions,” and “Designing an Efficient Mechanism for Removing Unsuitable Civil Servants.” As a next step, the Ministry of Civil Service, compiled proceedings containing the main ideas and suggestions from the various meetings/symposiums to serve as reference points for future draft laws. The Ministry of Civil Service will also invite experts from personnel and human resources departments of both the central and local governments for joint deliberations on future revisions of the CSPEA. Hopefully, this more integrated approach will yield the desired results.

4. Policy Schemes

Future revisions of the CSPEA will focus on the following points:

- i) Establishing a fair and reasonable evaluation system.
- ii) Placing the main emphasis on work performance, with each department developing its own performance criteria.
- iii) Setting up mechanisms that reliably reward good performances and penalize bad ones. Under this strictly merit-based approach, bonuses are used as effective incentives, and not part of the regular payment.
- iv) Integration of performance evaluation, training, and promotion mechanisms.
- v) Agency leaders have to take full responsibility for performance management.
- vi) Alignment of group and individual performances.
- vii) Mechanisms for Removal from Employment.

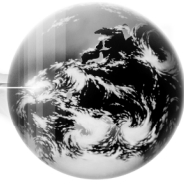
V. Key Issues in Strengthening Performance Evaluation

In more detail, for the future we propose the following courses of action:

1. Establish a fair and reasonable evaluation system:

Change the current one-way alignment of evaluation mechanisms to strengthen democratic values.

In terms of concrete evaluation methods, we may take our cue from the Australian system of performance agreements. When implementing new performance review methods, we need to pay attention not just to competence and expertise, but also to realizing democratic participation and management by objectives (MBO). Ideally, before individual performance evaluations are held in an organization, the staff members under scrutiny and the management of the relevant departments should negotiate a consensus, or performance agreement,



that lays out the details of the evaluation process. Other promising tools include self-assessment and individual interviews, which would allow to more accurately evaluate staff members' output and progress on specific projects and goals. Another advantage of two-way evaluation mechanisms is that they increase positive interaction between management and staff, and decrease the subjective element in management's assessment of their staff (thus generating more objective evaluations). All in all, the evaluation process needs to integrate democratic principles and produce reliable, objective results if it is meant to increase overall performance and productivity.

2. Place the main emphasis on actual work performance, and allow each department to set down its own set of performance criteria.

In the future, the focus of the Ministry of Civil Service and the CSPEA should be to provide a set of general guidelines and principles, such as stipulating that evaluations should be conducted with regard to "work performance, work skills, service attitude and moral conduct." The main emphasis should obviously be placed on "work performance," since the core purpose of performance evaluations is to assess staff members' output over the past year. The category "Work skills" comprises "core skills," "professional skills" and "general skills." In more detail, "core skills" would include financial management, case plan management, analytical and dialectical skills, policy marketing, and communication and mediation skills. The term "professional skills (know-how)" refers to leadership skills, arbitration and negotiation skills, potential development (e.g. research and innovation, improving performance, autodidactic learning, advanced training, aided development, etc), but also broad experience in the field of public service and teamwork. Last not least, "service attitude and moral conduct" play a crucial role in building and maintaining a good government image, and improving the interaction between government and population. As for the detailed lists of items to be examined in performance reviews, these should be drawn up by the various departments at their own discretion, but attention should be paid to ensuring that all items do relate in some way to the actual content of the examined staff member's work, and do affect the achievement of group performance and the organization's objectives. The different environment and functions of different departments should also be taken into account.

3. Set up mechanisms that reliably reward good performances and penalize bad ones (strictly merit-based approach). Use bonuses only as powerful incentives, and do not make them part of the regular payment.

In the past, annual performance reviews rated civil servants' performance based on a four-grade scale (levels A-D). In actual practice, however, most civil servants routinely received A-grade levels, which meant that the review system largely lost its value as tool for rewarding the good and weeding out the bad. In order to promote good performances and healthy internal competition, it is important to reinstate the meaning and function of the various grading levels, align performance reviews more closely with the reality of civil servants' work content, and thus reestablish staff members' trust in the system.

4. Agency leaders have to assume full responsibility for performance management.

Management's performance evaluations are meant to assess whether or not the group of staff members under its leadership achieved the tasks it set out to accomplish. Since department heads serve as connecting



links between agency leaders and basic-level staff, their output will affect the entire organization's administrative performance on many levels. In order to encourage department heads to take an active, hands-on approach (and thereby improve the performance of the entire department and organization), and in order to put an end to the idea that department head should always receive A-level grades in performance reviews, we should install mechanisms that allow agency leaders to better penalize departments who do not perform well, or are not suitable for their job, by transferring them to different posts. Department heads should be made well aware of this new approach, and asked to adjust their attitude.

5. Provide a complementary set of laws and regulations governing performance evaluation and training, and aligning them properly with the promotion system.

