adaptor / March 16, 2010 03:24PM

[轉錄] 我國考績和德國之比較 (含兩筆回應) / 考試院意見園地 2010-02-24

意見作者：黃錦堂

出處連結：http://www.exam.gov.tw/talk/showquest.asp?NO=10366&title=%E6%88%91%E5%9C%8B%E8%80%83%E7%B8%BE%E5%92%8C%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E4%B9%8B%E6%AF%94%E8%BC%83

關院長認為考績制度未來要依簡、薦、委三類官等分別評比考績、分配每年兩成五乙等考績，避免再出現大官每年都拿甲、小吏卻得平均分攤乙等考績不公平現象；應參考新加坡作法，公務員待遇分薪資與工作獎金，表現不佳的公務員可能拿不到工作獎金，如果連續兩年拿不到工作獎金，就要走人。

銓敘部表示，估計未來一年至少約一萬名公務員考績拿「丙」，不但領不到考績獎金，還可能被解聘。主管考績的要求更高，只要有一年考績丙等，或者連續二年乙等，在考績核定兩月內調非主管職。此外，考績評比指標也有大幅改變，新指標簡化為工作績效百分之六十、工作職能態度百分之卅，品德操守百分之十。

但全國公務人員協會促進會副會長洪泰雄卻指出，依職等分配每年兩成五的乙等考績、連續兩年拿不到考績獎金要走人等作法，會打擊到公務員士氣，考試院要三思。

以上觀點，涉及公務員權益與國家競爭力，值得討論，尤其從事外國制度的觀察比較。

我國公務員考績規定於公務人員考績法第3條，年終考績分為甲、乙、丙、丁等；其中除非受考人在考績年度內有挑撥離間，或不聽指揮、破壞紀律，或怠忽職守，稽延公務品行不端，或違反有關法令禁止事項，而且情節重大或造成重大不良後果，否則不得考列丁等。

以上顯示，我國考績係每年針對每一個公務員舉行，而且這還不論及專案考績。考績結果將涉及直接的年終獎金有無/多寡以及進一步而言取得晉升同官等高一職等的任用資格。從而，若說我國公務員的考績乃是一個具有重大影響力–殺傷力的機制，並不為過。

此機制有無必要存在，非無討論餘地，蓋有些工作必須兩年或更多年才可能完成。若年年進行考績，則因公務員每年的工作內容-績效表現一般而言差距不是很大－－除非該機關的業務仍在激烈擴張成長或變動當中。既然各行政機關的業務已經穩定，則公務員多半只是依向來的的模式操作，難謂有何特別的績效可言。

我國考績既然影響公務員如是深遠，則相關制度必須合乎必要的民主性與法治性要求：就民主性而言，相關決策是否宜由主管長官最終為之，考績委員會的組成應否有更高的民主參與性，機關公務員協會是否有一定的參與可能？就法治面而言，相關的決策標準、決策程序、決策主體的成員組成的合理性，以及事後之行政爭訟機制，均應納入考量。而就行政爭訟而言，我國目前係由受評定人向原機關「申訴」以及向「公務員保障暨培訓委員會」提出「再申訴」；但向來之決定均以事涉高度不確定法律概念的解釋適用、事涉高度屬人性的判斷、已有考績委員會合議制作成決定、主管長官享有裁量權等理由，幾幾乎乎全部駁回當事人的爭執。如何在行政程序與行政爭訟方面，乃至考績委員會的組成部分為進一步的改良，從而為我國考績制度的興革議題；考績制度的興革，從而絕非單純之明定考列等級之人員比例、考績標準的明確化或分權化決定而已。

總之，就我國考績制度的興革而言，應討論者，首先為有無必要年年針對每人為考績以及賦予嚴厲的法律效果；以及，若仍然採之，則在相關制度的民主化與法治化方面，應有如何的強化。反面言之，若我國相關的民主與法治的條件尚未成熟，年年考績每個人的績效成長空間有限，而且我國被打列乙丙丁等者之強烈反彈（例如到處寫黑函）而相關當局（例如考試院）迄今無法積極有效作為，則主管長官乃採取儘量考列甲等人員高比例作法或甚至以輪流方式考列乙等，也非全無合理性。

