

國立政治大學公共行政學系碩士學位論文

參與的理想或授能的幻想？
從民主行政重構政府績效管理制度



指導教授：陳敦源 博士

研究生：黃重豪

中華民國一〇〇年七月

謝辭：刻下一道又一道的年輪

一直以來都很喜歡看一本書的「序」，因為只有那短短幾頁才是真正的作者，沒有修飾、沒有妥協、沒有出版社編輯，是作者經歷很長一段時間寫作後，暫時擱下筆，回頭冷靜檢視自己。讀者也可以跳脫書中的人事物，感受作者在這個過程中的殷切、急迫、淬鍊與眷戀。此時，書籍是良是莠，交給讀者論辯，但無論如何，作者都已烙下一道又長又深的成長軌跡。

自論文動筆以來，念茲在茲的就是謝辭，不是因為可以突破清規戒律而狂亂揮毫，這在緒論一章已經放膽嘗試；不是因為可以毫無理論根據而天馬行空，這在文獻回顧一章已經作足了白日夢；不是因為可以燃燒澎湃熱血而大放厥詞，這在研究發現兩章已經灑盡狗血；不是因為可以無視審查委員而脫韁奔馳，這個野心已經橫跨第一章到第六章。

一篇耗盡心血的論文，會被老師退稿、被委員臧否、被同儕檢視、被後人嘲弄，只有謝辭可以承載一個人在寫作過程中直截了當的情感。這份情感寫在日記難與人分享，寫在網誌會被說矯揉造作、登在報上直如無法無天、出回憶錄得先撒泡尿照照自己。

只有謝辭，不被安排在任何一個章節、沒有理論基礎、沒有訪談資料、沒有統計方法，但是還是能被送入國家圖書館永恆供奉。最重要的是，它不計入論文頁數，免了濫竽充數之譏。

寫謝辭，不只為了感謝誰，還在急著展示自己的長大。

命運

樹木會把經歷過的春秋寒暑、歲月風華刻在木質部上，成為年輪；人們也會通過考試、攻讀學位、取得證照來證明自己的傑出，以為成就。不過當一個社會發了瘋似地追逐各種制式認證時，就悍然抹滅了學習興趣及人本思考，一如為了確信一棵樹的年齡而將之攔腰斬斷。

因此，首先要感謝兩次關鍵命運：一次的上榜與一次的落榜。因為上了政大公行

所，讓我體會知識的真諦。因為落了高普考試，讓我知道世界的遼闊。

莊子說：「筌者所以在魚，得魚而忘筌；蹄者所以在兔，得兔而忘蹄。」「筌」是捕魚的竹籠，「蹄」是捕兔的網子，一旦捉到獵物了，就別把工具牢牢抓著不放。同樣的，如果不卸下威逼讀書的枷鎖，也不拋棄為功名學習的動機，人性就永遠被鎖在工具理性的桎梏中。

雖然研究所讀得很用力，但不必指望區區一本碩士論文會對文官體系或公共行政學門有多大的貢獻。把它看得輕一點的話，它只是畢業證書的墊腳石。但是把這顆石頭拿到手上惦一惦，又會覺得它何其沉重。

除了少數志於學術工作的人，碩士學位是許多人的學歷最高峰，黃東益老師也曾以「碩士論文可能是人生唯一的著作」期許學生珍視之。對修畢學分的研究生來說，論文直教人「生死相許」，但更精確一點來說，應該是「生不如死」。因此很多人從論文脫困之後，會在謝辭中深深一嘆，諸如「求學生涯終告段落」、「來到求學的最後一站」等等。

人們把學習看成難以承受之重，或許就是因為「學習」等於「應考試」，所以知識淪為教條；「求學」止於「求學歷」，所以學問成為負荷。

有一次道聽塗說一位還在讀研究所的同學，正刻苦同時準備幾個至關重要的考試。我幫他算了一算，如果他要達到心中理想的彼岸，就得從 12 歲開始準備考高中、考大學、考研究所、考高考、考律師、考司法官、考公費留學、考托福、考 GRE。把國內相關考試考過一輪後，還得考各種國外的「GGYY」。

當然不是大部分的人都得這樣烈火焚身，這只是顯示台灣人如果要循著體制爭取到相當的社會地位，就必須通過一道道的考試。於是當歐美兒童追趕跑跳著探索自己的生活場域時，台灣兒童正坐在教室填答生活與倫理的試題；當歐美青年在江河細流櫛風沐雨時，台灣青年正在背誦濁水溪流域的年雨量；當歐美大學生周遊寰宇、以啟志趣時，台灣大學生正關在補習班裡，「山中無甲子，寒盡不知年」。

日前看到一張政大某研究所招生說明會的海報，總共有六場，除了兩場在台大與政大外，其餘四場都在各大補習班舉辦。而後又在公車身上看到一幅廣告，裡面好幾個不同身分的人物，包括法官、調查員、外交官、警察、會計師、律師等各種獲得國家認可的官、員、師，他們同時說著一句話：「我來自某某補習班」。

無可諱言，大四時期的我亦不免俗地踏上這條終南捷徑。每當政治學的第一堂課

下課後，我拎起背包便往外走，一遇到人就被這樣招呼：「你又要去補政治學啦！」沒錯，當時就是蹺政治學補政治學。

補習班已經取代中學教育、吞噬高等教育，接著進一步凌駕公民教育。歲月無情，等到台灣人穿過考試環繞成的火圈時，人生風華已經燃燒泰半。更殘酷的是，從考試火海中存活下來的菁英，是否能力較為熾盛，而品德更為高雅？

但也不容否認，補習班的教學確實比大學課堂還要精湛。大一準備轉學考時，曾將教科書上響噹噹的作者奉若神明，但好不容易爬上這座神殿，卻又馬上跌落下來，怎麼也尋不著梅貽琦所稱之「大師」。浸淫了三年，始終以為「所謂大學者，『國考前哨站』之謂也」。除了課本如同標有句讀的經文以外，期中期末考也像足了國家考試。想也沒想到，學術原來如此匠氣。

大四不明不白地投考研究所，也就延續了十幾年來填鴨的日子。但百無聊賴中，偶然翻到一篇〈國家發展的倫理基礎：反貪腐與公職人員倫理準則〉的論文。這個標題堆疊了「國家發展」、「倫理」等政治學、行政學常見詞彙，想來又是一篇陳腔濫調。不過一讀之下，才見識到學者的叛逆，也倏地點燃對知識的渴望。

該文狠狠地拆毀傳統認知裡的倫理觀念，對始終安分守己、溫文儒雅的我而言，簡直一文警醒夢中人。從古至今，「行政倫理」四個字就像皇帝頒下的聖旨，奉天承運；又像刻在石碑上的陳跡，凜然不可侵犯。但歸結起來，行政倫理在實務上不過就是「服從上命」而已。這是源於「東方文明期待聖王，不懷疑在上位者的操守……在儒家文明的強大主導力之下，國人對於『國家領導人自我修持，以至於勤政愛民』的形象是否真實存在問題，缺乏個人反思與公開討論的機會。」

這種「君君臣臣父父子子」的觀念，確實是古代維繫倫常的準繩，而現代制度已轉化為西式政治體制，但對照起來，人心仍是舊式的人治思想。於是「文官中立」概念到了台灣後，文官萎縮到只剩下不沾俗塵、謹守死法的工具性角色。而新公共行政跟黑堡宣言，又全被供上神桌祭拜，只有考試時才被請下來舞文弄墨一番。因此讀起行政學，好像回到國中背誦的公民與道德一般。

這輩子受「灌水泥式」教育太深太深了，讀完文章，一股熱血湧到喉頭，至此方知公共行政除了溫良恭儉讓的行政諺語外，還有這麼反骨的一面！本來跟著流行時尚報考研究所的動機，全數歸零，卻又產生非考上不可的企圖。

而早在那時，就私自決定跟定了該文作者陳敦源老師，後來果真成為師門第二十

七位弟子。更湊巧的，另一位作者蔡秀涓老師，也不經意地成為論文口試委員。

指導老師

陳敦源老師

大學雖在公行系浸淫三年之久，但真正啟蒙我對公共行政的志趣者，是從期刊裡開始的陳敦源老師。老師或許還稱不上望重士林的學界泰斗，也非著作等身的翰林大學士，而且所著書籍冷僻詭異，從來不是國家考試的必服良藥，甚至沒有「產學關係通四海、官場人脈達三江」。

但是老師的諸多見解均從人性之辨觀察公共行政，因此總能栩栩如生地勾勒人類社會的行為，也終於讓我體會社會科學不只是充滿道德規範的誠律而已。自此驚覺以往對公共行政的態度，直如以管窺天、以蠡測海；而為了考試塞入腦中的偽知識，是多麼一廂情願。

然而，自己畢竟才疏學淺，修業期間備感艱辛。老師固然滿腹經綸，終究與我無涉，但讓無志於學術的徒兒敬佩的是，老師幽默風趣的口吻以及執簡馭繁的說理，每讓大師化作俗子、令理論遁下凡間。課堂的哄然大笑後，學理就直接鑽進聽眾的心裡。這些信手拈來的笑料、手舞足蹈的戲劇，以及懾住全場的丰采，讓我逐漸參悟，一位大師所以高明，不在於他束之高閣的經綸，而在於短短幾句話便讓聽眾牢牢記著一輩子。

三年來已不知向老師進貢多少阿諛奉承之詞，但我保證所有頌讚均出自由衷，尤其是「信徒」一詞。而在論文寫作過程中，老師不斷提醒我的尖銳及主觀，盡力將我拽回為學該有的冷靜與中立，無奈仍壓不住這股慷慨激昂。因此，一方面感謝老師對學術態度的示範，另一方面也感謝老師的自由派作風，容忍我用社會運動的心態寫論文。

記得論文計畫書口試的前幾天，國光石化案已到末期，我跑到環保署去敲鑼打鼓。現場已經有兩百餘人，而且我很努力掩飾自己，想不到還是被老師從電視上看到。因此他說了：「你來救我們的地球，我來救你的論文！」

黃東益老師

黃東益老師親切的外表，令人忍不住想要脫口而出同儕之間沒有營養的話。只是老師永遠掛著微笑的臉龐，卻藏著嫉惡如仇的凜然正氣，那總能一刀劃破凝結的空氣，直接砍到我的心窩裡。但課堂上我不能拍案，亦不敢叫絕，只是內心著實澎湃。於是我也有所體會，指謫有所本、判斷有所依，這更是論文之後，行走江湖的必備之道。

蔡秀涓老師

論文激憤之處甚多，但是當我站在激情的浪頭上時，蔡秀涓老師一邊擲出嚴厲的建言，一邊也嘉許著：「這年頭還有學生會做這種抽象思考的論文，真的難能可貴。」三年來重新認識公共行政的喜悅，七拼八湊盡數展現在論文中，這也被陳敦源老師識破了手腳，在論文口試時說道：「重豪很可愛，把他上過的課跟學習歷程通通寫進去了。」

確實曾因費勁咀嚼理論而自滿，所以蔡秀涓老師提醒著我「適時從雲端走下來」。不過老師以「老憤青」自比，而且不實預測「你將來一定會走學術之路」，這溢美之詞仍然令人衝動。雖然自認從事學術力有未逮，但求知的慾火已被點燃。只是口試那天，還是來不及跟蔡老師講，就是因為她，才有後來熱血的我！

三位老師對論文的批評，具體言詞早在完成論文後便忘得一乾二淨，但對個人細瑣的嘉言美語，卻句句鑲進心坎裡。這不是為了自我膨脹，而是這種先行者對後進者嘉勉的正向能量，會督促著我不斷前進。一如這本論文不會對學術有什麼卓越貢獻，但對個人態度有鋒刃般的砥礪。

諸多老師

公行系一待六年，有些資深老師也看我看得膩了，每每催促著我盡速離去。因此在系辦打轉，只要遇到以下幾位老師，必然得到這樣的問候：

蕭武桐老師帶著一絲詭譎的奸笑，以台語問道：「好了沒？」、「要不要隨我上指南山修煉？」

我：「快要好了、快要好了。」

蕭：「還要多久？」

我：「要半年！」

接著就是一陣言語上的毒打。

不過在論文膠著之際，有一回在系辦大廳等候電梯，門一開，走出的是蕭武桐老師，我心裡大喊不妙，果然那句「好了沒」的老話再度出現，於是我哭喪著臉應道：「寫不出來了！」此時老師突然正面給我一個情人式擁抱，將我牢牢按在胸口，我慌了手腳，半晌說不出話來。在周圍狐疑眼光的照耀下，這個凍結的氣氛，維持了將近一分鐘之久。

相較蕭武桐老師的疑問句，黃東益老師劈頭總是肯定句，「差不多了吧！」我：「差很多。」

施能傑老師雖然喜歡嘻笑打鬧，但遇上人生重大之事，就立時變成嚴師，殷殷探問：「你到底有沒有在寫論文？」我則是震懾地啞口無言。但除卻論文這種嚴肅的事情，施老師則如頑童，研究所兩場班遊都由施老師發動，就算畢業旅行也不例外。淡水夕照、草山雲霧及清水斷崖，都如海誓山盟般昭告老師當系主任太可惜了，應該當班代的。

儘管我論文遲滯，莊國榮老師仍然不斷加冕我莫須有的自信，他那對待兄弟般的義薄雲天，令人直想把手臂搭到他肩上再歃血為盟。莊老師曾經以誠懇的眼神說道：「重豪，我們認識這麼久了，我相信你的能力跟要求，你給自己太大壓力了。」因為當下太過感動，我忘了回應老師什麼，但終於了解為什麼小一屆的大學學弟妹可以把老師當朋友一般，時常約來把酒話家常。

蕭乃沂則是永遠保持對學生「輕佻」態度，每次見到我就大喊：「蝗蟲！」我還沒回過神來決定要回敬什麼戲謔言語，老師已經閃進研究室。顯然只是叫爽的。

而碩一「管制論」的第一堂課，走進教室裡，只有三個人，一個是學姊呂羿潔，另一個是周韻采老師。老師下課前還說：「你們不可以 drop out 喔！」此後就開啟了咖啡館式的沙龍課堂，整個城市，就是我們的教室。全班只有三個人，有時候另一個人請假，就變成老師跟我一對一上課，簡直就是家教。於是我們談理論、談國家、談社會、談感情、談理想、談抱負，這才知道，原來教授也可以如朋友般東聊西扯。

研究所同儕

智凱學長

智凱學長真如第二個指導老師，論文卡住時，第一個求援的就是凱哥。永遠不會忘記，在訪談結果與預期方向完全背道而馳時，凱哥閃瞬一個念頭，就幫我解開死結，甚至轉向之後的論述反而更加精采！而凱哥爽朗的笑聲及奇快的幽默反應，跟陳老師根本旗鼓相當。在焚膏繼晷的那一夜，我們一起吃著過期的蛋捲及巧克力，他準備資格考，我趕著論文，就這麼度過難忘的最後關頭。

靜玫學姊

與靜玫學姊初次見面時，就為她談笑風生及飄逸眼神所折服，尤其是她那身為公務員而擁有的恢弘氣度。雖然她是目前研究室裡輩分最高的學長姊，但不知怎麼地，很多事情都習慣跟靜玫學姊聊，她精闢的分析、同理心的對待、溫情的關懷，讓我很「自以為」地不知不覺把她當成姊姊。或許是因為她身為公務員，卻出人意料地理解我在幹什麼怪事的「長輩」，特別令人欣慰及信任。

佳螢學姊

佳螢學姊素有「仙女學姊」之稱，但除了天仙般的容顏之外，令人錯愕的是她還有一顆叛逆反骨的心。自從學姊在研究室揭開她神秘的身世後，一方面為她心直口快的揭露而激賞，一方面也為她迂迴曲折的人生道路而喝采，當下就想盈盈拜倒。原來在這條與主流價值抗衡的道路上，我一點都不孤單。那時真的萬分激動！

鈺琿學姊

鈺琿學姊犀利暢快，說話一語中的，許多報告及論文的概念均得自學姊的提點，而且又十分親切，沒有一副老學究的樣子。不禁深深疑惑，何以自陳老師以降的學長姊們，都如此一脈相承，機智與學養兼具，真是深深令人欽佩！

意詮學長

因為一些因緣，似乎我從來沒叫過他「學長」，因為敬稱太過生疏了，大多數都是稱他「一拳哥」。從來沒遇過年紀差了一小段距離，卻又這麼熱情、熱心又好聊的人，從碩一開始不知受過多少好處，令人好生感動。這種海派的性情，最令我拜服！

張家維

公行所「怪咖」雖多，但最怪的女性，當屬張家維。第一件怪事，不是會說黃色

笑話，也不是在補習班老纏著老師問問題，而是在考研究所前一天發燒住院，隔天再跳起來考試。一旦知道這段過往，對照她後來在學期間的乖張行徑，也就不足為奇了。但想也想不到，平時搞笑如吃飯的她，像川劇變臉一樣，忽地投身環境運動，而且變得一本正經，那些沒營養的行徑突然煙消雲散。這個神佛般的心腸跟純粹的個性，常常太替別人著想，身為損友的我委實有些不忍其無止盡地付出。不過天大地大，沒什麼好怕！

謝欣詒

光影搖曳中，壽星謝欣詒在司令台上說道：「我從來沒看過這麼多蠟燭！」幽幽的，竟看得出神了。她小小的影子，倒映出如風中殘燭的自信。辣妹在她謝辭裡提到「本班最佳旅遊時尚玩家—藝高膽大的小豪，讓我大開眼界」，想都想不到有人說我讓她大開眼界，真是讓我大開眼界！其實我一點都不時尚，而且也沒幹什麼大事，不過就是把大學生的無聊遊戲搬來研究所玩，再加上一點點的厚臉皮。說是「大開眼界」，真是太過抬舉，卻是好大的鼓舞。所以，辣妹別怕，就算世界末日還是有我們幾位「怪咖」取悅你。

許乃云

許乃云一雙纖纖巧手，屢屢成為生日燭火熄滅後的爆點！奇妙的卡片跟禮物登場，總能引起眾聲驚呼，就算創意市集裡的小玩意兒也沒這般鬼斧神工，這也顯得奶油混戰庸俗至極。許乃云曾經講過一句話：「只要大家有需要，我很樂意繼續替大家做卡片。」她的有求必應，比福德正神還要靈驗；她的慈雲湧現，比天上聖母還要貼心。政大公行留不住你的人，也留不住你的心，但此恩此情，流傳百世。日後公務繁忙、日理萬機之際，千萬不要忘了身上的異稟天賦。這個社會已經擁有太舒適的硬體條件，我們更需要創意跟藝文的滋潤！

謝文琪

謝文琪才高八斗，更勝曹植，所以當時為了申請實習而寫的自傳跟推薦函，就是請她批閱。原本只是期待她給我一些修正建議，但是當我畢恭畢敬地打開回傳的檔案時，霎時看見處處血紅硃批，殘酷的追蹤修訂功能讓我回到小時候考卷「滿江紅」的場景。雖然她為人處世體貼親心，但總是換得沒有天良的奚落。幸好她都能承受，也都強打起精神，繼續送給大家溫馨的朵朵小語。雖然文琪曾說：「我從小到大都沒遇過你們這樣的同學。」但同樣的，這樣的同學我也是頭一次遭遇。這位才女詭譎多變，不過給同學的關懷卻從沒中斷過。

孟憲均

孟憲均這位大學時代一點都不熟的同學，到了研究所才讓我深深一嘆：「哇！原來孟憲均人這麼好！」真有相見恨晚的感覺。不是因為她曾經幫我報過一段不短時間的薪水，而是因為有著相似的家鄉、相似的背景、相似的家庭、相似的困惑以及相似的身高，所以也有了相似的話題。而且什麼事情，總能得到她的大力襄助以及無私建言。因此，我大學算是白讀了，不識好人心。

鄧惟仁

不得不承認她文質彬彬、氣質出眾，但是從她能與人一來一往對上幾句垃圾話，就知道她裡外委實有些落差。她看起來安靜害羞、內斂沉穩，但有時候言語卻帶有幾分邪氣，一出口就是無厘頭。這又證明了，幽默的人總流著一些詭怪的血。某次「創意思考」的課堂又到了無聊的同學報告時間，本來昏沉沉的，但突然聽到這麼一段話，我猛地抬起頭來：

「《讓天賦自由》這本書……首先『天資』是你所擅長的事，而『熱情』是你喜歡的事，當這兩者能相互結合，那就是你的天命所在……他就踏上另外尋找天命的路，而我在他身上看到的改變就是他的態度，開始以更積極認真的態度在課業上學習（說不定將來會變成教授），另外就是在我們的聚會或活動中，計劃許多有趣的節目（也可能以後我們看的棒棒糖黑澀會就是他製作的），雖然可能還沒有找到真正的天命所在，可是我相信他這樣積極樂觀的態度可以為自己帶來好運，『機會』也就隨之而來。」

我把她的講稿要來照稿謄下，這些話對我很重要，也是在逆流洪潮中罕有的鼓勵，真的很感動！

曾健銓

曾健銓就像如來佛一般，大概我怎麼玩也玩不出他的算計，但天才也有墜落凡間的時候。碩一時，施班代領著全班上山去，我隨便問了一旁的陳靜誼說：「喂，你們幾個故意走慢一點，假裝腳傷，我叫甲醛下去接你們，看是要攙扶你慢慢上來還是怎樣都可以，然後我們在上面埋伏。」當時跟她們幾位也不熟，還以為她們會很為難，想不到陳靜誼一口答應，還問：「只能攙扶嗎？」

於是，為人正直的甲醛，就這麼背著一個不算削瘦的女生上來，階梯至少有一百級以上。以下是那天的畫面，文字紀錄出自曾健銓：

「老師叫我下山去找，發現靜誼姐竟然腳扭到了，而且臉上竟然有眼淚，靠包一定很痛。」

我：『要不要把鞋子脫掉？這樣子才知道腫得多大包。』

搖頭……

我：『那要不要試著慢慢走，上面一下就到了。』

無回應……

靜誼姐：『為什麼你有麵包？』

我：『妳要嗎？給妳吃。』遞上我吃一半的麵包。

瑤瑤或佳倫接話：『你都吃過了。』

盧了很久，不知道誰說：『那你可以背她嗎？』

我猶豫了一下，『打電話叫 X 強或是東旭下來好了，當過兵的比較能背。』

可是陽明山上打不通電話，叫拉麵上去聯絡主要隊伍找救兵，得到的回應竟然是：『他們不見了！』然後我就莫名其妙的背了靜誼姐……後來背到一半沒力氣了，就下來用走的，發現靜誼姐其實走得滿好的，只是還是走得很慢。

上來，看到全部的人好幾顆頭露在草叢上，還想躲，然後走出來伴隨著那首歌，老實說我還滿驚訝的。我記得我聽到中文唱完改唱英文版時，我對右邊的靜誼姐說：『該不會連妳的腳傷都是假的吧？』後來想想，怎麼可能是真的，有夠笨的啦。」

我問健銓有沒有心慌意亂、心猿意馬，他一臉懇摯的說「沒有」，因為「重到快死掉了」。健銓聰明一世，今生我勝過他的時候，也只會有這麼一次。

魏瑞辰

魏瑞辰無比神勇，當碩一的大家還沉浸在玩樂氣氛時，就迅即考上高考。但人總有弱點，而且他是弱在令人難以理解的地方。一群研究生在某個沒有月亮的晚上，沒頭沒腦地把系辦佈置成鬼屋。夜間十點，學佛的蕭武桐老師經過，陰森森地丟下一句：「有時候人比鬼還要可怕啊！」隨即飄然離去。

隨著張家維上演大號演得笑場、李東旭即興嚇人徹底失敗、躲著的觀眾出來亂跑，原本怯生生的魏瑞辰已經放下所有心防。最後，擁有多次扮鬼經驗的我，徒有聲勢卻無懾人之實，枉我塗了滿臉麵粉。魏瑞辰宅心仁厚，還誠懇說道：「對不起，害你們忙這麼久，我應該要被嚇到的。」儘管如此，我仍然可以拍著魏瑞辰的肩膀，告訴他自信的力量。即便演了一場爛戲，我還是不會終止胡搞瞎搞的人生。

瞿漢強

公行系一待就從未成年、成年到中年，比系上許多大教授還資深，「喊水會結凍」。瞿漢強仗著太上皇般的高人氣，竟然動員了將近二十位臨時演員陪他演一場鬧劇。悲情女主角許乃云在烏來夕陽的見證下，嬌羞地拿出高偉唐起草、她自己謄錄的假情書，交給漢強。那字裡行間流瀉出來的甜情蜜意，瀰漫著少女少男間的曖昧情懷，「真是減一分則太瘦、增一分則太肥那樣地穠纖合度」。

強哥故作鎮定地收下卡片後，與假告白的女孩兒單獨走著走著，推說尿意濃，便急急忙忙地走入廁所拿出卡片仔細端詳。一大一小，兩顆精密手工製成的愛心，緊緊依偎著，被錯綜複雜的紅線縫合在卡片上，糾結著再也分不開。

小鹿在血液裡亂竄，漢強仍漠然地走出，強作鎮靜。陽光被吞沒，山區墜入漆黑，一群漫無目的的行屍走肉終於結束沒有行程的一天。但是當蛋糕被推出來的時候，強哥一點驚喜都沒有。在太上皇的眼裡，我們只是一群潑猴啊！

何敬欽與劉家宏

溫馨感人向來不是我們班的風格，當何敬欽沉醉在生日歌聲時，主事者悄悄發出暗號，但所有手持奶油的人都不動如山，誰都不想當第一個發難的人。隔了一秒，啪一聲，一坨奶油吻上何敬欽的臉。順勢一看，竟然是第一天來的「新同學」家宏哥。大家又愣了一秒，就如螻蛄般四散逃命。

為了復仇，何敬欽端著滿滿一盤蛋糕，直追頭號殺手，其他人則置身事外，觀看這場喜劇。昏暗中，被當成獵物的家宏哥，突然瞬間消失在眾人眼前，如流星殞落，又如鬼魅閃爍，眾人駭然，紛趨前一探究竟。原來家宏哥追著追著，竟自跌入水溝，卻始終一聲不吭，真的是鐵錚錚的好漢子！新學期、新氣象，新同學一來就遭到這樣的對待，難怪不久旋即休學。

感謝，在艱苦的研究所期間，還可以一起出遊、慶生、煮湯圓、煮火鍋及烤肉，還差點把恆光橋炸了！在送舊跳牛仔很忙、在迎新舞龍舞獅、在小畢旅飲酒作樂，在小畢典喧賓奪主。很感謝大家配合我的任性胡搞，我們把大學四年的瘋狂元素都濃縮到短短兩年了！很多政大公行的學生，或許不見得喜歡公共行政學門，但大概都會喜歡公共行政這個系所。欠下的那次大畢旅，一定要補回來！

眾生

記得幼時常獨處家中，百無聊賴中，拿起螺絲起子便一個勁的拆解機器或玩具，一窺螺絲釘組成的大千世界，父親倒也無所阻攔，或許暗自期許孩兒將來成為大富大貴的工程師。成長之後，卻發現人類社會的複雜萬端，較之機械更引人入勝，便頭也不回地走向人文社會之路。

到了研究所，荒野青年團引我低頭謙卑，進入柔性的環境教育。荒野培力坊拉我捲起袖子，投入剛性的社會運動。政大登山隊帶我淨空身心，登上披覆白棉襖的雪山圍谷。鸞山布農孩子示我渴望眼神，提點了我們沒有不同。青藏高原賜我稀薄空氣，警醒世人的慾望多得太多。

履及山巔水湄、農鄉漁村、山地部落、世界屋脊，接著回到首都街頭，看到來自彰化大城的老婆婆，在環評會議場外巍巍顫顫地淚流不止時，那應考試服公職的浪漫想像、淑世報國的天真理想，還有公共行政學門掛在嘴邊的「公共利益」，全都成了幻影。

後來，法律系廖元豪老師的一番作為，就令我時時隔著 Facebook 仰望。他的一篇〈留學學什麼？〉重重敲擊了我思考「讀聖賢書，所為何事？」老師以留學為例，指出：

「美國有兩個面向：一個是光鮮亮麗，文明富裕，動輒對其他國家頤指氣使的美國……另一個美國，則是一個不斷反抗壓制、奮鬥不懈的美國……可是無以計數赴美留學的人，甚少接觸後面這個……沒有接觸到這個反抗掙扎的面向，就沒有辦法了解這個國家漂亮外表下的血淚，也不能真正看到這個國家進步的活力！」

老師繼續說：「我們的法律（學術與實務），基本上還是只能為政府、工商界或零碎的個人服務，卻難以擔任強化社會運動、挑戰宰制結構，促進社會真正進步的功能。」

這豈不是跟公共行政無異？「依法行政」已經淪為官員唸唸有詞的符咒，用以制服殭屍般不聽使喚的「暴民」。是故，廖元豪、廖本全、徐世榮、杜文苓幾位老師令我深深尊敬，他們本來可以待在冷氣房喝喝咖啡、做做研究的，卻寧願站在烈日下與移工、移民、農民、小民站在一起，聲嘶力竭、張開雙臂阻擋國家進犯，並耗盡氣力扭轉社會習焉不察的偏狹價值。這些都是從肺腑發出來的敬佩！

家人

從小，人生的舵就一直握在父母手裡，自己曾經作的重大決定多數都遭到否決。這就像把牛綁在一根木樁上，限定牠只能吃半徑三公尺內的草，牧而不放。但很多時候最鮮美的草都長在遠一點的、人徑稀少的土地上。

我一直很努力，只是努力的方向不合期待。而會故意偏離正軌，不是因為叛逆、不是因為天真、不是因為瞧不起體制，而是既生在富庶的這一代，當上一代已經為你鋪好一片沃土，經濟發達了、社會開明了、政治民主了、環境多元了，又很幸運地擁有一個溫暖的家庭，那是不是更應該去開出一樹燦爛的蓓蕾，而不僅是終年常綠的萬年青。雖然自己很清楚，長輩是從清苦的日子走出來的、從「人二」的恐懼走出來的，對他們來說，孩子能夠常綠，就是希望的極致了。

儘管家人日日夜夜擔心著我會受傷，並力圖將我導回「正途」，但如今我只能用這麼間接的方式訴說：過去及未來所做的一切，不過是試著用筆、用說故事的方式，溫柔地關懷這個賴以茁生的土地。這從來不是提頭革命，也不是自我犧牲，而是努力找尋生命的出口。因為生命不是單行道，也不只有一種方式而已。

台灣的文學獎得獎作品，有很大一部分的題材都集中在親情，就有人粗俗的以「哭爸哭媽哭阿公哭阿嬤的台灣文學獎」形容這個現象，但這恰恰彰顯人類社會最雋永不過的，當屬親情！但是相比起愛情，親情甚少被拍成戲劇及電影，這是因為親情就像自來水一般平淡。不過它轉開就有，而且那份情感又像氣氣一樣濃的化不開，不管怎麼熬煮、怎麼沸騰，永遠都殘留有香火之情。尤其東方社會的親情，常常愛得難分難解，父母對子女的關係永遠是最純粹、最沒有利害考量的，甚至把利留給子女，把害留給自己。而這麼一切，都只是直覺反應。

所以，這輩子我自認做得最正確的兩件事，第二件是讀了政大公行，第一件就是生在我的家庭。我滿滿的感激，無處表明，只能在此化作滿紙荒唐言。

尾聲

我在論文口試的最後一張投影片，放了瑪利歐救到香菇人的圖片。寫論文就跟瑪利歐一樣，自以為突破了關卡，想不到過了一關還有一關，而且後面還有無數的火龍要決鬥，永遠不知道什麼時候才能救到心目中的公主。常常覺得自己寫得很好，結果長長四、五十頁，老師十分鐘就看完了，手一揮，下次再來。因此整個

論文完成時，算一算，足足廢棄了超過一百頁。不過寫論文又像爬山，當初怎麼爬到山頂的，自己都忘了。

其實，瑪利歐更像整個人生長河的寫照，正因為你不知道何時會救到公主，所以不夠堅強的，可能在前段遇到火龍噴出的火焰時，就退縮了。恰好有一句話說：「我們最先衰老的從來不是容貌，而是那份不顧一切的闖勁。」

也因為如此，當跟如兄、如父、如友的智凱學長提及我千篇一律的憂慮時，他總是哈哈大笑，然後一句「不要急著長大」就化解了千思萬緒。不要長大，不是要你永遠保持幼稚無知，也不是作為拖延出社會的藉口。相反的，你太急著讓自己的想法與社會主流價值保持一致，就喪失了清醒的頭腦，與人性最真摯的情感。

終於，在7月15日這一天，口試委員的主席說了：「恭喜你通過論文口試！」霎時念頭如雷馳電掣：這是我收過最貴重的生日禮物！

隔日，就扛著腳踏車到花蓮、台東流浪。生日那天我在玉里，清雨灑淨空氣，夕陽染紅天際，遠方的山脈將雲彩繫在腰間，簇擁著戴上鳳冠霞披的玉山。是的，玉山就在我眼前。我許了三個願望：

第一個，希望一葉島嶼上的所有農人，都可以在塵埃滌淨後收割、在餘暉散盡前拾穗。希望當天在凱道上嘶吼的農民，能再有縱谷裡的浪漫。

第二個，希望一顆地球上的所有人，都可以有所成就，而且在成就之後，不會忘了回過頭來成就別人。

第三個，希望一個蠢笨如我的人，可以持續擁有超量的親情、奢侈的友情、豐沛的愛情以及「夠用」的財富。不然再「憨膽」的人，沒有情感與物質的支持，也是會燈枯油盡的。

幾年前大學的小畢業典時，蕭武桐老師在八十多個畢業生中特別指名我回答「易經最後一卦是什麼？」當時我不知道答案，但就算知道，也不可能了解其中涵意。但經過上榜與落榜後，我完全理解了。

易經第六十四卦為「未濟」卦，註解是「小狐汔濟，濡其尾，無攸利」。未濟，就是未完成的意思；後面的註解是小狐狸渡河，在快要渡過時卻打濕了尾巴，但還是不能就此判斷吉凶。言下之意，虧而盈，滿而損，完成是未完成的終結，完成也是另一次未完成的開始。

碩一時候最重的兩堂課—量化研究法與基礎統計，被我謔稱為「蕭陳令人消沉」。但艱苦之後，才發覺人生永遠處在未完成的階段。因此論文只是思辨的過程、暫時的成果，未來還有很多事情值得體驗。只是不管在什麼處境，都要保持赤子之心，這不是幼稚，而是用更幽默的心態來面對每一件事，人生才能更加開闊！

這個謝辭夸夸其談，但有恩於我的人實在太多太多，常常有透過我交互認識的朋友跟我說：「為什麼你的朋友人都這麼好？」而且也不知是我看起來太窮困還是太骨瘦如柴，關進北棟 12 樓的秘密研究室寫論文之後，時常盯著旁邊桌上成堆的食物發楞，同一間的經濟所學長還問我：「怎麼會有這麼多人送你東西吃？」

我太過幸運，但如果要像廟宇裡的柱子把所有貢獻的人都鏤刻上去，那麼穿鐵硯、耗盡筆墨也無法盡數羅列。而且只要提到一個人，一定至少送他一個段落，因此在此僅向研究所最常接觸的師長及同儕列名致謝。儘管這世上大部分的人對我論文沒有幫助，但是對我人生觀的啟發卻勝過論文太多！

曾有同系友人以傑出系友勉勵我將來也可以打出一片天，不過我想這些系友所以成功，不見得是因為出自特定系所，而是源自不放棄的勇勁、不怕戰的膽識，以及不信邪的傻氣。更重要的是，他們一定有很多「相信」他能夠堅持，而且也會不斷「催眠」他這條路值得走下去的朋友。

成功不是一個人拚鬥出來的，而是一群有傻福的人拼湊出來的。由衷感謝自我出生以來認識的所有人，真心謝謝你們始終洋溢的溫潤與友善！



The Ideal of Participation or the Illusion of Empowerment? Reframing Government Performance Management from Democratic Administration

摘要

研究目的

管理理論從素樸的績效評估過渡到發展性的績效管理，反映了從集權控制轉向分權參與的趨勢，一方面更加著重於人力資源發展，對政府部門而言，目的尚在鞏固文官的中立能力。惟我國以績效管理為名進行考績制度的改革時，似乎仍執著於命令與控制手段的討論。準此，本研究首先檢討現行考績參與機制的良窳，再探詢公務人員對於考績制度民主化的認知，以此剖析制度轉變可能遭遇的困境，最後依據實務可行性重構參與式考績制度。

研究問題與研究方法

本研究採質化方法逐一針對研究問題分析之，分別為考績制度是否有體現民主價值的必要？考績委員會是否有助組織管理的民主化？公務人員是否認同考績制度體現民主價值？如何從民主行政角度設計參與式考績制度？本研究以次級資料及文獻分析法論證考績制度體現民主價值的必要性及考績委員會的制度起源；再從深度訪談法分析考績委員會是否發揮功能，以及公務人員對考績制度民主化的認知及接受度；最後綜合所有質性資料提出參與式考績制度的改革建議。

研究發現

本研究從理論與訪談論證考績制度的權力集中化將扼殺文官的專業能力，而考績委員會雖企求藉民主參與確保程序正義，卻仍將上下從屬的權力結構複製進獨立委員會，失卻水平制衡的功能。而以部分機關試行績效管理的經驗及深度訪談的假設性詢問發現，行政人員普遍無法接受考績制度開放民主參與，僅期盼獲悉考核原委，故仍將制度正義寄託在考核者身上。推其原因在於集體行動的邏輯、橫向組織力量的匱乏，以及家長式領導的文化，使組織民主遭到實用性價值的貶低。最後本研究在不侵犯管理權威的前提下，從資訊公開角度主張考核資訊透明化及考績委員會「實質參與」，作為考績制度改革的建議。

關鍵字：民主行政、分權參與、績效管理、考績制度

目錄

謝辭.....	i
摘要.....	xvi
表次.....	xix
圖次.....	xx
附錄目次.....	xxi
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機.....	2
第三節 研究目的.....	3
第四節 研究問題.....	4
第五節 小結.....	6
第二章 文獻回顧.....	9
第一節 民主治理與新公共管理.....	9
第二節 科層權威與組織民主.....	20
第三節 績效管理與考績制度.....	30
第四節 考績制度與員工參與議題的相關研究.....	40
第五節 小結.....	44
第三章 研究設計.....	47
第一節 研究架構.....	47
第二節 研究對象.....	57
第三節 研究方法.....	63
第四節 訪談題綱.....	67
第五節 小結.....	68
第四章 考績制度與考績委員會.....	71
第一節 公務人員績效考核的流程.....	71

第二節	考績制度與民主行政的關係.....	77
第三節	考績委員會的制度起源與初衷.....	86
第四節	考績委員會功能發揮的障礙.....	97
第五節	小結.....	107
第五章	考績制度能不能參與？.....	109
第一節	考績制度開放個人參與的實務可行性.....	109
第二節	窒礙難行的組織民主.....	120
第三節	從民主行政與績效管理重新建構參與式考績制度.....	137
第四節	小結.....	146
第六章	結論與建議.....	149
第一節	研究結論.....	149
第二節	延伸研究建議.....	153
第三節	結語.....	155
參考文獻	157
附錄	171

表次

表 2-1 公務人員考績表	34
表 3-1 參與式考績制度暫定架構	56
表 3-2 訪談對象一覽表	60
表 3-3 「公務人員考績制度改進之研究」質化次級資料引用對象一覽表	65
表 3-4 「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視」質化次級資料引用對象一覽表	65
表 4-1 公務人員平時成績考核紀錄表	73
表 5-1 本研究重新設計之平時考核表	141
表 5-2 本研究重新設計之年終考核表	143



圖次

圖 1-1	我國績效管理的改革困境	7
圖 2-1	民主治理的架構	16
圖 2-2	新治理時代的激勵架構	37
圖 2-3	績效管理的發展路徑	40
圖 3-1	績效管理金字塔	52
圖 3-2	研究架構圖	57
圖 3-3	研究標的身分架構圖	58
圖 3-4	研究對象架構圖	59
圖 3-5	研究方法與研究問題對應圖	67
圖 4-1	年終考績執行流程圖	72
圖 5-1	績效考核流程的四大構面	138

附錄目次

附錄一：論文審查委員建議回應表.....	167
附錄二：深度訪談題綱.....	170
附錄三：公務人員考績法.....	178
附錄四：考績委員會組織規程.....	184



第一章 緒論

第一節 研究背景

2010年3月，考試院公佈《公務人員考績法修正草案》，草案中規定各機關每年考列丙等之人數不得低於3%；個人累積三次丙等，將予資遣或強制退休¹。為數二十餘萬的公務人員，群情激昂、憤恨不平，網路上流傳的「給馬總統的一封信」²，陳詞懇切的發出陣陣悲鳴：

請不要視公務員為寇仇，我們是政府金字塔底層的磐石……基層公務員只是政策執行者，罪也不在我們，誅殺公務員等於在挖自己的牆腳……若銓敘部公務人員考績法修正草案過，您將會失去公務員的信任。

然而政府部門內外卻呈現截然不同的兩樣情，中國時報（2010）公佈的民調顯示，有79%的受訪民眾肯定三次考丙即強制淘汰的規定，甚至在持否定意見的14%中，有15%認為標準太過寬鬆，不足以為警惕³。這股「反官僚」的社會氣氛，似乎是來自對政府績效期待的落空。

從威權過渡到民主，政治首長的產生方式突然劇烈翻轉，人民得到依其喜好選擇統治團體的權力。然而，這股對民主政治的殷殷期盼卻屢因政績粗糙而逐漸流失，人們亦對獲得身分保障的官僚產生不滿，這種情緒更隨著政治與行政的對立而高漲。一般而言，民選政務體系不但不能自為落實政策，很多時候也無法正確反映民意，有時甚而故意扭曲。如果官僚具備一定的專業能力，除了日常執行政務集團的意志外，亦應以其專業能力補足或修正政策方案的缺失，必要時甚至有向政務官「說不」的權力（陳敦源，2009），故若政策品質不孚眾望，其原因可能就是文官專業受到排擠。觀目前政治與行政的互動環境，政務領導階層完

¹ 第11屆考試委員於2009年成立「文官制度興革規劃小組」，提出六大項改革方針，其中一項為「落實績效管理，提昇文官效能」，此次考績法修正案即係基於此方案。

² 資料來源：作者不詳（2010）。給馬總統的一封信，2010年10月7日取自野武士周報：自由人的自由報業，網址：<http://blog.udn.com/karl6406/3768429>。

³ 儘管草案規定累積三次丙等應資遣或退休，但由於既有考核機制無固定標準，加以「流行」於各機關的考績輪流分配潛規則，要「連中三元」名列劣等公務員，事實上並不容易，銓敘部長張哲琛亦不諱言：「要累積三次丙等，可能要花十年」。有論者將此次改革指為「為德不卒」（曾蕙蘋，2010）。

全壟斷定義政府績效的權力，也傾向以文官對政治的回應程度界定其績效表現，但從許多遭到民意貶抑的政策觀之，政務官的界定也會有所偏差，遺憾的是，在公共政策接受民意檢驗之前，基層官僚在決策過程罕有置喙的餘地。

回溯威權時代，當時的行政體系只是執行黨意的工具，但民主轉型之後，唯恐官僚體系與民意隔絕，復將其置於民選政治人物轄下，致其始終難逃政治附庸的角色。在這種一脈相承的遺緒下，實務界長久以來都以命令與控制（command and control）手段遂行組織管理，尤其公務人員的給薪是固定的，首長勢必更需收攏人事權力以操控文官，因此考績制度很自然的被形塑為純粹由上而下的考核，個人的績效表現也就完全受制於管理者的主觀評價。因此即便外部政治環境的威權已然崩解，民選首長對官僚體系的觀念仍侷限在「為我所用」的工具價值，同樣的，官僚體系亦畫地自限，對政務命令唯唯諾諾。由是觀之，官僚從屬於民主政治，但本身卻奢談組織民主。

影響個人行為趨向的動機，主要來自與其切身相關的利益，對文官而言即是升遷、俸給、褒獎、培訓等事宜，此又悉數以考績為依據。而首長享有極大的人事權，自得操縱資源依賴者的偏好，理性的文官當視順服上命為仕途順遂之道，於是在愈有價值爭議的政策中，愈能看到官僚專業能力的節節敗退，此即成為人民否定官僚值得（deserve）永業保障及優渥福利的緣由。是故，鞏固文官中立能力的制度性需求，正好賦予公部門落實參與式考績制度的理論基礎。

第二節 研究動機

二次大戰期間，企業為了克服好逸惡勞的人類劣根性，勢需對員工行為進行嚴密監督，再依照實際產量給予獎懲，方能因應大規模生產之需。這種素樸的績效評估，實為績效管理的雛型。一直到二十世紀末葉前，大型公司與政府機關的管理型態並無太大差異。然而，進入後工業社會後，行政工作再也無法常規化（routinized），若仍將慣常法規及行政程序強加於不確定的環境，不免怠失事機⁴。而在全球化的知識經濟時代，管理者如果無法全知全能，就需仰賴大批的知識工

⁴ 例如民國 100 年 3 月發生的葉小妹遭性侵殺害事件，加害人服刑間經七次安全評估皆認有再犯之虞，依法應在刑滿後三個月內列管及輔導，但出獄後即再犯。對此，獄方表示已於其出獄前通知雲林縣性侵防治中心。縣府社會處則表示收到公文時已近出獄時間，警局亦已通知其二個月後報到，但「監獄這麼多年都沒辦法矯正，突然丟給我們，我也沒辦法」。檢察官亦指出，電子腳鐐僅適用假釋者，不適用刑滿者，「我們也很氣啊！」。雲林縣長則認為法務部規定的三個月期限太過寬鬆。包括民間團體、當地居民、立法委員均稱「制度殺人」，認為法律及政府防制性不力，並發起反性侵「荊桐花運動」。

作者，傳統的管理方式也就徹底失靈 (Crozier, 1964; Merton, 1940; Scott, 1992)。因此管理理論早已進入「後官僚組織」(post-hierarchy; Heckscher, 1994; Zuboff, 1988)階段，許多替代正式控制的概念推陳出新，諸如「軟性控制」(soft control)、
「非正式控制」(informal control)、「自我管理」(self-management)等，強調管理者對外的決策需取得員工同意，對內的管理亦應獲得部屬信任，希冀透過對話、溝通、文化等「無形規範」(norm)取代「硬性指揮」(hard direction) (Grey and Garsten, 2001)。

是故，從科學管理、人群關係進展到後官僚組織時代，管理理論及實務早已揚棄機械化的獎優懲劣，有關員工的績效監督方式，亦從績效評估、目標管理過渡到績效管理，企圖從績效考核的過程中回饋績效資訊，持續修正個人、單位及組織整體的工作行為，以追求所有組織成員的共同成長。這種從集權控制逐漸轉向分權參與的趨勢，是實務界在應用績效管理時無法忽視的事實。惟觀諸我國考績制度的條文規範及修法歷程，始終未能理解績效管理本身蘊含的分權參與內涵，在打著績效管理的口號進行行政改革時，反而將績效管理進一步塑造為更極端的命令與控制系統，誠屬對管理理論的誤解。因此本研究意在探究，考績的參與管理有沒有適用的空間。

第三節 研究目的

新公共管理的興起，同樣起因於改革者對官僚的敵視，期望以「沒有政府的治理」(governance without government; Peters and Pierre, 1998)來提供公共服務，遂藉由「績效」與「民主」的雙重改革作為鬆動官僚體系，前者利用績效管理帶動文官對組織負起績效責任，後者則透過公民參與抵銷文官的影響力。其後，各種有關「治理」的詞彙結合了「民主行政」，最後統合泛稱為「新治理」，這種概念的發散再聚攏，在定義上益加治絲益棼⁵，甚至窄化了Waldo對民主行政的定義：「調和人們對民主的渴望與對權威的需求」(Waldo, 1952)。民主行政被限縮為「公民參與」的結果，便是忽略組織內部也有調和兩股價值的需求。另從顧客

⁵ 治理一詞率先由美國及英國學者提出，但其後發展卻在意義界定上漸次發散、無法聚攏，相關詞彙如兩後春筍般浮現，「治理」、「網絡」、「參與」、「民主」等變得模糊不清，甚至交互混和成新的詞彙，諸如「網絡治理」(network governance; Rhodes 1997; Stoker, 1998; Bishop and Davis, 2002; 吳瓊恩, 2002; 蔡允棟, 2006)、「參與治理」(participative governance; Vigoda, 2002; Schmitter, 2002; 蔡允棟, 2006; 陳恆鈞, 2009)、「民主行政」(democratic administration; Jun, 1986; 林水波、莊文忠, 1999; 郭耀昌, 2003; 盧偉斯, 2000)、「民主治理」(democratic governance; Bevir, 2006; Dunn and Legge Jr., 2001; 孫同文, 2003; 孫煒, 2008)等，愈加混淆其意義；繼之，學者再統合為「新治理」(New Governance; Rhodes, 1996; Peters, 2000; Pierre, 2000; Salamon, 2002; 韓保中, 2009; 廖義銘, 2006)。

關係管理 (customer relationship management; CRM) 的理論來看，創造一個「內部顧客滿意的外部顧客服務環境」是追求績效的前提，領導者無法要求一群不滿意的內部顧客去滿足外部顧客的需求 (陳敦源等，2006)。同樣的，如果職司政策執行的官僚組織內部都沒有參與可言，吾人可否期待官僚會善盡開放公民參與之責？抽離「組織民主」的民主行政，是否仍有助民主政治的實現，不無疑問。對公共行政而言，少了內部參與管理的外部參與治理，似乎成為組織治理的邏輯缺陷。

組織內部的參與管理，牽涉權力的重新分配 (Cortner, 1993)，自有一定的難度，但企業為了因應環境變化已不斷調整組織結構及管理方式，學界甚至開始探詢「管理控制是否已經終結？」 (the end of managerial control; Raelin, 2011)，因此員工參與與組織績效關係的研究，多集中在管理學或組織行為學領域，台灣的公共行政學界罕有激烈的辯論。若承認官僚體系不應在政府績效的議題上缺席，就不容迴避公部門實行參與管理的必要性。準此，本研究意在探究，行政組織內部的集權控制與分權參與是否有平衡的可能，以及如何從考績制度調和權威與民主。

本研究在經驗研究部分擬以考績委員會的制度起源及公務員的認知為起點，探詢組織民主在我國行政機關的容身空間，再以實務界的實際看法為依據，建構參與及分權的考績制度，期將民主行政從較狹隘的公民參與範疇定義導回組織內部的參與管理。亦由於本研究將考績制度視為平衡政治與專業的課責機制，故擬研究之參與管理，並不打算著墨於公共政策制定層面，而是將視野鎖定在人事管理，如此方符本文從民主行政出發，藉由重塑考績制度來建構文官中立能力的最終目的。

第四節 研究問題

前三節簡單地觀察我國考績法的改革現象，雖然刻正朝向績效管理的外型邁進，但似乎走在未經民主轉型的威權思路上，對外不但未符民眾對政府績效的期待，對內亦難說服公務人員認同。本研究將依照前三節的脈絡，從考績制度觀察民主行政在我國政府機關的落實情形，再由民主行政論證考績制度民主化的必要性；接著思考考績委員會作為現存較接近組織民主的機制 (朱武獻，2003；蔡良文，2005)，是否能夠發揮應有的功能；而後從績效管理理論探詢考績分權及員工參與在實務應用的可能；最後綜合民主參與的精神及行政實務的可行性重新設

計具有民主行政及績效管理內涵的考績制度。以下沿著本文的論述脈絡提出研究問題：

一、考績制度與民主行政的關係為何？

為了確保官僚體制不致逸出民主政治的框架，長官命令部屬對外界積極回應，似乎是官僚控制理論認定不得不然的途徑，因此當政治理論與管理理論結合，很容易過分突顯代理人問題（agency problem）而忽視組織民主的議題，進一步使民主行政的討論空間受到排擠。觀諸既有文獻對行政民主化的討論，較少單獨針對考績制度深入探究之，然依據理性選擇理論對人性的假定，權威足以支配組織成員的程度，端視個人對服從代價的算計。考績影響公務人員的身分利益至鉅，在沒有其他誘因的引導下，權威可能為引導部屬行為的最大驅力，故考績制度是政治控制最重要的工具。本研究亟欲探究，權力愈加集中化的考績制度，是否將壓縮文官中立能力的伸展空間，並以此種問題意識作為考績制度與民主行政的橋樑。

二、考績委員會的民主參與機制是否能夠發揮功能？

考績委員會是以團體層次的事後審查方式介入考績制度的運作，也是現行考績制度中較接近參與的機制，惟法規規範不甚清晰，難從條文窺其實際運作，而文獻則多指出功能不彰、徒具形式（洪國平，1997；施金山，2002；余致力，2003；施能傑，2004；史炳堂，2006；朱月中，2006；陳敦源，2009b）。因此本研究將回溯考績委員會的變遷沿革，再探究考績委員會的實際運作情形，觀察其是否有助考績制度的民主化。

三、開放個人參與考績運作是否具有實務可行性？

績效管理的運作方式係由組織總目標逐層向下具體化為單位目標及個人目標，並透過管理活動檢核及修正所有組織成員的績效表現，促使個人貢獻與組織目標一致。因此，績效管理活動的目的在於引導個人、單位及組織產生「目標趨同」，意在藉由主管與部屬的持續互動改善個人績效，故無法抽離個人層次的參與。而考績委員會僅位處考績運作流程的末端，若前端欠缺蒐集績效資訊的機會，即失卻事後審查的憑據，故此有賴個人參與彌補此一罅隙。本研究將從績效管理理論抽繹分權參與的理念，據以彙整考績制度開放個人參與的可能管道，作為考績制度重構的基礎原則，以之試探學理在實務應用的可行性，並分析實務人員對考績民主化的接受度及其背後的認知。

四、如何從民主行政與績效管理理論重新設計考績制度？

依照結構安排，本文首先在理論階段論證考績制度與行政民主化的關係，接著檢討現有考績制度團體參與機制的功能，再將焦點轉向試探個人參與的可行性，歸納研究對象接受考績制度民主化的程度。最後一個研究問題，將彙整上述研究成果，從學術理論的指引及實務人員的誘因偏好出發，重新設計民主參與的考績制度，包括修正考績委員會的職權及個人參與考績的方式，以符民主行政的研究初衷。

