

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

陳水扁總統在民國 90 年的全國行政革新會議開幕典禮致詞指出：人民對政府績效成果不滿溢於言表。另外依據瑞士國際管理發展學院（International Institute for Management Development, IMD）的世界競爭力報告，我國政府效率居世界第二十一位，遠低於美國，更遙遙落後和我國人事費用比例相近的新加坡（天下雜誌，民 92）。並且世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）2003 年全球競爭力報告（The Global Competitiveness Report 2003-2004, 2003：176）也指出我國政府績效不彰是影響我國全球競爭力排名的最大問題。政府績效治理的失靈，已成為我國在新世紀的全球化競爭中創造競爭優勢的最大阻礙（人事行政局，民 93：2）。

政府部門面對此「績效赤字」（performance deficit）<sup>1</sup>問題，依據民國 90 年的全國行政革新會議產、官、學及公民各界對政府績效管理效果不彰問題作成的結論：政府應實施績效獎金制度以強化政府的績效管理制度。行政院因應此變革需求提出的政策工具<sup>2</sup>主要為實施績效獎金及績效管理計畫（附錄一），此政策是我國績效管理與獎金制度四十年以來最重大的制度變革（林火燦，民 92：19；林海清，民 90：6；周威廷，民 92：27）。

由績效獎金及績效管理計畫的全面實施，可反映出改革政府績效已成為新一波政治正確和公共行政變革的核心焦點（范祥偉、王崇斌，民 89：156）。然而，與以往政府績效改革最大的不同，在於倡導以「成果為基礎」（outcomes-based）衡量政府及公務人員的績效並依此給予其獎勵或課責（Heinrich, 2002：714；Grizzle and Pettijohn, 2002；Rosenbloom and Piotrowski, 2002：643；陳敦源，民 91；孫本初，民 91）。在我國政府行政機關全面實施績效獎金及績效管理計畫滿三年之際<sup>3</sup>，對其實施的能力<sup>4</sup>與成效實

<sup>1</sup>意指由於人民不容易覺察政府管理流程的改善，加以人民所要求的施政結果十分具體，例如：可支配所得是否增加？社區安全及衛生醫療是否有進步？福利制度是否有健全？……等等，但這些公共利益的締造均非一蹴可及，也非政府組織可以獨立完成；是以面對績效成果難以立竿見影，以及人民對政府滿意度難以提高的情況，政治領導者和公共管理者們經常感到相當挫折，請參孫本初（民 91：38）。

<sup>2</sup>一般指的是在政府方案運用某種技術企圖產生經濟與社會的特定結果。大致而言，具備效率與效能的政策工具可以真正導致標的團體產生改變，請參 Schneider and Ingram（1993）。

<sup>3</sup>依人事行政局 94 年 2 月 23 日局給字第 0940004255 號函。前略，94 年度中央行政機關績效獎金預算雖遭立法院決議刪除，致中央行政機關無法據以核發績效獎金，惟鑑於績效管理制度對各機關施政績效提昇頗具助益，評核結果並作為各機關分配年終考績考列甲等人數比例之依據，「行政院暨地方各級行政機關九十四年實施績效獎金及績效管理計畫」仍請廣續辦理。

有必要加以研究，以對未來此制度的制度化<sup>5</sup>提供最佳的基礎。尤其，更值得觀注的是提供國家基本公共服務並與人民互動密切的地方政府基層行政機關實施此計畫的能力與成效（Heinrich, 2002：712）。

由於從 1980 年代晚期以來政府組織對系統化績效管理及獎勵的需求逐漸受到矚目（Wholey and Harry, 1992；Behn, 2003），此需求的湧現反映者公民及公務人員對傳統績效管理及獎金制度的不滿。對公民而言，他們需要對公務人員具課責性（accountability）和促使其持續改善績效，進而使政府績效更具回應性（responsive）和競爭性（competitive）的績效管理及獎金制度。對公務人員而言，他們需要具誘因且準確、公平反映績效，進而激勵卓越績效的績效管理及獎金制度。（Berman and Wang, 2000；Coplin and Merget, 2002；Heinrich, 2002：712）。

然而，當績效管理及獎金制度在 1990 年代再度成為公共行政變革的潮流時，它並無引起大多數政府公務員和公民的熱烈迴響（Coplin and Merget, 2002），上述的情形在資源和規劃能力有限的地方政府更加可觀察到（Berman and Wang, 2000）。再者從研究的取向上，過去十年來觀注已從績效管理及獎金制度的特殊性（什麼是績效管理及獎金？）轉移到運作改善的策略（什麼步驟是我們需要去做的？）（Berman and Wang, 2000；Heinrich, 2002：713）。因此本研究基於如下之動機：

一、如何提昇政府行政組織的績效，在公共行政領域長久以來一直是學術及實務界觀注的核心焦點。績效管理與績效獎金作為可行的改革工具在過去學術及實務界也一再的被倡導和討論，然而隨者我國政府實施「績效獎金及績效管理計畫」，對我國政府實施此計畫的能力與成效是值得學術及實務界關切。

---

<sup>4</sup> 「能力」( capacity ) 所指的是有關於組織達成他們目標的能力。在能力系絡考量下，組織能成功的達成實施績效管理與獎金制度的其關鍵在於具備二類的能力。一為有關於發展績效管理與獎金制度的核心要素和克服一些概念障礙的技術（technical）能力，如發展多元績效指標的能力；另一為有關於支持績效管理與獎勵制度的利害關係者（stakeholder）能力，如確保民選官員、管理者、一般員工和公民對的績效管理與獎金制度實施的參與和重視的能力，請參學者 Berman and Wang ( 2000 )。

<sup>5</sup> 指績效管理與獎金制度在地方行政機關能否整合於組織功能的一部份，轉移組織的目標於任務、產出和結果。增加管理者和員工之間的了解和合作、透過一系列需求確認來形成管理的決策和資源的分配和經由此系統產生績效評價結果，以及使員工能擁有更清楚的角色、任務期望、監督者支持和公平績效報償的程度，缺乏整合和使用者投入的將導致使用不當的結果。請參 Agere and Jorm ( 2000:83 ) 及 Berman and Wang ( 2000 )。

- 二、地方制度法實行後，地方政府已經擴增其權責、角色和功能（丘昌泰，民 88：18；黃錦堂，民 88：42-43；蔡茂寅，民 88：165-166）。因此，「績效獎金及績效管理計畫」在地方政府基層行政機關的實施能力與成效是值得研究探討的，因為此改革工具的能否有效實踐，短期關係到地方政府能否更加提昇其績效治理能力。長期則影響到地方政府能否達成國家治理夥伴角色的要求及成為國家因應全球化競爭所採行各項改革的穩固基礎。
- 三、由於「績效獎金及績效管理計畫」實施至今已滿三年，對於「績效獎金及績效管理計畫」在地方政府基層行政組織實施能力與成效的研究，可了解不同組織結構、功能和人員特性的地方政府基層行政組織實施此計畫的能力及其是否能達成提昇組織及個人績效的目的。也期望能藉由對可行變革策略的探討，有助於未來學術、實務界建構更有效的公共行政績效管理及獎金制度。

基於上述研究動機，本研究期能達成如下的目的：

- 一、 探討不同績效管理與獎金的理論觀點。
- 二、 了解績效管理及獎金制度的核心要素與實務。
- 三、 我國主要的績效管理及獎金制度與國外相對制度的比較分析。
- 四、 了解我國不同組織結構、功能和人員特性的地方政府基層行政組織實施績效獎金及績效管理計畫的能力與成效。
- 五、 提出有助於提昇未來地方政府基層行政組織實施績效獎金及績效管理計畫的制度變革建議。

## 第二節 研究架構與問題

### 一、名詞解釋：

#### (一) 制度：

制度依學者 North 的定義是「一個社會中的遊戲規則」(劉瑞華譯, 民 83 : 7), 制度在一般的社會學其核心的定義是有組織的、確立的和程序的, 那些特定的程序經常代表者社會建構的規則。對制度更明確的概念化為其代表是獲致明確陳述或特性的社會秩序和形態 (Powell and DiMaggio, 1991 : 143-145)。一般上, 制度有二大類的型式。一為正式的 (formal), 代表的是法律、行政規則等; 另一的是非正式的 (informal) 代表的是慣例和禮儀等。制度主要的目的在於人類制定來規範人際互動的限制以及作為特別的複製 (reproduction) 過程。當規範和複製形態偏離時, 經由代表性的活動, 社會的結構、控制—那即是, 經由一些報酬和處罰的設定--會被拉回在一個規律的形態 (Powell and DiMaggio, 1991 : 145 ; 劉瑞華譯, 民 83 : 8)。

在本研究中, 制度意指的是行政院制訂的「績效獎金及績效管理計畫」, 其代表者是規範公部門績效管理及獎金的正式的遊戲規則, 反映者對政府組織如何達成績效和進行獎勵的明確陳述或特性。其目的在於借由此計畫的特定規範和複製過程達成提高為民服務、施政品質和鼓勵機關增進施政效能。

#### (二) 制度環境：

凡能確立遊戲規則, 並且可能會導致治理相對成本改變皆可視為制度環境。制度環境不是固定的結構; 所有的制度環境同時授與權力和給予控制。制度環境呈現者限制/自由的二元性 (duality) : 他們傳達的是限制之中的活動。所有的制度環境是確定實體的方案或規則架構和用於那些實體的活動劇本。從制度的觀點來看制度環境的影響被視為既是導因也是結果, 其影響的類型有二大類: 一為制度環境對治理機制績效及受治理機制規範個別行動者績效的影響; 另一則為治理機制績效及受治理機制規範個別行動者績效對制度環境的影響。(Powell and DiMaggio, 1991 : 146-153 ; Williamson, 1996 : 223)。

在本研究中，制度環境意謂者行政院制訂的「績效獎金及績效管理計畫」所確立權力和控制規則對地方行政組織及其對所屬成員績效的影響。以及為因應此影響，就上述組織及所屬成員的實施現況與相對制度實施現況比較所提出的制度變革策略。

### （三）治理機制：

「治理」(govern)一詞衍自希臘文「kubernan」，意指「掌舵一艘船」。其拉丁文的字「gubernare」則意指「指導或統治」。在工業革命中「治理」所指的含意為類似於「機器」。學者 Williamson (1996: 11) 則定義治理是有關於良好秩序 (economics) 的概念，即意謂手段-目的 (means-end) 之關係，也是一種評定選擇組織模式效率的活動。學者 Pierre 及 Peters (2000) 則認為治理係指政府經由政策的制定及執行以引導社會發展的相關活動與過程。從上述治理目的是透過治理機制去達成良好的秩序，因而治理其概念內涵是有關於制度和擔負處理社會和經濟的爭議，並且處於權力依賴和在制度中集體行動間的關係。另一個相關的概念是活動單位本身必需包含衝突 (conflict)、相互關係 (mutuality) 和秩序 (order) 三種原則，在這些原則下治理意謂者達成潛在衝突威脅的消除或提昇機會到實際相互獲利。換言之，因為秩序可以達成是透過治理，同樣地努力達成績效的需求主要考量是在治理「機制」(mechanisms) 的不同，而治理機制則泛指者規定、決策權、獎酬及權力管道 (李芳齡譯，民 90)。

治理機制的類型一般而言有官僚制、市場制和混合官僚和市場的混合制等機制，傳統上政府採行的是官僚的治理機制 (Williamson, 1996: 93)。但隨時間和環境的改變，公共政策規劃和執行的賽局不再由政府官僚體制所主宰，治理的機制已經被重新定義了。今日，很多的團體和利害關係者已經透過「政策網絡」(policy networks) 直接投入了公共政策的形成和執行。意即在新治理機制中廠商、工會、非營利組織、利益團體、政府行動者和一般公民現今已是公共政策主要的形成和執行者。就我國現況而言，雖然近來有很多學術上的新治理機制被倡導，這些機制如偏向市場機制的契約 (contracting)、競爭 (competition)、市場誘因 (market incentives) 和解除管制 (deregulation)、民營化 (privatization)。偏向混合市場和官僚機制如政策網絡、內部市場化等 (Denhardt and Denhardt, 2001)。但在實際運作上，主要仍是採行層級節制的官僚機制作為績效的治理機制。

因此，本研究所指的治理機制為地方政府為達成消除鄉（鎮、市、區）行政區域內社會、經濟爭議的潛在衝突威脅和提昇公共利益所設置的基層行政機關。

#### （四）績效關係：

從公部門層級節制的官僚機制結構看來，事實上是一連串的「委託人與代理人」（principal and agent）或監督者與員工（supervisor-worker）關係所組成的權力授予關係（陳敦源，民 91：169；Scott, 1998：161-162）。在這樣的關係中那些個人（委託人）在交易中對其他人（代理人）授與權力去追求他或她的績效而形成合作關係，並且委託人的績效是受代理人所為決定所影響（Arrow, 1985；Barney and Ouchi, 1986；Jensen and Meckling, 1976）。學者 Wright 等指出在組織存在的委託人與代理人關係中導入績效管理及獎金制度，因管理者和部屬會受此系統對其個人目標取向（Goal orientation）、權利和義務（Obligation and Reciprocity）、風險（Risk）及自利（Self-interest）的認知的影響<sup>6</sup>。因此會對之間的績效關係形成衝突或一致二種可能的關係。其所謂的衝突關係指：組織導入績效管理及獎金制度不會誘使部屬與管理者對績效的目標及績效的評價/獎勵有相同的認知，並且無法轉變部屬採行更創新和彈性的績效決定和行為及對自我利益的追求。在這種情況下部屬不會認真負責追求本身及組織的績效，其結果必然也不會有利於管理者的績效。因而，績效管理及獎金制度的實施並無法改善管理者和部屬之間的績效關係。所謂的一致關係指的是：組織導入績效管理及獎金制度會誘使部屬與管理者對績效的目標及績效的評價/獎勵有相同的認知，並且轉變部屬採行更創新和彈性的績效決定和行為及抑制自我利益的追求。在這種情況下部屬會持續認真負責的追求本身及組織的績效，其結果必然也會有利於管理者的績效。因而，績效管理及獎金制度的實施可以有效的改善管理者和部屬之間的績效關係（Wright et al, 2001：419-420）。

從上述，本研究所謂之績效關係指的是在績效獎金及績效管理計畫導入於地方行政機關後對其管理者和部屬的績效之間所產生衝突或一致的關係。衝突的關係指的是：部屬考量績效獎金及績效管理計畫的實施可能對不會對其績效的評價及獎金的報償造成損害，在這種情況下他們不會認真的投入績效目標的達成或認同績效獎金的獎勵。因為部屬不會因此有效的

---

<sup>6</sup> 目標取向指管理者和員工之間目標的衝突，權利和義務指管理者和員工之間的契約關係，風險指的是管理者偏向風險中立而員工偏向風險趨避，自利指的是管理者和員工都偏好自我利益的追求請參（Wright et al, 2001：414-415）。

提昇其績效，進而會阻礙管理者所欲達成的績效，因而管理者和部屬之間績效關係可能產生不好的結果。所謂的一致關係指的是：部屬考量績效獎金及績效管理計畫的實施可更公平準確的評價其績效和及時的給予獎金的獎勵，進而滿足他們對尊重、自我實現的需求。在這種情況下，他們會認真的投入績效目標的達成或認同績效獎金的獎勵，進而有助於管理者績效的達成，因而管理者和部屬之間績效關係能產生好的結果。

## 二、研究架構：

本研究主要是探討當公部門為提升其績效而實施一個新的績效管理與獎金制度時，不同組織結構、功能和人員特性公共行政組織的實施能力與其達成提昇績效的成效。因此，本研究主要的概念是有關於制度環境、治理機制績效及個人績效之間的相互關係；另外則有關於管理者及部屬之間績效關係的影響。因而在研究架構的發展上，以學者 Williamson (1996 : 223) 於 1996 所著的「治理機制」( The Mechanisms of Governance ) 一書所提出制度環境、治理機制及個人等三層( three-level )分析架構以及學者 Wright 等人 (2001 : 414) 於 2001 年於社會經濟學期刊發表有關委託人與代理人之間「績效關係之衝突 / 一致」分析架構作為研究架構的發展基礎。

依據 Williamson 的三層分析架構，制度環境的改變會影響治理機制及個人的相對績效，而相對的治理機制及個人為確保其最佳的績效也會發展因應的策略去改變現存的制度環境，進而形塑對其最有利的制度環境。而 Wright 等人則認為在一個績效管理及獎勵制度下，委託及代理人之間會因對其目標、權利及義務、風險及自我利益考量和認知的異同，而形成委託人及代理人之間績效關係的衝突或一致。

以上述的研究架構為基礎，本研究發展了研究架構如圖 1-1。從圖 1-1 可知，當制度環境改變時，其也代表者遊戲規則的變更 ( Williamson, 1996 : 223 )。現有不同特性的公部門治理機制其實施新遊戲規則的能力將影響治理機制及所屬管理者及員工的績效。另一方面，其實施的能力也會影響其管理者及員工的績效關係。從回饋面觀之，達成新遊戲規則提昇不同特性

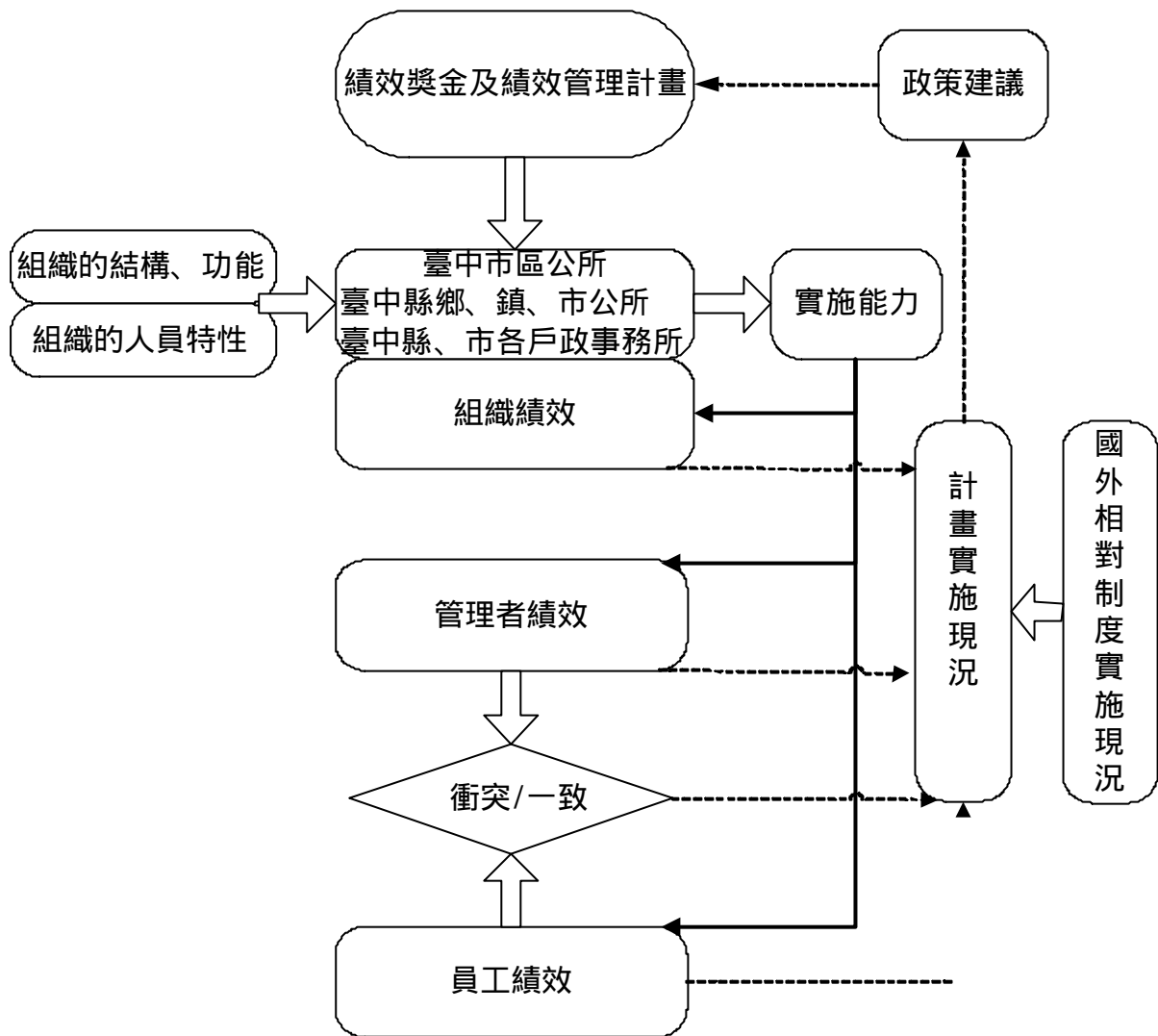


圖 1-1：研究架構圖

資料來源：參考 Oliver E. Williamson, *The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press (1996), Figure 9.1, pp.223 ; Peter Wright, Ananda Mukherji, et al, *A reexamination of agency theory assumption: extensions and extrapolations*. *Journal of Socio-Economics*, Vol.30 (2001), Figure 1, pp.414 (作者自繪)。

公部門治理機制及所屬管理者及員工的更好的績效；以及所屬管理者及員工之間最佳的績效關係的目標。可藉由制度的實施現況與相對制度的實施現況比較，尋找出提昇實施能力的制度變革策略。因而，地方行政機關依據行政院制訂的「九十四年實施績效獎金及績效管理計畫」，制訂所屬的實施計畫並據以實施。其計畫的實施能力，會影響提昇不同結構、功能和人員特性的之臺中市區公所、臺中縣鄉（鎮、市）公所及臺中縣（市）各戶政事務



所及所屬管理者/員工績效的成效；及對管理者/員工之間的績效關係造成影響。而從回饋面觀之，為達成上述三種不同類型的行政機關實施此計畫提昇組織；以及所屬管理者及員工的更好的績效；以及所屬管理者及員工之間更佳的績效關係的目標。可籍由此計畫的實施現況與相對制度的實施現況比較，尋找出提昇實施績效獎金及績效管理計畫能力與其他管理及人事方案相互支持的政策變革建議（孫本初，民 88：29）。

### 三、研究問題

基於以上所建構的研究架構，本研究主要的研究問題為：

我國地方政府基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫的能力與成效？

細目研究問題如下：

- （一）地方政府基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫的能力？
- （二）實施績效獎金及績效管理計畫後提昇地方政府基層行政機關及所屬管理者、員工績效的成效？
- （三）實施績效獎金及績效管理計畫後對地方政府基層行政機關的管理者和員工之間績效關係的影響？
- （四）那些實施能力因素影響地方政府基層行政機關提昇組織及所屬管理者、員工績效的成效？
- （五）那些實施能力因素影響地方政府基層行政機關所屬管理者和員工之間的績效關係？
- （六）地方政府基層行政機關的結構、功能和人員特性對第一點至第三點有什麼樣的影響？
- （七）地方政府基層行政機關對提昇實施績效獎金及績效管理計畫能力的變革策略？

### 第三節 研究流程與方法

#### 一、研究流程：

本研究流程如圖 1-2，鑑於我國首次實施績效獎金及績效管理計畫是我國公共行政績效管理與獎勵制度的重大變革，尤其是地方政府實施此計畫在的能力、成效是攸關國家未來競爭力的基石，這個議題是值得公共行政理論及實務界更大的觀注，因而確立本研究動機和目的。接者藉由文獻分析法及比較分析法蒐集、分析國內外相關文獻及制度建立本研究的理論架構基礎並作為個案研究變數的來源和假設的依據。

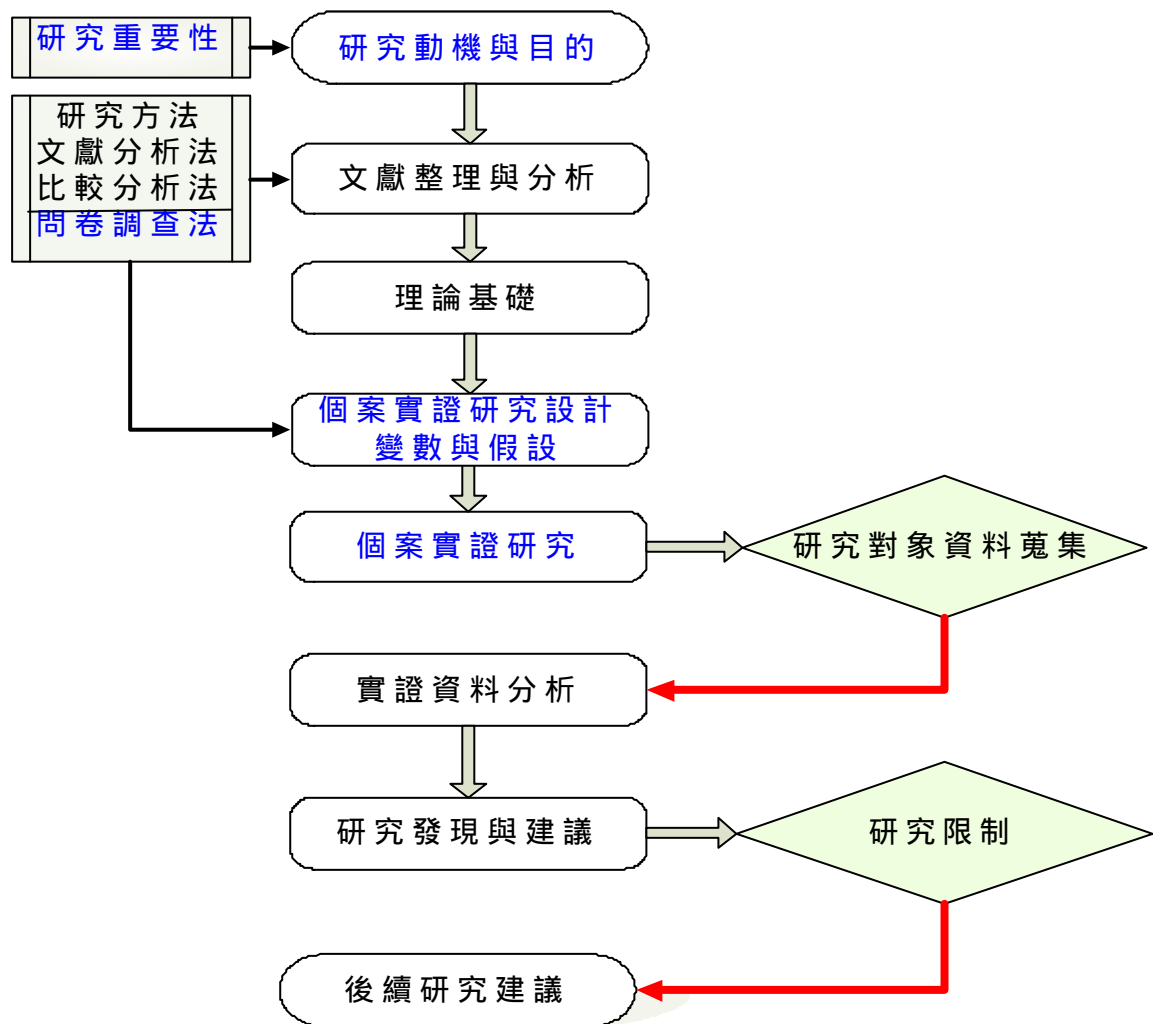


圖 1-2：研究流程圖

資料來源：作者自繪

個案的研究架構選擇以問卷調查法作為個案實證研究資料的蒐集和分析方法。最後，依據個案實證研究資料的分析提出研究發現和建議，並說明本研究的限制進而對後續的研究提出建議。

## 二、研究方法：

以下列三種方法作為研究方法（Rea and Parker, 2000；李美華等譯，民 87；林惠玲、陳正倉，民 92；潘明宏等譯，民 90）：

### （一）文獻分析法：

對與本研究有關期刊、論文、專書及政府檔案資料做深入分析，以作為本研究理論架構基礎及發展研究變數及假設之依據。

### （二）比較分析法：

以實施績效管理與獎勵制度有多年經驗且具代表性的美、英兩國相關制度與我國現行實施的績效獎金與績效管理計畫制度的分析比較。藉由美、英國與我國績效管理與獎勵制度之制度設計特點、實施經驗及優劣點作比較分析，以作為本發展研究變數之依據並尋求可供我國未來績效獎金與績效管理制度變革借鏡。

### （三）問卷調查法

依據文獻及比較分析所發展研究變數及假設為基礎設計問卷，以臺中縣（市）所轄鄉（鎮、市、區）公所、戶政事務所之現職公務人員為調查對象。後以隨機比例分層抽樣法抽取適當樣本，郵寄問卷對樣本調查對象施測，蒐集對所屬機關實施績效獎金與績效管理計畫的能力和成效的資料。最後以統計的方法對蒐集的資料作出統計敘述和假設檢定的分析。

