政治科學論叢／第三十二期／民國 96 年 6 月／頁 109～144

政府主管如何看待績效不佳員工
台灣與美國之比較分析*

蔡秀涓**

摘　　要

政府在與公務員的勞資關係中，傳統上一向扮演提供永業保障，多激勵少懲處的模範雇主角色，對於績效表現未達應有標準的員工，甚少採取積極的處理。但隨著政府治理普遍遭遇資源有限，公民對政府績效課責要求升高，政府遂面臨必須積極提昇績效的現實壓力。因此，對於績效不佳員工的積極有效處理，就成爲許多政府績效改革的重要課題之一。本文重點，就在於分析與比較，台灣與美國兩個國家的政府主管，如何看待與處理績效不佳員工，並從中比較異同之處。研究發現，台灣與美國政府主管，僅在少數議題呈現不同觀點，在多數議題則呈現頗爲相似的態度與行爲。本文最後則提出研究發現意涵討論與政策建議。

關鍵詞：績效不佳員工、政府主管、績效管理、策略性人力資源管理

---

* 本文部分初稿曾發表於澳門大學主辦「第二屆兩岸四地公共管理學術研討會」（2006.05）。作者感謝兩位匿名審查人的悉心指正與建設性修正意見。本文全部文責由作者自負。

**東吳大學政治學系副教授，E-mail: sutsaijoy@yahoo.com.tw。

收稿日期：95 年 8 月 23 日；通過日期：96 年 2 月 5 日

臺灣大學學術期刊資料庫

「在今日需求不斷變動的環境中，公私組織必須在最低成本考量下改進績效是很類似的。對於聯邦政府而言，壓力來自於要求政府工作得更好，成本更低，僱用較少但較有效能的工作力，面對有限以及逐漸減少的資源但又必須提升績效之情形，已經迫使我們以及其他國家的組織，在人員管理上進行劇烈的變革。」（GAO, 1995: 3）

「公司費了一大堆心力，創造新的獎金名詞，每月節省下二十萬元的人事成本，倒不如回頭檢視公司裡，是不是有一個績效不佳、卻月領二十萬元高薪的員工。」（林杰兒、林燕翎，2005）

壹、前　言

幾項每年定期由國際性著名研究機構，公布的各國政府能力與競爭力報告，例如瑞士國際管理發展學院 （International Institute for Management Development; IMD）與世界經濟論壇（World Economic Forum; WEF）等，已經成爲許多政府、企業與公民極爲關心的焦點。這主要是因爲大多數國家，除了日益希望政府能在一定的成本與資源限制下，盡可能達到「做得更好、花得更少」（Gore, 1993）的基本效率目標之外，更希望政府能更進一步地，透過對主要政策問題的改革（Kettle, 1998），提升總體施政能力與績效力，以維持及提升國家永續競爭力。

政府組織總體績效與國家競爭力的基礎，必須奠基於對政府員工的重視與有效管理，以透過來自個別員工的績效表現與累積產生，是多數相關研究文獻的共識（Dresang, 2002；Sylvia & Meyer, 2002；Klingner & Nalbandian, 2003；Phillips, 2005；江大樹，2006；施能傑，2006；蔡秀涓，2006a）。上述學術界的共識，亦展現在政府管理實務界。從絕大多數成員屬於已開發國家的「經濟合作暨發展組織」（OECD）國家，均將員工績效管理議題，列爲政府改革最優先議題之一，即可獲得部分論證（OECD, 2005）。諸多論者甚至將政府此種積極重視組織與員工績效的管理改革運動，視爲全球化的重要現象之一（Kamarck, 2000；Keohanne & Nye, 2000；

臺灣大學學術期刊資料庫

Scholte, 2000；Shim, 2001；OECD, 2002a；2002b；2005）。

有關政府員工績效提昇的理論相當豐富，依據對員工的基本假定而言，大致上可以區分成兩大類。一類是將員工假定爲自動自發、熱愛工作、能夠自我負責完成工作，因而會有高績效表現的「Y 理論」。另一類則是假定員工不喜愛工作、未能自我負責，必須透過嚴格管理甚至懲處，才能促使其完成交付任務之「X 理論」（McGregor, 1960；引自 Robbins, 2003: 157）。實務上，對員工採取「Y 理論」假定者，就展現爲側重提供永業保障與員工激勵方案以提升績效，但較少有關如何積極處理績效不佳者的政策。對員工採取「X 理論」者，儘管亦有可能提供相當多激勵方案以正面提昇員工績效，但普遍多會建制積極處理績效不佳者的政策與方案並力求落實。

傳統上，大多數政府基於模範雇主角色，對於政府員工之對待，多以保障與激勵政策爲主，尤其是在工作權方面，更具有高度法規保障的特質，並且形成因爲永業保障的法制嚴密與文化，因而對績效不佳者消極處理的現象。晚近，由於多數國家的公民，開始關注政府員工的績效，並逐漸對政府施加壓力，使得許多國家也開始正視政府績效不佳員工的相關問題。部分國家採取在法制上進行特別規範，例如澳洲（APSC, 2005）、英國（Cabinet Office, 2004）、美國（OPM, 2005），以及中華人民共和國等（中華人民共和國人事部，2006），部分國家則是在薪資與升遷方面予以限制和懲處（OECD，2005）。[1]

儘管近一二十年來，包括 OECD 各國在內的許多政府，透過宣示以及建制更爲積極的政府部門績效不佳員工管理方案，以更加確保政府績效責任。但是，部分跨國性研究也顯示，繼續維持模範雇主角色，仍是多數公務員對政府的最主要期待，而且亦是多數政府公務人員管理的共同特徵之一（Shim, 2001；OECD, 2005）。

---

[1] OECD（2005；引自蔡秀涓，2006b：27-28）一份調查所有會員國，有關策略性人力資源管理政策共同趨勢的報告指出，除了希臘、冰島、日本、盧森堡與西班牙之外，其餘會員國對於政府個別員工，均有專屬的績效管理與績效評估制度，而且將績效結果與薪資報酬、升遷發展連結。績效不佳者不僅難以在報酬與升遷獲得升級，而且會遭到減薪、降級與其他懲處性對待。

臺灣大學學術期刊資料庫

處在公民與公務員兩種對象截然不同期待中，政府主管將如何看待與處理績效不佳員工？不同政府主管的態度與行爲，是否因爲國情與制度不同有所差異？除了差異之外是否有共同之處？這些異同有何意涵？對於這些問題的回答，本研究認爲就研究的深度與廣度而言，應該透過對較多國家政府進行跨國的實證研究，才能獲得最完整的瞭解。然而此種作法雖然理想，但無論在時間與研究經費方面，均需獲得極大支持方能進行。

爲了滿足對以上問題之探究興趣與現實考量之平衡，本文首先定位爲探索性研究，除了優先始自對本土之關懷，以台灣政府部門爲研究對象之外，另外亦選取美國政府作爲比較分析的對象。以美國做爲與台灣比較的對象，主要是因爲在重視政府績效不佳員工處理的相關國家中，美國政府在法制化與實務管理面，均有著較其他多數國家更爲豐碩的成果，尤其是由美國聯邦政府所進行的兩次大規模實證調查（MSPB, 1995；OPM, 1999a），提供本研究相當豐富且重要的次級實證調查資料，極具重要性。

綜言之，本文旨在探究台灣與美國政府主管，對績效不佳員工之看待是否有異同之處。主要研究目的，在於嘗試瞭解與比較兩國政府部門主管，對於績效不佳員工的比例、成因、類型、處理動機、態度與方法等議題之看法與態度。同時，亦企圖對於相關研究發現與意涵提出討論，以及就台灣政府部門績效不佳員工處理政策，提出初步的政策芻議。

本文整體論述係以政府主管之意見與態度作爲分析焦點；有關美國政府主管意見部分，得以取得且適合用以分析的次級資料僅有美國「功績制保護委員會」（Merit Systems Protection Board, MSPB）（1995）與「聯邦人事管理局」（Office of Personnel Management, OPM）（1999a）兩項。由於主管意見係基於主觀判斷產生；據以分析之次級資料也有可能會因爲時間差距，而產生系絡上未必完全相符之限制。因此，本文對於相關研究發現與結果，除了盡可能採取最謹慎之論述，亦不做本文研究範圍以外的推演解釋。[2]

[2] 作者感謝兩位審查人對此一部分之提醒。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、文獻回顧

檢閱政府部門績效不佳員工相關文獻發現，此一議題基本上是由兩大類研究文獻構築而成。首先，就是提供政府處理績效不佳員工支持性論述的相關理論。其次，則是以績效不佳員工爲研究焦點的相關文獻，例如績效不佳員工的定義、特質、類型、以及處理原則等議題的相關研究。

一、提供政府處理績效不佳員工支持性論述的相關理論

政府部門績效不佳員工處理此一議題，可以分別從三個不同層次，探尋爲其論述提供具支持性觀點的相關理論。以總體面的政府治理而言，可以溯源至企業型政府理論。從組織運作層次觀之，則首推策略性人力資源管理理論。自個別員工層次來看，公平理論則爲政府部門績效不佳員工的處理，提供個體面的理論觀點。

㈠企業型政府理論[3]

一九八〇年代開始，許多國家由於政府角色膨脹與公共問題解決效率低落，導致民眾對政府不滿意，再加以財政惡化之困境、全球競爭的壓力、新右派學說的盛行與落實、[4] 以及政治考量等因素，[5] 促使許多國家政府

