

東海大學行政管理暨政策學系研究所
碩士論文

指導教授：呂炳寬



我國公務人員考績制度之
研究—以歷史制度論觀點

研究生：陳怡蘋 撰

中華民國 104 年 6 月

謝誌

起筆的這一刻，代表研究論文已經完成了，雖然以三年的時間畢業，但回想起來還是覺得可以完成很不容易。三年前我沒有目標與預期的進入研究所就讀，卻設定要兩年畢業的目標，當一個不愛念書的孩子踏進研究所時，每天都想逃避看文獻寫報告這件事，卻又因為不服輸的個性，我還是每天都完成每一件報告與文獻閱讀，後來也因為一切越來越上手的關係，讓我怠惰了以至於多花了一年的時間完成論文，但我感謝這過程中所感受到的點點滴滴。

首先最要感謝的是在論文寫作中，一路陪伴與指點的呂炳寬老師，在我怠惰想放棄的時候，呂老師就像風箏拉著線一般的一路拉著我、幫助我，我才能順利完成，在這兒打著謝誌，一路上沒有呂老師的提點與拉拔，論文無法完成，我也無法拿到學位，我會後悔也會遺憾，謝謝老師讓我完成我覺得我無法完成的事情，老師，謝謝您！

在整個研究所生涯中，想要感謝系上所有老師，每一堂課給予的知識與態度，我在研究所的過程中，不僅僅是完成論文，而是學習到更多大學沒有認真學習到的知識與閱讀習慣，老師，謝謝您們！

論文中採用了深度訪談法，需要受訪者希生寶貴的時間以及提供寶貴資料，在訪談過程中，我感謝我的受訪者，您們如同我人生的貴人一般，促使此篇論文的完成，也讓我領悟到，「當你努力去做一件事時，全世界都會幫你。」謝謝您們！

除了老師們與受訪者的協助，論文寫作中少不了家人的陪伴，我要感謝我的家人給予我的支持，即使我慢了一點完成，家人一樣在背後支持著我好好完成它，為了不讓家人們失望，也是持續寫作的動力，謝謝您們相信我做得到！

還有感謝男友的陪伴，在我每天深陷我辦不到我寫不了的放棄念頭時，時時刻刻在我身邊提醒我，我一定做的到！陪伴著我所有的低潮，在我突破一個又一個關卡的時候，為了激勵我，工作在忙都會安排時間帶著我去踏青走走，男友，謝謝你！最後謝謝身邊所有的朋友，不帶給我壓力的陪伴，從不問我哪時候畢業這種煩人的問題，在得知我畢業的時候，歡喜的為我鼓舞，謝謝你們！

怡蘋

2015年7月29日

摘要

我國公務人員考績制度自 1929 年形成，在 1986 年關鍵時刻形成兩制合一，隨著時代的變化，人民對政府的需求日益增加，也為了解決考績制度失靈的缺失，2009 年考試院提出考績法修正草案，但修正草案所衍生的爭議與問題，使得制度變遷窒礙難行。故本研究欲透過歷史制度論的角度，用文獻資料與訪談分析，瞭解我國公務人員考績制度建立與發展的歷史脈絡，探究考績制度之形成與轉變過程，以及考績制度改革過程中如何受到原有制度的影響，探討未來如何進行制度變遷，最後提出本研究之建議。

本研究發現我國公務人員考績制度的變遷或發展，係與外在環境與理念的演變過程具有關連性，亦即從民國建立制度開始，逐步演化成今日整體制度架構內涵，一方面在人力資源管理、政治與文化的變遷過程中產生一連串的演變，一方面卻又一直循著既有路徑前進。未來欲完成考績法修正草案，必須先從觀念改革做起，透過文官體系、公民社會、媒體與民意機關之不斷溝通，說明改革之必要性與改革之預期成果，以及清楚明定考績考列丙等之嚴格要件，方能順利推動公務人力資源與考績制度變遷。

關鍵詞：公務人員考績制度、歷史制度論、路徑依賴

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究問題與目的.....	4
第三節 文獻檢閱.....	6
第二章 理論基礎	17
第一節 新制度主義.....	17
第二節 歷史制度論.....	22
第三節 我國人事制度與理念變遷.....	39
第三章 研究設計與方法	60
第一節 研究架構.....	60
第二節 研究方法.....	64
第三節 研究範圍與對象.....	65
第四節 研究限制.....	69
第四章 研究成果分析	70
第一節 考績制度的形成－制度初始.....	71
第二節 考績制度的形成－制度運作.....	74
第三節 考績制度的轉變－關鍵時刻.....	79
第四節 考績制度的轉變－反應序列.....	87
第五節 結果－考績制度未來方向.....	93
第六節 小結.....	96

第五章 結論與建議	101
第一節 研究結論.....	101
第一節 研究建議.....	104
參考文獻	107
附錄一：訪談逐字稿.....	116
附錄二：訪談逐字稿.....	125
附錄三：訪談逐字稿.....	131
附錄四：訪談逐字稿.....	139
	
表目次	
表 1-1：以績效評估論點的考績制度相關文獻.....	7
表 1-2：考績制度改進政策與考績丙等之相關文獻.....	9
表 1-3：歷史制度理論探討之相關文獻.....	11
表 1-4：運用歷史制度論之相關文獻－憲政體制.....	12
表 1-5：運用歷史制度論之相關文獻－政治與公共政策議題.....	13
表 1-6：運用歷史制度論之相關文獻－教育議題.....	14
表 1-7：運用歷史制度論之相關文獻－考績制度.....	15
表 2-1：三種研究途徑之內涵.....	20
表 2-2：歷年考績法及修正重點條文.....	39
表 2-3：美國人事系統與價值演進表.....	48
表 2-4：傳統與現代人事行政比較簡表.....	55

表 3-1: 受訪者資料.....	66
表 3-2: 中央行政單位之訪談大綱.....	67
表 3-3: 地方政府之訪談大綱.....	68
表 4-1: 我國考績制度發展歷程各階段重點之比較.....	99

圖目次

圖 2-1: 巨觀理論、微觀理論與中層理論.....	18
圖 2-2: 基本的閾值模型.....	30
圖 2-3: 關鍵節點框架的模型.....	31
圖 2-4: 路徑依賴圖.....	32
圖 2-5: 制度研究的上、中、下游.....	33
圖 2-6: 歷史制度途徑的分析模式.....	34
圖 2-7: 歷史制度論的邏輯之樹.....	35
圖 2-8: 歷史制度主義的制度研究架構.....	37
圖 3-1: 本研究架構圖.....	63

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

考績我國自古行之，自唐虞時期起即有所謂「三載考績，三考黜陟幽明」，明確規定文武百官之進退皆以考績為依據。書經舜典載「考績」，旨在「黜陟幽明」，所以進賢退不肖，達到為政得人之目的。考績在本質上是政府為達成施政目標，評估績效所設計出來的一種行政技術，公務人員考績制度為公務人員進入政府服務後，獲得獎懲、履行義務，乃至於規範個人生涯的重要依據（呂育誠，2003：32）。考績的基本精神，是對公務人員一定服務期間之工作表現，由機關長官做公平客觀之考核，以做為陞遷、獎懲的人事管理之依據。考績可以激勵士氣、獎優汰劣、強化機關長官之考核權、增進工作效率，並健全人事制度。考績係首長人事行政考核權之運用，結合組織績效管理與人事資源管理，進而實施配套之人事管理措施，以提高機關施政效率及效能，故公務人員之考核管理，攸關行政品質之良窳及行政機關之效能（銓敘部法規司，2012）。考績有效，方能事奏其功、獎優汰劣、發揮潛能及提高組織效能；反之，考核無效，不僅無以汰劣且恐將嚴重打擊優良人員士氣，使組織癱瘓。因此，建立一個公平、公正的考績制度在政府機關的人力資源運用上更為其重要。我國公務人員考績是以「公務人員考績法」及「公務人員考績法施行細則」為法源依據，並由各級機關主管長官對所屬現職公務人員之工作、勤惰、操行、學識、才能等，於平時確實考核其成績，並於一定期間內做綜合考評；平時考核有重大功過時，得隨時辦理專案考績，以明其績效。雖然與民國前歷代的考績方式有所不同，但其懲過獎功、升降有據，以澄清吏治、提高行政效率，則無二致（侯暢，1973；蘇登林，1983：135）。

國民政府自西元 1929 年 11 月 4 日即公布考績法，但配套制度未完全實施，故公務人員之考績亦無法實施，於 1949 年遷台後公布公務人員考績法，至 1954 年第一次修正公布後，考績制度大體確立。為配合科學管理及專業化之需求，遂於 1958 年陸續制定分類職位公務人員相關法規，並自 1969 年 10 月起分期分批實施「職位分類制」。此時形成「簡薦委制」與「職位分類」兩制並立，為彌平兩制差異造成的諸多不平，於 1986 年配合「兩制合一」遂修訂新制的考績法，

於 1987 年重新訂定公布實施公務人員考績法，之後再經過 1990 年、1997 年及 2001 年的三次修正，使考績制度有所依循。由於考績制度作業之執行流於形式化，考績的結果偏重於獎金的發給，不能與職務的調遷、人才的培育、人才的發展、獎優汰劣等密切的配合，而難以發揮考核制度的積極性功能（人事作品輯，2014：1）。因此，考績制度的改進，成為考試院整建人事制度的工作重點，2008 年第 11 屆考試委員就任，旋即提出「文官制度興革規劃方案」，並將考績法改革列為重點項目之一，擬藉由考績制度之變革，在消極方面能摒除目前因考績制度功能不彰導致政府部門人事停滯、行政效率效能低落之長年弊病；而在積極方面期能達成績效管理、提昇文官效能之目標，準此，考試院於 2010 年函送立法院審議之「公務人員考績法修正草案」（詹鎮榮、劉定基，2010：2）。儘管考績制度改革具有正當性，也反映當前時代特性，但由於其中包括許多大幅度的變革，而引起不同意見與認知，故迄今尚未完成修法。

現行「公務人員考績法」之規定，考績共分為甲、乙、丙、丁等四個等第，「甲等」乃是肯定公務人員在工作、操行、學識及才能等各方面兼備的表現，其考績效果除晉俸級之外，另有給與考績獎金，並且在考列人數上以不超過受考人總人數百分之七十五為限；「丁等」乃對工作績效不彰或違反重大紀律等人員，予以免職之汰劣機制；而處於中等以下的評價「丙等」，乃係工作績效不佳，惟並未達到予以免職之程度，其考績效果為不晉俸級，亦不給與考績獎金，且考列人數以百分之三為原則，如十年連續考列兩年丙等者，應依規定辦理退休或資遣。考試院提出本次公務人員考績法修正草案，主要乃是鑑於考績實務存在功能不彰問題，無法有效落實考績旨在拔擢人才，並對績效不佳人員予以輔導、訓練、懲處之目的，進而提升政府績效及考績制度之效用。十年來全國公務人員年終考績受考列甲等之比例平均接近 75%、乙等 25%、丙等 0.2%，至於丁等人數，則為個位數。依循現代管理制度所提出之修正草案，目的即是在於排除現行公務人員考績法在規範上之缺失，以防堵考績不公及考績未綜覈名實客觀考核現象一再因習發生，但此次改革不論是民眾或是公務人員都有很大的反彈聲浪並引發許多的爭議。

對於公務人員修正草案引發之爭議，本研究認為應該瞭解考績制度的發展歷程以及行動者在此制度如何進行互動，因此，本研究以歷史制度論中路徑依賴之概念，以時間序列的方式逐一分析考績制度之發展過程，並探討考績制度改革之關鍵因素，藉此釐清考績制度之發展，並提供建議作為日後考績制度之變革參考。

貳、研究動機

在國內外政治、經濟、社會環境的快速互動與變遷中，全球化、民主化、多元化、資訊化的時代已經來臨。政府處於這些多變的年代，面對公共事務日趨繁雜，而人民對政府的施政要求也不斷的提升與提高，因此，使得政府的表現與能力，備受關注。此次考試院所提出的修正草案中，無論問題出在「人治」或「法制」，針對現行法制未盡完備之處予以研修，無疑是想解決考績作業流於形式化、無法有效實施獎優汰劣的問題（銓敘部，2012）。修正草案中最受各界關注及引發爭議者分別為，明定各考績等次之比例限制，考績列丙等人數不得低於百分之三（其後修正為百分之一至百分之三）¹，考績三次列為丙等的人員必須退休或資遣，這對很多公務人員而言，產生心理上的憂慮。由於公務人員迭有考績不公，而外界亦有公務人員考績功能不彰之質疑，在這樣的人性考績制度下，只要主管認為你好就是好，認為你差就是差；而此種特性所評定出的績劣人員，就必須強迫去職，就此而言，考績修正草案所引發之爭議為本研究動機之一。

當前各界對考績法修正草案所衍生的不同意見，並非不贊成考績變革，而是各利害關係人對於變革本身利益與執行方式等根本認知上的落差，從而產生支持與反對的意見。值得注意的是，由於我國公務人員考績制度乃是隨著整個文官制度的發展而逐步修改形成，以致於有今日的架構與內涵，簡言之，文官制度不同階段發展歷史中對於考績議題的構想與意見，最後都經由折衝並完成立法程序後，反映在不同時期的考績法修正內容中，因此探討不同時期考績制度的修正方向與內容，便可以呈現出不同時空環境背景下，考績制度調整與變革以適應當時現實的情形，於此同時，制度內涵與意義也藉由法令修訂而重新定位（許峻嘉、呂育誠，2012：10）。

早於1929年，國民政府成立初期，考績法就是形成文官制度的主要法律之一，隨後配合時空環境轉變，法律名稱與內容雖然多所更替，但其地位、性質，以及影響力卻持續維持，進而成為我國文官制度的特色（許峻嘉、呂育誠，2012：2）。一項政策的提出有其特殊的時空背景與系絡，此次考績法的修正案引發諸多不滿聲浪與爭議，本研究將由1929年制定考績法公布後分成四個階段，探討在

¹立法院司法及法制委員會初審修正為「不得低於百分之一至百分之三」，與審查會之原意實有出入。觀委員會原意本欲調降考試院版本所訂之3%固定比率，而改採「1%至3%」的上下限框架規範。故正確文義應為「不得低於1%，高於3%」。參見詹鎮榮、劉定基，「公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究」研究報告，公務人員保暨培訓委員會99年度委託研究計劃，執行單位：國立政治大學：2010。

考績法的幾次修正改革中是否也曾發生過爭議以及政府欲改革修正的原因。本研究欲以歷史制度論的方式去探討考績制度的時空背景演變與制度脈絡的依循，並且在關鍵時間點，有著什麼樣的背景與行動者，並以此探討未來的考績制度之路徑，此為本研究動機之二。

第二節 研究問題與目的

壹、研究問題

綜上所述，本文所欲探討的研究問題如下：

一、我國考績制度制定與發展的歷史脈絡為何？

一項政策的制定首先要有問題之提出，而問題的產生多為在當時的時空環境下所面臨之情況。我國的考績制度乃是隨著整個文官制度的發展而逐步修改形成，以至於有今日的架構與內涵。本研究藉由歷史制度論的觀點切入，探究政治、理念與社會變遷的演變過程，如何影響政府制定考績制度的政策，進而顯現出在整個環境變遷中，歷史制度發展的特殊性。

在此背景下，有一個細目問題：

(一) 考績制度是如何維持既有的結構穩定發展？

我國考績制度行之有年，一直以來是如何維持既有的結構發展下去。因此，本研究以歷史制度論的方式探討考績法，以及以訪談中央單位瞭解他們是為何都是維持原有的結構做改變。

二、考績制度未來是會持續或者是變遷？

由於 2010 年政府提出考績法修正草案，引發許多公務人員以及民眾的反彈聲浪，當前各界對考績法修正草案所衍生的不同意見，並非不贊成考績變革，而是利害關係人對於變革本身利益與執行方式等有根本認知上的落差，從而產生支持與反對的意見。文官制度不同階段發展歷史中，對於考績議題的構想與意見，經由折衝完成立法程序後，反映在不同時期的考績法修正內容中。因此，本研究

試圖建構瞭解過去考績法的重要變遷與政府的處理，以提出未來考績制度的變遷方向。

在此研究問題下，有兩個細目問題：

(一) 我國考績法修正草案提出之因素為何？

我國考績制度在 1929 年制定後，一直在既有的結構上推陳出新，依據時代的變遷強化考績制度，對於考績制度而言，許多制度已被視為理所當然，因此，本研究針對此次考績法修正草案之提出，瞭解政府是在何種理念與背景下而提出此項改革。

(二) 若考績法修正草案推動與施行所面臨之問題與困難為何？

依歷史制度論之概念而言，在制度的制定與實施過程中，必然受到多來自不同方面因素的介入與互動，而制度改革的推動必然會改變原有舊制度中之利害關係，當原有制度下的受益者受到損害時，也必然會積極阻礙制度改革之推動或是將其改變減少損害，此將影響原有預定目標之達成，造成制度改革的推動與實施上之阻礙或困難。故本研究將探討考績制度在提出修正草案之後，對於推動與施行所面臨的問題與困難。

貳、研究目的

一、探討考績制度之發展

面對考績法修正草案所引發的諸多問題，本研究認為應該了解考績法的發展歷程以及行動者如何進行互動。因此，本研究以歷史制度論中路徑依賴之概念，以時間序列的方式逐一分析考績法之發展過程，並探討考績法修正草案之關鍵因素，藉此釐清整個考績制度之發展過程。

二、在實務的目的上

現行研究中仍未有學者探究考績制度中行動者的互動關係，以及行動者在互動過程中亦會影響制度的改變。因此，本研究冀望能透過深入的訪談與文獻資料做交叉分析，試圖提出該制度未來的發展方向，並提供若建議做為日後考績法改革之建議。

第三節 文獻檢閱

本研究在此節首先針對考績制度之相關文獻進行整理，藉以瞭解先行研究的進展與成果。再者，則針對歷史制度論之相關文獻進行整理，先瞭解歷史制度理論探討的文獻後，探討我國目前於個案研究中，如何以歷史制度論為主要架構對個案進行分析。最後將在相類似的研究議題中找尋不同研究取向的觀點，並在小結提出本研究與先行研究的區別性和重要性。

壹、考績制度之相關文獻

本研究欲探討考績制度，為瞭解考績制度之本質，因此針對公務人員考績制度之研究文獻進行整理，大致可分為二類：以績效評估論點的考績制度相關文獻，以及考績制度改進政策與考績丙等之相關文獻。

一、以績效評估為論點的考績制度相關文獻

吳曉慧（2000）以績效評估觀點，論述我國考績制度在考核與評估方面的問題並藉以衡量部屬工作行為及在工作上的效果程度，以比較分析法將國內現行公務人員考績制度與舊制做比較，然而研究方法僅以文獻作比較分析，較缺乏實證研究。陳嘉碩（2002）從人力資源管理的績效評估觀點，強調人力資源的策略性思考，並針對現行我國公務人員考績制度做檢視，將私部門的人力資源管理中的績效評估之作法與觀念，引介到公部門的考績制度中，不論在考績考核的公平正確性、彈性與多元化、考績發展性與配合工作績效的增強上，能夠有所啟發。李宗鴻（2002）運用績效管理的觀點，探討我國現行公務人員考績制度，而用績效管理的績效成果方式，從績效評估方法來對考績制度加以檢討與改進，使政府績效能透過良好之考績考評制度，成見激勵考績制度，發揮其積極性功能，進而落實績效導向之人事機制，做為未來人事行政革新工作之參考。

而劉宜君（2003）則透過我國民間企業績效管理制度的內容、進程序與結果運用的分析，在考量行政機關之特有的組織文化，以及公務人員的身分保障與工作特質，提出改進方向。以及朱武獻（2003）研究說明公私部門之組織性質與組織目的容有不同，其績效管理故難以強同，惟適當之激勵機制有助於提升組織績效之體認則一，但從國內外公私部門績效管理，諸如彈性薪酬制度之實施，以

及各種獎金統合運用之成效來看，確也有可供我國改進公務人力績效管理參考之處。並且提出公務人力績效管理之改進，需從制度面作調整改革，如僅從現制技術上著手，恐將難有具體成效。陳敦源（2010）研究引入「循證途徑」的研究模式，透過量化與質化研究并行的模式，在有限的時間、資源內，試圖透過正義觀點、參與式管理觀點針對現有考績制度進行檢視，透過焦點團體座談與談者之意見，再次驗證了既有文獻及先前訪談對於考績委員會實務運作限制之看法，並更進一步發現由於現有制度及執行人員參與能力之缺乏，以至於「無法」透過考績評比的過程，協助受考人發現問題、解決問題，以達到「績效再生」的目的。

表 1-1：以績效評估論點的考績制度相關文獻

作者	年份	研究題目
吳曉慧	2000	我國公務人員考績制度之探討－從績效評估的觀點。
陳嘉碩	2002	人力資源管理的績效評估對改進公部門考績制度之啟發－南投地區政府機關的觀點。
李宗鴻	2002	我國考績制度之研究－一個績效管理的觀點。
劉宜君	2003	我國民間企業績效管理制度之個案研究－公部門考績制度之標竿學習。
朱武獻	2003	公務人力績效管理制度。
陳敦源	2010	我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視。

資料來源：本研究自行整理。

二、考績制度改進政策與考績丙等之相關文獻

余致力等人（2003）針對現行考績制度進行研究，經由各項討論、調查、分析與座談，指出現行考績制度僅側重公務人員過去之表現，缺乏人事制度之積極作為設計，並且現行考績法採取同一套標準針對不同官等、職等、機關之公務人員進行評比，不僅使管理者缺乏變通的彈性，更遑論符合機關之實際需求，且說明考績制度的法規面與執行面確實存在著許多改進空間。黃如杏（2005）研究提出原罪論、錯誤移植論、部分適用論及完全適用論，經由受訪者的觀點驗證，公部門基本理念相差太多，對於管理僅是細微末節上相雷同，公部門績效的評量有其困難，並非是完全不可能達成，所以考績與獎酬結合雖不易做到，但卻不可不做。並由嘉義縣市機關公務員的觀點得知考績制度運作會失敗，歸咎起主因為我國公部門尚乏績效之管理文化，使考績結果流於形式，加上考績結果未能作為人事管理應用參考，又因缺乏具體客觀之考核標準可供參酌，導致失敗。劉英美（2012）從探討考績之模式、理論、日本公務人員考績制度及藉由對我國現行公務人員考績制度之檢視過程，並配合比較分析發現制度面及法制面二大面向問題及提出改進之建議。

林建宏（2009）以我國考績制度之演進與按司法院大法官釋字意旨及法律一般原理原則等進行研究分析，發現考試院研議建構考績考列丙等效果多元化，確實為考績達獎優汰劣、健全人事制度必行之路，惟為使該制度能完全發揮功能，並避免制度流於形式即有牴觸憲法或相關法律原理原則之虞，提出（一）考績之評定應以工作績效為導向；（二）以明確的丙等條件取代設百分之二之限制；（三）考績丙等要件應提升至法律位階；（四）辦理考績丙等應踐行正當程序；（五）不服考績考列丙等應許提行政訴訟，以上五點建議，作為考試院研議修正公務人員考績法草案之參考。賴文政（2010）探討影響我國公務人員考績獎優汰劣功能之因，並以專家、學者、中高階公務員為研究對象，探討公務人員考績法之癥結為何。研究依據訪談發現比例的限制發生在考列甲等時，公務人員的反彈聲浪較不明顯，甚至些許公務人員表示若甲等沒有比例的限制，反而不知道如何辦理考績，但若比例限制用於汰劣，則易招致許多批評。而人情世故面的因素確實影響獎優汰劣的功能不易發揮。詹鎮榮、劉定基（2010）係以考績新制下，公務人員因不服考績丙等評定而利用公務人員保障法上所賦予權利救濟途徑所衍生之相關問題，對於公務人員個人官等任用資格、陞任排序、俸級晉降、主管職之擔任，乃至於退休與資遣等身分上與財產上權益，將產生重大影響，如何配套性地賦予受考人妥適之權利救濟管道，並強化其程序權保障其權益，提出年終考績考列丙

等評定之救濟類型思考、公務人員保障暨培訓委員會針對考列丙等評定適法性之審查密度檢討，以及受考人救濟程序權之強化之建議。

表 1-2：考績制度改進政策與考績丙等之相關文獻

作者	年份	研究題目
余致力等人	2003	公務人員考績制度改進之研究。
黃如杏	2005	新公共管理觀點對現行公務人員考績制度之檢討－以嘉義縣市機關為例。
林建宏	2009	我國考績丙等制度之研究－人事行政學與行政法學觀點。
賴文政	2010	我國公務人員考績制度獎優汰劣影響因素之研究。
詹鎮榮、劉定基	2010	公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究。
劉英美	2012	公務人員考績制度之立法變革。

資料來源：本研究自行整理。

經過整理可得知現行研究都較偏重於考績制度的落實與引進企業管理中的績效評估為研究方向，對於現行考績制度的不足提出改進建議，以及對於考績法草案的內容與影響提出救濟程序與探討。以上都缺乏考績制度的發展過程與相關行動者之間的互動關係，因此本研究期能以整體發展歷程以及行動者互動關係探討我國考績制度的問題，並提出未來考績制度之方向。

貳、歷史制度論之相關文獻

本研究欲以歷史制度論之角度，對公務人員考績制度進行分析，因此本研究並針對歷史制度論相關文獻進行整理，將其區分為二類，其一為歷史制度論理論探討之相關文獻；其二為運用歷史制度論為研究途徑之文獻。

一、歷史制度論理論探討之相關文獻

謝俊義（2000）探討新制度主義三個學派，理性選擇理論、社會學理論與歷史制度論之特徵和其所存在的問題，並且提出方法論的個體主義作為整合三者歧異的管道。胡婉玲（2001）認為歷史制度論擷取了理性選擇理論與社會學理論當中的若干觀點，例如：路徑相依、認知、理念、文化的影響，作為其理論的基底，更重要的是，歷史制度論強調透過時間序列的解釋與分析來發現制度創建、變遷與競爭等議題的原因。

而蔡相廷（2010）在歷史制度主義研究取向與途徑提出以下應用特色：（一）「問題導向」的研究是要提出具體有效的知識，引起社會共鳴與反省，達到啟發政治人物與教育大眾的目的；（二）假設比較符合真實世界的經驗：結構與動能同時存在於現實社會現象中，行動者並非全然理性而且偏好不同；主要行動者在關鍵時刻的選擇與權力鬥爭，及其理念的改變，均對制度變遷與政策制定產生影響；（三）比較歷史的方法，以歷史脈絡為基礎，使研究具有寬闊的視野，從中發現重大的變項，檢證明確的因果關係，使解答更具時效性；路徑依賴與行動者間的權力不對稱，正是政治生活中最明顯的特徵；（四）個案的比較研究強調個案的歷史過程、環境、制度結構與行動者的複雜互動，使研究具有深刻的解釋力，可呈現個案間的獨特性或相似性，更突顯政治問題的複雜性。因此，歷史制度主義能廣為運用在各種重大的政經制度、民主轉型與憲政體制，以及各種政策研究上。

黃宗昊（2010）認為歷史制度論是由問題意識、方法立場與理論建構三者緊密結合的學派。自經驗的問題意識，欲解答大問題與真實世界的難題，並由此引導出特定的方法立場與理論建構模式，在方法立場上，歷史制度論者同意質化研究的「因果過程模式」，並運用比較方法進行系統性、脈絡性的歷史過程分析。但歷史制度論者並未拘泥於質化方法的基本教義，面對量化陣營的質疑，反而持開放的立場並提出多元的回應方式。在理論建構上，歷史制度論者具有「中程理

論」的共識，並從整體觀點和權力途徑探討制度運作，能結合不同「變」與「常」的成分，發展出各種有效解釋歷史過程的制度變遷模式，不如理性選擇制度論般，對於長期歷史過程的分析流於線性與簡化。

表 1-3：歷史制度理論探討之相關文獻

作者	年份	研究題目
謝俊義	2000	新制度主義的發展與展望。
胡婉玲	2001	論歷史制度主義的制度變遷理論。
蔡相廷	2010	歷史制度主義的興起與研究取向－政治學研究途徑的探討。
黃宗昊	2010	歷史制度論的方法立場與理論建構。

資料來源：本研究自行整理。

二、運用歷史制度論為研究途徑之文獻

在各項研究中，採用歷史制度論作為分析途徑的研究頗為豐富，在憲政體制的議題、政治與公共政策議題、教育議題以及考績制度等都有諸多文獻以歷史制度論為途徑進行個案分析，其研究主題包含制度演變，或行動者在立法過程中之互動關係，本研究將上述四類個別在以下論述：

（一）憲政體制

首先是憲政體制的議題，馮美瑜（2004）運用歷史制度論之研究途徑，從制度環境的角度切入，以制度、制度環境與個別行動者之間的互動關係為主要研究架構，討論我國憲政制度之增修歷程、定位與運作過程，政治參與者在既有制度之規範下的作為，歷史的遺緒對於政治參與者之影響。徐正戎、張峻豪（2004）採用新舊制度論來探討雙首長制的問題，在新制度的使用上，主要採取歷史制度主義中路徑依賴的概念，分析憲政運作的路徑變遷以及行動者在制度下的策略互動。

呂炳寬、張峻豪（2009）也透過路徑依賴的觀點，論述我國中央與地方覆議制度在規範面與運作面的發展過程，試圖找出覆議制度的變遷方向。蘇子喬（2011）則運用歷史制度論中路徑依賴觀念以及斷續性均衡之概念為途徑，以修憲過程、大法官釋字與實際憲政運作三方面，分析我國憲政變遷之過程。

表 1-4：運用歷史制度論之相關文獻－憲政體制

作者	年度	研究題目
徐正戎、張峻豪	2004	從新舊制度論看我國雙首長制。
馮美瑜	2004	當代台灣憲政體制的變革透視：從歷史制度論的研究架構論我國憲政體制之運作與定位。
呂炳寬、張峻豪	2009	制度深化或制度演化：我國中央與地方政府覆議權的比較。
蘇子喬	2011	台灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)：歷史制度論的分析。

資料來源：本研究自行整理。

（二）政治與公共政策議題

首先有關政策議題方面，黃宗昊（2004）利用 Thelen 對路徑依賴所提出的研究面向，將台灣的政商關係分為三個時期，使用文獻分析的方式，描繪不同時期制度環境的權力結構，在探討行動者間互動對制度環境的影響。蘇子喬、王業立（2010）則是透過路徑依賴與斷續式平衡之概念，研究義大利、俄羅斯與泰國之選舉制度的變遷方向與因素。

其次是公共政策議題方面，林國明（2003）使用路徑依賴中的分析要素：初始條件、關鍵時刻、制度重製、反應序列與結果來解釋為何台灣的全民健保會建立政府經營的單一體系，這種國際罕見的國家主義組織體制。以及陳恆鈞、江慧萍（2010）也用相同的分析要素來解釋樂生事件與新莊捷運線制定之關聯性，可知道隨機狀態所作的關鍵選擇，深受歷史遺緒影響，在未來路徑發展中，同樣受到此一選擇所牽制。劉仕翰（2010）以歷史制度論的角度，瞭解我國外籍勞工聘

僱制度建立與發展，並將焦點集中在原有聘僱所形成的歷史遺緒，以及聘僱制度改革過程中如何受到路徑依賴的影響，關鍵時刻參與者如何互動形成新制度的建立，發現在原有的聘僱制度的歷史遺緒影響下，使得制度改革結果受到影響，但雇主直接聘僱制度的建立，也替我國外籍勞工聘僱制度開啟新的發展途徑。王國慶（2005）。王卓聖、鄭讚源（2012）以歷史制度論之路徑依賴及關鍵點概念為論述基礎，梳理臺灣長期照顧制度之內部發展路徑，學習 OECD 國家長期照顧制度之外部發展路徑。

表 1-5：運用歷史制度論之相關文獻－政治與公共政策議題

作者	年份	研究題目
林國明	2003	到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成。
黃宗昊	2004	台灣政商關係的演變－歷史制度論分析。
王國慶	2005	我國老人福利政策的歷史制度論分析。
蘇子喬、王業立	2010	為何廢棄混合式選舉制度？－義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究。
陳恆鈞、江慧萍	2010	樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點。
劉仕翰	2010	我國外籍勞工直接聘僱制度之變遷過程－歷史制度論觀點。
王卓聖、鄭讚源	2012	臺灣長期照顧制度之發展脈絡及借鑒－歷史制度論。

資料來源：本研究自行整理。

(三) 教育議題

劉曉芬（2006）採歷史制度論之觀點，分析高職轉型綜合高中的背景，找出影響制度變遷的內生與外生因素，並且探討我國教育政策是否有路徑依賴的情況發生。賴怡真（2007）根據歷史制度論的論述，路徑依賴的重要分析要素為主要架構，探究制度與行動者在師資培育制度中如何交互作用，產生制度的轉變，並找出促成變遷的原因。鍾瑟君（2011）也同樣運用路徑依賴的概念分析大學系所評鑑之發展歷程，找出該制度未來可能的發展方向，提出法制面與實務面之建議。以及曾奎輔（2011）也以歷史制度論中的路徑依賴觀點，進行國民教育制度發展之轉變歷程，以沿襲日治時期之國民教育制度維制度初始，深入了解當時社會背景、政治與經濟環境，如何影響政府制定十二年國民教育政策，進而顯現出在政經變遷中，歷史制度發展的特殊性。

表 1-6：運用歷史制度論之相關文獻－教育議題

作者	年份	研究題目
劉曉芬	2006	歷史制度主義觀點的教育政策分析：以高職轉型綜合高中為例。
賴怡真	2007	師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點。
鍾瑟君	2011	大學系所評鑑政策之研究：歷史制度論之觀點。
曾奎輔	2011	十二年國民基本教育政策之研究－歷史制度論的觀點(1983-2011)。

資料來源：本研究自行整理。

(四) 考績制度的議題

本研究主要欲探討考績制度，因此在考績制度的議題運用歷史制度論亦是本研究重要文獻，黃堂益（2011）以歷史性與文化性的觀點，探究了現行公務人員考績制度與歷朝各代考績制度的同異之處，並將之與績效管理的觀點與做法進行分析比較，研究說明現行的公務人員考績制度是一脈相承歷代之考績制度，我國自唐虞以來早已有針對官員進行考課的做法與制度，而歷朝各代在考課的制度，仍有持續不斷的變更與修訂，亦即在現在管理制度中的績效評估做法出現之前，我國對公務員的績效考課早已進行了千年。該研究從歷朝各代考績制度的演變中，探究與現今公務人員考績制度同異之處，並藉由與績效管理之間的比較分析，歸納出公務人員考績制度存在的意涵。

許峻嘉、呂育誠（2011）採用歷史制度論為研究途徑，以歸納考績制度發展歷史，並觀察其在「考績的意涵」、「固定比例的運用」、「考績標準的授權」、「考績制度與文官制度間的關係」等四議題上所呈現的制度特徵。以分析考績法修正草案的變革特色，也歸納百年來不同階段考績制度的演進歷程，指出不同時期考績制度內容，基本上都是反映當時政策需求的設計。在歷史制度論觀點下，考績制度變遷或發展，係與不同文官制度轉變階段之重要事件具有關連性，亦即從建國初期制度建立開始，逐步演化成今日整體制度架構內涵，故當前考績法修正所面對的問題與挑戰，也與其不同階段發展過程中的制度特徵，具有密切關連性。該研究雖是使用歷史制度論，但卻鮮少提及歷史制度論的架構，較像以敘述歷史的方式進行。

表 1-7：運用歷史制度論之相關文獻－考績制度

作者	年份	研究題目
黃堂益	2011	蕭規曹隨：從我國歷代考績制度探討現行公務人員之考績制度。
許峻嘉、呂育誠	2012	建國百年文官制度的回顧與前瞻－考績制度意涵的演變與發展。

資料來源：本研究自行整理。

參、小結

國內有關公務人員考績制度之研究可謂相當之廣泛，但以歷史制度論之觀點應用於考績制度上的研究仍為少見。觀諸上述各考績制度的研究文獻可知，大部分都重視於考績理論、目的、權利救濟及績效管理之探討。而以歷史制度論為方式研究考績制度之文獻，則也著重在說明制度之歷史，並未探討制度是如何演變、關鍵因素與為何發生改變，因此，本研究希望透過歷史制度論的觀點與架構對考績制度進行分析。

由於歷史制度論在個案的運用極為豐富，例如在公共政策、政治議題與憲政議題的研究，有大多學者以歷史制度論為主要架構進行分析，運用歷史制度論的特色，重視行動者互動關係以及獨特的角度觀察歷史發展，藉此找尋制度發展或變遷之路徑。長時間存在的政策或制度，皆適合用歷史制度主義作為研究途徑，故本研究以歷史制度論為基礎，時間序列為方式，探究制度改革之關鍵因素，並試圖找出未來考績制度的變遷方向。



第二章 理論基礎

第一節 新制度主義

壹、新制度主義(New Institutionalism)

新制度論之所以稱為「新」，乃是對於過去傳統政治學所著重的制度研究，作出了修正的緣故。傳統政治學研究的焦點是正式的國家組織、典範與制度，認定個體行為者必然完全依照既定的典章制度行事、服膺於正式制度的運作，沒有為個體行為者的影響力留下空間，抱持的乃是「方法論之整體主義」(methodological holism)的立場。1960年代開始盛行的行為主義(Behaviorism)政治學則修正上述傳統政治學研究的缺失與弊病，刻意排除法規、制度的重要性，轉而強調個體層次的實證研究，這種無疑是採取「方法論之個體主義」(methodological individualism)立場(蘇子喬、王業立，2010：5)。1980年代政治學研究的轉變，在於對行為主義研究法產生疑惑，認為在行為主義的研究方法下，往往忽略了政治其實還是由具有人性的行動者所構成的事實，也因此學者開始將政治學的傳統議題—國家，重新加以詮釋，並致力於理論的建構，由於「國家」研究途徑興起，公共政策制定、國家的起源、立法機關、國家行政、統合主義等的眾多研究中，「制度」再度成為關注焦點，經 March and Olsen 順勢提出，新制度主義頓時成為學術主流(蔡相挺，2010：44；胡婉玲，2001：87)。

新制度主義有三個主要的核心命題(蘇子喬、王業立，2010：5-7)：首先，相較於傳統政治學與行為主義政治學兩種不同立場的對立，也可以說是以「總體層次」為理論推論起點的「巨觀理論」(macro theory)與以「個體層次」為理論推論起點的「微觀理論」(micro theory)兩種理論的對立，新制度主義則是介於總體與個體之間的「中間路線」，也就是所謂的「中層理論」(meso theory) (參見圖 2-1)。該理論認為在個體行為與總體經濟、社會、文化結構之間，應該以中層的制度作為連結，因為經濟、社會、文化結構需要有一套「制度載具」(institutional carrier)，才可能具體的影響到個體的行為，而個體行為若要對經濟、社會、文化結構造成影響，也勢必要以制度作為介入的工具。其試圖處理「微觀—巨觀連結」的問題，因此，新制度論乃是介於巨觀與微觀之間的中層理論，為第一個核心命題。

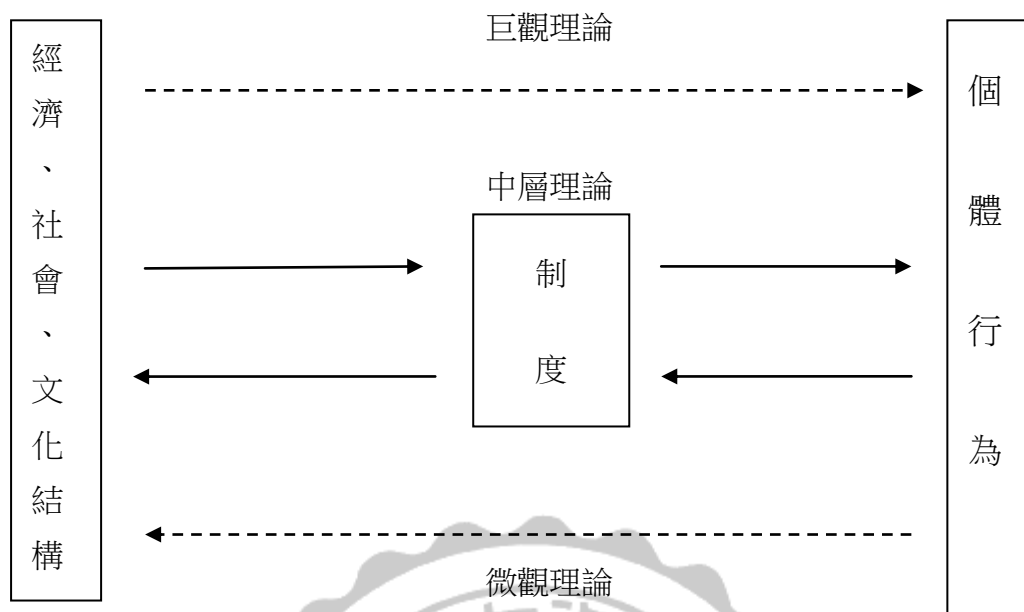


圖 2-1 巨觀理論、微觀理論與中層理論

資料來源：蘇子喬、王業立（2010：6）。

第二個核心命題，是新制度論重視制度對個體行為的影響，以及個體行為對制度的影響。該理論如傳統政治學一樣重視制度的探討，也如行為主義政治學一樣重視行為面的探討，換言之，新制度論重視制度面與行為面兩者之間的關聯性。但新制度論的制度與傳統政治學的制度有所不同，相較於傳統政治學的舊制度論所界定的制度指的是成文的規章與法律條文，而新制度論之制度的範圍包含了正式制度與非正式制度，正式制度是成文的規章，亦即舊制度論所理解的制度範疇，非正式制度則是指不成文的規範與規則。簡言之，新制度論跳脫了狹隘的形式主義(formalism)，這可說是第三個核心命題。