德國也有類如我國考績之制度，稱為「職務評定」，但與我國有如下的差別。

首先，德國聯邦公務員法的職務表現評定並非每年為之，而係以三年一次為原則（2009年修改前為五年），稱為「定期評定」，但有需要時得特殊為之，稱為「基於特殊緣由之評定」，例如為了當事人之變換職系職組或陞遷需要；例外情形下得免除接受評鑑，例如試用階段及特殊領導職務。

依該辦法第49條，職務評定旨在記明並評定當事人之專業表現及當事人之才能與能力之評估。其中，就當事人之專業表現，尤其應以諸工作結果、諸工作方式、工作態度加以評定，而就司處長等領導階層則應灌注其領導行為，若定有績效目標之協議則相關目標的達成度應納入整體之評價中－－換言之，專業表現應是重點，而不是人品或操守；但反面言之，若受評定人有違法失職情事經懲戒確定，則其當然有相應之不適任情形。

相關的評定結果係以一種「總評定」而且附帶對後續公務生涯發展之建議的方式，而為完成。績效評定包括對於當事人之擔任領導性職位的才能，以及得作出當事人是否具有適任更高官等的才能。

以上顯示，績效評定不涉及連續兩年甲等之升任一職等，也沒有年終績效獎金可言。相關考評必須依據一致之評價標準；相關評定方針由最高職務機關直接或授權其他機關頒行，從而具有分權的色彩。其中受到評定之同一職等或同一工作屬性職位之公務員，其能獲得最高等級分數者，不得超過10％，第二等級則不得超過

20％：但出於維護個案正義目的則得例外至5％範圍內為調高或調低。

另外，德國法有相當的民主與法治的機制，約見前述辦法第50條：

1、績效評定之主管長官，必須提供當事人意見陳述機會。若主管長官擬從某一事實出發而得出不利於當事人的結果，則其須提供當事人意見陳述機會。於此，該管長官無須親自聽取，而得委任適當人選。

2、績效評定的初步結果，應以完整用詞告知當事人。解釋上，於此非謂須全文提供，但至少必須提出重要的部分。

在告知與後續案件討論之間，至少需有兩天時間。
3、該被評定的公務員得與評斷者，進行有關討論。
4、相關的評定程序，得由最高職務長官（一般而言為聯邦與邦的各該部長）制頒行政規則，而為具體化。此等行政規則也得將評定程序分為二階段或更多階段。
5、列入該公務人員之人事資料簿：績效評定結果將納入各該公務員之人事資料簿。
6、就個案之績效評定，依德國法，該當事人得主張評定結果須送交機關內部具有德國式產業民主色彩之「職工代表委員會」知悉；職工代表委員會成員則是由員工選舉產生，其任務之一為監督該管機關確實依法執行有關的法律、法規命令、契約或協議以及有關的行政規則等（約見聯邦公務體系人事代表法第68條第1項）。 - - 就我國而言，我國之考績評定或調任決定，考績委員會得參與審查；考績委員並非全部票選產生。我國公務人員協會法所建立之機關公務人員協會係採自由入會方式，從而性質上類似俱樂部；該法第7條之協會有權協商事項與第8條之協會有權辦理事項並未明文規定調任、考績、陞遷之類如德國法之權限。總之，我國考績委員會的獨立性不足，至少相較於德國而言。
7、關於相關法條的解釋：德國各主管長官（相當於我國之部會首長以及各級地方政府之行政首長）固然得制頒績效評定的方針條款，但凡此必須取得各該機關之職工委員會之同意。 - - 我國有無必要，以及經如何之程序，針對不同類型行政或直接由各部會，制頒各該考績/調任/陞遷的專門標準？
8、關於行政調查的周延性、一般評價標準有無違反、有無納入不相干考量：行政法院也必須針對諸多個別的事件所構成的事實而為判斷。若系爭考績判斷若植基於一般所被公認的事實主張，或植基於一般的或整體而言係以概略的文字方式所形成的價值評判，則於當事人要求時，主管長官須將上述事實具體表明，至少須以可資理解追蹤的方式，而為載明。在後續的行政訴訟的過程中，行政法院於此程度內，得完全審查主管長官是否基於妥當的案件事實；反面言之，若系爭考績判斷係植基於純粹之價值評斷，則行政法院不得要求就該價值評價之不可分離且相互交織並且成為基礎的事實，為有關的陳述與提供證明。此外，德國考績評定之一般性的行政實務，亦即公布有關的考績，提供當事人意見陳述，當事人的要求或具體化相關之整體的事實描述以及整體的評價結果，此外，也得有異議程序（約如我國之訴願程序或保訓會之復審程序），整體而言已經充分擔保當事人之訴訟基本權保障。

