

第一章 緒 論

第一節 研究動機與目的

考績或稱績效考核實為人力資源管理關鍵的一環，當政府機關考選新成員進入組織後，其表現是否如當初所預期，必須藉由考績的結果來評定，並根據此結果來評斷考選制度是否有效。而在理論上，績效考核也提供組織成員有關工作的回饋，使組織期望更加明確，以及使成員的能力和努力，獲得更有效的管道¹。

我國公務人員人事制度自七十六年一月十六日起實施兩制合一的新制度，開啟了公務人員制度的新紀元，所謂兩制合一就是整合之前的簡薦委制與職位分類制，取其利而去其弊。然而以居人事關鍵的考績制度而言，實施新制以後，相關考績法規雖經過數度修正，惟由於考績列等比例均未明文設限，以致考列甲等人數有逐年攀高之現象，甚至趨於過度寬鬆情形，民國八十九年甚至高達考績總人數的百分之八十六點七²。引發社會廣泛之評論，認為與公務人員之服務績效之評價顯有落差³，遂引發人事主管機關擬予修法設限之議。在未完成考績法甲等比例設限之前，銓敘部與行政院人事行政局更於九十年九月聯函各機關首長，要求辦理九十年年終考績時，考列甲等人數比例以受考人數二分之一為原則，最高不超過百分之七十五等等⁴。

其實，現行考績制度淪於「形式化」與「輪流制」，失去以工作績效頒發獎金，激勵士氣的用意，學者早有批評⁵。一個設計良好的公務人員考績制度，除了可以杜絕倖進、淘汰劣才，並使觀望人員有所警惕，更可以作為陞遷調補、薪資調整、培育訓練及協助員工職業生涯規劃等之依據，達到激勵公務人員工作情

¹ 參見 Nonald E.Klinger & John Nalbandian 著，江大樹、呂育誠、陳志瑋譯，人事行政新論（下），（台北：韋柏文化，2001年），頁379。

² 參見銓敘部全球資訊網，中華民國九十年銓敘統計年報：表45 歷年公務人員考績（成）案銓敘審定結果，（<http://www.mocs.gov.tw/S00/books.html>），2002/6/17。

³ 參見2001年9月1日中國時報第一版。

⁴ 參見趙其文，「甲等設限與績效獎金」，公務人員月刊，（台北：第64期，2001年10月），頁2。

⁵ 參見邱昌泰，「建立績效導向的公務人員俸給政策：公共管理的觀點」，行政管理論文選輯，（台北：第十三輯，1999年3月），頁159-160。

緒，提高組織士氣的功能。我國公務人員考績制度的設計，偏重行政上的目的（如是否獲得獎金）而輕忽發展性的目的（如績效回饋），早為論者所詬病⁶。

另一方面，海峽對岸的中華人民共和國自一九七八年中國共產黨的十一屆三中全會後，致力於經濟改革，整個大陸的經濟開始快速成長。但是，隨著經濟體制改革的深入發展，其幹部人事制度存在的缺陷和問題也日益明顯地暴露出來，為了使政府行政管理具備更高的效率與公平，以促進經濟與社會的持續發展，中共決心建立和推行公務員制度，國務院並在一九九三年八月十四日頒布《國家公務員暫行條例》，隔年三月人事部隨即發布《國家公務員考核暫行規定》以做為公務員考核制度之基礎規範。雖然中共在實施公務員制度以後，明確提出國家公務員的考核內容，包括德、能、勤、績四個方面，重點考核工作實績，公務員考核的內容已從以前幹部審核制度的「為德獨尊」轉向為「以績為重」⁷，對公務員的考核重心在理論上已從「考德」轉向了「考績」，惟其公務員的考績制度究竟是如何設計規範？而在具體的實踐中，是否也遭遇到與我國相同的困境呢？諸如此類，均值得探索。尤其隨著中國在國際舞台所扮演的角色日形重要，兩岸民間交流日益頻繁之際，政府的大陸政策也由「戒急用忍」轉而為「積極開放、有效管理」⁸，因此在可預見的未來，兩岸的依存互賴程度將日漸增強，唯有增加對彼岸制度的了解，才能化解彼此間的歧見。

兩岸由於同文同種的深層關係，在公務員體制上，必定存有許多可以相互借鏡、反省之處，公務人員考績制度為人事行政之重要關鍵，兩岸公務人員考績制度是如何演變，其規劃設計是否與考績理論相契合，又其在執行面上是否陷入相同的迷思等等，殊值得比較研究，然而作者發現，國內研究我國公務人員考績制度者在所多見，近年來研究中國大陸公務員體制者亦有之⁹，間或發現有比較研究兩岸公務人員單項體制者¹⁰，惟獨比較兩岸公務人員考績制度者尚未發現，作

⁶ 參見關中，「改革文官制度，力行行政革新：價值抉擇與政策方向」，*行政管理論文選輯*，（台北：第十一輯，1997年4月），頁562-563。

⁷ 參見邱志淳，*中國大陸公務員制度析論*，（台北：風雲論壇，2001年），頁123-125。

⁸ 根據中國時報，2002年8月3日第1版要聞報導，財政部常務次長張秀蓮昨日宣佈，即日起開放國內外匯指定銀行（DBU）郵匯局對大陸地區金融機構之金融業務直接往來，同時再開放四類匯出款項目，並開放台灣地區銀行海外子銀行可赴大陸設立代表人辦事處，又中國時報2002年8月26日第一版要聞「標題」即為「陳總統裁示：應即規劃落實兩岸直航」。

⁹ 例如黃裕祥「中共推行國家公務員制度之研究」（東華大學大陸研究所碩士論文，2000年），邱瓊輝「中共國家公務員制度之研究」（淡江大學大陸研究所碩士論文，1999年），張淑芬「中共國家公務員制度之探究（1989~）」（政治大學東亞研究所碩士論文，1996年）等。

¹⁰ 例如吳癸受「我國與中共公務員退撫制度之比較研究」（文化大學政治學研究所碩士論文，2001

者從事公部門人事行政工作多年，深知考績制度對人事體制之影響重大，遂引發比較兩岸公務人員考績制度之強烈動機。

以上不論係我國特殊的環境背景變遷，或是兩岸之間交錯複雜的相互關係，或是在理論學習與實務操作上，皆引起作者想進一步瞭解兩岸考績制度的差異，並希望透過對考績相關概念與理論的釐清，與及兩岸對公務人員考核制度的發展歷史探討當中更深入地明瞭其中差異的所在，另一方面則期望經由兩岸公務人員考績制度之分析比較，明白其中的優劣得失，以作為改進我國公務人員考績制度之參考。歸納言之，本文主要的目的在於：

一、分析公務人員考績制度的基本內涵與相關理論，以建立考績的正確概念。

二、探討兩岸公務人員考績制度的沿革及現況，以瞭解兩岸公務員考績制度演進的歷史背景與未來可能的發展。

三、比較兩岸公務人員考績制度主要內容，包括考績因素與考績方法、考績程序與考績結果運用等之異同，並檢討其間的缺失，除了增進對兩岸公務員考績制度的理解外，並作為改進我國公務人員考績制度的參考。

第二節 研究範圍與架構

一、研究範圍

我國政府現存人事制度計有五大類型¹¹，分別為：一般行政機關適用之官等職等併立制；警察機關適用之官職分立制；交通事業機構及關務機關適用之資位職務分立制；公營事業機構適用之職位分類制；公立學校適用之聘任制等。本文係以兩岸公務人員之考績制度為比較範圍。其所稱公務人員，在我國係指《公務人員任用法施行細則》第二條所規定須具任用資格之公務人員；亦即為各機關組織法規中，除政務官及民選人員外，定有職稱及官職等之文職人員。也就是上述

年)，王美子「臺海兩岸公務人員培訓制度暨比較研究—兼論國外經驗」(文化大學中山學術研究所碩士論文，2000年)，徐珮君「台灣與大陸地區公務人員考選制度之比較—以人才甄補價值取向分析」(台灣大學三民主義研究所碩士論文，1998年)。

¹¹ 參見洪國平，「中華民國公務人員考績制度之研究」，國立政大公行所碩士論文，(台北市，1998年)，頁4-5。

適用官等職等併立制之一般行政機關公務人員。而就中共公務員而言，係以適用其《國家公務員暫行條例》之各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員為對象，並以其中之「非領導職務」為主要討論範圍。又一般對於中華人民共和國（PRC），有稱之為「中國大陸」者，亦有稱之為「中共」者，前者為地理區域之概稱，後者為政權之專稱，本文則以「中共」來表述中華人民共和國。

如果將公務員制度視為一個系統，則考績則為此系統之一次系統，依照系統觀念¹²，系統的構成分子或各次級系統各有其特定的功能和目標，但各個次級系統必定相互關連，而且分工合作以達成整體之共同目標。公務員制度或稱人事制度包括的範圍甚為廣泛，從考選、任用、銓敘、考績以至於退休撫卹等均是，以此而言，本文研究的對象，除考績制度外並擴及與其密切關連的其他人事制度，如陞遷、俸給、獎懲及訓練進修制度等。

二、研究架構

本研究共分為六章，各章節重點分述如次：

第一章緒論共分三節，分別說明研究動機與目的、研究範圍與架構以及研究方法與限制等。

第二章探討考績制度的基本內涵與相關理論，主要在分析考績的概念、重要性以及其功能和目的，並探究考績的相關理論。

第三章論述兩岸公務人員考績制度的沿革及現況，第一節及第二節分別探討我國公務人員考績制度的沿革及現況；第三節與第四節則討論中共公務員考核制度的沿革與現況。

第四章就兩岸公務人員考核因素與考績方法做分析比較，除了探究兩岸在這兩方面的相關規定與做法外，並檢討雙方的差異及優劣之處。

第五章則分析兩岸公務人員的考績程序與考績結果的運用，比較其異同並探討其中的優劣。

¹² 「系統觀念」請參考張潤書，*行政學*，（台北：三民書局，1986年），頁102-104。

第六章結論與建議，提出研究的結論和改進的意見。

依照上列研究章節，本文之研究架構列圖如下（圖 1-1）：

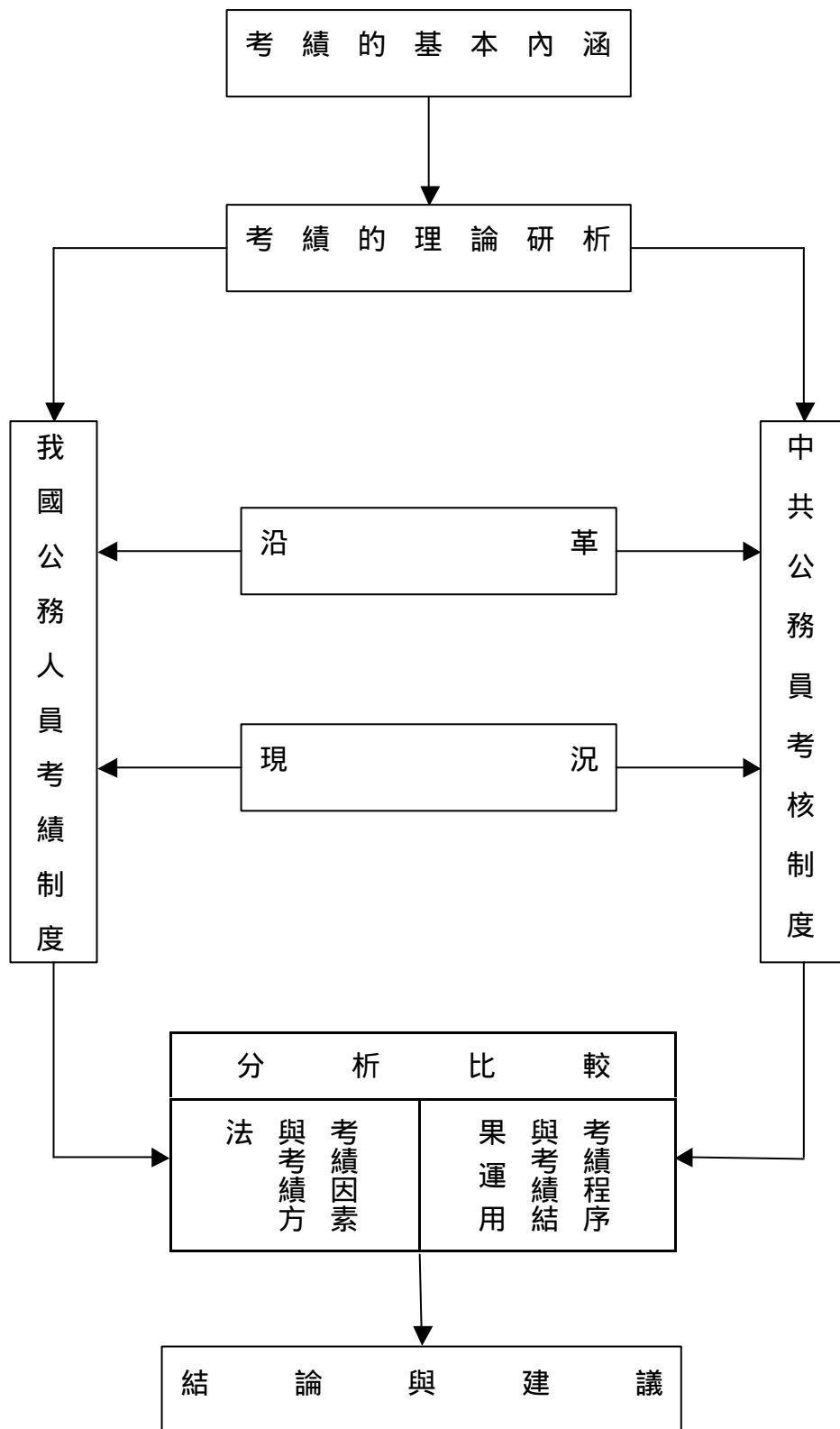


圖 1-1研究架構

第三節 研究方法與限制

一、研究方法

歷年來，對於民間企業績效考評工作或政府機關公務人員考績制度之研究，可說汗牛充棟，其中或從理論觀點著手，或以問卷調查方法等進行研究，也都各有其貢獻，然以考績工作本身牽涉廣泛，甚難採取客觀測量之技術，尤其絕大多數公務機關之工作本質，很難有客觀評量之標準，問卷調查有其侷限性¹³，而且，由於多方面的限制，作者也無法實地前往大陸調查或訪談。因此本文的研究方法主要是採用文獻分析法，並針對兩岸公務人員之考績制度進行比較研究，分析比較其中之差異。

申言之，本文在探討考績的基本內涵與相關理論及兩岸公務人員考績制度的沿革與現況時，主要採用文獻分析法，蒐集相關論著、期刊論文、研究報告、政府文件及法令規章等參考文獻資料，以進行整理分析。而對公務人員的考績因素與考核方法，以及考績程序及考績結果的運用，則兼採比較研究法，並就實務、理論及法規等相互印證，除了分析比較兩岸間的差異，以增進對彼岸公務員考核制度的瞭解並比較雙方的優劣之處，並作為改進我國公務人員考績制度之參考。

二、研究限制

雖然作者在基層公務機關從事人事實務工作十幾年，對於我國公務人員考績制度有關規定與運作有相當程度地瞭解，對於本研究也全力以赴，然而受限於個人專業素養及各種主客觀條件，本研究仍受相當之限制，茲說明如下：

一、公務人員考績制度是人事行政制度之關鍵因素，對人才選拔、培育、激勵與運用，均具有積極之功能，因此，一個完善之考績制度，仍需其他人事制度

¹³ 參見江汶珠，「我國公務人員考績制度：理論觀點的反省」，*國立政大公行所碩士論文*，(台北市，1997年)，頁3-4。

之配合。雖然本研究已盡量擴及與考績密切相關之其他人事制度，惟就整體性而言，一定有其不足之處，因此作者僅能輔以本身尚稱豐富之實務經驗做最適當之取捨。

二、對於中共之公務員考核制度，只能從蒐集有限之書面資料作分析，無法深入瞭解其實際運作情形，對於其公務員考核制度之全貌，恐有某種程度上之出入。

三、考績之成敗，頗受個人因素之影響，舉凡考評者的動機、能力或人格特質等主觀因素，均足以造成考績的謬誤，使得考績之正確性及功能難以發揮。而人的問題頗為複雜，實很難有一共通的準繩，爰本文僅著重於包括法規等制度面之探討，對於影響考績成敗之主觀因素，並無法周延剖析，可能導致研究結果無法呈現出其最真實的面向。

第二章 考績制度的基本內涵與理論探討

第一節 考績的意義

無論是政府組織或是稍具規模的私人企業，對於組織成員在某一定期間，都會對其績效表現作一評估。這種績效評估或稱績效考核，也就是一般所謂的「打考績」¹，係用某些標準來評定員工的績效表現。根據蔡良文的剖析²，公務機關的考績是指政府機關之各級長官依據考核要項對所屬公務人員之工作實績及品德操行，平時予以詳加查核，於年終時再以併計考績，並依成績優劣予以獎懲，以達到獎優汰劣的目的。根據以上的定義，考績的意義可以分析如下：

一、考績是長官對所屬人員的考核

層級節制是行政機關的主要特色之一，長官對部屬擁有指揮監督之權，因而對部屬之工作績效與行為表現，長官有考核的責任。考績乃機關組織中長官、部屬與工作三者之間的溝通關鍵，人事管理的三個要素—主管、部屬與工作三者，雖似分立，實則相屬。考績之實施使主管人員更能瞭解部屬狀態並加強工作輔導，積極的改善監督關係與行政效能；而部屬亦可藉此獲知組織和長官的要求；另方面亦可使長官和部屬共同來檢討組織的目標、彼此之工作性質和難易程度。

二、考績係以工作績效與操行表現為主

政府機關設官分職任用公務人員，其主要目的在服務人民，故公務人員服務工作的績效，自然是考核的要項。而公務人員的品德操守是否忠誠清廉，相當程度地影響人民對國家政府的向心與信任，因此也為考核的重點。

三、考績以平時考核為基礎

¹ 參見洪明洲，*管理：個案、理論、辨證*，(台北：科技圖書，1997年)，頁120。

² 參見蔡良文，*人事行政學：論現行考銓制度*，(台北市：五南，1999年)，頁411-413。

一般而言，公務人員的考績期間均以一年為期稱之為年終考績或年度考核，然而如果等待年度即將終了，才進行考核工作則不免產生許多誤差，所以在平時就要持續不斷地對公務人員施予考核工作並予以紀錄，等到年終時再根據平時考核紀錄情形給予適當的年終考績成績。

四、考績是達成人事行政目標的方法之一

人事行政的目標在於選才、育才、用才及留才。考選是方法之一，但卻是施於任用之前，或是針對一般知識水準加以測驗，或是針對所需專長給予檢測。考績則是任用後的考核和實際工作能力的評比。在人事行政程序上，如果僅有考選而無考績，則對所任用之人員，其實際的工作能力與及服務績效，無從評定優劣，且目前之考試成績優異者並未能保證其將來之工作績效高。由此可知，考績實為考試之延伸，唯有兩者配合互相配合，始能衡鑑人才之優劣。同時考績之結果，亦可作為培育人才之重要參考或是獎優汰劣之根據，可見實為達成人事功能的主要途徑。

第二節 考績制度的重要性與定位

一、考績制度的重要性

人力資源管理之目標，在於結合組織財力與物力等資源，有效運用人員的技術與能力，以達成組織的目的。為求組織目標的達成，人力資源管理最重要的工作，即在激勵及引導員工發揮潛能，並使其績效表現對於組織目標的貢獻達到最大，而組織中最主要的管控及導引員工工作行為的機制便是考績制度，領導者利用考績權控管或導引員工的工作行為，使其所作所為能切合職務內容的要求。

組織人力資源要有效管理，至少需針對四種最重要的人力資源活動，建構良好的制度，此四種活動就是用人、考績、訓練及激勵³，其中以考績為最重要關鍵。換言之，考績正是建立其他三種制度的必要條件。因為透過考績的過程，管

³ 參見鐘金玉，公務人員績效考核與工作態度之研究—以高雄市政府所屬警察、醫療、稅務人員為對象，(高雄市：國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文，2001年)，頁1。

理者可以：1.向員工溝通管理目標：績效考核顯然增強了管理上的期望，當組織管理者向員工下達指示後，有關績效是否符合既定標準的回饋提供，便屬於管理者的責任；2.激勵員工改善其績效：提供回饋或建設性批評的目的，是為了改善績效。因此，考核就是鼓勵員工維持或改善績效；3.公平地分配組織獎勵：組織正義和員工工作生活品質的主要標準之一，即為是否公平地分配獎勵；4.進行人事管理研究：依據邏輯，若能精確的進行職務分析，並根據工作技術、知識和能力進用員工來從事這些職務的工作，則其應有良好的工作績效⁴。

二、考績在人事管理架構中的定位

考績的重要既如上述，以下再從考績制度在整個人事管理活動中之定位進一步探討之，考績在人事管理制度中所扮演的角色，及其與其他人事管理活動的相對位置如簡述如下（見圖 2-1）：

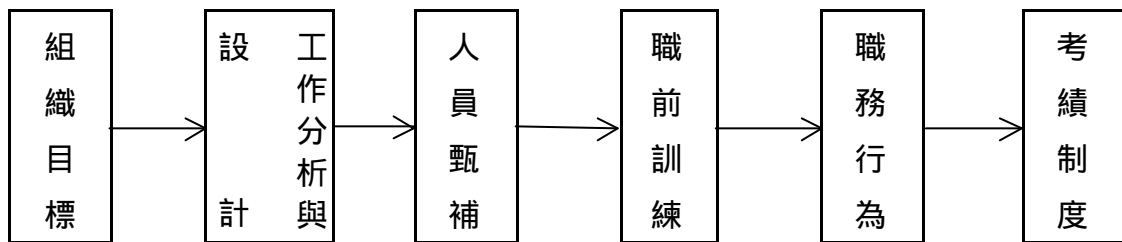


圖 2-1 人事管理架構中考績制度之定位

資料來源：引自王金源，「考績制度與考績行為之分析」，*研究發展得獎作品選輯*，（台北市：第 22 輯，1994 年 6 月），頁 267。

（一）組織目標

目標乃是組織所欲達成的結果，它提供所有管理決策的方向，並形成衡量實際成果的標準。政府機關的組織目標經常由組織法規或相關法令所規範，然而隨著外在環境的變化，組織必須配合時勢的需要而設定不同的階段性目標。雖然人

⁴ 參見 Donald E. Klingner and John Nalbandian。 *Public Personnel Management: contexts and strategies*, 4th ed. 江大樹、呂育誠、陳志瑋譯，*人事行政新論（下）*，（台北市：韋伯文化，2001 年），頁 381。

事管理制度必須配合組織的目標而設計，但其運作上卻需配合階段性的任務來做適當的調整。

（二）工作分析與設計

組織必須仰賴其成員間的分工合作，以達成既定的目標或階段性任務，組織成員間的分工則依照其所任職位的職務設計，作特定功能的輸出。工作分析與設計即是結合各項任務成為一個完整工作的方法。

（三）人員甄補

當組織在成立之初或職務出缺時，組織必須依照職務的需求遴選適當的人員，填補的人員可能經由內部的陞遷或是外補。如何在法令的規範下，以最少的成本，遴選最適當的人選，是人員甄補中極重要的工作。

（四）職前訓練

職前訓練，亦可稱之為新進人員指導，其最主要的目的在使新進人員瞭解組織的政策及服務單位的目標，以及相關的權利與義務，並培育擬任職務之基本知識技能，以加速新進人員儘早有效執行其職務。

（五）職務行為

職務行為係指組織成員依據職權的工作行為。政府行政機關強調依法行政，為使所屬成員工作有所規範與遵循，通常會訂定職務說明書，一方面作為工作指派的依據，另一方面規範公務人員的職務行為。

（六）考績行為

考績行為是指各級主管人員有系統的評定所屬成員的工作績效，考核的結果並作為其他各項人事管理運作的基礎。對於組織成員工作績效的評估主要有三個層面：一是考評受考者的負責表現（Accountability）；二為考評受考者的工作效

率 (Efficiency); 三為考評受考者的工作效度 (Effective), 這三個層面的考核工具便是考核標準⁵。

考績制度是人事管理制度最具關鍵性的一環, 經由考績可以檢測員工對組織目標的達成度, 透過考績也可以分析工作設計的合理性, 考績也可以測試甄補制度的有效性及其信度, 此外考核制度也可以引導員工做出合適的職務行為。

第三節 考績的功能與目的

考績在各項人事管理措施當中所代表的意義已不僅為單一之功能, 根據考績制度的設計、執行過程及考績的結果, 考績具有多重功能。

McGregor 認為, 考績制度的主要功能有三:

1. 行政的 (Administrative) 功能—作為決定晉升、調職和待遇提高的依據。
2. 資訊的 (Informative) 功能—提供員工績效管理的相關資訊, 以確實瞭解員工之優缺點。
3. 激勵的 (Motivational) 功能—創造一個學習的經驗 (learning experience), 以激勵員工自我發展和改進其缺點⁶。

另外根據羅淑惠的研究⁷指出考績的功能基本上可分為 1.行政決策的參考及 2.幫助員工尋求發展兩類:

1. 行政決策的參考—組織管理階層總希望對員工在某一期間內的工作狀況有所了解, 這是考績最原始的功能。管理者可以累積員工歷來的考績結果為一資料庫, 遇有需做成相關之行政決定時, 就可以由此資料庫的資訊加以分析, 以作為包括晉升、工作指派與調遷或免職; 決定訓練需要; 評估甄選、任用計畫; 檢討訓練方案、工作方法、組織結構、管理風格、工作環境; 衡量各單位及整個組織的生產力; 決定薪資的變動等行政決定。如此不但符合組織成員利益的期望, 產生激勵的效果, 同時也可節省組織另行設計決策選

⁵ 參見王金源,「考績制度與考績行為之分析」, *研究發展得獎作品選輯*(台北市:第 22 輯, 1994 年 6 月), 頁 267-268。

⁶ 參見洪國平, *中華民國公務人員考績制度之研究*, (台北:國立政治大學公共行政研究所碩士論文, 1998 年), 頁 16。

⁷ 參見羅淑惠, *我國公務人員考績制度的研究*, (台北:國立政治大學公共行政研究所碩士論文, 1987 年), 頁 11-12。

擇方案所需的成本。

2. 幫助員工尋求發展—員工在工作一段時間之後，對於自身工作能力與績效未必有相當之瞭解，如能有公平合理的考核標準，並將考核結果適時地回饋給員工，且能提供各種學習機會或指導以協助其改善缺失，則員工自然可因而認識到工作的意義，並獲得工作的成就感與滿足感。在此種員工發展的過程中，主管者應扮演問題解決與支持性的角色，協助員工建立行為及績效性的目標，幫助他們認定訓練與發展的需要。經由這些溝通、回饋的交互作用，主管與部屬的關係將更和諧，至少降低緊張或衝突的發生，員工的目標也會與組織的目標相融合。

Muczyk Schwartz & Smith 則認為理想的考績制度應達成以下的功能⁸：

1. 決定調薪幅度—為激勵和滿足員工，領導者對部屬的獎賞應該根據員工對組織的貢獻而定，亦即獎賞與員工之工作工作績效之間須呈現強而直接之關聯性。因此，一個組織如沒有健全的考績制度，就無法有效辨識員工表現優異與否。
2. 晉升優秀員工—員工之晉升應依據其工作上之表現，因此，必須建立有效性與可信度的考績制度，方可正確評量員工之工作績效。
3. 解僱—組織應根據員工之工作表現，作為決定是否解僱的重要參據。
4. 確定訓練需求和與部屬諮商—大多數組織均會規劃員工訓練計劃，然而與它所花費的經費相較，訓練的績效實有待改善。其實，員工訓練計劃必須依據參加者的需求來設計，才易獲得效果，理想的考績制度可以提供主管確認其部屬的相關訓練需求；另外部屬也應該被告知其工作的優缺點，以改進缺點，並達成主管與組織的期望。同時主管應與部屬共同檢討績效考評，並協助部屬克服工作上之困難及做好其生涯規劃。
5. 人事規劃—組織需要明瞭其人力素質，透過設計良好與妥適運作的考績制度，可以瞭解員工的工作能力與發展潛能，以作為人力資源規劃的基礎。
6. 決定升遷人選—理想的考績制度，能夠協助組織甄選適當的升遷人選，並淘汰不適任員工。

⁸ 參見洪國平，前引文，頁 16-17。

從以上的說明，我們瞭解到考績是具有多元的功能，然而單一的考績制度設計是否可以同時達成多重的目的或功能呢？對於此一問題，作者贊同考績功能論⁹者之觀點，也就是說，雖然考績制度的功能是多重的，但是沒有一種考績制度可以既達成幫助員工發展的功能，又能做為行政決策的參考功能。以下茲歸納相關學者對考績的功能論述，參考考績功能論整理如下（見圖 2-2）：

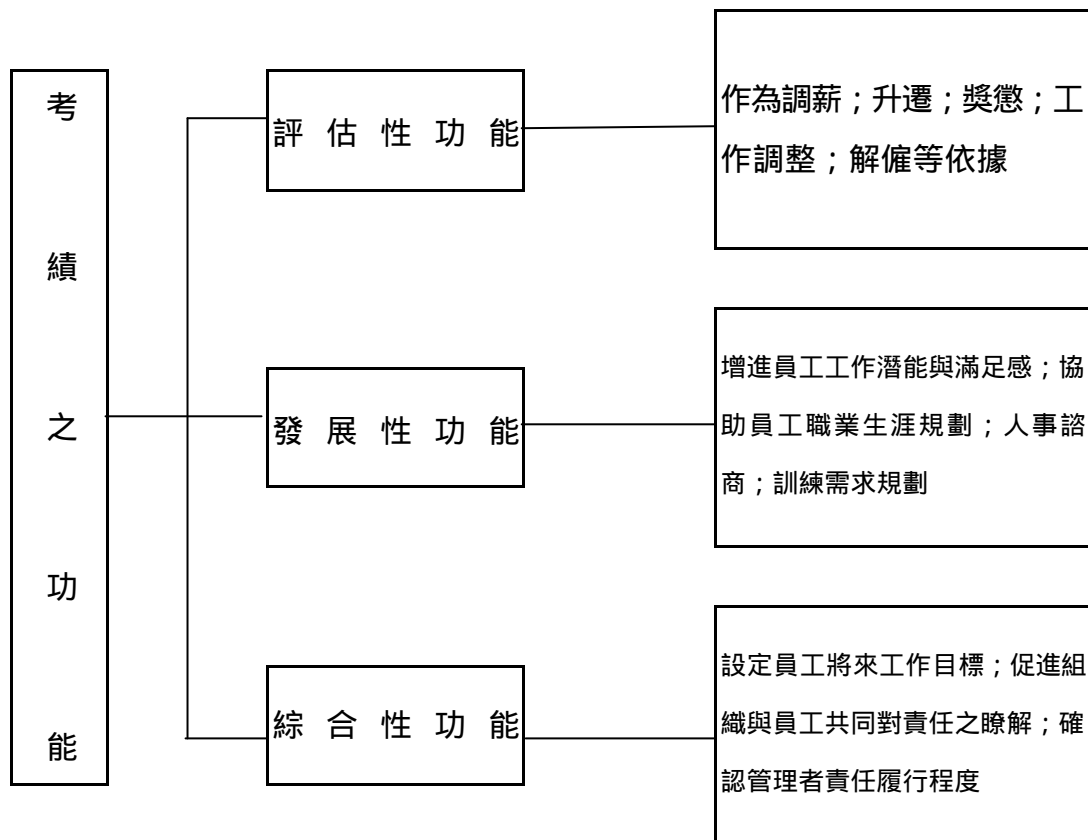


圖 2-2 考績之功能圖解

資料來源：參考自林水波，*考績制度：理論研析與經驗驗證*，(台北市：五南圖書，1989年)，頁 7-10

⁹ 考績功能論，請參閱林水波，*考績制度：理論研析與經驗驗證*，(台北市：五南圖書，1989年)，頁 5-12；或參見本章第四節有關考績功能論的簡述。

第四節 考績的理論

有關考績的理論，根據學者林水波的研究¹⁰，其著重的層面分別為探討：

(一) 組織何以要設立考績的制度？亦即考績究竟具有哪些功能？

(二) 考績功能的發揮乃繫於正確地評定員工之工作績效，進而作為決定後續各項組織運作之基礎。然而考績結果的正確與否？究竟受到哪些因素之影響。

(三) 考績結果的決定，其歷程為何？這些過程的主要內涵為何？其間相互關係又如何？

(四) 組織成員所擔任的職務，其工作特性由於具體或抽象的層次有所不同，為求考績的妥當性，是否應用不同的評估標準與技術？然而，在何種情境下，應適用哪一類型的考績方法才能達成妥當性的目標？

(五) 由於考績過程的複雜性，考績本身所具的評斷性，評比考績人員所持有的參照架構之差異性，考績的結果難免產生某些謬誤，究竟考績可能的謬誤有哪些？各種謬誤的內涵為何？產生的原因是什麼？有無減除謬誤之道？

(六) 正義為社會制度追求的目標，考績既為一項重要之社會制度，其所應具有的分配正義和程序正義之內涵如何？有哪些原則必須遵守才能達到考績正義，進而發揮考績的正功能並抑制負功能的發生呢？

由於探討的層面不同，分析的角度也各異，林水波先生將上述之理論分別以功能論、正確論、過程論、權變論、謬誤論及正義論¹¹稱之，以下分別論述之：

¹⁰ 參見林水波，*考績制度：理論研析與經驗驗證*，(台北市：五南圖書，1989年)，頁1-2。

¹¹ 同前註，頁2。

一、功能論¹²

任何組織為了達成其成立的目標，皆須動員與激發人力資源，為避免員工偏離組織目標及獎勵表現優異的人員，並需設計種種手段與方法用以影響和導引員工的行為。功能論認為對組織而言，考績制度乃是一種管理資訊系統，妥適設計的考績制度，以及適當的施行，是組織有效運作的的重要條件之一，考績不僅為控制工作績效不可或缺的一種過程，亦是組織權威建立與運用的基本前提之一。茲將功能論的主要論點析述如下：

- (一) 考績目的的設計，為設計一項考績制度的最重要因素，因為考績目的的指陳深深影響到考核人對受考人有關工作資訊的蒐集、處理及運用，進而影響到考績的結果。根據目的的不同，學者將考績的功能，分為評估性、發展性與綜合性三種。評估性的功能其意乃指評定員工一定期間工作成績的優劣，並評核組織正在追求的目標，嗣經員工的努力而獲致進展的幅度；發展性的功能乃指考核者企圖經由考績的評定，指出員工在其所擔任的各個工作項目之優劣，冀望藉以改善或增進員工將來的工作績效；至綜合性的考績功能則泛指員工考績的評定不僅對員工過去一段期間的工作績效作一個總評，而且以員工過去的工作成果作為設定將來的工作目標，研擬將來工作生產力精進的方向。
- (二) 考績目的的不同會影響考核者對受考人行為的觀察與體認行為的方式。當考績的目的著重在發展性時，即為了受考人的利益著想，則較可能以受考人將來發展的目標為著眼，來觀察及評估其行為，此時考核者正確評定員工考績結果的動機可能較強，如果考績的結果又是保密時，考核者也比較可能蒐集受考人在工作上的弱點之資訊；反之，如考績的目的為人事決定時，為免影響其升遷、獎金及事後的反彈，考核者較不會蒐集受考人缺失之資訊，只著眼其優點之評比¹³，這時考核者正確評定員工考績的動機可能較低；每一個考績制度由於考績目的的不同而有不同的功能，因而一種考績可能無法同時達成評估性及發展性的功能，蓋兩種功能所需要的資訊

¹² 參見林水波，前揭書，頁 5-12。

¹³ 參見洪國平，前引文，頁 38。

互有差異，適合於評估性所需之資訊，未必適合於發展性所要之資訊；大體而言，評估性的功能可能是考績最基本的功能，發展性的功能居次，綜合性的功能又次之。

功能論強調考績制度的功能，認為考績制度居於人事管理的中樞地位，足以影響或左右其他各項的人事決定，譬如考績可作為衡估組織在人才徵募選用之效度，決定員工訓練需求的方向，決定員工加薪比例的基礎，考慮員工升遷的依據，防衛各項人事決定的理由等；功能論也指出考績的功能或目的是決定考績的有效性因素之一，也可能影響考核者是否正確評定考績的動機；最後功能論提醒組織管理者再設計考績制度時，須先斟酌其所要達到的目的，再安排妥適的考績表，才能達到考績所預期達成的目標，凡此都是功能論的積極貢獻之處。

二、正確論¹⁴

考績正功能的發揮實繫於正確地評定員工的工作績效，並以之作為後續各項組織運作上決定之基礎。T.DeCotiis & A.Petit 認為考核者正確評定考績的動機與評定考績的能力，是直接影響考績正確性的因素，而考績標準則透過其對考核者之動機與能力的影響，間接地影響到考績正確的程度。

正確論分析認為：

- (三) 考核者正確評定考績的動機越強，使用妥適且具有相關性的考績標準，並養成根據這些標準進行正確解釋或評定受考人工作行為的能力時，就越能獲致正確的考績。
- (四) 就有關考核者的動機方面：當考績的目的旨在進行研究時，考核者正確評定考績的動機要比作為評估性或發展性的目的時為高，而以員工將來發展為旨趣時，考核者正確評定考績的動機又高於以評估為目的的考績；不論考績的目的為何，考績結果不為受考者所知時，考核者正確評定考績的動機較高；當考績制度規定考核者必須提供考績結果給受考者時，考核者如認為其對受考者的工作行為持有建設性的見解時，考核者正確評定考績的

¹⁴ 參見林水波，前揭書，頁 12-22。

動機較強。

- (五) 考核者對考績工具的認知方面：考績工具能容易地被考核者知悉或瞭解，考核者愈有可能認為運用該考績工具足以完成考績的目的；考績工具的設定，如係基於有系統的工作分析而獲得，並非基於臨時的起意而定，則考核者認為此工具在成就考績的目的上，更富有充足性；考績工具如具備：一、是建立在與工作相關的工具上，二、易為考核者知悉或瞭解，三、有益於考績目的的達成，則會考核者正確評定考績的動機。
- (六) 有關考核者的能力方面：考核者如擁有較多的機會觀察受考人的工作行為，或所觀察到的工作行為愈具有正確性，就愈有能力正確地評定員工的考績；考核者與受考者之組織層級愈接近時，考核者就愈有能力正確地評定受考人的考績；由於不同組織層級的考核者，評定受考者不同層面的工作行為，因而考績所運用的工具，其內容若與考核者對受考人所評定的工作行為具有相當的一致性，則考核者具有較高的能力，可資正確地評定受考人的考績；考核者如愈能瞭解受考人之工作行為與組織結果的關聯性，則愈具有正確評定考績的能力；考核者個人的領導方式不同，則考核能力也有所差異，以受考人目標成就為主之領導方式的考核者，要比以人群關係為主的領導方式之考核者，其正確評定考績的能力來得高；考核者若經過訓練，以體認考績原則及其所蘊含之謬誤，則他在正確評定考績的能力上，會高過於未受此種訓練的考核者，且訓練的內容如能著重在強調考績對行政決定與個人前途的重要性，並闡明考績謬誤的內涵及來源，徹底讓考核者熟練考績的工具，則在培養考核者正確評定考績的能力上，將更為有效。
- (七) 有關考核標準的妥當性方面：考核者所使用的考核標準如愈能與工作的特性相吻合，則考績的正確性愈高，而且考核的標準如能納入不同模式的工作行為，考核者將能更加正確地評定員工的考績；無論考核者的性別為何，女性員工的考績每每與執行類似工作的男性員工為低，又考核者與受考者的種族相同時，受考者的考績等第往往高於兩者之種族相異的情況；考績內容與工作內容之間的相關程度愈高時，或考績的程序與與機關內主導的管理哲學愈吻合時，考績正確的程度就愈高；考核者愈要對其所評定

的考績負責時，其就愈能正確地評定員工的考績等第。

正確論之建立，乃是鑒於過去對決定考績正確性因素之分析過於零散與個案性，並未具有整合性與全盤性，於是根據現存的文獻加以整合，進而釐清各個影響變項之間的關係，使人對影響考績的正確性因素，有了通盤的瞭解。雖然，理論中所涵蓋的諸種變項常見於考績研究之文獻上，並無任何新穎之處，但其所做的整合性討論與考慮，則為此理論獨特之處。正確論以巨觀的方式觀察、透視與分析考績制度的初步嘗試，並將考績視為人際間相互評斷的過程，此種嘗試無疑地是極為成功的。

總結來說，正確論針對過去個殊的文獻，整合成一個體系性的理論，對掌握影響考績正確性之因素相當具有助益。在實務上，無論透過制度之重新設計，或對考核者施以對症下藥之訓練，用以提高其動機與能力，均能提昇考績之正確度，促進考績功能之實現。在理論上，正確論提出許多極有價值、有待驗證之命題，對考績的未來研究展現了重點與方向，更開拓了許多新的研究領域。