第五節 小結

考績制度「玩假的」（馬凱，2011）已是不爭的事實，高比例的考列甲、乙等及「人人有獎」的考績獎金，使考績制度變成「吃大鍋飯的假平等」，對此，考試院長關中曾語重心長地言道：「考績是管理績效的工具，不是公務員的權利」⁶。然而，我國經歷二十年的政府改造及考績法的多次修正，暫不論政府績效是否真的有所改善，人民依然將官僚體系視為貽誤效率的龐然大物，考試院砸破「鐵飯碗」的大動作改革，自然獲得民間的熱烈支持。儘管經過兩年多的擾攘後，就將丙等比例下修為 1 至 3% 的浮動下限，但改革儼然成為親痛仇快的壯烈場景。

傳統公共行政攀附著正式程序及防弊機制，固然有著管理上的便利，卻忽視實際的績效成果，也為官僚築起隔絕民意的防火牆。這種抱殘守缺的保守心態，使心繫政績的政務人員深感不耐，乃強迫文官接受更多的政治領導。於是，新公共管理巧妙地與監控民主（overhead democracy）結合，用以控制官僚可能的道德危機（moral hazard）。尤其，在我國臣屬型的行政文化裡，監控民主的政治控制本質，以及新公共管理的代理人問題被過分突顯，於是在師法企業的脚步上將績效管理限縮為素樸的績效評估。是故在臺灣行政改革的進程中，監控民主、新公共管理、績效管理三個概念的駁雜混和，最後的「結晶」仍只析出命令與控制，如圖 1-1 所示。

⁶ 引號內之詞句來自考試院長關中於考試院舉辦之「全國人事行政暨主管會議」（2009 年 12 月 23 日）致詞的內容（李光儀，2009）。

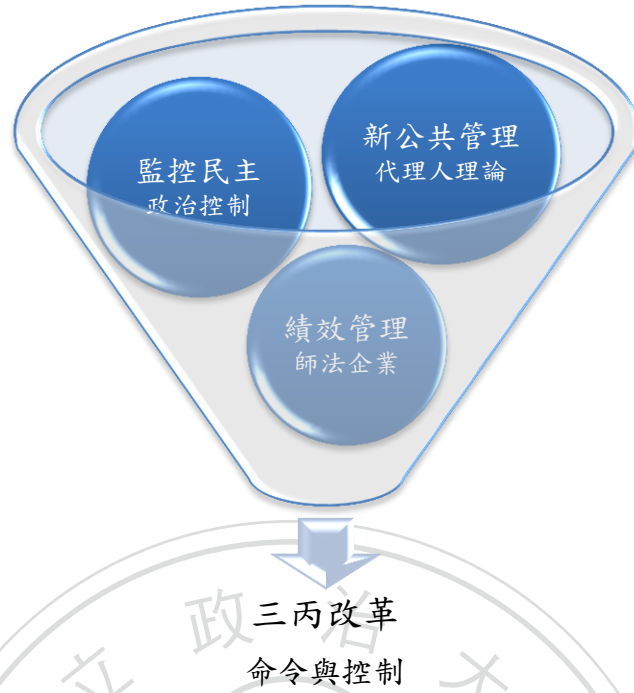


圖 1-1 我國績效管理的改革困境

資料來源：本研究自行整理。

綜合上述三節，吾人可以發現，即便管理理論已然揚棄傳統的垂直控制，對於人性假定亦從 X 理論、Y 理論 (McGregor, 1960) 進展至 Z 理論 (Ouchi, 1979)，但政務人員對於政績的迫切渴求，仍會壓過對個人主體性的重視 (Donnellon and Scully, 1994; Sinclair, 1994)，並且由於考績制度的權力集中化，官僚唯有聽從指揮才能得到正面激勵。職是之故，只要行政文化鑲嵌著威權遺緒，軟硬管理兼施的結果，領導者仍會沿用最便利的命令與控制系統。因此有關組織管理的詞彙無論怎麼置換，例如使用「承諾」、「團隊工作」、「自我管理」等，或如考試院網頁上的「廉正、忠誠、專業、效能、關懷」，以及行政院人事行政局的「營造廉能公正的行政團隊、提供全民第一流的公共服務」，甚至成立有形的「任務編組」、合議制的「委員會」等，只要管理者的管理手段不曾獲得員工同意，都將淪為「控制的絲絨手套」(velvet glove of control; Jermier, 1998)，用以製造員工「參與的錯誤意識」(false consciousness about participation; Raelin, 2008) 或「授能的幻想」(illusion of empowerment; Mueller, 1994; Knights and Willmott, 1987)。第二章擬從圖 1-1 的三個概念出發，自源頭釐清其理論脈絡基礎，並觀察其在台灣的發展及轉變，作為考績制度朝績效管理改革的理論依據。



第二章 文獻回顧

本研究在觀察考績法對主管與部屬的權力配置，以及此次大幅修正的草案內容後，從中抽繹我國考績制度改革背後的理念背景，分別為監控民主、新公共管理及績效管理，再重新審視我國考績制度對上述理論的誤用情形。第一章已指出分權及參與是我國考績制度改革的重要方向，本章將接續三個理論的檢討結果，作為後續經驗研究建構參與式考績制度的依據。

第一節 民主治理與新公共管理

壹、官僚體系的政治控制

一、監控民主理論

監控民主源自傳統行政政治二分的概念，overhead 代表權力源頭，也就是人民主權，而後人民為了確保其意志不被曲解，必須監控獲得權力授予的民意代表、政務人員及官僚體系。Horn(1995)即藉由代理人理論來解釋這種權力授予關係：人民雖擁有主權，但不可能有效率地統治自己，因此必須透過選舉授予民意代表決定公共政策的權力，但又因為同樣的效率缺陷，必須再授權官僚體系執行政策。所以在憲政民主的架構中，是以公民為起始點，依序至代議士、民選首長及政務官，最終及至官僚體系的授權鏈。由於存在這種複雜的逐層委託及代理，「授權者」需利用各種方法監督「受權者」不致濫權。

傳統公共行政模型最大的特徵是政治與行政嚴格分立，政治的正當性由人民直接賦予，並且隨著民意來來去去輪替；行政則由常任、中立及匿名的文官組成，不隨民意趨向更動。Wilson(1887)曾指出「行政管理問題並不是政治問題，雖然行政的任務是由政治所賦予，但政治卻無需自找麻煩地去操縱行政管理機構」，因此必須建構行政專業的獨立空間及實用科學，以處理政治無法解決的問題。類同這個理念，Goodnow(1990)認為因為心理需要及經濟便利，有必要區別「國家意志的表達」(expression of its will)以及「國家意志的執行」(execution of that will)，其間的界線應清楚劃定，每一個權力分支限於行使屬於自己的權力，任何一方的權力不得凌駕另一方。

儘管政治與行政兩權不得互相侵犯，但表達國家意志的立法機關僅能擬出原

則性的政策架構，執行國家意志的行政機關因而獲得自由裁量空間，但又因為上述直接或間接正當性的區分，政治又保有領導與控制行政的權力。傳統模型的政治控制，以西敏寺制度(Westminster system)最為清晰，主要有三種面向(Hughes, 1998)：

1. 一個行政機關有兩種基本角色，分別為向政治領導者提供政策建議，以及對內妥善管理資源俾利政策執行。每一位公務員透過層級結構向內閣負責，再透過內閣向人民負責。
2. 政策事務與行政事務有嚴格分際，至少在形式上分屬於政治人物及公務人員的職責。
3. 行政是匿名而中立的，在政黨政治的運作下，公務人員不具黨派性地公平為任何政治領導者服務，但最後僅以部會首長的名義執行個人曾經參贊的政策。由於公務人員被假定以最佳的專業能力提供非為特定執政黨的客觀建言，因此獲得規避輿論批判及政黨輪替的保護，例如穩定就業及退休金，這也是後來英美中立能力(neutral competence)概念的起源。

西敏寺模型後來發展為廣受當代政治理論接受的監控民主，也就是從人民出發的權力下授，穿過立法機關、行政機關的政務人員，直到最末梢的事務人員，這些獲得權力的組織及個人都必須在逐層監控下，負起政策責任。監控民主反應的也是對行政權膨脹的憂心，當時對官僚的負面形容詞不斷推陳出新，諸如「披著羊皮的狼」(Karl, 1987)、「大海怪」(利維坦)(Leviathan; Hobbes, 1961)、「逃離政治」(escape from politics; Bagby and Franke, 2001)、「失去控制」(running away; Weber, 1977; Wilson 1989)等。1980年代的新公共管理改革，亦將官僚體系形容為利益極大化的「令人畏懼之物」或「某種奇異的勢力」(Goodsell, 1983)。

一般而言，有關官僚體系政治控制的討論，最簡單可區分為外部控制與內部控制，前者包括立法、司法、媒體、公民的監督，後者則是憑藉倫理、道德等內生規範(Levine, Peters and Thompson, 1990)。當代大規模的行政改革運動，以新公共管理為代表，這一波風潮將官僚視為追求薪資、地位、個人便利的「利益集團」(Self, 1993)，故從公共選擇理論、代理人理論、交易成本理論出發，戮力縮減公部門的規模(scale)、範圍(scope)及方法(method)。學者一般從代理人理論來看待這種政治運作，亦即委託人必須利用誘因及反誘因手段監控代理人所產出的績效是否符合契約所載，此種模式亦稱為「以契約為基礎的委託代理網絡關係」(networks of contract-based principal-agent relationships; White, 1985)。

二、新公共管理理論

從監控民主出發的政治學門，認為執政黨需「向上」回應立法機關及廣大人民，但無須「向下」對文官負責，這是因為公共行政只是「秉承上意，忠實執行」的工具，若過度膨脹還會變成民主的反動力量。這種觀念結合了新古典經濟學的思想，成為後來新右派改革的理論基礎。新公共管理從代理人理論出發，透過各種制度安排監督官僚的卸責（shirking）及道德危機問題，強調以目標設定與績效評估確立各個任務分組的績效責任，甚至更強硬地利用誘因及反誘因獎優懲劣，故又稱為「新泰勒主義」（New Taylorism; Pollitt, 1990）。然而，新公共管理並不認為有唯一最佳方法可供遵循，管理者固需對政策結果負責，但授予員工相當大的彈性自行管理工作行為，所要求者僅是最後的績效成果（Hughes, 1998）。

凱因斯學派在經濟大蕭條之後長期獨佔經濟體制的鰲頭，政府的觸角亦伸向社會各個角落，但1970年代新古典經濟學家如 Hayek、Friedman 認為政府是個垂垂老矣的獨裁者，本身就是妨礙經濟成長與社會自由的問題根源。1980年代開始，英美均由抗拒國家主義（statism）的政黨執政，開啟了一連串削弱政府角色的改革行動。然而在人民的主觀情感上，官僚體系的正當性相較於以選票為基礎的政務體系，顯然甚為薄弱，自然成為國家機器的代罪羔羊，故任何縮減官僚員額或權力的改革，幾乎很少碰上來自公務員以外的反彈力量。而我國考績制度的改革行動，亦是著眼於類似觀點而不斷加強控制力道，自也獲得民眾的大加讚揚。

新公共管理對官僚組織的抨擊及修正，奠基在公共選擇理論、交易成本理論以及代理人理論，三者均從理性自利的觀點出發，成為控制官僚的最佳論述基點。公共選擇理論假設理性的個人會經由誘因體系的引導而產生行動，如果某種行為受到獎勵，會吸引其從事該行為；若受到懲罰，則會降低該行為產生的機會。Stigler（1975）認為，「蘿蔔與棍棒除了引導驢子的行為，也同樣引導科學家和政治人物的行為」，官僚同於其他任何人，也是根據個人私利動機而非公共利益的驅使而採取行動，如果未加以控制，就會迷失負責的對象（Buchanan, 1978; Dunleavy, 1991）。所以利用考績制度來操縱文官行為，當屬合於效率的管理方式。

若從交易成本理論（Williamson, 1986）來觀察，公務人員互古不變的人事保障，包括終身僱用、按年資升遷、僵固的績效獎勵等，均提高監督的交易成本，造成誘因系統失靈。因此考績制度的改革，很容易傾向交付政務官更為極端的人

事控制權，而忽略對管理工具的檢討。

代理人理論則特別關心「責任」的問題，因為代理人的任何決定都有可能影響委託人的利益，因此委託人期望透過有效的誘因機制左右代理人的行為。然而，建立誘因機制有兩個困難，第一是委託人和代理人的目標分歧，第二則是兩者的資訊不對稱（Vickers and Yarrow, 1988）。管理效率由監督代理人與抑制交易成本的能力所決定，一般是雙方簽訂載明權利與義務的契約，並隨時監控契約執行情形。

新公共管理的改革思潮，一直是以上述委託代理的關係來思考官僚的課責問題。文官的產生並非源自選票，加上行政程序層疊的隔離，社會通常充滿一種恐懼，也就是官僚若脫離「僕人」的角色，將成為頤指氣使的特權階級。因此當國家經歷一段經濟衰退或內部躁動之後，高舉反官僚的旗幟特別容易獲得人民支持。從新公共管理運動對照我國的行政改革，可以發現亦是遵循相同的思考脈絡，政務階層因而獲得充分理由加強對官僚的控制力道。

誘因機制是改革最常使用的手段，也就是依照一定的標準來篩選人才，因而一旦掌握標準的界定權，就能控制受其規制的團體。其中最明顯的控制工具當屬績效管理，其運作方式為事先釐清組織內部每個成員的責任，再據以設定明確的績效目標及評估標準，最後依照評估結果獎優汰劣。政府部門從企業引進績效管理的目的除了維繫人力品質與財務健全之外，尚在迫使官僚回應民主系絡下的政策績效責任。因此論者指出政府績效管理至少需滿足以下四類行動者的需求（孫本初，2007）：第一，對民意代表而言，確立民主政體的課責機制；第二，對民選行政首長而言，強化對文官系統的政治控制；第三，對官僚體系內的管理階層而言，控制行政效率及效能；第四，對執行政策的基層文官而言，俾其了解組織目標及個人任務。績效管理促使官僚對這四類人士負起回應責任，與此相應的考績制度自然顯現濃厚的政治控制色彩，因此考績制度的權力集中化現象，恰為此種思潮下的具體產物，也就是假定政務集團只要更易於控制官僚集團，就愈能迫使官僚向民眾負起績效責任。

貳、誘因機制的困境

在代理人理論的指引下，已有不少文獻探討如何運用誘因契約來解決組織經營的問題，也就是事先在契約上載明雙方應盡的義務，再依照代理人達成契約的程度給予報償。然而在實務上，大多數的組織卻很少使用單純的誘因契約來激勵自利的代理人，箇中原因在於委託人的道德危機（principal's moral hazard; Miller

and Whitford, 2007)，而公部門尚有委託人及代理人的身分重疊問題，因此透過加強委託人的權力來控制代理人，在組織運作上存在一定的風險。

政治學界將代理人理論應用在公部門由來已久，尤其在探討官僚機構與國會，或是官僚機構與總統之間的關係時，很自然的將官僚視為必須接受嚴格監督的代理人。然而這種傳統指涉已經產生若干偏狹，因為由誰扮演委託人，又由誰扮演代理人並不是那麼容易界定。唯一可以確定的委託人當屬握有國家主權的人民，但人民利益極其多元，甚難整合為清晰的單一意志，這種模糊性進而給予具有選票基礎的立法機關及政務人員獨佔代表民意的正當性。傳統政治學的類此觀念，使該學門累積不少控制逆選擇及道德危機的討論，卻忽略了多重委託與多重代理的事實。申言之，若從代理人理論來觀察監控民主的架構，委託人及代理人的角色並不易釐清，因為每個獲得權力授予的階層，都同時是上一個階層的代理人及下一個階層的委託人，因此處在中間階層的立法機關及政務集團，其實身兼委託人及代理人的身分，可以稱為「代理委託人」(agented principal)，代理委託人並不直接依照終極委託人(ultimate principal)的意志加以落實，而是秉承人民之意監督下一層的官僚。

若從民主治理架構中的價值競逐概念出發，公共行政的正當性實源於公民能力的殘補及政治任命者的制衡。一方面人民可能專業不足或根本不清楚權益所在，另一方面在一系列委託代理的關係中，任何一方都可能產生扭曲資訊、轉嫁成本的道德危機，尤其政務官既為授權鍊的「中間人」(middleman)，亦僅屬人民託付的代理人之一，自無「豁免」人類理性自利本質的權力。因此，對「英明領導」的尊崇，不一定會為組織帶來最大的績效，Spence (1999) 乃指出更多的政治控制並不見得產出最佳的治理績效，對上級命令的「反叛」，亦不代表對人民不忠誠。亦如 Meier (1997) 所言，過去政治學將官僚視為政府治理的問題所在，但若從專業與回應的競合重新檢視其運作，可以發現治理的最大問題其實在於民選機構的失靈，而非官僚體系的失靈。

證諸國際大型企業包括 Enron、WorldCom、Tyco、Adelphia 等知名掏空醜聞，皆為代理委託人道德危機的明證 (Lavelle, 2002)。相同現象在政府組織亦歷歷在目，舉其大者如民意代表及政務首長的貪汙，尤其前總統陳水扁弊案纏身之際，前調查局長葉盛茂因感念長官一路提拔，將獲自國際反洗錢組織的情資交給犯罪的總統本人 (陳敦源, 2009a)。台灣地方派系的黑金政治，最早以威權體制下的侍從主義形式存在，民主轉型後成為政黨與新興資本家的結合體，因而地方政府的首長雖經選舉而執政，但決策仍時常以派系為考量 (王振寰, 1996)。近期沸

沸揚揚之大埔徵地案，苗栗縣政府為開發竹南科學園區而強制徵收竹南大埔的農田，由於徵收程序已完成卻仍遭到農民的「負隅頑抗」，苗栗縣政府遂派挖土機強行進入即將收成的稻田毀壞稻穗，「宣示主權」的意味濃厚，輿論譁然⁷。或者，以特殊政策專業而成立的行政機關如中央的環保署或地方的環保局，本定位為經濟過度發展的制衡角色，惟當某項開發案屬上位的政策計畫時，很容易因上級機關有意無意的引導而自失為環境品質把關的立場（杜文苓，2010；杜文苓、李翰林，2010）。舉其近例，連接宜蘭到花蓮的「蘇花高」工程因癥結過多而擱置多年，最後遭環評否決。而後花蓮縣長率眾赴台北抗議陳情，立刻獲得行政院承諾興建「蘇花改」工程，並在相同爭點仍未釐清下，以短短兩週通過環評審查，但被輿論指為「得不到掌聲的高效率決策」⁸（經濟日報，2010）。

其次，委託人即便依照契約忠實執行監督工作，卻不見得可以為自己獲取最大的利益，乃存在操縱契約執行的動機。Miller（2000）引用 Holmstrom 的經濟模型推論，一般而言組織的整體產出等於所有成員的貢獻總和，當總和不符合管理者要求的績效水準時，表示其中有人懈怠，但除非得以準確判定其人，否則很難達到誘因系統追求的權責相符。因此，任何組織的運作都必須在納許均衡（Nash equilibrium）、巴瑞圖最適（Pareto optimality）、預算平衡（budget balancing）之間取捨權衡。詳言之，若欲追求最佳的狀態亦即巴瑞圖最適，必須迫使每一位成員盡其全力，但監督成本必然過高；如此只能退求次佳而所有人都滿意的納許均衡，這種結果必然難以滿足預算平衡所強調之，付給員工的每一份報酬都符合其所付出的努力。一旦員工知悉這種情況，即有可能懈怠，於是在團體中出現道德危機就無可避免。

績效薪資（merit pay）所以甚難落實，即是因為陷入上述這種循環的矛盾中，故管理者為了保持組織的穩定運作，只能在各種條件中折衷，於是「平等薪資」（flat wage）就成為最常使用的報酬給付方法。然而，更嚴重的問題在於，組織運作的低效率可能來自委託人的刻意操縱，其目的包括消極的降低成本以及積極的獲取利益。就前者而言，管理者在監督員工的工作表現時，必須獨自背負取得

⁷ 即便苗栗縣境內已有多處閒置工業區，縣政府仍執意開發新的科技園區，其中後龍鎮灣寶里早先被行政院農委會劃為特定農業區，仍面臨強制徵收的命運。直至 2010 年竹南鎮大埔里遭縣政府以強勢警力護衛挖土機肆意開挖結穗的農田，方引起全國的高度注目。其後連同全國各地以科學園區為名的多起農地徵收案，農民團體發起大規模街頭示威，中央政府始予以回應。輿論謂此正為典型的「官逼民反」。

⁸ 「蘇花高」於 2000 年完成規劃，但因環境爭議過大於 2008 年遭環評否決。其後政府先後提出「蘇花替」、「蘇花改」，但仍以相同原因擱置。2010 年梅姬颱風重創蘇花公路造成遊覽車摔落谷底，花蓮縣長傅崑其見民氣可用乃率眾前往台北抗議陳情，並獲得行政院支持。蘇花改環評從審查開始到通過，僅耗時兩個禮拜，創下重大開發案審查時間最短的紀錄。行政院長吳敦義雖宣稱這是「史上最嚴謹的環評」，但仍引起決策草率的批評聲浪。

績效資訊的成本，加以員工若以「賄賂」方式收買管理者的信賴，例如逢迎拍馬，管理者就失去忠實執行契約的動機。就後者而言，由於管理者僅屬代理委託人，必然較諸終極委託人了解組織的生產函數，故亦有動機隱藏真正的產能資訊以攫取額外的剩餘利潤 (residual income)。因此理性自利的委託人傾向選擇無效率的監控機制，甚至與代理人交換條件以謀求共同的利益。

管理者的道德危機，除了存在公共決策外，也會發生在組織內部的人事管理，尤其當制度過度賦予首長人事控制權時，將進一步成為個人謀取私利的工具，例如首長很容易將部屬的順服程度定義為績效表現。另一種績效控制的道德危機，則展現在盛行於各機關的潛規則，首長可能因為各種原因而放棄確實的績效考核權，例如為維繫組織內部既有的動態均衡，不願輕言打破這種默契；對外展現政績的迫切需要，疏於關注內部管理；甚至是兩造的自願合謀，換取文官在任何政策上的配合 (陳敦源，2010)。此舉固然壓低了績效考評的交易成本，卻是最不具實益的監督方式，最後的結果就是削弱了政府上下官員的課責性。準此，如果選舉是一種完美的授權，就沒有討論公共行政的必要，也沒有建構文官獨立性的需求，但是選舉民主出現的治理失靈，代表委託人的道德危機需要代理人來制衡，故考績制度的權力集中化現象，實則輕忽了民主治理當中價值平衡的需要。

參、民主與行政的價值平衡

政務首長相對於官僚體系，在政策專業上形同「業餘者」，因此官僚體系早被認為是政府的第四權，自然相應產生課責的需要。但民主所要求的公共參與、資訊公開等觀念，又很容易被視為行政效率的障礙。Levine、Peters 與 Thompson (1990) 認為這種衝突是民主政治與官僚體系的取捨 (trade-off) 與平衡：

一、民主回應 (responsiveness)

「向誰回應？」(responsive to whom) 是這個介面最基本的問題，也就是如何決定要滿足誰的需求，誰的又被排除？尤其當人們對政府的要求過於複雜或者相互衝突時，就形成回應性的困境。基本上，回應性的價值代表對民意的尊重，例如接受陳情、友善面對洽公的民眾、準確回覆民眾的需求、開放公民參與等。但在代議體制下，民意多經政黨過濾，政治任命人員也就理所當然的成為人民化身，這時很有可能發生回應對象的錯置。民主化前的台灣，行政體系屬於政治權威所有，不存在這樣的問題；民主化後，人民雖成為行政體系的「大老闆」，但官僚尚未走出這種混淆。

二、專業責任 (responsibility)

立法機關以及政務階層不可能將人民意志表達得非常清晰，必然存在的爭議及模糊即成為行政體系的權力來源，此亦為文官中立能力的發揮場合。中立能力可從中立與能力兩個角度來解釋，前者代表無私對待任何執政黨的領導，並阻擋黨派利益對公共政策的滲透；後者意謂保有實用的專業知識，對公共政策提供不偏不倚的建議。Hecllo (1975) 從美國 BOB (Bureau of the Budget) 到 OMB (Office of Management and Budget) 的轉變闡述尼克森總統濫用權力、侵害專業幕僚機關的經驗，指出中立能力不是呆板的遵守法規秩序，而是處理價值衝突的調和鼎鼐能力；不是對公共事務秉持麻木不仁的墨守心態，而是對政務命令的獨立判斷。除了獻策，也要敢諫。

三、課責 (accountability)

此一介面要回答的問題是「聽誰的命令？」(accountable to whom)。在民主憲政的設計中，每一個權力團體都同時受另一個權力團體的控制，避免單一權力過分膨脹，因此在直覺上官僚體系理當聽從立法及政務人員的命令，包括依法行政、上命下行等，都是官僚體系常見的課責機制。然而過度的政治控制會使行政體系這種公共資源被用於遂行黨派偏私，曲解或阻礙人民表達意志，Goodnow (1990) 即認為為了保證政府的民治性和行政的高效率，必須避免這種控制超出一個公共機構的政策使命。言下之意，即使政治人物保有受託自人民的正當性，亦有可能危害民主政治。甚且，「為了保持執行國家意志機構的獨立性，就算冒險使既已表達出來的國家意志喪失落實的資格亦在所不惜」，是故政治與行政其實是相互制衡的關係。上述三個概念的關係如圖 2-1 所示：



圖 2-1 民主治理的架構

資料來源：本研究自行整理

顯然，政務體系與事務體系並非單純的上下從屬關係，而是民主回應與專業責任兩股相互拉鋸的價值，任何一方凌駕另一方，都會破壞民主治理的架構，故需透過課責機制約束雙方各自發揮功能又不逾越分際。這種概念跳脫以往對選舉政治的過度聚焦，而是代表「民主」力量與承載「專業」價值的動態競逐過程，其中制度性的「課責」機制控制著兩端的平衡發展。在這個架構中，績效管理協助管理者檢視員工的個人績效表現，反過來亦迫使管理者對組織績效承擔責任，雙方均在制度的牽引下對彼此負責，而無地位高下之分。

然而，在政治環境還未進入民主治理的階段時，政務人員挾著選票自居國家意志的代言人，最常使用考績制度操控永業文官，若制度設計者亦從未質疑政務領導的權威，權力配置即會向首長過度傾斜，進而使部屬的裁量權或中立能力處處受制，行政人員即以服膺長官為天經地義的倫理。尤其在高度爭議的政策計畫中，更易突顯兩者的矛盾，例如在經濟與環保衝突的政策場域，最容易觀察民主回應與專業責任兩項價值的拉扯痕跡⁹。申言之，行政機關對外的任何行政作為，非首長所能獨力完成，定需仰賴聽命的文官協助之，因此挾持考績制度的一方將壓過另一權力分支，在這種羈絆之下，文官很容易錯將對政務首長及上級機關的服從等同服膺國家意志，實務界云之「不要跟自己的考績過不去」顯然有所本。由是觀之，文官除了永業制的保障外，對於遭到政務官壟斷的國家意志代理權，未有其他配套的制度性力量抗衡之，這種制度性的需求，實即為考績制度開放參與的立論依據。

肆、行政不僅止於工具角色

綜覽公共行政的發展歷程，十九世紀末期的公共行政革除政治性格後，將任務限縮於政策的執行層面；1920年代開始向科學管理理論調適，希冀藉由標準化的作業程序及徹底的控制維持組織的生產力（Taylor, 1911）。1940年代後，源自 Mayo 霍桑實驗的人群關係學派雖對員工有所關懷（Fry, 1989），但隨著動盪時代官僚正當性的流失，1960年代即有論者批評公部門對員工太過仁慈，甚至1980年代的新公共管理改革階段更瀰漫著反官僚的氣氛。從上述一連串的軌跡

⁹ 例如環保署雖職責在於制衡過度的經濟開發，但因屬行政院轄下機關，對於國家領銜的大型產業，很容易從監督變質為配合，在中科三期、中科四期、省道台 26 線、蘇花改、國光石化等重大開發案，環保署均遭質疑為行政高權的傀儡。從上述事件可察及首長的角色甚為鮮明，例如主導環評會議技術性阻攔民眾參與、強勢指謫行政法院的裁判違法濫權、頻繁發送新聞稿對異議者口誅筆伐，而在更早之前則是在行政程序法三讀通過後即刻取消環評程序中的聽證會，以規避意義嚴格的公民參與。（中科三期、四期因環評程序不夠周全而分別遭行政法院判決違法及裁定暫停開發。省道台 26 線及蘇花改道路工程皆有危及生態環境或歷史遺跡之虞，而蘇花改工程更因地質資訊不足而被質疑，惟二者皆以極短的時間通過環評，導致後續爭議未見停歇。國光石化則因侵害重要的濕地生態以及嚴重的污染問題，茲事體大，卻屢遭民眾抨擊環評程序不夠透明。）

可以察覺，公共行政的演變史始終不脫抑鬱的色彩，其間即便有新公共行政及黑堡宣言對文官價值的堅持，但文官與人民保持的「三步之遙」(Mosher, 1968)，使政治控制在各階段的改革一直存在堅實的正當性。然而，究竟行政是否只是一種工具？以下將回溯公共行政學門的發展源頭，重新檢視行政在民主政治系絡下的角色與定位。

Waldo (1952) 在提出新公共行政之時，曾謂十九世紀科學管理時代的私部門行政 (private administration) 將員工當成生產工具，是「粗糙的家父長主義」(harsh paternalism)，但是到了二十世紀中期，企業早已走出這種觀念窠臼，接納了參與管理的理念。即便如此，企業開放參與仍是以利潤為前提，而公共行政的民主參與必須追隨政治民主的腳步，若為阻隔民粹主義的滲入即率爾拔除民主，政府與企業即無二致。若將視野轉回台灣，吾人從不斷翻修的考績法可以察覺，政務領導者對基層文官的控制從未鬆動，甚至逐步緊縮。顯然台灣公共行政的發展歷程未與上述歷史掛鉤，行政理論在移植西方管理模式的同時，未經歷「將民主帶回來」(bringing the democracy back in) 的思潮，使得民主與行政在沒有交集的平行線上各自發展，行政即落入威權的桎梏中。因此績效管理作為命令與控制的重要工具，就如同牧民手上的放牧繩索，緊緊勒著直欲脫韁的野馬。

政治與行政的分立必須建立在決策與執行能夠截然切割之下才有可能運作，達不到如此的原因在於擁有權威的政務官不一定具備足夠的決策知識，而且過分集權又可能使政治攪擾行政，甚至與民主憲政體制相互衝突 (Kettl, 2000)。因此 Wilson 認為必須找到官員足以承擔責任，又不會回到泰勒主義管理模式的平衡點，這表示阻絕政治民主分贓現象的目的，並不足以否定行政管理的民主化，對官僚的控制亦不得侵犯其專業判斷的範圍。

這並不完全是「意志」與「行動」之間的區別，因為行政官員為了完成其任務而選擇手段時，應該有也的確有他自己的意志，他不是也不應該僅為一種純粹被動的工具。(Wilson, 1887)

行政管理卻又同時大大高出純粹技術細節的單調內容。(Wilson, 1887)

另一方面，Goodnow (1990) 雖將政治與行政作上述「兩個頭」(two heads) 的區隔，卻不認為有任何身分能夠獨佔表達國家意志的權力，因為國家意志可逐層抽繹為不同層次，分別交由分權的政府機構來代表，例如人民主張大略的政府組織形式和基本權利；立法機關制定原則性的法律；行政首長依據法律表達具體的政策細節；最末端的官僚則落實政府的科學、技術、商業等實際活動，但亦有

權以迂迴方式否決長官的意志。因此，即便是政治行政二分理論的始祖，亦不認為政治跟行政可截然區隔，如同 Caiden (1982) 所指出的，「政治人物承擔行政責任，行政人員承擔政治責任，兩者是相互混淆的」。回顧公共行政的孕育階段，可以發現行政似乎不只被定位在工具性角色。

伍、新公共管理的授權賦能內涵

新公共管理對官僚體系的敵視，來自對兩個要素的需求，分別為績效及民主。就前者而言，法規及程序交疊形成的繁文縟節，造成公共組織管理不善，這種忽視績效成果的態度，使公共行政成為無能與浪費的代名詞 (Rosenbloom, Kravchuk and Rosenbloom, 2002)。就後者而言，官僚體系被視為代替個人選擇的強制機制，但其所作所為卻屢屢不孚眾望，顯然層級節制體系無法充分回應民間需求，自與民主形成強烈衝突。然而，新公共管理思維即便對官僚充滿不信任，卻未將權力全盤收攏到政務官的手裡，反而藉由民主化的手段解開官僚體系的形式理性。

若重新檢視新公共管理有關組織內部管理的議題，可以察覺其包含濃厚的分權與參與概念，例如 Osborne 與 Gaebler (1992) 所提出的十項政府改造原則，其中一項即是分權式政府，包括授權基層員工、品管圈、全面品質管理、員工發展方案等。另外 OECD (1991) 認為所屬會員國在這波改革的共同特徵是「在各個層級之間、監督機關與執行單位之間、生產單位之間，更常利用契約、更有參與性、更有裁量空間，而且公私部門皆然。」OECD (1991) 宣稱大部分的會員國已不再透過法規及層級權威來控制行政活動，但除了公共決策的權力下授外，上述這些管理方法亦多涉及人事決策的分權參與：

提升公共組織的生產績效，改進人事、發展、甄補、績效薪資；使組織成員涉入更多決策與管理的機會；放寬行政監督，同時設定嚴格的績效目標。

是故，新公共管理浪潮背後的政治控制理念，業已從對員工本身的命令與控制，過渡為對員工績效目標的課責，這種轉變讓組織的內部管理更有彈性。以績效管理而言，首先是決定策略，其次是設定目標，接著發展各項計畫，再依據計畫安排人力及資金，最後測量人員及預算產出的績效。在這個過程中，組織的資源可以隨時調整，並且充分授權人員自行管控。Meier (1997) 也認為，當官僚被賦予更清楚的目標、更充足的資源，以及更寬廣的專業自主性時，才能產生更良善的績效，並對公共政策有所貢獻。

綜合以上對新公共管理改革歷程的觀察，我國同樣存在對官僚體系的敵視，考試院長關中以「黑洞」、「泥沼」、「一潭死水」及「缺乏績效、無法管理、沒有是非」等詞彙將官僚組織指為「醬缸」¹⁰，但不同的是，考績法的大幅修正除了著眼於馴服不聽命令的巨獸外¹¹，尚在擾動安逸沉靜的「沙丁魚」¹²。惟以加強政治控制作為行政改革的結果就是，政務體系對行政專業的介入有了更充分的理由，首長對文官人事政策的掌控也更顯理直氣壯。因此，我國在引進新公共管理改革手段的同時，僅學習了組織管理的技術，卻未抹去政治權威的影子，這也深深影響著行政改革的成效。

第二節 科層權威與組織民主

我國行政組織固然是固有權威型塑的產物，但亦同於 Coase (1937) 對廠商起源的解釋，因為交易成本的存在，遂賦予科層組織代替人民統籌公共事務的權力。其後民主行政理論指出，公共行政有必要隨著民主轉型而脫離威權的包袱，進一步肩負調和民主與效率的責任。因此權威對行政組織的涵蓋範圍、介入程度即有重加討論的必要。

壹、科層權威及績效監控

一、科層權威的起源

欲從理論突破科層權威的桎梏，首需從其組織結構的起源開始討論，組織經濟學對此曾有嚴謹的辯論，大抵是從資訊配置與契約自由兩個概念展開論證 (Miller, 1992; Fama and Jensen, 1983)。經濟行為原本依附在沒有強制力的交易市場，人們藉由價格機制行使各種權利，隨著公共事務日漸複雜，資訊不對稱、

¹⁰ 資料源自「知識工作者的考績與績效管理政策－考試院長關中的改革方向」一文，作者係關中，收錄於吳瓊恩 (2010) 的《行政學》(增訂四版)。另天下雜誌於第 12 期以「探鑽文官體系黑洞」(楊瑪利, 1994a) 及「公僕難為」(楊瑪利, 1994b) 兩篇專輯探討文官體制的弊病，其中考績即被指為深重的沉痾。第 403 期亦提到「很多公共行政系的老師，眼看許多學生從在學校滿腔熱情，踏入公門不到兩年，就已意志消沉，熱情消磨殆盡」(楊艾俐, 2008)。從學術研究或媒體報導觀之，十餘年來文官體系或考績制度的問題均十分類似，始終未獲得改善。

¹¹ 司法、檢察體系亦有類似的問題，例如 2010 年 7 月前立委何智輝於銅鑼科學園區徵地弊案中行賄法官遭到揭發，連同另一法官張炳龍貪瀆案，曾或現任法官、檢察官共 8 人遭起訴。此外，近年多起女童遭性侵案，若干法官因無法確認是否「違反其意願」而輕判，民間將類此與社會現實脫節的法官稱為「恐龍法官」，並於 9 月 25 日發動「白玫瑰運動」要求政府正視法官的退場機制。台灣司法的「去政治化」雖已有所成，但亦遁入「審判獨立」的大旗下，無論審判、司法政策、人事決定均迴避了民意的監督制衡，成為民主責任政治的絕緣體。

¹² 典出自挪威漁夫的「鯨魚效應」。

獨佔及外部性三個因素導致市場失靈，人們才發現系統性的集合眾人之力，是最有效率的資源運用方式。而後韋伯進一步將科層模型定於一尊，遂成為現代組織的最早定義。然而，上述三個因素同樣造成科層權威失靈，又必須以分權方式矯正之，此在下一小節將有詳細的論述。

詳言之，「資訊」是一種優勢，通常交易雙方並不會主動揭露，尤其在「壟斷與獨佔」的情形，更不可能期待理性的個體會自願放棄這種權力。「外部性」的問題亦同，由於利益及成本的分配極為不均，雙方甚難透過談判達成協議。如果這種僵局持續下去，最後所有人的利益都會下降，形成全輸的局面。賽局理論中的囚犯困境（prisoner's dilemma）顯示個體理性將造成群體互動的矛盾，正是團體不效率的鮮明例證。但賽局中若有人能夠迫使博弈雙方放棄利益最大化的選擇，則所有人都能進入較佳的處境，因此解決市場失靈的唯一方法，就是另尋第三人打破操縱市場的力量，並監督談判結果的執行。

同樣的，人類的天性理當偏好契約自由，但又無法迴避理性自利造成的資訊不對稱、壟斷與外部性，尤其在共同生產的行為上，甚難相互檢視彼此是否遵守事前簽訂的契約，因此寧願放棄部分自由，將非對稱及獨佔的權威交給少數人，由其監督契約執行及指揮全員行動。準此，水平分工便逐漸轉化為垂直監督，這種現象也成為現代組織不得不然的運作型態（Alchian and Demsetz, 1972）。

由於憑藉權威是成本較低的仲裁方式，因此追求群體效率的代價就是犧牲個人自由，這也成為命令與控制體系存在的立論基礎，即便是蘊含分權參與概念的績效管理，亦不可能完全去除命令與控制。控制意謂「由上級來告訴下級該做什麼事」（Raelin, 2011），績效管理的活動即是由高層管理者界定組織最上位的使命（mission）、核心價值（core value）及願景（vision），再依此指引工作團隊及個人建立績效目標，最後衡量個人、單位及組織是否產出預期的績效（Kaplan and Norton, 2001）；而建構績效指標並以之進行績效評估，係為控制品質、檢核偏誤及降低資源消耗。這種由上而下引導，再由下而上負起責任的層級式績效管理體系，是沿著原因與結果（cause-and-effect）的邏輯運作，也是成本相對低廉的管理方式。因此對於績效管理而言，控制的意義在於連結組織與個人的目標（Perrow, 1970; Thompson, 1967），而非全面操縱組織成員的工作行為。

二、科層權威的垂直困境

（一）管理控制面臨終結

自從科層組織成為現代社會運作的必需後，管理者就再也無法擺脫對控制系統的依賴，蓋此為組織管理活動相對便利的手段。然而，這種指揮鍊即便在主觀認知上具有高度的便利性，但無法改變監督、考核及制裁都存在高昂交易成本的客觀事實，此亦為學者認為管理控制面臨終結的主要原因（Raelin, 2011）：

1. 資訊困境

市場失靈肇因於不均衡的資訊分配，而在科層組織內部同樣會發生資訊不對稱的問題，這在績效管理的運作上尤其明顯。假設管理者是全知全能並且能夠徹底觀察所有員工的生產活動，就能依據實際的工作行為進行獎懲；若行為面難以確實觀察，但生產成果能夠測量，管理者則傾向從生產活動的末端進行控制；然許多績效成果並不易量化，尤其政府提供的公共財貨及服務更是如此，因此從前端的員工投入狀況來考核，亦成為評估績效的依據。遺憾的是，從投入、過程、結果三個截然不同的面向觀察，可能會得到不同的評估結果，而且無論依據哪一個角度，評估者都深受資訊不足的困擾。

2. 人類與生俱來的社會性

經濟學對理性自利的假定，有時低估了人類與生俱來的社會性（inherently social），例如有時為了爭取榮耀而付出超乎預期的努力，或者不因豐厚的獎勵改變工作行為，這些複雜的動機深受系絡及人情因素影響，理性的人性假定可能過分簡化行為趨力，或是涵蓋過廣而失去解釋力。

3. 產出無法預測

以經濟學為基礎的管理模型依賴行為的可預測性以及績效成果，但許多特定市場的產品幾乎不可能預先設定標準，例如律師事務所無法保證勝訴或敗訴、軟體工程師無法保證開發更先進的程式原始碼、研究機構難以預料研究成果能否市場化、成功研發的科技產品究竟該歸功於哪一位設計者等，私部門如此，況乎公部門。只是，這些疑慮並沒有終結科層組織的存在，管理者為了使個人的智識獲得發揮的空間，不得不放棄傳統的管理控制模型，並朝向後官僚組織轉化。

4. 科層組織的裂解

面對全球化的浪潮、客製化的要求以及更緊密的競爭壓力，大型組織對於外部環境的瞬息萬變並不是緊縮資源的控制權，反而轉以扁平及虛擬結構因應之，例如任務編組或網路連結。如此，每個組織成員都被視為具備特定知識的專家，

在跨部門或自我管理團隊中工作，並接受間接及相對弱化的監督。因為責任及專業的分散，緊迫監督的傳統管理方式已然褪色。

（二）績效考核的垂直困境

上述亦鮮明的反映在考績制度的運作，資訊不對稱、外部性與獨佔三者，除了造成水平的市場失靈之外，亦在科層組織內部形成垂直困境(vertical dilemma；陳敦源，2009a；Miller, 1992)。深入言之，水平的互動關係經過契約簽訂而為垂直的科層組織後，如果法令條文能對組織成員產生完全的規制作用，則任何人的行動都具有高度的可預測性，機會主義也就沒有存在的可能，於是管理者得以遂行考績法第一條謂之「綜覈名實、信賞必罰」。然而，在科層形成之前就存在的監督成本問題，並不會因為創造了權威而消弭，即便是命令與控制系統相當嚴明的層級節制體系，同樣也有相當大的監督困境，如以下所述。

公共財貨或服務的提供屬於典型的團隊生產 (team-production)，尤其公部門的集體行動係由從上而下的權威及由外而內的法令所構築，個人通常不會主動釋出努力程度的資訊 (Wagner et al., 1997)，甚至刻意突顯貢獻或隱藏怠惰，例如部屬選擇長官看得到的時候加班，或是在年底打考績之前特別勤奮認真，並且避免請假等。管理者必須憑藉明確的績效資訊來區辨員工的工作表現，但資訊取得建立在人的有限判斷下，一個管理者永遠無法掌握多個員工的努力程度，民眾對政府績效的觀感亦非著眼於特定公務員的表現，而是對機關整體作推定，因此外部性在科層組織中仍然無法避免。

績效評估理論提及的各種考評謬誤，其實即源自資訊的過度負荷。當考評者無法時時刻刻進行監測，又無法迴避這份責任時，理當不會要求自己如上帝般作出正確判斷，乃另覓正式制度外的「旁門左道」完成這份嚴苛任務，潛規則的使用即是，例如甲等優先分配予主管及高職等者，乙等首先落在新進、進修、請假較多的人員，其餘輪流分配。這種考評方式對管理者來說，除了可能承擔「擺不平」的心理壓力外，幾乎無須付出太多心力觀察部屬的表現，部屬亦依循這種默契，毋庸過於在乎努力的程度。因此，對於承擔全部考評責任的主管而言，監測績效所需的成本無法向外分攤，亦未能反應到自己的工作績效，管理者當然可能推卸正確監督之責，此不啻為委託人的道德危機。

考績評定是一種高度的權力運作，過去對命令與控制系統的過分期待，而賦予主管太多的考評權力及部屬太少的回應空間，但資訊不對稱削弱監督的可能性，亦淡化雙邊行動者的責任，因此唯有建立雙向的監督及課責機制，才有可能打破

資訊不透明所致的權力失衡，這不可避免的需要分散組織內部的權力配置。

貳、科層組織的分權與參與

科學管理學派在 1930 年代後開始遭致質疑，霍桑實驗驗證了員工的社會關係、動機與滿足感對組織生產力的影響，1960 年代開展的人群關係學派，即猛烈抨擊科學管理學派將人員工具化，並將管理簡化為純粹的測量。後人群關係學派進一步超脫狹隘的功能論觀點，認為人性尊嚴高於對效率及生產力的考量，管理者在運用權力前需獲得員工認同，故又稱為「組織民主理論」（Theory of Organizational Democracy）。繼之衍生的參與管理（participative management; Likert and Likert, 1976），強調賦予員工實質參與決策的權利，以及開放就其權益表達意見的機會。

在 Rensis Likert 等人提倡參與的概念前，組織通常採取封閉式的決策程序，並且為了管理之便，一直將監督、控制視為管理者的絕對權威，科層式的政府部門尤然。人群關係學派對人性的關懷，雖被批評為「母牛社會學」，但其對人性的注意，仍是組織理論觸及人員感知問題的濫觴。參與管理雖起源甚早，但不可諱言的，其發展歷程曾遭管理學者不同程度的非難。及至企業發現科層權威並不如預期般指揮運如，標準作業程序亦無法因應突發事件後，才放棄 Taylor 所稱的「唯一最佳方法」（the one best way），參與管理在理論或實務上，也就成為管理者不可忽視的議題。

從人群關係學派開始，學術界已累積不少員工參與組織運作的理論。有許多詞彙說明員工參與的內涵，包括「employee participation」、「employee involvement」、「employee empowerment」、「participative management」等。Doucouliagos(1995)認為，員工參與可界定為「聯合決策」（joint decision making）或「管理者與員工分享政策的影響力」（influence sharing between employees and managers）。Glew 等人（1995）亦持相同看法，其認為組織內部的參與是：

組織中較高層級的個人有意識的賦予較低層級的個人或團體較高能見度或擴張性的角色，以表達自身意見，尤其是各種攸關績效的人事管理議題。

從這些詞彙及解釋不難看出，「授權」的目的在於「賦能」，為了逐步增加員工的專業知識及能力，必須允許其涉入實質的決策過程，尤其是與個人休戚相關的人事管理政策。另一方面，參與管理是在管理者的權威基礎上將部分權力分

享予員工，並非剝奪主管對員工的監督權。對此，學術界前仆後繼地研究參與與績效間的關係，雖然「參與」與「績效」之間眾說紛紜，但大抵「參與」與「滿意度」之間有正向關係。許多實證研究指出，在組織決策上，授權及參與會引致組織成員更高的忠誠、態度及動機，進而提高組織的產能及績效（Effrat, 1968; Brewer, 1968; Spector, 1986; Nyhan, 2000; Perry et al., 2006）。而參與式績效評估是否能提升客觀的組織績效，學界同樣意見不一¹³，但至少能夠改善員工的主觀認知及對管理的接受度。

惟早期績效管理研究過度聚焦於參與與員工滿意度的關係，鮮少超脫衡量行為動機對績效的影響程度。而後人群關係學派對於參與管理的呼聲，又僅淪為規範式的期待，如果無法突破企業追求利潤的本質，並無法有明顯的進展。雖然任何人事管理政策需以組織績效為前提，但觀察此一系列的實證研究不難發現，多數研究均沿著參與、滿意度到績效的三個變項進行，此種線性因果關係很容易忽略誘因系統的自我限制（Miller, 1992），也就是說誘因系統的成功無法建立在資訊不對稱的基礎上，如果未對資訊透明化的方式有所討論，很可能使激勵手段失靈，而民主參與即為資訊透明化的重要方法。

科層組織的決策程序傾向塑造為封閉系統，考績事務又屬高度的權威運作，無論考評結果是否準確，均不易使人信服，此即缺乏程序透明所致。Cawley、Keeping 與 Levy（1998）指出分享決策權能同時改善人員對決策過程及決策結果的滿足感，而這種滿足感係源於程序賦予的公平正義認知。故 Locke 與 Schweiger（1979）稍早即認為學界不宜再執著於動機與績效的因果關係研究，應轉向資訊透明對績效的影響。另有學者指出，參與的目的不在改變「控制」員工的方式，而在於「責任分擔」，亦即達成組織目標的責任是平均分散在所有人身上，如此才能強化員工在主觀心理層面對組織的依附感與責任感（Ackroyd, 1995; Brown, 1995; Fahed-Sreih, 2009）。誠然 Likert 當初提倡參與是著眼於生產力的提升，但亦非完全從功利的角度看待員工福祉，而是藉由權力分享來扭轉自我侷限的螺絲釘角色（Likert, 1961）。我國行政機關長期使用潛規則進行績效考評，可能導致人員自始即不認為工作表現會影響考評結果，反倒職務以外的非正式關係才是考列甲等的關鍵，如此將使行政人員漠視績效考核的正確性，進而失卻努力的動機。

是故，增加績效考評過程的參與，更深層的意義在於決策程序透明化，以建

¹³ 支持參與式績效評估能顯著提升績效者，如 Pritchard 等人（1988, 1989）、Kleingeld 等人（2004）。但亦有研究指出即便改善員工主觀認知，但組織績效並未明顯提升，如 Dorfman 等人（1986）、DeGregorio and Fisher（1988）、Cawley 等人（1998）、Perry 等人（2006）。

構受評者認同制度的誘因。當員工獲得參與的權力，並能影響考評結果時，考績就不再只是主管施予的冰冷分數而已。因此，組織民主的改革必須在權力運作透明化之下才有意義，開放參與則是促進考績透明化一條可行且必要的途徑。

參、科層組織的分權弔詭

依據上述，管理者因為資訊不足而不得不下放權力，這成為組織內部各種任務編組、工作團隊或自我管理的立論基礎，在政府組織最顯著的例子即是委員會的設立。然而授權亦會造成的組織離心力，使得科層組織在集權與分權之間左支右絀。Sen 曾指出，科層組織能夠穩健運作必須符合四個條件，分別為（轉引自 Miller, 1992）：

1. 全域 (Universal Domain)：允許所有人表達個人意見，再清楚地匯聚偏好、整合可能選項，而且各種方案不得有所含糊，才能據以選擇最佳結論。
2. 巴瑞圖最適 (Pareto Optimality)：如果全體人員對 x 方案的偏好均優於 y 方案，則組織必須選擇 x 方案。這個條件要求組織的最後選擇必須取得所有人的同意，因此若無法化解不一致的意見，就無法滿足此條件。
3. 遞移性 (Transitivity)：如果人員的偏好是 x 方案優於 y 方案優於 z 方案，則對 x 方案的偏好必然優於 z 方案，這反應了團體偏好的穩定及一致。
4. 最小授權 (Minimal Delegation)：組織內至少有兩個個體或兩個次團體具有決策裁量權，得以對至少一項政策方案排定優先順序。

假設組織放棄權威的管理方式，盡量開放員工參與及充分授權，則每個擁有決策權的參與者都能提出自認最好的選案，而這個選案必然也隱含對自己有利的偏好。然而，在所有偏好聚合的過程中，卻會產生選案的循環問題，最終形成等而下之、對任何人均不利的政策方案。又為了克服循環性與趨近巴瑞圖最適，組織又需採取權威式的決策以統合紛雜的個人偏好，方能克竟組織目標。如此，限制個人偏好的結果，又違反了全域條件。由是觀之，無論組織結構或管理方式如何設計，或是以分權方式矯正科層權威，仍舊無法避免上述四個條件的缺陷所形成的分權弔詭。

進一步言之，欲調和授權與效率的扞格，唯一的方法是限制個人偏好，排除有卸責傾向的個人，並挑選具有「正確」偏好的人進入決策場域。篩選偏好此舉等於有條件的犧牲全域條件，但篩選方法又受到資訊不對稱的問題所困擾。蓋挑選積極任事的人選，以及過濾準確適當的偏好進入決策場域，同樣需要獲得對方隱藏的資訊，如果被挑選者採取隱匿行為，逆選擇的現象就無可迴避。於是，人

力資源以及偏好系統的「檸檬車」(lemon car) 市場現象，同樣會出現在科層組織的決策過程。

然而，即便挑選了正確的偏好，也只解決了 Sen 弔詭其一層次的問題。組織的決策過程畢竟不是以人為單位，而是以次級團體為單位，由其派出代表共同商議組織整體的政策，如行政院院會僅有各部會的首長出席一般。組織的次級團體必然竭力進用適於自己單位的員工，並要求其忠於單位目標及價值，但單位目標與組織目標也不一定全然相符，單位在參與決策的過程亦存在隱藏資訊的自利動機。內部單位追求狹隘的目標之結果，就如同囚犯困境的相互算計一般，限縮了彼此合作的可能，進一步造成組織的內部分裂。顯然，即便限制個人層次的偏好，或者挑選了正確的人選進入各部門，各部門在組織層次的參與，仍將干擾組織決策效率，分權弔詭的現象如影隨形。