## 第四節 研究範圍與限制

### 一、研究範圍

本研究的範圍限於臺中市所轄區公所，臺中縣所轄鄉（鎮、市）公所，臺中縣（市）戶政事務所等機關實施九十四績效獎金及績效管理計畫的能力、成效、與制度變革建議。

### 二、研究限制

- （一）由於操作母體定義，本研究的結果只能推論我國地方政府層級部分行政機關，其他適用特殊績效獎金制度及中央派註地方之行政機關則無法推論。
- （二）由於對臺中縣鄉（鎮、市）公所層別回收的樣本數與預期樣本數有所落差，因此本研究對臺中縣鄉（鎮、市）公所的研究推論只具參考性。
- （三）相關研究變數如實施能力因素、對組織、個人績效影響及管理者與部屬績效關係影響等於問卷建構概念及操作化可能無法詳盡及明確顯示。

## 第二章 理論與文獻探討

### 第一節 相關文獻探討

本文以公部門績效衡量、評估、考績制度、績效薪資及績效獎金等面向探討相關碩士論文(彙整如表 2-1) 國內外期刊(彙整如表 2-2 表 2-3), 以助研究者了解那些理論與這個主題相關? 這些理論又是如何描述這個主題? 研究發現是否一致? 那些是之前研究所未知? 而本研計畫去探索的。

表 2-1：相關碩士論文研究彙整表

研究者	王志銘(民 92)
研究出處	國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文
研究題目	我國行政機關組織績效之多元評估模式研究
研究主題	以組織評估理論模式觀點藉以建立適當回饋機制、策略溝通指標及評估結果運用，以提出衡量組織績效之原則性指標。
理論基礎	以組織績效評估模式理論為基礎。
研究方法	文獻分析法： 以有關績效評估相關專書論文、研究報告、官方文件、報導性文件及網站資料為分析對象。檢視與討論績效評估之內容、方法、指標及評估結果之運用。 深度訪談法： 事先設計訪問大綱，選擇人事行政局處長、科長及承辦人及勞委會科長及承辦人為對象。針對我國行政機關辦理組織績效評估的看法與問題及相關的改進建議進行研究資料的蒐集分析，以補文獻分析之不足。
研究發現	組織績效評估模式及指標建構應避免侷限於單一面向及類型。現行組織績效評估缺乏評估資訊的回饋與檢討致無法提昇組織績效，同時評估的指標基礎應注重組織與外在環境的互動及民眾的主觀感受及滿意度。此外選擇評估的時間點也需視長期目標或短時目標而適當考量；以及組織間的比較及跨年度的比較也應納入評估的設計。再者組織評估結果資訊的分析、檢討與運用應更加公開和透明以接受公評。
研究評論	此研究從各種組織績效評估模式探討我國現行組織績效評估的限制及不足，其有關組織績效評估之內容、方法、指標及評估結果運用之文獻整理及分析是研究組織績效評估重要知識基礎。藉由深入訪談中央政府規劃機關人員也提供了重要的實務上研究資料，藉由與理論上評估模式之驗證，研究者提出了績效評估之建構應包含多元、回饋、參與、評估時間點選擇、組織間及年度間比較的重要建議。此外，評估資訊的應用

	及公開也是值得後續研究者關注的重要議題。惟因訪談對象只限於中央政府規劃機關人員。因此，其研究的推論是受限，無法通則化於其他的縣（市）政府、鄉（鎮、市區）層級的地方行政機關。另外，針對組織內長官和部屬之間的績效評估所造成的衝突合作關係，尚無法提供更多的分析及推論。
研究者	李宗鴻（民 91）
研究出處	南華大學公共行政與政策研究所碩士論文
研究題目	我國公務人員考績制度之研究 - 一個績效管理的觀點
研究主題	以績效管理的觀點比較分析英、美兩國實務作法，以提供我國公務人員考績制度導入績效管理應用之參考及改進之道。
理論基礎	以績效管理理論作為其理論基礎。
研究方法	文獻分析法： 以有關考績制度與績效管理專書論文、研究報告為分析對象，並加以整理分析闡揚以作為理論架構基礎。 比較分析法： 近年來考績理論與績效管理理論多係由歐美國家引進，因此以績效管理的觀點，透過績效評估的方式比較分析五個國家的考績制度，以及英、美兩國績效管理作法。
研究發現	我國現行考績制度存在缺乏彈性與客觀性，考績的結果與實際績效沒有令人信服的連結。考績的過程缺乏員工參與之機會及績效衡量與發展規劃沒有緊密結合。
研究評論	此研究以績效管理理論及英、美兩國實務作法實施績效管理制度的比較分析為基礎，提供我國公務人員考績制度導入績效管理應用之參考及改進之道。本文對績效管理的概念、內涵及工具等文獻提供深入闡述及整理，並藉由英、美兩國實施績效管理的經驗及作法比較作為論述基礎及分析法方值得研究文獻整理及研究方法參考。在其研究發現上公務人員績效評量的彈性及客觀性、績效與衡量結果的連結程度及績效衡量整合其他人力資源管理問題也值得後續研究議題建構參考。惟探討只以衡量個人為主的考績制度作為績效管理導入途徑，而未相對探討組織或團體層次績效評量導入績效管理途徑仍有單一面局限性。
研究者	林進明（民 92）
研究出處	國立中央大學企業管理研究所碩士論文
研究題目	公務人員績效評估與獎懲制度的滿意度對組織公平認知影響之研究 - 以關務人員為例
研究主題	探討公務人員對績效評估與獎懲制度的滿意度與對組織公平認知影響的相關性，以作為建構促進公務人員積極任事、注重組織績效的價值基礎。

理論基礎	以績效評估與組織公平理論作為其理論基礎。
研究方法	文獻分析法： 以有關績效評估與組織公平理論專書論文、研究報告為分析對象，並加以整理分析以作為研究假設基礎。 問卷分析法： 以公務人員為分析單位，抽樣架構為領取關務獎勵金的關務人員，操作的母體為財務部關稅總局及所屬基隆、台北、台中及高雄等四個關稅局的職員。抽樣的方法為非比例隨機抽樣，全部抽取 400 份樣本。調查程序採交付人事室及公關股方式，統計法方採敘述性、相關性、變異數、階層迴歸等分析。
研究發現	關務人員對績效獎金制度的實施感到同意（57.2%）高於不同意（36.6%），在相關性分析上認為考績及獎懲制度的滿意度對組織公平中的程序公平呈現中度強度的正相關性。考績及獎懲制度的滿意度對組織公平中的分配公平呈現中偏低強度的正相關性。在程序公平性與考績滿意度具正相關性。變異數分析上人口統計變項上之「年齡、職位、職務與服務年資」對分配及程序公平有顯著影響。階層迴歸等分析結果呈現「職務」對程序公平有顯著影響。
研究評論	此研究以績效管理及組織公平理論為基礎進而形成研究假設，透過問卷調查關務人員的方式作為其檢驗研究假設資料的來源值得研究績效衡量公平性參考。另外其經由多樣的統計檢定方法更值得學習。在其主要研究發現上，「職務」顯係對績效衡量過程公平性有者顯著影響也值得重視。惟受限於抽樣架構只限領取關務獎勵金的關務人員，因此其無法推論於一般地方政府行政機關。此外有關績效獎金的發現上雖同意實施者高於不同意者，惟其分析只針對公務人員能多增加金錢獎勵而未觸及對此制度規劃內容及對組織及個人績效提昇認知看法。
研究者	洪基文（民 93）
究出處	元智大學管理研究所碩士論文
研究題目	行政機關實施績效獎金制度之績效評估--以桃園縣鄉鎮市公所為例
研究主題	以績效獎勵制度為自變數探討其對地方公共行政機關績效評估、薪資滿意度及工作態度等依變數的影響；兼論績效獎勵制度於地方公共行政機關實施機制及作為。
理論基礎	以激勵理論作為其理論基礎，探討那些因素會對個人和團體形成激勵效果。依其理論的命題為，個人對激勵制度的了解程度、對制度的認知和態度與對此制度的滿意度呈現正相關。對團體而言薪資的滿足、組織的承諾和團隊合作與對此制度的滿意度呈現正相關。另從人性特質思辨及激勵管理的哲學定位建構內發及外發激勵策略。
研究方法	文獻分析法： 以績效獎金制度對績效管理的影響為焦點蒐集國內外相關文獻，從而建

	<p>立績效獎金與激勵等相關理論的知識基礎,繼而對公共機關實施激勵理論架構以人性、策略選擇等面向作分析探討,另廣泛蒐集行政院推動績效獎金制度的規劃理念、原則、方法及其實施計畫加以闡釋做為研究之重要參考。</p> <p>問卷調查調查法： 以桃園縣轄十三個鄉(鎮、市)現職公務員為問卷調查對象,以隨機等比例抽樣方法隨機抽取 260 樣本,調查的方法採郵寄問卷調查。</p>
研究發現	<p>其研究發現顯示地方行政機關人員對績效獎金制度僅具有有限的了解(接近 34%),對個人之激勵效果顯示不同意(38%)大於同意(31%);對組織之激勵效果顯示不同意(41%)大於同意(29%)。從上述結果可推論為對此制度偏向於低度滿意。而從只有約 19%受訪者滿意獎金預算及額度、績效獎金分配結果與個人績效之連結,顯示高達 50%表示無有效連結及認為機關首長對績效獎金制度的態度是很重要的佔(86%);員工支持度是很重要的佔(79%)。確認薪資的滿足、組織的承諾和團隊合作確係影響此制度滿意度。此外,此制度推動遭遇阻礙情形超過半數(50.2%)認為有些微受阻。總結上述的發見地方行政機關人員對績效獎金制度仍認為不滿意者(39%)高於認為滿意者。</p>
研究評論	<p>此研究以激勵理論為基礎探討行政機關實施績效獎金制度實施現況及影響。在文獻分析及理論的闡釋上將很多績效管理的概念和作法及激勵因素、策略作了精要探討,這些提供了後續研究者很多值得參考的論述。此外,其以人性特質思辨及激勵管理的哲學定位建構內發及外發激勵策略也是值得學習的研究方向。惟在理論建構上尚無深入闡述激勵制度導入後其組織成員間績效關係的衝擊。從其調查方法上可知其結論尚無法推論於鄉(鎮、市)公所外其他地方行政機關。實證發現上可知現行績效獎金制度在地方行政機關的推行仍存在很多阻礙,人員對此制度的了解和其改善個人及組織績效的認知依舊仍特努力。從其理論所延伸的命題雖有各變數集中趨勢的分析,但缺少相關命題的相關性及關係的檢定,以致無法與前述理論延伸的命題作更多回應。</p>
研究者	張炎舜(民 92)
研究出處	東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文
研究題目	我國公務人員績效獎金制度變革之研究 - 以南投縣政府為例
研究主題	探討績效獎金制度在我國縣政府實施之現況及分析其影響變數。
理論基礎	以績效管理理論作為其理論基礎。
研究方法	<p>文獻分析法： 以有關績效獎金與薪俸專書論文、研究報告為分析對象,並加以整理分析闡揚以作為理論架構基礎。</p> <p>問卷調查調查法：</p>



	<p>以南投縣政府全體現職公務員為問卷調查對象,再以官等為分層標準分為三層,後依比例以系統隨機等抽樣方法隨機抽取 136 個樣本,調查的方法採郵寄問卷調查。</p> <p>深度訪談法： 依人員之職務層級選擇訪談對象共 8 人。其中單位主管及人事幕僚共 4 人,基層業務人員共 4 人。</p>
研究發現	<p>接近半數認為所執行績效獎金計畫內容相當完備,但值得注意的是認為其所屬機關的同仁不清楚內容者則佔 44%。接近 70% 受訪者表示機關首長及單位主管支持,惟一般員工支持度稍低佔 52%。有關能否產生激勵效果、提昇士氣及績效者,超過半數多一點受訪者認為有產生。接近 60% 受訪者表示計畫無助於增進同仁之間的和諧;但接近 43% 認為不會造成同仁之間的衝突和猜忌。變數間關係的檢定上,服務年資與績效指標客觀感受之間存有關係但相關性強度屬弱度。另外所遭遇的困難上,最主要的問題存在於績效評量和績效獎金核發的公平性。總體而言,較多數受訪者認為此計畫的實施並不成功。</p>
研究評論	<p>此研究以績效管理理論及績效薪俸制度分析基礎,探討我國縣政府實施績效獎金之現況及影響,為研究此制度於地方政府的實施現況及影響提供很多的參考。其兼採文獻分析、問卷調查調查及深度訪談的研究方法也值得借鏡。在研究發現上,其對此制度於地方政府的實施現況、問題及影響提供了豐富的資料。諸如實施所遭遇的困難及對組織成員間的合作和衝突問題也提供了重要的實證研究資料。惟因抽樣架構只限於單一縣政府,且抽樣分層的標準只以職等為標準。因此,其樣本的代表性是受限,無法通則化於其他的縣(市)政府、鄉(鎮、市區)層級的地方行政機關。另外,針對不同的組織類型差異及長官和部屬之間的衝突合作關係,尚無法提供更多的分析及推論。</p>
研究者	陳宏正(民 93)
研究出處	佛光人文社會學院公共事務研究所碩士論文
研究題目	我國公務人員考績制度改進之研究 - 以宜蘭縣政府為例
研究主題	以績效管理觀點對我國公務人員現行考績制度整體運作過程作探討。
理論基礎	以激勵理論及績效管理理論作為其理論基礎。
研究方法	<p>文獻分析法： 以有關考績制度與績效管理論專書論文專書論文、研究報告及公、部門暨國外實施績效管理之經驗為分析對象,並加以整理分析及比較以作為理論架構基礎。</p> <p>比較分析法： 藉由對英、美等國政府及國內績優廠商實施考績及員工績效評估之比較分析,了解其優劣得失以尋其可供我國公務人員考績制度變革借鏡。</p> <p>深度訪談法：</p>

	針對宜蘭縣政府人員進行半結構式之深度訪談，選擇對象標準為職位（主管及非主管）及職務（業務及幕僚、行政與技術）。
研究發現	有關考績制度與績效獎金計畫相結合，是否有助公務人員績效提昇問題上，發現受訪者呈現分歧的看法。肯定者認可提供員工強烈誘因，但認現階段實施尚未成熟。反對者主要持的理由為：公部門績效量化不易、評核指標建立不易且難具公平性 追求金錢獎勵之目標錯置及同仁間的信任問題 對以團體績效評量等第作為組織內次級單位的甲等比例一般是贊成的，其理由為可促進外部競爭與內部合作。此外，組織中的績效衡量者與受衡量者對定期績效評量所得資訊也無適當的應用於組織及個人績效的改善。
研究評論	此研究在文獻整理分析上其藉由公 私部門的分較分析也是文獻分析值得借鏡的方向。此外藉由深入訪談縣政府公務人員的方法，也提供了我國縣政府試辦績效獎金之現況及影響值得參考的研究資料。在研究發現上，考績制度與績效獎金計畫相結合的認同上，雖有肯定及否定兩方看法但從時間點、執行面及後續影響上，一般皆持不認同的態度。另團體績效衡量與年終個人考績的結合則為大多受訪者所認同，也值得再深入探討的是績效衡量資訊蒐集及應用的問題。惟因訪談對象只限於單一縣政府，且抽樣的標準只以職等及職務為標準。因此，其研究的推論是受限，無法通則化於其他的縣（市）政府、鄉（鎮、市區）層級的地方行政機關。另外，針對不同的組織類型差異及長官和部屬之間的衝突合作關係，尚無法提供更多的分析及推論。
研究者	陳柏羽（民 92）
研究出處	台北大學公共行政暨政策學系碩士論文
研究題目	建立公務人員績效待遇之可行性研究
研究主題	從各國發展績效薪俸經驗分析，探討相對於績效薪俸有較小的改革阻力的績效獎金是否較適用我國現階段績效薪俸制度。
理論基礎	以激勵理論中之由佛洛姆（Vroom）提出的期望理論及績效管理理論作為其理論基礎。並就美、英、加拿大、澳洲、紐西蘭及新加坡等國與我國之待遇制度作比較分析。有關於績效獎金部份的命題為我國待遇結構缺乏對於工作績優者的激勵。
研究方法	文件分析法： 以我國各政府部門機關和外國推動績效薪俸制度的專書論文、官方文件、報導性文件及網站資料為分析對象，以上述文件中闡述績效管理及績效相關待遇上之客觀事實為分析基礎。
研究發現	其研究發現顯示公務人員對績效獎金制度持樂觀的支持態度，相信能提昇績效導向的組織文化及提昇個人和組織的績效。此外，對績效獎金的發給分配公平性普遍持懷疑態度，也就是無法達成公平、準確與公平的要求。再者很重要的是績效獎金必需有充足預算支持，不痛不癢獎金額

	度很難成為具說服力的誘因。
研究評論	此研究以期望理論及績效管理理論及實務為基礎,探討國外實施績效薪俸制度的經驗以作為我國規劃績效薪俸制度的內涵並提供可行建議,其主要的推論以績效獎金作為我國建構以績效為導向的績效薪俸初步方向,現今已具體化於我國的「績效獎金及績效管理計畫」。在研究方法上,其採文件分析法分析各國實施經驗和困境;並比較我國現行公務人員薪俸的制度。在制度比較分析上,雖受限我國公部門只初步試行績效獎金制度,但仍提供相當可供研究參考的資料。惟在我國政府現今已全面實施績效獎金制度的現況下,現階段應可採行更具實證性的方法。在其有關公部門初步試行績效獎金制度發現上,此制度的導入能實現形塑績效導向文化及提昇個人暨組織的績效目標,惟政府對績效獎金預算及發放額度仍存有待改善之處。值得注意的是此研究的發現能否推論於所有層級的政府機關?以及不同的組織結構的機關在實施上是否存再不同的現況和困境?限於研究範疇尚未有所觸及。

表 2-2:我國相關期刊彙整表

研究者	丘昌泰 (民 91)
研究出處	研考雙月刊第 26 卷第 3 期
期刊篇名	邁向績效導向的地方政府管理
理論/方法	績效管理理論/文獻分析法
主題/發現	本文指出在精省後我國縣市政府的權力和地位日益鞏固,因而提升縣市政府的管理績效實為當前重要課題。作者藉由對績效管理意義和功能的探討,進而對「行政院所屬各機關施政績效評估要點」作出評判。再由文獻的分析指出適用於地方政府實施績效管理的程序及指出可能遭遇問題的解決策略。
研究者	周威廷 (民 92)
研究出處	人事月刊第 37 卷第 6 期
期刊篇名	行政院暨地方各級行政機關九十二年實施績效獎金制度之評估分析
理論/方法	深度訪談法、問卷調查法
主題/發現	本文主要介紹績效獎金制度規劃過程及制度內容之介紹,以及透過實地訪查及問卷調查的方法針對此制度於九十一年及九十二年於各機關的實施情形及對機關內首長、單位主管及員工進行態度和意見的調查。其研究主要的發現為: 機關首長及單位主官相對員工對於績效評估機制能否公正客觀運作,持肯定態度高於持否定態度。其顯示溝通與宣導不足,導致員工不信任與

	疑慮；再者評核工具運用未成熟，導致評核過程與激勵決定過程有失客觀公正。另外，員工對於績效獎金制度所彰顯管理功能及提供參與管理之機制多持支持與肯定態度，惟對實際運作過程與實施成效則多持負面態度。其顯示評核過程與激勵決定過程尚缺公信力及員工之認同。更重要的是再加入「機關別」交叉分析發現，首長積極參與之機關其辦成效較佳，員工支持度與認同度也較高。其顯示首長是否積極參與，影響績效管理實施成效及各級人員對於績效管理之認同與態度。因此，機關首長積極參與績效管理過程應更加被強調，以達成其領導責任與功能。
研究者	林水波,陳志瑋(民88)
研究出處	中國行政評論第8卷第2期
期刊篇名	企業精神的政策設計與評估
理論/方法	文獻分析法
主題/發現	探討企業家精神的核心精神、特色，及提出公部門應從文化價值、結構與流程三大層面改造以轉化為企業型政府。從企業型政府的重要特質探討中，可知對績效衡量及評估工作的重視是企業型政府的重要特質之一。並且其強調企業型政府績效衡量面向，應從產出面的移至成果面的，以達到政府機關績效的產出最大化、資源利用最適化的目標。因此，一套成果導向的績效衡量架構是企業型政府能真正實現的基礎條件。
研究者	林火燦(民92)
研究出處	人事月刊第36卷第5期
期刊篇名	落實績效獎金及績效管理制度的參考作法-建立一套兼具效度及公信力的績效評核機制
理論/方法	以文獻分析、比較分析法
主題/發現	探討如何藉由建立兼具效度及公信力的績效評核機制，達成績效待遇制度的成效。作者從國外實施績效待遇文獻及經驗的分析，並對我國政府績效獎金制度的作詳盡介紹和評論，指出我國績效獎金及績效管理制度成功與否關鍵在於程序正義績效評核機制。尤其重要的是，因應政府運作和服務一般偏向質化的特性，其建議援採如運動比賽中採合審制的委員會作為評估組織，以相對主觀質化標準作為評核的基準。進而提高員工認同和支持，達成改善績效和激勵的效果。
研究者	林海清(民90)
研究出處	人事月刊第33卷第6期
期刊篇名	公務人員績效評估制度之探討
理論/方法	績效管理理論/文獻分析及比較分析法
主題/發現	本文以行政人員為研究對象，經由、文獻及各國發展經驗的探討，檢討我國現行公務人員考績制度之設計及執行結果並對相關實務問題進行剖析，以作為建構新經濟時代行政人員績效評估制度的參考。

研究者	范祥偉,王崇斌(民89)
研究出處	中國行政評論第10卷第1期
期刊篇名	政府績效管理:分析架構與實務策略
理論/方法	文獻分析法
主題/發現	探討如何從管理面提昇組織運作績效的策略議題。其指出一個完整績效管理架構必須包含投入、產出、結果及過程的面向,並經由內部管理、環境互動、文化轉變及總量管制等途徑改造來達成。其經由建構公部門「全觀性績效架構」及以「程序性」、「績效衡量」及「績效激勵誘因」探討組織如何達成高績效組織體的面向和途徑分析,非常值得後續研究參考。總結其研究結論指出二點建議,一為以系統性的方法衡量績效,一為提供有效的誘因激勵機制。
研究者	孫本初(民88)
研究出處	人事月刊第29卷第3期
期刊篇名	課責與績效管理
理論/方法	文獻分析法
主題/發現	探討績效作為課責機制之利弊,其焦點置於績效層面,視課責為具成果導向的績效提昇方法。主張以績效管理為工具,擴展課責的新意涵。此外,也指出政府從事全面的績效管理政策時必須以與其他管理、人事方案相互協調及符合參與的組織文化才能成功。更重要的是,績效管理過程中最為關鍵處在於正確的績效資訊。因為能正確及適時的蒐集、分析和應用績效資訊,才能建立具有有效度的績效指標,進而對組織及單位成員加以課責。
研究者	孫本初(民91)
研究出處	考銓季刊第29期
期刊篇名	政府績效管理的新思維
理論/方法	績效管理理論/文獻分析法
主題/發現	以文獻分析方法藉由功能面探討當代政府績效管理的意涵,指出其具控制程序、政治溝通及引導作用等三方面的意涵。並藉由英、美等國實施經驗的歸納分析,提出一些可供我國各級政府參考原理及方法。
研究者	楊景倫(民92)
研究出處	人事月刊第37卷第6期
期刊篇名	政府部門員工待遇比較原則之研究
理論/方法	激勵理論、公平理論/文獻分析法
主題/發現	藉由激勵理論所指出金錢誘因對激勵員工的重要影響,進而探討公平理論所導出的比較原則對政府部門待遇或報償方案規劃之參考。其分析指出待遇比較原則應反應員工個人績效之意涵,否則不但無法轉化為激勵

	的效果更可能產生反激勵的效果。另外，也必需注意待遇（報償）差距倍數激勵員工效果的影響。差距愈低將不具有激勵員工效果，其可能導致公務員寧願放棄增加些微的報償而選擇職不努力的追求績效。
研究者	趙建文（民 90）
研究出處	公務人員月刊第 64 期
期刊篇名	甲等設限與績效獎金
理論/方法	文獻分析法
主題/發現	透過回顧我國公務人員考績法歷年來修正重點及其實際執行情形及績效獎金計畫的重點分析，其研究指出甲等比例限制及績效獎金能否成功的關鍵點在於明確具體的績效標準。
研究者	鄭美華（民 88）
研究出處	人力發展月刊第 66 期
期刊篇名	績效管理-人力資源發展的利器
理論/方法	文獻分析法
主題/發現	探討績效管理的指標原則與策略，並整理 經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）國家績效管理的成功條件及分析美國 1993 訂定的政府績效與成果法的學術與實務經驗，以作為我國應用參與式及標竿績效管理機制之參考。
研究者	謝青宏等（民 90）
研究出處	行政管理學報第 3 期
期刊篇名	公務人員績效考核認知之實證研究
理論/方法	績效管理理論/文獻分析、問卷調查法
主題/發現	探討績效考核相關理論，進而形成不同的職務取向對考績結果能否達到激勵功效及主管考評是否合乎公平正義原則的命題 後以台北市政府及台北市警察局員工為對象，進行問卷調查及統計分析。其研究指出職務取向會影響考績結果與激勵的相關性及影響主管對員工考評的認知。
研究者	謝俊義（民 92）
研究出處	考銓季刊第 33 期
期刊篇名	績效管理與政策工具選擇
理論/方法	文獻分析法
主題/發現	探討政策工具的良窳，是否有助於績效管理的成效。藉由析論出績效管理的吊詭，引出其政策工具的選擇影響政府績效的命題。作者指出政策工具的選擇必須考量環境因素而作適當的選擇，以達成有效治理的目標。因此，在選擇上必須依據達成考量因果優先順序、主客觀的評估並重、可獲取可信的資訊及領導者的支持。

表 2-3:國外相關期刊彙整表

研究者	Carolyn J .Heinrich ( 2002 )
研究出處	Public Administration Review, 00333352, Nov/Dec2002, Vol. 62, Issue 6
研究題目	Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness
研究主題	探討績效管理系統設計和管理的問題以及它是否可作為提昇政府課責性的有效政策工具
理論基礎	誘因相容理論 ( incentive-compatibility theory )
研究方法	文獻分析法、個案分析法
研究發現	作者指出績效評估活動最主要的目的是改善公共管理和方案的結果。經由對政府績效與成果法 ( Government Performance and Results Act ) 初期實施對聯邦機關的影響作出分析,並以美國勞工部執行之工作訓練方案( job-training programs )及勞動力投資法( Workforce Investment Act ) 為例,指出了以結果為導向的績效評估已經衝撞美國決策系統一部分制度、功能與政策/政治的限制。這個衝撞在聯邦政府已產生諷刺和順從導向。以結果作為導向,進而要求給予特定績效目標、計畫和成果已經增加行政限制,提高方案管理多元標準之間衝突和忽略政治上複雜性。
研究者	David H .Rosenbloom & Suzanne J. Piotrowski ( 2002 )
研究出處	Public Administration ReviewVol. 62, No6 , 643-657
研究題目	Nonmission-Based Values in Result-Oriented Public Management: The Case of Freedom of Information
研究主題	新公共管理所倡導的成果導向途徑對美國傳統民主憲政價值的影響
理論基礎	民主理論
研究方法	文獻分析法
研究發現	經由檢驗美國的聯邦部會績效計畫 ( 政府績效成果法所規範 ) 與傳統民主憲政價值之一的「資訊公開」( 規範於資訊公開法 ) 的整合程度,其研究顯示大部分聯邦機關的績效計畫都沒有反映其資訊公開的價值。這代表者在政府績效與成果法規範下機關的年度績效計畫不可避免的忽視資訊的公開,即使它是法律所要求的和績效衡量對於它是立即可使用的。這個研究發現的公共行政機關僅聚焦於成果,可能減少對於民主憲政價值的承諾。它建議在績效計畫上使用平衡計分卡的途徑可以提高關注於資訊自由和其他的民主憲政價值。
研究者	Evan Berman & XiaoHu Wang ( 2000 )
研究出處	Public Administration Review September/October 2000,Vol.60,No.5