三、過程論¹⁵

正確論雖以考績的過程為中心，分析決定考績正確性的因素，但對於整個考績的過程並未全然掌握，以致著重在各項定素的分析，以及其間影響情形的鋪陳。過程論則是探討一項理想的考績決定所必須經過的過程，基本上，過程論是由兩個基本成分所構成，一為系絡性的成分，二為評定過程的成分。系絡性的成分主要在說明職位特性、組織特性及考績目的對考績制度所構成的影響；考績評定過程則指涉考核者的種種認知過程，包括行為觀察、資料儲存與調出、優劣判斷與組織的行政評定過程。茲將過程論之主要論點說明如下：

- (一) 組織特性與職位特性為考績制度形成最直接的系絡因素，此二者共同影響到考績工具的抉擇與發展，以及考績目的的設定；而考績目的則影響到考績工具的使用、考績評定的過程及考核者的認知過程。評估性與發展性的考績，由於其所需要的考績資訊不同，也就需要使用不同的考績工具；不同的考績目的也會影響到考績資訊的觀察、蒐集、儲存與評定。

¹⁵ 參見林水波，前揭書，頁 22-30。

- (二) 考核者及受考者的特性影響到考績工作的進行，考核者會針對某些受考者的特性而有不同的考績評定，例如兩者為同鄉、同學或同好者，則受考者被評定為「好考績」的機會比較大；考核者過去對受考人所評定的考績，往往會留下深刻的印象或記憶，並影響到考核者往後的考績評定；考核者對員工行為觀察的素質（如所觀察到的行為是否具有代表性，觀察過程是否有所謬誤等等），以及組織的記憶系統、調用資訊的能力，均會影響到員工考績的評定的結果。
- (三) 考績評定的過程並非在孤立的狀況下發展而成，其會因考績目的和考績工具的殊異而有所不同；考績目的不僅影響考核者正確評定考績的動機，而且有助於考核者蒐集與儲存員工工作行為的類型；工作行為的觀察、儲存、調用與判斷，乃是考核者對受考人工作績效進行評斷的過程，這些過程受到考績目的、考績評定過程、考績工具、以及考核者和受考人兩者特性及互動的影響。
- (四) 考核者比較可能以受考人工作上的整體印象，而非以個殊的行為印象，作為評定考績的準據；但如受考者的工作行為與考核者的參考架構不一致時，則其突出的行為，較易成為評定考績之準據。
- (五) 考核者若對某一位受考者有先入為主的偏見，則其會用不同的考慮架構來蒐集與解釋該員工的工作行為資訊；考核者在評定員工的考績時，最易由儲存的記憶中調出的種種資訊，賦於較高的衡量比重；而在確定員工之考績時，對負面或不利於員工的資訊所賦於的比重，也往往高於正面或有利的資訊。
- (六) 考核者若以員工平時的工作與考核紀錄作為評定考績的基礎，則受考人會認為考績的結果或考績的程序比較公平；為了增進考核者觀察行為的正確性，有必要對考核者施以妥適的訓練，訓練的內涵應包含讓考核者熟悉考績可能的謬誤及避免謬誤之道，並教導蒐集及整合績效資訊的方法，俾讓考核者獲致正確的資訊，以為考績評定的基礎。

過程論不僅考慮到考績時考核者及受考者所扮演的角色，考績評定所在的環

境系絡，評定時所用的工具，評定的過程，更加斟酌考核者在評定考績時，其個人的認知運作過程，也提示了這些要素之間，彼此的互動情形。因之本理論除了有助於吾人瞭解考績的本質外，也提供了極富價值的指引，用以確定將來研究的方向與重點。

考績本來就是考核者對受考人工作績效的判斷過程，因此，決定考績正確性的因素，從結構的角度去分析，可能只得到部分地解釋。過程論承襲社會認知論的精髓，在考績過程上注入考核者個人認知的因素，使我們更能掌握考績過程的動態及其全貌，也提供了考核者訓練策略擬定的依據，彌補了以往考績研究所忽略的領域。

四、權變論¹⁶

政策的有效執行原本並不存在唯一最佳的策略，只要能配合適當的政策情境，任何的執行策略均是有效的。反之，如果執行策略無法與政策情境相融合，原本足堪克服各項執行問題的策略，終究也會束手無措。同理，考績的技術也不應一成不變地不分職務的分殊性，任務類型的差異性，而採取一體適用的考績標準或制度。因此，M. Keeley 乃應用組織理論中的權變觀念，建構考績的權變論。其主要論點為：

- (一) 組織結構、工作任務與員工工作自主性之不同，會影響不同考績技術之採行。
- (二) 考績技術大抵可分為：1. 以行為為考績基礎的技術，此類技術的建立，乃因所考核者為員工直接可觀察到的行為；2. 以目標為考績基礎的技術，此類技術之建立，乃因考核者無法直接觀察到員工的工作行為，或不能由觀察到的行為認定員工之工作績效；3. 以判斷為考績基礎的技術，此類技術的建立，實因受考者的行為，非但難於直接觀察，且行為與目標達成之間的因果關係亦難於明確認定。雖然每一類考績技術均能發揮其功用，惟也有其技窮之時，亦即其功用之發揮，實繫於與情境因素之配合。

¹⁶ 參見林水波，前揭書，頁 31-39。

(三) 工作任務、員工特性與考績技術的權變性配合，方能使考績既能促進績效又能提昇滿足感。一旦，任務與員工特性之間失調，則任何一類的考績，均無法同時實現兩種目的。

(四) 「共識」為三類考績技術建立之基礎。例如以行為為考績基礎的技術，有時各種行為與效能之間的相關性並不明確，究竟應包含哪些行為，應以參與認定者的共識為斷；而以目標為考績基礎的技術言，目標涵蓋類別之所以具有正當性，亦應以參與者對目標的重要性達成共識為前提；又如以判斷為考績基礎的技術，不同考核人員對同一員工的考績判斷，亦應以形成共識的意見，為員工最終考績決定之依據。

權變論為增進考績的有效性或妥當性，應用權變的概念來分析、認定與闡明組織在何種情境之下，應該使用何種考績技術，較能達成其目的。如此之分析，提供了一項重要的訊息，即考績技術之設計，考核人員訓練計劃的規劃，若未能考量組織結構、任務特性和員工自主性的要求，欲求考績制度與人員訓練的成功，彷彿緣木求魚。

五、謬誤論¹⁷

考績乃是考核者對受考人每一層面的工作績效，在法定的期限內，利用以設定的表格，進行評定的過程，並以評定的結果作為其他人事管理措施的依據。因此，考核者、受考者及績效層面之間的互動，可能會有造成許多不同的結果。如果考核者的評定，並未依據受考者之間，績效層面之間，或者以上兩者之間的實際差異，或是考核者本身在認知過程上持有偏頗的態度，就有可能產生種種的謬誤，以致影響到考績的正確性及其所要達成的目的¹⁸，為避免謬誤的發生及提供考核者防患之道，學者將考績可能發生謬誤的類型整理出九種型態，茲分述如下：

(一) 過寬或過嚴的謬誤 (Leniency or Stringency Error)：泛指考核者偏向兩端的評定或考核，即考核者不論員工的表現如何，一律給予偏高或偏低的評

¹⁷ 參見林水波，前揭書，頁 39-52。

¹⁸ 參見施能傑，「考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析」，*行政管理論文選輯*，(台北：第七輯，1993年5月)，頁 303。

定。

- (二) 趨中的謬誤 (Central Tendency Error): 考核者對所有的受考者, 不論其實際績效好壞, 均給予中等的考績, 亦即每一位員工均被評定於考績表的中間位子, 表示沒有工作特優的人, 也沒有工作奇差的員工。
- (三) 以偏概全的謬誤 (Halo Error): 考核者根據受考者在某一工作層面表現的優劣, 就類推其他工作層面的表現亦如此, 而給予優異或不佳的考績。
- (四) 比較謬誤 (Contrast Error): 考核者對考績的評定, 係以受考者之間的相互比較而定, 而非以每位受考者實際工作的績效為評比衡定的基礎。
- (五) 初期印象或近期印象的謬誤 (First-Impression or Recency Error): 考核者過度重視員工在年度考績期間初期或近期階段的工作表現, 而以之作為考績評定之依據。初期印象可能導致以偏概全的效果, 而這個效果又影響到考核者對後續或較近事件的判斷。
- (六) 好同惡異的謬誤 (Similarity Error or Pitchfork Error): 考核者可能因受考者在某些方面的作為、特質或態度, 與其本身所具有的極其相似, 而給予較高的考績; 或受考者因具有某些不為考核者所喜愛甚至厭惡的特質, 而被評定為較低的考績。
- (七) 邏輯謬誤 (Logic Error) 和臨近謬誤 (Proximity Error): 考核者並未根據員工在某一層面的實際績效, 而以邏輯的推理與假定的相關, 或因考核表上前後項目間的聯想來評定考績。前者之產生, 乃因兩種列入考核的特質彼此之間的邏輯推論所致, 後者乃是考績表上, 考核者對前面項目的考核反應, 影響到其後續的反應。
- (八) 服務年資所引發的謬誤 (Length of Service Error): 考核者往往給予資深的員工評定較高考績的傾向, 其基本的假定乃是認為年資愈長者, 其工作績效愈高。然事實上, 此種假定並不合理, 蓋時空之推移, 新技能、新知識的追求, 才是增進工作績效之必要條件, 資深者如未能與時俱進, 追求新

知，如何能有較高之績效？

(九) 考核者具有競爭好強之特性而引發的謬誤 (Competitive Rater Error)：考核者如堅持其本身的考績，絕不能低於部屬，一旦其考績被評定為中等時，他會將此責任推給部屬，而給予員工更嚴格的考績等第，因而引發考績的不正確性。

謬誤論指出人類判斷的過程，原本就具有主觀性及個殊性 (individuality)。每個人在人格、背景或能力上的差異，本屬極端自然的事實；這些差異會影響到人的態度、價值取向、認知、行為和判斷，也因此牽涉到各種考績的謬誤。然而，涉嫌各種謬誤並不可怕，可怕的是不知道謬誤的存在，進而減少其影響。謬誤論的提出與驗證，讓人體會到考績竟然存在那麼多謬誤的陷阱，再由體會階段形成重視其存在的態度，最後發展成直接或間接防治誤蹈陷阱之道，而增進人類判斷的客觀性。

六、正義論¹⁹

價值或資源的分配，一直是古今中外人類社會所無法逃避的課題，而分配本身及分配過程是否合乎正義，更關涉到任何社會的存續、變遷或重建。因此，正義的概念向為政治哲學家苦心鑽研的對象，也是社會制度所追求的第一至善。考績為組織內一項重要的社會制度，其有關正義的問題亦為組織研究者和人事管理學者所關注探討的領域。

前述過程論、正確論及謬誤論等考績理論之旨趣，都著重考核者在考績過程上所扮演的主動角色，而正義論乃另闢蹊徑從受考者對考績制度之評價為出發點，並用以分析何謂考績的分配正義及程序正義，其要點茲分述如下：

(二) 分配正義：考績的分配正義，乃指涉員工體認到工作績效，考績等第的高低，與隨後根據考績等第而作成的種種人事決定，三者間彼此呼應的程度。換言之，如果某位組織成員認為自己之工作績效良好，則其預期將獲得較佳之考績評定，並因較好的考績結果而得到更多的加薪或升遷的機

¹⁹ 參見林水波，前揭書，頁 53-62。

會，也唯有如此，考績才會被認為具有較高程度的分配正義。在運作的定義上，可從三方面來衡量：一為考績的評定是否能正確的反應出實際的工作績效，有無參雜與工作表現不相關的考量；二為獎懲與工作表現的相關程度，獎懲能否與考績密切配合；第三為考績與升遷之間的關連程度。

(三) 程序正義：乃泛指組織成員對考績決定所適用的程序，認為公平合理的程度。G.S.Leventhal 詳細建構了判定程序正義的六大原則，後繼的學者乃依據這些原則來檢定組織內考績決定所歷經的程序，其符合程序正義的程度。茲摘述六大判定原則如下：

1. 一致原則 (The Consistency Rule)：在評定考績時，考核者對所有之受考人皆應適用相同之考核標準，不能因人因時而異。
2. 無謬誤原則 (The Bias-Suppression Rule)：考績評定過程的每一階段，考核者均未受到本身以往先入為主的偏見及自利心態所影響。
3. 評定有根據原則 (The Accuracy Rule)：考績的評定，應儘可能依據客觀的績效資訊及考核者彼此之間具有共識的意見為基礎。考績的程序正義最忌諱考核者但憑主觀的判斷或不正確或不妥當的考核資訊為根據，而為考績之評定。
4. 有矯正機會原則 (The Correctability Rule)：考績評定過程之中，任何相關的涉入者，如發現有任何的謬誤或疏失存在時，組織應備有申訴的制度或表示異議的管道，賦予受考者矯正謬誤的機會。
5. 具有代表性原則 (The Representative Rule)：考績評定的每一個階段，在作成決定之前，與會者不但須具有代表性，而且能讓其充分反映所代表者之基本觀點、價值取向及對考績評定的展望。
6. 倫理原則 (The Ethicality Rule)：對於考績等第的評定，不因特權人士的關說或考核者與受考者私誼關係的親疏而受到影響；受考者亦無法以投機取巧的方式，掩飾自身拙劣的工作績效，而取得好的考績等第。

考績制度除須具有可靠性與正確性外，更要求具有可接受性。正義論提供兩項評斷的基準：分配正義和程序正義，用以衡量受考者對考績制度信任的程度。換言之，正義論將傳統居於「幕後」角色的受考者，擺在「台前」，由其評定考績的正義，進而分析其主觀認定的正義，對其組織態度的影響。我們也可藉此進一步瞭解組織內員工的態度或行為。另外，正義論認為考績制度亦可加以修改，使其更合乎正義的程度，進而提升工作滿足感、工作動機及組織向心力。

正義論對組織內考績制度的運作，也提供一項實務上重大的貢獻，亦即可用以檢定考績評定過程的優缺點，研擬增進考績正義之道，構思調整考績制度的良策。

除了以上六種不同層面的考績理論外，亦有論者從考績的設計、執行到成效等環節提出了三個重要的理論基礎，分別為目標設定理論（Goal-Setting Theory）、期望理論（Expectancy Theory）及公平理論（Equity Theory）²⁰。以下除簡要介紹各個理論要旨外並分別論述其與考績制度的關係。

一、目標設定理論

目標設定理論乃一九六〇年代晚期由 Edwin Locke 首先提出，其主要論點為，如果員工接納了具有挑戰性的目標後，其表現會優於目標容易達成者，易言之，如果困難的目標被員工所接受，它將會比較容易的目標獲得更高的績效²¹，另一方面，如能不斷提供有關作業進展的回饋時，則成員的績效將會更好²²。雖然，就整體性而言，這個理論並無法對工作行為提出完整的解釋，尤其它可能忽略了個別之差異。然而，現有的實證研究結果支持下列兩個論點²³：

（一）組織應設定明確而具有挑戰性的工作目標，並且運用員工參與設定目標等方式來提高員工的接納程度。

²⁰ 參見羅淑惠，*我國公務人員考績制度的研究*，(台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1987年)，頁13-16。

²¹ 參見李青芬、李雅婷、趙慕芬等譯，*組織行為學*，(台北市：華泰書局，1995年8月)，頁329-331；王秉鈞譯，*管理學*，(台北市：華泰書局，1995年5月)，頁651。

²² Ambrose, Maureen L & Carol T. Kulik, "Old Friends, New Faces: Motivation Research in the 1990s", *Journal of Management*, (vol.25, no.3, 1999), pp246-247.

²³ 參見張智育，*管理學：新觀念、本土化、世界觀*，(台北縣：前程企管，2000年1月)，頁393-394。

(二) 應該讓組織成員瞭解其工作的進展情形，若有可能則盡可能由員工採行自行監督方式。

從以上目標設定理論的介紹當中，不難發現其對考績制度設計的意涵乃是：

(一) 考績的項目與標準應該兼顧到明確性與困難度等因素。

(二) 為了促成目標的有效達成並取得員工的認同，應該讓員工參與考績項目與考核標準的訂定。

(三) 在考核年度進行當中，應隨時提供員工績效表現的回饋，並儘可能給員工自我檢討的機會與空間。

二、期望理論

Victor Vroom 所提出的期望理論強調，個人會採取某種行為的傾向取決於下列兩點：1.對採取該行為所導致已知結果的預期程度；2.此一結果對於個人的吸引力大小。該理論並從以下三項變數或關係來說明²⁴：

(一) 努力—績效關聯性：個體認為付出一定程度的努力之後，能達到績效的機率。

(二) 績效—報酬關聯性：個體對於績效達到一定水準時會獲得預期結果的信賴程度。

(三) 吸引力：從努力工作獲得的結果或報酬，對個體本身的吸引程度。

簡言之，期望理論認為要激勵員工努力達成工作目標，必須滿足三個連續的命題，亦即：就員工的認知而言，須有：1.如果我努力工作，達成績效目標的機會有多大；2.一旦達到績效目標，我可能會獲得那些報酬（內在、外在）；3.這些

²⁴ 參見王秉鈞，前引書，頁 659-665。

報酬對我有多少吸引力？也就是說，只有在員工預期到他的努力工作將會達到組織所設定的績效標準，同時因為達到這些績效標準將得到其所偏好的報酬，此時員工才會有努力工作的動機並採取實際的行動，以獲得所欲的滿足感。

期望理論對考績制度的啟示為，考績的設計必須顧慮到：

（一）考評的績效標準不應過分嚴苛，如果致使員工即使努力工作也難達到標準，則員工將失去努力工作的意願。

（二）績效標準應該清楚的界定，並讓員工充分了解，才能激勵員工努力的方向，達成組織所要的目標。

（三）考績的結果應有適當的獎賞或處罰，並且這些措施應為大多數員工所需求，或所欲避免的。

（四）如果員工的績效不佳，應給予適當的回饋，並追查真正的原因且協助其找出改善的方法。

三、公平理論

根據 J. Stacey Adams 所發展出來的公平理論認為，員工會根據自己在同一組織或不同組織內的經驗，以及組織內外其他人員的狀況，比較本身在工作中之投入與所獲得的結果是否公平合理，如果比較之後，員工覺得自己受到不公平的待遇時，尤其是感到自己的報酬比值偏低時，將會採取行動來矯正此種不公平的現象²⁵。

依據公平理論，員工不僅關心本身工作投入與報酬之間的比率，他同時也關心與其他人員之間比較的關係，只有在員工認知到其與他人之間的比值相等時，才會覺得自己是被公平對待，並且維持其行為模式、獲得平衡感。因此組織必須平等地對待員工，公平的分配資源，並致力於消除不公義的現象發生，以避免影響員工士氣。

²⁵ 參見王秉鈞，前引書，頁 655-658 及李青芬、李雅婷、趙慕芬等，前引書，頁 332-336。

因此，組織在整個考績制度的規劃、執行上，必須遵守：

（一）考績的過程應首重公平、客觀，尤其負責考評工作的各級主管更應秉持公平態度，公正無私地執行考核作業，不應摻入個人的好惡。

（二）對於員工平時績效的表現，應有客觀的紀錄，而且衡量員工的工作績效時，應盡量使用多重指標，方能對考績結果的正確性，提供有效的說服力。

（三）應給予員工參與考績標準的訂定，並提供其對考績結果陳述意見的機會，除了增進員工對考績公平性的認同外，並瞭解員工何以感到不平的原因，或其比較的參考對象為何。

第三章 兩岸公務人員考績制度的沿革及現況

考績制度在我國可謂源遠流長，尚書虞書中便有：「三載考績，三考黜陟幽明」等語。周朝時亦有以「廉善」、「廉能」、「廉敬」、「廉政」、「廉法」、「廉辨」等六計以弊群吏之治¹。到了漢代考績的實施則採分層負責之精神，亦即公卿考課其僚屬、御史中丞考核諸刺史、刺史考課郡國守相以及郡國守相考課屬縣²。遞嬗至唐朝，其官吏之考績則有標準，有定期，方法固定，獎懲公平。申言之，其時之考績制度已有相當完善之設計，譬如其流內官之考績標準有「善」有「最」，善是屬於品德、操行方面，最是對於本身業務的表現，兩者配合為用，兼顧品行與工作表現。至其官吏之考績期間則採年考，每年辦理一次。而其考績程序分由機關首長初核與御史從旁察核，並各申報中央。中央並按年派校考史，監察史覆核。考績之結果各有獎懲，考核中上者加祿或進階，考核得中下者或奪祿或解任。對於考績結果當眾宣讀，被考績人員如認為有所不公時，並可隨時提出理由申訴是唐代考績的特色，故新唐書百官志載：「其考法，凡百司之長，歲較其屬功過，差以九等，大合眾而讀之」，如此使考績能發揮獎優汰劣，鼓舞工作情緒，且令被考者對自己的等第心悅誠服，是唐代考績較以前各朝進步之處³。

宋朝是一個崇揚文治的朝代，其對官吏之考績制度也格外重視，施行「歷紙」與「磨勘」之法，為其考績制度之特點。歷紙有如今日之考績表或工作手冊，於任官時由戶部發給，以便州郡長吏每年記載其功績或過錯，而磨勘則是對考績的覆核，官吏每年考績一次，每三年一磨勘，以校核考績結果。宋朝官吏以三次考績為一任，合計其成績而定遷轉，換言之，凡磨勘績優者可升遷，平者品原職，而劣者降等或是免職⁴。到了明朝，官員的考績區分為考滿與考察兩種，考滿又分成初考、再考、通考三種，官吏任職三年者初考，六年再考，九年通考。九年稱為任滿，於通考時總核其成績而予賞罰。至於考察則是京官六年一察，於己、亥年舉行，外官三年一察，考察的項目有貪、酷、浮躁、不及、老、病、罷及不謹等八項。考滿的結果分為稱職、平常、不稱職三等，稱職者升等，不稱職者降等，而考察的等第，四品以上官吏由皇帝決定，五品以下則為「老、病」者致仕，

¹ 參見邱創煥，*文官制度論叢*，(台北市：中華民國國家發展策進會，1993年)，頁34-35。

² 同前註，頁139-142。

³ 同前註，頁497-521。

⁴ 同前註，頁613-615。

「浮躁、不及」者降調，「罷、不謹」者閒住，「貪、酷」者貶為民。一般來講，考滿視其成績有升遷也有降調，然而考察則只有降免而無升遷。然而有明一朝，初期察吏非常嚴格，後來就傾向於寬大政策，儘量避免淘汰，最後竟流於姑息⁵。

傳至清朝，考績的種類區分成「京察」與「大計」兩大類，京察係以京官為對象，於子卯午酉年舉行，考績的項目區分為 1.守：分為清、謹或平；2.才：分為長或平；3.政：分為勤或平；4.年：分為青、壯或健。考績的方法採分層考績，三品以上自陳，四品等官，由吏部及都察院考績、議奏、欽定去留，部院司員則由長官考覈。大計則以外官為對象，在寅巳申亥年舉行，其考績項目與京察相同，辦理的方法也採分層負責制，州縣正官申送本府道考覈，轉呈布按覆考，督撫核定，再由督撫注考成冊，送吏部覆核。至於考績的結果，京察分為稱職、勤職及供職三種，大計則有卓異、平等與劣等三個等第。考列稱職與卓異者可獲得加級等之獎勵，但有一定之人數比例。至若考列第三等者，則視其輕重會受到罰俸、降級留任或降級調用甚至議革、革職永不敘用等之處分⁶。

第一節 我國公務人員考績制度的沿革

民國成立以後，國事紛擾，公務人員相關制度也在各種內憂外患紛至沓來當中，逐步摸索建立。民國十八年十一月四日公布之《考績法》，規定公務人員所執行的職務，應分別以表定之，並於每年舉辦二次考績，由銓敘部主其事⁷，是國民政府奠都南京以後，最早的考績制度，惟由於當時公務員之任用制度尚未確立，故並未施行。到了民國二十二年三月《公務員任用法》公布後，始在兩年後之七月公布《公務員考績法》，同時為推行考績獎懲，復於同年十一月公布《公務員考績獎懲條例》，是為考績法之姊妹法。然而民國二十六年七月隨著抗戰軍興，國府西遷，全國公務人員考績也就暫停辦理了，迨至民國二十八年十二月公布《非常時期考績暫行條例》，並同時明令停止適用上述之公務員考績法。到了民國三十二年又將《非常時期考績暫行條例》修正為《非常時期公務員考績條例》，其內容多做放寬之修正，以適應當時之環境需要。

⁵ 同前註，頁 639-640。

⁶ 同前註，頁 668-669。

⁷ 參見考試院全球資訊網，*考銓報告書*，(<http://www.exam.gov.tw/important/book.htm>)，MAR.2002。

民國三十四年因抗日戰爭勝利，全國由非常時期恢復通常之狀態，原來之《非常時期公務員考績條例》也隨之由同年十月新公布之《公務員考績條例》所取代，將考績分定五等，增訂簡任、薦任存記、獎懲等規定。隨著民國三十六年十二月憲法之施行，相關的法令必須根據憲法規定加以修改或廢止，人事行政相關之法律自不能例外，爰將該條例全面修正，明定考績分為年考與總考，年考由各機關辦理，總考由銓敘機關辦理，並於民國三十八年一月公布，是為《公務人員考績法》⁸。惟因本法公布後，適逢戡亂軍事逆轉，政府播遷台灣，致未及實施。

迄至民國四十三年元月，又修正《公務人員考績法》，將考績分為七等；到了五十一年四月又修正一次，其修正之主要內容為：1.考績標準訂定為工作、學識、操行及才能四項，並建立積極性之考核標準；2.將原來包括特等、一等、二等、三等、四等、五等及劣等七個考績等級，修正為一至五等共五個等級；3.明定各機關考績應以同職等為比較範圍；4.規定薦任晉升簡任，如無考試及格資格時，得以考績升等方式，但須具備專科以上之學歷；5.建立積極性之獎懲制度，使獎不逾時，懲不後事，功過分明，不必延至年終時併案辦理；另建立救濟制度，使被免職人員，得在法定期間內申請復審；6.規定考績結果自次年一月起執行；7.廢除三年總考制度，以解決其所產生之不平與實施之困難⁹。

此後《公務人員考績法》在民國五十九年八月再作第三次修正，內容為：1.將考績等次由五個等次改為四個等次；2.刪除考列一等者三分之一之人數限制；3.提高考績獎金。嗣於六十九年十二月為求與《分類職位公務人員考績法》相溝通平衡，復作第四次之修正如下：1.統一考績等次名稱，將一、二、三、四等之各等次名稱改為甲、乙、丙、丁四等；2.規定機關副首長列入本機關，與同職等人員一併考績；2.平時考核與專案考績分別訂定，平時考核之獎懲於年終考績時併計成績，其獎懲並得互相抵銷；專案考績於有重大功過時辦理，其獎懲不得互相抵銷；4.規定專案考績結果，其晉級於年終考績時，不得扣除；5.增列專案考績受免職人員復審制度，以為救濟；6.將考績升簡任資格由專科畢業修改為學院以上畢業¹⁰。

為做為實施職位分類制機關所屬公務人員辦理考績之依據，政府在民國五十

⁸ 同前註。

⁹ 同前註。

¹⁰ 同前註。

六年六月公布《分類職位公務人員考績法》¹¹，該法並歷經五十八年八月及六十七年十一月兩次修正。由於同時施行「簡、薦、委」與「分類職位」兩套人事制度，造成諸多不平與失衡之處，改革呼聲又起，民國七十五年再修正人事法制，將兩套人事制度合而為一稱之為新人事制度，為配合此制之實施，並於同年七月公布新制《公務人員考績法》明定自次年一月十六日起施行。

新制《公務人員考績法》除一般程序規定外，在內容上已作全面整合與改革，其中較為重要者有：1.合併考績項目，統一考核內容：原簡薦委制之考核項目計有工作、操行、學識及才能四項，職位分類制則為工作、勤惰及品德生活三項，新制考績法將考績項目合併為四項，並消除考核內容分歧之現象；2.明定評列甲、丁等之具體條件：新制考績法針對兩制舊法之缺失，取消考列甲等之人數比例限制，建立客觀標準，只要符合條件，均可得到適當之等次，以減少人事考評上之困擾；3.放寬晉支年功俸規定，鼓勵久任人員之士氣：新制考績法規定，已敘至本俸最高俸級考列乙等者，給與一個月俸額之一次獎金；次年仍考列乙等者，改晉年功俸一級，相較於舊制兩法，對於相同情形僅給與一個月俸額之一次獎金，而無晉級（階）之規定，有助於鼓勵久任人員之工作士氣，並減輕考列甲等之競爭壓力¹²；4.增訂考績不公之救濟：舊制對考績如有不公或徇私舞弊之情事，僅規定主管長官應受懲處，新制增訂類此情形，應對受考人重加考核，可使受到不公正待遇之受考人，獲得救濟補償之機會，考慮更為周延¹³。

新制實施後，復於民國七十九年十二月檢討修正，其修正重點為：1.增加考績獎金之內涵：將考績獎金給與之標準，由「俸額」修改為「俸給總額」，並對「俸給總額」明定為公務人員俸給法所定之本俸、年功俸及其他法定加給；2.縮短甲、乙等獎勵之差距：對考績列乙等者，修正為晉本俸一級並給與半個月俸給總額之一次獎金，已敘至本職或本官等最高職等本俸最高級者，給與一個月俸給總額之一次獎金，次年仍考列乙等者，改晉年功俸一級，並給與半個月俸給總額之一次獎金；已敘至年功俸最高級者，原給與一個月俸額之一次獎金，修改為給與一個半月俸給總額之一次獎金，以維持考列甲、乙等之平衡性；3.修正考績升任簡任官等年資規定：配合《公務人員任用法》第十七條有關薦任以考績升任簡

¹¹ 《分類職位公務人員考績法》雖自五十六年六月八日公布，但當時政府機關並未實施職位分類，故實際並未施行。

¹² 同註 7。

¹³ 參見江汶珠，*我國公務人員考績制度：理論觀點的反省*，（台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1997年），頁 71。

任官等之修正，縮短考績升官等之年資規定，並將考績年資由一年甲等、二年乙等以上，修正為二年甲等、一年乙等以上。

嗣於民國八十六年五月，為配合憲法增修條文第五條（現行第六條）有關考試院掌理公務人員考績之法制事項，並檢討不盡妥當之規定，再次修正《公務人員考績法》，並於同年六月公布施行，其修正要點為：1.明定另予考績之涵義：由於另予考績並非全部都須等到年終辦理，例如年度中退休人員，因此，辦理另予考績者，是否需以任職至年終為要件，實務上引起相當地爭議，為符合現況及杜絕爭議，規定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以上所辦理之考績；2.調任簡任官等之機要或派用職務，考績年資得視為連續：為解決因調任較高官等之機要及派用職務，未能依規定參加年終考績，致使考績升等年資中斷人員，須重新起算之不合理現象，爰增列規定公務人員經銓敘審定薦任第九職等合格實授後，調任較高官等之機要或派用職務，未能參加年終考績者，其前後考績年資得視為連續；3.公務人員考績改由主管機關核定：由於憲法增修條文第六條規定，考試院係掌理公務人員考績之法制事項，故原考績案應送銓敘機關核定之規定，配合修正為各機關公務人員考績案，經考績委員會初核，機關長官覆核後，由主管機關核定；4.刪除受免職處分人員之救濟規定：公務人員於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，得提起復審、再復審，《公務人員保障法》第十八條及十九條已定有明文。另依司法院大法官會議第二四三、二六六號解釋，公務人員依《公務人員考績法》或相關法規之規定受免職處分者，應為《公務人員保障法》復審、再復審之標的，因此，刪除《公務人員考績法》有關年終考績列丁等或專案考績受免職處分人員之救濟規定¹⁴。

由於大法官在八十八年十月十五日作成的釋字第四九一號解釋，揭示對公務人員免職之懲處處分應符法律保留、構成要件明確性，踐行正當法律程序等原則，及相關法令應依解釋意旨檢討改進，其與解釋意旨不符部分，應自解釋公布之日起，至遲於屆滿二年實失其效力。考銓主管機關為期公務人員考績免職及救濟程序能符合上開解釋之意旨，並落實考績制度相關改進研究，乃併同檢討修正公務人員考績法，此次考績法修正案送經立法院於九十年五月完成三讀，同年六

¹⁴ 同註 7。

月經總統明令公布¹⁵，其修正重點¹⁶有：1.放寬考績年資合併規定：修正規定考績年度中升任高一官等職務者，得併計原任低一官等年資，並以高官等辦理年終考績；增列政務人員、教育人員或公營事業人員於轉任公務人員當年未辦理考核及未採計提敘官職等級之年資，得與公務人員之年資，合併計算參加年終考績；2.將考列丁等之條件及一次記二大過之標準由本法施行細則，提昇法律位階移列至本法規定：年終考績及另予考績考列丁等免職之規定，係足以改變公務人員身分之處分，為符合司法院釋字第四九一號解釋意旨，爰將其構成要件提昇至法律層次並配合刪除原授權規定；3.放寬考列乙等晉升年功俸規定：修正已敘本俸最高俸級或已敘年功俸者，年終考績如考列乙等，得晉年功俸一級，毋庸需連續二年考列乙等，始得晉年功俸一級，使考列乙等人員均得晉敘一級，以縮短考列甲、乙等獎勵之差距；4.增列併計低官等、職等年資考績者，限制晉級規定：規定考績年度內升任高一官等者、職等時已敘較高俸級者，其以前經銓敘審定有案之低官等、職等職務合併計算辦理之年終考績，如考列乙等以上時，不再晉敘，避免多次晉級情事；5.刪除年終考績升等應以連續為要件：為激勵人員士氣，使晉升管道通暢，且基於考績係考核公務人員任職期間之表現，並肯定公務人員於各任職期間之貢獻，對於退休、資遣、辭職再任及因案停職、留職停薪復職人員，實務上已有逐步放寬之趨勢，故予刪除考績升等應以連續為要件之規定；6.修正考績案核定權責及程序：配合地方自治之修正，擴大考績案核定權責之主管機關範圍；增訂得不設置考績委員會之考績免職人員，仍應送經上級機關考績委員會考核，及增列對於考績免職人員，處分前應予當事人陳述及申辯機會，以保障受考人權益；另一次記二大功專案考績及非於年終辦理之另予考績執行日期，由過去自銓敘部銓敘審定之日起執行，修正為自主管機關核定之日起執行；考績結果應予免職人員在未確定前，由原先之得先行停職，修正為「應」先行停職，避免各機關執行寬嚴不一，造成當事人權益失衡，且為免救濟程序久延影響公務之執行。

縱觀歷年公務人員考績法令，期間雖迭有修正，惟內容大體而言並無重大變革，而整個考績制度最為人所關注之焦點殆為考列甲等（或一等）之人數限制問題，由於實際運作上的偏差以及不斷的因應調整，此一問題遂有如下的變遷：

¹⁵ 參見中華民國總統府網站，*總統府公報：修正公務人考績法*，
(http://www.president.gov.tw/2_report/index.html)，MAY.2002.

¹⁶ 參見銓敘部法規司，「公務人員考績法修正重點之說明」，*公務人員月刊*，(台北市：第 62 期，2001 年 8 月)，頁 36-40；黃新雜，「簡介公務人員考績法規新修正內容」，*公務人員月刊*，(台北市：第 67 期，2002 年 1 月)，頁 69-71。

(一) 不設限制：根據民國二十八年十二月國民政府公布之《非常時期考績暫行條例》之規定，考列一等人員並無任何比例上之限制。

(二) 限三分之一：民國三十二年十二月國民政府所公布之《非常時期公務員考績條例》及四十三年元月總統公布之《公務人員考績法》規定，考列一等人員不得超過受考人數之三分之一。

(三) 恢復不受限：民國五十八年八月修正公布之《分類職位公務人員考績法》及五十九年八月修正公布之《公務人員考績法》，對考列甲等人員並未設比例限制。

(四) 限二分之一：民國六十年十月經總統府及五院秘書長商定，考列甲等人數，以不超過受考人數三分之一為原則，最多不得超過二分之一。

(五) 再度恢復不設限：民國七十五年公布而於次年元月施行之新制《公務人員考績法》及其施行細則規定，考列甲等須符合明定條件，惟人數比例並未設限。因此，總統府及五院秘書長於民國七十五年十二月十三日的第一二七次會談，決定前述會談所商定之比例限制不再適用。

(六) 重新設定百分之七十五之限制：民國九十年，政府人事主管機關鑒於公務人員考列甲等人數比例，有逐年攀升趨勢，顯與民間對政府行政效率的觀感，產生落差，於是經由總統府與五院秘書長在同年九月六日之會談決定，由行政院人事行政局與銓敘部邀集全國各機關人事機構主管人員協商解決，嗣經部、局於同年月十二日共同召集中央及地方機關人事主管協商取得再次對考績列甲等比例應予限制之結論，並擬在長期制度上，修正公務人員考績法予以明定考列甲等比例以二分之一為原則，最高不超過三分之二，惟在尚未完成修法前，先循首長用人考核權方式，採漸進原則處理，民國九十年考列甲等人數比例，先以百分之五十為原則，最多不超過百分之七十五，並由銓敘部長與行政院人事行政局長聯名箋函各機關首長配合辦理¹⁷。

¹⁷ 參見銓敘部長、行政院人事行政局長民國九十年九月十三日聯名致機關首長箋函。

第二節 我國公務人員考績制度的現況

我國現行公務人員考績制度，茲根據現行公務人員考績法及其施行細則與相關規定，說明如下：

一、考績宗旨

我國公務人員考績的目的在求名實相符、獎優汰劣，因而《公務人員考績法》第二條開宗明義，接槩「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。」

- (一) 綜覈名實：年終考績應以平時考核為之依據，平時考核就其工作、操行、學識、才能行之，其細目由銓敘部訂定（本法第五條）；平時成績紀錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。平時考核除依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（本法第十三條）；各機關單位主管應備平時成績考核紀錄，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之優劣事實，其辦理情形列入該單位主管年終考績參考（細則第十七條）；又依《行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點》規定，各級主管應至少每三個月考核屬員之平時成績，並將考核結果有待改進者，提醒受考人瞭解，並至少每半年將屬員平時考核成績紀錄密陳機關首長核閱一次（第四點）。
- (二) 信賞必罰：有功則賞，有過則罰，乃維護紀律之必要手段，因此明定考績結果之等次，並給與一定之獎懲（本法第六至第八條），而平時遇有重大功過時，則予辦理專案考績（本法第十二條）。
- (三) 準確客觀：平時考核之獎懲於年終考績時，併計成績增減總分（本法第十二條）；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（本法第十四條），考績委員每滿三人應由一人由本機關人員票選產生（考績委員會組織規程第二條第三項），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。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（本法第十四條）。

二、考績種類

公務人員考績的種類，按其任職期間或辦理的期限，可分為以下三種：

- (一) 年終考績：指各官等人員，於每年年終考核其當年一月至十二月任職期間之成績（本法第三條）；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（本法第四條第一項）。
- (二) 另予考績：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所辦理之考績（本法第三條一項二款）；另予考績於年終辦理之，但辭職、退休、資遣、死亡或留職停薪者得隨時辦理之，又在同一考績年度內再任人員，又轉任人員¹⁸，如其轉任前之年資未經所轉任機關併計辦理考績、考成或考核¹⁹者，亦得由轉任前之機關予以查明後，於年終辦理另予考績（細則第七條第三、四項）。
- (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（本法第三條一項三款）；凡公務人員遇有符合：1.針對時弊，研擬改進措施，經採行確有重大成效者；2.對主辦業務，提出重大革新具體方案，經採行確具成效者；3.察舉不法，維護政府聲譽或權益，有卓越貢獻者；4.適時銷弭意外事件，或重大變故之發生，或已發生而措置得宜，能予有效控制，免遭嚴重損害者；5.遇案情重大案件，不為利誘，不為勢劫，而秉持立場，

¹⁸ 指轉任為教育人員、公營事業人員或其他不適用《公務人員考績法》之公職者而言。

¹⁹ 公務人員所稱之考績，教育人員則稱之為「考核」，公營事業人員一般稱之為「考成」。

為國家或機關增進聲譽，有具體事實者等各項一次記二大功情形之一時（細則第十四條參照），或有下列：1.圖謀背叛國家，有確實證據者；2.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；3.違抗政府重大政令，或嚴重傷害政府信譽，有確實證據者；4.涉及貪污案件，其行政責任重大，有確實證據者；5.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；6.脅迫、公然侮辱或誣告長官，情節重大有確實證據者；7.挑撥離間或破壞紀律，情節重大有確實證據者；8.曠職繼續達四日，或一年累積達十日者等達到一次記二大過的情形之一者（本法第十二條第二項參照），為求獎懲及時，所辦理之一次記二大功、過專案考績。

三、考績項目

年終考績應以平時考核作為依據，平時考核則分別就其工作、操行、學識、才能等四個項目予以評分（本法第五條一項參照）。考績評分項目中「工作」占考績總分數百分之五十；「操行」占考績總分數百分之二十；「學識」及「才能」各占考績總分數之十五（細則第三條第一項參照）。

考績表格式由銓敘部訂定，但各機關得視業務特殊需要另行訂定考核細目，並送銓敘部備查（本法第五條二項、細則第三條二項參照），根據銓敘部所訂之考績表評分項目，「工作」分成十個細目，「操行」分為四個細目，「學識」及「才能」則各有三個細目，各個細目之評分，分為五個等級，最低一分，最高五分。