組織民主與參與管理最大的難處，就在於 Sen 弔詭的不可避免，形塑參與式考績制度亦將面臨相同的問題。以考績委員會為例，組織規程明文訂其職權為「年終考績、另予考績、專案考績及平時考核獎懲之初核或核議」，由於未對「初核」的範圍加以定義，實務上多流於商討各單位配得甲等的比例，以符機關年終考績甲等比例不得逾 75% 的規定，對於業經單位主管評定且與個人休戚相關的個人考績，則多半未加斟酌。此種運作方式，似乎參與的意義較為淡薄，但考績委員跟主管並無二致，均難以獲悉個人努力的函數，因此若給予考績委員會涉入個人考評的空間，不見得就能解決資訊不對稱而作出更準確的考評。另外考績委員會在討論各單位的甲等分配比例時，必然也需要各單位的績效資訊作為依據，此亦難以完全為考績委員所熟知。甚至，考績委員會在分配甲等比例的過程中，可能形成單位間的衝突。組織各個單位自行進用人員及內部社會化的結果，即成為自我利益為中心及理性最大化的參與者，而獲得各單位推派的委員在會議中為單位爭取利益的同時，可能將考績委員會帶離程序正義的初衷，並深化組織離析的可能性。

從政策參與到考績參與，一如 Sen 弔詭所預測的，權力下放給完全分離、忠於各自目標的團隊，並不一定會產出對整個組織最佳的決策。事實上，以外生的強制力限制甲等比例的政策，就是組織遂行人力資源管理而對偏好所作的約束。既然限制個人偏好對管理而言屬不可避免，組織必須注意的即是限制手段的恰當與否，以及個人在受制過程中是否知其所以然。例如人民對公共政策或政府部門的滿意度，很多時候不僅僅是來自利益算計或者對施政績效產生的直接反應，更有可能出於該政策的公平與否，而公平認知很大一部分出於決策過程是否獲得

參與，或者意見是否得到重視。同樣的，績效考評牽涉個人利益至關重大，行政組織的內部管理也必須考量程序正義，因為公平認知同樣也是人事決策滿意度的重要來源。

肆、組織內部的個人參與及團體參與

一、參與的感知問題

考績等次事涉利益分配，是行政人員競逐的資源，另一方面，主管雖能透過考績制度引導組織成員的行為表現，但亦為燙手山芋，因為考評者必須在資訊充分的前提下扮演「判官」，才能作出正確的判斷，故受考者很容易在「功勞」與「苦勞」的界定上，與考評者產生認知的落差。例如余致力等（2003）的調查研究即指出，有高達七成的受訪主管認為「打考績是一件惱人與痛苦的工作」，因此論者有謂廢除考績制度者，即係著眼於制度並無法公正客觀地呈現個人績效成果（Coens and Jenkins, 2002; Eckes, 1994），甚至因此侵害基層員工的重大權益，當中即有一份開放式問卷謂「官僚體制內之資源分配深受權威及政治利益考量，人為好惡在考績過程佔極大多數，致使基層員工的權益遭受漠視，因此建議不如廢止考績制度」。然而弔詭的是，在余致力等（2003）的同一份研究中，有高達八成八的主管認為自己有足夠的知能對部屬進行考評，也有高達九成認為自己能確實衡量部屬的績效。從員工的角度來看，多數受考者卻不信任績效評估的過程，並認定評估結果不夠正確（Campbell and Lee, 1988; Meyer, 1980; Ortiz and Arnborg, 2005），甚至對績效考評抱持惶恐的心理態度，反而忽略回頭檢討過去的工作表現（Pratt, 1991）。例如美國 Franklin Covey 管理顧問公司對美國十個地區的十個主要產業所做的調查，樣本範圍涵蓋上層管理者、中層主管及第一線人員，研究發現（Franklin Covey, 2003）：

1. 只有二成八的受訪者認為組織所指派的業務有高度聚焦在重要目標上。
2. 只有四成三的受訪者認為組織會清楚地跟員工溝通最重要的目標。
3. 少於二成五的受訪者能夠說出該組織最優先的三個目標。
4. 只有三成一的受訪者認為他們身處在一個信任的工作氛圍裡，並且可以自由表達意見。

單向式的績效評估受限於考評者的直覺、印象及主觀好惡，導致部屬可能認為自己辛勞付出，卻無法預期獲得合理的待遇，這種有志難伸的無力感及欠缺回饋的剝奪感，將會影響績效評估的公平性及正確性。組織成員對管理者失望外，也對制度更加不信任，此即考評者與受考者、人員與制度產生疏離感的最大來源。

鑑於績效評估容易衍生組織政治現象，Campbell、Campbell 與 Chia (1998) 乃認為績效評估最重要的成功關鍵是人員的「感知問題」(affective problem)。有意義的績效評估，必須使個人感受到其在組織的角色及重要性，並在評估過程產生受到正確評價的主觀認知 (Robin and Stein, 1990)，績效評估才會與人事管理產生適當的連結。

人事政策或管理手段是否有效，取決於員工的接受度 (Alvesson and Willmott, 2002)，而受評者對於制度公正性的認知，亦來自人事決策過程中是否有足夠的影響空間。以權威層級、勞務分工及行政程序構築的官僚組織，去除人性化之後，也剷除了人員的感知及認同，因此主觀感受是制度能否脫離機械性格的重要因素。參與管理與傳統控制最大的不同就在於讓員工表達情緒、信念及態度，無論開放員工參與有沒有助於組織績效，在主觀層面上連結員工的心理與組織的價值，當能抑制嚴密監督產生的交易成本。

二、自我管理的工作團隊

有效的組織管理仰賴管理者對資訊及資源的掌握，才能因應環境的不確定性及突發狀況，但由於組織內部的權變性質及監督所生的交易成本，最多僅能從程序面規範員工的行為準則，不可能從實質面控制所有作為 (Chenhall, 2003; Williamson, 1985)。自從交易成本被經濟學家證明存在後，原本由少數人指揮多數人的垂直控制體系，突然出現了漏洞，這也開啟管理理論思考授權團隊自我管理及建立同儕評估機制的契機 (Mintzberg, 1979)。

組織成員為了自我管理而組成的跨部門工作團隊稱為「自我管理工作團隊」(self-managing work teams, SMWT; Banner et al., 1992)。制度化的員工參與及自我管理源自 1970 年代的歐洲，率先實行於私人企業如銀行、保險公司、醫療照護機構、科學實驗室等。值得強調的是，這些開放員工自我管理的公司，生產力不見下降，而且利潤甚至高於全國所有公司的平均值，其後更隨著組織擴大及勞工增加，開放人員參與更多的職位設計 (Banner et al., 1992)。

參與管理傳統著墨在生產行為及公共決策的參與，近年來自管理團隊則逐漸應用於人力資源管理，以改善員工績效表現的定義權受制於管理者的現象。去除這種外部控制後，員工必須自我界定與組織目標相關的生產行為、工作方式以及預期的績效產出。因此管理理論早已主張，管理者逐漸淡化為「促進者」

(facilitator)、「教練」(coach) 與願景「編織者」(weaver) 等輔助性角色 (Honey, 2006; Plastrik and Taylor, 2007)，傳統的人力資源部門也轉變為諮商者 (counselor)

及顧問 (advisor) 的功能，而自我管理團隊在人力資源管理範圍則肩負了人力甄補 (recruitment and selection)、訓練發展 (training and development)、職務設計與職位審核 (job descriptions and position audits)、薪資 (wage and salary administration)、績效評估 (performance appraisal)、員工福利 (employee benefits administration)、平等就業機會與不當裁員仲裁 (EEOC/ legal/ wrongful discharge)、勞資關係 (industrial relations)、人力資源規劃 (human resource and succession planning) 等責任 (Banner et al., 1992)。

從資訊成本的角度言之，在以團隊為基礎的組織運作上，保持水平關係的員工會較垂直監督的管理者易於蒐集績效資訊，包括個人的工作情形以及影響績效的可能變數，但開放所有員工參與也有成本過高的問題，因此可透過自我管理團隊有限度的允許員工參與績效評估工具的設計，以及界定績效評估的過程。觀諸績效管理的文獻，其實罕見考績委員會的設計，論者甚至主張權力下放至個人以取代管理團隊的運作 (Raelin, 2011)。惟以我國的行政文化而言，這種理念恐過於樂觀，也不見得適用仍帶有濃厚控制色彩的公部門，故仍需設計正式的制度架構作為權力平衡的機制，考績委員會自為績效管理體系中個人參與之外的重要參與管道。

第三節 績效管理與考績制度

績效管理用於重新校正組織的資源配置方式，重視更確切的結果及責任，故需建構一套績效指標，衡量團體及個人的目標完成度。其中，績效評估為最重要的程序，但非機械式地考核、獎懲即告完竣，而是隨時回饋員工績效表現的資訊，除了向過去檢討表現，亦向未來修正行為。因此績效管理是員工與管理者不斷互動的過程，而非上對下的控制工具。

壹、績效管理的發展歷程

一、績效管理的歷史

績效管理並非全然嶄新的概念，也非 1980 年代新公共管理興起時才萌芽，自現代組織成形以來，就有監督組織成員的需要，因此其雛形是管理者對部屬績效表現的評估 (performance evaluation or appraisal)，這種概念是單純由上而下的考核，以管理者對部屬的滿意度為基礎。目前無論公私組織均仍沿用績效評估的基本原理，但進一步結合策略管理，成為盛行於私人企業的績效管理制度。

績效管理是一個連結組織目標與單位目標、個人目標的機制，除了由組織的管理者向下指揮部屬、考核績效外，更要隨著外部環境隨時校正內部的資源配置，因此現代的績效管理已不再單純侷限於對員工的監測，而是透過回饋不斷修正個人、單位甚至組織的行為或目標。從這個角度出發，管理者作為組織的「資源」之一，其管理權力係源於對組織承擔的責任，但在政府機關，主管很容易誤以為其被賦予的命令控制權，是來自高於所有部屬的優越地位。為了變革過去上下從屬關係的桎梏，現代的績效管理已漸漸加重管理者的績效責任。本小節首先回顧績效管理的演變軌跡，用以對照我國績效考核制度的停滯不前。

粗略的績效評估實務，最早可追溯到西元三世紀的中國，三國時代後的魏朝，以文武百官對皇帝的貢獻作為獎懲的依據，這種宮廷內部的嚴密控制手法，被稱為「帝國評估者」(imperial rater)，當時的績效評估絕大部分摻雜皇帝個人的主觀好惡，或是依據臣子忠心臣服的程度，而非按其職務的實際表現 (Murphy and Cleveland, 1995)。

現代意義的績效評估必須以功績為基礎，並且具備一定程度的制度化。18世紀末工業革命時期的美國，為因應大規模生產之需，開始針對裝配線上的藍領勞工實行績效考核，大抵是計算實際產量後再給付薪水，若對公司有額外貢獻，也會另外給予獎勵，但仍不脫按件計酬的基本型式，福特汽車公司正是這個時代的代表。在工業裝備線之外，1916年美國若干百貨公司為了管理大量的人員，也開始以較正式的方式評估人員並獎優汰劣 (Benjamin, 1952)。而後在第二次世界大戰前，公部門注意到企業較具效率的管理方式，美國政府機關亦迫切地尋求制定工作準則和設定業績標準，以衡量公務員的表現，當時森林工作部、人口調查局、墾務局等均有初步的評估技術。各種專業協會也陸續開發各領域的考評方式，包括計算行政工作的業績或是評估公共服務的需求等 (吳瓊恩等, 2004)。但這些績效評估方法仍較原始及粗糙，尚稱不上科學化。

儘管工業革命時期的績效評估已屬組織管理中較穩定的制度，但基層勞工的評估方式並不適用於組織中的高階及專業人才，除了工作內容大相逕庭外，若以工作量來衡量該階層的績效水準，亦有欠允當，蓋生產量不一定會反應工作品質。因此 1955 年後企業開始將質性資訊納入考量，逐步開發衡量專業績效的方法 (Pratt, 1991)。但 1960 年代的公部門，仍停留在生產率的評估，將易於確定且可量化的投入與產出，視為行政機關政策執行的績效標準。

隨後在 60、70 年代高漲的民權運動中，民眾積極透過立法手段要求企業進

行具有公信力及證據基礎的績效評估 (Murphy and Cleveland, 1995)，因為當時已被廣泛實行的績效評估，雖逐漸採納質性的考量，從直接可觀察的生產活動轉向各種能力的綜合，例如特殊技術、專業知識等，但此仍依賴管理者對勞工的直接觀察，也因為時間精力的限制，通常僅為短暫、瞬間的主觀印象。此外，這種素樸的績效標準亦容易流於衡量人格特質，使得忠心、順服、誠實、態度、主動、才智、企圖心等含糊不清的概念變成績效標準的一部分。如果採用較為客觀的方式，則是透過契約細密規範勞工的工作要求，再檢視實際表現與標準作業程序的吻合情形，或者工作行為能否跟上嚴密的生產時程。

70 年代開始，政府部門興起大規模的績效評估方案，力圖建立系統性、一致性、經常性的公共組織評估標準。尼克森總統時期的行政機關擬定了三千多個績效指標，由勞工統計局統籌分析各部會的績效表現。其後福特總統又成立專門的考核機構，對所有政府部門的核心工作進行成本效益分析 (吳瓊恩等, 2004)。

80 年代，隨著執政黨對累積政績的迫切需求，組織管理的觀念轉為重視結果與責任，並將這種要求加諸於所有組織成員。此波變革打破官僚體系的既有結構，將組織使命貫串至內部每一階層及個人，兼負這種任務的政府績效管理遂成為公共行政的顯學。英國的發展尤其快速，各種有關績效管理的方案不斷推陳出新，較為人所熟知的是 1987 年柴契爾夫人推出的「續階計畫」(Next Step)，以及 1991 年梅傑展開的「公民憲章」(the Citizen Charter)、「品質競爭」(Competing for Quality) 等，這些改革方案顯示績效評估已受到政府的廣泛運用，也使評估技術趨向成熟。美國在 1993 年頒布「政府績效成果法」(Government Performance and Results Acts, GPRA)，以及成立專司改革的「國家績效評估」(National Performance Review)，要求所有聯邦機關發展績效評估技術，並以一定的年限為期程，定期向人民公布各自的績效成果。其後，政府績效管理的浪潮更襲捲大洋洲及北歐諸國，這種現象甚至被稱為「評估國」(evaluation state；轉引自吳瓊恩等, 2004)。

90 年代趨於完備的績效管理制度，已經將評估重心重新定位至「職位關聯」(job-related) 的工作表現 (Cascio, 1998)，亦即在人員到任前，管理者即需事先詳加說明特定職位的業務、責任、義務及最基本的評估標準，甚至擬定職位說明書，使之後所有任職的員工都了解完成任務必備的行為表現；而管理者在評估績效時，僅能依據職位說明書所列舉的條件檢視員工職務表現的優劣，不能摻雜其餘與職位無關的考量。

由是觀之，績效評估雖然起源甚早，但絕大部分受個人主觀所左右，加以給予評估者相當大的裁量空間，即便員工有權抱怨或申訴，管理者亦不見得會闡釋評估的依據，因此長期淪為操縱人事的工具。直到二十世紀末因為追求實質績效之需，遂從組織逐步向下課予所有成員績效責任，此時即需明確定義績效標準、根絕利益交換，於是績效管理體系逐漸屏除個人的成分，朝向客觀、透明及科學化的方向發展。

二、我國績效評估制度的進程

我國政府部門的績效評估實務與考績法的歷史並進，迄今已施行一甲子以上，目前的制度型態與績效管理的早期階段有些類似。綜觀考績法的沿革，歷來均不脫權力集中化的制度設計，如「公務人員考績表」雖屬法定的績效評估標準，但當中除了「工作」構面以外，「操行」、「學識」、「才能」三個構面均屬人性甚高，不但與工作職位無甚關聯，亦多牽涉人格特質，尤其細項之文字敘述詰屈聱牙、模稜兩可，更給予考評者絕大的裁量空間，導致法定績效標準失去實益，考評全憑主管自由心證，部屬在程序中亦無置喙餘地，絕難理解考績得分之原委，最終僅能被動接受。由是觀之，近年來的行政改革運動儘管屢屢打著政府改造的口號，並急切地追隨先進國家的改革作法，但對於績效管理的實踐，似乎仍跟不上現代化的腳步。

表 2-1 公務人員考績表

姓名	到職	項目	日數	項目	次數
國民身分證 統一編號	送審	嘉獎		記功	
職務	官等 職等	平時 考核 獎懲		記大功	
職務編號				申誠	
職系 (代號)	俸級 俸點			記過	
				記大過	
請假及 曠職		事假			
		病假			
		遲到			
		早退			
		曠職			
規定工 作項目					
項目	細目	考 核 內 容	項目	細目	考 核 內 容
工作 (50%)	質量	處理業務是否精確妥善暨數量之多寡。	操行 (20%)	忠誠	是否忠於國家及職守言行一致誠實不欺。
	時效	能否依限完成應辦之工作。		廉正	是否廉潔自持予取不苟大公無私正直不阿。
	方法	能否運用科學方法辦事執簡馭繁有條不紊。		性情	是否敦厚謙和謹慎懇摯。
	主動	能否不待督促自動自發積極辦理。		好尚	是否好學勤奮及有無特殊嗜好。
	負責	能否任勞任怨勇於負責。	學識 (15%)	學驗	對本職學識是否充裕經驗及常識是否豐富。
	勤勉	能否認真勤慎熱誠任事不遲到早退。		見解	見解是否正確能否運用科學頭腦判斷是非分析因果。
	合作	與其他有關人員能否密切配合。		進修	是否勤於進修充實學識技能。
	檢討	對本身工作能否不斷檢討悉心研究。		表達	敘述是否簡要中肯言詞是否詳實清晰。
	改進	對本身工作能否隨時注意改進。		才能 (15%)	實踐
便民	處理人民申請案件能否隨到隨辦利民便民。	體能	體力是否強健能否勝任繁劇工作。		
總 評	評 語	直 屬 或 上 級 長 官	考 績 委 員 會 (主 席)		機 關 首 長
	綜 合 評 分	分	分		分
	簽 章				
備註及重大優劣事實					

資料來源：受訪者提供。

另一方面，考績法雖有權力制衡的規範，如考績委員會的初核在於防止主管濫權，然因不對等的權力設計，令其無顯著功能，因此員工在人事管理上並無實質參與或表意的管道。而後若有不服，雖得以類同訴願之程序向公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）提出復審，但亦僅能審查程序的合法性，無權干涉主管考評的依據，故大多數的復審案均遭駁回。趙達瑜（2004）研究即發現保訓會審理公務人員保障案件以「係機關長官權限，基於內部管理、領導統馭、業務考量需要，核無違誤」及「作業程序亦無不當，屬長官之判斷餘地予以尊重」之原因駁回者最多。尤有甚者，由於考列乙等通常被視為「懲罰」，主管職亦壟斷甲等的優先權，若非重大決策或管理失當，不易獲得乙等以下之考績，傳統「刑不上大夫」的觀念實深植於行政組織當中。

綜上所述，我國政府部門的績效評估是純粹由上而下的運作過程，因此給予主管莫大的人事運作空間，包括個人好惡或是黨派偏私都有可能成為考評標準。民國 88 年，一位基層公務員寫給立法委員的陳情書即表明¹⁴：

甚多機關長官常憑一己好惡，偏袒徇私，並以打年終考績作為整肅異己的工具，而屬員為求得年終考績甲等，逢年過節，亦不得不走後門，送禮巴結，討好長官、機關裡充斥馬屁文化。

正是點出了基層人員對主管權威的憂慮，此番見解遂成為民國 90 年考績法第七條修正的理由。然而，源自傳統以來對權勢及地位的尊崇，該條修正後仍未動搖長官不受節制的考評權以及優先甲等的保證權，且歷來的考績法修正過程均未質疑這種深層的組織文化及基本假定。例如一位將屆退休年齡的簡任主管即謂¹⁵：「主管如果得到乙等，威信都沒了，要怎麼管理部屬啊？」由此可以預見，此次考試院推出的考績法修正案即便獲得合法化，丙等亦難上及主管職或高階非主管職。從績效管理的發展史來看考績制度，可以發現我國的績效評估制度仍停留在前現代的階段，即便從新公共管理運動借用西方國家的改革手段，卻仍然憑藉舊式的命令與控制思維來管理組織，使得「績效」僅為政治動員的修辭策略（rhetoric strategy）。

貳、新治理時代的績效管理

一般而言，激勵（motivation）是組織管理最重要的手段，激勵理論致力於尋找人的動機與需求，而後利用各種途徑刺激，以導出符合組織目標的行為結果。

¹⁴ 資料來源：立法院公報第 88 卷第 48 期 3048 號上冊，第 344 頁。

¹⁵ 資料來自研究者與該名公務人員的非正式訪談。

傳統激勵理論諸如增強理論 (reinforcement theory; Skinner, 1969)、行為改變技術 (techniques of organizational behavior modification; Luthans, 1973; Stajkovic and Luthans, 1997)、雙因子理論 (two-factor theory; hygiene and motivator factors; Herzberg, Mausner and Snyderman, 1959)、期望理論 (Vroom, 1964) 等，均著眼於員工唯有受到誘因的牽引，行為才會與組織目標一致，故實務管理者習於以獎勵或懲罰的方式控制員工行為。

傳統績效評估是管理者根據員工的工作表現打分數，再依據分數決定員工薪資多寡，所以績效管理的功能僅停留在薪資及人事的層次。因之，績效評估成為純粹由上而下的控制工具，評估者牢牢地握著員工的生殺大權，使追求績效的目的變質為鞏固上下從屬關係，Pratt (1991) 即言道：「許多員工花了半年的時間試圖忘記前一年的評估結果，然後再花另外半年的時間擔憂下一次的績效評估」。垂直式的單向評估體系固然在貫徹上位目標時較有「效率」，但上級管理者的意志容有爭議，此時即易被用於壓抑專業建言。是故組織的權力配置若過於突顯管理者的角色，將使員工對未來缺少可期待性 (expectations)，顯然緊密的監控並不一定有助組織的績效。

績效管理的層次若始終侷限於事後評估，將無助組織的知識累積及人力資源發展，故事前的規劃與過程的回饋是精進員工及團隊能力的策略性手段 (Hendry, Bradley and Perkins, 1997)。在這樣的觀念下，考評標準用以激發潛能、導引行為及發展能力，且前後均與組織目標連結 (Houldsworth, 2007)。由是觀之，改善組織績效的前提是提升個人績效，因此績效管理必須顧及個人的感受，使其知績效管理所有過程的所以然，而傳統績效評估在相當程度上排除個人參與，顯然無助組織績效。

當公共組織進入結果導向、顧客導向、組織精簡及網絡化的新治理時代 (new governance era) 後，Perry 等人 (2006) 重新探索激勵因子與行為結果間的中介變數後，指出管理者應更加著重於員工的主觀心理因素，因此新治理時代的激勵途徑，除了沿用實務慣用的財務誘因 (financial incentives)、職務設計 (job design) 及目標設定 (goal setting) 外，特別重視員工參與 (employee participation) 一途 (Locke et al., 1980)，蓋管理手段唯有符合員工的期待及認知，個人績效才會對組織績效有所貢獻。Perry 等人的概念如圖 2-2 所示：

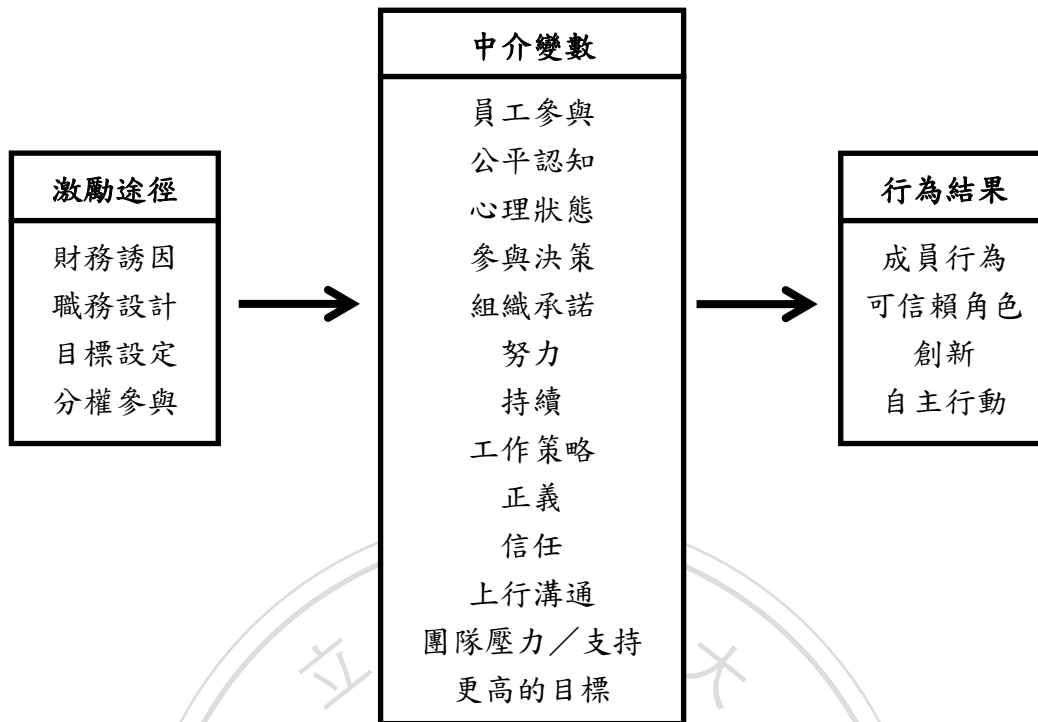


圖 2-23 新治理時代的激勵架構

資料來源：整理自 Perry 等人 (2006)

觀察圖 2-2，可以發現幾乎所有中介變數都建立在分權及參與的基礎上，在新治理改革運動者的認知裡，即便管理者對組織績效有著更迫切的需求，並進一步利用更有效率的方法要求員工遵循組織目標，但並未採取較傳統科層體制更為嚴厲的手段，反而趨向彈性及權力下放，讓員工自行對目標負責。

參、績效管理的理論內涵

一、目標管理與績效管理

接續人群關係學派對人性的關懷，以及新公共管理主張的任務及成果導向，績效管理理論認為傳統層級節制體系的運作方式無法對組織績效產生直接貢獻，故需重新調整資源配置。在績效管理風行之前，1950 年代興起的目標管理

(Management by Objectives, MBO; Drucker, 1976)，以目標為核心，依照確定目標、實施目標、評估成果的循環來管理組織運作。管理者雖然藉由目標緊盯員工的工作表現，但並非純粹以先期設定的目標衡量績效表現後，程序即告終結，而是更積極地開放員工參與評估過程及雙向回饋。

目標管理有兩個基本重點，第一為「以目標為基礎」(based on goals)，績效

目標需經部屬認同，個人目標並與組織目標一致。第二為「關鍵課責」(key accountability)，依據組織的核心目標設計績效標準，並分層課予各職位達成目標的責任 (Pratt, 1991)。對目標管理來說，為了確保主管所屬單位對組織目標有相應的貢獻，主管無法迴避確實考核員工績效的責任，因此從目標設定、執行到回饋，目標管理雖賦予管理者較嚴密的績效監控權，但另一方面亦加重其對員工確實考核及單位績效成敗的責任。

1990 年代興起的績效管理，其實即脫胎自目標管理，並且更重視以團隊為基礎的運作方式，以取代過去主管或人事專家的獨斷角色 (Flower, 1995)。因此在探討績效管理的本質前，若先回溯目標管理的基本精神，就能理解在應用績效管理時，除了鞏固管理高權外，亦不能背離管理課責的初衷。績效管理大致可區分為「規畫面」與「執行面」，規畫面包含員工參與目標設定、參與設定績效評估標準與方法；執行面則包含績效資訊蒐集、成果評估、獎懲、溝通與回饋、輔導與訓練、與人力發展。從循環及參與的角度觀之，目標管理與績效管理在每一運作過程均納入員工參與，從初期的設定目標到績效回饋，均允許接受考評對象具有就其績效表現表達意見的權力，而非考評者專斷決定。大致可歸納為三個循環的步驟：目標設定、目標執行、成果評估與回饋 (Bentley, 2006; Rodgers and Hunter, 1991)：

(一) 目標設定

從組織的整體目標出發，依照層級由上至下逐步拆解為單位目標及個人目標，各個層級的目標必須環環相扣。此外，任何階段的目標設定行為均開放員工參與，尤其單位及個人層級的目標應取得各自的同意及承諾。

(二) 目標執行

隨時檢視目標的執行情形，包括各單位及個人的目標，並及時控制偏差狀況，甚至回頭修正目標。成員亦需自我評估任務的完成度，而非全然交由管理者監控。

(三) 成果評估與回饋

管理者需評估員工的目標執行情形，並將評估結果回饋給員工，方有助員工釐清方向不致偏誤。目標管理以先期設定的目標及操作化的指標引導工作行為，再衡量員工對目標的貢獻程度，有別於傳統績效評估傾向以工作態度、人格特質

為依據。回饋在目標管理中特別重要，包含兩個要素，一為成員自我評估後再提報主管；二為主管回饋績效資訊予員工。這表示雙方在績效評估的過程中有相互討論的空間，如此才能作為修正行為或調整目標的參考，不似以往評定等第後，績效評估程序即告終結。

目標管理從最早的管理哲學漸漸落實為績效管理制度，再成為整合組織與個人目標的工具，因此公部門從私人企業引進績效管理時，必須同時涵括目標管理的基本精神，才足以稱為績效管理（Odiorne, 1976）。此外，績效管理一般分為行政功能及發展功能，代表管理者必須同時扮演判官及諮詢者的角色，傳統由上而下的控制手段，對於懲罰缺失或許有效，但過分往判官的角色傾斜時，回饋的功能就消失殆盡，無法辨識員工行為與組織目標的差距以及員工的發展潛能。因此績效管理的成功與否，繫乎管理者能否調和兩種角色的衝突。觀諸其他有關績效管理的文獻，亦可察及主管與員工的持續互動及回饋是該制度的必備元素，故在推動考績制度的改革時，如果未加入參與的設計，顯難名為績效管理制度。

綜上所述，管理者即便擁有界定組織目標及控制員工的權力，但也有確保組織產出實質績效的責任，因此任何管理作為均應服膺最上位的目標與使命，各階層的權力當受一定程度的節制。從 Alchian 與 Demsetz 的論述觀之，管理者的權力係受託自所有組織成員，在委託範圍內代理成員執行監督的任務，因此理論上不具有高於其他人的絕對優越性。準此，管理者即便獲得配置資源的特殊地位，並不因此得以迴避組織的監督，而且既為制度的界定者，就有義務維持績效管理體系的公正性。

二、從績效評估到績效管理

激勵工具的成功與否，必須回歸員工的感知問題，各種激勵途徑所組合的人事管理政策若無法讓員工具有可期待性，就不可能導出與組織目標相符的行為結果。現行的考績制度缺乏實質的參與管道，亦無先期的目標設定，導致考評無所依據，才傾向以「人」而非「職務」為考評的重心，加上考績等第的常態性分配，考績獎金被視為薪資的一部分，導致任何激勵工具均殆失功能。

我國自連戰擔任行政院長時期開始亦步亦趨地仿效這場政府改造的國際盛事，與政府績效密切相關的考績法，也隨著時代不斷翻修。績效評估概可分為組織、政策及個人績效三個層次，組織績效及政策績效的評估始於民國 40 年行政院公佈的「行政院所屬機關考成辦法」及民國 90 年的「行政院所屬各機關施政績效評估要點」（林嘉誠，2004）；個人層次的評估，則可溯自民國 37 年公佈的

考績法，該法雖於民國 76 年廢止並另立新法，但至今仍完全以個人為考核基礎。基於組織績效、政策績效與個人績效的評估係完全脫鉤，考績法屢被詬病為「只有績效評估，沒有績效管理」，加以無論機關的施政如何低劣，組織內部總是有九成以上的人考列甲等及乙等，此實為民間對官僚產生敵意的一大來源。

從科學管理、人群關係進展到新治理時代的軌跡，亦反映在績效評估、目標管理以至於績效管理的演進，組織管理的實務已不再侷限於單純的獎懲，而是藉由績效考核對員工授權賦能，方足使個人承擔具體的績效責任，而非淪於苦差事或紙上作業。本文依據理論將績效管理的發展路徑整理為圖 2-3，以強調這種逐漸向回饋、改善的轉變趨勢，是實務界在應用績效管理時無法忽視的事實。觀諸我國考績制度的改革進程，始終未理解績效管理的內涵，反而將績效管理塑造為更極端的命令與控制系統。



圖 2-3 績效管理的發展路徑

資料來源：本研究自行整理

第四節 考績制度與員工參與議題的相關研究

有關政府績效管理的文獻已汗牛充棟，包括質性分析與實證研究均累積豐碩的成果，但亦因相關文獻產量驚人，故此節僅選取較大規模的考績相關研究探討之，以為本研究的基底，其中以余致力（2003）主持之「公務人員考績制度改進之研究」¹⁶及陳敦源（2009b）主持之「我國考績制度之檢視：從循證理論、正

¹⁶ 此係考試院委託研究案，全文請見考試院「考銓研究報告」網頁：
<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=6488&ctNode=687&mp=1>。

義觀點及參與角度檢視」¹⁷兩者較具代表性。一般而言，績效評估最重要也最不易達到的要素是正確性與公正性，然無論制度如何設計，最終仍繫於受評者的主觀認知，因此考績制度要滿足組織成員的公平觀感，就無法忽視受考人的自由意志，故也不應阻攔其參與空間。一方面受考人在考核過程的參與，除可提供考核者更多元的資訊外，另一方面從程序正義的角度觀之，當受考人有表達意見及影響結果的權力時，才對考績評定的過程及結果更為信服。在這樣的論調之下，余致力等（2003）及陳敦源（2009b）的研究均力主改革考績制度不得不重視受考人的參與，前者從考績內容、考核過程、考績結果三個階段論述考績制度的改善方向，可以得知理想的考績程序不能脫去組織內部民主參與的意涵，這與後者從設定衡量指標、實際衡量過程、確定衡量結果三個層次強化受考人的參與機會一致。

考績內容與衡量指標的內涵接近，二位作者皆認為考績種類、考核項目、等第比例等，非真正問題之所在，重點在於如何透過定期與不定期的績效評估與回饋，增加主管與部屬的溝通機會，藉此檢討每一位組織成員的工作表現與達成目標的程度，甚至修正原先設定的任務。而先期設定的目標，亦不容迴避員工參與的程序，大抵是採用目標管理，在年度初始配合國家總體發展目標規劃機關策略目標，以之向下延伸至單位目標，再擬定個人年度工作目標，年終即據以評估個人的目標達成度。儘管個人目標必須依循組織目標，但並非即由主管以組織名義壟斷員工的目標設定權，而是雙方共同商議彼此均可接受的績效目標及衡量指標，員工才會接納後續的評估作業。

在考核過程部分，現行制度包含平時考核、年終考績、考績委員會等多道審查程序，但受限於考績法第二十條「辦理考績人員，對考績過程應嚴守秘密」之規定，受考人多半無法從考績過程獲得回饋，容易產生主管和部屬之間對績效表現的認知落差。因此，考績制度若欲符合績效管理的精神，就必須加入雙方互動及資訊透明的機制，例如員工自評、三百六十度評估、面談，或是團體績效評估等具體措施，而此些措施亦須落實在平時考核上，並與年終考績結果相稱，以免多數考核程序重行落入徒具形式的具文中。考核過程的參與，目的在增加受考者與考評者的溝通機會，對於偏離目標的行為表現，立即提供協助與輔導，而不僅止於年終的「算總帳」。

在最後一個階段，確定考績結果及其運用方面，除了維持現行獎優汰劣的消

¹⁷ 此係考試院委託研究案，全文請見考試院「考銓研究報告」網頁：
<http://www.exam.gov.tw/cp.asp?xItem=11331&ctNode=687&mp=1>。

極功能外，尚應結合發展及培訓的積極功能。確定考績結果之後，必須將個人績效表現的資訊回饋給員工，使其明瞭自身的狀況。固然績效佳者得因此獲得培訓及陞遷機會，但績效不佳者不宜僅侷限於懲處，反而更應予以訓練及輔導，修正工作行為。

綜合以上二篇大型研究，以及過去豐碩累積的中外文獻，可以清楚察覺績效管理開放員工參與已非新穎的概念，甚至是運作績效管理措施不得不然的基本原則¹⁸。儘管我國考績制度尚無上述的參與及回饋措施，但未來若將改革方向定位為績效管理，主事者應深切考量員工參與的必要性，並謹慎評估公務人員的接受度及制度可行性。對此，余致力等（2003）的研究已針對各項參與措施進行大範圍的認知調查，結果顯示多項均能獲得公務人員相當程度的支持。從考績內容的目標管理導向；考核過程的資訊公開、面談、三百六十度評估、團體績效評估、增加考績委員會之票選委員的數量等；考績運用的不定期回饋及考績結合培訓等，均有半數以上的受訪者表達認同之意。顯然，公務人員長久以來在考績嚴守秘密原則的壓抑下，對考績所傳達的意涵多半無從知悉，亦從無表達意見的機會，連帶動搖考績制度的公正性及正確性，這種消極性的功能使考績評核過程淪為資源競逐的戰場，而非人力及組織發展的工具。因此余致力等（2003）總結其調查結果，提出若干規範性研究建議，大抵廣泛涵括了各個面向的員工參與程序，以極大化員工對考績制度的認知公平。

奠基在績效管理與員工參與密不可分的基礎原則上，陳敦源（2009b）的研究亦從正義觀點主張受考人在受考過程的參與程度，將影響其對制度公正性的判斷，惟其未採問卷方式調查考績制度的窠臼與參與的接受度，而是藉由公務人員的考績資料，透過循證方式證實潛規則的存在，再主張有系統的員工參與才能消弭考績制度的形式主義。由於員工參與與公平認知的正向關係已獲諸多文獻確立，因此陳敦源（2009b）未再著墨於驗證兩者之間的關係是否隨著時序遷移而變動，而將焦點置於潛規則的發掘，並指出因為執行考績制度及受考績制度規制的人員，均欠缺績效考核的能力，因此傾向依賴潛規則處理「棘手」的考績程序，於是考績制度意在「發現問題」、「解決問題」的初衷即蕩然無存，改善之道惟有透過參與途徑對組織成員授權賦能，使所有人認同考績開放參與係為強化管理效能及促進組織發展，而非製造多餘的行政程序。

總結近年來關於考績的相關文獻，可以發現對考績制度缺陷的診斷，許多均

¹⁸ 西文文獻如第二章第二節的第「貳」小節及第「肆」小節之整理。而以台灣行政組織為系絡進行研究之中文文獻，包括林水波（1989）、陳金貴（1998）、鐘金玉（2000）、呂育誠（2005）、鄒美完（2006）、張瓊玲（2009）等。

指向欠缺員工參與，因此面談、平時考核、三百六十度評估、回饋等即成為眾多文獻的結論與建議。余致力等（2003）亦依據過往眾多文獻指出的參與措施進行問卷調查，發現公務人員期盼在考核過程獲得更多資訊，因此即於結論處力主實施各式參與方式。其後陳敦源（2009b）雖接納參與與滿意度有正向關係的論調，但特別注意到考核者權力沒有明顯邊界的問題，亦即從企業的績效管理理論來說，開放員工涉入考核過程意在刺激員工職能的提升與潛能的開發，以前瞻未來替代檢討過往。但是這樣的論調仍舊是在目標導向下，以各種管理工具導引員工的工作表現連結至組織目標，管理高權的色彩仍然濃厚，差別只是過往欠缺了協助員工發掘問題與改善缺失的功能而已。陳敦源（2010）認為，由於管理者亦有可能怠於管理工作，依賴潛規則淡化管理組織的成本，甚至以考績謀取個人利益，因此過往對管理權力不加質疑，對公共利益而言是危險的。基於此，該份研究即跳脫純粹對員工參與的關注，轉而重視對管理者的制度性課責，或是以基層員工的集體力量約制不受限的管理權，例如設計對潛規則的監控機制、增加對考績委員的保障、建構公務人員協會的自主性等，此為過去討論考績制度的文獻所忽略者。

績效管理理論源自企業管理領域，原意在透過組織目標的向下串聯，約制所有組織成員對組織負責，但企業早已從傳統的檢討缺失與確認薪俸轉變為事前規劃與隨時回饋，全員參與遂成為組織管理的重要特質。然而，當績效管理應用在公共行政領域時，員工參與卻有另一個層次的目的，這個目的將過去管理理論的視野從管理者的角度轉向文官的角色。余致力（2003）時期的研究，係基於人力資源管理的趨勢，將公務人員視為資產而非成本，因此績效考核目的不在懲罰表現不佳的員工，反而在協助員工成長與促進人力資源發展。及至陳敦源等（2009b）時期的研究，則指出現行考績程序係採封閉及秘密方式進行，考核全憑管理者的自由意志，等於以法制維持管理高權的神祕及權威，使組織成員對考績制度怠失信任，因此有必要強化對管理者的課責與部屬的參與。

本研究在觀察有關考績的研究在時序遷移上的變化後，進一步推論部屬在考核程序的參與，對文官中立能力的累積有其助益。我國文官體系向來屬臣屬型的行政文化，因此考績制度亦著眼於對人員的控制與管理，部屬在考績事項上多受主管左右，少有表意空間。而當身分受到制度漠視，即易使個人角色萎縮，連帶壓抑文官中立能力的累積。因此本研究主張，考績制度改革的立論基礎，除奠基於績效管理理論有關「績效再生」的目的外，尚應結合我國文官體系的系絡，以保障中立能力為重要精神，透過對管理者的課責及受考者的參與，重建具有民主行政意涵的考績制度。

本文於第三章參採中外文獻歸納績效管理的參與途徑，作為後續進入田野研究的基礎。針對眾多文獻所提出的參與方式，余致力等（2003）以我國行政機關的公務員為調查範圍，調查後以樂觀的心態直指考績制度從考績內容、考核過程、考績運用三個階段增加員工參與是必要且可行的改革方向。而後陳敦源（2009b）即未針對可行性對公務人員作接受度的調查，而是以循證方式發掘管理者頗為依賴潛規則，因此以規範性論述主張員工參與考績過程的可欲性。由是觀之，儘管已有許多文獻強調考績參與的重要，但實際以我國行政機關為系絡並進行可行性調查者，屈指可數。而考績深切關乎組織的權力運作，若有改弦更張，對組織運作的衝擊實不容忽視，因此國內關於考績研究的缺口，即為考績制度分權參與的可欲性。余致力等（2003）的調查研究屬大範圍的意見調查，但此種研究方法所得到的答案為受訪者一瞬間的印象，片段而直覺，因此當受訪者乍聞考核過程增加表意機會及參與管道時，其直覺容易偏向正向態度，此與本研究在實際訪問公務人員時，受訪者對「參與」籠統一詞的反應雷同，其後當研究者追加討論各式參與途徑的細節後，受訪者即產生不太一致的答案，此留待第三章及第四章詳談。是故，量化研究無法深入追究受訪者對新制度內涵及細節的看法，況受訪者也不一定了解各種參與途徑的運作方式及其後產生的行政成本，因此有待質化研究進一步探究公務人員對考績參與的想像，以及這種想像能否據以重新構築適合台灣政府部門的考績制度。

第五節 小結

人力作為組織最有價值的資源（Hesketh and Fleetwood, 2006），故績效管理要求「組織把對的事情用有效途徑達到預期水準」（施能傑，2009）。而依照激勵理論，行為起因於個人潛意識的目標與意向，因此管理者設定目標的用意雖在於以高權地位引導員工的注意力，但唯有受規制者亦認同目標，才能產出組織所欲的行為（Noe, 2002）。因此在績效管理的流程中，從前端到末端的各個階段均應納入員工參與，包括最初由員工與主管共同商訂目標，最後共同分擔績效計畫的成敗責任，才能持續累積與健全人力資源。考績制度若定位為政府績效管理，就不能忽視其中的參與意涵，否則尚難稱作績效管理。

然而，績效管理講求的員工參與，仍是帶有強烈管理目的性的參與，也就是在管理高權的基礎上以較開明的方式誘導員工行為，目的在增進組織成員的認同。且私部門將利潤盈虧視為組織績效，亦以量化數字衡量基層員工的目標達成度，此一範疇的績效議題顯然與公共利益無涉，故若由管理高權壟斷組織績效的定義

權，殆無疑義。但企業管理所討論的組織民主，係著眼於維繫勞資關係的和諧，亦即組織以付出關懷的方式促進員工認同，希冀員工能「心甘情願」為組織奉獻，然此與公共行政論及的民主行政存在相當的落差。

公部門在應用績效管理時，同樣無法迴避員工參與的基本原則，但從民主行政的角度出發，添入民主意涵的績效管理係為賦予文官在政府績效定義過程的重要角色。在績效管理的連結鍊上，上位的組織績效必須連動到個人考績，因此強化個人對考績程序的影響力，或是給予其抵禦不當考績處分的武器，才能進一步建構行政體系抗衡政務體系的誘因結構。

行政理論早已承認行政人員不僅是聽命行事的工具，等於認同文官也有定義組織績效的權力。而在績效管理體系中，組織績效牽動個人績效，若剝奪文官對個人績效的影響空間，政治上司即能輕易以下屬的政策配合度定奪個人的績效表現。一旦政策存在重大爭議，且當政務與事務人員的觀點不一致時，如果未賦予官僚在績效管理過程表意的機會，官僚即傾向全然順從長官意志，此無異對中立能力的極大斷傷。另一方面，文官的身分權雖已受永業制保護，此亦為中立能力的最大屏障，但公務員資格僅屬容忍政治壓力的最低限度，且為現行文官制度中極少數較明確的護衛機制。這種身分保障如果欠缺其他相應配合的誘因結構，資源壟斷者仍得以操縱資源依賴者的偏好。申言之，公務員資格僅為文官眾多行為中的其中一個誘因，其他諸如獎金、升遷、培訓、遷調等人事事項，絕大部分仍然掌握在長官的手中，下屬實難參贊，因此除了身分權之外，個人其他的誘因結構亦大多受制於政務領導階層，文官的行為偏好也就容易從長官的觀點出發，進而失卻捍衛公共利益的角色。於是乎，沒有「行政民主的組織」能否能形塑「政治民主的社會」，顯然存在不小的疑問。

考績制度雖有獨立性考績委員會的設置，卻未釐清分權參與與績效管理的水乳交融關係，在定位不明的狀況下，立法者乃漸次將考績委員會修往考績程序的末端，使委員僅能在人事決策既定後涉入，功能能否發揮不無疑問。觀察此次考試院推出的考績法修正草案，儘管草案新增各種堪稱「進步立法」的設計，諸如以工作績效為核心、拉大等第獎勵差距、以同官等為比較範圍、規範評等之條件與程序、增加面談機制、實施團體績效評比等，甚至是新增考績救濟途徑，以及課予單位主管、機關首長、辦理考績人員乖舛謬誤的考評責任，但仍未從績效管理活動的起點即分化權力，僅在程序的中段及末段開放參與機會，故議程設定權及界定員工績效的裁量權依舊集中於考評者的手中，面談及救濟也可能受制於「內部管理、領導統馭」及「屬長官之判斷餘地」而聊備一格。

因此，實踐民主參與精神的績效管理，在政府部門具有更積極的意義，除用以增進人員對考績制度的信賴外，尚在制衡政務對事務體系的操控權，進而保障文官中立能力。現行考績制度將績效考核的大部分權柄交付長官，成為本研究對於參與式考績制度的研究旨趣，其後將深入探究考績程序開放參與的可能。



第三章 研究設計

第一節 研究架構

考績制度既然肩負提升效能的責任，則制度除了既有的獎優汰劣功能外，更應思索透過系統性的「績效管理」連結組織績效與個人考績，再透過公平化的「績效評估」判斷人員的績效表現。因此，參與式績效評估必須依附在績效管理的架構下運作才有實益，而目前行政機關斷裂式的執行績效管理，造成組織績效與個人考績脫節；且肇因於考績程序前端無參與空間，失去多元蒐集績效資訊的機會，而考績委員會僅屬程序末端，縱使賦予其事後審查權，但因無任何資訊得以憑藉，自然無法平衡主管獨斷的考核權。是故，在討論考績制度的民主參與議題時，無法單純限縮在考績委員會，僅能將其置於績效管理的其中一環視之。

此節將檢視學術文獻提出的績效管理原則，作為後續建構參與式考績制度的分析依據。以下簡介 Robin 與 Stein (1990)、Pratt (1991)、Roberts (2003) 的研究結論，再歸納為適於台灣政府部門的架構雛形。

壹、績效管理的原則及步驟

一、Robin 與 Stein (1990) 認為績效評估有以下幾點原則：

(一) 績效規劃 (performance planning)

員工對績效評估的可期待性決定制度的成功與否。因此在規劃績效活動時，如果員工明瞭主管所期待的目標，並對績效標準有所承諾，才有足夠的動機積極達成先前設定的水準，而非處處揣摩上意，以逢迎拍馬代替實質的績效表現。

(二) 員工參與 (employee involvement)

盡可能開放最大範圍的員工參與，較能使員工產生承諾。尤其許多管理者不願碰觸的議題，例如較為敏感或衝突性的勞資關係，得藉由參與途徑開啟對話。自我評估也能使員工理解與接受自己的優劣表現，對最終考評結果有公平的感受。

(三) 聚焦結果與行為 (focus on results and behaviors)

績效評估必須以先期設定的目標及標準為依據，衡量工作行為對組織的貢獻程度，以診斷未符目標的原因，作為績效回饋的基礎。

(四) 適當明確的評估量表 (appropriately precise rating scales)

量表上的評估標準愈多，主管需要耗費愈多的時間在績效評估活動上。尤其控制幅度愈大，員工的差異性愈為分散，主管承擔的成本即愈高。因此量表上的衡量範圍至多五個尺度，超過五個可能加諸主管過大的負擔。

(五) 管理者接受訓練 (manager training)

未經訓練的管理者，與其所監督的部屬並無二致，並不具備績效評估及回饋的能力。尤其我國對公務人員有關升遷的訓練，僅限於升官等，並沒有針對升任職位的培訓課程，其他在職訓練亦僅針對特定業務或較大範圍的公務技能，鮮少包含評估與諮商技術。因此，大部分的公務員在升任主管職位時，從未接受擔任主管所需的訓練，遑論關於績效評估所需的知能。

(六) 聚焦在改善與發展 (focus on improvement and development)

如果管理者只「向後」(backward)觀察員工的表現缺失，績效評估活動就缺乏建設性。唯有「向前」(forward)回饋及協助員工改善技能，使其獲得充分的授權賦能，績效管理才能作為人力發展的先導計畫，而不只是控制員工的工具。

二、Pratt (1991) 認為有效的績效管理有以下幾點原則：

(一) 員工參與 (employee involvement)

績效評估是一項以目標為指引的計畫活動，用以控制員工不致偏離組織目標，但必須給予員工設計及修正計畫的機會，以令其了解自己在體系中的角色，方能對目標有實質的承諾。從目標設定、職務設計、績效標準、評估形式、評估程序，到訓練發展，員工均應隨著主客觀環境變化不斷提供主管可靠的資訊，此則有賴確實的參與。

惟授權員工並非剝奪主管的考核權，管理者仍然保留績效管理議題的主導權及控制權，例如界定及闡釋上位的組織使命、核准員工設定的年度目標、界定基層官僚的角色，以及單位主管的績效標準同樣需經更高一階管理者的核准。

（二）強調客觀性（Objectivity Emphasized）

儘管績效管理是管理者控制員工的工具，但亦為一項複雜且與員工對立的負擔，因此在評估時應屏除主觀因素如人格特質，並以客觀的工作成果為觀察基礎，例如工作品質、工作量、目標的完成度等。

（三）與組織目標連結（Linkage of Goals）

績效評估的目的是為了改善績效，因此員工設定的目標必須與組織整體的使命及目標連結；而績效評估也需衡量工作表現是否合乎組織需求，不僅是單純衡量員工做了哪些事而已。缺乏這種連結，員工的努力成果可能與組織的目標背道而馳。是故，各階層目標的設定應從組織的使命出發，層層向下串連，避免事後導正耗費多餘的成本。

（四）管理者可以被課責（Hold Boss Accountable）

獲得管理或監督權的少數人，同時也對組織或其工作團隊負有義務。部屬接受被監督的前提是組織對其職涯發展、財務穩健及工作成就有所保證，因此管理者的責任不在於財貨的直接生產行為，而在是否完善規劃、評估與激勵部屬的績效。管理及監督活動對組織的影響甚大，這些活動包括清楚闡釋目標、設定公正的績效標準、監督員工績效、年度的評估、回饋、訓練發展、諮商與激勵等。上述皆為管理者接受組織成員託付後理當擔負的責任，也是績效管理的重要內涵，卻必須耗費相當多的時間及精力。遺憾的是，績效管理活動的妥適程度通常不在主管的績效標準中，在接受更高層管理者的績效評估時，也就容易被忽略。

（五）避免過度重視形式（Form Isn't All）

績效評估的形式必須讓員工了解、清楚與完整，因此宜有概括的條文規範與程序說明。然而，徒有形式並不會自為執行，仍然有賴主管如何運用。我國系絡下的問題即是顯而易見的潛規則，顯示綿密嚴明的人事法規並無法建構完善的績效管理體系，反而因為人員的策略行動而徹底失靈。

（六）持續不斷的過程（Continuous Process）

績效管理流於形式，通常肇因於未將其視為持續進行的活動。績效評估不宜固著在正式的評估活動上，回饋及修正是主管與員工間不斷來回往返的過程。而回饋必須包含正面及負面的資訊，有幾個要點：

1. 清楚：模糊、欠深思熟慮或矛盾的回饋會產生反效果。
2. 描述性：提供員工描述性的例證，而非無事證根據的主觀判斷，或是虛無飄渺的形容詞。
3. 客觀：同時告知正面與負面的回饋，讓回饋可信與有用。
4. 建設性：主管與員工關於績效評估的討論，要以未來改善為導向，而不只是明列缺失而已。

三、Roberts（2003）的參與式績效評估

績效管理強調評估者與受評者的雙邊互動，以資訊透明取代過去的權力操作，才能持續向未來修正績效表現及管理活動，因此參與的意涵並不僅止於分化管理者的權力，而是所有組織成員共同成長。是故，員工參與必須融入績效管理的各個階段，不只侷限在單一程序。Roberts（2003）提出的參與式績效評估包括以下五個階段：