研究題目	Performance Measurement in U.S Counties : Capacity for Reform
研究主題	探討美國的郡政府從事於績效量測的能力
理論基礎	績效管理理論
研究方法	文獻分析法、問卷調查法、深入訪談法
研究發現	<p>以美國人口超過 50000 人的郡政府的全國性調查為基礎，其研究主要探討成功的執行績效量測必需的能力基礎，亦即是否獲得利害關係者（ stakeholder ）的支持和擁有適當的蒐集和分析績效資料的技術能力。此外，作者也探討了郡政府的組織形態對績效量測執行的影響。</p> <p>主要發現，郡一般具備概念化理解和應用績效量測的能力、但很少有技術能力去蒐集和處理資料。大部分郡運作績效量測得到來自於郡管理者以及內部的（部門首長和監督者）和外部利害關係者支持但較少獲得來自於公民、顧問委員會及員工的支持。更重要的是此研究證實、技術能力和利害關係者支持是明顯相關於提高績效量測的使用。上級政府命令是不會增加使用，但他們是明顯相關於民選官員支持。這其中，來自於高度使用能力和低度使用能力的郡最大差異是員工可以分析績效資訊的能力。另外，郡政府的組織形態的影響顯示，議會-行政制的郡政府對績效量測更加了解但沒有適當政治上的支持相對於在委員制政府中有廣大的的政治支持但沒有適當的技術能力。此外民選官員參與於績效量測的設計程度顯示，民選官員參與是負相關於議會-行政的政府形態，反而是正相關於委員會或民選首長的政府形態。</p>
研究者	Frank P. Williams & Marilyn McShane ( 1994 )
研究出處	Public Administration Review Vol. 54, No6, 537-542
研究題目	Barriers to Effective Review: The Seduction of Raw Data
研究主題	未處理資料被用於主要評估基礎所導入的錯誤
理論基礎	績效管理理論/資訊理論
研究方法	文獻分析法
研究發現	<p>雖然所有的政府組織都致力發展屬於他們的績效管理系統，然而對於什麼資訊是最有用的仍舊有所爭論。作者研究指出，精密的績效管理系統雖可以改善決策和取代直覺的管理趨勢。然而急迫去獲得廣泛可用的運作資料給予管理者用於決策，很容易掉入未處理資料誘惑的風險。而要避免這些的風險主要可採行三個可能的解決方法：包括要求研究單位去過濾未處理資料以便使管理者不會衝動的使用未處理的資料。對於任何沒有統計技術的需求者，設計一個透過標準的統計方法於過濾所有資料去解釋差異的方案及對於使用資料的管理者訓練。</p> <p>此外，作者也發現管理者可以從績效的管理獲利和獲得更佳的想法，但必需與績效的評估人員在共同合作的前提下，修正他們對有關於績效管理的社會現實、承諾和時間抱持的不同觀點。</p>



研究者	Goloria A. Grizzle & Carole D.Pettijohn (2002)
研究出處	Public Administration Review 2002, Vol. 62, No1 : 51-62
研究題目	Implementing Performance-Based Program Budgeting : A System-Dynamics Perspective
研究主題	結合預算、政策執行和系統動力學的模型用於評估預算改革
理論基礎	系統動力 (system dynamics) 學、政策執行理論
研究方法	結合了量化 (quantitative) 和質化 (qualitative) 研究技術之系統動力學模型建構法
研究發現	作者以美國佛羅里達州 (Floridas) 執行的績效-基礎預算方案做為研究的主題，以愛德華 Edward 提出的政策執行關鍵因素為基礎並運用系統動力學建構因果回圈 (causal-loop) 模型。其研究發現就短期而言，要確保機關順利的執行以績效-基礎的預算方案，必需提供清楚的溝通、簡易的預算編制定和審計的例行工作和可靠的績效資訊；就長期而言，必需確認對方案執行有關鍵影響的立法者行為：立法者長期如何使用績效資訊決定資源的分配和如何對達成和失敗於達成績效標準的方案使用誘因和懲罰。從而管理者和立法者是否以可靠的績效資訊作為分配資源及給予獎懲的基礎也是關鍵的。另外，公民對績效-基礎預算的支持和倡導也有助於成功的執行。
研究者	Ian Sanderson (2001)
研究出處	Public Administration Vol. 79, No2, 297-313
研究題目	PERFORMANCE MANAGEMENT、EVALUATION AND LEARNING IN 'MODERN' LOCAL GOVERNMENT
研究主題	探討英國地方政府在新公共管理的系絡下績效管理制度的發展與不足
理論基礎	新公共管理理論
研究方法	文獻分析法
研究發現	作者首先藉由探討新公共管理的系絡績效管理的合理性究竟是控制或改善作為其基本命題，接者從英國地方政府於 1980 年代至 1990 年代所面對公民憲章 (Citizen's Charter) 地方政府法 (Local Government Act) 最佳價值 (Best Value) 方案等績效管理制度的改革作為分析。其主要的研究指出績效管理的合理性導向，不僅在於由上而下 (top-down) 提昇課責性和控制；更重要的是由下而上 (bottom-up) 提昇提昇學習和改善。因為，從英國績效管理制度發展分析證明，由上而下導向無法整合於地方行政機關全部的策略和管理過程和無法得到中高階管理者的認同。並且，這樣的系統運作的結果會忽略了服務使用者的觀點和很少衡量他們真正的需求。然而，績效管理制度要達成學習和改善功能，地方行政機關對於其績效管理制度必需發展三種的能力：

	首先，必需依據評估系統對生產績效的評價發展改變和改善的能力。第二，改變的體系必需一致於關鍵目的和目標所表示的需求結果。第三，確保所有主要利害關係者的觀點在關鍵的衡量和目標是被顯現。
研究者	Liane Levetan (2000)
研究出處	American City & County, 40-44
研究題目	Implementing performance measures
研究主題	地方政府執行績效衡量方案的目的、過程、結果和問題
理論基礎	績效管理理論
研究方法	個案分析法
研究發現	<p>本文以美國喬治亞州的迪卡爾伯郡 (DeKalb County) 於 1996 年至 1997 年規劃和執行的績效衡量方案作個案分析。其研究發現地方政府規劃績效衡量方案的初期可能會發展出過多的指標，但那些很少相關於政府服務的顧客。因此，在指標的選擇應以政府服務預期的顧客角色加以考量，並且找出最相關組織運作的關鍵指標。此外，內部和外部顧客的服務調查也是很重要的。從個案的分析中發現規劃績效衡量方案其最主要目的應聚焦於協助資源分配、改善團隊績效、強調顧客服務、增加溝通、關注於結果、及增進運作的管理上。在個案執行的結果上，其發現確立績效指標和吸引顧客的回饋已經增加迪卡爾伯郡政府之內的溝通，改善團隊績效和重新強調於顧客的服務。它也開始轉移管理者的焦點於成果（如何使所有相關於服務的人滿意）而不是產出（服務本身）。當然其執行也會遭遇問題，從個案可發現某些的部門採取對這個方案採取等待和觀望的態度，看待領導者是是不會認真執行的或全部的概念只時一時的風行。從個案運作的經驗也發現，密集的訓練和績效的審查會強化這工作被認真執行。</p>
研究者	Pan S. Kim (2002)
研究出處	Public Personnel Management Vol. 31, No4, 447-463
研究題目	Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case Study of Korea
研究主題	韓國績效薪資方案的制度設計和實施的成果和缺失
理論基礎	激勵理論
研究方法	文獻分析法
研究發現	<p>韓國績效薪資方案其不論是考績獎金或績效獎金的設計都較我國現行的制度精細，特別是其每一個績效評價等級可評價的人數比例、獎金給付比例以及高階公務員以目標管理的成果成為績效衡量的基礎都可作為我國相關制度設計的參考。然而其實施的經驗也顯示出缺點，例如缺乏使用績效薪資方案的經驗、工會的抵制、平等主義文化的影響、金錢</p>

	報償價值過低、監督者的偏見和績效衡量的貧乏以及競爭的反效果等非常值得研究我國相關制度實施問題的參考。當然，作者從其實施問題的分析也提出值得我國未來改善考績及績效獎金方案的參考。例如改善公務員的薪資系統、建立有效的評價和持續不斷的工作分析、加大評價的差異及連結績效評價於競爭的策略等。
研究者	Paul J. Taylor & Jon L. Pierce (1999)
研究出處	Public Personnel Management Vol. 28, No3, 423-452
研究題目	Effect of Introducing A Performance Management System on Employees' Subsequent Attitudes and Effort
研究主題	績效管理系統二個主要成份( 績效計畫/目標設定和評價等級/獎金給予對工作相關態度和努力的影響；績效管理系統的有效性、問題和改善建議
理論基礎	激勵理論
研究方法	時間序列之問卷調查法
研究發現	作者藉由對紐西蘭地方的環境部門實施功績基礎獎金 ( merit-based bonus ) 方案的不同時期，採行一系列的問卷調查。其研究發現績效管理系統構成的績效計畫 / 目標設定因素對於一些員工的態度有明確的影響。特別在增加對組織承諾、增加對於監督者的滿意和合作及提供員工清楚可衡量的目標。但評價等級 / 獎金給予的運作結果並沒有產生改變員工態度和激勵努力的目標，換言之扮演績效管理系統主要角色的評價等級 / 獎金給予並沒有對績效提供有效的誘因。另外，有關於績效薪資方案實施的問題主要是相關於評價和獎金分配的不公平。作者指出可行的改善建議應包括改善獎金的給予、評價系統、增加回饋和報償的次數等方面。
研究者	Rober S .Kracchuk & Ronald W.Schack (1996)
研究出處	Public Administration Review 1996,Vol.56,No4
研究題目	Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993
研究主題	1993 年政府績效與成果法 ( GPRA ) 對公部門決策者呈現出什麼挑戰，和那些做為可以提高有效績效評量的可能性 ( possibility )
理論基礎	一般系統理論 ( general system theory )
研究方法	文獻分析法、制度分析法
研究發現	增加正式評量的途徑，在實際管理和評估的付出，將使高階官員更趨向「控制」( cybernetic ) 決策模式而非「理性行動者」( rational-actor ) 模式。因此，績效資訊的使用者應察覺績效評量實際的限制，因為績效評量系統雖能提供很多資訊但也可會產生誤導的資訊。作者也提出用於達成 GPRA 承諾的有效績效評量系統十個一般設計原則。

研究者	Robert D.Behn ( 2003 )
研究出處	Public Administration Review 2003.Vo6.No5
研究題目	Why Measure Performance?Different Purposes Require Different Measure
研究主題	探討績效衡量的八個特殊管理目的及其衡量特性
理論基礎	績效管理理論
研究方法	文獻分析法
研究發現	<p>作者從文獻分析提出對公共管理者而言，績效衡量有助於評價、控制、編制預算、激勵、宣導、頌揚、學習和改善等八個特殊管理目的的達成。作者並以衡量目的提出達成上述衡量目的所需的衡量特性分析，這是與之前的研究依據使用者觀點所作的不同。在衡量目的與衡量特性分析中，其研究發現，沒有單一的績效衡量特性是適用於全部八個目的。因此，公共管理者應該不去追求一個魔法的衡量。此外其研究也指出，無論衡量的目的為何都必需將其置於可比較的系絡，以及在政治的複雜性上衡量的特性和標準的選擇也必需反映民選首長、立法者、政務人員、新聞工作者和公民呈現的觀點，績效衡量才可能貢獻於組織全部的管理策略。</p>
研究者	Theodore. H Poister & Gregory Streib ( 1999 )
研究出處	Public Administration Review Vol. 59, No , 4325-335
研究題目	Performance Meaaurement in Municipal Government:Assessing the State of the Practice
研究主題	探索地方政府績效衡量被使用的範圍和他們如何的被使用
理論基礎	績效管理理論
研究方法	文獻分析法、問卷調查法
研究發現	<p>其主要的研究發現很少數的地方政府以有意義的方式使用績效衡量。在研究的分析上，人口數愈多的地方政府使用績效衡量愈普遍，市經理制的政府形態比市長議會制的使用的更頻繁。在衡量指標上，工作量（workload）或產出（output）的衡量比其他績效衡量指標類型被使用不同的功能領域的更多。有趣的是，效能或結果相較於效率的衡量指標更經常被使用。此外，服務品質和顧客或消費者的滿意度指標，也有近三成的地方政府使用。分析也顯示，促使地方政府使用績效衡量最主的是管理者其渴求做出更好的管理決定。在參與績效衡量的發展上，主要為管理者，其次為議會成員、員工、公民團體。績效衡量報告主要的使用者，大部份指出是城市的管理者和行政首長。</p> <p>在績效衡量的使用和發展上，最常被用於衡量部門或方案已確認的任務、目的和目標。績效衡量對管理過程的重要性上，主要表現於策略規劃上；另對誘因系統像是績效薪資是也是重要的。有關於績效衡量系統</p>

	<p>潛在的問題，最常現的困難在於城市方案和服務品質的衡量，和以及時的方式自衡量系統作資料的蒐集和分類。人員對他們所蒐集的績效資料缺乏有效分析所需的技能以及得到低階員工和管理者的支持。績效衡量系統對不同功能領域的影響上，其研究顯示對大部分的功能領域沒有實際的影響。但對於改善決策、預算分配、改變方案的優先順序和焦點、服務的品質、降低運作的成本則有中度的影響。對管理的過程而言，有助於增加管理的課責性、激勵員工、更客觀評價員工的績效及改善行政人員和民選官員、社區之間的關係。</p>
--	--

## 一、先前研究的相關理論及描述

由上述表 1、表 2、表 3 相關碩士論文及國內外相關期刊可分析出，此研究領域相關的理論基礎主要以績效管理理論及激勵理論的範疇為主。從績效管理理論觀之，由於傳統的科層體制主要是以「投入」的控制作為其課責導向，早已不符現今世界各國政府面臨財政赤字高漲的治理現況及人民對政府績效廉能的要求（孫本初，民 88：29）。因此，在實務上近年來世界各國政府主要的改革核心都一致聚焦於「績效」的提昇。在學術上反映者新公共管理典範的興起；政治意識形態的主宰競爭上新右派成為了的主流。上述代表者，現今對政府及公務人員課責的要求已從「投入」績效的控制轉變為更整體的「成果」績效導向。換言之，政府回應人民所需的公共服務需求必須包含者「投入」、「過程」及「結果」的滿足。因而，如何藉由一系列科學化管理方法及手段達成既定的組織及個人的績效目標要求即績效管理理論主要論述。另一方面從激勵理論觀之，當政府的公務員在現有的績效制度下無法達成績效的課責要求時，政治、組織領導者及政策規劃者應探討的是那些因素會影響所要達成的組織及個人的績效目標，進而在制度的改革上導入、改變誘因或排除阻礙因素。此即激勵理論主要探討的範疇。

## 二、主要的研究發現

對於上述表 1、表 2、表 3 相關碩士論文及國內外相關期刊的分析，以下以績效管理及績效獎金制度在國內外各級政府實施能力現況、對組織及所屬員工績效的影響、對組織管理者及員工之間績效關係的影響、面對的挑戰及未來的制度變革展望五個部分闡述其主要的發現：

(一) 績效管理及獎金制度在國內外各級政府實施能力現況：

首先在績效管理及績效獎金制度設計取向上，有些國家只強調績效的衡量和課責如英國 1997 年最佳價值 ( Best Value ) 方案，有些則只連結預算編列如美國佛羅里達州 ( Floridas ) 績效基礎方案預算編列 ( Performance-Based Program Budgeting , PB<sup>2</sup> )，有些的國家是將其績效管理制度連結於獎勵報償方案如紐西蘭 1999 年的功績基礎獎金 ( merit-based bonus ) 方案、韓國 1999 年的年度考績獎金和績效獎金 ( annual merit increment and performance bonus ) 方案。但有些的國家是將其績效管理制度連結於課責、預算及獎勵報償方案上。例如美國 1993 年的政府績效與成果法 ( Government Performance and Results Act , GPRA )。在績效目標主要的訂定依據上，通常來自於部門或方案已確認的任務、目的和目標及上級機關或機關首長認為較重要的，較少是來自於公民所關心的。在那些人參與績效目標和指標的決定上，主要為管理者，其次為議會成員、員工、公民團體 ( Poister and Streib, 1999 : 328-332 )。

在使用績效指標類型上，以投入 ( input ) 或產出 ( output ) 的類型相較其他其他的效率、效能、過程、結果、品質及顧客或消費者的滿意度績效指標的類型被使用的更多 ( Poister and Streib, 1999 : 328-332 ; Berman and Wang, 2000 )。在績效資訊的蒐集、分析上，很少的政府機關能及時蒐集資料、人員也缺少分析績效資訊的能力；( Berman and Wang, 2000 )。在績效報告主要的使用者上，主要是機關的行政首長和管理者，其次為、議會成員、專業人員及幕僚、公民團體、上級機關 ( Poister and Streib, 1999 : 328-332 )。在負責組織的績效衡量上，主要為機關的管理者，並且一般機關很少有專責的組織或個人負責績效資料的蒐集和分析。在組織人員的支持態度上，贊成者多於反對者 ( Berman and Wang, 2000 ; 林進明，民 92 ; 周威廷，民 92 ; 陳柏羽，民 92 )，其主要的理由為可提昇績效導向的組織文化及增加實質獎金的收入。對此制度的了解程度僅具有有限的了解 ( 周威廷，民 92 ; 洪基文，民 93 ; 張炎舜，民 92 )。人口數愈多的地方政府使用績效衡量愈普遍而市經理制的政府比市長議會制的使用的更頻繁其首長支持度也更高 ( Po-ister and Streib, 1999 : 328-332 ; Berman and Wang, 2000 )。

## (二) 績效管理及獎金制度對國內外各級政府及所屬員工績效的影響：

此制度的實施所導入的績效管理精神和方法能否有效的提昇組織及個人績效上呈現分歧的發現，肯定者認可提供預算的形成和資源分配、員工激勵及課責、改善政府服務和改善公民和政府之間溝通並有助於策略規劃、方案的評估及更加客觀評價員工的績效；反對者認公部門績效量化不易、評核指標建立不易且難具公平性、追求金錢獎勵之目標錯置及同仁間的信任問題（Taylor and Pierce, 1999：443；Heinrich, 2002：714；周威廷，民 92；陳柏羽，民 92；陳宏正、民 93）。在產生的激勵效果上研究發現上也呈現分歧，有產生激勵效果（張炎舜、民 92）；僅產生有限的激勵效果（洪基文、民 93；Poister and Streib, 1999：328-332）。

## (三) 績效管理及獎金制度在國內外各級政府實施對組織管理者及員工之間績效關係的影響：

一方面認為有助於改善行政人員和民選官員之間的關係、改善員工與管理者的溝通、增加員工和管理者對組織方向的相互了解和認同及促進員工對於管理者的滿意和合作；但一方面發現會造成同仁之間的衝突和猜忌（Kracchuk and Schack, 1996：350；Berman and Wang, 2000；Kim, 2002：457；張炎舜，民 92；陳宏正，民 93）。

## (四) 國內外各級政府實施績效管理及獎金制度制度所面對的挑戰及提昇未來實施能力的制度變革策略：

在實施面對的挑戰上，發現有缺乏使用績效管理及獎金制度的經驗與文化、組織結構和人員特性差異導致的目標的多元矛盾和不同的資訊需求、長期策略目標轉換短期可衡量目標的困難、評核指標建立不易且難具衡平性、缺乏及時資料的蒐集和分類及蒐集績效資料的人員缺乏有效分析所需的技能、缺乏及時及可比較性衡量資訊的回饋、檢討與公開、獎金預算及額度過低、績效獎金分配結果與組織及個人績效無連結、團體及個人績效衡量結果及績效獎金分配公平性普遍被懷疑、績效衡量及獎金分配員工缺乏參與之機會及人員的抗拒。（Berman and Wang, 2000；Kim, 2002：455-457；Heinrich, 2002：714-717；Rosenblom and Piotrowski，2002：643；Behn, 2003：586；李宗鴻，民 91、周威廷，民 92、張炎舜，民 92、陳柏羽，民 92、王志銘，民 92、洪基文，民 93、陳宏正，民 93）。

在提昇實施能力的制度變革策略上，對於機關的管理者及員工加強宣導和訓練績效管理的相關知識和技能，以提昇其支持度和技術能力進而轉變競爭的組織績效文化、組織績效目標及指標的選擇上，可採平衡計分卡的途徑去包含和平衡所有組織任務、策略和目標，無論它們之間是相容或衝突的、鼓勵組織的首長和管理者使用績效資訊去決定組織資源分配和或給予員工職位的晉升、表揚或懲罰、績效衡量及獎金分配的應直接連結於績效並應由直接的上級決定、定期的績效資訊的回饋、檢討、增加績效的評價等級和獎金給予的差異、增加實施績效管理及獎金的預算和額度、強化年度績效報告的可信度和公開（Grizzle and Pettijohn, 2002：51；Kim, 2002：455-457；Rosenbloom and Piotrowski, 2002：654；趙建文，民 90；李宗鴻，民 91；周威廷，民 92；張炎舜，民 92；林進明，民 92、王志銘；民 92、洪基文，民 93；陳宏正，民 93）。

### 三、之前研究所未知？而本研計畫去探索的

之前的研究對於績效管理及獎金制度導入國內外不同政府的實施能力現況、影響、挑戰與未來制度變革展望雖提供了很多值得參考研究成果。然而，其主要的理論基礎多聚焦於績效管理及激勵理論和受限實證的分析個案多是中央及縣政府層級。因此，對於與人民互動更加密切的縣（市）政府次級單位及鄉（鎮、市、區）公所行政機關實施績效管理及獎金制度能力、對提昇組織及個人績效的成效、對組織管理者和部屬績效關係的影響、提昇實施能力的制度變革策略，機關的結構、功能和人員特性對上述有什麼樣影響仍有待再加了解。本研究針對上述仍待了解的問題，在理論的建構基礎上，除績效管理及激勵理論外計畫再納入新制度經濟學的代理人理論，以作為探討績效獎金制度的實施對地方行政機關及所屬管理者及員工績效的影響；及組織管理者和員工之間績效關係影響的基礎。在研究方法上，藉由以不同組織結構、功能及人員特性的縣府次級單位及鄉（鎮、市、區）公所現職公務人員為分析對象，以更深入了解組織結構、功能及人員特性的差異是否影響了地方行政機關實施此制度的能力和成效。



## 第二節 績效管理與獎金理論之探討

一般在探討績效管理與獎金理論上，主要是以績效管理控制理論（control/cybernetic theory）（Cherrington, 1994：158-159；Scott, 1998：85-87）及激勵理論（motivation theory）（Kim, 2002：449；Taylor and Pierce, 1999：424-425；郭昱瑩，民 93：170-171）為主。因本研究主要的研究目的之一是探討績效管理與獎勵制度導入公部門組織對其管理者和員工之間關係的影響，因此在理論基礎的建構上除績效管理及激勵理論外再加入近來被廣泛用於探討公部門組織行為和設計的「新制度論」<sup>7</sup>（New Institutionalism）二大範疇之一的新制度經濟學<sup>8</sup>（New Institutional Economics, NIE）的核心部分之一的代理人理論（agency theory）（Dollary, 2001）。在本節首先將探討績效管理控制理論，第二部分則探討相關的激勵理論，最後探討代理人理論。

### （一）控制理論（control/cybernetic theory）

管理學上有一句格言「衡量什麼，即可得到什麼成果」（You get what you measure），不僅生動表現出績效管理的作用也代表者控制論的精要。控制理論，這個理論相當的簡單明瞭，其模式說明它是動態和聚焦於自我調整（self-regulation）。控制理論是物理科學的控制理論與簡單的回饋環路於行為科學的精緻化。其典型的例子是當房屋的溫度偏離設計的溫度經由運作暖氣爐或空氣調節器的恆溫器（Thermostat）控制房屋的溫度。如圖 2-1 所示：

---

<sup>7</sup> 學者對新制度論各有不同的看法，一般而言，主要可分為從社會學陣營與經濟學陣營的兩種看法。傾向社會學的學者認為，新制度論是批判與反省「行為主義」（behavioralism）的一種學術運動，因行為主義對理性人有過於狹隘定義，而忽略了制度的重要性，也使得我們對於許多社會現象的了解，有走向化約主義（reductionism）的趨勢。換言之，社會學陣營認為新制度論的興起，是對行為主義時期實證論的一種反省。傾向經濟學的學者認為，行為主義之下所定義的人，與經濟理性思維之下所定義的人，都一樣存在對人類行為「社會概念」成份不足的問題。因此，以經濟學為研究基礎的學者，從研究制度來修正「政治生活的孤立概念」。換言之，經濟學學者以經濟學思維入侵向來是社會學界所經營「制度結構限制」的研究領域，請參閱陳敦源（民 89：137）。

<sup>8</sup> 新制度經濟學不同於經濟學理性極大化行為（rational maximizing behavior）固定的偏好（stable preference）相對的均衡（comparable）和新古典經濟學完美的資訊（perfect information）和市場交易無成本（costless market exchange）等核心假定，其強調加入制度的現實於經濟的分析。新制度經濟學主要包括代理人理論（agency theory）、財產權經濟學（property rights economics）及交易成本經濟學（transaction costs economics）。請參 Dollary（2001：185）。

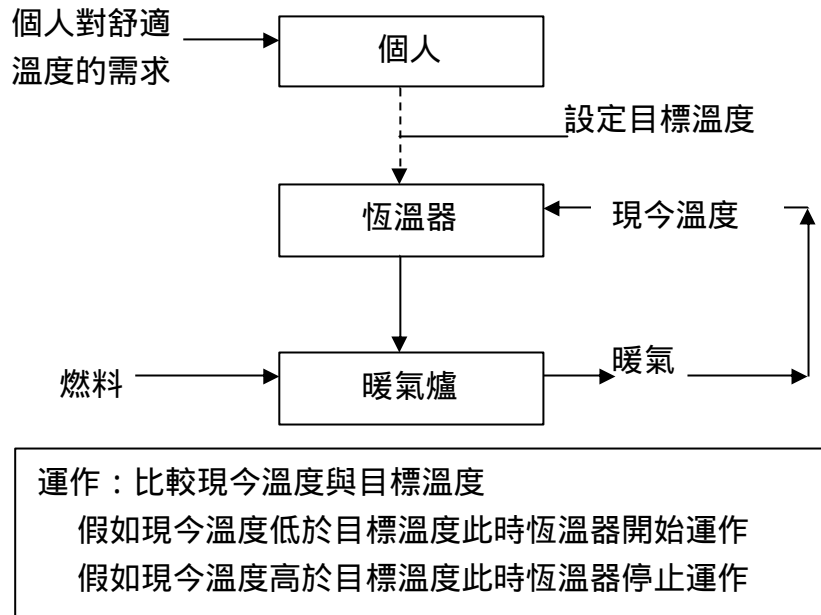


圖 2-1：物理科學控制理論圖

資料來源：W.Richard.Scott, Organization:Rational,Natural,and Open system. Singapore: Simon & Schuster(Asia)Pte Ltd( 1998 ), Figure 4 -1 ,pp.84. 轉引 Swinth, ( 1974 ) ,Figure 2-1,pp.18.

當這個模式運用於人類行為，目的或績效標準激發人們去行動和導致受激勵的行為。受激勵的行為就像物理學控制理論的暖氣爐例子和它也像扳機（effector）因為它使事情發生和促使事情完成（Cherrington, 1994：158；Scott, 1998：85）。如圖 2-2 所示：

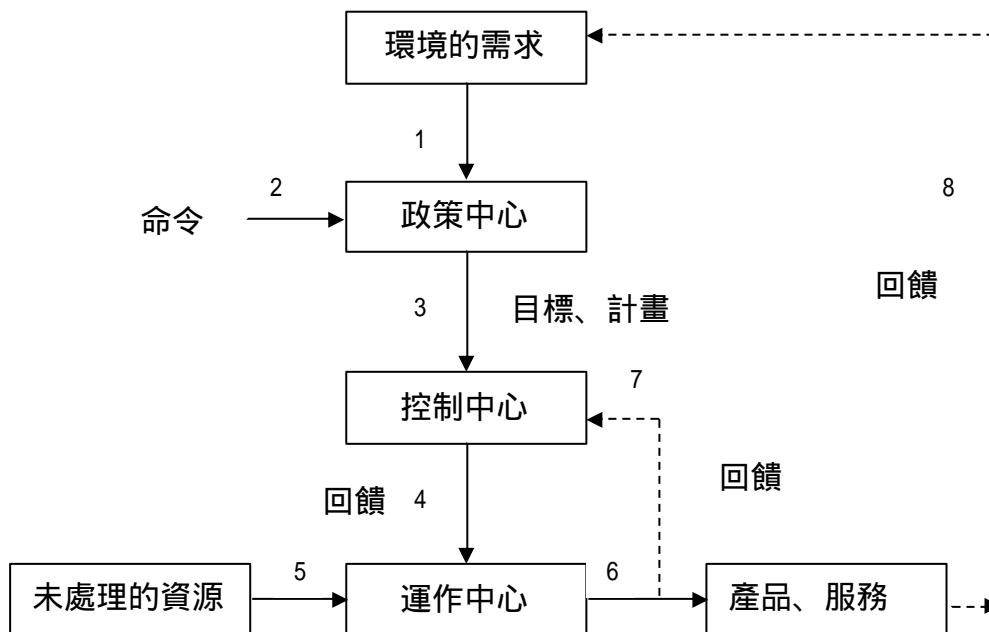


圖 2-2：績效管理控制理論圖

資料來源：W.Richard.Scott, Organization:Rational,Natural,and Open system. Singapore: Simon & Schuster(Asia)Pte Ltd( 1998 ), Figure 4 -2,pp.86. 轉引 Swinth, ( 1974 ) ,Figure 2-4,pp.23.