四、考績等次與獎懲

（一）考績等次

公務人員之年終及另予考績各以一百分為滿分，並分為甲、乙、丙、丁四個等次，各等分數如下（本法第六條一項、細則第七條一項參照）：

1. 甲等：八十分以上。

2. 乙等：七十分以上，不滿八十分。
3. 丙等：六十分以上，不滿七十分。
4. 丁等：不滿六十分。

(二) 考績之獎懲

公務人員年終考績獎懲規定如下（本法第七條一項）：

1. 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。
2. 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。
3. 丙等：留原俸級。
4. 丁等：免職。

至於另予考績人員之獎懲則為：1.列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金；2.列乙等者，給與半個月俸給總額之一次獎金；3.列丙等者，不予獎勵；4.列丁等者，免職（本法第八條）。

對於專案考績人員之獎懲則為：1.一次記二大功者，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；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；2.一次記二大過者，免職（本法第十二條一項二款）。

以上所稱「俸給總額」，指公務人員俸給法所定知本俸、年功俸及其他法定加給（本法第七條二項），而依法應給與之年終或另予考績獎金，均以受考人次年一月之俸給總額為準，但非於年終辦理之另予考績獎金，則以其最後在職月之俸給總額為準。至專案考績獎金，以主管機關核定當月之俸給總額為準（細則第九條一項）。

五、考績升等

（一）同官等內升職等（本法第十一條參照）

各機關參加考績人員在當年一月至十二月均任同一職等所辦理之年終考績，具有下列情形之一者，取得同官等高一職等之任用資格：

1. 二年列甲等者。
2. 一年列甲等、二年列乙等者。

但是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，惟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。

（二）簡任官等之升等（公務人員任用法第十七條二項參照）

公務人員如具有高等考試或相當之考試及格，並任合格實授薦任第九職等職務滿三年，或是經大學或獨立學院以上學校畢業，並任合格實授薦任第九職等職務滿六年者，且經銓敘部銓敘審定合格實授現任薦任第九職等職務本俸最高級，最近三年年終考績二年列甲等、一年列乙等以上，並經晉升簡任官等訓練合格者，取得升任簡任第十職等任用資格，不受公務人官等之晉升，應經升官等考試及格之限制。

（三）薦任官等之升等（公務人員任用法第十七條三、四項參照）

公務人員經銓敘部銓敘審定合格實授現任委任第五職務本俸最高級，最近三年年終考績二年列甲等、一年列乙等以上，且具有普通考試或相當之考試及格，

並任合格實授委任第五職等職務滿三年，或高級中等學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿十年，或專科學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿八年，或大學以上學校畢業，並任合格實授委任第五職等職務滿六年，且經晉升薦任官等訓練合格者，取得薦任第六職等任用資格，但以擔任薦任第七職等以下職務為限。

六、獎懲標準

公務人員平時考核的獎懲是考績評定的重要參考，平時考核的獎懲根據《公務人員考績法》，可區分為獎勵與懲處，獎勵有嘉獎、記功及記大功；懲處則分為申誡、記過及記大過，獎懲得互相抵銷（第十二條一項一款）。嘉獎或申誡一次者，考績時增減其總分一分；記功、過一次者，增減其考績總分三分，嘉獎或申誡三次作為記功或記過一次；記一大功、過者，則增減其考績總分九分，記功、過三次作為記一大功、過（細則第十五、十六條參照）。

上述平時獎懲的標準，在嘉獎、記功或申誡、記過部分，係由各機關視業務情形自行訂定，報請上級機關備查即可（細則第十三條三項參照）；至於記一大功或記一大過的標準，則明定於《公務人員考績法施行細則》第十三條，其規定如下：

（一）一次記一大功之標準（一項一款）

1. 執行重要政令，克服艱難，圓滿達成使命者。
2. 辦理重要業務，成績特優或有特殊績效者。
3. 搶救重大災害，切合機宜，有具體效果者。
4. 對於重大困難問題，提出有效方法，順利予以解決者。
5. 在惡劣環境下，盡力職務，圓滿達成任務者。

（二）一次記一大過之標準（一項二款）

1. 處理公務，存心刁難或蓄意苛擾，致損害機關或公務人員聲譽者。
2. 違反紀律或言行不檢，致損害公務人員聲譽，或誣陷侮辱同事，有確實證

據者。

3. 故意曲解法令，致人民權利遭受重大損害者。
4. 因故意或重大過失，貽誤公務，導致不良後果者。
5. 曠職繼續達二日，或一年累積達五日者。

以上記大功、過標準，各主管機關得依業務特殊需要自行訂定，報送銓敘部核備（第四項）。

七、考績列等之條件

公務人員年終或另予考績擬考列甲等者，除平時考核之功過，依規定抵銷後，曾記二大功人員，應考列甲等外²⁰，必須在考績年度內，具有公務人員考績法施行細則第四條一項一款所訂特殊條件各目之一或同條項二款一般條件二目以上之具體事蹟，始得評列甲等，但因特殊條件或一般條件各目所列優良事蹟，而獲記功一次以上之獎勵者，該優良事蹟與該次記功一次以上之獎勵，於辦理年終考績僅應則一採認（細則第四條一、二項參照）。又若公務人員在考績年度內有：1. 曾受刑事或懲戒處分者；2. 參加公務人員相關考試或升等訓練之測驗，經扣考處分者；3. 平時考核獎懲抵銷後，累積達記過以上處分者；4. 曠職一日或累積達二日者；5. 事、病假合計超過十四日者；6. 辦理為民服務業務，態度惡劣，影響政府聲譽，有具體事實者等各項情事之一，則不得考列甲等（細則第四條三項）。

至若受考公務人員，年終或另予考績擬考列丁等者，除了平時考核之獎懲經抵銷後，累積達二大過人員，依法應予考列丁等外（本法第十二條一項一款參照），則必須在考績年度內有：

1. 挑撥離間或誣控濫告，情節重大，經疏導無效，有確實證據者；
2. 不聽指揮，破壞紀律，情節重大，經疏導無效，有確實證據者；
3. 怠忽職守，稽延公務，造成重大不良後果，有確實證據者；
4. 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，有確實證據者等各項情事之一，才可以予以評列丁等（本法第六條三項）。

²⁰ 據《公務人員考績法》第十三條規定：「……平時考核之功過，除依前條規定抵銷或免職者外，曾計二大功人員，考績不得列乙等以下」。易言之，即必須考列甲等。

對於受考人所具備的條件，既不屬於得考列甲等資格，亦非得評定為丁等人員者，則由機關長官衡量其平時成績紀錄及獎懲，或就其具體事蹟，評定適當考績等次（細則第六條一項參照）。如果受考人兼具得考列甲等與丁等條件時，除其獎懲經依規定相互抵銷者外，也由機關長官事情節，評定適當考績等次（細則第六條二項參照）。另外，如受考人平時考核的功過，經依規定相互抵銷後，曾記一大功人員，考績不得列為丙等以下，而曾記一大過人員，考績則不得列為乙等以上（本法第十三條後段參照）。

另有關我國現行考績的程序則留待第五章再行探究，此處不予贅述。

第三節 中共公務員考核制度的沿革

中共公務員考核制度是在建立在原有幹部考核制度的基礎上，是原有幹部考核制度的延伸和發展，而其幹部考核制度，係隨著中國共產黨的建立，為了其所謂「適應革命戰爭和社會主義現代化建設的需要」而逐步發展起來²¹。中共黨的幹部考核工作，經歷了幾個發展階段，在其所稱之新民主主義時期，叫做「審查」，中共建國後稱為「考察」和「鑑定」，直到一九八八年，才統一使用「考核」一詞。

一、中共建國前黨幹部考核工作的建立與發展

中共共產黨成立初期，為了壯大黨的力量，吸收、發展革命的骨幹力量成為黨的中心力量，考核的對象主要是黨員和參加黨的軍隊的人員。此時的考核主要有兩種：一是通過黨所領導的運動，觀察發展對象的立場態度；二是藉由舉辦訓練班培養考察幹部。其後，隨著黨的擴展，幹部的考核工作才逐步制度化，以下分為考核內容和標準、考核機構及考核方法²²等三部分介紹之：

（一）考核內容和標準

²¹ 參見初尊賢、朱慶芳主編，*中國公務員管理實務*，（北京：中國人事出版社，1995年10月），頁475。

²² 同前註。

一九二八年七月，在《中國共產黨組織決議案草案》中較為完整地提出了黨員幹部考核的標準：「考核一個黨員應該以其政治認識、組織紀律性及為工人階級利益的犧牲為標準。此外，還加上他與廣大群眾的關係，他在這些群眾中的威信影響，指導群眾能力的標準。」

（二）考核機構

一九三八年十一月，中共在擴大的中央六屆六中全會通過《關於各級黨委暫行組織機構決定》，規定在各級黨委之下設組織部，明確將幹部的考察作為組織部的重要職責之一。隔年八月黨中央又提出：「必須詳細審查黨員成分」、「保證黨的各級領導機關，掌握在經過考驗和忠實可靠的幹部手中」等政策指令，一九四〇年七月並決定在各級黨委組織部、軍隊政治部之下設置幹部科，以便能統一而有計劃的審查、配備和提拔幹部。從此各級黨委有了專門負責幹部工作的機構，審查、考察幹部實為組織部門各工作環節的基礎。

（三）考核方法

中共在延安幹部審查時就已初步形成了一套幹部考核的方法，其基本特徵為幹部檔案資料的建立，包括個人填寫的履歷、本人關於歷史問題的報告、重要歷史關節點上的旁證、審查結論和鑑定以及幹部調動時調出機關的鑑定與正式介紹等等。審查方法一般係由被審查人填寫個人履歷資料與表格，然後由所在組織的幹部科工作人員與之會談，針對重要關鍵必須有旁證資料，最後再由幹部科會議，或地方黨委、或軍隊之政治部等討論做出結論。一九四三年八月，中共黨中央在《關於審查幹部的決定》中又提出了考核的基本組織方式，亦即：「首長負責、自己動手、領導骨幹與廣大群眾相結合，一般號召與個別指導相結合」，中共黨的幹部考核方法，就在長期的革命鬥爭中，逐漸發展與成熟。

綜上可知，中共在其建國前所謂「新民主主義時期」，為適應戰爭的特殊環境需要，幹部考核的主要目的為防止和清除「奸細」分子，所以幹部考核的主要重點為「德」、政治思想、社會關係和歷史的表現，考核的方法也較為簡單，即個人會談、查閱檔案資料、調查核實等方式。

二、中共建國後幹部考核工作的發展與特點

中共建國後，黨的主要任務調整轉變為發展社會生產力與發展經濟，隨著經濟發展和政治形勢的改觀，幹部考核的內容有了新的發展，考核工作也逐步條理化、經常化並形成制度。

建國初期，幹部考核稱作「考察」和「鑑定」，有時也稱為「考核」。一九四九年十一月四日中央組織部《關於幹部鑑定工作的規定》闡明幹部鑑定的性質與目的，訂定鑑定的內容與方法，指出「幹部鑑定」是：幹部在一定工作或學習期內，各方面表現的檢查和總結，其目的在於經過鑑定，使幹部能更好地來認識與提高自己，改進工作；同時使黨的組織得以系統地全面瞭解幹部，有計劃地培養和提拔幹部。幹部鑑定的內容為：重點放在立場、觀點作風、掌握政策、遵守紀律、聯繫群眾及學習態度等方面。而幹部鑑定的方法是：採取個人自我檢討，群眾會議討論，領導負責審查等三種方式結合進行²³。其考核的時間為每隔一年進行一次幹部鑑定。

到了五〇年代中期以至於六〇年代中期，幹部考核的標準、內容及方法也有了新的發展，考核的範疇並納入專業知識的能力。一九五一年一月，中央組織部提出以「政治品質」和「業務能力」為考核幹部的標準，並相對充實考核的內容。一九五四年十一月，中央組織部再重申並要求辦理每年年終幹部鑑定制度，但由於實際實行的困難，年度鑑定制度到了一九五六年年底，改成辦理調動（提拔）鑑定制度。一九六二年十月，中央組織部又提出要形成經常的考核制度，恢復幹部鑑定制度，但因政治運動的衝擊，這個決議並未得到貫徹。一九六四年，中央組織部在呈報中央，關於科技幹部管理工作條例試行草案的報告中，提出了幹部考核內容為：在政治思想方面，考察瞭解他們對黨的路線、方針、政策的認識和執行情況，在社會主義同資本主義的階級鬥爭中的表現和他們的政治歷史、道德品質、思想作風；在業務方面，考察瞭解他們完成工作任務的情況和工作中的貢獻，科學技術水平和業務能力。

由於一九六四年的「四清」整黨，特別是在一九六六年開始的「文化大革命」，使中共的幹部考核陷入混亂，幹部考核工作在實際上根本無法正常運作。直到一九七八年中國共產黨十一屆三中全會以後，重新確定其政治路線，工作重點轉移

²³ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁 476。

到經濟建設上。隨著經濟體制改革的深入發展，幹部人事制度存在的缺陷和問題日益明顯的暴露出來²⁴，幹部人事制度的改革勢在必行，在此環境背景下，幹部考核再次受到各級組織人事部門的重視，並得到恢復和發展。一九七九年全國組織工作座談會，正式提出要從「德、能、勤、績」四個面向，對幹部進行全面、定期的考核。經過全國各地在實行此一制度過程中的摸索與創新，初步形成中共現有考核制度的框架，人事考核工作開始步入制度化、科學化的發展。

一九七九年十一月二十一日，中央組織部頒下《關於實行幹部考核制度的意見》²⁵指出：1. 建立和完善幹部考核制度的重要意義；2. 提出幹部考核的標準；德才兼備的考核原則；德、能、勤、績的考核內容；領導和群眾相結合，平時考察和定期考核相結合的考核方法。要求健全民主生活會、年終鑑定、功過記實等考察瞭解幹部的傳統制度，對考核結果訂定了賞罰分明、有升有降的原則，規定考核由各級組織人事部門負責，定期考核並成立臨時考核機構。一九八〇年八月，中央政治局會議提出了幹部「革命化、年輕化、知識化、專業化」的要求，成為新時期幹部考核工作的指導思想。一九八三年，在全黨的幹部管理中統一稱做「考核」。一九八八年六月，中央組織部頒發《縣（市、區）黨政領導幹部年度工作考核方案（試行）》和《地方政府工作部門領導幹部年度工作考核方案（試行）》，一九八九年二月，中央組織部和人事部聯合下頒《中央國家機關司處級領導幹部年度工作考核方案（試行）》，這三個「方案」系統地規定了考核的目的、對象、形式、內容、時間、機構、程序及考核結果的運用等問題²⁶。至此，中共幹部考核工作步上了正常的軌道。

此後，中共人事考核制度在實踐過程，借鑑國外的相關經驗，試行人員考評定量考核的方法，將定性考核與定量考核相結合，改變傳統定性考核的方法。另一方面，並祛除過去封閉式和神秘化的考核方法，加強考核作業的民主性和群眾性，如進行民意測驗、公開評議領導幹部等，考核的內容也確定以工作實績為重點²⁷。

然而中共公務員考核制度的正式誕生應自一九九三年十月一日《國家公務員

²⁴ 參見李如海、朱慶芳主編，*中國公務員管理學*，（北京：法律出版社，1993年02月），頁16。

²⁵ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁1474-1475。

²⁶ 參見徐頌陶、原所安主編，*國家公務員實用手冊*，（北京：中國人事出版社，1996年02月），頁216-217。

²⁷ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁476-477。

暫行條例》正式施行算起，一九九四年三月八日所頒布的《國家公務員考核暫行規定》，象徵中共公務員考核制度已步入規範化、制度化、法制化。一九九四年年底到一九九五年初，其國家行政機關實行的年度考核或過度考核，方為第一次真正意義上的公務員考核。

第四節 中共公務員考核制度的現況

中共現行公務員考核制度主要係根據作為公務員制度的基礎法規，也就是一九九三年八月十四日由國務院總理李鵬所簽署頒布的《國家公務員暫行條例》，以及其有關考核制度的配套法規：一九九四年三月人事部印發的《國家公務員考核暫行規定》辦理。以下茲據此二種主要規範，說明中共公務員考核制度現況。在說明之前，擬先探究中共公務員法規為何使用「考核制度」而不使用「考績制度」的概念。

根據中共的說法²⁸，國家公務員考核制度，是指國家行政機關按照管理權限，根據有關法規，依照一定的標準和程序對國家公務員的思想品德、工作成績、工作能力及工作態度進行全面考察，做出評價，並以此作為公務員進行獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資等的依據之制度。英、美等國把此制度稱為「考績」，法國稱為「鑑定」，日本則叫做「勤務評定」，有些國家也稱之為考核。名稱雖不同，但各國都把工作實績作為考核最重要的內容，並根據工作實績的優劣決定公務員的獎懲與晉升，因而，一般又常將考核制度稱做「考績」制度。然而，考核與考績這二個概念是有區別的，考核的內涵更廣於考績的內涵，考核制度比考績制度，無論就產生的歷史，考察的範圍及內容皆更為長久和廣大，但因現代西方各國的公務員考核制度，基本上都以公務員的工作實績作為主要考核內容，此外，尚要考核公務員的品德行為、才能智力、勤務狀況、身體素質等方面的情況，即對德、能、勤、績進行全考察。因而此般廣義的考績制度，實際上是與考核同義的。但由於「考績」一詞字面的含義有其侷限，易使人誤解僅限於工作成績的考察，而使用考核制度的概念更名符其實，且包括了考績制和其他對公務員的考察，故於其公務員法規中使用「考核制度」這一概念。

²⁸ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁 465。

一、考核的功能

為了落實憲法第二十七條一切國家機關實行工作責任制，實行工作人員考核制度的規定，《國家公務員暫行條例》設立專章，對考核作出一序列的原則規定，並在一九九四年專門頒發了《國家公務員考核暫行規定》，此般重視公務員的考核工作，徐頌陶認為此乃現行公務員考核制度具有以下四項主要功能²⁹：

（一）基礎功能

考核工作是公務員管理眾多環節的基礎，舉凡公務員的獎懲、任免、培訓、工資等，都是以考核為根據（國家公務員暫行條例第二十六條參照）。例如《國家公務員考核暫行規定》針對年度考核被確定為「稱職」以上等次者，規定給予一個月的獎金，又如規定年度考核連續兩年被考列「稱職」以上等次者，在本職務工資表準內晉升一個工資等次，又規定連續兩年考列為「優秀」等次或連續三年被考核為「稱職」以上等次者，具有晉升職務的資格，或如公務員當年考核被確定為「不稱職」者，予以降職，連續兩年被考列為「不稱職」者，應予辭退等之規定，皆說明了考核是一項基礎性工作，具有人事管理中之基礎功能。

（二）導向功能

考核的內容、標準以及結果，對公務員都具有導向功能，具體的考核內容，明確的考核標準及考核結果，為公務員樹立了努力的目標和方向。促進公務員克盡職守，努力工作，發揮本身的智慧和才能，圓滿達成工作任務。可見考核制度具有導向的功能。

（三）激勵功能

通過考核，一方面對公務員的思想品德、業務知識、工作態度及工作績效進行檢測和評價，促進和鼓勵公務員恪盡職責，戮力從公，努力做好本職工作；另一方面，經由考核等次的評定，考核結果的兌現，包括發給獎金、晉升工資檔次、

²⁹ 參見徐頌陶，*中國公務員制度*，（香港：商務印書館，1997年02月），頁62-63。

降職、辭退等，激發公務員奮發進取的精神，努力學習，提高本身層次，認真履行職責，進而達到提高機關行政績效的目的。

（四）監督功能

透過平時考核與定期考核的實施，除了可以幫助公務員及時地總結經驗，發現不足，檢討改進，同時也促使行政首長與公務員管理機構進一步了解公務員，幫助公務員防微杜漸，改善績效。

二、考核的基本原則

所謂考核的基本原則，係指在考核公務員的德才表現與工作實績時，所應遵循的基本準則，堅持考核的原則是做好考核工作的基本保證。現行中共公務人員考核的基本原則主要有客觀公正、民主公開、注重實績、結果兌現等四大原則³⁰：

（一）客觀公正原則

中共《國家公務員暫行條例》³¹規定：對國家公務員的考核，應當堅持客觀公正的原則（第二十一條前段），《國家公務員考核暫行規定》亦明定：考核國家公務員要堅持客觀公正的原則（第二條前段）。客觀公正原則是公務員考核工作中應堅持的最基本原則，即要求對公務員應實事求是地全面做出評價，不因公務員職務的高低或親疏遠近而有所區別。客觀公正能促使考核工作為公務員的獎懲、培訓、任用提供正確的依據，有效督促公務員積極上進，克己奉公，提高行政效率。

（二）民主公開原則

民主公開原則是指一方面將考核的目的、範圍、內容、時間、方法、標準都

³⁰ 參見程連昌、徐頌陶、戴光前主編，《國家公務員制度操作指南》，（北京：中國人事出版社，1993年09月），頁63-64；徐頌陶、原所安主編，《國家公務員實用手冊》，（北京：中國人事出版社，1996年02月），頁212-213。

³¹ 參見中華人民共和國人事部網站，《人事政策法規》，（<http://www.mop.gov.cn/rszcfg/search/searchsm1.asp>），May,2002.

公布於眾，便於廣大公務員對考核工作的監督，《國家公務員暫行條例》第二十三條考核委員會或考核小組的設立及第二十四條中有關考核的程序規定；《國家公務員考核暫行規定》第二章考核內容和標準，第三章考核方法和程序等都是體現考核公開原則；另一方面，在實施考核時，要廣泛徵求群眾意見，考核組織中要有群眾代表³²參加，保證考核工作的客觀公正，使考核真正起激勵的作用，《國家公務員暫行條例》第二十二條規定對國家公務員的考核，實行領導與群眾結合；《國家公務員考核暫行規定》第十六條有關考核委員會或考核小組之國家公務員代表由民主推選產生，人數不低於總人數之三分之一等，即為民主原則的體現。

中共認為在考核工作中，既要有群眾參與和群眾的民主監督，同時也要體現社會主義法治的思想，故應有規範化的程序。否則，公開監督和民主監督難以得到保證和發揮³³。因此，必須按照對公務員實行分類管理的要求，對不同類的公務員採取不同的民主形式，如對擔任國務院工作部門司、局級以上領導職務和縣級以上地方各級人民政府工作部門領導職務的國家公務員之考核，必要時可以進行民意測驗或者民主評議（參照國家公務員暫行條例第二十四條第二項；國家公務員考核暫行規定第十條第二項）。

（三）注重實績原則

國家公務員考核的內容包括德、能、勤、績四個面向，但重點是考核工作實績（國家公務員暫行條例第二十條；國家公務員考核暫行規定第三條參照）。注重實績原則是指在公務員考核中要重視考核公務員的實際工作成績，實績是指公務員實際完成工作的數量、質量和效益。其是公務員知識、能力及態度等綜合素質的反映，作為一個公務員，其思想道德、工作能力、工作態度，終將集中體現在工作實績上，注重實績原則，有利於促進工作效率的提高。

（四）考核結果兌現原則

考核必須同對公務員的獎懲、培訓、任用和晉升等緊密結合，才能充分發揮

³² 中共所稱之「群眾」與國人一般認知中所泛指之「民眾」並不同義，其此處之群眾代表係指「公務員代表」。

³³ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁 483。

考核的作用，考核是公務員管理的一項基礎工作，它並非最終目的，而是為公務員的獎懲、升降、任用提供依據，透過考核給予獎優汰劣，量才使用，此即考核結果兌現原則。《國家公務員暫行條例》第二十六條規定：年度考核結果作為國家公務員的獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資的依據；《國家公務員考核暫行規定》第四章考核結果的使用等，分別是考核結果兌現原則的宣示與具體化規定。

三、考核的種類與時限

中共國家公務員考核的種類，在《國家公務員暫行條例》和《國家公務員考核暫行規定》中均有所規範，國家公務員的考核可分為平時考核和年度考核，而平時考核又為年度考核的基礎（國家公務員暫行條例第二十二條、國家公務員考核暫行規定第九條參照）。至於其辦理的時機，根據《國家公務員考核暫行規定》第九條規定：「平時考核隨時進行，由被考人如實填寫工作紀錄；年度考核每年年末或者翌年年初進行」。針對平時考核與年度考核辦理相關情形³⁴，說明如次：

（一）平時考核

由於中共長期以來，並無將平時考核作為一項明確的制度在幹部考核中確立下來，主管人員對幹部平時工作表現很少進行記錄，不僅影響了年度考核的準確性，也難以發揮考核所應有的激勵作用。為了矯正以往不重視平時考核的弊端，《國家公務員暫行條例》將平時考核以法律形式確立下來，成為公務員考核不可或缺的一部分。

平時考核或稱不定期考核，是指公務員管理機關或主管領導對公務員的日常表現和工作狀況所進行的一項經常性考核。平時考核並無嚴格的時間界限，可以根據實際需要彈性運用，或者每月考核一次，或者每季甚或每半年考核一次，亦可一事一考，在一項任務完成後給予考核；在方法和程序上也無嚴格規定，各單位可按照需要，靈活操作。於實務做法上，平時考核的具體方式主要兩種：一種是主管領導人員根據所屬公務員的日常工作表現及功過情形進行記錄；另一種為公務員個人建立工作紀錄，定期陳給主管領導人檢查核實。

³⁴ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁 486-487。

（二）年度考核

年度可核又稱定期考核，乃是公務員管理機關或主管人員規定時間、既定的內容及法定的程序，對所屬公務員的德、能、勤、績狀況所進行的一項全面性考核。對國家公務員的年度考核是中共公務員考核的主要形式，以一年為期，透過年度考核，全面瞭解公務員在本年度中德、能、勤、績各方面的具體表現，正確評價公務員的德能素養、工作實績和勝任現職程度，並依據考核結果，按照規定的標準條件確定出相對應的考核等次，作為公務員的獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資等的依據。

四、考核的內容

中共公務員的考核內容是建立在長期以來幹部管理的經驗基礎上，一九七九年中央組織部在《關於實行幹部考核制度的意見》中將考核內容確立為「德、能、勤、績」四方面，並較為細緻地說明其各自的含義。《國家公務員暫行條例》承繼幹部考核的內容，明定對國家公務員的德、能、勤、績進行全面考核（第二十條參照），《國家公務員考核暫行規定》並分別定義德、能、勤、績的含義，指出「德」是指政治、思想和道德品質的表現；「能」是指業務知識和工作能力；「勤」乃為工作態度和勤奮敬業的表現；「績」則為工作的數量、質量、效益和貢獻（第三條參照）。茲再詳述如下：

（一）考德

主要考核公務員的政治、思想和道德品質的表現。政治、思想方面包括考察公務員能否堅決擁護中國共產黨的以經濟建設為中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放的基本路線和其他各項方針政策；能否遵守國家的法律規章和機關的工作紀律，能否做到全心全意為人民服務，維護國家和群眾利益；道德品質方面主要考核公務員在社會公德和職業道德方面的表現，考察公務員是否具有敬業精神，對工作認真負責、廉潔奉公，努力為社會主義現代化事業貢獻力量。

（二）考能

考核公務員的業務知識與工作能力，包含公務員從事本職工作所需具備的基本知能和應用能力。基本知能主要指：文化程度、專業知識與技能、政策理論水準，以及健康狀況；應用能力包括：表達能力、分析和解決問題的決策能力、組織實施能力、領導能力、協調能力、適應能力及開創能力等等。

（三）考勤

主要考核公務員工作態度與勤奮敬業表現，包括事業心、工作態度、工作效率等方面的內容。事業心及工作態度乃觀察公務員是否熱愛本職工作，工作是否積極主動，兢兢業業，認真負責，遵守法紀，鑽研業務，精益求精，不斷進取；工作效率為考察公務員辦事效率，工作是否簡潔、準確迅速，能否以最少的工作時間完成最大的工作量。

（四）考績

考核公務員的工作數量、質量、效益和貢獻。對績的考核主要觀察公務員是否於規定時間內，在確保品質與數量條件下完成或超額完成工作任務，以及是否獲得明顯的工作效益，有否突出的貢獻。

五、考核的方法及程序

中共國家公務員考核的方法，依據其《國家公務員暫行條例》與《國家公務員考核暫行規定》可分為「領導與群眾相結合」及「平時與定期相結合」兩種（條例第二十一條、規定第二條參照），另外還有一種已在其公務員考核實務上運用的基本方法，即「定性考核與定量考核相結合」³⁵，以下分別說明這三種考核的方法：

（一）領導與群眾相結合

³⁵ 參見程連昌、徐頌陶、戴光前，前引書，頁 65；徐頌陶、原所安，前引書，頁 214-215；初尊賢、朱慶芳，前引書，頁 499-502；李如海、朱慶芳，前引書，頁 96-98。

《國家公務員考核暫行規定》對於年度考核的基本程序規範中，特別明定主管領導人員要在聽取群眾意見的基礎上，根據平時考核和個人總結寫出評語，提出考核等次意見（第十條一項二款參照）。領導與群眾相結合，是指在對公務員實施考核的過程中，要把領導的考核和下級群眾參與考核結合，其目的在增加考核工作的透明度，避免考核工作的神秘化，以杜絕領導人說了就算，消除領導任憑個人好惡評價公務員之現象，不再發生所謂「說你行，你就行，不行也行；說不行，就不行，行也不行」的情形³⁶。

領導考核乃是指各級行政領導主持對直屬下級進行的考核，主管領導人員在確定其所屬公務員考核等次前要廣泛聽取群眾意見，也包括被考核人本人的意見，並將這些意見綜合考慮。在考核工作中，依照首長負責制的要求，各級行政領導有權對其直接下屬進行考核並作出評價，然而由於每一個公務員都工作、生活在群眾中，對他們最清楚瞭解的還是群眾，為了增加公務員考核工作的透明度，並有效防止少數領導人員憑主觀意志恣意評價公務員，在公務員考核工作中，除了貫徹行政首長負責制原則外，還必須堅持走群眾路線，擴大群眾的參與程度。尤其在考核擔任國務院各工作部門司、局級以上領導職務和縣級以上地方人民政府工作部門領導職務的國家公務員，必要時還要進行民主評議或民意測驗，以傾聽群眾的呼聲。

（二）平時考核與定期考核相結合

平時考核是領導人員對其所屬公務員平常履行職責和完成目標任務的狀況所進行的考察和記載，主要考核工作人員在執行公務中的政治思想表現與工作績效，平時考核手續簡便，沒有固定模式，一般不定等次，不予獎懲。年度考核是由各級行政領導依據考核法規，對所屬工作人員實施的定期全面考核，是中共公務員考核的主要形式。

平時考核是定期考核的基礎和前提，平時考核通過對公務員日常德、能、勤、績狀況的掌握與瞭解，為年度考核提供依據，做好準備。而年度考核是對平時考核的綜合分析和全面評價。由於平時考核不夠全面系統，所得到的資料和形成的

³⁶ 參見牛人亮、宋光茂主編，*公務員制度：國家公職人員的重新安排*，（北京：中國財政經濟出版社，1992年11月），頁47-51。

印象往往帶有片面性，如無年度考核，平時考核所得到的材料就不能得到有效的整理、分析，也就無法形成一個全面、具體與準確的考核結果。在公務員考核中，唯有將兩者相結合，才能確保公務員的考核獲得良好的效果。

（三）定性考核與定量考核相結合

定性考核是指在考核過程中，對公務員的德才表現和工作實績用綜合評估的方法，作出定性的評價。雖然定性考核方法簡潔方便，操作容易，但其客觀性、準確性較差，特別是在考核業務類公務人員難以收到準確效果，也因為它缺乏客觀、具體的考核標準，完全憑藉考核人個人經驗與對受考人的印象及感受，進行考核作業。因此，定性考核容易失之主觀隨意性，隨著考核技術的進步發展，定性考核往往需搭配其他定量考核技術，才不會產生偏頗。

所謂定量考核，是指在考核過程運用量化指標，對公務員德、能、勤、績狀況進行全面分析測評，並使用現代化機具對考核結果進行標準化處理。定量考核較為科學，其考核內容標準、具體，在一定程度上降低了考核人主觀隨意性，相對提高考核的準確性，然而定量考核比較複雜，評價工作需要一定的技術性，而且單純使用定量考核方法也有其侷限性，並無法完全排除主管人員由於各種主客觀因素影響而產生的片面性。當然，定量分析只是手段，不是目的，最終還要對公務員作出總的評價，因此，必須將定量考核與定性考核有機結合起來，才能使公務員考核建立在科學基礎上。

所謂定性考核與定量考核相結合，是指於公務員考核中，把對公務員素質、智能與實績所進行的定性評價和通過一定數量指標體系所顯示出來的公務員功能素質的定量分析結合起來，亦即抽象評估與數據測評結合進行。其包括四層含義：

1. 主管領導人對其下屬公務員德、能、勤、績方面的表現應當經常或定期地給予基本評價；
2. 年度考核結果一定要確定考核等次；
3. 公務員考核委員會或考核小組對公務員考核等次必須進行審核評議。
4. 主管領導人或考核組織在對公務員進行考核評價，確定年終考核等次、審

核評議等工作時，要認真聽取群眾的意見，並盡可能地將考核指標量化。

關於中共公務員的考核程序，依據其考核相關法規可分為準備與實施階段，其具體情形，擬於探討兩岸公務人員考核程序之異同時，再行詳述。

六、考核的等次與獎懲

根據《國家公務員暫行條例》第二十五條第一項規定，年度考核結果分為優秀、稱職、不稱職三個等次，而各等次的基本標準按照《國家公務員考核暫行規定》第五條所規定為：

1. 優秀：正確貫徹執行黨和國家的路線、方針、政策，模範遵守各項規章制度，熟悉業務、工作勤奮、有改革創新精神，成績突出。
2. 稱職：正確貫徹執行黨和國家的路線、方針、政策，自覺遵守各項規章制度，熟悉業務、工作積極、能夠完成工作任務。
3. 不稱職：政治、業務素質較差，難以適應工作要求，或工作責任心不強，不能完成工作任務，或在工作中造成嚴重失誤。

另外，為了防止在考核中出現「你好、我好、大家都好」的所謂「好人主義」，《國家公務員考核暫行規定》第六條規定：「國家公務員年度考核要堅持標準，符合實際，被確定為優秀等次的人數，一般掌握在本部門國家公務員總人數的百分之十以內，最多不超過百分之十五。」

關於各等次的獎懲，凡國家公務員在年度考核中考列「優秀」或「稱職」等次的，具有晉職、晉級及晉升工資的資格，並發給一定數額的獎金，其具體的規定為：

1. 國家公務員連續三年被確定為「優秀」等次或連續五年被確定為「稱職」以上等次者，在本職務對應級別內晉升一級（國家公務員考核暫行規定第十二條一項一款）。
2. 國家公務員在現任職務內，年度考核連續兩年被確定為「稱職」以上等次者，在本職務工資標準內晉升一個工資檔次（國家公務員考核暫行規定第十二條一項二款）。

3. 國家公務員年度考核被確定為「稱職」以上等次者，以其本年度十二月份基本工資額為標準，發給一個月的獎金（國家公務員考核暫行規定第十二條一項四款）。
4. 國家公務員連續兩年被確定為「優秀」等次，或連續三年被確定為「稱職」以上等次者，具有晉升職務的資格（國家公務員考核暫行規定第十二條一項五款）。

以上有關獲得晉升級別和工資檔次者，係從考核年度之次年一月起開始執行（國家公務員考核暫行規定第十二條一項三款），至於年度考核被確定為「不稱職」等次的，則應予降職或辭退，其詳細情形為：

1. 當年考核被確定為「不稱職」等次者，予以降職。降職決定按照國家公務員管理權限由任免機關在三個月內作出。降職後，其職務工資就近就低套入新任職務工資檔次。其原級別在新任職務對應級別範圍內的，不降低原級別；原級別高於新任職務對應級別的，降到新任職務對應的最高級別，並執行相對應的級別工資（國家公務員考核暫行規定第十三條一項一款）。
2. 連續兩年考核被確定為「不稱職」等次者，按規定予以辭退（國家公務員考核暫行規定第十三條一項二款）。

七、考核的機構與人員

中共國家公務員考核的方針政策是由國務院所屬的國家人事部統一制定，並交該部考核獎懲司執行，而國務院各部、各省、市、自治區與縣級政府也在人事部門設立機構，統一管理本系統與本地區公務員的考核事宜³⁷。國家公務員的考核是通過國家公務員的考核機構和人員來實施的，根據《國家公務員暫行條例》第二十三條規定：「國家行政機關在年度考核時，設立非常設性的考核委員會或者考核小組，在部門負責人的領導下，負責國家公務員年度考核工作」，因此，各級政府及其所屬部門在年度考核開始前，都應設置考核委員會或考核小組，作為年度考核機構，並在考核結束後即停止工作。

考核委員會或考核小組的人員構成包括行政首長、人事管理人員、有關單位

³⁷ 參見參見李如海、朱慶芳，前引書，頁 101。

負責人和國家公務員代表所組成，並由行政首長擔任主任或組長，其中國家公務員代表由民主推選產生，其人數不得少於考核委員會或考核小組總人數的三分之一（國家公務員考核暫行規定第十六條第一項參照）。一般說來，考核委員會成員為五至九人，考核小組成員為三至五人，而考核委員會（小組）人員的組成根據中共的觀點，具有下列幾個特性³⁸：

1. 代表性：由行政首長、人事管理人員、相關單位主管及不得少於總人數三分之一的公務員代表共同組成考核委員會（小組），具有一定的代表性，體現了考核的民主性特點。
2. 人員組成的層次性：不同層次的公務員有不同的工作範圍，其視野或對問題的觀察及分析的角度也有所不同，如此不同層次的公務員共同組成考核委員會（小組），無論在體現領導與群眾結合的原則，或是在集思廣益，或在年度考核工作時的兼顧大局都有所助益。
3. 體現行政首長負責制的原則：首長負責制是中共行政管理的一項基本制度，年度考核是對行政首長領導下的工作人員之年度工作表現與業務績效所進行的一項評價，行政首長自應具有發言權。另外，年度考核亦是一項重大的工作任務，理應由行政首長來負責與領導，故由行政首長擔任考核委員會的主任或是考核小組的組長，正是體現了首長負責制的原則。
4. 展現民主、公開的原則：考核委員會（小組）的公務員代表由民主選舉產生，公開進行，考核委員會（小組）的成員一方面要做好相關的工作，另一方面也要接受群眾的監督，皆為民主、公開原則的展現。

至於考核委員會或考核小組的職責與任務方面，根據《國家公務員考核暫行規定》第十七條規定，其職責為：

1. 依據有關規定制定本部門年度考核實施辦法；
2. 組織、指導、監督本部門年度考核工作；
3. 審核主管領導人寫出的考和評語以及提出的考核等次意見；
4. 審核國家公務員對考核結果不服的復核申請。

³⁸ 參見初尊賢、朱慶芳，前引書，頁 533。

由於各級人事管理部門是考核委員會或考核小組的當然辦事機構，所以《國家公務員暫行規定》第十六條規定：考核委員會或考核小組的日常事務由本部門的人事機構承擔（第二項）。

第四章 兩岸公務人員考績因素與考績方法之分析 比較

第一節 我國公務人員考績因素與考績方法之探究

一、我國公務人員考績因素之探究

根據我國公務人員考績法相關規定，年終考績應按工作、操行、學識、才能四項分別評分，其中工作分數占百分之五十，操行分數占百分之二十，學識及才能分數各占百分之十五，至於各項考核之細目則由銓敘部訂定，但性質特殊職務之考核得視需要由各機關自行訂定並報銓敘部備查。換言之，我國公務人員考績因素大體區分為工作、操行、學識及才能四大類，並各有其一定比重，惟以「工作」為主體。至於各類考核因素之細目原則上由銓敘部統一訂定，但各機關如有特殊之需要，可另行訂定考核之細目，惟應報銓敘部備查。

在實務上，各機關針對性質特殊之職務另行自訂考核細目之情形可說極其少數。因此，我國公務人員之考績不但考核之因素統一，連各類考核因素之細目也一致。其中之差別只有主管職務與非主管職務在某些考核細目上有所不同。以下茲根據銓敘部所訂定之各項考核因素說明其含義。

（一）工作

1. 質量：主要考核公務人員處理業務是否精確妥善暨數量之多寡；
2. 時效：考核公務人員能否依限完成應辦之工作；
3. 方法：考核公務人員能否運用科學方法辦事，執簡馭繁有條不紊；
4. 主動：指公務員能否不待督促，自動自發積極辦理本職業務；
5. 負責：考核公務員能否任勞任怨，勇於負責；

6. 勤勉：考核公務員能否認真勤慎，熱誠任事，不遲到早退；
7. 協調：指公務員配合全盤業務進展，加強連繫和衷共濟之表現；
8. 研究：考核公務員對應辦業務能否不斷檢討，悉心研究，力求改進；
9. 創造：考核公務員對應辦業務有無創造及創見情形；
10. 便民：指公務員於處理人民申請案件時，能否隨到隨辦，利民便民。

以上考核因素中之「協調」、「研究」、「創造」三項，如考核非主管人員時，改為：

1. 合作：主要考核公務員與其他有關人員能否密切配合；
2. 檢討：指公務員對本身工作能否不斷檢討，悉心研究；
3. 改進：考核公務員對本身工作能否隨時注意改進。