（一）參與績效標準（performance standard participation）

績效標準的衡量標的為員工，因此有關勞動情形的資訊大都集中在受評者本身，因此欲建立具有信度與效度的績效指標，除了聚焦在職務工作、平衡個人與團體績效外，尚應符合主觀的公正、公平觀感，此有賴員工的參與。

（二）參與考核表（rating form participation）

考核表是績效標準的延伸，也就是將組織認為有必要進行正式評估的事項進一步具體化。績效標準的操作性定義同樣需獲得員工的資訊輸入，員工才能在具體細項上知悉符合期待與否。

（三）自我評估（self-evaluation）

自我評估讓員工有機會透過制度化的管道肯定自己的績效，並作為面談前的準備，其內容包括檢視自我設定目標的完成度、準備與主管面談的關鍵資料，或是衡平主管對自己的評估結果等。管理者與員工對目標的定義及完成度的認知可能大相逕庭，但如果以人力發展為目的而開放員工參與，參與及互動的過程即在修補雙方認知的落差，以降低防衛行為、提升整體滿意度。值得注意者，自我評估固然有評估膨脹（rating inflation）的疑慮，但可將舉證責任加諸員工，由員工自行提報具體的績效表現。

(四) 參與面談 (performance appraisal interview participation)

員工諮商在參與式績效評估中非常重要，績效面談含有許多成功評估所需的要件，在員工方面包括公平、滿意、對負面回饋的接受度，在主管方面則是降低蒐集資訊的成本、取得員工的認同等。傳統的績效評估是為了滿足上對下的監控需要，因此從來不重視員工對系統的評價，但既作為人力資源管理的一環，員工的內在績效效能感，其實來在外在的人事政策參與，唯有取得員工內外在此的認同，才有可能使其順服制度的導引。

績效面談考驗著評估者的技能，良好的面談包括尊重及保護員工的隱私、關心員工的感受、集中員工的注意力、保留足夠的時間作全面性的討論、評估者事前的充分準備等，避免敷衍了事，否則員工仍然覺得績效評估只是形式化或被管理者操縱的過程。

面談的功能是在一個正向的系絡中，辨明考評者和受考者的認知差異，員工的訓練需求、升遷機會、技能發展都是面談可以討論之處，藉由這個過程使員工了解績效管理的目的在於改善績效，而非懲罰。如果缺乏類此觀念交換的機會，雙方會在定期的績效評估中不斷產生齟齬。

(五) 目標設定與回饋 (goal setting and feedback)

目標設定攸關其後的工作動機，故為一種重要的激勵技術，因為內外在此的成就感都來自目標的達成，因此必須具體清晰、難度適中，最重要的是在一定程度上獲得員工滿意。此外，目標必須聚焦在與組織使命高度相關的事項上，亦即工作職務，方能減少分散員工注意力的機會。目標設定著眼於未來可以改變的事情，評估則是就目標判斷員工的表現結果，兩者分別為傳統績效評估活動的起點與終點，但在現代的績效管理則是不斷循環的過程。

回饋來自先前的目標設定，還有員工的實際表現。傳統績效評估僅限於年終一次總結性的評估，由於缺乏績效資訊的輸入，容易產生各種為人熟知的考評謬誤，也不足以作為回饋的基礎。更重要的是，回饋包含正式與非正式的，尤以非正式較為員工所接納，因此回饋不僅根據正式的評估結果，而是全年持續進行，包括及時回饋、針對特定表現、以實際行為為基礎，及可信的來源，以避免主管個人好惡的操縱，如此方能適時修正行為，而不只作為獎懲的基礎而已。

目標設定及績效回饋是改變員工工作行為及增加工作滿意度最重要的階段，

因此兩者必須具有連貫性且具體，方能使員工在績效管理活動中有清楚的依循，才足為有用的績效資訊。

貳、參與式考績制度的分析構面

根據 Robin 與 Stein (1990)、Pratt (1991) 的研究可以察覺，「績效管理」與「績效評估」兩個詞彙有所不同，績效管理屬帶狀的運作流程，其中挾帶豐厚的員工參與意涵，而績效評估僅為績效管理其中一個階段。如果把績效管理的概念拆解，大體可以歸納為 Roberts (2003) 所提出的五個步驟。最後，本研究依據 Robin 與 Stein、Pratt 的要點，再依 Roberts 的概念雛型，整理出適於我國考績制度脈絡的八個原則，分別為參與目標設定、參與訂定績效標準及考核表、自我評估、團體績效評估、面談、回饋、課予主管考評責任、考績委員會的角色等，以下詳述之：

一、參與目標設定

設定目標的順序為，從組織的使命、核心價值及策略願景出發，逐步引導內部單位及單位成員的績效目標，故任何層次的目標均需與最上位的組織使命密切相關。其後再以事先設定的目標衡量個人及單位是否達成預期的績效，而不僅是單純計算員工完成的事務量。美國人事管理局 (Office of Personnel Management) 衡量員工層次的績效即是沿著「組織策略—組織績效體系—員工績效管理計畫」的邏輯運作，施能傑 (2009) 據此提出績效管理金字塔的意象圖，如圖 3-1 所示。

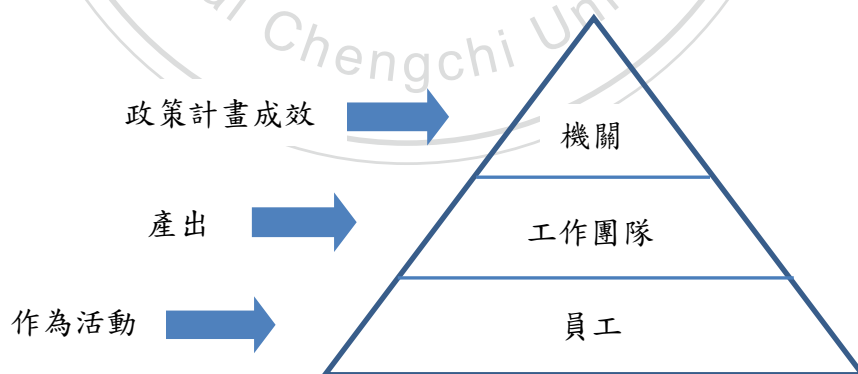


圖 3-1 績效管理金字塔

資料來源：施能傑 (2009)

組織較上位的策略目標由高階管理者擬定，員工則獲得授權自行設定績效目標，但管理者仍然保留核准員工目標的權力，另外單位主管的目標同樣需經較高

階層管理者的同意。

二、參與訂定績效標準與考核表

績效指標必須聚焦在客觀的職務工作上，而非與績效表現無關的操性、才識等，依照績效標準進行操作化的考核表亦同，且兩者均開放員工參與訂定。考績制度所界定的績效標準及考核表即是「公務人員考績表」，本研究乃主張該表格開放員工與主管共同討論訂定之。

三、自我評估

部屬先進行自我評估，再與主管面談，共同討論整體績效表現，如此即同時包含評估及回饋 (DeGregorio and Fisher, 1988) 的元素。自我評估包括檢視目標的完成度、準備與主管面談的重要資料、衡平主管對自己的評估結果，以及員工自行舉報績效表現的事證。

四、團體績效評估

績效考評潛存的各種謬誤最容易出現在個人考評階段，推其原因即是績效資訊的缺陷，而考績制度完全以個人為考評基準，呈現高度的僵化與集權，更使謬誤情形積重難返。是故學理雖有「績效獎酬」(merit pay) 之議，亦即依據個人績效調整加薪幅度，但此種給薪制度仍植基於個人考評，甚難避免歸因的偏誤 (Risher, 2007; Campbell et al., 1998)。

此外，一個值得關注的問題是，在我國牢固的永業制之下，是否有必要針對個人作績效評比？甚至，公務人員以國家考試進入政府部門，其正當性基礎在於「專業」與「中立」，但中立能力與「績效」是否有直接關聯，不無疑問；尤其在現制下，個人績效的界定權完全掌握在主管手中，如果以績效因素剝奪公務人員的身分資格，似乎與永業制保障中立能力的初衷背道而馳。因此，一旦承認考績制度的目的不在淘汰人員，針對個人進行績效考評的意義即淡化許多，故而績效管理明顯著重在工作單位 (work-unit) 的評估。

惟為免侵害管理者的領導統馭權力，本研究仍不主張完全去除個人接受績效考評的責任，可行的方式是自我評估結合團體評估。具體的做法是排除考績委員會初核業經主管評定之考績的權力，僅與主管及首長共同評估各單位的績效表現，據以分配各單位甲等的比例。同時，單位主管的考績應與該單位的績效表現掛鉤，亦即單位若被評為次佳的績效，主管就不應獲得甲等。如此，考績委員會並未剝

奪單位主管對成員的監督控制權。

五、面談

藉由面談釐清考評者和受考者的認知差異，包括員工的績效表現、升遷機會、訓練發展需求等，例如美國紐澤西州政府的實施情形是，假設主管與員工面談後確認員工某一方面的表現有待改進，會就該缺失送交培訓機構訓練，若受訓後仍未改進，即可能開除之；或者新加坡的作法為，考績較差者給予九個月的訓練期、三個月的觀察期，若仍不符期望即予開除（余致力，2003），因此面談具有重要的發展性功能。此外，面談應聚焦在工作成果，例如工作品質、工作量、目標的完成度等，此也提供員工辨明考評者主觀意識的負面影響，例如以人格特質為考量等。

六、回饋

目標設定及績效回饋兩者必須具有連貫性，告知員工包括正面及負面的績效表現成果，並提供具體的例證，而非漫無邊際的形容詞。回饋不僅根據正式的評估結果，尚包括全年非正式的持續進行，包括及時回饋、針對特定表現等，方能適時修正行為，以未來改善為導向，而不只列明缺失，或作為獎懲的基礎而已。

七、課予主管考評責任

管理者理應擔負妥善進行績效管理活動的責任，例如清楚闡釋目標、設定績效標準、監督員工績效、年度的評估、回饋、諮商與激勵等，這些活動勢需列入管理者的績效標準中，而管理者也需接受評估及諮商技能的訓練。

儘管如此，只要單位主管保有對個人進行考評的權限，就有濫權的可能，故需加強資訊揭露。本文認為，主管對個人之考評應敘明理由，並送考績委員會存查，不服考評結果者，得向考績委員會訴請救濟，考績委員會得分別約見考評者及受考者陳述意見，或召集雙方言詞辯論，據以衡量考評是否妥善公允，經委員會認定不合理者，得退回主管重為考評。這種設計亦同樣適用於記功記過等獎懲事項。

值得注意的是，考績委員會獲得的審查權，究屬實質審查或程序審查，在後續將有深入的分析。蓋考績委員會由組織內部的成員組成，對於機關業務或主管與成員的互動情形，理當較保訓會掌握充足之資訊，因此可在救濟案件送保訓會之前先行審查。這種概念類同行政爭訟的訴願先行政程序，亦即訴願階段審查行政

處分的合適性、必要性、合法性，而訴訟階段僅審查合法性。如此設計仍未剝奪主管對單位成員的監督權，因主管的考評程序仍優先於考績委員會，考績委員會僅被動審查爭端而已。

八、考績委員會的角色

考績委員會能否發揮功效，不再只是橡皮圖章的角色，端視其能否勇於審查及揭發，但此仍有賴制度提供誘因及保障。申言之，擔任考績委員必須負擔額外的時間及心力，甚至是抗衡行政高權的心理壓力，如果沒有足夠的誘因，考績委員會仍會回到過去照章辦事的敷衍態度；但這種保障又不能太過強烈或穩固，例如保證甲等，否則委員亦會產生道德危機。因此，擔任委員一職，也必須計入個人績效，該委員之單位主管必須綜合考量之。而若個別委員在會議中與長官有所衝突，甚至有影響考績之虞，也可提請委員會救濟。

此外，在委員結構方面，儘管代表民意的票選委員經 2009 年的修法已提高至接近二分之一，但其他成員包括人事主管及首長指定之委員，從法規或文獻甚難得知其角色、目的或任務，尤其不具民意基礎的委員數量超過一半，在聲稱代表員工利益的合議制機關中，仍屬相當高的比例。因此本研究欲再透過訪談獲悉考績委員會中非票選委員在會議中所扮演的角色，據以調整委員會的成員結構。另外，由於公務人員協會迄至目前仍未有積極的功能，因此本研究不擬列入研究範圍。

參、研究架構

最後，為訪談便利及分析精要之需，根據這八個原則整併為六個構面，構面下再分別建立訪談的細項，如表 3-1 所示：

表 3-1 參與式考績制度暫定架構



資料來源：本研究自行整理

績效管理的概念分為兩個階段，即目標定位的向下統攝及個人績效的向上參與。在目標定位階段，是由組織層次逐層向下串聯至個人的管理活動，所有組織成員均需納入績效追蹤的標的；而在評估個人對組織的貢獻度階段，則應開放員工參與，由主管與部屬就個人績效表現進行商議及溝通。若再對應至組織管理理論，考績委員類似「自我管理團隊」，僅屬於績效參與的其中一環，尚難單獨推動從上到下的績效連結，因此本研究將考績委員會併入參與式考績制度的其中一個構面，除了針對現狀檢視實際功能外，亦在預擬的考績制度雛型下，重新思索可能的定位及職權。

本研究擬分從個人參與及團體參與兩個層次，探討考績制度開放民主參與的可行性。在個人層次，由參與設定績效目標及標準、自我評估、面談、回饋、團體績效評估五個管道涉入考核程序；在團體層次，則藉由考績委員會的事後審查

介入主管的考核權。最後在研究建議階段，亦會分從個人與團體兩個層次提出考績制度開放參與的可能型式。圖 3-2 即為本文針對考績制度開放民主參與可行性的研究架構：

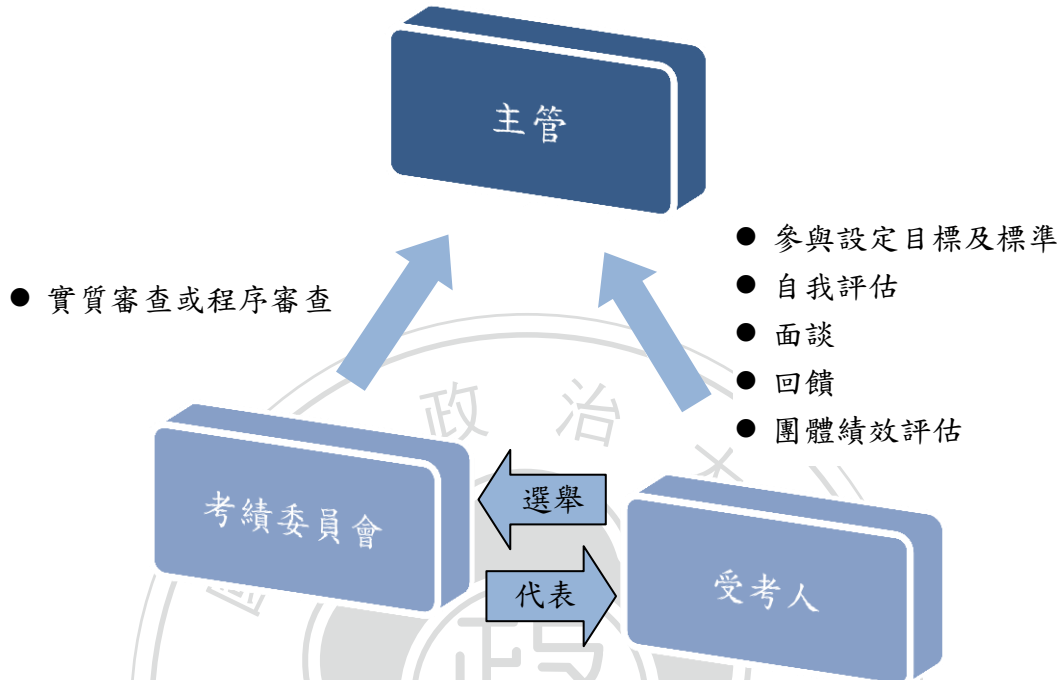


圖 3-2 研究架構圖

資料來源：本研究自行整理

第二節 研究對象

壹、標的身分

建立基本的研究架構後，後續則是確立研究對象。依據本文的研究目的，欲成功執行參與式績效評估，至少要滿足三項條件（Steel, 1985）：

- 一、員工接受該制度。
- 二、上司對該制度有正面評價。
- 三、人事人員具有協助制度運作及訓練人員的能力。

我國考績制度的運作流程大抵為主管評擬部屬、考績委員會初核、機關首長覆核，再送銓敘機關核定，而人事單位協助績效考核活動的行政事項。考績委員會則由人事主管、票選委員及首長指定委員組成。準此，歸納考績制度運作中的重要角色，包括單位主管、單位成員、考績委員、人事人員，因此本研究根據

Steel (1985) 的提示及實務現況整理訪談對象的架構，如圖 3-3 所示：

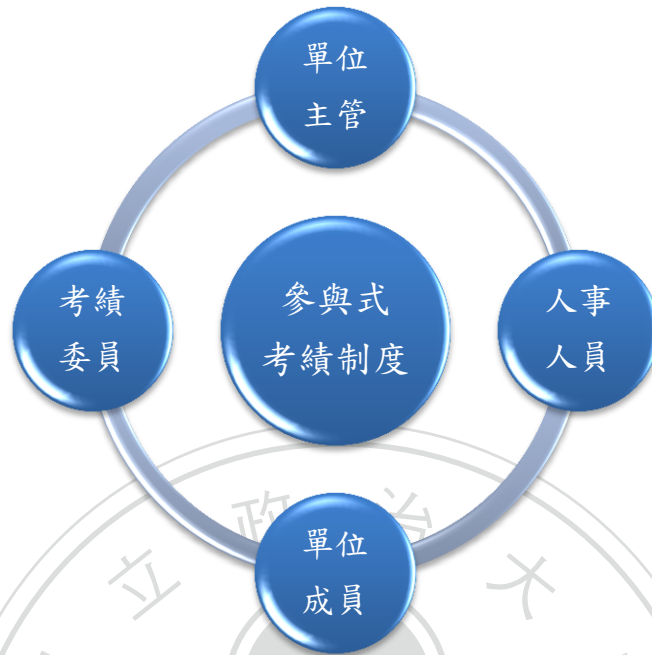


圖 3-3 研究標的身分架構圖

資料來源：本研究自行整理

貳、標的機關

我國人事法令的規範密度甚高，除了性質特殊的機關或身分，多數行政組織的人事運作均高度統一，沒有適於特定機關的個別彈性，考績制度自不例外，因此所有組織的績效評估活動均極為類似。對公務人員而言，考績對其身分利益至關重要，故從此一介面最能觀察資源配置者與資源依賴者的互動。本文擬於現行考績制度中探究員工參與的可能，觀察對象為制度而非個案，故不侷限於特定機關，僅需具備圖 3-3 擬定的身分即可列入研究對象。然而，縱使制度具有高度一致性，但行政機關至多，各種政策領域不盡相同，政務官與事務官的互動方式即有分殊。

本研究擬依照我國行政機關最粗略之分類選取研究對象，即中央與地方機關，但在中央機關部分，排除獨立機關與特殊性質的機關。行政院直轄機關分為業務機關、幕僚機關與獨立機關三種，依中央行政機關組織基準法第三條第二款所定，獨立機關「指依據法律獨立行使職權，自主運作，除法律另有規定外，不受其他機關指揮監督之合議制機關」，包括通傳會、金管會、公平會、中央銀行及中選會。獨立機關與政治保持相當的距離，其首長及委員不由上級長官所任命，具有

固定的任期，且在預算、組織、人事管理具有一定的獨立性，因此非屬典型的命令與控制體系。此外，國防、外交、警察、檢察、調查及海巡機關不同於一般行政機關與行政院間的指揮監督關係，其上下從屬關係甚於其他機關，亦非典型公共行政的研究範圍。

基於上述，本研究將排除獨立機關與上述特殊機關二者，選取中央層級與地方層級之機關，並與圖 3-3 四種身分交叉組合為深度訪談對象，如圖 3-4 所示：

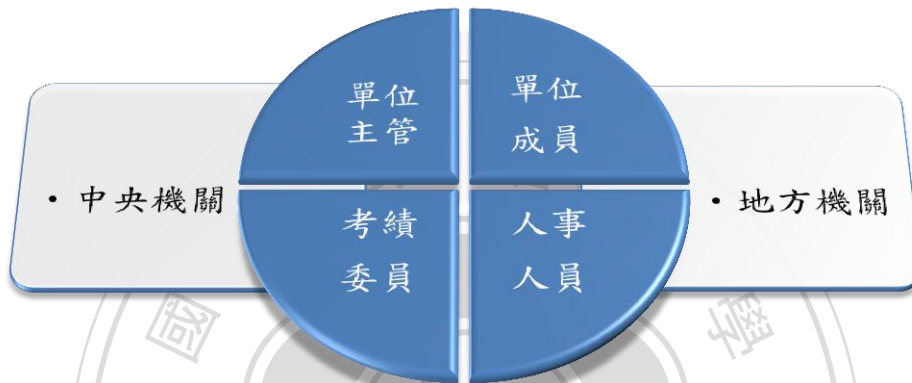


圖 3-4 研究對象架構圖

資料來源：本研究自行整理

參、實際訪談對象

以下表列本研究實際訪談的對象，排列方式係先中央、後地方，並以職位高低排序。為隱匿受訪者之身分，全文均以代碼呈現。表 3-2 為實際訪談對象的代碼、任職機關、身分及訪談日期一覽表。

表 3-2 訪談對象一覽表

代碼	性別	任職機關	身分	年資	訪談日期
A01	男	行政院人事行政局	高階主管 現任考績委員	42 年	2011 年 4 月 30 日
A02	女	行政院人事行政局	科長 曾任考績委員 曾任人事人員	10 年	2011 年 5 月 18 日
A03	男	內政部所屬單位	科長 現任考績委員	11 年	2011 年 5 月 11 日
A04	女	內政部所屬單位	專員	6 年	2011 年 5 月 11 日
A05	男	經濟部	人事人員 曾任考績委員	6 年	2011 年 5 月 17 日
A06	女	經濟部所屬單位	科員	4 年	2011 年 5 月 1 日
A07	女	台北市政府所屬機關	股長 現任考績委員	5 年	2011 年 5 月 9 日
A08	女	台北市政府所屬機關	組員 現任考績委員	3 年	2011 年 5 月 10 日
A09	女	高雄市政府所屬單位	股長 曾任考績委員	26 年	2011 年 5 月 12 日
A10	女	台北市立某學校	人事人員 考績委員會會議紀錄 製作者	4 年	2011 年 5 月 16 日
A11	男	考試院	高階非主管職 曾任人事主管 曾任考績委員	33 年	2011 年 5 月 19 日

資料來源：本研究自行整理

本研究的深度訪談對象採立意抽樣及滾雪球抽樣，由研究者周邊符合研究範圍的對象起始，再透過層層轉介觸探本研究設定的各種身分。由於本文屬純粹、典型的質化研究，不甚追求嚴謹的代表性，但仍盡量涵蓋預設的機關、身份、職等。實際共訪談十一名受訪者，以下略為說明受訪對象的特色及在本研究中的意義。

一、機關

受訪對象共七名屬中央機關、四名屬地方機關。在中央機關中，屬業務機關者共四位，分別為內政部及經濟部；另外則分別為主管人事業務中樞的行政院人事行政局，以及人事法制的主管機關考試院。地方機關有三名屬台北市政府所屬機關，一名屬高雄市政府所屬單位。

受訪名單中，有多位受訪者的任職機關重疊，係為就同一事項探詢機關中不同身分的認知及看法，尋求相異理念的激盪，例如特定管理風格、特殊考績案件或考績參與方式，主管或部屬之間，或一般人員與人事人員之間，在相同機關組織或文化脈絡下，其所持態度及立場的差異性；或是就單一事件，透過訪談不同對象，深入追查其來龍去脈，以拼湊事件全貌或較完整的圖像，故實際訪談所涵蓋的機關較為集中，未鉅細靡遺地尋求各層級的中央及地方機關。

此外，人事行政局係人事業務最高主管機關，刻正試辦各種考績參與措施，從其經驗可以預先獲悉辦理成效，供為本研究預設參與方式的重要參考。除了人事行政局為重大人事管理政策的擬定機關外，考試院職司全國文官制度及人事法制，兩者俱為人事行政的最高機關，而本文又屬制度變革之研究，牽涉政策及法制面甚鉅，因此期受訪者以現實及理想相互折衝的高度，剖析本研究預擬考績政策的可行性。

二、身分與年資

本研究預擬的研究對象共四種身分，分別為主管、部屬、人事人員及考績委員，而實際訪問的十一名受訪者中，主管職與部屬的分配比例約各佔一半，多數曾任或現任考績委員，其中具有人事人員身分者亦有五位，因此充分涵蓋研究範圍。

儘管對研究對象區分為四種角色，但對於本研究而言，最重要的變項為主管與部屬的身分差異，此深值探討不同的職等、官階是否將影響其對參與的認知，

因此實際受訪對象的主管與部屬比例大致均等，俾便對應具從屬關係的二種身分對同一議題的觀點。此外，年資分佈亦呈兩極分配，資淺者分佈在三到六年之間，資深者達三、四十年，中間尚有十、二十年的受訪者，對應其職務分配，受訪者大致可區分為基層官僚、中階主管、高階主管，此種分配適足以觀察不同公務世代對民主行政的觀點。值得注意者，受訪者除年資不同外，擔任主管的時間長度亦不相一致，此將影響其發言立場，在研究時必須釐清受訪者究以何種身分發表己見。

本研究著重於探究考績制度落實民主參與的必要性及可行性，在必要性方面探究部屬對上級命令的回應方式，以及在面對不合理的政策指示時，將如何因應及調適，以佐證考績開放參與的理論基礎。在可行性方面，從文獻彙整績效管理開放員工參與的方式及管道，並以之探詢行政人員的接受傾向。研究發現，從客觀面而言，依照我國行政文化及實務運作，即便上位政策指示殊屬不當，通常仍能獲致基層官僚的執行。若從主觀面探求受訪者的認知，屬主管職者，多指出此乃行政機關運作之理所當然，若給予部屬置喙之餘地，恐有礙組織管理及領導統御。而受訪者為部屬身分者，其主觀面亦認下級不宜違逆上命，事務官的角色範圍至多限制在奉命執行，否則有違行政組織的倫常。由是觀之，對於民主行政的負面觀念，主管與部屬的觀點頗為一致。

基於上述，實際訪談發現受訪者大致仍以其所任職務的立場發言，例如主管職即基於其領導管理權而表達反對權力遭部屬剝奪之意，而薦任以下的非主管職雖期盼考績開放參與，但亦認同管理階層持有絕大部分的考核權柄。值得一提的是，受訪者 A07 因年資僅有 5 年，但已任主管，顯示其擔任主管職務之時日尚短，受訪時可能偏向舊有部屬身分發言，但實際訪談發現，A07 隨著角色及職務的更動而轉換想法，其中變動的軌跡頗易辨識，故無論以何種身分表達意見，均無礙意見之信度。例如 A7 即謂：

以前我也會有你這個想法，但後來自己當主管才發現，如果連考績都可以參與，那誰還要聽你主管的話？我還能怎麼管人？主管都不是主管了！所以我們在講組織裡面的參與的時候，不能一廂情願，一面倒向對部屬的同情。

整體而言，所有受訪者的想法與認如同質性頗高，對分權參與的貶抑及對管理高權的尊崇，與以上所引的敘述大抵吻合。因此在本研究的訪談過程中，受訪者究以舊有身分及職務表達意見，或是以新任主管職為立場受訪，辨識度尚高，

不致混淆研究者對角色的觀察。此外，本研究屬典型的質化研究，以本研究設定的變數及各受訪者的身分特質，無論中央、地方、主管、部屬、性別、年資、職等等不同，在意見上大抵呈現一定程度的雷同，且因質化研究不講求絕對的代表性，且本文並未謀求將研究結果推論到全國各機關，目的僅在挖掘特定深層的客觀事實及主觀認知，故當研究者發現受訪者的意見開始呈現重疊及雷同情形時，意味資料即將達到飽和，即停止「滾動雪球」尋找訪談對象，其後即將注意力集中於呈現某種特別突顯的現象。

第三節 研究方法

壹、次級資料及文獻分析法

現行考績制度最明顯的參與機制當屬考績委員會，惟既有文獻均已指出考績委員會功能不彰，無力制衡考評者的權威。若欲強化考績委員會在績效管理中的角色，即有必要了解其組織設計的歷史背景，而後重新定位制度變革的方向。因此，本研究從法規、官方文書、立法院公報或行政機關期刊等文獻資料著手，回溯考績委員會的制度源頭，再逐步綜覽考績相關法令的沿革，以理出過去政府機關對員工參與的解讀，作為後續制度重新設計的參考依據。是故，此研究方法主要針對考績委員會的變革歷程。

此外，為期深入瞭解行政機關的文化內裡，以為考績制度朝民主化改革的基底，將以余致力(2003)主持之「公務人員考績制度改進之研究」及陳敦源(2009b)主持之「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視」為代表，擷取其次級資料佐證本研究的論點，包括焦點團體座談紀錄以及統計資料等，梳理實務界對考績委員會運作以及考績制度民主化的認知，作為本研究重構制度的重要參考。

余致力(2003)主持之「公務人員考績制度改進之研究」，涵蓋範圍極為廣泛，包括整理現行考績法的規範內容，檢討執行層面面臨的問題；根據學理探討考評之方法、考評結果之執行、績效與待遇之結合等課題；分析當時考績制度之重要議題等，係針對考績制度的全面性研究。研究方法採用文獻調查法、焦點團體座談、深度訪談、研究小組腦力激盪法與具名團體技術、問卷調查法等，結合理論與實務、量化與質化。本研究兼採其質化與量化資料，質化資料主要以研究團隊的具名團體技術與腦力激盪的會談紀錄為重心，並選取與本研究高度相關的討論議題，包括「關於簡化考核項目及考核方式之改進問題」、「考績辦理前，應

否由考評者與受考人進行面談，使雙方有溝通機會之相關問題」、「團體績效考核之相關問題」等為參據。腦力激盪會議的進程序為成員先就特定議題表達立場，再以其立場闡明己見，並與其他與會成員交換意見。該會議成員兼容公共行政學者、新聞學者、產業顧問、中央政府人員、人事行政人員、考試院人員等，學界、實務界及產業界兼備，因此討論面向廣袤、觀察角度多元，形成各式觀點及經驗的交叉對應。此外，受訪者在開放式問卷填寫的意見亦謄錄於附錄，此種質化資料恰可與統計資料相對照。量化資料方面，當中之行政菁英問卷調查，以現職公務人員為範圍，樣本涵蓋廣泛，足以宏觀反應實務界的認知，恰可與深度訪談較為集中的樣本互補。而其調查構面包含考績項目、考績等第、考績過程、考績功能、考績執行現況評估，本研究參採其考績過程、考績功能、考績執行現況評估三個與本研究直接相關的問卷調查結果，以與後續深度訪談蒐集的資料相互對應。

惟余致力等（2003）的研究發表時間已屬稍早，陳敦源（2009b）主持之「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視」的研究，則是近期規模較大，且部分議題切中本研究範疇的考績相關文獻，因此能夠對應公務體系的客觀環境及主觀認知的變化。該研究利用循證方式探討考績制度的正義缺陷，認為員工的公平觀感是制度正義的重要來源，唯有透過考績程序上的分權及參與方有助於正義的實現。其所蒐集的質性資料包括深度訪談及焦點團體座談法，前者以熟悉或直接負責考績業務之人員為對象，主要探詢考績制度之執行情形；後者則以中央機關人員、人事人員及學者專家三種身分區隔為三場座談，主要討論「現有制度（例如考績委員會）是否提供受評者足夠的參與管道」議題。本研究在深度訪談方面僅限於實務界，因此佐以該份研究的次級資料，適足提供學理與實務相互對照的機會。

相較於上述二份研究，其他有關考績制度的文獻或者偏狹於特定議題而與本研究無甚相關，或屬整體性的制度研究而失之空泛，因此綜覽其推論過程或最終結論，多數存在高度一致性，不易發掘歧異觀點。而余致力等（2003）與陳敦源（2009b）的研究，部分議題與本研究高度相關，且研究方法採腦力激盪會議及焦點團體法，涵容學理及實務的穿插及映襯，形成不同身分間的意見交換平台，此與本研究單向且深入的訪談有所不同，因此選取該二份文獻的次級資料參酌之。然而，本研究在探究考績委員會的實際運作、實務界對考績制度開放民主參與的認知時，仍以下一小節將介紹的深度訪談法為重心，次級資料僅為相互參採的依據。

第四章將引用上述二份研究的質化次級資料，當中腦力激盪會議或焦點團體座談的發言者，本研究亦採代碼表示之，以下分別表列發言者任職機關及其身分：

表 3-3 「公務人員考績制度改進之研究」質化次級資料引用對象一覽表

代碼	身分
B01	中央機關副首長
B02	人事行政局所屬機關副首長
B03	中央機關人事主管
B04	人事行政局人員
B05	考試院所屬機關高階主管
B06	考試院所屬機關高階主管
B07	考試院簡任非主管職
B08	公共行政學者
B09	公共行政學者
B10	開放式問卷的填答

資料來源：本研究自行整理

表 3-4 「我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與角度檢視」質化次級資料引用對象一覽表

代碼	身分
C01	警察機關單位主管
C02	內政部所屬單位人員
C03	經濟部所屬單位人員
C04	中央機關人事人員
C05	中央機關人事人員
C06	中央機關人事人員
C07	中央機關人事人員

C08	公共行政學者
C09	公共行政學者
C10	公共行政學者
C11	公共行政學者

資料來源：本研究自行整理

貳、深度訪談法

二手資料僅能提供表面資訊，且經過他人的整理及過濾，可能已為特定立場所滲透，因此宜以一手資料補充或佐證之。社會科學涉及人的理念、意義建構和語言表達，單從文獻取得資料恐難涵蓋所有人類的互動情形，尤其許多語義及意涵係藏諸於人們本身，不易形諸文字或正式溝通。深度訪談即為彌補此種缺憾，其功能在於以開放的態度讓知情的受訪者充分表達尚未曝光的訊息或獨特的見解。尤其關鍵問題通常隱匿於行動者的腦海中，與其進行直接對談，較能獲取深入及隱晦的資料。

接續考績委員會歷史的探究之後，再透過深度訪談法挖掘考績委員會的運作現況，藉以了解組織內部各種身分的角色安排及權力配置，作為制度改革的參照基礎。同時，從目前實務界對行政文化及組織民主的認知，剖析參與管理難以落實的原因，在推動民主治理的改革上才能對症下藥。在研究對象的挑選方面，針對圖 3-3 的四個身分類別，以立意抽樣及滾雪球抽樣方式尋找受訪者，包括主管職如司處長或科長，以及單位成員、人事人員、曾任或現任考績委員，借重其實務經驗，在表 3-1 的架構基礎上形塑新的制度。

完成次級資料蒐集及深度訪談後，本研究將依據學術界的應然認知及實務界的實然見解，提出參與式考績制度的改革建議，供為考績相關法規的修正參考。本研究各方法與研究問題的對應關係，如圖 3-5 所示：



圖 3-5 研究方法與研究問題對應圖

資料來源：本研究自行整理

第四節 訪談題綱

本研究將依據圖 3-4 的身分組合進行深度訪談，並依其身分區分多種訪談題目。以下僅分別列出特定身分所對應的題目，完整題綱請參照附錄二。

壹、單位主管、單位成員

- 一、您認為打考績的權力集中在長官手裡，會不會使部屬因此傾向事事配合長官的意志？如果有這種情形，在與長官產生價值衝突時要如何調適？
- 二、請問您的單位是否開放個人自行設定績效目標及評估標準？您是否贊同如此做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 三、請問您的單位是否開放個人自我評估績效？您是否贊同如此做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 四、請問您的單位是否曾就考績事項實施面談？您是否贊同如此做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 五、請問單位主管會不會隨時回饋受考人的績效表現，而非只藉由年終考績？您認為需不需要如實辦理平時考核？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 六、請問您所屬機關是否實施團體績效評估？您是否贊同如此做法？您認為考

績委員會應該協助該項活動嗎？

七、請問您對既有的考績救濟機制是否滿意？是否贊同考績委員會新增救濟機制，並有實質審查的權力？

八、整體而言，您認為考績制度有開放部屬參與的必要嗎？若有，您贊同讓部屬直接參與，還是以考績委員會作為參與的管道？

貳、考績委員

一、您認為考績委員會設立的目的是什麼？

二、請問考績委員會的運作流程是什麼？有哪些功能？這些功能是否足夠？

三、考績委員會中的當然委員與票選委員各扮演什麼角色？各單位通常依據什麼條件推派票選委員？分配比例及總人數是否恰當？

四、考績委員會的實際運作是否符合當初設立的目的是否？

五、請問您對既有的考績救濟機制是否滿意？是否贊同考績委員會新增救濟機制，並有實質審查的權力？

參、人事人員

一、請問您認為人事人員在考績制度及考績委員會中的職權及角色為何？

第五節 小結

績效管理的運作包含由上而下及由下而上的概念內涵，組織目標必須逐層向下統攝，但員工個人有權參與績效評估，蓋考核結果係輔導員工精進工作表現的重要依據，而非僅止於獎優懲劣。故本研究擬分從個人參與及團體參與兩個管道探討考績制度開放參與的可行性，個人透過參與設定績效目標及標準、自我評估、面談、回饋、團體績效評估五個構面涉入考核程序；團體參與則藉由考績委員會事後審查介入主管的考核權。

研究方法結合次級資料分析法及深度訪談法，探詢考績委員會的實際運作及考績制度民主化的可行性。首先從官方文書回溯考績委員會的起源及沿革，再藉由深度訪談及既有文獻的次級資料獲悉其實際運作情況，以及文官對考績民主化的認知及態度。研究對象選取考績制度運作中的四種角色，包括單位主管、單位成員、考績委員、人事人員，再與中央及地方機關交叉組合為實際受訪者。另次級資料除了官方文書外，尚從余致力等（2003）及陳敦源（2009b）的研究採擷

質、量化資料佐證深度訪談的發現。該二份屬較大規模的研究，且其腦力激盪會議及焦點團體法涵容學理及實務的穿插及映襯，與本研究一對一的訪談有所不同，殊值相互參採。

下一章將沿著研究問題的思考脈絡，逐一分析二種研究方法蒐集得之資料，依據學術界應然面的認知及實務界實然面的見解，探詢官僚體系對考績制度民主化所持的態度，並剖析制度轉變可能遭遇的困境，對症下藥之後，才能據以提出參與式考績制度的改革建議。





第四章 考績制度與考績委員會

經由文獻回顧，本研究從監控民主、新公共管理及績效管理理論梳理我國行政民主化的情形，並從考績制度的改革進程歸結出，目前官僚體系仍屬權力集中化的運作，行政發展的歷程顯然自外於政治民主化的改革。尤其考績制度雖經多次翻修，仍未曾動搖首長及主管的人事權，這種制度設計是否衝擊文官的專業能力，將在本章進一步探究。本章將藉由質化資料與量化次級資料的分析，第一節從實務面簡介公務人員績效考核的流程，第二節連結考績制度與民主行政的關係，第三節回溯考績委員會的制度起源與初衷，第四節剖析考績委員會功能發揮的障礙，第五節總結本章討論。

第一節 公務人員績效考核的流程

考績制度並非全無民主參與的設計，民國 37 年初立考績法時，即賦予考績委員會設置的依據，迄至目前仍為唯一的參與機制。然在此之前，當先介紹我國行政機關績效考核的流程，俾使讀者預先了解考績委員會在整體流程中的位置，其後再進一步分析考績委員會的制度初衷及實際運作，探討其民主參與機制究竟能否發揮作用。

公務人員考績共分為三種，分別為年終考績、另予考績、專案考績，本研究僅著墨於年終考績。年終考績係指於每年年終之際，對公務人員考核全年度一至十二月任職期間之成績；而依考績法第五條之規定，年終考績應以平時考核為依據，但每個機關執行平時考核的次數不一，有二次或三次者，僅執行二次者係將最後一次的平時考核併入年終考績辦理。年終考績的程序依考績法第十四條之規定，首先由單位主管對其所有單位成員評分；而後遞送考績委員會初核，認可評分理由並確認考績等第；再送機關首長覆核，機關首長若有意見得退回考績委員會重行審查，若仍不滿會議結論得逕行更改特定人員的成績；完成機關全體成員之核定後，最終送至銓敘部審定，銓敘部如認有違反考績法規之情事，可依照原送案程序，退還原考績機關另為適法之處分。值得注意者，受限於考績法的保密規定，在一連串的考績運作過程中，受考人與考核者通常沒有任何互動或溝通，僅能被動接受考績結果，且遲至隔年三月之後，受考人才會收到考績通知書，其上僅載明分數及等第，並申明不服考績結果者得向保訓會提起復審。惟受考人於過年前查詢考績獎金入帳金額，即可獲悉考列等第。年終考績運作的大致流程如

圖 4-1 所示：

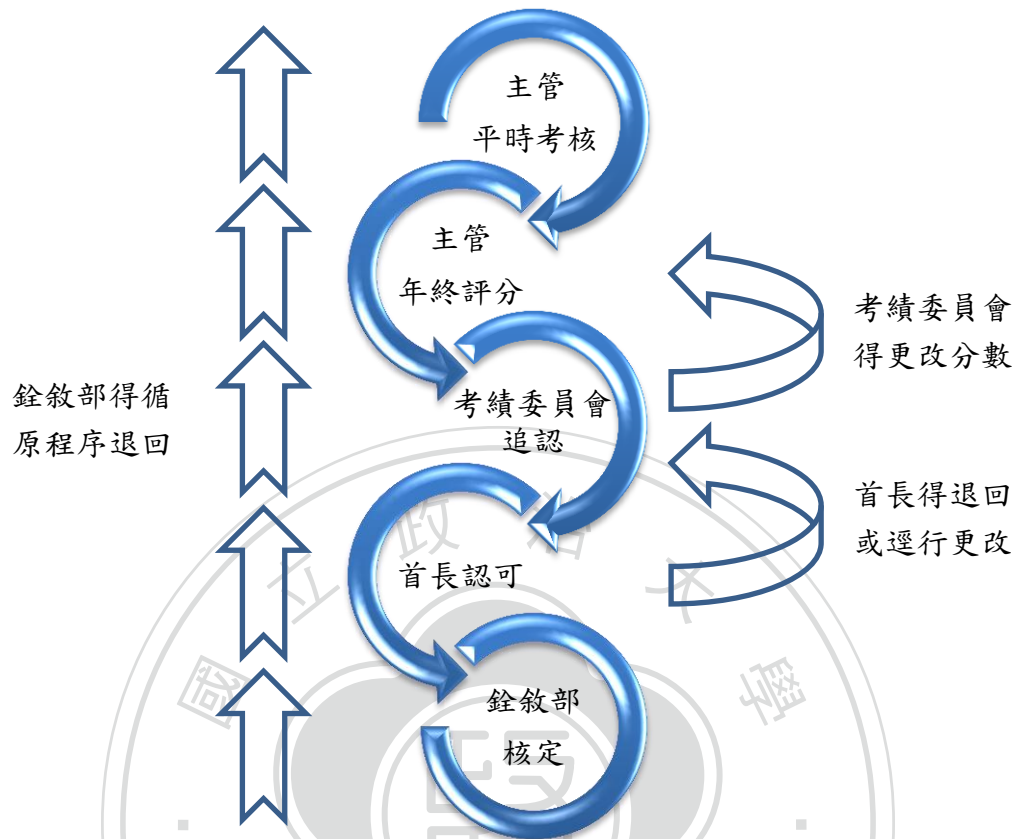


圖 4-110 年終考績執行流程圖

資料來源：本研究自行整理

壹、平時考核

平時考核全年共三或兩次，依機關實際執行情形不同，分別為一到四月、五到八月、九到十二月，若干機關會將九到十二月的平時考核併入年終考績。由單位的直屬主管，如中央機關為科長，對單位成員依「平時考核表」考核，考核表如表 4-1：

表 4-1 公務人員平時成績考核紀錄表

單位	職稱	姓名	官職等級														
工作項目																	
考核項目	考 核 內 容	考 核 紀 錄 等 級															
		A	B	C	D	E											
工作知能及公文績效	嫻熟工作相關專業知識，且具有業務需要之基本電腦作業能力，並能充分運用。公文處理均能掌握品質及時效，臨時交辦案件亦能依限完成。																
創新研究及簡化流程	對於承辦業務能提出具體改進措施，或運用革新技術、方法及管理知識，簡化工作流程，提升效能效率，增進工作績效。																
服務態度	負責盡職，自動自發，積極辦理業務，落實顧客導向，提升服務品質。發揮團隊精神，對於工作與職務調整，及與他人協調合作，能優先考量組織目標之達成。																
品德操守	敦厚謙和，謹慎懇摯，廉潔自持，無驕恣貪惰，奢侈放蕩，冶遊賭博，吸食毒品，足以損失名譽之行為。																
年度工作計畫	工作計畫按預定進度如期完成或較預定進度超前，充分達成計畫目標，績效卓著。																
語文能力	積極學習英語或其他職務上所需之語言，已通過全民英檢或相當英語能力測驗或其他語言能力之認證，有助於提升工作績效者。						1. 語言類別： 2. 認證等級：										
領導協調能力	具判斷決策溝通協調能力，並能傳授知識、經驗、技能，適當指導同仁，且經常檢討工作計畫執行情形，達成預定績效目標。(主管職務始填列)																
個 人 重 大 具 體 優 劣 事 蹟																	
面 談 紀 錄 (評列 D 或 E 等級者需填列)																	
直 屬 主 管 單 位 主 管																	
綜合考評及具體建議事項(請簽章)						考評等級			綜合考評及具體建議事項(請簽章)						考評等級		
						等									等		

資料來源：受訪者提供。

平時考核表的「工作項目」欄，由受考人自行填列。依照考核表的附記說明，其填列方法係：

各機關依據其策略願景或年度施政目標，訂定內部單位之年度工作目標，再由主管及受考人於年初共同商訂個人年度工作計畫，據以設定計畫評量指標，並依規定按時考評。

依據上述說明，績效目標及評估指標應由主管與部屬共同討論，取得一定的共識後再列入文字紀錄，作為個人工作的指引及年度考核依據，此種方法係從機關最上位的策略願景逐層向下貫串至個人工作目標，實符合學理上績效管理的運作方式，惟在實務運作上，鮮少依上述確實執行，通常僅由受考人自行填列，所填列之內容亦僅限上級交辦業務，此將於下一節詳述。

「考核紀錄等級」、「個人重大具體優劣事蹟」、「面談紀錄」及「綜合考評及具體建議事項」等具體考核部分，則由單位主管填列。考評等級分為 A、B、C、D、E 五級，A 為執行進度達到或超越預訂進度；B 為執行進度落後 10% 以內；C 為執行進度落後 10%，但在 20% 以內者；D 為執行進度落後 20%，但在 30% 以內者；E 為執行進度落後 30% 以上者。

此外，受考人如有工作、操行、學識、才能等重大具體優劣事蹟，足資記錄者，應填列於「個人重大優劣事蹟欄」。另主管對受考人的考評項目評有 D 或 E 者，應與當事人面談，就其工作計畫、目標、方法及態度等進行溝通，面談內容及結果應紀錄於「面談紀錄」欄，若受考人均無提醒改進之必要者，則可不填；而評列 A 等者，主管亦應註明具體優良事蹟。依據本研究受訪者指出，個人重大具體優劣事蹟及面談紀錄通常空白，且該表完成後均列為機密，不會讓受考人參酌，僅為主管進行年終考核時之參考依據。

綜合上述，平時考核的流程大致為受考人先行填列基本資料及工作項目，再由直屬主管依據考核項目評定等級、紀錄具體優劣事蹟或面談結果，而後送交單位主管確認，最後由人事單位歸檔，待辦理年終考績時再交付主管參照考核。

貳、年終考績

依各機關辦理平時考核及年終考績的時程不同，一部分機關於當年度十二月開始執行年終考績程序，另一部分於年底仍辦理第三次平時考核，而後於隔年一月始進行前一年度的年終績效考核。雖然考績法對考績程序的規範係全國所有行

政機關一體適用，然經由訪談發現，中央機關與地方機關的年終績效執行程序略有不同，最主要差異在於團體績效評估的實行與否。

中央政府機關於考核個人考績之前，通常會先執行各一級機關及單位的團體績效評比，並以其評比結果作為各機關、單位的考績甲等比例分配依據。團體績效評估以各機關所屬的一級機關及單位為評比基礎，包括司、處、局、署等，在年初時依據機關整體的施政計畫或策略願景，設定各自的績效目標、預期業務，以及評估標準。至年底時，由首長指定若干高階主管組成評審委員會，審核各所屬機關及單位的目標達成度，並以此數據排出名次。而後，各所屬機關及單位在百分之七十五的基準上，依據名次調整獲得甲等的員額，故各該單位的考甲人數會在百分之七十五上下浮動。確認各單位分配之甲等人數後，交由主管自行考核單位成員的考績，通常司、處、局、署長會再下授基層主管對每一人員評擬分數，例如在中央為科長，科長完成後接著向上呈回司、處、局、署長確認，才送入考績委員會。

在地方機關，通常省略團體績效評估的程序，依照各機關甲等比例不得超越百分之七十五的規定，直接平均分配所屬機關及單位各百分之七十五的甲等員額，再下授主管自行對單位成員評擬分數。完成各該單位的個人績效考核後，再送入考績委員會審議進行初核程序。

參、考績委員會

一、結構

考績委員會由當然委員及票選委員組成，當然委員包括人事主管及首長指定之人員，通常為機關副首長、主任秘書，以及若干單位主管，由於名額有限，大單位之主管可能每年擔任當然委員，其餘則輪流擔任。依照慣例，會議主席多由政務副首長任之。

票選委員則由各單位推派代表參與選舉，通常單位間會有默契，盡量使各單位均有代表進入委員會，由於勝選僅需一定數量門檻的選票，因此在選舉時會有單位間的合縱連橫，透過換票方式保送較小的單位獲得名額。例如兩個事先溝通完竣的單位，人數較多者會將一定的票數分給人數較少的單位，或者數個單位互相代表，共同支持特定的候選人，該委員勝選後亦為數個單位爭取利益。

在人數方面，考績委員會組織規程規定總人數為五至二十三人。而票選委員

之人數，組織規程雖規定每滿四人應有二人票選產生，但實際上並未達二分之一，當然委員仍佔絕對多數。

二、職權

行政機關為處理人事管理事項以合議制組成的委員會，除了考績委員會以外，尚有人事甄審委員會，惟為求議事效率、節省行政成本，多數機關會將其合併，通稱考績委員會。綜合各受訪者的訪談結果，各機關考績委員會的職權大抵包括考績案、內升案、外補案、獎懲案、模範公務人員選拔等，本研究僅將分析的焦點限縮在考績案，其餘將略為觸及。

在考績案方面，考績委員會承接單位主管對所有單位成員評擬的結果，針對受考人所獲得的分數進行審議，此時是各委員為單位爭取權益的重要階段。由於當然委員均由單位主管擔任，首先由當然委員陳述其評擬分數之理由，全體委員有權加以質詢，或經全體決議更動分數，若無異議即按原評擬結果通過。惟依受訪者指出，考績委員會多半尊重單位主管評擬結果，罕有更動考績等次，最多微幅調整分數，但絕不致影響列等。

另外值得一提的是，儘管在進入考績委員會審議階段之前，各單位已依照團體績效的評比結果或某種共識確定考績分配比例，主管亦據其評擬完畢，惟按照慣例，機關整體會酌留若干甲等名額交付考績委員會，以共識決定調升甲等的人員，此時考績委員較有實質的空間針對特定人員的績效表現加以討論，並有決定權。實例如：

比如說現在有十個人，十個人如果要有百分之七十五，是不是要有七個人甲等……我今天甲等七個要給誰，名字都列好了，分數也打好了……才送到考績委員會嘛。另外三個是乙等嘛，那現行的方式是，那三個排列順序，比如說這個乙等當中，如果有機會被調甲的話，誰優先被調甲，就排名順序一、順序二、順序三，各個單位都這樣做，那這個案子提到考績委員會的時候，委員會就來表決……比如我今天商業司最近做什麼重大案子，績效很好，我要求爭取一個名額……如果今天假設這個，商業司的考績委員爭取到了，可能多一名之後就給它，就給這個順序的第一個。(A05)

上級機關要求我們初核是打 70% 的甲等……我們初核的時候是規規矩矩，就是上限 70%……但是其實他規定的是七十五嘛。然後他彙整

上去之後，上級機關會把彙整之後多出來的名額，再往下放.....因為我們可能會有一個，最多兩個增列甲等，那我們要決定說假設有七個人打乙等，那這七個人的乙等裡面，如果增列甲等名額下來了，要給誰？考績會最大的功用目前在這邊。(A05)

除此之外，考績委員會進行初核程序時，亦會預留若干甲等名額予首長彈性運用，其數額從百分之零點五到百分之二十五不等，此時考績委員會即無置喙空間，首長得單獨決定對若干在初核程序考乙者調升為甲等。

在獎懲案方面，由單位自行提出敘獎或懲處的人員及項目，送考績委員會審查。單位主管應列席陳述獎懲理由並備詢，委員得斟酌獎懲員額或程度，予以修正或照案通過，再送機關首長確認。首長若有意見，得退回考績委員會重新審查。

在內部升遷案，當特定職位出缺時，由各單位提報升遷候選人，送考績委員會審查。單位主管通常會列席陳述提報特定人選的理由，並備委員詢問。而後由所有委員投票或評分，選出前三名，送首長圈選。從組織外部甄補人員時亦同，用人單位及考績委員會均有權審查求職者之書面資料或召來面試，並經全體委員投票或評分，選出前三名供首長圈選。

模範公務人員的選拔，亦是由各單位提出人選，主管列席考績委員會陳述理由，再經全體委員投票選出，最後送首長確認。

綜上所述，機關有關重大人事決策，考績委員會保有一定程度的介入空間，包括考績、獎懲、升遷、甄補等事項，均被賦予參與及審議權。然從其運作流程觀之，人事案的發動權在於各單位主管，考績委員會僅是事後審查或追認的角色，如果制度未規範明確，或合議制組織定位不明，程序末端的制衡機制很難回頭影響前端的權力運作。