In the future we hope to be able to make personnel/human resources decisions based on the results of performance review. The grading system in support of this approach should contain four categories as follows (Jay N. Shih, 2009):

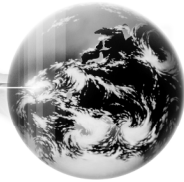
- i) Train and Cultivate the Best: Outstanding staff members who consistently perform at the top-notch level should be cultivated and quickly promoted, or otherwise be given more responsibility and opportunities in their current position.
- ii) Support and Encourage the Good: Good and hardworking staff members with a responsible attitude should be given adequate training and support, in accordance with their interest, capabilities, and career plans.
- iii) Give Under-performing Staff Members Another Chance: Those who are not performing well should first of all be given a chance to improve their output, e.g. via assignment to new/different tasks and special training.
- iv) Penalize Undisciplined Staff: Staff members who display a very negative attitude and fail to perform should immediately be penalized through disciplinary action.

6. Strengthen mechanisms that reward good performances and penalize bad ones, and introduce a reasonable grading ratio.

Reasonable grading ratios (meaning that ratings will be distributed across the spectrum of grades in a more or less balanced manner) prevent arbitrary ratings by management (for example in situations where a department head tends to give all staff members very good or very bad ratings) and put pressure on managers by forcing them to explain their ratings to the subordinates. At the same time, to prevent that only staff members working in certain positions or in certain ranks will be given excellent grades (which would create a system benefiting only the higher echelons of the organization), we should implement adequate restrictions on grade distribution, and ensure that staff are only evaluated and graded in relation to other staff in similar or the same positions.

7. Set up a performance evaluation mechanism for groups/teams, and align group and individual performances. Create healthy competition to improve service quality.

In the future, we should strive to integrate the three essential level of performance reviews: the



organization, the specific department, and the staff members to be evaluated. We should also introduce comparative performance reviews to rate the various groups within given departments, and internal reviews to compare the performance of distinct units. Performance reviews may be distributed in a flexible manner among the reviewer's own department and the departments governed by it. Group performance reviews will also be linked to the manager's individual performance evaluation, i.e. since performing performance reviews is one of the essential tasks managers need to fulfill, how well they handle this task will be an important factor in evaluating their work. The director or other leading members of the organization will be in charge of evaluating the performance of department heads. This gives management efficient administrative tools, and encourages them to conduct good performance management.

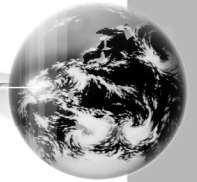
8. Strengthen the reward and penalty system and establish a reasonable mechanism for removal from employment.

Those who do not perform well should not be immediately removed from their posts, but rather given a chance through adequate counseling and support. As long as staff members are willing to cooperate and put effort into improving their performance, there should be sufficient resources to give them the aid and encouragement they need. This will strengthen the organization as a whole, thus improving its overall performance. In cases where a staff member's performance does not improve even after counseling and training, the staff member should be removed from his post. Otherwise, the reward and penalty system is bound to fail.

VI. Conclusion

Performance reviews serve as concrete evaluations of civil servants' performance over a given period of time. The results of such reviews provide important data not only for decisions concerning individual staff members (such as whether they are promoted or not, or whether they will receive bonuses or not), but also affect the organization as a whole: performance evaluations play a role in maintaining institutional discipline and efficiency. Therefore, it is mandatory that evaluation rules and procedures should be made more flexible, dynamic, democratic and transparent.

We hope that the proposed draft revisions can be passed into law as soon as possible to make the CSPEA a solid legal basis for a better, fairer and more objective performance evaluation system. This will also help to promote healthy competition within the various government departments, and thus improve the service quality and administrative efficiency of all government agencies.



策略性績效管理與考績政策之研究

— 詹中原 博士

考試院80週年慶「變革中的文官治理」國際研討會
【強化績效考核機制以落實考績獎優汰劣之功能】

策略性績效管理與考績政策之研究

考試院考試委員
詹中原 博士
2010年1月9日

內容

- 壹 前言
- 貳 全球各國政府績效管理政策之背景
- 參 績效管理及績效協議
- 肆 當前我國公務人員考績政策－考績法的研修
- 伍 強化績效考核之重點課題
- 陸 代結論－當前政策議題之標的團體意見調查

壹 前言

- ▶ 考績乃人力資源管理之核心價值，其與薪俸、陞遷、保障、褒獎緊密結合，甚至於撫卹、退休、養老等事項均有相關。考績彰顯政府人力體系之競爭力，應具備有公平正義之精神層面實踐，更同時亦當有評量技術層面之關注。
- ▶ 考績法之研修為我國當前文官體制改革之重大政策，亦是本（十一）屆考試院推動政府再造之關鍵課題之一，研修之成果影響行政革新之具體成效。綜觀1980年代世界各國政府部門公共服務運作之改革，誠如Gerald Caiden所言：一個行政革新的時代已然來臨。

貳 全球各國政府績效管理政策之背景

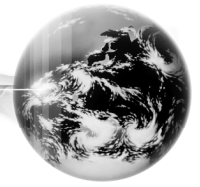
- ▶ 1993年美國頒布《政府績效與結果法》，規定「每個機構應提交年度績效規劃和報告」，連結財政預算與政府部門績效。
- ▶ 英國1997年頒布《地方政府法》，地方政府必須實行最佳績效評價制度，各部門每年都要進行績效評估工作，要有專門的機構和人員及固定的程式。
- ▶ 日本也於2002年制定了《政府政策評價法》。

貳 全球各國政府績效管理政策之背景（續）

- ▶ 現代化政府不斷以調合傳統公共服務以及師法企業的「新」價值為職志。基於此，目前政府是在追求提升公部門的回應力與效率，減少政府積弊的陳窠，成就「小而美的政府」價值。