（二）操行

1. 忠誠：指公務員是否忠於國家及職守，言行是否一致、誠實不欺；
2. 廉正：考核公務員是否廉潔自持、予取不苟，大公無私，正直不阿；
3. 性情：主要考核公務員是否敦厚謙和、謹慎勤勉；
4. 好尚：指公務員是否好學勤奮及有無特殊嗜好情形。

（三）學識

1. 學驗：考核公務員對本職學識是否充裕，經驗及常識是否豐富；
2. 見解：主要考核公務員見解是否正確，能否運用科學頭腦判別是非、分析因果；
3. 進修：考核公務員能否勤於進修及充實學識技能。

(四) 才能

1. 表達：主要考核公務員敘述是否簡要中肯，言詞是否詳實清晰；
2. 實踐：主要指公務員做事能否貫徹始終、力行之不懈；
3. 體能：考核公務員體力是否強健，能否勝任繁劇工作情形。

由於我國《公務人員考績法》第五條規定，年終考績應以平時考核為依據，又規定平時考核就公務員之工作、操行、學識及才能等四項予以考核。該法第十三條也規定：平時成績記錄及獎懲，應為考績評定分數之重要依據。為落實平時考核制度，《公務人員考績法施行細則》第十七條並明文規定：各機關單位主管應備平時成績考核記錄，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之優劣事實，其考核記錄格式，由各機關視業務需要自行訂定。

行政院為具體執行所屬各級行政機關公務人員之平時考核事宜，訂頒有《行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點》¹。其中規定，各機關單位主管應將屬員優劣事蹟記錄於平時成績考核記錄表，要點中並附有記錄表格式，惟各機關仍得視業務需要自行訂定。

根據行政院所訂頒之現行平時成績考核記錄表格式，考評因素區分為「通案性」及「專案性」兩大類。通案性之考核因素多屬一般性，共通性，各機關得視業務特性及實際需要，自行訂定考核細目及內容，但須以同一標準考核所有受考人，至於專案性考核因素，應僅適用部分機關或同仁，各機關得視實際情形，自行訂定考核標準。依照行政院所訂之平時成績考核記錄表範例，通案性之平時考核各項因素之內容如下：

(一) 工作

¹ 該要點自民國七十年十月一日訂定後迭經數次修正，民國八十三年二月三日未修正前，考核項目分為：勤惰考核、工作考核及品德生活考核三大項，因與《公務人員考績法》規定之平時考核項目不盡相同，修正為：各機關公務人員平時考核，就其工作、操行、學識及才能考核之；最近一次修正為民國九十年十二月三十一日；詳情請參見行政院人事行政局網站（行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點，<http://www.cpa.gov.tw/>），2001/4/3；行政院人事行政局第三處，「改進現行公務人員平時考核制度之研究」，*人事行政研究發展叢書：研究發展得獎作品選輯*（台北：第20輯，1991年06月），頁381。

1. 工作能力：指嫻熟工作相關知識，及具有基本電腦作業能力，並能擴展與運用，對本職工作能提出有效方案或設法予以解決之程度；
2. 團隊合作：對工作指派調整配合度高，且能與他人共同合作，主動參與各項專案規劃之工作圈，並優先考量整體團隊目標的達成；
3. 貫徹政令：執行重要政令或對於長官就其監督範圍內所發命令，能予以貫徹，有具體績效；
4. 簡化流程：簡化工作流程，對人力、物力、時間能有效運用或精簡，有具體績效；
5. 公文績效：個人每月之公文收件數、完成期限比例、公文處理之繁簡難易程度及重大列管事項；
6. 服務態度：負責盡職，自動自發，積極辦理掌理之業務，能落實以顧客導向之理念，提昇服務品質；
7. 創新研究：對於本身承辦業務能提出具體改進措施或運用革新技術、方法及管理措施，並經採行有具體績效者；
8. 規劃及執行：配合目標管理，對份內工作能有系統的組織規劃，並能快速有效規劃執行。

（二）操行

1. 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。

（三）學識

1. 學識涵養：對本職學能瞭解充裕，經驗及常識廣泛且豐富；
2. 訓練進修：配合公務人員終身學習，充實專業技能，並能將學習成果，有效應用於工作上。

(四) 才能

1. 溝通協調：具溝通協調能力及技巧，配合全般業務進展，加強橫向及縱向連繫，俾利機關業務推動；
2. 變革管理：能瞭解機關內環境與情勢變化，即時回應並有效達成預期結果；
3. 領導統御：能將經驗傳承，並引導工作同仁迅速進入狀況，遂行團隊共同目標之完成。

雖然，依規定各機關得視本身業務特性及實際需要，自訂平時考核各項考核因素及相關標準，然而根據作者發現，有的機關係直接參照行政院所訂之各項考核因素²，而大部分自訂考核因素之機關，可能為了實務上之操作方便，考核因素都相較簡化³。綜上所述，作為年終考績最主要參考依據之平時考核，其考核內容雖同為工作、操行、學識及才能四項，但其具體考核因素卻有差距。

三、我國公務人員考績方法之探究

我國公務人員之考績方法原則採用按項目評分法⁴，並佐以重要事件法及強制分配法⁵。如前所述我國公務人員之各項考績因素及標準係由銓敘部統一訂定，雖考績法規也授權各機關得對性質特殊之職務自訂考核之細目並送銓敘部備查，惟實際上鮮有機關自訂考核因素之情形。依照銓敘部所訂考績表格式，占考

² 例如嘉義市政府就直接依照行政院所訂之各項考核因素，參見嘉義市政府全球資訊網，*嘉義市政府公務人員平時成績考核紀錄表*，(<http://www.chiayi.gov.tw/person/table/>本市平時考核空白表範例.doc)，2002/4/22。

³ 例如台北縣政府所訂之公務人員平時成績考核紀錄表，考核因素為「工作」六項，「操行」兩項兩項，「學識」兩項，「才能」三項，合計十三項，且無「專案性」之考核項目，參見台北縣政府人事室網站，*服務園區：臺北縣政府公務人員平時成績考核紀錄表*，(<http://www.pao.tpc.gov.tw/convenient/person-f-fr.htm>)，2002/4/22。

⁴ 此法屬於因素評分法之一種，但亦有學者認為我國公務人員之考績方法係屬典型之圖示評等尺度法，其亦屬因素評分法之一種，參見吳復新，*人力資源管理*，(台北縣：國立空中大學，1998年8月)，頁251-252；趙其文，*人事行政學：兼論現行考銓制度(二版)*，(台北市：華泰文化，2001年4月)，頁339。

⁵ 重要事件法有學者稱之為特殊事例列舉法，強制分配法或稱之為分配考績法，前者參見趙其文，*人事行政學：兼論現行考銓制度(二版)*，(台北市：華泰文化，2001年4月)，頁342及傅肅良，*人事行政學*，(台北市：三民書局，1995年1月)，頁372；後者參見傅肅良前揭註及蔡良文，*人事行政學：論現行考銓制度*，(台北市：五南圖書，2001年10月)，頁420。

績總分五十分之「工作」項目，計有質量等十項考核因素，每項因素最高五分，最低一分；占考績總分二十分之「操行」項目，共有忠誠等四項因素，每個因素也是一至五分；至於各占考績總分十五分之「學識」及「才能」兩項，則分別有三個考核因素，各項因素同樣配分最高五分，最低一分。公務人員考績表如表 4-1。

根據公務人員保障暨培訓委員會之觀點⁶，辦理考績時，不得未就各項考核因素評分而逕予總分，且各項考核細目之分數總和應與工作、操行、學識、才能等項目之分數相符，而各項目分數總和應與總評分數相符。尤其經考績委員會初核、機關長官覆核後如有改核總評分數時，各細目及各項目之分數應隨同改核⁷。可見我國公務人員之考績方法採取嚴格之按項目評分。

由於我國公務人員考績相關法規明文規定考列丁等與不得考列甲等之條件及專案考績之標準，並規定除經功過互相抵銷外，曾記二大功人員，考績不得考列乙等以下；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。此外又規定考績擬列甲等者，並須受考人在考績年度內具有下列特殊條件之一項或一般條件二項以上之具體事績，始得評列甲等：

（一）特殊條件

1. 因完成重大任務，著有貢獻，獲頒勳章者；
2. 依獎章條例，獲頒功績、專業或楷模獎章者；
3. 依本法規定，曾獲一次記一大功，或累積達記一大功以上之獎勵者；
4. 對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果獲主管機關或聲譽卓著之全國性或國際性學術團體，評列為最高等級，並頒給獎勵者；
5. 主辦業務經上級機關評定成績特優者；

⁶ 各機關辦理考績業務如有法定程序上之瑕疵、對事實認定有違誤、考績委員會之審議未遵守一般公認價值判斷之標準或有與事件無關之考慮牽涉在內及有違反平等原則等情事，保訓會對於考績所提再申訴案件，仍得於審究並予撤銷，故保訓會之觀點各機關必須予以重視及遵循。

⁷ 參見公務人員保障暨培訓委員會八十九年十二月十八日公保字第 8907035 號函附彙編「辦理考績業務參考資料」。

6. 對所交辦重要專案工作，經認定如期圓滿達成任務者；
7. 奉派代表國家參加與本職有關之國際性比賽，成績列前三名者；
8. 代表機關參加國際性會議，表現卓著，為國爭光者；
9. 依考試院所頒激勵規定獲選為模範公務人員者。

(二) 一般條件

1. 依本法規定，曾獲一次記功二次以上，或累積達記功二次以上之獎勵者；
2. 對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果經權責機關或學術團體，評列為前三名，並頒給獎勵者；
3. 在工作或行為上有良好表現，經權責機關或聲譽卓著團體，公開表揚者；
4. 對主管業務，提出具體方案或改進辦法，經採行認定確有績效者；
5. 負責盡職，承辦業務均能於限期內完成，績效良好，有具體事蹟者；
6. 全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過五日者；
7. 參加與職務有關為期四週以上之訓練，其考核成績列前三名，且平時服務成績具有優良表現者；
8. 擔任主管或副主管職務領導有方，績效優良者；
9. 主持專案工作，規劃周密，經考評有具體績效者；
10. 對於艱鉅工作，能克服困難，達成任務，有具體事蹟，經權責機關獎勵者；
11. 管理維護公物，克盡善良管理職責，減少損害，節省公帑，有具體重大事蹟，經權責機關獎勵者；
12. 辦理為民服務業務，工作績效及服務態度良好，有具體事蹟者。

以上因特殊條件或一般條件各項所列優良事蹟，而獲記功一次以上之獎勵

者，該優良品蹟，與該次記功一次以上之獎勵，於辦理年終考績，僅應擇一採認。

由上述公務人員考績相關法規所定考列各等次應具備之特殊事蹟，可見我國公務人員之考績方法除採用按項目評分法外，尚兼採重要事件列舉法。

自民國七十六年實施新制公務人員考績法以來，原無考列甲等比例限制，惟實務上銓敘機關為避免考列甲等人數過於浮濫，向有考列甲等人數不超過本機關參加考績人數百分之九十的內規，對於超過比例的機關都於送請銓敘審定時，予以退回重新檢討⁸，長久以來相互間已形成一定的默契。惟近年來因社會經濟景氣不佳，民間企業紛紛外移或裁員或減薪。相較之下，公部門受薪人員穩定的薪俸給付，又加與享受各項福利津貼，其績效表現於是受到社會各界更多的關注⁹，尤其新政府成立以來銳意改革，強烈爭取民眾對政府形象改觀的企圖心，在在都促使人事行政主管機關推動公務人員考績制度的改革¹⁰。果然，政府人事行政主管機關在九十年九月時即研議推動修法，擬將公務人員考績列甲等比例限制在各機關參加考績人數總額的三分之二以下，同時在未修法之前，透過院際協商方式，請各級行政機關以行政約束方式，自辦理九十年考績起，將考列甲等人數比例控制在百分之七十五以內。由此可見，我國現行公務人員之考績方法中對於評列甲等人數係採取強制分配方法。

此外，根據公務人員考績法第九條規定，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。立意雖好，也為考績定出一種比較範圍的方法，惟參照歷年來各官等人員考績等次之人數比例上¹¹，此種方法似乎未受到應有的重視。

⁸ 民國八十六年六月四日公務人員考績法修正前，各機關公務人員考績案依法應送請銓敘部「核定」，嗣後為配合憲法增修條文有關考試院掌理公務人員考績之法制事項規定，修正為由主管機關「核定」並送銓敘部「銓敘審定」。

⁹ 工商時報 90.10.31 即發表「考績從嚴以推動政府瘦身並提升效率」社論表示以，多年來體系政府因為考績丁等而去職的人數寥若辰星，間接也造成了政府體系的冗員充斥。並指出，政府若能從嚴執行公務人員的考評，不只可以達到淘汰冗員、精簡組織的目的，還可以提昇行政效率。參見工商時報，2001年10月31日，第二版。

¹⁰ 根據中國時報 90.09.01 的報導，考試院長許水德表示，銓敘部正就公務人員考績評列等次及甲等人數比例、考績之獎懲、是否取消考績獎金、增列淘汰機制及團體績效考核等問題進行研議，參見中國時報，2001年9月1日第一版；又中時電子報 90.09.02 焦點報導，行政院人事行政局長朱武獻一日表示，為確實提高公務員工作績效，落實淘汰機制，凡連續兩年考績列丙等者將予資遣，另外，公務機關也將從明年元月起推出平時考核新制，將現行每年打一次考績改為每季打考績，配合新增的績效獎金同步實施，每人每年最高可領到五萬元，參見中時電子報，焦點：公務員考績連續兩年丙等 資遣，(<http://news.chinatimes.com/>)，2001/9/2。

¹¹ 參見行政院人事行政局全球資訊網，統計資料，(<http://www.gov.tw/>)，2001/9/12。

第二節 中共國家公務員考核因素與考核方法之探究

一、中共國家公務員考核因素之探究

由於中共國家公務員德、能、勤、績四個方面之考核內容規定的比較原則與籠統，加上各級機關或因工作性質的不同，或因地區的差異，所以在年度考核的實際作業過程，各地區、各部門必須結合本地區、本部門的具體情況和工作特點，將年度考核的德、能、勤、績四個方面的內容具體化。易言之，應當進行必要的要素分解，確定合理的年度考核內容的因素結構。

（一）公務員考核內容的因素分解原則與重點

在確定年度考核內容之因素分解的過程，必須遵循以下幾個原則¹²：

1. 因素適量原則：德、能、勤、績四個方面，每項都可以分解成若干因素，一般應以最能反映德、能、勤、績內容的幾項代表性為宜，因素過少，容易減低考核之準確性，因素過多則會增加考核工作的繁瑣性，所以年度考核之因素分解必須適量。
2. 分類分層次原則：由於各類公務員的工作性質互異，其在德、能、勤、績各方面的表現與工作要求也不可能完全一致，同理，就機關公務員來說，處級公務員與科級或科辦員級公務員的德才表現與工作實績的要求也不一樣，擔任領導職務與非領導職務的公務員也不相同。因此，在對德、能、勤、績進行因素分解時，必須考慮分類、分層次原則，以使年度考核的內容因素更為客觀合理。
3. 結合部門之工作特點：由於各部門的工作性質與業務特點不同，因此在年度考核內容的因素分解實踐中也不可能完全一致，國家有關部門也難以對此作出統一而明確的規定。因而各部門、各單位必須針對本身的工作特點

¹² 參見初尊賢、朱慶芳主編，*中國公務員管理實務*，（北京：中國人事出版社，1995年10月），頁488。

自行確定各項因素。

總之，在對德、能、勤、績四項考核內容進行因素分解的具體實踐中，各地區、各部門可以根據上述原則，結合實際情況靈活運用，以確定適合自身特點而又合理可行的年度考核的內容因素。此外，在年度考核的具體操作過程，仍須把握下列事項¹³：

1. 要注重政治標準，把考德放在首位：由於中共公務員制度標榜堅持「黨的基本路線」，公務員必須執行黨的路線、方針及政策，其認為在考核內容各項因素中，政治標準具有統帥與主導作用，公務員的政治思想表現，道德品質和組織紀律性，會影響到工作態度與工作實績。因此，在公務員考核的各項因素中，必須將「德」置於首要地位。
2. 以考核工作實績為主：工作實績是公務員工作能力、品德、知識、才幹等素質的綜合反映，它是公務員再工作實踐中正確執行黨的路線、方針、政策，充分發揮自己的聰明才智所創造出來的勞動成果。由於工作實績為公務員德、能、勤、績的綜合體現，因而年度考核注重工作實績，同時又對德、能、勤、績進行全面考核，故有利於考核的客觀準確性，並有助於激勵公務員努力創造工作績效。
3. 堅持從德、能、勤、績四個方面進行全面考核：雖然德、能、勤、績四個方面相互聯繫、互為依賴，但是其概念不同，內涵有別，它們係從不同的面向反映公務員的情況，是一個有機的整體。所以，在公務員的年度考核中，除了把考德置於首位，並以考察實績為主，同時對其他的內容也要進行全面考核，才能確保年度考核的有效性與正確性。

（二）公務員考核因素指標體系

公務員的考核指標體系是以德、能、勤、績為基礎逐項分解而形成，它是根據公務員的工作性質進行抽象概括，為便於操作，考核指標必須簡單、明確，易

¹³ 初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁 489。

於掌握，方便分析與評價。另一方面，各個指標之間應相互獨立，不能模稜兩可，也不能相互包容。

中共經過長期的幹部管理實踐奠定了今日的公務員制度的考核內容，也為考核指標體系的建立形成了共識¹⁴。中共國家公務員考核指標體系如圖 4-1：

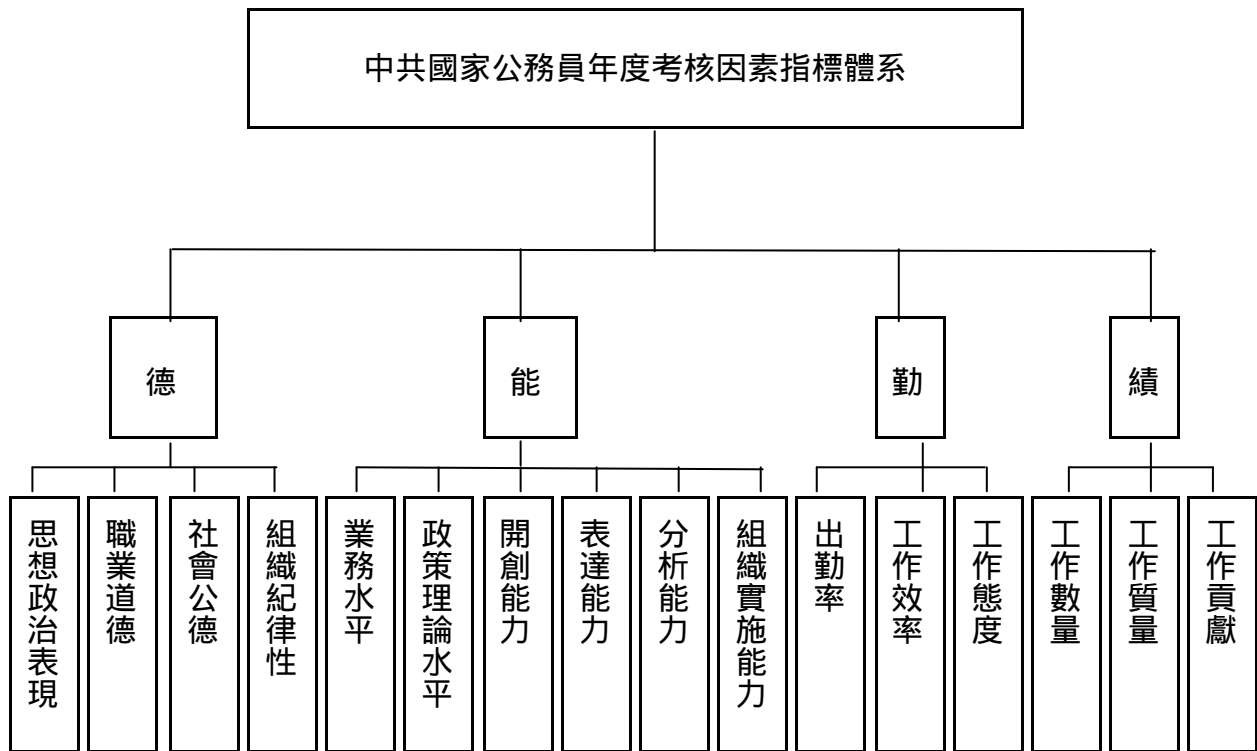


圖 4-1 中共國家公務員年度考核因素指標體系

資料來源：初尊賢、朱慶芳主編，*中國公務員管理實務*，(北京：中國人事出版社，1995年10月)，頁490。

圖 4-1 所列十六項考核因素指標的含義分別為：

1. 思想政治表現：指思想政治上的心理和行為表現，主要考核對黨的基本路線、方針、政策的態度，以及全心全意為人民服務的思想；
2. 職業道德：指對職業上的態度和行為表現，主要考核其敬業精神、廉政勤政；

¹⁴ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁490-491。

3. 社會公德：指在公眾中的形象，是否遵守社會道德規範。主要考核其對同事、家人、鄰居等的態度及行為；
4. 組織紀律性：指對待上級、組織的態度。主要考核是否執行組織決議，領導指示，遵守政府及單位部門的各項紀律規定；
5. 業務水平：指掌握業務知識的程度和處理業務問題的能力。主要考核掌握有關專業理論知識，管理知識的程度和解決、處理業務問題的熟練程度和實際水平；
6. 政策理論水平：指掌握馬克思主義基本理論並運用其分析解決實際問題的能力和認識理解黨的分針、政策的自覺性、堅定性、正確性；
7. 開創能力：指工作中表現出的改革精神。有利於提高工作效率，打開新局面的能力；
8. 表達能力：指口頭、文字表達水平。主要考核講話是否有條理，抓住重點，有說服力和起草、修改、審定文稿、文章的水平；
9. 分析能力：指對事物的分析綜合能力。主要考核是否能夠對新問題、新情況進行全面的分析判斷，提出對工作有指導意義的建設；
10. 組織實施能力：指工作中計劃、管理和控制能力。對擔任領導職務的公務員，主要考核工作是否有周密計劃並能組織落實，發揮檢查指導作用。能否知人善任，充分調動下屬積極性和協調好各方面的工作關係。對一般公務員，主要考核能否執行工作計劃和組織、辦事能力；
11. 出勤率：主要指按照職位和工作制度要求的出勤情況；
12. 工作效率：指完成工作的速度和質量，主要考核能否按時高質量完成任務；
13. 工作態度：主要指對待工作的認識、責任心和努力程度；
14. 工作數量：主要指完成工作項目、件數的多少，通過量化可見到一定量值；
15. 工作質量：指完成任務或具體工作的好壞優劣；

16. 工作貢獻：指取得成果而產生的經濟效益與社會效益。

(三) 考核因素的量化與計量標準

雖然考核因素量化的方法有許多種，但中共人事部門認為，其應注重客觀、簡潔和符合統計學的要求等基本原則。因此，各部門在制定年度考核的因素標準時，應根據下列三個要求，結合本部門的實際靈活掌握。

1. 制定年度考核的因素標準必須與年度考核內容的因素相對應。由於因素標準是對因素實現程度的區分及描述，所以年度考核的因素標準必須對應於考核之因素。例如，若將「能」分解成「業務能力、政策理論水平、分析能力、組織協調能力」四個因素，則公務員關於「能」的標準，只能就這四個因素之實現程度加以區分及描述。
2. 制定年度考核的因素標準要充分考慮本部門的工作特點，將公務員職位職責與工作任務、工作目標相結合。各部門應該將公務員履行職位職責和完成工作任務、工作目標的程度予以區分、描述，以作為年度考核的標準或內容，使年度考核的因素標準具有針對性與可行性。
3. 年度考核之因素標準應分層次有所側重。對公務員的任職標準和要求，各層次互不相同。因而，在制定年度考核的因素標準時，亦應分層次有所側重。

考核因素的指標體系是面向所有之公務員，但是在因素量化時為方便同級公務員之比較，一般分為局、處、科、員四級。不同層級的量化標準也都有所不同，以符合不同層級不同要求的規律。指標體系的內容可以概括為「德能」與「勤績」兩個方面。雖然這兩大部分的內容皆屬重要且互相關聯，但是國家公務員之考核，重點在考核工作實績，其為德能的外在表現，亦為德能之效能顯示。因此，在量化的標準上便要有所偏重，一般採取加權計分方式，比如「德能」占百分之四十，「勤績」占百分之六十，或是「德能」占百分之三十，「勤績」占百分之七十。具體的考核因素量化標準（科級參照表）請參見表 4-2：

表 4-2 中共國家公務員年度考核因素量化標準參照表（科級）

因素	思想現表	職業道德	社會公德	組織紀律性	業務水平	政策理論	開創能力	表達能力	分析能力	組織實施能力	出勤率	工作效率	工作態度	工作數量	工作質量	工作貢獻
優	堅持黨的基本路線，全心全意為人民服務；正確貫徹執行黨的路線、方針、政策。	敬業觀念強；愛出完成本職工作。	遵守各項法規；尊重他人，助為樂，勇於同壞事鬥爭。	組織紀律性強，服從領導，遵守各項規章制度。	系統掌握與本職有關的業務知識，熟悉獨立解決工作中各種問題的能力。	政策水平高，懂得馬克思主義基本觀點，正確理解並執行黨的路線、方針、政策。	有改革精神，能夠主動出主意，想辦法，克服困難，完成好上級的各項任務。	表達力強，講話清楚，抓住重點，起草一般性文件、文章等。	能夠深入基層調查研究，及時發現並向領導反映情況，提出合理化建議。	組織力強，有計劃、分下屬指導、監督、指導下屬工作。	全出，勤滿勤，時至班點。	工效高，按或前完成各項任務，質量符合標準。	認真負責，不絲苟，兢兢業業。	超額完成任務。	工作質量高，甚至超標準。	工作成績顯，能完成各項任務，取得新成果，新經驗。
3																
秀稱	堅持黨的基本路線，全心全意為人民服務；正確貫徹執行黨的路線、方針、政策。	敬業觀念較強，能夠完成本職工作。	遵守各項法規，尊重他人，助為樂，能夠同壞事鬥爭。	組織紀律性較強，服從領導，遵守各項規章制度。	掌握有關業務知識，獨立解決工作中各種問題的能力較強，熟悉業務。	有一定的政策水平，了解馬克思主義基本觀點，了解黨的路線、方針、政策。	有一定的創新意識，工作積極。	表達力較強，講話明白，起草一般性文件。	領導開展工作，能夠分析基層情況，提出合理化建議。	組織力、計劃力、監督力、指導力、協調力。	基本出勤，較少事假。	工效較高，按完成任務，質量符合標準。	認真負責。	完成重要的任務。	工作質量符合職位要求。	工作成績較好，能完成各項任務。
2																
職不稱	政治素質差，對黨的基本路線認識模糊；為人民服務觀念淡薄；不能正確貫徹執行黨的路線、方針、政策。	缺乏敬業精神，不能做好本職工作。	不能遵守各項法規；助為樂的人精神，不能同壞事鬥爭。	組織紀律性差，不服從領導，不遵守各項規章制度。	不能掌握有關管理知識，不能獨立解決工作中各種問題，造成嚴重失誤。	政策理論水平低，缺乏馬克思主義基本知識，一般了解黨的路線、方針、政策。	無創新意識，工作不積極，並造成嚴重失誤。	表達力差，講話無重點，文字表達力差。	不深入，調研差，很少向領導反映情況，看問題片面。	組織力差，不能調動下屬工作，計劃性、監督性、指導性差。	經常請假，甚至缺勤。	工效低，不能時時完成任務，質量高。	工作負責，心造，工失，不負責任，差成作誤。	不能完成任務。	工作質量低，不符合職位要求，造成工作失誤。	工作成績差，不能完成各項任務，工作中出現失誤。
1																
職																

資料來源：初尊賢、朱慶芳主編，中國公務員管理實務，（北京：中國人事出版社，1995年10月），頁494。

二、中共國家公務員考核方法之探究

雖然中共《國家公務員暫行規定》揭示以考核國家公務員要堅持客觀公正的原則，實行領導與群眾相結合，平時與定期相結合，並要求要注重實效，程序應簡便易行，防止繁瑣等。一般中共官方出版之人事行政刊物也多聲稱，國家公務員的考核方法主要有「領導與群眾相結合」、「平時與定期相結合」、「定性與定量相結合」三種¹⁵。然而此三種所謂主要考核方法，畢竟只是考核的原則規定，考核的方法應指對考核對象中所擬考核的各個面向依據相關的技術予以評定優劣的方式和手段。

由於中共公務員相關考核規定只有在《國家公務員考核暫行規定》第六條明定評列「優秀」等次之人數，一般應掌握在本部門國家公務員總人數的百分之十以內，最多不超過百分之十五，可說是對於「優秀」等次人數比例採取強制分配法。此外並未對具體的考核方法定出規範。因此，中共各級機關關於公務員的考核方法存在多種方式，一般較常用的考核技術方法有下列數種¹⁶：

1. 綜合考核法：即對被考核者的政治思想、業務技術和工作成績等方面的表現情況，進行綜合考察，包括平時考察和定期考察，年終時加以綜合評定。
2. 工作標準法：規定每一職位應該完成的工作數量與質量，並以此為標準，衡量擔任本職位公務員之工作優劣。
3. 因素比較法：先選定某些具有代表性的標準職位，再將其分解為若干因素並加以評分定級作為標準，然後將每個受考核的職位的相同因素與標準職位各因素標準進行比較，得出各項考核因素的分數，最後把每個受考職位的總分進行比較，以確定各職位的考核等級。
4. 代表人物比較法：先將工作人員的考核內容分為若干因素，確定每個因素在整個考核中所占的比重，然後從被考核者之中選出幾名分別代表各因素之相對等級或分數的典型人物。之後再按各個因素的順序，將每一名被考核者與這些典型人物相比較，以確定其最接近哪一個典型人物，並予以評

¹⁵ 參見程連昌、徐頌陶、戴光前主編，《國家公務員制度操作指南》，（北京：中國人事出版社，1993年09月），頁65；徐頌陶、原所安主編，《國家公務員實用手冊》，（北京：中國人事出版社，1996年02月），頁214-215。

¹⁶ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁502。

定為相同等級或分數，最後將各項因素之得分加總，即得出每一個受考人之考核總分或等級。

5. 因素評分法：先將各項考核內容分為若干考核因素，並對每一因素區分為若干分數等級與得分標準，然後將被考核者的各項考核因素與所訂定之得分標準進行比較，以確定其各項考核因素之分數，再將各項考核因素之分數加總算出總分，最後，將受考人之總分與事先制定之等級分數表進行比較，以確定考核成績之等級。
6. 項目評分法：先規定考核項目以及各個項目之最高與最低分數，然後由考核者對受考人之每一考核項目進行評分，最後得出總分，即為考核結果。
7. 分類法：先制定一般工作分級表，然後由考核者將其所屬公務員的工作從幾個方面進行綜合考察，並歸入一般工作分級表，便得出各該屬員的可核等級。
8. 評級法：此乃是將每種工作與機構內全部進行比較。比較的程式分為兩個步驟，首先是考核者將所主管的工作，依照責任大小、難易程度、所需資格條件等，依次排成等級表。第二步將所屬每個公務員的實際情況與等級表相對照，然後得出各人的考核等級。
9. 測量評定法：由幾名主考人分別判斷被考核人是否具有某些因素，並通過計算得出考核分數。這種考核方法通常結合其他考核方法一併使用，以防止偏差。

第三節 兩岸公務人員考績因素與考績方法之比較

一、兩岸公務人考績因素之比較

無論是考績正義論所假定的，若考績等第無法呈現工作績效的程度，那麼員工將會感到分配沒有正義¹⁷，或是考績正確論所說的工作的特性與考核者所使用的考核標準愈吻合時，或考績內容與工作內容之間吻合程度愈高，則考績的正確

¹⁷ 參見林水波，*考績制度：理論研析與經驗驗證*，(台北市：五南圖書，1989年)，頁56。

程度愈高¹⁸，在在都顯示考核因素對於整個考績制度良窳的影響。以下擬從考績因素之特點、訂定之機關等分別比較兩岸在公務員考績因素上之差異。

（一）考績因素之特點

我國公務人員之考績因素分為工作、操行、學識、及才能四大類，並以工作為主體，比重佔考績總分百分之五十。各類考核因素之細目則由銓敘部統一訂定；中共國家公務員考核因素則區分為德、能、勤、績四個方面，重點在考核工作實績。《國家公務員考核暫行規定》並對考核內容作出定義，說明「德」乃指政治、思想和道德品質的表現；「能」是指業務知識和工作能力；「勤」為工作態度和勤奮敬業的表現；「績」是指工作的數量、質量、效益和貢獻。

若將兩岸公務人員的考績因素，亦即我國公務人員考核內容：工作、操行、學識、及才能與中共公務員的德、能、勤、績考核項目相互對照，將會發現兩者大同小異¹⁹。中共的考「德」相當於我國之「操行」，中共的考「能」則含括在我國之「學識」及「才能」之中，中共之考「勤」則含括在我國之「工作」及「操行」之中，中共之考「績」則包含於我國之「工作」中。

以兩岸公務員考績因素來講，有很大的比例是考核公務員本身的特質，雖然對於公務員必須注意其品德及對國家的忠誠，然而一個人的品德、操行、忠誠程度甚至學識能力如何去認定考核，本身即具相當之爭議性²⁰。以中共而言，其本非民主法治之國家，其國家公務員制度的建立就是要貫徹執行黨的基本路線的一個重要的組成部分²¹，中共強調國家公務員制度要立足於堅持黨的領導，立足於從中國國情出發，立足於繼承和發揚幹部人事工作優良傳統，以建立有中國特色的社會主義的公務員制度，並明顯區別於西方公務員制度。根據中共的說辭，其

¹⁸ 參見林水波，前揭書，頁 18-19。

¹⁹ 參見邱志淳，中國大陸公務員制度析論，（台北：風雲論壇，2001 年 1 月），頁 166。

²⁰ 根據中國時報 91.6.10 第一、二版報導，行政院擬研訂「公務人員品德及忠誠特殊查核辦法」，針對各機關辦理國防、外交、科技、情治、財經及大陸等事務常任文官，於初任或再任時，須接受品德、忠誠查核即引起各界譁然，深恐當局藉機夾怨報復，整肅異己；91.6.11 中國時報更發表「小心『忠誠查核』的機制恣意擴張」社論，指出除了法律，究竟誰有全知全能的權力或立場，足堪判定一個人的忠誠與否，誰能保證品德與忠誠的判定不會淪為配合特定黨派「政治正確」的工具及特定部門排除異己、羅織罪名的依據？

²¹ 參見李如海、朱慶芳主編，*中國公務員管理學*，（北京：法律出版社，1993 年 02 月），頁 6。

公務員制度的特色如下²²：

1. 堅持了黨的以經濟建設為中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放的基本路線。
2. 堅持黨管幹部的原則。公務員制度是黨的幹部制度的一個組成部分，各項具體管理制度是按照黨的幹部路線、方針、政策制定的。黨管幹部主要表現為黨制定公務員工作的方針、政策，指導政府人事制度改革，做好對政府人事工作的宏觀管理和監督；各級政府組成人員和其他重要公務員，由黨委組織部門考察，黨委討論決定，依法由各級人大選舉產生或由各級政府任命。
3. 堅持德才兼備的用人標準。「德才兼備」原則就是在選拔使用公務員時，要用「德」和「才」兩把尺去衡量，要求兩者同時具備，並把堅定的政治立場和正確的政治方向放在首位。
4. 堅持為人民服務的宗旨。公務員是人民群眾的公僕，代表國家和人民執行公務，必須堅持全心全意為人民服務的宗旨。
5. 強調公務員必須接受馬列主義、毛澤東思想的教育。把學習馬列主義、毛澤東思想，作為公務員的義務，對公務員的培訓，要堅持政治培訓與業務培訓相結合。
6. 公務員制度不存在西方意義上的政務官與事務官的劃分。在政府機關中，所有的工作人員，不論職位高低都是人民的公僕，黨和國家對他們的要求，都必須是既懂政治，又懂業務，努力作到又紅又專，它們之間可以根據工作需要互相轉任。

也正因為中共公務員制度有別於西方要求公務員應嚴守「行政中立」的公務員制度，所以其對公務員的考核因素，雖然也強調要以工作實績為主，然而卻是將考「德」置於首要地位，特別重視政治標準。中共認為考核內容之各項因素當中，政治標準具有主導的作用，如公務員的政治態度端正、道德品質優良、廉潔奉公就會對他的工作態度和工作實績起促進作用²³，而公務員的道德品質更是包括了是否樹立全心全意為人民服務的公僕意識，自覺接受群眾的監督；是否遵紀

²² 參見李如海、朱慶芳，前揭書，頁 18-20。

²³ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁 489。

守法，維護國家和群眾的合法權益，同一切違法亂紀行為作鬥爭；是否在工作中積極主動，認真負責，實事求是，廉潔奉公；是否堅持原則、忠於職守、模範遵守社會公德與職業道德等等²⁴難予量化的標準，相當程度須取決於考核者主觀意識的評斷。其實公務員的人格特徵、能力和工作表現的關係是間接的，有時甚或難以證明其關係。同時人格特徵亦不容易測量，信度也不高，另一方面又受考核者主觀的影響，效度也不高²⁵。考績謬誤論者亦認為，設若考核內容相當抽象，又沒明確加以界定，則產生「以偏概全」謬誤之機會較大²⁶。

雖然我國公務人員考績因素當中，並無如中共般注重「政治正確」，但抽象、模糊的要項也隨處可見，譬如「操行」項目中之「忠誠」，考核公務員是否忠於國家及職守，言行是否一致、誠實不欺；「廉正」，考核公務員是否廉潔自持、予取不苟，大公無私，正直不阿；「性情」，考核公務員是否敦厚謙和、謹慎勤勉等。「學識」項目中之「見解」，考核公務員見解是否正確。「才能」項目中之「實踐」，考核公務員做事能否貫徹始終、力行之不懈。即連「工作」項目，亦可見非常「質化」的考核因素，如「負責」，考核公務員能否任勞任怨，勇於負責；「勤勉」，考核公務員能否認真勤慎，熱誠任事等；「協調」，考核公務員是否能加強連繫、和衷共濟等，諸如此類之考核因素皆有待進一步界定或建立評量之標準。

（二）考核因素之訂定權責

我國《公務人員考績法》第五條第二項雖明定，性質特殊職務之考核，各機關得視業務需要訂定考核細目並送銓敘部備查；考績法施行細則也規定，各機關得視業務特殊需要另行訂定考績表格式報銓敘部備查。也就是說，各機關基於業務特殊需要，針對特殊職務之考核，仍得在工作、操行、學識、才能等四個規定考核項目及其規定配分之前提下，自訂各類之考核細目並報銓敘部備查。然而細目之訂定並無具體標準，且自行依職務性質訂定，工程浩大，訂定後尚須受整套考績制度及甲等比例之約束，能自由發揮之空間有限，因而願自行訂定細目之機關幾希²⁷。所以我國公務人員之考績幾乎都是適用由銓敘部統一訂定之同一套考

²⁴ 參見李如海、朱慶芳，前揭書，頁 93。

²⁵ 參見黃英忠等，*人力資源管理*，（台北市：華泰書局，1998 年 1 月），頁 140。

²⁶ 參見林水波，前揭書，頁 45。

²⁷ 參見江汶珠，*我國公務人員考績制度：理論觀點的反省*，（台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1997 年），頁 90-91。

評因素，又考績法規並未明定考評因素應依「職務性質」或「職位高低」而異其規定²⁸，從而銓敘部所訂定之考核細目只有在工作項目中之三個細目區分主管與非主管人員而稍作改變而已。

中共國家公務員的考核因素則只在其《國家公務員考核暫行規定》將德、能、勤、績四個考核內容加以定義，至於詳細考核因素雖建立了十六項考核因素指標的共識，然而仍要求各單位在制定本部門實際考核因素時，要充分考慮本部門的工作特點，將公務員職位職責與工作任務、工作目標相結合，並應分層次有所側重及與德、能、勤、績相對應²⁹。另一方面，由於人事部所頒布之考核暫行規定只包含基本和原則性的內容，每一層級的政府在實施考核制度時，都要制定相應的實施細則，甚至年度安排³⁰。而且根據《國家公務員考核暫行規定》第十七條，考核委員會或考核小組的職責包括制定本部門年度考核實施辦法，其內容則應包括考核的具體內容、標準³¹。可見中共公務員之考核因素是由各部門根據人事部所規定之德、能、勤、績等考核內容，自行再訂定具體之考核因素。

考績權變論者認為，共識實為考績技術建立的基礎。在以行為為考績基礎的技術而言，究竟應包含哪些行為，應以參與認定者的共識為取捨的基準；以目標為考績基礎的技術來說，應以參與者對目標的重要性達成共識為前提；而以判斷為基礎的考績技術來論，亦應以不同考核人員共同同意的意見為判定的依據³²。且根據目標設定理論的實證研究結果，也支持讓員工參與目標的設定以提高員工的接納程度，因此若能參酌各機關公務人員之共識意見以訂定考評因素，不但可提高工作績效並能發揮考績公平客觀之功能³³，如英、美、法等國家公務員之考績因素也因機關與職位之不同而異其規定³⁴。因此就考評因素而論，中共國家公務員之由各部門自訂具體內容實較之我國公務人員由銓敘部統一訂定一體適用