---

[3] 審查人之一指出，本文「將企業型政府理論列爲政府部門處理績效不佳員工的理論基礎，似乎有點勉強。」。然而，另一位審查人則未有類似看法，並指出應在企業型政府此段論述基礎上，進一步說明我國與美國均受到源於企業型政府精神之新政府運動影響。對此二意見，本文作者認爲，若將企業型政府理論，直接視爲政府部門處理績效不佳員工的基礎理論，的確未必能獲得所有論者的贊同。然而，若將其視爲是提供政府積極處理績效不佳員工的支持理論之一，則其正當性應是可以被接受。

[4] 新右派的思想主要來自於美國自由經濟思想家、新制度經濟學派與公共選擇學派。最重要的主張則是個人主義、個人自由與不平等，以對抗凱因斯經濟學派所主張的福利國家中集體主義、社會權利與平等。因此，強調自由市場的價值，攻擊政府干預的弊病，期望以市場取代政治成爲分配社會財貨與勞務的制度安排（丘昌泰，2000：39）。

[5] 當代民主政府直接面對選民的期望與選票的壓力，必需時時刻刻調整政策腳步，以爭取民眾之支持。因此，革新可視爲是爭取選票、提高政府信任度的一個重要工具。所以，實際上各國的行政改革都具有濃厚的政治象徵意義，藉此提高政策正當性基礎，

臺灣大學學術期刊資料庫

與執政者亟思透過政府改革提昇政府績效，以重振民眾對政府的信心（蘇彩足、施能傑，1998；陳金貴，1999；丘昌泰，2000；Berman et al., 2001；劉坤億，2001；彭錦鵬，2004；孫本初，2005）。

政府績效管理改革各種相關理論與觀點中，強調師法企業精神與管理策略，藉以有效提昇政府績效的企業型政府理念，可算是引起高度關注的一種理論選項。以企業型理論爲基礎所衍生的理論觀點與實務作法中，Osborne 與 Gaebler 二人觀察與分析美國許多地方政府創新個案，匯集合著的《新政府運動》（*Reinventing Government*）一書，又是引起相當多關注和共鳴者。[6] 本書整理出十項具企業精神的政府應有的特徵與指導原則，更成爲許多國家政府績效改革的指導原則，進而形成所謂「新政府運動」浪潮。[7]

以美國聯邦政府而言，許多績效管理改革方案，即是受到源於企業型政府理論的新政府運動精神所影響，並因此在美國形成由地方到聯邦的政府績效改革運動。再觀察我國政府改革亦可發現，無論是國民黨執政時期提出的各項行政革新，或是現階段民進黨執政提出的政府改造理念，基本上均可見到新政府運動精神的影子。[8]

企業型政府的基本理念，在於將企業經營的原則與管理方法，應用於政府的公共服務（丘昌泰，2000：111）。其對於政府公共人力資源管理

此從英國保守黨、紐澳工黨、美國民主黨均採取相同理念的革新政策，便可理解（蘇彩足、施能傑，1998：11）。

6 基本上，以公共管理領域而言，論及企業型政府與企業家精神，多將 Osborne 與 Gaebler 二人合著的《新政府運動》，以及其中所述原則，視爲最重要的代表著作之一，並且被學界與實務界引進做爲論述政府改革的基礎。然而，蕭全政爲文指出，眞正有助於我們理解企業家精神者應該是熊彼德（1998：367）。蕭全政並於文中，對於企業家精神與組織改造、政治企業家與企業家精神、企業家與當前政府改造等議題，進行相當深入的分析，值得讀者進一步參閱（1998）。

7 Osborne 與 Gaebler（1992）所指出的十項新政府運動原則，分別爲指導性、社區自主性、競爭性、任務性、效率性、顧客導向、企業性、預見性、權力分散與市場導向。

8 黃大洲（2001）、施能傑（2004a）、蔡秀涓（2004）等，分別在各自觀察國民黨與民進黨政府績效管理方案的文獻中，均曾提及我國政府改革，有部分原因係受到企業型政府理論與新政府運動之影響。此外，從行政院研究發展考核委員會「政府改造專題」網站資料亦可觀察得知（http://www.rdec.gov.tw）。

臺灣大學學術期刊資料庫

面向的影響，若以各國政府中相當具代表性的 OECD 各會員國作爲觀察對象即可發現，各國政府爲了更有效回應公民對政府與個別公務員績效課責的要求，在人力管理面向採取更多與企業類似的分權化與彈性化作法，因而呈現出公私部門人力資源管理差異日漸縮小的共同趨勢（Shim, 2001: 324-330）。此外，OECD 於二〇〇五年發佈的各會員國策略性人力資源管理趨勢調查報告更進一步發現，除了採取類似民間企業的分權化與彈性化作法外，各會員國目前更強調透過員工績效競爭與淘汰機制等企業手法，積極處理績效不佳的政府員工，以確保獲致理想的績效結果（蔡秀涓，2006b）。

㈡策略性人力資源管理理論

策略性人力資源管理（strategic human resource management; SHRM）的基本精神，意指整合組織中有關「人」（people）的管理與組織所欲達到「結果」（result）之決策（OPM, 1999b）。換言之，就是使組織人力資源管理各項政策，融入組織目標達成的策略之中，以使人力資源管理扮演促成與支持組織目標達成的積極性策略角色（吳美連、林俊毅，1997）。透過組織人力資源管理系統，與組織願景、發展階段、策略方向等結合，產生重大的競爭力（施能傑，2006：5）。

因此，策略性人力資源管理理論與相關精神，不僅被相繼應用至各種不同的人力資源管理議題，其作爲獲致組織績效目標甚至追求卓越的重要途徑，亦爲相關研究不斷提及（Ondrack & Nininger, 1984；Cascio, 1998；Alcazar et al., 2005；Wrigt et al., 2005；Kiessling & Harvey, 2005；Erickson & Dyer, 2005）。

基於策略性人力資源管理以上內涵，當政府在進行績效改革時，此種理論與觀點對政府組織的重要性遂更加凸顯（OPM, 1999b；OECD, 2002a；2002b；2005）。因爲相對民間企業而言，政府所能提供給員工用以提升績效的各項財務與升遷發展誘因均較爲不足，若欲促使政府員工仍能有好的績效表現，則如何發揮人力資源管理各項機制的策略性，以促使政府達到績效目標就更顯重要。

組織對績效表現不佳的政府員工積極處理的效益，就短期而言，可使

臺灣大學學術期刊資料庫

績效不佳者盡可能達到最低應有的績效水準，並對於已經難以達到或回復至組織所要求績效者，提供離場的機制。就長期而言，則因對績效不佳員工的有效處理，減少組織中績效不佳者比例，降低組織績效向下拉力，對於政府績效目標與競爭力具有維持和提昇的貢獻。因此，無論從短期或長期而言，有效的績效不佳員工處理方案，都能充分展現其對組織績效目標達成的策略性價值。也因此，透過對績效不佳的政府員工更積極有效的處理，普遍成爲許多政府在進行策略性人力資源管理改革時相當重要的一環（OECD, 2005）。

㈢公平理論

屬於激勵理論一環的公平理論（equity theory）觀點，在組織與人力資源管理等相關領域，相當受到重視且普遍地被應用。這是由於不少研究發現，就員工激勵的滿足感受而言，程序方面的影響性可能更甚於最後所得到的實質結果，而且員工來自於組織激勵機制程序面的正面感受，甚至可以單獨發揮激勵的效果（Folger & Greenberg, 1985；MacEnrue, 1989）。因此，在各項激勵理論中，強調激勵形成的動態過程與員工感受的公平理論，遂更顯重要。

公平理論的核心概念認爲，個人對公平的感受察覺，受到工作付出與所得到的組織報償與對待二者比例的影響，而非單純由組織所給予之報償與對待水準所決定。基本上，組織員工會透過組織內自比、組織外自比、組織內他比，以及組織外他比等四個面向，進行己身是否被公平對待的決斷（Robbins, 2003: 171）。[9]

因此，將公平理論應用於組織的員工績效管理可知，對於組織成員而言，相當重要的一項激勵來源，就是工作表現的優劣，必須能與組織的報償與對待方式有適切地連結。簡單地說，就是組織必須能夠做到獎優懲

---

[9] 組織內自比（self-inside）意指在同一組織中，員工會以現今的工作與以往擔任的工作相比較。組織外自比（self-outside）意指，員工會以現在的工作和以前自己在其他組織的工作相比較。組織內他比（other-inside）則指，在同一組織中，員工以自己現在的工作與別人目前的工作相比較。組織外他比（other-outside）則是員工以現在的工作，與其他組織的其他人相互比較（Robbins, 2003: 171）。

臺灣大學學術期刊資料庫

劣。積極面，應透過各種人力資源管理策略獎勵績效良好的員工，例如財務報酬、升遷發展等。消極面，則應做到懲處績效表現不好者。

如果一個組織未能積極地獎優，則至少也應該做到消極地懲劣。如此，員工才會覺得受到公平地對待，而願意繼續爲組織目標努力。反之，如果組織不僅無法積極地對績效表現達到組織要求的員工有所獎勵，甚至對績效不佳者的處理都做不到，久而久之原本績效表現良好的員工，也會自覺工作投入與所得報償不成比例，不具公平性，因而逐漸降低對工作的投入，最終也會成爲績效不佳的員工（駱秉容譯，2002），以使自己的投入與報酬結果之間達到自認爲的公平（Robbins, 2003: 171）。

對於政府部門之員工而言，公平理論更具重要意義。由於政府部門與各級主管所能給予公務員的正面激勵誘因，例如薪資、升遷、發展或其他各項報償，往往受到法令與預算的限制，相較於民間部門而言較爲稀少與缺乏彈性，因此不太容易依員工的績效表現，積極地透過獎優以達激勵效果。所以，就必須在績效不佳員工處理此面向有更爲積極的作法，以維持其他組織成員對組織的公平感受，使組織成員認爲組織的對待與作爲仍具公平性，進而願意表現出組織所欲的績效行爲與結果。而此，亦正是許多國家之所以愈來愈致力於積極處理政府部門績效不佳員工的重要原因之一。因爲，如果未能有效處理績效不佳的政府員工，就可能形成以下現象而導致政府總體績效不彰：