參 績效管理及績效協議

- 一、績效管理的意涵與目的
- 二、Hollis的績效管理步驟與策略
- 三、Amerstrong的績效管理流程
- 四、經濟合作與發展組織（Organization of Economic Cooperation and Development, OECD）所提出的考量面向與策略
- 五、The Australian Public Service Commission及CPA Australia所提出的績效協議（performance agreements）設計



一 績效管理的意涵及目的

▶ **績效管理的意涵：**

根據美國國家績效評鑑中的績效衡量研究小組（Performance Measurement Study Team）的定義，所謂績效管理是指「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計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」。

一 績效管理的意涵及目的（續）

（一）**績效管理的策略目的**
首重與組織目標結合，界定實現策略所須之結果、行為及員工的特徵等。進而發展能夠評量結果、行為等成效的績效管理制度。

（二）**績效管理的行政管理目的**
組織以績效管理資訊，作為許多行政管理決定的參考。所謂行政管理決定包括：薪資管理、陞遷、個人績效的獎勵等等。

（三）**績效管理的發展目的**
例如當員工績效不彰時，績效管理尋求改善其績效的方法。

二 Hollis的績效管理步驟與策略

1. 明確界定組織主要的績效價值及其所需技術，包括組織整體目標、主要目標及成功關鍵因素、各部門的目標或員工被期望達成的工作目標。
2. 評估關鍵績效的影響因素，透過員工考評制度，建立以行動為基礎的量化指標，並給予考核回饋。此外，運用組織結構作為改進績效的流程、績效與報酬制度的連結、組織文化等。
3. 明確規劃變遷的優先順序及執行計畫，訂定績效改善的程度與成果。而績效管理過程中正確的資訊，亦具有關鍵之地位。

三 Amerstrong的績效管理流程

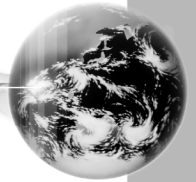
1. **組織策略與目標：**將組織願景與組織策略相結合，並且制定部門或各功能的目標。
2. **商訂績效內涵：**制定績效協定與計劃，包括所要完成的工作—主要職責與任務、績效目標與標準、績效衡量與指標、組織特性與競爭力、公司的核心價值與要求等。
3. **持續性的績效管理：**定期的回饋，與期中進度面談。
4. **正式績效面談：**由管理者與部屬進行年度績效面談，並且制定下一年度績效計畫。

三 Amerstrong的績效管理流程（續）

5. **發展與訓練：**由面談中決定正式的發展與訓練方案，但有些非正式發展的方案，則透過經常性的指導、諮商、在職訓練活動及自我發展活動為之。
6. **績效評等：**透過評等或評比的方式評定績效。
7. **績效付薪：**薪資給予的多寡和薪資或能力結合，與績效面談分別為之。

四 Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) 所提出的考量面向與策略

關鍵面向	構成要素	策略	說明
目標與方法	績效管理目的	管理與改善	績效結果是用來不斷改善績效？
		責任與控制	績效是外部運用取向，向部長或民眾負責任？
	進行方法	節省經費	結果主要是直接節省預算支出？
		全面性	制度涵蓋不同的方法和活動？
		立法	有特別法令為推動依據？
		臨時性	績效管理作法主要是臨時性？
		由上而下 / 由下而上	管理新作法由上層交下？機關自行提出作法？中央主管機關支持？
		財政單位 / 其他中央	財政部門參與績效管理之推動？
	體制性設計	幕僚	中央幕僚主管部門參與績效管理之推動？
		特別單位	另行設立專責單位推動績效管理？



四 Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) 所提出的考量面向與策略(續)

績效衡量	績效衡量	衡量指標	簡潔與易懂？
		衡量制度	另訂有專門的績效衡量制度？
		品質性衡量	衡量服務的質化面？
		過程	重視衡量過程或活動？
		效率(產出) 效能(結果) 服務傳遞	重視衡量產出？重視衡量服務傳遞品質？
	財務管理	品質	重視衡量成本與財務面？
		財務績效 (經濟性)	重視衡量成本與財務面？
		權責會計	是否通用權責會計制度以改善成本資訊？
		制度 成本配置管理 制度之	如何以制度化方法視產出而配置經費？
		整合	
績效資訊之表達	民眾接觸性	向民眾公開嗎？	
	年度報告	績效資訊以年度報告方式出版？	
	預算報告績效 契約書	預算案內系統性地呈現相關績效資訊？績效契約書向民眾公開？	
	地方政府	蒐集與公佈地方政府的績效指標？	

13

四 Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) 所提出的考量面向與策略(續)

服務品質	服務標準	運用服務標準確立服務對象可使用之服務水準？
	服務宣言	服務標準和水準會向民眾宣告？使用顧客調查以衡量品質感受？
	顧客調查 品質管理	
	制度	廣泛使用品質管理制度以改善服務品質？
績效檢討	內部評估	有特別方法對績效作內部評估？
	績效審計	有獨立機構審核績效、績效資訊的正確相關性？
	品質監管 單位	運用品質單位監督和評估特定服務的服務品質和績效？
	計畫評估	有系統地評估政府各項計畫？定期評估或臨時性評估？