²⁸ 根據張耀仁、龔靜蘭之研究，「職務性質」與「職位高低」不同，任職人員所應具備之知能與個人屬性即應有所不同，欲使考績制度發揮應有之功能，考評因素之訂定必須考慮「職務性質」與「職位高低」而異其規定，參見張耀仁、龔靜蘭，「如何整建我國現行考績制度之研究」，*人事行政研究發展叢書：研究發展得獎作品選輯*，(台北：第 26 輯，1997 年 6 月)，頁 501-502。

²⁹ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁 491。

³⁰ 參見邱志淳，前揭書，頁 171。

³¹ 參見參見程連昌、徐頌陶、戴光前，前揭書，頁 67。

³² 參見林水波，前揭書，頁 37。

³³ 參見黃鴻得，「公務人員激勵制度之研究」，*人事行政研究發展叢書：研究發展得獎作品選輯*，(台北：第 22 輯，1993 年 6 月)，頁 551。

³⁴ 參見教育部人事處，「我國現行公務人員考績制度之研究」，*人事行政研究發展叢書：研究發展得獎作品選輯*，(台北：第 20 輯，1991 年 6 月)，頁 312。

之考評細目，更為符合考績理論之觀點與實際之需要。

二、兩岸公務人員考績方法之比較

考核方法的選擇對於考績的成敗，關係甚為密切，然而考核的方法有很多種，每一種考核方法都有其特點，如能妥善運用，自可發揮其應有功能，不過各種考核方法，都具有一個共同的弱點，就是無法完全避免考核者個人主觀的影響，茲將幾種較為常見的考核方法介紹如下³⁵：

（一）排列法

將隸屬於同一主管的工作人員，相互比較，依照屬員的工作成績，從最優秀排至最低劣。此種方法相當簡便，在規模不大、屬員人數不多的組織中，可以採用，如果主管公正，也確可收考核效果。

（二）分等法

此法比排列法略有改進，其先依工作績效，在客觀上區分為若干等次，然後根據各受考人員的實際工作績效，逐一比較，列入適當的等次。

在人數較多的組織，適用上述排列法較為困難，通常會將成績的優劣，分為若干層次，這些層次即是人事考核上所稱的等第。每一層次均有具體的說明，作為衡量的標準，再就所有受考人依其成績，列入相當層次之中，此即為分等法。

（三）因素品評法

此法係先選定適當的考核因素，然後將每一因素按其重要性或表現分成不同的程度例如優良、良、中等、中下、不良等，每一程度均予以文字描述，最後再將這些因素、程度及描述，整合成一張考核表。

（四）因素評分法

³⁵ 參見趙其文，前揭書，頁 331。

此法與因素品評法極為類似，其中的差異，在於每一個考核因素的各個程度，除了有文字的描述外，尚有不同的配當分數。使用本表考核時，最後有一考核總分，較易區分各受考人的優劣次序。因素評分法為現代人事行政運用最為廣泛的評鑑方法，除了考績可採取此法，另如人員遴選、職務升遷、訓練評估等需要決定優先次序之事項，均可採用。

（五）相互比較法

此法與「因素評品法」相當接近，亦先要選定考核因素，並對每一因素之內涵給予扼要說明，然後將受考人員配對相互比較，以定其優劣。此法較一般因素評品法更為細密，考核效果也相對較佳，惟其過程甚為繁複，以十個受考人為例，每一受考人對任一因素，皆要同其他九人相互比較一次，假如有五個因素，則每一人要比四十五次，十人共要比四百五十次，如果屬員過多，運用上有其實際的困難。

（六）目標管理法

採用此法者，在考核年度開始前，必先由各工作人員與主管共同商定年度內應予執行的重要工作項目，及每一項目所應達成的目標，於年終時，再由主管人員檢查其績效是否符合預定的目標。因此，採行此法者，必須具備下列的基礎，否則難以收到預期的效果：1.具有完備的工作說明書；2.工作分配合理，權責劃分明確；3.有具體的工作目標；4.有相當的衡量標準；5.主管能信任部屬；6.充分的授權。

由於目標管理法與現代管理方法中的「目標管理」之精神與原則一致，因而為許多學者所稱頌。不過，就實務上實施此種考核方法的組織之經驗而論，實際狀況遠不如想像中的樂觀，譬如當情況改變時，原先追求的目標不具價值、目標只能以工作活動表示，卻無法以工作產出表示、具體的目標不易訂定或增加許多文書作業等等³⁶。

（七）重要事件法

³⁶ 參見洪明洲，*管理：個案、理論、辨證*，（台北：科技圖書，1997年），頁94。

本方法係由主管人員對於員工平時工作中較為特殊或重要之事件，加以考核觀察，並作成紀錄，作為衡量其績效優劣的依據。由於主管人員平日忙於業務上的規劃與推動，無法與不宜分散過多的心思於員工的績效評鑑方面，重要事件考評法強調重點考核，是一種執簡馭繁、提綱挈領的做法，頗符合現代管理的要求。

因為此法運用工作上的具體事例，作為考績優劣的標準，不僅主管人員於考績時易於選擇與認定事例，而部屬也易於瞭解績效優劣的區別所在。但其缺點在於何種事件屬於特殊或重要事件，個人的認知並不相同，且此般具體的事例需分別按屬員職務性質而編製，手續繁雜。另一方面，在員工之間橫向的比較方面，因缺乏一致的橫量標準，其客觀性不易掌握。

（八）工作標準法

此法係就每一工作之品質、數量、時限或其他要求，訂出工作標準，復以所訂的標準考核人員的工作實績。此法依據工作標準考評實績，具有相當的準確性和客觀性，然而，其最大的困難為工作標準之訂定，若干工作，尤其是管理或文書工作，其品質、數量，均難以衡量，仍無法避免主觀臆斷的缺點。

（九）分配考評法³⁷

此法一般有兩種型態的分配，一類依常態分配原理，將人員的考績成績強制區分為若干等次，並規定各等次的人數分配，如規定甲等為百分之十五，乙等為百分之五十，丙等為百分之二十，丁等為百分之十五。主管人員考評時，需將成績區分為若干等次，每等次的人數並需符合規定比例。

另一類則根據各單位業務績效的高低，作為分配其單位人員考列各等次的依據，如單位績效考列優等者，其單位內人員考列甲等人數可以增加；單位績效考列中等者，其單位內人員考列甲等人數仍照一般規定；至若單位績效表現差者，該單位內人員考列甲等比例則予以降低，期使單位績效能與人員考列甲等比例適切配合。

分配法的優點是可讓考績免於寬濫的弊病，但是如規定各單位考列各等次的

³⁷ 參見蔡良文，前揭書，頁 420。

比例齊一，往往會造成工作表現優異的單位，受制於考列甲等名額，導致部份表現優秀人員，因位居次等而感到委屈或不滿。又如依單位績效而定人員考績等次比例，則又涉及單位績效如何評定的難處。

除了以上所列舉的考核方法之外，仍有許多考核的技術存在。為了有效評估，通常不會使用單一的考核方法，而是同時採行多種考核方法，但以某種考核技術為主。另外，有學者依評核方法的特性，將考績的方法分為：1.特質途徑(trait approach)，即依據工作內容或工作者之特性列舉若干因素加以考核的途徑；2.行為途徑(behavioral approach)，指針對員工在工作時做了些什麼，而使其產生良好的績效，所加以考核的途徑；3.結果途徑(outcome approach)，係就受考人的工作目標與達成的結果加以考核的一種途徑³⁸。根據這種分類，前述因素評分法、分配考評法等即歸類為特質途徑，重要事件法即屬於行為途徑，目標管理法即為結果途徑。對於此三種考績途徑的比較，學者歸納出其優缺點如表 4-3：

表 4-3 三種考績途徑之比較

	優點	缺點
特質途徑	1.簡單易行。 2.方便排列績效。	1.較為主觀，易受偏見影響。 2.說服力弱，主管不願給予員工較差的考績。
行為途徑	1.較客觀，針對員工所能控制之事加以評核。 2.明確回饋員工該努力的訊息。	1.員工感覺不自在，無時無刻都有人在監視。 2.發展的過程都相當繁複，耗時費力。
結果途徑	1.使員工做對的事，達成機關整體目標。 2.使員工個人發展與機關成長結合。	1.目標設定不易具體，達成之標準難定。 2.員工可能只在意目標之達成而忽略其他部分。 3.員工可能為達成目的不擇手段。

資料來源：引自吳復新，人力資源管理，(台北縣：國立空中大學，1998年8月)，頁259。

³⁸ 參見吳復新，前揭書，頁251-252。

兩岸在公務人員的考績方法上究竟有何不同，以下擬從考績方法的選用、考績等次的劃分分別比較之。

（一）考績方法的選用

兩岸在公務人員考績方法的選用上，雖存有差異，但同以特質途徑為主，故也遭逢到類似的問題。例如我國由於考績的評定以因素評分為方法並佐以分配考評法；中共則明文分配第一等次的人數比例，規定被確定為「優秀」等次的公務員人數，一般掌握在本部門公務員人數的百分之十以內，最多不超過百分之十五。因此，在考績結果上，台灣地區全國公務人員考列甲等人數占全體參加考績人數的比例，從民國八十年之百分之八十二逐年穩定上升到民國八十九年之百分之八十六點七³⁹；大陸地區一般單位「優秀」等次的公務員人數比例則接近百分之十五的上限，一個單位或部門就有百分之八十四以上的人集中在「稱職」等次，多數單位沒有「不稱職」的公務員，除非是工作上出現嚴重失誤，被確定為「不稱職」等次外，絕大多數公務員都可納入「稱職」等次之行列⁴⁰，也就是說，都出現了說服力弱，主管不願給予員工較差的考績之特質途徑所共有的缺點。

與中共國家公務員考核規範所不同的是，我國公務人員考績法規對於考列丁等與不得考列甲等或擬考列甲等者之條件定有明文，此種型態本屬考績方法中之重要事件法⁴¹，可增進考績評定的客觀性。惟其中關於考列丁等與不得考列甲等之條件，一般來說，大多數之公務員均能輕易的避免觸犯，較不具重要性。而考績擬列甲等者應具有之條件，由於部分條件規定內容空洞含糊或不具挑戰性⁴²，大多數公務人員均能輕易取得，遂失去其原擬以明確具體的考績標準，打破過去輪流考列甲等之惡習及避免考績法規未明定甲等人數之比例而衍生之浮濫現象等之用意，反而因多數受考人皆具備考列甲等之條件並以為應被考列甲等之錯覺，致使各級主管不願也敢輕易給予部屬乙等以下之等第，增添考績評定的困擾。

³⁹ 參見銓敘部全球資訊網，*中華民國九十年銓敘統計年報：表45 歷年公務人員考績（成）案銓敘審定結果*，(<http://www.mocs.gov.tw/S00/books.html>)，2002/6/17。

⁴⁰ 參見邱志淳，前揭書，頁 138-139。

⁴¹ 我國公務人員關於得考列或不得考列相關等次之各項條件，或許與約翰·佛雷納根（John C. Flanagan）所發展出的 Critical Incident Technique（CIT）容有差異，但是作者認為，將之歸納為重要事件法，尚屬恰當。Critical Incident Technique（CIT）方法參見吳復新，*人力資源管理*，(台北縣：國立空中大學，1998年8月)，頁 72-74 及頁 252。

⁴² 參見江汶珠，前引文，頁 86-87。

其實，考績因素之選定是否適當，對考績結果之正確有重大之影響。尤以因素評分法之成敗關鍵就在考績因素之選擇，無論是我國之考績內容及細目或是中共之考核內容與標準，都帶有強烈之主觀性實難有說服力，此皆有待進一步之改善。

(二) 考績等次的劃分

我國公務人員除專案考績外，係分為甲、乙、丙、丁四個等級，而中共國家公務員之年度考核則分成優秀、稱職、不稱職三個等次。究竟考核等次上的劃分係以三個或是四個等級較為適當，甚或應分成五個或以上的等次更好呢？

從我國歷年公務人員考績結果的統計資料觀之，雖然考績結果有四個等次，然而八成以上的受考人集中在甲等，以民國八十九年之一般人員為例⁴³，其考列各等次人數如下（表 4-4）：

表 4-4 我國八十九年一般人員考績等次人數統計表

等次	中央機關				地方機關			
	甲	乙	丙	丁	甲	乙	丙	丁
人數	49768	8674	48	0	63855	7295	81	1
比率	85.09 %	14.83 %	0.08 %	-	89.64 %	10.24 %	0.11 %	0.01 %

資料來源：作者整理自我國九十年銓敘統計年報「表 46 公務人員考績（成）案銓敘審定結果」(<http://www.mocs.gov.tw/S00/books.html>，2002/6/17)。

由附表 4-4 可知，幾乎有百分之九十九點九以上之人數集中在甲、乙兩個等次之中，考列丙等人數可說微乎其微，考列丁等人員就更毋庸說了。以丁等來講，中央機關掛零，唯有地方機關考列一人，此一人根據作者實務經驗，可能是民選首長因受考人與其分屬對立之派系而故意打壓所致。

由此觀之，似乎我國考績結果之四個等次劃分還不如中共國家公務員年度考核所規劃之三個等級來的實用？其實不然。由於考核等次設定太少，特別是「稱

⁴³ 根據銓敘部九十年銓敘統計年報「表 46 公務人員考績（成）案銓敘審定結果」其公務人員共分為一般人員、醫事人員、司法人員、等十一類總計 257855 人，其中一般人員有 129722 人。

職」與「不稱職」之間的差距過大⁴⁴，又加以評定為「優秀」等次的人數有百分之十五的上限比例，造成中共大部分公務員集中在一個等次上，一個部門中幾乎有百分之八十四以上人員屬於「稱職」等次，已如上述，雖然考核結果，同被確定為「稱職」等次，然而在工作表現上卻可能有很大的差異，造成很大的不公平。

為了彌補上述的缺陷，北京市海淀區於一九九六年就在其《國家公務員考核試行辦法》中，將該區國家公務員的考核等次修正劃分為四個等次⁴⁵，即在「稱職」與「不稱職」等次中增加「基本稱職」等次，並將其標準定為：能貫徹執行黨和國家的路線、方針、政策，並能履行義務、職位職責，尚能遵守各項規章制度，基本掌握本職業務技能，較難完成年度工作目標（任務），工作達標困難，工作中造成輕微失誤或造成一定範圍的不良影響。同時也規定，國家公務員年度考核被確定為「基本稱職」等次者，不能享受當年度行政獎勵與年終獎金。「基本稱職」此一等次的增加，主要是針對部分在德、能、勤、績並無大的差錯但表現又不太好的公務員，他們如評定為「不稱職」等次似乎太嚴厲，但又達不到「稱職」等次。

惟相對於大多數公務員都被評定為「優秀」或「稱職」等次，公務員若被確定為「基本稱職」或「不稱職」等次，意味對其個人能力的否定，這些人會覺得很沒「面子」，因此，許多單位對「基本稱職」與「不稱職」等次的使用非常謹慎。由於相當多的單位認為「基本稱職」等次的懲罰仍過於嚴苛，海淀區主管部門在「關於海淀區黨政群機關及事業單位發展一九九七年年度考核工作的通知」，就降低並重新確定「基本稱職」的標準為：能貫徹執行黨和國家的路線、方針、政策，並能履行義務、職位職責，尚能遵守各項規章制度，基本掌握本職業務技能，能夠完成年度工作目標（任務），工作達標困難，工作效果一般。同時並規定被確為「基本稱職」等次的人員，可享受當年年終獎金的百分之五十，但不得享受年度行政獎勵。雖然在理論上，經過如此的考核安排，考核結果應會更為客觀公正些，但實際之數據卻顯示一九九六及一九九七年兩年考核結果為「基本稱職」與「不稱職」人數並無多少差異：一九九六年度全區黨政群機關參加考核人數為四九六八人，確定為「基本稱職」人數有十八人，確定為「不稱職」

⁴⁴ 參見黃裕祥，*中共推行國家公務員制度之研究*，（花蓮：國立東華大學大陸研究所碩士論文，2000年06月），頁133。

⁴⁵ 以下有關北京市海淀區國家公務員考核相關資料，請參見邱志淳，前引書，頁159-160及頁179。

人數為八人；一九九七年全區參加考核人數四九六八八人，「基本稱職」人數同樣有十八人，「不稱職」人數則為九人。顯見一般對「基本稱職」等次的看法並未因其標準改變而改變，仍視其為一種懲罰，各單位在使用時為避免引起反彈，仍是非常謹慎。

就我國之情形而論，考列丙等人數雖然同樣偏低，不過由於丁等之處罰非常嚴厲，對於某些譬如因重病經服務機關長官核准延長病假人員，在考績年度內幾無工作可言，如予考列乙等又顯有不公平，丙等實屬此類人員最妥適之考績列等⁴⁶。另外參之主要先進國家公務人員之考績等第大部分為四至六個等次，如英國分為 A、B、C、D、E、F 六等，美國則區分為傑出（outstanding）、優秀（exceed fully successful）、完全成功（fully successful）、尚可（minimally satisfactory）、不滿意（unsatisfactory）五等，法國、德國、日本則分成四個等次⁴⁷。雖然各國國情不同，公務人員考績等次多寡之劃分優劣難論，但觀之上述先進國家並無四個以下之等次，且從北京海淀區增加年度考核等次之例，可見我國公務人員考績列等之四個等第較之中共《國家公務員考核暫行規定》之三個等次更為適當。又以兩岸公務員考績結果之集中情形為鑑，除非考核制度改弦易轍，考績等第增為五個以上亦非妥適。

⁴⁶ 依銓敘部 71.6.8(71) 台楷甄四字第 22171 號函解釋以，此等人員，為顧及實際情形起見，以考列丙等為限，參見公務人員月刊社，*銓敘法規釋例*，(台北市：公務人員月刊社，2000 年 8 月)，頁 1191。

⁴⁷ 參見許南雄，*各國人事制度*，(台北市：商鼎文化，1999 年 10 月)，頁 496。

第五章 兩岸公務人員考績程序與考績結果運用之 分析比較

第一節 我國公務人員考績程序與考績結果運用之探究

一、我國公務人員考績程序之探究

我國公務人員考績辦理的程序，依據現行公務人員考績法及其施行細則規定，主要可分為下列幾個步驟：

(一) 查明機關中參加考績之人數¹

考績的結果雖然有獎有懲，但是就我國現行考績制度而論，考績結果係作為晉級、升等的依據，公務人員除了調整待遇外，一般唯有依賴考績結果來達成晉升薪俸的效果，且由於考績結果而受到懲處者可說絕無僅有。就此而論，參加考績可說是公務人員的權利之一。然而參加考績有一定的資格限制，譬如試用人員²便不可以參加考績，另一方面平時之獎懲之功過乃是評定考績分數之重要依據，因而每年年終辦理考績時，應由各機關人事單位查明受考人數，並分別填具考績表有關項目，如姓名、職稱、到職及送審年月、請假及曠職、平時考核獎懲等後，送由公務人員所屬單位主管評分。

(二) 主管人員初評

主管人員應根據受考人全年平時考核紀錄，就其工作、操行、學識、才能等優劣事實，加註意見並評分蓋章。假若其上尚有上級長官者，應予逐級評分簽章，

¹ 根據我國《公務人員考績法施行細則》第十八條前段規定：各機關辦理公務人員考績，應由人事主管人員查明受考人數。

² 依據我國《公務人員任用法》第二十條第一項前段規定：初任各官等人員，未具與擬任職務職責程度相當或低一職等之經驗六個月以上者，應先予試用六個月...

之後彙送本機關考績委員會初核。但長官僅有一級，或因特殊情形報經上級機關核准不設置考績委員會時，除了考績免職人員應送經上級機關考績委員會考核外，得逕由機關首長直接考核。

（三）考績委員會初核

1. 考績委員會的組織與職掌

依據我國《公務人員考績法》第十五條規定：各機關應設考績委員會，其組織規程，由考試院定之。而根據考試院所訂定之《考績委員會組織規程》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委員人數每滿三人應有一人由本機關人員票選產生外，餘由機關首長就本機關人員指定之，並指定一人為主席。考績委員會委員之任期，自當年七月一日起至次年六月三十日止，為期一年。

至於考績委員會之職掌，依該組織規程第三條之規定為 1.本機關職員及直屬機關首長年終考績（成）、另予考績（成）、專案考績（成）及平時考核之獎懲之初核或核議事項；2.其他有關考績（成）之核議事項及本機關長官交議考績（成）事項。

2. 考績委員會初核考績案之方法

依照《考績委員會組織規程》第五條規定，考績委員會開會時，應由主席將考績清冊、考績表及有關資料交由各出席委員互相審閱，核議分數，並提付表決填入考績表，由主席簽名蓋章後，報請機關首長覆核。又依該組織規程第四條規定，考績委員會對於考績案件有疑義時，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。

（四）機關首長覆核所屬公務人員考績案

機關首長如同意考績委員會初核的結果，在簽章後即完成所屬公務人員考績案之覆核作業。但如對初核結果尚有意見時，根據《公務人員考績法施行細則》

規定，應再交回考績委員會「復議」，如對復議結果仍不滿意時，則可在考績案內註明事實及理由後逕予變更考績分數及等次（細則第十九條參照）。

（五）主管機關核定

在機關首長完成所屬公務人員考績案覆核之後，即應造具考績清冊連同相關統計表報請主管機關核定，其中考列丁等者，應檢附其考績表³，而所稱主管機關係指總統府、國民大會、國家安全會議、五院、各部（會、處、局、署）、省政府、省諮議會、直轄市政府（議會）及縣市政府（議會），另根據規定上述主管機關亦可授權所屬機關逕行核定。上級機關在核定下級機關考績案時，如有發現其有違反考績法規情事者，則應退還原考績機關另為適法之處理（細則第二十一條第二項參照）。

（六）銓敘部銓敘審定

各主管機關或授權之下級機關於核定所屬機關公務人員考績案後，即應轉送銓敘部銓敘審定。依據公務人員考績法第十六條規定，銓敘部於銓敘審定時，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，易言之，如未發現有其他違反規定情事，則應予銓敘審定。

（七）書面通知受考人考績結果

各機關考績案經主管機關核定並送銓敘部銓敘審定後，應以書面通知受考人。考績列丁等者，應附記處分理由及不服處分者提起救濟之方法、期間、受理機關等相關規定（細則第二十一條參照）。

（八）重行核定與銓敘審定

各機關或受考人於收受考績通知後，如對考績等次以外之其他原因，有所疑

³ 考列丁等者依法應予免職，為求慎重《公務人員考績法施行細則》第二十條特予規定應一併檢附其考績表送審。

義時，可依照《公務人員考績法施行細則》第二十五條規定，在收受通知之次日起三個月內詳敘理由，並檢附有關證明文件，由服務機關造具更正清冊，報送主管機關重行核定並送銓敘部銓敘審定。

（九）考績結果之執行

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。被先行停職人員，如其後准予復職，應補發其停職期間俸給，其任職年資並予繼續計算。但如其停職期間在考績年度內超過六個月者，則不予辦理該年考績。

（十）考績不公或遺漏舛措之懲處

各機關辦理考績人員如有不公或徇私情事，將對受考人造成傷害，也對考績制度之價值產生不良的影響，故公務人員考績法特別規範，如有此等情事發生時，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。又辦理考績人員，對考績過程應嚴守秘密，不得遺漏或舛錯，違者應按情節輕重予以懲處。至於應屆辦理考績期間，人事主管人員未向機關長官簽報辦理考績；或機關長官據報而不予辦理；或不依照規定期限辦理時，均以遺漏舛錯來懲處失職人員。

二、我國公務人員考績結果運用之探究

我國公務人員的考績結果是與多方面的人事管理相結合的，包括職等的晉升，俸級的晉敘，獎金的發給，陞遷的評比及派遣進修資格的取得等等都是考績結果相關的運用。然而晉級與獎金還是考績結果最主要的用途，以下茲分別討論之：

（一）考績與晉級

我國公務人員之俸給分為本俸（年功俸）及加給，均以月計，其中本俸係指

各職等人員依法應領取之基本俸給，年功俸則為各職等高於本俸最高俸級之俸給，至於加給乃是本俸、年功俸以外，因所任職務種類、性質與服務地區之不同，而另加之給與。另於各官等、職等之本俸、年功俸尚且畫分成若干級別稱之為俸級，其詳細之區分如次⁴：

1. 委任分為五個職等，第一職等本俸分七級，年功俸分六級，第二至第五職等本俸各分五級，第二職等年功俸分六級，第三至第四職等年功俸各分八級，第五職等年功俸分為十級。
2. 薦任分四個職等，第六至第八職等本俸各分成五級，年功俸各分為六級，第九職等本俸分為五級，年功俸則分為七級。
3. 簡任分為五個職等，第十至第十二職等之本俸各分五級，第十職等、第十一職等年功俸各有五級，第十二職等年功俸則有四級，第十三職等本俸及年功俸均分三級，第十四職等則只有本俸一級。

公務人員本俸及年功俸之晉級，在民國九十一年六月二十六日《公務人員俸給法》修正前，依其第十三條之規定，除試用人員改為實授者，得依原俸級晉敘一級外，應依公務人員考績法之規定辦理。易言之，在此之前公務人員如欲晉敘俸級，除了經由考績之結果晉級外，初任各官等人員如因未具有與擬任職務職責程度相當或低一職等之經驗六個月以上者，經「先予試用」六個月期滿成績及格，予以實授人員⁵，亦得晉敘一級。惟修正後之《公務人員俸級法》第八條規定以，試用人員改為實授者，仍敘原俸級。同法第十六條並規定公務人員本俸及年功俸之晉敘，依公務人員考績法之規定。故從此之後，公務人員唯有透過考績才能晉敘俸級。

關於考績之晉級，於民國九十年六月二十日《公務人員考績法》修正公布以後⁶，凡公務人員年終考績考列乙等以上之等次，除了已在考績年度內依法晉敘俸級有案，或在考績年度內升任高一官等、職等職務已敘較高俸級外，均可在所敘職等之年功俸最高俸級範圍內，晉敘一級。惟若考績結果經評列為丙等則必須

⁴ 以上請參見《公務人員俸給法》，中華民國總統府網站，*總統府公報：修正公務人員俸給法*，(http://www.president.gov.tw/2_report/index.html)，2002/6/27。

⁵ 參見《公務人員任用法》第二十條之規定，銓敘部全球資訊網，*法規輯要：公務人員任用法*，(<http://www.mocs.gov.tw/nlaw/laws/公務人員任用法.htm>)，2002/6/17。

⁶ 90年6月20日《公務人員考績法》修正公布前，於年功俸層次，考列乙等者須連續第二年仍考列乙等時，始得晉敘一級。

留原俸級。

又公務人員如有重大功績經辦理專案考績一次記二大功者⁷，亦得在所敘職等年功俸最高範圍內晉一級，且其於參加年終考績考列乙等以上時仍可依法晉敘一級，不受年度內已晉級有案不再晉敘之限制，惟同一年度內在因一次記二大功辦理專案考績者，不再晉敘俸級，改發給獎金。

考績之晉級，自考績年度之次年一月一日生效，但是一次記二大功所辦理之專案考績自主管機關核定之日起執行。

（二）考績與升等

公務人員與考績有關之升等，包括同官等內之升等以及委任晉升薦任，或薦任晉升簡任等不同官等之升等，其所需之考績等次年資與相關資格條件已在第三章探討我國考績制度之現況時有所說明，此處不再重複贅述。這裡擬加以探究的是我國公務人員職務與職務列等的關係，以瞭解考績對於升等的功用。

我國公務人員官等之設計，共分為簡任、薦任及委任三個官等，並依職責程度及所需資格條件區分為十四個職等。其中委任為第一至第五職等；薦任為第六至第九職等；簡認為第十至第十四職等。各機關組織法規所定之職務，應就其工作職責及所需資格，依職等標準列入職務列等表。雖然《公務人員任用法》規定：「必要時，一職務得列兩個至三個職等」。但實際情況是列一個職等的職務反成為例外。由於公務人員官等之晉升，一般應經升官等考試及格，於例外情形得於最近三年年終考績二年列甲等、一年列乙等以上，並具有一定資格條件，且經晉升官等訓練合格而取得升任高一官等之任用資格⁸。所以公務人員之考績升等以任本職等年終考績，經兩年列甲等或一年列甲等、兩年列乙等所取得同官等內高一職等之任用資格為主。

惟我國公務人員之職務均被歸列在適當之職等範圍，依《公務人員任用法》

⁷ 專案考績畢竟屬於特殊案例，根據銓敘部統計，民國八十一年至九十年全國公務人員辦理專案考績（成）人數計有：一次記二大功者 2238 人；一次記二大過者 522 人，總計 2760 人，參見銓敘部全球資訊網，*中華民國九十年銓敘統計年報*，(<http://www.mocs.gov.tw/S00/books.html>)，2002/6/17。

⁸ 參見公務人員任用法第十七條，敘部全球資訊網，*法規輯要：公務人員任用法*，(<http://www.mocs.gov.tw/nlaw/laws/公務人員任用法.htm>)，2002/6/17。

第九條規定，初任各職務人員，應具有擬任職務所列職等之任用資格；未具擬任職務職等任用資格者，僅得在同官等內高二職等範圍內權理。由此可見，同官等內之考績升等，除了另行獲得調升較高列等之職務外，只有在所任職務最高列等範圍內方有實益。

（三）考績與獎金

根據《公務人員考績法》的規定，公務人員無論是年終考績、另予考績或專案考績都相當程度地與獎金的發給相結合。在年終考績部分，凡經評列甲等者，除了前述晉級以外，原則上均可獲發給一個月俸給總額之獎金。只有在所敘職等俸級已達年功俸最高級，造成無級可晉的情形下才會將此部份的晉級改為發給一個月俸給總額之獎金；至若年終考績被評定為乙等者，則發給半個月俸給總額之獎金。同理，已敘年功俸最高俸級者，在無級可進情況時，晉級部分改為發給一個月俸給總額之獎金，故給與一個半月俸給總額之獎金。

在另予考績部分則與晉級無涉，凡經評列為甲等者，發給一個月俸給總額之獎金；評列為乙等者，發給半個月俸給總額之獎金。與年終考績相同的是，經評定為丙等者皆無任何獎勵。

至於專案考績部分，一次記二大功者，其獎金之發給同年終考績列甲等者，原則上給與一個月俸給總額之獎金，無級可晉之情形則發給二個月俸給總額之獎金。但不同的是，如在同一年度內第二度因一次記二大功辦理專案考績者，逕予發給二個月俸給總額之獎金，不再晉敘俸級。

考績獎金係以受考人次年一月之俸給總額為準一次計給，由於我國公務人員之俸給包括本俸（年功俸）及加給，並均以月計。慣例上公務人員之每月薪俸係於月初一次發給，所以依據銓敘部的解釋，考績獎金以受考人次年一月一日之俸給總額為計給標準⁹，但是專案考績獎金係以主管機關核定當月之俸給總額為準，而非於年終辦理之另予考績獎金，則以受考人最後在職月之俸給總額為準。此外，考績年度內因職務異動導致俸給總額有所減少者，其考績獎金之各種加給部分，皆可以按照其所任職務月數，按比例計算發給。

⁹ 參見林春美，「職務代理人之相關權益」，*公務人員月刊*，（台北市：第 68 期，2002 年 2 月），頁 64。

(四) 考績與陞遷

考績結果對於公務人員升任較高職務的影響在於陞遷的資格條件與陞遷評比的計分。在陞遷的資格條件部分可分為優先升任與限制升任兩種¹⁰：1.優先升任。根據《公務人員陞遷法》規定，各機關公務人員，除有不得陞任之消極條件外，如最近三年內經一次記二大功辦理專案考績有案者，且具有陞任職務任用資格者，得免經甄審優先陞任；2.限制升任。各機關公務人員如有最近二年內曾依公務人員考績法受免職之處分或最近一年考績列丙等者，或依公務人員考績法曾受累積達一大過以上之處分者均不得升任較高職務。

在陞遷評比的計分方面，依照公務人員陞遷法規，各機關辦理公務人員陞任時，應注意其品德及對國家之忠誠，並依擬陞任職務所需知能，就考試、學歷、職務歷練、訓練、進修、年資、考績、獎懲及發展潛能等項目，訂定標準、評定分數。並規定陞任標準由各主管院或授權所屬機關依業務性質、職務特性或任用層級，就各項目分別訂定評定因素、評分標準及最高分數，並以一百分為滿分。參照行政院訂定之《行政院及所屬各級政府機關、公立學校公務人員陞任評分表準表》¹¹規定，考績部分之評分最高為十分，其中年終考績以與現職或「同職務列等」職務之最近五年為限，甲等每次二分、乙等每次一點六分，考列丙等者不予計分；另予考績者，照上述標準減半計分。至平時考核之獎懲則最高以六分為限，其中嘉獎或申誡一次，增減零點二分；記功、過一次，增減零點六分；記大功、過一次，增減一點八分。

(五) 考績與其他人事運用部分

1. 考績與進修

公務人員之進修，依照民國九十一年一月三十日總統公布之《公務人員訓練進修法》¹²規定，各機關學校選送進修之公務人員，除了國外進修尚須具有

¹⁰ 請參見行政院人事行政局編，*人事行政法規釋例彙編*，(台北市：行政院人事行政局，2001年4月)，頁699；公務人員陞遷法第十一條、第十二條規定。

¹¹ 參見行政院人事行政局編，前引書，頁859-864。

¹² 參見公務人員保障暨培訓委員會，*培訓法規：公務人員訓練進修法*，(<http://www.csptc.gov.tw/rule/training/910110a.htm>)，2002/6/21。

外語能力外，其應具備之基本條件即為「服務成績優良，具有發展潛力者」，而根據九十一年七月十六日考試院與行政院會同訂定發布之《公務人員訓練進修法施行細則》¹³第十三條對「服務成績優良，具有發展潛力者」所定義之資格為具有：1.最近二年年終考績一年列甲等、一年列乙等以上，並未受刑事處罰、懲戒處分或平時考核記過以上懲處；2.在任職期間工作績效優良，有具體事績等兩項條件之人員。

至於選送進修之公務人員，如屬於全時進修則於核定進修期間，准予帶職帶薪並得給予相關補助，如為公餘或部分辦公時間進修之公務人員，於核定進修期間得給予相關補助。

2 考績與獎章

依據《獎章條例》及其施行細則規定，公務人員如有 1.連續任職滿十年，每年考績均列乙等以上，且未受懲戒處分、刑事處分或平時考核記大過之處分者，頒給三等服務獎章；2.連續任職滿二十年，最近十年考績均列乙等以上，且未受懲戒處分、刑事處分或平時考核記大過之處分者，頒給二等服務獎章；3.連續任職滿二十年，最近十年考績均列乙等以上，且未受懲戒處分、刑事處分或平時考核記大過之處分者，頒給一等服務獎章。服務獎章係由請頒機關於年終考績確定後，核實填具請頒名冊，由主管機關呈請主管院核定頒給之，乃是表彰公務人員著有勞績所給予之榮譽，依現行《公務人員領有勳章獎章榮譽紀念章發給獎勵金實施要點》規定，為鼓勵公務人員士氣，提振行政效率，對於公務人員在職期間領有服務獎章，於退休或死亡時由其最後服務機關依據獎章等級發給三千六百元至一萬八百元不等之獎勵金¹⁴。

3 考績與模範公務人員選拔

根據考試院訂定之《公務人員品德修養及工作潛能激勵辦法》規定，公務人員最近三年如有：1.曾受刑事處分、懲戒處分或平時考核受記過以上之處分；2.

