

## 難斥退的不適任人員

2010-03-20 A19 中國時報

【黃樹仁】

公務員考績寬鬆，不適任人員尸位素餐，久為輿論詬病。考銓機關要求各級機關主管嚴加考核所屬的新聞，週期性出現，也照例不了了之。為什麼？因為這些要求機關主管嚴加考核，斥退不適任人員的構想，基本上是不食人間煙火的空話。

考績寬鬆，不適任人員有恃無恐，部分原因當然在於主管徇私，濫充好人，怯於負責，甚至顛倒是非。但除此之外，其實更有制度上難以矯正的根源。這現象不只出現在公務機關，也出現在各級學校。不只台灣如此，全世界民主國家也都如此。一個公認的壞事卻普遍出現時，我們就必須想想普遍理由何在。很反諷的，不適任人員最大的護身符，正是民主國家強調的法治。

任何單位，一旦超過十幾人，大概就難免有人能力較差，較不負責，或行為怪異偏差。人員半百以上的單位，大概就難免有人不適任到令人髮指。

多數單位主管當然知道哪些人不適任。問題在於，法治國家要求獎懲有據，不容機關主管任意自由心證，以免主管濫權整肅異己。但這法治原則不可避免也成為不適任者的防彈衣。多數工作的品質很難有現成的分數標準。除非某人犯了明文大過而無可狡辯，否則要白紙黑字的證明這人工作績效很差並不容易。機關主管可能得耗費大量力氣時間去建構證據。工作認真的主管通常沒有這般閒情。

更有甚者，不適任者之所以不適任，正是因為他們遵循社會規範的意願遠低於常人，或對社會規範的認知異於常人。他們不會承認自己不適任，不會承認主管的懲戒合理，甚至不認為說謊栽贓不應該。一旦遭到懲戒或考績不及格，或甚至只是私利索求不遂，經常會與各級主管爭執不休，到處陳情，甚至到處造謠、寫黑函、檢舉告狀。焦土抗爭，玉石俱焚。結果是懲戒這些人的成本，遠大於掃除這些人的短期收益。

機關主管很快會發現，消極容忍一個不適任人員的代價，只是浪費一份國家薪水而已。但懲戒這人的代價，卻極可能是機關裡鬧得雞犬不寧，公務癱瘓。公家損失遠大於一份薪水。甚至自己還要被黑函所困、被調查、被控告，自己反而成為爭議人物。即使最後證明清白，也已一身傷。

易言之，保障人權的法治，成為不適任人員抗爭自保的工具，甚至成為惡人打擊好人的工具。但我們不可能只因法治會被惡人誤用就放棄法治。因此，民主法治國家的公務機關與學校，不適任人員即使長年績效低落，只要不犯大過，通常極難開革或懲戒。憚於惡人的玉石俱焚抗爭，多數主管寧可兩害相權取其輕，讓這些人混到平安退休了事。

因此，強行要求機關主管必須給某些比例的人不及格，不但不會解決問題，反而會製造更多問題。可能使機關主管陷於不適任人員的焦土抗爭中，癱瘓公務。或者為了避免惡人的焦土抗爭而犧牲善良無助的新進人員，反而劣幣驅逐良幣。

道德訴求無法改變組織現實。與其硬性規定丙等不及格的比例而製造更多問題，不如嚴格限制甲等的比例。將考績甲等從目前多數人變成少數，並要求主管明白陳述考績甲等的理由。獎勵少數人也可能引起其他多數人的嫉妒不滿，但反擊力道通常小很多。即使鄉愿作風而輪流得獎，也總比輪流不及格要容易一點。當然，這種考績制度改變只能鼓勵績優人員，卻無助於懲戒不適任人員，因為後者永遠可以誤用法治以自保。

主張最低比例考績不及格的大官們，只要問問自己，到底親手斥退過幾個不適任公務員，便知此事之難。自己做不到的事，卻幻想全國各機關主管可以執行，不是很奇怪嗎？（作者為台北大學社會學系副教授兼系主任）