14

四 Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) 所提出的考量面向與策略(續)

績效資訊的運用	績效預算 制度	根據績效決定預算	積極大量運用績效資訊以改善預算過程的決定品質？資源配置與工作績效有直接結合？
		經費配置權歸個人同意書	個人契約同意使用績效俸薪嗎？
		個人績效	個人績效評估對俸薪有影響？
		解僱	以超額額團體的績效發獎金？
成果導向的管理	授權與自主 管理改革	投入控制之鬆綁	經費如何運用，科目限制之放寬？
		減少過程控制	運作與服務相關法令之簡化？
		自主性機關	成立自主或半自主機關？機關是否更有自主權限？
		風險管理	管理層獲得信任可保風險？
		標準(過程、成果) 策略規劃	運用標準管理以比較和改善績效？績效管理包括策略規劃？運用績效契約精神設定績效水準，而換取更自主的管理權？
市場競爭機制	績效管理與民間化或內部競爭等市場機制相互結合？		

15

五 The Australian Public Service Commission及CPA Australia所提出的績效協議(performance agreements)設計

- ▶ 澳洲於1999年通過立法Public Service Act 1999以要求各機關應建立並且實施績效管理系統。在The Australian Public Service Commission建立之績效管理系統中指出，績效協議為績效管理設計之特點之一。它也是績效計畫、審查及評估的一個成功的工具。
- ▶ 績效協議須與組織目標連結、明列工作項目，並清楚說明工作目標及評量指標。一個公平、公開的績效管理系統應該提供每位工作人員對於績效預期之聲明及評論的機會。

16

五 The Australian Public Service Commission及CPA Australia所提出的績效協議(performance agreements)設計(續)

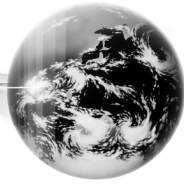
- ▶ 澳洲會計師公會(CPA Australia)指出，**個人工作計劃**是發展績效協議的基礎，績效協議包含五項主要內容：
 1. **Performance results**：年初考評前，先釐清機關對員工之期望為何？
 2. **Manager's support**：主管針對達成協議可提供之協助為何？

17

五 The Australian Public Service Commission及CPA Australia所提出的績效協議(performance agreements)設計(續)

3. **Learning and development plan**：員工為達成協議可從事之學習、訓練為何？
4. **Performance evaluation**：評量標準(rating system)為何？
5. **Carrer plan**：個人生涯規畫與個人年度績效之相關性。

18



肆 當前我國公務人員考績政策— 考績法的研修

- 一、政策宣示
- 二、法案背景
- 三、政策研修經過
- 四、政策方案

19

一 政策宣示

▶ 考試院長關中上任後矢言革除公務體系弊端、重整考績制度，他認為現行制度有下列問題：

(一)三大不符合：「與事實不符、與人民期望不符、與政府表現不符」

1. 99.7%以上的公務員考績都在乙等以上，但他們抱持的是「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的錯誤心態
2. 全球化後政府角色在變化，人民的期待不斷提高
3. 行政效率還有很大的改進空間

20

一 政策宣示(續)

(二)公務體系是保守的獨占事業，但公務人員應更有進取心和能量。→具樞紐性的影響即是考績制度。

(三)考績即工作表現，如果官階越高，列甲等比例越高，基層公務員對制度會產生不信任。

(四)現行考績制度沒有發揮應有的功能，反而名實不副，如輪流列乙等形成反淘汰。(若年初就知道會輪到乙等誰會認真工作?)

21

一 政策宣示(續)

(五)現行制度將考績與薪水分開，再讓考績獎金的等級、比例按常態分態、合理分配。於是原為獎勵績優人員的獎金，卻被視為薪水。

(六)考績評比應客觀，要建立科學和民主的機制、獎金制度也應重新設計。(如美國考績制沒有獎金、但很重視民主機制)

22

一 政策宣示(續)

(七)考績等次比例也要重新設計，參考日本制度，等次可分為5級，並合理分配比例。

(八)評鑑機制和主管擔當及能力是主要的關鍵，應容許公務員自我衡量。

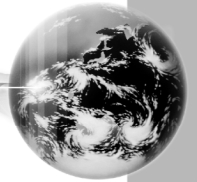
23

二 法案背景

▶ 國家政策變革之規劃及執行，仰賴優質公務人員的配合，是故公務人力之淘汰與遴選，是近年來各國行政革新的重點之一。

▶ 為精進公務人員考核制度，並解決考績獎優汰劣功能不彰問題，使考績制度更臻健全，因而研修考績法來導正現行未能落實之平常考核之問題，並強化獎優及汰劣相關規定，以有效管理行政機關的公務人員。

24



三 政策研修經過

- ▶ 考績法於民國75年總統令制定公布，76年1月16日施行以來，歷經四次修正。
- ▶ 91年考試院為精進公務人員考核制度，解決考績獎優劣汰功能不彰的問題，並回應各界對公務人員考績列甲等過於寬濫之疑，考試院擬具考績法修正草案函請立法院審議，但因部分委員對其中考績列丙等規定應否設定2%之汰劣比率有不同意見而未能於第五屆、第六屆立法委員任期屆滿前亦未能完成立法。

25

三 政策研修經過(續)