> 「機構內部有人認眞，也有人不夠認眞。但是對認眞的人長官所能給的激勵有限，對不認眞的人又無法處理，頂多給他個閒差，反而形成『能者多勞』，越認眞能幹的人，就愈辛苦。在這種情況下，政府組織的整體效率要提高，是非常的困難。」（柯承恩，2005）

二、績效不佳員工處理相關研究

政府部門績效不佳員工處理此一議題，除了在實務管理方面逐漸引起諸多注意與迴響，相關研究也在績效不佳員工的定義與特質、類型與形成原因，以及處理原則等議題有所累積。以下，僅分就幾部分略以說明。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈠績效不佳員工之定義與特質

績效不佳員工之定義，可以分別從較爲狹義的個人層次，與較爲廣義的組織層次分析。就個人層次而言，績效不佳員工意指員工個人的工作績效，無法達到組織所設定的目標與水準，此種可算是較爲狹義的績效不佳員工。由於此類人員會在工作上呈現低生產力、低工作品質、錯誤率高、無法完成交付工作、積壓待辦公事，甚至引起顧客抱怨，因此通常具有以下特質（OPM, 1999a）：

1. 這些員工會引起主管與同儕嚴重的沮喪感。
2. 這些員工無法令人相信會做好分內的工作。
3. 主管對此類員工的工作指派，必須遠低於其他員工所應負擔的份量，而且指派內容也僅限於這些員工能完成者。

就較爲廣義的組織層次而言，任何凡是不利或甚至有害組織目標達成的個人，均可被視爲是績效不佳的員工。換句話說，任何個人在工作場所表現出會導致自己、同儕或主管生產力降低或士氣不振者，均可被視爲是績效不佳之員工（Jitendra & Michelle, 1988；Robinson & Bennett, 1995；OPM, 1999a）。由於較爲廣義的績效不佳員工涵蓋面向較多，有可能不只是工作生產力方面的績效不佳，而是包含了組織與個人其他面向的問題，所以此類績效不佳員工展現的特質，除了以上狹義的績效不佳員工所具有的特質之外，亦呈現更多元與不可確定性的特徵。

以政府部門而言，組織績效目標的達成，並非由單一公務員即可創造，而是由全體員工績效產生。換言之，如果有公務員雖然個人績效表現良好，但其某些行爲（例如性格怪異、情緒智商不佳、貪瀆、……）卻仍會對組織其他成員的工作士氣與績效形成負面影響，同時不利組織總體績效的達成，則此類人員仍應被政府主管視爲是較爲廣義的「績效不佳員工」（OPM, 1999a）。[10]

---

[10] 以最爲廣義的定義而言，政府績效不佳員工，實則包含了員工有任何「對政府機關、政府員工或民眾會造成或企圖造成傷害，不符合公共利益的行爲」（施能傑，2004b：112）。因此舉凡任何的不當行爲、貪污與賄賂等行爲均屬之。而此更爲廣義的政府績效不佳員工相關概念與議題，亦即是 OECD 國家與其他民主國家所泛稱的公共服務倫理議題。由

臺灣大學學術期刊資料庫

根據以上績效不佳員工之定義與特質相關討論可知，基於政府部門績效係由總體人員構建而成，於討論績效不佳員工的相關議題時，對績效不佳員工的定義，應從組織層次採廣義的定義較爲適當，而在本文中，對於績效不佳員工之界定，亦是採取較爲廣義的觀點。

㈡績效不佳員工之類型與成因

績效不佳員工的外顯行爲，雖然普遍具有頗爲相似的特質，但相關研究對績效不佳員工的分類並不一致，這主要是源於績效不佳員工產生的原因不同所致。整合相關研究的分類，可以大致區分成有關工作之個人因素型績效不佳員工、組織型績效不佳員工，以及非關工作之個人問題型績效不佳員工等三種類型。

有關工作之個人因素型績效不佳員工，主要意指員工個人因爲缺乏完成工作所需的知識、技術與能力；或是欠缺工作意願導致處理工作所應有的態度及行爲不足兩種原因，致使個人無法達到應有的績效水準（Bruce, 1989；OPM, 1998；PSMPC, 2004）。前者只要針對所欠缺的能力補足，通常可以逐步達到績效水準。後者則會導致自己或他人生產力及士氣低落，也是績效不佳員工的主要成因之一，此類員工最常表現的行爲與態度，就是習慣性積壓應辦公事、無故缺席、遲到早退、休息過長、工作怠惰、浪費資源、逃避責任、對自己錯誤與不當行爲予以合理化藉口，或是不遵守組織和與工作有關的規則以及主管的工作命令等（Bruce, 1989；Lussier, 1990；Robinson & Bennett, 1995）。

組織型績效不佳員工，主要是指員工績效之所以無法達到應有的水準，並非是個人能力不足、行爲態度有問題，或是因個人因素所致，而是因爲組織與主管因素造成。以組織因素而言，當組織無法區別不同績效水準的員工，或是無法針對員工績效表現差異，給予獎優汰劣的不同對待，

於此最廣義的績效不佳員工概念涉及層面與範圍甚廣，因此多數文獻於探討政府組織績效不佳員工時，爲使研究焦點更爲清晰，通常不涉及此一面向（OPM, 1998；1999a），本文亦採此種處理，因此，將不就此做進一步討論。但讀者值得進一步參閱施能傑（2004b）與國際透明組織台灣總會網站（http://www.ti-taiwan.org）以對此有更深入地瞭解。

臺灣大學學術期刊資料庫

員工就會表現出績效不佳的情形（Bruce, 1989）。此外，當組織具有「做得愈好，做得愈多」此種對績優者無形懲罰的現象（柯承恩，2005），也會使得員工產生績效不佳的情形。最後，主管與員工溝通不良，以致員工不瞭解組織績效期望所在（Bruce, 1989）、管理風格有問題（例如過於威權或過於放任）與績效目標訂定不切實際（Garrett, 1993）等源於主管的因素，也有可能造成員工績效不佳。

非關工作之個人因素型績效不佳員工，主要是指那些因爲個人與工作無關的因素，如家庭因素（夫妻關係、老人幼兒的照護、財務問題、……）、身心健康問題、有濫用酒精與藥物習慣、或是任何其他個人問題，因而影響工作績效表現或是對他人績效形成負面影響的員工。雖然此類員工的個人問題通常極具隱私性，主管著手處理，可能會侵犯到員工個人隱私，而且未必具有專業處理的能力，但是如果未加以處理，又恐怕員工的個人問題會影響組織績效。因此，無論是學術界或實務界，通常以員工個人問題是否已影響到個人或他人的績效，做爲是否應採取積極處理的判斷基礎（Bruce, 1989；Lussier, 1990；Garrett, 1993；PSMPC, 2004）。

㈢處理原則

分析相關文獻可以發現，就績效不佳員工處理原則而言，大致上是以具體原則、程序原則與機會原則等幾項爲主（Bruce, 1989；Nyholm, 1996；Robisch, 1996；OPM, 1998；PSMPC, 2004）。

諸多文獻均指出，組織對於績效不佳員工所進行的任何處理，均必須要符合具體原則（substantial principle）（Bruce, 1989；Garrett, 1993；Brewer, 1997；OPM, 2005；PSMPC, 2004；APSC, 2005）。此原則主要在於避免員工因主管對績效不佳標準之認定裁量權過大，受到不當對待與侵權；以及減少主管在適用相關規定與法律時，因缺乏具體績效標準無所適從，增加不願積極處理績效不佳員工的可能性。此一原則基本上包含兩項意義，首先是指認定「績效不佳」的指標，以及主管人員所舉證的事實證據，二者都必須具體化。其次，則意指組織與主管人員希望員工達到的「工作績效標準」應該具體化而不宜含糊籠統，例如應以「急件公文應在收文後兩天內辦結」、或是「民眾陳情案件應在五天內辦結並告知相關人」等語意表

臺灣大學學術期刊資料庫

示。

程序原則的內涵，主要意指由組織規範一體適用的處理程序，以確保績效不佳者在處理程序面能受到公平的對待，使員工有免於受主管濫權與不當對待之權利，同時也給予各級主管較爲具體的處理程序指導。此項原則尤其普遍呈現在各民主國家政府有關績效不佳員工的處理法制面向（OPM, 2005；PSMPC, 2004；APSC, 2005）。這是由於政府部門的公共人力資源管理體系，基本上係屬高度法規密度的結構，無論哪一個國家的公務員，基本上相對私部門人員而言，均受到較多的法律保障與規範，因此主管在處理政府部門績效不佳員工時，更是需要遵循程序規範。

最後，機會原則之所以必須盡可能被體現，主要是因爲無論學理推論或實務經驗均認爲，績效不佳者經過相關的績效改進程序與處理之後，有部分人應能達到應有的績效表現，因此對於扮演模範雇主的政府而言，理應提供績效不佳員工改進的充分機會。觀察國外政府有關績效不佳員工處理的相關規定即可以發現，如何能使績效不佳者，有機會透過組織與主管的協助以改進績效，均是相當被重視的一環。尤其是在對績效不佳員工採取正式的不利處分與懲處行動之前，應盡可能的給予績效不佳者各種改進機會，組織與各級主管也必須盡可能的提供員工改進績效所需的各種協助，以使之能達到應有的績效水準。