第二節 考績制度與民主行政的關係

考績制度與專業能力之間的關係，目前並無明顯的實證研究驗證之，本文乃採初探性的深度訪談方式，探詢行政人員在面對長官命令時，通常如何回應，又考績制度是否會影響其回應命令的方式。本節首先嘗試從理論立下論述的基礎，再結合經驗資料，探討權力集中化的考績制度是否將扼殺文官的專業能力。

壹、文官對命令的回應方式

官僚長期浸淫在公共政策的「生產線」上，自當汲取相當多的經驗及知識，理論上有盡最大能力提供政策建言的義務，建言包括正面跟反面，當政策顯然不當或有政黨偏狹疑慮時，亦有否定的責任。惟這種要求在實務上可能過於樂觀，例如某項政策顯有重大瑕疵，甚至偏離社會期待已在文官可預見的範圍，但政務首長若強行推動，通常仍能獲致執行。因此依照文官中立能力的理論實際訪問公務人員，得到的答案多半是無從動搖首長的意志。例如：

只要不是違法的，十個公務人員有九個半都會去做啦。(A09)

長官如果指派有危險、有違法的任務的時候，當然你可以拒絕……那拒絕的下場什麼東西，就是年終看著辦啊……所以今天縣長我點名這個，好你不做，那我找下一個，你不做我再找下一個，不可能每個都不做，因為每個都要被秋後算帳。(A05)

儘管屬員對長官的命令有疑慮之時，有「公務人員保障法」第十七條可資依據：

公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。

前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。

然而，此種條文規範，在紀律嚴明的行政組織中，並無實際效用，受訪者A05即認為：

這十七條其實是流於形式啦，為什麼，因為喔，他的保障法，很可愛，你要長官下達，以書面下達，你覺得長官可能嗎？那怎麼可能啊！

加以，保障法僅指陳文官有權質疑上級長官的「違法」命令，並未規範如何面對「不當」但尚屬合法的政策指示，因此在法制上等於認定文官無權干涉上級長官在政策上的價值判斷。然而，文官究竟有沒有權力向長官「建言」，甚至是「諫言」，牽涉到在政策過程中是「程序」參與或「實質」參與，這也深深影響著中立能力的建構。

中立能力在我國的學術界目前仍未有明顯而清晰的定論，實務界亦長期將政

治中立與行政中立的概念混用，因而迷失了中立能力的實質內涵，導致文官的中立能力在行政機關中未受重視。因此，即便 Hecko (1975) 主張將中立能力當作公務人員的績效指標之一，然我國實務界長期忽視中立能力的概念，此種主張甚難落實。此外，英國的「部長責任」制 (ministerial responsibility, 亦稱為 Whitehall model) 主張文官在政策制定過程中並非單純的承接命令，而是有義務向部長提出專業建言，但若政策建議不被採納，即應放棄立場，盡力執行上命，並且對外匿名，而由此產生的榮耀或責難均由首長承擔。在這種制度中，文官最重要的角色是「站穩立場，向政務首長告知其不切實際的政策構想是無意義的。」(Campbell and Wilson, 1995)。

還有一種情況則是文官從頭到尾不曾表達意見，或是依照政務命令上呈偏狹的資訊，方便首長遂行所欲的政策方向。組織內部的人事管理，亦有類似的情形，公共資源通常被集中用於貫徹首長的意志，這種情形在人事單位尤其明顯。人事單位雖名為「公僕中的公僕」，係以服務公務人員為初衷，但在實務運作上卻很容易成為首長行使人事權的附庸，用以維繫其獎懲或打考績的意向。

我們就是只能夠找主管跟當事人來談啊，然後談完之後如果主管願意處理的話，我們就協助他啊，包括主管希望我們頻繁一點去查勤，或者是作一些懲處，只要主管願意做，主管列出具體的事蹟，他願意作出這樣的紀錄，然後明明白白交出來，我們就是配合他去做後面的程序。(A10)

我一直覺得說人事人員的方向都走偏了，因為人事人員要服務的對象是……服務公務人員，但事實上現行都錯了，我們都服務上面，服務人事行政局，有困擾，有時候啊，目標錯置，目標走錯方向了，該要服務的沒服務到，沒有服務的就是這樣，都這樣玩啊。(A05)

尤有甚者，人事單位在考績制度中的主要任務在於維持法定程序，而保訓會審理考績復審案亦僅及於合法性，不會介入打考績的實質理由，因此救濟成功者多屬程序瑕疵，當中衍生的責任反而歸咎於人事單位，不易上及考核績效的主管。另外，即便保訓會發回原機關另為適法之處分，但只要補正程序，同樣得維持原案。由是觀之，獨攬考核權者，似乎成為制度及程序的保護對象，人事單位反而變質為代罪羔羊。

所以到最後申訴成功的，申訴有理由的，都是辦理程序違法，反而是人事人員的錯誤。(C02)

此外，公務人員就考績提起申訴，人事單位很難秉持中立的角度就雙方陳詞及客觀事實，協助保訓會釐清案情，反而以首長的立場蒐集有利於機關本身的資料，弭平救濟成功的可能。

他在確保那個過程，這個申訴案，其實人事人員一定會「擦落去」，就是大家都有一個共識，我們沒有那個本錢，這個申訴案是成立的。(A10)

我們的立場真的，就是要把考績這件事情很完善的處理好，所以如果真的遇到這樣的情況，還有我們的答辯是依據直屬主管給我們資訊。
(A10)

所以這個部分一定是我們幫忙 cover 啊……那你就是講，把他的工作狀況是怎樣，什麼可以紀錄的，你就紀錄出來，我們就根據你這些東西，我再幫你包裝一下，然後幫你答辯出去。答辯是我們在答辯的，就變成這樣。(A10)

這個考績可以到保訓會，可是問題來了，我說人事主管，你要告我的時候，說實在我已經都弄得平平穩穩的了，你告不了我，為什麼？他都會按照程序來嘛，你照的程序我都有……考乙等的道理在哪裡，我一五一十的跟你講清楚，人家考你乙等有他一定的步驟，人事主管會給它合理化啊。(B03)

由於資源及權力過度集中，故部屬若與長官意見不一致，多半僅消極回應，絕少與長官產生衝突。例如：

就如果是真的我不想做，或是我不認同的話，可能先裝死一陣子，如果他沒有再提的話，這件事就算了，但是如果他有再提的話，就表示他很重視這件事，你非做不可啦，除非逃離這個機關，不然你沒有辦法，就是要做。(A07)

面對主觀上認為不合理的命令，文官通常採取消極回應的方式，鮮少力陳意見或試圖扭轉長官的認知，因此最終上級的政策指示多半仍能獲致執行。值得質疑的是，若政策落實後引起人民反感，然文官既然不可能迴避政策形成的過程，是否無須負起相當程度的責任，甚至可以「躲在玻璃屋中扔石頭」，則有商榷的餘地。無論如何，文官的消極性有其養成原因，第一種是文官根本不具備所需的政策知識，對上級任何指示僅能照單全收，以掩飾自己的專業不足。而若本來具

有充分知識與滿腔熱情，卻在政策形成過程中未受重視甚至壓抑，將逐漸收斂原本的能力，並磨平人際關係的稜角，日久即積累為犬儒主義。

我覺得大部分的人是覺得，講了沒有用，就是所謂人家說，政治效能感啊，那我覺得我沒有辦法去影響那件事，我講再多也沒有用。(A10)

你公務人員考試考得要死考進來啊，我也是很怕我沒得升官，考績沒有，我還是要對你唯命是從啊，不就是變成一個惡性循環，每個人各有各的算計啊，不是這樣嗎？不是說比較悲觀，是我已經這個年紀，都可以退休了，就是說在公務體系看了這麼久，你會覺得說，我們有一種理想，好像很難達到。(A09)

貳、考績作為命令與控制的重要工具

若從契約的概念來看政府組織，可解讀為一旦進入官僚體系，等於自願放棄自由並同意接受權威的指使，而管理者獨攬績效考評的權力，也屬監督契約執行之所需。準此，官僚分別受到來自「政治」及「經濟」權威的支配。

前者，文官體系由繁複的人事法令所構築，這些法令形同規範組織內部正式互動關係的契約，組織成員必須遵從管理者持有決定工作條件、分配任務職位、設定績效標準，以及年度績效考核的權力。而早期公務人員在公法上被定位為「特別權力關係」，強調權威主體的優越性與受支配者的服從性，意即國家對公務員享有概括的管制權力，公務員負有不確定及不定量的義務。但當時國家的概念非指人民主權，而是統治國家的威權。

後者，在勞動力充分流動的經濟市場中，契約原本具有高度的變動空間，權威也容易受到競爭市場的威脅；且僱傭關係本為自願性質，若不滿雇主提供的工作條件，自可選擇退出。然而，通過國家考試獲得任用資格後，即被吸納進一個幾乎不會改變身分的工作環境中，即便人力會在各機關間流動，但均不脫相同的人事及薪俸法令。因此長期性的僱傭契約、高出供需均衡的工資、勞力市場的失業潛在威脅等，使公務人員對組織寄予高度的依賴，連帶使其與「資方」的議價成本節節升高，此時僱傭契約反而變為強迫性質，這也就成為管理者取得不對稱權威的來源。

通常，偏好的不一致及裁量空間的存在，使官僚不見得服膺上意；而權威足以支配組織成員的程度，亦端視個人對抗命代價的理性算計。如果個人追求自主

性的偏好較為強烈，就必須承擔受到制裁的風險；如果自主性的偏好較低，則勞動報償將受權威的保障。在這種情況下，只有當個人偏好被擠壓到無法承受的地步，才會產生抗拒權威的行為，輕者如提出異議，重者如辭職。

當然有的時候也會有自己的意見，也會有跟長官意見相左的時候，那這個時候如何調適？我覺得要不就是忍，要不就是走人！只有這兩條路嘛。(A07)

然而，人員選擇進入官僚組織，表示其放棄自主權而服膺政治權威，復因接受政府給付的薪資及福利，等同聽從上級對勞動條件的裁決。這種安排，意味雇主以政治權威創設經濟權威，再以經濟權威買足政治權威。從公務人員的誘因結構來看，若將操縱誘因的權力集中在首長手上，等於賦予其控制文官所有行動的可能，其中人事權尤為最有力的工具。

在行政運作裡面，最重要的兩個控制力量，第一個是任免權，可以調動你；第二個就是考績權……我會信服你是因為你有這兩個權，當你對我沒有這兩個權力的時候，我對你態度可能就淡化掉。(A11)

這個人事權最重要就是兩個，一個用人權，一個考績權，這是首長最大的兩個權力啦，就現行運作上這兩個權力不太容易撼動、不太容易被侵犯，你一個考績委員會要去影響這兩個結果嗎？(A05)

而文官在身分權受到法制保障下，獎金及升遷即為最切身相關的利益，此悉數以考績為依據。在權威的壓抑下，基層官僚除了參與決策的角色不明顯外，退一步甚至懼於表達異見，即因順服程度將反應在年底的考績上。

考績的目的，我們的觀點很單純就是，希望能匡正不對的行為，你說消極性也沒有關係啦……人生只有名利兩條船，你升官，名帶來利，不然你就給他獎金，對不對？所以這個東西事實上是並轡而行的。
(B04)

你說跟考績有沒有關係？當然會啊，我覺得應該是有佔七成重要。因為說真的，你為什麼會怕主管，還不是因為他掌握你的考績，因為考績會影響你的仕途，還有影響你的年終獎金啊。(A07)

參、考績集權化對文官專業能力的扼殺

對行政人員而言，違抗首長的命令，不但不符個人理性，也不是行政機關順利運作的常理，但當權力過度集中，必然會壓抑另一方角色的伸張。社會心理學家 Stanley Milgram 曾於 1963 年發表一項實驗結果 (Milgram's Experiment)，這項實驗請不知情的受試者隨時接受指令對另一個個知情的人電擊，但實際上並未通電，知情者只是假意扮演痛苦情狀，以此測試受試者在面對道德良心與外部權威的兩難困境時，將作何種選擇。實驗結果顯示，大部分的人都無法將道德標準置於對權威人士的服從之上 (Milgram, 1974)。

這個實驗從誘因相容的角度出發，驗證了在沒有其他誘因的引導下，權威是引導被控制者行為的最大驅力；而對控制者來說，權威則是最直接便利的工具。以此觀察官僚體系，主管對部屬一整年的績效表現，囿於時間、精力及資源，不可能時時刻刻關心，最重要的是，認真衡量部屬的考績並不在主管自己的績效標準中。因此評定考績對主管而言變得無關緊要，其他非關績效的事項就很有可能成為評價一個人的基礎，例如部屬的忠誠度。學者 B09 亦認為：

我們也沒有什麼誘因，讓管理者去把這個制度做好，如果有一個誘因讓管理者相信，如果考績不好好打，我自己會被長官、同事瞧不起，甚至影響我的陞遷，這些人就會好好去學怎麼打考績。其實公共行政已經一直在講管理課責，就是課他的管理責任，不是課他的工作而已，是課這個人會不會管理。

當官僚對長官的順從成為天經地義的倫理及規範時，將喪失挑戰命令及控制的動機，因此在層級節制嚴明的官僚體系內，吾人亦無法單純期待文官將依據黑堡宣言的啟發而扮演「賢明的少數」。是故，公務員在公法上的地位雖已從「特別權力關係」過渡到「公法上職務關係」，但考績制度的權力集中設計，使科層權威的力道並沒有顯著下降，文官發揮中立能力的誘因仍然相當薄弱。申言之，年終考績足以左右個人的升遷及獎酬，考績制度亦將績效考核的權柄完全交付長官，代表與個人休戚相關的利益受制於政務領導階層，這個結果就是，官僚體系只願意享受永業保障的權利，卻拒絕擔當護衛公共利益的義務(陳敦源, 2009c)，使中立一詞成為延遲、膽小、妥協、放任的最好藉口 (Hecl, 1975)。受訪者 A09 對此有很深刻的描述：

這公務人員久了就變成腦袋都硬梆梆而且又呆呆的，不是有人講，考進去的時候多難考啊，都是一流的，為什麼到五年後那個腦筋都不能用了？因為在機關裡面就只有唯命是從，你的升遷跟考績不是公平的，

我再怎麼做也是如此。

有時候我是覺得整個制度，不應該是上面的人說了算，這會造成真正的公務人員被淹沒啦。

講到這個，不是又回歸到考績跟升遷，你公務人員能夠被人家掐住脖子，就是這兩樣，你考績跟升遷就是唯一能夠影響到你的嘛，那你今天會很乖還不是因為這兩塊，你如果沒有考績跟升遷的話，你看看。

余致力等（2003）的調查研究亦指出，受考者不滿考績結果時，最可能採取的回應行為為消極怠工，達四成以上，其後依序為沒有行動、找人關說、依法申訴、自我檢討、挾怨報復。值得注意者，問卷當中的選項屬體制內管道者，僅有「依法申訴」，但選擇此項者僅佔一成。此外，在同一份研究中，當受考者在考績結果決定前得知將被考列乙等，若有意透過各種管道陳述意見以改變上級決策結果，受訪者認為尋求機關首長的協助最有可能成功，比例接近四成；選擇考績委員者，僅佔零點三成。這個調查結果與本研究的訪談發現一致，當受考者認為自己的工作表現無法反映在考績結果，又認定申訴無門時，未來即傾向敷衍了事，復因消極態度而連年考列乙等，形成惡性循環，對組織績效、主管管理及個人表現均有負面影響。

理念不合，就是他被打乙，那他就更不想做事，不想做事，又被打乙。就是覺得我都已經被打乙，那我就自暴自棄，你就覺得我表現不好啊，那就不想做事啊，那你擺爛又被打乙。（A06）

由是觀之，目前的考績制度的參與或仲裁機制，大多不受公務人員的信任，故權益有受損之虞時，鮮少尋求體制內管道協助或救濟，僅能依恃私人的人際關係，或是更高一層的權威來影響決策結果，表示既有的人事制度欠缺足夠的制度性誘因護衛文官的中立能力。因之，本研究透過深度訪談發現，即便行政機關不乏勇於表達意見或指正主管缺失的人員，但此種反抗高權的行為動機，並非來自制度對身分權益的堅固保障，而是依靠個人的膽識及勇氣，或是對考績制度的根本漠視。因為文官人事制度絕少提供必要的誘因保障，選擇向上級長官「說不」者，必須獨自承擔所有不利的後果，故此究屬鳳毛麟角。

像我之前曾經為了一些主管比較不合理的要求，直接當面跟他拒絕，也曾經有過正面的衝突。可能別人看起來有點像吵架，但我會覺得我在跟他講道理。而且我做過不只一次耶，有一些是針對工作上業務的

問題，有一些是不合法或不合理的要求。(A08)

他打我乙等的話，我覺得對我來講沒有差，因為我比較不想為了考績然後讓自己工作上有一些不合理或是不合法的對待。兩相權衡之下，我會選擇我不要這個甲等。所以我會覺得跟人格特質有點關係。(A08)

有一科的人啊，就常常跟科長吵架，每個承辦人都很有自己的想法，自主意識比較高，然後常跟科長吵架那幾個就是輪流乙等啊。就是比較敢講話那種人啦，可能科長叫他幹嘛，他覺得不是這樣，就會吵起來。我知道有幾次科長改了他的文，他覺得不應該是這樣，然後去跟科長理論，就吵起來。也有可能是不服從科長管理方法。(A06)

長期以來，長官握有極大的績效考核權柄，考績運作過程缺乏員工參與的管道，一旦考核者有濫權之虞，受考者僅能被動接受。這種缺乏互動及回饋的人事管理政策，制度設計的初衷在於藉助命令與控制確保政務推行，而受此規制的公務人員亦認為開放管理高權以外的其他力量介入人事控制，可能破壞組織或團隊的和諧氣氛，例如「過多的相互批評，恐造成同事間之猜忌嫌隙或報復黑函」、「部屬參與考評其實都是很好的方式，不過很容易流於報復工具」、「360度全方位評量在官僚體系是否會激化派系，導致直接部屬、同事間相互傾軋，投機者處心積慮找人關說、無心工作，實在有點憂心」(B10)，但阻礙部屬參與考績的結果就是，消極者採取敷衍態度怠工，積極者則直接與主管衝突，反而製造更多的矛盾與對立，更加無益於組織績效。且多數受訪者指出，以目前封閉參與管道的制度現狀而言，當受考者遭受不公平的對待時，不是自行隱忍，就是尋求組織外部的權威力量以非正式方式介入，因此黑函、關說本已稀鬆平常。顯然，以正式制度強化管理權威僅能維持形式和諧，不見得能確保組織的向心力，甚至造成文官中立能力的萎縮，對於政府績效的追求也就形同緣木求魚。

若企求官僚能在重要時刻發揮中立能力及代表國家意志，就必須給予其抗衡政治上司的武器。因此從民主行政角度來看，考績制度的分權化是未來不得不然的改革作為，亦有學者或官員持類此看法：

反過來看公務人員，一般來說，長官並不信任他們，他們也見得不信任長官。你現在說權柄全部給長官，可能變成更嚴重了，可能比以前的反應更不好。(B09)

在中國社會顯然是上對下比較多，可是你怎麼樣讓上對下的這種權威

裡面，讓他來客觀地評定考績，因為下面的人也沒有辦法去申辯、複審，事實上提保訓會的都很少。所以我總覺得，中國人這種權威的情況下，個人是主張不要把所有的都賦給機關首長跟主管。(B06)

依現行制度觀之，鞏固文官專業性的力量，扣除永業制屬於保障的最後底線外，即無其他相應配合的制度性誘因，因此若欲從民主行政推動改革，就必須賦予文官在其身分利益的著力空間，至少足以影響長官對自己的績效認知，才有誘因與權威保持動態平衡，而非全盤接受宰制，此即為考績制度開放參與最重要的基礎。

第三節 考績委員會的制度起源與初衷

考績制度目前唯一的參與機制，當屬考績委員會的制度設計，然因起源年代久遠，其具體制度來由並無詳細資料可考，僅能從歷次考績法相關法規的修訂沿革中窺其一二，拼湊六十餘年間制度變動所傳達的意涵。因此本節前段的資料來源主要為立法院的議事紀錄，載於立法公報之中，以及近年考試院對考績法修正草案的說明文書；後段則以深度訪談方式探詢考績委員會的實務功能。第四節再互為比較制度初衷與實際運用的落差。

壹、考績委員會的法制分析

考績法最初於民國 37 年制訂，經歷五次修法，分別為民國 42、51、59、69 年，而後因簡薦委與職位分類之考績法未盡一致，兩制併行造成運作上的困擾，乃於 76 年廢止，並重新擬訂相關人事制度及新制公務人員考績法，而後經數次修訂，適用至今。以下分別介紹考績法與考績委員會組織規程在各階段的修法情形，主要以考績委員會的職權變動為焦點。

一、考績法

(一) 民國 37 年立法：初步考核權在考績委員會

民國 37 年初制考績法，當時條文規範相當概括、空泛，並未清楚定義考績委員會的角色定位、業務職掌及運作程序等。該法第四條第一項規定：「各機關辦理考績，應組織考績委員會，執行初核，機關長官覆核。」；第二項：「考績委員會之組織，由考試院定之。」顯見考績法初次制訂時，即賦予考績委員會存在的法源依據，然而條文僅含糊描述考績委員會在考績運作中的順序，職權內容乏

善可陳，卻可看出評定考績的主體並非主管，而是考績委員會，其後再由機關長官覆核考績委員會的考評結果。顯見當時考評權是分散於考績委員手中，並非集中於單位主管，單位主管在考績運作過程中，並無明顯之角色。

（二）民國 42 年：初步考核權逐漸傾向單位主管

民國 42 年修訂的考績法，第十四條第一項規定：「各機關辦理考績，應組織考績委員會，執行初核，由主管長官執行覆核後，送銓敘機關核定，但長官僅有一級或因特殊情形不能組織考績委員會時，得逕由該長官考核。」第十五條規定：「考績委員會執行初核時，如各職等列有特等人員，須以全體委員無記名投票四分之三之同意決定之。」顯示考績委員會仍為考評的主體，待考績委員會初核完畢才送長官覆核，但制度已開啟主管直接評核部屬的權力。而第十五條規定之修正說明有謂：「本條新增，超等人員第六條已有嚴格限制，為免除情面起見，故有投票之規定，以示格外慎重。」¹⁹本條之新增，目的在防止徇私之弊端，以絕對多數決防止委員之專斷，此時考績委員會之設計傾向分散個別委員之權力。由是觀之，此次修法一方面漸賦予主管考評權，一方面則分散考績委員之權力，執掌考績的權力有向主管集中之趨勢。

（三）民國 51 年：單位主管的考核權獲得鞏固

民國 51 年的修法，刪除「考績委員會執行初核時，如各職等列有特等人員，須以全體委員無記名投票四分之三之同意決定之。」之規定，並有謂

公務人員平時功過獎懲，為機關長官行政監督權之行使，其所決定，應立予執行，毋須經過考績委員會評議，以免影響長官之尊嚴。草案第十二條條文內，擬將原來於年終考績時組織臨時考績委員會之規定，改為常設之考績委員會，俾便評議公務人員平時功過獎懲一節，殊屬不妥，不予採取，以維持現行公務人員考績法原條文之規定為宜。²⁰

蓋考試院送立法院審查之草案，原擬將主管對部屬紀錄功過、施予獎懲，送經考績委員會評議，且將年終始成立之考績委員會改為常設委員會，以平衡主管對部屬的控制權力，惟在立法院審查時，立法委員認此歸屬主管進行人事管理的絕對職權，考績委員會不宜置喙，乃遭推翻。記功過獎懲雖非屬考績作業的一環，但對於部屬的指揮及管理，主管的權力已有所擴張及鞏固。其後於民國 59、69

¹⁹ 資料來源：立法院公報第 42 卷第 12 期號 1 冊，第 46 頁

²⁰ 資料來源：立法院公報第 51 卷第 29 期號第 5 冊，第 26 頁。

年的修法，均未觸及考績委員會，76 年廢止該法。

(四) 民國 75 年：考績委員會改置於考績程序後端，奠下主管獨佔考核權的基礎

民國 75 年三讀通過新的考績法，大幅修正了考績運作程序，對考績委員會的規範亦較以往具體許多，亦將主管與考績委員會的角色互換，運作考績的權力乃大量集中於主管。第十四條第一項前段規定：「各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官執行覆核後，送銓敘機關核定。」此項規定將主管置於考評程序之首，而後方為考績委員會，乃賦予主管直接的考評權，主管得以其自由意志對部屬進行考評；同項後段：「但長官僅有一級或因特殊情形不設置考績委員會時，得逕由其長官考核。」顯見主管獲得控制部屬的直接權力，制度給予主管相當大的操作考績之空間。自此奠下主管獨佔考績權柄的基礎，其後的修法都沿著如此設計進行邊緣性的修正，從未動搖這種規範的精神。

在考績委員會方面，主管與考績委員會的角色互換後，由主管先行評擬部屬的分數，再由考績委員會核定。依制度規範觀之，考績委員會對於考績程序的介入，在於確認主管對部屬的評擬不致與事實脫節，同條第二項規定：「考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。」即賦予考績委員會在主管評擬後的補救角色。另本法草案在 73 年 12 月 29 日的立法院法制委員會的審查會裡，時任立法委員的郭林勇表示：

記得經濟部商品檢驗局有一位職員在報紙上發表文章批評該局許多措施不當，提出許多改革的建議，因與主管意見不同，結果被考績免職，像這種情形，希望能設一個超然性的考績委員會，免得因與主管意見不合，而被免職，無補救的方法。

時任銓敘部長的陳桂華亦回應：「目前公務員的保險及獎懲已有一貫的做法，將來我們必定朝郭委員所指示的方向去做。」²¹其後考績委員會果朝向保障受評者之考績不致有重大謬誤的方向調整。如此的制度設計頗有主管與考績委員會相互制衡的意味，而考績委員會的組成，儘管當然委員仍佔大多數，但有關票選委員的規定，已為考績程序添入參與的意涵。

民國 79 年考績法的修正，並未觸及考績委員會。民國 86 年修憲調整考試院

²¹ 資料來源：立法院公報第 74 卷第 43 期 1841 號，第 162、164 頁。

的職權，考績法配合修正主管機關，除此之外有關考績委員會並無太大的改變，第十四條：「各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關核定，送銓敘部銓敘審定。但長官僅有一級或因特殊情形不設置考績委員會時，得逕由其長官考核。」

（五）民國 90 年：考績委員會定位為主管濫權的把關機制

民國 90 年的修法，在參與的精神之外，更以明顯之條文宣示考績委員會所具備的程序正義性質。此源於司法院大法官會議釋字第 491 號解釋謂有關公務人員之免職處分既係限制憲法保障人民服公職之權利，自應踐行正當法律程序，諸如作成處分前應給予受處分人陳述及申辯之機會，以保障受考人權益，爰於第十四條增訂第三項：「考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。」該號解釋認為考績法原條文有關考列丁等免職之規定，因未符法律保留原則，給予主管對人事管理過大的裁量空間及對部屬身分的生殺大權，民國 90 年的修法即對此違憲規定進行修正，除於第六條第三項增列考列丁等的要件外，更於第十四條第三項規範此種對公務人員權利有重大影響之處分，考績委員會作為民主參與的機制，必須給予受處分人陳述及申辯意見之機會。同條第一項後段修正為：「但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。」原本在不設置考績委員會之情形，得逕由其長官考核，此次修法認定考績免職處分將改變公務人員身分，允宜審慎，是以新增了「考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核」之規定，主管若以考績對部屬作免職處分時，縱屬依法未設置考績委員之機關，仍應送經上級機關之考績委員會考核。除此之外，加上第十四條原有之考績委員會得對有疑義之考績案件調閱考核紀錄及向有關人員查詢之規定，目的均在保障受評者不受不當考評，類此制度即為典型的程序正義之設計。而銓敘部九十二年三月二日部法二字第 0 九二二一五九一九號令略以：

考績委員會設置票選委員之宗旨，係透過民主化選舉機制產生票選委員，使參與考績及平時考核之初核或核議等事項，經由考績委員會合議機制作公正客觀之考核，以落實考績綜覈名實、信賞必罰之旨。

說明考績委員會設置票選委員的目的。至此次修法，方明示考績法對考績委員會的規範，目的在與主管共享考評的權力，避免考評權流於專斷，因此考績委員會是對濫權的把關機制。

民國 96 年的修法，係為配合修憲廢除國民大會，爰將考績法第十四條第四項之「國民大會」刪除。

(六) 民國 99 年草案：強化考績委員會的程序正義規範

民國 99 年，考試院大幅修正考績法，賦予考績委員會更多職權，同時再度強化考績委員會具備的程序正義精神。該法草案增列連續二年考列丙等需辦理退休或資遣之規定，此種規定亦有剝奪公務人員重大權利之虞；此外公務人員任用法對試用成績不及格者予以解職之規定，亦影響當事人服公職之權益，乃將試用人員試用成績之審查，增列為考績委員會之職掌²²，因此考績法修正草案新增規範除了既有的擬予考列丁等、一次記二大過者外，還有連續二年考列丙等、試用成績不及格之人員，考績委員會於處分前均應給予當事人陳述及申辯之機會。此外，在不設置考績委員會之情形，對屬員所作之試用成績不及格處分及連續二年考列丙等者，亦應送經上級機關考績委員會考核。

此外，草案在第十五條除既有的第一項「各機關應設考績委員會，其組織規程，由考試院定之。」之規定，增列第二項：「前項考績委員會之組成、職掌及委員任期等有關事項，應於組織規程中明定之。」考試院的修正草案總說明²³對該條的修法理由謂：

考績結果涉及公務人員之俸級晉敘、升等及免職等事項，影響公務人員甚鉅，是以，設置考績委員會之立意，在使考績案件之初核或核議事項，均能經由合議機制作公正客觀之考績，以落實考績綜覈名實、信賞必罰之旨。

此以「合議制」為運作機制，明確定義考績委員會之制度基礎的其中之一為民主參與；「茲為踐行正當法律程序，爰本條增列第二項有關考績委員會之組成、職掌及委員任期等有關事項，應於組織規程中明定之規定如上。」對「正當法律程序」的再次強調，反應在對考績委員會內涵的充實，過去考績委員會的組織結

²² 民國 91 年 1 月 29 日修正公布之公務人員任用法第二十條規定：「……（第二項）試用人員於試用期間有左列情事之一者，應為試用成績不及格，予以解職：……（第三項）試用人員於試用期滿時，由主管人員考核其成績，送考績委員會審查……。（第四項）考績委員會對於試用期滿成績考核案件有疑義時，得調閱有關平時試用成績紀錄及案卷，或查詢有關人員。試用成績不及格人員得向考績委員會陳述意見及申辯。……」是以，試用人員試用成績之審查，業經公務人員任用法列為考績委員會之職掌，且對試用成績不及格者予以解職之規定，將影響當事人服公職之權益。

²³ 資料來源：

http://msa.tres.tpc.edu.tw/~people/draft/CCC.pdf?file_name=20103392519.pdf&folder=law_draft

構空白授權予考試院，卻未對授權之內容及範圍明確定義，草案為符授權明確原則，乃增列有關考績委員會組成、職掌及委員任期等必須明訂於組織規程之規定；該條之修正，亦是基於對程序的尊重。

二、考績委員會組織規程

此外，觀考績委員會組織規程的修正沿革，亦能一窺考績委員會角色的發展軌跡。考績委員會組織規程於民國 76 年由考試院制定，迄今經歷五次修正，其間組織變更幅度並不甚大，僅有最近一次於民國 98 年的修正變更了考績委員的組成，從這個趨勢可察及考績委員會所擔負的民主參與使命。組織規程對考績委員會職權的規範，大體上並無太大變化，大致如第三條所規定的：

- (一) 本機關職員及直屬機關首長年終考績、另予考績、專案考績及平時考核獎懲之初核或核議事項。
- (二) 本法或其他法規明定應交考績委員會核議事項。
- (三) 本機關首長交議事項。

值得注意者為規範在第二條的組成方式，在民國 98 年的修正前，均規定「考績委員會置委員五人至二十一人，除本機關人事主管人員為當然委員及第三項所規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席。」²⁴「前項委員，每滿三人應有一人由本機關人員票選產生之。」由條文觀之，考績委員會雖為民主之合議制，透過由選舉產生的委員來代表受考人發聲，以保障其在考績運作過程的權益，但依規定票選委員僅佔三分之一，其餘為當然委員及機關首長指定之委員，易偏向首長之意志，如此的組成結構並無法真正落實代議的精神，民主意涵亦較為薄弱，已有不少文獻指出類此現象。

迄至民國 98 年的修正，考績委員的組成乃有較大變化，票選委員的比例修正為「每滿四人應有二人由本機關受考人票選產生之」，蓋因「為強化考績委員會民主性，並落實票選委員核議功能，故修正本項前段規定，酌予提高委員人數每滿四人應有二人以票選方式產生。」²⁴，惟依此條文規範觀之，票選委員仍未達全體委員的二分之一，當然委員仍佔絕對多數。較大的改變是將選舉權限制於受考人，避免選舉出的委員仍受首長意志操控，至少在條文上均衡主管的考評權與部屬的代表權。

²⁴ 資料來源：考試院「考績委員會組織規程修正草案條文對照表」，網址：http://personnel.nctu.edu.tw/form/98_news/980619-4.pdf

此外，第二條第三項新增「各主管機關已成立公務人員協會者，其考績委員會指定委員中應有一人為該協會之代表；其代表之指定應經該協會推薦本機關具協會會員身分者三人，由機關首長圈選之。」之規定，將在制度規範上代表受考人利益之公務人員協會會員納入考績運作的過程，其理由略以：「基於民主參與制度之建立，並促進公務人員與機關間和諧之考量，爰增列依法成立之各主管機關公務人員協會，亦得參與考績委員會之運作」公務人員協會的定位，類似於私人企業的產業工會，亦在某種程度上趨近德國產業民主的形式，將工會成員以制度規範方式納入企業的決策，引進組織性的力量避免主管侵害部屬的權益。考績委員會對這種機制的引入，顯示制度設計者有意藉助這種外部力量，使考績運作更具代表性，也更有產業民主精神。惟公務人員協會開放成立時日尚短，運作仍未穩健，目前尚難觀察出其影響力。

三、綜合分析

揆諸民國 37 年以來立法院的考績法修法紀錄，有關考績委員會的討論並不多見，無論是法制委員會的實質審查或院會二讀的逐條討論，均鮮少釐定考績委員會的存在意義。此種現象仍然延續到考績法新法，雖考績委員會的程序及職權有所變動，但仍未見諸於各審查會的討論。直至民國 90 年因司法院釋字第 491 號解釋認定考列丁等予以免職未符法律保留原則，其後的立法才賦予考績委員會有關程序正義之職權，考績委員會在立法紀錄上也才有較明顯之角色。

從上述法規的條文規範觀之，考績委員會的制度精神大抵為「參與」與「正義」，亦即透過民主參與的方法，落實考核程序上的正義。從這兩個元素出發，從條文及立法紀錄大抵可以析出參與性、代表性、公平性、透明化及程序正義等五個功能，然實務運作與其設立目的是否相符，不無疑問。

隨著法規條文的修正，考績委員會逐漸被賦予民主參與與程序正義的使命，顯示主管與考績委員會在規範面有水平的權力位移，但制度設計者卻鮮少檢討制度與實務運作的相容性，在擴充考績委員會職權的同時，並未釐清「獨立性」的定位，故在實然上囿於制度結構，考績委員會並無力改變整體考績運作的窠臼。例如考績委員會組織規程雖亦歷經數次修正，但最大的改變其實僅止於票選委員人數的增加，即便大法官解釋確立了考績委員會的程序正義精神，考績委員會的實際運作卻仍維持著過去程序上的行禮如儀，新增的職權似無用武之地。

職是之故，在討論考績委員會的同時，有必要重新釐清委員會在行政程序中所扮演的角色。本研究從法制沿革歸納考績委員會的功能為參與性、代表性、公

平性、透明化及程序正義，其後將以深度訪談方式探詢其實際運作方式，以及實務界就其親身觀察的認知，對應理論與實際的差距，最後再分析差距產生的原因。

貳、考績委員會的功能分析

回溯考績法的修正歷程，民國 37 年制定的舊考績法，已賦予考績委員會存在的法定地位，之後歷次的法規修訂皆沿著既有的架構微幅修正，迄至舊法廢止前，變動並不大。當時雖以考績委員會作為執行考核的重心，但因條文規範簡陋，較看不出考績委員會有何特別的意義或角色，復因年代久遠，詳細立法緣由亦難以考究。民國 75 年通過新考績法，將考績委員會與主管執行考核的順序互換，權力隨即向單位主管集中。但另一方面考試院亦訂定「考績委員會組織規程」，並隨著考績法歷次修法逐步充實考績委員會內涵，將考績委員會調整為受考人權益的安全閥，避免受考人遭到不當的考績處分。

一般而言，政府機關設立合議制委員會多用於管制性政策的決策過程，蓋此種高權式決策直接規制標的成員的權利與義務，對其權益恐有侵害之虞，乃賦予委員會超脫決策權威的地位，重行審視政策的妥適性；同時合議制將權力平均分散至各個委員，避免單一霸權宰制委員會的決策走向，例如受訪者 A11 即認為：

民主程序是在最有權力的那個人，你要去制衡他，標的是在那裡。你要去找到最有權力的那一個，從這裡去，我要去制衡、課責你。

而委員的組成通常須合乎標的人口的代表性，俾各種立場及身分均有在決策過程表達意見之機會，如代議機構即是採選舉方式，由投票人決定能代表其意見的委員，例如受訪者 A11 即認為：

也不是絕對客觀，但一定有「喬」的空間，那個空間就是開放給你民主的機制去折衝，就是民主機制嘛，那「喬」完之後就給最終決定。

那中間裡面就是扯到權力運作的那個東西，怎麼樣設計到權力運作達到平衡，然後阻隔政治，達到民主。

同樣的，組織內部的管制性政策亦有類似的制度需求，尤其高度層級節制型的組織以權威為運作基礎，管理者對內部顧客的人事決策具直接且強制性，人員通常僅能被動接受，難有申明異議之機會。但因公務人員具有法律賦予之獨立性及身分保障，對於攸關自身權益之政策，理當具備更暢通的表意管道。是故，組

織內部有關人事決策的委員會即應運而生，如司法院的人事甄審委員會、大學院校的教師評審委員會，以及行政機關的考績委員會等均是其例。

本小節將從獨立委員會的制度精神，對應考績法及考績委員會組織規程的立法沿革，再從深度訪談及質化次級資料歸納考績委員會的功能，包括參與性、公平性、代表性、透明化及程序正義，以下分別析述之：

一、參與性

在考績事務方面，主管對部屬擁有絕對的考核權力，當屬高度規制的管制性政策，且法令規範考績等次附帶獎金及升遷之獎勵，以及免職之懲罰，考核結果自高度攸關人員權益。因此，在此種對人員有重大影響的決策程序，考績制度即加諸考績委員會扮演受考者的安全閥角色。

懲處、考績這些啊，這個要到考績委員會，是因為，他這個制度最要防的是要防止說首長專擅，怕他太獨裁之類的，所以他需要有一個力量介入。(A05)

一方面長官他也有考核部屬的權力，但是那個考核的過程，還有考核的最終結果，會不會保障同仁的權益，那個部分是必須要考慮的。我們獎懲最糟糕的情況，如果完全沒有考績委員會的時候，主管說什麼就是什麼，那他的資訊來源又不是那麼充分的時候。(A04)

那上對下的控制，怎麼去進行民主？就是考績委員會。考績委員會就是在上對下，我怎麼運作我的民主力量來沖淡這個東西，就是考績委員會。(A11)

考績委員有權對主管的評擬結果提出異議，訴請會議討論之，如果獲得主席同意，甚至可採投票方式決定，此時即更能展現每一位委員的權力。因此，考績委員會帶有制衡主管權威的意味。

機關也很怕，主管都很怕他當選委員……每年我們在開會的時候，他每次講話以後，主席就難做決定了。(C04)

甄審跟考績其實放在一起的話，這個真的就會有影響，因為他們看不慣自己單位的小朋友，就這樣一直被壓著，你再怎麼努力都沒有用啊。(C05)

我遇過一個考績的一個例子，首長想要主導某個人的考績是打乙，在考績委員裡面就控制了其中一個單位主管，告訴他在會上提出臨時提案說這個人就是要乙等。然後考績委員就投票，可是投票完以後，所有其他的考績委員就力保那一個……那案子後來送到首長，被首長退回去再審……真的就再覆議一次，可是考績委員還是維持原議。(C06)

二、公平性

主管在單位內部完成受考人的分數評擬後，需至考績委員會議陳述評分理由並備質詢，考績委員會亦有權更改分數，因此具有重行審視主管人事決策的機會：

一個委員會的評審機制，這樣是為了公平，不會被私人的好惡所左右。(A01)

也是有點集思廣益啦，盡量朝公平公正方向去進行，摒除一些個人成見的因素，畢竟只要是人，很難都完全沒有自己的情緒。(A07)

他能做的只是看能不能有一套法制去框他，那他用這個法制去做一個比較可以公平公正的效果在。(A05)

三、代表性

此外，考績委員會係由受考人選舉產生的委員組成合議制會議，共同決定考績甲等的分配比例，使多元意見得以伸張：

因為考績委員會裡面本來就是有各組室票選出來的委員啊，就是非主管的，我不知道所謂的開放部屬參與是要開放到什麼程度？因為我覺得有個代表性就可以了，你也不可能全部的人都可以加入這個討論。(A07)

他是要由考績委員會，他代表各個勢力，來競逐，那還是會競逐，基本上還是競爭，就是他透過這個民主機制，共同來決定。(A11)

考績委員會是什麼定位？他就是代表性，他不是專業性，人事不必要什麼專業，不必去懂你的人事制度啊，我只是在這裡展現我的勢力而已，考績委員會是代表性，代表一個勢力，來沖淡層級的權力。(A11)

我是覺得它的目的是盡量公平公正，去解決這類考績影響大家升遷或敏感的問題，藉由可能眾多委員集思廣益這樣。(A07)

四、透明化

藉由考績委員會的仲裁機制，強迫打考績的主管公開其所依據的資訊，以達權力運作的透明化：

我覺得它的透明是在他還是有義務告訴這些要為我背書的委員說，為什麼這樣打，就是這些委員必須要知道你決定的理由。(A10)

我覺得是還蠻公平的方式，就是盡量想要做到公平，至少說你給這個人這個分數，你給他八十四那麼高，那你要說為什麼。(A07)

其實他也是想要讓考績的過程能夠更透明化一點，就是可以不是只有一個人可以決定的。(A10)

五、程序正義

考績委員會還有準救濟的功能，在有疑義或剝奪受考人身份資格之人事案件，得調閱相關文件及給予人員申辯意見之機會：

他有一部份的功能是說，幫助長官在資訊不是那麼充分的狀況下，提供一些資訊出來，避免他做了錯的或是偏誤的決定。我覺得他是有一種錯誤消除的功能在裡面。(A04)

救濟的部分，可以融入到異常，因為我們在抽檢異常嘛，我在抽檢異常的時候，搞不好可以有陳述的機會。(A11)

我們現在被懲處是有陳述的設計，被記過，在考績委員會就有陳述的機制。(A11)

本研究從法規的沿革及公務人員的訪談中，歸納考績委員會的功能包括參與性、代表性、公平性、透明化及程序正義。申言之，參與、代表、公平、透明皆為組織民主的實踐方法，而從考績委員會的事後追認角色觀之，考績的民主參與係為保障受考人在管制程序上的權利。是故考績委員會的設置應在「藉由民主參與的方式，追求程序正義的目的」。然而，這些制度設計是否能達到預期的結果，需從曾經參與考績委員會運作的實務界人士才能得知，因此下一節將從訪談資料

深入分析之。

第四節 考績委員會功能發揮的障礙

考績委員會綜攬考績、獎懲兩權，若將人事甄審委員會併入，則又包括升遷、甄補及模範公務人員選拔，大抵涵括了公務人員在職期間的重大人事管理事項。廣義的考績委員會在組織內部相當程度享有獨立於層級節制外的地位，目的在制衡首長至高無上的人事管制權，以保障公務人員不受獨斷意志所扼制，甚至是維繫政治與行政兩股勢力的均衡。惟經訪談發現，雖考績委員會在獎懲、升遷、甄補及模範公務人員選拔尚有一定的影響力，但最攸關個人利益的考績權，仍然回歸組織的命令與控制體系，委員甚難介入長官對屬員的績效考核過程。因此考績公允與否，大部分操之於長官個人的管理態度及領導風格，制度不足以維持績效考核的公平性。本小節將較大篇幅著墨在考績案，經研究發現，考績委員會形同虛設的原因，包括角色衝突、結構設計、組織力量、資訊問題、利害關係，以下將逐一分析之。

壹、角色衝突

年終考核的程序，是先由單位主管對單位成員評擬分數，八十分以上為甲等，七十到七十九分為乙等。一般而言，擬予考甲者，職等較低者的分數約八十初，職等愈高分數愈高，主管職則可能高於八十五分；而乙等多半統一評擬七十九分，除非主管認其行為表現有重大瑕疵，才有可能評予七十八分以下。完成分數評擬後送入考績委員會初核，當然委員需解釋其給分理由，再由全體委員議決修正或維持原案。

然而，曾參與考績委員會的受訪者均表示，除了當然委員為維持其評擬的分數或為單位爭取增列甲等的機會時會踴躍發言外，票選委員多半保持沉默，而分屬不同單位的當然委員亦鮮少干涉其他單位的評分結果，是故提送考績委員會初核的考績案絕大部分照案通過。

考績委員會目前以我們機關來講，其實只要主管打了初核之後，到會議中，只要是每一個人打出來的初核，甲乙等比例是符合規定，符合我們給他的限制，出去之後到會議上不太可能翻盤。(A10)

因為這是私底下經過主管運作過的，那首長他有百分之二十五，他會

說哪有，你們都是考績委員會出來的名單啊。他就用 ppt 秀嘛，有沒意見啊？某某人甲甲甲乙乙乙，沒意見啊沒意見啊，好，過了。這份名單他們已經「喬」過了，就這樣。(A09)

委員會議絕少更動原定分數的原因，除了表示對單位主管管理權限的尊重，尚在於有意操縱的部分，已於會議前私下運作，首長會以明示或暗示的方式，左右單位主管評擬特定人的考績分數或是獎懲程度，也會授意考績委員會主席將結論導向特定方向。

如果我今天只是代表我的主管過來開會的話，如果當有重大議案的時候，我看到的啦，我們單位的那個考績委員，長官就找他去談了兩三個小時就下來了，那當然也知道他隔天要怎麼做，很明顯嘛。(C03)

有的首長比較內斂的就是，『老張不錯喔』，你這個副首長就知道『不錯喔』就是要給他考甲……首長認為說『這麼嚴重的事情，怎麼記過一次，不夠啦』，你就要知道在開會就要記過兩次。(A01)

人事單位在擬案的時候，就要先做好安排，這個案子你是要分配比例或是說哪些人員要打甲或乙，可能那時候就要先運作，因為這樣子會比用臨時提案讓那些考績委員不會有警覺性。因為你用臨時提案，基本上不是那個案子很趕，就是那個案子很怪。如果放在委員會上，那大家其實看得出來，如果這案子真的怪到大家都無法接受的話……(C07)

同樣的，無論透過正式或非正式的管道，或有意無意的傳達，考績委員均深明其義，既事先知悉首長所欲的結果，就會在會議中配合。

因為基本上考績委員會裡面都會知道首長的意志，所以基本上不太會有大家覺得這個人很好，可是首長覺得這個人不好……你不可能決定一個首長根本不可能同意的人，那這樣也是白來啊，大家會有一個大約的共識，這個可能是誰，分數都會給他這樣。(A07)

假設 A、B、C、D 四個求職者，他想要用 B 的話，那其他委員也是可以配合把他的分數打高一點，一方面也是讓首長看到說，委員們統一切都決定這個人最優秀。(A07)

然而，即便首長未以體制外的方式影響考績委員會的運作方向，票選委員亦

未必勇於發言，因為官階、職位的上下明顯區隔，並無法透過獨立性的委員會消弭之。最顯著的即在於，當然委員由單位主管擔任，票選委員則多來自基層的承辦人員，這種鮮明對立的身分同時處於會議室之中，兩者自難立於平行的地位審查議案，部屬仍然充分尊重主管的權威。

一個組一個當然委員跟一個票選委員，那你說票選委員當然是聽當然委員的意見啊，大的在小的哪敢講什麼話，你敢持跟主管相反意見嗎……就是人微言輕這樣。(A07)

你跳出來幫 A 講話之後，你是不是造成跟 A 的主管的對立關係。第一個是立場問題，第二個是可能造成組室之間的緊張關係，譬如說 A 主管說這是我的判斷我們組的事情，你為什麼要跟我持反對意見。(A07)

我覺得在一般公務人員心中啦，他會去顧慮分際的問題，我也擔心秋後算帳，因為那些人，因為我們現在輪調頻繁，那以後搞不好就會是我的處長，也會怕這樣。(A02)

行政組織透過嚴明的命令與控制體系操控人員由來已久，因此上下從屬關係根深蒂固，這種權力結構並不會因為獨立委員會的設立即消除，票選委員自然難以挑戰當然委員的權威。是故，考績委員會僅是把既存的權力結構複製到委員會中，如此反而破壞了委員會的獨立地位。

除去他考績委員的身分之外，他還是這機關的一份子，他還是有他層級的壓力在，所以你要他這麼公開的去講這個話……(C05)

有決定權的那個人，就是在考績委員會裡擔任委員，那今天我不曉得如果要透過考績委員會去做這件事情，是不是能夠達到那樣效果，我的質疑在這裡，因為他就是結構。(A02)

在委員會充分尊重主管的慣例下，幾乎送入考績委員會的議案都照原單位決定通過，而長期處於這種角色衝突的矛盾中，票選委員自然日趨消極，甚至在面對具有高度爭議的敏感議案時，以技術性缺席迴避複雜的權力運作。考績委員會乃逐漸淪為背書的工具，失去獨立自主的地位。

大部分的票選委員，我看到的大部分都很沈默，除了大砲型的委員之外，大部分的人，心裡都會覺得，可能也是做久了，會覺得它就是這樣，應該不太有什麼可以影響到的地方。所以才會說初核的結果，到

會議上再出來，都一樣。(A10)

我官階不夠高，我一講下去人家又會認為說，你是黑名單了，我又何必啊，又不關我的事，是別人的事，我幹嘛為了仗義執言，然後把自己弄黑了，我想算了算了，吞進去，我何必那麼雞婆。那請問你公務人員幾個有膽的？幾個很雞婆的？(A09)

貳、結構設計

一般而言，在委員會合議制的架構中，每個委員理當具有同等的權力，以化解上級與下級的角色衝突。然而，除了上述傳統倫理觀念難以突破之外，考績委員會的結構設計，亦不利權力的平衡，使權力傾向既有的權威階級。觀考績委員會的組成結構，除了當然委員享有既有的權威以外，由機關政務副首長擔任的會議主席，亦以其最高的官階掌控委員的意向，或是透過議程設定主導議案的方向，主席的權力甚為突顯。

主席其實比較有關鍵性……通常是主席自己說，這個誰誰誰，我看他工作表現還不錯，他八十一 ok 嗎？要再給他八十二嗎？然後在座委員有沒有意見？好，沒意見。(A07)

敘獎案是各組先提名單出來，假設提了二十個，可是這次的額度只夠分給十五個，然後我們就要開始在會中討論誰要刪掉，那我曾經碰過一次，主席直接說，某某某刪掉，當場直接那個人就 out 了。(A07)

如果主席比較獨裁，或者說在座有一個委員他可能是比較高層級的長官，一旦一個人發言，其他人全部跟上。他如果說這個要給他記功，哇，沒有人敢反對，大家就『這個一定要記功、記功』。如果這個要懲戒，大家『好啊好啊，這個要懲戒』。(A05)

除此之外，考績委員會的保密規定，不僅針對會外人員，若干機關甚至會對票選委員隱藏受考人名單上的考績分數，徹底貫徹保密作為，票選委員僅能藉由當然委員的口頭報告或會議討論稍微臆測分數。考績委員會組織規程第七條規定「考績委員會委員、與會人員及其他有關工作人員對考績評擬、初核、覆核及核定等考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，對考績結果在核定前亦應嚴守秘密，不得洩漏；考績委員會開會時，除工作人員外，考績委員及與會人員均不得錄音、錄影。」

我們給他的會議資料，如果你是票選委員，你拿到的考績分數，這一排是全部蓋起來的，不是只蓋你的……因為機關人數實在太少，如果我
我只蓋住你的，你光看別人就知道你的是什麼了。(A10)

而在涉及票選委員本身的事項時，票選委員亦須迴避、主動離開會議室。這種程序設計，相當程度阻擋了票選委員參與決策的權力，包括提議、投票、監督等功能均受到剝奪，尤其在人數較少的機關，將明顯削弱票選委員的影響力。考績委員會組織規程第八條規定「考績委員會開會時，委員、與會人員及其他有關工作人員，對涉及本身之事項，應自行迴避；對非涉及本身之事項，依其他法律規定應迴避者，從其規定。前項人員有應自行迴避之情事而不迴避者，得由與會其餘人員申請其迴避，或由主席依職權命其迴避。」

只要主管在講每一個人的工作表現，講到你的時候，你就必須出去。
(A10)

像我們在做增列甲等的投票時，如果你雖然是票選委員，可是你是被抓乙等的，你是不能投票的，你必須被請到外面去……像我們這一次，六個票選委員裡面有三個迴避，那他們還能幹嘛！(A10)

因為考績會的運作，票選委員就是沒有決定的 power，他雖然參與在裡面，他也覺得很受到排斥啊，他就是在整個開會的過程中不斷進進出出。(A10)