- ▶ 民國98年4月14日至8月間，銓敘部陸續辦理了多場專家學者及企業界座談會，經就「考核機制應如何設計，始能落實考績綜覈名實之意旨」、「考績等次之設計及相關法令之配套措施」及「考績汰劣退場機制之設計」三項議題進行討論。
- ▶ 其後，銓敘部將參據各該座談會或相關會議之意見，並再邀集中央暨地方各主管機關人事機構開會研商，擬具考績法修正草案，力求考績法制研修之審慎。

26

四 政策方案

未來的修法建議方向如下：

- (一)建立合理的評鑑方法－民主過程與參與
- (二)以工作績效為考核重點，各機關自訂關鍵績效指標
- (三)貫徹獎優懲劣，拉大獎勵差距，獎金是績效管理的工具，非待遇之一部分，達成激勵目的
- (四)主管要為绩效管理負責
- (五)合理等次人數比率限制
- (六)考績、訓練與陞遷結合，提高自我要求、追求卓越表現
- (七)團體與個人績效結合
- (八)退場機制

27

伍 強化績效考核之重點課題

一 建立合理的評鑑方法：民主過程與參與

- ▶ 實施績效考評時，不僅要講求技術，更重要的為落實民主參與及目標管理之精神。未來在評鑑方法上，可參考澳洲績效協議制度之設計。
- ▶ 機關在進行個人績效評量前，被考評員工與任職單位主管間，必須有相互同意之協議。未來也可考慮增加受考人自我考評及面談．．．等，就受考人績效目標完成進度予以檢討，並促成主管與屬員間之良性互動，降低主管的主觀性，增加考評客觀性。

28

一 建立合理的評鑑方法：民主過程與參與

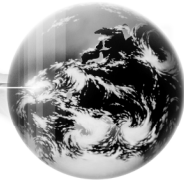
- ▶ 總之，評鑑的方法必須確實達到考評的目的，且對考績作業民主化程度之提升，應具有實質效益。

29

二 以工作績效為考核重點，各機關自訂關鍵績效指標

- ▶ 未來的方向，可只做原則性的規定，例如只規定就「工作績效、工作職能、服務態度及品德操守」進行評量。
- ▶ 至於考核細目，則由各機關自行訂定，主要是希望受考人之平時考核細目能與其實際工作內涵相扣合，並與機關團體績效目標適切聯結，同時又能兼顧各機關業務特性之差異。

30



二 以工作績效為考核重點，各機關自訂關鍵績效指標(續)

1. **工作績效**：為考核重點，因考績主要係考核受考人考績年度內之工作成績。
2. **工作職能商訂績效內涵**：一般通說係包括「核心職能」、「專業職能」、「領導職能」及「一般職能」。
3. **服務態度及品德操守**：公務人員的「服務態度及品德操守」，攸關政府形象的建立，更影響人民與政府間的互動。

31

三 貫徹獎優懲劣(拉大差距)，獎金是績效管理的工具，非待遇之一部分，達成激勵目的

- ▶ 公務人員年終考績等次多年來均分為4等且訂有各等次分數，惟實務上，多數公務人員考績係考列甲等，實難發揮考績獎優功能。
- ▶ 為激勵工作績效表現促成機關內部良性競爭，宜重新建構受考人考績等次及其所代表之意涵，使考績更貼近受考人實際之工作績效表現。

32

四 主管要為績效管理負責

- ▶ 主管的績效衡量，是看其所領導之團隊是否能有效達成任務。鑒於主管人員於機關內係擔任承上啓下之關鍵性角色，其工作績效表現之優劣，深切影響機關整體行政績效。
- ▶ 為鼓勵主管人員積極任事，進而提升機關或單位之工作績效，同時打破主管人員考績永考列甲等之迷思，未來機關首長對於績效較差或不適任之主管調任非主管之機制將更加明確，並提醒主管自我警惕。

33

五 強化獎優汰劣機制—合理等次人數比率限制

- ▶ 合理等次人數比率限制，可以避免主管恣意妄為，例如：甲主管把大部份員工評估為好或不好的現象，並且會對主管帶來壓力，因為主管必須對部屬解釋理由。同時為避免優異等次集中於少數特定職務，造成制度設計圖利高階主管人員之疑慮，應予以適當規範主管人員之等次人數比率，並以同官等內為比較範圍。

34

六 相關人事法制配套設計—考績與訓練、陞遷結合，提高自我要求、追求卓越表現

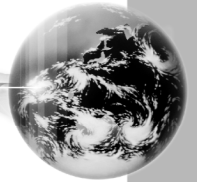
- ▶ 未來希望可以根據績效評估結果安排人力運用，可以有4種區分(施能傑，2009)：
 1. **拔尖培育**：對於表現特殊優異者，應予培育後快速陞遷，或增加職務歷練。
 2. **中堅穩固**：對於良好及稱職者，可依據其性向、能力及生涯規劃，適度安排職務歷練。
 3. **後段機會**：對於表現不佳者，應優先給予改善的機會，作法包括：職務調整、訓練。
 4. **頑劣紀律**：對於服務行為不佳者，宜採取立即性的紀律措施。