此外，機會原則意指不管在任何階段，只要員工能達到應有的績效水準，主管人員就不應再採取具懲處性的正式法律行動。除非過了相當時日的改進機會與期間，員工績效仍未見改善，主管才能做出終結的不利處分或淘汰決定（OPM, 2005；PSMPC, 2004；APSC, 2005）。

參、研究架構、研究方法與次級資料來源

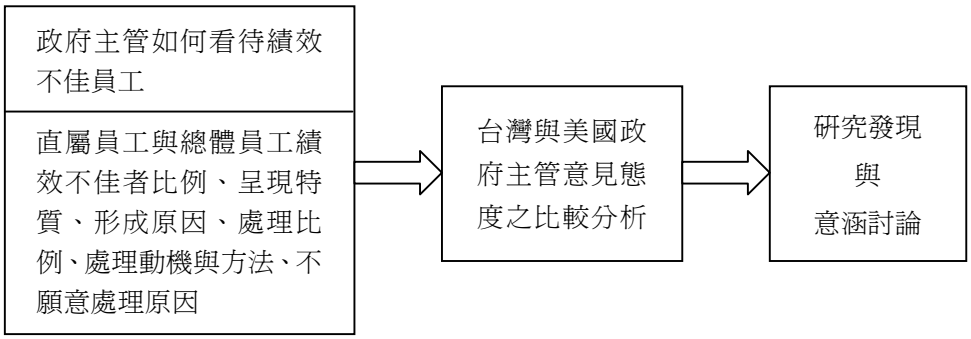
一、研究架構

本文探究主題爲台灣與美國政府主管，如何看待與處理績效不佳員工？兩國政府主管之意見與態度有何異同之處？並就這些研究發現提出相關意涵與討論。因此，爲了能對於此議題有較爲周延的認識，本文將研

臺灣大學學術期刊資料庫

究主題細分成幾項更具體的問題面向，整體研究架構如圖 1。

圖 1　研究架構圖



資料來源：作者自繪

若欲瞭解政府主管對績效不佳員工的看法與相關態度，首先就必須先瞭解主管自認爲直屬員工中，績效不佳者的比例有多少？以及總體政府人員中，績效不佳者佔總比例有多少？如此，才能大致地對政府部門中，績效不佳員工的比例有一梗概的認識。其次，瞭解主管認爲績效不佳員工主要呈現的特質與形成原因，則有助於分析政府主管，如何判斷員工係屬績效不佳者，以及主管對此類人員的看法。

此外，瞭解主管是否積極地處理績效不佳的員工，已處理人數佔總體績效不佳者多少比例？促使主管願意積極處理與不願意處理的理由和動機有哪些？透過哪些方法處理等屬於行爲面的瞭解，亦對於吾人分析比較台灣與美國政府主管，對績效不佳員工的看法與態度行爲有很大的助益。

透過對以上各項具體議題的分析，可有助於瞭解台灣與美國政府主管，對績效不佳員工的看法，於此基礎上，即可進一步分析比較呈現的異同之處，並從中發掘出主要研究發現及其所代表的意涵。

二、研究方法

爲了對研究主題有更爲深入與全面性的瞭解，本文主要採取融合一種以上方法蒐集資料的多元研究方法（multimethod）（胡幼慧，2002：271）。

臺灣大學學術期刊資料庫

[11] 所以採取此種研究方法設計，主要是假定任何一種資料、方法和研究者，均有其各自的偏差，唯有納入各種資料與方法，才能真正達到對研究問題「致中和」（neutralize）的瞭解（胡幼慧，2002：271），並尋得對研究問題與現象，深厚豐富的描述與值得信賴的詮釋。

上述多元研究方法的特質，主要呈現在本文分析採用的方法，包含文獻探討法與次級資料分析法。文獻探討法，主要是從相關的期刊論文、書籍、官方文件與法規、國內外網站等，蒐集本文進行所需的相關資料，並予以分析論述。次級資料分析法，也就是對現存的資料，作進一步的分析，以呈現新的結論或解釋的一種研究方法。此一方法，主要運用於台灣與美國政府主管對績效不佳員工看法與相關態度的實證分析和比較。

三、次級資料來源

本文有關台灣政府部門主管實證經驗之次級資料來源，主要是以台灣行政機關各級主管爲母體，分別於二〇〇一年與二〇〇三年所進行的大規模問卷調查及深度訪談兩項實證資料爲主（蔡秀涓，2005）。[12] 此兩項研究主要目的，均在探究政府主管對績效不佳員工的看法、態度與行爲，研究母體均爲台灣行政機關各級主管。[13] 問卷調查研究樣本爲 822 份，無論在所需有效樣本數或代表性，均符合所需水準。[14] 深度訪談部分，訪談對

---

[11] 多元研究方法，亦稱之爲三角交叉檢視（triangulation），原來是用在導航與戰爭策略，意指合併多種不同方法以導出對策略的思考，在 1978 年被 Denzin 首先引至社會科學的研究（胡幼慧，2002：271）。

[12] 有關於此兩項實證資料研究設計更詳細的內容，請參見蔡秀涓（2005：41-49）。

[13] 爲了避免受訪者對何謂績效不佳員工，因不同的主觀認定而產生研究偏誤。此二項有關台灣政府主管調查之問卷與訪談題目，均先行對何謂績效不佳員工採取與 MSPB (1995) 與 OPM (1999a) 兩項調查相同之定義。

[14] 問卷調查抽樣對象，共計包含總統府與除行政院以外四院科長以上主管人員、行政院暨所屬機關科長以上主管人員，以及縣市政府暨所屬機關（含直轄市與鄉鎮市）一級單位主管以上人員。該項調查係於 2001 年 9 月初以郵寄方式寄出，以 2001 年 10 月中爲回收截止日期，符合該項研究對象特質者共計 3,498 人，該研究以普查方式共計發出 3,498 份問卷，由受訪主管填答完畢後自行郵寄寄回。共計回收 935 份，扣除無效問卷 13 份，實際用以分析之樣本數爲 922 份，總回收率爲 26.7%。依母體人數與所需回收有效樣本數之原則而言，在母體數 3500 人，95% 信賴水準

臺灣大學學術期刊資料庫

象係以任職各級行政機關簡任職位以上主管，總計人數爲 18 人，樣本之機關別與個人特性亦均具代表性。[15]

美國政府主管實證經驗資料部分，主要是以「美國功績制保護委員會」（Merit Systems Protection Board, MSPB）（1995）與「聯邦人事管理局」（Office of Personnel Management, OPM）（1999a）兩項資料爲主。[16]美國功績制保護委員會的調查（MSPB, 1995），最主要的目的在於瞭解，聯邦政府主管於處理績效不佳員工時，主要的考量與困難爲何。此項調查從各級主管母體中，隨機抽取 9,300 位受訪者進行問卷調查，總體有效樣本回答率爲 61%，調查小組經過統計檢定後認爲，調查結果可推論至聯邦政府跨部會各級組織。

美國聯邦人事管理局（OPM）（1999a）調查最主要的目的，就是想在前項調查之基礎上，更深入瞭解主管認爲績效不佳員工的類型與造成原因爲何？主管處理績效不佳員工時，所採取的方法、面臨的困難、以及決定採取行動與否的考量有哪些？等相關議題。此次調查中，美國聯邦人事管理局（OPM）（1999a）採取的調查方法，係以具有深度訪談法部分特質的電話訪問爲主，透過「中央人事資料檔」（Central Personnel Data File），

下，可容忍誤差在正負 3% 以內，所需的有效樣本數爲 818 份（Edwards et al., 1997: 63），以回收之有效問卷爲 922 份而言，顯然已達所需有效樣本數。此外，該研究以卡方檢定有效回收樣本與母體在機關類別之差異性，結果顯示二者之間並無顯著差異存在，顯示該研究樣本就機關類別而言，應該具有相當高程度的代表性（蔡秀涓，2005：44-45）。

15 審查人之一建議以本文用以分析的四項調查之原始資料做爲附錄。對此，作者相當同意如果能在本文呈現四項調查的原始資料，理應當更具與讀者溝通的意義。但由於本文用以分析的四項調查，其原始資料相當繁多，若欲置於附錄，則本文篇幅將過於龐大。因此，作者幾經思索之後決定不以附錄方式呈現。不過，對於本文據以分析的四項調查原始資料及相關資料，讀者若有興趣進一步瞭解，可以參閱蔡秀涓（2005）、MSPB (1995) 以及 OPM (1999a) 三份文獻，亦歡迎與作者進一步聯絡。

16 本文於寫作進行期間，持續進行有關美國聯邦政府相關實證資料之文獻檢閱，然而發現自 MSPB (1995) 與 OPM (1999a) 兩篇文獻之後，美國政府並未再就有關績效不佳員工處理進行大規模實證調查，不過在相關文件中，仍持續強調此議題的重要。之所以如此，本研究推測，應是由於美國人事主管機關，已對於實務問題有所瞭解，且在相關管理制度上有所著力，因此認爲後續並毋需要再進行大規模實證調查所致。是以，本研究所採用之資料亦僅能以 MSPB (1995) 與 OPM (1999a) 兩項爲主。

臺灣大學學術期刊資料庫

隨機抽取 200 位任主管職務的聯邦公務人員進行電話訪談，這 200 位主管人員所監督的人數範圍共有 3,114 人，美國聯邦人事管理局依統計原則推估後指出，受訪者具有相當高的代表性。

肆、台灣與美國實證調查結果分析

本文實證分析所使用的幾項次級資料，經過選取共同有的調查問題，[17] 予以重新歸類整理，以及對部分題項進行所需計算後，大致可以區分成主管對績效不佳員工比例、特質與產生原因的看法（表 1），主管曾處理績效不佳員工的比例、動機與方法（表 2），以及主管不願意處理績效不佳員工的考量（表 3）等三個部分，以下分別予以說明。