把績效管理和獎金視為控制系統是強調於組織運作、控制和政策中心以及他們之間流向的重要性。控制的活動產生於組織回應來自於環境或顧客（流向 1）及上級組織（流向 2）的需求和偏好，此時政策中心設定目標給予組織及組織所屬成員。需注意的是，目標的設定是依據於從環境得到的資訊如此組織和環境之間可能的交易才能發生。政策中心轉移目標和績效標準於控制中心，控制中心會將目標和績效標準形成執行方案交由運作中心執行（流向 3）。此處運作中心會運用未處理的資源轉換為組織的產品和服務（流向 4、5）。控制中心也負責監測產出及比較產出於由政策中心設定的品質或數量標準的任務（流向 6）。當不一致的情況發生時會要求對方案採取改正的行動。另一個可能的回饋環路則由組織的外界產生，例如顧客可能導致於組織去修正它的目標。此外，這個控制系統主要的回饋環路處理目標與設定標準不一致是應用於組織現存的決策規則；而第二個回饋環路則處理是否有必要去重新定義控制運作的規則，這樣的雙回饋環路其本質為「雙？學習」（double-loop learn）的活動（Scott, 1998: 87）。

另外，Klein（1989）也提出一個整合的工作激勵控制理論模型，如圖 2-3。在這個模型下受激勵行為的成果是組織的績效，那些被衡量於客觀或主觀的和提供回饋於個人。回饋被稱為感應器（sensor），它類似於衡量房屋溫度所偏差的溫度。和調整溫度行動就像比較器（comparator），比較現今的溫度和設定的溫度，所以同樣地人們評估他的績效相對於他們的目標。假如他們符合他們的目標，他們繼續維持；假如他們偏離目標，他們的回應將取決於是否他們了解怎麼去做正確的回應。假如他們知道什麼是錯的，他們的回應將是自動地，像一個無意識的制式回應。但假如他們不了解，他們可能開始長期的研究那可能會產生於嘗試新的行為、修訂他們的目標、重新評價報酬的價值或可能離開這個領域（Cherrington, 1994: 158）。

控制理論包含所有關於目標設定和回饋的研究推論。它的解釋力是很好的，例如，為何特定可衡量的目標比模糊的目標更能導致高的績效。它也包含結構化和非結構化的決策概念。就像經由包含無意識制式（unconscious scripted）反應所清楚顯示的。制式反應是經由績效方案或例規的重複學習，它提供對常見問題處理順序。很多例行的工作行為是經由制式反應所運作的。當績效是不適當和人們了解如何去改善，他們會自動的採用在過去已被強化的制式反應。研究者使用控制理論試圖去解釋三個反應的類型：任務績效、情感反應對不同組織情況，和從不受歡迎的情況停止行為。控制理論對個人自我意識高的人預測傾向更加準確，因為他們對什麼是他

們嚐試要去達成的和他們做的有多好似乎更能察覺 ( Cherrington, 1994 : 158-159 )。

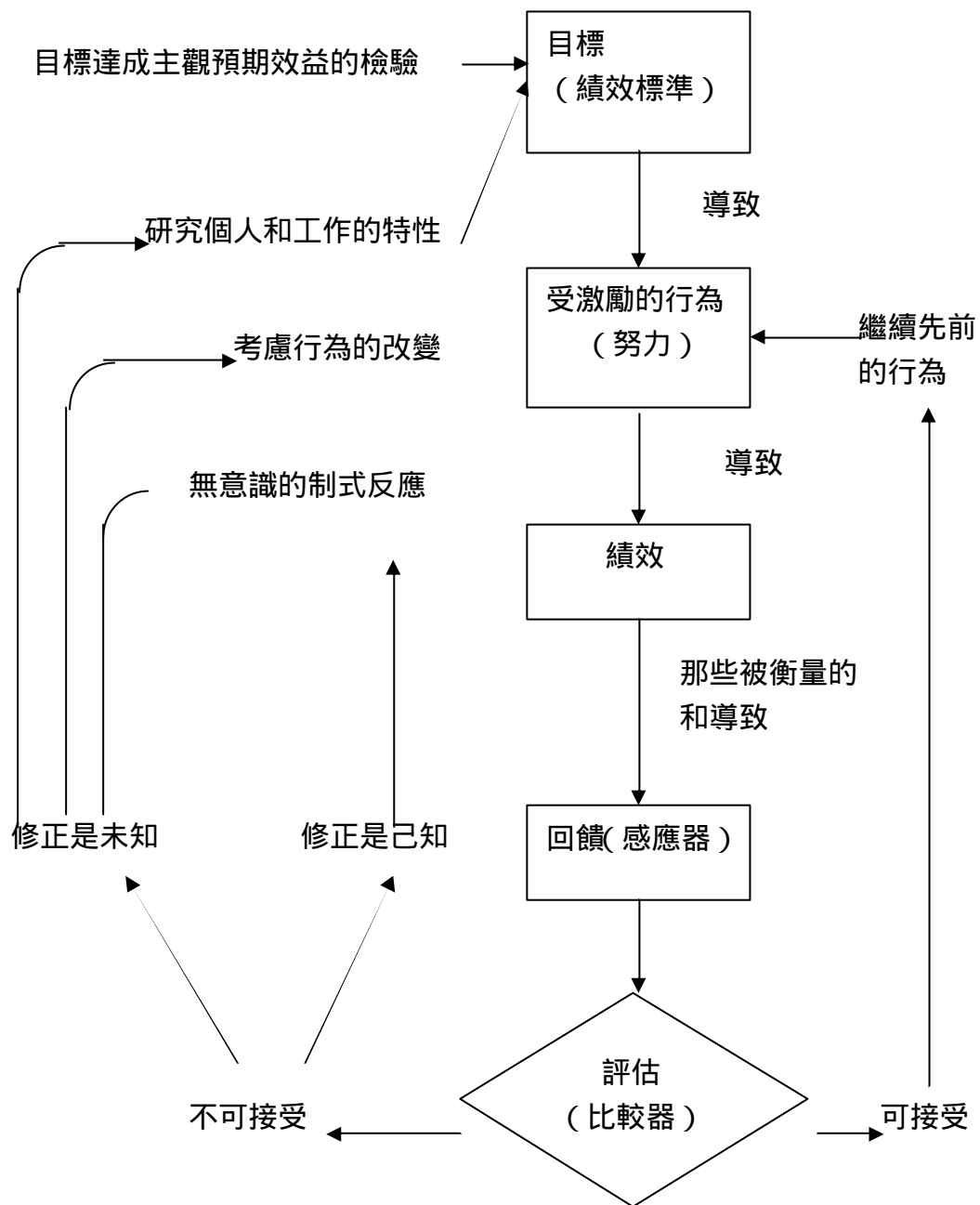


圖 2-3 : 整合的工作激勵控制理論模型圖

資料來源:David J.Cherrington, Organizational behavior: Boston, Allyn and Bacon (1994), Figure 4.6, pp.159; 轉引 Howard J.Klein , (1989), pp.150-172。

以控制理論作為績效管理與獎金的理論基礎，其代表的是近來管理主義（managerialism）及新泰勒（neo-Taylorian）主義的發展。管理主義藉由發展諸如經由計畫系統、績效衡量設定標準和目標、連結於評價的績效薪資以及所有創造誘因給予更佳績效的規劃，其運作會產生以監督、檢測和績效衡量為基礎的新控制形式（Sanderson, 2001：300）。究其本質是對理性-行動者<sup>9</sup>（rational-actor）模式假定的修正。因為在現今公共行政的政策和執行領域複雜性漸增及服務傳遞機制本身內外在此的影響，直接威脅理性分析決策過程的根本假定。那些威脅來自於方案行政：不明確目標功能、多重行政層級、集體行動邏輯問題、資訊和系統的超載和政府運作漸增領域和運作標準，如表 2-4（Kracchuk and Schack, 1996：351-352）：

表 2-4：複雜化對理性-分析決策過程的影響

複雜性（Complexity）	影響（Impact）
不明確目標功能（Indeterminate objective functions）	行政系統和決策結構無法被假定能有效的關心於持續提昇系統整體的最佳化
多重行政層級（Multiple administrative layers）	特別在跨政府層級的方案上，高層政府減少對的低層政府直接控制，並依賴去執行方案和政策。
集體行動邏輯問題（Logic-of-collective-action problems）	來自於組織中的個人對理性行動模式存在於難以克服的障礙。
系統的超載（System overload）	在一個時間點上當公共需求於更大量和大量擴充方案，政府的管理能力會顯著下降。
資訊的超載（Information overload）	大量和複雜的相關資訊導致大量的分析需求威脅，因此，是經由分析威脅所產生的癱瘓類型
漸增領域和運作標準（Increasing scope and scale of operations）	領域和政府活動標準形塑對克服績效資訊量測和分析的行政控制會強加太多的負擔。

資料來源：Robert S.Kracchuk and Ronald W.Schack, Designing Effective Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. Public Administration Review. Vol.56（4）（1996），Table 1，pp.351.

<sup>9</sup> 理性決策者二個基本假定（1）對相關資訊的感受（sensitivity to pertinent information）：應該對決策過程和結果有的實際影響相關資訊主要變化的評價。（2）有限價值整合（limited value integration）：成本-利益的評估，因此，依據於所取得或有限的有關資訊，是有助於變數的選擇。基本上，理性決策者的分析會趨向了解影響結果所有可能因果因素的了解（然而總是在成本、時間和機會的限制下），像是在環境系絡轉移和改變，相關體系的新資訊是會被納入到決策過程。原則上，更好、更廣泛和真實的資訊將會使決策更加的理性。請參 Kracchuk and Schack（1996：351）

雖然，公共行政組織面對漸增複雜化為滿足環境和人民的需求，可以依據控制理論作為規劃和執行績效管理和獎金的可行和簡明的理論基礎。然而其運作上會逐漸採用次佳化（suboptimization）做為專業的策略，透過決策簡單化（simplification）和分權化（decentralization）的過程。然而在這個為達控制而漸趨次？化下的策略脈絡下，公共組織的資源分配、管理和控制會趨向於很多次要問題的選擇。其次佳化結果會對高度複雜性組織的有效決策造成嚴重的威脅（Kracchuk and Schack, 1996 : 351-352）。如表 2-5：

表 2-5：次佳化對高度複雜性組織有效決策的危險

違反重要價值 (Inconsistency with higher-level criteria)
忽略可行替代決策 (Overlooking viable decision alternatives)
過早終止資料的蒐集及分析 (Premature closure on data gathering or analysis)
評估抉擇流於無知 (Ignorance of spillovers when evaluating alternatives)
設定錯誤的績效目標 (Setting the wrong performance targets)
弱於去查覺系統整體的相互關係 (Failure to perceive system-wide interrelationships)

資料來源：Robert S.Kracchuk and Ronald W.Schack, Designing Effective Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. Public Administration Review. Vol.56 (4)(1996), Table 1, pp.351.

從上述，以控制理論作為規劃和執行績效管理和獎金制度的基礎，對於公共行政組織似乎提供一個簡單易行的理論和途徑。它代表者公共行政組織回應於日趨複雜的環境需求的簡化，並且也反映者更加正式使用監督、檢測和績效衡量為基礎的新控制形式預期產生的好處。然而，就像很多學者所指出的以次？化為策略的控制理論模式，雖有助於公共行政機關減輕面對複雜環境眾多需求的壓力，但其很有可能藉由僵化或有限的績效目標設定及績效資訊回饋對公共管理者及員工提供了很多誤導（misinform）的資訊（Kracchuk and Schack, 1996 : 348 ; Kelly, 2002:610），更嚴重的甚至會對民主憲政價值造成傷害（Rosenbloom and Piotrowski, 2002 : 643）。

依據以上對控制理論的探討，公共行政組織經由更正式化考量環境及人民需求，進而形成組織的目標。會激勵組織及所屬員工投入適當資源及努力追求目標；監測及比較績效成果並作出相對的改善及學習行動，其結

果將有助於提昇組織及個人的績效。然而，只經由有限績效目標的設立及績效資訊回饋管道，可能對公共管理及員工者提供誤導（misinform）的資訊進而無助於提昇組織及個人的績效。

## （二）激勵理論（motivation theory）

很多的學者以不同的激勵理論作為績效管理與獎金的理論基礎，例如 Taylor 和 Pierce（1999：424-425）及郭昱瑩（民 93：170-171）是以目標設定理論（goal-setting theory）、增強理論（reinforcement theory）及期望理論（expectancy theory）為主，Kim（2002：449）則以需求層級（needs hierarchy theory）和公平理論（equity theory）為主。因為，激勵理論是由不同的模式和理論架構所組成，但這些理論全部的描述是超過本研究的範圍。因此，本研究以下將以探討需求層級理論、期望理論和公平理論為主。

### （1）需求層級理論（needs hierarchy theory）

需求層級理論是由 Abraham H. Maslow 所發展，其理論焦點在確認個人需求的實際體系（Kim, 2002：448）。他以需求層級（needs hierarchy）解釋人類的行為，並認為每一個人有如下五個常見的需求從低的基本需求到高的需求（Cherrington, 1994：35）。生理（physiological）、安全（safety and security）、社會（social needs）、自我尊重（ego and esteem）、自我實現（self-actualization）。

依據 Maslow 的需求層級理論，這五個層級是依據他稱為「優勢」（Prepotency）的重要性所依序排列的；那即是，高層的需求不是最重要的和需低層的需求被滿足時才會顯現。一旦低層的需求被滿足，下一個高層的需求會顯現和影響行為。需求的層級是？有嚴區分並且重疊在一些範圍。因此，它可能在低層的需求被滿足以前高層需求已經顯現依據 Maslow 的需求層級理論，組織必需使用不同的因素去激勵員工的行為，因為員工有不同層級的需求。組織的因素被用於滿足不同的需求的例子如下表 2-6（Cherrington, 1994：135）：

表 2-6：組織因素應用於不同的需求層級表

需求層級	組織因素
生理	薪資
	舒適的工作環境
	伙食供應
安全	安全的工作條件
	公司福利
	工作的安全性
社會	凝聚力的工作團隊
	友善的監督
	專業的協會
自我尊重	社會的認可
	工作的頭銜
	高階的職位
	從工作本身獲得回饋
自我實現	工作挑戰
	發揮創造力的機會
	工作獲致的成就
	在組織所獲致的成就

資料來源：David J.Cherrington ,Organizational behavior. Boston: Allyn and Bacon (1994) ,Table 4.2 ,pp .136.

在 Maslow 的需求層級，金錢的影響是經常被誤解的。大部分直接相關於金錢的需求是生理及安全的需求，因為金錢對確保舒適和安全的環境有直接貢獻。金錢一般被認為對於滿足高層的需求是相對不重要的，因而，依據 Maslow 的理論，金錢典型上是不被認為是一個有效的激勵因素。然而，這個觀點忽略了金錢通常是自我實現所必要的，因為它能取得允許追求自我實現活動所必要的時間和資源（Cherrington, 1994：136）。此外，對於組織成員而言獲得薪資或績效獎金，不僅是代表者對員工生理的安全需求的滿足；另一方面也代表者對其績效成就的肯定（Kim, 2002：448）。因此，依據 Maslow 的理論其意謂者基本薪資必需要足夠以提供個人經濟的收入以滿足他們基本的需求，但要有效的激勵員工達成組織所欲的績效成就其績效薪資或獎金額度必需達到一定的額度且最高和最低額度應呈現明顯的差異才能產生激勵的誘因（Taylor and Pierce, 1999：425；Kim, 2002：448）。



依據上述對需求層級理論的探討，地方行政機關的管理者或員工獲得績效獎金，將對其產生激勵的效果進而有助於提昇其績效。但如績效獎金給付的金額過低或給付的最高和最低金額？有明顯的差異，將無法對員工產生激勵的效果進而無助於提昇其績效。

## (2) 期望理論 (expectancy theory)

期望理論是一個激勵認知模式奠基於人對激勵過程的感受，它試圖去解釋人們如何和為何被激勵。(Kim, 2002 : 448)。它也是一個經由評估結果和相對於結果的可能性去解釋決定怎麼做的決策理論。期望理論是來自於很多人的思想和研究，包含哲學家、經濟學家、心理學家和管理者。然而，第一個系統和廣泛期望理論是由 Victor H. Vroom 在他經典的著作「工作和激勵」(WORK AND MOTIVATION) 所提出的 (Cherrington, 1994 : 148)。期望理論也被稱為「期望-價值」(expectancy-valence) 理論、「手段」(instrumentality) 理論、「價值-手段-期望」(valence - instrumentality - expectancy, VIE) 理論。期望理論的基本概念是，激勵是經由人們預期發生的結果就像他們行動的結果。這個理論的基本要素如下 (Cherrington, 1994 : 149-150)：

努力 績效 結果 ±

期望 手段 價值

### (A) 期望：

努力將產生績效的可能性，像是這個問題「假如我付出足夠的努力，我可以做好嗎？」。這個關係是被視為像是一個可能性，在期望理論的研究，人們被要求去檢驗假如他們付出一定努力程度，他們將達成一個特定績效的程度所察覺到的可能性。工作者有高度技術和對他們的工作可直接的掌控經常呈現高度的期望，因為他們了解他們可以做好假如他們去做。員工視他們的努力和績效之間很少有關係時對工作有較少的期望。

### (B) 手段性：

是績效和結果之間的關係。「假如我做的好，我將得到報償」？「做的好其結果是什麼」？大部分的情況可能產生不同的結果，一些的結果相較其他是更可能發生。因為有多種可能的結果，個人會主觀

地計算幾個手段以決定怎麼去做---對於所有結果中的一個。手段性典型上被視為二個變數之間顯示的共變係數。一個 + 1.0 手段性意謂績效和結果之間有直接的關係，像是按件計酬的誘因。假如付給人們績效的薪資是固定的，因而將會呈現的手段性是接近零的，指出薪資和績效之間是？有關係的。

### (C) 價值：

結果的價值和那些對個人吸引和無吸引的程度。一些的報償普遍是有價值的，像是表揚、認同和其他人的讚美，並且其他的結果可能僅對特定的員工顯現，像是晉陞和給予工作加班費的機會。

一些期望理論的模式探討二個結果層次：第一層次的結果和第二層次的結果。第一層次的結果通常關於績效的變數，像是生產的數量和品質。第二層次的結果關於全部的績效像是薪資、晉陞和成就的感受。依據期望理論，激勵績效的問題可透過修改如下期望理論的成份：期望、手段性和價值被解決 (Cherrington, 1994 : 150-153)：

#### 1、檢驗努力和績效間的關係。

組織成員是不願意去付出更多的努力，假如他們認為他們的努力是不會有績效的。他們需要看到他們的努力和他們做會有多好之間有明確的關係。低期望通常意謂者組織管理者需要去提供工作訓練以幫助員工使他們的努力更有績效。

#### 2、檢驗績效和報償間的關係。

組織應確認績效與報償有明確的連結。

#### 3、使用高價值報償去增加好的績效。

好績效的結果應該呈現高度正面的價值。對於大部分的員工金錢是一個正面的報償，但它不是惟一有價值的報償。內部的報償像是成就和晉陞也可以增加卓越的績效。依據期望理論，員工與機關的績效將視其他他們預期達成績效目標的可能性，以及組織所是否以績效的成果直接反映於報償獎勵，最後給予組織成員績效的報償和獎勵對其是否具有正面的吸引力而定。換言之，預期去增加組織成員對績效付出更多的努力可以經由改變績效將導致報償的可能性，而這個報償對大部分的機關成員是具有正面價值的。(Perry, et al, 1989 : 29 ; 郭昱瑩, 民 93 : 170-171)。

上述對期望理論的探討，績效管理與獎金計畫能否有效的提昇地方行政機關及其所屬的管理者和員工的績效，其關鍵在於能否設立具達成可能性的績效目標、達成績效直接反映於獲得相對的績效獎金和年終考績以及所屬的管理者和員工對績效獎金及年終考績的重視程度。

### (三) 公平理論 (equity theory)

公平理論是另一個人類行為的認知理論，它是解釋激勵的發生是源自於認知不一致和交易的理論，它已被用於解釋激勵的問題和工作滿足的層次。公平理論來自於社會心理學的領域，它的基礎是一系列檢驗社會比較過程的研究。社會比較理論 (social comparison) 奠基於個人的感覺和感受和他們認為他們相對於其他人被對待是否公平。公平理論代表者社會比較理論的擴大和具體檢驗個人對他們時間和努力結果的預期 (Cherrington, 1994 : 153 ; Kim, 2002 : 448 )。

依據公平理論，人們評估他們對工作的投入和他們得到的產出。然而，這個評估是依據於相對的比較而不是對一個固定標準的比較。因此，員工對薪資的態度是經由人們得到多少的薪資、他們必需做什麼去獲取它和他們獲取的薪資水準相較其他人是否公平。那些認為他們薪資水準不公平的人會感受不滿意，進而激勵他們改變現況朝向更公平的方向。投入是所有人們產生交易的相關因素。典型的投入包含努力、績效、教育、技能和機會成本。必需指出的是投入所代表的價值是依據於個人對此價值的感受，而不是它的客觀價值。結果包含了所有人們從交易得到的報償。雖然，薪資是組織的最明顯的結果，很多其他正面和反面結果可能也可以被看成是相關的和有價值的，像是工作條件、社會互動、壓力和疲勞。同樣地，這個價值是經由個人的感受而不是經由任何客觀的價值。公平理論基本的比較可以表示如下比較一個人投入—結果的比例相對於其他人的投入—結果。

$$\frac{O_p}{I_p} = \frac{O_o}{I_o} \quad \text{【} O = \text{結果、} I = \text{投入、} o = \text{其他人、} p = \text{本人} \text{】}$$

公平理論解釋為何員工的績效總是比預期更少的，員工一般對公平的薪資有過多的渴求，因為高薪資是更頻繁反應於一般的例子。員工實際得到的薪資一般是比他們所理解的公平薪資更少，員工進而減少他們正常

努力。依據公平理論，不公平的感受會在個人之間產生緊張並且緊張會隨者不公平的增加而增加。公平理論對予管理者而言最重要的意涵是當對組織或個別員工評價和報償時，管理者需要注意給予人們績效報償有多少的客觀現實是不如主觀的公平感受重要。對組織或個人給予報償不是一個獨立的事件。相當多的獎金給予一個組織或員工可能使此組織或員工感受到報償，但它可能導致很多其他的組織或個人相當的不滿因為他們感受到不公平。另一方面，假如員工察覺到的其他組織或個人投入同樣的努力卻獲得更多的報償時，員工將被些不公平激勵而去修正這個不平衡使其重新達到投出 - 投入的平衡（Cherrington, 1994：154-156；Kim, 2002：448）。

依據上述對公平理論的探討，地方行政機關實施績效管理及獎金計劃，經由比較單位間或個人間對績效的達成有助於減少單位或個人對所屬績效評定及獎金報償的不公平感受，進而不會減少他們正常的努力。

### （三）代理人理論（agency theory）

代理人理論（agency theory）或又稱委託人-代理人（principal-agent）理論是前述所提及之新制度經濟學（New Institutional Economics, NIE）其中的一部分，近年此理論除實際上已運用於很多經濟關係如勞動、地產、貸款和生產市場並且很多也應用於公部門的政策執行和績效的監督、誘因機制的設計（Dollary, 2001；Ingraham and Kneedler, 2000：238-239；Wright, 2001：415）。其原因在於委託人-代理人關係存在遍及很多人類實際生活範疇，像是股東-管理者（stockholder-manager）、監督者-員工（supervisor-worker）及選民-民選的代表（voters-elect representatives）等 Scott, 1998：161-162）。因而，委託人-代理人理論能適當的表達出民主行政中一連串權力授與關係在公共行政領域構成的關鍵動態性。

從民主行政的基本關係來看，選民或公民是這個關係的最高委託人，而民選政治人物（行政首長和議員）則是選民的代理人。民選政治人物基於連任的考量為達成其競選承諾，必需授權官僚組織去達成，因而形成另一層的委託人--代理人關係。而官僚組織內部經由層級節制的特性則形成了更緊密的委託人--代理人關係。簡單而言，在層級節制的公共行政組織，除了最高階和最低階外，當權力授與是從組織的層級授與而下，每一個人既是委託人也是代理人，這形成了委託人-代理人多重的連結（multiplicity linkages）或授權鏈的關係（chain of mandate）（Lane, 1993: 166-89；陳敦源，民 91：81；張其祿，民 89：80）。

在公共官僚組織中任一層級的委託人-代理人關係下，一方面能使委託人-代理人雙方獲利但另一方面也產生控制、賞罰代理人和蒐集、分析和應用代理人績效資訊的問題（Ingraham and Kneeder, 2000：238-239；林水波、陳志璋，民 88：70-76；陳敦源，民 91：83）。另一方面傳統的公共官僚組織中公務員與國家或其管理者的法律關係已從「特別權力關係」<sup>10</sup>轉換為「特別法律關係」<sup>11</sup>，即公務員公法上的勤務關係已從早期定位為「力」修正為「契約」關係，這種契約關係的定位也符合代理人理論基本分析單位。因此，本研究嘗試以代理人理論作為探討公部門績效管理和獎勵的另一個理論基礎，因為如同 Eisenhardt (1989：57) 所指出的，代理人理論對資訊系統、結果的不確定、誘因和風險，特別是處理於報償和合作的議題可以提供有效的分析架構。因而藉由代理人理論不同觀點的呈現，期能更廣泛建構績效管理及獎勵理論基礎。以下將分三個部分作為代理人理論的探討，首先說明其理論的由來及其基本的意涵和假定，第二個部說明理論的概觀和分類，最後探討此理論於公部門績效管理及獎金制度的可能運用。

#### (1) 代理人理論的由來及其基本的意涵和假定

古典代理人理論問題是由 Adolf Berle 和 Gardiner Means 在 1932 所著「現代公司和私有財產」一書所提出的，他們觀察到在大公司所有權和控制權經常是分離的並且質疑是否組織的和公共政策也有這樣的情形。但這些概念的個體分析和操作途徑卻一直到 1970 年代才逐漸流行起來（Williamson, 1996：172）。如同 Ross (1973) 所指出的，代理人理論源自於經濟學的功利主義（utilitarianism）。在 1960 和 70 年代早期，經濟學家探究個人或團體之間風險的分擔。這些描述風險分擔問題的例子產生於當合作的個體對風險有不同的態度。代理人理論在風險分擔例子的範圍包括了當合作的個體有不同的目的和不同的利益發生時所謂的「代理人問題」（agency problem）及「代理損失」（agency loss）。亦即，因為委託人和代理人的目的和利益是傾向於不一致的。當委託人授權給了代理人時，委託人無法確定代理人是否有適當的作為或代理人可能在某些範圍會去怠惰追求委託人渴求的利益（Donaldson, 1990：369；Eisenhardt, 1989：58）。

---

<sup>10</sup> 指基於特別法律原因，於一定範圍內，對相對人享有概括命令的權力，而相對人具有高度服從義務之法律關係。其中公務員勤務關係即為其中一種類型，公務員公法上之勤務關係被定位於為「力」的關係，而非法的關係，請參閱吳庚（民 90：206-210）。

<sup>11</sup> 同註 10，頁 214-225。指經我國大法官會議釋字第一八七、二一、二四三、二六六及三一二等號的解釋，特別權力關係已大幅修正。代之為「特別法律關係」，其公務員公法上之勤務關係被定位於為公法上的「契約」的關係。

對代理人理論發展有重要貢獻的學者 Jensen 和 Meckling( 1976 )指出，在經濟生活中所有個人可以被理解為傾向於極大化自我利益的行為。在這個背景下，代理人問題變得更明顯的，亦即假定委託人和代理人兩者都是效益極大者，從而代理人不會追求當事人最佳的利益。如同私部門中管理者和股東之間所有權和控制權的分離，在政府的官僚組織中管理者和員工之間因為權力的授與也產生了績效誘因和監督的問題，在公部門委託人-代理人問題是比私部門更複雜和困難去解決的。這是因為私部門有能力經由評估所屬管理者及員工的獲利績效限縮衡量的問題區域。相對而言，無法僅經由獲利績效評估政府管理者及員工的績效。因而，政府的官僚組織相對於私部門績效管理和獎勵的問題是更加嚴重的（張其祿，民 88：163）。因此，委託人-代理人架構可以提供我們了解公共行政組織中管理者及員工績效關係的重要的觀點。

代理人理論是描寫普遍存在的代理人關係，在那些關係中那些個人（委託人）對其他人（代理人）授與權力去追求他或她的績效（利益）而形成的合作關係，並且委託人的利益是受代理人決定所影響（Jensen and Meckling, 1976）。在這樣的代理關係中代理人理論試圖使用「契約」的意涵去描述這樣的關係(Eisenhardt, 1989：58)。因為治理委託人和代理人之間關係分析的單位是契約。這個理論是依據有關（1）人是自利、有限理性、風險趨避、投機主義；（2）組織成員之中對目標存在衝突；（3）資訊就像是可購買的商品等假定決定最有效治理委託和代理人關係的監督和報償誘因契約機制的安排（Arrow, 1971；Williamson, 1975；Eisenhardt, 1989：58；Coles et al, 2001：25-26）。