35

七 建立團體績效評比機制—團體與個人績效結合，團體良性競爭、提供優質服務

- ▶ 未來應結合機關、內部單位及受考人3層次之績效表現並明定主管機關所屬機關間之團體績效評比及各機關內部單位間之團體績效評比。評比結果，可付與主管機關彈性分配其本機關及所屬各機關受考人考績比率。團體評估也會與主管個人績效掛鉤，因為績效管理的工作，重點應落在首長、主管身上，讓管理者有管理空間、有績效責任以進行績效管理。

36



八 強化獎優懲劣機制—合理退場機制

- 對於績效表現不佳者，並不是就沒有機會，我們可在制度設計上採取適當輔導程序，投入資源給予協助及關心，只要員工願意配合加強，提昇機關整體績效。對於輔導改善，績效仍不佳者，即應使其去職，方符考績獎優懲劣之立法目的。

37

陸 代結論-當前政策議題之標的團體意見調查

- 政策之推動，尤其是革新性之政策，特別需要注意政策行銷之概念。政策行銷基本成功關鍵在於主／客體（亦就是政策之標的對象）互動間之「價值評量結果之交易」。
- 因此，對於受政策影響對象之理念及價值變動，必須在政策推動過程中，有充份之追尋及掌握。

38

陸 代結論-當前政策議題之標的團體意見調查(續)

- 考試院及主管銓敘部分別秉承此精神，委託及蒐集而得三份相關資料，包括：世新大學民意調查中心、輔仁大學及早期（92年）之余致力教授之調查結果。其分別之調查方法及背景敘述如下表：

39

陸 代結論-當前政策議題之標的團體意見調查(續)

民意調查 主持人	龍文彬顧問 (世新大學 民調調查研究中心)	謝邦昌教授 (輔仁大學應用統計所 暨統計資訊學系)	余致力教授 (世新大學 行政管理學系)
調查時間	98年10月19日 -98年11月6日	98年6月1日 -98年6月30日	90年12月 -91年2月
調查對象	一、TASPAA專家學者 二、政府機關公務人員 1. 人事人員 2. 非人事人員	一、公務人員 二、非公務人員	公務人員(行政主管)
調查方式	※郵寄問卷 一、TASPAA專家學者 事前通知→郵寄問卷→問卷催收 二、政府機關公務人員 函請各機關轉發公務人員 →問卷催收	※郵寄問卷 (公務人員) ※CATI電話訪問調查 (非公務人員) ※焦點團體訪談 (公務人員、一般民眾、企業人士)	※郵寄問卷 郵寄問卷→問卷回收
資料 (委託機關)	考試院	銓敘部	考試院

40

一 建立合理的評鑑方法：平時考核次數

題 目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
	專家 學者	公務人員 人事、 非人事 之 主管		非公務 人員	公務 人員	
每年幾次平時考核較 恰當						
1次	9.3	5.8	10.0	-	-	-
2次(每半年)	54.1	55.9	50.8	-	-	-
3次(每四個月)	10.9	22.9	14.9	-	-	-
4次(每季)	24.5	14.7	23.1	-	-	-
5次以上	1.2	0.7	1.2	-	-	-

註：世：人事及主管：認為每年2次(每半年)平時考核較恰當者：
1. 地方(59.6%)高於中央(49.6%)。
2. 機關首長比例較高【首(66.2%)、非人事主管(55.0%)、人事(51.5%)】。

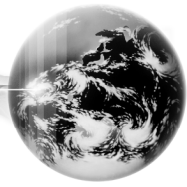
41

一 建立合理的評鑑方法(續)：面談機制

題 目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教 授 (92年6月) (行政主管)
	專家 學者	公務人員 人事、 非人事 之 主管		非公務 人員	公務 人員	
1. 進行(二次)面談機 制						
非常贊同	23.8	4.5	5.7	-	8.0	-
贊同	62.9	54.7	54.2	-	45.5	-
不贊同	9.4	23.9	20.2	-	18.6	-
非常不贊同	2.0	1.5	3.9	-	2.5	-
無意見	2.0	15.3	16.0	-	25.4	-

註：世：人事及主管：機關首長支持比例較高【首(64.2%)、非人事主管(58.1%)、人事(61.1%)】。
非主管：1. 首等層級支持度最高【首(85.0%)、薦(58.3%)、簡(55.3%)】。
2. 年資深度支持度也最高。

42



二 以工作績效為考核重點，各機關自訂關鍵績效指標

題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
	專家學者	公務人員 人事、非人事之主管	非人事之 非主管	非公務人員	公務人員	
1. 以工作績效、工作態度、品德操守為考核依據						
非常恰當	18.9	11.2	11.3	-	-	-
恰當	68.4	78.8	75.0	-	-	-
不恰當	8.2	4.6	4.7	-	-	-
非常不恰當	0.4	0.7	3.1	-	-	-
無意見	3.1	4.7	5.9	-	-	-
以工作、操行、學識、才能為考核依據						
非常贊同	-	-	-	-	8.9	9.8
贊同	-	-	-	-	64.6	60.3
不贊同	-	-	-	-	8.4	12.9
非常不贊同	-	-	-	-	1.8	1.9
無意見	-	-	-	-	16.3	15.1