一、主管對績效不佳員工比例、特質與產生原因的看法

㈠主管曾有績效不佳直屬員工比例與對總體比例看法

台灣與美國政府主管，自認爲直屬員工中曾有績效不佳者的比例有多少呢？從表 1 可以發現，台灣受訪主管自認爲約有 58.7%，而美國受訪主管則自認爲有 78%。就所顯現的數字而言，台灣政府績效不佳者比例，似乎低於美國政府績效不佳者比例。但是否就此可推斷，美國聯邦政府績效不佳公務人員的比例，高於台灣政府，則有待商榷。因爲不同主管，對於績效不佳員工認定的寬嚴多少有些差異。因此，本文認爲根據相關研究結果，僅能顯示美國政府主管，自認爲直屬員工中有績效不佳者的比例高於台灣政府主管。至於在總體政府員工中，績效不佳者所佔比例約有多少？台灣與美國受訪主管分別認爲約在 5% 以下與 3.8%。就此顯示，台灣與美國兩國政府主管，對政府績效不佳員工佔總體政府員工比例，看法大致相

[17] 由於台灣政府部門主管之問卷調查與深度訪談題目，基本上係以 MSPB (1995) 與 OPM (1999a) 兩項調查之題目設計爲藍本，再依據台灣政府部門特有公部門系絡特性、相關法律規範與人事政策，以及學理基礎等三方面，擴大調查面向與議題，並將題目文字潤飾成符合中文語法。因此，本文此處所指「選取共同有的調查問題」，基本上係意指調查議題相同，但文字用語因國情與中英文語法差異，則未盡相同。

臺灣大學學術期刊資料庫

近。

㈡主管對績效不佳員工特質看法

政府績效不佳員工會呈現出哪些主要特質？從表 1 可以發現，兩國政府主管均一致認爲績效不佳員工特質，最主要都表現在與工作績效有關的結果與行爲態度面向，至於政治面向、財務與暴力，以及非關工作績效的其他特質，則是較爲少見。以台灣受訪主管意見而言，承辦公文的品質較差、無法完成交辦案件、推諉公事、工作怠惰等，都是受訪者認爲績效不佳者所呈現的幾項明顯特質（蔡秀涓，2005）。[18] 美國受訪主管則認爲，績效不佳員工所呈現的特質，有 51.3% 均屬與工作績效結果有關，而有 48.7% 則認爲呈現出績效混合態度、行爲與個人因素等特質。據此可知，台灣與美國兩國政府主管均認爲，政府績效不佳員工所呈現的最明顯特質，均是在與工作績效結果或行爲態度有關面向。

㈢主管對績效不佳員工成因看法

政府績效不佳員工產生原因有哪些？從表 1 可清楚瞭解，台灣與美國兩國政府主管的看法近乎相同，均一致認爲有關工作的個人因素是最首要原因，其次則是組織與主管因素，至於非關工作之個人因素，則是兩國受訪主管較少提及的部分。

有關工作的個人因素部分，以台灣方面而言，受訪主管認爲，沒有處理公事的敏感度（84.2%）、完成工作所需的能力不足（79.5%）、缺乏完成工作所需的知識（74.8%）、對完成公事意願低落（72.6%），以及欠缺完成工作所需的技術（70.1%）等原因，是造成績效不佳員工產生的最主要因，深度訪談結果亦類似（蔡秀涓，2005）。而在美國方面，受訪主管則是認爲在相關原因中，員工原本就績效不佳（60.8%）及員工態度或工作習慣不好（53.3%）是前兩項造成績效不佳員工的最主要原因（OPM, 1999a）。

---

[18] 由於蔡秀涓（2001；2003）兩項次級資料，已彙整於蔡秀涓（2005），因此，有關於此二項資料更爲具體細部的調查結果，於本文引述時，係一律以蔡秀涓（2005）呈現，以下各段論述皆同。

臺灣大學學術期刊資料庫

此外，組織與主管兩項因素，則爲台灣與美國政府主管一致認爲，係形成績效不佳員工的第二項原因。以台灣情形而言，做得越多工作負擔就越重（70.8%）、組織對於績效表現不好的人也不會怎樣（70.5）、以及工作表現好的人也不會得到獎勵（51.9%）等三項因素，是受訪主管認爲造成績效不佳員工的重要因素（蔡秀涓，2005）。美國受訪主管也指出，人事不相稱（25.0%）以及員工的職位或工作指派有所改變（13.3%）亦是形成績效不佳的重要原因（OPM, 1999a）。

表 1　台灣與美國政府主管對績效不佳員工比例、特質與產生原因看法摘要表

國　　別	台	灣	美	國
次 級 資 料	一	二	三	四
直屬員工中曾有績效不佳者的比例	58.7%	N	78%	N
績效不佳員工所佔比例	N	5%以下	N	3.8%
績效不佳員工主要特質面　　向	1. 績效面向最爲多見 2. 政治、財物與暴力面向罕見	1. 績效面向	N	1. 績效面向（51.3%） 2. 混合態度、行爲與個人因素面向 48.7%
績效不佳員工產生原因	1. 有關工作之個人因素 2. 組織與主管因素 3. 個人非關工作因素	1. 有關工作之個人因素 2. 組織與主管因素 3. 個人非關工作因素	N	1. 有關工作之個人因素 2. 組織與主管因素 3. 個人非關工作因素

說明：1. 次級資料一代表蔡秀涓（2001）之問卷調查結果，二代表蔡秀涓（2003）深度訪談結果，三代表美國功績制保護委員會問卷調查結果（MSPB, 1995），四代表美國聯邦人事管理局電話深度訪談結果（OPM, 1999a）。

2. 來源欄位中「N」代表該項調查無相關資料。

資料來源：本文作者自行依據蔡秀涓（2001；2003）、MSPB(1995) 與 OPM (1999a) 四項次級資料，重新加以整理歸納所得。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、主管處理績效不佳員工的比例、理由與方法

㈠主管曾處理績效不佳員工的比例

當政府主管遭遇績效不佳員工時，是否會採取一些因應的處理行動呢？從表 2 可以發現，以受訪主管己身認定而言，台灣政府主管似乎較美國政府主管更爲積極。無論是問卷調查或是深度訪談結果，台灣受訪主管幾乎均一致的表示，曾對績效不佳者採取過相關處理行動（蔡秀涓，2005）。而在美國方面，兩項調查的受訪者，均分別僅有 23% 與 40% 的人表示，曾對績效不佳員工採取過相關的因應處理（MSPB, 1995；OPM, 1999a）。

以上結果，除了有可能是肇因於台灣政府主管的確有較爲積極的態度之外，本研究認爲，另一個原因有可能在於，兩國政府主管對於「處理行動」的認知不同。由於美國人事法制對於績效不佳員工處理，已有相當完整的規範與程序，因此，美國受訪主管所認定的處理行動，基本上應指符合法律定義的處理行動。而台灣方面，由於尚無相關法制規範，因此政府主管認定的處理行動，除了符合嚴謹法律概念的正式行動之外，亦包括非法律行動，因而二者回答結果就有所不同。

此外，由於美國人事法制對於績效不佳的政府員工處理，已有相當周延的程序、證據要求與申訴管道。因此，美國政府主管有可能擔心在處理績效不佳員工的過程中，因程序瑕疵或證據不夠明顯，反而成爲被告，並需因此耗費大量心力與時間於訴訟過程，因而降低對績效不佳者採取行動的意願與比例。[19]

㈡主管處理績效不佳員工之動機

主管決定對績效不佳員工採取相關處理時，基本上需要有支持其採取行動的理由。觀察台灣與美國兩國政府主管之處理動機可知，國情雖有不同，但處理動機則是高度類似。基於對組織總體績效的考量，以及對功績

[19] 作者感謝審查人之一對此點可能性的提醒。

臺灣大學學術期刊資料庫

原則的維護，均爲兩國政府主管對績效不佳者，採取處理行動的最首要理由。此外，展現個人信奉的價值觀，亦是主管採取相關處理的重要動機。這些價值觀主要包含維持組織的公平、這是一件該做的事，以及可以激勵其他員工的士氣等（蔡秀涓，2005；OPM, 1999a）。

㈢主管處理績效不佳員工之方法

政府主管在處理績效不佳員工時，依據處理方法的不同，大致上可區成以法律爲基礎的正式行動，以及不以法律爲基礎的非正式行動兩大類，哪一類型會是政府主管較常使用的方法？從表 2 可知，無論是台灣或是美

表 2　台灣與美國政府主管對績效不佳員工處理的比例、動機與方法看法摘要表

國　　別	台	灣	美	國
次 級 資 料	一	二	三	四
曾對績效不佳者處理的比例	92.9%	100%	23%	40%
對績效不佳者處理動機	1. 主管對組織總體績效的考量 2. 主管個人價值觀傳遞	1. 主管對組織總體績效的考量 2. 主管個人價值觀的傳遞	N	主管傳遞對組織功績原則與績效價值的重視
處理績效不佳者的方法	1. 以非法律處理方法爲主 2. 法律行動罕見	1. 以非法律處理方法爲主 2. 法律行動較爲少見	N	1. 以非法律處理方法爲主 2. 法律行動較爲罕見

說明：1. 次級資料一代表蔡秀涓（2001）之問卷調查結果，二代表蔡秀涓（2003）深度訪談結果，三代表美國功績制保護委員會問卷調查結果（MSPB, 1995），四代表美國聯邦人事管理局電話深度訪談結果（OPM, 1999a）。