## （2）代理人理論的概觀和分類

代理人理論是關心於可能發生於代理關係的二個問題。第一個代理人問題是發生於委託人和代理人對目標和需求的衝突。第二個問題是委託人很困難或需昂貴的成本去確認代理人實際做了什麼（Eisenhardt, 1989：58）。第一個問題的產生是因為委託人和代理人傾向有不同的目標以及不同的風險傾向(Wright, et al, 1996)。在目標的衝突上，委託人從代理關係獲得財務

的利益和付出成本。然而，代理人從這個關係獲得不僅是金錢的並且也得到非金錢利益（或成本）。在這個關點，「非金錢」利益（或成本）是僅有代理人所消費，委託人消費是不可能的（Wright et al, 1996：447）。

非金錢利益可能包括辦公室物質設備、秘書人員的吸引力和員工懲罰的標準等（Jensen and Meckling, 1976：486）。有關代理人非金錢成本可能包括要求額外的努力去尋找用於新的有利的冒險、了解新的技術及存在於不同創新採用選擇的憂慮。明顯的當事人和代理人之間被假定目標衝突，因為不同的效益功能存在；結果，代理人的決定是被預期對於當事人是成本高昂的（Jensen and Meckling, 1976：486）。有些代理人不僅消耗額外津貼（獎金）並且也可能工作不認真。那些符合於代理人理論的觀點的代理人是不可能對他們特定的工作負責的工作。對於這些代理人，可能特別偏好怠惰因為這個方式他們可以減少他們的不利益相對於在特別的工作投入努力，怠惰是代理關係中衝突最重要的來源（Jensen and Meckling, 1976：487）。

在風險的衝突上，因為委託人可藉由多樣化他們的投資於個別的組織（廠商）或代理人，因此他們被視為風險中立（risk neutral）。然而對代理人而言，因為代理人無法多樣化他們的僱用，其受僱的安全性和收入不可避免是連結於單一組織的委託人，因而代理人在組織所作的決定是風險趨避（risk averse），以便於減少風險有益於其個人利益（Wright et al, 2001：421- 422）。有些代理人，在績效評價及報償可預知的情況下。可能對績效的追求是風險趨避的。對於這些代理人，可能偏好減少風險的策略因為這個方式相對於他們努力的追求績效可以獲的的績效評價及報償都一樣的。這樣的策略不僅不會減少他們的不利益，並且也可以減少他們因未達成宣稱的績效目標而遭受課責。在這些的情況，委託人和代理人之間的績效關係只可能獲致次佳的結果。

第二個問題的產生是因為委託人面對的根本問題不僅是誘因結構的設計，其困難在於有關於代理人的資訊不僅是不完美並且是被代理人所扭

曲。因在代理關係中資訊的優勢偏向於代理人，代理人藉由資訊不對稱（information asymmetry）可能會偏好於投機主義（opportunism）的決策和行為，代理人的投機主義被視為是自利的追求（self-interest）和狡詐（guile）（Arrow, 1971；Williamson, 1975；張其祿，民 88：160）。因此，在委託人與代理人績效關係的互動上，委託人會預期與他們有合作關係的代理人可能是虛偽和欺騙的。然而，儘管委託人可藉由提供誘因和監督抑制代理人的投機決策和作為，但事實上因為逆向選擇（adverse selection）和道德危機的（moral hazard）問題的存在，因而可預期到投機主義可能是普遍（Wright et al, 2001：415）。

逆向選擇和道德危機這兩個特殊的問題在代理人理論的文獻已經受到很多的關注。逆向選擇是有關於代理人能力的錯誤的認知，這個觀點是認為代理人於被僱用時可能宣稱其具備某些特定的技能和能力。逆向選擇的發生是因為當事人無法確認這些能力於僱用代理人時或代理人僱用後的工作。例如科學家宣稱其具有特定研究經歷而僱主無法判斷是否他具有這種經歷（Eisenhardt, 1989：61）；又例如於保險契約的例子，不健康的人會更想去購買健康保險，他們將在已投保人的共同資金中佔過多的部分，接者這將會迫使保費提高導致很多低風險健康的人不去購買健康保險（Dollary, 2001）。

道德危機是有關於代理人這一方缺乏努力。這個觀點是認為代理人不會努力於既定的協議。亦即代理人可以影響契約內容的安排產生對他自己有利的結果或是怠惰的（shirk）。例如在公司上班時間一個科學家研究於個人的研究計畫，但因此研究是很複雜的以致於公司的管理者無法察覺科學家實際上正在做什麼；又例如一個人已經投保並且保險公司無法確實監督他投保後的行為，那他的行為在投保後可能會有改變藉以獲得保險公司鉅額的理賠（Eisenhardt, 1989：61；Dollary, 2001）。



綜上述，學者 Eisenhardt (1989: 59) 整理了代理人理論的概觀如表 2-7：

表 2-7：代理人理論概觀表

關鍵概念	當事人-代理人關係將反映出組織於資訊和風險承擔成本的效益
分析單位	當事人和代理人之間的契約
人性的假定	自利、有限理性、風險趨避
組織的假定	參與者之間存在目標衝突、效率就是有用的標準、當事人和代理人之間資訊的不對稱。
資訊的假定	資訊就像是可購買商品
契約上的問題	代理人（道德危險和逆向選擇）、風險的分擔
問題的領域	在那些當事人和代理人關係中他們各自有不同的目標和風險偏好（像是報償、管制、領導、結果管理及垂直整合）

資料來源：Kathleen M. Eisenhardt, Agency Theory: An Assessment and Review. Academy of Management Review, Vol.30 (1989), Table 1, pp.59.

在學術研究的途徑上，代理人理論可分為二大類。一為實證 (positivist) 代理人理論；另一為委託人 - 當事人理論，二類主要的差異在於精密數學、依變數和形態。實證研究途徑的焦點在於那些委託人和代理人可能有衝突目標的明確情況和探討可以限制代理人自利行為的治理機制。實證代理人的研究比委託人 - 代理人的研究是更少使用數學語言的。並且，實證研究的焦點幾乎排除大部分上市公司介於管理者和股東之間特別的當事人-代理人關係。在實證代理人理論的研究的途徑上有三篇文章是有特別影響的，Jensen 和 Meckling (1976) 探索公司的所有權結構，包括如何經由給予管理者更多的所有權進而促使其利益與擁有者一致。Fama (1980) 探討有效資本和勞力市場的角色就像是可用於控制高階主管自利行為的資訊機制。Fama 和 Jensen (1983) 探討董事會的角色就像是在大公司之中股東的資訊系統可以被用於監督高階主管的投機行為 (Eisenhardt, 1989: 59)。

從理論的觀點，實證代理人理論最關心於解決代理人問題之治理機制，亦即如何透過組織的監督和誘因安排機制去限制代理成本 (Eisenhardt, 1989: 59; Coles et al, 2001: 25-26)。依據 Jensen and Meckling (1976) 定義有三類的代理人成本，第一：監督 (monitor) 成本，來自於委託人投資在監督代理人行為和建立誘因籍以產生所希望的行為。第二：擔保 (bond) 的成本，來自於委託人投入資源於代理人以確保代理人對他們的利益能有明

確的貢獻。第三，剩餘損失（residual loss）成本：在於由於委託人經由介於他們和那些代理人之間利益背離損失到他們利益的容忍。因此全部的代理成本包含了監督的成本、擔保的成本和剩餘損失的成本。

委託人-代理人研究是相關委託人-代理人關係的一般理論，它是可應用於僱主-員工、購買者-供應者和其他的代理關係。委託人-代理人典範的特色包括特定詳細的假定，那些是有邏輯推論和數學的驗證。相較於實證的代理人理論，委託人-代理人是更純理論和使用數學語言的，因而更不受組織學者所接受。然而，這個理論也包括更多可驗證的內涵。從理論的觀點，委託人-代理人理論的核心是（1）衡量行為的成本和（2）衡量結果的成本和轉移風險給代理人之間的取捨（trade-off），因而其研究焦點是在於決定當事人和代理人之間最佳的契約是行為或結果基礎（Eisenhardt, 1989：59-61）。

其最常研究的二個問題領域為完全資訊及不完全資訊情況下的最佳的契約。在完全資訊情況下，委託人了解代理人做了什麼，因而當事人可以監督代理人的行為，此時以行為為基礎的契約是更有效的。在不完全資訊或無法觀察代理人行為情況下，委託人有二個選擇。一是經由投資於像是預算系統、報告程序、董事會及額外的管理層級等資訊系統去揭露代理人的行為。類似的投資可以使委託人了解代理人的行為，此時如同完全資訊的情況可選擇以行為為基礎的契約。另一個選擇是，以代理人行為的結果作為契約。類似以成果為基礎的契約誘使代理人的偏好與當事人一致，因為二者的報償是取決於同樣的行動，但轉移風險於代理人。風險的產生是因為結果僅是契約相對人（代理人）行為的運作。政府政策、經濟條件、競爭者的介入和技術的改變等等，可能對結果產生無法控制的變數。這產生結果的不確定不僅導致無法去預先計畫並且必須由代理人承擔風險。當結果是低程度的不確定，轉移風險給代理人的成本是低的，此時以成果為基礎的契約是受代理人歡迎的。然而，當結果的不確定增加，儘管以成果為基礎的契約可能使代理人獲得較多的利益，這個契約安排可能不會受到代理人歡迎，因為它也代表者增加代理人很大的風險。上述實證代理人和當事人-代理人研究二個途徑是互補的：實證理論定義了很多可選擇的契約，委託人-代理人理論則指出在很多結果不確定、風險趨避和資訊等變數下那些契約是最有效的（Eisenhardt, 1989：59-61）。

### (3) 代理人理論對於公部門績效管理及獎金制度的可能運用

依據於代理人理論，當公共行政組織內績效的勤務關係是從組織的層級授與權力和義務而下，每一個組織成員既是委託人也是代理人，這形成了委託人-代理人多重的連結或授權鏈的關係。基於上述代理人理論的假定，人是自利和有限理性的且每一層級的員工（代理人）相對於上級的主管（委託人）對績效是存在不同的目標和風險偏好。此外每一層級的員工（代理人）相對於上級的主管（委託人）其對其負責的任務和所提供服務的績效資訊是更了解的。員工基於此績效資訊不對稱的優勢是更有誘因去採行如 Miller（1992）所指的隱藏資訊（hidden information）策略，其結果產生了上級的主管很困難去觀察員工的隱藏行動（hidden action）或主管必需付出很多監督、擔保等成本去察覺。因而，員工是更可能對其負責的任務和提供服務有投機和怠惰的決定和作為。

從上述，公共行政組織要有效的提昇其組織及所屬成員的績效，其關鍵仍在於設計有效的控制和誘因機制以減少組織存在的績效代理人問題。依據於代理人理論可應用於公部門績效管理及獎金制度如下的範疇：

#### (A) 績效目標的設立過程：

代理人問題發生的原因之一是，組織中的委託人和代理人之間對績效目標認知的歧異。一般而言委託人會關心於組織整體的績效目標的達成，相對的代理人只會關心於對其本身有利績效目標的達成。因此，組織推行績效管理及獎金制度，績效目標的設立過程是很關鍵的。組織設立的績效目標如能直接的連結於組織的核心功能，進而轉化為個人的績效目標將能有效的減少員工與管理者之間對績效目標認知的歧異。亦即經由組織各層級成員參與績效目標的設定會促使組織各層級成員對績效目標形成共識及對個人績效的評價和獎勵的基準有明確的了解，這會對組織各層級的管理者及員工之間的績效關係形成較佳的績效關係。其結果也將誘使組織各層級成員追求有利於個人績效目標時同時也會達成機關首長或高階管理者渴求組織整體績效的提昇。

#### (B) 績效指標的選擇：

依據於代理人理論，委託人和代理人之間最佳的績效契約安排必需考慮代理人工作任務的例行化、可衡量、績效代理關係期間的長短和組織的規模等的特性來決定以「行為」或「成果」為基礎。當組織或組織成員的

工作任務是例行化、可衡量、長期的績效代理關係和組織規模小時組織對績效指標的選擇上可考慮選擇「投入」、「過程」等具行為基礎的指標類型。相對的，當工作的是複雜多變。難以衡量、短期的績效代理關係和組織規模大時，可選擇「產出」、「結果」等具成果基礎的指標類型。

### (3) 績效資訊的蒐集、分析與應用

代理人理論也強調委託人可藉由投資於如績效管理之資訊系統去蒐集代理人的績效資訊並用於監督及獎勵代理人的績效。無疑地，組織藉由一系列績效管理的活動，組織的管理者可蒐集到系統化的組織或員工的績效資訊，機關首長和高階管理者如能有效的分析和應用這些資訊，可以使組織各層級的管理者及員工減少投機的決定和行為。另一方面也可以組織及組織成員接受正確改善行動的建議及使得績效的評估/評價及獎金給予更能準確和公平。

### (4) 績效風險態度的轉變

依據代理人理論，代理人是被假定為風險趨避的。對於這些代理人，在績效評價及報償與其組織績效及個人績效無直接連結的情況下。這些的代理人不會努力於追求績效，因為努力於績效的追求並不必然可以獲的相對的績效評價及報償。因此，代理人選擇績效風險趨避的策略不僅不會減少他們的利益，並且也可以減少他們因未達成宣稱的績效目標而遭受課責。然而，當組織推動的績效管理與獎勵措施是完全以組織績效及個人績效為評價和報償惟一基礎；並且獲得良好評價與豐厚報償的機率變小以及評價和報償差異變大時，組織各層級的管理者及員工對績效風險態度會轉變為風險趨向 (risk-prone)。因為對於代理人而言，選擇績效風險趨避的策略可能反映於無法有效的處理新的機會和威脅，其結果會產生於平凡的組織及個人績效，進而使代理人無法獲得的良好績效評價和豐厚獎金。值得注意的事，當組織各層級的管理者和員工的績效風險態度從趨避轉變為趨向時，可能會對組織各層級的管理者和員工的績效關係造成二種可能的影響。一為由於組織各層級的員工採行更多創新和彈性的風險趨向績效作為，其不僅產生有利於自身績效評價及報償的顯著績效並且也助於各層級管理者績效的達成，這個結果將使得其與管理者的績效關係更好。另一個影響為，組織各層級的員工採行更多創新和彈性的風險趨向績效作為，但其產生不利於自身績效評價及報償的不良績效並且進而不利於各層級管理者績效的達成，這個結果將使得其與管理者的績效關係更加的衝突。

### 第三節 績效管理與獎金制度的要素與實務

#### 一、績效管理與獎金制度的發展

1970 年代期間西方主要國家產生規模龐大公共赤字的經濟成長問題其伴隨者產生了政府財務危機，和人民對政府服務品質和成果缺乏的不滿。人民對政府觀感經常是浪費的（wasteful）、無效率的（ineffective）和無回應的（unresponsive），這使得政府的可信任度（credibility）降到是前所未有的低並進而導致了政府治理的合法性問題（Wholey and Harry, 1992：604；Sanderson, 2001：297-298；林水波、陳志璋；民 88：46）。面對此治理的困境，傳統治理公共組織的概念必需有根本性和快速的轉變。因此，很多經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD）成員國的公部門紛紛進行新的公共治理模式的改革，那些概念所顯現的現在被稱為新公共管理<sup>12</sup>（New Public Management, NPM），其呈現出對國家扮演更現代化角色的期待和非常強調於績效管理，像是大部分 OECD 國家都發展了預算的控制和績效評價、衡量的制度（Hughes, 1994:247；Sanderson, 2001：300）。

相對於早期政府的績效管理焦點在於內部的和過程的，那些的焦點是聚焦於產出的層級節制的課責性（行政規則指導的例行規則和預算的分配）和對於過程的法律課責性（審查和其他的監督行動）（Romzek, 1998）。新公共管理將其績效管理的焦點置於達成成本效益的成果<sup>13</sup>。它反對傳統公共行政強調的投入和過程而贊同產出和結果。亦即新公共管理觀注於政府各種核心功能產出達成的成果。因而，其更具任務導向、結果導向和對成果課責（Rosenbloom and Piotrowski, 2002：643；孫本初，民 88：28）。

---

<sup>12</sup> 「新公共管理」(New Public Management, NPM) 典範。NPM 的產生可以追蹤到 1980 年代早期（實際的起點來自於余契爾（Thatcher）在英國的改革），和它的全盛期是完成在 1990 年代紐西蘭公部門革命性的執行。相對於傳統公共行政二個 P「廉潔」(Probity) 和「正當」(Propriety)，NPM 焦點在不同的二個 P「政策」(Policy) 和「績效」(Performance) 請參閱 Schiavo-Camp (1999)。

<sup>13</sup> 依據於新公共管理的主要精神，公共機關應該（1）由有足夠裁量權和權力的專業管理者對組織的績效負責；（2）有清楚的目標和績效衡量；（3）強調產出而不是程序；（4）建立於分權、合作的單位和特許權的授與；（5）使用競爭去提昇效率和成本效益；（6）對人事和其他的系統採用私部門所運用的途徑；（7）焦點在減少指揮和控制的成本。請參閱 Hood (1991)；Hughes (1998) 和 Terry (1998)。

政府公部門對績效管理的興趣在 1980 年代似乎有些衰退，因為類似的管理經常顯示出？有對決策做出有意義的貢獻。很多機關必需拋棄「資料豐富但資訊貧乏」(Data Rich but Information Poor, DRIP)的？發症和認為投注時間和努力於這些系統其成果是不顯著的 (Poister and Streib, 1999 : 325-326 ; Berman and Wang, 2000)。然而從 1990 年代以來，府組織對系統化績效評量的需求和使用績效薪資 (pay-for-performance) 系統已經逐漸增加 (Wholey and Hatry, 1992 ; Taylor and Pierce, 1999 : 421)。績效管理與獎金又重新受到了公部門的重視，並視其為新一波勢不可擋公共行政變革運動的關鍵因素。在公共行政領域績效管理重新受到關注有很多的因素，包括如全球競爭日益增加、納稅人的不滿、公共服務民營化的壓力、對控制脫韁奔跑支出的立法改革，以及更多責任移轉低層次政府。已經產生立法者、大眾在花費多少經費和產生那些成果的條件下，對其更多的課責需求。此外，由 Osborne 和 Gaebler 於 1992 倡導的再造政府運動和美國副總統 AL Gore 於 1993 提出的全國績效評鑑 (Notional Performance Review) 都呼籲以新的思考方式探討如何定義和衡量公共機關及公務員的績效並給予適當的課責和獎勵。現今再受到重視的績效管理與獎金制度不是公共行政變革的一個選項，它是提昇政府全球競爭力所必要的。它強調是更任務導向和結果導向的，包括了消費者的觀點、對目標和目的績效衡量和獎勵，和有意義的整合績效管理與獎勵到其他的管理過程 (Scott, 1998 : 343 ; Poister and Streib, 1999 : 325-326 ; Kim, 2002 : 447 ; 鄭美華，民 88 : 8)。

從上述，績效的管理和獎金在 80 年代雖然因設計和執行的問題在世界各國的公共行政變革喪失其重要性。然而在 90 年代政府各國為因應包括全球競爭、納稅人對政府服務傳遞及成果的不滿及龐大支出的控制問題等所衍生的治理困境挑戰，紛紛採行各種被稱為新公共管理的公共變革。而在這一波變革運動中績效的管理和獎金再度受到了重視並被視為是各項變革的核心要素，它更強調任務導向和結果導向而非傳統對投入和過程的層級控制導向。然而，為了更深入的了解績效管理和獎金制度核心概念與實務，其有必要對其定義、關鍵要素、活動、執行步驟及運用的方法作以下簡要的探討。

## 二、公部門績效管理與獎金的定義

丘昌泰 (民 91 : 47) 認為其係指：「公部門對於公共服務或計畫目標進行設定及在實現的過程蒐集績效資訊、進行績效衡量，並對實現結果進行

系統性績效評鑑的整體過程。孫本初（民 91：39）認為績效管理係指「組織為達成組織、部門及個人績效等三種績效的需求，設定執行策略，達成組織、部門及個人績效需求的管理過程」。郭昱瑩（民 93：166）認為績效管理係指「衡量、監測和評估公部門機關於某一特定時間內的表現，並提供公務人員工作回饋的資訊，期能為公部門機關持續注入績效提升的能力」。Osborne 等（1995：21）指出績效管理是「任何方案最初設計所不可缺的一部份；它由蒐集到可理解的績效資料和對於那些資料的分析和應用所組成；其結果是被用於發展所有層次方案計畫和執行；其過程是被用於提昇和改善未來的績效」。Coates（2004，631）指出績效管理是「組織衡量於任務陳述、服務的傳遞目的或類似的目標的績效，並使用績效的資料於核心功能決策的過程」。Agere 和 Jorm（2000：33）指出績效管理包括下列三個部分：

- （一）發展好的運作計畫，包括在可用的資源下決定如何達成最佳的成果。這意謂者部門必需有能力去確認關鍵的成果承諾，連結部門的成果於政府的施政重點。
- （二）經由績效衡量、連結成本和成果以及納入夥伴和顧客持續的學習以便於去改善方案、政策和服務。
- （三）對公民、立法機關和夥伴回應和負責。這意謂者組織必需有能力以平衡的方式去呈現和傳達人們所關心的議題，使用績效資訊去獲得公民和夥伴的注意、肯定和最後對於成果給予相關的激勵。

另一方面公部門績效獎金其係指：當組織依據「績效標準」（performance standard）評估（evaluation）組織、部門及評價（appraisal）個人呈現的績效成果後，可呈現組織的績效成果、組織管理者及員工的貢獻度，並依據成果及貢獻度的評價等級給與組織特別資金額度和轉換於個人或團體金錢性（功績薪資的增加或得到獎金）的報償激勵（Taylor and Pierce, 1999：424；Coles et al, 2001：26；Kim, 2002：449；林海清，民 90：10；孫本初，民 91：39）。

從上述公部門績效管理與獎金可定義為：公共組織為達成某一特定時間內組織、部門及個人績效等三種績效的需求，針對組織的核心服務領域和執行方案目的及對個人職務、角色及義務作欲達成績效的明確陳述和設

定相對的指標。在可用的資源下，對達成績效的過程和結果進行績效衡量、監測和評估，並依據所蒐集到可理解的績效資訊和把那些資訊分析和應用於所有層次績效的提昇和改善，以達成公民和夥伴對其績效的注意和肯定。最後並對於組織和個人呈現的績效成果給予不同等級的評價，以給與組織特別資金額度和個人或團體金錢性（功績薪資的增加或得到獎金）的報償激勵。

### 三、公部門實施績效管理與獎金的關鍵要素

#### （一）績效目標

一個有效與完整的績效管理與獎金制度或系統的開端在於設定清楚、可理解和重要的績效目標，這是因為惟有這樣的目標才能有效的強化組織成員對組織願景的認同以及提供組織的管理者和員工正確的管理誘因（Kracchuk and Schack, 1996 : 350 ; Taylor and Pierce, 1999 : 425 ; Heinrich, 2002 : 716）。績效目標依所運作時間的長短可分為策略和年度二類：策略績效目標是代表者組織長期（一般都設定為三至五年）且廣泛的任務陳述及一般性目的和目標；年度績效目標代表者是組織在策略目標下每一年依據其核心功能領域、運作的主要法規和預算分配的優先順序所確認的組織或方案之客觀（objective）、可量化（quantifiable）、可評量（measurable）的年度施政目標（Kracchuk and Schack, 1996 : 348 ; Poister and Streib, 1999 : 328-332 ; Rosenbloom and Piotrowski, 2002 : 650）。另外，績效目標依所適用的客體可分為組織、單位及個人三個層次。其原因在於組織要成為高績效的組織其基礎在於個人績效能有意義轉化和連結於單位及組織等層次的績效。因此，一個完整的績效管理制度必須能夠展現機關整體績效、內部單位績效及員工個人績效，形成所謂績效目標金字塔（DeNisi, 2000 : 131 ; 林火燦，民 92 : 19 ; 人事行政局，民 93 : 29）。

此外，績效目標的設定也必需考量到「平衡」及「數量」。考量平衡才能反映組織績效的主要面向，除包括組織內不同單位和基層員工的觀點。更重要的是關注及反映公民和利害關係者的觀點，因為在新公共管理典範下的公民即消費者的模式(citizen-as-consumer model)下，組織的績效目標沒有關注或反映於公民追求的目標，對公民而言他們是不認同組織的績效有任何的改善（Scott, 1998 : 359-360 ; Audit Commission, 2000 : 7 ; Kelly and Swindell, 2002 : 611 ;



Behn, 2003 : 591 )。這也代表者組織的績效目標設定有必要納入更多組織內不同單位和基層員工及組織外公民和利害關係者參與績效目標的規劃和優先性的設定 ( Sanderson, 2001 : 304)。考量數量是有關於組織用於達成績效資源、預算的有限性以及部門首長和高階官員政治上施政優先性的例外架構管理 ( management-by-exception frame ) ( Kracchuk and Schack, 1996 : 351 ; Levetan, 2000 : 42 ; Grizzle and Pettijohn, 2002 )。

從上述可知，設定相關於組織核心功能的績效目標是成功實施績效管理與獎金制度或系統的第一步。績效目標依運作時間及適用客體可分為策略和年度二大類及組織、單位及個人三個層次的績效目標。績效目標的設定除了必需具體清楚、可理解和重要性；也要注意平衡及數量的考量。更關鍵的是績效目標有意義轉化和連結，亦即如何將長期的策略績效目標轉化於年度的績效目標；以及如何將組織層次的績效目標連結於單位和個人的績效目標 ( Berman and Wang, 2000 ; Heinrich, 2002 : 716 )。

## (二) 績效指標

在績效目標設定後，如何了解組織或個人現今的績效進展或最後有無達既定的目標，要達成這個目的則必需選擇和設定最能反映和代表績效目標達成現況和結果的指標( Behn, 2003: 588; Audit Commission, 2000 : 7 )。事實上，績效指標在績效管理與獎金制度或系統上是扮演者關鍵的角色 ( Scott, 1998 : 354 )。如同 Jackson ( 1988:12 ) 所指出的績效指標在改善地方政府等組織和服務的管理可以扮演的如下的角色：

- (1) 增加課責性；
- (2) 提供一個基礎用予政策規劃和控制；
- (3) 對監測組織的活動可以提供重要資訊；
- (4) 對之前通過的策略管理可以提供資訊；
- (5) 提供人員評價系統的基礎。

此外，英國的審計委員會（Audit Commission, 2000：8）也指出不同的指標使用者和目的如圖 2-4。

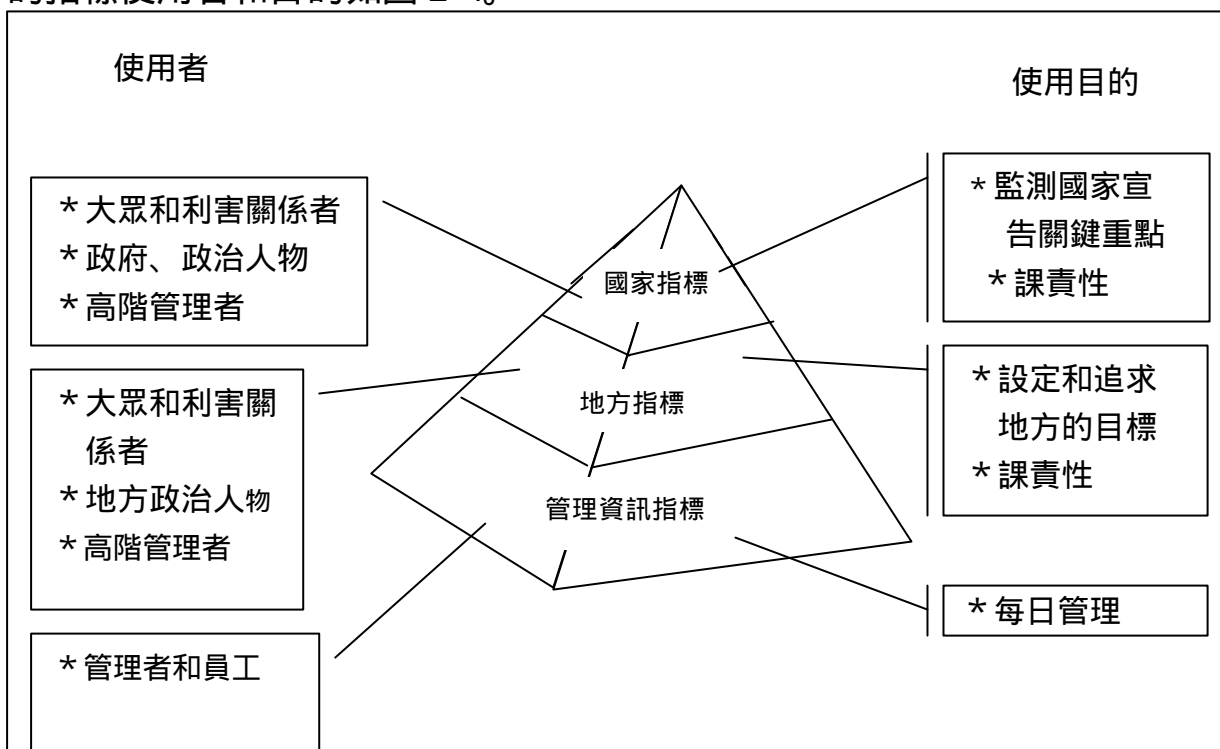


圖 2-4：績效指標的使用者和使用目的圖

資料來源：Audit Commission，The Principles of Performance Measurement，（2000），Figure 2, pp.8.