43

三 貫徹獎優懲劣（拉大差距）：增列優等

方向	題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
		專家學者	公務人員 人事、非人事之主管	非人事之 非主管	非公務人員	公務人員	
增列考績等次	對表現卓著、具特殊貢獻人員另增列「優等」，並給與更高考績獎金激勵						
	非常贊同	33.5	16.9	19.3	-	12.9	-
	贊同	40.9	53.4	47.5	-	38.9	-
	不贊同	17.1	19.0	21.2	-	22.8	-
	非常不贊同	5.4	4.9	5.1	-	4.9	-
	無意見	3.1	5.8	6.9	-	20.5	-

註：世：人事及主管：
 1. 贊成增列優等者，地方(71.9%)高於中央(67.6%)。
 2. 機關首長支持比例較高【首(83.1%)、非人事主管(72.5%)、人事(45.3%)】。
 3. 官等愈高支持比例愈高【簡(76.7%)、薦(69.6%)、委(63.4%)】。
 非主管：1. 贊成增列優等者，地方(71.9%)高於中央(58.0%)。
 2. 年齡愈輕、考績愈佳者支持度愈高。

44

三 貫徹獎優懲劣（拉大差距）（續）：刪除考績分數

題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
	專家學者	公務人員 人事、非人事之主管	非人事之 非主管	非公務人員	公務人員	
除評定考績等次，考績分數是否必要						
非常必要	6.6	2.9	2.4	-	-	-
必要	43.0	38.8	38.0	-	-	-
不必要	40.2	46.7	42.8	-	-	-
非常不必要	6.6	5.0	7.3	-	-	-
無意見	3.5	6.6	9.5	-	-	-
等次、分數並列(現制)	-	-	-	-	85.2	51
等次	-	-	-	-	19.6	28
分數	-	-	-	-	13.0	18
其他	-	-	-	-	2.2	3

註：世：人事及主管：
 1. 首長認為分數必要者比例較高【首(52.7%)、非人事主管(41.2%)、人事(34.1%)】
 2. 年齡愈輕者，認為分數必要之比例愈低。
 非主管：認為考績分數必要者，簡任(51.3%)高於委任(46.0%)與薦任(36.1%)。

45

三 貫徹獎優懲劣（拉大差距）（續）：考績甲等條件

題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
	專家學者	公務人員 人事、非人事之主管	非人事之 非主管	非公務人員	公務人員	
得考列甲等						
(1)負責盡職，承辦業務均能於期限內完成，績效良好，有具體事蹟者。						
非常寬鬆	10.2	2.9	1.4	-	-	-
寬鬆	30.9	12.7	6.7	-	-	-
適中	48.0	72.3	73.1	-	-	-
不寬鬆	9.0	7.0	12.5	-	-	-
非常不寬鬆	1.2	1.5	2.0	-	-	-
無意見	0.8	3.6	4.2	-	-	-

46

四 主管之績效管理職責

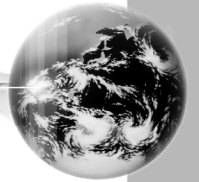
- 考績法第九條「公務人員之考績.....其餘人員應以同官等為考績之比較範圍」此一精神應貫徹落實，而同時亦應打破主管人員考績永列甲等之迷思，如此方可發揮真正考績效用。並去除管理不公之實。

47

五 合理等次人數比率限制：甲等比例

題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
	專家學者	公務人員 人事、非人事之主管	非人事之 非主管	非公務人員	公務人員	
1. 考列甲等以上(含優等)人數比率以60%為原則，70%為上限						
比率過高	43.1	2.3	3.2	-	-	-
比率合理	36.0	29.0	27.5	-	-	-
比率過低	9.5	57.4	59.4	-	-	-
無意見	11.5	11.3	9.9	-	-	-
目前甲等人數比率75%是否合適?						
太低	-	-	-	-	6.6	-
適中	-	-	-	-	40.5	-
太高	-	-	-	-	51.7	-
不應該設立比例	-	-	-	-	0.7	-
無意見	-	-	-	-	0.5	-

48



五 合理等次人數比率限制(續):丙等比例

題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
	專家 學者	公務人員 人事、非人事 之主管		非公務 人員	公務 人員	
3. 考列丙等比率以5%為原則，不得低於1%						
比率過高	14.4	35.8	34.6	-	-	-
比率合理	48.8	34.6	35.6	-	-	-
比率過低	22.0	4.9	5.1	-	-	-
無意見	14.8	24.7	24.7	-	-	-
※是否贊成訂定丙等人數比率？						
非常贊同	-	-	-	-	2.0	-
贊同	-	-	-	-	21.6	-
不贊同	-	-	-	-	47.2	-
非常不贊同	-	-	-	-	13.3	-
無意見	-	-	-	-	15.9	-

49

六 相關人事法制配套設計-考績與訓練、陞遷結合，提高自我要求、追求卓越表現

題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
	專家 學者	公務人員 人事、非人事 之主管		非公務 人員	公務 人員	
二年甲等以上者，才能取得同等或高一職等之任用資格						
非常合理	9.7	5.5	4.1	-	-	-
合理	73.2	67.4	56.3	-	-	-
不合理	10.1	16.3	24.1	-	-	-
非常不合理	0.8	1.6	5.8	-	-	-
無意見	6.2	9.3	9.8	-	-	-

註：世：人事及主管：
1.機關首長支持度較高【首(83.3%)、非人事主管(73.5%)、人事(59.2%)】。
2.年資愈長者支持度愈高。
非主管：1.認為合理者，委任(63.1%)高於簡任(61.1%)與薦任(58.4%)。
2.支持愈佳者支持度愈高。