新制度主義主張研究焦點回歸「制度中心」的中層觀點（郭承天，2000：171-178），結合舊制度主義與行為主義的取向，從中吸收舊制度主義在結構因素、歷史因素的制度分析優點，修正舊制度主義過於整體、靜態的研究取向，以及在理論建構的弱點；再從行為主義動態的科學方法與理論建構的優點中，得到新的研究方向與啟發(Peters,1999:2)。新制度主義反映許多傳統制度主義的特徵，又同時提出政治研究在理論與經驗上的新方向，其延續傳統制度主義的假設，同時有吸收行為主義和理性選擇分析當中的研究方法與理論闡釋作為補充，讓研究者對制度的思考更為豐富(Peters,1999:1)。

貳、新制度主義之研究途徑

政治研究轉向「制度中心」，是新制度主義學者的共同目標，在研究假設與途徑上，學者分別承襲經濟學、政治學、組織社會學等學科，形成多元的學派與研究途徑，依據 Hall and Taylor(1996:939-940)的論點與分類方式為，理性選擇制度論採取「計算途徑」(calculus approach)；相對的，社會學制度論則強調「文化途徑」(cultural approach)；歷史制度論則是二者折衷，這三類(參見表 2-1)。這三種理論對於制度範疇、行為者之偏好與行為動機，與制度變遷並不相同，在此有必要先簡要論述理性選擇制度論與社會學制度論之主要論點，而有關歷史制度論的詳細介紹，本研究將在下一章節說明。

一、理性選擇制度論

理性選擇制度主義是承襲新古典經濟學「理性自利的經濟人」與「偏好外生」的假設，在 K. Arrow、A Downs、M. Olson、W. Riker 等學者的研究基礎上，亦受 1970 年代以來「制度經濟學²」的鼓舞與影響，透過個人主義的微觀研究取向與均衡理論，以實證主義、演繹的方法，來研究制度、制度選擇與制度的持續(Shepsle,1989; Weingast, 1996)，認為個體的理性計算與偏好，乃是產生政治結果的最大因素，制度的產生是基於行動者的自主選擇與創設，制度的作用在於約制行動者的策略互動，並解決個體為追求利益的極大化所形成的集體困境，比較傾向功能主義的取向，因此他們的制度研究焦點放在制度設計與功能之上，而非需要比較長期觀察的制度形成與變遷的研究(Peters,1999)。

強調計算途徑的理性選擇制度論，其假定個體行為者具有理性與既定偏好，而制度即是個體行為者在進行互動時的決策規則，制度本身構成一種策略性的環境脈絡，對於具有既定偏好，追求利益極大化的個體行為者形成制約。理性選擇制度論所謂的「理性」，乃是只追求諸如物質、權力等具體政經資源的工具理性，亦即理性選擇制度論是以「工具性的邏輯」、結果至上的經濟性策略計算的角度來看待個體的行為，認為個體會在其既定的偏好下，根據不同的制度環境脈絡，一貫不遍地以「個體利益極大化」為目標而進行策略性的互動，而在策略性的互動過程中，若主要的互動者發現新的制度規範，更能讓他們的目的獲得較大程度

² 與政治學比較， R.Coase, D.North, O.Williamson 等學者早在 1960、1970 年代研究公司制度、財產權、交易成本對市場經濟的影響，因新制度主義的學術潮流，制度經濟學已成為經濟學的主流。

的實現，就有可能共同採擇此一新的制度規範(March and Olsen, 1989:160)。

二、社會學制度論

強調「文化途徑」的社會學制度論，制度是指人類生活中受到文化、思想、價值所影響，而自然形成的一套規範，用以支配人的行為以及人與人之間的互動。社會學所指涉的制度概念範圍甚廣，主要是在探討人類在社會上的「鑲嵌性」與制度的同型主義的問題，並從這些問題衍生探究價值、規範、利益與信念等，其在制度構成要素中所扮演的角色，人類的鑲嵌性其特質是反映在行動者的行為邏輯假定上，相較於理性選擇派的理性人假設，社會制度論採取一種較為保守的觀念，即認為個人生活是生活在文化和制度的系絡中，此種對制度的廣泛界定已將制度與文化的界線模糊化。

用同型主義³(isomorphism)的概念來解釋制度變遷的方向，其認為組織在制度化的環境下，行動者的行為實際是受到社會化方式、自我認知的形式與獎懲機制等的限制，因此很難如理性選擇派所認為的可以大幅度的去修改制度，充其量只能在制度的範圍內做行動上的修正，以迎合外在環境制度以求生存並謀求發展。就社會學制度論的觀點，個人的行為並非完全基於工具理性的價值計算，因此不能僅以工具性的邏輯來看待個體的行為，而必須以社會適當性的邏輯、文化價值的角度來看待個體的行為(March and Olsen, 1989:160)。

表 2-1：三種研究途徑之內涵

類型/理論面向	制度與行為間的關係	制度形成與變遷
理性選擇制度論	採取「計算途徑」觀點，人會極大化自己的利益和他人產生策略性互動。制度外生於人的行為，是人為創設的，以侷限人們策略互動的範圍，克服集體行動的困境。	制度起源於人為有意的創設，可降低行為者間互動的不確定性。制度創設往往涉及相關行為者的主觀同意，既有制度能存續是因其較替代者能提供行為者更大的價值。

³ 同型主義意味著在與外在制度環境互動時，須面臨有限資源的爭取，更重要的是組織會屈服於政治力量，以及制度環境所認可的合理性。

社會學制度論	採取「文化途徑」之觀點，行動者會儘量符合社會正當性的要求以博取社會認同。制度內生於社會文化中，其提供正當的意義參考架構與行為規範，來引導人們生活。	制度來自於文化，來自先前即已充滿各式制度的社會中，行為者藉由制度實踐認知甚至界定社會文化本身。行為者採取新的制度實踐是因為其可增加本身的社會正當性。
歷史制度論	在計算途徑與文化途徑中採取「折衷」立場，強調制度與權力分布之間的關聯性。制度鑲嵌在政治體系或政治經濟中，引導行為者互動的正式與非正式程序、慣例、規範以及協定等。	制度亦來自先前即已充滿各式制度的體系。強調歷史過程中，特定轉折點對制度所造成的非預期結果與制度本身所產生的路徑依賴之效果。

資料來源：轉引黃宗昊（2010：149）。

參、小結

理性選擇理論其假設是理性人，制度是理性人之間的策略平衡，其分析立足點是個人，從個人理性角度進行微觀分析。社會學制度理論認為制度是一種文化框架，其分析立足點同樣是個人，基於個人的文化認同觀來分析制度，這種代表文化符號的制度規定著行動的偏好。然而歷史制度論結合上述兩大學派的觀點折衷，其主張制度並非在短期內僅依行動者的理性便設計出來的，而是受環境、歷史脈絡與行動者的偏好、權力互動等因素複雜交互作用，經過長期演化而產生制度變遷或形成新制度。簡言之，歷史制度論超越了其他兩種模式的個體式邏輯假設，運用一種整體式的方法論，對歷史事件的整體過程和制度變遷的總體環境進行掃描或是剖析。

第二節 歷史制度論

壹、發展背景

在新制度主義的潮流下，歷史制度主義承襲舊制度主義在歷史—比較方法的優點，排除其先驗的進化論、有機論之假設缺失；批判亦學習行為主義，採取動態的過程分析，運用假設檢證、資料蒐集等技術，以增進研究的精確度與經驗性，提高對重大政治問題的解釋能力。Peters(1999:64)指出真正從政治學傳統中發展出來，最早成為方法論意義上的新制度主義，並產生重大影響的就是歷史制度主義。歷史制度論正式成為一個研究途徑，乃源自於1992年由Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth等三人共同編撰有關歷史制度論之研究專書後，正式定名為「歷史制度論」，該書的內容強調歷史制度論的研究議題，在於制度的動態(dynamism)與變遷(change)的研究，以及理念創新與制度限制性的互動，因此，「制度變遷」的研究可說是歷史制度論研究途徑的理論核心(胡婉玲，2001:87)。Steinmo(2008:150)主張：對歷史制度主義起源與定位的最佳解釋，就是它採取「歷史的」與「比較的」脈絡(historical and comparative context)，關注真實世界的經驗問題，來解釋制度結構型塑政治行為與結果。並從Hall and Taylor(1996)有關「制度與行為」的說明可看出歷史制度論兩個清楚特色，其一是制度與權力間的關係密切，制度架構很大一部分就是權力鬥爭的產物；其二是在宏觀(文化結構)與微觀(計算/行動者)的兩端中，歷史制度論並沒有固定的立場，保留了分析上的彈性。

歷史制度論是把研究的重點置於規範、過程以及慣例的程序，並強調行動者計算能力的重要性，同時，透過理性的觀點將行動者的利益視為與結構相互的結合，以期能在情境下求得適切的反應，職是之故，行動者的行動邏輯，是在制度的限制下追求最適切的反應，而非利益的極大化。相較於理性選擇學派的觀點，歷史制度主義認為制度是提供行動者制定政策與追求利益的範疇，並非是理性選擇學派將制度當作是行動者在追求利益與達成偏好時，所必須採取的一種權宜行動或策略。就歷史制度論的觀點來看，學者們雖然與理性選擇學派的學者都認為，行動者利益與偏好的表達是具有相當的自主性，但是歷史制度主義的學者較強調的是脈絡的限制性(contextual constraint)，他們將制度視為是選擇與偏好的決定性機制(a determinant of choices and preferences)(胡婉玲，2001:88)。相較於社會學理論，歷史制度論與其相同強調制度在文化上與歷史上的傳承與影響

力，但與之相異之處，在於組織理論學派強調的是一種制度環境中習焉不察的世界觀與文化上的習慣（鍾瑟君，2011：31）。

總結上述，歷史制度論融合理性選擇論所採取的計算途徑，與社會制度論所採取的文化途徑，發展出歷史制度論特有的「折衷主義」色彩。對歷史制度學者來說，歷史不是一條獨立的事件鎖鏈，也可瞭解歷史制度論非常重視制度的影響性，而歷史制度論所界定之制度，為鑲嵌在政體或經濟組織結構中的正式與非正式的程序、規則、規範與慣例(Hall and Taylor,1996:938)。

貳、歷史制度論之主要特徵

Pierson and Skocpol(2002)歸納了歷史制度論者的共同特徵為：關注大問題和真實世界的難題、認真的處理時間過程，並分析脈絡中的制度。其中一點是根本的問題意識，接下來的兩點則是伴隨而來的理論與方法實踐。

在新制度主義的不同研究途徑中，歷史制度論主要接受了來自政治學與社會學的研究觀點，而形成探討制度及有關問題另一類型的思維體系，其主要是基於下列基本假定（呂育誠，2002：150）：

（一）歷史制度論強調人們認同的政治生活與理性交易行為，常受到制度的形塑與影響。

（二）制度本身固然是社會或政治問題的重要因素，但制度所衍生的規範、程序、法令等，也是具有相同的重要影響力。

（三）制度的重要性，可藉由其了解人們行為的意義。

（四）制度與制度的運作系呈現高度的「路徑依賴」特性。

（五）可藉由制度來研究人們「經驗性學習」的內容，亦即在特定文化環境擁有目標、信念、行為等的過程。

另外歷史制度論強調制度變革過程中的延續性，以及制度與行動者、制度與環境間相互影響的動態過程。Hall and Taylor(1996:954-956)將制度定義為：「鑲嵌於政體或政治經濟體系的組織結構之正式或非正式的程序、慣例、規範與習

慣。」並更進一步歸納，歷史制度論的研究有以下四個重要特徵(胡婉玲，2001：88-89)：

(一) 透過較宏觀的觀點與範疇，來定義制度與行動者行為的關係。

歷史制度主義結合理性選擇與組織理論學派當中計算途徑與文化途徑，將重點置於規範和過程以及慣常的程序；強調「計算」的重要性，並透過理性的觀點將行動者的利益與結構相結合。行動者追求的是最適切的反映，而非理性選擇學派中利益極大化的假定。而所謂最適切的反應，則是透過一次又一次，不同團體間的策略、攻防中所形成。人只能靠突發狀況來改變制度。

(二) 權力與權力在制度實際運作的不對稱關係(asymmetric of power)。

事實上，新制度主義的各種學派對於權力的運作，均存有高度的研究興趣，歷史制度主義特別注意偏差性(bias)的議題。偏差性，是指制度的產生，一方面是制約行動者行為的一套標準程序；另一方面也可能是行動者追求利益下，所產生的特定秩序及規範，亦即主張每個制度的形成必然有權力不對等的情形。在制度不對稱下，制度中弱勢的行動者可透過理念與利益在不同時空環境下的詮釋，而伺機改變制度。

(三) 在制度的發展上強調路徑依賴(path dependence)與無意向性結果。

歷史制度主義的學者相信制度與歷史存在一種互為因果的關係，因此他們相當強調制度的延續性。一方面，歷史制度主義的學者運用理性選擇中路徑相依的概念，解釋制度如何受到歷史的影響，而產生制度依循的因果觀；另一方面，歷史制度主義的學者將歷史因素中的序列拉長，分析行動者的行為。他們認為，行動者為達到某種特定目的，必須選擇一個適當的方法來達成。而歷史之所以會產生路徑相依的現象，是因為行動者在當時的環境與條件下所採取的最適合的行動方案。儘管如此，並不能代表行動者在決策的當時就如是考量。行動者在不同時間點的想法，可能受到更多偶發與非預期因素的影響而產生改變。倘若僅是單以路徑相依做出解釋，將會形成只能解釋「歷史當中發生了哪些事情？」，而無法解釋「這些事情是如何的發生？」的情形。因之，歷史制度主義對於不確定的結果與歷史中偶發性因素都是相當的強調。

(四) 關注於制度分析與其他因素的整合。

歷史制度主義的看法，不同於理性選擇學派強調行動者的策略，以及組織理論認為制度所具有的終極決定論。歷史制度主義雖然注重制度如何限制行動者的行為，但亦重視制度的限制性與如何被破壞的可能性。歷史制度主義的研究者強調：制度並非政治結果的全部，他們注重制度與其他因素相互調合的關係，特別是理念與思想對制度的影響。

參、歷史制度論之制度變遷

制度變遷的研究是歷史制度論研究途徑中的理論核心，歷史制度論對於制度變遷的分析，是採取動態式的觀點，探求制度變遷的來源及其結果，它認為制度並非構成因果關係的唯一要素，因果關係是極具複雜性的，包括政治、社會經濟與行動者的理念，均會影響制度變遷的產生。March and Olsen(1989:65)表示：「制度變遷很少能滿足當初這套制度的意圖，主要是甚難控制變遷，且變遷方式呈現多樣性」。歷史制度論的研究方法主要採取過程取向，以時間序列為經，制度系絡為緯，前者是由時間序列觀察制度的演進，藉以解釋經濟發展、政治變革和社會變遷；後者注重制度脈絡的分析，從時間序列探究制度的因果作用，事件發生的前後順序，以及權力的影響(Thelen et al.,1992:2-3)。據此，制度變遷的核心觀點可歸納為以下兩點：

首先，制度並非因果關係的唯一來源，由於歷史制度論對於制度變遷採取動態的觀點，故捨棄以往政治制度的決定論看法，轉而重視制度變遷的來源與結果。因此，制度並非因果關係的唯一來源，主要是隨著社經環境條件的不同，偶發事件可能破壞既存制度影響因果關係。簡言之，制度提供新的策略背景，不但重新界定備選方案，相關行動的組合方式將隨之改變(Thelen et al.,1992:16-17；轉引自陳恆鈞、江慧萍，2010：135)。

其次，強調歷史對制度的重要性，歷史制度論者重視歷史因素的影響，主要是在不同的關鍵時刻，制度可能呈現不同的內涵與形式，對正式規則或規範產生不同的重要性。在過程中，時序顯得特別重要，亦即先發生的事件比後發生的事件更為重要。因此，制度安排並非經由個人選擇與集體行動依循計畫或是意圖所產生，而是受到非預期因素及偶發事件影響，充滿不確定性（陳恆鈞、江慧萍，2010：135-136）。歷史制度論者強調政策的歷史，如何塑造行動者的理念、利益、

偏好，進而影響後來的政策選擇。以下說明關於歷史制度論之制度變遷的五項觀點（謝俊義，2000；呂育誠，2002；Hall & Taylor,1996）：

一、制度變遷會受到不同深度及廣度的「內生」與「外生」交互影響

March & Olsen (1989)指出影響變革的力量有兩類，其一為「內生動因」，係指構成制度或政策本身，或其內部的各項因素，彼此間因相互干擾、衝突、重疊、或不能符合制度的要求，進而產生出修正、調整、補充，裁廢及整合的要求，並促使制度或政策產生變革的動力。而「外生動因」則是指制度或政策外在環境因素的變動，直接或間接促使制度變革的壓力，此種變革是最被普遍認知的，如國家、社會物質或心理條件的改變，都可能促使制度或政策變革。

二、制度轉變具有路徑依賴現象

最早運用路徑依賴此概念的是Krasner，他借用理性選擇中的路徑依循概念解釋制度如何受到歷史的影響，指出歷史的發展就是路徑依賴，將路徑依賴看成如樹枝分岔的次序發展模式，過去建立的制度會對現時的選擇形成限制，使行動者的偏好受制於制度結構，影響後來制度的變遷與重塑(Krasner,1984:240)。簡言之，制度轉變會依循一定路徑進行，而不是漫無方向的任意選擇，所謂「路徑依賴」就是指事件在歷史過程中的發生順序將影響其未來的發展。

三、制度演變的過程是種斷續式均衡(punctuated equilibrium)

Krasner(1984:240-242)認為長期靜態下突然出現的重大制度變動或政治行動者的策略與選擇，亦即在特定點上產生的打斷，也會形成另一個新的歷史制度結構或制度均衡狀態，他稱這種歷史結構的制約所形成的制度變遷現象，是處於一種「斷續式均衡」的狀態。Krasner是延續路徑依賴模式的概念，說明制度變遷後的後續發展。路徑依賴界定出制度發展朝一定的軌跡行進，而斷續式均衡進一步指出制度變遷後，會成為另一個均衡狀態，也就是回到自我增強序列的作用，制度持續穩定地發展，如此週而復始，綿綿不絕。

四、重視國家制度的結構化及協調利益團體之間的衝突

DiMaggio and Powell(1991)認為所謂「政治結果」乃是國家結構與公民社會的政治團體，所形成之政策網絡進行利益協調下的產物，透過較為宏觀的觀點來觀察不同時期國家政體的政策差異與變化將可反映出利益團體權力及不同政治行動制度的變遷，亦可定義制度與行動者行為間的關係。

五、權力與實際的運作間呈現不對稱關係

歷史制度主義特別注意偏差性議題，此係指制度一方面是制約行動者行為的一套標準程序，另一方面也可能是行動者追求利益下所產生的特定秩序與規範。政策涉及到不同行動者在不同位置所做的決定，在權力不對稱的情況下，制度中的弱勢行動者可透過理念與利益在不同時空環境的詮釋下改變政策或制度。

肆、歷史制度論之研究途徑

歷史制度論對歷史要素的考慮和運用形成了獨特的時間理論，即從時間角度來分析制度演變的過程，分析時間要素對制度變遷和政策差異的影響及其結果。簡言之，時間要素的穩定性決定了制度的規則變化，而時間要素的波動性則決定了制度的不規則性和意外變遷。以下將說明關於歷史制度論的分析途徑（劉聖中，2010：149；蔡相廷，2010：59）：

一、歷史脈絡與時間序列：解釋制度形成與變遷的歷史條件

Pierson提出的時間序列分析成為歷史制度論的重要理論，Pierson(1996:126)認為：「歷史制度論是歷史的，它認為政治發展必須被理解為一種隨時間而發展的過程；同時它又是制度主義的，它強調時間過程中當下的主要政治意涵鑲嵌於制度之中」。歷史脈絡對各國政治制度、權力結構的形塑、以及政治結果產生巨大的影響；同樣的事件，在各國產生不同的效應，主要取決於該事件在歷史事件序列中出現的時機(Pierson,2000:251)。學者特別強調歷史脈絡所具有的支配性作用，這些歷史脈絡背景包括政體的類型、時代、地域與文化。

歷史制度論要在歷史事件發生的時間序列中，追溯制度的形成，制度不僅是歷史過程的產物，制度也是推動歷史朝向特定路徑發展的重要力量。Steinmo(2008:164-165)主張追蹤歷史過程，嚴肅看待歷史，其理有三：首先，須詳細說明時間序列，來解釋轉型原因、以及歷史變遷的程度與時間性；其次，行動者從歷史經驗中學習，其行為、態度與策略選擇均內生於特定社會經濟與文化的歷史脈絡中；第三，行動者對未來的預期，也受過去歷史所塑造。因此，隨著時間的發展而去追尋事件的發生順序，以說明先前的事件如何改變隨後事件，提出時間序列與制度分析的解釋模式。

二、路徑依賴與關鍵時刻

歷史脈絡直接影響特定政治事件的發生，其發生時間與順序至為重要。起點條件相同，可能因歷史中微小或偶發事件發生時間與順序的差異，導致結果大有不同；先前不同時間點的政治選擇，一旦被引進，後續發展的路徑幾乎不可能被扭轉，不僅限制未來政治選擇的可能方向，甚至影響到後續階段出現一系列事件的可能結果(Pierson,2000:251)，這就是路徑依賴的解釋觀點，是歷史方法的核心概念。路徑依賴意味著制度在歷史過程中的「自我強化」機制或政治系統的「正反饋」過程，這種過程明確指出：(1) 在特定脈絡背景下，從一條路徑到另一條，扭轉的成本隨時間的推移而明顯增加；(2) 特別關注時間序列問題，把制度形成前的關鍵時刻(critical juncture)，與制度形成後產生自我強化的階段，這二個時期的分岔加以分開(Pierson,2000:252)。

依據Krasner(1984)「斷續式均衡」的觀點，制度與歷史發展過程是持續性穩定與突發性斷裂的交錯；重大危機事件導致歷史與制度的斷裂，因而產生突然的、根本的制度結構變遷；危機事件發生後的關鍵時刻，是制度產生變遷的斷裂期，亦是歷史發展的關節點，有如樹幹、樹枝的分叉點。在關鍵時刻所發生的衝突事件，受歷史條件與當時環境的限制，主要行動者有不同的選擇方案，一旦行動者選擇了特定方案後，就越來越難扭轉回去當初沒有選擇的方案。因此，行動者在制度形成前的關鍵時刻中所做的最初選擇，常是路徑依賴的分析的起點(Thelen, 1999: 388-390; 林國明, 2003: 13-14)。針對制度變遷的解釋，「斷續式均衡」模式強調政治環境發生的重大危機事件，將導致舊制度發生變遷，甚至崩潰，在關鍵時刻中行動者之間權力鬥爭，受到文化傳統的影響、舊制度的遺緒、行動者的理性與理念創新等因素的共同作用，使衝突的最後結果產生新制度。

歷史事件出現的時間序列所形成的歷史偶然性，深深影響行動者在關鍵時刻的選擇，可能產生多樣化、難以預測的結果。學者以時間序列與路徑依賴的方法，來分析行動者最初的選擇與影響，並解釋制度持續與變遷的條件。歷史制度論能廣為運用在各大重大的政經制度、民主轉型與憲政體制，以及各種政策研究上，以此途徑從解釋制度或政策的形成，到分析制度的運作影響與政策後果，再到制度與政策的變遷，能建構有系統、脈絡清晰且符合真實世界經驗的有效知識。

伍、歷史制度論之分析運用

許多研究依據上述歷史制度論的研究途徑核心概念，提出使用歷史制度論為分析時的運用架構，本研究將提出以下被廣泛接受與應用的架構圖做說明，首先是 Pierson(2004)提出的時間序列的分析模型；第二是 Collier(1991)的關鍵節點的框架，其架構提出後也被經常使用在社會制度的變遷問題；第三是 Mahoney(2001)的路徑依賴架構圖，其架構也是在歷史制度論的研究中最被廣泛使用的；第四吳玉山(2001)的制度上、中、下游架構圖，該架構也經常被應用在憲政制度的研究上；第五則是徐正戎與張峻豪(2004)提出的歷史制度途徑的分析模式；第六為蘇子喬(2010)的歷史制度邏輯之樹；最後則是蔡相廷(2014)提出的制度研究架構圖。

一、Pierson 的歷史序列分析

在 Pierson 的分析中，所謂過程追溯分析則變化為「長期過程」分析，首先通過兩個維度：原因的時間視域和結果的時間視域，建立了一個分析量表，並指出，其中至少有三個因果過程類型可以描述為緩慢發展的過程。這種緩慢發展包括三個特徵：積累性原因、閾值效應和因果鏈。各種影響變化的變量的發展是漸進的、連續的、一點點積累的。重要的社會經濟條件的發展總是小步前進的，在日常生活中總是點點滴滴的積累性原因並不一定導致漸進的積累性變化，而是積累到一定程度，達到所謂的最高點，類似閾值則會發生突然變化，導致事物結構和特徵出現極大的差距，這就是閾值效應。用圖示來表示則是，某事件在時間 T1、T2、T3 均保持平穩連續發展，但是到了 T4 點則突破了閾值線，發生根本性變化(Pierson,2004:87)。如下圖：

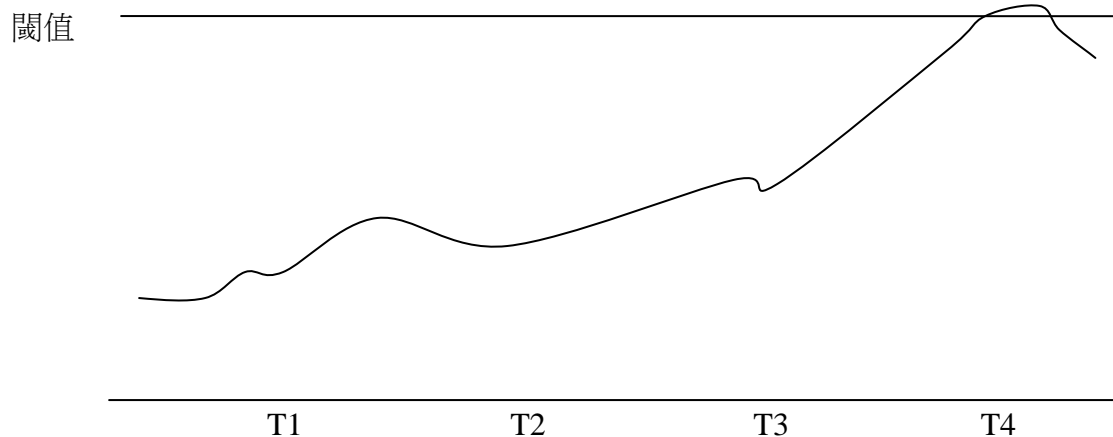


圖 2-2 基本的閾值模型

資料來源：Pierson(2004:87).

第三個特徵是因果鏈分析。因果鏈分析可以描述事件發展過程中的序列性，其模式是 X 影響 Y，其次影響 a、b、c、d。因果鏈分析試圖尋找事件發展過程中按照時間線索連續性的連帶的因果關係，從而追溯事件發展過程。這種類型的分析常常被運用到國家建設、民主化等問題的分析當中。Pierson 的分析很好地展現了歷史過程中的特徵，通過這些特徵的細緻分析能夠更具體準確地實現追溯歷史過程的目的。

二、Collier 夫婦的關鍵節點框架

Ruth Berins Collier and David Collier(1991:30-31)夫婦指出，關鍵節點包含了三個部分：每個案例中出現的重大的變遷的觀點；變遷在不同的案例中以不同的方式發生的觀點；變遷後果的解釋性假設。如果假設的關鍵節點沒有產生遺產，那麼這個假設就不是關鍵節點。這個模型必須考慮到以下一些因素：（一）前提條件代表了關鍵節點和傳統被評價的標準線，如果前提直接導致遺產的核心要素的穩定，在其他對立性解釋的壓力下，最終後果是遺產的終結，這樣的關鍵節點就不存在；（二）在前提條件下出現的斷裂或危機反過來觸發了關鍵節點的出現；（三）遺產包括了三個部分：遺產的生產機制、再生產機制和核心要素的穩定性；（四）與連續因果關係有關的對立解釋，代表了必須考慮的其他類型；（五）遺產的漸進結束，這在一些點上不可避免地會產生。

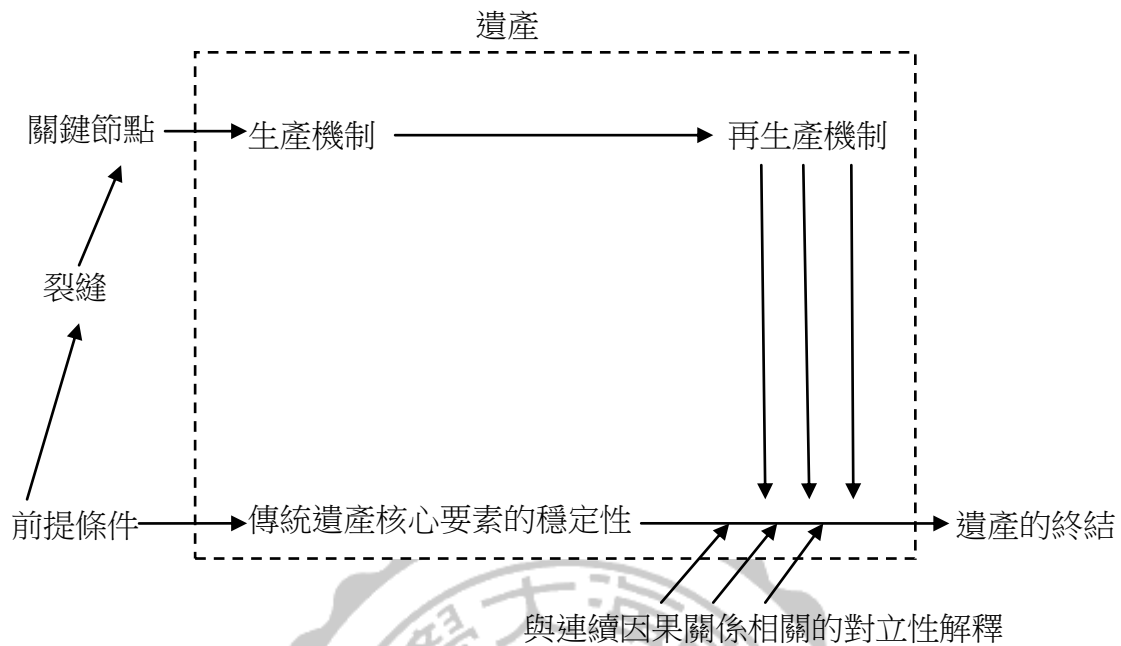


圖 2-3 關鍵節點框架的模型

資料來源：Ruth Berins Collier and David Collier(1991:30)。

這一框架的核心假設是關鍵節點以不同的方式出現，這些差異性是高度相關聯的。它假設了不同類型的聯合階段的長期影響，創造關鍵節點的分析框架就是為了更好地解釋關於拉丁美洲政治轉型的核心觀點。Collier 夫婦的分析清晰地展現了拉丁美洲地區政治制度在歷史演變過程中的特殊性，尤其是在特殊時刻所遇到的政治變量而導致的制度遺產的差異，這一分析充分顯示了歷史制度主義理論的時間縱深研究的特色。後來的學者也紛紛學習 Collier 的模型，分析各個地方複雜的社會制度變遷問題。

三、Mahoney 的路徑依賴圖

歷史制度論在做制度變遷分析時最重要的論點之一是「路徑依賴」觀點(Hall and Taylor,1996:7)，也就是強調前一個階段的政策選擇往往會決定和影響後一個階段的政策方案。正如 Mahoney(2001:111-113)解釋，路徑依賴為行動者在重大關鍵時刻所做的選擇，導致具有重製特質的制度形成，並將路徑依賴分為四個分析要素，依序為初始條件、關鍵時刻、制度重製與反應序列、結果。路徑依賴為

一種非計畫性所導致的路徑，並且由個體重複形塑，早期所發生的事情會影響往後的發展，蓋一旦施行形成某一特定制度，日後要改變它的成本將會很高，即使制度存在著其他選擇，仍易於傾向於先前的決定(Pierson,2000:251)。

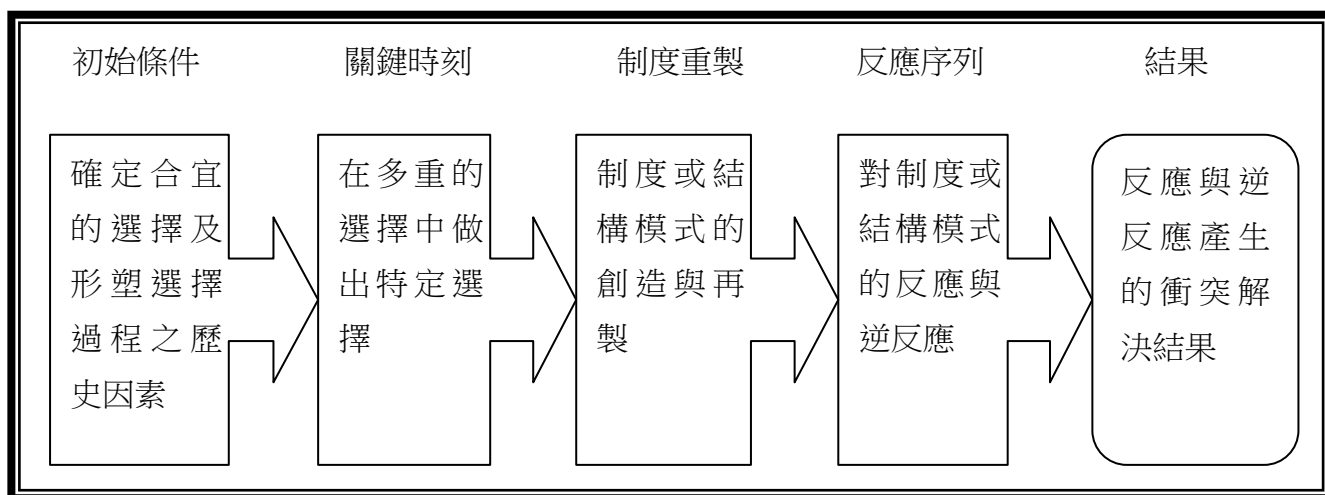


圖 2-4 路徑依賴圖

資料來源：Mahoney (2001:113)。

誠如圖 2-4 所示，路徑依賴的起點是在初始條件下，在關鍵時刻時對行動者界定可選擇的範圍，這個關鍵時刻是在特定的兩個或是兩個以上的選項中所做的選擇。由於建立制度模式經歷一段時間，必然在關鍵時刻做出選擇；否則，制度的持續將引發行動者回應當前的安排，產生一系列的反應與逆反應。這些反應即是路徑發展到達最終結果，亦即解決衝突的結果(Mahoney,2001:112-113)。

Mahoney 清楚建構路徑依賴的分析架構，讓路徑依賴不再單純的只是一個解釋制度變遷的詞彙，讓研究者可透過更具體的方式以及分析要素，對制度的影響性進行分析，因此該架構也被國內學者廣為接受與應用，如林國明（2003）利用該架構分析我國全民健保組織體制的形成、陳恆鈞與江慧萍（2010）亦採用此觀點，對樂生療養院事件與新莊捷運線的制定進行因果關係的分析。

四、吳玉山的制度流程圖

吳玉山（2001）在探討我國憲政制度—半總統制之下的穩定現象時，其認為單純採用新制度主義的理論途徑並無法充分解釋政治穩定現象，雖然新制度主義學者重回制度研究，也確實掌握了轉型的核心問題。但影響政治穩定的原因尚有許多非制度性因素的存在，因此，研究者應該掌握的關鍵為決定行動者行為模式的結構。

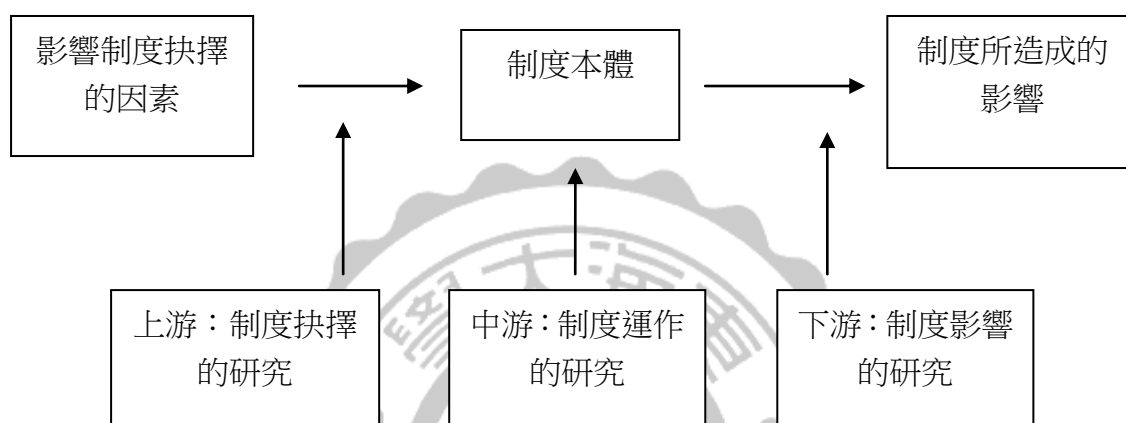


圖 2-5 制度研究的上、中、下游

資料來源：吳玉山（2001：4）。

制度研究的內容可分為上游（制度抉擇）、中游（制度運作）和下游（制度影響）三大領域，制度設計的目標與所帶來的成本都會影響制度的採取與否，一旦某特定制度被採取也將受到其他環境因素影響，中下游的制度研究未必能解釋上游制度最初的設計目的，但仍有其重要性，作為制度修正的參考（吳玉山，2001：3-4）。簡言之，制度是一系列的動態過程，制度所產生的影響往往是研究者最必須關注解釋的環節。吳玉山針對制度研究的內容提出制度抉擇、制度運作與制度影響，作為上、中、下游的骨幹，該架構也經常被應用在憲政制度的研究上。

五、徐正戎、張峻豪歷史制度途徑的分析模式

整個制度的建立過程可是為一次次路徑選擇的過程，決策者會因受過去制約，而排除他在下一個時間的路徑選擇範圍。故正如 Douglass North 認為：「路

徑依賴意在指出歷史的重要，我們若不追溯制度逐步累積的演變，變無法理解今天的決策。」歷史制度主義者認為，行動者為達到某種特定目的，必須選擇一個適當的方法來達成，而歷史之所以會產生路徑相依的現象，是因為行動者在當時的環境與條件下所採取最適切的行動方案。行動者在不同時間點的想法，可能受到更多偶發與非預期因素的影響而產生改變，倘若僅是單以路徑相依作出解釋，將會形成只能解釋歷史當中發生了哪些事情？而無法解釋這些事情是如何的發生？的情形。故，在路徑探尋外，更要找出造成路徑的原因，整言之，歷史制度途徑的分析方式如下圖（徐正戎、張峻豪，2004：152）：