績效指標依其所反映和代表的績效有很多的類型，例如學者 Ammons（2001：12）指出績效指標一般可以被分類為工作量（Workload）、效率（Efficiency）、效能（Effectiveness）和生產力（Productivity）四個類型。Kracchuk 和 Schack（1996：356）指出一個可用於了解系統中不同目標的廣泛量測架構，其指標應包括投入（Inputs）、過程（Processes）、產出（Outputs）、結果（Outcomes）及顧客滿意度（Client Satisfaction）。Schiavo-Campo（1999：12）指出投入/經濟的（Economy）、產出/效率、結果/效能和過程（Process）等四個績效指標可用於確認公共行政組織的績效。Scott（1998：354）則指出評價組織效能最關鍵的三個指標的類型為結果、過程和組織<sup>14</sup>（structures）。

<sup>14</sup> 結構的指標評估組織提供有效績效的能力。這個類型之中包含所有依據組織觀點的指標或被假定對組織的效能有影響的參與者特性。製造組織可以透過他們的機械工具年齡和價值被評價；醫院可以經由他們的設備適當性和醫療人員的資格。這些的指標類型形成任命審查和組織的證照系統，請參 Scott, W. Richard（1998：358）。

從上述，很多不同類型的績效指標都可用以反映和代表組織績效目標的達成現況和結果。以下將一般最常用的指標作探討並說明其限制：

### (1) 投入 (input)

產生服務的使用資源（例如警察、監獄、警車、手銬等）。投入的社會價值是透過他們的成本來衡量。績效標準相當於投入的是「經濟的 (economy)」，亦即投入最少的成本去及時取得良好的品質。投入的指標只能反映者組織對績效的達成所配置和使用的人力、經費等資源，但其無法反映組織績效的產出數量和其績效有無符合需求。

### (2) 產出 (output)

也稱為工作量 (Workload)，反映工作執行的總量或接受服務的總量。產出的社會價值是透過市場價格用於相同或接近同等服務（如？有則透過全部的單位成本）來作為它的價值。透過比較產出，例如透過人力資源部門申請過程的數量，城市的官員和公民可以看見是否工作量的值是高或低。雖然這樣的資訊可以有一些價值，它揭露僅是有多少的工作被完成---沒有揭露它被完成有多好或多有效率。

### (3) 效率 (efficiency)

反映了介於被完成的工作和完成它所需資源之間的關係，亦即每產出單位最小化的全部投入成本（或在相關給定全部投入的成本最大化的產出品質）。單位成本 (unit cost) 是最明顯的例子，但效率的衡量也以可做不同的形式。單位成本的計算是由服務或運作全部的成本除以單位提供的數量，例如城市工作人員以 100000 元的全部成本鋪設 2000 呎的水管，此時水管鋪設單位成本是每呎 50 元。或以完成的數量除以全部的成本如每 100 元可鋪設 2 呎。其他的效率衡量形式反映了選擇資源投入的類型（例如每勞動小時單位生產量）或生產有關的一個效率標準。例如支出維修設備是被運作僅是時間的 10% 它是可接受的。效率指標雖能反映出投入和產出之間的關係，但其仍無法反映出績效被完成的程度或品質。

#### (4) 效能 (effectiveness)

也稱為結果 (outcome) 衡量，描繪績效目標被達成的程度或反映地方政府績效的品質。效能的社會價值是很難去評價的，除了像是在政治的領域透過大眾互動所顯見的，亦即在相關所生產的產出最大化的結果。效能的指標雖能反映出績效被完成的程度或品質，但其在運用上仍有投入與效能之間因果關係不易確認、產出環境的特性的影響、決定衡量時間點、缺乏資料及昂貴的蒐集資料成本等問題。

#### (5) 生產力 (productivity)

結合效率和效能的指標為一個指標。例如，「每勞動小時修護的儀器」反映了「效率」和「儀器有效修護的百分比」(修護後六個月內不再送修)反映了「效能」，「每儀器有效修護的勞動小時(或單位成本)」反映了「生產力」。這無效儀器修護以及有效修護的成本是包含在這樣計算的分子，但只有儀器的有效修護是被計算在分母，透過這樣的方式可以鼓勵儀器修護人員的效率和效能。生產力的指標相較於前述是更能反映績效的，但其問題在於如何取得正確的效能資料和效率及效能資料適當的選擇。

#### (6) 過程 (process)

是那些用予投入、得到產出或達成結果的方法。好的過程價值是未確定的，用予投入，好的過程會理性的承諾於投入取得和利用的規則的一致，和當然，誠實地(完善)。在一些公共活動領域，像是法律執法的例子，正當程序本身即是確立正當和是良好治理的關鍵因素。例如，透過侵害公民權以達成破案的績效是不被認同的。在其他的領域，過程指標是被用以反映績效，當產出或(更經常)結果無法被清楚定義時(「臨床照顧」在健康服務、「公開討論的原則」在政策執行等是過程指標的例子。過程指標可以是量化的(quantitative)但通常是質化的(qualitative)。然而，他們可以頻繁透過來自於使用者的回饋轉換於量化的指標(例如醫院病人滿意度透過調查可以被數量化。過程指標的限制在於必需花費大量的人力和成本在有限的時間內對於組織或個人達成績效的過程蒐集和監測相關的資訊及遵守

複雜的程序要求，因而在很多的工作情況對工作過程的資訊蒐集和監測及程序要求是有很多的障礙，類似強調心智的活動，本質上是很難去蒐集和監測資訊及要求程序。另一個是反應性的限制—那即是，可能去影響被觀察者的行為，因為工作者經常反對直接觀察他們的工作過程的意圖。因為這些的限制，組織可能依賴於已執行績效的自我報告。然而，這些的資料反應的績效過程可能是偏差和不完整的。

## (7) 公民滿意度 (citizen satisfaction)

公民滿意度是被使用於在組織運作核心功能領域或組織成員傳遞服務時，透過對公民對組織或成員功能運作及服務傳遞觀感的績效資訊回饋。公民滿意度調查結果連結於績效衡量方案對管理者是非常有用的，其就像多元指標 (multiple-indicator) 途徑用於評估城市服務品質的一部分。公民滿意度調查本質上是被認為非屬如投入、效率和產出典型被蒐集和呈現於組織內部行政績效衡量指標而是組織外部的指標，其可更真實的反映公民對公共行政組織績效的觀感和評價。特別當公共行政組織提供多元服務或核心功能運作是具區域特性的，公民調查方式可以掌握其差異性而典型的行政組織內部整體性的績效指標是無法辦到的。此外，公民滿意度指標另一個優點是有助於公共行政組織績效與公民之間的溝通和獲得公民對其績效更多的認同。這是因為滿意度的調查有助於公民相信他的聲音可傳達至政府組織和更可能去參與相關的績效管理活動，公民對政府績效管理活動更多的意見表達、了解和參與其結果將產生於對政府績效感受到有效率和滿意。當然，公民滿意度被運用於績效指標仍有其限制：首先是歸屬限制，即行政機關必需確認公民是針對它們所提供的服務作滿意度的反映，以避免他們的滿意度意見是反映於機關實際提供的服務，這種情形經常會發生在分部化的政府組織。第二個限制是，行政機關必需避免對沒有接觸或了解所提供服務的公民作滿意度的評價以免所造成滿意度的評價錯誤。第三個限制是，行政機關運用公民滿意度指標，必需是經常性的及有專業人員作資料的分析。

以上所述的各種類型的績效指標在不同類型的公共行政組織可運用如表 2-8：

表 2-8：不同組織類型應用績效指標的例子					
績效指標	組織類型				
	一般行政	司法系統	警察	健康	社會福利
投入	人員的數量	司法官人數	警察的巡邏時間	基層醫療機構	社會工作者的數量
產出	政策報告的數量	個案審理件數	取締犯罪的數量	預苗注射的數量	受援助的人數
效率	每一人產出的政策報告數	每一個司法官審理案件數	警察巡邏時間取締的犯罪數量	每一基層醫療機構預苗注射的數量	每一社會工作者援助的人數
效能	更好的決定	審理期限內結案	犯罪率的下降	有效降低法定傳染病疾的流行	使受援助者自力更生
生產力	產生更好決定之個人的政策報告數	審理期限內結案之每一個司法官審理案件數	有助於降低犯罪率之警察巡邏時間取締的犯罪數量	有效降低法定傳染病疾的流行之每一基層醫療機構預苗注射的數量	達成受援助者自力更生之每一社會工作者援助的人數
過程	公開的討論	給予訴訟雙方證據調查和交互詰問	巡邏時間的狀況回報和掌握	對高感染族群定期的預苗注射	轉介專長的訓練和就業的輔導
公民滿意度	公民對政策報告週延性和專業性的感受	公民對審理期限及時性的感受	公民對治安環境可接受性的感受	公民對其醫療保健適當性的認知	公民對其社會援助工作有效性的的認知

資料來源：修改自 Salvatore Schiavo-Campo, "Performance" In The Public Sector. Asian Journal of Political Science, Vol.7(2)(1999), Table1, pp.79.

一般在績效指標的運用上可採二種途徑，分別是單一影響指標途徑 (Single Impact Indicator Approach) 及整合方案量測途徑 (Aggregate Program Measures Approach)。第一個途徑其概念是使用單一的指標

有助了解績效並可進而導致系統整體更佳的管理和評估。但在實際的運用上，是極端困難去確認可用的單一最佳指標和分別出非系統因素對最後結果直接造成的影響。尤其當使用單一指標去評估包含矛盾目標系統的績效，有二個理由認為其可能產生偏差的結果：(1) 單一目標的達成不必然意謂者整體績效更好（可能是次佳化的）。(2) 甚至假如目標是複雜的，只要其量測忽略了整合的成果，依賴單一績效指標傾向於無法闡釋組織及個人完整的績效。第二個途徑指的是，從現存個別方績效目標發展選擇適當的指標以反映於組織及？人的複雜而多面的績效（Kracchuk and Schack, 1996：356）。因此，公共行政機關績效指標的選擇，最好去避免只選擇或信賴於任何單一指標。因為，單一的指標會重組組內部的誘因和導致病態，應儘選擇可更全面反映績效的多元績效指標（包含公民觀點）（Schiavo-Campo, 1999：79；Kelly and Swindell, 2002:611）。

英國的審計委員會也指出地方政府一個有效的績效管理與獎金系統需要健全的績效指標。他們強調有些績效指標一般的特性應被查核以確保他們是有用的。因此，有益和有效的指標應具備如下的特性（一）相關於組織的目標和目的，指標應清楚的定義以確保資料的蒐集具一致性；（二）具可比較、準確和可檢驗性，以允許組織間和時間的比較及及避免和減少組織冒險嚐試去操縱資料的可能性；（三）滿意的信度和合理的成本，以避免錯誤的推論和反映的資訊的效益高於蒐集的成本；（四）具回應性和可歸因的（attributable），以清楚反應績效的改變和確立達成良好績效的責任（Audit Commission, 2000：11）。

此外，學者 Behn（2003：593）也指出為符合評價（evaluate）、控制（control）、編製預算（budget）、激勵（motivate）、宣導（promote）、頌揚（celebrate）、學習（learn）和改善（improve）等不同的績效管理與獎金制度的目的，組織的管理者必需依據不同的績效指標特性而出適當的選擇如表 2-9：

表 2-9：不同績效管理與獎金目的所需的績效指標特性

目的	有助於目的達成的績效指標特性
評價	結果，結合於投入和外在 ( exogenous ) 因素的影響。評估公共機關去決定是否其達成它的公共目的，需要設計一些機關預期去影響之結果的衡量。只有衡量結果可以使公共管理者回答效能的問題：機關是否達成其預計產生的成果？透過一些投入的衡量，他們可以回答效率的問題：機關是否以成本效益的方式產生這些成果。
控制	控制機關和員工的行為，公共管理者需要投入的要求。事實上，無論你研究那一個使用投入衡量的管理者，你可以確定他們是使用投入衡量去控制。要如此做，管理者需要衡量個人行為和組織的相關性和比較這個績效於所要求的，進而查核誰有和誰沒有完成。
編制預算	使用於預算編制的目的，公共管理者需要衡量不同活動呈現的效率。一旦政治的領導者必需去設立總體性的預算優先順序，機關的管理者可以使用效率的衡量（特別是結果或產出/投入）去建議那些活動應投入的適當經費。
激勵	激勵人們認真和智慧的工作，公共管理者需要衡量工作時間的產出去比較於生產的目標。組織無法生產結果；組織生產產出。要激勵組織改善它們的績效，管理者必需去激勵它去改善它實際運作的。因而，要達成激勵的目的，管理者需要快速的蒐集和應用產出資料以去提供有用的回饋。除非管理者知道他們的員工所生產的產出做的相對於現今生產目標有多好，管理者才能調整他們生產過程中反應出不適當或無效率。
宣導	去說服公民他們的機關是有效率和有效能的，公共管理者需要衡量容易了解的績效觀點而那些是很多公民個人關心的。這些的績效可能只與機關的公共目的只有些微相關。因此，衡量用於宣導必需注意每一個宣導對象不同和特殊的需求應該被詳盡的定義。
頌揚	任何機關作出任何表揚之前，它的管理者需要去創造績效目標，當它被達成時，給予它的員工和同仁一個個人和團體成就的真正肯定。目標可以是年度的或年度目標已經確立的每月或每季的目標。一旦機關或個人有產生具體和真正的值得表揚祝賀的成就，管理者需要去規劃一個與這個成就相稱的慶祝活動。
學習	去學習，管理者需要很多和廣泛不同的衡量----提供細節，機關內不同部門不同運作不同觀點的非總體性資訊的衡量。當著手去學習，公共管理者需要去避免過度整體性的資訊。達成學習的目的，標竿是一個傳統被設計有助於學習的績效衡量形式。
改善	要提昇績效，管理者需要了解他們可以如何的影響組織之內產出組織績效的員工行為和他們可以如何影響轉移這些產出到公民渴求的結果。他們需要了解那些因素持續進入他們組織運作的黑盒子。他們需要解釋黑盒子之內的投入、環境和運作，和他們要作那些的改變以導致改善於產出和結果的資料。

資料來源：整理自 Robert D. Behn, Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. Public Administration Review, Vol .63(5), (2003), pp.593-598.

在地方行政機關績效指標實際的運用上，以學者 Poister 和 Streib (1999: 328-332) 1999 年及 Berman 和 Wang (2000) 年對美國地方市及郡政府的調查研究為例，投入或產出的指標比其他績效指標的類型更經常被使用在不同的功能領域。這不令人驚訝因為他們通常是容易取得資料的類型和在評估的系絡是最不敏感和具威脅的。在很多的領域像是規



劃，更多是採用效能或結果的指標相較於效率的指標，他們認為這個結果是由於地方政府很少在他們的預算過程中實際的追蹤單位成本或效率並且是與早期的發現一致的。此外，他們也發現大約 35~55%的地方政府採用公民（顧客或消費者）滿意度的指標，他們認為這是在美國公共行政領域近年以來廣泛強調於顧客滿意度的結果。

從上述績效指標的探討可了解到，適當績效指標的選擇是攸關績效管理與獎金制度成敗的關鍵因素。因此，在選擇時必需先了解績效指標的類型和限制，並且公共行政組織也應考量績效管理與獎金制度的目的選擇適當特性的績效指標。有限的資源限制下，最好仍應選擇多元的績效指標，以使績效指標能更全面和完整的反映組織及個人的績效。另外，從美國地方政府運用績效指標的調查研究可知，我國公共行政組織在績效指標的選擇和設定上，更應重視單位成本、效率及公民滿意度的指標。此外，公共行政的本質面對更民主行政的環境，過程的績效指標也是不可被忽視的。

### （三）績效資訊的蒐集、分析與應用

事實上，不論公共行政組織發展和設計的績效管理和獎金制度或系統的主要目的為何。毫無疑問的，績效資訊蒐集、分析與應用是核心的基礎要素（Ammons, 2001：16-17；Grizzle and Pettijohn, 2002：51）。如同 Theurer（1998：24）對公共管理者的提醒：

永遠要記得績效管理的意圖是對績效提供可信（reliable）和令人信服（valid）的資訊。

其重要性在於方案管理者和機關領導者可以使用績效資訊去促進績效的改善、傳達公共方案的價值於民選官員和大眾，強化大眾對政府的信心、和取得維持所必需的資源和提昇方案的運作（Wholey and Hatry, 1992：605）。當然，績效資訊蒐集、分析與應用對地方政府的管理者也同樣是很重要的。因為它可以給予調整預算分配、服務契約、管理實務和訓練策略等去改善地方政府的績效（Heinrich, 2002：716）。以下分四點探討績效資訊的蒐集來源、分析、應用和可能產生的問題：

#### （1）績效資訊的蒐集來源方面

在整個績效管理和獎勵制度的運作上，組織可從內部或外部蒐集到績

效的資訊。Ammons (2001: 16-17) 指出績效資訊有如下的主要來源：

(a) 現存的紀錄 (Existing records)

這類的來源是透過城市已經維持的紀錄設定並且是最簡化和最受人歡迎。其包含了工作量計算、抱怨紀錄，和反應時間等，這類的資訊可以用於績效管理系統的基礎，和有時可以轉變出高水準的衡量和評估。依據於精確的程度，工作量資訊可以結合於產出的資訊去產生效率的分析。

(b) 時間日誌 (Time logs)

時間日誌完成於廣泛或隨意基礎，其可提供資源投入的資訊給勞力相關的效率衡量（員工每小時的工作單位）或用予衡量比較實際工作完成在給定的時間範圍與工作超出專業工作標準的總計。

(c) 公民/顧客調查 (Citizen /client surveys)

各別服務使用者或公民的調查在一般上是很多政府使用的一個績效資訊蒐集和回饋機制。調查的資訊能指出受訪者對於政府所提供和傳遞服務的適當性感受、任何被察覺到不足的體系、和受訪者本身獲得不同服務和設備利益的範圍。公民/顧客調查的績效資訊要對於績效管理系統做有意義的貢獻，它必需以足夠的科學精密方法被實施才能產生可信的資訊，非經科學方法或產生於簡易低成本的調查其資訊通常是誤導的和容易被懷疑的。謹慎設計和適當的隨機電話調查已經被證明可以被廣泛接受，相對於代價昂貴的面對面訪談 (interview) 和低成本、低回應率郵寄調查 (mail surveys)。

(d) 受訓練觀察員的評價 (Trained observer rating)

受訓練觀察員的評價在很多的地方政府已經成功被使用於評估設備和基礎設施的情況。典型地，這些人員大多都地方政府所短期僱用的非正式員工，他們被訓練去評價設備和基礎設施的情況，像是街道清潔或公園維持評價者。訓練觀察員可以提供比來自於公民報怨記錄或甚至來自於公民調查所回饋的資訊更系統化情況評估。有效受過訓練行政觀察員的方案需謹慎觀注於訓練和可信度的議題。監督者經常快速檢查設備於證實的品質和，二個或更多評估者評價相同的設備在很短的期間內，監督者通常會再檢查假如評價者的成績是更多一個單位的差異。

## (2) 績效資訊的分析

一般都運用統計的方法針對所蒐集的資料進行比較及相關性和因果關係的分析。在績效資訊的比較分析上，可以透過比較於預定的目標、過去的績效、類似機關的績效、非營利或商業組織的績效 (Behn, 2003 : 594)。在績效資訊的相關性和因果關係的分析上，組織的分析人員經常透過會對可能的影響因素作相關的統計顯著性檢定而作成 (Williams and McShane, 1994 : 538)。經由績效資訊的比較分析，分析人員可以提供組織及組織成員有關於組織/組織成員現今運作的有多好、比過去的期間或類似的公私機關運作的更好或更壞的資訊。經由績效資訊的相關性和因果關係的分析，分析人員可以提供組織及組織成員有關於那些因素影響其績效、確認有問題的功能領域、工作流程及行為態度、改為那些作為有助於改善績效的資訊。

## (3) 績效資訊的應用

有效和可信的績效資訊可提供組織改善內部管理品質的有關資訊和滿足組織外部利害關係者在組織對績效資訊的需求 (Williams and McShane, 1994 : 537)。Kopczynski 和 Lombardo (1999 : 133) 指出五個更詳盡的績效資訊應用方式：

- (a) 去確認好的績效和去確認可改善的區域。
- (b) 高績效行政區使用指標的價值可作為較低績效行政區的改善目標。
- (c) 確認在類似情況下 (例如規模、服務傳遞實務、地理區等等) 以相同方式去比較行政區中的次級單位。
- (d) 對地方政府部門之外的利害關係者 (像是公民和商業團體) 溝通。
- (e) 在個別社區去誘發共同的合作於改善未來的結果。

最近美國政府審計局 (General Accounting Office ,GAO , 2005) 對其聯邦機關使用績效資訊應用於管理決策的研究則指出，應用績效資訊於四個部分可改善政府機關的成果：

- (a) 有助於確認問題和作出改善的行動；  
機關可以應用績效資訊去確認績效運作的問題和缺失，有助於確認導致這些問題的因素和去改善服務、流程以利解決問題。例如經由消費者滿意度調查所指出的問題，機關可以經由改善運作流程以改善績效。

- (b) 發展機關策略、計畫和預算編制；確認施政優先順序和資源分配；  
機關可以應用績效資訊去作出影響未來策略、計畫和預算編制；以及在成果導向的管理系統確認施政優先順序和資源分配。此外，績效資訊連結於成本有助於相關運作計畫和編制預算的考量，進而幫助機關重新設定其目標、策略和更清楚的了解運作的成本。績效資訊也充許機關的管理者去比較機關的成果與目標和進而決定那些資源可用於改善績效。例如，交通安全部門可以應用安全帶使用和車禍傷亡比率的資訊去確認他們的施政優先性和支持其策略計畫。
- (c) 績效的表揚和報償；  
機關可以應用績效資訊於決定薪資和對個人給予報償。以這個方式使用績效資訊有助於強化課責性和創造達成成果的誘因。高績效的公部門組織在於個人績效和組織的成功之間會創造一個清楚的連接線（line of sight），此連結線可以顯示團體、單位或個人的績效對於組織全部的成果有那些的貢獻。
- (d) 確認和分享有效的管理途徑。  
高績效的公部門組織會持續去評估、比較績效和努力去改善績效。他們依據於他們的運作對其任務和廣泛成果達成的現實面評估其努力和經由持續的改善做出更好的努力。管理者可以使用績效資訊去確認和增加可運作良好的規劃途徑和在其運作的領域的仔細選擇那些是無法符合的目標。

上述可表示如圖 2-5 所示：

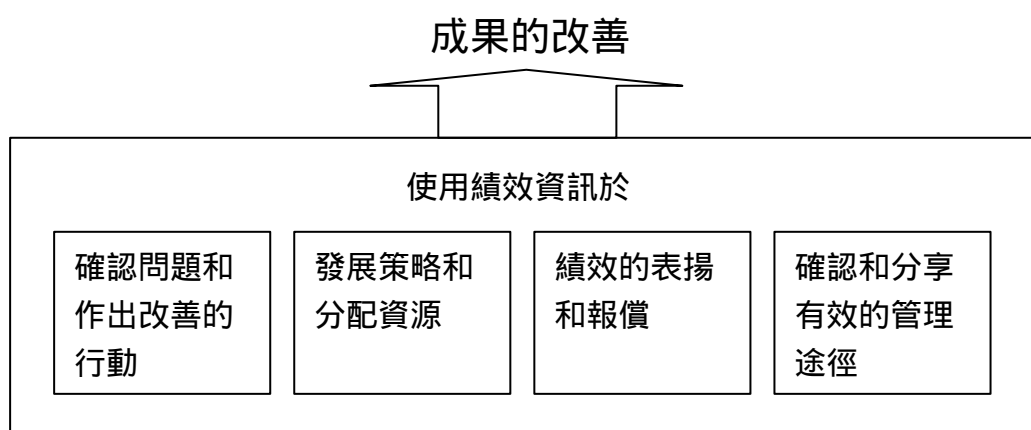


圖 2-5：績效資訊的使用圖

資料來源：Government Accountability Office, MANAGING FOR RESULTS: Enhancing Agency Use of Performance Information for Management Decision Making. GAO : GAO-05-927 (2005), Figure 4, pp.8.

此外，另一種績效資訊應用的例子為績效報告 ( performance report )。例如美國 1993 年制訂的績效成果法要求聯邦機關提出年度績效報告 ( annual performance report )，績效報告是意圖對成果提供政治的課責性和增加對利害關係者及選民回應的機會。績效報告應包含：回顧成功的績效、描述不成功的績效，要求詳述所有的矯正行動，和對次年績效目標提出必要的改變 ( Kracchuk and Schack, 1996 : 349 ; Heinrich, 2002 : 714 )。

#### (4) 績效資訊可能產生的問題

如上述，績效資訊雖然可以提供組織很多有助改善成果的資訊。但如同學者 Poister and Streib ( 1999 : 326 ) 所指出的，很多的公部門組織因為績效管理系統的運作其產生了混亂和騷動的資訊更多於有用的資訊，他們稱此為「DRIP ( Data Rich but Information Poor ) 症候群。因此，學者 Kracchuk and Schack ( 1996 : 348 ) 提醒，除非績效資訊的使用者能察覺績效資訊實際的限制，否則績效管理系統雖能提供很多資訊但也可會產生誤導 ( misinform ) 的資訊。

一般而言，績效資訊的使用者很容易掉入未處理資料誘惑的風險。這個風險是指當未處理資料被用於主要評估基礎所導入的錯誤。Williams 和 McShane ( 1994 : 538-539 ; ) 以及 Kelly 和 Swindell ( 2002 : 612 ) 指出如下的條件下未處理資料對績效資訊的使用者是有潛在誤導性的：

(a) 在沒有統計的訓練或沒有了解相關於不同規模的錯誤下，未處理的資料可能被錯誤的解釋；

管理者可能在小的樣本看到顯示出很大的差異，並且相信這個差異是真實的。然而，錯誤的解釋也可能由受過統計訓練的人所作成。這可能發生於在大樣本中統計顯著性是依據於很小差異的例子。再者，管理者在決策上通常不會使用像是 95% 信賴水準的嚴格標準。

(b) 當對不同規模的團體比較時試圖去克服未處理數量相對其他數量顯現的困難時，百分比可能提供較完整的資料；

當僅有提供實際的數量時，任何不同數量團體的比較是困難的。使用百分比的計算去決定那些團體的差異是更有效的。在大團體的樣本數，百分比是容易去解釋和比較的。然而，當在實際數量加入少數的樣本數，在小團體的樣本數可能顯見出很大的差異。當百分比用於小團體的樣本數，此時僅是少數的改變可以容易產生潛在的誤導。

(c) 提供給管理者未處理數量和百分比沒有詳盡的基礎；

當資料被呈現時，傾向去得到資料的表面數值和給予管理者的資料可能被錯誤解釋的危險僅是因為那些資料的限制沒有被指明。這個領域有二個一般性的問題，一是直接比較不同類的資料；另一是直接比較沒有控制的資料。第一個問題可能導致在不同的領域直覺的去比較類似的資料因而容易被誤導，正確的比較其比較的基礎必需一致。第二個問題是任何未處理資料可能存在任何來源的數值，這常現於二個完全不同實體以不同目的服務不同顧客的領域。

(d) 未處理資料容易從不同的來源是被取得和研究單位是明顯的偏離資訊提供的一致性；

容易取得未處理資料有繞過研究單位過濾的潛在性和因而對管理者造成損害。另外研究單位可能無法強調和解釋差異、對改善的變數控制和依據於適當統計技術去提供關於資料的資訊，而造成正常例行性的資料報告呈現的結果前後不一致。

(e) 管理資訊系統處理總計的資料而不是個別基礎的未處理資料：

管理資訊的結論依據於總計的資料對決策有潛在危險，沒有了解樣本數的數值而在報告使用百分比可能會誤導。小心的做出資料的總結是很有用的，他們應該來自最初個別基礎未處理的資料。這樣的運作允許其他未預期的問題可以被回答。除非服務績效的資料是被蒐集和分析在地區的層次，一但無法排除地區可能存在服務不同的可能性，公民調查方式可以掌握其不同而整體績效衡量是沒有辦法的。

因此，英國的審計委員會（2000：15）指出要避免如上述的 DRIP 症候群和掉入未處理資料的誘惑所產生的誤導資訊，公共行政組織的績效資訊分析和使用者應謹慎的解釋績效資訊。不要假定資訊提供為何差異存在的答案。資訊應呈現出問題和指出或顯示那些問題可能存在（像是個開罐器，can-opener）。績效資訊蒐集、分析和應用應該被使用在一個公開、政治和專業判斷的架構中，和在考量其他資訊來源的系絡中，像是檢查報告或服務傳遞的直接觀察。所有的績效資訊分析和使用者，共享同樣的理解和預期什麼績效資訊可以被採用以避免錯誤是必要的。因為，績效資訊的錯誤如同於無事實根據的評估，會降低用於服務改善的潛力。在績效資

訊的使用和濫用上如下表 2-10：

表 2-10：績效資訊的使用和濫用

使用	濫用
監測	不謹慎的判斷
調查	不適當的比較
分析和研究	表象的解釋
標準化	無事實依據的評論
導致	導致
課責性的改善	辯解
學習	自滿
服務的改善	扭曲優先順序

資料來源：Audit Commission, The Principles of Performance Measurement.  
(2000), Figure 5, pp.15.