¹³ 參見公務人員保障暨培訓委員會，*培訓法規：公務人員訓練進修法施行細則*，
(<http://www.csptc.gov.tw/rule/training/e.htm>)，2002/8/14。

¹⁴ 參見行政院人事行政局編，前引書，頁 3041-3042。

考績曾列丙等以下¹⁵等之情形者，不得選拔為模範公務人員。而依照《行政院表揚模範公務人員要點》規定，行政院模範公務人員選拔除須具備各項特殊優良事蹟外，其基本要件為最近三年考績或考成均列甲等或相當甲等，且最近三年未受刑事處分、懲戒處分或平時考核申誡以上之處分者¹⁶。

至若獲選為模範公務人員者，依規定各主辦機關應公開表揚，頒給獎狀及獎金五萬元，並給公假五天，且得免經甄審優先陞任。

第二節 中共國家公務員考核程序與考核結果運用之探究

一、中共國家公務員考核程序之探究

中共國家公務員考核分為平時考核與年度考核，平時考核的程序並無特別的規定，故其一般所說的考核程序乃是指年度考核之程序，中共國家公務員的年度考核程序，可分為考核前的準備與考核工作的實施兩階段¹⁷，其工作流程如圖 5-1：

¹⁵ 參見行政院人事行政局編，前引書，頁 1761。

¹⁶ 參見行政院人事行政局全訊網，最新法規：修正行政院表揚模範公務人員要點第四點（90.11.14），（<http://www.cpa.gov.tw/>），2002/6/21。

¹⁷ 參見參見程連昌、徐頌陶、戴光前主編，*國家公務員制度操作指南*，（北京：中國人事出版社，1993年09月），頁 66-70。

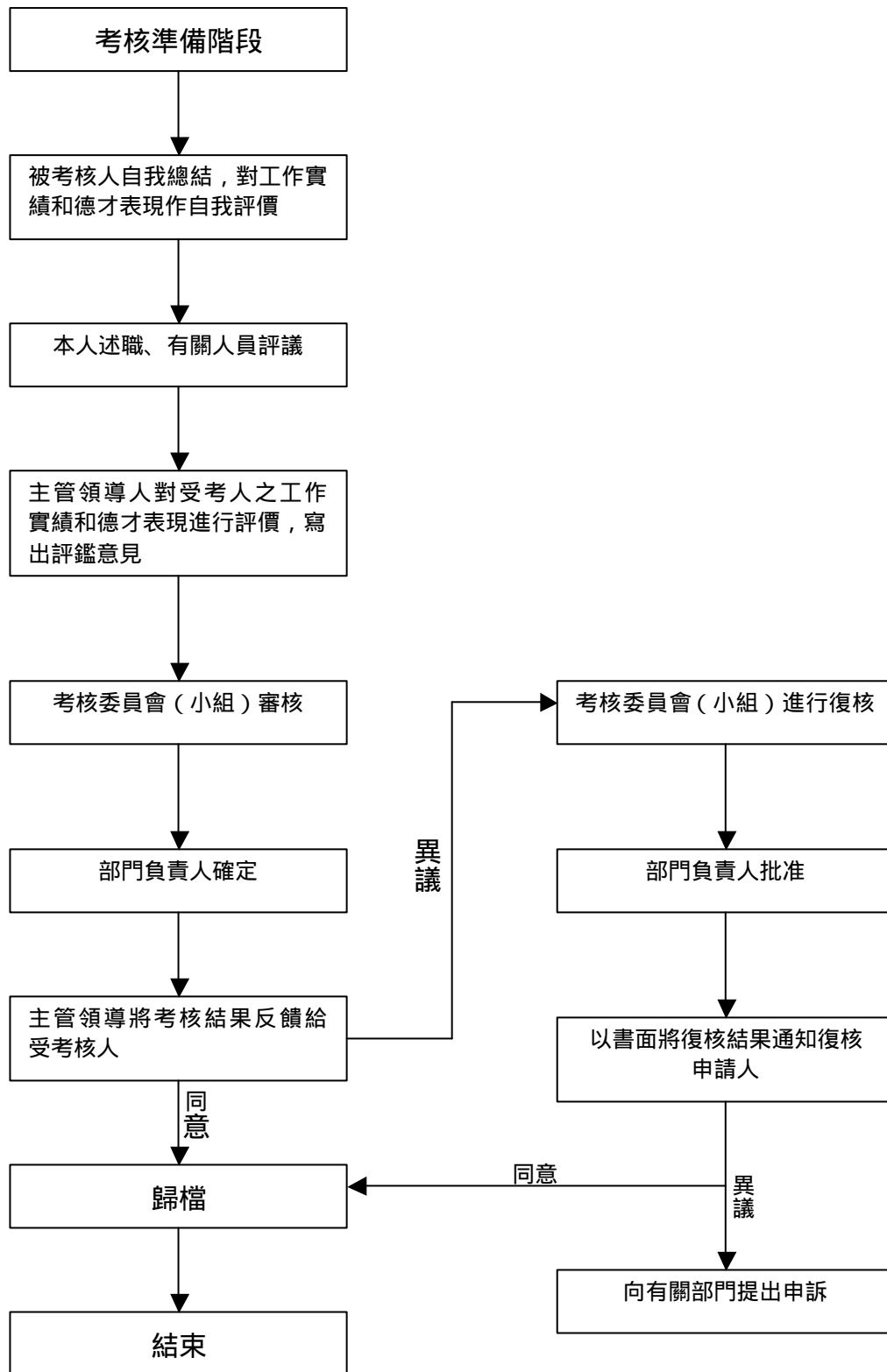


圖 5-1 中共國家公務員考核工作流程

資料來源：作者自行整理繪製

（一）準備階段

在此階段，主要的工作有：成立考核組織，制定考核計劃以及向公務員宣導等。

1. 成立考核組織：公務員的年度考核涉及到對公務員一年的德、能、勤、績表現的總體評價，對公務員產生重要的影響。為了確保年度考核工作的順利實施，保證考核結果的客觀公正，《國家公務員考核暫行規定》第十五條規定，國家行政機關再年度考核實設立非常設性考核委員會或考核小組，在部門負責人的領導下，負責國家公務員年度考核工作。
2. 制定考核計畫：《國家公務員考核暫行規定》第十七條規定，考核委員會或考核小組的職責之一為依據有關規定制定本部門年度考核實施辦法。其內容含括考核的依據、目的，考核的起訖時間，考核的對象範圍，考核的具體內容、標準，考核的具體程序和方法，考核工作的組織領導等；
3. 宣導工作：組織、指導、監督本部門年度考核工作乃《國家公務員暫行規定》賦於考核委員會或考核小組的職責（第十七條一項二款）。為了保證年度考核工作的順利進行，部門負責人及考核委員會或考核小組應做好相關的宣導工作，使公務員明瞭考核的意義、目的，提高對考核工作的正確認識，減少對立情緒，主動配合與支持考核工作。

（二）實施階段

實施階段為年度考核的中心環節，其基本程序¹⁸為：

1. 被考核人個人總結

在年度考核中，每一個公務員都要在規定的時間內，對本人一年來的德、能、

¹⁸ 參見中共《國家公務員考核暫行規定》第十條及第十一條；初尊賢、朱慶芳主編，*中國公務員管理實務*，（北京：中國人事出版社，1995年10月），頁515-517。

勤、績狀況作出認真全面的總結，並完成書面資料呈送給主考人。對於擔任一定領導職務的公務員，要寫成述職報告呈送其主管領導審閱。由於公務員對本身的情況最為明瞭，個人所提交的總結報告其內容是較為全面的，因此公務員在進行自我總結時應抓住重點，要說明本年度所完成工作的數量、質量和效益，所獲得的經驗、體會和進步，同時實事求是地剖析自身存在的缺點和不足之處，並提出往後的改進措施與努力方向。公務員個人進行自我總結是中共人事考核的傳統做法，其好處為受考核人通過自我總結和反思，找出績效與不足，發現本身的長處與弱點，有利於往後的發展。但是，雖然個人總結內容全面具體，惟因每個人自我評定的標準不一，所以需要領導主管和考核組織進行統一平衡與綜合評定。

2. 主管領導人提出考核等次意見

主管領導人在審閱公務員提交的書面總結資料或述職報告後，還需廣泛聽取群眾意見，並根據平時考核所累積的資料，對所屬公務員寫出評語，提出考核等次意見，之後提報考核委員會或考核小組審核。主管領導人必須秉持審慎態度，在公務員自我總結、平時考核記錄和群眾意見三方面進行綜合分析的基礎上，寫出考核評語，提出考核等次意見，以正確反映出該公務員的基本狀況，避免主管個人主觀隨意性。

3. 考核組織審核

依據主管領導人對其所屬公務員所作出的考核評語與等次意見，考核委員會或考核小組尚需對其進行審核。審核的重點在於考核的資料內容是否真實，考核評語和考核等次意見的產生是否符合法定程序，評語是否恰當，考核等次是否合適等。經過審核，如有異議，或與主管領導人進一步商榷，或提出考核組織的修正意見，連同主管領導人提出的意見一併陳報部門負責人核定。

4. 部門負責人確定考核等次

《國家公務員考核暫行規定》明定，公務員考核等次的確定權屬於各級行政部門負責人。其主要在體現行政首長負責制的精神。部門負責人確定考核等次的主要依據乃為公務員主管領導所提交的考核評語和等次意見以及考核委員會或

考核小組之審核意見。

5. 民主評議或民意測驗

在年度考核中，對擔任國務院各公部門司、局級以上領導職務和縣級以上地方各級人民政府工作部門領導職務的國家公務員的考核，必要時可以進行民意測驗或者民主評議。除此之外，對一般公務員的考核並無須此項程序。

民意測驗或民主評議一般應在個人述職的基礎上組織進行，其首先由被考核者在一定的範圍內向群眾作述職報告，重點說明個人職務履行情況。換言之，報告其在領導本部門或本單位完成各項組織任務中，做了哪些工作，發揮了什麼作用。然後，組織群眾進行評議，評議方式或採取座談討論，或採用信任投票，亦可採取填寫測評量表的方式讓群眾進行評鑑。民主測驗和民主評議，是走群眾路線的一種良好方式，其根本目的在於廣泛聽取群眾的意見，提高領導職公務員考核的透明度，確保考核的效果。

6. 將考核結果通知被考核人

考核結果確定之後，主管領導人應將考核結果及時通知受考核人，一般以書面形式通知，內容包括考核評語和考核等次。向被考核人反饋考核結果有兩種目的：其一是為了在評價公務員本年度德、能、勤、績狀況上溝通思想，取得共識；其二是使公務員在新的一年裡，繼續發揚良好績效或是補正不足。

7. 申請復核及申訴

國家公務員如對考核結果有所異議，可以在接到考核結果通知之日起十日內，向考核委員會或考核小組申請復核，考核委員會或考核小組對該公務員的考核資料及考核結果應重新進行復審，並在十日內提出復核意見，經部門負責人批准後以書面形式通知申請復核之公務員本人。其中，復核結果仍然被確定為「不稱職」等次的國家公務員，如對此復核結果還有異議時，可以向同級人民政府人事部門或有關機關提出申訴。

國家公務員對復核結果如有異議，允許向相關機關提出申訴，乃是法規賦於

公務員的一項基本權利，也是對考核工作可能出現偏差的一種糾正措施，任何組織或個人皆不得橫加干涉。然而，在受理申訴機關在未作出改變決定之前，申訴人應服從復核審定的結果。

二、中共國家公務員考核結果運用之探究

中共的《國家公務員暫行條例》明文規定：年度考核結果作為對國家公務員的獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資的依據（第二十六條）。因此，在中共國家公務員的考核制度中，其希望把考核結果與多方面掛勾，以下分別從考核與晉級、晉職，考核與工資、考核與懲處等說明考核結果的運用¹⁹。

（一）考核與晉級、晉職

作為公務員晉級與晉職的依據是中共國家公務員考核結果主要的運用途徑，中共《國家公務員暫行條例》第三章職位分類指出：「國家公務員的級別，按照所任職務及所在職位的責任大小、工作難易以及國家公務員的德才表現、工作實績和工作經歷確定」（第十一條），又規定國家公務員的級別分為十五級，此十五個級別並分別與公務員的十二個層次相對應，其對應關係如表 5-1。上下職務層次對應的級別相互交錯，其中，除國務院總理為一級外，其餘每一個層次的職務皆涵蓋數量不等的級別，職務越高，對應的級別越少，相反的，職務層次越低，涵蓋級別越多。例如，副總理、國務委員、正副部長對應二個級；正副司級長對應三個級；正副處長、科長對應四個級；副科長對應五個級；科員、辦事員對應六個級。

1. 考核與晉級

依照《國家公務員考核暫行規定》，國家公務員連續三年被確定為「優秀」等次或連續五年被確定為「稱職」以上等次者，在本職務對應級別內晉升一級。也就是說，國家公務員，經過一定年限的考核，獲得「稱職」以上的等次，就可

¹⁹ 參見初尊賢、朱慶芳，前揭書，頁 520-531。

表 5-1 中共國家公務員職級職務表

級別	職 務										
一	總 理										
二		副 國 務 總 理									
三			部 省								
四			長 長	副 副							
五				部 省	司 廳 巡						
六				長 長	局 視	副 副 助 廳 理					
七					長 長 員	司 、 巡 局 視	處 縣 調				
八						長 長 員	研	副 副 助 理			
九								處 縣 調	科 鄉 主	副 副 副	科
十								研	任 鎮 科	主 鄉 任	辦
十一								長 長 員	科	科	事 員
十二									長 長 員	鎮 科	
十三										長 長 員	
十四											
十五											員

資料來源：張淑芬，*中共國家公務員制度之探究 (1989~)*，(台北市：國立政治大學東亞研究所碩士論文，1996年06月)，頁49。

以在本職務的級別範圍內升至較高的級別，例如辦事員可以從十五級遞升至十級，科員可以從十四級遞升至九級等。

級別是公務員資歷、能力和地位的象徵及反映，由於考核晉級機制，一個公務員只要正確貫徹執行黨和國家的路線、方針、政策，自覺遵守各項規章制度，熟悉業務，工作積極，能夠完成工作任務，達到考核年限，即可晉升級別。此對於職位數額一定，晉升機會有限的情況下，使公務員得因級別提高而增加工資，有助於穩定公務員工作情緒。

2. 考核與晉職

中共國家公務員根據職位分類制度的要求，設置領導職務與非領導職務兩個系列。領導職務是指各級行政機關中，具有組織、管理、決策、指揮職能的職務。公務員的領導職務從副科長到總理共十個等次，其可分為兩類：一類是各級政府的領導職務，另一類是各級政府機關各部門的領導職務。領導職務還可以分為正職與副職，副職在正職的領導下，協助正職負責某方面的工作。公務員的非領導職務序列包括：辦事員、科員、副主任科員（副科級）、主任科員（正科級）、助理調研員（副處級）、調研員（正處級）、助理巡視員（副司局級）、巡視員（正司局級）²⁰。

國家公務員年度考核連續兩年被確定為「優秀」等次或連續三年被確定為「稱職」以上等次者，具有晉升職務的資格，此為《國家公務員考核暫行規定》對考核結果使用的原則性規定，根據《國家公務員職務升降暫行規定》第二條規定，國家公務員的職務晉升工作，必須貫徹革命化、年輕化、知識化、專業化的方針，堅持德才兼備，群眾公認，注重實績和公開、平等、競爭、擇優的原則。因此，國家公務員的職務晉升必須符合諸多條件，例如下一級職務之歷練，任職迴避規定等，惟「在近兩年年度考核中定為『優秀』或近三年年度考核中定為『稱職』以上」乃為必要條件。此外，國家公務員職務晉升，其級別低於新任職務對應的最低級別者，應同時升至新任職務對應的最低級別，亦即同時具有晉級之功能。

（二）考核與增加工資

中共《國家公務員暫行條例》第六十五條規定：「國家公務員實行定期增資制度；凡在年度考核中被確定為『優秀』、『稱職的』，可以按照規定晉升工資和

²⁰ 參見俞可平，*中國政治體制*，（台北市：風雲論壇，2001年08月），頁40-41。

發給獎金。」根據考核結果，中共國家公務員增加工資的情形有下列四種：

1. 考核與晉升職務工資檔次

中共《國家公務員暫行條例》第六十四條規定以國家公務員實行職級工資制，貫徹按勞分配原則，國家公務員的工資主要由職務工資、級別工資、基礎工資和工齡工資構成。其中職務工資和級別工資是職務級別工資制（簡稱職級工資制）構成的主體和體現按勞分配的主要部分，中共國家公務員職務級別工資制工資標準表如表 5-2。

職務工資按工作人員的職務高低、責任輕重和工作難易程度確定²¹，是職級工資制中體現按勞分配的主要內容。在職務工資標準中，每一個職務層次設若干工資檔次，最少為三檔，最多為八檔。根據《國家公務員考核暫行規定》，晉升職務工資檔次的具體條件和標準為：國家公務員在現任職務任期內，年度考核連續兩年被確定為「稱職」以上等次者，在本職務工資標準內晉升一個工資檔次，並從考核年度的下一年一月份開始執行。

2. 考核與晉升職務工資

就如同在考核與職務晉升當中所述，國家公務員在具備一定資格條件並符合近二年年度考核中被評定為「優秀」或近三年年度考核被評定為「稱職」以上等次而獲得晉職時，執行新任職務工資標準。原任職務工資若低於新任職務工資標準的最低檔，則執行新任職務工資標準之最低檔；如原職務工資高於新任職務工資標準之最低檔，則就近就高套入新任職務工資標準。例如某公務員由副主任科員晉升主任科員，原職務工資為副科級第一檔次七十九元，低於新任主任科員職務工資標準最低檔九十六元，該公務員職務工資應定為九十六元；另如某公務員由辦事員晉升為科員，原職務工資為辦事員職務工資第三檔七十元，高於新任科員職務工資標準最低檔六十三元，因而其職務工資應本就近就高原則，套入科員職務工資標準第二檔七十五元。

²¹ 參見俞可平，前引書，頁 134。

表 5-2 中共國家公務員職務級別工資制工資標準表

標 檔 準 次 職 務	職務工資								級別工資		基礎 工資	工齡 工資
	1	2	3	4	5	6	7	8	級別	工資 標準		
總 理	480	555	630						一	470	90	每 工 作 一 年 度 按 一 元 發 給
副 總 理 國 務 委 員	400	460	520	580					二	425	90	
部 長 省 長	330	380	430	480	530				三	382	90	
副 部 長 副 省 長	270	315	360	405	450				四	340	90	
司 長 廳、局 長	215	255	295	335	375	415			五	298	90	
副 司 長 副 廳、局 長	175	210	245	280	315	350			六	263	90	
處 長 縣 長	144	174	204	234	264	294			七	228	90	
副 處 長 副 縣 長	118	143	168	193	218	243			八	193	90	
科 長 主 任 科 員	96	116	136	156	176	196	216		九	164	90	
副 科 長 副 主 任 科 員	79	94	109	124	139	154	169		十	135	90	
科 員	63	75	87	99	111	123	135	147	十一	111	90	
辦 事 員	50	60	70	80	90	100	110	120	十二	92	90	
									十三	77	90	
									十四	65	90	
									十五	55	90	

資料來源：初尊賢、朱慶芳主編，*中國公務員管理實務*，(北京：中國人事出版社，1995年10

月)，頁526；黃裕祥，*中共推行國家公務員制度之研究*，(國立東華大學大陸研究所碩士論文，2000年06月)，頁183。

3. 考核與晉升級別工資

如表 5-2，中共國家公務員之級別工資係按國家公務員的十五個級別，每一個級別設置一個工資標準。由於每一個職務對應一至六個級別，所以國家公務員晉升級別有二種情形，其一是因晉升職務而晉級，其二為在本職務所涵蓋的級別內晉級。無論以上何種情形，其級別工資皆相應增加。第一種情形為國家公務員因職務晉升，原級別低於新任職務對應的最低級別，例如某公務員由調研員晉升助理巡視員，原級別為九級，低於助理巡視員職務對應級別（六至八級）之最低級別八級，故其應同時升至新任助理巡視員職務對應的最低級別八級，級別工資也從原九級一六四元，提高為八級一九三元。第二種情形則為《國家公務員考核暫行規定》所稱之國家公務員在年度考核中，連續三年被確定為「優秀」等次或連續五年被確定為「稱職」以上等次者，在本職對應級別內晉升一級，例如某擔任科員職務之公務員，連續三年年度考核等次被評定為「優秀」，級別由原來之十四級，晉升為十三級，級別工資相應由六十五元提高為七十七元。

但如公務員級別達到所任職務最高級別後，如未能晉升職務，則不再晉升級別和提高級別工資，且工作人員級別變動時，晉升級別的考核年限也從級別變動的當年起重新計算。

4. 考核與獎金發給

國家公務員年度考核被確定為「稱職」以上等次者，以其本年度十二月分基本工資額為標準，發給一個月的獎金，為中共《國家公務員考核暫行規定》第十二條所明定，故凡國家公務員年度考核符合本要件者，即以公務員本人當年十二月份的月基本工資，包括職務工資、級別工資、基礎工資及工齡工資四項之和，一次性發放。

（四）考核與懲處

根據年度考核結果，對被確定為「不稱職」等次之公務員進行懲處是中共考核制度的另一種表現形式，其內容主要包括考核與降職、辭退，考核與降級、降資。

1. 考核與降職、辭退

中共國家公務員在年度考核中，如當年被確定為「不稱職」等次者，予以降職，降職決定按照國家公務員管理權限，由任免機關在三個月內作出，此為國家公務員考核結果之使用規定。

根據國家公務員考核結果各等次之基本標準，年度考核被評定為「不稱職」的標準可分為三種情形：一為政治、業務素質較差難以適應供作要求；二是工作責任心不強，不能完成工作任務；其三為在工作中造成嚴重失誤。因此，使用考核結果對公務員進行降職處理，需視不稱職的具體原因，予以糾正和補救。

至若國家公務員之年度考核連續兩年被確定為「不稱職」等次者，應按規定予以辭退，《國家公務員考核暫行規定》第十三條定有明文。公務員在一個年度的考核中被確定為不稱職，有關機關對其進行降職處理後，就應當引起高度的警覺，認真檢討，找出原因，或提高政治思想的表現，或增進業務知識和工作能力。否則，降職後仍不思悔改，不圖更新，仍舊不能適應新任工作要求，或仍在工作中敷衍了事，不負責任，不能完成工作任務，或者又在工作中造成嚴重失誤，就必須依照規定予以辭退。

2. 考核與降級、降資

國家公務員在當年的年度考核中被確定為「不稱職」等次，於作出降職決定後，其職務工資應就近就低套入新任職務工資檔次。例如某公務員原任科長，職務工資為科長職務工資第二檔一一六元，現因年度考核不稱職，被降職為副科長，依照「就近就低」原則，其職務工資應套入副科長職務工資第三檔一〇九元。

又公務員經考核不稱職作降職處理後，其原級別在新任職務對應級別範圍內者，不降低原級別；原級別高於新任職務對應級別者，降到新任職務對應的最高級別，並執行相對應的級別工資。在第一種情形下，雖然沒有降低原級別，但因公務員晉升級別的規定為：國家公務員在年度考核中，連續三年被確定為優秀等次或連續五年被確定為稱職以上等次者，在本職務對應級別內晉升一級。亦即考核之晉級有二個關鍵性限定因素，即「連續性」和「對應級別內」，故此亦會影響該公務員往後之晉級。第二種降低級別並執行相對應的級別工資情形，茲以某

公務員，原任巡視員，原級別為五級，現因考核不稱職降職為助理巡視員為例，由於該員原級別高於助理巡視員之最高級別六級，因此，其級別需從五級降為六級，並執行六級之級別工資二六三元。

第三節 兩岸公務人員考績程序與考績結果運用之比較

一、兩岸公務人員考績程序之比較

考績正義論者認為，欲提升程序正義，組織內就必須有結構性的制度或安排與之相對應，這些結構性的安排包括：一、資訊蒐集、儲存與調回機能的設置；二、設定眾所週知的績效目標與評核標準；三、建立考績最後決定的原則；四、申訴機構與制度的安排；五、監察機構的安排；六、公正並有代表性的考績委員會之成立；七、變更考績過程的機制之擬訂²²。整體來看，兩岸對於公務人員考績的相關設計，大體具備上述多數的安排，譬如就考核資訊之蒐集、運用而言，中共《國家公務員考核暫行規定》有年度考核應以平時考核為基礎，而平時考核由被考人如實填寫工作記錄並隨時進行等規定，我國公務人員考績法規則規定年終考績應以平時考核為依據，各機關單位主管應備平時成績考核記錄，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之優劣事實等。又如兩岸均規定有公務員考績之評核標準或其訂定程序。以下擬針對兩岸公務員考績程序當中之考核組織、核定權責及救濟規定等比較之。

（一）考核組織

我國公務人員考績法規定，除了非於年終辦理之另予考績或長官僅有一級，或因特殊原因報經上級機關核准不設置考績委員會外，各機關公務人員考績案件於主管人員評擬後應送考績委員會初核，之後再陳報機關長官覆核。而且機關長官在覆核所屬公務人員考績案時，如對初核結果有意見，應交回考績委員會復議。機關長官對復議結果仍不同意時始得加以變更之，但應於考績案內註明其事

²² 參見林水波，*考績制度：理論研析與經驗驗證*，(台北市：五南圖書，1989年)，頁60。

實及理由。依據公務人員保障暨培訓委員會（簡稱保訓會）之函示²³，如果機關長官在覆核所屬公務人員考績案件，未交回考績委員會復議，即予逕行改核考績分數，或於交復議時先行簽注意見，或對復議結果仍不同意而予變更時未註明改核之事實及理由，如當事人不服並提起救濟時，保訓會均將視之為法定程序上之瑕疵而予以撤銷。考績委員會在審議公務人員考績案件上地位之重要性由此可見。

除了公務人員考績案件之核議權外，各機關考績委員會之職掌依照《考績委員會組織規程》規定，還包括公務人員平時考核之獎懲的核議權，且據銓敘部九十年七月二日九十法二字第二〇四三〇八九號書函之解釋，機關首長於覆核所屬公務人員獎懲案件如有意見時，因獎懲案件係屬公務人考績法上所規定之平時考核且為年終考核之依據，並須提由考績委員會審議，為涉及公務人員之權益事項，是以為符行政程序法相關規定，仍應交考績委員會復議²⁴，保訓會並曾以懲處未經考績委員會核議而予以撤銷之案例²⁵。

我國各機關公務人員考績委員會係由委員五至二十一所組成，其成員包括本機關人事主管、首長指定人員及票選人員，且於全體委員中每滿三人應有一人係由本機關人員票選產生，主席並由機關首長就考績委員中指定一人擔任。考績委員之任期，自當年七月一日至次年六月三十日止。至於考績委員會議事之規則為：應有全體委員三分之二出席，始得開會；出席委員過半數同意，始得決議，可否同數時取決於主席。考績委員會對於考績及平時考核之獎懲案件有所疑義時，尚得調閱相關資料或通知有關人員到會備詢。《考績委員會組織規程》第七條並重申《公務人員考績法》第二十條對考績過程應嚴守秘密之規定，要求考績委員、與會人員及其他工作人員對考績結果在核定發布前不得洩漏。

至於中共行政機關考核委員會（考核小組）則屬於非常設性之機構，其是在辦理年度考核開始前設立，於考核結束後如無申請復核案件時，即完成其階段性任務。此外，其與我國各機關考績委員會組成最大的不同，在於中共各部門考核委員會（考核小組）之成員包括部門負責人並由其擔任考核委員會（考核小組）

²³ 參見公務人員保障暨培訓委員會八十九年十二月十八日公保字第 8907035 號函附件「辦理考績業務參考資料」。

²⁴ 參見人事月刊編輯小組，「人事法規釋例」，*人事月刊*，（台北市：第 33 卷第 2 期，2001 年 8 月），頁 73-74。

²⁵ 參見保訓會九十一年五月二十三日公保字第 9102342 號函轉「各機關辦理申訴、復審業務參考資料」。

的主任（組長）²⁶，負責與領導整個考核委員會之運作，中共稱此為體現「首長負責制」的原則。而在我國，根據保訓會之解釋²⁷，機關首長與考績委員會主席應分屬二人，否則《公務人員考績法》所定考績案件由考績委員會初核，機關首長覆核之程序，將失其意義。如同我國部分考績委員係由票選產生，中共《國家公務員考核暫行規定》第十六條規定，考核委員會之國家公務員代表人數不得少於考核委員會總人數的三分之一，並由民主推選產生。其實此處之民主推選與我國之票選仍有差距，因為依據保訓會之釋示，各機關考績委員會如未經票選程序，而以推選方式產生，其組織為不合法，其決議自屬無效²⁸。

中共各部門考核委員會之職責與我國各機關公務人員考績委員會之職掌相較，則各由所長，對於公務人員平時考核之獎懲的核議，因中共考核委員會並非如我國考績委員會屬於常設性之機構，自然無此項職責。惟其「依據有關規定制定本部門年度考核實施辦法」之職責，則為我國考績委員會所無，蓋因我國關於公務人員考績實施事項悉由法定，考績委員會無從置喙。且其「組織、指導、監督本部門年度考核工作」之職責範圍亦較我國考績委員會「初核或核議考績事項」之職掌更為強大。至於其考核委員會審核公務員年度考核案件之議事程序，也未如我國一般，由中央人事主管機關訂定相關行政法規加以規範。

（二）考績核定權責

我國公務人員考績案經機關首長覆核後，應送請主管機關或授權之所屬機關核定，其中所稱「主管機關」係指總統府、國民大會、國家安全會議、五院、各部、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。就我國公務人員考績案核定權責之歷史觀之，係呈現核定權下授的趨勢，在民國八十六年六月四日《公務人員考績法》修正公布前，考績核定權責為銓敘部；之後修正為主管機關核定，此時之「主管機關」乃指總統府、國民大會秘書處、五院、各部及省（市）政府；民國九十年六月二十日再修正為現行條文。雖說兩次修正由其歷史背景，第一次乃為配合憲法增修條文有關考試院掌理事項之規定而變動，第二次則為因應地方自治之修正，且第二次修正前《公務人員考績法施

²⁶ 通常我國各機關首長會指定最高常任文官擔任考績委員會主席。

²⁷ 同註 25。

²⁸ 同前註。

行細則》亦有主管機關得視實際需要，將考績案授權所屬一級機關或縣（市）政府核定之規定。然而隨著兩次之修正，考績的核定權責逐步下授，主管機關的範圍也更為擴大，則是不爭的事實。

由於我國實行考試及其他重要人事職權均脫離行政院組織體系之外，而屬於考試院職掌範圍之「人事行政權獨立」²⁹制度，因而公務人員考績案經主管機關核定後，必須送銓敘部銓敘審定後始完成法定程序，而發給受考人考績結果之書面通知也必須由服務機關俟銓敘部銓敘審定後，敘明主管機關之核定文號及銓敘部銓敘審定文號³⁰。

反觀中共《國家公務員考核暫行規定》，公務員之年度考核在部門負責人確定考核等次後，就可以將考核結果以書面形式通知被考核人，亦即在我國必須踐行的主管機關核定、銓敘部銓敘審定的兩道手續，中共只要在機關首長核定之後即告完成，也許這與中共考核暫行規定所定的「對國家公務員考核要注重實效，簡便易行，易於操作，防止繁瑣；考核國家公務員由部門負責人負責」等規定相對稱。在人事管理上經常強調「獎不逾時、懲不事後」³¹，也就是獎懲應及時，才能發揮其最大功能。以年終考績而言，如果其他條件不變的情形下，從考績程序的啟動到考核結果的通知，其所歷經的時程越短，就越能彰顯它的效果。中共因為實行首長負責制，又沒有像我國實施人事行政權獨立制度，並不存在獨立自主的銓敘體制，自然其辦理年度考核的時程可以縮短。而我國公務人員考績案，在機關首長覆核後，尚須經主管機關的核定及銓敘部的銓敘審定，其流程動輒數個月才能完成，後續相關的人事作業自然受到波及³²，雖然其間採取許多彈性的

²⁹ 雖自民國 81 年 5 月 28 日憲法增修條文公布以來，考試院若干職權已削減，最近更因總統提名第五屆考試院長、副院長及考試委員送請立法院同意案，引起廢除考試院呼聲，然而現行制度，考試院仍具相當之「人事行政權」，至少其尚可與行政院成為人事行政雙首長制。參見許南雄，*人事行政學*，（台北縣：1997 年 1 月），頁 117-125；中國時報，2002 年 6 月 11 日，第 4 版；自由時報，2002 年 6 月 11 日，第 2 頁；聯合報，2002 年 6 月 13 日，第 4 版。

³⁰ 參見《公務人員考績法施行細則》第二十一條第三項；民國九十年十一月二日九十銓二字第二 0 八一四二三號令修正之《各機關辦理公務人員考績(成)作業要點》（參見公務人員月刊第六十六期，頁 79-81）第十四點。

³¹ 例如《行政院暨所屬各機關請頒獎章作業注意事項》四之（一）規定：主持重大計畫或執行重要政策，應於計畫或政策全部執行完成時確定。但計畫或政策龐大費時，係分期或分階段實施者，為期獎不逾時，得於各期或各階段完成時確定；《國立中央大學職員獎懲要點》第九點作業程序（一）規定為使獎不逾時、懲不事後，合於獎懲案件原則應於事實發生後三個月內提出申請（國立中央大學人事網頁，*人事法規：國立中央大學職員獎懲要點*，<http://www.ncu.edu.tw/~ncu7060/laws/ch10-71.htm>，2002/7/10）。

³² 相關得後續作業包括考績的升等、俸級的晉敘、陞遷考核的評分等等。

因應措施³³，但仍有許多不足之處³⁴。所幸一則由於核定考績案之主管機關及其授權範圍的擴大，再則更因資訊科技的進步，經由人事資訊系統媒體資料的報送與處理，整個考績程序的時程大大的縮短，反而彰顯出我國處理公務人員考績案的慎重與程序的完整，對辦理考績過程的缺失之導正與救濟有莫大的助益。

（三）考績之救濟

我國公務人員考績法規對於考績過程或考績結果可能之違誤，設有詳盡之補救方法，依其性質可分成相關機關主動補救與受考人不服考績結果所為之救濟兩類，以下分別探討之。

相關機關對考績過程可能之違誤主動防制方面³⁵：考績委員會對於考績案件，認為有疑義時，得調閱有關考核記錄及案卷，並得向受考人、受考人之主管及其他與該考績案有關之公務人員查詢，對於擬予考列丁等及一次記二大過人員，處分前應以書面通知當事人提出陳述及申辯，並列入考績委員會議記錄；辦理考績人員對考績過程應嚴守秘密，並不得遺漏舛錯或不依規定期限辦理，違者按情節輕重予以懲處；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，並通知原考績機關於文到十五日內對受考人重加考績，逾限未處理者，主管機關於必要時得調卷或派員查核並對其考績等次、分數或獎懲逕予變更；銓敘部於銓敘審定公務人員考績案時，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。

受考人不服考績結果所為之救濟：受考人如不服考績結果，其救濟途徑依照考績等次的不同，可區分為兩種。其一為考績列丁等或專案考績一次記二大過免職者，此種考績結果具有發生公務員身分變更之效果³⁶，公務人員如有不服，得於考績通知書送達之次日起三十日內³⁷，依《公務人員保障法》第十八條規定，向原考績機關遞送復審書，由該機關向復審管轄機關³⁸檢卷答辯。公務人員如對

³³ 譬如考績獎金得在考績案經首長覆核後先行借墊，或先行出具考績證明以憑升官等考試或陞遷考核的計分等。

³⁴ 譬如晉級或升等增發的俸薪，仍需俟考績案經銓敘審定後始能辦理。

³⁵ 本處所稱「主動防制」包括主管機關經由舉發，主動要求原考績機關重予審查情事。

³⁶ 參見公務人員保障暨培訓委員會，*公務人員保障法百問*，(台北市：保訓會，2001年11月)，頁33-36。

³⁷ 同前註，頁40。

³⁸ 復審管轄機關原則上應為作成行政處分名義機關之上級機關，以上參見公務人員保障暨培

復審決定再不服時，得於收受復審決定書之次日起三十日內，向公務人員保障暨培訓委員會提起再復審³⁹。公務人員對於保訓會之再復審決定書仍有不服時，則尚得於決定書送達之次日起二個月內，依法向高等行政法院提起行政訴訟以為救濟⁴⁰。其二為考績結果係上述以外之等次時，因於公務人員之身分關係尚無影響，並不得提起復審、再復審等，惟仍得依《公務人員保障法》第二十三條規定提出申訴、再申訴。亦即得向核發考績通知書之服務機關提出申訴，如對申訴結果之函復不服者，並得於函復送達之次日起三十日內，向保訓會提出再申訴⁴¹。

至於中共國家公務員年度考核之救濟，則並未如我國設有周全之補救措施，根據其《國家公務員考核暫行規定》，對於防制考核徇私舞弊等缺失僅在第十八條作籠統訓示，規定各部門的部門負責人、主管領導人員、考核委員會或考核小組成員，必須嚴格按規定要求，實事求是地進行考核。對在考核過程中有徇私舞弊、打擊報復，弄虛作假行為的，必須嚴肅處理。至若受考人對於考核結果不服之救濟，則依規定可以在接到考核結果通知之日起十日內，向考核委員會或考核小組申請復核，而考核委員會或考核小組應在十日內提出復核意見，經部門負責人批准後以書面通知國家公務員本人。對於復核意見仍有不服時，則僅有復核結果仍被確定為「不稱職」等次的人員，可以提出申訴。而根據《國家公務員申訴控告暫行規定》第五條，國家公務員對國家行政機關作出涉及本人權益的：1.行政處分；2.辭退；3.降職；4.年度考核確定為不稱職；5.法律、法規規定可以提出申訴的其他人事處理決定等，可以向原處理機關申請復核，或者向有關機關提出申訴⁴²。申訴應在接到復核決定之日起十五日內提出，申訴可以向公務員所在機關的同級政府人事部門提出，也可以向監察機關提出⁴³。

二、兩岸公務人員考績結果運用之比較

兩岸在公務人員考績結果之運用上著實有許多類同之處，譬如考績最主要之功能皆為職級之晉升與獎金之發給，以下分別就考績結果運用之性質及獎金之內涵等比較兩岸之異同。

訓委員會，前引書，頁 38-40

³⁹ 同前註，頁 51-52。

⁴⁰ 同前註，頁 66。

⁴¹ 同前註，頁 54。

⁴² 參見徐頌陶，*中國公務員制度*，(香港：商務印書館，1997年02月)，頁 219。

⁴³ 同前註，頁 221-222。

(一) 考績結果運用之性質

根據考績功能論者之論述，按照用途的不同，考績之功能可分為評估性、發展性及綜合性三個類型⁴⁴。評估性之功能具有下列幾個主要特性：回顧性，即針對受考者過去一段工作時間的績效進行總評；成果性，亦即員工績效之評定，完全依據其已獲致的成果加以評定之；工具性，即以考績結果作為決定是否加薪、晉升、續任、獎懲與工作調整的基礎。發展性的功能，其特性則有：前瞻性，即為將來取向的，旨在增進組織員工的工作潛能、工作滿足感及對組織的向心力；諮商性，對受考者提供將來職業生涯的方向，協助其設定績效的目標，並指出其訓練與發展的需求；成長性，亦即在鼓勵員工的成長，針對員工之不足，培養、訓練員工相關的技能或知識。至於綜合性之功能則不僅只是回顧性，也在根據員工過去績效的評定，認定出潛在的問題並研擬補救措施，嚴防問題的惡化，而且亦在於確認組織的管理人員是否履行考績的管理功能⁴⁵。考績功能論者並認為，一種考績可能無法同時完成評估性及發展性的功能，因為兩種功能所需要的資訊互有不同，適合評估性所需的資訊，並不適合於發展性所要的資訊，但評估性的功能可能是考績最基本的功能，亦為考績最常被使用的用途，發展性的功能次之，綜合性功能又次之⁴⁶。

我國公務人員考績之功能過窄常流於「加薪」及「發給獎金」早為論者詬病⁴⁷，雖然行政院所訂頒之《行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點》第十七點規定，平時考核資料應切實作為辦理年終考績及任免、獎懲、升遷、培育、訓練、進修及模範（績優）公務人員選拔之重要依據，若以考績法「年終考績應以平時考核為依據」之規定，上述平時考核之功能即為年終考績結果之用途，惟揆之實際，並未將考績之結果用以幫助受考人瞭解自我的工作能力，並藉適當的訓練或進修計劃改善其工作能力，顯然偏向行政性之功能⁴⁸，甚至可以說完全以行政性功能為導向。，即使是九十一年元月新制定之《公務人員訓練進修法》中所

⁴⁴ 亦有學者將考績之功能分為行政性功能與發展性功能兩種，行政性功能，即將考績結果作為調薪、晉級、轉調及任免之依據，亦即本處所謂「評估性功能」，參見劉文隆，「從行政革新論考績制度之整建」，*國立政治大學公共行政學報*，(台北市：第二期，1998年1月)，頁106。

⁴⁵ 參見林水波，*考績制度：理論研析與經驗驗證*，(台北市：五南圖書，1989年)，頁7-10。

⁴⁶ 參見林水波，前引書，頁11；江汶珠，*我國公務人員考績制度：理論觀點的反省*，(台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1997年)，頁29-30。

⁴⁷ 參見吳堯峰，「革新公務人員考績、培訓與升遷制度之研究」，*文官制度與國家發展研討會會議實錄*，(台北市：考試院，1998年4月)，頁625。

⁴⁸ 參見劉文隆，前引文，頁106。

規定，選送進修條件之一乃為服務成績優良，而非工作能力不足或專業技能之欠缺。

至於中共國家公務員考核結果之運用方面，中共《國家公務員暫行條例》第二十六條雖規定，年度考核結果作為對國家公務員的獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資的依據。然而在其初任培訓、任職培訓、專門業務培訓及更新知識培訓等四種培訓種類上，似未發現有與年度考核結果直接結合，以晉升領導職務的任職培訓為例，年度考核結果因素乃是晉升職務的諸多條件之一，晉升領導職務才是接受任職培訓的直接原因，此參之其《國家公務員暫行條例》第四十一條規定，對晉升領導職務的國家公務員，應當進行任職培訓，即可驗證。且本來規定是先培訓後到任，惟因培訓條件不甚健全，先到職後培訓情形亦所在多有⁴⁹。由此可知中共國家公務員年度考核之功能乃著重在作成各項人事決定之行政性目的，故兩岸在公務人員考績結果運用之屬性方面，實具有高度之相似性。

以行政性為考績之目的所可能造成的缺失包括考核者正確評定員工考績的動機較低，考核者比較不可能搜尋有關考核者工作短處的資訊，較考能會以受考者的特質來觀察及評估其行為等等，也為論者所提及⁵⁰，因此學者施能傑認為考量人事行政改革的目標在於激發公務人力能力，發展性功能的考績其重要性更勝於行政性功能，並主張減少考績和太多行政性功能的聯結⁵¹，實值兩岸在公務人員考績結果運用之參考。

（二）考績獎金之內涵

根據考核結果實施對公務人員之獎懲，是世界上許多國家通用的做法，兩岸對公務員年度考核結果在某個等次以上之人員，除了晉級之外都發給一定數額之獎金，惟關於獎金之內涵並不一致，以下茲比較其中之差異。

我國《公務人員考績法》的規定，凡公務人員考績列乙等以上，均可以獲得「俸給總額」半個月至兩個月不等之獎金，所稱「俸給總額」即公務員按月領取

⁴⁹ 參見公務人員保障暨培訓委員會，*美國、法國、英國、德國、日本及中共公務人員訓練制度及法規彙編*，(台北市：保訓會，1999年8月)，頁545-546。

⁵⁰ 參見林水波，前引書，頁10-11。

⁵¹ 參見施能傑，「從行政革新論考績制度之整建『評論意見』」，*國立政治大學公共行政學報*，(台北市，第二期，1998年1月)，頁120。

之薪給，包括本俸（年功俸）及加給，並依受考人次年一月一日之俸給總額為準一次發給。但是非於年終辦理之另予考績獎金及專案考績獎金則分別以受考人最後在職月與主管機關核定當月之俸給總額為標準乃自然之理。由於公務人員年終考列乙等以上依現行考績法規，除所敘俸級已達年功俸最高級，均可以獲得晉級；又如所敘職等未達所任職務之最高列等前，仍可以任本職等年終考績二年列甲等或一年列甲等二年列乙等之資格，在同官等範圍內升任高一職等⁵²。也就是說，原則上受考人之考績獎金係以晉級後甚或是升等後之俸級為準發給。

相較於我國公務人員考績獎金之內涵，中共《國家公務員考核暫行規定》第十二條規定，國家公務員只要年度考核被確定為「稱職」以上等次的，都可以其本年度十二月份基本工資額為標準，一次性發給一個月的獎金。其所稱「基本工資額」包含職務工資、級別工資、基礎工資及工齡工資四項之和，此大致與我國公務人員之「俸給總額」相當，不過中共國家公務員每月報酬除了「基本工資額」外，還有「津貼制度」，其《國家公務員暫行條例》第六十四條規定，國家公務員按照國家規定享受地區津貼和其他津貼。其他津貼主要為崗位津貼，這類津貼是國家對特殊工作崗位上之公務員給予額外的勞動補償，按照性質和目的可概分為三大類：一是保證公務員身體健康的津貼，如保健津貼；二是補償職工額外勞動消耗或危險特殊崗位上的工作津貼，如警察津貼、夜班補助等；三是保障職工生活水平不受影響而建立的津貼，如價格補貼、糧食補貼等⁵³，可見其津貼不僅包括補償生產或工作條件方面的部分，也含括彌補生活開支方面的部分⁵⁴，名目眾多，故其津貼制度比我國之範圍更為繁多，但是我國對於服務於邊遠或特殊地區與國外之公務員每月所領受之「地域加給」⁵⁵係屬於俸給總額之一部分，為考績獎金內涵之一，此與中共之「地區津貼」稍有不同。

中共國家公務員年度考核經連續三年被確定為「優秀」等次或連續五年被確定為「稱職」以上等次者，可以本職務對應級別內晉升一級；在現任職務任期內年度考核連續兩年被確定為「稱職」以上等次者，也能在本職務工資標準內晉升