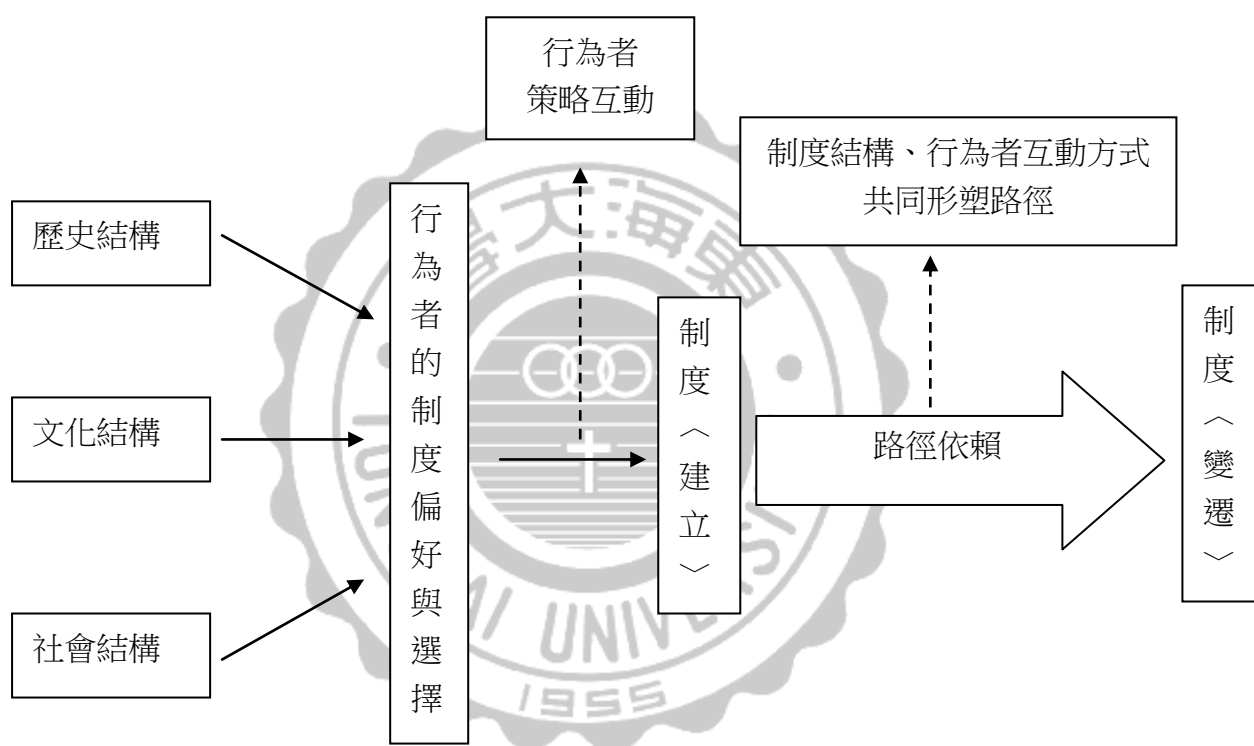


圖 2-6 歷史制度途徑的分析模式

資料來源：徐正戎、張峻豪（2004：152）。

將現階段的制度影響、背景及內容，透過一系列的時間脈絡，解釋形成的原因及變遷的內容，即使將制度的時序拉長，便可調理分析具體時空裡制度的發展，歷史制度主義加上路徑依賴的提出，運用上圖（圖 2-6）加以分析。

六、蘇子喬的歷史制度論的邏輯樹

上述歷史制度論對於制度變遷過程的論點，亦可由邏輯之樹來做比喻（參見圖 2-7），樹中的「節」（knot）即是關鍵時點，它意味制度發展發生重大變遷的轉折點；樹中的「枝」（branch）即是穩定均衡時期，不同的「枝」意味每一個轉折點之後可能步上的路徑，歷史制度論仍然是傾向在這樣一個特定的時點下先確定當時的制度脈絡，然後建構行動者在此情境中的策略互動模式，並以此探討此種互動結果對於未來路徑變遷的影響。歷史制度論具有「歷史」的觀照，採用路徑依賴和斷續式均衡等核心概念，將觀察的時間面向拉長，從時間序列與制度動態論的角度去分析制度在具體時空脈絡下的變遷發展（蘇子喬，2010：155-157）。

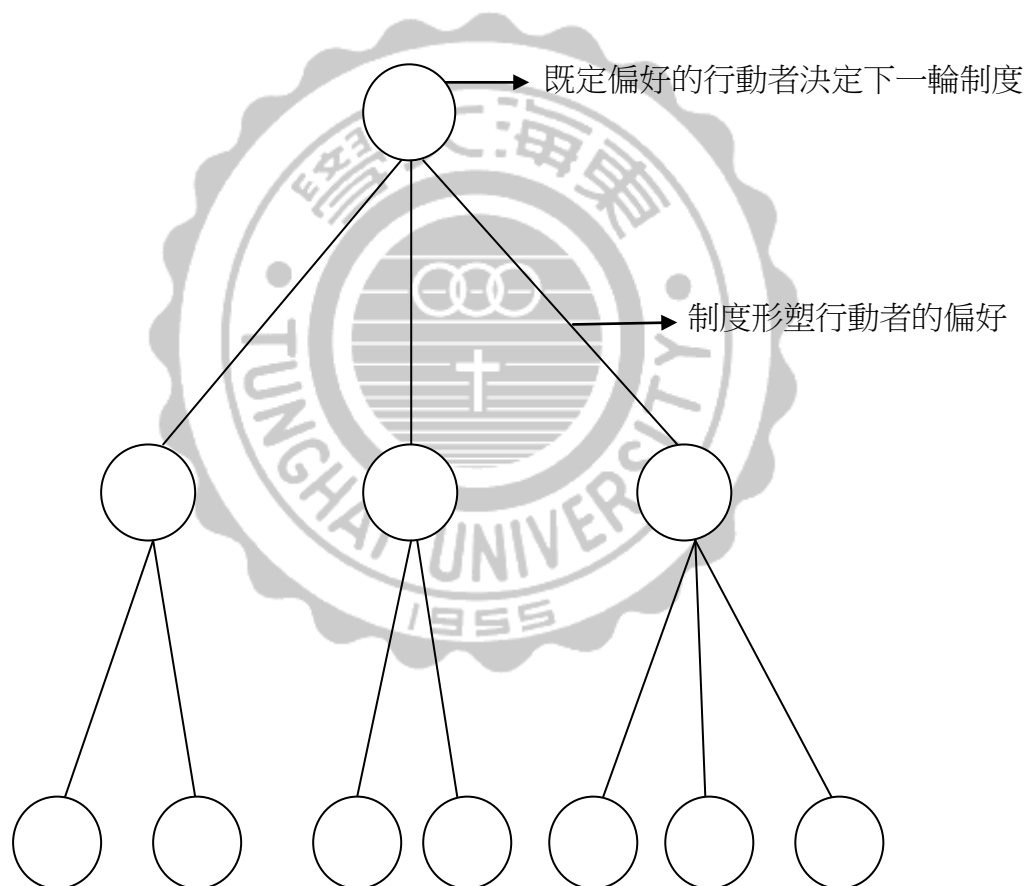


圖 2-7 歷史制度論的邏輯之樹

資料來源：蘇子喬（2010：157）。

歷史制度論著重從時間序列的角度進行制度變遷的分析，制度在變遷的過程中有時是形塑個人行動的自變項，有時則是被行動所決定的依變項。

七、蔡相挺的制度研究流程圖

依據歷史制度論在「路徑依賴」以及「斷續式均衡」的制度形成、持續與制度變遷觀點，其制度研究的流程與架構如下（蔡相挺，2014：46）：

（一）環境、歷史脈絡與過程

環境危機與歷史脈絡對各國政治制度、權力結構的型塑、以及政治結果產生巨大的影響，歷史事件的影響，主要取決於該事件在歷史事件序列中出現的時機。歷史制度主義主張：制度是歷史過程的產物，學者要在歷史事件發生的過程中，追溯制度的形成。此外，政治行動者也是從歷史經驗中學習，其行為、態度與策略選擇均內生於特定社會經濟與文化歷史脈絡中。因此，研究特定國家的制度形成與運作，首先要追溯該國政治環境與歷史脈絡。

（二）制度的形成

政治制度的形成，除了當時主流意識形態（理念）、以及權力不平等的行動者在關鍵時刻的衝突與選擇、甚至「意外」（歷史偶然）等因素之外，舊體制遺緒的路徑依賴亦是重大因素。同時，人類的價值認知與行為模式受既有之歷史文化塑造，對未來的預期亦是基於過去經驗的累積，所以必須追溯該國的歷史結構的影響，包括從過去到現今的內外環境、歷史文化、政治社會結構、理念改變等諸多重大因素。此時制度是依變項。

（三）制度的作用與持續運作

制度並非中立，也不一定產生效能，不過當體制建立之後，制度就會塑造行動者的理性、偏好與目標，分配行動者的權力大小與互動關係，約制其行動策略，並基於制度本身產生「報酬遞增」的自我強化作用，形成路徑依賴的現象，將使制度進入長期的持續期。此時制度是自變項。

（四）制度的變遷

環境的劇變、危機或制度本身潛在的危機、理念的改變，或意外因素都可能使新的行動者出現，或者讓舊有的行動者的目標與策略產生重大改變，導致既有體制，在另一個關鍵時刻中產生演變，制度變遷的幅度可能是稍作修正，亦可能發生重大改變。

基於上述分析，歷史制度主義的制度架構如圖 2-8：

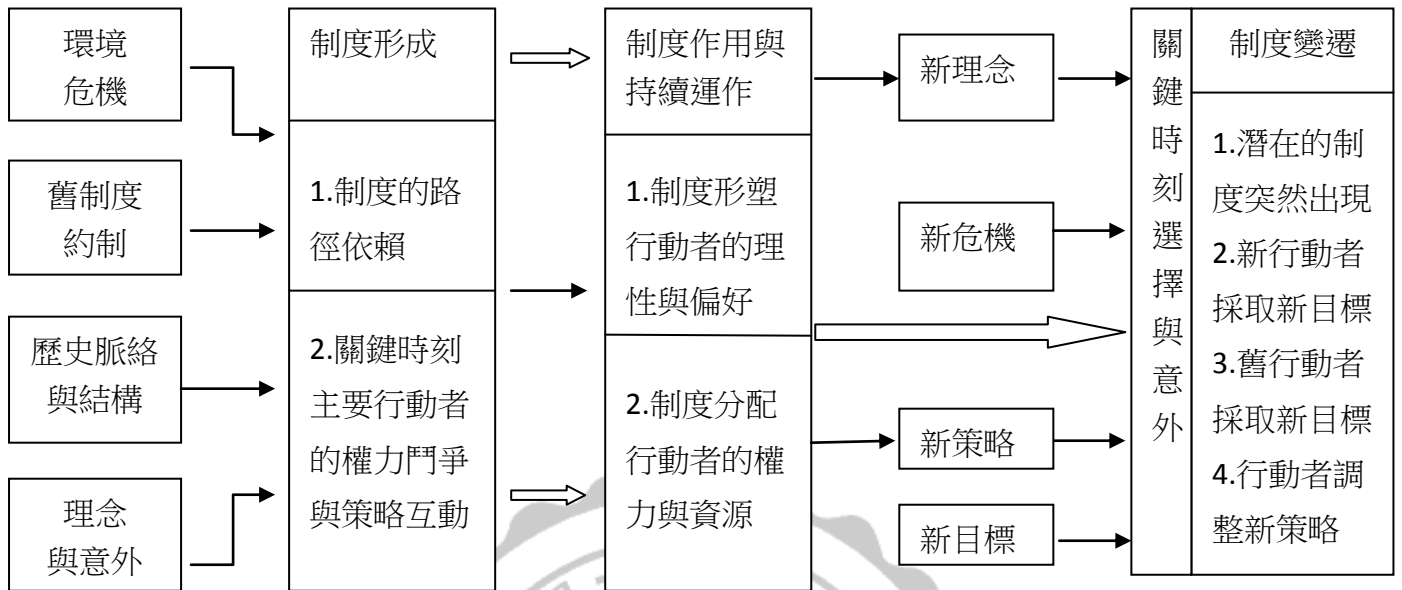


圖 2-8 歷史制度主義的制度研究架構

——表示歷史結構與環境

資料來源：蔡相廷（2014：47）。

══表示制度的路徑依賴

整合以上七位學者運用的研究分析架構，以 Pierson 提出的歷史序列為底，制度是個長期的發展過程，加上 Collier 夫婦提出的關鍵節點，每個制度的變遷都有著關鍵節點，時間序列的分析為歷史制度主義提供了一個有效的可操作的方法和路徑，把路徑依賴、關鍵節點、斷續均衡等重要概念都串聯起來，形成歷史制度主義的理論框架。Mahoney 的路徑依賴對形成路徑的依賴、持續與變遷提供了一個簡單的陳述，然而徐正戎、張峻豪與蔡相廷所提出的兩個研究架構中，皆清楚的說明初始制度的形成有著幾項外在因素的影響，以及與蘇子喬的邏輯樹相同強調既定偏好的行動者會決定下一輪的制度，在制度的運作中，因制度本身產生報酬遞增的自我強化作用，以至於在關鍵時刻可選擇的項目可能不再有吸引力，換言之，在制度的運作中，制度會形塑行動者的偏好，則形成路徑依賴的現象。本研究將藉由以上諸位學者的架構概念提出本研究之架構。

陸、小結

歷史制度論從制度的發展歷史做為主要分析的研究方法，其強調社會因果關係中的「路徑依賴」的特性，這代表著歷史制度論排除了傳統的研究途徑公式，即在同樣條件下應會產生同樣的結果。另一方面，歷史制度論關注於解釋制度是如何產出某種路徑，而這路徑（政策慣性）又將如何影響制度變遷過程中的方向，故，歷史制度論可視為制度變遷與運作的歷史決定觀點，表示著後決策依先前決策過程而決定的基礎，以及依此基礎發展而生的制度運作與變遷脈絡。簡言之，制度具有動態性，其會在時空脈絡中進行變遷，並著重探討制度為何與如何產生變遷，並認為制度會影響個人行為，不同的制度會產生不同的政治模式，擷取兩大學派的若干概念，如路徑依賴、認知、理念、文化的影響等。再者，歷史事件出現的時間序列所形成的歷史偶然性，影響著行動者在關鍵時刻的選擇，可能產生多樣化以及難以預測的結果。因此，以時間序列與路徑依賴的方法，來分析行動者的選擇與影響，並解釋制度持續與變遷的條件。

綜合言之，歷史制度論提供一個制度的研究途徑，而本研究認為歷史制度論的部分觀點與本研究取向較為相近，並對考績制度的發展提供一個較佳的解釋觀點。因此，以歷史制度論的觀點，來探討我國考績制度之歷史制度變遷，藉以產生新的制度變革。從歷史制度論的角度出發嘗試透過資料的收集與分析來解釋我國考績制度的歷史脈絡，並將著重於考績制度所形成的歷史制度原因，探究其制度設計是如何受到路徑依賴與關鍵時刻行動者的影響。

第三節 我國人事制度與理念變遷

本節首先說明考績法之沿革；其次，說明績效管理運動的發展背景，理念的不同影響著考績法的變遷，因而整理說明從過去的 Max Weber 的官僚體制、美國文官制度的發展影響、公共行政的五個典範到新公共行政、進而轉變為新公共管理，直至近年的新公共服務中文官體制的變化，進而了解考績法的變遷過程，理念的變遷；再者，說明我國人事行政變革，比較傳統人事行政與現代人事行政的不同、人事行政與人力資源管理的不同，與新公共管理下的公務人力資源的改變，以及我國的人事制度。

壹、考績法之沿革

表 2-2：歷年考績法及修正重點條文

公布時間	法規名稱	修正條文	條文要點
1929 年	考績法	訂定	<p>第一條 凡公務員之考績，除法律別有規定外，依本法行之。</p> <p>第二條 公務員考績之標準，依其所執行之職務，分別以表定之。考績表，由考試院定之。</p> <p>第三條 公務員之考績，每年分為二次，於六月、十二月行之。</p> <p>第四條 第四條公務員考績分初核覆核，以其直接長官執行初核，主管長官執行覆核。但其長官僅有一級，即由該長官考核之。</p> <p>第五條 公務員執行職務因特殊情</p>

			形，不能依照正常規定考績者，得由其主管長官陳明銓敘部，舉行特種考績。
1935 年	公務人員考績法	訂定共九條	<p>(一) 公務員考績分「年考」與「總考」二項。</p> <p>(二) 公務員考績執行分為「初核」與「覆核」二階段。</p> <p>(三) 各機關得設考績委員會。</p> <p>(四) 考績項目分為工作、學識、操行三項。</p>
1939 年	非常時期考績暫行條例	訂定	<p>(一) 公務員考績以年考為主。</p> <p>(二) 考績標主仍分工作（50分）、學識（25分）、操行（25分）。</p> <p>(三) 考績獎懲以 60 分為及格，60 分至 79 分不予獎懲；80 分以上者晉級；60 分以下降級或免職；考績結果工作不滿 30 分、操行或學識不滿 15 分者，均以不及格論，酌予懲處。</p> <p>(四) 考績分初核覆核，考績委員會執行初核；主管長官執行覆核、決定獎懲。</p>
1943 年	非常時期考績條例	訂定	除限制考列 80 分以上者，不得超過考績人數約三分之一以外，其餘均較暫行條例為放寬修正，以適應當時的需要。
1945 年	公務人員考績條例	訂定	依考績分數高低訂為五等，增定簡任、薦任存記、獎懲依附表規定等。

1949 年	公務人員考績法	訂定	考績種類分年考與總考，年考由各個機關辦理，總考由銓敘機關核定，考績標準與考績表格，另由各主管機關會同銓敘部定之。年考、總考均各以分數定為五等，年考列一等者不得超過各該官等人數約三分之一。
1954 年	第一次修正公布公務人員考績法	修正施行	仍分年考、總考，年考由各機關辦理，銓敘機關核定，總考由銓敘機關辦理。考績標準分工作、學識和操行三項，年考列特等，晉俸二級，劣等降二級、免職。
1962 年	第二次修正公布公務人員考績法	修正	廢除總考，專行年終考績，考績標準於工作、學識與操行三項之外，增加「才能」一項，考績等次廢特等和劣等，仍分五等，一等晉俸一級，給予半個月俸額之一次獎金。增訂薦任職人員以考績升簡任應具資格與考績等次。
1970 年	第三次修正公布公務人員考績法	係配合「分類職位公務人員公務人員考績法」而修正，此次修正條文計有第 2、4、5、6、8、10、13、14 條，共計 8 條條文。	將考績等次改為四等，增加考績獎金，任職至年終滿六個月應另予考績，取消考績考列一等人數三分之一的限制，明定記大功或記大過之考績等次。
1980 年	第四次修正公布公務人員考績法	修正	考績等次由原 1、2、3、4 等，修正為甲、乙、丙、丁四等，依考績取得簡任升等任用資格，除考績與考試資格仍然照原來的規定外，依

			學歷條件取得者，將專科以上學校畢業，修正為大學或獨立學院畢業。
1986 年	公布新制公務人員考績法		本法係擷取分類職位公務人員公務人員考績法與原公務人員考績法兩制之長，截長補短融合之新法，全文共有 25 條的條文，並於民國 76 年起實施。
1990 年	修正公布公務人員考績法	修正第 7、8、11、12 條條文。	修訂考績獎金的內涵，拉長年功俸級數與放鬆簡任資格之取得條件。
1997 年	修正公布公務人員考績法	修正第 3、7、11、12、14、16、18、19 及 23 條條文；並刪除第 17 條條文。	此次修正，主要強調形式公平原則，故明定考列甲等及丁等的具體條件，並且重視公務人員待遇之改善，以增加考績獎金、拉長年功俸級、甲等人數不設限與縮短甲乙等獎勵差距為其具體作法。
2001 年	修正公布公務人員考績法	修正第 4、6、7、10 至 12 條、14、18 及第 25 條條文。現行公務人員考績法共計有 25 條條文。	公務人員考績法施行細則在同年 9 月 20 日修正與公布，並修正公布施行細則第 2、5、6、9、12、14、19、21、24 及 27 條條文本次修正要旨為： （一）免職處分採法律保留。 （二）調整乙等之獎勵規定。 （三）併資考績規定放寬。 （四）免職處分之正當法律程序。
2007 年	修正公布公務人員考績法	修正第 14 條條文。	
2010 年	公務人員考績法修正草案	修正第 2、3、4、5、6、7、8、9、11、12、13、14、15、18、20、23、	（一）考績等次增列優等，增訂考列丙等條件，修正考列丁等條件。 （二）增列各機關考列優等、甲等以上及丙等人數比率限

		25 條條文；並刪除第 13 條條文。	制。
--	--	---------------------	----

資料來源：整理自呂育誠（2011：41）；李和淑（2003：103-105）。

貳、績效管理運動的發展背景

從 Weber 的官僚體制開始，加上美國文官制度的發展，以及傳統公共行政的官僚體制，至 1980 年代之後引起政府再造風潮的新公共管理，乃至晚近由 Denhardt 夫婦所提出的新公共服務。

一、Weber 官僚體制

對於科層官僚體制，最具原創和系統論述者，當推德國學者 Weber 莫屬。Weber 建構其「理性－法律型科層官僚制」(the rational – legal type of bureaucracy)，有三個重點以下加以敘述（林鍾沂，2008：6-8）：

首先，Weber 對西方文明的系絡性理解。睽諸整個西方文明理性化的發展，從中古邁入近代：在宗教上，基督新教的改革；在經濟上，資本主義的萌芽；在社會上，封建制度解體，新興城市和市民階級興起；在政治上，法理型支配的確立並取得了優勢地位，這些分殊領域的發展趨勢，看似各不相同，彼此獨立發展，事實上它們卻都朝著一個共同方向在進行，那便是理性化的發展方向。於是 Weber 曾經指出：理性化(rationalization)、理智化(intellectualization)以及最重要的「解除世界魔咒」(disenchantment of the world)是我們這個時代的命運與特徵。在社會生活的理性化、經驗科學研究的理智化，以及宗教信仰的解除魔咒之趨勢下，帶動了行政理性化的發展，也就是理性官僚制度的發展。

其次，Weber 藉由理想型(the ideal type)的概念，將權威分為三類：

(一) 傳統型權威(the traditional authority)：它確信淵源悠久的傳統之神聖性，即根據傳統行使支配者的正當性，類似於部落酋長的權威。

(二) 奇魅型權威(charismatic authority)：它係基於對個人的神聖性、英雄氣質或非凡性格的效忠，並對其之所啟示或制訂的道德規範或社會秩序之遵從。

(三) 理性法律型權威(the rational – legal authority)：它確信法令、規章必須合於法律，以及支配者在這些法律規定之下擁有發號施令之權力。由於此種類型兼具理性與合法性的特質，所以相對而言，另外兩類權威基本上自然不夠理性也不具合法性。也因此它是三種權威型態中最具效率者，並形成了科層官僚理論的基礎。

第三，Weber 從理性法律權威觀念中，列出現代科層官僚制的六點原則：

(一) 依法行政的原則：行政人員原則上有固定與政事的職權範圍，通常他們由法規及法律或行政規章加以規定，此又可分三點說明：1.官僚體制的日常活動皆以固定的方式分配，作為公務上的責任；2.執行這些職責所須的權威，乃以穩定的方式配置，至於相關的強制性手段，無論是物質的、宗教的或以其他方式，接受制於法令規定；3.對於這些職務的持續實行，以及與此有關之權力的行使均有條理的規定。

(二) 層級節制的原則(the principles of office hierarchy)：權威的層級層次，表示上、下級間完整的命令系統，上級因以監督下級，而下級以之對上級負責，權力得以集中貫徹，整個層級系統呈現一金字塔型，金字塔的結構既有利於權力的集中，也利於任務的分工，就命令由上而下的貫徹執行而言，是最有效的結構。

(三) 現代公務的管理係基於書面的文件而來：不論文間的形式係以原始或草稿的方式加以保留，這些公文的處理與執行是辦公室人員份內的主要工作，而且這些個別文件資料經執行與存檔後，就形成了檔案文獻。

(四) 公務管理，至少是所有專業化的公務管理(此為現代公務運用之特徵)通常預設著完整和專業的訓練，而且這將為現代政府官員和企業主管與職員應該逐漸具備的條件。

(五) 充分發展的公務機關，履行公務行為須具備完整的運作能力。這是行政機關和私人組織長程發展的結果。

(六) 公務處理必須依循普遍的法則，除了它們或多或少具有穩定性與涵蓋性外，並且能被學習。擁有這些規則的知識，代表行政人員學習一種特別的技能，它涉及了法律體系，更包括了行政與企業的管理。

Weber 設想出來的制度中，最主要的差異與進步，可透過與早期行政模型之比較來加以理解。Weber 和早期模型的最大對比與顯著的差異，在於以規則為基礎的非個人制度取代了個人化的行政，也就是說，早期行政體系是「私人的」，它是以對於特定個人的忠誠感為基礎，而不是「非私人的」，根據法律向組織或國家表達忠誠。人們曾經企盼求助於恩庇制(patronage)或裙帶關係(nepotism)，以獲得國家的雇用，亦即依賴朋友或親戚，或者透過買官的方式來工作。這往往導致個人為了自身利益而貪污，或者造成不當行使職務之情事；再者，重要的行政職位通常不是全職的，而只不過是某人事業中的一項活動而已，以及它也並不能保證存在政府體系中的人，必然是有能力的。19 世紀的大部分時期，美國存在著行政分贓制⁴(spoils system)，便是最佳的一例（吳定 等，2009：42）。

二、美國文官制度

美國歷史不同時期反映出不同的價值觀，在公務人員人事行政管理上，先後出現了追求代表性、追求政治上中立的工作能力和追求行政領導地位，三種不同的指導思想（薛祖仁 譯，1999：100）：

（一）追求代表性的思想：源出於殖民時代，在美國的共和制度下，政府官員要對選民代表提出的政策負責。

（二）追求中立工作能力的思想：源出於 19 世紀 80 年代，當時出現了濫用議會多數、候選人名單過長的弊端和分贓制度，追求中立的目的是使「行政管理脫離政治」。

（三）追求行政領導地位：是為了對付政府面臨的各項問題如預算、改組、分解、和官員機構的大小等等，這些問題的核心都包含人事工作。

在 1978 年的「文官改革法」，確立了美國聯邦人事管理的功績原則。就美國法典(United States Code)第 2301 部分，有關功績原則的九項法規摘要如下（江岷欽，1998：55）：

（一）公務人員之甄選，應以整體社會之合格公民為對象；考選及銓敘應在

⁴ 分贓制，最早於 1832 年紐約州參議員馬希演講喊出「對敵人的分贓乃屬於勝利者。」美國的政治文化習慣於大選後，勝利政黨以公職酬謝支持者。最大詬病在於，人事任命的考慮以忠誠為主，而非適格的能力。

公平公開的競爭方式下，以才能為唯一標準，進行作業。

(二) 全體公務人員及公職申請人應受平等之待遇，不得有任何歧視行為；個人隱私以及憲法賦予之權利應受適當之尊重。

(三) 公務人員之俸給應參酌民間企業之俸給標準，以同工同酬為原則；對於傑出績效應予適當之獎勵及表揚。

(四) 公務人員應關切公共利益，以高標準之廉潔及操守自持。

(五) 聯邦公務人力之使用，應以效率及效能為原則。

(六) 公務人員之聘約，應以績效為標準。績效不彰者應予糾正；凡不能或不願改善績效以達法定工作之標準者，應予解聘。

(七) 公務機關應給予公務人員有效之教育及訓練，以利提升組織績效及個人績效。

(八) 公務人員應受適當之保護，免於黨派政治之干擾；亦不可動用職權以達黨派政治之目的。

(九) 公務人員依法揭發弊端，應受充分之保護，免於報復之恐懼。

功績制的實施，旨在用才唯才，提升公務人力素質，以行政中立的態度，執行政策，達成政府設定之公共目的。

然而 1883 年通過文官法之前，美國文官雇用政策上歷經仕紳制、分贓制兩個時期，雇用標準由適格性轉變為政治忠誠，雖然總統及國會均了解分贓制造成許多流弊，但矛盾的是總統與國會均想在分贓制中獲利，他們認為政府職位的授與是控制政治權力的好方法，拿掉其「恩寵」公務職位的權力，代表著政治影響力的削弱，是以欲取代分贓制的各種改革均徒勞無功。直到文官法的通過，文官選用必須採用公開競爭的考試制度，文官不付政黨捐輸的義務，亦不得請求或收受此類捐輸，即積極建立「功績制⁵」，才真正去除分贓制的影響。文官法實施後，適用該法的公務員範圍逐漸擴大，行政效率的改革亦愈型顯著，「永業化」的體制漸行確立（熊忠勇，2005：87）。

⁵ 所謂功績制是由「稍具才智之士即可優而為之」到「唯具備管理才能與專業技術始足以勝任」的才能體制，乃指人事制度與管理措施，不論取才、用人、陞遷、獎懲等各方面，均以才能與成就標準，做為權衡之依據。

永業任用即指具有久任保障的文官，也是傳統文官最主要的任用型態，文官接受組織的規約，以組織的需求為生涯發展方向，這種任用型態強調的是組織的穩定性與員工的保障。在取得永業任用資格之前，一般初任文官會先經過有條件的永業任用(*career-conditional*)，它是指初任文官的三年觀察期，若期滿合格方即可成為永業文官，之後便無任用期限之限制，具有久任資格，非因法定理由與法定程序不得將其免職或精簡等，此後亦無須再經公開競爭考試方式，可依法令回任、調任、升任、重行指派或降等。

「永業制」原是西方國家文官體制的重要特徵之一，但近年來經濟暨合作發展組織的國家所推動的文官改革，許多國家的文官在法制上的雇用的為變得與私部門的勞工越來越接近，亦即永業任用的型態逐步減少，臨時人力的比例不斷增加，這種雇用政策的轉變，從價值層面而言，是為了降低了人事成本，提高用人的彈性，本質上是效率價值的思考，但對於公務員而言，帶來的直接影響便是工作保障、身分保障等權力逐漸退去，用人機關享有更大的自主權與彈性(熊忠勇，2005：93)。

在研究美國文官歷史之後，Donald E. Klingner and John Nalbandian, (1998:29)曾提出美國公共人事管理價值的演進(表 2-2)。他們認為不同時期有價值轉換的情形，從下表中可發現，在 1992 年之前，主導的價值逐漸累積，1992 年之後，則由反政府價值的興起，轉換成個人課責、精簡與分權、社群責任。這三項政策價值，表達的是反政府的觀感，希望重返個人主義，小型政府及社群責任的自由價值，這三項價值對於公部門的人事管理的影響正逐漸擴散，包括運用替代性組織或機制來提供公共服務，降低政府的角色及縮小政府規模，或是改變傳統的雇用關係，增加雇用的彈性，例如減少終身職，增加臨時性、季節性人力，採契約進用制度等。由於三項價值的背後是所謂的新公共管理的理念，而新公共管理是一種基於效率思考而誘發的風潮，因此這三項價值最終的目的也是效率取向。

表 2-3：美國人事系統與價值演進表

演進階段	支配性價值	支配性系統	變遷的壓力來源
1789-1883	政治回應	恩惠制	現代化、民主化
1883-1933	效率、個人權利	文官制	回應性、有效能的政府
1933-1964	政治回應性 效率、個人權利	恩惠制 文官制	個人權利、社會平等
1964-1992	政治回應性 效率、個人權利 社會公平	恩惠制、文官制 集體協商、 弱勢優惠行動	四項相競爭價值 與制度的動態均衡
1992-	個人課責 分權的政府 社區責任	替代性組織 彈性的雇用關係	反政府價值的興起

資料來源：Klingner and Nalbandian(1998:29)。

三、公共行政的五個典範⁶

典範會隨著時間及空間而改變，換言之，不同的時間及空間，就會產生不同的典範（吳定，2006：81）。Nicholas Henry 在其所著《公共行政與公共事務》一書中提出五個公共行政典範，認為公共行政是由五個相互重疊的典範所發展而成的領域，以下五個典範時期加以論述（吳定 等，2009：5；吳瓊恩，2011：83-86）：

（一）典範一：政治行政分立時期(1887-1926)

公共行政一向附屬於政治學領域中，直到 1887 年才由 Woodrow Wilson 發表〈行政的研究〉，呼籲公共行政應獨立成為一門學科，而在許多行政改革者的推波助瀾下，行政才逐漸走上與政治分立的道路。此一時期對於行政學的研究走向

⁶ 典範(Paradigm)一詞在 1962 年孔恩(Thomas Kuhn)所著《科學革命結構》一書中所倡導。是指某一時期，某一社群成員，所持有的共同信念或價值觀。

著重政府的「官僚體制」，政治與行政是分開的，前者是關於國家意志的表現或政策的問題；後者則與政策的執行有關。就方法論而言，此一典範強調行政研究可以價值中立(Value free)，其研究目標在於經濟與效率的研究。

(二) 典範二：行政原理(1927-1949)

此一時期的學者認為行政原理具有放諸四海皆準的普遍性，因而行政科學乃追求行政現象的「類似性」(Similarity)通則，而不重視「差異性」(Difference)的比較研究，使政策研究著重機械的效率觀，缺乏「公共性」(Publicness)的探討，因而公共組織與企業組織的研究並無差別。就方法學上來看，這一群學者所調的「行政原理」並非真正的經驗性原理。只告訴人們行政若要有效率的話應該注意這個那個原則而已，顯得相當膚淺。

(三) 典範三：公共行政即政治學時期(1950-1970)

此一時期是行政學發展的低潮期，因為公共行政的研究成為組織研究的類別之一，而且行政學變成政治學的附庸或政治學的同義語，並非一門獨立的學科。這一時期的行政研究較著重個案研究法與比較行政研究，此為二次大戰後美援亞非國家，發現許多受援國貪汙賄絡公行，行政效率低落，乃以實際取向，改進行證實務為目的，從事比較行政或個案研究，其成果並不好，到了 70 年代漸漸轉為冷門的研究領域，但本質上，比較行政或個案研究法在知識建構過程中，仍有其重要性不可忽略。

(四) 典範四：公共行政即管理時期(1956-1970)

此一時期從《行政科學季刊》創刊後強調行政就是行政，沒有什麼「公共行政」或「企業行政」的區分。在這段期間行政學研究幾乎等同於「組織理論與管理」的研究，與典範三時期一樣，失去行政學獨立自主的個性，而由於資本主義社會的背景，組織理論與管理的研究往往成為「企業組織理論與管理」的研究，公共組織理論不僅沒有公共性的探討，反而以企業組織理論與管理為模仿學習的對象，直到今天還有人批評我國行政效率低落，是缺乏企業精神，好像只要具有企業精神，就能提高行政效率，這都是這一典範影響下的思惟方式。

(五) 公共行政即是公共行政時期(1970~)

1970 年「全國公共事務與行政學聯盟」(NASPAA)成立，代表了公共行政學

獨立自主的發展階段。1970 年可說是西方社會科學發展的轉折點，此時是邏輯實證論(Logical positivism)的衰退，也是 60 年代西方種種社會運動日趨消退的年代。在這兩個背景下，社會科學逐漸形成了「實證的」、「詮釋的」、「批判的」三個研究典範，超越了過去狹隘的「技術理性」，學者有了較為寬廣的視野，行政學研究也與自然科學、人文科學和社會科學的關係更為緊密。加上 80 年代以後西方社會的保守主義重視人類潛能運動，開發主體面的精神境界，反省個人主義的弊病等因素，使東方神祕主義或超驗的心性之學重獲西方人的重視，而使東西方學術思想有了真正交流或尊重的對話。

四、新公共行政(New Public Administration)

隨著時代環境的巨大變遷，公共行政亦面臨重大挑戰。尤其是 1960 年代末期，在世界各地，尤其美國本土接連發生許多動盪與不安，如：校園暴動、學生運動、反越戰心理，以及爾後幾年發生的重大問題，如：經濟停滯、能源短缺、貪汙索賄等問題層出不窮，面對社會的騷動，學術界亦承受來自到政治、經濟和社會各方面的壓力，有感於此，D. Waldo 認為公共行政正處於一個「革命的時代」(in a time of revolution)。是由一群專業的行政人員與學者，對傳統公共行政的效率、效能、預算與行政技術進行反思，強調社會公平的關懷，由於與傳統主流公共行政之研究重心不同，故自稱所提倡者為「新公共行政」(林鍾沂，2008：11-12；蔡勝男，2005：10)。

新公共行政運動對價值中立、感情冷漠、經濟、成本、效率、效能的理行個人私利追求進行反思，新公共行政強調社會公平、正義的價值，重視道德情操與人道的關懷，不論是第一次新公共行政運動，敏諾布魯克(Minnowbrook)會議，或是第二次新公共行政運動的《黑堡宣言》，均強調社會公平正義與公共利益的實踐。在美國新公共行政主要提出參與管理(Participative Management)，決策民主(Democratization of Decisionmaking)和工作場所人性化。就人事行政方面，不僅強調使其成為有條理有系統的專門知識技術，考量機械與物力資源之普遍功能及精巧地位，尤須強調「人為管理的中心」及「人性化管理」，其主題為確認文官體制中人員之尊嚴地位，行政人員須從人性與人情的觀點，瞭解人員行為的本質重視人權尊嚴，及建立由學習型組織而進展到教導型組織的組織文化，以開發公務人力資源，並發展其理性潛能，再配合以激勵價值的待遇福利，以及發展性決策價值之考績、培訓發展政策，如此，除可維繫工作意願，增強公能力、公信力，獲致工作效率、效能之目標外，並可謀機關組織中公務人員關係及人群關係

之改善，融合群體意識與士氣，調適群己利益，使成為有機政府體制，完成機關組織發展目標（蔡良文，2010：614）。

五、新公共管理(**New Public Management, NPM**)

1980 及 1990 年代時，在公部門中出現了新的管理途徑，以回應行政傳統模型的諸多缺失，不論其名稱為「新公共管理」、「行政革新」、「文官改革」或「政府改革」，其主要目的係為：經由革新理論的引導以及變遷策略的執行，活化文官體系，擴增公共利益。自 1980 年代以來，即盛行於各國政府的管理風潮，已使各國政府的行政管理文化產生「轉移」(Transformation)的現象—從公共行政轉變為公共管理，雖然這股潮流被賦予不同的稱號，但卻可被統稱為「新公共管理」。

所謂新公共管理是相對於傳統以機械觀點為中心的公共組織管理策略，在基本的觀念方面，新公共管理是屬於新右派的思想，也就是強調政府應該減少其對社會及市場的干預，讓市場機制得以充分發揮，而且認為政府必須重視產出的效能性，以滿足顧客的心態來滿足民眾的需求，至於達成此一目標的首要途徑，就是為政府注入企業家精神(Entrepreneurship)（孫本初，2007：39）。多數政府推動行政革新的主要目的，係在紓解財政危機，強化文官體系的能力，提高公民的滿意度，進而鞏固政權的正當性與合法性。綜觀多數政府的行政革新方案，其重要措施大多根據：一、擲節施政成本(cost less)，以及二、提高服務效能(works better)這兩項原則。

根據 Farnham 和 Horton 兩位學者，進一步歸納 Massey、Hughes 及 Dunleavy 和 Hood 等人的觀點，指出新公共管理具有以下八項特徵（孫本初，2005：22）：

（一）採理性途徑的方式處理問題，亦即在設定政策目標和闡明政策議題時特別強調策略管理所扮演的角色及其作用。

（二）重新設計組織結構，其目的在於使政策能與行政分離，並且對於服務的傳輸都必須建立起一個賦予責任的行政單位。

（三）改變組織結構，促使官僚體制的組織更為扁平化，下授權責給管理人員，以利績效目標之達成。

(四) 依據經濟、效率及效能等標準來衡量組織的成就；發展績效的指標，使組織的成就能夠被加以比較和測量，並據此進一步提供資訊作為未來決策時的參考。

(五) 改善現行的政策，使公共組織能夠從被傳統公共服務價值所支配的文化中，轉換成能與新公共服務模式強調市場及企業價值相調合的文化。

(六) 運用人力資源管理的技術，其目的係在淡化集體主義的色彩而採取個人主義的途徑，包括尋求動員員工的支持與承諾，來持續地進行結構與組織的變革。

(七) 試圖建立一種具彈性、回應及學習的公共組織，並發展一種將大眾視為顧客、消費者及市民的公共服務導向，公共服務不再由專業的供給來支配，而是以回應人民真正的需求來提供公共服務。

(八) 以契約關係不論是內、外在的，以及兩者之間的購買者與供給者，其互動都是以價格、品質及數量為基礎，來取代傳統的信託關係。

新公共管理主要強調重點之一為，「提升行政效能，重視公部門績效評估⁷」，認為績效評估在行政績效中，具有兩項功能（陳岳，2002：84）：

(一) 績效評估具有激勵功能，即行政革新必須有誘因機制的配套。而最有效的誘因機制是以績效評估來檢驗行政效率和政府生產力的改變，並配合適當的獎懲措施以強化績效評估的激勵效果。

(二) 績效評估具有管理功能，公部門引進績效評估，最重要的意義是政府內部運作上加以成本效益的考量。運用組織再造或流程再造的理念，進行修正或改變過去的行政方式，以消除不必要的浪費和延宕。

1980年代和1990年代的行政改革方向，主要是為了讓政府機關遠離傳統的官僚體制，在策略的運用上，各國所倚重的模式不一，改革的目標也不盡相同。新公共管理運動下的公務人力資源管理改革，其要旨在縮減政府治理的範疇，以符