2. 來源欄位中「N」代表該項調查無相關資料。

資料來源：本文作者自行依據蔡秀涓（2001；2003）、MSPB (1995) 與 OPM (1999a) 四項次級資料，重新加以整理歸納與計算所得。

臺灣大學學術期刊資料庫

國政府主管，在處理績效不佳員工時，均是以非正式處理方法爲主。至於以法律爲基礎的正式行動，則是很少使用。

以台灣政府主管而言，兩項研究均顯示，在包含正式與非正式的 16 項處理方法中，前五項分別爲親自指導他改進、提醒他注意績效、告訴他應有的績效水準、調職，以及指派其他員工協助改進。至於降級、免職、減俸、記過、撤職等相關的法律行動，則都是屬於排名在後的處理方法（蔡秀涓，2005）。

以美國政府主管而言，最常使用的處理方法，亦是以非正式處理方法爲主，依序分別爲提供個人指導、教育與訓練、改變工作指派，以及派遣指導者協助。至於美國相關法律規定的正式方法，例如績效改進計畫、給與不及格的考績、調職、降級與革職等，被使用的比例多在 10% 或 10% 以下（OPM, 1999a）。

三、主管不願意處理績效不佳員工與少採法律方法的原因

根據前述相關分析可知，台灣與美國兩國政府主管，均有一定比例曾對績效不佳員工採取相關的處理行動。但是，哪些原因會導致主管不願對績效不佳者採取應有處理，仍值得進一步分析。此外，上述分析亦指出，台灣與美國兩國政府主管常用的處理方法，係以非正式方法爲主，很少使用正式的法律方法，原因爲何亦是值得進一步瞭解。分析表 3 可以發現，台灣與美國兩國政府主管，不願意對績效不佳者進行處理，以及不願意採取正式的法律方法處理的原因，基本上非常類似，因此本段遂一併分析討論。

以台灣部分而言，問卷調查受訪者認爲，現有法制不好用、上級主管不支持與主管個人心態問題，爲造成主管不願意對績效不佳者進行處理，以及不願意採取以正式的法律方法處理的最主要原因。深度訪談受訪者亦指出上級主管不支持、主管心態問題、現有人事法制保障過多、組織文化缺乏支持風氣，以及擔心斷人生計等爲主要的原因（蔡秀涓，2005）。至於美國政府主管對此二議題的看法，則是認爲高層主管不願支持、技術面指導不足、處理程序耗時費力，以及現有法制對處理程序規範過多等因素，是造成主管不願處理績效不佳員工的原因（MSPB, 1995；OPM,

臺灣大學學術期刊資料庫

1999a）。

分析台灣與美國兩國政府管理對此二議題的態度可知，雖然對於主要原因的排序並不相同，但是，現有法制不好用、上級主管不支持，以及主管個人心態等三項因素，是雙方政府主管一致認爲，會降低對績效不佳員工處理意願的主要原因。

所謂現有法制不好用，主要是指處理程序過於複雜、對於主管處理程序要求太多以致耗時費力、可用的處理方法過少等。上級主管不支持，則主要是上級主管不願意因爲處理績效不佳員工，而面臨耗時複雜的訴訟程序，以及當事人反彈所引起的各種麻煩。此外，當主管心態出現處理也不會有任何效果、不想得罪人、不願意被視爲是嚴苛的主管、不願斷人生計，或是擔心因爲處理績效不佳員工，而被上級主管認爲領導力不佳等考量時，亦會形成主管對績效不佳者不願處理的現象（MSPB, 1995；OPM, 1999a；蔡秀涓，2005）。

表 3　台灣與美國政府主管不願意處理績效不佳員工原因摘要表

國　　別	台	灣	美	國
資料來源	一	二	三	四
不願對績效不佳者處理的原因	1. 現有法制不夠好用 2. 上級主管不支持 3. 主管個人心態問題	1. 上級主管不支持 2. 主管個人心態問題	N	1. 高層主管不願支持 2. 技術面指導不足 3. 處理程序耗時費力
不願對績效不佳者採取法律處理的原因	N	1. 現有人事法制保障過多 2. 組織文化缺乏支持風氣 3. 主管擔心斷人生計	現有法制對處理程序規範過多	N

說明：1. 次級資料一代表蔡秀涓（2001）之問卷調查結果，二代表蔡秀涓（2003）深度訪談結果，三代表美國功績制保護委員會問卷調查結果（MSPB, 1995），四代表美國聯邦人事管理局電話深度訪談結果（OPM, 1999a）。

2. 來源欄位中「N」代表該項調查無相關資料。

資料來源：本文作者自行依據蔡秀涓（2001；2003）、MSPB (1995) 與 OPM (1999a) 四項次級資料，重新加以整理歸納與計算所得。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、研究發現與討論

總結以上有關台灣與美國政府主管，對於績效不佳員工相關議題看法與態度行爲分析可以發現，台灣與美國政府主管僅在極少數議題呈現意見差異（表 4）。對於這樣的研究結果，究竟代表哪些意義，本文以下將擇要予以論述說明。

表 4　台灣與美國政府主管對績效不佳員工相關議題看法比較表

議　　題	異同比較
1. 直屬員工中曾有績效不佳者的比例	有同有異
2. 績效不佳員工佔總體人員比例	相　　同
3. 績效不佳員工主要特質面向	相　　同
4. 績效不佳員工產生原因	相　　同
5. 曾對績效不佳者處理的比例	相　　異
6. 對績效不佳者處理動機	相　　同
7. 處理績效不佳者的方法	相　　同
8. 不願對績效不佳者處理的原因	相　　同
9. 不願對績效不佳者採取法律處理的原因	相　　同

資料來源：本文作者自行整理

一、台灣與美國政府主管對大多數議題看法一致，顯示兩國政府績效不佳員工相關議題具高度相似性，有可能源於政府人事體制所具之功績原則與永業保障特性

從表 4 可以發現，在九項議題中，僅有直屬員工中曾有績效不佳者的比例，以及曾對績效不佳者處理的比例此兩項議題，台灣與美國政府主管有所差異，於其餘七項議題則呈現高度相近的現象。

臺灣大學學術期刊資料庫

本文認爲所以呈現以上研究結果，最主要原因在於台灣與美國政府的人事體制，基本上有著相當高度的相似性。這些相似性主要源於以韋伯「理想官僚型模」與基本精神爲架構所設計，因而呈現在功績用人原則與模範雇主所應提供的永業保障兩方面，台灣與美國政府有著相當高的一致性。而此一致性，正如 Shim (2001) 觀察指出，自一九八〇年代以來，包括 OECD 各國在內的政府人力資源管理，雖然必須更加確保政府對管理與組織績效的課責；但是，繼續維持模範雇主角色，仍是各國政府對公務人員管理共同特徵的說法。

以功績用人原則而言，相當高程度就確保政府員工的基本素質不差，除了基本能力之外，「品德操守」方面亦是呈現較高的水準。而此，就展現在台灣與美國兩國政府主管均認爲，政府績效不佳員工比例均在 5%以下；績效不佳員工所呈現的特質，均係以相對而言情節較爲輕微的績效面向爲主，少有呈現如相關文獻所言，情節較爲嚴重的政治、財物與暴力等面向之特質（Robinson & Bennett, 1995: 565）。同時，主管也會基於維繫政府功績用人精神，以及對組織總體績效的考量，有較高動機對績效不佳者採取處理行動。

至於模範雇主所應提供的永業保障此一部分，則展現在各國政府績效不佳員工處理不夠積極彈性。最明顯之處在於，各國政府爲了對政府員工之工作權與相關權利，予以周延保障，以免受主管濫權而任意被侵害。因此，在相關的人事法制，不僅對於員工權利事項均予以高度法制化，並提供周延的申訴與救濟機制。同時，對於主管的處理彈性與裁量權，則是多所限縮。

因而從本文研究發現可知，台灣與美國政府主管及其上層主管，的確均會礙於法制面的複雜繁瑣與不夠好用，降低對績效不佳員工採取積極處理的意願。尤其是在面對一些情節重大，已符合法律懲處要件者，主管亦是極度不願意採取正式的法律處理行動。即使主管基於維護組織功績精神，以及個人對組織公平的考量，對績效不佳者採取處理行動，絕大多數亦是以非正式的處理方法爲主，以求盡量降低因處理績效不佳員工，因而招致過多的麻煩與官司纏訟。

尤其是法制規範越周延的政府，主管此種困境益發明顯。從本研究結

臺灣大學學術期刊資料庫

果發現，美國政府主管與台灣政府主管，對於績效不佳員工處理的動機大致相同。但是，自認爲曾對績效不佳者採取處理行動的比例，台灣政府主管分別爲 92.9% 與 100%，但是美國政府管理者之意見，卻呈現出明顯偏低的情形（分別只有 23% 與 40%），此種研究結果，相當程度再次印證本文上述論點。

此外，政府人事體制普遍具有的永業保障特質，對於績效不佳員工的特質與產生原因也有所影響。以民間組織而言，員工績效表現不佳，即已構成被解聘的重大理由。但在政府組織，一名員工由於受永業保障的關係，即使績效再如何的達不到應有水準，只要沒有重大行爲操守方面的瑕疵，大抵上是可以安穩做到退休。因此，通常會被主管視爲績效不佳者，絕大多數都僅會呈現績效方面的特質，也普遍肇因於有關工作之個人因素，例如所需知識、技能與態度等。