參、組織力量

考績委員會在垂直的權力結構上，壓抑考績委員「仗義執言」的誘因，而在水平的組織連結上，亦缺乏協力動員的力量，使票選委員無力抗衡主管階級的決策安排。從考績委員會組織規程的修法沿革來看，票選委員的人數已有大幅提升，從「每滿三人應有一人」提高至「每滿四人應有二人」，惟此種條文規範在實際上並未使票選委員達到考績委員總數的二分之一，其計算方法係總人數除以四，再乘以二，餘數不論，得出之數額即為票選委員的人數。例如組織規模較大者，假設委員總數為 23，23 除以 4 為 5.75，餘數不論，5 乘以 2 即為 10，因此票選委員為 10 人，當然委員為 13 人；組織規模較小者，假設委員總數為 10，票選委員即為 4 人，當然委員為 6 人。職是之故，票選委員顯然為絕對少數，缺乏組織動員的能力，受訪者即表示，若來自同一單位的票選委員有二人以上，就可能較有勇氣挑戰主管的既定決策，例如：

有一個很大的組，有兩個代表，他們可能真的兩個人有差，比較敢接觸組長的意見，譬如說他們就會說『人家別組考績甲等都是八十一、八十二起跳，為什麼我們只給到八十、八十一，我們組長標準特別嚴苛啊』。組長在，他們也敢這樣講。(A07)

然而，縱使票選委員數額提升為二分之一，亦無法達到一個單位產生兩位代表的水準，若欲如此則需再縮減當然委員的人數，使票選委員成為絕對多數，此在目前修法上恐有莫大的困難。

此外，考績委員會的保密規定，亦阻斷了票選委員的外應力量。委員在會議中的行為表現，外界不得而知，若有意為同仁爭取權益或抗衡主管不當的處分，皆無法取得委員會外的支持，僅能以個人身分發言，削弱了來自選舉的正當性。

我選上時候，我幾乎每次開會都會發言，但是開到後來我會有點無力感的原因是因為，我再努力啊，選舉下一任的時候，大家不知道我的表現，因為都保密，他不知道你發言非常多，我沒辦法跟人家解釋說，我都在爭取你們的權益。(A03)

這種保密設計的初衷應在於保護考績委員免受外界威脅，以利其在會議上暢所欲言，然因當然委員與票選委員共同列席，票選委員在無任何遮蔽之下自然屈服於權威而噤聲不語，保密機制最後淪為對考核者而非受考人的保護。

如果要真的去防這樣的話，是有點要類似那種我們講說弊端性發展保護，我今天被票選出來，我是代表民意，可是我在當面跟主管是不相同的時候，我能不能免於被報復？因為現在其實都不是匿名投票，就是公開討論。(C08)

因此，票選委員無論是對內集結其他委員的聯合力量，或是對外訴求基層人員的民意正當性，均因保密規定而受到阻斷，使票選委員更勢單力薄。

肆、資訊問題

無論當然委員或票選委員，均出自機關內的特定單位，自然不易了解其他單位的運作情形，這種資訊取得的缺陷，使考績委員不會輕易干涉單位主管評擬的結果。

考績委員會不可能去介入，因為你單位主管在打成績，別人不可能置

喲嘛，我對我的屬員工作內容，你別的科怎麼知道，你別的科隨便一個科員、票選委員來質疑我這個科長，喂，你這裡面的考績不公平，他敢嗎？他能嗎？（A01）

唯一的辦法就是那個票選委員他要必須非常非常的瞭解整個組織的情況，你必須提出的每一個論點都是有力的，你要站得住腳，能夠把對方說的，對對對就是這樣，而且你講出來的話還要公平公正客觀……我覺得這是有點困難啦，除非是自己組的人，或是你平常跟他有什麼業務上的往來，不然你不可能知道每一個員工的工作情況。那如果說只是憑你一個印象，就去把別人翻盤，我覺得這樣也不對。（A08）

同樣的，因無法知悉其他單位的內部運作，考績委員即便有意充分行使權利，亦僅能依其有限的資訊，為同單位的同仁爭取權益，而難以綜合機關整體或就特定爭議個案深入審查，考績委員即可能存在本位主義。

會站在自己的立場，考績委員沒想像中公正……你沒辦法期待考績委員站到一個部的角度去看，因為我是單位選出來的，我在審案子一定會以我單位優先……考績委員一定會護單位的利益。（A03）

這種資訊匱乏的情形，源自考績制度嚴格的保密規定，從平時考核到年終考績，所有考核作業均秘密進行，尤其擔負考核責任的主管格外謹慎封鎖可能外洩的績效資訊。而且，即便有平時考核表及年終考績表等書面記錄存證，其亦僅為制式化的表格勾選，實難從中判斷個人的實際表現。因此，考績委員會儘管擁有推翻主管評擬結果的權力，但礙於每一道程序均無法取得資訊，考績委員實無任何參考依據，自然無從審查。

伍、利害關係

相較於年終考績案，考績委員會在獎懲、升遷、甄補、模範公務人員有相對較多的影響空間。儘管這些議案的最終決定權仍然集中在機關首長，首長也有可能透過各種手段干涉考績委員會的決策，但依其議案的重要性不同，首長介入的意願也有高下之分。由於模範公務人員選拔完全採投票制，因此個別考績委員通常能依其自由意志決定。敘獎案則是由單位主管依據法定額度提出單位成員的記功嘉獎，僅有太過浮濫的情況，考績委員才會提出異議；而懲處案亦是由單位主管提報考績委員會審議，一般多為重大違法失職致影響機關形象，才啟動懲處程序，由於影響個人權益較大，首長會謹慎為之並預設結果，相較於敘獎案，懲處

較易受到上級權威的干涉。甄補則是考績委員會依資料及口試審查結果提報附名次排序的建議名單予首長，升遷案的運作流程同此，對於兩者個別考績委員雖能自由給分，但首長仍有權圈選其所欲的人選，且反過來考績委員會也可能刻意配合首長的好惡評分。

所以有如此差異，在於此些人事案對個人利益的影響輕重不同，連帶左右主管控制權的收放。對承辦人員影響愈大者，主管就愈有動機透過該項人事管理工具操縱，權力也會愈加緊縮。誠如本文所述，年終考績連動到個人的獎金及升遷，對公務人員的行為誘因最大，因此考績參與的可能性也最低，導致考績委員會雖以考績為名，但在考績案的著力點卻最為薄弱。而其他人事案雖亦與個人有關，但對於仕途或獎酬等明顯可見的外滋性報償無足輕重，因此首長也較無動機干預。

因為獎懲案比較小，嘉獎一次、兩次，說真的，對承辦人來說，他根本不 care 那一次兩次，對他沒有實質上的幫助，因為有嘉獎不會有獎金啊，有嘉獎不代表年終考績就是甲等啊。(A08)

此外，甲等考績因有比例限制，遂成為機關中有限的資源，且相較於升遷、一次記二大功的專案考績以及模範公務人員，每個人均有爭取獲得的機會，因此單位及個人有較大的動機竭力爭逐。而敘獎案的額度較寬，影響亦不大，因此少有人在意。

獎懲都只涉及到個人，不涉及到其他處室，所以一般會去關心嗎？比較不會啦，處室之間也比較沒有競爭啦。獎懲你個人的事，處室之間比較不會去競爭，但是考績就會去競爭，為什麼會競爭？因為他有考列甲等人數比例的限制，所以單位跟單位之間會去競爭。(A01)

職是之故，考績委員會最能發揮功能，也最能公正審查者，反而是最不重要的事項，正好背離了考績委員會的設立目的。

沒有互相競爭，考績委員會比較能公正的，因為他不涉及利害關係，比較能夠公正去審核。(A01)

獎懲說起來是最公平，因為那個沒有什麼用，曾經有一個功獎一大堆，後來也是考績乙等。所以獎勵簽出來，要經過考績會的追認，然後就過了，因為大家都沒有意見，為什麼？無傷大雅啊。(A09)

陸、綜合分析

綜上以上五點所述，制度設計者有意在攸關公務人員在職期間的重大權益事項上，以獨立性的委員會介入保障。由於人事權為高度屬人性，主管在運用時享有極大的判斷餘地，乃易流於獨斷專擅，若無其他權力制衡的機制，有可能成為整肅異己的工具，甚至是政治對行政的侵犯。考績委員會的設立，即為打破首長對文官人事權的壟斷，因此在固有的層級節制體系中，以合議制的方式納入各個階級的公務人員，期盼以橫向的組織連結抹平垂直的權力結構。然而，制度設計者忽略的是，即便設計了外生的獨立委員會，卻沒有同步製造內在的獨立空間，加上欠缺對票選委員的適當保障，導致既有的從屬關係仍然被移植進委員會，因此委員會的內外環境並無不同，基層人員仗義執言的能力依然受到壓抑。

依照本研究分析，考績委員所以流於形式，在於角色衝突、結構設計、組織力量、資訊問題、利害關係等原因，而制度並未賦予考績委員足夠的保障機制，以克服上述五項結構性的缺陷，因此考績委員會對任何人事措施的介入，僅停留在程序性審查，尤其多被框設於既定的議程中，至多查察考績甲乙等分配是否符合比例、敘獎額度是否寬濫，而內升、外補的評分僅供參考。對於主管考評或懲處所依據的理由，考績委員會頂多稍微表達意見，但多數不予置評，因此人事管理的實質層面，並無介入的空間。

因為他每次議程都固定的，我們只能針對議程來討論，你幾乎很少，幾乎沒有臨時動議，只有說今天議程排什麼獎懲案，什麼什麼的，我們只能針對這些東西做個討論。(A03)

其實他們在設計這個制度的時候，並沒有想要讓考績委員會對於考績的議題有一個實質的參與，我認為沒有，我覺得只是在程序上做審查而已，沒有進一步到實體說你這樣打考績到底 o 不 ok，這個是甲還是乙，還是說這個人甲是應該 80 分還是 86 分，目前看起來實務運作上是沒有這樣。(A05)

而當保障機制不彰，人事管理措施即有可能成為首長遂行私人恩怨的工具，考績委員若欲發揮獨立自主的角色，為不公義伸張時，可能在會中直接遭到施壓，或是事後遭到首長的「秋後算帳」，如此自無委員願意抵觸上意。

後來我們主席就點名了，他說你這個案子為什麼這個時候才發表這個意見，類似就是說，好像說我在事後放砲的感覺。因為我是一個承辦

人而已嘛，在場那麼多長官在那邊，你的正義之聲會被澆熄的。從那次之後，我再也不發言了！（A05）

首長把主管叫來，這個人我要修理他，那主管沒有辦法，就加了一些莫須有的到他身上，然後考績委員追認……委員都是不記名的……那個首長啊，就是說『十個委員裡面，八個同意，為什麼會有兩個人反對給他記過』……一個一個叫來問耶，贊成還是反對，他要抓出那兩個是誰。（A09）

考績委員會侷限在程序審查的範圍，雖維持了其對主管人事管理權的尊重，卻因之失去為同仁捍衛權益的角色，蓋此種人事管制措施的程序並不複雜，多為合法，除非極為嚴厲的一次記兩大過免職處分，或是經考績委員會決議移送公懲會的懲戒案，考績委員會才得以職權調集相關資料詳加審閱，甚至召集雙方陳述意見或採言詞辯論，以最嚴謹的程序介入管理的實質面。其餘的管理措施，只要合於程序，無論適當與否，考績委員會實無權干預。這樣的結果就是，考績委員會形同資源爭逐的戰場，焦點著墨在甲、乙等的分配是否為各單位所接受，公共事務不再是關切的重點。

這種程序與實質的爭辯，實為討論參與式考績制度無可迴避的問題。實質審查不可避免的可能侵奪主管或首長的監督管理權限，對行政一體及組織運作產生一定的障礙；而程序審查僅以事後檢誤的角色介入，並無法有效防止管理階層的濫權。經訪談發現，受訪者咸認只要考績委員會僅維持在程序審查的角色，就不可能對管理高權有任何影響。儘管如此，因為考績委員的資訊缺陷，受訪者亦不認為應修法賦予考績委員實質審查的權限。

這樣的人、這種制度是一定要存在，可是實務運作上是流於形式的，我去的時候就負責簽名而已啊，你不到的時候，『啊拜託你啦，簽個名好不好』。如果說你有事的話，『不然你簽個名再離開啊』。他只是要把人數湊足，維持法定程序。（A05）

我認為考績委員會應該只是負責程序性的東西，實體性的都不宜介入，這涉及到挑戰主管的領導權，涉及到委員有沒有能力去做這件事情，你看我幾乎，考績委員會要不要協助事項，我幾乎沒有認為應該要的，幾乎沒有。（A05）

源於這種矛盾，本研究乃試圖從個人層次尋求實質參與的可能，因單位主管

的實際管理作為，必然反應到單位成員的身上，雙方的資訊理當最為充分，若由該途徑開放員工個人的實質參與，足使個人在遭受不當待遇時得以適時反應，此將在第五章詳談。

第五節 小結

本章重行審視及檢討考績委員會的實際運作，一方面從考績法的變革過程觀之，民主參與與程序正義應為考績委員會設立的理論基礎，然無論新舊法，觀其法條文字及立法紀錄，並無法察及明確的立法意涵，顯示制度設計者忽略了法制與實務的落差，在擴充考績委員會職權的同時，並未同時檢討考績委員會與現存體制的相容性，也未釐清委員會此一介面在考績程序的定位，致其獲得的職權難有發揮餘地。另一方面經訪談發現此種代議式的間接參與，受限於事後及程序審的被動地位，亦不易產生積極明顯的功能。

下一章即從團體層次的參與，轉向個人層次的參與，探討績效管理的民主參與精神，能否作為制衡主管濫權的機制，保障文官的專業能力不受不平對待；又績效管理的參與原則，以實質或程序介入為宜？



第五章 考績制度能不能參與？

本章從個人層次的直接參與，探討部屬與主管就考績事務的互動及回饋，能否透過實質參與以有效分化主管單向的考核權力。第一節探究考績制度開放個人參與的實務可行性，第二節分析組織民主何以窒礙難行，第三節提出具體的實務政策建議，從民主行政與績效管理理論重新建構參與式考績制度，第四節總結本章的討論。

第一節 考績制度開放個人參與的實務可行性

本研究依據 Robin 與 Stein (1990)、Pratt (1991)、Roberts (2003) 分別提出的绩效管理原則，整理為相對貼近我國行政機關的參與式考績制度，共分為「參與設定績效目標及評估標準」、「自我評估」、「面談」、「回饋」、「團體績效評估」、「考績委員會的重新定位」等原則，並以此實際訪問實務界對民主參與的認知及看法，作為制度改革的參考基礎。

若干中央機關已在既有的考績制度下，試辦績效管理的若干部分，如面談、回饋及團體績效評估，而團體績效評估更於民國 92 年配合績效獎金制度施行於全國各機關，以團體績效為分配獎金的依據，但多有窒礙，不久即告終止，少數機關仍繼續實施團體績效評估。經訪談發現，績效管理的試辦成效多遭現職人員否定，理由不外乎流於形式、徒增行政成本，因此普遍對參與式考績制度持悲觀態度。以下仍將沿著上述六項原則分析其在行政實務上的適用性。

壹、參與設定績效目標及評估標準

績效評估係以目標為指引的計畫活動，用以控制員工不致偏離組織目標，員工若明瞭主管所期待的目標，並對績效標準有所承諾，方有足夠動機追求預先設定的水準；反過來說，主管在設定員工的績效目標時，若能開放參與，才得以確保員工認同主管的期待。而績效標準衡量的標的為員工，有關工作表現的資訊大都集中在受考人本身，故包括指標及其操作性定義的建構，均需獲得員工的資訊輸入，此亦有賴參與。

訪談結果顯示，大部分機關從未在年初令所有人員設定年度的績效目標，即便主管亦未對其屬員設想特定的目標，屬員除了例行性的業務外，多承接主管臨

時交辦事項，因此未有系統性的績效目標，故也無可開放部屬參與。受訪者之中，僅有兩個機關現正實施類似的活動，其一因屬全國最高人事主管機關，因此需帶頭辦理績效管理；另一中央部會則以改良的平時考核代替績效目標及評估標準的設定。後者的實際情形是機關中已開發一套平時考核線上填報系統，每個單位成員在三季平時考核的開頭，即一月、五月、九月自行上網填報工作執掌、專案計畫、優劣事蹟等，接著呈送科長、司處長審核。但過程中僅有資料的傳送，主管與屬員並沒有互動，主管核閱資料後即送人事單位存查，通常不會回饋部屬，而依據受訪者表示，部屬多半僅填列工作執掌，除非承辦重大特殊計畫，否則專案計畫及優劣事蹟欄均空白。由於欠缺實際的互動，且所填報的工作執掌均屬制式化文字，該作業成為一年三次的固定行政程序，故受訪者並不認同此項作業。而服務於中央人事主管機關的受訪者，亦指出人事政策的績效管理活動會跟公共政策的施政計畫績效對同一人員重複列管，導致人員需分頭向兩處列管單位陳報同一件業務的實施進度，徒增行政程序。

一個機關最主要的施政內容就是那一些……這些東西你去看他被列管的情況，你會發現他寫的內容不會差太多，這邊列管、那邊列管，三四個地方列管，全部加起來，對我而言都是同一件事。(A02)

而詢問其他機關的受訪者，亦均否定此項活動的實施，原因不外乎流於形式。因部分中央機關在團體績效評估部分，確實下授各單位自行提報，由最基層的承辦人員向上彙整為單位整體的目標，單位成員僅在此部分參與績效目標的設定，但非屬個人目標。但受訪者亦不認同需事先設定個人目標及評估標準，因為「不可能設定個人，一個科裡面自己去設定個人，那是非常瑣碎的，那沒辦法去設定啦」(A01)。此種論點係來自大部分公務機關的業務性質多無法量化，包括服務性、例行性、幕僚性工作，均為高度機械化的內容，不但無法評比，設定績效目標的意義亦不大。若為同事之間互相評比，可能會有如下的問題：

有些人可以很明確知道他今年度的業務是什麼，比方說有人是接這個計畫，他的工作目標、績效很明確，我這個計畫做得好就是好；那有同事是做收發的，那收發要去怎麼衡量你到底做的好還是不好？有些人你會覺得，哇，我辦這個大活動，績效很好，辦得很好；那收發每天這麼辛苦做這種事吃力不討好，案件這麼多，但是他沒有一個重大的績效出來，那你能說他工作表現不好嗎？(A06)

假設僅衡量個人的達成度，也有比較基準點的差異：

有簡單的公文存查，有一張公文不到一百個字但是要辦很久的……一個已經盡力了，已經發揮得淋漓盡致，就是七十分而已；一個可以做一百分的人，但是他只做八十分，客觀上這個比這個還好，那怎麼辦？

(A05)

甚至有受訪者指出部屬與主管的目標及標準必定不一致，最終仍會由主管權威決定，員工參與即失去意義。亦有受訪者指出，部屬傾向低估目標，此有礙機關運作及主管的管理。

貳、自我評估

部屬依據事先設定的目標，自行評估達成目標的程度，並列舉事實例證，再交由主管審核，而主管亦須與部屬討論其自評結果，來回修正至雙方均同意的結果，作為個人最終的績效紀錄。目前人事行政局正在試辦，而另一中央部會的平時考核則部分類似自評，其方法同上述，在每一季末了登入電腦系統表述業務或計畫的執行進度，但不作評分，再呈送科長、司處長核閱。其間為單向的資訊輸送，承辦人填列完成並往上呈核，即完成所有自評作業，不會得到任何回饋，因此受訪者認為多增行政程序。而人事行政局的實際經驗與上述機關雷同，僅有平時考核開放自評，年終考績無此活動。而二機關的受訪者均指出，儘管平時考核開放自評，但多半未成為年終考績的依據，加上平時考核無其他實質效力，實施自評的意義即不顯著。另一受訪者所服務的機關曾經短暫試辦，但在該年度年終考績的考績委員會議中，某單位主管自信滿滿的向考績委員陳述其試辦成效斐然，卻不慎提及

『平均薪資』，他把考績獎金當作他們薪資的一部份，他說這個人已經好幾年都甲等了，那是不是也應該把機會讓給別人？所以他做出很明確的排序之後，還是依據潛規則調整。(A10)

此外，無論有無實施自我評估的經驗，所有受訪者均認為部屬難免自我膨脹。

沒有一個人會認為自己做得不好：『科長股長給我打乙沒有關係，因為我做得很不好』。他們都認為說『我也是很辛苦，為什麼會被打乙？你看我我哪時候很閒』，其實他比任何人還閒，他還是說他很忙，基本上人都是自私的啦。(A09)

自我評估的目的之一在於增加主管的績效資訊來源，另外學理上有三百六十度多元評估的方式，係指從受考者自己、主管、直接部屬、同事以及服務對象等各種角度取得績效表現的評價，供為整體績效評核的參考。受訪者 A02 曾自行試辦三百六十度評估，但因程序繁複、業務龐大，僅試辦一次即告終止，亦認為不宜實施：

你知道有多麻煩嗎，我那時選擇了七個，例如說你身邊的七個人，你的部屬、主管什麼什麼的，全部都用密件去做回饋。我記得那時候我的座位旁邊不大，但有一半以上都是堆滿那個信封，我就一直在那邊 coding。我想應該不太可能每一年的考績都這樣搞，非常浩大……成本很大，因為當很忙的時候，大家都沒有空可以做這件事。

除了行政成本過高之外，組織內的互信程度過低，亦為反對多元評估的重要理由。余致力等（2003）的調查指出，行政人員多不信任多元的考核者具有足夠的知能及資訊，且會因為人員只追求人際和諧而失去考核的目的。甚至有受訪者憂慮製造多元的評估來源會因利益糾葛或私人恩怨等因素，形成派系傾軋或公報私仇，甚至人員若私下串聯恐將威脅主管的領導權限。

人在互動過程中，你做掉一個人很簡單。來，現在互評，找出兩個最爛的，你覺得會變成怎樣？結果還可以合理化做掉一個人。而且互評的時候是跟你的競爭對手在評，你會說他好嗎？如果可以評，我絕對把你打零分，我自己一百分。（A11）

如果由直屬部屬對受考者評量，將有可能造成大力改革的優秀主管被部屬給「集體謀殺」掉了。（B10）

另外，受訪者 A10 亦指出該單位主管曾試辦多元評估，然其目的僅在製造考績評核的正當性，以保護自己的領導權：

他就是要讓所有公務員知道說我這樣決定是有理由的，你自己看看你的服務對象怎麼批評你的，然後你自己的同樣都是工友的人怎麼看你的。他是為了要自衛，為了要防堵有人說你這樣不公平，就說你看白紙黑字，大家是這樣看你的。

由此顯示，行政人員仍是從控制的觀點看待考核來源的分權。惟受訪者仍大致肯定自評的施行，余致力等（2003）的問卷調查亦有六成以上的受訪者同意受

考者在接受主管考核前先進行自我評核，蓋主管的視野畢竟有所缺漏，無法全盤關照所有屬員的績效表現，因此屬員的自評可以提供主管忽略的部分，甚至在個人績效不佳的狀態下，彰顯「沒有功勞，也有苦勞」的情形。

參、面談

面談最主要的功能在於平衡考核者與受考人的認知差異，改善上對下的主觀判斷，且聚焦在具體的工作成果，例如工作品質、工作量或目標完成度等。更積極者則不僅止於討論過去的績效表現，尚包括工作改善、升遷機會、訓練發展需求等。如同 B05 所言：

絕對要定位在還沒打之前，一種比較客觀廣泛收集資料的方式，就等於是加強平時考核的不足，有時候平時考核只是主管他單方面的觀察，但是部屬知道面談的結果會影響他的考績，他會把以前你都不知道的東西都搬出來，給你做一個參考。

在所有受訪者之中，人事行政局現正試辦考績面談，另外某台北市政府所屬機關則是以文書作業作為某種形式的事前溝通，前者屬在通令全國辦理之前之表率，後者為該機關的單位主管自行辦理。就人事行政局的經驗，受訪者表示主管在評擬單位成員的考績之前，會先與受考人單獨討論績效表現、工作困難及修正建議，但除了正式業務範圍外，更重要的功能在於上下互動關係及雙方主觀感受的表達，

平常很少能跟同仁講這些話，他有一些其實是工作上很心裡的話，他也不好說，所以也許趁這個機會，他可以跟我說一點什麼……我不能講說他會把所有的實話告訴我，但是因為至少有這樣的過程，可能有一些話可以聽到。(A02)

面談與平時考核的目的均為雙向回饋，以及藉由直接互動的過程補充主管績效資訊的不足，但平時考核屬於制式的表格填寫，主管及部屬受限於既有的格式，不一定能反映全面或真實的績效狀況，因此彈性較高的面談可以補充此方面的不足。

台北市政府所屬機關的經驗，則是該單位主管自行研擬滿意度調查表，交由單位成員填答，其中的項目、指標係主管依據該單位量身訂做，例如業務內容、主管領導風格等，受考人依據五點尺度勾選。惟受訪者表示，受考人礙於情面或

是權威，多半勾選滿意，因此問卷呈現出來的結果並無太大意義，而主管與部屬的面談亦不會依據該份表格進行。另外根據研究訪談發現，多數機關的單位主管都會進行某種程度的面談，但目的僅為安撫乙等人員的情緒，無論是在打考績之前或之後，而獲考甲等者則不會有任何面談的機會。因此部屬亦多不認為面談能夠改變主管的定見，頂多心裡略為接受主管所稱之「不得已」的安排，稍微減緩不公平的感受。

主管心裡已經有個底了，知道要把你打怎樣的考績，並不會因為你跟他面談後，就改變他的心意。(A06)

都不是實質的討論，我覺得基本上都是打了，才會想要找來談，因為你要顧慮到他的情緒。我覺得也很少會因為談一談，就從乙等變成甲等，不太可能。(A07)

大部分有特殊狀況的，會找適當的時機跟他們談，但是就會婉轉的，不會直接告訴他說我這次打給你乙等，但是幾乎就會讓你了解到，『你今年可能某個東西比較慢了』，或『你雖然很努力但是因為有這樣的限制，所以你還是擠不進去』就婉轉的讓他了解。(B07)

依據學理，面談的目的在於傳達主管對部屬的期待及部屬對主管的回應，但實務運作顯然較為消極，儘管主管會對部屬解釋考乙原因，但仍非聚焦在實際工作表現，而是以「輪流」為闡述的重點，顯示面談與考績亦無相當的連結。幾乎所有受訪者都同意績效考核對主管而言是一項極大的壓力，對特定同仁考列乙等除了心理歉疚外，亦深怕遭到受考人的不滿，因此面談很容易淪為主管舒緩管理責任的工具。因此主管在評擬考績的時候，若非全面保密、秘密進行，就是事前或事後盡力安撫考乙者的不悅。

大家有參與、講過了，事後被打乙的心情都比較不會有什麼問題。(C01)

到年底要打考績再講一遍，我就跟我部屬講說，我盡可能因為你的職等調整工作輕重，那這樣下來如果考績今年甲的明年換你乙，我想這樣大家取得一個共識，心理上舒服啦，等你真的拿到乙，就沒有話講了啦……我是覺得這樣會把不好的降到最低，這樣的氛圍大家也比較有向心力啊。(A09)

科長就是會不斷的來告訴你，你每一個都很強，可是因為我受到限制，

我只能給多少……他落實平時考核跟年終考績這一塊，其實他都叫有參與，但是那參與程度是輕微的。(C08)

然而，受訪者亦指出，其實主管就績效事項與部屬溝通，並不僅止於正式的面談，而是分散在各種非正式的互動上，例如平時言談、工作時的及時提醒，或是主管請部屬吃飯，藉由輕鬆的氣氛化解敏感議題的尷尬。除此之外，受訪者認為單位的業務量已屬龐大，無論主管或部屬均難撥空進行面談，加上單位的控制幅度若較廣闊，對主管不啻為重大的負擔，若以法規強制執行，容易流於儀式作業。

面談不用讓它變成必要的形式，不然就是又流於形式而已啊，其實你平常有什麼意見想法，應該是隨時跟主管去談，而不是到了年底才有一個這樣的場合去談，這樣可能也來不及。應該說有一個管道可以隨時跟主管談。(A06)

是故，目前行政機關所實行的面談，多半侷限在單向的資訊告知，與績效管理的目的不甚相符。儘管如此，贊成面談的受訪者認為，面談能夠知悉主管評擬考績分數的理由，雖然不可能影響主管既定的心意，但若獲得一定程度的資訊，至少在心理層面較能服氣，受訪者 A07 即認為「我覺得這種開門見山反而很好，大家講開來，不用在那邊猜說，我哪裡不好或怎樣」，或者足讓受考人在提出復審案時有所憑據。而為節省行政成本，有受訪者認為僅有極端的表現再實施面談即可，無論是表現優秀時予以嘉勉，作為正增強，還是重大瑕疵時予以口頭提醒，防止同樣情形再次發生。

肆、回饋

通常行政機關的績效控制活動，起於考核，終於列等，除了最後的考績等次，受考人得不到任何主管看待其工作表現的資訊。因此績效回饋不僅止於年終考核，尚包括年度中定期或不定期、正式或非正式的資訊傳遞，方能適時修正行為，並以未來改善為導向。是故，在學理討論中，績效管理的目的向來不是作為獎優汰劣的依據，而是在偵測錯誤後進行輔導改善，這與目前考績制度以獎懲及控制的目的有很大的出入。例如學者 C11 即謂美國的績效管理做法為：

以前就是打屁股、吃蘿蔔嘛！那美國居然是把一半的 project 都給最差的三分之一去 improve。在台灣的話，那些前面的「我那麼努力，我拿了第一名之後，你居然不管我，你管那個最爛的！」可是他們那邊

績效管理的概念，就是平均數的提升，那是 average improve 的概念。

因此學者 C10 也認為，具有發展性的績效管理，理當以如下的精神運作：

其實那個效益真正不是在淘汰，而是讓他知道說，他是危險的、他要改善，舉黃牌。我們就會在參與管道中訂如果你考績丙等的話，那麼主管要對他進行績效的面談，就是今年你丙，為什麼？我們訂一個改善計畫，希望明年你能夠達到乙等甚至是甲等，這樣子的幫助他、協助他。

目前行政機關並無明顯的回饋機制，唯一類似的為平時考核，此為法所明定，但各機關的辦理方式、心態及成效或有不同。本研究訪談的中央機關在辦理平時考核時，先由受考人按平時考核表自行填列工作項目，包括該季固定業務、專案計畫或臨時交辦業務，填畢送交直屬主管依據表 4-1 的七個考核項目以五點尺度評分，而後呈單位主管核定，最終由人事單位存查。然而，多數受訪者指出平時考核與其他績效控制活動無異，多流於儀式性，即便有部分機關以資訊科技輔助此項作業，仍屬枉然。尤其，儘管受考人可自行列舉個人事蹟與績效表現，但限於組織中的傳統文書形式，所填寫者僅為制式化的文字敘述，對自己無所評價。受訪者 A06 提供個人填畢的考核表予研究者參考，經隱匿得辨識其任職單位之資訊後，呈現如下：

1. 施政計畫管考、本部業務季報、101 年政策盤點等事宜。
2. 擬定產業研究發展支出適用投資抵減作業相關事宜。
3. 特展規劃辦理事宜。
4. 產業創新服務計畫之委辦計畫。
5. 促進就業及人才培訓等相關管考事宜
6. 產業諮詢委員會相關會議及管考事宜。
7. 司／處／局／署務會議相關事宜。
8. 績效指標評核作業。
9. 其他管考事項。

誠如以上呈現，此些文字敘述太過寬泛，也無詳加敘述的空間，因此僅能提供主管極為模糊的想像。惟依人事行政局的經驗，則會鼓勵受考人盡量具體填寫，陳報任何值得主管注意的業務績效，並且必須舉證。而平時考核表的附註說明，要求主管對受考人有任何評為 D 或 E 等的項目者，應與當事人面談，

就其工作計畫、目標、方法及態度等進行溝通討論，面談內容及結果應紀錄於『面談紀錄』欄，以提升其工作績效，並作為年終考績評列等第及機關人事管理之重要依據。

在實務上，為免增加無端困擾，無論部屬表現如何，主管多半填列 A 或 B 等，以迴避面談的規定，因此表上的「個人重大具體優劣事蹟」、「面談紀錄」，以及主管簽核的「綜合考評及具體建議事項」欄位，多半空白，至多寥寥數字，「這個態度認真，這個具有潛力，這個服務態度欠缺，就寫這樣子而已，大概不會超過十個字」(A05)。此外，以人事行政局的辦理經驗而言，雖因首長要求而令主管確實填列每位受考人的優劣事蹟及面談紀錄，但所有資訊均奉行保密原則，並未發還受考人參考，僅作為年終考核時的證據。甚至受考者主動提起復審案時，保訓會亦不自外於保密規定，嚴格防範受訪者在救濟程序獲悉任何有關考績的資訊，故績效回饋的功能十分淡薄。

有一個申訴人，他是考績被打乙等，服務機關就把考績資料送給保訓會，他自己跟保訓會說那這個過程你總要讓我知道我為什麼被打乙等，但是保訓會不給他看，那保訓會的理由是什麼呢？根據考績法各機關辦理考績之人員，對於考績過程應嚴守秘密。(C09)

並且，實務上的平時考核與年終考績亦無相關，但弔詭的是，雖平時考核表有附註說明「平時考核之考核等級與公務人員考績法之考績等第並不完全等同」，復又規定「評列 B 等以上之人數以各單位受考總人數之 75% 為原則」，兩者顯然互相矛盾。推其原因，制度設計者期望平時考核能依據事實覈實評估績效，擺脫潛規則的陰影，因此特別明文「為免造成受考人不必要之聯想，徒增機關主管評定考績之困難」，但實務上平時考核與年終考績脫鉤，又失去績效回饋與部屬參與的意義。因此，制度前後邏輯不一致的窘境，顯示績效回饋從未受到制度設計者的重視。

考績法規定年終考績應以平時考核為標準，若依此規範執行考核，應就員工個人數次平時考核表的得分加總後，轉換為年終考績的得分，再按其得分考列等次。惟在實務上通常逆向操作，各單位在年終確定甲等的分配比例後，主管再依其自由心證對個別員工評擬分數，此時年終考績即與過去所做的平時考核失去連結，平時考核不免流於形式，也失去績效回饋的意義。學者 B08 更指出，平時考核極有可能造假：

我們現在是倒過來，因為有一個實質上設限的壓力，所以到最後各位

當主管的都知道，一定是先打總分，再回去造假，打那個分項的成績，這已經是違法操作了。

以落後指標來評估績效，加上回饋功能的失卻，就使績效考核的「獎懲」色彩更加濃厚，甚至成為組織管理的反激勵（demotivated）機制，受考甲者自喜於獲得資源，受考乙者則自認受到委屈，如 B02 所指出「考績辦完以後，好的人會覺得我本來就是那麼好，應該的，不會覺得很高興；考乙的人就認為我非常非常差，沒看過乙等的人跟你感謝……它完全不是激勵的工具了」因此，失去回饋功能的績效評估，最後的結果就是，無論考列甲等或乙等，兩者皆著墨於過去的表現，忽略向未來改善工作行為的機會，此與績效管理的積極性格自有不符。

就是偷偷摸摸的，到時候一發佈的時候，那個考績乙的就把主管恨死了……一般都是一間一間辦公室嘛，他就不走裡面，偏偏要走外面，繞一大圈走外面，因為他就很討厭我們每一個人。（A09）

所以人家講說，打考績要冷漠半年，你是主管我是屬員，你打我乙，我大概不理你半年，東西都不做，半年後才恢復邦交，可能就是會變成這樣。（C06）

為什麼每年考績一結束以後，有一個人就把那個考績乙等的貼在辦公室？他說『我要好好激勵自己啊，因為我是屬於那個二分之一的人』。事實上就是要給主管難看嘛！（B03）

由是觀之，平時考核的制度雖為落實回饋機制，但僅有協助主管整理資訊之用，最終僅流於強化管理的工具，目的殊不在回饋部屬的績效表現。對應余致力等（2003）的研究，受訪者雖指出目前平時考核多流於形式，但仍期待藉由確實的平時考核協助考核者蒐集具體評鑑成果及決策資訊，以求公正客觀。例如該份研究的開放式問卷有如下表述：

考核人員應從嚴執行平時考核，每月公告同仁的表現如何，俾隨時注意改進，否則同仁根本不知道自己的表現好在何處，尚需加強的地方在哪？有了每月考評資料也有助主管的年終評核，否則易流於印象、無具體數據的不科學考評，難怪主管會大傷腦筋了。

宜建立一套人性化而能針對每位人員職位層級、工作態度及自我要求成長等多面向之平時紀錄表。可交個人自填，主管按月收回評量，年

終彙整為具體工作表現評量依據。

另有本研究的受訪者認為主管不一定需藉由制式化的表格回饋部屬，反而日常的口頭溝通、用餐閒談，皆為回饋的方式之一，若欲作為考核的資訊依據，亦未必藉由統一的表格為之，主管可隨時自行紀錄，或蒐集任何形式的證據以向部屬解釋考核理由，例如來回往返的公文紀錄等。

伍、團體績效評估

民國 92 年開始，全國各機關曾短暫實施團體績效評估，惟不久即告終止，目前部分中央機關則繼續實行，並以團體績效結果分配單位的考績甲等比例。惟著眼於各單位業務性質差異太大，無法公平評比，因此大部分受訪者均否定團體績效評估。本研究的深度訪談結果與余致力等（2003）的調查結果一致，有超過一半的受訪者認為依附團體績效評估的績效獎金制度，因政府部門的組織績效不易量化及妥善衡量，即無法正確判斷各單位的績效表現，故對團體績效評估持悲觀態度。例如在開放式問卷即有謂：

工作績效之定義，公司行號多可量化或以盈虧決定，政府單位則難。
政府單位績效取決於各司處工作性質，業務單位與後勤支援單位工作性質亦不同，容易造成評量不公。

為解決單位歧異造成的評比不公，人事行政局依據所有單位的業務性質綜合歸納出一組一致適用的指標，並將指標所對應的績效表現全數量化，再依據特定公式計算各單位獲得的分數，最後以此排列團體績效高低。然而，受訪者 A02 認為即便經過科學化的計算，各單位呈現的分數相差無幾，僅一兩分之區隔，績效鑑別度實屬低落，顯無法確實反應各單位的績效，若再依此分配甲等比例，仍屬不公。

你會發現大家分數不會差太遠，例如說四個處七十、七十一、七十二、七十三分，我可以知道名次啦，那請問差別在哪裡？你怎麼去分辨優或劣？（A02）

論者甚至指出，公共服務的提供需要團隊合作及幕僚單位的協助，在績效難以清楚界定及客觀衡量的狀況下，容易出現單位間的爭功諉過，使團隊精神受到破壞。另外，多數受訪者亦指出，團體績效並無法反映個人績效，團體績效斐然者，內部成員不見得全然表現優異；團體績效殿後者，亦不表示所有成員均乏善

可陳。因此，團體績效評比顯然不受實務界的肯定。

陸、考績委員會的救濟

根據多數實證研究顯示，保訓會的救濟機制因屬程序審查，故形同虛設，而公務人員亦不對保訓會存在任何期待，因此除非過於誇張的情形，不會輕提復審案件。然經假設性詢問，若將審理救濟的權力交予考績委員會，受訪者亦不認為情況會獲得改善，其指出只要救濟機制僅止於程序審查，第三人即無太大機會扭轉原案。儘管如此，受訪者也不認為救濟程序應修正為實質審查，亦不認同賦予考績委員會救濟權力。歸納受訪者的認知，主管對屬員的領導統御及監督管理係高度屬人性的人事權，不宜率爾侵犯。是故，受訪者對考績救濟實無任何期待，態度相當消極。

此外，所有單位成員的考績均經考績委員會初核，才上呈至首長及銓敘部定案，假若救濟案在送至保訓會之前先交予組織內部的考績委員會進行審查，未免陷入前後不一致的矛盾，實屬不合理。而考績會在初核侷限於程序審，若在救濟案即轉變為實質審，亦難自圓其說。因此本研究認為，考績委員會的角色定位，僅能選擇其中一個階段介入，無論是前端的把關或後端的救濟。

綜合以上六點所述，受訪者對參與式考績制度的認知普遍悲觀，大抵僅認同自我評估及面談，但亦維持消極的認知，即受考人只能採被動姿態，單方接受主管告知資訊，個人無法也不宜干涉主管的考核活動，因此連帶對考績委員會的存在亦偏向「可有可無」的態度。在實務界的這種認知之下，若欲改革考績制度及考績委員會，即無法進行太劇烈的角色轉換，考績委員會頂多保持程序審查的定位，也不可能賦予部屬太多侵佔管理權的空間。本研究為提出考績制度開放參與的改革芻議，將從上述認知分析其對民主參與的概念及想像，方能依據實際狀況設計符合公務人員誘因結構的新制度。

第二節 窒礙難行的組織民主

依據本研究實際訪談的經驗，研究者若以「民主參與」此種大範圍的抽象概念詢問受訪者的接受度，除了若干具主管職的受訪者表達否定意見外，其餘非主管身分者均大力贊同，其大抵認為考績運作過程過於隱晦，平時工作表現與年終獲得的考績甚難產生連結，尤其某一受訪者甚至連平時考核及年終考績的時程均無所知悉，全年度唯一感受得到的績效評估作業，僅有查閱金融帳戶中的考績獎

金以提前確認考列等次。因此，不具回饋效果的績效評估，將使組織成員對於工作顯得消極，亦無從向未來改善績效表現，如此則漸消磨其專業能力。

我知道要打啊，但到底什麼時候開始打，幾月送出去，我都不知道耶……可能也覺得隨便，要打就打啊，我不會去關心說什麼時候開始打，要好好表現。(A06)

然而，若從本研究歸納的六項參與式考績制度基本原則切入受訪者的看法，可以發現多數均遭否定，至多僅接受自我評估及面談，而且未能勾勒對考績民主化的其他想像。經仔細推敲受訪者所以對民主參與需求低落，可能源自「期待明君」的心理仍然根深蒂固，亦即僅冀望主管「擦亮眼睛」看待自己的工作表現，但不認為個人的積極作為能夠改善主管的認知。但此種互動方式仍屬被動的單向資訊傳送，與深層的組織民主尚有一段落差。例如某位非正式訪談的受訪者謂其期待參與的原因僅在於：

每年打完考績後隔一兩個月會拿到一張單子，上面就只有跟你說甲等還是乙等，可是從來都不知道他打的理由是什麼。

並且，受訪者對於考績制度的關心焦點，並非個人工作表現對組織績效的影響力，或是文官體系在決策過程的角色地位，而是甲乙等次的資源競逐，此種理性意識殊不利中立能力的重建。而若欲從誘因角度重構制度，則需重新檢視固有組織文化及人員思緒中不利考績民主化的深層原因。本研究從不同年資、官階或機關的受訪者之中，歸納目前公務人員仍無法接受本研究定義的參與式考績制度之原因包括權威操縱、主管心態、儀式化、行政成本、時間不足、難與年終考績連結、人員自我膨脹等，不一而足。以下，將從這些疑慮中更深一層抽繹行政人員對組織民主與考績參與的認知，作為革新考績制度架構的基礎。

壹、集體行動的邏輯

組織內部設立的獨立委員會，其中的代表性功能頗為類同民主政治中的代議民主，由各單位選出的委員代表其單位利益，這是一種以代理關係實踐組織民主的機制，也是較符經濟效益的參與設計。然而，從考績委員會的沿革觀之，其制度設計的目的並不在參與成本的考量，而僅係政治權威的附屬品。由於威權時代的歷史因素，直接參與在行政組織之中殊無容身之處，但為營造政治與行政分立的獨立空間意象，即便在威權時代歷經多次考績法修正，亦從未刪除考績委員會的規範。因此，在政治民主獲得鞏固後，行政內部唯一的民主機制即考績委員會，

仍然受限於前一節所述的制度泥沼，組織的代議民主形同虛設，因此有必要重新思索直接民主的可能性，以補足代議民主的缺憾。然而，直接民主又受限於以下的問題：

一、行政效率的尊崇

無論是代議民主或直接民主，都有參與成本的問題，績效管理理論所揭示的各個參與原則，要求勞資雙方必須撥出額外的時間結合績效評估與人力發展，這對業務量日增的政府組織而言，是一項重大的挑戰。考核與任免向來為行政組織中的權力來源，在人民對政府績效要求日漸高漲的時刻，政務階層為了貫徹施政計畫及領導意志，自然傾向緊縮手中的人事權；而目前單向的績效評估使公務人員無須經手太多的考核行政作業，若驟然加入民主參與的機制，勢必要付出額外的心力，接受意願自然低落。權力集中化的考績制度所以維持一個世紀之久，從無任何動搖，正是因為此為雙方相互認同的「技術效率」。

以若干中央機關試辦各種參與方式的經驗，所有受訪者均不諱言，由於管理權威不可能放鬆，再多的參與也屬枉然，尤其若以法規強制規定，不免淪為繁雜的紙上作業。

我覺得公務機關很愛做一些，這種行政的，像研考啊，管考的事都很表面，浪費人力、浪費資源，然後他們就覺得說這樣才能夠交出一個成績單。那個成績單都是假的啊，這時候在比什麼你知道嗎？比誰的文筆比較好！所以我覺得做這件事就是增加這些無謂的事啦。(A06)

由是觀之，無論在主管或是部屬的眼裡，民主參與不能在減低行政效率的前提下進行，太多的行政作業反而不利績效的產出。

二、稀少資源的競逐

受訪者固然認同若干參與方式，但依其話語推敲，亦僅在意個人獲得甲等與否，似未特別重視參與過程。考績委員會的最大職權在於初核，儘管委員有權力審視主管打考績的實質理由，但多半置而不論，僅將焦點關注在各單位的甲乙等分配比例是否公平。而一受訪者指出，考績委員在考績案最大的影響力在於增列甲等的時刻，此時亦形同瓜分權利、爭逐甲等的戰場。因此，考績委員會的重點從來不在審視考核理由的公允與否。

就算是當然委員之間也會互相拉票，他們也會事先講好說，我今年雖

然是抓某個人乙等，但是我其實是希望拉他上來，那之前我幫過你，那這次可不可以幫我一下？(A10)

為什麼想當委員？理由是他將來可以在考績委員會上知道考績的運作情形，委員他本身在那裡，對他比較有利嘛，所謂有利是考績比較會甲等，因為你主管打他乙等，考績委員會一看就看到啦，首長都會給他甲等啦。(A01)

在考績委員會因為有比例的問題，所以大家都會爭取，說實在因為涉及到錢的問題，所以造就了大家都往死胡同裡面鑽，為考績而考績，都忘了我們真正的考績制度是幹什麼。(B03)

那個時候幾個主管身分的考績委員，就是拼拳頭，現場就開始這種勢力、權力，誰跟主管的距離比較近，那主管當然會表達得非常公正。那個過程其實就是一場廝殺，會議結束把門打開後，打敗仗的主管回去大概幾天幾夜都睡不著，因為他已經分配到乙等。(C10)

若以個人參與而言，參與的目的也僅在試圖影響主管的想法，盡量將自己打為甲等，至於程序如何設計則不太關心。因此即便受訪者期望透過民主參與理解主管打考績的理由，但只要獲得甲等，是否參與便微不足道，其所認定的參與，也僅屬被動式的參與，此與績效管理的人力發展目的自然相違。

甲等的人應該比較少會想知道為什麼，因為甲等就表示長官都認同我的工作態度跟工作方式.....如果你都知道自己是甲等了，很 happy 啊，我還要參與什麼呢？而且人都是為自己的嘛，如果我今天都甲等了，那我覺得很 ok 啊，我沒有必要去搞這些，不需要再去知道我到底哪裡要改進。(A07)

你參與過程，最後打考績的還是主管，我做了這麼多行政作業，然後並不會影響結果，所以我覺得不一定要參與，但是他們的作業過程應該要公開。(A06)

甚至為了獲取考績甲等，找有權力的人關說。

他們還是會很在意那個結果，當那個結果是稀少而被重視的時候，我們每次打考績的時候，什麼立法委員的信件就不斷。(A02)

因此有受訪者認為，透過參與，可能會使受考人的考列等次提早曝光，反而增加組織的混亂與困擾，相較之下，寧可保持隱密的狀態，減少不確定性，甚至認為輪流反而是最公平的方式，乃對形式公平形成長期的依賴心。

我先知道我被打甲或乙，這樣不就大亂了嗎？在送到考績委員會之前，大家就開始會去找誰來講，所以其實這個過程本來就應該要保密的。那我覺得還是偷偷來好了，大家都不知道啊，乾脆不要有溝通機會，因為我覺得去溝通太麻煩了。(A06)

三、犬儒心態

由於個人不願為參與付出額外的心力，最後反而對考績不甚在意，因此是否符合實質的公平正義，不再有人關注。

我覺得是所有參與的人啊，不覺得考績正確性是一件很重要的事，大家就會覺得說，這就你主管的權責，你打了，我就不要表示太多的意見。(A10)

可能是因為任職已經很久了，所以他們對考績這件事情的態度，比較能夠很自然的去接受用輪的，所以他們可能對主管的態度沒有太大的改變。(A08)

而個人既已不再重視考績的程序正義，在考績委員會也就不可能願意發聲。

那我當考績委員，我想說我幹嘛那麼大嘴巴講那些有的沒有，我只要自己考績甲的就，我只要自己考績甲的就好，我管別人考績乙的，就是這樣。(A09)

我們就是講講之後，我們主席就說『好，那就這樣，有沒有意見？』然後一片靜默。可是我覺得的確是需要這樣子比較有效率啦，不然有些事情，講再多，也很難結束。(A07)

大家會想說，我為什麼要扮演一個正義使者？然後不見得會有效喔，然後賠上我自己個人未來。那如果我乖乖聽話，那長官雖然這不叫做所謂對價關係，可是某種程度我大概可以看得到，起碼還滿安全的。(C08)

由是觀之，參與成本實為考績制度民主化的一大障礙，也因此所有人均不願意耗費自己額外的時間處理屬於公共性的議題，在人員的人事權益受到威脅時，就罕有伸張正義的聲音浮現，此正為集體行動的邏輯。顯然公務人員對於直接民主與代議民主，都沒有太大的期待，唯一的期待就是獲悉被打考績的理由，是故多數人員對參與的認知僅限於程序參與，少有受訪者認為應該介入打考績的實質內容，也只有太離譜之處才寄望第三者介入翻案。這樣的觀念植基於組織的統合成本，申言之，進行績效評估需耗費不少的時間跟精力，即便屬員目前僅能被動接受考核結果，但亦因此免除承擔績效評估的行政業務，若增加民主機制反而必須負擔額外的參與成本，故屬員寧願保持現狀，繼續託付主管負起個人績效考核的業務。而政務官被賦予合法控制官僚的權力，且僅由自由心證考評即可，無需付出精確考核的成本，這種直截了當的便利性，亦使管理者不具任何分權及放鬆控制的動機。由是觀之，無論對主管或屬員而言，現狀反而是最有效率的。

貳、橫向組織力量的匱乏

一、既有權力結構的複製

賦予特定組織獨立的地位，目的通常在以橫向組織連結抗衡垂直權力結構，然而若兩者處於資源不對等的地位，獨立組織只會淪為權力正當化的工具。行政機關中的考績委員會，即扮演此種水平制衡的角色，期望凝聚橫向的聯繫與動員力量，抵禦政治力以人事權侵犯專業意識。因此組織內部的委員會，基本上要負起聯繫動員、蒐集資訊、確認議題、形成共識、發展行動計畫等任務；甚至若遭遇重大不當或違法力量的介入，更需具備勇氣對外提出訴求，爭取組織外部的支持。

以環評委員會為例，環評委員會固然設置在環保署內部，但其委員組成除了官派代表外，其餘來自民間社會的學者專家，以審查對環境有重大破壞之虞的開發案，尤其由政府主導之開發案常能透過行政力量貫徹，因此環評制度的設計本意即在於利用獨立於層級節制外的水平力量，制衡政治力對環評程序的干擾。然而，環評會與考績委員會不同的地方在於官派代表與民間代表之間不具從屬關係，即便官方得藉由議程設定操縱環評會議的進行，甚至透過結構設計切斷環評委員的連結力量，但當委員無法透過體制伸張其專業時，最激烈者可直接對外訴求民意，藉由體制外的民意凝聚取得體制內的正當性。推其原因在於委員身分的獨立性，其資源並不仰賴權威供應，故無後顧之憂。例如第六屆環評委員因不耐政治力干預環評審查過程，六位民間代表的委員集體請辭，並在環保署前示威、靜坐，

向外界表達對行政高權的強烈不滿。

然而，考績委員會與其他獨立委員會最大的不同，就在於權力結構的設計及資源依賴的性格。考績委員會將具主管身分的當然委員與具從屬地位的票選委員置於相同的會議空間中，在威權文化尚存的行政機關中，票選委員自然噤聲不語。更重要的是，部屬的人事權，包括考績、升遷、獎懲等操縱於主管手中，理當不敢抵觸上意，加上文官離退的成本過高，更不可能對外訴求正當性。以下的新聞事件恰能顯現考績委員會在既有權力結構下的角色萎縮現象：

前經濟部常務次長侯和雄涉及多項水利工程弊案，南投地方法院今天宣判，依監督事務圖利罪及業務侵佔罪，判處侯和雄有期徒刑 6 年 10 月，褫奪公權 4 年²⁵。

監察院昨以關說、洩密、圖利等罪嫌，彈劾前經濟部次長侯和雄，但因經濟部搶先於六月底命令侯和雄屆齡退休，這項彈劾案對其不痛不癢，引發經濟部是否刻意包庇侯和雄的質疑²⁶。

判處侯和雄有期徒刑五年十個月後，經濟部卻花費二個月的時間跑公文，直到三月二十日才將案子移送監院調查，且在向銓敘部辦理命令侯和雄屆齡退休過程中，銓敘部曾二次發函請經濟部斟酌是否先予以停職，但經濟部皆不採納，讓侯能順利退休取得退休金，讓人質疑經濟部有袒護之嫌²⁷。

經濟部人事處指出，當時侯和雄貪污案只是一審，尚未判決，再加上退休是侯的權利，而為了審慎處理，人事處將侯的停職案提到經濟部考績委員會討論，會中經過所有委員無記名投票，才同意侯和雄退休，已經過充分考量²⁸。