從上述，Williams 和 McShane (1994：539) 建議公共行政組織可採行以下的三種方法幫助其績效資訊的使用者謹慎的解釋績效資訊：

(a) 要求研究單位去過濾未處理資料以便使管理者不會衝動的使用未處理的資料所產生的資訊；(b) 對於任何沒有統計技術的需求者，設計一個透過標準的統計方法去過濾所有資料以解釋差異的資訊；(c) 對於使用資訊的管理者訓練。

依據對績效資訊蒐集、分析與應用的探討可知，其是績效管理和獎勵制度或系統能否運作成功的關鍵基礎要素。在績效資訊的蒐集來源方面，除重視組織內部紀錄和時間日誌的來源，更應重視公民/顧客調查及受訓練觀察員評價等外部資訊來源。在績效資訊的分析上應觀注於有助於了解產生績效問題的因素和可作為改善績效的作為。在績效資訊的應用上，其主要可用於確認問題和作出改善的行動、發展策略和資源分配、表揚和報償績效及確認和分享有效的管理途徑。另外，績效報告則是另一種有效的應用型式。在績效資訊的問題上，組織的績效資訊分析和使用者對績效資訊的蒐集、分析與應用應更加謹慎，以避免掉入 DRIP 症候群和未處理資料的誘惑進而產生的誤導資訊。此外，組織可以透過研究單位和標準統計方法的設計及對績效資訊的使用者施予訓練，去幫助組織有效的使用績效資訊和避免績效資訊的濫用。

#### (四) 績效的評價等級與報償類型

績效的評價等級與報償類型是關係到績效管理與獎金制度能否創造令人信服的評價及績效誘因的關鍵因素，這反映於對現今評價等級的設計和更佳連結薪資和獎金到個人及組織績效的根本重新思考 (Taylor and Pierce, 1999 : 421 ; GAO, 2004)。以下分為二部分針對績效評價等級與報償類型作簡要的探討：

##### (1) 績效的評價等級

在一個績效管理與獎金方案實施之前，必需先決定其評價的等級。這是因為評價的等級將相關於能否獲得績效評價及報償的差異。評價的等級多寡牽涉到反映組織間或個人間績效差異的能力 (Perry et al, 1989 ; Kim, 2002 : 457)。然而，愈多的評價等級將需要明確且令人信服的績效標準及昂貴的績效衡量及評估成本。此外，其也可能產生 Gabris and Mitchell (1998) 提出馬太效果 (Matthew Effect)：指伴隨者功績薪資計畫的導入，在績效很小的差異可能導致在薪資很大的不正常差異。

很多的國家公部門常用的評價等級大多是四至五個等級，例如紐西蘭地方環境部門實施的績效管理系統之功績基礎獎金 (merit-based bonus) 方案，其評價的等級分為四個等級。分別為第一級：需要改善 (requires improvement)、第二級：稱職 (competent)、第三級：值得表揚的 commendable)、第四級：卓越 (outstanding) (Taylor and Pierce, 1999) 美國 1984 年的績效管理和報償系統 (Performance Management and Recognition System, PMRS, 已於 1993 年廢止)，其評價的等級分為五個等級。分別為二個等級於完全成功 (full successful) 之上；二個等級於完全成功之下 (Perry et al, 1989 : 30)。韓國政府在 1999 年導入年度考績獎金和績效獎金方案 (annual merit increment and performance bonus) 其評價的等級分為四個等級。分別為卓越、傑出、正常和不滿意 (Kim, 2002 : 451-452)。近來美國的總審計局 (GAO, 2004) 對實施美國人事管理局 (Office of Personnel Management, OPM) 人力實驗方案<sup>15</sup> (personnel

<sup>15</sup> 「實驗性的方案」是作為對美國政府廣泛的人力資源系統有益的改變提供測試和導入的方法。聯邦機關可從人事管理局得到授權去暫時擱置現存聯邦人事管理法令，以建議、發展、測試和評估他們自己的人力資源的創新方案以形塑未來聯邦人力資源的管理。請參美國人事管理局網頁 <http://www.opm.gov/demos/whatisademo.asp>，查閱日期：2005/10/6)



demonstration projects ) 的聯邦機關調查指出，其評價的等級分為五個等級。分別為第一級高度成功 (height successful-1)、第二級高度成功 (height successful-2)、第三級近乎成功 (full successful-3)、第四級不成功 (less than full successful-3) 及第五級不成功 (less than full successful-5)。一般而言，被評價為第五或第四等級者不會得到任何的績效報償。

此外，為確保績效評價的等級能真正反映出組織間及員工間績效的差異，一個值得注意的發展趨勢為，在績效的等級下訂定一個強制分配的比例。例如，韓國的年度考績獎金和績效獎金方案，其規定卓越、傑出、正常和不滿意等四個評價等級下其強制分配的比例各為 10%、40%、40%、10%。此設計有助於評估者將組織或個人績效差異呈現出來 (黃同圳，民 91：133；Kim, 2002：451-452)。

## (2) 績效報償類型

「績效報償」依據美國人事管理局的定義為：對於個別員工和組織成員達成組織任務的卓越績效和貢獻提供的誘因和獎勵<sup>16</sup>。績效的報償一般可分為非金錢性和金錢性二類：非金錢性的報償包括如給予表揚、休假、訓練及晉昇等；金錢性的報償包括如給予各類生活津貼、獎金等 (Cherrington, 1994：201-203；GAO, 2000；林文政，民 91)。此外，依據報償的績效基礎也可分為個人、團體或組織的報償 (Cherrington, 1994：203-205；Kim, 2002：451-452；GAO, 2000)。

一般而言，公部門績效管理與獎勵制度大都涵蓋上述的類型。例如美國的績效管理和報償系統、人力實驗方案及韓國的年度考績獎金和績效獎金方案 (Perry et al, 1989：30；Kim, 2002；GAO, 2004)。這些的系統和方案提供的非金錢性績效報償，以組織績效為基礎主要是給予品質及服務獎章；以個人績效為基礎主要是年度的考績晉昇。在金錢性績效報償依據於給付的基礎是以組織或個人績效而有所差異，以組織績效為基礎主要是給予組織或團體的績效獎金，以個人績效為基礎主要是提供年度考績獎金和績效獎金。在績效報償類型發展趨勢上受到近年來師法私部門管理技

---

<sup>16</sup> 請參美國人事行政局網頁 (<http://www.opm.gov/perform/reward.asp>，查閱日期：2005/10/6)

術的影響，越來越多的國家採行績效獎金（performance bonus）的設計（Poister and Streib, 1999: 328-332; Taylor and Pierce, 1999: 424 ; GAO, 2000 ; Kim, 2002 : 447）。

此報償機制是以績效連結金錢性報償的誘因類型，亦即組織或個人被評價的績效差異會直接的反映其所獲得的獎金報償。依據美國會計總署對績效獎金的定義為：在一定的評價期間經由正式的績效評價，給予績效卓越員工報償的金錢誘因( GAO, 2002 )。一般績效獎金有二種主要的次類型，一為年度考績獎金；另一為績效獎金。以美國 1984 年的績效管理和報償系統為例，其年度考績獎金發給被評價為完全成功以上等級的員工，給付額度為員工年度基本薪資的 2%~10%，但此系統在實際的運作上機關能給付的上限只有員工年度基本薪資的 1.5%。（Perry and Petrakis, 1988 : 361 ; Perry et al, 1989 : 29-30）。

另以，美國人事管理局（Office of Personnel Management）2003 年於其聯邦機關實施的人力實驗方案為例，近乎成功以上即第一至第三等級可獲得 1~4% 員工基本薪資的績效獎金（GAO, 2004）。此外，韓國 1999 年導入年度考績獎金為例，年度考績獎金給付額度為年度固定的薪資 × 獎金給付比例。其評價等級和獎金給付比例如下表 2-11（Kim, 2002 : 451）：

表 2-11：韓國年度考績獎金評價等級和獎金給付比例表

評價等級	卓越	傑出	正常	不滿意
	S	A	B	C
績效給付比例	8%	5%	3%	0%

資料來源：Pan S. Kim, Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case Study of Korea. Public Personnel Management ,Vol.31(4) (2002) , Table 1 , pp.451.

績效獎金的次類型上，以美國為例其對於表現卓越績效的個人或高績效組織所屬的成員可以給予基本薪資 5%至 20%的獎金<sup>17</sup>。英國 2001 年實施

<sup>17</sup> 請參美國人事管理局網頁（<http://www.opm.gov/ses/appraise.asp#pa>，查閱日期：2005/10/6）

的高階公務員 (Senior Civil Service, SCS) 績效管理系統對於評價為高績效者可獲得最高 20% 基本薪資的績效獎金 (GAO, 2002)。另以韓國 1999 年的績效獎金方案為例，績效獎金可以被提供於不同的方式：(1) 個人基礎；(2) 部門基礎；(3) 結合個人和部門的基礎。在韓國目前績效獎金以個人為基礎是最常見的，其獎金給付是一次給付和其數額從年度中每個月的基本薪資 × 獎金給付比例。當個人在任務的執行是存在差異和團隊工作是每一天工作執行所必要的，部門績效獎金可以經由部門基礎分配 (Kim, 2002: 451-452)。表 2-12 為以個人為基礎的績效獎金評價架構：

表 2-12：韓國以個人為基礎的績效獎金評價架構表

評價等級	卓越	傑出	正常	不滿意
	S	A	B	C
可評價的人數比例	10%	40%	40%	10%
獎金給付比例	110% 或更多	80%	40%	0%

資料來源：Pan S. Kim, Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case Study of Korea. Public Personnel Management, Vol.31(4) (2002), Table 2, p.452.

#### 四、績效管理與獎金的活動

在運作上，在公部門績效管理與獎金的活動上，丘昌泰 (民 91: 47) 認為其包括下列三個功能性活動：

(一) 績效評估 (performance evaluation)：

指一個組織試圖達成某項目標、如何達成與是否達成目標的系統化過程；其評估的對象並不是個人的績效，而是以組織績效為主。

(二) 績效衡量 (performance measurement)：

為了進行績效評估，必須設計一套足以衡量組織目標實現程度的指標系統，俾進行不同機關與不同時期的比較；衡量公共計畫施政成果的指標，通常包括量化與質化指標兩二類。

(三) 績效監測 (performance monitoring) :

對於公共計畫目標實踐過程所進行的持續性考核與記錄，如工程進度是否落後？預算是否按預定計畫支用？

Osborne 和 Bovaird (1995 : 21)等學者則指出包括下列的三個活動：

(一) 績效的評價 (performance appraisal) :

那些可能達成目標的建議行動預期的重要性評價，經由在未來可以被監測和評估方案或活動的績效發展指標和目標。

(二) 績效監測 (performance monitoring) :

在符合目標及過程二者的條件下，對方案持續的評價。通常是有關於低層次目標達成的評估-像是物質的累積、期限的符合和維持預算於基準線之內。

(三) 績效 (事前-事後) 評估 (performance ex-post evaluation) : 方案相對於它的目標回顧的評估。

學者 Agere 和 Jorm (2000 : 4) 指出包括下列四個活動

(一) 績效協議 (performance agreement) :

需要去做角色的確認和認同，開始於什麼是可以被達成的和怎麼樣的成功將被衡量，確認關鍵的關係和指出改善的計畫。

(二) 績效的評價 (performance appraisal) :

整合於評價績效與協議任何發展的需求和協議給予下一個評價週期的目的。

(三) 績效的輔導 (performance coaching) :

在一年中經由管理者持續的輔導。這包括了監督的建議和訓練的過程。

(四) 績效的報償 (performance rewards) :

無論薪資和晉升是否連結於報酬，做得好的員工將預期去獲得報償。報償可以來自於物質的報償像是薪資的增加或獎金和也可以來自於表揚肯定。

從上述績效管理與獎金的活動主要包括了如下表 2-13 的活動及內容：

表 2-13：績效管理與獎金的活動與內容

功能性的活動	內容
績效目標、指標的協議	需要對組織及個人欲達成績效目標做確認和認同，並設計一套足以衡量表示出組織及個人目標實現程度的指標系統，經常使用量化的指標因為它容易被使用，但也使用質化的指標。當然，在這個活動的階段，也必須對績效管理及獎勵系統的功能做確認和形成一致的協議以利後續活動的進行，避免造成員工對其抗拒和扭曲其使用。
績效衡量	對組織及個人實際的成果，依據所協議題的指標比較於先前訂定的目標或進行不同機關與不同時期的比較。
績效監測	依據於所訂的績效目標，對於組織實踐達成績效過程，以所協議的指標所進行的持續性考核與記錄。通常是有關於低層次目標達成的評估和評價-像是工程進度是否落後、預算是否按預定計畫支用、期限的符合及員工的行為表現等。
績效評估、評價	績效評估指一個組織試圖達成某項目標，如何達成與是否達成目標的系統化過程，它是方案相對於它設定目標的回顧；其評估的對象並不是個人的績效，而是以組織績效為主。績效評價指係以個人為主，依據評價的標準給予適當的評價等級。
績效的回饋與報償	績效的回饋指經由在一定期間內績效衡量、監測、評估及評價產生的資訊，管理者可以運用這些資訊於組織績效問題的確證和研擬改善的作法；同時也可以對員工給予有效的建議和訓練。績效報償指評價良好績效的組織或員工將可預期去獲得報償。報償可以來自於物質的報償像是預算額度的增加、薪資的增加或獎金。

資料來源：作者整理。

## 五、績效管理與獎金制度執行的步驟

依據美國預算暨管理局 (Office of Management and Budget, OMB, 2000) 及很多學者 (Kracchuk and Schack, 1996 : 348-349 ; Heinrich, 2002 : 714 ; Rosenbloom and Piotrowski, 2002 : 651) 對美國聯邦政府績效與成果法的分析，其主要的步驟如下：

- (一)、首先訂定三年期間的策略計畫 (strategic plan) , 其必需包括機關廣泛的任務陳述、一般性目的和目標具體化的描述和解釋那些將如何的被達成 ;
- (二)、依據策略計畫訂定用於一年期間的年度績效計畫 (annual performance plan) , 其必需包含將適當資源和努力分配於每一年機關預算編列的每個方案或活動 , 並提出具體的績效指標和客觀 (objective) 、可量化 (quantifiable) 、可評量 (measurable) 的目標 , 評量的重點在於方案的產出 (outputs) 的成果 (outcomes) ;
- (三)、提出實際績效與績效目標比較的年度績效報告 (annual performance report) , 其應包含 : 回顧描述過去一年度成功的績效、檢討不成功的績效 , 要求詳述所有的矯正行動 , 和對次年績效目標提出必要的改變 , 績效報告是意圖對成果提供政治的課責性和增加對利害關係者及選民回應的機會。

學者 Martin 和 Hartley( 2000:44 )及 Sanderson( 2001:306-307 ) 研究英國 1999 年的地方政府法 ( Local Government Act ) 規定要求的最佳價值 ( Best Value ) 架構指出英國的績效管理有如下的步驟 :

- (一) 要求機關在五年期間檢討他們所有服務的績效 , 使用者和廣泛的社區居民將被納入於檢討現今績效服務的標準和成本 ; 和對於效率和品質的改善設立符合他們希望、需求和觀點的目標 ;
- (二) 地方機關將必需去比較他們的服務相對於那些最佳的地方機關和由私部門和慈善部門提供的服務 ;
- (三) 機關也被要求在全國性的績效衡量和標準架構中提出報告和對地方的人民提出描述現今的績效和用以改善地方績效的計畫 ;
- (四) 最後 , 經由給予部長干預的權力在明顯績效失敗的事件中可執行嚴密的審計和檢查。

Taylor 和 Pierce (1999 : 421) 研究紐西蘭地方的環境部門實施功績基礎獎金 (merit-based bonus) 方案則指出有下列週期的步驟。

- (一)、員工和監督者首先對員工工作的關鍵成果領域 (或廣泛的課責性) 必需達成協議；
- (二)、定出一個時間 (典型是一年)，他們一起設定員工於關鍵成果領域中的成果類型的目標，和確認那些達成目標的過程將被衡量；
- (三)、在績效管理運作的過程中，管理者和員工監測績效是否符合目標，與管理者提供支持和訓練是必要的；
- (四)、在這個週期的運作，績效是否符合目標是被衡量的，和員工獲得績效和全部評價等級的回饋，那些轉換於功績薪資的增加或得到獎金。

另外，Ammons (2001 : 21) 針對美國地方政府實施績效衡量和監測系統研究則提出五個十分詳細的發展和運作步驟。首先第一個步驟，要確保管理的承諾和分配個人或團體責任，帶領或協調部門努力去發展績效衡量設定。第二個步驟，要確認績效衡量和監測系統的目的和目標，並設計反映績效目標的衡量原則。上述的原則包含 (一) 強調服務品質和結果而不是投入和工作量；(二) 包含既不太少也不太多的衡量；(三) 誘發普通成員以及管理者投入和支持；(四) 考慮公民、服務接受者或選擇設備使用者定期的調查；(五) 包含效能和效率的衡量。第三個步驟，分配部門用予資料蒐集和報告的責任並決定績效報告的次數。第四個步驟，確保績效衡量分析納入適當比較基礎和持續精確衡量績效以達檢驗趨勢上平衡精確與一致的需求。最後，衡量的資訊對大眾報告並回饋於重要決策過程 (例如：目的設定、政策形成、資源分配、員工發展和獎勵及方案評估)。

從上述一個完整的績效管理與獎金制度執行的重要步驟及細節說明可表示如圖 2-6：

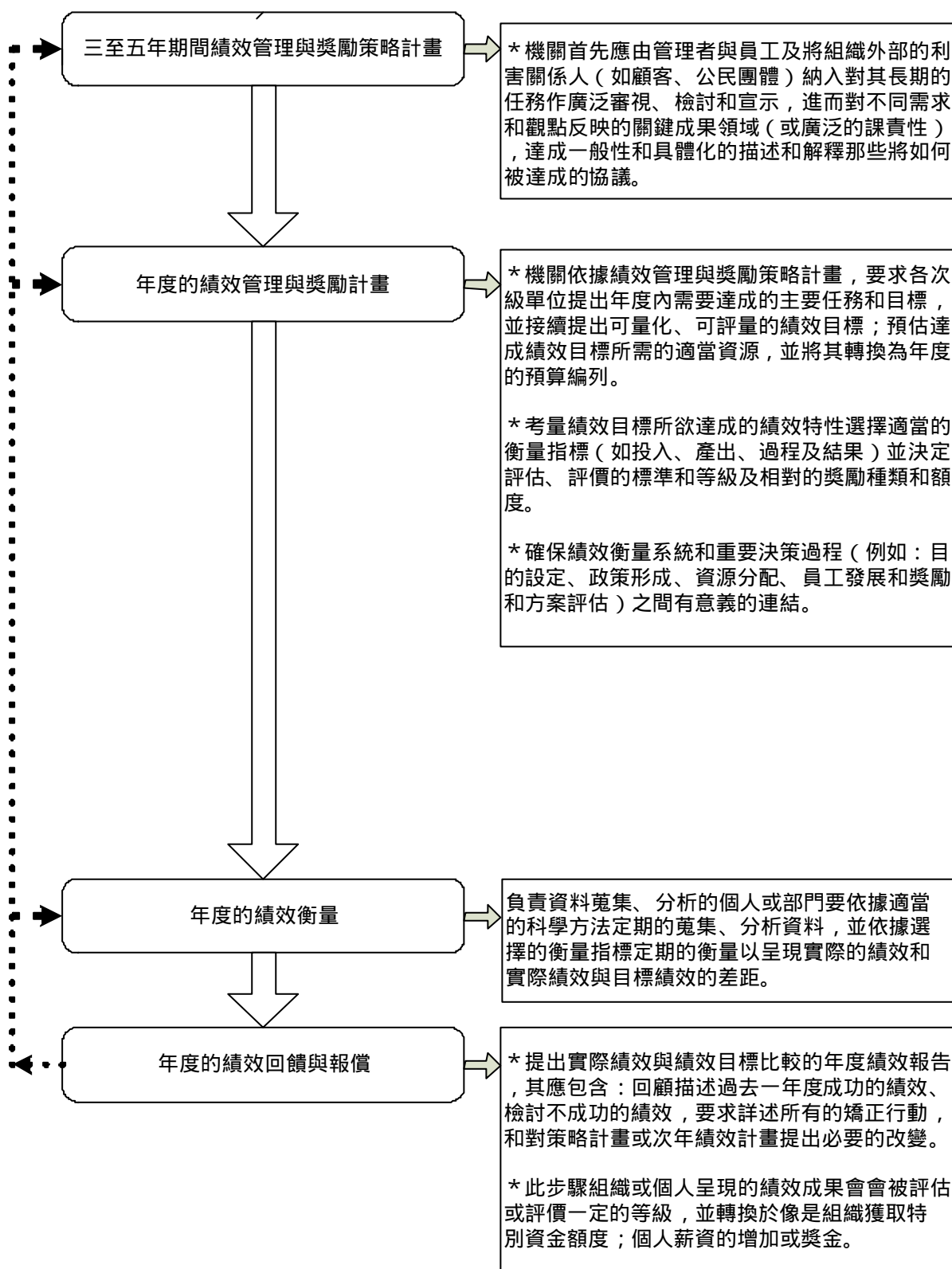


圖 2-6: 績效管理與獎金制度執行步驟圖

資料來源：作者自繪



## 六、績效管理與獎金運用的方法

公部門實施績效管理與獎金制度可運用的方法有很多，其中最經常被學者倡導和討論的是目標管理 (management by objectives, MBO)、平衡計分卡 (balanced scorecard)、SWOT 分析、360 度回饋 (360-degree feedback) 及標竿比較 (benchmarking) (Cherrington, 1994 : 188 ; Agere and Jorm, 2000 : 43-51 ; Ammons, 2001 : 23-24 ; Kim, 2002 : 454 ; Rosenbloom and Piotrowski, 2002 : 643 ; Behn, 2003 : 594 ; 丘昌泰, 民 91 : 51-53)。以下分別做概要的闡述：

### (一)、目標管理 (management by objectives, MBO)：

雖然，可用於績效管理與獎金制度的方法有很多，但其中最受歡迎也最經常被提到的的是目標管理 (Cherrington, 1994 : 188 ; 人事行政局, 民 93 : 8)。Peter Drucker 在他 1954 年「管理的實務 (Practive of Management)」一書中首先提出目標管理。杜拉克指出管理組織及所屬員工的有利條件是透過「目標」而不是嚴密監督。透過目標的優點是組織從上到下的每成員都能了解的清楚和支持組織重要的目標。所有的成員參與在目標設定的過程和進而自我控制於他們的績效；那即是，他們監測他們的績效和做出必要的改正行動。要達到這些，他們的績效是被衡量和比較於他們的目標。衡量是不需要嚴格的量化和精密但它們必需是清楚的和合理的 (Cherrington, 1994 : 188)。

目標管理方案要有效的運用於組織績效的管理和獎金需要詳盡的協調和規劃。一般於運作上可分為三個階段。階段一主要強調於管理者績效的評估。其強調的在於發展對每一個管理者可衡量的目標和評估在一定的時間結束後他們達成這些目標的程度。在階段二，目標管理是整合於組織的規劃和控制系統。取得來自於高階管理者和基層管理者更大的支持和目標管理變成連結於組織的規劃和預算循環中。同時，此一階段也強調於部屬的訓練和發展。階段三是目標管理最後所運作的，在這個階段所有組織最重的功能是被整合於邏輯的方式。那些的功能包含績效的評估、預算和財務的規劃、策略計畫的發展和全部的目標、人員、設備、人力資源發展以及管理的訓練和發展。這個整合是經由強調團隊工作和目標設定過程的彈性期間，和經由在績效檢討的期間強調個人的成長和發展 (Cherrington, 1994 : 189-190)。

雖然，大部份的研究發現目標管理是一個管理組織和評估績效有效的過程，因它顯示出可增加組織的效率、降低成本和改善管理的運作。但應注意目標管理在績效管理及獎勵制度的運用上，它不是一個給予組織管理者及員工遵守的規範程序。因而，對管理者及員工而言達成目標是？有所謂最佳方式的，每一個目標管理方案的運用都必需考慮組織特殊的需求和環境（Cherrington, 1994：189-190）。尤其，也必需特別了解公部門運用目標管理有其如下基本性質的限制（王志銘，民 92：32）：

- （1）按部就班的管理程序不適合面對快速變遷的環境；因此，目標管理應僅適用於政府的內部部門或對內單位。
- （2）強調員工參與及進度報告等設計，需要投入大量時間成本，加重了工作負擔，容引起反感。
- （3）員工自主不符合目前層級節制僵化官僚體系的組織文化；主管階級不信任員工能力擔心權力下放，部屬對主管參與式管理持懷疑態度，成員間的不信任對組織績效表現亦有影響。
- （4）政府本質與目標管理不合，因為政府的績效目標設定無法精確量化、資源預算分配受制於法令規章，許多政策與政治人物任期相關，獎償制度無法多元化等，限制政府部門對目標管理的運用。

## （二）平衡計分卡（balanced scorecard）：

平衡記分卡首先由 Robert S. Kaplan 和 David P. Norton (1996) 對私部門所提出，要求觀注於四個組織績效的關鍵部分而非排定他們的優先順序。記分的目標和衡量是來自於組織的願景和策略。從四個觀點檢視組織績效的目標和衡量：財務（financial）、顧客（customer）、內部的營運程序（internal business process）及學習和成長（learning and growth）。這四個觀點提供了平衡記分的架構（Kaplan and Norton, 1996：8）。平衡記分卡強調合適的組織績效管理方法應該具有整體觀，必需兼顧組織各面向的功能和運作，這也是平衡記分卡之所以命名「平衡」的原因。因此，在平衡的考量財務、顧客、內部的運作過程及學習和成長等面向的觀點，有助於具體的建構組織發展的重心和策略。所以平衡記分卡不僅是一個績效管理的工具，更是具體建構組織發展重心和策略的根本基礎。其架構可表示如圖 2-7：由圖 2-7 可知，平衡記分卡是以組織的願景及策略為核心，強調組織的績效管理應有整體觀。它可以避免如 Ostrom (1973：88) 指出的組織如僅

依據於單一面向及觀點建構績效管理架構會重組內部的誘因和導致病態。Kaplan 和 Norton 也指出，現今管理機關的複雜度很高，組織只用單一面向及觀點建構其績效管理及獎金制度可能會對組織造成致命的結果，因而必需同時從許多觀點來看組織績效管理及獎金制度的建構。基本上平衡記分卡可以有助於公部門組織面對下列四個基本問題（高翠霜譯，民 89：132）：

- (1) 顧客是如何看待我們的？（顧客觀點）
- (2) 我們必需在什麼領域中有傑出的專長？（內部的觀點）
- (3) 我們能夠不斷改善及創造價值嗎？（創新及學習的觀點）
- (4) 我們在民選首長、議會、監督上級機關及公民眼中表現如何？（財務觀點）