二、主管曾有績效不佳員工直屬比例與對績效不佳者佔總體比例看法落差甚大，有可能顯示因研究方法、對象層級不同，以及對績效不佳員工定義缺乏共識所致

本文研究發現，台灣與美國兩國政府主管，認爲直屬員工中曾有績效不佳者的比例，分別爲 58.7% 與 78%，雖然相差了近二十個百分點，但是均有將近六成及八成的高比例。以此數字推估，某種程度應可推論，台灣與美國兩國政府績效不佳員工比例應該不會太低。但是，由台灣與美國政府主管對於總體政府中，績效不佳者所佔比例約爲多少的看法卻發現，受訪主管分別認爲僅有 5% 與 3.8%。受訪主管對此二議題之看法顯然有非常大的落差。

本研究認爲可能係由三項原因所致。首先，台灣與美國兩國政府主管自認爲直屬員工中，曾有績效不佳員工比例之意見，係來自於蔡秀涓（2001）與 MSPB (1995) 兩項受訪主管係以匿名方式回答的問卷調查結果。台灣與美國政府主管，對於總體政府績效不佳者所佔比例之推估意見，則係來自於以訪談爲主的調查結果（蔡秀涓，2003；OPM, 1999a）。以這兩類不同研究方法所得的實證資料相較而言，接受訪談之受訪主管，或許有可能基於，不願被研究者視爲是一位過於嚴苛的主管，因而對於政

臺灣大學學術期刊資料庫

府績效不佳員工總比例之看法有所保留。

其次，對於總體政府績效不佳者所佔比例之看法，兩項調查（蔡秀涓，2003；OPM, 1999a）之對象，相對於曾有績效不佳員工比例之意見對象來源（蔡秀涓，2001；MSPB, 1995），係屬較爲高階。因此，依職權所監督管轄之員工人數較多，控制幅度亦通常會比較大。所以即使直屬員工中，績效不佳者的個案數與問卷調查受訪主管相當，但由於員工總數較多，因此也會呈現績效不佳者佔總比例較低之看法。

此外，或許誠如相關文獻所指出（MSPB, 1995；蔡秀涓，2005：115），政府主管在處理績效不佳員工時，首先面臨的最大困境之一，就是不同主管對績效不佳員工的界定爲何，並非必然具有一致的認定標準。而此，就算是研究者進行調查時，已先行說明該研究所指稱的績效不佳員工定義，但主管是否會依此標準回答相關議題，則非研究者所能掌握。此項因素所形成的影響，即使在同一項調查中也有可能產生。當資料分析來源多重時，因爲受訪主管對績效不佳員工認定不同，因而產生不同看法之可能性，亦是同樣會存在。

三、與工作有關之個人因素是績效不佳員工最首要成因，其次則為組織因素與主管因素，非關工作之個人因素少見

本文發現，在與工作有關之個人因素、組織因素，以及非關工作之個人因素三大類原因中，台灣與美國政府主管意見相當一致地認爲，造成員工績效不佳最首要原因，就是與工作相關的個人因素。其次則爲組織與主管方面的因素，至於非關工作之個人因素，則相當罕見。

與工作有關之個人因素，之所以會成爲台灣與美國政府主管認爲是績效不佳員工成因的首位，除了如上述所言，相當程度受政府永業保障精神影響所致之外。本文認爲，相對於民間組織面對複雜與高度變動的環境，員工若欲有符合組織的績效表現，就必須不斷充實與工作績效有關的所需知識與技能以免被淘汰。

但對於政府組織而言，儘管現今所面臨的環境系絡與過去相較，已明顯較爲複雜且變化迅速，因此政府員工所需與工作相關的知識、技能，甚至是相關的行爲與態度，也都必須跟著改變與提昇。然而，如果政府組織

臺灣大學學術期刊資料庫

未能有完善的訓練機制，得以持續不斷地補強與提昇員工所需與工作相關技能。而員工個人又因爲普遍受有永業保障，抱持著即使缺乏完成工作所需的相關能力，達不到應有績效還是可繼續任職，所以也未能自動自發地參加所需的訓練與課程。則來自於有關工作之個人因素所導致的績效不佳員工比例，就有可能會明顯高於來自其他因素所致的績效不佳者。

另外，值得注意的是，台灣與美國政府主管意見也顯示，有時候員工會成爲績效不佳者，其實是因爲組織因素與主管因素所致。以組織因素而言，最嚴重的就是缺乏公平精神所形成的現象，尤其是諸如「做得越多，工作負擔就越重」、「組織對於績效表現不好的人也不會怎樣」，以及「工作表現好的人也不會得到獎勵」等，對績效表現良好者所形成的無形懲罰現象，都會造成員工出現績效不佳的情形。就此即顯示出政府組織必須經常自我檢視，是否存有造成員工績效不佳的總體因素，並予以迅速有效的排除。

至於與員工最直接相關的各級主管，如果缺乏領導管理才能，或是無法依員工的才能與特質，適才適所地進行最合理適當的工作指派，也會使得原本績效表現不錯的員工，因不當的工作指派無法發揮所長，而成爲主管眼中的績效不佳員工。對政府部門而言，主管缺乏應有才能的現象可能更爲明顯，因爲大多數政府的升遷，仍然多是以「年資」爲主要考量的逐級升遷，被升遷者是否具有應有才能，有時並非是首要因素。如此，就有可能產生獲得升遷的主管因才能不足，致使所屬員工成爲績效表現不佳者。

陸、結　語

本文旨在探索台灣與美國政府主管，對績效不佳員工所持有的看法與相關態度行爲。本文首先從文獻面向說明具支持性的理論與相關研究。其次透過四項次級實證資料分析台灣與美國政府主管，對績效不佳員工之看法與比較異同點，研究發現兩國主管在許多議題均呈現頗爲一致的看法。本文進而依據這些研究發現，提出相關意涵並進行討論。

源於本文研究，係以對台灣政府部門主管對績效不佳員工之看法爲關

臺灣大學學術期刊資料庫

懷始點，因此在本文末了，仍將以台灣政府主管，如何能更有效處理績效不佳的政府員工爲思考主軸，提出以下幾項初步的政策芻議，作爲本文的終曲。

首先，我國政府績效不佳員工管理政策，應包括預防與處理。基於未雨綢繆的深遠考慮，必須將政策設計的思考點，提前至如何有效預防績效不佳員工的產生，以避免後續處理成本的升高，以及對組織與當事人的影響擴大。換言之，從員工的甄補、訓練（包括一般員工所需的訓練與績效不佳員工改進期間的訓練）、福利與報酬、升遷、績效考核等各項人力資源管理面向與政策，均必須以「與工作相關之能力與績效」爲主軸，近年來廣受理論界與實務界注目的「核心職能」觀點，可以提供重要的基礎（Spencer & Spencer, 1993；Van Wart et al., 1993；Wood & Payne, 1999）。[20]

其次，盡可能去除政府組織中造成績效不佳員工的因素。本文建議，我國各級政府組織，應設立類似「工作場所功績與公平監測委員會」之組織，定期自我檢視是否存在例如「做得越好做得越多」、「做得好也沒有獎賞」等未能獎優懲劣，不利員工績效表現的制度與文化，以避免因部分組織因素，導致績效不佳員工增加。

再次，強化我國各級主管積極處理績效不佳員工的責任感與能力。本文建議應透過教育訓練，深化我國各級主管積極處理績效不佳員工的必要性與責任感。在能力提昇方面，則應強化各級主管如何診斷與處理員工績效問題、處理績效不佳者應有的態度、相關的處理技能等，以使各級主管無論在觀念、態度與所需能力，均能對組織總體績效價值的維護有所貢獻。

最後，我國人事法制面亦應適度鬆綁。本文建議，在管理權的積極彈性運用，以及對員工的權利周延保障之間，應該取得適度的平衡點。以目前我國大多數人事法制而言，基本上具有往員工權利保障此價值偏移的現象。因此，本文建議，我國政府應在管理權與員工權利保障二者平衡之基

[20] 所謂的職能，基本上就是指個人所具備深層且持久的一些特性。這些特性與其在某項工作或情境上，被視爲足以判定爲有績效或績效卓越的指標，具有因果預測的相關性。這些特性大致上包括了動機、特質、自我概念、知識與技巧（Spencer & Spencer, 1993）。

臺灣大學學術期刊資料庫

礎上，重新建構一套得以使主管更方便使用，以及更周延更有效且符合程序原則、具體原則與機會原則的績效不佳員工處理法制。

參考書目

一、中文部分

中華人民共和國人事部，2006，〈中華人民共和國公務員法〉，http://ww.mop.gov.cn/Desktop.aspx?PATH=rsbww/sy/xxll&Gid=4e34f9d2-e5bb-4efe-be33-2a60057946e4&Tid=Cms_Info。

丘昌泰，2000，《公共管理—理論與實務手冊》，台北：元照出版社。

江大樹，2006，《邁向地方治理-議題理論與實務》，台北：元照出版社。

吳美連、林俊毅，1997，《人力資源管理：理論與實務》，台北：智勝文化。

林杰兒、林燕翎，2005，〈低底薪，高獎金時代來了〉，經濟日報，3/21，A30。

施能傑，2004a，〈台灣政府改造的發展與總觀〉，《行政院組織改造推動委員會工作的檢討與展望》，台北：行政院組織改造推動委員會委託研究報告，未出版，頁 18-46。

施能傑，2004b，〈公共服務倫理的理論架構與規範作法〉，《政治科學論叢》，20: 103-140。

施能傑，2006，〈文官體系能力與政府競爭力〉，《東吳政治學報》，22: 1-46。

柯承恩，2005，〈國家效率與國家競爭力〉，中國時報，5/17，E8。

胡幼慧，2002，〈多元方法：三角交叉檢視法〉，胡幼慧（編），《質性研究：理論、方法及本土女性研究實例》，台北：巨流圖書，頁 271-285。

孫本初編著，2005，《公共管理》，台北：智勝文化。

陳金貴，1999，〈人力資源發展的新趨向—公務人員職能的提昇〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