針對此一事件，經濟部內的人員 C03 指出當時除了人事單位配合長官指示辦理相關人事程序外，考績委員會幾乎未加審酌，即予照案通過：

這個時候就會開始討論，可是這種討論其實到最後，通過的機會都還蠻大的……你如果不讓他過，你要提出理由，你擋住人家的時候，說

²⁵ 資料來源：http://city.udn.com/54543/3224023?tpno=305&cate_no=0。

²⁶ 資料來源：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jul/31/today-p5.htm>。

²⁷ 資料來源：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jul/31/today-p5.htm>。

²⁸ 資料來源：<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/jul/31/today-p5-2.htm>。

不定長官就會跳出來，因為他覺得萬一哪天變成我這樣，你是不是要擋我？

他時間到了，他也可以退休阿，只是大家知道他是故意到這個時間立刻要跑啊，可是你沒有辦法去擋啊……一定會想辦法讓他過阿，而且法規形式上看起來沒問題，誰敢發言說，『我覺得他以後應該會被判刑，所以我們先把他的凍結起來』，不可能。那所以就變成說，形式上看起來好像還 ok，那他要退休，好就讓他過，可是等到真的判決出來咧，大家才來追究說，你們為什麼那時候讓他過。

余致力等（2003）的研究亦指出，對於票選委員的數量，多數受訪者沒有特定的政策偏好，由於人治色彩過於濃厚，在組織文化、管理結構、層級體系未大幅改進之前，增減票選委員並無助改變現況。此外，因為考績制度的保密規定，票選委員亦難向委員會外訴求正當性，無論票選委員是否在會議內為同仁捍衛權益，外界均不得而知。

另一方面，民國 95 年已立法允准機關成立公務人員協會，且「各主管機關已成立公務人員協會者，其考績委員會指定委員中應有一人為該協會之代表」（考績委員會組織規程第二條第三項前段），從「公務人員協會法」之立法意旨可以窺知，公務人員協會的目的在於「加強為民服務、提昇工作效率、維護其權益、改善工作條件並促進聯誼合作」，而在人事管理事項具有「被動」的建議與協商權，但關於考績的建議權僅限於法制事項，而非實質的影響力；且限制「依法得提起申訴、復審、訴願、行政訴訟之事項」不得提出協商，因此公務人員協會對於考績案無可干預。而可以「主動」提案者，亦僅限於休閒性質較高的事項，無關專業能力的發揮，例如福利、訓練進修、學術講座、圖書資料、聯誼合作等事項。此外，協會代表擔任考績委員者，仍須經首長圈選，故有極大可能傾向圈選主管職。考績委員會組織規程第二條第三項後段規定「其代表之指定應經該協會推薦本機關具協會會員身分者三人，由機關首長圈選之」該委員的代表性即遭弱化。

顯然，立法者未賦予公務人員協會抗衡政治命令的地位，組織間缺乏橫向連繫的動員能量，因此不利文官凝聚為專業集團。如同學者 C11 所言：

這個東西如果沒有一個 organization 在 support 的話，他基本上是假的，你在這個機關當中誰敢去違背主管的意志？除非你有一個 organization，平常像那個工會這樣，可以跟老闆去保你薪資，對不對？

你一個人怎麼可能去幹這種事情？一定是有一群狐群狗黨他們結盟起來。

二、人事單位淪為權威的附庸

誠如本章第一節所述，人事單位流於為權力服務，是首長維持法定秩序的工具，而非為員工的人力資源發展及保障。

主管就在考績委員會議上講了『平均薪資』，人事主任跟我就當場非常緊張，擔心如果受考人對於他的考績不滿，如果他將來要提出申訴、救濟的時候，因為輪流是潛規則，這怎麼可以拿出來直接講。(A10)

而考績委員會議的會議紀錄，僅載明考績委員會組織規程第六條規定之事項，均為制式化的程序性事項，殊無員工績效表現的相關資訊，包括「會議次別、日期及地點」、「出席委員姓名」、「主席及紀錄人員姓名」、「受考人數及其姓名、職務、官職等級及俸（薪）點」、「備詢人姓名及詢答要點」、「決議事項」、「考績清冊等其他附件名稱及數量」，不會對主管的考評理由作紀錄，故縱使受考人提出申訴案，亦無任何可供審查的證據。

其實考績會的陳述內容在會議紀錄不會呈現。我只會呈現經委員會全體決議通過，甲是幾分、乙是幾分，然後哪些人是乙等分別是幾分；無記名投票第一輪投出來是怎樣，誰誰誰迴避。就是很制式化，我不會去把每一個人在會議上講了什麼，很詳細的紀錄。(A10)

三、績效回饋的欠缺

由於在績效考核的過程中，部屬與主管之間沒有互動的機會，因此當部屬不滿考績結果，又欠缺溝通之下，很容易衍生對彼此的不滿。重者則直接衝突，輕者則怠慢工作。

吵架算是跟主管溝通的一種方式、一個管道。可能公事上，吵到我們在隔壁都聽到，厲害耶，而且不只一個。(A06)

所以相對的，如果你交辦一堆事情給我，我每次都做不完，我就會覺得，到年終你給我打乙，你試看看！（A06）

顯然，主管與部屬之間，並沒有一個平台提供溝通的機會，而考績委員會作

為資訊透明化的機制，卻受限於保密規定，無法作為雙方互動的及聯繫的媒介，因此若干較不「馴服」的人員，就可能以激烈方式表現，但此仍無助於組織績效的累積。

我覺得它的透明是在主管還是有義務告訴這些要為我背書的委員說，為什麼這樣打，就是這些委員必須要知道你決定的理由，但是委員有義務會議上所有的陳述，只限於這些委員知道。(A10)

職是之故，上下從屬的階級地位，以及錯縱複雜的利害關係，加上票選委員的保障不足，考績委員會自然成為橡皮圖章。

四、體制內申訴管道的阻滯

一般而言，行政革新往往源自兩股力量，一是由上而下的貫徹政策，另一是由下而上的挑戰權威。前者如新公共管理運動的風起雲湧，即由上位的政治改革者發起，以績效及民主為由向下顛覆固有的官僚體制。後者則多半藉由訴訟或示威的方式抗衡權威的壓迫，例如透過訴願、行政訴訟手段救濟個人權利，甚至藉由大法官解釋矯正行政的濫權，釋字第 491 號解釋即是其例，但此則較罕見，尤其穩固保守的行政組織及公務人員，更不易展開集體動員的力量。此外，規制我國文官制度的各式人事法規，亦將公務人員置於下位受制的地位，因此多數法令規章均從控制的角度出發，考績法自不例外。

公務人員相關法規向來被視為國家法律體系的內部法，對規制對象設有多重身分及權利限制，以利政務推行及組織管理。因此考績法亦採由上而下的姿態劃出績效考核的工具及範圍，將權力集中到主管手中，排除規範對象的反動力量。即便後來增設的保訓會被賦予水平制衡的角色，但從法律實務觀之，僅有考列丁等及一次記兩大過被視為行政處分，組織外部在如此情況下才有足夠力量介入內部的權力操作，其餘人事管理事項實無太多置喙餘地。在這種嚴明的控制框架中，上位的垂直管理傾向保守，下位的水平連結趨向微弱，因此公務人員縱對主管的人事管理有所不滿，但罕有體制內的管道反應之，文官的角色自然急遽萎縮。

其他法領域這個由下而上的挑戰非常激烈，公務員法這領域相對緩慢，相對隱微，其實有時候必須要思考的就是，長久下來有很多積習、違法，可是大家都照這樣做。(B08)

很多現行的做法，因為大家長久這麼做，很多時候是因為欠缺我剛說

的那種體制內的反對管道，所以反正公務員也就只能認了。比如說考績這種不合理的分配方式大家都知道，這種很多胡搞，但是它申訴無門。(B08)

職是之故，若企盼建構培育文官中立能力的場域，就須從上述二個方向推動行政改革，如果不是從法律位階放鬆內部的垂直控制，就是從水平面賦予公務人員橫向聯繫的力量，開放更多由下而上表達意見或是對外救濟的管道。

參、家長式領導的文化

傳統東方社會的文化主流，是源自根深蒂固的家庭倫理關係，而當人際間的互動跨出家庭後，亦將這種以父權為核心的思想帶進社會的各式組織。因此在企業或政府組織之中，領導者享有社會文化先天賦予的權威，除了能夠以個人地位指揮下屬外，下屬對家長的領導亦不疑有他。這種組織領導模式稱為家長式領導「家長式領導」(paternalistic leadership; Westwood and Chan, 1992)，一般而言包含「威權」(authoritarianism)、「仁慈」(benevolence)、「德行」(moral)三個面向，威權領導類似立威，領導者將部屬納入嚴密的權威與控制中；仁慈領導雷同施恩，領導者對部屬的關懷超越日常的正式職務；德行領導意謂樹德，領導者在部屬面前以道德自許，以贏得員工普遍的景仰(鄭伯壘，1995)。威、恩、德三種領導風格，正好可以對應部屬「感恩圖報」、「依賴服從」、「尊敬認同」三種心性(樊景立、鄭伯壘，2000)。是故，只要深植家長式領導的組織文化，主管的影響力就可能超越有形制度的規範框架，權威者可以極大化以自我為中心的權力，受規制者亦傾向自我約束，除了盡力表現順服外，甚至會產生對家長依賴的心理。

經訪談發現，在傳統保守文化的洗禮下，上下從屬的官階觀念深植於行政部門，尤其考績制度的控制設計，牢牢維繫著尊卑界線，成為考績制度朝民主化改革的莫大阻力，最明顯的例子莫過於官階愈高，獲得甲等的比例就愈高，如 B02 亦指出：

我們文化體系，還不太容許說長官比部屬差，也就是不管是長官還是部屬的觀點，如果我被評八十七，長官被評八十六，我們都會很不好意思，會去跟長官講『你既然八十六，我們八十五就好』……這裡面就是傳統的制約讓我們覺得長官應該比部屬好一點點，不是說你願意這樣，而是有時候你的領導統御會比較方便。

本研究在第二章曾引余致力等(2003)的研究指出,有高達八成的主管自認能夠客觀準確的執行績效考核,該份研究的質性資料亦指出「很多主管會說我就是很客觀啊,但是很多時候,我們自己認為很客觀的時候,反而是最主觀的。」(B06)。弔詭的是,儘管接受考評的部屬多半不認同考評結果,亦對執行考評的主管持不信任態度,例如學者 B09 所指出的「剛好就談一個主題,就是你認為你最信任的長官有什麼特點?結果好幾桌的人跟我說,還沒有遇過一個信任的,你知道嗎!」但官僚體系卻深植著對權威的崇敬心理,因此長官的任何管理手段及人事決策,很少受到質疑,即便有所不當,人員多半隱忍,甚至期待日後成為主管職之後,再以相同方式獲取補償。如學者 C08 所言:

這個正義不能單純只是所謂的員工正義,因為我們也會看到,這有點像勞資關係,他一定有一些衝突存在,那等到我們自己從員工變成管理者,我們可能也會做當時我們覺得很不屑的。

本研究經訪談發現「先崇敬主管,再貶低自我」是行政人員的普遍心態,以下分別以深度訪談資料分析主管與部屬雙方對於民主參與與管理權威的認知。

一、主管的心理層面

多數受訪主管重複指出打考績的為難,即所有受考人均表現優異,但礙於甲等比例的限制,不得不做犧牲,或是以敘獎方式補償;但另一方面,主管卻對部屬參與存在一定的恐懼,亦認定部屬傾向自我膨脹,因此最後仍認定自己才能做出最佳的判斷。這種矛盾心態顯示,對於組織的內部管理,僅有以權威方式才能確保人員的積極態度,也才有利組織績效的產出。因此有受訪者轉述某單位主管的看法,甚至認為目前的考核權還不夠完整,面對無懼考績的人員時,既有的考核權難以指揮控制;然而考績法並非沒有賦予主管足夠的人事權,只是依照目前行政組織的風氣,多數主管傾向迴避將人員考列丙等或丁等的責任及後果。

有一個主管跟我說領導統御工具不足,他覺得我打你乙等,如果你就是存心擺爛,你也不痛不癢啊。但如果真的一次給他打丁等,又一定要有一些很明確的事由,才有辦法把他攆走。他覺得他所承受的壓力跟他可以操作的工具實在不對等,考績法在說主管應該要課責,那你應該要給我一些權限吧,如果我沒有很大的權力去把不好的人直接刪掉,那怎麼敢冒這個風險。(A10)

我們應該對主管採取一個信任的態度,不要說我們怕主管有從私,所

以就把他綁得死死的，這跟我們領導、管理、統御的這種概念，基本上是不一樣，我們既然要他好，但又要把他能發揮的所有基本權力都束縛掉，我就不知道以後的主管怎麼去做他的事情。(B01)

在行政體系組織裡面的制衡，我個人認為，絕對不是下對上的制衡，那我就沒辦法控制了，這是一個控制，你怎麼會用底下的來制衡我，這就好像以前共產黨一樣，把校長抓出來鬥爭。(A11)

考績制度的保密規定，反應在保密對象的錯置，亦即績效資訊對受權力規制者保密，而將制度保護的對象設定在獨攬權力者，顯現制度傾向維持權力運作的隱諱。

不要把它變成一個公開的資訊，績效這件事被討論，在行政機關的實務上，其實有些時候除非我們能夠攤開來，不然其實很難講得清楚……所以你看考績委員會組織規程寫了一大堆，什麼初審複審一定要保密，某種程度代表他把考績視為一種很機密的事情。(A02)

我要跟你考乙等、跟你考丙等，要跟你講原因的話，你哪會服氣？大家都會說我不服氣，誰會說我考乙是服氣的？(A01)

你把誰寫得太差，等一下被偷看到，你慘了你。像最近一到四月份的績效剛交嘛，我今天要出來，我要趕快把我抽屜清乾淨，我怕萬一有一些要銷毀的沒弄掉，我今天沒上班，他們看到，那我完蛋了，因為那個東西真的會影響很大。(A09)

維持組織的和諧，反而重於權益的爭取，維持權力的秘密運作，仍舊是組織成員的共同期盼，甚至勝過公平正義。

在同仁之間會不會產生一些工作氣氛上的變化，因為他們可能彼此是競爭關係，那會不會產生一些不好的比方說黑函啊，你必須去設想會有這些情況，到時候組織受到的傷害很難用短時間去彌補的。(A08)

一旦大家都知道的話，就會被討論，因為人都是有想要探究人家秘密啊，還有八卦的那種行為……我覺得這對整個機關的組織氣氛不是很好……那我工作都不想做了，我覺得會引起機關的混亂。(A07)

綜上所述，隨著外部環境的變遷及組織理論的遞嬗，後官僚組織理論已成為

改革組織管理的重心，領導者的角色亦相應轉化為轉換型領導，強調以「影響力」取代傳統的「控制力」。然而，在我國的行政組織之中，公務人員對於管理及領導的定義仍是命令與控制，學者 B09 亦持相同看法：

我看到私部門，他們管理者就是很明顯比下屬還緊張……下屬甚至比較有發言權，一個人要升官都是先問下面的人『你覺得這個人如何？誰應該當組長？』。一個人想要出頭，要想辦法增強他的管理才能，但我們現在討論還是在下面的人都不乖，我們怎麼控制他。

而實際受訪的行政人員則假設，一旦去除管理者可資操縱員工偏好及資源的工具，組織不免潰散。持類此態度者，例如

長官本來就有控制權，任免跟監督考核這兩個，首長沒有這兩個東西，指揮不動的啦，沒有人要聽你的。那這個東西會不會影響考績，當然會影響考績，當然影響任免，你不聽話，我當然把你弄掉啊……你不配合我，我還不能用考績來處理你，那怎麼叫指揮監督呢？(A11)

這個衝突的話，如何調適，第一個原則上就是服從，合不合理，那是另一回事，如果不合理，你還是要服從。那合不合法，就有法律上保障的問題。我就是控制你，你才要配合我，那合不合理、合不合法，另外再來處理。(A11)

源於這種觀念，行政人員普遍認為考績制度開放參與，必然會侵奪首長的領導統御及管理監督權，甚至會危及組織的基本運作，因此民主參與的接受度十分低落。

我今天坐在這個位子上，我沒有人事權，我來幹什麼？我沒有對公務人員的考績權，我來坐這邊幹什麼？我都交給你們自己做一個評估、做一個面談，你就可以來決定考績，那我這個政務官不要幹了。(A09)

如果你考績如果參與的話，會架空主管用人權、考核權，會這樣很大的風險。我們設計制度不全然要站在受評人的角度來看，你要站在長官的立場看這個制度，如果我們太過於偏袒某個理念的時候，整個大機器會運作不起來。(A05)

我們的公務人力就浪費在這種層層節制的體制上，為什麼我們考核的部分還不相信一個主管的能力，在領導的部分也讓他充分的發揮，為

什麼你還要制衡他？沒有意義的。(B01)

二、部屬的心理層面

從六項參與原則切入的訪談中，多數受訪者僅認同自我評估及面談，顯示行政人員仍然同意維持考核過程中的消極角色，並支持既有的上對下運作模式。

我覺得這個程序能不能有作用，完全是看主管，因為主管的特質還蠻重要，如果他覺得就是需要這些東西來幫助他打出客觀的考績，那這個程序就會有效果。所以我覺得這個主管的部分，可能要看他是什麼樣的人。(A08)

因此將制度公正的期望寄託在主管身上，甚至會為權威說項，或者是對指標的信賴，但指標仍屬於由上而下的控制系統。

我覺得人家能夠當到長官，一定是有他的道理啊，今天你一個主管叫部屬做什麼，他什麼事都有意見的話，你要怎麼管理？當部屬的當然會覺得說，我覺得這東西這樣做比較好，但是你今天就是一個執行者嘛，你本來就是聽令行事啊。(A07)

如果指標真的能夠設計出可衡量，而且信度、效度夠的指標，考績委員會才有辦法根據你提出來的東西去做評估。但是如果都沒有的話，是危險的，因為我們並不專業。因為我們只知道那個人怎麼樣、這個人怎麼樣，但是我們看不到 A、B、C、D 加起來怎麼樣。(A08)

對於直屬主管可能出現的考評謬誤，則是寄望更上一層的主管來伸張正義，因此行政人員對分權的認知，是屬於垂直式的分權，而不是水平化的制衡，此仍屬對權威的崇敬。

不是只有單一主管打，主管的主管會根據你打的結果，再評分一次。如果我跟科長有仇，他把我打乙，但是可能司長或許知道你的工作表現，會覺得『不會啊，他平常不是表現很好嗎』。(A06)

現在打考績是股長先打了，才到組長那，他已經分權給股長跟組長了，組長綜合股長的意見後再來做最後的核定。如果組長有意見的話，我是不是要找股長來瞭解狀況，你為什麼這樣打。所以事實上他有沒有分權？他有啊！(A08)

同樣的，無論是主管職或非主管，無論其位階高低，均對人性極為悲觀，很多受訪者不約而用的使用了「自我感覺良好」此一媒體新興詞彙，顯然同事間的信任感甚低，X 理論始終是組織中深信不疑的假定，這也成為行政人員反對民主參與的重要原因。

尤其是公務人員，沒辦法啦，他們本來就是自己守著那一塊，而且都自我感覺良好。沒有一個人會認為自己工作是最輕鬆、最沒有績效的，每個人都覺得我最棒，為什麼給我打乙？(A09)

我覺得我們機關很多人都自我感覺非常好，都覺得自己很辛苦，我看到蠻多人是蠻自我膨脹的。(A10)

我向來不採取人性本善的態度，但這也就是為什麼政府機關老是被人家說是防弊的概念，可是因為我們試過太多次用人性本善的觀念在處理，後患無窮這樣，那有些時候只好醜話說前面。(A02)

在這種心態下，民主參與顯得微不足道，行政人員仍然期待「明君」作出合理的「判決」。

他達到他心中的標準，不代表達到機關要的標準，有人就是覺得我做的很好，但實際上不怎麼樣……我想一般人對自己設標準應該都不會太高吧……主管心中本來就有他的標準啊，與其要主管同意，那不如就用他的標準啊。(A07)

三、綜合分析

本研究發現無論主管、非主管均普遍以 X 理論看待行政人員，主管緊握既有的權力固不待言，但多數非主管亦將「公平公正」的概念寄託在對主管的期待，以及客觀明確的考核指標，人員普遍相信，唯有通過二者的檢驗，個人的努力才能獲得肯定，因此會為主管「設身處地」，以主管的立場來鞏固其監督管理的權限。學者 B09 亦指出行政機關中類此不對稱的信任心理：

基本上講的信任就是信任管人家的人，不信任被管的人，所以相信管人家的人是好人，被管的人若不用什麼獎金把他牽住，就不會幹什麼好事的那種心態，工頭的那種心態就是。

從組織既有的權力資源配置與制度性誘因來看，行政組織構築的層級節制體

系及賦予個人的階級地位，源自個人的長期投資及耐心累積才能獲得，機關的新進人員往往必須忍受因資歷不足而來的壓迫，例如強迫新進人員考列甲等即是，本研究經由正式與非正式訪談，發現這種潛規則在地方機關多屬公開言明，在中央機關則是心照不宣的默契，例如 C06 指出：

像我今年是新進的同仁，其實我在面試的時候，主管很明白的告訴我，『你是新進來的，我可能沒辦法給你甲等』，他就是很明白的告訴你，你想要這個工作，你就接受這個事實，那不論你在這個學校的表現如何，都不會拿你去跟別的學校的人事人員比較你到底表現的好不好。

現在麻煩就是說…好我第一年那就算了對不對，他可能第二年第三年都還是跟著打乙，因為你相對來說還是菜，因為你下面沒有新人。(C05)

上述的考績運作方式，源自「畢竟你新人剛進來，很多事大家要教你，還有就是你對機關的貢獻並不是那麼多」(C04)的觀念，呈現了因為官階高低而產生的資源剝奪，而從訪談發現地方機關將這種模式當作理所當然，更顯階級之間的正義觀念淡薄。

相較於西方社會，華人的公、私組織較容易表現出尊敬師長、長幼有序及關係取向等家庭意識，因此領導者與被領導者呈現較明顯的尊卑關係。而人際網絡中的親疏、貴賤、上下與遠近等差異，會影響一個人在組織中的行為趨向，最明顯的就是人與人在互動之前，會先了解自己與對方的關係，以決定後續的行為表現，並以之評價別人的行為（費孝通，1948；楊國樞，1998）。是故取得管理權威的主管，會因其職務地位產生以自己為中心的威望，而使下屬保持全面的尊崇與敬畏。

上述這種源自家庭生活的心理塑造過程，進一步固化為社會普遍的文化價值，因此組織內部的家長式領導結構，很自然的傾向排除基層人員的涉入，對於初入組織者有相當強度的剝削，以補貼對上位者的特權。在保守穩固的氣氛下，組織的上位階層並沒有足夠的制度性誘因承受水平組織的衝擊及權力結構的轉型，因此容易製造各種對考績委員會的重重阻礙。然基層人員也有類同心理，雖然不甚滿意目前的考核方式，但衡諸各種原因後，寧願保持現狀以交換未來的利益，亦即期待將來升官之後，能以相同方式補貼過去失卻的資源及權力。由是觀之，行政組織的垂直控制權力結構愈加根深蒂固，將連帶導致組織公民行為愈加薄弱。

第三節 從民主行政與績效管理重新建構參與式考績制度

壹、考績程序參與的制度架構

績效管理按其運作程序概可區分為四大構面²⁹，如圖 5-1 所示，分別為考核依據、考核程序、等級評定、考績運用。考核依據要求目標與指標明確，以精準評估標的對象是否達成任務。考核程序意為評估方式，必須使績效資訊的來源公允。等級評定係為識別受考人的表現優劣，作為人力資源管理的基礎。考績運用則是區分等級後的實際管理作為，包括獎懲、升遷、培訓、調整、輔導、離退等。

從這四個構面對照本研究歸納的六個參與原則，考核依據可對應到參與設定績效目標及評估標準；考核程序可對應到自我評估、面談、回饋、團體績效評估；等級評定及考績運用，屬主管固有權力，但考績委員會得介入審查或救濟。而依照本研究的深度訪談結果，僅有自我評估及面談的接受度較高，顯示公務人員認同的參與式考績制度，僅侷限在被動的資訊告知，亦即大部分限縮在考核程序構面。

²⁹ 此一分析概念由任職於考試院的受訪者 A11 提供，本研究雖採匿名，但仍於此表達謝意。

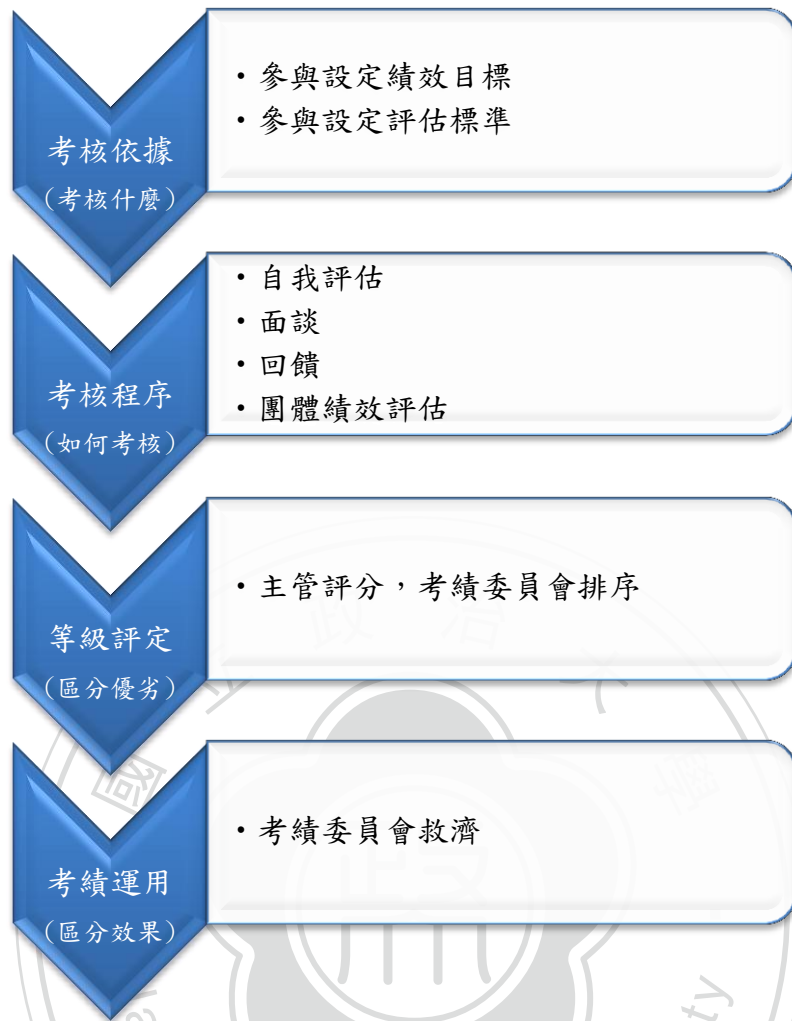


圖 5-1 績效考核流程的四大構面

資料來源：本研究自行整理

參與管理與傳統控制最大的不同就在於允許員工在管理過程表達信念及態度，因此學理上對於績效考核所主張的員工參與，亦僅限於程序參與，藉由程序透明化拉近主管與部屬的認知落差。因為人事管理是否有效，往往取決於員工對制度的公平感受，而此即來自個人在考核過程被賦予的影響力，當個人愈無法在管制過程獲得表意的機會，將愈不信任管制手段。弔詭的是，本研究的受訪者，無論其官階高低或是否為主管職，一方面認為只要參與或救濟停留在程序審查，就殊無作用，另一方面卻又反對受考人得介入主管實質考核的權力，顯然當前公務人員對於個人在人事管理上的角色十分消極，似乎仍將對公平正義的期待寄託在主管身上。

綜上所述，未來的制度改革若仍完全限縮在第二人或第三人的程序審查權，恐將重蹈既有權力結構的覆轍；但另一方面，囿於管理高權受到侵犯的風險，亦

不可能將考核權大量釋放至個人或考績委員會。因此本研究擬在平衡考核者與受考者的權力配置前提下，藉由資訊透明化的手段，同時課予主管及部屬的績效責任。

貳、實務政策建議

從組織理論演進的歷程來看，績效管理必須藉由授權賦能來運作，而考績民主化的目的係為平衡權威的控制。依照質化資料的分析結果，本研究擬提出之考績制度改革建議，將在避免侵奪主管監督權的前提下著墨於資訊重新配置，藉由考績委員會及員工個人兩種管道的資訊透明化，作為考績運作的監控機制，以推動權力結構位移。實際作法為具體記載各個考核程序的運作內容，以數據或文字製作為考績文件，除作為主管與部屬的互動紀錄外，尚在提供考績委員會審查的依據。如此設計有兩個目的，第一個是強化雙方的溝通與回饋，讓部屬知考績結果之所以然，而非由主管的自由心證定奪個人的績效表現；第二個是課予考核者的考核及績效責任，就前者而言，考核紀錄應送考績委員會存查，考績委員得就異常部分提出異議，以打破考核權長期的專擅獨斷，後者則是基於主管必須負起團隊的績效責任，其管理能力也須接受檢視及考核，因此主管與部屬互動過程的明確紀錄，足為課予管理責任的依據。以下分就考核程序的各個階段提出分權及參與的政策建議。

一、建立組織績效與個人績效連結的績效鏈

績效管理的運作，必須具備從組織策略願景向下貫串到個人的績效鍊，以行政機關而言，就是將機關施政計畫垂直及橫向具體化拆解，交付至各任務分組及各層級人員辦理，因此所有單位成員的工作內容必須對組織績效產生具因果關係的貢獻。建立績效鍊之後，就必須將內部單位視為一個績效單位，團體績效評估即為重要的考績運作程序，故團體績效仍作為單位考績甲等比例的分配依據。為求權責相符，主管的個人考績應與團體績效同步，不再享有優先考列甲等的權利。

二、受考人參與個人績效目標及績效標準的設定

單位主管及直屬主管必須掌握上位的績效目標，以此分派單位成員的業務，但分派過程需與部屬商議協調，力求雙方接受此先期設定的目標及標準。績效目標及標準不只侷限在業務「量」，尚包含業務項目，過去部屬必須全盤接受上級交代的業務，而未來若將單位績效與個人績效掛鉤，因部屬亦為團體的一份子，

理當有權力表達單位以至個人的績效目標及標準允當與否。惟最終單位成員的績效目標及標準，主管仍有權力定奪，而基於資訊透明的理由，雙方商議過程及結果必須明確記載，包括設定目標及標準的理由，若有分歧，亦須併陳雙方認知。

二、平時考核

建立績效鍊之後，其後所有的考核依據均須倚賴最上位的組織目標及先期設定的個人目標。平時考核應由受考人先行自評，亦須依照年初設定的目標及標準評估之，接下來由直屬主管與受考人面談，共同討論受考人的績效表現，雙方取得共識後以書面詳載評擬理由及依據，若意見不一亦應並陳。考核紀錄應載明具體事蹟，而非空泛的形容詞，除利受考人檢討工作表現外，尚供後續考績委員會審議之用。本研究依據原供年終考績用之「公務人員考績表」重新設計為平時考核表，如表 5-1 所示，並將原本之平時考核表修正為年終考績表，如表 5-2 所示。本研究所以主張交換使用，係因原平時考核表之考核項目較為粗略，而年終之考績表較為細瑣，因此在實務執行上，年度中間難以累積詳細及全面的績效資訊，導致年終的績效考核無所憑據，若年終又以較為廣博的項目考核之，將使考核者無所適從。因此本研究將二者倒置，在年度中的平時考核以較為細瑣的績效標準及考核項目追蹤員工的任務執行情形，蒐集每一個環節的績效表現資訊，而後年終依據各季平時考核情形，僅以綜合性及全觀方式評量年終考績，不再計較瑣碎的細節。以下依照表 5-1 說明本文重新設計之平時考核表之填寫方式。

表 5-1 本研究重新設計之平時考核表

姓名		到職		請假及曠職	項目	日數	平時考核獎懲	項目	次數
國民身分證 統一編號		送審			事假			嘉獎	
職務		官等			病假			記功	
職務編號		職等			遲到			記大功	
職系 (代號)		俸級			早退			申誡	
		俸點			曠職			記過	
績效目標	甲 乙 丙								
績效目標	績效標準	標準檢核 (目標達成情形)		績效目標	績效標準	標準檢核 (目標達成情形)			
甲	甲-1	填列具體事蹟，並以數據或質化內容詳述該事蹟與標準的距離，包括落後或超越。此欄位先由受考人自評，再與主管面談，雙方取得共識後據此詳載之。若主管與受考人意見不一，即兩者並陳。		丙	丙-1	同左			
	甲-2				丙-2	同左			
	甲-3				丙-3	同左			
	甲-4				丙-4	同左			
乙	乙-1	填列具體事蹟，並以數據或質化內容詳述該事蹟與標準的距離，包括落後或超越。此欄位先由受考人自評，再與主管面談，雙方取得共識後據此詳載之。若主管與受考人意見不一，即兩者並陳。		丙					
	乙-2								
	乙-3								
	乙-4								
個人重大具體優劣事蹟									
在既定績效目標以外，填列個人對單位或組織有具體貢獻或貽誤之事蹟。此欄位先由受考人自填，再與主管面談，雙方取得共識後詳載之。若主管與受考人意見不一，即兩者併陳。									
受考人綜合自評及其他意見									
由受考人就自己整體表現自行填寫額外之意見，若無可不填寫								簽章	
直屬主管綜合考評及其他意見									
由直屬主管綜合受考人整體表現填寫額外之意見，若無可不填寫								簽章	
單位主管綜合考評及其他意見									
由單位主管綜合受考人與直屬主管面談後之紀錄，就自己之觀察填寫意見								簽章	

資料來源：本研究自行整理

在表 5-1 中，粗體字表修正後的欄位名稱，斜體字表部屬與主管商議並取得共識後填寫的內容，例如「甲」、「乙」、「丙」為年初設定完竣的「績效目標」，其後的平時考核及年終考績即據此考核；「績效標準」欄位內的「甲-1」、「甲-2」、「甲-3」、「甲-4」，即為目標甲經操作化的四個績效標準；「標準檢核（目標達成情形）」欄填列具體事蹟，並以數據或質化內容詳述該事蹟與標準的距離，包括落後或超越，此欄位先由受考人自評，再與主管面談，雙方取得共識後據此詳載之，若主管與受考人意見不一，即兩者並陳；而「個人重大具體優劣事蹟」欄係指在既定績效目標以外，填列個人對單位或組織有具體貢獻或貽誤之事蹟，此欄位先由受考人自填，再與主管面談，雙方取得共識後詳載之，若主管與受考人意見不一，即兩者併陳；「受考人綜合自評及其他意見」欄由受考人就自己整體表現自行填寫額外之意見，若無可不填寫；「直屬主管綜合考評及其他意見」欄由直屬主管綜合受考人整體表現填寫額外之意見，若無可不填寫；「單位主管綜合考評及其他意見」欄由單位主管綜合受考人與直屬主管面談後之紀錄，就自己之觀察填寫意見。

三、年終考績

年終考績與平時考核程序雷同，均以先前設定的目標為基準，由受考人依據目標達成度先自我評估，再由直屬主管與受考人面談，求取雙方的共識後以書面記載，若有認知差異，均應詳實呈現，不容考核者掩蓋。完成平時考核及年終考績的書面紀錄後，送考績委員會存查，作為考績委員會後續排序或處理救濟案的依據。由於本研究從資訊透明化的角度出發，製作書面紀錄的目的即在公開考核過程的績效資訊，因此考績文件應以具體事蹟評估目標的達成程度，利用數據及個案盡量詳述，而非僅止於描述受考人一年來所承擔的任務，否則此與職位說明書無異，難窺其實際績效的良窳，或是淪為形式化的文稿競賽。本研究依據原供平時考核用之「公務人員平時成績考核紀錄表」重新設計為年終考核表，如表 5-2 所示。

表 5-2 本研究重新設計之年終考核表

單位	職稱	姓名	官職等級						
績效目標	甲 乙 丙								
績效標準	標準檢核（目標達成情形）				考 核 紀 錄 等 級				
					A	B	C	D	E
甲-1	填列具體事蹟，並以數據或質化內容詳述該事蹟與標準的距離，包括落後或超越。此欄位先由受考人自評，再與主管面談，雙方取得共識後據此詳載之。若主管與受考人意見不一，即兩者並陳。				主	管	依	據	各
甲-2									
甲-3									
甲-4									
乙-1	同上				績	效	標	準	達
乙-2									
乙-3									
乙-4									
丙-1	同上				成	情	形	勾	選
丙-2									
丙-3									
丙-4									
					總評：考績委員會評等				
個人重大具體優劣事蹟									
在既定績效目標以外，填列個人對單位或組織有具體貢獻或貽誤之事蹟。此欄位先由受考人自填，再與主管面談，雙方取得共識後詳載之。若主管與受考人意見不一，即兩者併陳。									
受考人綜合自評及其他意見									
由受考人就自己整體表現自行填寫額外之意見，若無可不填寫								簽章	
直屬主管綜合考評及其他意見									
由直屬主管綜合受考人整體表現填寫額外之意見，若無可不填寫								簽章	
單位主管綜合考評及其他意見									
由單位主管綜合受考人與直屬主管面談後之紀錄，就自己之觀察填寫意見								簽章	
考績委員會考核意見									
考績委員會除依照目標達成等級總評分外，得就特殊情形或其他考量加註意見								簽章	

資料來源：本研究自行整理。

表 5-2 之填寫方式與表 5-1 雷同，粗體字表修正後的欄位名稱，斜體字表部屬與主管商議並取得共識後填寫的內容，例如「甲」、「乙」、「丙」為年初設定完竣的「績效目標」；「甲-1」、「甲-2」、「甲-3」、「甲-4」即為目標甲經操作化的四個「績效標準」；「標準檢核（目標達成情形）」欄填列具體事蹟，並以數據或質化內容詳述該事蹟與標準的距離，包括落後或超越，此欄位先由受考人自評，再與主管面談，雙方取得共識後據此詳載之，若主管與受考人意見不一，即兩者並陳；「個人重大具體優劣事蹟」欄係指在既定績效目標以外，填列個人對單位或組織有具體貢獻或貽誤之事蹟，此欄位先由受考人自填，再與主管面談，雙方取得共識後詳載之，若主管與受考人意見不一，即兩者併陳；「受考人綜合自評及其他意見」欄由受考人就自己整體表現自行填寫額外之意見，若無可不填寫；「直屬主管綜合考評及其他意見」欄由直屬主管綜合受考人整體表現填寫額外之意見，若無可不填寫；「單位主管綜合考評及其他意見」欄由單位主管綜合受考人與直屬主管面談後之紀錄，就自己之觀察填寫意見。而與平時考核表不同之處在於多了「總評」欄及「考績委員會考核意見」欄，此二欄屬考績委員會的職權，目的是為制衡主管的權力及作為員工救濟的安全閥，以下將詳述之。

四、考績委員會依據考核紀錄對個人排序

績效考核的方式概可分為競爭性與非競爭性兩者，亦即以自我的過去表現為基準進行比較，或是人際間的比較。在余致力等（2003）的量化研究中，有六成五的受訪者同意將每一位受考者與其他受考者逐一競爭比較，以決定其優劣順序及考績分數。惟競爭基礎仍源自個人績效資訊的蒐集，因此本研究主張結合競爭與非競爭型態的評核，在程序前端，主管仍就事實面詳列屬員的實際表現及優劣程度；而在程序後端，分權予考績委員會進行順序排列。

競爭性評核仍然不脫員工個人參與的步驟，包括平時考核及年終考核先由主管審視個人績效目標的達成度，其中並應開放部屬直接參與。而後依據每個人的績效目標達成度，排列成員在單位中的績效名次，作為考列等第的依據。

經單位成員與主管溝通後的考核表，應載明個人績效表現，及原先工作目標的達成度，由受考人與主管共同討論確認各個工作項目的等級，包括 A、B、C、D、E 共五個等級，雙方取得共識後才送考績委員會審議。而考績委員依照受考人在各個項目的得分等級，綜合歸納出個人的平均分數，以為總評結果，並據此排列個人在單位的名次，最後將此份排名名單送回單位主管考列考績等次。主管可參考此份排名，亦有權逕自評核所欲的等次，此種設計係為尊重主管對單位成

員的監督管理權。此外，考績委員會除依照各項目標達成等級進行總評分外，得就特殊情形或其他考量加註意見，交付主管評擬考績等次時參考之。

五、考績委員會就復審案的準實質審查

考績委員會根據平時考核及年終考核表所載明的目標達成度及重大事蹟排序完成後，將建議名次名單送回主管評擬等次，而後直接往上呈送首長及銓敘部核定。然而若受考人提出救濟案，由於考績委員會相對於保訓會理當掌握較多的資訊，因此可以調集平時考核及年終考核表所載明的資料，並召見當事人陳述意見，及以委員身分加註意見。而為避免考績委員受到既有權力結構的脅迫，考績委員之見解應受到保護，對考績委員會以外的機關成員隱匿。其後將考核紀錄及載有委員意見的資料彙整完畢後，送交保訓會審議，考績委員會不作終局裁判。此舉係以第三人的身分介入主管的考核權，但目的僅在增加保訓會審查案件的資訊，殊不在侵佔組織內部的管理高權。

六、考績委員的匿名發言機制

為打破既有的權力結構對考績委員的威脅，除了賜予矛，亦給予盾，亦即增加考績委員的資訊來源，並以秘密發言機制保障發言權。具體作法為在會議召開前即將書面資料送交考績委員閱讀，包括各季的平時考核表及年終考績表，個別委員若有特殊意見可先行以書面匿名陳述。而在會議進行中除了口頭發言外，亦得隨時透過特殊工具匿名表達，最簡便的方式即是藉由資訊與通信科技設備的輔助傳達己見。若能將網路載具結合考績委員會議，將能貫通匿名性的資訊傳達管道，包括會議前的意見陳述、會議中的資訊呈現及異議表達，或是個人的臨時動議，均可保護票選委員免受管理權威的威脅。惟會議進行主要仍以口頭方式進行，僅在敏感議案或個別委員有受壓迫之疑慮時才透過匿名及文字方式表達。

七、重新釐定資訊保密範圍

考績制度加入員工參與的設計，目的在強化主管與部屬的互動及溝通，因此舊有的資訊保密規範即失去意義，唯一需要保密之處在於避免個人的考核資料遭到公開或外洩至其他組織成員。而個人的績效考核資料包括平時考核表及年終考績表，此二份應送考績委員審議，因此考績委員有義務在會議之外保持資料的隱匿。此外，考績委員對每一位組織成員的績效成績進行排序之理由，以及其他特殊意見之表述，應載於個人之考核表上，並給予受考人審視之機會，但仍應避免公開，僅允當事人窺知，如此的目的是使受考人信其排序過程符合公平，及對考

績委員課予責任。

八、考績委員會組成結構

考績委員會僅依照主管對部屬評擬的目標達成度，在會議上做名次的排序，因此仍屬程序審查，實質內容係屬主管與部屬的溝通過程，且考績委員僅有名次的建議權，最終主管仍可依其意志評擬分數及等次，如此尚未侵奪主管的管理監督權。

原本考績委員會的設計較屬實質審查，但因資訊不足，實務上從未干預主管評擬分數的理由。但以上有關平時考核、年終考核的受考人參與機制，要求主管在與部屬直接互動時即公開績效資訊，考績委員便以此新的設計取得審查依據，是故未來單位主管無須再至考績委員會陳述考核理由；另一方面，本研究將考績委員會在考核階段重新定位為程序審查，最大的職權在於就考核資料進行成績之加總、平均、排序，以及加註特殊意見，故區分當然委員及票選委員的實益實不顯著，組織規程即無保留太多當然委員的必要。本研究建議，未來可維持極少數首長指定之委員擔任主席等重大職務，其餘交付機關全體公務人員投票產生之。

第四節 小結

從理論與實務推論之，權力集中化的考績制度將扼殺文官的專業能力，而從民國 37 年即規範於考績法的考績委員會，雖企求以民主參與確保程序正義，卻仍將上下從屬的權力結構複製進獨立委員會，失卻水平制衡的功能。目前的考績制度雖僅停留在績效評估的層次，但以若干中央部會試行績效管理的經驗，以及本研究深度訪談的假設性詢問，蘊含濃厚分權參與概念的績效管理，在行政機關中仍然窒礙難行。經由訪談發現，在本研究所歸納的六點參與原則中，僅有自我評估及面談較為公務人員接受，推其原因，此二者提供部屬表達意見及獲取資訊的機會，屬於較迅速且直接的管道，這種偏向單向的資訊流動方式，參與成本較低，因此一如余致力等（2003）的調查結果，獲得較高的支持：接近七成之受訪者期望獲得更多關於個人績效表現的資訊；超過五成之受訪者贊成在考評過程允許受考者更多的參與討論機會。

研究發現考績制度民主化的可行性甚低，概可從深度訪談中抽繹三項文化及心理層面的原因，包括集體行動的邏輯、橫向組織力量的匱乏，以及家長式領導的文化，使組織民主遭到實用性價值的貶低。然而，若欲透過考績制度的改革，

強化文官專業在政府績效的角色，仍需賦予公務人員對個人考績的影響力。因此本研究在不侵犯傳統管理權威的前提下，主張透過考核依據的公開及績效資訊的透明，要求主管負起評核考績的責任，而考績委員會則是保障資訊對等的機制。





第六章 結論與建議

第一節 研究結論

公共行政在學理上早已突破工具價值，甚至二分論述的始祖亦認同行政有代表國家意志的權力。相對於官僚體系，民選首長及政務官員雖被視為委託人，但亦僅為人民的代理人，故依舊存在「代理委託人的道德危機」的可能。甚至新公共管理在價值上雖刻意貶低官僚的角色，但並未將權力收攏至政務集團，反而主張藉由授權賦能活化僵硬的文官體系。另外，新公共管理思潮下的績效管理，講求由上而下貫串的績效鍊，個人績效應反應至組織績效，因此在界定績效的過程中，個人無法缺席，單位主管亦需負起單位績效以及正確考核的責任。故考績制度一旦脫去民主參與的意涵，就無法稱為績效管理。

從理論立下論述基礎後，第四、五章以考績制度的參與及分權為想像，檢討既有的考績參與機制、探究其他參與管道的可能性、重新設計符合民主精神的考績制度，最終則以追求民主行政的理論價值為目的取向。故在最後一章，將沿著四個研究問題的分析思路，逐一扼要解答研究問題，並呼應本研究的理論根基與實務關懷。

壹、考績制度與民主行政的關係為何？

關於考績制度與民主行政之間的關係，本研究以「集權的考績制度是否將對文官專業有負面影響」為關懷的起點探究之，惟目前並無明顯的實證研究驗證，故採初探性的深度訪談法。研究發現行政人員對於長官的命令通常盡力配合，即便主觀認為不當，亦少有誘因違逆。推其原因在於攸關切身利益的考績受制於長官，服從命令乃為最符合個人誘因的選擇，是故權力集中化的考績制度可能扼殺文官的專業能力。

官僚長期浸淫在政策形成的場域中，理當汲取相當多的經驗及知識，因此有盡力提供政策建言的義務，包括正面跟反面。然而，在部屬與長官意見不一致的情境，經實際訪問發現公務人員多半消極回應，絕少與長官產生衝突。文官的消極性有其養成原因，其一是文官根本不具備所需的政策知識，對上級指示均照單全收，以掩飾自己的專業不足。但反過來說，若本來具有充分知識與滿腔熱情，卻在政策形成過程中未受重視，甚至因為提出異見使其考績受到威脅，將逐漸收

斂專業能力。

研究發現，如果個人追求自主性的偏好較為強烈，就必須承擔受到制裁的風險；如果自主性的偏好較低，則勞動報償將受權威保障。若企求官僚能在重要時刻發揮中立能力，就必須賦予抗衡政治上司的武器。文官的身分權雖受永業保障，但此僅為壓力容忍的最低限度，獎金及升遷尤其攸關個人利益，而此悉數以考績為依據。現行考績制度將績效考核的權柄大部分交付長官，代表個人的誘因結構受制於政務領導階層，資源壟斷者自得操縱資源依賴者的偏好。從這個事實來看文官制度，儘管永業制為中立能力的最大保障，但獎酬及升遷仍牽動著文官的偏好系統及行為趨向，因此若欲藉由制度鞏固文官專業，除了最低限度的身分保障外，尚需藉由考績制度的分權參與，賦予其對個人利益的著力空間，至少足以影響長官對自己的績效認知，才有可能與權威保持動態平衡。是故，從考績制度開放行政組織的民主參與，方能在永業制的基礎上強化文官的獨立性，此亦為重建文官中立能力的重要管道。

貳、考績委員會的民主參與機制是否能夠發揮功能？

考績制度目前唯一的參與機制，當屬考績委員會的制度設計。從考績法及考績委員會組織規程的流變觀之，法規條文逐步平衡考績委員會與主管的考績決策權，尤其是大法官第 491 號解釋更賦予其肩負民主參與與程序正義的使命。若結合深度訪談資料觀之，公務人員對於考績委員會的制度初衷，有頗為一致的看法，考績委員會設立的目的大致為參與性、代表性、公平性、透明化及程序正義。整體而言，即是透過民主參與的方法，落實考核程序上的正義。

然而，受限於制度結構，上述五個功能均無法發揮，顯示處於考績流程末端的考績委員會無力改變制度前端的窠臼，原因包括：

一、角色衝突

上下從屬關係的權力結構不會因獨立委員會的設立而抹除，票選委員在複製垂直結構的考績委員會中，自難挑戰當然委員的權威。

二、結構設計

由政務副首長擔任的會議主席有相當的權力操控委員意向，或是透過議程設定主導議案方向。此外，議案有涉及票選委員個人的事項時，當事人依法應迴避，形同提議、監督及投票權遭受剝奪，在員額較少的機關，更明顯削弱票選委員的

影響力。

三、組織力量

考績委員會在水平的組織連結上，缺乏協力動員的力量，使票選委員無力抗衡當然委員的決策安排。原因包括票選委員屬絕對少數、保密規定阻斷外應力量，故僅能以個人身分「仗義執言」，削弱了來自選舉的正當性。

四、資訊問題

無論當然委員或票選委員均來自單一單位，自然無法了解其他單位的運作情形，這種資訊取得的缺陷，使考績委員不願干涉既定的考評結果。

五、利害關係

相對於獎懲、甄補、模範公務人員選拔等人事案，考績委員會在年終考績案的參與空間明顯縮減，蓋年終考績牽涉獎金及升遷，組織成員的資源依賴性最大，管理階層的操縱動機自也最甚。

參、開放個人參與考績運作是否具有實務可行性？

本研究依據文獻歸納參與式考績制度的六個構面，分別為「參與設定績效目標及評估標準」、「自我評估」、「面談」、「回饋」、「團體績效評估」、「考績委員會的重新定位」，並以此實際探詢實務界的認知。研究發現受訪者對參與式考績制度普遍持悲觀態度，大抵僅接受自我評估及面談，但非企求在此二階段盡力影響考核者的判斷，而是侷限於被動的資訊告知，並且認定個人無法也不宜干涉主管的考核權，對於考績委員會亦持可有可無的態度。為推其原因，研究者從訪談內容中抽繹其心理認知，可能為以下數端：

一、集體行動的邏輯

無論是代議民主或直接民主，都有參與成本的問題，績效管理理論所揭示的各個參與原則，要求勞資雙方必須撥出額外的時間結合績效評估與人力發展，但在業務量日增的行政人員認知裡，民主參與不能在減低行政效率的前提下進行，太多的行政作業將不利績效的產出。受訪者固然認同若干參與方式，但最終目的多侷限在爭取甲等，工作改善與職能發展非其關切重點，此尤可從考績委員會觀得這種現象，初核權本屬對主管考核理由的事後審查，但考績委員多半置而不論，

僅將焦點集中在各單位甲乙等分配是否公平。因此即便目前受考人僅能被動接受考核結果，但亦因此免除績效評估的行政成本，乃寧願保持現狀，將公平正義的責任託付給主管。

二、橫向組織力量的匱乏

考績委員會雖被賦予獨立地位，但因資源不對等，無法以水平連結抗衡垂直結構，使獨立委員會淪為權力正當化的工具，而公務人員協會亦無權涉入或影響人事決策過程。此外，人事單位淪為權威的附庸，是協助首長領導管理的工具，在原初的制度設計就不存在人力資源發展及保障的目的。顯然文官缺乏橫向組織動員的能量，不利凝聚為專業集團。

三、家長式領導的文化

「先崇敬主管，再貶低自我」是行政人員的普遍心態。研究發現，主管對於參與式考績制度期期以為不可，認為僅有權威才足以確保組織成員的工作態度，也才有利組織績效的產出，若開放員工參與恐侵奪領導統御的權力。接受考評的部屬亦同意維持考核過程的消極角色，顯示組織成員仍然期待「明君」作出合理的「判決」。因此長官的管理手段及人事決策，即便有所不當，人員多半選擇隱忍，甚至期待日後成為主管再以相同方式獲取補償。在這種心態下，民主參與顯得微不足道，連帶導致組織公民行為相當薄弱。

肆、如何從民主行政與績效管理理論重新設計考績制度？

第一，建立組織績效與個人績效連結的績效鏈，使所有組織成員的工作內容對組織績效產生具因果關係的貢獻。第二，開放受考人參與個人績效目標及績效標準的設定，力求雙方取得共識，若有分歧，亦須併陳雙方認知。第三，受考人參與平時考核及年終考核，主管與部屬共同檢視部屬績效目標達成的程度，雙方取得共識後載明於考核表，若有意見不一，則併陳之。第四，考核者就受考人各績效目標達成的程度評擬等級，考績委員會再依據受考人各標準的得分加總或平均，並進行單位內人員的排序，送回主管參考核定等次。第五，賦予考績委員會就復審案的準實質審查權，考績委員得調集平時考核及年終考核表，並召見當事人陳述意見，最後加註個人意見，送交保訓會審議，其中考績委員的見解應對委員會外的機關成員隱匿。第六，建構考績委員的匿名發言機制，例如以資訊與通信科技設備設計委員匿名發言的平台，使其在會議前及會議中得在受到保護的狀態下勇於提出異議。第七，重新釐定資訊保密範圍，過去的運作經驗是主管對受