⁷績效評估(Performance evaluation)這一概念最早來自於企業管理，管理大師杜拉克認為績效乃是企業的目的，也是企業之所有存在的理由。換言之，管理的主要目的在於提高組織的績效。

合原先追求小而能政府的改革目標；然而，這一時期的改革卻也產生政府機關間不協調和整合不足的問題，同時造成文官制度的不穩定，甚且也導致政府在人民心目中變得更不可測。

六、新公共服務(New Public Service, NPS)

公共行政理論出現了所謂新公共服務的轉向，此一轉向是公共行政學者對於古典公共行政即新公共管理發展的一些限制提出反省，並且逐漸建立一些理論據以討論民主參與的治理模式。「新公共服務」概念首先是由 R. B. Denhardt and J. V. Denhardt 夫婦提出其中所提新公共服務概念較能彰顯公共利益，公共服務不僅是政府的職能，更是現代政府最需要實踐與執行的理念。「新公共服務」最核心的兩個主題為（一）提升政府公共服務的尊嚴與價值；（二）重視公民、公民權，以及公共利益等價值內涵及實踐。政府行政人員除了提供公部門服務給社會大眾之外，更應運用公民對話與公民參與等方式，強化公民精神（轉引自藍夏萍、吳瓊恩，2008：4）。新公共服務主張政府應該以「服務」取代「領航」（*serve, rather than steer*），強調民主、市民社會的重要性。

近代公民社會之概念重新受到重視，其主要的原因之一，便是以國家中心論為基礎的治理過度集權化，當政府機構過度掌控治理權威，主導治理活動時，容易忽略隨新時代潮流滋長的民主自由趨勢，以及基層民眾需求。相關研究也發現過往的政府再造運動呈現使用市場模型多於政治社會模型，強調顧客多於市民，過於強調企業精神管理的光環，因而呼籲應環顧政治與社會面的公共精神與公共參與的問題。針對「治理需求」與「治理能力」之失衡所導致的信任背叛危機，須要從手段的多樣性、觀念的創新性來調整，而不僅止於政府內部「行政革新」與「流程再造」（李宗勳，2001）。現今公民社會的概念與理論逐步成熟，同時各國也紛紛朝公民社會之理想努力，企圖打造更民主、更順應民情、更彈性、更本土化的地方治理模式。由於公民社會之新世紀潮流興起，公部門管理方式也隨之改變，當公部門意識到由上而下的管理與治理模式過度僵化，而由下而上的政策過程卻又缺乏管制與課責之規範，因此引發雙向運作之公部門管理方式，以及雙向全變之政策運作模式，而新公共服務的精神更是促使公部門雙向管理模式之潤滑劑，以建構健全之公民社會（藍夏萍、吳瓊恩，2008：2）。在新公共服務的思考脈絡下，政府扮演了一個重要而積極的角色，它設法創造一個公民能透過對話並表達共享價值即發展公共利益之集體意識的場域。其提倡對公務員賦予一種積極正面的角色，使他們能促進公民參與並對公共利益採取行動，就其目標而言，

乃是在超越個人的利益，且探索與採納公共利益的行動，而公民對政府的信任與信心乃是建立在政府將政策的重心擺在公共利益的知覺之上。

然而，公共行政的發展初期並不是所有的人都承認效率是評價行政人員的最終標準。Marshall Dimock 就對這種觀念表示異議，他認為機械的效率觀只是冷酷地計算並且缺乏人性，而成功的行政管理則是溫暖和活力的，它是合乎且發自於人性的。Dimock 認為：「成功的行政管理並非像是對弈遊戲中的棋子一樣，只是一種無生命、身不由己的存在。它必需同時透過規劃、設計、哲思與教育，以建構一個整體與融貫的共同社群」。Denhardt 夫婦也對此種觀點相當認同，並認為除了政治領導者之外，行政人員也必須要關注諸如正義(justice)、自由(freedom)和平等(equity)這樣的問題；這些問題要比單獨的效率難以處理得多。Denhardt 夫婦特別提到，對組織效率的追求可能很容易以犧牲公民對政府工作的參與為代價。Denhardt 夫婦還以 Dwight Waldo 的觀點為例說明，如果有人強調，效率的實現手段和測量標準對所有的行政管理是放諸四海皆準的話，那麼就無法忽視集權、層級制和管理教條所帶來的教訓。此外，Denhardt 夫婦也引述了 Waldo 的論點指出，以往的私人行政管理與公共行政管理，都在某種程度上違背了民主的理想；因為它們都堅持認為，無論民主多麼美好，多麼合乎需要，都只是某種處於行政管理邊陲的東西。所以，把效率當作評價行政績效的唯一相對應的標準是有缺陷的，其他的標準有可能會引介進來（歐崇亞，2008：124-125）。

參、人事行政變革

首先瞭解我國的人事制度，再說明傳統的人事行政與現代人事行政的不同，以及人事行政與人力資源管理的不同，最後說明新公共管理下的公務人力資源改變。

一、人事制度

人事分類法制稱為「人事制度」，又稱「公務人員制度」，或「文官制度」，就政府所任用的人員稱之為「公務人員」，則對於公務人員所施行的一套選拔、任用與管理的制度，稱之為「公務人員制度」。我國人事制度的主要內容，首要依據中國民國憲法第 83 條規定為：考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保

障、褒獎、撫卹、退休、養老，有關以上人事管理事項，僅以公務人員人事運作為限。我國人事制度發展甚早，自漢代之鄉舉里選，至魏晉南北朝的九品中正、隋唐的科舉制度，都在其時代發揮應有的功能。復從人事管理法令而論，明確地劃分官制與官規兩大部分。官制大約指靜態結構種種體系，例如人事管理基本結構、組織編制、直稱、品位等；官規大約指動態運作種種規範，例如考試、任用、考績、俸給、退休等。現行人事制度，包括以上兩大部分，且明定憲法內，其目的在選賢任能，其人能盡其才，事能盡其功，無非是想達成「求才、用才、育才、留才」的一套措施（蔡良文，2008：28-30）。而一個國家要達成良善治理的目標，應有兩種政治制度的配合運作：一為民主的憲政制度(constitutionalism)；二為功績(merit)的文官制度(civil service system)。

二、傳統人事行政與現代人事行政

人事行政乃動態而非靜態之管理措施，人事行政傳統與現代之分野，因各國自開發中邁向已開發之時期與型態不同而各自有別，只有大體上多以現代民主型人事行政確立，作為傳統與現代人事法制區隔界線。「傳統人事行政」即指官僚化人事行政時期，這時期的主要特色：(一) 官僚集團偏向統治形態，即忠君效命重於便民服務；(二) 公務員國家之代表地位崇高為四民之首；(三) 官僚自詡為官員而非公僕；(四) 偏重品味與年資，並受家世門第影響。至於「現代人事行政」即指民主型人事行政時期，這時期的主要特色：(一) 民治重於官治，公務員以服務全民為基本職能；(二) 公務員不再以四民之首地位自居，而是扮演公僕角色；(三) 政治與行政分離，政治責任與行政中立相輔相成；(四) 官僚組織為中性化組織體制，人事行政管理揮別傳統人治色彩，力求法制化(許南雄，2006：13)。兩者比較簡表如下(參見表 2-3)：

表 2-4：傳統與現代人事行政比較簡表

	傳統人事行政	現代人事行政
基本型態	官僚化	民主化
管理文化	官僚文化、機關取向	專業文化、顧客取向
官吏角色	官僚、官員	公僕

人事機關	獨立制	幕僚制（部外制、部內制、折衷制）
價值體系	政治化、特殊性（因人而異）	去政治化、平等主義（對是不對人）
人事制度	官僚制、貴族制、恩寵制、分贓制	功績制、代表行文官制、績效制
管理型態	消極化、非專業化、恩寵化、 分贓化、人情（私情）化	積極化、專業化、功績化、績效化、 人性化

資料來源：許南雄（2006：14）。

三、人事行政與人力資源管理

各種組織的人力運用與管理，一般稱為「人事行政」或「人事管理」；但過去對於政府機關公務人力之運用，習慣上將人事行政與人事管理的定位加以區別，而認為人事行政之範圍較廣、層次較高，係指政府機關中對人事政策、方針及制度之制訂，以及對全盤人事之規劃、調整及協調等功能或活動；而人事管理則指政府的人事行政中，對既定人事政策之具體執行及依制度實際運作而言，所涉及者為處理人事之各種方法、技術與實施，在性質上乃是人事上的事務性工作（吳定，1995：262）。然而，不論是「人事行政」或「人事管理」大制均只注重如何運用人力來達成組織的目標，也就是將人視為完成組織目標的工具，而非將人當作是組織中的主體地位，也較沒有考量一個人的未來發展潛能，而未加以有效培育。面臨高度競爭的二十一世紀，政府公務人員的人力素質成為影響國家成敗的關鍵，而以往較為被動、消極的人事行政或人事管理的概念似乎無法落實此一功能，因此，近年來不論是公共組織或企業組織均改以「人力資源管理」(Human Resource Management, HRM)，來取代人事行政與人事管理（江明修，2003：1）。

所謂的「人力資源管理」是採用策略途徑，來管理組織內的人力資源，以協助組織達成目的，它強調組織內的人員是最重要的資產，因此必須要有效的管理和發展能力和潛能（陳金貴，1995）。人力資源管理與人事行政或人事管理，不僅在基本的觀念上有很大的不同，在實務的應用上也有很大的差異，張火燦（1996：7）分析兩者主要的差異在於：人事行政或人事管理是作業取向，強調人事管理本身功能的發揮、及側重規章管理，依人事管理有關規定照章行事、屬於反應式的管理模式，著重目前問題的解決或交辦事項的執行；人力資源管理則

是策略取向，強調在組織整體經營中所應有的配合、側重變革管理與人性管理，依組織利益與員工需求做彈性處理、屬於預警式的管理模式，著重防患問題未然，並協助組織健全體質，以確保長期經營目標之達成。至於現代公部門人力資源管理之特色，有八項主要特色：(一) 受到政治因素的影響甚深；(二) 深受法律規定和規則程序限制；(三) 行政目標追求大且廣泛的公共利益；(四) 行政績效難以衡量；(五) 決策程序冗長；(六) 較不受市場競爭影響；(七) 預算有限且常受限制；(八) 公務人員身分保障（蔡祈賢，2008：44-45）。

綜觀人力資源管理的發展歷史，它早期被稱為人事行政，只是做靜態的工作，主要內容是進行人事檔案的日常行政，人力被視為是一種成本。隨後進入人力資源管理的概念，人力變成一種資源與工具。在知識經濟社會時代中，人力資源取代其他資源成為公共管理者創新公共價值的核心基礎，專業知識與經驗智慧是現代人力價值的來源（孫本初，2007：241）。

四、新公共管理下的公務人力資源管理改革

新公共管理依據 3E⁸來衡量組織的成果，在設定政府政策目標時，通常採取私部門理性途徑來進行，而運用「策略管理」來達成組織的目標，這牽涉到組織未來的願景，以及為達成此目標與優先性而設計的計畫，通常策略管理和績效管理是有密切關係且相輔相成的，因為績效是考核公部門「過去」執行的成果，而策略則是對組織「未來」的願景作描繪，兩者皆是公共管理中很重要的利器，常藉此來提升效率效能（黃屏蘭，2007：5）。而「策略性人力資源管理」(**Strategic Human Resource Management, SHRM**)是人力資源管理的新趨勢，主要起源於 1980 年以來企業界對於提高組織績效企圖，其內涵包括了新的甄補制度、財務誘因、績效管理等。所謂的策略性人力資源管理係指人力資源管理與組織目標間的有效聯結，各項人事作為的最終目的，均在支持總體目標的有效達成、創造組織績效與價值，以及發展一種能夠促進創新與彈性的組織文化。

改善政府績效和進行績效管理已變成是政府改革的最核心主軸，政府文官不能在僅只於被課以違法或不當等傳統的责任型態。因此，公務人力資源管理必須轉向強調績效就是人力資源責任的新理念，方能提供政府進行績效管理的基礎文化（施能傑，2002：248）。在新公共管理典範的影響下，文官體系反應出下列特點：

⁸ 新公共管理的 3E 是指經濟(Economy)、效率(Efficiency)、效能(Efficacy)。

(一) 落實功績原則，實踐績效管理制度

文官體系必須建立一套足以反映民意需求與實際工作績效的評鑑體系，這是當前政府再造過程中的重要課題。由於政府的運作績效較難如企業以利潤具體呈現，且較強調公平、依法行政及對公務人員身分保障等特徵，使得政府較不具備追求績效的動機；因此，必須要從制度面注入績效來激勵的精神，並進行必要的改革。當前世界先進國家推動政府再造最成功的經驗，就是將績效觀念成功落實在各項管理制度上，並內化成為行政文化的一部分。績效管理的重點，在於強調「結果導向」，以積極的管理措施激發公務人員努力追求更高水準的績效產出，並以實際的績效表現作為課責的依據，而績效管理的措施在公務人力資源管理方面，就是要實現「功績制」⁹。

(二) 建立顧客導向服務理念，提升政府服務效能

在企業性政府的理念下，顧客導向的組織將企業管理精神、方法與作為，運用在政府的行政工作，建立以民眾為中心、顧客為導向的高效能政府，因而公務人員在企業性政府理念的改革中扮演舉足輕重的角色。「顧客導向」源於 1980 年中期以來全球所盛行的「全面品質管理(TQM)」，就 TQM 而言，組織「高品質」目標的達成，就是指「對顧客需求的滿足」；組織運作的結果，不論是有形的產品，或是無形的服務，均必須得到顧客的接受，其一切的改善工作才有意義，換言之，機關整體效能的提升，其核心問題就是要能得到顧客的滿意。

(三) 人力資源規劃的重視

所謂人力資源規劃是指為配合組織發展需要，對未來所需人力資源的類、品質、數量及進用時機等，加以預估，並對需人力資源的培訓及適時獲得之管道等，作前瞻性規劃，以期人力資源與需要密切配合，達成組織目標。人力資源規劃之重點在人力預估與人力獲得兩部分。由於未來工作人力素質要求提高，而人力培育發展，需要相當時程及投資，如無妥善規劃，可能造成資源浪費，嚴重影響組織發展。

(四) 人力資源培訓的加強

人力資源發展(human resource development HRD)是指以策略性的方法有系

⁹ 功績制(merit system)乃指人事制度與管理措施，不論取才、用人、陞遷、獎懲等各方面，均以才能與成就標準，作為權衡之依據。

統的發展人與工作相關的能力，以達成組織和個人目標。而訓練是人力資源發展的主要途徑，它是以組織發展的需要與永業規劃的方式來促進個人發展。成功的訓練，必須審慎的規劃。首先要確認訓練需要，根據訓練需要，設定目標，進而規劃課程、師資、教法、方式及期程等，最後還要有周密的評鑑(evaluation)。

肆、小結

從過去的環境的威權體制以及 Weber 官僚體制的理念影響下，公務人員的考績制度較重視在層級節制上；美國文官制度的發展影響，使得我國公務人員走向永業化的發展；行政學的發展隨著時間與空間的改變，每個時期所著重的理念就會不同。傳統的公共行政是以 Weber 的官僚體制為主，講求層級節制與依法行政；新公共行政則開始強調社會公平、正義的價值，並重視道德情操與人道的關懷；1980 後各國政府出現一股新公共管理的途徑，主要是回應行政傳統模型的諸多缺失，強調的重點為「提升行政效能，重視績效評估」；隨即新公共服務對過去的公共行政即新公共管理提出反省，逐漸建立以民主參與的治理模式，最核心的兩個主題為「提升政府公共服務的尊嚴與價值，與重視公民、公民權以及公共利益等內涵與實踐」。

而人事行政也跟隨著行政學的不同而不同，傳統人事行政與傳統公共行政相同，重視官僚體制，甚至有門第世家的觀念；現代的人事行政則是民主型人事行政時期，揮別傳統人治色彩，力求法制化；近代的人力資源管理是仿效企業組織，強調組織內人員必須有效的管理和發展能力還有潛能。整合言之，行政學的發展與文官制度皆影響著考績制度的變遷，環境會影響著理念的發展，每個時代的理念不同，考績制度也會隨著變化，由不同時期考績制度的修正方向與內容，便可以呈現出不同環境背景下，考績制度的調整與變革是為適應當時現實的情形。

第三章 研究設計與方法

本章中，以下首先將說明本研究之研究架構，闡述本研究主要分析的面向；其次，說明本研究獲取研究分析資料所運用的研究方法；繼而，界定本研究之研究範圍與研究對象；最後，說明筆者進行本研究可能遭遇的研究限制。

第一節 研究架構

壹、採取歷史制度論觀點之理由

從理論基礎中對於新制度論三種各依不同層次面向做為研究途徑之比較後，歷史制度論採取較為全面性的觀點來分析制度變遷的因素，且就制度變遷之議題而言，歷史制度論較能描述出制度變遷發展方向，利用追溯制度發展的歷史脈絡，系統性的分析發展過程，有利於我們對於制度變遷的了解與認識。

一、我國考績制度具有政策上的延續性

就我國考績制度發展過程而言，是很典型隨著時空環境變化、政經情勢的發展、參與者互動諸多原因所構成，而其主要可分為兩個階段：

(一) 1929 年國民政府成立初期公布的考績法，至 1986 年始予廢止。

(二) 1986 年公布的新制公務人員考績法至 2010 年考績修正草案的提出。

二、透過歷史制度論的研究途徑可掌握整個制度變遷方向

我國新制的考績制度的啟動並非原有制度的結束，也並非表示我國考績制度的變遷結果。由於文官制度是政治體制的一環，人事政策與制度是為了配合政府功能發展的手段，因此人事制度的變革，經常隨著政治體制的變革而調整。再者，文官體系是實際的政策執行者，因此對其執行能力和效率的要求，也必須隨著時代的進步而提升。簡單來說，文官制度的演變，受到兩項因素的影響，一是政治體制的改變，二是時代環境的要求，呈現動態的變遷。歷史制度論強調政策的形

成，是相關行動者在不同策略考量下，所選擇的最適當方案尚須與外在環境系絡相連結，因此政策制定結果必然有歷史脈絡可循。

本研究架構將套用歷史制度論的研究模式來進行，主要是因本研究欲探討的重點在於我國考績制度的形成、維持與變革，在訂定當時的時代背景、思想與政治、經濟及社會環境條件與影響因素，以及之後考績制度面臨的問題，但制度仍舊存續不變的原因。若以理性選擇制度論而言，並無法獲得讓人十分滿意的解答，而社會學制度論的探討，主要偏重於認知、社會化的影響或組織的探討，也無法解釋制度的存續。在歷史制度論分析模式中，有關制度的出現與運作，非常重視制度發展時的「初始條件」與其後制度運作上「路徑依賴」兩種概念。因此本研究選用歷史制度論的分析模式來建構本文的架構。

貳、研究架構

歷史制度論認為制度的出現，是一種在當時制度環境下眾多條件因素影響所形成的結果，對國家機關而言，可能是為了達成某種政治或社會目的所制定的產物。因此歷史制度論重視制度形成時的初始條件，因為這代表特定歷史時空中政策選擇的決定，而掌握制度現象的發展便能發現特定歷史遺緒(historical legacies) 及關鍵時刻的兩項特質在制度上的作用，換句話說，它制約了制度的發展。在制度形成後，由於本身的自我強化機制，使其能在制度環境變遷中有所適應而延續生存下來，這就是制度運作上的路徑依賴作用。

依據第二章理論基礎歷史制度論的研究架構與途徑，本研究以 Mahoney 之路徑依賴圖為主體，此路徑依賴圖對形成路徑的依賴、持續與變遷提供了一個簡單的陳述，但本研究認為，外在因素會影響著制度的初始與變遷。因此，本研究之架構將徐正戎、張峻豪與蔡相廷所提出的兩個架構中，外在因素影響制度的部分融入，藉由以上學者的概念架構提出以下本研究之架構。

一、我國歷史脈絡與環境因素的影響

從清朝到國民政府建立，雖然是國體與政治制度的徹底轉換，然而對於文官制度而言，卻是一脈相承的(呂育誠 等人，2011：12)。民國建立政局不穩，各項規定僅處於研議階段即告夭折，或是制定未施行，即便高普考已施行，但其它

制度仍持續使用，從而降低了考試效用，完全取決於掌權者的考量與偏好。不過，《中國臨時約法》對政府設置銓敘局的規定、職掌，考試的辦理以及特簡薦委制度設計，都因為承襲傳統官吏考選與銓敘的制度精神，即便當時未落實，卻在日後一一融入文官制度架構，並形成我國人事行政體系特色。

二、國民政府遷台考績制度的奠基

戰後國民政府積極推動五權憲法的實施，促使考試院成立，我國進入了「憲政時期」。1949年由於國共戰爭上的失利，考試院隨國民政府撥遷來台，文官制度在台奠基與發展於焉開始，並繼續在原有的基礎上不斷推陳出新，於是我國文官制度在台灣，開始邁入了一個新的階段。

三、訂定新制考績法

環境的劇變、危機或制度本身潛在的危機、理念的改變，或意外因素都可能使新的行動者出現，或者讓舊有的行動者的目標與策略產生重大改變，導致既有體制，在另一個關鍵時刻中產生演變，制度變遷的幅度可能是稍作修正，亦可能發生重大改變（蔡相廷，2014：47）。

1980年在公部門出現了新的管理途徑，以回應行政傳統模型的諸多缺失，不論其名稱為「新公共管理」、「行政革新」、「文官改革」或「政府改革」，其主要目的係為：經由革新理論的引導以及變遷策略的執行，活化文官體系，擴增公共利益。新公共管理主要強調重點為「提升行政效能，重視公部門績效評估」。績效評估具有管理功能，公部門引進績效評估，最重要的意義是政府內部運作上加以成本效益的考量。運用組織再造或流程再造的理念，進行修正或改變過去的行政方式，以消除不必要的浪費和延宕（陳岳，2002：84）。在歷史制度分析中，此項理論的出現為關鍵時刻。

我國政府為了因應時代理念的不同與人事制度的變革，於1986年頒布新制考績法，成為了我國人事制度變革的一項重要里程碑。雖重新頒布新制，但其有些內容依然依據過去的考績法而訂定。而本研究將探討為何能成功變遷，主要因素除了理念與環境的不同外，行動者扮演的角色所帶來的影響？並且為何能夠持續穩定的發展？

四、爭議之制度修正案

考試院提出本次的公務人員考績法修正草案，主要乃鑒於考績實務存在功能不彰的問題，無法有效落實考績旨在拔擢人才，並對績效不佳人員予以輔導、訓練、懲處之目的，進而提升政府績效及考績制度之效用。但此次的改革不論民眾或是公務人員都有很大的反彈聲浪並引發諸多爭議。

五、制度的變遷或持續

最後將以前面的分析推論，未來的考績制度方向。本研究將以上一次的變遷為借鏡，探討此次考績制度的變革是會變遷還是持續？而制度變遷的因素為何？制度持續的因素又為何？

因此將歷史制度論對制度運作維持之假設圖示如下：

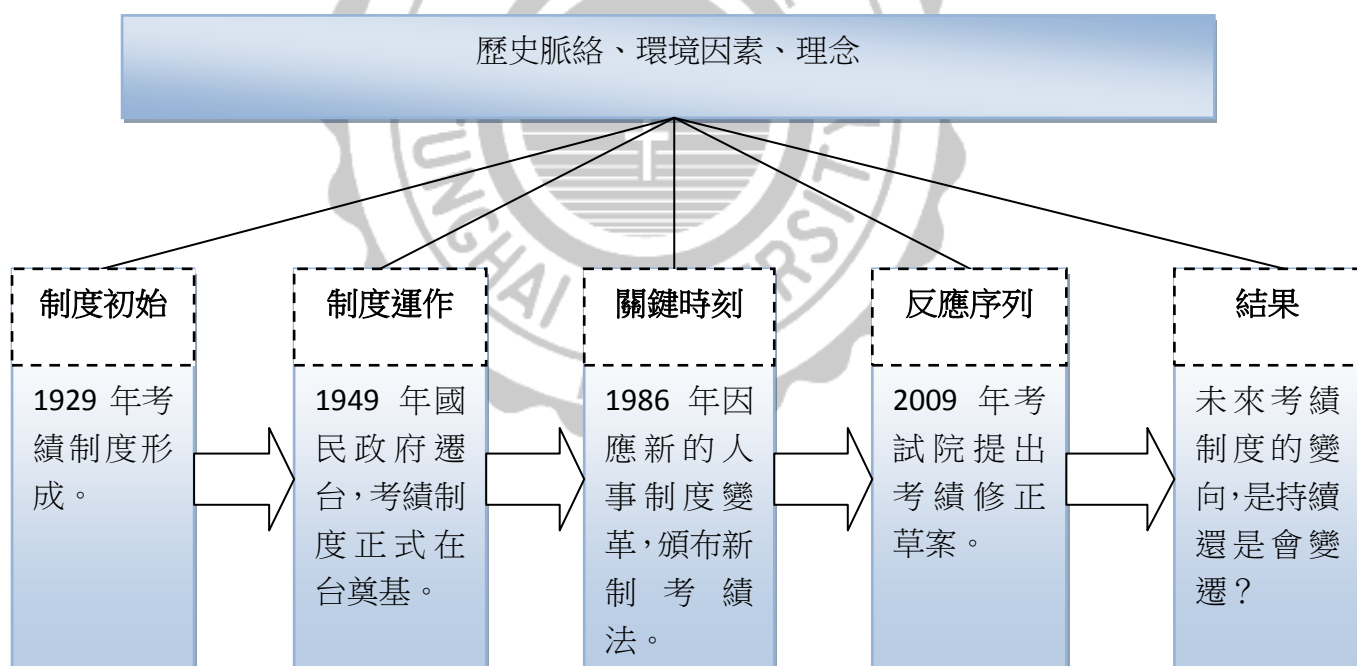


圖 3-1 本研究架構圖

資料來源：本研究自繪。

第二節 研究方法

任何一次的制度變革，都不是在真空的狀態下進行，換句話說，歷史所殘存的結構限制因素，會對於變革的制度選擇內容，產生篩選的穩定作用。以歷史制度觀點來看制度變遷，可以發現制度變遷並非是一個平順的演變，而是充滿了意外的影響因素與預期外的制度結果，所以歷史與制度間不只是單純的自變項與依變項關係，因此，對於制度的變遷研究，應必須從上層的歷史背景因素開始，加入中介因素之作用，最後促使制度的執行與確立。

本研究以歷史制度論觀點分析我國公務人員考績制度之變遷過程，在理論部分與政策沿革採用文獻分析法；另則採用深度訪談法，透過對政策相關行動者的深度訪談，藉此一手資料資訊與文獻做一探討，並加以釐清整體制度發展沿革。茲將採用之研究方法如下：

壹、文獻分析法

文獻分析係以系統而客觀的界定、評鑑並綜括證明的方法，以確定過去事件的確實性和結論，並分析現階段所掌握的資料之特質。其主要目的在於瞭解過去、洞察現在與預測未來（林淑馨，2010：146）。所謂文獻所指的資料包括官方和私人的文書記錄，由於本研究要探討問題包括過去事件與現在仍有變化的事件，因此對於相關的文獻資料須加以蒐集、整理，作為研究探討之用。透過檢閱文獻，研究者可以重現過去特定人物、事件、及相關細節，以進一步串聯整體事實圖像；此外，因為書籍文本即是人類知識保存的途徑之一，故內容可延續長時間而不變，可以讓研究者跳脫時空上的限制，進行特定課題的歷史探索。所以本研究以國內外期刊論文、專書以及碩博士論文為主要文獻之蒐集對象，藉由文獻蒐集了解我國考績制度之發展沿革，以及諸多行動者之間相互動關係如何對制度產生影響，再輔以相關的網路資料，以期更完整廣泛的呈現考績制度的發展。

貳、深度訪談法

訪談是研究者「尋訪」、「訪問」被研究者並且與其進行「交談」和「詢問」的一種活動，屬於研究性交談，研究者透過口頭談話從被研究者那裡蒐集或建構

第一手資料(陳向明, 2002: 221)。訪談也是一個經過設計的「人為」談話情境, 以期藉此得到較多且深入的資訊以對特定的議題有深入之瞭解(林淑馨, 2010: 223)。由於該談話屬於研究性質的交談, 為雙方經由語言交流所共同建構的事實和行為過程, 有其特定的研究目的與一定規劃, 因此, 深度訪談法是十分獨特且重要的一種搜集資料方式(袁方、林萬億, 2002: 257)。本研究運用深度訪談法獲得既有文獻中所無法得知的第一手資料, 目的在於取得正確的資訊或了解訪談對象對真實世界的看法、態度與感受, 並從中瞭解本研究欲探討的行動者觀點, 配合文獻分析法以期將本研究完整呈現。

第三節 研究範圍與對象

壹、研究範圍

由於我國公務人員考績制度是隨著整個文官制度的發展而逐步修改形成, 歷史中對於考績議題的構想與意見, 都反映在不同時期的考績法修正內容中, 因此, 依據文官制度發展歷程中, 重大事件之開端或是制度重大變遷為分期, 區分為四個發展階段: 首先從「制度初始」(1929-1948)開始, 至遷台後在台奠基的「制度運作」(1949-1986), 隨著人事制度變遷而形成的「關鍵時刻」(1987-2008), 以及「反應序列」(2009~)提出後未來制度的走向, 但因考績法時間與年代長遠, 本研究主要聚焦於考績法在臺灣正式實施(1954)之後, 至於1929-1953的部分, 為整個考績法之沿革順暢, 因此兼有論述, 但不是本研究關注之重點。

貳、訪談對象選取之說明

經由理論之建構, 可得知制度能影響行動者, 相反的行動者反過來亦可影響制度產生改變。本研究為求詳細了解該制度制定之關鍵時刻要素、制度施行時對行動者所產生之影響, 以及行動者在權利遭到侵害時的反應, 都可能會促成制度的改變。由於本研究前兩個發展階段的歷史較為久遠, 受訪者無親身經歷之故, 僅以歷史文獻作呈現, 而後續的兩個階段在訪談上, 採取立意抽樣(*purposive sampling*), 指的是經由研究者主觀判斷立意選定受訪者, 尋找能夠準確回答研究問題的代表性人物, 其本身具有豐富的資訊並能夠提供重要的資料(陳義彥 等

人，2009：87-88)。

本研究將選擇以訂定考績法的機關主管為主要對象，並把考績制度的主要行動者區分為二類，第一類之訪談對象為中央行政單位，與考績制度制定最為相關的人員進行訪談，其中學者為銓敘部退休之人員，期望藉由其在政策制定與執行過程中之實際經驗，使本研究能獲得助益。第二類之訪談對象則為地方政府，是與考績法的執行最為相關的人員進行訪談，即為全國各個地方單位的人事室主管與公務人員，由於數量繁多，本研究無法針對每位人員進行訪談，因此本研究將選擇以地方政府人事室處長與人事室科長進行訪談。訪談對象整理如下表：

表 3-1：受訪者資料

所屬類型	受訪者單位	時間	受訪代號
中央行政單位	銓敘部	2015/04/08	A1
	學者	2015/03/27	A2
地方政府	人事室處長	2015/02/06	B1
	人事室科長	2015/02/16	B2

資料來源：本研究自行整理。

參、訪談題綱

訪談內容為瞭解我國考績制度從制定到現在的變遷過程，主要目的在於探討未來考績制度的變遷方向，因此，本研究欲從 1986 年關鍵時刻所做的制度變遷開始對受訪者提出問題，從中分析出當時重新制定的原因、參與者間的互動與考績制度的變遷過程，進而從上一次的變遷為借鏡，分析近年考績法修正草案的提出因素與施行會面臨的困難與問題。由於訪談對象分為二類，訪談的內容也會針對不同對象而設計，首先是中央行政單位的訪談大綱（參見表 3-2），其次為地方政府的訪談大綱（參見表 3-3）。

表 3-2：中央行政單位之訪談大綱

中央行政單位之訪談大綱	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問您在政府的服務年資？ 2. 請問你對永業制的看法？
<p>關鍵時刻</p> <p>— 1986 年</p> <p>兩制合一。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 原有制度已實施多年，為何政府會決定推動制度的變革？內、外在的因素為何？有哪些行動者參與其中或者企圖影響改革？ 2. 請問當時推動施行新制考績法面臨哪些問題與困難？而政府如何面對與處理？
<p>反應序列</p> <p>— 2009 年</p> <p>考績法修正草案</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問我國考績法修正草案提出的內、外在因素為何？ 2. 請問政府認為原有制度勢必將要進行改革，但就修正草案的內容，政府基於哪些因素的考量僅以修改制度的方式？ 3. 請問對於修正草案遇到的困難，應如何改善處理？ 4. 請問若通過修正草案，對於施行會面臨之問題與困難為何？ 5. 請問此階段的制度修改過程中，有哪些行動者企圖影響修改結果？用哪些方式來影響？
<p>結果</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問考績制度是如何維持既有的結構穩定發展呢？ 2. 請問政府對於考績法的預期目標為何？推展的成效如何？是否與預期目的有所差異？ 2. 請問您認為考績制度未來會如何發展？

資料來源：本研究自行整理。

表 3-3：地方政府之訪談大綱

地方政府之訪談大綱	
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問您在政府的服務年資？ 2. 請問你對永業制的看法？ 3. 您認為效率與公益哪個比較重要？
關鍵時刻 —1986 年 兩制合 一。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問我國考績制度在 1986 年重新訂定時，您是支持還是反對？ 2. 請問您知道為何重新建立考績制度嗎？ 3. 請問當時重新訂定考績制度遇到哪些問題與困難？而政府的面對與處理妥當嗎？
反應序列 —2009 年 考績法修 正草案	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問我國考績法修正草案的提出，您是支持還是反對？ 2. 請問對於修正草案遇到的困難，應如何改善處理？ 3. 請問若通過修正草案，對於施行會面臨之問題與困難為何？
結果	<ol style="list-style-type: none"> 1. 請問您知道考績制度一直以來是如何維持既有的結構穩定發展？ 2. 請問您認為考績制度要如何在既有的歷史結構與環境上變遷呢？ 3. 請問您認為考績制度未來如何發展？

資料來源：本研究自行整理。

第四節 研究限制

壹、研究對象選取之限制

在研究範圍上，時間過於長遠，本研究礙於時間等因素，無法將考績法整個歷程做個詳細的研究，僅取考績法在台實施後作為主要研究。在研究對象的選取上，參與過去考績法制定之公務人員皆已退休無法連絡上，也由於全國公務人員的人數眾多，本研究礙於人力、時間等因素，無法進行大規模的訪談，取得不同行動者在考績制度之中的互動情形以及其對制度產生之影響性。



第四章 研究成果分析

任何一個制度的發展都有其歷史的演進過程，我國考績制度也不例外。若要解釋歷史制度分析的結果，就必須同時去了解當前所處的政治、經濟與社會環境、以及各政治行動者的利益與策略。歷史制度論者將政治行動者視為是具有自我反思能力的行動者，不同的制度結構設定不同的政治及政策的遊戲規則，這些制度規則會提供政治行動者不同的權力資源與利益等誘因，以行朔行動者的偏好與目標，並做出不同的決策選擇。

在歷史的時間序列上，各階段期間都有核心的發展特色，在解嚴前後之歷史結構亦大不相同，此都反應在制度和結構的變遷上。在考績制度、政策與結構的變遷中，不同的改革者或組織都對改革內容存有不同的觀點，所採取的策略程序亦有些偏差。由於文官制度是政治體制的一環，人事政策與制度是為了配合政府功能發展的手段，因此人事制度的變革，經常隨著政治體制的變革而調整。再者，文官體系是實際的政策執行者，因此對其執行能力和效率的要求，也必須隨著時代的進步而提升。簡單來說，文官制度的演變，受到兩項因素的影響，一是政治體制的改變，二是時代環境的要求，呈現動態的變遷（考試院，2010：2）。

本章研究成果分析，考績制度的形成直至考績制度未來的發展，將分為兩節，首先制度的形成，探討考績制度在民國建立時政治環境下的考績立法，以及當時政治環境下的制度運作，藉以瞭解考績制度在每時期中的政策是否都因時空、觀念的不同而有所改變。次就，為考績制度的轉變，臺灣的政權體制在 1986 年以前屬於一黨制，1987 年解嚴後，臺灣逐漸褪去威權政治色彩，展現出民主的風貌，因此，將分析 1987 年解嚴之後考績制度變遷的過程與因素，藉以探討近年來的考績法修正草案的內容與發展。

另外，本研究以歷史文獻分析與訪談作為研究方法，故同一時期的歷史文獻與訪談紀錄會一併做討論，而由於第一節的歷史較為久遠，受訪者無親身經歷之故，僅以歷史文獻作呈現，而第二節中，同一時期的歷史文獻與訪談紀錄會一併在此做討論分析。

第一節 考績制度的形成－制度初始（1929-1948）

若從制度傳承而言，清末至民國是最具體的，因為許多今日熟悉的文官制度架構，在當時即已出現。我國為世界上最早發明及實施考試制度的國家，故對考銓行政亦特別重視，最早的考銓行政主管機關在東漢時稱為選部，曹魏時改稱為吏部，隋朝為六部分職之始，吏部為六部之首，明、清兩代均保持六部架構，並仍以吏部為首（陳岳，2002：294）。從清朝到國民政府建立，雖然是國體與政治制度的徹底轉換，然而對於文官制度而言，卻是一脈相承的。在辛亥革命後，在政治上建立民國的同時，文官制度也破除了帝制束縛，開始融入民主的運作思維。在一個新的民主架構下，文官制度自然需要「新的」定位與認識，就如第一任考試院院長戴傳賢所說的：「考試院的建立是一個創作的過程」、「考績制度在我國很久歷史，而考試院卻是一從未有的新組織，且過去制度做法不合現代潮流，考試院的一切法令規章都要重新擬定，此事均非幾人能做到，更不是翻舊法能抄襲的」（朱匯森，1989：45），儘管如此，民國成立後文官制度建制主要還是承襲前清制度基礎。

1911年3月11日公布施行的《中華民國臨時約法》是民初具憲法地位與效力的一部法律，也提供文官制度的基本規範，雖然尚無五權思想以及具體的條文，甚至內容規範的縝密程度，還遜於北洋軍閥所頒布之《中華民國約法》，但是《中華民國臨時約法》的意義，仍在於將文官制度提升至憲法層次，同時與當時憲政主義精神相互融合，而不是政府行政部門的統治作為而已。民國成立後，臨時政府成立於南京，初設銓敘局，根據《中華民國臨時約法》規定，國務院於同年4月成立以國務總理為行政體系最高首長，銓敘局¹⁰直接隸屬於國務總理，此時銓敘局就是整個文官制度的負責機關，未有獨立考試權的運作設計。中華民國創建初期文官制度最具體的成果，是1916年6月舉辦民國肇建後首次文官高等考試與普等考試，這兩次文官考試，對於考試用人精神的貫徹與延續，別具意義。然而，文官制度許多相關配套的措施未發展完全，各首長與機關的用人，也不一定以考試為主要管道，與考試院成立後的高普考試皆有所不同。1919年國民政府定都南京，才有同年11月「考績法」之公布，此即最早之考績制度。因當時政治環境與公務員任用法並未完全配合實施，因此，公務人員考績法也僅是空有法條，未能有效實施。

¹⁰主要執掌：薦任官以上的任免及履歷事項、文官考試、文官恩給及撫卹事項、以及官吏榮典授與、國外勳章受領。

1920年考試院成立，是我國現代文官制度建制與施行的正式起點，然而整理相關文獻後發現，許多人事行政制度內容，如高考普考制度、簡薦委官等區隔，在考試院成立以前實已存在，甚至可追溯源至明、清等朝代，依據文獻發現，不論朝代，主要不變的是在考試用人、官員銓敘的原則與課題，因為只要有文官制度存在，都必須解決選才、人員銓敘等問題，這些需求是不論在清代及更早的朝代、或是民國建立以後，都同樣存在。1929年11月，考試院向立法院提出《考績法》一案，立法院同意並通過，此即今日公務人員考績制度的源起。由於初期的考績獎懲規定較為簡略概括，卻已勾勒出今日公務員考績的主要輪廓，包括了考績類別有平時、年終，以及專案考績的區隔，1930年1月考試院及所屬考選委員會及銓敘部同時成立，考試院於1934年4月開始擬定新的考績法制，即《公務員考績法》、《公務員考績原則》、《公務員考績法施行細則》、《公務員考績獎罰條例》，並於隔年開始陸續公布施行，為了落實考績制度的功能，在《公務員考績法》及相關的法案中，規定了更詳細的獎懲方式、與淘汰機制。