⁵² 參見我國《公務人員考績法》第十一條第一項及《公務人員任用法》第十八條之一第一項之規定。

⁵³ 參見徐頌陶，前引書，頁 157-158；徐頌陶、原所安主編，*國家公務員實用手冊*，（北京：中國人事出版社，1996 年 02 月），頁 263-264。

⁵⁴ 參見牛人亮、宋光茂主編，*公務員制度：國家公職人員的重新安排*，（北京：中國財政經濟出版社，1992 年 11 月），頁 77。

⁵⁵ 參見《公務人員俸給法》第五條關於「加給」內容之規定。

一個工資檔次，以上因年度考核結果所獲得之晉升級別和工資檔次，與我國考績晉級之規定相同，都是從考核年度的次年一月份開始執行。所不同的是，我國之考績獎金係根據晉級或升等後之次年一月之標準計發，而中共之考核獎金則是按照晉升前之十二月份標準發給。以次年一月一日之俸給總額為標準發給考績獎金的規定，姑不論當日俸級或職等是否有所晉升，如果現職人員在該日有兼任或代理主管職務並依規定支領主管職務加給者，其上一年度之考績獎金均包括該主管職務加給在內⁵⁶，若是公務人員在次年一月一日調任主管職務或較高職務列等之職務，則其上年度之考績獎金，亦得包含其支領之主管職務加給或較高職務列等之其他加給⁵⁷。為了平衡在考績年度內曾擔任較高職務但因職務異動導致次年一月俸給總額減少，考績獎金隨之縮水之不公平現象，《公務人員考績法施行細則》第九條第二項規定，此類人員其考績獎金之各種加給均以所任職務月數，按比例計算；又年度中非主管人員曾代理主管職務並依規定支領主管職務有案者之考績獎金，亦經銓敘部解釋得參照上述規定，依代理主管職務之月數按比例計算其各加給⁵⁸。為避免上開不合理與繁瑣之規定，有研究建議⁵⁹考績獎金之發給，改以考績通知書所載之職等俸級為準，易言之，原則上以考績當年度之十二月份為發給標準。

⁵⁶ 參見銓敘部 80 年 7 月 27 日八十台華法一字第 0594779 號函（公務人員月刊第 68 期，2002 年 2 月，頁 64）。

⁵⁷ 參見銓敘部 80 年 7 月 1 日八十台華法一字第 0579640 號函（行政院人事行政局編，前引書，頁 1820-1822）。

⁵⁸ 參見銓敘部 87 年 2 月 3 日八七台法二字第 1578762 號函（公務人員月刊第 68 期，2002 年 2 月，頁 64）。

⁵⁹ 參見江汶珠，前引文，頁 197。

第六章 結論與建議

第一節 結論

一、公務員考績問題之複雜性

考績是公務員管理制度一個重要和基本的環節，但是考績制度本身絕非是一個可以分割的獨立制度，舉凡公務員制度中的任用、俸給、獎懲及培訓制度等都與考績制度息息相關。譬如我國《公務人員任用法》第四條規定，各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗及體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力。又如該法第七條規定，各機關對組織法規所定之職務，應賦予一定範圍之工作項目、適當之工作量及明確之工作權責，並訂定職務說明書，以為該職務人員工作指派及考核之依據。前者揭示任用公務人員所應查核之項目，這些條件即使在任用後亦是應該持續考核之項目；後者更是提供公務人員考績的內容及方向。類此規定同樣出現在中共公務員相關人事法規，例如其《國家公務員暫行條例》第八條第二項指出：各級國家行政機關依照國家有關規定，在確定職能、機構、編制的基礎上，進行職位設置；制定職位說明書，確定每個職位的職責和任職資格條件，作為國家公務員的錄用、考核、培訓、晉升等的依據。此規定指出了職務職責和任職資格條件是考核的依據。事實上，職位設置的科學與否，職位職責是否合理，職位（務）說明書的訂定時否合適，都離不開對在職人員工作情況的調查，也需要接受實際工作的檢驗，而考核正是根據職位職責對在職人員的工作情況進行具體、全面的考察。

公務人員的俸給制度與考績制度也是密切相關，例如我國《公務人員俸給法》第十六條第一項規定，公務人員本俸及年功俸之晉敘，依公務人員考績法之規定；同樣地，中共國家公務員的工資制度也是與考核相結合，依據中共公務員法規規定，公務員正常增加工資主要有四種途徑¹：一是在考核「稱職」的基礎上，每二年晉升一個職務工資檔次；二是在連續五年考核「稱職」或連續三年考核「優

¹ 參見徐頌陶，*中國公務員制度*，（香港：商務印書館，1997年02月），頁163-164。

秀」的基礎上，晉升一級的級別工資；三是每年都要增加工齡工資；四為不定期地根據國民經濟發展、企業相當人員工資水平的增長情況和城市居民費用的增長幅度，調整工資標準。從另一個角度觀察，公務員俸級設計也必須考量考核晉級的速率，級數過短或晉級速率過快，均有所不宜。

考績制度與獎懲、培訓等也是關係密切，譬如平時獎懲的結果乃是年終考績的重要參據，考績的結果亦會給予相當之獎懲；而在培訓制度方面更是與考績互為因果。即使是考績制度的本身也是相當複雜，包括考績的目的為何，考核標準及因素的擬定，考核者及受考人之特性，考核的方法與考績評定的過程，考核結果的運用等也都環環相扣，相互影響，並非可以孤立考量，而必須通盤考慮。

二、兩岸公務員考績制度有其類似之處

兩岸在公務員的考績制度上的確有相類似的部分，以考績的因素來說，我國係考核公務員當年度任職期間之工作、操行、學識及才能；中共則是考核公務員的德、能、勤、績四個方面。兩者的考核因素其實是大同小異，我國之「操行」相當於中共之考「德」，中共之考「能」則含括在我國之「學識」及「才能」當中，中共之考「勤」則包含在我國之「工作」與「操行」之內，中共之考「績」則包含在我國之「工作」之中。總體來說，兩岸公務員之考核因素有相當大的比例都是在考核公務員本身的特質，雖然特質本身之評量具有相當之主觀性，惟若能形成共識，為大多數被考核人所接受，又佐以具體之標準，並配合其他績效因素之考核，亦能達成預期之考核目標。

再以考核結果之運用比較兩岸公務員考核制度，亦可發現兩者有相當之類似性。雖然兩岸在法規上，均賦於考核結果多重之目的²，但實際上考績結果之最主要功能還是職級之晉升與獎金之發給，或許這與中國傳統升官發財的觀念有關。如再進一步探討兩岸公務員考績結果運用之性質，也可發現顯然兩者皆係以行政性功能為導向。

考績結果運用之基礎在於考績的結果能夠正確反映被考核人實際的狀況或

² 例如中共《國家公務員暫行條例》第二十五條規定：年度考核結果作為對國家公務員的獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資的依據；我國行政院訂頒之《行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點》第十七點規定：各項平時考核資料，應切實作為辦理年終考績級任免、獎懲、升遷、培育、訓練、進修及模範（績優）公務人員選拔等之重要依據。

表現，若以此來比較兩岸公務員考績制度，亦可發現在考核執行的結果上，其實是相去不遠。我國公務人員考績執行的結果，依據銓敘部的統計資料發現，幾乎全部集中在甲、乙兩個等次，其中又以甲等的比例最高，在實施新人事制度以後至民國九十年以前，甲等的比例庶幾在八成以上³，反觀中共之考核執行結果，由於其《國家公務員考核暫行規定》有被確定為「優秀」等次的人數最多不超過百分之十五之明文規定，所以其國家公務員考列「優秀」等次比例大抵能夠維持在此範圍以內，然而其整體之考核結果，也是都集中在「稱職」以上之等次⁴，也就是說，兩岸對公務員的考核上，考核者通常不願意得罪人，或許這是兩岸「人情文化」作祟緣故。

三、中共公務員人事法制仍有可資借鑑之處

雖然中共國家公務員制度的產生，並非來自於社會主義民主制度與效率要求之間的衝突，而是來自其人事管理制度的技術要求，其並自認與西方公務員制度有本質上的區別，亦即其是建立在社會主義國家行政制度基礎之上，具有政治和技術性的雙重性⁵，且由於中共堅持「黨的基本路線」是建立公務員制度的根本指導原則，同時繼承和發揚其「黨管幹部」的優良傳統，從而形成「具有中國特色的國家公務員制度」。因之，在公務員的義務中，必須執行黨的路線、方針、政策，必須參加黨的組織生活、執行黨的決議、遵守黨的紀律。同時，在用人標準上仍採取所謂「德才兼備」的原則，亦即公務員的錄用、晉升和考核，必須先要注重「政治思想」、「政治素質」的表現，其次才是注重工作能力與工作實績⁶。然而，中共公務員制度確也藉鑑許多西方公務員制度中有益的科學管理方法和原則，諸如實行公開、競爭、擇優的原則，功績制原則及法制化管理等原則⁷，因此，其公務員人事法制仍有值得參採借鑑之處。

（一）訂頒《國家公務員暫行條例》統攝全盤人事法規

³ 參見銓敘部全球資訊網，*中華民國九十年銓敘統計年報：表45 歷年公務人員考績（成）案銓敘審定結果*，（<http://www.mocs.gov.tw/S00/books.html>），2002/6/17。

⁴ 參見黃裕祥，*中共推行國家公務員制度之研究*，（花蓮：國立東華大學大陸研究所碩士論文，2000年06月），頁105。

⁵ 參見林文軒，*中共實施國家公務員制度之研究：兼論中共人事制度改革現況*，（台北市：行政院大陸委員會，1997年01月），頁299。

⁶ 參見林文軒，前揭書，頁301-302。

⁷ 參見林文軒，前揭書，頁299。

中共《國家公務員暫行條例》係經中共黨中央、國務院批准，並於一九九三年八月十四日由國務院總理李鵬簽署正式頒布，自同年十月一日起施行，該條例的頒布係中共公務員制度的基礎性法規的初步建立。自從中國共產黨十一屆三中全會以來，隨著黨和國家工作重點的轉移以及經濟體制、政治體制的改革，其原有的幹部人事制度雖然也配合進行一連串的改革，但由於這些改革多是單項的、淺層性的改革，而且缺乏整體配套，沒有形成系統發展和結構優化的人事管理體制和運行機制，不能適應政府職能和行政管理日趨科學、精細、高效要求的需要⁸，因此中共決意要建立和推行公務員制度，以制定科學化、制度化及法制化的政府機關人事管理體制，《國家公務員暫行條例》即在此環境背景，經過反覆探討修正及試點下誕生。

中共《國家公務員暫行條例》共十八章八十八條，由四個部分的內容組成：一是總則，主要說明條例的立法依據、指導原則和適用對象；二是權利義務，明確規定公務員可以享受的權利和必須履行的義務，並設專章規定公務員申訴控告的權利；三是對公務員的各個管理環節作出具體的規定，包括職位分類、錄用、考核、獎勵、職務升降、職務任免、培訓、交流、迴避、工資保險福利、辭職辭退、退休等；四是管理與監督，包括人事部門的職責及實施本條例的保障措施等⁹。從法律的角度看，《國家公務員暫行條例》主要有以下兩大特徵¹⁰：

第一是法規體系較為完整全面，法律地位將隨著條例的成熟而逐步升格。暫行條例在內容上涵蓋了國家公務員制度的各個方面，形成一個完整的體系，並為實行公務員制度提供一個總的基本的法律依據，在立法上，由於暫行條例是母法性質的規定，各個條款一般都比較原則，為了便於實施，還要制定相關配套法規，以構成一個完整的公務員法規體系，而在立法步驟上，考慮到目前頒布《國家公務員法》的時機還未成熟，因此先制定層次較低的行政法規，即《國家公務員暫行條例》，由國務院頒布施行，並在實行條例的基礎上，經過若干年總結推行經驗，進一步修改完善，然後提請全國人大審議頒布《國家公務員法》。

第二是程序性規定和實體性規定相結合。由於暫行條例是公務員制度的基礎

⁸ 參見程連昌、徐頌陶、戴光前主編，《國家公務員制度操作指南》，（北京：中國人事出版社，1993年09月），頁3-4。

⁹ 參見徐頌陶、原所安主編，《國家公務員實用手冊》，（北京：中國人事出版社，1996年02月），頁180。

¹⁰ 同前註，頁181-182。

性法規，因此必須對公務員制度的各項重要內容作出規定，其既要規定公務員管理的基本原則要求，又要規定實現這些原則要求的一般操作程序；所以暫行條例採用實體規定與程序規定相結合的形式，使法規便於掌握和執行。

我國公務員制度與中共國家公務員制度產生的歷史背景不盡相同，所面臨的環境也有所差異，惟制定一部能夠統攝全盤人事法規，同時又能兼顧各類別公務人員差異之基準性公務員法律，一直是我國人事法制努力的目標¹¹，雖然我國《公務人員基準法草案》所規範的對象涵蓋政務人員、常務人員、司法審檢人員、公營事業人員及民選地方首長五類較之中共《國家公務員暫行條例》以各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員為範圍，互有差異。但是中共《國家公務員暫行條例》的相關規定與做法，應該可以作為我國取材的參考。

（二）公務員考核因素之設定

中共國家公務員考核的因素雖然在《國家公務員暫行條例》上已明定係對國家公務員的德、能、勤、績進行全面考核，《國家公務員考核暫行規定》並對德、能、勤、績的內涵進一步詮釋，而且在其長期幹部管理制度的實踐中，也對考核指標體系的建立，形成了以德、能、勤、績為基礎逐項分解成十六項考核因素指標的共識¹²。但是為了結合各地區、部門的具體情況和工作特點，在對德、能、勤、績四項內容進行因素分解的具體實踐中，各地區、各部門仍可結合具體情況靈活運用，以便確定適合自身特點而又合理、可行的年度考核內容因素，例如瀋陽市即將國家行政機關行政執行類的處長級公務員年度考核因素分解為：「德」包括堅持四項基本原則、政策水平、廉潔性、事業心四項因素；「能」分為組織領導、調研分析、用人治事、業務能力、協調能力等五項因素；「勤」分成工作態度、勤奮精神、出勤狀況三項因素；「績」分為工作量、工作難易程度、本人作用、效率與效果四項因素。相對於中共公務員考核因素可由各地區、各部門根據本身特性自行靈活掌握，我國公務員考績因素原則上係由銓敘部統一規定，各機關鮮有自行訂定之情形，因此在實際適用上難免有扞格之處，所幸經考試院院

¹¹ 參見銓敘部全球資訊網，*法規修正草案：公務人員基準法草案總說明*，

(<http://www.mocs.gov.tw/nlaw-mod/900816公務人員基準法草案總說明.htm>)，91/6/19。

¹² 參見初尊賢、朱慶芳主編，*中國公務員管理實務*，(北京：中國人事出版社，1995年10月)，頁490。

會通過之銓敘部所研擬的《公務人員考績法修正草案》¹³中，已將考績因素修正為：就其工作績效、品德操守及其他與業務有關之項目行之，並規定考核之細目由各機關視業務特性訂定，並報請主管機關備查。

（三）公務員考核組織之功能

中共《國家公務員考核暫行規定》第十五條規定，國家行政機關在年度考核時設立非常設性考核委員會或考核小組，在部門負責人領導下，負責國家公務員年度考核工作；第十七條並規定，考核委員會或考核小組的職責是：1.依據有關規定制定本部門年度考核實施辦法；2.組織、指導、監督本部門年度考核工作；3.審核主管領導人寫出的考核評語以及提出的考核等次意見；4.審核國家公務員對考核結果不服的復核申請。由以上的規定可以發現，中共各行政機關之考核委員會（考核小組）雖是臨時性任務編組，但是其職責卻較我國各機關常設性之考績委員會的職權來得大且廣。根據我國《考績委員會組織規程》第三條規定，考績委員會之職掌為本機關職員及直屬機關首長考績、平時考核獎懲之初核或核議事項與其他有關考績之核議事項及本機關長官交議考績事項。可見其職權皆屬消極地依據有關法規進行審查事項，並未如中共之考核委員會得制定年度考核實施辦法及組織、指導、監督年度考核工作等積極之任務。或許這與中共實行行政首長負責制，由各部門負責人擔任考核委員會的主任而賦於考核委員會較大的權責有關，然因我國考績各項實施規定率由中央主管機關訂定，考績委員會因而沒有多大揮灑的空間，自不能授予考績委員會更大的職掌。前述銓敘部所研議之《公務人員考績法修正草案》修正考績所依據之平時考核項目，並明定考核細目由各機關視業務特性自行訂定，報請之主管機關備查等之規定，及另增列面談及團體績效考核相關規定，所加賦於各機關之權責應如何處理，或許中共各行政機關考核委員會之職責可作為我國修正考績委員會職掌之參考。

四、我國公務員考績程序較中共之規範更為周延

我國在歷經政治民主化的過程後，公務員與國家的關係也從「特別權力關係」

¹³ 參見銓敘部全球資訊網，法規修正草案：公務人員考績法修正草案條文對照表，（http://www.mocs.gov.tw/nlaw-mod/pdf/910901_考績法考試院版.pdf），2002/10/1。

演變為「公法上職務關係」¹⁴，因此雖然兩岸考績法規對公務員考核結果決定的過程均有所規範，同時對考核組織也都要求必須要有公務員的代表參與，然而在對程序正義的實踐中，我國對公務員權利的保障毋寧是更為周延完整。例如在公務員代表參與考核組織的組成上，中共《國家公務員考核暫行規定》第十六條規定，國家公務員代表由民主推選產生，人數不少於考核委員會或考核小組總人數的三分之一，我國《考績委員會組織規程》第二條則規定，考績委員會委員每滿三人應有一人由本機關人員票選產生。所謂民主推選與票選之間當然有其差距，根據我國公務人員保障暨培訓委員會核釋，票選產生之委員不可僅由推選產生，而未經票選程序，而且票選考績委員會委員時，應以本機關全體職員為被選舉人，機關首長不得指定僅以部分人員作為被選舉人¹⁵。又以考核組織之組成分子觀察，中共行政機關考核委員會（或考核小組）之成員包括首長並由其擔任考核委員會之主任（或組長），負責與領導整個考核委員會之運作，以體現所謂「首長負責制」的原則，惟在實際運作上公務員考核的權限也往往因而由首長單獨行使，首長成為唯一的考核主體，委員會幾乎失去審核的功能¹⁶；我國考績委員會主席，依公務人員保障暨培訓委員會之釋示，必須與機關首長分屬兩人，否則《公務人員考績法》所定考績案由考績委員會初核，機關長官覆核之程序，將失其意義。不僅如此，機關長官對於考績委員會初核結果有所異議時，且不得逕行改核考績分數，或先行簽註意見再交考績委員會覆議，否則於保訓會受理考績救濟案件時，均將構成辦理考績之瑕疵而遭到撤銷¹⁷。

又對於考績分數之核評，我國考績法規亦有周全之規定，不僅平時考核獎懲之增減分數應詳填於考績表，也不可未分項目評分而逕予總分，對於與考績無關之事件亦不得牽涉在內，例如以受考人遷調他機關，或已連續兩年考列甲等，或女性公務人員請產假等作為考績之考量依據，否則都有可能構成考績無效之原因¹⁸。

再以考績救濟為例，不僅有主管機關及銓敘部的把關，因我國設有超然獨立

¹⁴ 參見蔡良文，*人事行政學：論現行考銓制度*，（台北市：五南，1999年），頁488。

¹⁵ 參見公務人員保障暨培訓委員會八十九年十二月十八日公保字第8907035號函附彙編「辦理考績業務參考資料」。

¹⁶ 參見邱志淳，*中國大陸公務員制度析論*，（台北：風雲論壇，2001年1月），頁142。

¹⁷ 參見保訓會九十一年五月二十三日公保字第9102342號函轉「各機關辦理申訴、復審業務參考資料」。

¹⁸ 同前註。

之公務人員保障暨培訓委員會，專司公務人員權益之保障，因此凡公務員對於考績案件不服申訴或復審之處理時，都可向保訓會提起再申訴或再復審，即使對於保訓會所為之再復審決定，如仍有不服時，尚可依法向司法機關請求救濟，凡此種種均較中共國家公務員考核之救濟更為完整。

五、考評者之訓練有待加強

考績功能之發揮實賴於正確無誤地評定受考人之實際狀況，並以之為後續各項組織運作上決定之基礎。考核者無疑是正確評定受考人考績之關鍵所在，因此無論考績正確論、過程論或是謬誤論均強調為了增進考核者觀察行為的正確性，對考核者施以妥適的訓練，以免除其認知的謬誤，並設法觀察及記錄受考人具體的工作行為，乃是必要的。然而本研究發現，無論是中共或者我國，在對考核者施以適當訓練以增進其正確考核受考人能力之規定，不僅相關之考績法規付諸闕如，就連相關之訓練法規也不見蹤跡，彷彿做為一個主管或考核者，其考核之能力就與之俱來。

六、考績之功能仍待改進

兩岸公務員考績之結果主要皆係作為決定調薪、獎金、遷調等行政性功能，根據學者之研究，考績之結果若作為行政目的之依據，考核者正確評定受考人考績的動機可能較低，且往往傾向於給偏高的分數等第，因此考績結果就比較不正確¹⁹，參之兩岸公務人員考績結果，的確如此。以我國而言，考列甲等的人數限制一直是個爭議的議題，自民國七十六年元月實施考績新制以後，由於法規並無明文限制考列甲等人數比例，加以環境丕變，公務員權利意識日長，雖然考績法規定有各項考列甲等之特殊或一般條件，惟或因各項條件有其模糊灰色之處，或因考核者缺乏正確評定受考人考績之動機，考績列甲等人數與年俱增，如再包含考列乙等人數，則幾佔全體參加考績人員之百分百，一般公務人員亦視考績晉級與獎金為基本福利之一。近年來又適逢國際經濟之不景氣，連累所及，各級政府

¹⁹ 參見林水波，*考績制度：理論研析與經驗驗證*，(台北市：五南圖書，1989年)，頁11；施能傑，「考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析」，*行政管理論文選輯*，(台北市：第7輯，1993年5月)，頁312。

財政日亦困難，地方政府窮得發不出薪水、津貼者亦有之²⁰，更何況是考績獎金。雖然考績獎金之發給與否不應與財政狀況有所聯結²¹，但是如果考績獎金已失去其原來應有之激勵效果，只徒增財政之負擔，則其存在與否，恐有重新檢討之必要。目前行政院所試辦並將於明（九十二）年全面實施之績效獎金制度²²，如能獲得預期之功效，或許可考慮取代考績獎金，並全面檢視現行考績功能之缺失。

第二節 研究建議

一、應加強中共公務員考核制度以及整體人事制度之研究

長期以來，中共一直在國際社會上否定我國國家的主權，並打壓我國生存的空間，亦始終不放棄武力犯台的可能性，不過隨著國內外際環境的改變，中共亦不得不推行改革開放的政策，在此同時，我國政府也基於倫理親情、人道精神，及尊重民意之反應下，從單向的開放大陸探親，雙向的社會交流到制定《台灣地區與大陸地區人民關係條例》，將兩岸各項交流納入法規管理，使得兩岸各項交流有了明確的規範依據²³。

伴隨中共經濟體制改革的逐步深入和各項事業的發展，也日益緊迫地感到政治體制改革的需求，並發覺不進行政治體制改革，經濟體制改革終不可能取得成功。中共在政治、經濟建設和各項事業的發展的同時，特別是在建立社會主義民主政治和社會主義市場經濟體制上，對行政機關也提出了更高的要求，要求政府行政管理必須兼顧效率與平等，要求行政機關既要保證公民有平等的權利參與國家行政管理，使政府管理具有公正性和平等性，又要求行政機關具有高效率，促進經濟建設和社會發展。於是乎建立和推行公務員制度，便成為達成政經改革和

²⁰ 參見聯合報，2002/1/12，第 18 版南投縣新聞；2002/2/19，第 20 版台北綜合新聞。

²¹ 雖說考績獎金之發給不應與財政情況有不當之聯結，然而政府財政狀況卻是影響考績獎金發給之重大因素，據報載彰化縣竹塘鄉公所員工因鄉公所財政困難，經全體員工決議九十一年年終考績一律考列乙等，藉以減少約新台幣一百萬元之經費支出來共度難關，參見中國時報，2002/11/6，第 6 版政治綜合。

²² 行政院目前所推動的績效獎金制度乃是師法民間企業，引進「績效管理」與「策略管理」的機制，藉以將施政總目標與機關或單位目標作有效聯結，以落實施政績效及施政績效，相關內容請參閱行政院人事行政局全球資訊網，*行政院暨地方各級行政機關九十二年實施績效獎金計畫作業手冊*；<http://www.cpa.gov.tw/givewaiting4-2.doc>，2002/11/11。

²³ 參見張亞中、李英明，*中國大陸與兩岸關係概論*（台北市：揚智文化，2001 年 2 月），頁 284-286。

加速現代化建設的重要條件²⁴，中共在其國家公務員體制的建置方面，著實也投注了相當的人力與物力，並獲得一定程度的成果。在兩岸交流日益頻繁，相互倚賴程度日漸加深之際，儘管兩岸的政治體制不同，所產生的公務員制度當然也不能相提並論，但是我們並不能以政治立場的差異就全盤否定中共的國家公務員制度，反而應以客觀的角度探尋值得我們借鑑之處，以他人之長，補己之短，根據本文研究發現，中共國家公務員考核制度也的確有部分值得我國借鏡之處，因此，我國實應結合官、學界資源，加強對中共包括考核等各項人事制度的單項課題以及整體公務員體制，進行深入的鑽研，除了提供我國人事制度的改革參考外，亦能對中共的人事制度有既廣且深的認識。

二、強化考核組織之功能

我國各機關公務人員考績委員會由於係屬常設性質，除了掌理公務人員考績案件的審議外，也負有公務人員平時考核獎懲之審核權限，較之中共行政機關考核委員會乃只是因應公務員年度考核時所成立之非常設性臨時任務編組，在運作上應更能兼顧公平性與合理性，尤其我國考績委員會之主席與機關首長分屬兩人，在法規上又賦於考績委員會相當的權限，使首長在變更考績委員會的決議時，應踐行相當的法定程序。惟在公務人員考績之考核因素及考核方法上，因考績法規已有相當周詳之規定，考績委員會績幾無置喙餘地，比中共考核委員會尚有制定考核實施辦法與組織、指導及監督本部門考核工作等之權限更小，不過以中共考核委員會為臨時組織之性質，是否能實際負擔該當重任，實令作者存疑，或許恐淪為背書之嫌。

幸而業經考試院院會通過並送請立法院審議中之《公務人員考績法修正草案》已將公務人員考核項目由工作、操行、學識及才能等項目修正為工作績效、品德操守及其他業務有關之項目，且為配合考核項目之修正將原由銓敘部訂定之考核細目改由各機關視業務特性及需要自行訂定，並報請主管機關備查。另外亦增列各機關得辦理內部單位間之團體績效考核²⁵，也將公務人員平時考核獎懲案

²⁴ 參見程連昌、徐頌陶、戴光前，前揭書，頁 2-3。

²⁵ 考試院版的《公務員考績法修正草案》第十四條雖增列有團體績效考核規定，但因鑑於行政機關業務尚難量化，且各機關或單位業務性質不一，恐難明訂各機關一體適用之績效考核評比標準或原則，故規定「其範圍、標準、程序及有關事項之實施辦法，由考試院會同行政院定之」，至於主管機關及各機關及各機關是否辦理團體績效考核及其具體實施方案，則由主管機關及各

件應先提經考績委員會核議後，再循考績程序辦理等明定於本法之中。準此，考績委員會之職權必將更為提升，作者建議可藉此強化考績委員會之功能，例如參與考核細目及團體績效考核要項之審議，或是考績方法之核議，甚至與公務人員考績息息相關之工作項目之決定等，都應賦予考績委員會一定程度之參與權。

三、考核者應施以相關訓練

相關之文獻都指出，任何考績作業都無法避免因考核者之種種謬誤而產生不正確之考績結果，也指出經由適當之訓練可以減低或免除考核者不當的謬誤，而且經由妥適的訓練亦可以使考核者熟悉考核方法及其內涵，並增進其觀察受考人行為之能力，進而提升考績結果的正確性。然而我國相關考績法規並未將考核者應接受相關之訓練納入規定，因此作者建議將考核者應接受必要之訓練在考績法規上明定，如果短期內無法完成所有考核者之調訓，至少應透過網際網路的學習方式，或編印相關之教材分送給每一個考績相關人員研讀。

四、轉換考績之功能

我國現行考績的功能不彰，幾乎淪為發放獎金的工具，無論在理論上或實務上皆已遭到相當的質疑，當然由於文化的因素，短期內或許無法改變考績作為晉級、獎金發放以及任免依據等行政性功能之做法，然而或許由於經濟不景氣，投資環境不佳，民間失業率遞增導致對具有穩定收入之公務人員要求更高的效率，或許是對公務員服務品質與過高的甲等考績人數比率不相對稱之反思，或許因為財政的考量，已經促使政府主管機關推行績效獎金制度，並擬透過立法方式明文限制考績列甲等之人數，同時亦已研提考績法修正案，規定考績列丙等人員，應予調整工作或施予適當輔導或在職訓練，此類變革都是轉換考績功能之契機，因而作者建議可以逐步減少考績和太多行政性功能的聯結，例如配合績效獎金實施

機關配合績效獎金實施計畫及業務性質與功能，自行衡酌機關實際狀況決定之，並不作強制性規範。惟行政院認為績效評核結果雖影響各所屬機關及機關內部單位年終考績考列甲等人數比例，但機關施政績效之評核係屬各主管院之權責，爰建議「團體績效考評之範圍、標準、程序及有關事項之實施辦法，由各主管院定之」，且建議原草案第九條第三項「主管機關得視所屬各機關績效或業務特殊情形，於每年辦理考績前，明定各機關考列甲等比例。但主管機關與所屬機關考列甲等人數比例均仍不得超過前項所定（亦即各機關受考人數三分之二）之比例」，修正為「 。但主管機關與所屬各機關考列甲等人數比例『總計』仍不得超過前項所定比例」，以免各機關考列甲等人數比例流於齊頭式平等，不利於績效管理改革，相關資料請參考註 13。

的績效與經驗，檢討取消考績獎金；且為避免與《公務員懲戒法》懲戒事由之競合，可以檢討廢除考績列丁等免職及專案考績一次記二大過免職之規定等。另一方面可考慮調整考績目的取向，例如作為瞭解及評估受考人工作潛能等以為訓練參考，逐步導入發展性之功能。

參考書目

一、書籍

1. 公務人員月刊社。銓敘法規釋例。台北市：公務人員月刊社，2000年8月。
2. 公務人員保障暨培訓委員會。公務人員保障法百問。台北市：保訓會，2001年11月。
3. 公務人員保障暨培訓委員會。美國、法國、英國、德國、日本及中共公務人員訓練制度及法規彙編。台北市：保訓會，1999年8月。
4. 王秉鈞譯。管理學。台北市：華泰書局，1995年5月。
5. 牛人亮、宋光茂主編。公務員制度：國家公職人員的重新安排。北京：中國財政經濟出版社，1992年11月。
6. 行政院人事行政局編。人事行政法規釋例彙編。台北市：行政院人事行政局，2001年4月。
7. 初尊賢、朱慶芳主編。中國公務員管理實務。北京：中國人事出版社，1995年10月。
8. 李青芬、李雅婷、趙慕芬等譯。組織行為學。台北市：華泰書局，1995年8月。
9. 李如海、朱慶芳主編。中國公務員管理學。北京：法律出版社，1993年02月。
10. 林水波。考績制度：理論研析與經驗驗證。台北市：五南圖書，1989年。
11. 邱創煥。文官制度論叢。台北市：中華民國國家發展策進會，1993年。
12. 林文軒。中共實施國家公務員制度之研究：兼論中共人事制度改革現況。台北市：行政院大陸委員會，1997年01月。

13. 吳復新。人力資源管理。台北縣：國立空中大學，1998年8月。
14. 邱志淳。中國大陸公務員制度析論。台北：風雲論壇，2001年1月。
15. 洪明洲。管理：個案、理論、辨證。台北：科技圖書，1997年。
16. 俞可平。中國政治體制。台北市：風雲論壇，2001年08月。
17. 徐頌陶、原所安主編。國家公務員實用手冊。北京：中國人事出版社，1996年02月。
18. 徐頌陶。中國公務員制度。香港：商務印書館，1997年02月。
19. 許南雄。各國人事制度。台北市：商鼎文化，1999年10月。
20. 許南雄。人事行政學。台北縣：1997年1月。
21. 張亞中、李英明。中國大陸與兩岸關係概論。台北市：揚智文化，2001年2月。
22. 張潤書。行政學。台北：三民書局，1986年。
23. 張智育。管理學：新觀念、本土化、世界觀。台北縣：前程企管，2000年1月。
24. 程連昌、徐頌陶、戴光前主編。國家公務員制度操作指南。北京：中國人事出版社，1993年09月。
25. 傅肅良。人事行政學。台北市：三民書局，1995年1月。
26. 黃英忠等。人力資源管理。台北市：華泰書局，1998年1月。
27. 趙其文。人事行政學—兼論現行考權制度（二版）。台北市：華泰書局，2001年04月。
28. 蔡良文。人事行政學：論現行考銓制度。台北市：五南，1999年。
29. Donald E. Klingner and John Nalbandian。Public Personnel Management: contexts and strategies, 4th ed. 江大樹、呂育誠、陳志瑋譯。人事行政新論（下）。台北市：韋伯文化，2001年。

二、期刊論文

1. 人事月刊編輯小組。「人事法規釋例」。人事月刊。台北市：第 33 卷第 2 期，2001 年 8 月，頁 73-74。
2. 王金源。「考績制度與考績行為之分析」。人事行政研究發展叢書：研究發展得獎作品選輯。台北市：第 23 輯，1994 年 6 月，頁 261-303。
3. 公務人員月刊資料室。「法規釋義」。公務人員月刊。台北市：第 62 期，2001 年 8 月，頁 74-77。
4. 公務人員月刊資料室。「法規：各機關辦理公務人員考績（成）作業要點」。公務人員月刊。台北市：第 66 期，2001 年 12 月，頁 79-81。
5. 江汶珠。我國公務人員考績制度：理論觀點的反省。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1997 年。
6. 行政院人事行政局第三處。「改進現行公務人員平時考核制度之研究」。人事行政研究發展叢書：研究發展得獎作品選輯。台北：第 20 輯，1991 年 06 月，頁 369-404。
7. 吳堯峰。「革新公務人員考績、培訓與升遷制度之研究」。文官制度與國家發展研討會會議實錄。台北市：考試院，1998 年 4 月，頁 614-644。
8. 林春美。「職務代理人之相關權益」。公務人員月刊。台北市：第 68 期，2002 年 2 月，頁 62-66。
9. 邱昌泰。「建立績效導向的公務人員俸給政策：公共管理的觀點」。行政管理論文選輯。台北市：第十三輯，1999 年 3 月，頁 137-166。
10. 洪國平。中華民國公務人員考績制度之研究。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1998 年。
11. 施能傑。「考績謬誤的類型與原因：理論闡述與經驗分析」。行政管理論文選輯。台北市：第 7 輯，1993 年 5 月，頁 301-333。
12. 張淑芬。中共國家公務員制度之探究（1989~）。台北市：國立政治大學

東亞研究所碩士論文，1996年06月。

13. 張耀仁、龔靜蘭。「如何整建我國現行考績制度之研究」。人事行政研究發展叢書：研究發展得獎作品選輯。台北：第26輯，1997年6月，頁5469-526。
14. 教育部人事處。「我國現行公務人員考績制度之研究」。人事行政研究發展叢書：研究發展得獎作品選輯。台北：第20輯，1991年6月，頁281-332。
15. 黃新雛。「簡介公務人員考績法規新修正內容」。公務人員月刊。台北市：第67期，2002年1月，頁69-71。
16. 黃裕祥。中共推行國家公務員制度之研究。花蓮：國立東華大學大陸研究所碩士論文，2000年06月。
17. 黃鴻得。「公務人員激勵制度之研究」。人事行政研究發展叢書：研究發展得獎作品選輯。台北：第22輯，1993年6月，頁531-581。
18. 趙其文。「甲等設限與績效獎金」。公務人員月刊。台北市：第64期，2001年10月，頁2-3。
19. 銓敘部法規司。「公務人員考績法修正重點之說明」。公務人員月刊。台北市：第62期，2001年8月，頁36-42。
20. 劉文隆。「從行政革新論考績制度之整建」。國立政治大學公共行政學報。台北市：第二期，1998年1月，頁101-118。
21. 關中。「改革文官制度，力行行政革新：價值抉擇與政策方向」。行政管理論文選輯。台北：第十一輯，1997年4月，頁562-563。
22. 羅淑惠。我國公務人員考績制度的研究。台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文，1987年。
23. 鐘金玉。公務人員績效考核與工作態度之研究—以高雄市政府所屬警察、醫療、稅務人員為對象。高雄：國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文，2001年。

24. Ambrose, Maureen L & Carol T. Kulik, "Old Friends, New Faces: Motivation Research in the 1990s", *Journal of Management*, vol. 25, no. 3, 1999, pp 231-292.