考人全面封鎖考核資訊，未來唯一需要保密之處在於避免個人的考核資料遭到公開或外洩至其他組織成員，故考績委員有義務在會議之外保持各人考核資訊的隱密。第八，重組考績委員會組成結構，考績委員以上述平時考核及年終考核的詳細紀錄而取得審查依據，故未來單位主管無須再至考績委員會陳述考核理由；而考績委員會就考核資料進行成績之加總、平均、排序及加註特殊意見，無涉實質審查，因此組織規程即無保留太多當然委員的必要，未來可維持極少數首長指定之委員擔任重大職務，其餘交付機關全體公務人員投票產生。

第二節 延伸研究建議

本研究透過深度訪談發現，無論官階高低或機關性質，行政人員普遍無法接受考績制度的民主參與，但仍然期盼在考績評核過程可以獲得更充分的資訊，顯然參與程度是研究政府績效管理的重要議題。另一方面，依據若干機關試辦的經驗，考核過程的參與並無法連結到考績結果，因此建立上下貫串的績效鍊，也是構築參與式考績制度的前提。值得一提的是，本研究僅結合民主行政與績效管理兩個範疇論述考績制度開放參與的必要性，卻未界定二者的適用範圍及程度。申言之，自人群關係學派開展以來，組織民主在價值層次殆無疑義，然而員工參與究竟要開放到什麼程度，或是允許其介入到管理的哪一個層次，似乎是接下來無可迴避的問題。

壹、建立績效管理鏈的串聯

從實際訪談得知，若干中央部會現正試辦部分績效管理的原則，踐行員工參與的形式作業，諸如自我評估、面談、團體績效評估、平時考核等，甚至有兩位受訪者有自行嘗試三百六十度績效評估的經驗，惟全部受訪者均對試辦經驗深感悲觀，主要原因在於儘管已依規定實行多種參與方式，年度中所有辦理的績效活動均與員工的年終考績無甚相關，實際執行年終考核時，多半回歸到傳統的考核模式，包括潛規則的使用或首長意志的操控，最終使所有績效管理的實踐徒勞無功。這也就是為什麼多數行政人員即便認同一定程度的民主參與，但最關切的還是最後甲乙等的分配結果，並置程序公平正義與否於其次，因為再多的參與過程仍然沒有影響結果的可能。

上述現象導源於績效導向的欠缺，改善方式包括兩個層面，在目標層面需建立組織的績效鍊，促使各單位及人員產生「目標趨同」；在管理層面需連結考績與績效。申言之，組織總目標需由上而下逐層引導各單位及個人建立工作目標，

並透過管理活動修正成員的態度與行為，促使個人的努力與組織目標一致。觀目前實務運作的情形，機關的施政計畫最多向下串聯至一級單位或機關，包括司處局署，之後即與下位的科失去連結，亦與個人績效的考評脫鉤。因此現行的團體績效評估未注意到「團體的單位施政績效」與「個人對組織貢獻度」的斷裂，此亦反應在「研考」與「人事」雙元運作的窠臼³⁰，意即政府施政績效與公務人員考績失去關聯性的實務原因出在政府績效的評估在研考單位，個人考績的評估則在人事單位，如此，施政績效不會影響個人考績，個人考績不會反映在組織績效的產出。

貳、釐清民主參與的範圍

觀察組織理論發展的進程，目前已從「管制取向的人事管理」進展至「發展取向的人性管理」，甚至到達「策略導向的人力資本管理」，因此組織內部的人力資源管理手段理當隨時代不斷調整。但公務人員考績制度雖亦沿著時序遞嬗而漸進修正，但內涵並未與時俱進，甚至進一步賦予首長更強硬的管制權力，但在定義績效的過程中若忽略文官的角色，決策即可能產生一定的死角。

文官在政府績效的議題向來不具明顯地位，這樣的危險就是公共利益的內涵完全由選舉出身的政務集團所壟斷，甚至利用這種概念的模糊性謀取私利。而當上位的績效概念遭到曲解時，文官對於是否依令照辦，將陷入痛苦的掙扎。然而，現行人事制度中的考核權大部分歸首長所有，受考人的政策配合度很容易成為績效考評的重要依據，在這種情況下，部屬自然傾向配合上意。若回到民主行政的初衷，文官個人對考績的參與程度，攸關中立能力可以伸展的範圍，如果我們認為文官也有政府績效的定義權，就要再深入探討文官究竟能夠對管理高權介入到什麼樣的程度，這也是公部門與私部門在談參與管理時的最大不同。

本研究企圖從考績制度的分權參與，達成民主行政的目的，因此沿著提出考績民主化的理由、檢討既有的參與機制、探測文官的主觀認知的脈絡一路思考，最後依照實務可行性，歸結出僅能從績效評估的手段著手，因此利用資訊透明化的策略提出改革考績制度的建議。依照研究結果，縱為攸關個人身分利益的績效考核，行政人員的參與意願仍屬低迷，顯示不論政務人員或事務人員，對文官角色的認知仍停留在工具層次，在人事管理政策上也就持續維持於客體地位。本研究從民主行政的角度出發，認為賦予文官在考績運作過程的參與權，是累積中立

³⁰ 研考與人事斷裂式的雙元運作，由任職於考試院的受訪者 A11 提供本研究思考，本研究雖採匿名，但仍於此表達謝意。

能力的重要基礎。然以研究發現觀之，必須漸進突破臣屬型的行政文化及倫理觀念，才有可能落實考績的民主參與理念，但另一方面，探討員工參與究應擴及什麼樣的程度，自也是變革組織文化的一步。

第三節 結語

考績制度對我國的行政體系來說，究竟為行政控制的武器，或是上下溝通的工具，在我國一直未受到相當份量的論辯。過往威權的政治體制已然遭到顛覆，然而官僚體系並未及時搭上民主改革的列車，因此行政機關的運作仍舊仰賴嚴格、狹隘的命令與控制系統，面對愈趨激烈的選舉，以及日益複雜的環境，官僚也傾向將定義政府績效的權力及責任拱手讓予政務領導，甘願屈居百依百順的工具性角色。這樣的分工方式，雖然有利行政組織的指揮運如，但對於政務人員的「為惡」，除了外部選舉有制裁作用外，組織內部顯然缺乏衡平機制。行政政治二分理論的初衷，在於為行政築起政治侵擾的防火牆，以護衛及累積行政的專業能力，但我國實務對二者的截然區分，目的只在鞏固政治權威，導致文官專業長期受到壓抑。上述的觀察，進一步從實際訪談中得到初步的證實，一般而言，無論上級長官的命令合理與否，下屬僅能被動接受，甚至有利用考績來威脅下屬服從者，對此受訪者均指證歷歷。

就現行的考績制度而言，考核權絕大多數集中於主管，故使其獲得約制組織成員的操控空間，這將迫使部屬「上繳」個人的順服，以換取關乎仕途的切身利益。在主管考核的過程中，無論是有意操控或是考評怠惰，這些內生動機均無法被有效偵測，也沒有外加力量施予監督，使得首長意志成為考評的唯一標準。然而這種獨佔考核權的問題，很容易在績效管理的討論中缺席，因為績效管理是由上而下的任務貫串，下位的個人目標本應對上位的組織願景有所貢獻，故首長意志幾乎等同組織目標。但屢傳的企業掏空案，以及政務人員違背公共利益的行為，證明首長權力若不受組織成員的約制，將是十分危險的。

如果以此目的取向討論組織民主，組織內部的分權及參與即超脫固有人群關係學派所劃出的範圍，意即除了對人性的尊重，亦在發展員工的工作能力。植基於組織民主的理論，許多實證研究指出增加績效評估過程的參與，有助於改善員工對績效評估結果的滿意度（satisfaction with the appraisal interview）、回饋的準確度（perceived accuracy of feedback）及對績效改善的期待（expectations for improved performance），進而使受考人對績效管理產生認同。對公共行政而言，

則是賦予文官影響個人權益的機會，淡化考核者的主宰權力。

然而令人驚訝的是，本研究實際訪談後發現，除了主管不願放掉緊握的考核權外，接受考核的部屬參與績效考核的意願亦甚低落，這與過去對公部門有關考績參與的研究有相當的迥異。推其原因，在於公務人員對於參與的認知與民主行政的理論有段落差，民主行政意在藉由組織內部的民主文化孕育文官中立能力，但抽繹本研究的訪談資料後卻發現，部屬儘管認同「民主」兩個字，但心底仍然認為只要「努力有被看到」，交由長官考核即可，以免增加過多行政程序；對主管而言，管理過程合不合乎民主並無所謂，命令便於貫徹較為重要。換言之，實務人員對參與的訴求在於公平，對公平的認知限於對考列等次的信服與否，這種信服又奠基於對甲等的熱切追求，因此只要主管明確告知其考核理由，使考乙者知其所以然並心服口服，即謂公平，而考甲者即無須深究其績效表現何如。顯然，公務人員傾向貶低自我的角色，仍然將考核公平的責任寄託在主管身上，期待「明君」能作出合理的績效區辨；而對主管而言，民主理念無關價值選擇，重點在於民主會不會讓組織更好管理。是故，考績運作已被視為資源爭逐的戰場，大幅背離績效管理、人力資源發展及民主行政的理念。

傳統民主行政的概念多侷限在國家跟人民的關係，忽略組織內部政務人員與事務人員的互動介面，這使得考績制度始終被視為命令與控制的重要工具，而文官遭壓抑日久，亦放棄其更積極的專業角色。然而，在正式法制對政治任命人員的靜態約束外，欲企求官僚人員予以動態制衡，除非在符合其誘因結構之下，否則亦為緣木求魚。

綜合全篇研究，本研究認為，課予考核者責任、給予受考人保障，是未來考績制度改革的重點，而此二者均需透過程序透明化來達成。過往考核者無疆界的裁量空間，可以為組織謀福，也可以為個人從私，是故任何的管制作為必須在公開及信服的前提下實施，並予受管制者對等抗辯的武器，才能達成權力的平衡。這種事先承諾的保障，也是三權分立、政治行政二分理論以降，公共行政對政府績效及公共利益的最大著力之處。民主治理所企求的願景也在於此，藉由內部課責機制以辨明雙方的裁量行為，藉以維繫民主與權威的平衡，才能讓公共利益的論辯持續進行。

參考文獻

中文部分：

- 王振寰 (1996)。誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構。台北：巨流。
- 史炳堂 (2006)。機關首長應否變更考績委員會之復議結果與績效考核公平性對工作態度影響之探討—以高雄縣各鄉鎮市公所為例。高苑科技大學經營管理研究所碩士學位論文，未出版，高雄。
- 朱月中 (2006)。嘉義縣各鄉鎮市公所公務人員考績制度之研究。國立中正大學政治學系碩士學位論文，未出版，嘉義。
- 朱武獻 (2003)。公務人力績效管理制度。T&D 飛訊，15，1-17。
- 杜文苓 (2010)。環評決策中公民參與的省思：以中科三期開發爭議為例。公共行政學報，35，29-60。
- 杜文苓，李翰林 (2010年5月)。政府資訊公開的實踐課題：以霄裡溪光電廢水污染爭議為例。差異與連結：STS、工程與社會研討會，高雄。
- 李光儀 (2009年12月24)。新考績法，後年上路；萬名公務員，考績丙恐解聘。聯合報，A4版。
- 呂育誠 (2005)。公共人事管理採行績效評量的關注焦點與落實途徑。考銓季刊，43，76-95。
- 余致力 (2003)。公務人員考績制度改進之研究。考試院研究發展委員會研究專題 (無編號)，未出版。
- 林水波 (1989)。考績正義論。行政學報，21，69。
- 林水波、莊文忠 (1999)。民主行政觀的政府再造策略。人事行政，128，6-29。
- 林嘉誠 (2004)。行政機關績效評估制度的建置與回顧。載於林嘉誠 (編)，政府績效評估 (3-20頁)。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 旺旺中時民調中心 (2010年3月4日)。公務員考績制度改革，民調87%支持。中國時報，A7版。
- 吳瓊恩 (2002)。公共行政學發展趨勢的探究：三種治理模式的互補關係及其政治理論的基礎。公共行政學報，7，173-220。
- 吳瓊恩、周光輝、魏娜、盧偉斯 (2004)。公共行政學。台北：智勝。
- 吳瓊恩 (2010)。行政學 (增訂四版)。台北：三民書局。

- 施金山 (2002)。我國公務人員考績制度之研究：兼論行政機關績效獎金制度。東海大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台中。
- 施能傑 (2004)。建立組織績效管理引導員工績效評估的制度。考銓季刊，37，79-94。
- 施能傑 (2009)。建立行政機關團體績效評比機制之研究。考試院委託研究，未出版。
- 洪國平 (1997)。中華民國公務人員考績制度之研究。國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版，台北。
- 孫同文 (2003)。從威權政府到民主治理：台灣公共行政理論與實務之變遷。台北：元照。
- 孫本初 (2007)。新公共管理。台北：一品。
- 孫煒 (2008)。民主治理與非多數機構：公民社會的觀點。公共行政學報，26，1-35。
- 馬凱 (2011年1月17日)。公務員該如何加薪。聯合報，A4版。
- 陳金貴 (1998)。結高效率與民主的人事政策：政府再造中人力再造計劃的探討。公務人員月刊，28，3-21。
- 陳恆鈞 (2009)。參與治理是趨勢？或是迷思？文官制度季刊，考試院八十周年慶特刊，113-144。
- 陳敦源 (2009a)。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。台北：五南圖書。
- 陳敦源 (2009b)。我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視。考試院研究發展委員會研究專題（無編號），未出版。
- 陳敦源 (2009c 年9月)。論民主治理下文官永業保障的正當性基礎：從代理人理論觀點的反思。民主治理研討會，杭州。
- 陳敦源 (2010年3月22日)。政務官為何反對考績改革。中國時報，A14版。
- 陳敦源、黃東益、蕭乃沂、郭思禹 (2006)。官僚回應性與內部顧客關係管理：台北市政府市長信箱個案研究。行政暨政策學報，42，143-182。
- 郭耀昌 (2003)。公共決策正當性之省思：一個民主行政之觀點。空大行政學報，13，75-104。
- 張瓊玲 (2009)。改進公務人員考績制度的議題探討：公平原則觀點。文官制度

季刊，1 (2)，171-197。

費孝通 (1948)。鄉土中國與鄉土重建。上海：觀察社。

曾蕙蘋 (2010年3月3日)。低標改革，累積3丙可能要10年。中國時報，A9版。

楊艾俐 (2008)。台灣文官陷入泥沼。天下雜誌，403，142-144。

鄒美完 (2006)。考績公平認知對工作士氣影響之研究—以台北市公立高中職學校人事人員為例。世新大學行政管理學系碩士論文，未出版，台北。

楊國樞 (1998)。家族化歷程、泛家族主義及組織管理。載於鄭伯璜、黃國隆、郭建志 (編)，海峽兩岸之組織與管理 (20-59頁)。台北：遠流。

楊瑪利 (1994a)。探鑽文官體系黑洞。天下雜誌，12，116-129。

楊瑪利 (1994b)。公僕難為。天下雜誌，12，134-135。

經濟日報 (2010年11月16日)。得不到掌聲的高效率決策。經濟日報，A2版。

趙達瑜 (2004)。公務員保障案件撤訴與駁回原因及影響救濟結果因素之分析研究。公共行政學報，11，35-75。

廖義銘 (2006)。從「產業自律管制」看國家新治理模式之實踐條件與要素。公共行政學報，18，1-20。

蔡允棟 (2006)。民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析。台灣政治學刊，10 (1)，163-209。

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

樊景立、鄭伯璜 (2000)。家長式領導：一項文化觀點的分析。本土心理學研究，13，127-180。

鄭伯璜 (1995)。差序格局與華人組織行為。本土心理學研究，3，142-219。

盧偉斯 (2000)。政策分析的價值與倫理議題：民主行政實踐的實質理性。中央警察大學學報，36，89-99。

韓保中 (2009)。新治理的行政倫理意象：新公共服務論後設語言之分析。哲學與文化，36 (1)，121-142。

鐘金玉 (2000)。公務人員績效考核公平與工作態度之研究—以高雄市政府所屬警察、醫療、稅務人員為對象。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文，未出版，高雄。

英文部分：

- Ackroyd, S. (1995). From Public Administration to Public Sector Management: Understanding Contemporary Change in British Public Services. *The International Journal of Public Sector Management*, 8(2): 19-31.
- Alchian, A. and H. Demsetz (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*, 62: 777-795.
- Alvesson, M. and H. Willmott (2002). Identity Regulation as Organizational Control: Producing the Appropriate Individual. *Journal of Management Studies*, 39(5): 619-644.
- Bagby, L. M. J. and J. L. Franke (2001). Escape from Politics: Philosophic Foundations of Public Administration. *Management Decision*, 39(8): 623-633.
- Banner, D. K., W. A. Kulisch and N. S. Peery (1992). Self-Managing Work Teams (SMWT) and the Human Resource Function. *Management Decision*, 30(3): 40-45.
- Benjamin, R. (1952). A survey of 130 merit rating plans. *Personnel*, 29: 289-294.
- Bentley, T. (2006). Managing Performance. *Training Journal*, Apr: 20-25.
- Bevir, M. (2006). Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives. *Public Administration Review*, 66(3): 426-436.
- Bishop, P. and G. Davis (2002). Mapping Public Participation in Public Choices. *Journal of Public Administration*, 61(1): 14-29.
- Brewer, J. D. (1968). Review of the Human Organization. *American Sociological Review*, 33(5): 825-826.
- Brown, D. I. (1995). Team-Based Reward Plans. *Team Performance Management*, 1(1): 23-31.
- Buchanan, J. M. (1978). *The Economics of Politics*. London: Institute of Economic Affairs.
- Caiden, G. E. (1982). *Public Administration*. Pacific Palisades: Palisades Publishers.
- Campbell, C. and G. K. Wilson (1995). *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?* Cambridge, MA: Blackwell.
- Campbell, D. and C. Lee (1988). Self Appraisal in Performance Evaluation: Development versus Evaluation. *Academy of Management Review*, 13: 302-314.

- Campbell, D. J., K. M. Campbell and H. B. Chia (1998). Merit Pay, Performance Appraisal, and Individual Motivation: An Analysis and Alternative. *Human Resource Management*, 37(2): 131-146.
- Cascio, W. F. (1998). *Applied Psychology in Human Resource Management*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Cawley, B. D., L. M. Keeping and P. E. Levy (1998). Participation in the Performance Appraisal Process and Employee Reactions: A Meta Analytic Review of Field Investigations. *Journal of Applied Psychology*, 83(4): 615-633.
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: Findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2-3): 127-168.
- Coase, R. (1937). The Nature of the firm. *Economica*, 4: 386-405.
- Coens, T. and M. Jenkins (2002). *Abolishing Performance Appraisals: Why They Backfire and What to Do Instead*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, Inc.
- Cortner, H. (1993). *Public Involvement*. Alexandria, VA: Institute for Water Resources, U. S. Corps of Army Engineers.
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- DeGregorio, M. B. and C. D. Fisher (1988). Providing Performance Feedback: Reactions To Alternate Methods. *Journal of Management*, 14(4): 605-616.
- Donnellon, A. and M. Scully (1994). Teams Performance and Rewards: Will the Postbureaucratic Organization be a Post-meritocratic Organization? In C. Heckscher and A. Donnellon (Ed.), *The post-bureaucratic organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dorfman, P. N., W. G. Stephan and J. Loveland (1986). Performance appraisal behaviors: Superior Perceptions and Subordinate Reactions. *Personnel Psychology*, 39: 579-597.
- Doucouliafos, C. (1995). Worker Participation and Productivity in Labor-Managed and Participatory Capitalist Firms: A Meta-Analysis. *Industrial and Labor Relations Review*, 49(1): 58-77.
- Drucker, P. F. (1976). What Results Should You Expect? A User's Guide to MBO.

Public Administration Review, 36, 12-19.

- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. London: Harvester Wheatsheaf.
- Dunn, D. D. and Legge Jr., J. S. (2001). U.S. Local Government Managers and the Complexity of Responsibility and Accountability in Democratic Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(1): 73-88.
- Eckes, G. (1994). Practical Alternatives to Performance Appraisals. *Quality Progress*, 27(11): 57-60.
- Effrat, A. (1968). Review: Democratizing and Producing. *Science*, 162(3859): 1260-1261.
- Fahed-Sreih, J. (2009). An Exploratory Study on a New Corporate Governance Mechanism: Evidence from Small Family Firms. *Management Research News*, 32(1): 50-61.
- Fama, E. F. and M. C. Jensen (1983). Agency problems and residual claims. *Journal of Law and Economics*, 26: 301-326.
- Flower, A. (1995). Performance Management: The MOB of the '90s? *Personnel Management*, July, 47-51.
- Franklin Covey (2003). *The Real Leadership Challenge: Top-to-Bottom Focus and Execution*. Salt Lake City, UT: Franklin Covey.
- Fry, B. R. (1989). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Glew, D. J., A. M. O'Leary-Kelly, R. W. Griffin and D. D. V. Fleet (1995). Participation in Organizations: A Preview of Issues and Proposed Framework for Future Analysis. *Journal of Management*, 21(3): 395-421.
- Goodnow, F. (1990). *Politics and Administration*. London: Macmillan.
- Goodsell, C. (1983). *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Gray, A. and B. Jenkins (1995). From Public Administration to Public Management Reassessing a Revolution? *Public Administration*, 73(1): 75-99.
- Grey, C. and C. Garsten (2001). Trust, control and post-bureaucracy. *Organization Studies*, 22(2): 229-250.

- Hecllo, H. (1975). OMB and the Presidency: the Problem of "Neutral Competence". *Public Interest*, 38(winter): 80-89.
- Heckscher, C. (1994). Defining the post-bureaucratic type. In C. Heckscher and A. Donnellon (Ed.), *The post-bureaucratic organization*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hendry, C., Bradley, P. and Perkins, S. (1997). Missed a Motivator. *People Management*, 11: 20-25.
- Herzberg, F., B. Mausner and B. B. Snyderman (1959). *The Motivation to Work*. New York: Wiley.
- Hesketh, A. and Fletwood S. (2006). Beyond Measuring the Human Resources Management-Organizational Performance Link: Applying Critical Realist Meta-Theory. *Organization*, 13(5): 677-700.
- Hobbes, T. (1961). *Leviathan*. London: Penguin Classics.
- Honey, C. (2006). *Community weaving: Creative solutions to a new century*. Bothell, WA: Family Support Network, International.
- Horn, M. J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Houldsworth, E. (2007). Measuring and Managing Performance. *Personnel Today*, 9: 24-26.
- Hughes, O. E. (1998). *Public Management and Administration: An Introduction*. Toronto: St. Martin's Press.
- Jermier, J. M. (1998). Introduction: Critical Perspectives on Organizational Control. *Administrative Science Quarterly*, 43(2): 235-256.
- Jun, J. S. (1986). *Public Administration: Design and Problem Solving*. New York: Macmillan.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton (2001). *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Karl, B. (1987). The American Bureaucrat: A History of Sheep in Wolves Clothing. *Public Administration Review*, 47(1): 26-34.
- Kettl, D. (2000). Public Administration at the Millennium: The State of the Field.

- Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 7-34.
- Kleingeld A., H. V. Tuijl and J. A. Algera (2004). Participation in the Design of Performance Management Systems: A Quasi-experimental Field Study. *Journal of Organizational Behavior*, 25, 831-851.
- Knights, D. and H. Willmott (1987). Organizational Culture as Corporate Strategy. *International Studies of Management and Organization*, 17(3): 40-63.
- Lavelle, L. (2002). The Best and Worst Boards: How the Corporate Scandals are Sparking a Revolution in Governance. *Business week*, 3802: 104-117.
- Levine, C. H., B. G. Peters and F. J. Thompson. (1990). *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman/ Little Brown Higher Education.
- Likert, R. (1961). *New patterns of management*. New York: McGraw-Hill.
- Likert, R. and J. G. Likert (1976). *New Ways of Managing Conflicts*. New York: McGraw-Hill.
- Locke, E. A. and D. M. Schweiger (1979). Participation in Decision Making: One More Look. In B. Straw and L. L. Cummings (Ed.), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Locke, E. A., D. B. Feren, V. M. McCaleb, K. N. Shaw and A. T. Denny (1980). The Relative Effectiveness of Four Methods of Motivating Employee Performance. In K. D. Duncan, M. M. Gruenberg and P. Wallis (Ed.), *Changes in Working Life*. New York: Wiley
- Luthans, F. (1973). *Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill.
- McGregor, D. (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Meier, K. (1997). Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, 57(3): 193-199.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18: 560-568.
- Meyer, H. H. (1980). Self-appraisal of Job Performance. *Personnel Psychology*, 33: 291-295.
- Milgram, S. (1974). *Obedience to Authority: An Experimental View*. London: Tavistock Publications.

- Milgrom, P. and J. Roberts (1992). *Economics, organization and management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Miller, G. J. (1992). *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Miller, G. J. (2000). Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 289-327.
- Miller, G. and A. Whitford (2007). The Principal's Moral Hazard: Constraints on the Use of Incentives in Hierarchy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2): 213-233.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Mosher, F. (1968). *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Mueller, F. (1994). Teams Between Hierarchy and Commitment: Change Strategies and the Internal Environment. *Journal of Management Studies*, 31: 383-403.
- Murphy, K. R. and J. N. Cleveland (1995). *Understanding Performance Appraisal: Social, Organizational, and Goal-Based Perspectives*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Noe, R. A. (2002). *Employee Training and Development*. New York: McGraw-Hill.
- Nyhan, R. C. (2000). Changing the Paradigm: Trust and Its Role in Public Sector Organizations. *American Review of Public Administration*, 30(1): 87-109.
- Odiorne, G. S. (1976). MBO in State Government. *Public Administration Review*, Jan/Feb: 28-33.
- OECD (1991). *Public Management Developments: 1991*. Paris: OECD.
- Ortiz, J. P. and L. Arnborg (2005). Making High Performance Last: Reflections on Involvement, Culture, and Power in Organizations. *Performance Improvement*, 44(6): 31-37.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1992). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.
- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control

- mechanisms. *Management Science*, 25(9): 833-848.
- Perrow, C. (1970). *Organizational analysis: A sociological view*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Perry, J. L., D. Mesch and L. Paarlberg (2006). Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited. *Public Administration Review*, 66(4): 505-514.
- Peters, B. G. (2000). Policy Instrument and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1): 35-47.
- Peters, B. G. and J. Pierre. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-43.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. New York: Oxford University Press.
- Plastrik, P. and M. Taylor (2007). *Net Gains: A handbook for network builders seeking social change*. Boston: Barr Foundation.
- Pratt, H. J. (1991). Principles of Effective Performance Management. *ARMA Records Management Quarterly*, 25(1): 28-37
- Pritchard, R. D., S. E. Jones, P. L. Roth, K. K. Stuebing and S. E. Ekeberg (1988). The effects of feedback, goal setting and incentives on organizational productivity. *Journal of Applied Psychology*, 73, 337-358.
- Pritchard, R. D., S. E. Jones, P. L. Roth, K. K. Stuebing and S. E. Ekeberg (1989). The evaluation of an integrated approach to measuring organizational productivity. *Personnel Psychology*, 42, 69-115.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Raelin, J. A. (2008). Emancipatory Discourse and Liberation. *Management Learning*, 39(5): 519-540.
- Raelin, J. A. (2011). The End of Managerial Control? *Group & Organization Management*, 36(2): 135-160.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks*,

- Governance, Reflexivity and Accountability***. Buckingham, UK: Open University.
- Risher, H. (2007). Fostering a Performance-Driven Culture in the Public Sector. ***Public Manager***, 36(3): 51-56.
- Roberts, G. E. (2003). Employee Performance Appraisal System Participation: A Technique that Works. ***Public Personnel Management***, 32(1): 89-98.
- Robin, L. and E. Stein (1990). Performance Appraisal: Support Services' Secret Weapon. ***Hospital Materiel Management Quarterly***, 11(4): 1-5.
- Rodgers, R. and J. E. Hunter (1991). Impact of management by objectives on organizational productivity. ***Journal of Applied Psychology***, 76, 322-336.
- Rosenbloom, D. H., R. S. Kravchuk and D. G. Rosenbloom (2002). ***Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector***. New York: McGraw-Hill.
- Salamon, L. M. (2002). ***The Tools of Government: A Guide to the New Governance***. New York: Oxford University Press.
- Schmitter, P. C. (2002). Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect It Will Achieve “Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context? In J. R. Grote and B. Gbikpi (Ed.), ***Participatory Governance: Political and Societal Implications***. Opladen: Leske and Budrich.
- Scott, W. R. (1992). ***Organizations: Rational, natural, and open systems***. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Self, P. (1993). ***Theories of Political Behavior***. Boulder, CO: Westview Press.
- Sinclair, A. (1994). The Tyranny of Team Ideology. ***Organization Studies***, 13(4): 611-646.
- Skinner, B. F. (1969). ***Contingencies of Reinforcement***. New York: Appleton-Century-Crofts.
- Spector, P. E. (1986). Perceived Control by Employees: A Meta-Analysis of Studies Concerning Autonomy and Participation at Work. ***Human Relations***, 39(11): 1005-1017.
- Spence, D. B. (1999). Agency Discretion and the Dynamics of Procedural Reform. ***Public Administration Review***, 59(5): 425-442.

- Stajkovic, A. D. and F. Luthans (1997). A Meta-Analysis of the Effects of Organizational Behavior Modification on Task Performance. *Academy of Management Journal*, 40: 1122-1149.
- Steel, B. S. (1985). Participative Performance Appraisal in Washington: An Assessment of Post Implementation Receptivity. *Public Personnel Management*, 14(2): 153-171.
- Stigler, G. (1975). *The Citizen and the State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stoker, G. (1998). Public-Private Partnerships and Urban Governance. In J. Pierre (Ed.), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences*. New York: Palgrave.
- Taylor, F. W. (1911). *Principles and Methods of Scientific Management*. New York: Harper.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw-Hill.
- Vickers, J. and G. Yarrow (1988). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge: MIT Press.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.
- Vroom, V. H. (1964). *Work and Motivation*. New York: Wiley.
- Wagner, J. A., C. R. Leana, E. A. Locke and D. M. Schweiger (1997). Cognitive and motivational frameworks in U.S. research on participation: a meta-analysis of primary effects. *Journal of Organizational Behavior*, 18(1): 49-65.
- Waldo, D. (1952). Development of Theory of Democratic Administration. *The American Political Science Review Review*, 46(1): 81-103.
- Weber, M. (1977). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Westwood, R. I. and A. Chan (1992). Headship and leadership. In R. I. Westwood (Ed.), *Organizational Behavior: A Southeast Asian perspective*. Hong Kong: Longman Group.
- White, H. C. (1985). Agency as Control. In J. W. Pratt and R. J. Zeckhauser (Ed.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institution of capitalism*. New York: Free Press.

Williamson, O. E. (1986). *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*. London: Wheatsheaf.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2): 197-222.

Zuboff, S. (1988). *In the age of the smart machine*. New York: Basic Books.





附錄一：論文審查委員建議回應表

審查建議	回應
<p>● 研究問題</p>	
<p>四個研究問題的文字敘述不夠明確，且連結性不足。</p>	<p>四個研究問題均已修正，如以下所示（論文第4頁至第6頁）：</p> <p>一、考績制度與民主行政的關係為何？</p> <p>二、考績委員會的民主參與機制是否能夠發揮功能？</p> <p>三、開放個人參與考績運作是否具有實務可行性？</p> <p>四、如何從民主行政與績效管理理論重新設計考績制度？</p>
<p>● 文獻回顧</p>	
<p>文獻回顧的內容略顯發散，宜漸次收攏。</p>	<p>已大幅調整文獻回顧一章的結構，將相關理論依類別整併，使理論層次由高到低、由遠而近、由寬泛到具體。重組後的結構為：</p> <p>第一節「民主治理與新公共管理」，透過文獻梳理行政改革當中有關組織內部分權參與的理論基礎。</p> <p>第二節「科層權威與組織民主」直接碰觸組織理論有關民主的論述。</p> <p>第三節「績效管理與考績制度」，從績效管理理論抽繹當中的參與意涵。</p> <p>第四節新增「考績制度與員工參與議題的相關研究」，主要著墨於近期有關考績制度較為大型的研究，並指出這些研究沿著時序產生的變化，以與本研究的發現對照。</p>
<p>績效管理植基在管理高權的概念上，因此在探討組織民主時不能迴避這個本質。</p>	<p>本文指出績效管理理論呈現的「參與」趨勢，係專指從「績效評估」過渡到「績效管理」的過程。過去的績效評估以控制為重，績效管理則以發展為首，在管</p>

	<p>理方法上放棄嚴密的監督，授予員工較大的自主性管控進度，但藉由清楚界定的績效目標要求員工負起明確的績效責任，因此此種管理方法的改變，並未背離管理高權的本質。基於此，本文已在第 19、35 至 40 頁重新調整敘述。</p>
<p>● 研究設計</p>	
<p>若受訪者曾擔任各種職務，受訪時如何辨明其以何種身分發言？尤其是主管與屬員身分之別。</p>	<p>已於表 3-2「訪談對象一覽表」增列受訪者的年資及性別，明示各受訪者的背景（第 60 頁）。</p> <p>此外，本文研究發現對於民主行政的負面觀念，主管與部屬的觀點頗為一致，大抵傾向貶抑分權參與及尊崇管理高權。且受訪者大致仍以其所任職務的立場發言，辨識度尚高，不致混淆研究者對角色的觀察，例如主管職即基於其領導管理權而反對權力遭到剝奪，而非主管職雖期盼考績開放參與，但亦認同管理者應持有大部分的考核權。以上在第 61 頁下半部至 62 頁有加以詳述。</p>
<p>訪談樣本特色分佈不均，雖此屬質化研究，毋庸追求充分的代表性，但仍須交代推論上的限制。</p>	<p>本研究各受訪者的身分變數，無論中央、地方、主管、部屬、性別、年資、職等等不同，在意見上大抵呈現一定程度的雷同，且本文並未謀求將研究結果推論到全國各機關，目的僅在挖掘特定的客觀事實及主觀認知，以呈現某種特別突顯的現象，此已在第 63 頁上半部詳述。</p>
<p>本文採取兩篇考績研究的次級資料分析之，分別為 2003 年及 2009 年的文獻，但此二者隨著時序遷移所呈現的變化，在本研究並未交代，宜補充之。</p>	<p>此已在文獻回顧一章的最後一節「考績制度與員工參與議題的相關研究」詳加敘述。而採取此二篇文獻的理由仍然維持在研究設計一章。</p>
<p>● 研究發現</p>	
<p>原本第四章「資料分析與研究發現」份量過多，宜拆解為二章。且此章各</p>	<p>已將質化資料的分析及研究發現拆解為第四章、第五章，且各章節標題均有</p>

<p>節的標題不易與研究問題對應，宜修正文字敘述使讀者辨明。</p>	<p>修正。第四章回應第一、二個研究問題；第五章解答第三、四個研究問題。</p>
<p>考績委員會的制度沿革，原本置於文獻回顧一章，但此屬經文獻及次級資料分析後的產物，建議改列研究發現一章。</p>	<p>已改置於第四章第一節「公務人員績效考核的流程」及第三節「考績委員會的制度起源與初衷」。</p>
<p>「代際正義」一詞不甚吻合本文指涉的內容，建議以其他詞彙替代。</p>	<p>已改為「家長式領導」一詞，分佈於第128至134頁。</p>
<p>考績制度改革的政策建議，屬本研究的重要目的，建議再細膩一點，並強化改造的幅度。</p>	<p>本文原遷就公務人員對參與式考績制度的悲觀態度，並未大刀闊斧建議動搖考績制度既有的權力結構。惟經委員提醒，已於第五章第三節「從民主行政與績效管理重新建構參與式考績制度」提出更具體的改革建議，例如明確設計平時考核及年終考核的表格；以及幅度更大的權力變動，例如強化考績委員會的實質審查權等。詳細內容請見該章節。</p>
<p>● 結論</p>	
<p>結論僅為全篇研究的重點整理，略嫌平淡，建議連結理論、資料及對學門的前瞻，大膽提出洞見。</p>	<p>最後一章重新調整為三節，第一節「研究結論」為全文的歸結整理；第二節為「延伸研究建議」；新增第三節「結語」則是重新從理論基礎出發，指出組織內部參與對公共行政的重大意義在於文官中立能力的保障，超越傳統管理理論所談的公平認知，而此為既有民主行政的討論所忽略者。此外，奠基在深度訪談的發現，本文於末了再指出改變權力結構的方法為「課予考核者責任」、「給予受考人保障」，此有賴制度性的考核資訊透明化，這也是考績制度改革對民主治理理論推進的重大貢獻。詳如第152、153頁。</p>



附錄二：深度訪談題綱

一、主管職

您好：

感謝您於百忙之中撥冗接受訪問。本研究係為探討考績制度開放部屬參與的可行性，擬借重您寶貴的實務經驗，訪談時間約為 40 到 60 分鐘。您的身分將於論文中隱匿並以代碼表示，且訪談內容僅供學術之用。謝謝您！

國立政治大學公共行政研究所

指導老師：陳敦源教授

研究生：黃重豪

電話：

信箱：

● 考績與考績委員會

- 一、 您認為打考績的權力集中在長官手裡，部屬會不會傾向事事配合長官的意志？如果有這種情形，在與長官產生價值衝突時要如何調適？
- 二、 您認為打考績的過程若增加部屬參與的機會，會不會影響您的領導與管理權限？
- 三、 請問您認為考績委員會設立的目的是什麼？
- 四、 請問考績委員會有哪些功能？這些功能是否足夠？
- 五、 就您所見，考績委員會中的當然委員與票選委員各扮演什麼角色？各單位可能依據什麼條件推派票選委員？
- 六、 您認為考績委員會的實際運作是否符合當初設立的目的？

● 參與的可行性

- 一、 請問您是否開放部屬自行設定績效目標及績效評估標準？您是

- 否贊同這種做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 二、 請問您是否開放部屬自我評估個人績效？您是否贊同這種做法？
您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 三、 請問您所屬機關是否實施團體績效評估？您是否贊同這種做法？
您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 四、 請問您是否曾就考績事項與部屬面談？您是否贊同這種做法？
您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 五、 請問您是否隨時回饋部屬的績效表現，而非只藉由年終考績？
您認為應該如實辦理平時考核嗎？您認為考績委員會應該協助
該項活動嗎？
- 六、 請問您對考績既有的救濟機制是否滿意？是否贊同考績委員會
增加救濟機制，並有實質審查的權力？
- 七、 整體而言，您認為考績制度有開放部屬參與的必要嗎？若有，
您贊同讓部屬直接參與，還是以考績委員會作為參與的管道？

二、單位成員

您好：

感謝您於百忙之中撥冗接受訪問。本研究係為探討考績制度開放部屬參與的可行性，擬借重您寶貴的實務經驗，訪談時間約為 40 到 60 分鐘。您的身分將於論文中隱匿並以代碼表示，且訪談內容僅供學術之用。謝謝您！

國立政治大學公共行政研究所

指導老師：陳敦源教授

研究生：黃重豪

電話：

信箱：

● 受考者的權益

- 一、您認為打考績的權力集中在長官手裡，會不會使部屬因此傾向事事配合長官的意志？如果有這種情形，在與長官產生價值衝突時要如何調適？
- 二、您認為考績委員會能夠保障受考者的權益嗎？

● 參與的可行性

- 一、請問您的主管是否開放個人自行設定績效目標及評估標準？您是否贊同如此做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 二、請問您的主管是否讓您自我評估個人績效？您是否贊同如此做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 三、請問您所屬機關是否實施團體績效評估？您是否贊同如此做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 四、請問您的主管是否曾就考績事項與您面談？您是否贊同如此做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 五、請問您的主管會不會隨時回饋您的績效表現，而非只藉由年終考

績？您認為需不需要如實辦理平時考核？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？

六、請問您對既有的考績救濟機制是否滿意？是否贊同考績委員會新增救濟機制，並有實質審查的權力？

● 其他

整體而言，您認為考績制度有開放部屬參與的必要嗎？您認為應該直接參與，還是以考績委員會作為參與的管道？



三、考績委員

您好：

感謝您於百忙之中撥冗接受訪問。本研究係為探討考績制度開放部屬參與的可行性，擬借重您寶貴的實務經驗，訪談時間約為 40 到 60 分鐘。您的身分將於論文中隱匿並以代碼表示，且訪談內容僅供學術之用。謝謝您！

國立政治大學公共行政研究所

指導老師：陳敦源教授

研究生：黃重豪

電話：

信箱：

一、考績委員會

- (一) 您認為考績委員會設立的目的是什麼？
- (二) 請問考績委員會是怎麼運作的？有哪些功能或職權？這些功能或職權是否足夠？
- (三) 就您所見，考績委員會中的當然委員與票選委員各扮演什麼角色？總人數及分配比例是否恰當？
- (四) 請問各單位通常依據什麼條件推派票選委員？是否能代表單位成員的權益？
- (五) 考績委員會的實際運作是否符合當初設立的目的是否？

二、參與的可行性

- (一) 您認為打考績的權力集中在長官手裡，會不會使部屬傾向事事配合長官的意志？如果有這種情形，在與長官產生價值衝突的情境要如何調適？
- (二) 請問您的單位是否開放部屬自行設定績效目標及評估標準？您是否贊同這種做法？您認為考績委員會應不應該參與其中

過程？

- (三) 請問您的單位是否開放部屬自我評估績效？您是否贊同這種做法？您認為考績委員會應不應該參與其中過程？
- (四) 請問您所屬機關是否實施團體績效評估？您是否贊同這種做法？您認為考績委員會應不應該參與其中過程？
- (五) 請問在您的單位，主管是否曾就考績事項與部屬面談？您是否贊同這種做法？您認為考績委員會應不應該參與其中過程？
- (六) 請問在您的單位，主管是否隨時回饋部屬的績效表現，而非只藉由年終考績？您是否贊同這種做法？您認為考績委員會應不應該參與其中過程？
- (七) 請問您是否贊同部屬若不服考績結果，可以向考績委員會提請救濟，考績委員會亦有實質審查的權力？
- (八) 整體而言，您認為考績制度有開放部屬參與的必要嗎？您認為應該直接參與，還是以考績委員會作為參與的管道？

四、人事人員

您好：

感謝您於百忙之中撥冗接受訪問。本研究係為探討考績制度開放部屬參與的可行性，擬借重您寶貴的實務經驗，訪談時間約為 40 到 60 分鐘。您的身分將於論文中隱匿並以代碼表示，且訪談內容僅供學術之用。謝謝您！

國立政治大學公共行政研究所

指導老師：陳敦源教授

研究生：黃重豪

電話：

信箱：

● 考績委員會

- 一、您認為考績委員會設立的目的是什麼？
- 二、請問考績委員會是怎麼運作的？有哪些功能？這些功能是否足夠？
- 三、就您所見，考績委員會中的當然委員與票選委員各扮演什麼角色？各單位可能依據什麼條件推派票選委員？分配比例及總人數是否恰當？
- 四、人事人員在考績制度及考績委員會中的職權及角色為何？
- 五、考績委員會的實際運作是否符合當初設立的目的？

● 參與的可行性

- 一、您認為部屬的考績完全由長官考評，部屬會不會因此傾向事事配合長官的意志？如果有這種情形，在與長官產生價值衝突時要如何調適？
- 二、請問您的機關或單位是否開放部屬自行設定績效目標及績效評估標準？您是否贊同這種做法？您認為考績委員會應該協助該

項活動嗎？

- 三、請問您的機關或單位是否開放個人自我評估績效？您是否贊同這種做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 四、請問您的機關是否實施團體績效評估？您是否贊同這種做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 五、請問您的機關或單位是否實施考績面談？您是否贊同這種做法？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 六、請問您的機關或單位是否有主管隨時回饋部屬的績效表現，而非只藉由年終考績？您認為應該如實辦理平時考核嗎？您認為考績委員會應該協助該項活動嗎？
- 七、請問您對既有的考績救濟機制是否滿意？您是否贊同考績委員會新增救濟機制，並有實質審查的權力？
- 八、整體而言，您認為考績制度是否有開放部屬參與的必要？您認為應該讓部屬直接參與，還是以考績委員會為參與的管道？

附錄三：公務人員考績法（民國 96 年 3 月 21 日修正）

第 1 條

公務人員之考績，依本法行之。

第 2 條

公務人員之考績，應本綜覈名實、信賞必罰之旨，作準確客觀之考核。

第 3 條

公務人員考績區分如左：

- 一、年終考績：係指各官等人員，於每年年終考核其當年一至十二月任職期間之成績。
- 二、另予考績：係指各官等人員，於同一考績年度內，任職不滿一年，而連續任職已達六個月者辦理之考績。
- 三、專案考績：係指各官等人員，平時有重大功過時，隨時辦理之考績。

第 4 條

公務人員任現職，經銓敘審定合格實授至年終滿一年者，予以年終考績；不滿一年者，如係升任高一官等職務，得以前經銓敘審定有案之低一官等職務合併計算，辦理高一官等之年終考績；如係調任同一官等或降調低一官等職務，得以前經銓敘審定有案之同官等或高官等職務合併計算，辦理所敘官等職等之年終考績。但均以調任並繼續任職者為限。

具有公務人員任用資格之政務人員、教育人員或公營事業人員轉任公務人員，經銓敘審定合格實授者，其轉任當年未辦理考核及未採計提敘官職等級之年資，得比照前項經銓敘審定合格實授之年資，合併計算參加年終考績。

第 5 條

年終考績應以平時考核為依據。平時考核就其工作、操行、學識、才能行之。

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

第 6 條

年終考績以一百分為滿分，分甲、乙、丙、丁四等，各等分數如左：

甲等：八十分以上。

乙等：七十分以上，不滿八十分。

丙等：六十分以上，不滿七十分。

丁等：不滿六十分。

考列甲等之條件，應於施行細則中明定之。

除本法另有規定者外，受考人在考績年度內，非有左列情形之一者，不得考列丁等：

- 一、挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。
- 二、不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者。
- 三、怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者。
- 四、品行不端，或違反有關法令禁止事項，嚴重損害公務人員聲譽，有確實證據者。

第 7 條

年終考績獎懲依左列規定：

- 一、甲等：晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之一次獎金。
- 二、乙等：晉本俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘年功俸最高俸級者，給與一個半月俸給總額之一次獎金。
- 三、丙等：留原俸級。
- 四、丁等：免職。

前項所稱俸給總額，指公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給。

第 8 條

另予考績人員之獎懲，列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金；列乙等者，給與半個月俸給總額之一次獎金；列丙等者，不予獎勵；列丁等者，免職。

第 9 條

公務人員之考績，除機關首長由上級機關長官考績外，其餘人員應以同官等為考績之比較範圍。

第 10 條

年終考績應晉俸級，在考績年度內已依法晉敘俸級或在考績年度內升任高一官等、職等職務已敘較高俸級，其以前經銓敘審定有案之低官等、職等職務合併計算辦理高一官等、職等之年終考績者，考列乙等以上時，不再晉敘。但專案考績不在此限。

第 11 條

各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格：

- 一、二年列甲等者。
- 二、一年列甲等二年列乙等者。

前項所稱任本職等年終考績，指當年一至十二月任職期間均任同一職等辦理之年終考績。另予考績及以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，均不得予以併計取得高一職等升等任用資格。但以不同官等職等併資辦理年終考績之年資，得予以併計取得該併資之較低官等高一職等升等任用資格。

第 12 條

各機關辦理公務人員平時考核及專案考績，分別依左列規定：

- 一、平時考核：獎勵分嘉獎、記功、記大功；懲處分申誡、記過、記大過。於年終考績時，併計成績增減總分。平時考核獎懲得互相抵銷，無獎懲抵銷而累積達二大過者，年終考績應列丁等。
- 二、專案考績，於有重大功過時行之；其獎懲依左列規定：
 - (一) 一次記二大功者，晉本俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已達所敘職等本俸最高俸級或已敘年功俸級者，晉年功俸一級，並給與一個月俸給總額之獎金；已敘至年功俸最高俸級者，給與二個月俸給總額之獎金。但在同一年度內再因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改給二個月俸給總額之一次獎金。
 - (二) 一次記二大過者，免職。

前項第二款一次記二大功之標準，應於施行細則中明定之。專案考績不得與平時考核功過相抵銷。

非有左列情形之一者，不得為一次記二大過處分：

- 一、圖謀背叛國家，有確實證據者。
- 二、執行國家政策不力，或怠忽職責，或洩漏職務上之機密，致政府遭受重大損害，有確實證據者。
- 三、違抗政府重大政令，或嚴重傷害政府信譽，有確實證據者。
- 四、涉及貪污案件，其行政責任重大，有確實證據者。
- 五、圖謀不法利益或言行不檢，致嚴重損害政府或公務人員聲譽，有確實證據者。
- 六、脅迫、公然侮辱或誣告長官，情節重大，有確實證據者。
- 七、挑撥離間或破壞紀律，情節重大，有確實證據者。
- 八、曠職繼續達四日，或一年累積達十日者。

第 13 條

平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。平時考核之功過，除依前條規定抵銷或免職者外，曾記二大功人員，考績不得列乙等以下；曾記一大功人員，考績不得列丙等以下；曾記一大過人員，考績不得列乙等以上。

第 14 條

各機關對於公務人員之考績，應由主管人員就考績表項目評擬，遞送考績委員會初核，機關長官覆核，經由主管機關或授權之所屬機關核定，送銓敘部銓敘審定。但非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由其長官考核。

考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核紀錄及案卷，並得向有關人員查詢。

考績委員會對於擬予考績列丁等及一次記二大過人員，處分前應給予當事人陳述及申辯之機會。

第一項所稱主管機關為總統府、國家安全會議、五院、各部（會、處、局、署與同層級之機關）、省政府、省諮議會、直轄市政府、直轄市議會、縣（市）政府及縣（市）議會。

第 15 條

各機關應設考績委員會，其組織規程，由考試院定之。

第 16 條

公務人員考績案，送銓敘部銓敘審定時，如發現有違反考績法規情事者，應照原送案程序，退還原考績機關另為適法之處分。

第 17 條

(刪除)

第 18 條

年終辦理之考績結果，應自次年一月起執行；一次記二大功專案考績及非於年終辦理之另予考績，自主管機關核定之日起執行。但考績應予免職人員，自確定之日起執行；未確定前，應先行停職。

第 19 條

各機關辦理考績人員如有不公或徇私舞弊情事時，其主管機關應查明責任予以懲處，並通知原考績機關對受考人重加考績。

第 20 條

辦理考績人員，對考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，違者按情節輕重予以懲處。

第 21 條

派用人員之考成，準用本法之規定。

第 22 條

不受任用資格限制人員及其他不適用本法考績人員之考成，得由各機關參照本法之規定辦理。

第 23 條

教育人員及公營事業人員之考績，均另以法律定之。

第 24 條

本法施行細則，由考試院定之。

第 25 條

本法施行日期，由考試院以命令定之。

本法修正條文自公布日施行。



附錄四：考績委員會組織規程（民國 98 年 5 月 25 日修正）

第 1 條

本規程依公務人員考績法（以下簡稱本法）第十五條規定訂定之。

第 2 條

考績委員會委員之任期一年，期滿得連任。

考績委員會置委員五人至二十三人，除本機關人事主管人員為當然委員及第四項所規定之票選人員外，餘由機關首長就本機關人員中指定之，並指定一人為主席。主席因故未能出席會議者，得由主席就委員中指定一人代理會議主席。

各主管機關已成立公務人員協會者，其考績委員會指定委員中應有一人為該協會之代表；其代表之指定應經該協會推薦本機關具協會會員身分者三人，由機關首長圈選之。

第二項委員，每滿四人應有二人由本機關受考人票選產生之。受考人得自行登記或經本職單位推薦為票選委員候選人。

前項票選，應採普通、平等、直接及無記名投票法行之。但各機關情形特殊者，得採分組、間接、通訊等票選方式行之。辦理選務人員應嚴守秘密。

第 3 條

考績委員會職掌如下：

- 一、本機關職員及直屬機關首長年終考績、另予考績、專案考績及平時考核獎懲之初核或核議事項。
- 二、本法或其他法規明定應交考績委員會核議事項。
- 三、本機關首長交議事項。

第 4 條

考績委員會應有全體委員過半數之出席，始得開會；出席委員半數以上同意，始得決議。可否均未達半數時，主席可加入任一方以達半數同意。

前項出席委員應行迴避者，於決議時不計入該案件之出席人數。

考績委員會初核或核議前條案件有疑義時，得調閱有關資料，必要時並得通知受考人、有關人員或其單位主管到會備詢，詢畢退席。

第 5 條

考績委員會開會初核或復議年終（另予）考績時，應將考績清冊、考績表及有關資料交各出席委員互相審閱、核議，並提付表決，填入考績表，由主席簽名蓋章後，報請本機關首長覆核。

第 6 條

考績委員會之會議紀錄，應記載下列事項。但依案件性質無庸記載者，不在此限：

- 一、會議次別、日期及地點。
- 二、出席委員姓名。
- 三、主席及紀錄人員姓名。
- 四、受考人數及其姓名、職務、官職等級及俸（薪）點。
- 五、備詢人姓名及詢答要點。
- 六、決議事項。
- 七、考績清冊等其他附件名稱及數量。

第 7 條

考績委員會委員、與會人員及其他有關工作人員對考績評擬、初核、覆核及核定等考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯，對考績結果在核定前亦應嚴守秘密，不得洩漏；考績委員會開會時，除工作人員外，考績委員及與會人員均不得錄音、錄影。

第 8 條

考績委員會開會時，委員、與會人員及其他有關工作人員，對涉及本身之事項，應自行迴避；對非涉及本身之事項，依其他法律規定應迴避者，從其規定。

前項人員有應自行迴避之情事而不迴避者，得由與會其餘人員申請其迴避，或由主席依職權命其迴避。

第 9 條

考績委員會委員、與會人員及其他有關工作人員違反第七條、前條第一項規定者，按情節輕重予以懲處。

第 10 條

本規程自發布日施行。