因在民國肇建的背景下，公務人員的素質普遍低落，為提升公務人員之工作表現，此時期的考績意涵，除了建立一套文官工作表現的稽核機制外，尚著重於「舊官僚」（指民國成立初期即任職者）的淘汰。即透過考績每年淘汰2%，3年4%的比例，將舊官僚逐步汰除；同時打開人員進用機會，亦即由接受新式教育而國家考試及格者加以填補；一方面提升文官素質，一方面防杜任用私人的風氣（許峻嘉、呂育誠，2012：15）。

自古以來我國文官制度之中，由於「設官分職¹¹」的觀念頗為完備，受到政治力拘束甚鉅，於是文官僅需仰賴君主的賞賜，得以持續擔任官職，卻無專業素養而言，甚至對於民意的忽視，故在民主化過程中飽受批評，因此，1936年方開始研辦「職位分類」為具體方法（江大樹，1997：188-189）。然而，因1937年全面抗日展開，考績制度亦隨之中斷，至抗戰局勢穩定，於1939年12月公布「非常時期考績暫行條例」其中包括規定公務人員銓敘合格，任滿一年後即可參加考績及明訂平時考核與工作紀錄為考績之依據。1943年12月26日又將「非常時期考績暫行條例」修正為「非常時期公務員考績條例」，以應當時環境所需。1945年抗戰勝利，全國恢復平時狀態，因此於同年10月30日將「非常時期公務員考績條例」修正為「公務員考績條例」，將考績分為五等，增訂簡任存記及

¹¹ 有關職位分類強調的適才適所與為事擇人，歷代皆有詳細記載，例如：儀禮士相見禮賈公彥疏中有「士以職位相親」、「兩士職位不殊」等語，另宋仁宗曾下詔曰：「故士二府初入，舉所之者三人，將以觀大臣之能。比年多因請謁干，荐者不公，其令中樞樞密舉人，皆明言才業所長，堪任何事，以副為官擇人之意」。

薦任存記，到了 1947 年 12 月 25 日行憲後，不僅確立行政、立法、司法、考試、監察五院的政府體制，考試院及考選、銓敘兩部組織法亦均先後修正公布並正式成立，爾後，我國的人事行政主要內容，首要依據《中華民國憲法》第八十三條規定：考試、任用、銓敘、考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休、養老等事項；且自執行以來，對於我國文官制度的建立，已經奠下基礎，只是這些卻是屬定型的人事制度，並未及於選用前之培育工作，亦忽略任用後之發展訓練及福利、士氣等，而且有關人事管理事項，僅以公務人員人事運作為限（蔡良文，2010：33）。

就上述與制度施行而言，此一時期因為民國建立、政局不穩各項規定或是僅處於研議階段即告夭折，或是制定未施行，即使是高普考已施行，但其它制度仍持續使用，從而降低了考試效用。即便如此《中華民國臨時約法》對政府設置銓敘局的規定、職掌、考試辦理等等，都因為承襲傳統官吏考選與銓敘的制度精神，故雖當時未落實執行，但卻在日後一一融入文官制度架構，並形成我國人事行政體系特色（呂育誠 等人，2011：14-16）。



第二節 考績制度的形成－制度運作（1949-1985）

壹、威權體制的環境思想

國民政府於 1949 年正式遷台，對於台灣的「威權統治」，始於 1945 年 10 月臺灣光復後。蕭全政〈1995：8〉將「威權體制」界定為國家機關對於民間社會的一種控制與支配關係；政治上，對人民基本人權與參政權的剝奪與限制；經濟上，對經濟活動與市場行為的管制與操控；社會上，對人民團體與社會運動的動員與壓制；文化上，塑造意識形態與操控傳播媒體。為確保國家安全和經濟穩定，政府在 1949 年 5 月宣布戒嚴；透過戰時體制的實施，政府對於社會的政經控制比一般威權政權還嚴（蕭全政，1996a：235）。在戒嚴法和臨時條款下，國民政府長期控制整個權力體系的上層，為了威權體制的鞏固，國民政府總是拔取外省籍人士進入黨、政、軍、媒體、公營事業及文教體系中較高位階的職位（朱雲漢，1989：142）。因此，台籍與非台籍人士在權力分配中的關係，似乎正與其人口結構成強烈的反比（蕭全政，1996b：239），這種極為偏斜的反比關係，使強人意志得以穿透臺灣社會的任何層面。

兩蔣時代之憲政體制就是屬於威權的政治體制，一般而言，威權政府係由少數菁英所控制，對於政府之決策，民眾並無影響力，控制政府的可能是一個家族、社會階級、政黨或軍隊，在威權政府統治下，社會呈現階段化的現象，政府強調的是命令、服從與秩序，至於人民的自由、同意與參與則不受重視。此一時期，中央體制雖然形式上維持五院架構，實質上，總統透過臨時條款所授與之緊急處分權，及配合「以黨領政」的政治運作模式，憲法「分權」原則形同架空。而行政部門的決策權、預算權、人事權等基本上都是採取高度中央集權的作法。在決策上，為維持「強幹弱枝」，許多應是專業性、專屬性的權力、資源、資訊多以打散的方式散布在各部會、單位之中¹²，為了防止層峰之下出現團結性高，內聚力強的次級官僚團體，進而威脅領導中央，各部會高級主管的任命，乃由層峰直接掌握或認可，而且採頻率頗高的輪調制（經常是部會間的）。如此，方便層峰對各行政單位的直接掌控¹³（王輝煌，2000：372），很明顯的，無論是考試院、

¹² 例如，國會的權力是分散於國民大會，立法院、司法院等機構。人事權則分散於考試院與行政院人事行政局。又如到目前為止，我國仍未有一事權集中的行政院預算局。預算的各項功能，乃是分散於研考會、主計處、國科會與經建會等各單位。

¹³ 雖說層峰對整個官僚體制有高度的控制，臺灣的行政首長則較依賴許多親信的直接部屬。

監察院、立法院和司法院職權之行使深受總統的影響，最高的權力仍然為一個人及一個挑選出來的小團體所掌握。

蕭全政認為在威權體制時期，臺灣由國民黨一黨專政，執政黨的勢力滲透到政府機構深層，控制了軍方和安全體系，主導著臺灣經濟和社會的發展。強人體制是秉承領袖或強人意志向下貫徹各層級呈現出只能奉命行事的體制，這必然導致行政系統僵化、立法機關不能代表民意、監察機關不能發揮監督的功能、司法不獨立、軍隊不能國家化，憲法原來規定司法超越黨派，但是司法機關早有黨部的設置，連帶司法也無法獨立，憲法規定軍人超出黨派，但是軍隊也早有黨部的設置，進而軍人可以任意干政（張忠棟，1991：285）。此時，國會並無制衡行政部門之功能，其主要角色不過是扮演政策合法化的橡皮圖章角色。立法院在戒嚴時期被譏為行政院的「立法局」，此顯示其並未能扮演制衡行政院的角色（周育仁，1997：45），行政院與其他四院比較起來，相對的有較多實權，但也是只奉命辦事的機構，行政院負責執行政策，理論上是由行政院制定政策，但實質上是國民黨中央同意，才能順利執行政策。在特有的官僚體制與政治環境結之下，基本上尚能維持整體、連貫、穩定而有效的文官體系與文官政策。在臺灣的文官體系中，相當缺乏能讓各行政機關知所遵循，並藉以公開爭取公共資源與分享公共資訊的制度化機制。多年來，行政的形象是：在黨政的專權下，既無法獨立，也不能中立。換句話說，政治的決定才是最高與最後的；法規與制度不過是政治的附屬品而已（胡佛，1991：217）。

然而，蔣經國時代，除繼續維持以「戒嚴體制」為主的高壓式威權統制之外，強調以成長為導向的經濟發展與公共建設，已取代蔣介石主政時代倡導的反攻大陸與軍事戰備。另一方面積極透過「大有為」政府之理念及「行政革新」相關措施，有效領導或支持整體經貿成長，並成功度過 1970 年代的兩次全球性石油危機。加上蔣經國就任總統後，對財經學者與官僚們的重視，並接受建議「先從行政改革作起，以促進經濟發展」的主張，除積極推動行政改革之外，致力革新政治風氣與官僚弊端，重視政策規劃與人力培養，強調專業管理及行政效率（江大樹，1997：158-163）。

貳、制度的發展

「公務人員考績法」也於 1954 年 1 月再次修正後，始正式實施。其間又經歷了 1961 年 4 月、1970 年 8 月及 1980 年 12 月先後三次修正，直至 1987 年 1 月為因應新人事制度之實施，始予廢止。然而，在此其間考試院為配合全國行政革新，遵照蔣介石之指示引進西方制度，於 1951 年 6 月間設立職位分類研究會，1953 年 1 月，總統公布「職位分類計畫委員會組織條例」，1954 年 10 月職位分類計畫委員會正式成立積極展開工作，更於 1969 年 8 月完成準備工作，自 1969 年 10 月起實施「分類職位公務人員考績法」（趙其文，2001：128）。分類職位公務人員任用法首於 1967 年 6 月公布，實施於 1969 年，但剛實施時，出現制度轉型的適應不良現象，所產生的許多制度本身不可克服之根本缺點，在我國推行之事實窒礙，以及兩制並行的種種流弊，引起了朝野的普遍關切。更由於規定過嚴，因此，原法未及實施即於 1969 年 8 月予以修正，復於 1972 年 2 月及 1978 年 11 月先後修正分類職位公務人員任用法，主要在減少實施阻力，增進與簡薦委制之平衡關係，藉以使兩制和平併行。遂於 1973 年 11 月修正公務職位分類法第三條，將以下六種機關列為不予分類之機關：「司法機關、外交機關、警察機關、衛生機關、民意機關、其他經立法程序規定不宜分類機關。」自此之後，行政機關即形成兩制併行之局面，由於兩制基本結構不同，建制精神各異，以致寬嚴不一。其間銓敘部以及行政院人事行政局雖曾以修正法律及以行政命令補充規定等方式，儘量將兩制相異之處設法溝通，但仍難將其扞格之處消除，以至公務人員及輿論各界，均認為兩制長此併行終非良策，應有容納兩制之長，捨棄兩制之短的「新制」，取兩制而代之（趙其文，2001：50-64）。1973 年銓敘部正式向考試院提出「我國人事制度改進方案」，該方案內容便是廢除「並行之兩制」，而另立「合一之新制」。該案在考試院院會得到通過後，由於新制的推行係屬重大政策事項，尚須國民黨中央黨部審議，便交由黨部進行討論，但由於某些政治上的情境與因素，該案即在中央黨部的議程中，遭到擱置。其後於 1976 年，第二次提出「人事制度檢討改進報告」，然因阻力仍未消除，故於院會通過後便無下文。直至 1982 年檢送「建立新人事制度之原則即要點」，因為政治環境改善，時機成熟，並且得到當時考試院院長與考試委員之支持，終於在國民黨中央黨部會議中得到通過（徐有守，1999：54-55）。

一國的行政制度，受該國時代與社會環境等因素影響而定型，十多年來，銓敘部先後經過三次研擬方案，最終採取「兩制合一」的途徑來改進我國的人事制

度。我國兩制合一人事制度，自 1972 年開始全盤檢討規劃到草擬定案，歷時 12 年。從法案送請立法院審議到完成立法程序，又費時 2 年有餘，才於 1987 年 1 月 16 日開始實施。新制公務人員任用法係於 1986 年 4 月 21 日明令公布，由於公務人員任用法第四十條規定：「本法施行日期，由考試院以命令定之。」故原有之公務人員任用法，分類職位公務人員任用法及其相關之輔助法規，直至考試院明令發布新制於 1987 年 1 月 16 日施行之同時，成為我國文官制度之歷史名詞（趙其文，2001：50-54）。

參、小結

我國自從中央政府遷台之後，在政治環境方面，臺灣基本上是屬於一種「威權政體」的政治體系（胡佛，1991a；陳明通，1995；許介麟，1996），係由統治者掌握最高的權力，再經由黨國機制的層層節制，掌控民間社會、政治社會與統治社會，三種主要的社會結構，從而在行政上，臺灣文官系統一直是執行威權政治機關對民間社會控制，與體現統治者意志的工具（蕭全政，1995：147）。亦由於在中央集權政體下，決策的流程是「由上而下」加以貫徹，導致統治者與行政官僚的關係受到滲透與扭曲，政務官與事務官的分際相當模糊，使得行政難以中立，缺乏自主的地位，進而淪為政治統治者使喚的一種工具。再者，自中央政府遷台之後，臺灣由一個省級的地方體系，其上有了中央政府，其下又包含了省（市）、縣（市）、鄉（鎮、市）地方行政體系，產生一種相當奇特的行政體系架構（華力進，1998：6）。因此，反映於行政組織、結構、制度等方面，便產生許多特殊、不合理的現象，如機關重疊、權責混淆、制度紊亂等問題，政府甚至成為世界獨一的「五級政府」。同時，在經濟上，政府遷台之後，當權者將經濟大權賦予財經官僚，並結於這群財經技術官僚相當自主性的決策空間（蕭新煌，1992：84-84）。至於社會方面，則因集體主義的統一馴化下，人民的自由與思想受到相當程度的限制。

過去，國內外戰亂紛擾，考績規定經歷數次演變，至 1954 年 1 月公務人員考績法公布後，考績制度終於底定。自 1950 起，迄 1980 年代，文官法制一再進行整建，公務人事各項管理法制均已大致齊備，從考選、任用、俸給、考績、獎懲、訓練、退休、保險、撫卹等事項，均有相對應的法律加以規範，基本上也已建立現代文官體制的雛形，包括公開競爭的考試制度、專才專業的任用體制，以及同工同酬的俸給制度等。但這些的制度運作，卻是形式重於實質，政府雖有明

文規定的法律與制度，但事實上制度和法律未必能發生應有的約束和規範。

綜合言之，在威權體制階段，文官制度在法制建設上大致齊備，但運作上並不健全，雖然具有現代化文官體制的雛形，但卻形式主義色彩濃厚，並深受政治思維的影響。我國文官體系自 1929 年考試院正式成立運作後，就遵循國父孫中山先生五權分立的主張，發展成一套由考試院主導，涵蓋中央與地方各級政府機關的獨立人事體系，在此體系下，各個人事基本法律（考試、任用、考績、俸給...等），都要適用全國各機關公務人員，於是在此基本架構下，「一體適用」便是各人事制度建立的最基本原則，最後獲致兩制合一的結論。



第三節 考績制度的轉變－關鍵時刻（1986-2008）

壹、民主轉型時期的環境思想

自 1987 年國民黨政府正式宣告解除「戒嚴」，開放組黨，讓台灣政治發展正式進入「民主轉型時期」，黨禁解除後，1988 年旋即宣告解除報禁，黨禁的解除宣告黨外人士正式取得政治上競爭的合法地位，為政黨競爭營造出公平的環境；報禁的解除則宣告長期受壓抑的民間社會，獲得更大的言論表達空間，媒體成為政府的監督者，不在是政府的傳聲筒、政策的宣導者。1988 年蔣經國逝世，李登輝依憲法規定繼位成為總統，1991 年度動員戡亂時期臨時條款此部臨時憲法正式廢除，1992 年國會全面的改選，上述事例皆說明，在解嚴後，政治的運作逐步回歸憲法規範，憲政的落實說明臺灣政治發展進入了新的階段（匡思聖，2008：8）。而為了適應新的政治情勢與社會環境，1990 年代的修憲，完成總統直選的法制化，將台灣政治發展帶入了全新的發展階段，至 1996 年總統直選，從威權到民主轉型期，臺灣民眾的政治參與是呈現參與擴大的狀態，在人民參政權的法制化部分，1980 年「公職人員選舉罷免法」的制定賦予人民基本的選舉、罷免權，此階段被視為民主轉型時期的完成，雖未完全落實，但此亦顯示人民政治參與是逐步擴大的。

而 1993 年的「行政革新」方案係依據「組織精簡化、機關法制化、員額合理化、經營現代化」四項原則，以「廉潔、效能、便民」為革新要點，分為「檢肅貪瀆、端正政風」、「健全組織、精簡現有員額」、「健全政府財政、減少預算赤字」、「提升行政效率、強化工作效能」、「落實制度變革、加強為民服務」等五大改革部分（行政院研考會，1995）。1990 年代末期，全球化與區域整合成為國際政經發展的主要潮流，在行政方面，各國政府在面對劇變的外在環境和日增的民眾需求時，採行「政府再造」措施來加以回應，而這些新的改革趨勢與革新措施，亦成了政府借鑑的來源。1996 年 12 月，國民黨政府召開「國家發展會議」（簡稱國發會），依據國發會的結論，日後行政革新的目標應是建構一個精簡而有效能的「小而能」政府。1998 年 1 月，在國發會的共識基礎上，成立「政府再造推動委員會」和「政府再造諮詢委員會」推動「政府再造計畫」。「政府再造」運動主要涵蓋三大部分的改革（魏啟林，2000：38-44；蕭全政，2000：10）：「第一、組織再造；第二、人力與服務再造；第三、法制再造。在威權轉型期間，國家機關更需要在觀念上與實質上調整與民間社會的關係。因此，「政府再造」運

動的任務在於引進企業管理的理念，建構一個創新、彈性、有應變能力、高效能的現代化政府，以維護社會正義，提升國家競爭力〈魏啟林，2000：38〉。「政府再造」運動可說充斥著「新公共管理」所強調的內涵。

1999 年的總統大選，我國於 2000 年進行「第一次和平的政黨輪替」，民進黨政府上台後，形成國民黨掌權國會立法權、民進黨行政權的「分裂政府」揭幕。為了滿足民眾政黨輪替後高度改革期待與政權延續，民進黨政府試圖與舊政府劃清界線，推出不一樣的執行藍圖，民進黨發表了「政府再造白皮書」，倡議繼續推動政府再造運動，並且將從下列五個層次徹底改造：「第一、價值文化再造，建立回應行政府；第二、政府定位再造，建立競爭型政府；第三、政府組織再造，建立效能型政府；第四、行政流程再造，建立彈性化政府；第五、人力資源再造，建立學習型政府」〈孫同文，2003：156〉。王旭統〈2000：22-24〉將白皮書的取向歸納為六項分別為：「心靈改革取向、績效課責取向、市場競爭取向、理性鬆綁取向、民眾參與取向、結構與流程並重取向」。很明顯地，政府再造白皮書更具體地反應和闡述了新公共管理的理念與原則，而這些理念將進一步強化政府再造運動的內涵。簡言之，新公共管理的理念貫穿了台灣解嚴之後所有的行政革新計畫。然而，民進黨政府與舊官僚之間的互動磨合，在各個不同的決策中，影響所及政務官與常任文官之間的互動問題遂成為一個不斷出現爭端的議題，文官體系無法依循過去行政作為為依歸，本身作為更加謹慎與保守，政務官與常任文官間的信任關係面臨空前挑戰，致使政府績效低落。

政黨輪替為我國民主政治開啟了歷史的新頁，在這全新的變革中，無論是新政府的政務領導或舊官僚的常任文官，都有重新學習、調適的必要。余致力(2002)認為常任文官¹⁴體察上意不應是公務的常態，而是強化本身的專業性與盡責的態度為要。文官體系是國家公權力維繫及運作的主體，必須隨時配合整體政治、經濟、社會及文化等生態環境之變遷與發展而做調整，以避免僵化或缺效能。在 2000 年政黨輪替後，文官體系過去違反行政中立、政黨意識太強、專業能力不足的心態與作為受到極大的衝擊，逐漸朝向專業中立的角色發展¹⁵。關於文官的

¹⁴ 在政黨有可能輪替執政或同黨內派系林立、同根相煎的情況下，選對邊與跟對人固然重要，但邊會垮、人會倒，靠邊跟人也別靠太近、跟太緊，各為其主固然是人之常情，可是良禽也要擇木而棲，護主之言行與執行公務時配合上意的程度不能太過露骨、粗暴與無恥，否則變成過河卒子有進無退，必然成為政黨輪替時人事搬風整肅的首要對象。因此，在民主政治下，專業進則可能才是常任文官最重要的資產與最佳的為官之道。

¹⁵ 臺灣過去曾經以大有為政府推動台灣政經奇蹟等文宣主軸，強調臺灣行政體系的效率與常任文官的優越性。然而隨著全球化政經秩序愈來愈明顯對台灣政經體系產生嚴重的衝擊與影響，大有為政府有時候反而成為反應遲鈍、臃腫、無能的代名詞。在加上，常年來威權體制強調黨政軍一體化，對文官體製造成深遠的影響，例如人事任用的多軌化、文官系統政治化、人事行政一元

中立，其象徵是超越黨派的立場，即便政黨輪替也沒有更動，也不能隨便更動。隨後 2008 年則呈現了第二次政黨輪替，國民黨重新執政。

從上述臺灣政治發展可看出，選舉扮演其中關鍵性的角色，初期執政者透過地方選舉鞏固自身的統治，但另一方面，因經濟成長、社會變遷所不斷湧現的經濟和社會力量，也透過選舉吸納入政治系統之中，最後促成了台灣民主轉型的發生，實現人民普遍參與政治的理想（匡思聖，2008：11）。在歷經超過 20 年的台灣政治民主化過程，我國政府運作體系與文官也面臨整體治理環境的變化，來自公民社會與各種非營利團體，對公共政策之關懷與議題倡議，使得行政運作過程必須納入更多公民意見。因應公民參與決策的需求因而造成的行政程序改變，迫使公務人員必需遵循一定的法定程序，例如行政程序法對於政府決策程序的要求，政府資訊公開法要求各行政機關之相關決策與相關資訊必須更加透明化。處在公民希望更積極瞭解與參與政府決策過程的當前系絡，政府運作目標也不再僅能以效率、效能等做為主要的公共服務價值觀，而是必須更加重視民主與民意等民主政治的價值。

貳、制度的轉變

在長期威權戒嚴的影響下，民眾對威權領袖及其領導方式會有順從式的崇敬，然而，隨著解嚴後的自由、開放，國民黨內部不得不起變化，政治自由化和民主化也使得強勢領導已不再像解嚴之前那段一元化與集中。由於解嚴後和反對黨勢力的興起與擴張，且臺灣民間反對力量壯大，加上世界在變，潮流在變，美國與國際社會的壓力，被迫解嚴，開放黨禁、報禁結束長達 38 年的戒嚴時期，使人民享有更大的發展空間和行動的自由，進而改革以維護國民黨政權，加入對政治改革的訴求，迫使國民黨修正其獨裁的局面，又因社會開放與言論自由，使得執政黨加強與人民互動，延續執政機會，特倚重文官的專業性知識，而有所調整文官體系權益與義務之掌控。

而我國一般行政機關之人事制度，歷經三次重大改革，第一次改革為 1954 年配合憲法施行，貫徹考試用人原則；第二次改革為 1969 年，為求公務人員專才專業，適才適所，實施職位分類制度；第三次為 1987 年，為折衷以及人事管

化、文官體制暫時化以及建立在特別權力關係的基礎，常任文官體系本身似受到極大衝擊，逐漸轉向重視專業中立，且期望能建立符合民主化潮流的文官體系（蕭全政，1995）。

理之基礎，施行官等職等併立制度。此三次改革，亦均有其階段性的目的，對於促進我國文官制度之現代化，亦發揮了積極作用。就我國文官體系而言，歷經了這幾次的重大變革，政府文官人事架構，可說大致已告底定。不過，能順利完成兩制合一修法工程，卻也反映在此期間實施威權統治的國民黨政府，透過漸進式的調適，具有相當的反省、改革與創新能力，某種程度上透露出經濟自由化、政治民主化等大環境的快速反饋。

新人事制度為我國人事制度變革之一里程碑，「公務人員任用法」、「公務人員俸給法」、「公務人員考績法」、「公務人員退休法」均以嶄新的面貌呈現。而新制「公務人員考績法」，係於 1986 年 6 月制定條文 25 條，並配合新人事制度自 1987 年 1 月施行，與原「公務人員考績法」或「分類職位公務人員考績法」之立法精神或條文要旨等各方面均有所不同，新制將簡薦委之簡任、薦任、委任三者，定為官等，同時保留職位分類之十四個職等，並將兩者結合的官等職等結構，實兼具「品位」與「職位」兩種制度，以建立人與事兼顧併重的「新人事制度」，並於 1990 年、1997 年、2001 年及 2007 年經歷四次修正。

從現行考績法制來分析，它是一部以公務人員個人為考績標的，且一體適用中央與地方其他所有行政機關公務人員之法律。自 1990 年以來，歷屆考試院均積極全面整建公務人員考績法制，以因應時代的需要。所謂現行考績制度，乃是指 2001 年 6 月修正實施之公務人員考績法暨銓敘部會同行政院人事行政局在 2001 年底共同發布行政命令：爾後各機關在評列甲等人數的限制比例上，不得逾越百分之七十五之規定，其中甲等人數比例限制，對於已經習慣沒有甲等名額限制的公務機關及公務人員，無疑是項重大革新。此後，考試院曾分別於 2001 年及 2003 年委託學者專家完成了「公務人員淘汰機制之研究」(施能傑等，2001)及「公務人員考績制度改進之研究」(余致力等，2003)兩項專案研究報告，2005 年研擬完成公務人員考績法修正草案送請立法院審議，並以矯正考績甲等比例過高及建立有效的淘汰機制等為主要的改革內容。由於當時尚未規劃全盤文官制度的改革，相關配套措施也不周全，所以並未成功(黃臺生，2011：15)。

參、1986 年考績制度的變遷

一、新公共管理的理念影響

1980 及 1990 年代時，在公部門中出現了新的管理途徑，以回應行政傳統模型的諸多缺失，不論其名稱為「新公共管理」、「行政革新」、「文官改革」或「政府改革」，其主要目的係為：經由革新理論的引導以及變遷策略的執行，活化文官體系，擴增公共利益。自 1980 年代以來，即盛行於各國政府的管理風潮，已使各國政府的行政管理文化產生「轉移」的現象—從公共行政轉變為公共管理，雖然這股潮流被賦予不同的稱號，但卻可被統稱為「新公共管理」。此年代的行政改革方向，主要是為了讓政府機關遠離傳統的官僚體制，在策略的運用上，各國所倚重的模式不一，改革的目標也不盡相同。新公共管理運動下的公務人力資源管理改革，其要旨在縮減政府治理的範疇，以符合原先追求小而能政府的改革目標；然而，這一時期的改革卻也產生政府機關間不協調和整合不足的問題，同時造成文官制度的不穩定，甚且也導致政府在人民心目中變得更不可測。新公共管理的理念主導了台灣解嚴以來的行政革新計畫，但是在威權轉型的過程中，這些理念的落實遭遇了相當多的困難與抗爭。

二、推動行政革新的影響

台灣解嚴之後的行政革新，可以說是兩股影響深遠的潮流相互激盪的結果：其一是後冷戰時期國際政經新趨勢所產生的壓力；其二是國內威權轉型的需求。這些台灣行政革新的起因，與 Kamarck 的觀察不謀而合，他認為全球性經濟競爭、民主化、資訊科技的突飛猛進，和公部門績效的低迷，將是行政革新成為許多國家核心議題的緣由。行政革新的推動是由上而下的，但是由於並非內發式的改革，行政人員拖延、抗拒或不適應的心態應是可以預期的〈孫同文，2003：165〉。

檢視台灣行政革新的發展歷程可以得知，台灣行政革新面臨了手段、目的和環境三者無法配合的困境。隨著威權體制的轉型和國際後冷戰的政經局勢的發展，台灣「國家機關—社會」之間的關係出現劇烈的變遷；面對民間社會力量的抬頭和挑戰，和政經社文各層面混亂失序的現象，國家機關的治理能力相對快速下滑，形成公能力欠缺、公信力下降、公權力不彰，人民對政府產生了「信任危機」。台灣行政革新的誘因是社會內部對於政府需求快速的增長和人民期待轉

變的持續高漲，而非應付其他國家的壓力。另一方面，過去台灣行政體系雖然曾經扮演過強勢主導的角色，隨著民意的高漲、立法機關制衡力量的發揮，和政黨政治的日益成熟，其地位及影響力已經下滑。行政革新的推動主要是由經過選戰洗禮，以贏取選票為標的得執政黨從政官員啟動，一種可能的解釋是其目的主要在於延續政權統治。換言之，行政革新的推動應非行政體系內發的，而是執政黨受到外界壓力，企圖以推動行政革新引導人民的焦點，從政治層面的議題轉向行政層次的技術和組織調整方面，以減輕壓力，甚至影響選民投票傾向〈孫同文，2003：164〉。

三、兩制合一 是天時地利人和

兩制併行之下，亦產生了人員銓敘施行時的不公平，以及人事調度上的困難等問題，故兩制走向合一乃是必然的趨勢。然而一個制度改革的形成，並非一朝一夕，除了需要有改革者的提出，還需要等待時機成熟，改革才會形成，而兩制合一便是在這樣的環境與時機下形成。依據理論，政治、社會經濟與行動者的理念，均會影響制度變遷的產生。內在的因素，是兩制併行的現象，產生兩制間銓敘結果的落差，與制度的漏洞，造成公務人員對考績法兩制的諸多不公平與不滿，因而大多的公務人員認為要有個公平的、一體適用的考績法；外在因素，是由於新人事制度的產生，與政治環境的改善，時機成熟。因此，考績制度在 1986 年終於形成制度變遷。

「你沒有辦法預測它什麼時候會發生，但是會發生的時候都會有共同的表徵，第一個原來弱勢的改革聲浪大於既得利益者的反對聲浪時，第二這個改革已經形成多數的共識，就是說認為真的要改革的人多於這個既得利益者，就會逼迫掌權者不得不去做改變，這個時間點會發生在哪時候不知道，但是就是兩個條件要有。所以他不是一朝一夕形成的，它是一個漫長兩邊鬥爭的演變過程，在這個成熟點發動改革，這是一個緩慢的演變過程，很長可是就是在 76 年的時候，才形成這樣的環境，演變成改革的契機出現的環境，這時候才改革（B1）。」

「一個制度要變化，天時地利人和，剛好，外在的因素認為你必須要變，內在的因素公務人員大多數人認為說這套制度是不行的（A2）。」

四、配合新人事制度，政府推動制度的變革，形成兩制合一的新制

行政革新的推動與新公共管理理念的崛起，引發人民要求政府對於文官體制的改革，隨著時代與環境裡念等等的演變，促成了制度的改革，考績制度最大的變革便是此次的兩制合一，將原「公務人員考績法」和「分類職位公務人員考績法」合併，成為新制的公務人員考績法。但此次的變革看似重大變遷，但事實上它完全是延續過去的作法，只是在兩制之間取得一個共識演變而來。行動者在一個關鍵時刻所做的選擇，會為行動者界定選擇的範圍，一旦做出特定的選擇，就很難回到其它選擇方案上。在本研究中，我國考績制度在這次的關鍵時刻中，選擇以兩制合一的改革其實有跡可循，誠如前述說明我國考績制度受到政治與制度內在的背景因素外，還有我國在 1973 年開始就以新人事制度的理念來修改與擬定兩制合一的考績制度。

「1986 年考績制度的改革，那時候有任用、俸給、考績三法，就是新人事制度的三大法案嘛，原因只是它是配合新人事制度所做的改革，它是把早期的分類職位考績法跟簡薦委的合併再一起，其實內容沒有太大的改變，它只是配合新人事制度，把舊的兩個考績法廢止，合併成一個考績法而已，它完全只是延續過去的作法，只是在兩制之間取得衡平這樣而已 (A1)。」

「兩制合一本來就是一個制度的使然，當時銓敘部，尤其在鄧傳楷部長的時候，他們就是想到說這兩套制度並行，一個簡薦委從民國 18 年到民國 76 年的這之間這麼長，然後職位分類從民國 58 年，尤其 60 年開始實行後到民國 76 年，這中間兩個的過程這麼長的時間，兩套制度併行的結果，產生對公務員權利上都受到很大的影響，所以他必須做一個整合嘛！整合的結果就是從裡面兩個中間誰是優點弄出來，這套制度就叫「新人事制度」。它本身是兩制合一，所以它有四大骨幹，一個是考試法、任用法、考績法、俸給法，所以這四個支柱要把他立下來，做為新人事制度所謂兩制合一的基礎 (A2)。」

「民國 75 年 7 制定公布，76 年的 1 月實施，當時公務人員的體制分為兩個體系，一個是簡薦委，一個是分類職位，兩個體系各有適用的考績法，一國兩制，同樣的是公務人員，你怎麼會給他不一樣的考績法，因為不同必定造成不公，不平則鳴，這個制度跟制度之間，其中必定存在著差異，有差異就不公，就會內亂了，這就是最簡單的說法，不公平嘛，解決的辦法，就是把

大家都用一樣的制度，這個就是他改革最重要的原因（B1）。」

「這個剛好是一個人事體制的轉變，不得不改。因為兩制合一，以前兩個制度後來變成一個制度，那你考績法，兩個考績法當然要變成一個考績法，我們都是用漸進決策，所謂漸進決策就是說，在既有的基礎下，去變更制度。那兩制合一也是，就這兩個制度對不對，你把它合起來，不是說兩個選一個，是兩個統合再一起，把它拼起來成為一個新的。但是我看我們那時候有分類職位跟簡薦委，他是以簡薦委為基礎，然後把分類職位的十四職等放進去，所以說他就用這種模式，來訂定新的考績法（B2）。」

五、兩制合一的改革方式，政府採用漸進式

兩制合一看似是全面性改革與變遷，但政府使用漸進式的方式去進行，無疑是想減少抗爭與改革的反彈。因此，此次改革的成功，也費時 12 年有餘，才將考績制度完成兩制合一的修法與施行。此次的關鍵性改革，造成考績制度的轉折，而變動後的制度形成另一個新的均衡狀態，持續維持著兩制合一所定的制度模式，直到下一個關鍵轉折點產生，制度才可能再次變遷。而兩制合一採用了漸進式的方式進行改革，使得後續的制度變遷有所依循。

「其實那次政府在處理，他也是且戰且走，一邊修改，遇到問題就回去繼續修正，我有講說它是屬於漸進式的，那次雖然是兩制合一，看起來是很大的工程，但是它是採漸進式的，慢慢的去改，所以說基本上我認為，他那次轉型有成功，兩制轉型有成功（B2）。」

第四節 考績制度的轉變－反應序列（2009-）

就前述我國考績制度的沿革而言，大致上係受到兩股力量相互激盪發展、影響與回應。第一股力量源自於主管機關人力資源管理上的需要，著重組織的、效率的、平衡的價值，是由上而下透過法規命令的制定與修正，結合成為一套法制。第二股力量著重於個人的、權益保障的、合法性的價值，是由下而上藉由公務人員循司法救濟途徑，針對現況進行個案突破，以彌補法制上的僵化，增加法律成長的空間（如司法院大法官會議所做的相關解釋），惟最終仍須回歸至現行法律的修正（黃臺生，2011：15）。

我國現行考績制度數十年來未曾有過重大的變革，實際運作的結果已經成了「失靈」的制度，非但無法達到制度設計所應發揮「獎優汰劣」的消極作用，更難以發揮激勵公務人員上進與開發公務人力的積極功能。復由於公務人員迭有考績不公，而外界亦有公務人員考績功能不彰之質疑，有鑑於此，考試院於 2009 年 6 月 18 日通過文官制度興革規劃方案，將「落實績效管理、提升文官效能」列為方案內容（考試院，2010：1-3）。

因此為了精進公務人員考績法制，公務人員考績法修正草案前於 2002 年及 2005 年二度函送立法院審議，嗣因第 6 屆立法委員任期屆滿前未完成修法，2009 年銓敘部復就考績法制增列優等、明定考績等次條件、修正考績獎懲結果、建立公務人員退場機制，以及增列實施面談及團體績效評比機制等議題予以研議並提出修正草案（銓敘部，2010：1）。

壹、制度的依循或變遷

一、考績法修正草案的提出

實際上公務人員考績法修正草案（以下簡稱修正草案）前於 2002 年及 2005 年，民進黨執政時期二度函送立法院審議，嗣因第 6 屆立法委員任期屆滿前未完成修法，我國於 2008 年出現了第二次的政黨輪替，2009 年銓敘部隨即提出此項研議了將近十年尚未通過的修正法案。每一項制度的改革都有其改革的背景與因素，隨著社會的變遷，必須因應不同時期的需求而有所調整，其間歷經大大小小的多數次修正，然而，這次修正條文幅度極大。

「我們這次從 98 年開始，91 年有修正過一次，那時候是民進黨執政。98 年關院長以後的修正，不是第一次對考績法的修正，它在 91 年民進黨執政就有修正，要考列丙等比率百分之二，只是那時候沒有引起那麼多人注意。這次就引起比較多人注意，因為這次修正的幅度比較大，除了丙等以外，把整個考績從程序到它的執行面、影響面全部都做個修正，而且增列優等等等，所以說這次修正比較大，而且考績還把個人的考績跟團體的考績結合再一起，影響面比較大，衝擊面也比較大 (A1)。」

「十幾年來，執政者都願意改，兩黨都願意改，但是很難改，這個制度還不是這樣過了十年了 (A2)。」

二、考績法修正草案重大改革的因素

為有效因應人民之需求，提供及時的政經施政計畫及服務，並同時表現出高品質、高效能，以有效回應多元變化的政經社文環境，從而績效管理制度之改革，成為各國當前文官體制發展之時代趨勢。除前述外在因素外，考績法本身亦存在只有考績評估，沒有績效管理等問題，致考績難以發揮激勵及合理區辦公務人員績效表現之差異功能。制度的發展深受先前路徑依循的影響，導引制度朝著原有的軌跡發展，既得利益者致力於鞏固既存制度，以維護自身權益；弱勢行動者則缺乏強大的權力，難以獲得機會來改變制度。制度的改革一直有在進行，從 1986 年開始施行到現在，中間一直有些配合時代與環境的小修正，但是經過這麼長時間的變化，考績制度已然出現問題，惟不致於完全無法發揮獎優汰劣的功能，僅係無法充分發揮，且制度必須配合環境與時勢而改變。

「它有很多的因素，這次會做這樣的重大變革，主要因為配合政府改造，我們政府的改造有兩大部分，一個是組織的精簡整併，這是屬於硬體的改造；另一個是文官法制的改革，這是屬於軟體的改造，它是屬於政府改造的一部分，我們修改考績法是為何配合政府改造，將傳統的文官制度，包含永業制這些，我們把它逐漸的趨向，績效導向、效率競爭、多元服務、民主行政的這種文官管理的新制度，所以它其實這些改革，就是我們舊制度調整到新制度所進行的一些調整的過程 (A1)。」

「最主要的，因為現有的這套制度本來就有一些問題，只是說哪一個人上台更積極，也不是說這個人上來就怎麼樣，這套制度，從 76 年實行到現在，經過時間制度的實行到一定的地步，總有一些有優點有缺點。第一個馬上碰

到，民國 90 年，民進黨剛好上台，大概在隔年，就有這套機制，五院秘書長聯名寄信給全國機關請他們將甲等比例設限為百分之七十五，但設限來講，從立法委員的觀點來看，憑什麼設限，法律沒有明文規定，很多東西是依法律保留原則，所以必須明定，勢必要修改法規。所以這套制度從民進黨執政時期就改，這批人也是法規司的人銓敘部的人，他們也在改，改了以後過不了，在立法院過不了，因為這裡面設限了很多東西。然後 2008 年國民黨又再度上台，關中又來了，又開始再改這個，但是這個問題很多 (A2)。」

三、考績法修正草案之依循

修正草案以修改的方式，主要是為了延續過去的制度，若將考績制度廢掉，重新建立一套新制度，那公務人員反彈會更大，因為考績制度影響公務人員的權益太大，所以政府用現有的制度去做一個修正，雖然此次的改革幅度較大，但仍然以修正的方式做改革。我國考績制度在內外在因素都認為要進行改革下開始修正，然而，行動者（公務人員）安於現有的制度模式，會缺乏改變制度的意願。但制度並非一成不變的，因此，此次改革雖為全面性的改革，仍以修正方式進行修正減少反彈與衝擊面。

「那為什麼我們用修正的沒有重新建立一套考績法，主要原因是為了延續過去的制度，因為考績它關係公務員的權益是非常大的，因為我們的升等、晉級、獎金、甚至於升遷、績效表現榮譽等等，還有將來的退休等級等等都受到考績制度影響，所以你如果把考績制度廢掉，重新建立一套制度，那個可能會讓公務人員覺得很不安心，影響太大，所以我們用現有的去做一個修正，但是這個修正的幅度很大，其實他是全面性的，為了延續性，雖然它是一個全面性的檢討，全方位的改革，但是它還是以修正的方式來處理 (A1)。」

貳、制度改革面臨的困境

一、考績法修正草案之困難與問題，主要在丙等的百分比問題

修正草案在立法院一直尚未通過，是因此次改革中的丙等百分之三的問題，雖然現在改成百分之一到百分之三，但仍然因為受考人的反彈，立法院遲遲未通過。地方政府的人員也認為，淘汰機制是必需的，但應該以條件明定淘汰的方式，