[hr]
回應一
2010/03/03　　考試大國
討論內容
德國人做事一板一眼,光個考績考核弄得像世紀大審,我們國家應該早日脫離大陸法系的固化思維...另外,昨天洪蘭也在報上說我們要效德國法考試只能考三次,考不取就要思考自己不適合這行..就可以看出德國法沒有想像中的民主,第一就是工作權怎麼可以剝奪?第二就是最好是考試就可考出一個人適不適合這個工作.我在想真正英美法系民主的意涵,就是人民想做哪行就做哪行,政府沒正當理由最好不要限制,想為國家服務當公務員,最好也是人人有機會.所以退場機制一定要建立起來,必竟民主就是以民為主,每個人都應該盡量的享有公平的權利和平等的待遇.

補充一下，所謂的工作權不能剝奪指的是不能事前剝奪,事後剝奪如受刑事判決.考績不佳.不適任被資譴...事後被限制職業這本來就合情合理,所以說考三次就限制不能從事該職業根本沒有憲法的依據,所以說推論起來,反倒是如果全國人民還是滿腔熱血要報效國家當公務員,國家應該要立法每人限做十年才對..退休金就以公保併勞保計算...讓公保.勞保.國民年金都可以互通....

[hr]
回應二

2010/03/03　　我國考績和德國之比較(續)-黃錦堂
討論內容
我國考績制度的改革，得有兩種不同的方向。
一是對現行制度作根本性的改革，例如照德國模式，將年年針對各個公務員進行考績而且賦予相當獎懲效果的制度，加以刪除，例如改為每三年一次或是當有特殊事由需要時。至於我國公務員已經習慣之每年領取考績獎金，得改為薪俸的一部份。針對公務員之新的、專案性、具有挑戰性的工作，而這必須銜接到機關的年度績效目標（與指標），或是機關首長對司處長，或司處長對科長，或科長對科員，於年初所設定的績效要求。從而，在一個部會內，並非每個部門都有績效獎勵，通常受獎者為業務性之部門；向來性、例行性的工作無績效考核可言。在以上意義內，我國績效獎金制度應刪除年終考績而改以特別績效考績。我國連續考績列甲等得升任一職等，也不無草率，蓋其使無戰功者不斷晉升，並將使所有公務員—若經刻意拔擢—均得升任到高階主管，而我國的升官等考試最後幾乎受訓者都個個及格從而實質上並沒有發揮去蕪存菁功能 - - 但反面言之，現行制度使公務人員人人有希望，合乎中國傳統之「力爭上游」、「有為者亦若是」之價值；我國中央部會公務人力早已經是充滿八職等之公務員而有待陞遷，對於新進優秀人才之快速有效陞遷十分不利。於此改革之同時，應參考德國法、日本法，強化考績評定機制之績效管理化、民主化、法

治化。

另外一種方式，則是微調性質，維持我國現行制度，但精確化各個環節。例如，括績效的界定必須具有合理性（簡而言之，必須連結到機關的年度施政或中長期施政，而非屬於首長個人的偏好，而且不得為機關的例行性工作）。再如，得強化甄審委員會的民主代表性，現今考績委員會只有少許成員係票選產生而且機關首長享有最後定奪權力，得有調整的空間。考績的事前正當程序與事後爭訟的必要保障，應於不妨礙首長領導威信下，為進一步的強化。向來機關內部的申訴決定與公務員保障暨培訓委員會的再申訴決定的控制密度，非全無強化的可能。