50

七 建立團體績效評比機制-團體與個人績效結合，團體良性競爭、提供優質服務

題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
	專家 學者	公務人員 人事、非人事 之主管		非公務 人員	公務 人員	
辦理團體績效評比，作為機關及人員考績比率與獎勵之依據						
非常贊同	17.3	5.2	2.4	21.2	11.2	9.0
贊同	62.0	47.6	45.6	51.6	48.9	41.5
不贊同	18.4	32.1	36.0	15.3	19.4	32.1
非常不贊同	0.4	6.9	9.2	8.0	3.6	8.0
無意見	2.0	8.4	6.7	3.9	16.9	9.4

51

八 強化獎優懲劣機制-合理退場機制

題目	世新民調中心 (98年12月)			謝邦昌教授 (98年8月)		余致力教授 (92年6月) (行政主管)
	專家 學者	公務人員 人事、非人事 之主管		非公務 人員	公務 人員	
4.連續三年或五年內三年考列丙等者，「第一年丙等留原俸級，並准予調整工作、職等或訓練；第二年丙等降一級改敘；第三年丙等依規定辦理退休或資遣」						
非常合理	21.9	10.9	7.1	-	-	-
合理	68.0	67.5	56.9	-	-	-
不合理	5.5	9.1	19.1	-	-	-
非常不合理	1.6	3.4	5.0	-	-	-
無意見	3.1	9.0	11.9	-	-	-
※是否贊成連續兩年丙等，應退休或資遣？						
非常贊同	-	-	-	-	9.8	16.1
贊同	-	-	-	-	41.6	56.3
不贊同	-	-	-	-	21.3	9.1
非常不贊同	-	-	-	-	4.9	1.4
無意見	-	-	-	-	22.4	17.1

52

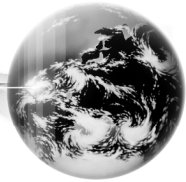
陸 代結論-當前政策議題之標的團體意見調查

- 希冀考績法修正草案能早日完成立法程序，使我國公務人員考績法更臻健全，使公務人員考績結果之公平、客觀性得以彰顯，從而營造機關內部良性競爭動力，進而提升行政機關之公共服務品質及行政績效。

53

簡報完畢
敬請指教

54



強化績效考核機制以落實考績獎優汰劣之功能

與談人：余致力
世新大學副校長

詹中原考試委員的大作「策略性績效管理與考績政策之研究」，已然明確指出當前我國公務人員考績制度改革的重要性與迫切性。有關考績制度的學術研究與改革倡議，可說是卷帙浩繁，我與淡江大學陳志璋助理教授在過去幾年，也多次撰文探討考績制度的問題與改革之道。在此，我僅針對如何強化績效考核機制以落實考績獎優汰劣之功能，從培訓的角度出發，提出我們的一些淺見，就教於在座各位先進。

培訓是人力資源管理的重要課題之一，透過有效的訓練規劃與執行，可提升人力資源素質，增進工作品質，並減少行政錯誤與失靈的狀況發生。為有效達成培訓目的，各機關主管與訓練機構如何找出應受培訓的人員，如何設計有效的課程以配合受訓者的需要，遂成為公務人員培訓上的兩個主要焦點，同時也是能否提升培訓效用的關鍵所在。

公務人員培訓主要可分成職前訓練與在職訓練兩者。前者重視公務人員一般知識與技能的養成，特別是增加對新職務的認識或對機關文化的熟悉，較不重視用人機關與受訓者的個體差異。至於後者，則係根據個別機關與公務人員的實際業務需要，至少希望達到兩個目標：第一是對於績效不彰的員工，施予知能的補強或給予必要的輔導，以改善其工作態度或工作能力；第二是針對有潛力的員工，給予進階培訓的機會，以增進其專業上的知能，或提昇其領導管理知能，成為機關因應未來發展所需的人才。這兩項任務的達成，均有賴透過一套有效的考績制度，以找出應接受培訓的人員，並針對這些人員的需要，設計相互配合的課程內容，以達成培訓的目的。

反過來說，理想上的考績制度，在考績結果的運用上，應同時包括行政性的功能與發展性的功能。前者著重於行政管理上的需要，以完成組織任務、協助主管領導為取向，其功能包過：(1)做為陞遷、調職、資遣等相關工作指派之參據；(2)利用考績資訊做為發給獎金、福利措施及調整薪資參考；(3)檢討相關人力資源管理措施。在發展功能方面，係以員工未來發展為取向，希望透過考績發揮下列功能：(1)界定訓練需求；(2)增進員工潛能；(3)協助員工建立生涯目標；(4)協助建立組織之人力發展計畫。從發展性的功能來看，考績與培訓兩項作業本應息息相關，若能運用考績結果作為培訓內容規劃的依據，將可同時達成考績和培訓兩者所欲完成的目標。

然而在實際運作上，我國公務部門對於考績結果的運用，並未特別重視發展性的功能，特別是在透過考績來認定所需培訓的人員方面，尚有許多不足之處。例如，現行《公務人員考績法》並未規定任何與培訓有關的事項，因此包括提供績優人員增進未來潛能的培訓機會，或是