三、網路資料

1. 中時電子報，焦點：公務員考績連續兩年丙等資遣，
(<http://news.chinatimes.com/>), 2001/9/2。
2. 中華民國總統府網站，總統府公報：修正公務人員考績法，
(http://www.president.gov.tw/2_report/index.html), 2002/5/14。
3. 中華民國總統府網站，總統府公報：修正公務人員俸給法，
(http://www.president.gov.tw/2_report/index.html), 2002/6/27。
4. 中華人民共和國人事部網站，人事政策法規，
(<http://www.mop.gov.cn/rszcfg/search/searchsm1.asp>), 2002/5/22。
5. 公務人員保障暨培訓委員會，培訓法規：公務人員訓練進修法，
(<http://www.csptc.gov.tw/rule/training/910110a.htm>), 2002/6/21。
6. 台北縣政府人事室網站，服務園區：臺北縣政府公務人員平時成績考核紀錄表，
(<http://www.pao.tpc.gov.tw/convenient/person-f-fr.htm>), 2002/4/22。
7. 行政院人事行政局全球資訊網，統計資料，(<http://www.cpa.gov.tw/>), 2001/9/12。
8. 行政院人事行政局全球資訊網，行政院及所屬各機關公務人員平時考核要點，(<http://www.cpa.gov.tw/>), 2002/5/21。
9. 行政院人事行政局全訊網，最新法規：修正行政院表揚模範公務人員要點第四點(90.11.14)，(<http://www.cpa.gov.tw/>), 2002/6/21。
10. 行政院人事行政局全球資訊網，行政院暨地方各級行政機關九十二年實施績效獎金計畫作業手冊，(<http://www.cpa.gov.tw/givewaiting4-2.doc>),

2002/11/11。

11. 考試院全球資訊網，考銓報告書，
(<http://www.exam.gov.tw/important/book.htm>)，2002/3/25。
12. 銓敘部全球資訊網，法規輯要：公務人員任用法，
(<http://www.mocs.gov.tw/nlaw/laws/公務人員任用法.htm>)，2002/6/17。
13. 銓敘部全球資訊網，法規修正草案：公務人員考績法修正草案條文對照表，
(http://www.mocs.gov.tw/nlaw-mod/pdf/910901_考績法考試院版.pdf)，2002/10/1。
14. 銓敘部全球資訊網，中華民國九十年銓敘統計年報，
(<http://www.mocs.gov.tw/S00/books.html>)，2002/6/17。
15. 嘉義市政府全球資訊網，嘉義市政府公務人員平時成績考核紀錄表，
(<http://www.chiayi.gov.tw/person/table/> 本市平時考核空白表範例.doc)，2002/4/22。

四、報紙

1. 工商時報。
2. 中國時報。
3. 自由時報。
4. 聯合報。

附錄一 中華民國公務人員考績法

中華民國七十五年七月十一日總統令公布中華民國七十六年一月十四日考試院(76)考臺秘議字第 一二一號令：「自中華民國七十六年一月十六日起施行」
中華民國七十九年十二月二十八日總統令修正公布第七條、第八條、第十一條及第十二條條文

中華民國八十六年六月四日總統令修正公布第三條、第七條、第十一條、第十二條、第十四條、第十六條、第十八條、第十九條及第二十三條；並刪除第十七條條文

中華民國九十年六月二十日總統華總一義字第九 一一七 號令修正公布第四條、第六條、第七條、第十條至第十二條、第十四條、第十八條及第二十五條條文

第一條 公務人員之考績，依本法行之。

第二條 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。

第三條 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。

第四條 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。

第五條 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。

第六條 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。

第七條 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。

第八條 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。

第九條 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。

第十條 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。

第十一條 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。

第十二條 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。

第十三條 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、國民大會、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。

第十五條 各機關應設考績委員會，其組織規程，由考試院定之。

第十六條 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。

第十七條 （刪除）

第十八條 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。

第十九條 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。

第二十條 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。

第二十一條 派用人員之考成，準用本法之規定。

第二十二條 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。

第二十三條 教育人員及公營事業人員之考績，均另以法律定之。

第二十四條 本法施行細則，由考試院定之。

第二十五條 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。

附錄二 中華民國公務人員考績法施行細則

中華民國七十六年一月十四日考試院（七六）考台秘議字第 一二三號令訂定發布

中華民國七十六年一月十六日施行

中華民國七十九年五月十四日考試院（七九）考台秘議字第一三七五號令修正發布第四條、第七條、第十二條、第十六條及第二十條條文

中華民國七十九年十二月二十八日考試院（七九）考台秘議字第四 九一號令修正發布第九條、第十條、第十一條條文

中華民國八十一年四月二十日考試院（八一）考台秘議字第一一五五號令修正發布第七條及第九條條文

中華民國八十六年十二月九日考試院八六考台組貳一字第 六二八六號令修正發布全文二十七條

中華民國八十八年十一月二十三日考試院八八考台組貳一字第 八一 八號令修正發布第九條條文

中華民國九十年九月二十日考試院九十考台組貳一字第 九 五九一七號令修正發布第二條、第五條、第六條、第九條、第十二條、第十四條、第十九條、第二十一條、第二十四條及第二十七條條文

中華民國中華民國九十一年七月二十九日考試院考台組貳一字第 九一三 四九號令修正發布第三條附表及第四條條文

第一條 本細則依公務人員考績法（以下簡稱本法）第二十四條規定訂定之。

第二條 公務人員年終考績，於每年年終舉行，其確有特殊情形不能如期舉行者，得由考績機關函准銓敘部同意展期辦理。但以不逾次年六月底為限。

任用案在法定期間送審者，其考績年資，自到職之月起算；未在法定期間送審者，自任職機關送審之月起算。公務人員調任現職，經銓敘審定合格實授，於年終參加考績時，應由考績機關向受考人原任職機關，調取平時考核紀錄及其他相關資料，評定成績。

依公務人員留職停薪辦法第四條第一項第四款至第六款規定辦理留職停薪人員，由本職機關以本職辦理考績，本職機關應向辦理派出國協助友邦機關、借調機關或公民營事業機構調取平時考核紀錄及其他相關資料，評定成績。

第三條 公務人員年終考績，按其工作、操行、學識、才能四項分別評分。其

中工作分數占考績總分數百分之五十；操行分數占考績總分數百分之二十；學識及才能分數各占考績總分數百分之十五。

考績表格式由銓敘部定之。但各機關得視業務特殊需要，另行訂定，報銓敘部備查。

第四條 公務人員年終考績，應就考績表按項目評分，其考績擬列甲等者，除本法及本細則另有規定應從其規定者外，並須受考人在考績年度內具有左列特殊條件各目之一或一般條件二目以上之具體事蹟，始得評列甲等：

一、特殊條件：

(一)因完成重大任務，著有貢獻，獲頒勳章者。

(二)依獎章條例，獲頒功績、專業或楷模獎章者。

(三)依本法規定，曾獲一次記一大功，或累積達記一大功以上之獎勵者。

(四)對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果獲主管機關或聲譽卓著之全國性或國際性學術團體，評列為最高等級，並頒給獎勵者。

(五)主辦業務經上級機關評定成績特優者。

(六)對所交辦重要專案工作，經認定如期圓滿達成任務者。

(七)奉派代表國家參加與本職有關之國際性比賽，成績列前三名者。

(八)代表機關參加國際性會議，表現卓著，為國爭光者。

(九)依考試院所頒激勵規定獲選為模範公務人員者。

二、一般條件：

(一)依本法規定，曾獲一次記功二次以上，或累積達記功二次以上之獎勵者。

(二)對本職業務或與本職有關學術，研究創新，其成果經權責機關或學術團體，評列為前三名，並頒給獎勵者。

(三)在工作或行為上有良好表現，經權責機關或聲譽卓著團體，公開表揚者。

(四)對主管業務，提出具體方案或改進辦法，經採行認定確有績效者。

(五)負責盡職，承辦業務均能於限期內完成，績效良好，有具體事蹟者。

(六)全年無遲到、早退或曠職紀錄，且事、病假合計未超過五日者。

(七)參加與職務有關為期四週以上之訓練，其考核成績列前三名，且平時服務成績具有優良表現者。

(八)擔任主管或副主管職務領導有方，績效優良者。

(九)主持專案工作，規劃周密，經考評有具體績效者。

(十)對於艱鉅工作，能克服困難，達成任務，有具體事蹟，經權責機關獎勵者。

(十一)管理維護公物，克盡善良管理職責，減少損害，節省公帑，有具體重大事蹟，經權責機關獎勵者。

(十二)辦理為民服務業務，工作績效及服務態度良好，有具體事蹟者。

因特殊條件或一般條件各目所列優良事蹟，而獲記功一次以上之獎勵者，該優良事蹟，與該次記功一次以上之獎勵，於辦理年終考績，僅應擇一採認。

公務人員在考績年度內，有左列情事之一者，不得考列甲等：

一、曾受刑事或懲戒處分者。

二、參加公務人員相關考試或升官等訓練之測驗，經扣考處分者。

三、平時考核獎懲抵銷後，累積達記過以上處分者。

四、曠職一日或累積達二日者。

五、事、病假合計超過十四日者。

六、辦理為民服務業務，態度惡劣，影響政府聲譽，有具體事實者。

前項第五款及第一項第二款第六目有關事、病假合計之日數，應扣除請家庭照顧假及生理假之日數。

依第一項第一款第四目至第八目、第二款第三目至第五目及第七目至第十二目各目所定條件評擬甲等者或依第三項第六款情事，不得評擬甲等者，應將具體事蹟記載於公務人員考績表備註及重大優劣事實欄內，提考績委員會從嚴審核。

第五條 (刪除)

第六條 受考人所具條件，不屬第四條及本法第六條所列舉甲等或丁等條件者，由機關長官衡量其平時成績紀錄及獎懲，或就其具體事蹟，評定適當考績等次。

受考人兼具第四條及本法第六條所列舉甲等及丁等條件者，除其獎懲已依本法第十二條規定相互抵銷者外，由機關長官視情節，評定適當考績等次。

第七條 依本法第三條第二款規定應另予考績者，關於辦理其考績之項目、計分比例、考績列等標準及考績表等，均適用年終考績之規定。

在同一考績年度內先後任兩個不同官等職務，分別各達六個月者，除合於本法第四條規定辦理年終考績者外，應僅以高官等職務辦理另予考績一次為限。

另予考績，於年終辦理之。但辭職、退休、資遣、死亡或留職停薪者得隨時辦理之。

在同一考績年度內再任人員，除已辦理另予考績者外，其再任至年終已達六個月者，得於年終辦理另予考績。

轉任教育人員、公營事業人員或其他公職者，如其轉任前之年資，未經所轉任機關併計辦理考績、考成或考核者，得由轉任前之機關予以查明後，於年終辦理另予考績。

第八條 依法權理人員，以經銓敘部依其所具任用資格審定之職等，參加考績。

調任同官等低職等職務，仍以原職等任用人員，以原職等參加考績。

第九條 依本法給與之年終考績獎金，或另予考績獎金，均以受考人次年一月之俸給總額為準。專案考績獎金，以主管機關核定當月之俸給總額為準。但非於年終辦理之另予考績獎金，以最後在職月之俸給總額為準。

因職務異動致俸給總額減少者，其考績獎金之各種加給均以所任職務月數，按比例計算。

因國內外駐區互調人員，其年終或另予考績獎金均以當年度國內外服務月數，按比例計算，不適用前二項之規定。

依公務人員留職停薪辦法第四條第一項第四款至第六款規定辦理留職停薪人員，其考績獎金由辦理派出國協助友邦機關或借調機關（構）按其考績結果，以受考人次年一月俸（薪）給總額為準發給。

第十條 公務人員調任同官等較低職等職務，仍以原職等任用，其俸級不予晉敘者，年終考績列甲等給與二個月俸給總額之一次獎金，列乙等給與一個半月俸給總額之一次獎金。

經懲戒處分受休職、降級、減俸或記過人員，在不得晉敘期間考列甲等或乙等者，不能取得升等任用資格。

第十一條 本法第十條所稱不再晉敘，指考績列甲等或乙等者，依本法第七條規定應晉之俸級不予晉敘而言。但考績獎金仍應照發。

第十二條 （刪除）

第十三條 本法第十二條第一項第一款所稱平時考核記大功、記大過之標準，依左列規定：

一、有左列情形之一者，一次記一大功：

- (一)執行重要政令，克服艱難，圓滿達成使命者。
- (二)辦理重要業務，成績特優或有特殊績效者。
- (三)搶救重大災害，切合機宜，有具體效果者。
- (四)對於重大困難問題，提出有效方法，順利予以解決者。
- (五)在惡劣環境下，盡力職務，圓滿達成任務者。

二、有左列情形之一者，一次記一大過：

- (一)處理公務，存心刁難或蓄意苛擾，致損害機關或公務人員聲譽者。
- (二)違反紀律或言行不檢，致損害公務人員聲譽，或誣陷侮辱同事，有確實證據者。
- (三)故意曲解法令，致人民權利遭受重大損害者。
- (四)因故意或重大過失，貽誤公務，導致不良後果者。
- (五)曠職繼續達二日，或一年內累積達五日者。

各主管機關得依業務特殊需要，另訂記一大功、一大過之標準，報送銓敘部核備。

嘉獎、記功或申誡、記過之標準，由各機關視業務情形自行訂定，報請上級機關備查。

依本條規定記一大功、一大過者，於送銓敘部備查時，應詳述具體事實。

第十四條 本法第十二條第一項第二款所稱專案考績一次記二大功，以有左列情形之一者為限：

- 一、針對時弊，研擬改進措施，經採行確有重大成效者。
- 二、對主辦業務，提出重大革新具體方案，經採行確具成效者。
- 三、察舉不法，維護政府聲譽或權益，有卓越貢獻者。
- 四、適時銷弭意外事件，或重大變故之發生，或已發生而措置得宜，能予有效控制，免遭嚴重損害者。
- 五、遇案情重大案件，不為利誘，不為勢劫，而秉持立場，為國家或機關增進榮譽，有具體事實者。

依本條規定一次記二大功及本法第十二條規定一次記二大過之專案考績，應引據法條，詳述具體事實，經由主管機關核定後，送銓敘部銓敘審定。

- 第十五條 本法第十二條第一項第一款所稱平時考核獎懲得互相抵銷，指嘉獎、記功、記大功與申誡、記過、記大過得互相抵銷。
- 前項獎懲，嘉獎三次作為記功一次；記功三次作為記一大功；申誡三次作為記過一次；記過三次作為記一大過。
- 第十六條 公務人員平時考核，應併入年終考績增減總分。嘉獎或申誡一次者，考績時增減其總分一分；記功或記過一次者，增減其總分三分；記一大功或一大過者，增減其總分九分。增減後之總分，超過一百分者，仍以一百分計。
- 前項增分或減分，應於主管人員就考績表項目評擬時為之。
- 第十七條 本法第十三條所稱平時成績紀錄，指各機關單位主管應備平時成績考核紀錄，具體記載屬員工作、操行、學識、才能之優劣事實。其考核紀錄格式，由各機關視業務需要，自行訂定。
- 各機關單位主管對其屬員之平時考核應依規定確實辦理，其辦理情形列入該單位主管年終考績參考。
- 第十八條 各機關辦理公務人員考績，應由人事主管人員查明受考人數，並分別填具考績表有關項目，送經單位主管，檢同受考人全年平時成績考核紀錄，依規定加註意見後，予以逐級評分簽章，彙送考績委員會初核。
- 第十九條 機關長官覆核所屬公務人員考績案，如對初核結果有意見時，應交考績委員會復議。機關長官對復議結果，仍不同意時，得變更之。但應於考績案內，註明其事實及理由。
- 本法第十四條第二項所稱有關人員，指受考人、受考人之主管，及其他與該考績案有關之公務人員而言。
- 本法第十四條第三項所稱陳述及申辯，機關應以書面通知當事人以書面或言詞為之，並列入考績委員會議紀錄。
- 第二十條 各機關公務人員年終考績辦理後，應按官等編列清冊及統計表，併送主管機關核定；考績案經主管機關核定，並轉銓敘部銓敘審定。其中考列丁等者，應檢附其考績表。統計表亦得由主管機關彙總編送，年終之另予考績應另列清冊。
- 前項考績清冊及統計表格式，由銓敘部定之。
- 各機關依主管機關核定之考績清冊附入該機關給與清冊送審計機關查考。
- 第二十一條 年終考績案經各主管機關核定後，送達期限，由銓敘部按照實際

情形規定之，至遲不得逾次年三月。但依第二條第一項規定展期辦理者，不在此限。

上級機關核轉或核定下級機關考績案時，如發現其有違反考績法規情事者，應退還原考績機關另為適法之處理。

各機關考績案經主管機關核定送銓敘部銓敘審定後，應以書面通知受考人。考績列丁等或專案考績一次記二大過免職者，應附記處分理由及不服處分者提起救濟之方法、期間、受理機關等相關規定。

第二十二條 銓敘部依本法第十六條規定，對公務人員考績案，如發現有違反考績法規情事，於退還原考績機關另為適法之處理時，或主管機關依本法第十九條規定，查明各機關辦理考績人員有不公或徇私舞弊情事，通知原考績機關對受考人重加考績時，原考績機關應於文到十五日內處理。逾限不處理者，其主管機關必要時得調卷或派員查核；對其考績等次、分數或獎懲，得逕予變更。

第二十三條 (刪除)

第二十四條 依本法第十八條規定應先行停職人員，由權責機關長官為之；被先行停職人員，如其後准予復職，應補發其停職期間俸給，其任職年資並予繼續計算。

前項復職人員，在考績年度內停職期間逾六個月者，不予辦理該年考績。

依公務員懲戒法先行停職後，准予復職者之任職年資及考績，比照前二項規定辦理。

第二十五條 各機關或受考人於收受考績通知後，對考績等次以外之其他原因，如有疑義時，得於收受通知之次日起三個月內詳敘理由，檢附有關證明文件，由服務機關造具更正清冊，報送主管機關重行核定並送銓敘部銓敘審定。

第二十六條 應屆辦理考績期間，人事主管人員未向機關長官簽報辦理考績者；或機關長官據報而不予辦理者；或不依第二十一條規定期限辦理者；均以遺漏舛錯論。

第二十七條 本細則自發布日施行。

附錄三 中華民國公務人員考績委員會組織規程

中華民國七十六年一月十四日考試院七六考台秘議字第 一三六號函訂定發布
中華民國七十六年一月十六日施行

中華民國八十二年六月十八日考試院八二考台秘議字第一九九二號令修正發布
第二條、第三條、第四條及第五條條文

中華民國八十九年九月二十六日考試院八九考台組貳一字第 五三九八號令修
正發布第二條及第三條條文

第一條 本規程依公務人員考績法第十五條規定訂定之。

第二條 考績委員會委員之任期，自當年七月一日至次年六月底止。

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。

前項委員，每滿三人應有一人由本機關人員票選產生之。

第三條 考績委員會職掌如左：

一、本機關職員及直屬機關首長年終考績（成）另予考績（成）專案考績（成）及平時考核之獎懲之初核或核議事項。

二、其他有關考績（成）之核議事項及本機關長官交議考績（成）事項。

第四條 考績委員會應有全體委員三分之二出席，始得開會；出席委員過半數同意，始得決議。可否同數時，取決於主席。

考績委員會對於考績及平時考核之獎懲案件有疑義時，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。

第五條 考績委員會開會時，應由主席將考績清冊、考績表及有關資料交各出席委員互相審閱，核議分數，並提付表決填入考績表，由主席簽名蓋章後，報請本機關長官覆核。

第六條 考績委員會之會議紀錄，應記載左列事項：

- 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。

第七條 考績委員會委員、與會人員及其他有關工作人員應遵守公務人員考績法第二十條之規定，並對考績結果在核定發布前嚴守秘密，不得洩漏。對涉及本身之考績事項應行迴避。

第八條 本規程自發布日施行。

附錄四 中共國家公務員暫行條例

中華人民共和國國務院令

第 125 號

「國家公務員暫行條例」已經一九九三年肆月二十四日國務院第二次常務會議通過，現予發布，自一九九三年十月一日起施行。

總理 李鵬

一九九三年八月十四日

第一章 總則

第一條 為了實現對國家公務員的科學管理，保障國家公務員的優化、廉潔，提高行政效能，根據憲法，制定本條例。

第二條 國家公務員制度貫徹以經濟建設為中心，堅持四項基本原則，堅持改革開放的基本路線；堅持為人民服務的宗旨和德才兼備的用人標準；貫徹公開、平等、競爭、擇優的原則。

第三條 本條例適用於各級國家行政機關中除工勤人員以外的工作人員。

第四條 國家公務員依法執行職務，受法律保護。

第五條 國家公務員中的各級人民政府組成人員的產生和任免，依照國家有關法律規定辦理。

第二章 義務與權利

第六條 國家公務員必須履行下列義務：

- (一) 遵守憲法、法律和法規；
- (二) 依照國家法律、法規和政策執行公務；
- (三) 密切聯繫群眾，傾聽群眾意見，接受群眾監督，努力為人民服務；
- (四) 維護國家的安全，榮譽和利益；
- (五) 忠於職守，勤奮工作，盡職盡責，服從命令；

- (六) 保守國家秘密和工作秘密；
- (七) 公正廉潔，克己奉公；
- (八) 憲法和法律規定的其他義務。

第七條 國家公務員享有下列權利：

- (一) 非因法定事由和非經法定程序不被免職、降職、辭退或者行政處分；
- (二) 獲得履行職責所應有的權力；
- (三) 獲得勞動報酬和享受保險、福利待遇；
- (四) 參加政治理論和業務知識的培訓；
- (五) 對國家行政機關及其領導人員的工作提出批評和建議；
- (六) 提出申訴和控告；
- (七) 依照本條例的規定辭職；
- (八) 憲法和法律規定的其他權利。

第三章 職位分類

第八條 國家行政機關實行職位分類制度。

各級國家行政機關依照國家有關規定，在確定職能、機構、編制的基礎上，進行職位設置；制定職位說明書，確定每個職位的職責和任職資格條件，作為國家公務員的錄用、考核、培訓、晉升等的依據。

國家行政機關根據職位分類，設置國家公務員的職務和等級序列。

第九條 國家公務員的職務分為領導職務和非領導職務。

非領導職務是指辦事員、科員、副主任科員、主任科員、助理調研員、調研員、助理巡視員、巡視員。

第十條 國家公務員的級別分為十五級。

職務與級別的對應關係是：

- (一) 國務院總理：一級；
- (二) 國務院副總理，國務委員：二至三級；
- (三) 部級正職，省級正職：三至四級；
- (四) 部級副職，省級副職：四至五級；
- (五) 司級正職，廳級正職，巡視員：五至七級；
- (六) 司級副職，廳級副職，助理巡視員：六至八級；

- (七) 處級正職，縣級正職，調研員：七至十級；
- (八) 處級副職，縣級副職，助理調研員：八至十一級；
- (九) 科級正職，鄉級正職，主任科員：九至十二級；
- (十) 科級副職，鄉級副職，副主任科員：九至十三級；
- (十一) 科員：九至十四級；
- (十二) 辦事員：十至十五級。

第十一條 國家公務員的級別，按照所任職務及所在職位的責任大小、工作難易程度以及國家公務員的德才表現、工作實績和工作經歷確定。

第十二條 各級人民政府工作部門因工作需要，增設、減少或者變更職位時，應當按照規定程序重新確定。

第四章 錄用

第十三條 國家行政機關錄用主任科員以下非領導職務的國家公務員，採用公開考試、嚴格考核的辦法，按照德才兼備的標準擇優錄用。

民族自治地方人民政府和各級人民政府民族事務部門錄用國家公務員時，對少數民族報考者應當予以照顧。

第十四條 錄用國家公務員，必須在編制限額內按照所需職位的要求進行。

第十五條 報考國家公務員，應當具備國家規定的資格條件。

第十六條 錄用國家公務員按照下列程序進行：

- (一) 發布招考公告；
- (二) 對報考人員進行資格審查；
- (三) 對審查合格的進行公開考試；
- (四) 對考試合格的進行政治思想、道德品質、工作能力等方面的考核；
- (五) 根據考試、考核結果提出錄用人員名單，報設區的市以上人民政府人事部門審批。

錄用特殊職位的國家公務員，經國務院人事部門或者省級人民政府人事部門批准，可以簡化程序或者採用其他測評辦法。

第十七條 中央國家行政機關國家公務員的錄用考試，由國務院人事部門負責

組織。

地方各級國家行政機關國家公務員的錄用考試，由省級人民政府人事部門負責組織。

第十八條 省級以上人民政府工作部門錄用國家公務員，應當具有兩年以上基層工作經歷。按照規定錄用的沒有基層工作經歷的國家公務員，應當安排到基層工作一至二年。

第十九條 新錄用的國家公務員，試用期為一年。試用期滿合格的，正式任職；不合格的，取消錄用資格。

新錄用的國家公務員在試用期內，應當接受培訓。

第五章 考核

第二十條 國家行政機關按照管理權限，對國家公務員的德、能、勤、績進行全面考核，重點在考核工作實績。

第二十一條 對國家公務員的考核，應當堅持客觀公正的原則，實行領導與群眾相結合，平時與定期相結合。

第二十二條 國家公務員的考核分為平時考核和年度考核。平時考核作為年度考核的基礎。

第二十三條 國家行政機關在年度考核時設立非常設性的考核委員會或者考核小組，在部門負責人的領導下負責國家公務員年度考核工作。

第二十四條 年度考核先由個人總結，再由主管領導人員在聽取群眾意見的基礎上寫出評語、提出考核等次的意見，經考核委員會或者考核小組審核後，由部門負責人確定考核等次。

對擔任國務院工作部門司局級以上領導職務和縣級以上地方各級人民政府工作部門領導職務的國家公務員的考核，必要時可以進行民意測驗或者民主評議。

第二十五條 年度考核結果分為優秀、稱職、不稱職三個等次。

對國家公務員的考核結果應當以書面形式通知本人。本人如果對考核結果有異議，可以按照有關規定申請復核。

第二十六條 年度考核結果作為對國家公務員的獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資的依據。

第六章 獎勵

第二十七條 國家行政機關對在工作中表現突出，有顯著成績和貢獻的以及有其他突出事蹟的國家公務員給予獎勵，對國家公務員的獎勵，堅持精神鼓勵與物質鼓勵相結合的原則。

第二十八條 國家公務員有下列表現之一的，應當予以獎勵：

- (一) 忠於職守，積極工作，成績顯著的；
- (二) 遵守紀律，廉潔奉公，作風正派，辦事公道，起模範作用的；
- (三) 在工作中有發明、創造或者提出合理化建設，為國家取得顯著經濟效益和社會效益的；
- (四) 愛護公共財產，節約國家資財有突出成績的；
- (五) 防止或者挽救事故有功，使國家和人民群眾利益免受或者減少損失的；
- (六) 在搶險、救災等特定環境中奮不顧身，做出貢獻的；
- (七) 同違法違紀行為做鬥爭，有功績的；
- (八) 在對外交往中，為國家爭得榮譽和利益的；
- (九) 有其他功績的。

第二十九條 對國家公務員的獎勵分為：嘉獎，記三等功、二等功、一等功、授予榮譽稱號。

國家行政機關對前款所列獎勵的國家公務員，按照規定給予一定的物質獎勵。

第三十條 國家公務員獎勵的權限和程序，按照國家有關規定辦理。

第七章 紀律

第三十一條 國家公務員必須嚴格遵守紀律，不得有下列行為：

- (一) 散布有損政府聲譽的言論，組織或者參加非法組織，組織或者參加旨在反對政府的集會、遊行、示威等活動，組織或者參加罷

工；

- (二) 玩忽職守，貽誤工作；
- (三) 對抗上級決議和命令；
- (四) 壓制批評，打擊報復；
- (五) 弄虛作假，欺騙領導和群眾；
- (六) 貪污、竊盜、行賄、受賄或者利用職務為自己和他人謀取私利；
- (七) 揮霍公款，浪費國家資財；
- (八) 濫用職權，侵犯群眾利益，損害政府和人民群眾的關係；
- (九) 洩漏國家秘密和工作秘密；
- (十) 在外事活動中有損國家榮譽和利益；
- (十一) 參與或者支持色情、吸毒、迷信、賭博等活動；
- (十二) 違反社會公德、造成不良影響；
- (十三) 經商、辦企業以及參與其他營利性的經營活動；
- (十四) 其他違反紀律的行為。

第三十二條 國家公務員有本條例第三十一條所列違紀行為，尚未構成犯罪的，或者雖然構成犯罪但是依法不追究刑事責任的，應當給予行政處分；違紀行為情節輕微，經過批評教育後改正的，也可以免予行政處分。

第三十三條 行政處分分為：警告、記過、記大過、降級、撤職、開除。
受撤職處分的，同時降低級別和職務工資。
受行政處分期間，不得晉升職務和級別；其中除受警告以外的行政處分的，並不得晉升工資檔次。

第三十四條 處分國家公務員，必須依照法定程序，在規定的時限內做出處理決定。
對國家公務員的行政處分，應當事實清楚、證據確鑿、定性準確、處理恰當、手續完備。

第三十五條 給予國家公務員行政處分，依法分別由任免機關或者行政監察機關決定；其中給予開除處分的，應當報上級機關備案。
縣級以下國家行政機關開除國家公務員，必須報縣級人民政府批

准。

第三十六條 國家公務員受本條例第三十三條所列除開除以外的行政處分，分別在半年至兩年內原處理機關解除行政處分。但是，解除降級、撤職處分不視為恢復原級別、原職務。

國家公務員在受行政處分期間，有特殊貢獻的，可以提前解除行政處分。

解除行政處分後，晉升職務、級別和工資檔次不再受原行政處分的影響。

第三十七條 行政處分決定和解除行政處分的決定應當以書面形式通知本人。

第八章 職務升降

第三十八條 國家公務員的職務晉升，必須堅持德才兼備、任人唯賢的原則，注重工作實績。

第三十九條 晉升國家公務員的職務，必須在國家核定的職數限額內進行。

第四十條 國家公務員晉升職務，應當具備擬任職務所要求的資格條件；其中擬晉升上一級領導職務的，一般應當具有在下一級兩個以上職位任職的經歷。

第四十一條 國家公務員的職務晉升，按照以下程序進行：

- （一）採取領導與群眾相結合的辦法產生預選對象；
- （二）按照擬任職務所要求的條件進行資格審查；
- （三）在年度考核的基礎上進行晉升考核；
- （四）由任免機關領導集體討論決定人選。

對晉升領導職務的國家公務員，應當進行任職培訓。

第四十二條 晉升國家公務員的職務，應當按照規定的職務序列逐級晉升。個別德才表現和工作實績特別突出的，可以越一級晉升。但是必須按照規定報有關部門同意。

第四十三條 國家公務員在年度考核中被確定為不稱職的，或者不勝任現職又不宜轉任同級其他職務的，應當按照規定程序予以降職。

第四十四條 任免機關根據國家公務員職務的升降和年度考核結果，按照規定調整其級別和工資檔次。

第九章 職務任免

第四十五條 國家公務員職務實行委任制，部分職務實行聘任制。

第四十六條 國務院和縣級以上地方各級人民政府及其工作部門按照規定的任免權限和程序任免國家公務員。

第四十七條 國家公務員有下列情形之一的，應當予以任職：

- (一) 新錄用人員試用期滿合格的；
- (二) 從其他機關及企業、事業單位調入國家行政機關任職的；
- (三) 轉換職位任職的；
- (四) 晉升或者降低職務的；
- (五) 因其他原因職務發生變化的。

第四十八條 國家公務員有下列情形之一的，應當予以免職：

- (一) 轉換職位任職的；
- (二) 晉升或者降低職務的；
- (三) 離職學習期限超過一年的；
- (四) 因健康原因不能堅持正常工作一年以上的；
- (五) 退休的；
- (六) 因其他原因職務發生變化的。

第四十九條 國家公務員原則上一人一職，確因工作需要，經任免機關批准，可以在國家行政機關內兼任一個實職。

國家公務員不得在企業和營利性事業單位兼任職務。

第五十條 國家公務員擔任不同層次領導職務的最高任職年齡，由國家另行規定。

第十章 培訓

第五十一條 國家行政機關根據經濟、社會發展需要，按照職位的要求，有計劃地對國家公務員進行培訓。

國家公務員的培訓，貫徹理論聯繫實際、學用一致、按需施教、講求時效的原則。

第五十二條 國家公務員的培訓分為：對新錄用人員的培訓；晉升領導職務的任職培訓；根據專項工作需要進行的專門業務培訓和在職國家公務員更新知識的培訓。

第五十三條 國家行政學院、地方行政學院以及其他培訓機構按照有關規定承擔國家公務員的培訓任務。

第五十四條 國家公務員在培訓期間的學習成績和鑑定作為其任職和晉升職務的依據之一。

第十一章 交流

第五十五條 國家公務員實行交流制度。

國家公務員可以在國家行政機關內部交流，也可以與其他機關以及企業、事業單位的工作人員進行交流。

交流包括調任、轉任、轉換和掛職鍛鍊。

國家行政機關每年應當有一定比例的國家公務員進行交流。

第五十六條 各級國家行政機關接受調任、轉任和輪換的國家公務員，應當有相應的職位空缺。

第五十七條 調任，是指國家行政機關以外的工作人員調入國家行政機關擔任領導職務或者助理調研員以上非領導職務，以及國家公務員調出國家行政機關任職。

調入國家行政機關任職的，必須經過嚴格考核，具備擬任職務所要求的政治思想水平、工作能力以及相對應的資格條件。考核合格的，應當到行政學院或者其他指定的培訓機構接受培訓，然後正式任職。

國家公務員調出國家行政機關後，不再保留國家公務員的身分。

第五十八條 轉任，是指國家公務員因工作需要或者其他正當理由在國家行政機關內部的平級調動（包括跨地區、跨部門調動）。

國家公務員轉任，必須符合擬任職務規定的條件要求，經考核合

格後，按照規定的程序辦理。

第五十九條 轉換，是指國家行政機關對擔任領導職務和某些工作性質特殊的非領導職務的國家公務員，有計劃地實行職位輪換。

國家公務員的職位輪換，按照國家公務員管理權限，由任免機關負責組織。

第六十條 掛職鍛鍊，是指國家行政機關有計劃地選派在職國家公務員在一定時間內到基層機關或者企業、事業單位擔任一定職務。

國家公務員在掛職鍛鍊期間，不改變與原機關的人事行政關係。

第十二章 迴避

第六十一條 國家公務員之間有夫妻關係、直系血親關係、三代以內旁系血親以及近姻親關係的，不得在同一機關擔任雙方直接隸屬於同一行政首長的職務或者有直接上下級領導關係的職務，也不得在其中一方擔任領導職務的機關從事監察、審計、人事、財務工作。

第六十二條 國家公務員執行公務時，涉及本人或者涉及與本人有本條例第六十一條所列親屬關係人員的利害關係的，必須迴避。

第六十三條 國家公務員擔任縣級以下地方人民政府領導職務的，一般不得在原籍任職。但是，民族區域自治地方人民政府的國家公務員除外。

第十三章 工資保險福利

第六十四條 國家公務員的工資制度貫徹按勞分配的原則。

國家公務員實行職級工資制。

國家公務員的工資主要由職務工資、級別工資、基礎工資和工齡工資構成。

國家公務員按照國家規定享受地區津貼和其他津貼。

第六十五條 國家公務員實行定期增資制度。

凡在年度考核中被確定為優秀、稱職的，可以按照規定晉升工資和發給獎金。

第六十六條 國家公務員工資水平與國有企業相當人員的平均工資水平大體

持平。

第六十七條 國家根據國民經濟的發展和生活費用價格指數的變動，有計劃地提高國家公務員的工資標準，使國家公務員的實際工資水平不斷提高。

第六十八條 新錄用人員在試用期間，發給試用期工資；試用期滿正式任職後，根據確定的職務和級別確定其工資。

第六十九條 國家公務員按照國家規定享受保險和福利待遇。

第七十條 除國家法律、法規和政策規定外，國家行政機關不得以任何形式增加或者扣減國家公務員的工資，也不得提高或者降低國家公務員的保險和福利待遇。

第十四章 辭職辭退

第七十一條 國家公務員辭職，應當向任免機關提出書面申請；任免機關應當在三個月內予以審批。審批期間，申請人不得擅自離職。

國家行政機關可以根據實際情況，規定國家公務員三至五年的最低服務年限；未滿最低服務年限的，不得辭職。

在涉及國家安全、重要機密等特殊職位上任職的國家公務員，不得辭職。

第七十二條 國家行政機關對違反本條例第七十一條規定擅自離職的國家公務員，給予開除處分。

第七十三條 國家公務員辭職後，二年內到與原機關有隸屬關係的企業或者營利性的事業單位任職，須經原任免機關批准。

第七十四條 國家公務員有下列情形之一的，予以辭退：

（一）在年度考核中，連續兩年被確定為不稱職的；

（二）不勝任現職工作，又不接受其他安排的；

（三）因單位調整、撤銷、合併或者縮減編制員額需要調整工作，本人拒絕合理安排的；

（四）曠工或者無正當理由逾期不歸連續超過十五天，或者一年

內累計超過三十天的；

(五) 不履行國家公務員義務，不遵守國家公務員紀律，經多次教育仍無轉變，又不宜給予開除處分的。

第七十五條 辭退國家公務員，由所在機關提出建議，按管理權限報任免機關審批，並以書面形式通知本人。

第七十六條 被辭退的國家公務員，可以根據國家有關規定享受待業保險。

第七十七條 國家公務員辭職或者被辭退，離職前應當辦理公務交交手續，必要時接受財務審計。

辭職離開國家行政機關和被辭退的國家公務員，不在保留國家公務員的身分。

第十五章 退休

第七十八條 除國家另有規定外，國家公務員符合下列條件之一的，應當退休：

- (一) 男年滿六十周歲，女年滿五十五周歲；
- (二) 喪失工作能力的。

第七十九條 國家公務員符合下列條件之一的，本人提出要求，經任免機關批准，可以提前退休：

- (一) 男年滿五十五周歲，女年滿五十周歲，且工作年限滿二十年的；
- (二) 工作年限滿三十年的。

第八十條 國家公務員退休後，享受國家規定的養老保險金和其他各項待遇。

第十六章 申訴控告

第八十一條 國家公務員對涉及本人的人事處理決定不服的，可以在接到處理決定之日起三十日內向原處理機關申請復核，或者向同級人民政府人事部門申訴，其中對行政處分決定不服的，可以向監察機關申訴。

受理國家公務員申訴的機關必須按照有關規定做出處理。

復核和申訴期間，不停止對國家公務員處理決定的執行。

第八十二條 國家公務員對於行政機關及其領導人員侵犯其合法權益的行

為，可向上級行政機關或者行政監察機關提出控告。

受理國家公務員控告的機關必須按照有關規定做出處理。

第八十三條 國家公務員提出申訴和控告，必須忠於事實。

第八十四條 國家行政機關對國家公務員處理錯誤的，應當及時予以糾正；造成名譽損害的，應當負責恢復名譽、消除影響、賠禮道歉；造成經濟損失的，應當負責賠償責任。

第十七章 管理與監督

第八十五條 國務院人事部門負責國家公務員的綜合管理工作。

縣級以上地方人民政府人事部門，負責本行政轄區內國家公務員的綜合管理工作。

第八十六條 對有下列違反本條例規定情形的，根據不同情況，由縣級以上人民政府或者人事部門按照下列規定處理：

（一）對不按編制限額、所需職位要求及規定資格條件進行國家公務員的錄用、晉升、調入和轉任的，宣佈無效；

（二）對違反國家規定，變更國家公務員的工資、養老保險金及其他保險、福利待遇標準的，撤銷其決定；

（三）對不按規定程序錄用、任免、考核、獎懲及辭退國家公務員的，責令其按照規定程序重新辦理或者補辦有關手續。

國家行政機關按照國家公務員的管理權限，對前款所列違反本條例規定的情形負有主要或者直接責任的國家公務員，根據情節輕重，給予批評教育或者行政處分。

第十八章 附則

第八十七條 本條例由國務院人事部門負責解釋。

第八十八條 本條例自一九九三年十月一日起施行。施行的具體部署和步驟由國務院規定。

附錄五 中共國家公務員考核暫行規定

人事部關於印發「國家公務員考核暫行規定」的通知

各省、自治區、直轄市人事（勞動人事）廳（局），國務院各部委、各直屬機構人事（幹部）部門：

現將「國家公務員考核暫行規定」印發給你們，請遵照執行。

附：國家公務員考核暫行規定

一九九四年三月八日

第一章 總則

第一條 為了正確評價國家公務員的德才表現和工作實績，為公務員的獎懲、培訓、辭退以及調整職務、級別和工資提供依據，根據「國家公務員暫行條例」制定本規定。

第二條 考核國家公務員要堅持客觀公正的原則，實行領導與群眾相結合，平時與定期相結合。

第二章 考核內容和標準

第三條 國家公務員的考核內容包括德、能、勤、績四個方面，重點考核工作實績。

德，是指政治、思想和道德品質的表現。

能，是指業務知識和工作能力。

勤，是指工作態度和勤奮敬業的表現。

績，是指工作的數量、質量、效益和貢獻。

第四條 考核標準以國家公務員的職位職責和所承擔的工作任務為基本依據。

第五條 國家公務員的考核結果分為：優秀、稱職、不稱職三個等次。各等次的基本標準是：

優秀：正確貫徹執行黨和國家的路線、方針、政策，模範遵守各項規章制度，熟悉業務，工作勤奮，有改革創新精神，成績突出。

稱職：正確貫徹執行黨和國家的路線、方針、政策，自覺遵守各項規章制度，熟悉或比較熟悉業務，工作積極，能夠完成各項任務。

不稱職：政治、業務素質較差，難以適應工作要求，或工作責任心不強，不能完成工作任務，或在工作中造成嚴重失誤。

第六條 國家公務員年度考核要嚴格堅持標準，符合實際，被確定為優秀等次的人數，一般掌握在本部門國家公務員總人數的百分之十以內，最多不超過百分之十五。

第三章 考核方法和程序

第七條 對國家公務員考核要注重實效，簡便易行，宜於操作，防止繁瑣。

第八條 考核國家公務員由部門負責人負責，必要時，部門負責人可以授權同級副職負責考核。

第九條 對國家公務員的考核分為平時考核和年度考核。平時考核隨時進行，由被考核人如實填寫工作記錄；年度考核每年年末或者翌年年初進行。年度考核以平時考核為基礎。

第十條 年度考核的基本程序是：

（一）被考核人總結。

（二）主管領導人在聽取群眾意見的基礎上，根據平時考核和個人總結寫出評語，提出考核等次意見。

（三）考核委員會或考核小組對主管領導人提出的考核意見，進行審核。

（四）部門負責人確定考核等次。

（五）將考核結果以書面形式通知被考核人。

考核擔任國務院各工作部門司局級以上領導職務和縣級以上地方人民政府工作部門領導職務的國家公務員，必要時，可以進行民主評議或民意測驗。

第十一條 國家公務員對考核結果如有異議，可以在接到考核結果通知之日起十日內向考核委員會或考核小組申請復核，考核委員會或考核小組在十日內提出復核意見，經部門負責人批准後以書面形式通知國家公務員本

人。其中，如復核結果仍被確定為不稱職等次的人員對復核意見不服，可以提出申訴。

第四章 考核結果的使用

第十二條 國家公務員在年度考核中被確定為優秀、稱職等次的，具有晉職、晉級和晉升工資的資格，並發給一定數額的獎金。具體按照下列規定辦理：

（一）國家公務員連續三年被確定為優秀等次或連續五年被確定為稱職以上等次的，在本職務對應級別內晉升一級。

（二）國家公務員在現任職務任期內，年度考核連續兩年被確定為稱職以上等次的，在本職務工資標準內晉升一個工資檔次。

（三）依據年度考核結果按本規定晉升級別和工資檔次的，從考核年度的下一年一月份開始執行。

（四）國家公務員年度考核被確定為稱職以上等次的，以其本年度十二月份基本工資額為標準，發給一個月的獎金。

（五）國家公務員連續兩年被確定為優秀等次或連續三年被確定為稱職以上等次的，具有晉升職務的資格。

第十三條 國家公務員年度考核備確定為不稱職等次的，按照下列規定處理：

（一）當年考核確定被確定為不稱職等次的，予以降職。降職決定按照國家公務員管理權限由任免機關在三個月內作出。降職後，其職務工資就近就低套入新任職務工資檔次。其原級別再新任職務對應級別範圍內的，不降低原級別；原級別高於新任職務對應級別的，降到新任職務對應的最高級別，並執行相對應的級別工資。

（二）連續兩年考核被確定為不稱職等次的，按規定予以辭退。

第十四條 年度考核工作結束後，按照國家公務員管理權限將考核結果存入本人檔案。

第五章 考核機構

第十五條 國家行政機關在年度考核時設立非常設性考核委員會或考核小組，在部門負責人的領導下，負責國家公務員年度考核工作。

第十六條 考核委員會或考核小組由部門負責人、本部門人事等有關單位負責人和國家公務員代表組成。國家公務員代表由民主推選產生，人數不少於考核委員會或考核小組總人數的三分之一。

考核委員會或考核小組的日常事務由本部門的人事機構承擔。

第十七條 考核委員會或考核小組的職責是：

- (一) 依據有關規定制定本部門年度考核實施辦法；
- (二) 組織、指導、監督本部門年度考核工作；
- (三) 審核主管領導人寫出的考核評語以及提出的考核等次意見；
- (四) 審核國家公務員考核結果不服的復核申請。

第十八條 各部門的部門負責人、主管領導人員、考核委員會或考核小組成員，必須嚴格按規定要求，實事求是地進行考核。對在考核過程中有徇私舞弊、打擊報復、弄虛作假行為的，必須嚴肅處理。

第六章 附則

第十九條 本規定由人事部負責解釋。

第二十條 本規定自發布之日起施行。