《公務人員月刊》，40: 6-14。

彭錦鵬，2004，〈高級文官制度變革潮流中的荷蘭高級文官團〉，《考銓季刊》，37: 112-130。

劉坤億，2001，《英國政府治理模式變革之研究》，台北：國立政治大學公共行政學系博士論文。

黃大洲，2001，〈行政革新：政府必須痛定思痛急起直追〉，《國家政策論壇》，http://www.npf.org.tw/monthly/00102/theme-071.htm。

蔡秀涓，2001，〈政府部門績效不佳員工處理之經驗與政策設計〉，行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告（NSC-89-2414-H-031-026），未出版。

蔡秀涓，2003，〈我國行政機關主管處理績效不佳員工實證研究深度訪談〉，未出版。

蔡秀涓，2004，〈行政院組織改造工作對公務員角色的改變與意義〉，《行政院組織改造推動委員會工作的檢討與展望》，台北：行政院組織改造推動委員會委託研究報告，未出版，頁 193-219。

蔡秀涓，2005，《績效不佳員工之處理：政府主管觀點》，台北：雙葉書廊。

蔡秀涓，2006a，〈人力資本管理〉，吳瓊恩、張世杰（編），《公共人力資源管理》，台北：智勝，頁 413-436。

蔡秀涓，2006b，《OECD 國家政府推動策略性人力資源管理現況與經驗》，行政院人事行政局 95 年度各國人事制度資料委託蒐集編譯報告，未出版。

蕭全政，1998，〈企業家精神與新政府運動〉，《政治科學論叢》，9: 363-384。

駱秉容譯，2002，《績效！績效！提昇員工績效的 16 個管理秘訣》，台北：美商麥格羅希爾國際股份有限公司。譯自 Ferdinan F. F.. *Why Employee Don't Do What They 're Supposed to Do and What to Do About it*. McGraw-Hill. 1999.

蘇彩足、施能傑，1998，《各國行政革新策略及措施比較分析》，台北：行政院研究發展考核委員會。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、英文部分

Alcazar, F. M., P. M. R. Fernandez and G. S. Gardey. 2005. “Strategic Human Resource Management: integrating the universalistic, contingent, configurational and contextual perspectives.” *The International Journal of Human Resource Management* 16(5): 633-659.

APSC (Australian Public Service Commission). 2005. *Performance Management*. http://www.apsc.gov.au/publications02/performance management.htm.

Berman, E. M., J. S. Bowman., J. P. West and M. Van Wart. 2001. *Human resource management in Public Service: Paradoxes, Process, and Problems*. New Delhi: Sage.

Brewer, G. 1997. “The Fine Art of Firing.” *Sales and Marketing Management* 149(4): 67.

Bruce, W. 1989. “Educating Supervisors to Deal with the Problem Employee.” *Public Productivity Review* 12(3): 323-329.

Cabinet Office. 2004. *The Civil Service Program*. http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/publications/csannualreport/ perfma/web _00.htm.

Cascio, W. F. 1998. Managing Human Resources: Productivity, Quality of *Life, Profits*. McGraw-Hill.

Dresang, D. L. 2002. *Public Personnel Management and Public Policy*. New York: Longman.

Edwards, J. E., M. D. Thomas, P. Rosenfeld and S. B. Kewley. 1997. How *to Conduct Organizational Surveys: A Step by Step Guide*. Calif.: Sage.

Erickson, J. and L. Dyer. 2005. “ Toward a strategic human resource management model of high reliability organization performance.” The *International Journal of Human Resource Management* 16(6):

臺灣大學學術期刊資料庫

907-928.

Folger, R. and J. Greenberg. 1985. ” Procedural Justice: An Interpretive Analysis of Personnel System.” *Research in personnel and Human Resources Management* 3: 141-183.

Garrett, E. M. 1993. “Can This Employee be Saved?” *Small Business Reports* 18(2): 26-36.

GAO (Government Accountability Office). 1995. *Transforming The Civil Service: Building The Workforce of The Future: Results of GAO-Sponsored Symposium*. D. C.: USA: GAO.

Gore, Al. 1993. *From Red Tape to Results: Creating Government That Works Better and Costs Less*. Washington D. C.: Government Printing Office.

Jitendra, M. & D. Michelle. 1988. “How to Manage Problem Employee.” *Arbitration Journal (ARB)* 43(4): 49-57.

Kamarck, E. C. 2000. “Globalization and Public Administration Reform.” In *Governance in a Globalizing World*, eds. J. S. Nye Jr. and J. D. Donahue. Washington D. C.: Brookings, 229-252.

Keohanne, R. O. and J. S. Nye Jr. 2000. “Introduction.” In *Governance in a Globalizing World*, eds. J. S. Nye Jr. and J. D. Donahue. Washington D. C.: Brookings, 1-41.

Kettle, D. F. 1998. *Reinventing Government: A Fifth Year Report Card*. Washington, D. C.: Brookings Institution.

Kiessling, T. and M. Harvey. 2005. “Strategic Global Human Resource Management in the Twenty-first Century: An Endorsement of the Mixed-method Research Methodology.” *Human Resource Management Journal* 16: 22-45.

Klingner, D. E. and J. Nalbandian. 2003. *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

Lussier, R. N. 1990. “ Increasing Performance of Problem Employees.” *Supervision* 51(12): 3-4.

臺灣大學學術期刊資料庫

McEnrue, M. P. 1989. “The Perceived Fairness of Managerial Promotion Practices.” *Human Relations* 42: 815-827.

McGgregor, D. 1960. *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill.

MSPB (Merit Systems Protection Board). 1995. *Removing Poor Performers in the Federal Service*. D. C.: USA MSPB.

Nyholm, S. G. 1996. “Firing Without Getting Burned.” *Journal of Property Management* 61(5): 37-39.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2002a. *Performance Management Program In The Canadian Federal Public Service*. Paris: OECD

OECD. 2002b. *OECD Survey On Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.

OECD. 2005. *Trend in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of The Results of The OECD Survey On Strategic Human Resources Management*. Paris: OECD.

Ondrack, D. A. and J. R. Nininger. 1984. Human Resources Strategic-The Corporate Perspective. *Business Quarterly* 49(4): 101-109.

OPM (Office of Personnel Management). 1998. *Addressing and Resolving* Poor Performance: A Guide for Supervisors. Washington, D.C.: U. S. OPM.

OPM. 1999a. *Poor Performers in Government: A Quest for the True Story*. Washington, D.C.: U. S. OPM.

OPM. 1999b. *Strategic Human Resources Management: Aligning with the Mission*. Washington, D.C.: U. S. OPM.

OPM. 2005. *Resource Center for Addressing and Resolving Poor Performance*. Washington, D.C.: U. S. OPM.

Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government:How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. MA: Addison-Wesley Publishing Company.

臺灣大學學術期刊資料庫

Phillips, J. J. 2005. *Investing in Your Company's Human Capital: Strategies to Avoiding Spending Too Little or Too Much*. New York: AMACOM.

PSMPC (Public Service and Merit Protection Commission). 2004. *The Essentials—Managing Poor Performance*. http://www.psmpc.gov.au/publications96/essentials1.htm.

Robbins, S. P. 2003. *Organizational Behavior*. New Jersey: Prentice-Hall.

Robinson, S. L. and R. J. Bennett. 1995. "A Typology of Deviant Workplace Behaviors: A Multidimensional Scaling Study." *Academy of Management Journal* 38: 565.

Robisch, T. G. 1996. "The Reluctance of Federal Managers to Utilize Formal Procedures for Poorly-Performing Employee." *Review of Public Personnel Administration* Spring: 73-88.

Scholte, J. A. 2000. *Globalization: A Critical Introduction*. New York: MACMILLAN PRESS LTD.

Shim, Deok-Seob, 2001. "Recent Human Resources Development in OECD Member Countries." *Public Personnel Management* 30(1): 323-348.

Spencer Jr., L. M. & S. M. Spencer. 1993. *Competence at Work: Models for Superior Performance*. New York: John Wiley and Sons.

Sylvia, R. D. & C. K. Meyer. 2002. *Public Personnel Administration*. Orlando: Harcourt, Inc.

Van Wart, M., H. J Cayer & S. Cook. 1993. *Handbook of Training and Development for the Public Sector: A Comprehensive Resource*. San Francisco: Jossey-Bass.

Wright, P. M., S. A. Snell and L. Dyer. 2005. "New models of strategic HRM in a global context." *The International Journal of Human Resource Management* 16(6): 875-881.

Wood, R & T. Payne. 1999. *Competency-Based Recruitment and Selection.* New York: John Wiley & Sons.

臺灣大學學術期刊資料庫

How Public Managers Manage Their Poor Performers: A Comparison and Analysis of Taiwan and the United States

*Hsiu-Chuan Tsai**

Abstract

Based on the traditional expectation that governments should be exemplary employers, most governments initiate many protective personnel policies and laws to manage their employees. Those protective policies include permanent career opportunities, job security and motivational mechanisms. At the same time, governments don't have many effective programs to manage their poor performers. Faced with high performance requirements from the public, governments can no longer passively manage their poor performers. Governments need to strengthen management of poor performers in the public sector more than ever before. This paper attempts to analyze and compare the attitudes of public managers towards poor performers in Taiwan and United States. Through literature review and secondary analysis, it is found that public managers of the two governments have similar attitudes on this topic. The remainder of this paper therefore discusses two issues. Firstly, implications of the study findings. Secondly, this paper articulates some suggestions to the Taiwan government.

Keywords: poor performer, public manager, performance management, civil servant, strategic human resource management

* Associate Professor, Department of Political Science, Soochow University. E-mail: sutsaijoy@yahoo.com.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