非以比例的方式。考績制度修正草案的比例問題，對公務人員首當其衝的影響，就是怕會造成考績評比的不公平，如此，該修正草案也將會形成與修改考績法之目的相互之間的矛盾。

「一般來講現在就只有丙等那部份過不了，其他其實都沒有太大的阻力，因為大家也都知道我們修正是蠻合理的，丙等修正其實也不是不合理，只是公務員真的很恐懼，恐懼是對於執行者的不信任，我看是有一些不太信任機關首長，尤其是鄉鎮市，會有政黨輪替的問題。我們裡面也有提到過，如果機關首長會有考績不公的話，我們裡面也有一些配套方式，他自己的考績會受影響。百分之三，雖然大家認為還算合理的啦，但是立法院還是認為太高，公務員也反彈，所以我們改革無法完成，竟然是這個百分之三造成的(A1)。」

「我是覺得應該很多問題。這個我跟你講，這個東西很難，做一個法案要讓所有人滿意不容易(A2)。」

「你不能定百分比，定百分比是不對的，考績法不是獎優汰劣、綜覈名實，根據這個人的表現打他的考績，這才是對的，怎麼可以定百分比出來(B1)。」

「這個我剛剛就有一直在想，因為很多人都再反應，很多公務員都在反應，第一個我認為就是說，你定條件不要用比例，你條件定的具體一點，嚴格一點都沒關係，不知道你知道不知道，教師有個教師成績考核辦法，他請假過多就打丙等，事病假超過幾天就丙等，不一定是請事病假，你可以類似這樣，很明確的，這種都沒有爭議。因為我們它詬病的就是機說關首長都想當濫好人，都不打丙等，因為你丙等沒有什麼條件，現在有，銓敘部有定一個考列丙等的幾項要件這樣，像是延長病假半年就打丙等這樣子，它現在有出來。可是我覺得可以更嚴格一點沒關係，但是你就是不要用百分比的方式，用百分比一定會砍錯人(B2)。」

二、設定丙等 1-3%之因素

考績法研修時曾舉辦過 11 場次專家座談會，與中央地方人事主管開會研究，也做過兩次民意調查，丙等設定 3%比例是參酌國內外規定，並非毫無依據。但在多位立委審查通過後，都認定丙等的比例是「上限 3%，下限 1%」，考試院尊重立法院審查結果，將丙等比例設為彈性的 1-3%。在現行制度下，因實務執行偏差與鄉愿文化，近年考列甲等及乙等人數比率高達 99.7%以上，考列丙等占

不到 0.2%，考列丁等趨近於零，造成公務人員予外界鐵飯碗的印象，有鑑於此，考試院認為設定百分比例，可以使公務體系新陳代謝，提升競爭力。

「立法院把它改成一到三，我們有去問卷等等的，最後決定是百分之三。沒有機關首長願意把人家考丙等，因為考丙等它就是沒有獎金、不能晉級不能升等，而且這個沒有獎金不只沒有考績獎金，連年終獎金都沒有，這個會影響人的生計，所以沒有首長做得下去，所以必須要明定比例，但是這個比例訂太高也無法執行。因為一般民間企業最高也是百分之十左右，我們公家機關來講，他經過考試篩選，素質也比較好，然後我們也經過一些問卷，大概普通了解，一個機關裡面真正搗蛋的不做事的，大概比率也不會太高。而且你年年考，如果太高的話今年考核百分之十，明年就不知道考誰了，都淘汰了。所以你要漸進式的百分之三，雖然大家認為還算合理的，但是立法院還是認為太高，公務員也反彈（A1）。」

三、銓敘部在 2010 年時，開始試辦考績法修正草案

考試院暨所屬機關落實辦理 2010 年考績試辦，至今已試辦 5 年。考試院在研擬修正草案後在院部會中試辦，在丙等的部分也無法落實到原先設定的 3%，雖以後來立法院的 1-3% 去執行，但執行中一年比一年低，在試辦過程中，考試院也就認為年年打 1-3% 的丙等難了，那丙等這部分的比例設計是否有問題？而為了有定比例而考丙等，那不就與考績不公劃上等號嗎？

「考試院的院部會有試辦。因為考試院的這種，他不像有些機關那麼複雜，比較單純。我們試辦的結果，從 99 年到 104 年試辦了總共五年，我們都盡量有照規定來做，我們的丙等不是百分之三噢，我們的丙等因為是百分之一到百分之三嘛，所以我們原則上是以這個範圍來做，但是因為這個還沒有真正的有法律依據，所以我們的要求是一定要考丙等，每個機關都一定要有人考丙等，但是不一定要達到百分之三，我們真正落實的是同官等去比較，簡任的跟薦任的分開來比較，主管跟主管比較，所以我們過去，主管跟簡任官幾乎很少考乙等，這五年來的話，我們都有去落實，不會讓他全部甲等，主管跟簡任官的甲等，最多都不會超過百分之八十或八十五，最高也是百分之八十，不會像過去幾乎人人甲等，但這個衝擊面就會很大（A1）。」

「我們還是有，只是會變得比較少，第一年會考得很多，第二年第三年就會

慢慢變少，大家都會警惕，那我們也不是沒有比例的情況下，也不會說硬要打，但是總是還是每個部會都會有一個人，所以說都有在考丙等，那確實也不是不難考，那只是現在考丙等比較麻煩，因為我們現在考丙等是沒有年終工作獎金，可是我們未來是會把考丙等跟年終工作獎金脫節，就是你考丙等你還是有工作的事實，你考丙等是因為我們有定比例而需要考，可是你只是表現的沒有那麼好並不是沒有工作，所以年終工作獎金原則上還是可以發給，或者是部分發給，衝擊面不會那麼大。但試辦階段被考丙等年終工作獎金就直接被取消，所以影響比較大，所以這部分我們就盡量朝百分之一到百分之三的目標去努力，但是如果這個機關真的已經沒有需要考丙等的，我們也不會要求你一定要考到那個比率，但原則上一定要有人考。只是說會跟獎金的部分盡量分開，這樣可能反彈會比較小一點，不然的話我們都沒有人願意來考試院上班了（A1）。」

四、對於考績法修正草案的困難，政府不斷加強溝通與宣導

考績法修正草案所面臨的困難與問題，政府不斷的加強溝通與宣導，舉辦座談，將對反彈的部分，多加以溝通與修正，相互妥協。

「遇到的困難很多，我們只能加強溝通，因為你改革一定會有人反對，就是要加強溝通。會遇到那些困難，就跟我們考績制度要落實公平會碰到的面向有關，第一個就是你法制面上的問題，你的程序跟實體的規定，如果你要把它弄得非常理想的話，憑良心講那就一定會引起很多人的反彈，尤其是受考人，受考人會覺得這個這樣的改革對它權益的影響很大，你說考丙等這件事情，很多公務員都會害怕，我們這次的改革裡面包括，我們要分官等，同官等來比較，然後主管也要考一定比率的乙等以下，這個東西對過去的既得權利者，幾乎年年考甲等的人當然會有反彈。所以這一定難免的，但是如果不改的話，那更不公平，為了求橫平我們還是要改，改的時候當然會妥協，我們說一般人的考績，考績一個機關，把考績甲等的比率明定了以後，有時候會允許，各官等的考績稍微高於整體的考績比率，因為我們講，甲等的比率一個機關不能超過百分之六十八，可是我們會講說同官等比較的時候，各官等的考績，一樣不能超過百分之七十五或百分之八十，就是說我們還是會有些彈性來做為緩衝這樣子，而如果碰到這些有人有反彈的話，我們就不斷的加強溝通，所以我們裡面辦了很多宣導，座談這樣（A1）。」

第五節 結果—考績制度未來方向

壹、考績法修正草案之改善方向

考績法修正草案，一直是丙等的百分比問題在立法院無法通過，銓敘部在提出修正草案時，在立法上應以漸進式的方式立法，先將甲等比例設限，再將丙等設限。但目前修正草案已提出全面改革的內容，並送至立法院審議，已難將丙等的問題先抽掉。一直以來，我國考績制度的設計採「階段性質」的方式進行，第一階段的改革，先將甲等比例設限，看其改善後的考績如何，再進行第二階段的丙等比例設限。為了讓考績制度能夠確實達到改善的目的，該制度草案有必要進行適度的修正。

「以立法技術來看，你把一套制度，你可以切成好幾個階段來，你為什麼一下子整個過去呢。漸進式!!!你看這一次的重點在哪裡，第一階段 75 你就先把甲等的 75 先過用好相關的弄進去，第二階段你可以把比例的問題弄進去，你把他降低一點，丙等，百分之一，一步一步來，分成幾年把它完成，為什麼不就慢慢用漸進式的方式呢 (A2)。」

「這是改革理想的問題，這樣拿掉的話，會有人說我們完全沒有理想化，放棄理想，所以你會知道這次很困難的事情，前面的那些其實已經會有很大的效益了啦，但是這些問題，我們草案已經送去立法院了，你在法院審查過程中，你要做任何變動外界都會有兩極化的評論，而且現在法院已經在審查了，我們送出去的法案，是經過考試院審查送出去的，我們怎麼可能私下去說我們不要丙等，這種話我們沒辦法講 (A1)。」

貳、考績法修正草案的改革，勢在必行

現行的考績法一直無法有效的落實淘汰機制，在這方面，也是這幾年來一直被廣泛討論的問題，為了有效的落實考績法的公平，改革勢在必行，只是時間問題，以及用哪一種方式進行。為了使考績法更能發揮本質上的精神，改善現行制度的缺失變成不可或缺的工作。

「因為一定要改，不得不改，如果不改的話，那有做事的跟沒做事的就沒什麼差別，表現好跟表現不好的都沒什麼差別，這樣不是一個好的現象(A1)。」

參、考績制度未來的發展

考績制度為了配合環境與理念的改變，必須要改變，只是改變的方式為何？經過訪談分析，不論是中央還是地方的公務人員，都認為會以漸進式的方式進行。2009年修正草案提出後，反彈聲浪過大，立法也尚未通過，全面性的改革顯然較難執行，加上公務體系原本就較為保守，對於全面性改革難以接受。

「如果我們要做這種符合外界期待的一些改變，憑良心講，這個考績改革一定要做的，只是用什麼方式來做，是很可能說改革雖然勢在必行，可能是為了讓改革能夠真正有成效，可能會分階段的方式來進行，先從有共識的部分改起，還是說按照現在這樣大幅度的改革，全面性的改革。它有兩種選擇，至於說哪種方式進行，我覺得目前送到立法院那個是全面改革，能過過是最好，不能過屆期不續審，退回來後，我們要看十二屆考試委員它的政策是怎麼樣做(A1)。」

「我認為，就兩條路徑，一條就是穩定成長，切階段的來做，一步一步的來，先把甲等的比例入法，越負面的東西放後面慢慢來。不然就是剛好整個局勢大變，一個大有為政府一個新的政府上來，整個毀壞，全部弄一套新的上來，但是弄新的上來，立法院能不能過也是個問題(A2)。」

「就算通過，他也不會達到他的目標與目的。因為問題不是出在那個法，你說三年內打丙等就要免職，真的會被免職嗎？大概第一年第二年打丙等，第三年就輪給別人打了啦，第四年又重來了啦，所以我說問題不是出在考績法本身嘛！因為考績法本來就有丙等也有丁等阿，它獎優汰劣的機制本來就存在阿，只是你沒有辦法去把他落實而已阿(B1)。」

「反正我們現在改革就是，漸進嘛！都沉溺在這個制度上改，旁邊的怎麼樣，我們都沒有去看人家怎麼發展，其實軍人他們怎麼管理，考績是怎麼一回事，我們也可以來互相參考，我覺得這樣比較，我們考慮的層面會比較大一點。我們各類的公營事業也可以去看，拿來參考。各類的考績制度可以參考，不一定要學，但是說不定會有一點啟發，有一個好的方向可以試試看，所以說未來的發展我覺得可以這樣多面向的考核(B2)。」

肆、考績制度是維持既有的結構穩定發展

由於考績與公務人員權益息息相關，全面性改革會涉及到其他法制的變動，影響過大難以施行，且考績制度行之有年，結構穩定，更由於公務文化較為保守，對於全面性的改革難以接受。因此，一直以來，考績制度都是在原有的制度上做改變調整。

我們現在就是這樣，前面講過，因為考績跟公務人員權益是息息相關，所以我們要做改革，有時候你要全面改革會涉及到其他法制的變動，原則上的話就是行之有年，而且這個確實是一個不能說不好的制度，他確實有考績、升遷、使機關首長領導統馭很重要的工具嘛，所以原則上的話還是要有這樣的制度，而且它結構性穩定的維持是必要的，只是說怎麼樣讓他注入新的元素，讓他能夠真正的落實績效考核的精神，然後讓他真正發揮獎優汰劣的作用，因為我們原則上就是一定是穩定的調整（A1）。

它就是穩定成長的阿，就是有問題就改有問題就改，它就是這樣。這套制度從頭到台灣來，然後變 76 年以後，這套制度差不多都是這樣的。我們這套制度確實要變，只是說很難，都還是會依循原本的，畢竟公務的文化是保守的，不容易（A2）。

第六節 小結

壹、考績制度是隨著環境變遷

Wildavsky 在 20 多年以前提出兩句發人深省的觀點：沒有任何一種體制結構在任何情況下永遠都是適宜的，而且世間沒有永恆不變的解決方案，只有持續存在的問題。行政革新新方案的提出，其功能或許不在於期望一勞永逸地解決行政困境和問題，重要的應是提供了對於當前相互衝突的政治、社會或經濟價值重新思維、調整的機會（孫同文，2003：23）。

文官制度的內涵及其運作，並非一朝一夕形成，它反映著當時政治、經濟及社會環境的需求，以及執政者希望透過文官政策達成何種目標的價值取向。在國家發展的歷史過程中，每一階段文官政策的主要目標便是這些價值的取捨，因此，會隨時勢環境而調整呈現出動態的變遷。文官系統的運作及決策決定，相對地也會影響政治、經濟及社會的環境。要言之，文官政策的決定並非只是政府體系的內部管理事項，或只是單純的公務人事法制問題，文官系統的運作也不能純粹只考量政府內部因素，而必須思考它對於政治、經濟和社會等層面的衝擊。

考績制度作為我國文官制度的基本架構，百年來考績制度有其變動的一面，也有不變的一面，這些變與不變的因素，都是今日進行考績制度調整時，所不能忽略的重要影響因素。回顧百年來考績制度的發展，雖然名稱、條文內容等在不同時期有所差異，但都反映出當代對公務人員考核，乃至於文官制度的要求與期望，而不同階段的修正與調整，也逐漸形成今日對考績制度定位與功能的定型與認知。因此，考績法修正草案內容，雖然希望配合政府運作重視績效的潮流，並賦予考績更積極的功能，但由於許多突破性的設計與傳統的認知有所差距，故自然引發各界不同的意見與解讀。

內外環境因素日益動態且多元，文官制度歷經百年發展，各議題性質與內容自然亦與各時期的需求大不相同。未來公務人員面對得將是高度動態且富挑戰性的工作特性，依法行政固然是基本原則，但許多新興議題及社會需求，都可能使其無先例可循，更要發揮更多創意並整合各方專業，方有機會謀求適當因應策略。整理考績制度的發展沿革與探討考績法修正草案的因素，本研究認為可得到以下啟示：第一，今日許多對考績制度變革的不同意見，所衍生的問題都反映出不同時期制度建構時空背景下，對考績制度定位與功能發揮途徑的期望；第二，

制度內容與法條規定本身並無優劣、好壞之別，法規修訂的結果亦無對錯之分，因為歷史上多次的法規修訂，係反映當時人事管理之需求。第三，在績效管理的趨勢與人事需求下，考績法修正草案若要實踐，勢必由「環境條件」的變革為主，醞釀考績法變革的環境，也許可以先以全台試辦考績法草案的方式，使環境漸漸形成習慣成自然，再以「法令規範」的調整為輔。基於此，考績制度變革不僅是一個修法過程，更是各利害關係人面對環境特性、工作需求，乃至於與其他文官制度配合等因素，彼此凝聚共識的過程。

貳、考績比例與獎金制度的拉扯

考績結果的運用，對受考者與考評者的態度與行為取向均有深遠的影響。考績結果的運用若無關痛癢，則受考者便不會重視考績的激勵功能，但相反地，一旦考績結果影響公務人員權益甚巨，特別是涉及獎金和升遷時，則可能對考評者造成壓力，導致無法按照部屬的真正績效來從事考績作業之考評。就目前考績結果之運用，以考績獎金之發給爭議最多，凸顯現行考績制度有流於重視金錢之問題。因此，雖有將考績結果與金錢獎勵脫節的提議，但也有意見認為，一旦考績與獎金沒有關聯，考績難以發揮激勵效果，但我國政府目前考績給獎方式，簡直形成固定薪資。

本研究透過訪談亦可以發現此現象，與考績法修正草案中的比例反彈相互牽連。許多受考人無法接受丙等比例，多半主要的抗拒因素是，若被打列丙等將會完全沒有「獎金」。而訪談銓敘部人員，也提出是否未來將考列丙等與工作獎金的制度分開，也許對未來草案中的丙等比例反彈較小，但本研究認為考績法的「獎優汰劣」，若將獎優者的工作獎金與考列丙等的共同都有，那對考列丙等的人就未有懲罰之意了。雖說獎優汰劣的辦法還有其他項目的考量與差異，但工作獎金的多寡與否，還是多半數人努力工作的最大動力。針對銓敘部的試辦考績法修正草案中，訪談者也提出，試辦中抗拒較大的因素，也包括了由於丙等沒有考績獎金，對受考人會有所影響。因此，有些院部也就抗拒共同試辦。

每一次的改革，都會有不同的問題與困難，有些問題對這次的改革可能不是問題，但在下次改革中可能就將會面臨的問題。好比此次的考績法修正草案所面臨的問題，剛好可以使我國對公務人員考績所發放的獎金制度多加探討審視的，對於考績的好壞是否真的有發放考績獎金的必要？可多參考國外的公務人員考績法加以比較探討。

參、關鍵時刻與制度重製之間的關係

在歷史制度論中路徑依賴之觀點，一項政策發生在一個關鍵的選擇點，而行動者要在有限的方案中進行選擇。關鍵時刻主要係由特定的兩個或兩個以上的選項中做選擇。一旦由行動者做出選擇之後，會歷經一段制度建立的模式。就考績制度來說，從考績法兩制併行開始，像職位分類原是美國社會的產品，我們將其引進，環境有別，當然產生差異的效果，而導致種種人事上的問題，也因兩制併行的關係，公務人員的考績一直有著不夠公平的缺失，然而，這些問題都被威權體制的政府嚴格控制，但隨著環境與思想逐漸走向民主轉型後，考績兩制併行所存在的問題也開始被重視。此時，許多學者與政府官員皆提出兩制合一之政策，當然也有選擇繼續兩制併行的政策，但任何一項行政改革，必須在文化背景、行政環境、國民習性以及文官心態等方面，找尋適合自己的改革模式，才容易為大家所接受與認同。因此，此項政策的改革也常達數十年的研議，最終才在 1986 年完成兩制合一的改革。從「兩制併行」到「兩制合一」，可說是行憲後我國文官制度最重要的蛻變過程，此項政策的選擇，對於後續的考績法有其影響性。

肆、制度重製與反應序列之間的關係

行動者在關鍵時刻選定特定的方案後，會使後續發展路徑將會沿著相同的方向增強既有模式，而排除其他方向的改變，就如同我國選擇以兩制合一來評核公務人員考績一樣，後續的制度雖然在考績法的內容上有所調整，但整體方向一直以此為基礎進行發展。制度會持續的引發，使行動者回應當前的安排，產生一連串可預見的反應與逆反應。公務人員行動者在面對考績法修正草案，是選擇維持既有之路徑，不願改革之變遷。然而，政府當局強力主導考績等第設限比例，有學者提出其對考績公平與不公平的問題，立法院也將原有的丙等 3% 退回，考試院修改後為丙等 1-3%，但由於目前考績法修正草案尚未通過，但針對前兩次的退回修改再審可知，對於考績制度不滿的反彈聲浪，並未影響考試院對考績法修正草案的後續規劃上的改變，以選擇制度變遷的方向。而公務人員行動者對於目前的路徑選擇上，依循原有的路徑方向前進，兩種行動者對於選擇上形成了兩種反應。

綜觀上述，本章對於考績制度的形成與變遷，依據研究架構所歸納的五個階段進行探討。本節歸納前述的理論與分析結果，可依照時空環境的不同，考績方面可能產生變動與調整，但是在某些方面可能逐漸形成固有之特徵，以下茲將其重點分述並整理成表（參見下表 4-1）。

表 4-1：我國考績制度發展歷程各階段重點之比較

時期 議題 面向	1929-1948	1949-1985	1986-2008	2009-
政治 體制	威權體制時期	威權體制之 戒嚴時期	民主轉型時期	民主鞏固時期
理論	傳統行政學理論	新公共行政理論	新公共管理理論	新公共服務理論
考績 意涵	淘汰舊官僚與強 調層級節制	強調人性化管理	績效管理重視效 率與效能	績效管理重視效 率與公共利益
人事 制度	傳統人事行政	人事管理	人力資源管理	人力資源管理
文官 制度	簡薦委制 制度的建立	分類職位制的建 立與簡薦委制形 成兩制並行	兩制合一	兩制合一 提出修正草案
固定比例	有	無	無	有

資料來源：本研究自行整理。

從表 4-1 整理中，歸納其重點如下：

壹、考績制度意涵與政治體制、理論及人事制度

考績的意涵並不僅僅是人員工作表現的稽核機制，在不同時期，考績制度的特性亦有所區別，如「淘汰舊官僚強調層級節制與效能」、「強調人性化管理」、「績效管理重視效率與效能」、「績效管理重視效率與公共利益」四者，與理論「傳統人事行政」、「新公共行政」、「新公共管理」、「新公共服務」及人事制度的「傳統人事行政」、「人事管理」、「人力資源管理」相輔相成，而這些特性與理念的產生，反映了環境的改變；從內外戰事頻仍的「威權體制」、威權體制之「戒嚴時期」及至「民主轉型」與「民主鞏固」時期。由此過程可見制度與環境之間是緊密相關的，而環境因素與條件亦應是制度改革時考慮的重點。

貳、考績制度與文官制度

從文官制度的沿革歷史中，自建國初期迄今，簡薦委制未曾在我國文官制度的發展過程中缺席。雖然在 1967 年後有職類分類制的推動，但並未完全替代簡薦委制，最後二者在 1986 年合併為一，即文官制度兼有「品位」（官等）與職位分類制（職等）精神，在此種文官體制下，考績制度自然也要配合調整，即一方面基於品位考量，使不同機關考績架構與執行原則能有一致性的標準，以利人員任用遷調；另一方面考績也要能反映不同機關屬性以及不同職務投入與產出的關連性，從而區隔人員表現優劣，以公平地執行後續獎懲作為。

參、固定比例

固定比例獎懲的運用，在建國初期曾有實施，並與公務人員考績法修正草案的規範模式極為類似。但兩者的目的和背景有極大之差異，在建國初期公務人員可不經考績而取得任用資格，故素質參差不齊，「汰劣」卻有其必要，也是其主要目的；但現在考用制度已完備，公務人員經過公正公開的考試選拔，每一位皆是具有相當資歷的精英，所以淘汰機制亦可能須重新定義。

第五章 結論與建議

本研究主要目的在於以歷史制度論中路徑依賴的概念，分析我國考績制度之發展歷程，將其分為五個階段進行探討，分別為制度初始、制度運作、關鍵時刻、反應序列、以及結果。本研究以這五個階段為基礎對我國考績制度進行分析，利用文獻的蒐集與中央與地方的公務人員進行訪談，以獲知我國考績制度的歷史演變過程，由此探討考績制度未來的變遷方向。在本研究第一章中，首先陳述本研究之研究背景、動機，其後則闡述本研究所欲達成的目的，以及研究的主要與次要問題，並將國內外研究進行檢閱提出過去的研究與本研究之區別。第二章則是針對本研究的相關理論進行整理，藉以整合實證所採用的分析架構。第三章則是對於研究方法與訪談設計詳加說明，以及介紹本研究的研究對象。第四章是文獻與深度訪談結果分析，藉由本研究之研究架構，將研究成果進行整理與分析。本研究經由上述各項步驟，經過第四章研究的結果分析，以得到本章節的研究結論與建議。

第一節 研究結論

壹、制度依循

我國考績制度形成的時空背景特質為爾後的考績制度埋下了難以變遷的先天因素，我國考績制度經過多次的轉折，皆是在同一個路徑中發展。若觀察我國自 1929 年以來考績制度的變遷軌跡，我們可以看到，我國考績制度自從確定了其發展路徑後，考績制度的轉折正好是被環境、理念等不同的動力所牽引。我國的公務環境從過去到現在民主時代，公務體系的环境與心態皆是處於較為保守與封閉的，對於改革會有強烈的抗拒。更由於公部門封閉體系和僵化的官僚制度形成惡質公務文化的主因，間接導致公務人員心生不滿而消極怠惰，由於相沿成習而生的組織文化，在積習已深的文化裡，「多一事不如少一事」的守舊觀念助長下，導致我國考績制度歷年來皆無重大的政策改革。

修正草案的提出，為我國考績制度寫下創新的制度變革，但由於上述的先天因素與保守心態，影響著公務人員對此次改革的想法。即使我國公務人員也清楚瞭解，考績制度不變革不改變會深深影響我國的競爭力與民眾的信任感，但仍然

不願意接受可能會影響自身權益的重大制度變遷，公務人員一切的反對多半來自於對政府的不信任感。但要翻轉民眾對公務部門官僚、效率不彰的印象，就必須先從上而下建立賞罰分明、獎優汰劣制度，才能重塑令人耳目一新的公務人員文化。

雖然考試院提出以考績法修正草案來做為制度變革的選擇，就上述問題之中，似乎仍無法制定出一套對應的政策，故然考試院雖積極推動修正草案，但在基本問題尚未解決的情況下，考績制度仍難以變遷。本研究研究過程中發現，由於我國考績制度的發展深受最初整體的文官體系的影響，而這些影響不僅造成制度本身結構上的問題，亦對於制度中的行動者產生行為上的偏好、態度以及認知，而這些因素又回饋到制度本身，造成制度改革失敗或是未能完全成功。因此，本研究認為，考績制度的整體結構大致完備，在於執行與人員心態層面的問題才是真正造成制度無法變遷的因素。

貳、制度變遷

瞭解我國考績法修正草案改革的啟動因素，影響我國考績制度之因素眾多，就考績制度的變革而言，其啟動制度變革之原因即在於，我國公務人員由於有任用身分上之保障，故長久以來被稱為「鐵飯碗」打不破的形象，因而只要「大過不犯，小過即可不斷」，此種情形使得我國人事法制樞紐之考績制度，無法加以淘汰公務機關內不適任人員，綜覈名實、信賞必罰之目的無法確實貫徹，因而造成各機關於人事考評時，由於僵化、形式，無法重罰，亦無法忠實反映公務人員之工作績效。惡性循環下，即造成現今公部門之效率與效能為人詬病，文官應變能力不足之刻板印象，公務人員無法勇於任事，凡事不求有功只求無過之扭曲觀念，我國政府與人民意識到考績制度不改革，我國公務人員績效將越來越低迷，國家競爭力將無法提升。更由於考績甲等比例人數太高，對此行之有年，以及我國政府的考績給獎方式，簡直形成固定薪資，使得公務人員喪失力求表現的誘因，完全凸顯出考績制度之缺失。

因此，面臨考績形式主義之危機，遂催生此次考績新制改革之推動，前考試院長關中任內曾因試圖推動丙等 3% 的政策，引發公務人員大幅反彈，因我國公務人員考績丙等歷年比率只有區區不到 0.2%。以目前的環境與理念來說，改革是勢在必行的，但為何考績制度一直處於想要變遷卻變遷不了的困境？遭到反彈的理由之一，是若強制定 3% 丙等，結果一定是年輕、資淺甚至表現優異的公務

人員成為受害者，變成反淘汰。以目前的官場文化來看，也許不無道理，但因此放任不改革，吃虧的是人民與國家，然而，其實只要能夠貫徹考評者與機關首長之共識，先將甲等比例降調與規範，成效就會顯現出來。

我國考績法修正草案在考試院試辦將近五年的時間，其為我國考績法所帶來的成效為何？透過本研究分析，認為考試院試辦期間，考績法修正草案的實施並沒有對公務人員考績產生太多正面的影響，其原因在於考績制度的理念並沒有確實在考績執行當中徹底的展現。即便考試院試著確實執行修正草案中的考績丙等的比例，也發現此項政策無法長年達到所規範的丙等 1-3%，除了可能發生上述的反淘汰狀況外，考績丙等的懲處，公務人員將會有警惕，那表現差的也就會越來越少，甚至爾後將又會形成流於形式、輪流打考績等惡性循環。就此而言，考績法修正草案中的丙等比例，是否對公務人員績效有直接正面的影響，其實還有待進一步的觀察與研究。

參、從人力資源觀點

基於公務人員「永業化」的設計，確實限制公共人力資源管理對其人員激勵、績效、升遷及懲罰等作為，及政府行政具有其獨特性及高度複雜性，其行政績效難以量化衡量，易導致政府不必過度與他人競爭，因而造成對環境回應的保守性，以及行政效率不佳的情形發生等原因，考試院研議連續二年考績考列丙等，應予退休或資遣之機制，確能瓦解公務人員抱持著「鐵飯碗」的陳舊心態，並可強化主管人員領導統御的能量，使工作表現不佳人員，尚可藉考績丙等績制予以控制。

以人力資源管理之觀點，我國公務人力資源管理之理念，朝野各界都停留在以年資為中心，以教育資格為考試門檻，以公平法制為重點的傳統人事行政思考，長期以來，較缺乏內部市場化之競爭機制。要建立現代化之文官體系，必須從觀念改革開始，透過文官體系、公民社會、媒體與民意機關之不斷溝通，說明改革之必要性與改革之預期成果，以及清楚明定考績考列丙等之嚴格要件，方能順利推動公務人力資源提升之各項計畫。

第二節 研究建議

由於本研究之目的欲試圖以路徑依賴之觀點，來檢視我國公務人員考績制度的發展歷程，找出該制度未來可能的發展方向。回顧我國公務人員考績制度的發展，從 1929 年制定考績法後開始，到目前為止，歷經過 1986 年的重大轉折，將兩制並行的考績法合併為兩制合一的考績法，之後我國現行考績制度數十年來未曾有過重大變革，實際運作的結果已無法達到制度設計所應發揮的功能，在 2009 年提出考績法修正草案，提出將考績以比例設限等等的具體修正，引發了各界對此看法不同的意見。就此，本研究根據前述的研究發現，嘗試對於我國公務人員考績法未來變遷提出些許建議。本研究之研究建議分為兩部分進行討論，首先究實務面探討，先就考績制度的執行與文化層面建議；接著在針對制度面上提出建議，以下將分述之。

壹、實務面

考績法修正草案之立法良意，本研究給予一定程度上之肯定，惟本研究認為此次公務人員考績法之修正，僅為一「治標不治本」之舉，仍然無法有效解決公務人員考績制度運作失靈之現象。本研究認為須先從文化與觀念做起，才能達到制度變遷的結果，以下提出以人力資源管理的方式進行文化與心態層面之建議：

法令規章與制度是靜態的，人事政策與人事管理的實際運作是動態的，從績效管理的角度而言，考績是管理活動的持續過程，無論績效目標之設定、績效評量方法、考評面談過程、結果之回饋及遵守同官等比較原則，均有賴機關首長、考評人與受考人建立正確的態度。依照本研究之研究發現，我國公務人員考績制度之目的與實際執行出現落差，政府機關欲藉此區別出優劣並配合懲處，然而，再執行層面，因我國的人情鄉愿觀念，導致影響了執行考核考績的長官有失公正性，考慮打列丙等後的人員，將有工作不保或者缺少獎金影響生活之顧慮，故考績一直有輪流打等的問題，雖為此提出修正草案中的設限比例，但在執行層面若無法有效的實施，法律的訂定也只是紙上談兵，更或許會與落實考績法之目標越來越遠，而這樣的法律訂定，若沒有執行層面的配合，當然不會有良好的成效產生。我們除了關心受考者的權益之外，擔任考評工作的主管亦多半是打考績為畏途，主管們的困擾與負擔，更是不能忽略，畢竟考績制度是否能夠落實，「綜覈

名實、信賞必罰」功能是否能發揮，管理者能否正確、公正、客觀地考評至為關鍵。

績效是考核公部門「過去」執行的成果，而策略則是對組織「未來」的願景作描繪，兩者皆是公共管理中很重要的利器，常藉此來提升效率效能。公部門策略管理的本質是涵蓋環境變遷之策略性的規劃及選擇，並且將政治權威的因素納入策略的思考，以及其執行和評估的問題。政治性的問題和行政過程其實是密不可分的，甚至都會互相影響，故結合政治的思考方向和進行策略管理的方法是絕對必要的。無論是中央或地方政府，都應該將公務人力的發展視為一項很重要的議題，讓這些人力資源能不斷的學習，投注公共事務的專業，以及培養在公部門中所應具有的相關精神，而又能兼顧效率的提升，讓人力不僅變成一種「資源」，更能成為組織中的一種「資產」。然而，任何管理技術都有其適用上的侷限，在不同的環境及對於不同的目標，就要選擇不同的管理方法，所以雖然運用策略性人力資源管理來發展公部門的人力資源也許有許多缺失存在，但我們也能從中擷取各自優點來做管理上的結合。

以人力資源管理的發展來說，應該加強培訓課程，不論是考評人或受考人，各主管機關利用集會場合與訓練進修課程，加強宣導正確之考績觀念。針對考評者應該灌輸具有客觀、公正的觀念考評每個人的考績，培訓其有效率之績效評核方法訓練，使管理者瞭解考績謬誤或錯誤觀念，從績效管理的角度，結合領導目標管理相關課程，甚至能夠讓考評人瞭解到不落實真正的績效考核的壓力，完成績效管理的能力。惟有先改變考評人與主管的鄉愿心態，才能真正落實考績公平的結果。而受考人也應保持著對工作的正面態度，積極表現優異的工作績效會與考績成正比的，故受考人也應培養相關能力，瞭解確實執行了績效公平對自身權益的重要性。因此，改變心態與觀念是改革成功最主要與最需要的層面，在改革之前應先就幾點建議，多加以宣導與培訓，才能夠形成制度變遷，也才能夠使考績不在流於形式化的惡性循環。

貳、制度面

一、重新檢視考績法的規範意涵

「兩制合一」經過 20 餘年的運作，證明是能兼顧品位制與職位分類制的適當整合，然而後續相關法制變動正逐漸改變其內涵，未來有必要重新詮釋並調整兩制合一制度架構。就研究中得知，過去曾有以發函的方式訂定甲等的比例，但未有法律的規範，在執行上也有一定的效果，顯然比尚未培養出有比例限制的風氣，此次的修正草案除了明定甲等比例，同時也要明定丙等的比例。然而，考績法的宗旨是要綜覈名實，獎優汰劣，而考績法的修正是為了增強獎優汰劣的目的，卻對綜覈名實尚未有妥善的處理方式。當考績法的修正將會與考績法所設定的目的相互違反，考試院與銓敘部有必要對考績法的相關條文進行檢視，重新利用不同之方式對條文進行解釋，讓考績法修正草案通過，也能夠在具有充足的法律授權下從事考核工作，促使考績制度發揮應有的功能。

另外，考績設百分比限制之制度，無論對受考人或是考評者均帶來許多負面的影響，本研究與幾位受訪者皆建議以明確嚴格訂定丙等要件，取代設百分比之限制。應該以嚴格與細項的訂定考核等第之條件，將會比設限等第比例更加公正也能減少對於比例不公之爭議，實際的條件設定與回報，使考核者無法被自身的想法與心態影響。

二、重新探討考績與獎金之機制

根據訪談中得知，銓敘未來將考慮把丙等跟年終工作獎金脫節，就是考列丙等還是有工作的事實，只是表現的那麼好並不是沒有工作，所以工作獎金原則上還是可以發給，或是部分發給。然而，為了減少考績法訂定考列丙等沒有工作獎金所帶來之衝擊，銓敘部考慮將工作獎金與考績脫節設為未來可能改革中的一項，但本研究認為工作獎金與考績法脫節，從現實面來看，除非有設計周全的取消獎金替代方案，並能夠與獎金一樣有爭取表現優異達到考績之誘因，否則執行時將容易受到反彈與阻礙，將又會是一次的激烈抗爭，本研究建議可能以調整升遷機制代替工作獎金，政府機關再進行此問題時，應該將其審視清楚以及探討獎金脫節後，影響考績的各個層面與問題考慮進去。

參考文獻

壹、專書

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1991). *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

Klingner Donald E. and John Nalbandian. (1998). *Public Personnel Management: Contexts and Strategies, 4th ed.* NJ: Prentice Hall.

March, James G. and Johan P. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

Peters, B. G. (1999). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London: Pinter Press.

Ruth Berins Collier and David Collier.(1991). *Shaping The Political Arena: Critical Funtures, the Labor Movement, and Rgeime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press.

Thelen, Kathleen et al. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

朱匯森 編 (1989)。戴傳賢與現代中國。台北：國史館。

江大樹 (1997)。國家發展與文官政策：臺灣經濟分析(1949-1996)。台北：憬藝。

考試院 (2010)。公務人員考績法修正草案說帖。台北：銓敘部。

周育仁 (1997)。認識政治。台北：臺灣書局。

吳定 (1995)。行政學。台北：空中大學。

吳定 (2006)。公共政策辭典。台北：五南圖書。

吳定、林鍾沂、趙達瑜、盧偉斯、吳復新、黃一峰、蔡良文、黃臺生、施能傑、林博文、朱金池、李宗勳、詹宗原、許立一、黃新福、黃麗美、陳愷、韓釗、林文燦、詹靜芬 (2009)。行政學析論。台北：五南圖書。

- 吳瓊恩 (2011)。行政學。台北：三民書局。
- 林淑馨 (2010)。質性研究：理論與實務。台北：巨流。
- 侯暢 (1973)。中國考銓制度。台北：黎明文化事業公司。
- 徐有守 (1999)。考試權的危機：考銓制度的腐蝕與改進。台北：商務印書館。
- 孫同文 (2003)。從威權政府到民主治理-台灣公共行政理論與實務之變遷。台北：元照出版有限公司。
- 孫本初 (2005)。公共管理。台北：智勝文化事業公司。
- 孫本初 (2007)。新公共管理。台北：一品文化出版社。
- 袁方、林萬億 (2002)。社會科學研究方法。台北：五南。
- 陳明通 (1995)。派系政治與臺灣政治變遷。台北：月旦出版社。
- 陳向明 (2002)。社會科學質的研究。台北：五南。
- 陳義彥、洪永泰、盛杏媛、尤清鑫、鄭夙芬、陳陸輝等 (2009)。民意調查新論。台北：五南。
- 許介麟 (1996)。戰後臺灣史記。台北：文英堂出版社。
- 許南雄 (2006)。人事行政學。台北：商鼎文化出版社。
- 張火燦 (1996)。策略性人力資源管理。台北：揚智文化公司。
- 趙其文 (2001)。人事行政學：兼論現行考銓制度。台北：華泰。
- 蔡祈賢 (2008)。公務人力資源管理。台北：商鼎文化出版社。
- 蔡良文 (2008)。我國文官體制之變革：政府再造的價值。台北：五南圖書出版有限公司。
- 蔡良文 (2010)。人事行政學—論現行考銓制度。台北：五南圖書。
- 劉聖中 (2010)。歷史制度主義—制度變遷的比較歷史研究。上海：人民出版社。
- 銓敘部 (2010)。公務人員考績法研修專輯 (一)。台北：銓敘部。
- 薛祖仁 (譯) (1999)。美國公共行政管理。台北：風雲論壇出版社。

蕭新煌 (1992)。解剖臺灣經濟－威權體制下的壟斷與剝削。台北：前衛出版社。

蕭全政 (1995)。臺灣新思維：國民主義。台北：時英出版社。

魏啓林 (2000)。政府再造運動。台北：行政院研究發展考核委員會。

貳、期刊論文

Hall, Peter A. & Rosemary C. R. Taylor.(1996). Political sciences and the three institutionalisms. *Political Studies*, **44(4)**, 936-958.

Krasner, S. D. (1984). Approach to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, **16(2)**, 223-246.

Mahoney, J. (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative International Development*, **36(1)**, 111-141.

Pierson, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist approach. *Comparative Political Studies*, **29(2)**, 123-163.

Pierson, P. (2000).Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, **94(2)**, 251-267.

Shepsle, K. A. (1989). Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach. *Journal of theoretical politics*, **1(2)**, 131-147.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, **2**, 369-404.

王旭統 (2000)。新政府政府再造的新取向。人事月刊，**31(4)**，20-26。

王輝煌 (2000)。官僚制度與民主政治：以美日台的結構性比較分析為例。人文及社會科學集刊，**12(2)**，347-386。

王國慶 (2005)。我國老人福利政策的歷史制度論分析。社區發展季刊，(109)，52-65。

王卓聖、鄭讚源 (2012)。臺灣長期照顧制度之發展脈絡及借鑒－歷史制度論。社會科學學報，(19)，90-125。

- 朱武獻 (2003)。公務人力績效管理制度。T&D 飛訊，(15)，1-17。
- 江岷欽 (1998)。功績制度新詮：美國人事制度革新之啟示。空大行政學報，(8)，47-76。
- 江明修 (2003)。以策略性人力資源管理推動政府再造。T&D 飛訊，(10)，1-8。
- 呂育誠 (2002)。公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啟示。公共行政學報，(7)，137-172。
- 呂育誠 (2003)。公務人員考績法明定列等人數比例問題之研究。公務人員，(89)，31-51。
- 呂炳寬、張峻豪 (2009)。制度深化或制度演化－我國中央與地方政府覆議權的比較。臺灣民主季刊，(112)，169-206。
- 吳玉山 (2001)。制度、結構與政治穩定。政治學報，32，1-29。
- 胡佛 (1991a) 臺灣威權政治的傘狀結構。二十一世紀雙月刊，(5)，36-40。
- 胡婉玲 (2001)。論歷史制度主義的制度變遷理論。新世紀智庫論壇，(16)，86-9
- 徐正戎、張峻豪 (2004)。從新舊制度論看我國雙首長制。政治科學論叢，(22)，139-180。
- 陳金貴 (1995)。人力資源管理應用在公共部門的探討 (上) (中) (下)。人事月刊，21 (3, 4, 5)，33-37, 20-25, 18-23。
- 陳岳 (2002)。從公共管理發展趨勢檢證我國公務人力資源管理之發展。三民主義學報，(25)，81-97。
- 陳恆鈞、江慧萍 (2010)。樂生事件與新莊捷運線制定之因果關係分析：路徑依賴觀點。東吳政治學報，28(3)，129-185。
- 許峻嘉、呂育誠 (2012)。建國百年文官制度的回顧與前瞻－考績制度意涵的演變與發展。文官制度季刊，4(2)，1-35。
- 黃屏蘭 (2007)。公部門中人力資源的策略管理與發展。T&D 飛訊季刊，(61)，1-15。
- 黃宗昊 (2004)。台灣政商關係的演變－歷史制度論分析。問題與研究，43(4)，35-72。

- 黃宗昊(2010)。歷史制度論的方法立場與理論建構。《問題與研究》，49(3)，145-176。
- 黃臺生(2011)。當前公務人員考績制度的問題與對策。《國會月刊》，39(8)，7-27。
- 馮美瑜(2004)。當代台灣憲政體制的變革透視：從歷史制度論的研究架構論我國憲政體制之運作與定位。《光武通識學報》，(1)，159-190。
- 蔡勝男(2005)。公共行政治理模式的研究：歷史詮釋分析的觀點。《T&D 飛訊》，(34)，1-17。
- 蔡相廷(2010)。歷史制度主義的興起與研究取向－政治學研究途徑的探討。《台北市立教育大學學報人文社會類》，41(2)，39-76。
- 歐崇亞(2008)。新公共服務下之行政倫理。《空大行政學報》，(20)，119-156。
- 劉宜君(2003)。我國民間企業績效管理制度之個案研究－公部門考績制度之標竿學習。《國立暨南國際大學學報》，6(2)，29-58。
- 劉曉芬(2006)。歷史制度主義觀點的教育政策分析：以高職轉型綜合高中為例。《教育政策政壇》，9(2)，1-22。
- 謝俊義(2000)。新制度主義的發展與展望。《中國行政》，68，1-26。
- 蘇子喬、王業立(2010)。為何廢棄混合式選舉制度？－義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究。《東吳政治學報》，28(3)，1-81。
- 蘇子喬(2011)。台灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)：歷史制度論的分析。《東吳政治學報》，28(4)，147-223。
- 蕭全政(1996a)。國家發展與行政革新。《國家政策雙月刊》，(130)。
- 蕭全政(2000)。政權移轉與政府再造。《國策專刊》，(15)，9-11。

參、專書論文

- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In I. Katznelson & H. V. Milner (Eds.), *Political science: State of the discipline* (pp. 693-721). New York: W. W. Norton.
- Paul Pierson. (2004). *Politics in Time: History, institutions, and Social Analysis*,

(pp.87). Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Steinmo, S. (2008). What is historical institutionalism? In D. D. Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches in the social sciences* (pp. 150-178). Cambridge UK: Cambridge University Press.

Weingast, B. (1996). Political institutions: Rational choice perspectives. In R. E. Goodin & H-D. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science* (pp. 167-190). Oxford: Oxford University Press.

行政院研究發展考核委員會〈1995〉。行政革新方案執行績效檢討報告。行政院研考會。

朱雲漢 (1989)。寡佔經濟與威權政治體制。載於蕭新煌等 (主編), **壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析(139-160)**。台北：臺灣研究基金會。

胡佛 (1991)。當前政治民主化與憲政結構。載於蕭全政等著, **改革憲政**。台北：業強出版。

施能傑、蔡秀涓、盧建旭、黃一峰、侯景芳、何正成、張小蘭、陳焜元、熊忠勇、李珊瑩、黃建銘、林芳如、王偉華 (2001)。公務人員淘汰機制之研究。考試院研究發展委員會專題研究報告彙編 (四)。

施能傑 (2002)。政府人事政策變革的願景：政策問題、理念、目標與行動議題。載於蘇永欽 (主編), **政府再造：政府角色功能的新定位(229-260)**。台北：新台灣人文教基金會。

郭承天 (2000)。新制度論與政治經濟學。載於何思因、吳玉山 (主編), **邁入二十一世紀的政治學(171-198)**。台北：中國政治學會。

張忠棟 (1991)。道不破，也不打扁。載於林和 (主編), **民主的重創與重創**。台北：允晨文化實業股份有限公司。

蘇登林 (1983)。考績。載於考試院考銓叢書指導委員會 (編), **中華民國銓敘制度下冊(135-170)**。台北：正中書局。

蕭全政 (1996b)。政治民主化與臺灣的對外政策：一個中國原則的崩解。載於陳文俊 (主編), **台灣的民主化：回顧、檢討與展望**。高雄：國立中山大學政治學研究所。

肆、研究計畫與研討會論文

余致力、蔡宗珍、葉至誠、黃朝盟、劉宜君、謝煜中、黃臺生、葉維銓、游玉梅、張紫雲、侯景芳、廖世立、林文燦、任可怡、陳志瑋、曾德宜（2003）。**公務人員考績制度改進之研究**。考銓研究報告。

余致力（2002）。**臺灣行政學研究的新課題：政黨輪替對文官體系的衝擊與影響**。張金鑑教授百齡誕辰紀念會暨學術研討會，台北：中國行政學會。

匡思聖（2008）。**從政治發展觀點分析 1949 年後臺灣政治發展**。海峽兩岸湖湘文化參訪暨學術研討會，1-14。長沙：湖南大學

呂育誠、許峻嘉、蘇維軍（2011）。**中華民國建國一百年文官制度的回顧與前瞻**。考試院委託研究案。

李宗勳（2001）。**從新公共服務及組際學習新視野檢視台北市社區、學區安全聯防行動方案**。國家研究報告：憲政(研)090-043 號。

林鍾沂（2008）。**科層官僚制的理論發展及其內在理路**。探索公共行政真義：吳定教授榮退紀念學術研討會論文集，1-40。

陳敦源（2010）。**我國考績制度之檢視：從循證理論、正義觀點及參與管理角度檢視**。考試院委託研究案。

華力進（1998）。**中華民國臺灣地區的行政發展**。登載於行政管理論文選輯（第三輯）。台北：銓敘部。

詹鎮榮、劉定基（2010）。**公務人員考績制度變革後救濟程序如何配套因應之研究**。公務人員保障暨培訓委員會委託研究案。

藍夏萍、吳瓊恩（2008）。**檢視新公共服務之實踐：台灣社區治理制度現況**。發表於 2008TASPAA 夥伴關係與永續發展國際研討會，1-39。台中：東海大學。

伍、學位論文

李宗鴻（2002）。**我國考績制度之研究——一個績效管理的觀點**。南華大學公共行政與政策研究所碩士論文，未出版，嘉義。

- 林國明（2003）。到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成。國立台灣大學社會學系研究所論文，未出版，台北。
- 林建宏（2009）。我國考績丙等制度之研究－人事行政學與行政法學觀點。世新大學行政管理研究所碩士論文，未出版，台北。
- 吳曉慧（2000）。我國公務人員考績制度之探討－從績效評估的觀點。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 陳嘉碩（2002）。人力資源管理的績效評估對改進公部門考績制度之啟發－南投地區政府機關的觀點。國立暨南國際大學公共行政與政策學系研究所碩士論文，未出版，南投。
- 陳岳（2002）。從政府再造析論公務人力資源管理與發展之理論及實務。國立台灣師範大學三民主義研究所博士論文，未出版，台北。
- 曾奎輔（2011）。十二年國民基本教育政策之研究－歷史制度論的觀點（1983-2011）。東海大學政治研究所碩士論文，未出版，台中。
- 黃如杏（2005）。新公共管理觀點對現行公務人員考績制度之檢討－以嘉義縣市機關為例。國立中正大學政治學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 黃堂益（2011）。蕭規曹隨：從我國歷代考績制度探討現行公務人員之考績制度。國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 熊忠勇（2005）。英美文官制度雇用政策變革之研究：政策價值的觀點。國立政治大學公共行政學系研究所博士論文，未出版，台北。
- 蔡相廷（2014）。我國半總統制的形成與少數政府憲政困境－歷史制度主義的觀點。國立台灣師範大學政治學研究所博士論文，未出版，台北。
- 賴怡真（2007）。師資培育制度的變遷過程：一個歷史制度論的觀點。南華大學教育社會學研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 賴文政（2010）。我國公務人員考績制度獎優汰劣影響因素之研究。銘傳大學公共事務研究所碩士論文，未出版，桃園。
- 劉仕翰（2010）。我國外籍勞工直接聘僱制度之變遷過程－歷史制度論觀點。東海大學行政管理暨政策學系研究所碩士論文，未出版，台中。
- 劉英美（2012）。公務人員考績制度之立法變革。國立政治大學法學院研究所碩

士論文，未出版，台北。

鍾瑟君（2011）。大學系所評鑑政策之研究：歷史制度論之觀點。東海大學行政管理暨政策學系研究所碩士論文，未出版，台中。

陸、網路資料

人事作品輯（2014）。改革我國公務人員考績制度之研究：從績效管理觀點探討，2014年10月20日，取自：

<http://person.miaoli.gov.tw/doc/%E4%BA%BA%E4%BA%8B%E8%A1%8C%E6%94%BF%E4%BD%9C%E5%93%81%E8%BC%AF/pdf/Fbok.pdf>

考試院（2010）。變革中的文官制度：介紹「文官制度興革規劃方案」，2014年3月20日，取自：<http://www.exam.gov.tw/public/Data/011317504871.pdf>

銓敘部（2012）。公務人員考績法修正草案說帖，2012年11月10日，取自：<http://www.mocs.gov.tw/pages/detail.aspx?Node=111&Page=3636&Index=3>

銓敘部法規司（2012）。公務人員工作績效考核制度之研究，2012年12月15日，取

自：
<http://www.mocs.gov.tw/FileUpload/687-3251%5CDocuments/%E5%85%AC%E5%8B%99%E4%BA%BA%E5%93%A1%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E7%B8%BE%E6%95%88%E8%80%83%E6%A0%B8%E5%88%B6%E5%BA%A6%E4%B9%8B%E7%A0%94%E7%A9%B6.pdf>

附錄一：訪談逐字稿

受訪代號：A1

受訪時間：2015/04/08

受訪地點：銓敘部辦公室

Q1：請問您的年資？

A：28 年

Q2：請問你對永業制的看法？

A：其實它是我們的傳統文官體系一個重要的基礎，他是為了求這個文官體系的穩定，落實層級節制，所以他所建立的一個公務人員身分保障的制度，原則上就是，你只要進了公部門，只要你沒有犯了重大的差錯，你就可以保有公務員的身分，這個身分就會受到保障，鼓勵你能勇於任事，大概是這樣的一個制度，但是他是很傳統的。

Q1：原有制度已實施多年，為何政府會決定推動制度的變革？請問當時重新訂定考績制度內、外在的因素為何？

A：1986 年它考績制度的改革，那時候有任用、俸給、考績三法，就是新人事制度的三大法案嘛，原因只是它是配合新人事制度所做的改革，它是把早期的分類職位考績法跟簡薦委的合併再一起，其實內容沒有太大的改變，它只是配合新人事制度，把舊的兩個考績法廢止，合併成一個考績法而已，基本上它沒有什麼問題，它完全只是延續過去的作法，只是在兩制之間取得橫平這樣而已。

Q1：請問我國考績法修正草案提出的內、外在因素為何？

A：我們這次從 98 年開始，91 年有修正過一次，那時候是民進黨執政。98 年關院長以後的修正，不是第一次對考績法的修正，它在 91 年民進黨執政就有修正，要考列丙等比率百分之二，只是那時候沒有引起那麼多人注意。這次就引起比較

多人注意，因為這次修正的幅度比較大，它是除了丙等以外，把整個考績阿，從程序到它的執行面、影響面全部都做個修正，而且增列優等等等，所以說這次修正比較大，而且考績還把個人的考績跟團體的考績結合再一起，影響面比較大，衝擊面也比較大。其實改革都有在做啦，是漸進式的，只是這次比較大。

它有很多的因素，這次會做這樣的重大變革，主要因為配合政府改造，我們政府的改造有兩大部分，一個是組織的精簡整併，這是屬於硬體的改造；另一個是文官法制的改革，這是屬於軟體的改造，它是屬於政府改造的一部分，我們修改考績法是為何配合政府改造，將傳統的文官制度，包含永業制這些，我們把它逐漸的趨向，績效導向、效率競爭、多元服務、民主行政的這種文官管理的新制度，所以它其實這些改革，就是我們舊制度調整到新制度所進行的一些調整的過程。

Q2：請問政府認為原有制度勢必將要進行改革，但就修正草案的內容，政府基於哪些因素的考量僅以修改制度的方式？

A：你可以看一下這些，等等也可以給你，裡面有提到。那為什麼我們用修正的沒有重新建立一套考績法，主要原因是為了延續過去的制度，因為考績他關係公務員的權益是非常大的，因為我們的升等、晉級、獎金、甚至於升遷、績效表現榮譽等等，還有將來的退休等級等等都受到考績制度影響，所以你如果把考績制度廢掉，重新建立一套制度，那個可能會讓公務人員覺得很不安，影響太大，所以我們用現有的去做一個修正，但是這個修正的幅度很大，其實他是全面性的，為了延續性，雖然它是一個全面性的檢討，全方位的改革，但是他還是以修正的方式來處理。裡面應該也有提到。

Q3：請問對於修正草案遇到的困難，應如何改善處理？

A：遇到的困難很多啊，我們只能加強溝通，因為你改革一定會有人反對，就是要加強溝通阿。你說會遇到那些困難，就跟我們考績制度要落實公平會碰到的面向有關，第一個就是你法制面上的問題，你的程序跟實體的規定，如果你要把它弄得非常理想的話，憑良心講那就一定會引起很多人的反彈嘛，尤其是受考人，受考人會覺得這個這樣的改革對它權益的影響很大，你說考丙等這件事情，很多公務員都會害怕，我們這次的改革裡面包括，我們要分官等，同官等來比較，然後主管也要考一定比率的乙等以下，這個東西對過去的既得權利者，幾乎年年考甲等的人當然會有反彈。所以這一定難免的，但是如果不改的話，那更不公平，為了求橫平阿，我們還是要改，改的時候當然會妥協，我們說一般人的考績，考

績一個機關，把考績甲等的比率明定了以後，有時候會允許阿，各官等的考績稍微高於整體的考績比率，因為我們講，甲等的比率一個機關不能超過百分之六十八，可是我們會講說同官等比較的時候，各官等的考績阿，一樣不能超過百分之七十五或百分之八十，就是說我們還是會有些彈性來做為緩衝這樣子，而如果碰到這些有人有反彈的話，我們就不斷的加強溝通，所以我們裡面辦了很多宣導阿，座談這樣。

追問 Q：請問對於修正草案為何沒有想用漸進式的方式進行？

A：我們現在就是漸進式阿，我們只是原來考績比率，你也知道甲等的比率，是用部長跟人事長的問函稿，你有看到吼，沒有法律沒有規定，可是我們用這樣一個行政指導還有所有行政首長的共識，甲等就是以百分之七十五為上限，那我們這次修正的時候，就是把甲等比例稍微往下降而已，甲等比例裡面有寫到嘛，你看一下，我們增列優等，然後把甲等比例稍微調降，那這樣的話，這個調降的幅度並不是很大，然後我們還增列丙等，過去幾乎沒有人考丙等阿，我們就增列丙等，就是做微幅的調整，這個距離我們講的常態分配還很遠，如果是常態分配的話，好的不好的普通的幾乎都各三分之一，我們這個差很遠，我們這個改革雖然是全面性的改革，但是還是有考慮到公務人員的福利的問題。

追問 Q：請問為何會把丙等設為百分之三？

A：立法院把它改成一到三，百分之三的理由我們裡面有分析過，你可以看一下。我們有去問卷等等的，最後決定是百分之三。

追問 Q：過去考績連百分之一都不到，怎麼會設到百分之三呢？

A：沒有機關首長願意把人家考丙等，因為考丙等它就是沒有獎金、不能晉級不能升等，而且這個沒有獎金不只沒有考績獎金，連年終獎金都沒有，這個會影響人的生計阿，所以沒有首長做得下去，所以必須要明定比例，但是這個比例訂太高也無法執行。因為一般民間企業最高也是百分之十左右阿，我們公家機關來講，他經過考試篩選，素質也比較好，然後我們也經過一些問卷，大概普通了解，一個機關裡面真正搗蛋的不做事的，大概比率也不會太高。而且你年年考，如果太高的話今年考核百分之十，明年就不知道考誰了，都淘汰了阿。所以你要漸進式的百分之三，雖然大家認為還算合理的啦，但是立法院還是認為太高，公務員也反彈，所以我們改革無法完成，竟然是這個百分之三造成的。

冤枉的人我們在裡面也有提到過，要怎麼樣避免，因為考績制度要公平公正，他有很多面向都要顧到，法制面只是其中得一部分，因為這種法制，徒法不足以致行，你要把它考績辦到公平公正，你法律規定的在圓滿，但做的人，執行的人不公平不公正還是做不到，所以他們擔心首長就是不講道理不公平不夠客觀的。我們是雙管，也有考列丙等的條件十款，也有得考列丙等的，跟應考列丙等的，但是如果只定條件吼，還是不會執行，因為那個條件訂在那裡大家都會視而不見。當然阿，我們不是講同官等比較，現行的考績法裡有，大家都視而不見阿，所以你沒有比率沒有人會認真去執行。就像是校規定在那裏阿，有沒有違反校規，憑良心講，如果不是成為眾所矚目的話，校規好像也都不太用。

Q4：請問此階段的制度修改過程中，有哪些行動者企圖影響修改結果？用哪些方式來影響？

A：這個就是這樣啦，因為你看有內外的因素，一般民間團體一般民眾，他會認為我們還訂得不夠嚴，它也會希望要求我們常態分配阿，把考績丙等再提高阿，考甲等的在拉低阿，這個是一種壓力。另外一種壓力大部分來自公務員，公務員都覺得說最好是維持現狀，因為他們都是既得權利者嘛，不希望我們改，然後影響到他們的權利，我前面講過考績影響公務員的權益是非常大的，我們這次考績修正以後，會導致他們將來升等晉級都會比較難，過去幾乎人人都可以晉級，年年晉級，以後就不一定了，考乙等，這個就不能晉年功俸等等的對不對，所以說就會影響到。

追問 Q：您認為這個草案將來會通過嗎？

A：一般來講現在就只有丙等那部份過不了，其他其實都沒有太大的阻力，因為大家也都知道我們修正是蠻合理的，丙等修正其實也不是不合理，只是公務員真的很恐懼，恐懼是對於執行者的不信任，我看是有一些不太信任機關首長，尤其是鄉鎮市啦，會有政黨輪替間的問題。我們裡面也有提到過，如果機關首長會有考績不公的話，我們裡面也有一些配套方式，他自己的考績會受影響。

因為一定要改阿，不得不改，如果不改的話，那有做事的跟沒做事的就沒什麼差別，表現好跟表現不好的都沒什麼差別，這樣的話不是一個好的現象。

追問 Q：通過的話會有什麼困難？

A：其實應該沒有太大困難，只是說第一個問題是，考績法修正以後變得非常專

業化，以前辦考績對於公務人員來講就是一個相當大的工程，每年辦考績就很花人力物力，以後辦考績因為你有更多的程序要求，更多的法令條件跟法規的調整，所以他們作法上面可能會覺得，一開始的幾年會非常的費心，會覺得增加很多的負擔跟壓力，因為專業化的要求提高嘛，所以這些人可能在辦考績前必須要加強訓練，而且不只是人事人員，連機關的主管首長可能都要去接受，怎麼樣的考核所屬公務人員的訓練，才能夠配合我們考績法的這個要求落實法制，我覺得是說磨合期會長一點。因為作業上面的變動很大，以前人事人員做就可以了，但是現在這種考核很多都需要機關首長參與面談等等，所以他們也必須要接受訓練，所以有一段時間要磨合，我們裡面有講嘛，我們會考績法通過之後，會加強宣導，然後會辦各種訓練，包括對人事人員對主管，甚至對首長都進行這個訓練，讓他們了解績效考核的爭議，他們就不會，因為很多首長，憑良心講變動的很快來來去去的，他對這個考績制度根本一點都不熟悉，你如果要他參與考核的時候，你必須要給他一些訓練，所以一定是難免的。

Q5：請問 2009 年試辦時，你們覺得成效如何？

A：有阿有阿，考試院的院部會有試辦。因為考試院的這種，他不像有些機關那麼複雜，比較單純。我們試辦的結果，從 99 年到 104 年試辦了總共五年，我們都盡量有照規定來做，我們的丙等不是百分之三噢，我們的丙等因為是百分之一到百分之三嘛，所以我們原則上是這個範圍來做，但是因為這個還沒有真正的有法律依據，所以我們的要求是一定要考丙等，每個機關都一定要有人考丙等，但是不一定要達到百分之三，我們真正落實的是同官等去比較，簡任的跟薦任的分開來比較，主管跟主管比較，所以我們過去阿，主管跟簡任官幾乎很少考乙等，這五年來的話，我們都有去落實，不會讓他全部甲等，主管跟簡任官的甲等，最多都不會超過百分之八十或八十五，最高也是百分之八十，不會像過去幾乎人人甲等，但這個衝擊面就會很大。

追問 Q：與草案的預期目標有所差異？

A：我們發現試辦後有效阿，因為你這樣做的結果就是，你高職等的職務會考乙等，那空出來的甲等缺就會落在真正承辦人員身上，這樣會變成對他們比較有利，甲等就會有別人可以考。

追問 Q：這樣是考下來你們覺得公平嗎？

A：這五年來也都習慣了阿，因為大家也都覺得沒什麼了，第一年會比較難過阿，第二年以後就好了阿，所以我說這個過了以後要有磨合期嘛，因為大家只是舊觀念，但是你做了以後大家就會慢慢改變，我們院部會大家也都蠻習慣了，而且不這樣做反而會奇怪，你不覺得嗎？

追問 Q：那這樣真的會還有人可以考丙等嗎？

A：我們還是有，只是會變得比較少阿，第一年會考得很多，第二年第三年就會慢慢變少，大家都會警惕阿，那我們也不是沒有比例的情況下，也不會說硬要打，但是總是還是每個部會都會有一個人，所以說都有在考丙等，那確實也不是不難考，那只是現在考丙等比較麻煩，因為我們現在考丙等是沒有年終工作獎金，可是我們未來是會把考丙等跟年終工作獎金脫節，就是你考丙等你還是有工作的事實，你考丙等是因為我們有定比例而需要考，可是你只是表現的沒有那麼好並不是沒有工作，所以年終工作獎金原則上還是可以發給，或者是部分發給，衝擊面不會那麼大。那我們試辦階段卻沒有，試辦階段被考丙等年終工作獎金就直接被取消，所以影響比較大，所以這部分我們就盡量朝百分之一到百分之三的目標去努力，但是如果這個機關真的已經沒有需要考丙等的，我們也不會要求你一定要考到那個比率，但原則上一定要有人考。只是說會跟獎金的部分盡量分開，這樣可能反彈會比較小一點，不然的話我們都沒有人願意來考試院上班了。

Q1：請問考績制度是如何維持既有的結構穩定發展呢？

A：我們現在就是這樣，前面講過，因為考績跟公務人員權益是息息相關，所以我們要做改革，有時候你要全面改革會涉及到其他法制的變動，原則上的話就是行之有年，而且這個確實是一個不能說不好的制度，他確實有考績、升遷、使機關首長領導統馭很重要的工具嘛，所以原則上的話還是要有這樣的制度，而且它結構性穩定的維持是必要的，只是說怎麼樣讓他注入新的元素，讓他能夠真正的落實績效考核的精神，然後讓他真正發揮獎優汰劣的作用，因為我們原則上就是一定是穩定的調整。

追問 Q：所以不可能會直接做個大變動？

A：變動的話就要考慮到，因為涉及到考績獎金，如果像剛才講的少數人可以考甲等，那這個考績獎金很多人都領不到怎麼辦？這部分會影響到他的生活、水

平，所以這必要調整的是，把考績獎金變成薪水的一部分，這影響面就很大了。今天我們很難做到所謂的常態分配，就是因為他涉及到的利害太大，如果你要調整的話，就必須要重新來，那時候考績就不要跟你的獎金發生關係，考績完全做為升遷或其他考量的想法，這或許大家可能比較能接受。如果你考績涉及到獎金一個月甚至兩個月的薪水的時候，這個就會比較有阻力啦。

追問 Q：那像過去 1986 年的考績，演變成新的考績法，其實也是沿著舊的考績法？

A：你說 1986 年的時候其實它沒有太大的改變，他都是延續舊的東西，他都沒有改，我們以前的考績制度就是這樣子吼，但是他不但沒有變嚴，他還放寬。因為早期的考績制度裡面，你說的 86 年的就是現在還在用的嘛，他其實就是放寬。在最早的時候(在 86 年以前)也是考績甲等的比率沒有限制，可是那個時候能夠考甲等的比例最高是二分之一，他是以考三分之一嘛，但最高是不能超過二分之一。但是到 86 年以後阿，這個五院院長，就不在執行，所以那時候考績阿比例都很高，考甲等比例都很高，曾經有一陣子都達到百分之九十以上都甲等，人人都有。所以才會有到民國 90 年還 91 年的時候，民進黨執政又把他達成共識決，用部局間的含稿把他壓到七十五嘛。到現在為止，考績法上其實都沒有比例的規定，都是用行政首長的共識來處理，這次就是來把它放到法律裡面來規定。

追問 Q：目前是丙等的比例問題過不去，那怎麼沒有想先把丙等比例拿掉，先通過前面的其他規定呢？

A：這是改革理想的問題，這樣拿掉的話，會有人說我們完全沒有理想化，放棄理想，所以你會知道這次很困難的事情，前面的那些其實已經會有很大的效益了啦，但是這些問題，我們草案已經送去立法院了，你在法院審查過程中，你要做任何變動外界都會有兩極化的評論，而且現在法院已經在審查了，我們送出去的法案，是經過考試院審查送出去的，我們怎麼可能私下去說我們不要丙等，這種話我們沒辦法講啦。

Q2：請問政府對於考績法的預期目標為何？推展的成效如何？是否與預期目的有所差異？

A：這裡面有啦，他預期目標很多阿。

追問 Q：目前推展成效如何？

A：目前的話只有立法的那個阿，還有我們院部會的試辦，要不然的話就是我們用行政指導的方式，要求各機關在考績的時候，如果有符合我們考績法修正草案考列丙等條件的人，就盡量給他考丙等，最起碼不能給他考甲等，最多考乙等。我們最近考丙等的比例已經提高，到百分之零點二七，以前百分之零點一都不到，最近的三四年來，慢慢的提升，去年已經到零點二七，六百多個人考丙等，算是多，但是比起那個目標還算少，如果你要百分之一的話，那就要兩千多的人，不過已經慢慢的達到那個目標啦，目前多一兩百個人那就都算多很多了啦。

Q3：請問您認為考績制度未來會如何發展？

A：我是覺得不管怎麼樣，如果我們要做這種符合外界期待的一些改變，憑良心講，這個考績改革一定要做的，只是說是用什麼方式來做，是很可能說改革雖然勢在必行，可能是為了讓改革能夠真正有成效，可能會是不是用分階段的方式來進行，先從有共識的部分改起，還是說要按照現在這樣大幅度的改革，全面性的改革，要過就全部過，不過就全部都不過。它有兩種選擇，至於說採哪種方式進行，原則上的話，我覺得目前送到立法院那個是全面改革，能過過是最好，不能過借期不續審，退回來以後，我們才要看十二屆考試委員它的政策是怎麼樣做，要等到他們有政策上的共識，我們再來配合，因為現在我也不知道他們要怎麼做，因為決策的人是考試院是合議制嘛，他還是由考試委員共同決議要來怎麼做。

追問 Q：已經修改成百分之一到百分之三了，您認為草案會過得去嗎？

A：會不會過得去，這樣講不是很好，這有時候會涉及到選舉的問題，你也知道嘛。很多問題都是因為選舉的問題，我個人看法是考績法修正沒有國界，外界的期待都很高，絕大部分的人都希望他過，只有公部門的人不希望他過，可是它沒有過，主要可能因為公部門的人的阻力之外，另外一個就是你不能排除一些選舉的考量，將來會怎麼做我們也不知道，但是這種有理想的改革，不可能放棄的，因為我們不改，外界也會逼我們改，對不對。所以說這個事情還是會做，至於說將來是漸進式的還是一步到位的，就要看有權決策者是怎麼樣去決定，我們就配合來做。

追問 Q：最壞的打算就是被退回之後用漸進式的方式去做？

A：我們現在雖然沒有分階段，可是我們用修飾行細則的方式來改革，比如說我

們覺得一次記兩大功太腐爛，我們就把細則一次記兩大功的條件變的嚴格，讓它一次記兩大功的人數銳減，那我們覺得說丙等的人數太少，那我們就用這個行政指導的方式，要求各機關對於那些違法失職的人員情形嚴重的就要打丙等，甚至我們強迫他們要考丙等，那就把考丙等的人數提高，落實績效考核，現在大家都知道，你只要出了事在機關出了事，被刑事訴追或被懲戒或什麼，今年考績就考丙等的可能性就很大了；我們也會要求對於考績考甲等，在事後他舊案被揭漏的時候，那重辦他過去的考績，把它改成丙等，所以說慢慢慢慢大家都會知道，公務人員會警惕，我們前面講過說，考績要落實不能只靠法制，你徒法不足以志成，你法制不可能非常完美對不對，重點是在人，一種是考核者，機關的首長跟主管，考核者如果有正確的觀念，願意落實績效考核，它自然會很公正的去做，你沒有要求他，他也會把機關的人把好壞分清楚，他不會讓那個濫竽充數的人也考甲等，所以考核者很重要；另外就是受考人，受考人心態要正確，受考人就是要有自信而且要相信制度跟文化，你只要認真工作，那你就會有表現自然就會被肯定，你不要想要摸魚阿不好的手段等等，你不要想說要鑽漏洞或各種的方式，還是魚目混珠、濫竽充數，還希望自己能夠考甲等，然後受考人也必須要瞭解，如果好壞不分的話，其實認真工作的人是會吃大虧的，因為每個人都升等晉級，有做沒做的都會這樣，那這整個機關文化自然而然就沒辦法建立優質的文化，所以你只要受考人如果有正確的觀念，他也應該樂意接受這種改革，事實上也應該這樣，不然同一年的高考及格的人都同一年升到九職等，這不是笑話，好大概就是這樣。

附錄二：訪談逐字稿

受訪者：A2

受訪時間：2015/03/27

受訪地點：咖啡廳

Q1：請問您的年資？

A：25年。67年進入的。

Q2：請問您進入公務體系的原因為何？

A：為了一口飯吃阿，安定阿。

Q3：請問你對永業制的看法？

A：第一個他吃不飽但也餓不死；第二個它可以做為這個，以公務為志業；第三個公家機關有個升遷發展的體制，可以讓我們進到這裡面，可以找機會培養我們。以我為例阿，我曾經在國外讀過書，就是國家培養我們出去的阿。所以這個東西就是一個，從國家來看，生涯規劃他都會幫你用好好的，只要你自己有興趣在這個行業上，你就可以一步一腳印的往上爬，基本上這是一個很好的方式阿。但是要看每一個人啦，每一個人的個人性向，有些人就不適合阿，有些人你朝九晚五像這樣的話，而且公務員本身是個無定量的勤務阿，很多事情上面交代你，你就要做阿，不是外面看起來容易，你進入到這個世界你就知道。看別人挑擔子很輕，自己挑看看就知道了，不是那麼容易的。所以很多人常常對公務界是一個誤解，其實基本上吼，永業制還是要維持公務員基本尊嚴，這是必要的。

Q1：原有制度已實施多年，為何政府會決定推動制度的變革？

A：兩制合一本來就是一個制度的使然阿，他本來就因為簡薦委嘛！跟職位分類，它本身兩個制度就各有優缺點，你要怎麼樣找到一個兩邊能夠在，尤其簡薦委跟職位分類他們兩個有衝突嘛！所以當時銓敘部，尤其在鄧常凱部長的時候，他們就是想到說這兩套制度並行，一個簡薦委從民國 18 年到民國 76 年的這之間這麼

長，然後職位分類從民國 58 年，尤其 60 年開始實行後到民國 76 年，這中間兩個的過程這麼長的時間，兩套制度並行的結果，產生對公務員權力上都受到很大的影響，所以他必須做一個整合嘛！整合的結果就是從裡面兩個中間誰是優點弄出來，這套制度就叫新人事制度。它本身是兩制合一，所以它有四大骨幹，一個是考試法、任用法、考績法、俸給法，所以這四個支柱要把他立下來，做為新人事制度所謂兩制合一的基礎，所以他本身就是要做這樣做阿。

追問 Q：有哪些行動者參與其中？

A：太多了好多人唷，最主要說實在，當初政府部門的人本身就瞭解到這裡面有問題嘛！還有學者專家常常寫一些文章認為說這兩套制度本身有很多扞格之處太多了嘛！立法委員相關的，所以說這個制度能夠變革成功是靠大家的努力弄出來的。最主要還是考試院、銓敘部這邊的人再做規劃，而且這套制度本身來講，不要忘記一個單位，就是人事行政局，他們當出兩套人馬是合再一起再推動的，部跟局兩個合作弄起來的，不然很多事情推不動，因為你要知道行政院裡面公務員佔了將近百分之九七點五，你沒找人事行政局的話，根本是隔靴搔癢嘛！是這樣的阿。

Q4：請問當時重新訂定考績制度遇到哪些問題與困難？

A：我認為沒有什麼困難，不然怎麼制定的成，事實是在 75 年以前，兩制在整合的時期花了不少時間，他起碼從民國 70 年就開始了，差不多整合了快五六年的捏。銓敘部跟人事行政總局成立一個專案小組，再來擬一套制度然後這套制度成了以後怎麼成，這四套法要怎麼弄，事實上還是找以前基本的嘛！因為這兩套制度一個法叫做公務人員考績法，一個叫做分類職位公務人員考績法，兩個不一樣阿，一個簡薦委，一個分類職位，這兩個合起來的，還是以簡薦委的為主嘛！

我們在當公務員沒錯，但是我們沒有參與，所以也是比較沒有親身經歷啦。我在人事行政局沒錯，但是當時我是辦訓練的，沒有參與這個小組。

Q1：請問我國考績法修正草案提出的內、外在因素為何？

A：這段東西已經吵好久了，沒什麼內外因素，說實在的，一個人上台吼，總是在歷史上留名，所有的政策沒什麼內外因素，最主要的，因為這套制度本

來就有一些問題啦，只是說哪一個人上台更積極啦，也不是說這個人上來就怎麼樣，這套制度，你看嘛，從 76 年實行到現在，經過時間總有一些，制度的實行到一定的地步，總有一些有優點有缺點，優點人家一定不會講，缺點一定被講一堆，接下來，你看看嘛，你如果從我們的公務人員考績法，再對照國外的一些相關分析，你看看我們的國家之間，有哪些好處有哪些壞處，你可以做個比較。比如說你可以把我們的國家跟主要的民主國家英國、美國、法國、德國、日本來做比較，比較出來看看我們國家優點在哪裡，缺點在哪裡，但是我們常看出來，開玩笑國外的月亮一定比較圓，不一定嘛！所以阿就這樣一直實行到最後，總是它有一些問題阿，被人家批評的地方不外乎，甲等的比例問題阿、有沒有淘汰機制阿，有沒有仿照這個人力資源管理裡面的團體績效考評阿，對不對，然後這些好像都欠缺阿，尤其最主要的一個東西，甲等的比例要不要設限的問題，對不對，這裡面都有一個歷史的來源嘛！淘汰制度有沒有，公務員很多東西都想到好的，就要考績獎金，真的有必要要考績獎金嗎？這在國外都可以探討的阿。所以阿，很多事情改改改，到一定的地步以後，制度實行到一定的地步他一定有一些問題嘛，問題的話，第一個馬上碰到啦，民國 90 年，民進黨剛好上台啦，大概在隔年，他不是用那個考績甲等的比例將調 75 啦，不是什麼五院秘書長開會，由這個銓敘部跟人事行政局局長，聯名寫封信給全國的各人事主管機關，限定這個百分之七十五的名額，從現在開始阿，從現在開始以後，變的各機關被迫要百分之七十五阿，因為以前在原來的這個 76 年實行的考績法，從來沒有對考績甲等設過限制，所以每一個人到後面來講的時候，各個機關有些考績最後都考到百分之九十以上欸，那這個問題大啦，這樣好像都沒有淘汰機制啦。更何況有些縣市首長為了選舉，弄了一大堆，我答應你們就給你們百分之百。你可以問問銓敘部阿，在那個之前，會有一百的捏，最有名的是高雄阿。這個東西一定有弊病，阿怎麼改。然後就有這套機制阿，五院秘書長聯名寄信給全國機關請他們設限阿，但設限來講，從立法委員的觀點來看，你憑什麼設人家限，法律沒有明文規定阿，所以很多東西是依法律保留原則，所以你必須明定嘛，勢必要修改法規阿，所以這套制度從民進黨執政時期就改阿，這批人也是法規司的人阿銓敘部的人，他們也在改阿，改了一後，過不了阿，在立法院過不了阿，因為這裡面設限了很多東西阿。

然後 2008 年國民黨又再度上台啦，關中又來啦，又開始再改這個阿，但是這個問題很多嘛。這個東西涉及到很多問題，一套制度實行久了以後當然有內在外在的，外在的不外乎，人家要求你公務員要有競爭力阿，競爭要有淘汰阿，阿你說公務員妳要保護，沒有錯阿。那內在呢，你自己本身來講，你內在的機制裡面，

你這套制度都每個人百分之九十的考績，那這樣對嗎？那當然必須去改。我認為時代到了，本來就要改，改是一個進步的狀況嘛，只是要有人用力推嘛，有些人用力推的結果，從民進黨弄法規國民黨承接到現在，那個法規一直到現在都沒過阿，為什麼？你可以探討阿。它改的東西雖然是很有理想，但是涉及到當事人的權益，尤其是考丙等，丙等幾次以後就把人家解職啦，別人就反彈啦。還有呢，考績丙等的比例要百分之三，這個玩笑大啦，每個百分之三幾年內沒有了就被 FIRE 掉啦，你要知道尤其現在定期改選阿，你很多東西來講的話，機關長官用這個考績權來陷害你的部屬，搞你兩次丙等，你不聽我的，他不是很怕。所以很多公務員他們都跟立法委員講啦，要審慎考慮這個阿，這不能隨便的阿。這裡面涉及到很多問題阿，公務員既得的權益阿，你主管機關想改阿，但也沒有考慮的周到，這就是問題的所在。在關中提出之前，民進黨就有版本啦，民國 90 年以後在銓敘部就提出草案啦，一直在立法院過不了啦，幾次這樣來回。這裡面不外乎幾個，第一個公務員既得的權益的保障，當然他有他的壓力團體，他會說服立法委員；第二個選票的因素阿，因為你傷害到人，不管哪一黨阿，民進黨認為說公務員是你的鐵票阿，國民黨認為這不能這樣玩阿，因為公務員他也沒講說他是哪一黨阿，都是國家的公務員阿，不管你誰上來他都是公務員阿。因為你傷到人家的東西太多了，還有你改的內容合不合理，將來做為人家政爭的工具怎麼辦？這很恐怖阿，在加上定期改選，接下來我們在探討這個草案，在主管機關的草案他認為說是完美無缺，你關起門來覺得完美無缺，你怎麼知道外面的狀況。所以這些因素來講的話，美其名是提高競爭力，實行淘汰機制。但是你有沒有考慮的人家的尊嚴，人家的感受，公務員你看他是保守，但是他是國家的中堅力量阿。所以在這十年內，為什麼沒過，有它的道理的嘛。

Q3：請問對於修正草案遇到的困難，應如何改善處理？

A：我是覺得應該很多問題啦。這個我跟你講，這個東西很難，做一個法案要讓所有人滿意不容易，我是覺得比如說，就我來講，以立法技術來看，你把一套制度，你可以切成好幾個階段來，你為什麼一下子整個過去呢。漸進式嘛!!!你看你這一次的重點在哪裡，第一階段 75 你就先把甲等的 75 先過用好相關的弄進去，第二階段你可以把比例的問題弄進去，你把他降低一點嘛，丙等阿，百分之一嘛，一步一步來阿，分成幾年把它完成，你急什麼？有什麼好急的，每個人都想在自己身上的時候讓人家知道這是他的豐功偉業，但是明智已開，很多事情不必急，你急有什麼用，你先過一個也算一個阿，別人講說一起來，但是一起來你也要看能不能過阿。為什麼不就慢慢用漸進式的方式呢？對不對。

Q4：請問若通過修正草案，對於施行會面臨之問題與困難為何？

A：通不過阿，一定不會通過。像那個優等我也反對，優等百分之五是給少數人分，機關首長都會有私心的，一定給身邊的人嘛！誰會服阿。為什麼一定要有優等呢？如果你真的通過，就沒有任何問題，做了就是了阿，因為問題就都在各個機關的手裡，那又是另一個層次的問題了。立法院擋在前面就是會有現在我們想到的這些問題阿。丙等為什麼一定要有比例，為什麼不用條件的，用條件說阿，不用比例阿，很難設阿，但是你就好好把它設好阿。

Q5：請問此階段的制度修改過程中，有哪些行動者企圖影響修改結果？用哪些方式來影響？

A：公務員本身的團體阿，就會去影響立法委員阿，立委就會有選區壓力阿，選民裡面會有很多公務員會去講阿，他何必得罪呢？在加上政黨輪替的問題阿，現在年輕的公務員很多，它就是你做不好就用選票把你換掉阿。

Q1：請問考績制度是如何維持既有的結構穩定發展呢？

A：它就是穩定成長的阿，就是有問題就改有問題就改阿，它就是這樣阿。這套制度從頭到台灣來，然後變 76 年以後，這套制度差不多都是這樣的。除了幾個變革，像團體績效這種東西注入，注重民主的參與阿慢慢變革，因為他跟外面的世界有再接觸了，否則它的穩定性都是那個框框，只是你變要變在哪裡。這套穩定的話，我們這套制度確實要變，只是說很難啦，都還是會依循原本的，畢竟公務的文化是保守的，不容易。你進來就會知道，很多東西它有它一定僵化的東西，你說要改，改的阻力就很大，那個阻力看不到，但是又很多，你知道嗎？有人也想說一開始就跟你一樣，一步登天把它翻過來，但是翻的過來嗎？前面那一段的問題就來了，所以才看出來說為什麼不一段一段的來，因為以前的人就是一步一步來阿。一個制度要變化，天時地利人和阿，剛好，外在的因素認為你必須要變嘛，內在的因素公務人員大多數人認為說這套制度是不行的，但是大部分人你去問他這套制度也還可以嘛，不然就都不要嘛。我們講一個考績獎金的問題，國外沒有獎金的捏，你能做得到嗎？大家都見錢眼開阿，如果說沒有獎金，好好的用這套制度，另外立一套新的考績制度，用企業界的績效考核評核阿，你把錢的東西撇開，用這套制度好好考核公務員，將來做為它升遷的多元發展，沒有錢什麼都好講，你能做得到嗎？作不到嘛。十幾年來，主政者都願意改，兩黨都願意改，

但是很難改，這個制度還不是這樣過了十年了。

Q2：請問您認為考績制度未來會如何發展？

A：我認為阿，就兩條路徑，一條就是穩定成長，切階段的來做，一步一步的來嘛，先把甲等的比例入法嘛，越負面的東西放後面慢慢來嘛。不然就是剛好整個局勢大變，一個大有為政府一個新的政府上來，整個毀壞，全部弄一套新的上來，但是弄新的上來，立法院能不能過也是個問題。不然就是現有的修修改改補補貼，分階段來，不然就是第二個徹底毀壞，重新建構一個新的，看大家能不能接受，對不對，包括考績獎金要不要，這些對不對可以討論的阿，看大家有沒有共識阿。大家都會跟過去的東西去做比較，十年也是這樣，那就繼續這樣阿，然後又過一個十年。

只是在這個時代這個環境之下，看人有什麼方式，你能提出一個比較大多數人滿意的接受的，你就了不起了。一個東西要讓大多數人滿意，不容易啦。這種東西是體制內的啦，這是公務員體制內的人，你從外面來講什麼，講東講西你又不在了裡面，學者什麼的，你在那邊講什麼，做研究你要弄清楚阿，瞭解裡面的人的感受阿。體制外的人要搞清楚，公跟私本來就不同阿。怎麼定都可以，但是要體制內的人能接受阿。



附錄三：訪談逐字稿

受訪者：B1

受訪時間：2015/02/06

受訪地點：人事室辦公室

Q1：請問您的年資？

A：32 年

Q2：請問您進入公務體系的原因為何？

A：我是念森林的，離開學校的時候原先我不想當公務員，我覺得公務員的待遇太少了，在以前的時候相對的比較少。因為我太太是公務員，到了我 30 歲的時候，他是台中人，因為我們都是獨生子，他父母生病需要人照顧，後來他調回台中，不久他跟我說我可不可以也調來台中，因為小孩都還小嘛!但是我那時候在高雄當廠長，我沒辦法調，因為所有的貨源都從高雄港來，為了成本打算一定要在港口附近，台中沒有我根本沒辦法調，他說那你去轉公務員。所以為了家庭因素，我放棄我的高薪，還要辛苦的念書去考試，我是參加民國 72 年的高考，我準備了五個半月考上了。

Q3：請問你對永業制的看法？

A：不見得公務員是永業，我們可以把公務人員分為兩種，一種是行政體系一種是技術體系，技術的人員不見得會永遠留在公務體系裡面，我舉個例子建築師、律師、醫師，他們不見得會一直留在公務體系，他們有時候會自行去開業，進來不一定是永業制，好，這個是從他的專長性質來分辨，所以進入公務體系的人，行政人員的話是很少會再度離開這個公務體系啦，技術人員就不見得了。好，這個永業制，什麼叫永業制，從字面上來看，如果一個人進入一個體系，這個體系不論是公務體系或是私部門，他就認定這個公司這個機關是他這一生的職涯，他就要待在這個體系裡面發展，可是這樣真的叫做永業制嗎？所謂的永業制，就是在一個體系裡面，進去就一直想在這個體系裡面發展一直到他退出這個職涯，也就是退休，如果從這個定義來看，稱它為永業制可以，這是從表像來看噢。從它的傾向來看，那就不見得噢，有些人是為了我混口飯吃，我不得不在這個體系裡

面，另外有一種人是，我的興趣我的志向真的就在這個領域裡面，我希望在這個領域裡面有所成就有所發展，那是完全不一樣的心態噢。所以你說永業制的話，我個人把它定義為，表像來看從進入到出來都在這個領域，而且我真的有興趣想在這個領域裡面去求取我個人的發展，跟我的這個成就，我全心全意的投入，我認為這個才是永業制。

Q4：您認為效率與公益哪個比較重要？

A：不管哪個公司企業都一樣，追求效率永遠是第一，公益是你對社會的責任也是一種義務，你懂我這個意思嗎？你所從事的不管是公部門還是私部門，效率永遠是它生存的必要條件之一，而且是它的順序永遠排在第一，你一個私人企業，沒有效率最終一定會打掉，沒有辦法永續經營，公部門根本也不允許，你有效率不彰的情況，因為你效率不彰，你除了當時會受到民眾的抱怨攻擊之外，你的老闆，比如市長、總統，你的效率不彰的話就會被淘汰，被誰淘汰，被選票淘汰。

你一定要先講求效率，才能永續的經營嘛！不管公部門或私部門，才能存在，你存在之後，就公部門來講，你所謂的公益，它有很廣也有很窄，最窄的定義就是說，你對於所有需要協助的弱勢讓它能夠存在，這大概是最狹窄的定義。可是政府所做的每一件事情，最大的什麼叫做公益，幫助需要幫助的人解決他的問題，這也叫公益噢，所以以公部門來講，你所做的每一件事情都是公益，你解決民眾所須要妳協助的問題嘛！讓他們的生活過得更好嘛！讓他的明天更好嘛！讓他看到他的人生的希望嘛！這是政府義不容辭要做的事嘛！這是不是公益，是嘛！它是公益。你既然做的都是公益，妳要不要講求效率，最後還是要講求效率阿，你要解決他們的問題要以最快的速度解決他們的問題阿，所以你說效率跟公益哪個重要，我覺得它是一體兩面，你要解決他的問題，這是公益，你要很快解決他的問題，這是效率嘛，所以效率跟公益是不是一體的兩面，如果你硬是要排順序，其實兩個都重要，但其實更重要的是效率。追求效率是第一，公益是責任義務。

Q1：請問我國考績制度在 1986 年重新訂定時，您是支持還是反對？

A：你知道他是民國 75 年 7 制定公布，76 年的 1 月實施，當時公務人員的體制分為兩個體系，一個是簡薦委，一個是分類職位，兩個體系各有適用的考績法，一國兩制，只要是所謂的這個一國多制都是不對的，同樣的是公務人員，你怎麼會給他不一樣的考績法，因為不同必定造成不公，造成不公，不平則鳴，一國多

制，這個制度跟制度之間，所謂多制就是有不同的制度跟規範嘛!就其中必定存在著差異，有差異就不公，就會內亂了，所以你說要不要改，這就是最簡單的說法，不公平嘛!所以說要不要改。因為不公，造成反彈。如果每天，我想到我的考績為什麼別人比我的好，我的心情鬱悶，無心工作，服務民眾不佳，進而影響我的服務效率，這是國家所不樂見的阿，解決的辦法，就是把大家都用一樣的制度，這個就是他改革最重要的原因。有沒有人反對，會有人反對，你任何一個制度的改革一定會有人反對，誰反對，既得利益者，一定反對。人不為己，天誅地滅，既得利益者一定會有反對聲浪。以我自己的看法，我支持，你一個客觀理性的角度說，一國兩制本來就應該要將它統一。

Q2：請問您知道為何重新建立考績制度嗎？契機為何？

A：一國兩制阿!這個問題你永遠沒辦法回答，鬥性是政府機關必然存在的缺點，大家都不願意去改革，因為改革就會造成既得利益者的反彈，這對主張改革的人就是一個威脅，但是他明知道應該改革，可是他也明知道會遇到既得利益者的反彈，既得利益者會使用各種方法，平和的方式是遊說你不要改革，透過各種利益團體或人士遊說你不要改革，激烈的方式，就採取遊行抗爭，所以一個改革者明知道要改革，也知道改革要面臨抗爭，所以他就有一個惰性，這是人性，我能慢一點改革就慢一點改革。可是，我剛談的是既得利益者嘛。那受害者會不會抗爭，他也會採取同樣的兩種方式阿，這都是一種緩慢的演變過程，當有權的人感受到這個弱勢給的壓力大於既得利益者時，而且慢慢形成一個社會共識的時候，就是改革的最佳契機，也是改革有可能成功的契機，所以這時候就會發動改革。妳沒有任何一項改革，你沒有辦法預測它什麼時候會發生，但是會發生的時候都會有共同的表徵，第一個原來弱勢的改革聲浪大於既得利益者的反對聲浪時，然後，第二這個改革已經形成多數的共識，就是說認為真的要改革的人多於這個既得利益者，就會逼迫掌權者不得不去做改變，這個時間點會發生在哪時，不知道，但是就是兩個條件要有。所以他不是一朝一夕形成的，它是一個漫長兩邊鬥爭的演變過程，在這個成熟點發動改革，所以你問我說為什麼要 76 年，因為它必須要等到這樣的一個契機才有可能去做改革，而且改革才可能會成功，這是一個緩慢的演變過程，這個過程要多久，很長可是就是在 76 年的時候，才形成這樣的環境，演變成改革的契機出現的環境，這時候才改革。所以你說什麼時候才會改革，就是要演變到這樣的環境才會改革。

Q3：請問當時重新訂定考績制度遇到哪些問題與困難？而政府的面對與處理妥當嗎？

A：通常要求改革的聲音，會有幾個狀況發生，第一大概平時就再抱怨嘛！開會時就會建議嘛！書面建議嘛！但是這些都會無效。然後你就會找民代去反應嘛！或是招開記者會嘛！透過這些形式，這些形式剛開始注意的人比較少，既得利益者的反對，這個時候大概都惰性的關係，政府都不太會去處理。可能一直到像是報紙一直在登阿，媒體一直在講阿，然後我們可能在各種場合都在發生阿，甚至於說走上街頭阿等等，反正各種抗議的手段都使盡了，然後讓那個政府感受到我不改不行了，就是我們剛剛講的契機來臨，環境來臨嘛！第一個因形成多數的共識，第二個改革的聲勢壓過既得利益者的聲勢，所以你就不得不改。

追問 Q：改革後妳覺得這樣是處理妥當嗎？

A：改革後至少比較趨於公平，但是現在還是有三塊是不公平的，第一個教師跟行政人員還是不公平，教師跟行政人員現在的考績，剛才我們是拿公務體系本身就一國兩制來比，其實還有更大的問題，教師現在是一個體系，公務行政機關也是一個體系，國營事業又是一個體系，這裡面還存在著很多問題，很多的不公平。我舉一個例子，自來水公司國營事業，我們是行政機關，他的人事主任或者處長，其實所做的事情跟我們行政機關完全一模一樣，可是他的薪水，同樣等級的薪水大概差距大概兩萬，他們高兩萬，公平嗎？不公平嘛！對不對。教師跟公務體系來比，教師可以百分之一百打甲等，公務體系最高只能打到百分之七十五的甲等，所以這三個體系還是存在著很大的不公平，所以老是有有人在抗爭，但是那個政府還沒有，我剛講的改革的契機還沒形成，那個環境還沒形成，所以他還再拖。其實剛才講的公務體系是一國兩制，現在改了，可是中華民國還是一國三制噢，就是說在教師、行政機關、國營事業，這三條體系一國三制，所以還要再一次的改革，這個改革什麼時候出現，不知道，這是個緩慢的過程。行政體系的一國兩制已經統一了嘛！那這三個體系上還有待改革。

Q1：請問我國考績法修正草案的提出，您是支持還是反對？

A：這個關中上任的時候提的，他提了兩次，一次沒有過關被退回去，然後他又再提了一次，反正這樣子。基本上我反對，我這樣子講好了，我不是全面反對，我是反對他的一個邏輯，這樣子講好了，它裏面的改革很多，它最重要的一個改

革點，就是把甲乙丙丁本來四等嘛！他把它分為五等優甲乙丙丁，對於增列優，然後有百分比的限制，這一塊就這一面，這樣講對於有特殊表現的人給予較高的鼓勵，這是對的。在一個機關有特殊貢獻表現的人給予特別的獎勵，讓大家朝見賢思齊，這個我不反對，這個我絕對贊成。它的同樣甲乙丙丁的懲處獎勵的內容也有不一樣，但是這些我基本上都贊成。但是我是不贊成他的百分比，一個機關，你怎麼可以這麼武斷的認定，每個機關有多少百分比的好人，多少百分比的壞人，你怎麼可以這樣認定，邏輯上就不對了嘛！對不對，你那個機關可能大家都表現得非常的好噢，我這個機關可能絕大部份表現的非常的差噢，你怎麼可以說你都有百分之三的丙等的不好的人，我也有至少百分之三丙等不好的人，你懂我的意思嗎，他是犯了邏輯上的錯誤，你怎麼可以那麼的肯定的說每一個機關都有百分之三不好的人，說不定有某個機關每一個人都很爛，可是你不能否認確實有某些機關全部都是好的阿，你怎麼可以那麼肯定那麼武斷的說，你每一個機關都有百分之三不好的人，你的邏輯在哪裡你告訴我阿，這個就像說，我們在念書的時候，你每一班都有百分之三的爛學生嗎，有些全班爛欸，可是有些班是甚至於百分之百上國立大學欸，阿你怎麼可以說他有百分之三不好的，你憑什麼，至少你邏輯上要能夠說服人家阿，對不對，你有丙等的存在有丁等的存在 OK！我贊成，但是你不能那麼武斷沒有邏輯的告訴大家說，每一個機關都有百分之三不好的人，請問你的立論基礎在哪裡，你的邏輯在哪裡，沒有邏輯嘛！就變成一個假平等嘛！齊頭式的平等嘛！我的反對在這裡。其實他改革的內容假如沒有加上這個硬性的百分比限制，我贊成，可是加上硬性百分比限制的時候，你沒有理論的依據，沒有邏輯性的依據，你沒有辦法說服我說你這樣定是對的。其實現行的考績制度是 OK 的，他那樣改也 OK，基於鼓勵見賢思齊，有特殊貢獻者增加一個優等，我是贊成的，但是加百分比就不對了。基本的改革內容我都不反對，我就是反對他的百分比，沒辦法說服我。

Q2：請問對於修正草案遇到的困難，應如何改善處理？

A：你不能定百分比，定百分比是不對的，考績法不是獎優汰劣、綜覈名實，根據這個人的表現打他的考績，這才是對的嘛！怎麼可以定百分比出來呢。

Q3：請問若通過修正草案，對於施行會面臨之問題與困難為何？

A：我認為沒有這個問題的存在，我認為應該是這樣，假如真的啦，你說百分之五的好的，它既然允許你百分之五，你當機關首長會不會想當好人，你有機會做好人為什麼不做好人，所以打了優等阿，那是什麼，濫好人，百分之三要打丙等，

可是假如我有百分之五呢？你會打百分之五嗎？不會嘛！你會打百分之三阿！問題來了，對，更不能解決考績不彰的問題，所以這樣的一個考績法的修正，是因為你認為考績法的執行沒有落實它原本立法的精神，綜覈名實獎優汰劣，沒有辦法達到這樣的精神與立法的意旨，所以你才要去做修正，結果修正之後有達到你的改革目標嗎？沒有，所以問題產生，這個可以做成你的結論或建議，考績法本身沒有辦法落實考績法制定的立法意旨跟精神阿，問題不是出在考績法本身，出在誰，出在執行層面，各級主管執行層面，背後真正的因素就是鄉愿，濫好人做濫好人，才造成考績法沒辦法落實它的精神跟立法意旨，這是你的研究結論之一甚至可以做一個建議，不要再考績法本身去打轉，要從執行層面想辦法去改革，可是他有沒有它的困難，困難本來就是任何一個改革就有困難，你就要去想辦法阿，你懂我意思嗎？問題不是出在考績法本身嘛！是出在執行者的鄉愿嘛！所以剛才問的這個問題，這個是其中一點，我也給你結論了。第二點會抗爭，為什麼會抗爭，我這個機關都是好的，爛得就不會啦，爛的會很開心呢，我有五個爛的你只要我打三個而已阿，可是假如我沒有百分之三的呢，我都好的咧，你硬要逼我，因為法制定了你就非執行不可嘛！我就得從好的裡面找一個不好的，你說會不會抗爭，因為他明明沒有那麼不好阿，你打他丙等，但是你拿來跟其他機關比，他可能好太多了，你會不會拼死抗爭，這樣會造成什麼，打擊士氣、內部的不和諧，這也是他面臨的困難，他大概會面臨這兩個層面的困難。第一個考績的不落實，變成造假嘛！他還是無法落實考績法的精神嘛！第二個造成內部的不和諧跟抗爭嘛！還有不公嘛！這將是他將來要面對的問題，如果真的通過的話，他要面臨的問題。所以我總結，他的問題不是出在考績法的不完備，是出在有權打考績的人的鄉愿，他沒有真正的去落實考績法的精神，嚴格執行考績。人情世故，很難，但是哪一個變革不難，你要去想辦法阿，讓這些打考績的去真正落實打考績法的精神阿，困難度很高，但是至少你朝這方面去改革的話是一個對的方向，如果你一直繞著考績法去修改，你永遠都達不到這個目標，考績法其實已經規定的很縝密了，為什麼不能落實獎優汰劣，就是執行層面出問題嘛！所以你不針對問題去解決問題，你在非問題上面打轉，打轉一百年也沒用嘛。過去是真的法制上的問題，現在已經不是法制上的問題了。

Q1：請問您知道考績制度一直以來是如何維持既有的結構穩定發展？如何在既有的歷史結構與環境上變遷呢？

A：我就說是執行層面出問題，你說穩定發展，其實沒有，他一直存在的一個問

題就是長官的鄉愿，造成考績法無法落實他的精神，這個問題一直存在著。所以你說就考績法來講，他的問題不存在考績本身，他沒辦法發揮獎優汰劣的問題，不是法的問題，是執行層面的問題阿。你沒針對問題去解決問題，你永遠解決不了問題，所以你再怎麼改，他執行層面不去改，他還是無法發揮獎優汰劣的功能，這是我個人的看法，而且我是考績法的執行機關，我看得非常的透徹。

Q3.請問您認為考績制度未來如何發展？

A：就算通過啦，他也不會達到他的目標與目的。因為問題不是出在那個法，你說三年內打丙等就要免職，真的會被免職嗎？大概第一年第二年打丙等，第三年就輪給別人打了啦，第四年又重來了啦，所以我說問題不是出在考績法本身嘛！因為考績法本來就有丙等也有丁等阿，它獎優汰劣的機制本來就存在阿，只是你沒有辦法去把他落實而已阿。但不是每個人噢，考績法有時候也是被政治操作拿來借刀殺人噢，比如說，我選鄉長，那你是一直跟我作對的，不但沒有輔選我，不但沒有支持我，還給我造謠抹黑汗鱗，我上來，為了幹掉你，我唯一的辦法，兩個辦法，專任考績一次記兩個大過免職，可是那你要犯很大的錯誤，第二個辦法，考績法打丁等，所以它也可能被拿來借刀殺人，那也不對阿，那也不是獎優汰劣的作法阿，所以問題就在執行層面，不是在法的層面，我覺得法的層面已經 OK 啦。像他說第一年打丙等本來是不獎不懲嘛！現在改為說要降一級改敘嘛！連續三年就要免職什麼的，這些其實我都不反對噢，我反對的就只是他的百分比噢。你要告訴我為什麼是百分之三，為什麼不是百分之四或百分之五，你要訂百分比你總是要有個理論依據嘛！這是第一個。我剛不是舉了一個例子，你這一班只能有五個考上醫學系，誰說的，我不能考七個八個噢，我是建中精英班欸，我不能有十五個噢，誰說我只能考五個的，所以說我反對的不是他考績法的內容，是他的百分比，因為它很難說服我，這個百分比是怎麼定出來的。第二個你不能齊頭式平等，誰說沒有一個機關全不好的，所以大概我該談的都跟你談完了。

追問 Q：修正草案的提出，你覺得為什麼關中會想提出？

A：第一個每一個人都希望在歷史留名，第二個他可能自以為看到哪些問題應該要改革，所以他會提出一些，讓大眾沒有辦法接受的那個改革的內容，我說改革會成功，就是說第一個，受到不公平對待的那一方聲勢已經大到壓過既得利益者，然後這個形成多數改革的共識，這個情況下你改革才可能成功，但是先決條件，你改革的內容不能太天方夜譚，也就是說你不能完全沒有理論依據，你就定出一個你自以為是的，那也不會成功阿。

你那個建議吼，我至少可以提供兩點，第一點就是現在還有三個現行體系的不同，教師、公務體系、公營事業，這三個還有它的不同跟不公平的地方，應該一國一制，這個應該再去做統合統一。第二個不要再繞著考績法本身去轉，基本上考績法堪稱完善了，當然有再精進的層面啦，但是要落實獎優汰劣的話，不要再繞著考績法，因為真正的問題出在執行層面，所以應該在執行層面多下功夫，這將來是你的建議之一。

追問 Q：你認為在人事行政的部分，從過去的到現在變成人力資源管理，你認為有什麼困難嗎？

A：沒有困難，也應該。潮流趨勢，過去是從管理的層面著手，被動、消極的層面去從事人事的工作，現在是從服務的層面，主動、積極的層面去作人力資源的管理。效率是考核的主要核心，你有沒有把事情做好，這個做好包括做的快做的好，這是考核績效的核心，效率是所有考核的核心，效率不是做的快也要做的對噢。



附錄四：訪談逐字稿

受訪者：B2

受訪時間：2015/02/16

受訪地點：人事室辦公室

Q1：請問您的年資？

A：公務年資 29 年。

Q2：請問您進入公務體系的原因為何？

A：原因噢，無意中參加公務員考試。講詳細一點吼，就是其實我服兵役退伍後，就到台中工業區一家公司上班，那家的公司性質很好笑，有大月小月，大月好忙，因為外銷嘛！我每天都加班加的很晚，每天回去都躺著就睡，假日還要加班根本沒有休息。但是小月的時候，上午上班下午就放假，有些現場的還不用來。下午放假我就不知道要幹嘛，也不可能到處玩，而且小月都三四個月欸，薪水不會一樣，底新不變但是生產的獎金就會變很少，然後就沒事阿，結果朋友約我要考公務員，我就跟著考。我是今年要考試，春節結束後，小月開始，我就開始念書，然後就考上了。

Q3：請問你對永業制的看法？

A：永業制是這樣，來源是韋伯那個官僚體制，他說公務員要實施永業制才有保障嘛！這個也是我以前讀各國人事行政，美國他們的功績制原則嘛！其實他有好有壞啦，好的是說我就無後顧之憂很保障，全心全意的投入工作，不受政黨輪替的影響，但是現在有些聲音問題出來了嘛！你不能說鐵飯碗阿，為什麼服務那麼差，老百姓來那麼兇，薪水還照領。所以說現在開始應該是，我是覺得應該是要開始出現比較大的變化，就是說現在是永業制，但是你還是要有淘汰機制，這就牽扯到後面我們考績要怎麼處理。

Q4：您認為效率與公益哪個比較重要？

A：效率跟公益，字面上看來兩個都很重要，但是我們讀行政學的都知道，這個很多行政學派都會說，如果說要追求效率，必須犧牲部分的民主。我們再做分析，

獨裁國家比較有效率，為什麼你看中共，中共要做什麼就做什麼，可是你看臺灣，臺灣現在不是一個境外貿易區嗎？搞的現在快好了，我看明年後年，如果政黨輪替就又沒了，那就是民主嘛！所以民主跟效率之間要有抉擇。但是其實民主跟效率，民主跟公益是相通的概念嘛！所以說一般吼，應該要追求雙贏啦。這個民主社會，而且依照民主制度設計的正確的話，應該很有效率。所以說這邊說哪個重要，我覺得都很重要。

Q1：請問您知道為何重新建立考績制度嗎？請問我國考績制度在 1986 年重新訂定時，您是支持還是反對？

A：我剛好還沒進來，剛好遇到，但是舊制我沒有，一進來就是新制了。你說支持還是反對吼，這個剛好是一個人事體制的轉變，你不得不改阿。我是認為說沒有什麼支持或反對，要改就對了，因為兩制合一阿，以前兩個制度後來變成一個制度，那你考績法，兩個考績法當然要變成一個考績法阿，那其實當初他就是，我們說政策的決策有好幾種嘛！我們都是用漸進決策，所謂漸進決策就是說，在既有的基礎下，去變更制度嘛！那兩制合一也是嘛！就這兩個制度對不對，你把它合起來，不是說兩個選一個，是兩個統合再一起，那邊選一點這邊選一點，把它拼起來成為一個新的。但是我看吼，我們那時候有分類職位跟簡薦委，他是以簡薦委為基礎，然後把分類職位的十四職等放進去，所以說他就用這種模式，來訂定新的考績法。所以說這個變成是一個歷史的發展啦，其實我認為這個是沒有支持跟反對，只是改得好不好啦這樣。

Q3：請問當時重新訂定考績制度遇到哪些問題與困難？而政府的面對與處理妥當嗎？

A：考績制度遇到的問題跟困難，並不是考績制度本身有問題跟困難，而是兩制合一本制度的問題跟困難，我們兩制合一，是不是任用法有變，考績法有變，俸基法有變，主要的法規要變，那你任用法解決了，考績法就 OK 了，火車頭再任用法，任用法就是把兩制合起來嘛！把簡薦委跟職位分類合起來嘛！因為當初不是說，民國 58 年以後都採職位分類制度，但是有的沒辦法採阿，我民意機關、衛生機關，我記得五個機關沒辦法採阿，所以這些人要跑到職位分類也沒辦法，這些人要過去也沒辦法，現在合併起來就一制了嘛！所以說那時候的考績制度是要先看任用法那邊怎麼樣，它只是配合而已，所以說它的困難不是他本身，要看

公務人員任用法那邊有沒有什麼困難，因為這個考績比較簡單阿，他就考核甲等乙等，那個都沒有變。

其實那次政府在處理，他也是且戰且走啦，一邊修改，遇到問題就回去繼續修正，我有講說它是屬於漸進式的，那次雖然是兩制合一，看起來是很大的工程，但是它是採漸進式的阿，慢慢的去改。我記得那時候它改蠻多的，他那時候處理變得比較有彈性，我舉個例子，以前簡薦委就是一個職務一個職等，科員就是五等，辦事員就是三等，後來他就把他調，科員四到五等，辦事員三到四等，有的還五到七等，拉的很長這樣，後來又比較有彈性。所以說基本上我認為，他那次轉型有成功，兩制轉型有成功。所以你說政府面對處理有妥當嗎？我是認為是正面的。

Q1：請問我國考績法修正草案的提出，您是支持還是反對？

A：我認為我部分有支持，但是也有部分反對。支持是說它有比較傾向於，剛剛我們之前的永業化的看法有沒有，我說永業化不能太過保障阿，你至少要有一個淘汰機制阿，這部分是支持它有，他有把淘汰機制放進去，但是他的手段我是反對的。所謂說我們應該，你定應該訂條件，條件嚴格一點沒關係，但是你不要去定比例，定比例就是好壞全部砍，因為你說我們現在甲等乙等定比例對不對，這樣乙等定比例還好，因為差別不大，半個月的考績獎金嘛！那個都減半阿，積分升遷等等的，但是至少還是有，但是丙是完全沒有，而且十年內三次丙不是就回家了嗎？可以阿，那些我都贊成。我唯一反對的就是比例，比例好壞通殺阿，但是它有提出一套講法，他說我們也可以用團體績效考核阿，就是說台中市政府 28 個局，你可以去考核哪個比較好哪個比較差，好的你可以不用給它丙等阿，壞的你丙等給他多一點，他這個想法也是不錯的啦，但是問題是台中市政府 28 個局業務性質差很多，你要怎麼去考，你考不出來阿。因為以前民國 92 年有個績效獎金制度，就曾經辦過這種類似的，那時候我就承辦這個績效獎金制度，每個局去考核，他們把績效目標拿出來，我們成立一個評選委員會，評你的績效目標，我們有困難度也有達成度，困難度你提的要很難，不然你說假設市場科，我要讓違法的市場都合法化，看起來很難對不對，但是他評的指標說，我辦了五場宣導會，那五場宣導會很好辦阿，你辦的多大多小我也不清楚阿，所以說那種，你要說績效考核有種過程導向，一種結果導向，他是用過程導向，就是說我要辦五場宣導會那是過程阿。但是過程不重要結果才重要，我要合法化所有的一些市場，我們台中市有 12 個市場是不合法的，你要用幾個，你要讓幾個市場今年合

法，這才是結果導向阿，不過那個很難啦，所以他們會避重就輕阿。所以說第一個那個目標就很難定，你定了以後我們還要去給分數嘛！你定很難的我們複雜度就給你高一點，不難的我們複雜度就給你低一點，最後還有一個達成度，達成度到底有沒有達成，其實我們也很難去看他，因為他那個都是書面寫。但是我們就是為了要有高低之分，怕他們全部滿分，所以我們有些共同項目，共同項目就不會滿分啦。像是人事行政，你要鼓勵公務人員終身學習，怎麼去學習？就跟他比高低啦，就是你時數多一點跟低一點，一定有高有低嘛！這樣比阿，那時候我們比完有給獎金啦，後來獎金被廢掉了，後來就甲乙等的比例阿，考核比較好的甲等的比較多，比較低的乙等的就比較多，但是現在沒有了。但是說銓敘部他就說，他們要配套團體之戰，但是這個真的很難欸，因為甲等乙等這個還好，至少有獎金嘛！但是丙等什麼都沒有，還連續三次就要回家了，所以說這部分我是反對的啦。

Q2：請問對於修正草案遇到的困難，應如何改善處理？

A：這個我剛剛就有一直在想，因為很多人都再反應嘛！很多公務員都在反應阿，第一個我認為就是說，你定條件不要用比例，你條件定的具體一點，嚴格一點都沒關係，不知道你知道不知道，教師有個教師成績考核辦法，他請假過多就打丙等，事病假超過幾天就丙等，不一定是請事病假啦，你可以類似這樣，很明確的，這種都沒有爭議阿。因為我們它詬病的就是機說關首長都想當濫好人，都不打丙等，因為你丙等沒有什麼條件阿，現在有啦，銓敘部有定一個考列丙等的幾項要件這樣，像是延長病假半年就打丙等這樣子，它現在有出來。可是我覺得可以更嚴格一點沒關係，但是你就是不要用百分比的方式，用百分比一定會砍錯人。這樣啦，政府機關像今年全部考丙等是 0.257 嘛！然後報紙就又開始在講，人家民營機關都百分之十欸，可是這個性質不一樣，你公務機關跟民營，民營是良莠不齊的對不對，可是公務員進到公務機關是有經過考試的，考試都有一定的水準的啦，會說一進來就變得很差嗎？我不認為，可是有些人差是沒有錯啦，可是差的比例就是那麼少，你要怎麼去抓更差的。所以我認為應該訂個條件，但是你條件嚴格一點沒關係，你說延長病假半年或怎樣，應該要有具體的項目去考核，就定的具體一點阿，你也可以嚴格一點，你說請延長病假半年才打丙等，你可以不用阿，只要延長病假就打丙等，延長一天就打丙等對不對，這樣也不用讓他們一點到晚想請假，我認為是這樣啦，但是怎麼嚴格法我們都可以再來討論再來設定。我是說用具體的方式，讓他沒有得鑽，這樣長官也不會變濫好人。我舉例我們稅務局，他們有一個科長就請延長病假半年，結果他就把他打丙等，銓敘部把它退

回去，他申訴說因為規定是在去年十月才公布，已經過一半了阿，規定太慢了阿。銓敘部就不理他，說因為我們去年規定延長病假半年要打丙等，那跟延長病假長短沒關係阿，他有延長病假的需求，難道我去年早一點規定的話，當事人就會拖著性命來上班嗎？這樣也不合理吧，延長病假就是醫生證明你不能來上班，你才有延長病假，所以兩個矛盾阿但沒有錯阿，所以稅務局第二次只好乖乖的打丙等上去了阿。所以我說這個條件明確一點，非常明確有得查詢的話，這種才有效阿。還有一種就是說，政府機關其實跟民間機關有點不太一樣，他有黨派問題，尤其地方機關，黨派問題這很嚴重阿，你說你這個機關丙等一定要五個，機關首長就在偷笑了，那些我的政敵的小孩剛好在我這上班，五個都丙等，那都不用考慮了阿，對不對會這樣子，而且越基層的機關越怕這樣。但是你如果說條件定的很明確，你說我犯了哪一條，我沒有怎樣也沒有怎樣，你就沒辦法阿。所以我覺得條件定的非常明確非常具體。丙等以前沒有明確的項目，甲有不能考列甲等的項目，不能考列丁等的項目，乙跟丙沒有。所以以前打乙等的很多阿！

Q3：請問若通過修正草案，對於施行會面臨之問題與困難為何？

A：這個剛剛我大部分都有講，就是說他在通過之後，他就要用團體績效考核來考阿，那個考要怎麼考，誰要去考。那時候邊座談會邊修，不知道哪一個人想到以前人事行政局有推行過團體考核的制度，他們就把它拿來用，但是也不去寫得很清楚，寫個大概就 OK 了，所以這部分我覺得執行會有困難。

Q1：請問您知道考績制度一直以來是如何維持既有的結構穩定發展？

A：其實我們考績從以前到現在，經過兩制合一，他也是沒有做太大的變化，就等第有變，突然跑出來有優等，現在又沒有了，可是將來好像又會有了，但是這些變化都是不大啦。所以說這部分，我們的考績制度一直以來都是比較保守的，因為好像，沒有人反彈嘛！上面當時也不會去想要改革這一塊，所以說它就真的很穩定，都是一些小細節的變化啦這樣。

Q2：請問您認為考績制度要如何在既有的歷史結構與環境上變遷呢？

A：其實現在的環境已經開始在改變了，像我們說這幾年變化很大，所謂變化很大就是說，公務機關的考績制度是變成眾矢之的，大家都在批評，其實這時候變也應該可以變啦，只是說變的方式應該要怎麼去變，因為它有它的歷史啦，你突

然來一個大轉變，第一個你抗拒一定很大，現在是公務員在這方面，公務員是有一個協會，就一個團體，不過那個團體是不像教師的那麼兇悍，教師的組織很嚴密動員力很大，但公務員組織是很鬆散動員也動不起來，這兩個差別很大。雖然有人在反對，但是反對吼，我覺得你政府機關你要去改革這方面吼，你要提出讓大家可以接受的，或者是說你可以採漸進式，你一開始就是漸進式嘛！你漸進式的一次講清楚，配套出來，三年後怎樣，幾年後怎樣，這樣反而反彈會比較小，就是說不要一次就轉變，我可以慢慢轉變，把時間拉長，時間拉長抵抗力就比較低。因為有人會盤算阿，再拉我頂多退休了阿，那我就不要去抗爭了，那你現在馬上明年就這樣，踩到我的紅線，我當然就會出來。我認為是這樣啦，可以用漸進式的，用階段性的方式去做處理。

Q3：請問您認為考績制度未來如何發展？

A：我們當初這個考績制度是一直在跟民間在比較，說人家民間怎麼樣阿，公家機關怎麼樣阿，一直在比，但是比下去差很多，但是我有說他們性質不一樣阿，你用這樣比好像對政府機關不公平，你拿它最優勢的地方去跟民間的最弱的地方去比，當然很難比阿，怎麼拉都拉不平。但是我認為，我們公務體系不只是公務員，你教師，我們那個退伍制度不是一直在軍公教對不對，其實很多這個軍當然我們不管啦，因為那個它的管理制度跟我們本來就不太一樣，但是你說公務人員，或教師、法官等等，應該要重新把它並列在一塊，大家來看，討論看看，可以互相施法的地方，我可以借鏡的地方，大家都可以來改阿，當然民間企業你也可以參考啦，但是參考你可能要找比較大的企業，再按照不同的性質來做討論，看這樣來修正會不會比較好。就是他們比較好的地方我們可以來參考，其實我覺得軍人的方面我們也可以來參考阿，我們對那一塊好像都沒有再討論，所以我覺得不管任何，除了民營企業以外，龐大的公務體系各類的人員他們的考核方式，我們都可以來參考阿，不要拘泥於這個制度上。反正我們現在改革就是，漸進嘛！都沉溺在這個制度上，改改改，旁邊的怎麼樣，我們都沒有去看人家怎麼發展，其實軍人他們怎麼管理，考績是怎麼一回事，我們也可以來互相參考，我覺得這樣比較，我們考慮的層面會比較大一點吧。所以說我們可以去各類的公營事業也可以去看阿，可以拿來參考。我以前在交通事業行政單位待過，他們的考績是採積分制的，舉個例子，假設說他們今年給你 85 分，你就甲等嘛！但是我們一般 80 分就甲等嘛！你這次多的 5 分可以留著下次用，你下次被打 75 分的時候你就又 80 了，這個好不好我不知道啦，但是我記得他們好像有這種積分制啦。只是說我們可以參考啦，各類的考績制度可以參考，不一定要學啦，但是說不定會有一點啟

發，有一個好的方向可以試試看，所以說未來的發展我覺得可以這樣多面向的考核。