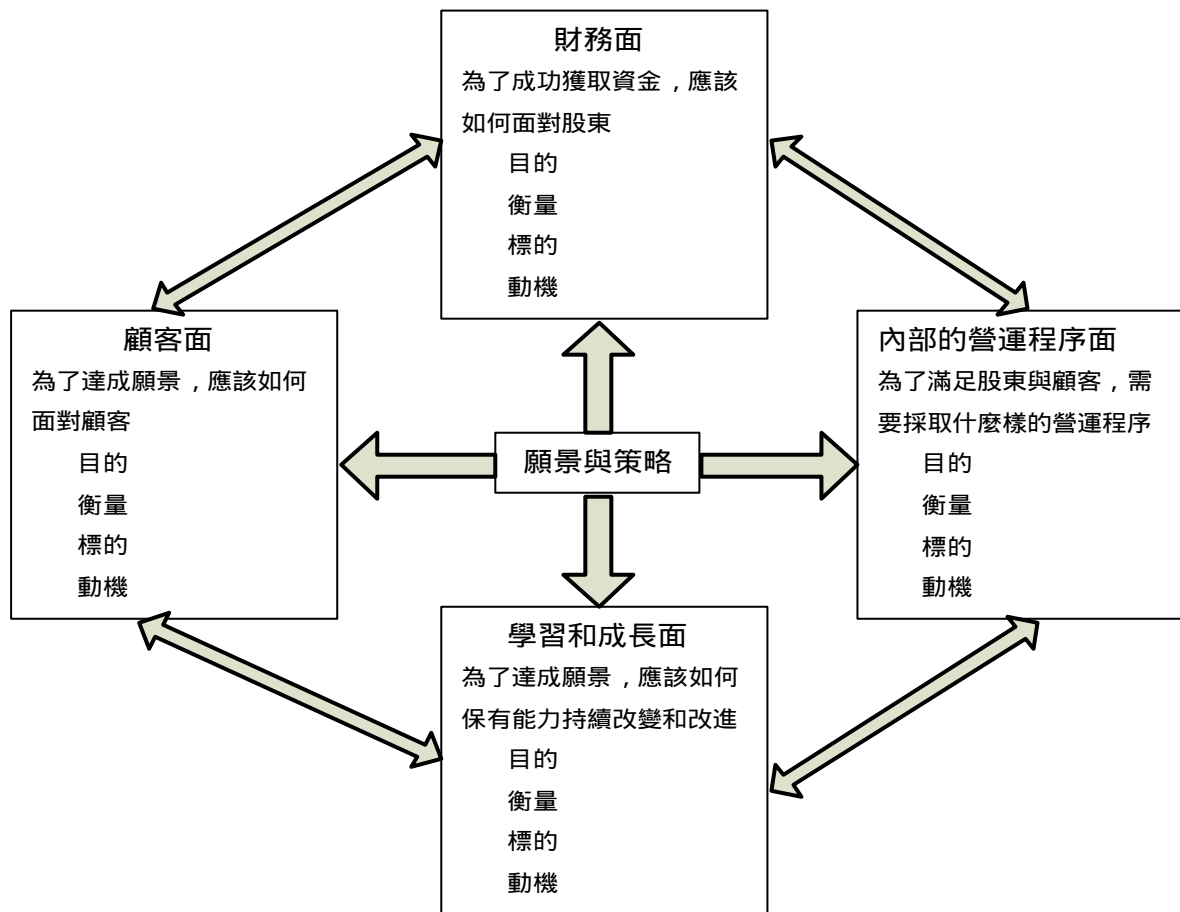


圖 2-7：平衡記分卡架構圖

資料來源：高翠霜譯，民 89，*績效評估*。台北市：天下遠見，民 89，頁 191。

### (三) SWOT 分析：

SWOT 分析是由競爭學大師 Porter 所提出，這個方法強調組織本身特質與內外環境的配合。SWOT 首先分析組織所處環境中的發展趨勢，篩選出那些趨勢是組織未來成長的機會，那些是威脅，接著分析組織內部的優勢與劣勢。而所謂 SWOT 分析就是針對組織的外在環境，分析其機會(opportunity)和威脅(threat)，其次就組織的內在環境，分析其優勢(strength)和劣勢(weakness)，作為擬定施政計畫，形成組織使命、願景，以及執行策略的依據（行政院人事行政局，民 93：47）。換言之，SWOT 就是指「一方面先行了解自己的優勢條件與弱勢條件，另一方面則注意外在環境變遷的特質，掌握機會，逃避威脅，以研擬可行創意的行動策略（丘昌泰，民 91：51-53）。

SWOT 分析也可運用於評估組織現今績效管理和獎金制度，它可幫助確認組織現行績效管理和獎金制度的優勢和劣勢和可能影響於任何改變的機會和威脅。學者 Agere and Jorm (2000：51) 提出以 SWOT 分析評估績效管理和獎金制度的例子如表 2-14：

表 2-14：SWOT 分析評估績效管理和獎金制度

<p>優勢(strength)</p> <p>那些是現今績效管理和獎金制度的優勢？ 例如：組織成員樂於使用現今績效管理和獎金制度</p>	<p>劣勢(weakness)</p> <p>那些是現今績效管理和獎金制度的劣勢？ 例如：沒有連結於組織的目標或沒有定期的績效評估及評價</p>
<p>威脅(threat)</p> <p>在所處環境中那些因素可能影響於任何的改變？ 例如：策略計畫沒有被運作 * 如何把威脅轉變為機會？</p>	<p>機會(opportunity)</p> <p>在所處環境中存在那些機會可以用於改善績效管理和獎金制度？ 例如：政府要公部門改革 * 績效契約和績效薪資已經被實施和要求更可信的工具用於績效評估及評價</p>

資料來源：Sam Agere and Noella Jorm，Designing Performance Appraisals：assessing needs and designing performance management systems in the public sector. London, Commonwealth Secretariat (2000)，pp.51.

#### (四) 360 度回饋 (360-degree feedback) :

360 度回饋為近來被運用於績效管理和獎金極為熱門的工具 (Kim, 2002 : 454 ; 黃同圳 , 民 91 : 131 ; 邱吉鶴、黃宏光 , 民 93 : 50 )。它有別於傳統採用上司對部屬或上級機關對下級機關單軌層級式的績效評價 / 評估回饋模式 (Agere and Jorm, 2000 : 43 ; 李宗鴻 , 民 92 : 46 )。由於傳統單軌層級式的績效評價 / 評估回饋模式 , 因為僅依賴單一的評價 / 評估回饋模式 , 在工作特性為相互依賴或有多元目標並存的環境下 , 容易造成評價 / 評估者對受評價 / 評估者認知的偏差 , 以致於績效評價 / 評估不具可信度和流於型式 (Kim, 2002 : 454 ; 李宗鴻 , 民 92 : 46 )。改變以 360 度角度的績效回饋方式 , 將多元角度的評價 / 評估資訊來源納入績效管理和獎勵體系中。其來源包含了直接 / 間接上司、直接 / 間接部屬、內部 / 外部顧客、同儕及自我等評價 / 評估 (Agere and Jorm, 2000 : 43 ; 黃同圳 , 民 91 : 131 ; 邱吉鶴、黃宏光 , 民 93 : 50 )。

其傳統單軌層級式回饋模式與 360 度回饋模式方式如下圖 2-8、圖 2-9 :

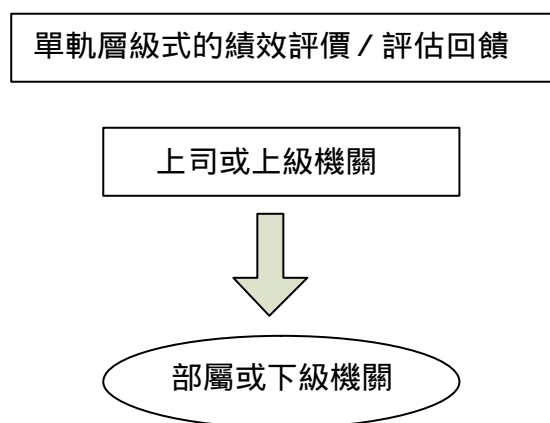
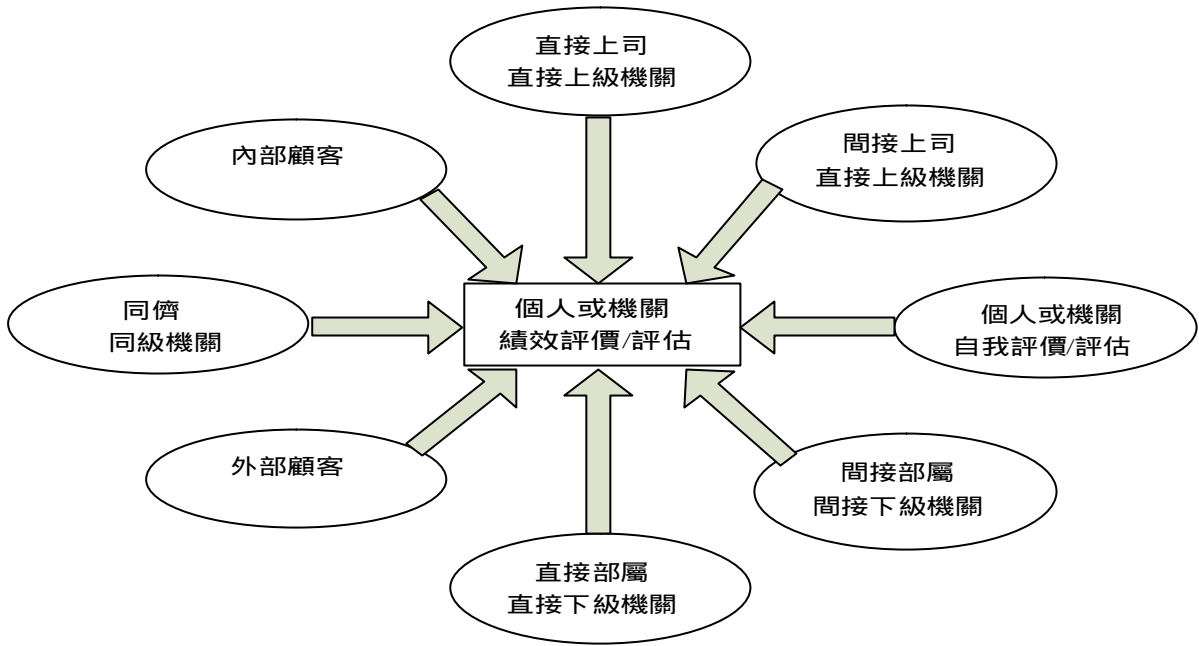


圖 2-8 : 傳統單軌層級式回饋模式圖

資料來源 : 作者自繪

360度回饋模式



到其所以有卓越績效的理由並加以吸收，然後將所學習的心得納入改革行動，以刺激機關獲得更好的績效(Bogan and English, 1994 : 17 ; Ammons, 2001 : 23-24 ; 丘昌泰, 民 91 : 53 )。一般而言，公、私部門使用標竿比較是試圖去回答三個問題：什麼是我的機關做的很好的？什麼是我的機關沒有做好的？我的機關需要做什麼改變以改善那些沒有做好的？公、私部門的組織，確認一個關鍵的內部過程，衡量它，和比較那些資料於被認為是最佳組織類似的過程及衡量。任何差異指出的不僅是組織需要去改善的，並且也提供了用於確認可以如何達成這些改變的基礎( Behn, 2003: 596 )。

標竿比較是預期一般績效標竿比較的設計可以分成兩種類型：一為內部績效標竿，主要係以政府各部門為學習對象；另一為外部績效標竿，主要係以卓越企業為取法對象，希望創造組織成長的空間。其運作的效益以外部績效標竿較內部績效標竿為佳( 丘昌泰, 民 91 : 54 )。然而，政府希望對他們的運作找出合適的標竿會面對二個主要的問題。一是資料的取得；另一個是可比較性的問題。在尋求合適的標竿，政府必需留心某些標竿對其是合適於用於比較但有些可能是不適合的。例如，成本的比較是特別有問題，因為可能因為不同時期或計算方式而呈現出差異。一般而言，課責的原則要求部門主管和管理者有能力去向議會說明他們現今運作的情況，和議會在運作上也同樣的有能力去向大眾說明行政部門現今運作的情況。政府現今的運作相較於去年運作的情況是受到注意的，但現今的運作比較於全國或其他類似的領域的運作情況是不受注意的，因為類似的比較是有些困難和經常需要去作解釋。當行政首長或部門的主管需要去區別，那些人是真正的承諾去負責，而那些不是？有真正負責時或獲取如何改進績效的資訊，他們之中有些會樂意去面對這些困難和去提供解釋( Ammons, 2001 : 23-24 , 丘昌泰, 民 91 : 54 )。

從以上績效管理與獎金常用方法的探討可知，平衡計分卡有助於績效管理與獎金計畫中績效目標和指標的多面和平衡的設定和選擇，目標管理有助於形成組織成員對目標的認同和承諾，並提供成員參與績效目標設定及定期檢討改善的機會。360 度回饋與、標竿比較則有助於整個績效管理與獎金的流程中更全面的回饋績效資訊和獲得有意義的比較，這使得組織及個人更能明確的確認其績效問題的領域並進而發展出正確改善作法；另一方面也能獲得更準確公平的組織、個人之績效評估/評價以及獎勵。而 SWOT 分析則有助於組織現存績效管理與獎金計畫的檢討及擬定未來對組織及其所屬員工更具策略性的績效管理與獎金制度。

在國外先進國家績效管理與獎金制度的實施現況上，英、美兩國在績效管理與獎金制度的規劃和實施上從上從 1970 年代即歷經多次的改革和累積多年的實施經驗。以英國為例，從 1979 年余契爾首相領導的保守黨主政後，即展開一連串的績效管理與獎金制度的改革。如效率稽核 (Efficiency Scutiny) 1982 年的財務管理改革方案 (Financial Management Initiative)、1991 年的「公民憲章」(Citizen's Charter) 1997 年勞工黨政府上臺後最佳價值 (Best Value) 方案及 2001 年實施的高階公務員 (Senior Civil Service, SCS) 績效管理系統 (Martin and Hartley, 2000 : 44 ; Sanderson, 2001 : 304 ; GAO, 2002 ; 邱吉鶴, 民 92)。以美國為例，從 1978 年的公民改革法 (Civil Service Reform Act, CSRA) 及後續 1984 年的績效管理和報償系統 (Performance Management and Recognition System, PMRS) 之後也開? 了多次的制度變革。如 1990 年的財政首長法 (Chief Financial Officers Act, CFO) 1996 年資訊技術管理改革法 (Information Technology Management Reform Act) 及 2005 年的政府重組和方案績效改善法等 (Government Reorganization and Program Performance Improvement) (Perry and Petrakis, 1988 : 361 ; Perry et al, 1989 : 29-30 ; GAO, 1996 ; GAO, 2002 ; GAO, 2005)。其中最俱代表性的是在 1993 年發表「全國績效評鑑」後同年通過的政府績效與成果法 (Government Performance and Results Act)。因此，這兩個國家績效管理與獎金制度是值得作為我國績效管理與獎金制度持續變革的重要參考和借鏡來源。

然而，由於英、美兩國相關於績效管理與獎金制度的方案繁多，本研究限於篇幅無法一一作詳細探討。故在以下英、美兩國績效管理與獎金制度分析探討，主要聚焦於對兩國地方政府行政機關最俱影響性的績效管理與獎金制度；及其實施的現況和影響。以下的分析在英國的部份以最佳價值 (Best Value) 方案及高階公務員 (Senior Civil Service, SCS) 績效管理系統的績效獎金報償為主；美國以 1993 年政府績效與成果法 (Government Performance and Results Act) 及聯邦法令「人事管理」451 節「獎金」(Awards of part 451 of title 5) 為主。



# 第三章 國外相對制度實施現況

## 第一節 英國績效管理與獎金制度分析

### 一、最佳價值 ( Best Value ) 方案

英國先前保守黨主政時的改革方案提供很多刺激評估系統發展的因  
素，像是 1991 年的公民憲章 ( Citizen ' s Charter ) ，其顯現經由民營  
化和契約外包、提供服務、標準和績效的資訊、允許消費者選擇非地方機  
關提供的服務之消費者主義提昇選擇的方案。之後，1992 年的地方政府法  
( Local Government Act ) 要求審計委員會對地方機關提出績效指標的設  
定標準，那些是被希望對地方的人民提供有關他們的機關績效資訊和允許  
機關間的比較以鼓勵他們績效的改善。然而，上述二個方案並沒有導致更  
多的公民和使用者納入於服務的規劃和優先性的設定，由審計委員會設定  
績效的評估標準也被視為是提高了中央政府於財務控制的利益。因而，在  
1997 年勞工黨政府上臺後為達成地方政府現代化的建議於是於 1999 年的地  
方政府法 ( Local Government Act ) 提出了最佳價值 ( Best Value ) 方案  
( Martin and Hartley, 2000 : 44 ; Sanderson, 2001 : 304 ) 。

這個方案有三個關鍵的觀點：

- (一) 服務的品質和使用者、消費者和利害關係者的期望是如同「價格」一樣重要的。
- (二) 沒有強迫去競標服務
- (三) 地方機關必需對他們的居民回應和負責。

此外最佳價值方案要求地方政府去採行最佳價值的績效管理 ( Best Value Performance Management ) 架構，此架構包括了在五年期間對他們所有的運作作根本性的檢討。他們將必需去分析服務的需求和現今傳遞服務的途徑。他們也必需去聽取大眾對服務標準和成本的建議，和服務的接受者和廣泛的居民將被納入對現今績效的檢討；對於效率和品質的改善設立需求的目標。地方政府將需要去與最佳的地方政府和私部門及非營利組織比較其服務。競爭對於確保改善依舊是必要的工具和因而強烈贊同自發性的競爭，並且鼓勵政府學習商業、非營利組織和其他的服務提供者進而

建立更具經濟性的服務提供。在運作上最佳價值方案也要求地方政府依據全國性的績效衡量和標準架構提出績效報告和對地方的人民提出描述現今績效和用以改善的地方績效計畫。最後，經由給予部長干預的權力，在明顯的績效失敗事件中嚴密的審計和檢查是被支持的（Martin and Hartley, 2000：44；Sanderson, 2001：304）。

最佳價值方案的原則依據於英國的地方政府管理委員會（Local Government Management Board, LGMB）<sup>18</sup>指出，主要是對地方的人民在他們意願和有能力去付出代價而得到服務時，提供他們想要的。這也是有關於那些地方需求是必需被滿足的創新思考。地方政府需要比之前提供更多的服務；他們定期的鼓勵發現不同的需求和以各種不同的合作關係去運作。其他的最佳價值包括：

（一）對地方的人民負責；

他們必需去傾聽和接受他們所服務人民的建議，他們也必需定期公佈他們做了什麼和那些是他們計畫去做的。

（二）觀注於持續的改善；

改善有時是經由小的改變，有時當現存服務被根本改變時是經由大的改變。

（三）設定目標和公開呈現達成目標的成果；

（四）破除部門的界限並且不再觀注於個別的服務；

地方政府可以與其他的地方政府去處理超過單一的服務範圍和需要與其他體系共同合作。發展與私部門及其他機關之間的夥伴關係，這關係將可以共同的去檢討服務、發展地方的計畫，共同行動去達成地方的成果和提供服務。

（五）公開的討論服務的傳遞；

地方政府不要假定傳遞所有的服務，假如有其他更有效率和效能的途徑。這不是意謂者地方政府必需去契約外包服務，需要考慮的是那些的方法對於傳遞服務於地方人民是最佳的。因此，公開的討論是必要的。

---

<sup>18</sup> 參英國的地方政府管理委員會網站：

[www.idea-knowledge.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=72701](http://www.idea-knowledge.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=72701)，查閱日期：2005.10.11

## 二、高階公務員 ( Senior Civil Service , SCS ) 績效管理系統

英國的內閣事務部 ( Cabinet Office ) ( 2004 ) 為了對高績效的公務員給予更好的報償，規劃了新的高階公務員績效管理系統，並於 2001-2002 的會計年度開始實施。此系統透過給予績效薪資和獎金鼓勵高階公務員持續改善績效，其績效薪資和獎金的給予是依據於二個標準：(一) 衡量於高階公務員於績效協議所承諾的績效；(二) 與其他同仁比較後的績效。SCS 以三個類別：高、中、低作為績效評價的等級，評價的等級會反映於獲得的薪資和獎金的多寡。在運作上，每年獨立的高階薪資檢討組織 ( Senior Salaries Review Body , SSRB ) 會依據經濟情勢和公私企業的薪資走向建議高階公務員薪資類別和調整標的比例 ( progression target rates , PTR )，它也對用於基本薪資的績效獎金比例和最小的獎金額度提出建議。此外，相對於績效獎金現今最高可給付的獎金比例為 20%。部門應該使用不同的獎金額度以反映個人達成重要運作目標的卓越，並且也應在年度開始前對適用的人員清晰傳達可以被考慮能獲得獎金的結果、標準和行為 ( GAO, 2002 ; GAO, 2004 )：值得注意的，在 2004/5 年的 SCS 績效管理系統下部門也可採行下列的彈性作法 ( GAO, 2002 ; GAO, 2004 )：

- (一) 獎金給予的數額是受限於可用的經費；  
依據於先前所訂營運目標所達成的績效、年度的全部服務傳遞量和反應於對績效協議有影響的意外事件，給予的獎金的數額可介於基本薪資的 3%-20%；
- (二) 不論給予的獎金佔個人基本薪資多少的比例或多少的數額，允許機關對於高績效的成員有不同的獎金給予；
- (三) 連結部門的高階公務員獎金策略和全部的營運計畫和部門的夥伴協議；
- (四) 某些的經費可被用於納入團隊和年度的獎金計畫以確保對績效的報償是適當和一致的。

相對於先前系統的績效獎金，英國現今的 SCS 績效管理系統被設計的更直接的連結薪資、獎金於績效。此連結是經由給予高績效者更多的績效薪資和獎金，包括最高基本薪資 20% 薪資增加和獎金。此外，其內閣事務部也拋棄以服務年資作為薪資增加的基礎，並且新的 SCS 績效管理系統也防止得到不滿意績效評價的高階公務員獲得任何薪資的增加 ( GAO, 2002 )。新的 SCS 績效管理系統另一個規劃的特色是對於高績效者給予更多的報償

和增加此系統的彈性化，因而對高階公務員增加基本薪資的等級。以例如在高階公務員類別 1（涵蓋資深員工和部門主管）薪資的等級從美金 53451 至 112248，其差距超過 58000（GAO，2002）。在英國 2004/5 年高階薪資檢討組織建議的四個主要的高階公務員薪資類別結構如圖 3-1：

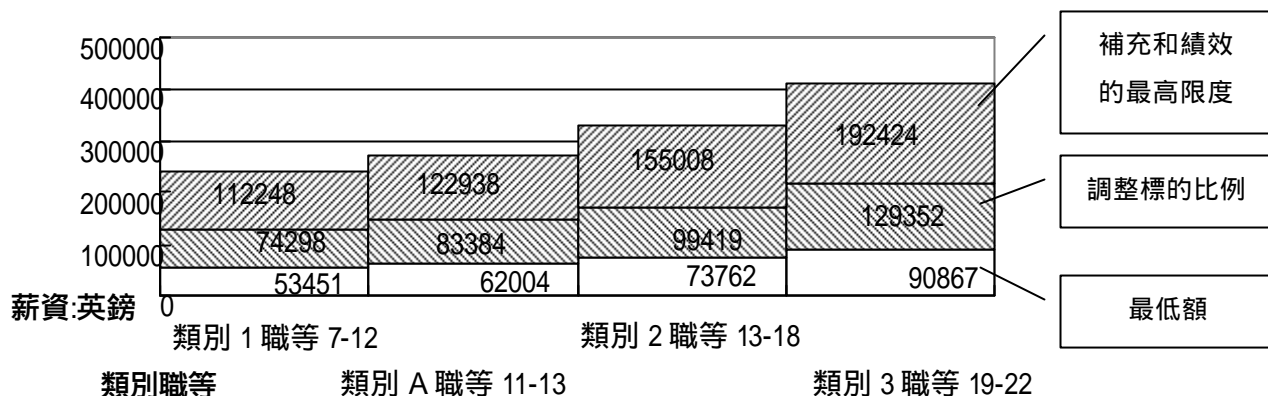


圖 3-1：英國四個主要的高階公務員薪資類別結構

資料來源：Cabinet Office, SENIOR CIVIL SERVICE PERFORMANCE MANAGEMENT AND REWARD: HR PRACTITIONER, GUIDE TO PERFORMANCE MANAGEMENT AND REWARD IN THE SCS (2004), Figure 2.

依據高階薪資檢討組織提出的 2004/5 年的高階公務員薪資級距如下表 3-1：

表 3-1：SSRB 提出的 2004/5 年的高階公務員薪資級距

薪資類別 Pay band	最低額 Minimum	調整標的比例 Progression Target Rate ,PTR	補充和績效的最高限度 Recruitment & Perform- ance Ceiling, RPC
1	53451	74298	112248
1A	62004	83384	122938
2	73762	99419	155008
3	90867	129352	192424

高階公務員薪資級距表說明：

1. 個人基本薪資等級應依據績效和薪資等級級距從 0%~9%；
2. 無論其薪資等級多高，最低額固定薪資獎金應該有薪資的 3% 或英鎊 2500 元；
3. 常務次長的薪資等級級距應從英鎊 12100 元至 256550 元。

資料來源：Cabinet Office, SENIOR CIVIL SERVICE PERFORMANCE MANAGEMENT AND REWARD: HR PRACTITIONERS, GUIDE TO PERFORMANCE MANAGEMENT AND REWARD IN THE SCS (2004), 附錄 E.

### 三、最佳價值方案與高階公務員績效管理系統的績效獎金報償在英國地方政府機關實施的現況與影響

依據 Martin 和 Hartley( 2000 : 46-52 ) 於 1998 年對英國英格蘭和威爾斯 261 個地方政府機關的調查指出，最佳價值 ( Best Value ) 方案實施於服務的規劃、績效的檢討及獲取服務使用者和社區居民的建議。實施後的主要影響為增加服務使用者的滿意、提昇服務的品質、效率和範圍、創新服務的傳遞、改善員工和工作夥伴的關係、增進人民對機關的了解和有助於最佳實務的交流和學習。在實施的困難方面主要在改善員工的滿意度和增進大眾的了解。而在高階公務員 ( Senior Civil Service , SCS ) 績效管理系統的績效獎金報償上，從 2001-2002 的會計年度實施以來其給予的比例逐年遞增，從第一年的 2.3% 成長至第二年 3.8% 及第三年的 4.9%。而其實施的困難，主要在如何對於不同類別人員可獲得的獎金額度和範圍內設計調整的彈性作法以達成獎金給予的公平和一致 ( 陳柏羽，民 92 )。

## 第二節美國績效管理與獎金制度分析

### 一、1993 年政府績效與成果法 ( Government Performance and Results Act of 1993 )

1993 年的政府績效和成果法 ( Government Performance and Results Act of 1993 , GPRA : 以下簡稱成果法 ) 是國會密切有關全國績效評鑑 ( National Performance Review , NPR ) 正式以成果為基礎 ( outcomes-based ) 所訂定的第一個績效評估法令，也是第一個要求要求在機關的預算編列下必需連結績效目標和績效衡量於方案運作的法律。成果法的制訂反映者 1990 年代以來美國國會和人民大眾相對於過去要求政府要運作更企業化的急切需求，如同公司要對股東負責，美國聯邦政府也要對其納稅人負責。與以前不同的，現今的納稅人對於他們繳納於政府的稅金，要求有效的管理和合理的支出 ( GAO, 1996 ; GAO, 1998 )。因此，成果法的制訂代表者聯邦政府持續和擴大努力去重新調整政府課責性的焦點和績效的分析從活動和過程的衡量轉移到結果或成果的衡量 ( Heinrich, 2002 : 714 ; Rosenbloom and Piotrowski, 2002 : 650 )。

政府績效成果法揭櫫的是以績效成果為基礎管理，此管理是設定策略方向、確認和衡量年度目標和呈現績效的動態和互動過程。依據成果法的規定，機關要去擬訂引領他們所要努力方向的全面性策略計畫。策略計畫擬訂後，機關在 1999 年的會計年度開始前要擬訂年度績效計畫，年度績效計畫是作為策略計畫所宣示的長期策略目標和人員、管理者日常活動之間的連結。最後，機關每年提出對於那些年度績效目標達成情況和必需去達成的行動範圍或對沒有達成的目標作出修正報告 ( GAO, 1998 ; OMO, 2000 ; Heinrich, 2002 : 714 ; Rosenbloom and Piotrowski, 2002 : 650 )。依據美國會計總署 ( GAO , 1998 ) 和預算暨管理局 ( OMO , 2000 ) 的報告指出成果法是被設計去透過，對方案績效設立目標和衡量成果以改善聯邦方案的效率和效能。特別地，本法要求聯邦行政部門去擬訂全面性的策略計畫 ( strategic plan )、年度績效計畫 ( annual performance plan ) 和年度的績效報告 ( annual performance report ) ( Kracchuk and Schack, 1996 : 348-349 ; GAO, 1998 ; OMO, 2000 ; Heinrich, 2002 : 714 ; Rosenbloom and Piotrowski, 2002 : 650 )。以上成果法的三個主要架構分述如下：

## （一）策略計畫

此法要求去擬訂至少涵蓋五年期間的策略計畫和至少在三年期間去更新此計畫，機關應在 1997 年 9 月 30 日對國會和預算暨管理局的局長提出第一份策略計畫。策略計畫應包括：

1. 機關的任務宗旨；
2. 確認長期及總體的目的和目標；
3. 描述機關如何經由他們的活動、人力、資本、資訊和其他的資源去達成那些目標；
4. 解釋可能對那些目標達成有顯著影響的外在因素。

策略計畫是機關用於所要達成的長期及總體目標，去設定年度績績效目標和衡量方案績效的起點。因此，策略計畫也包括長期策略計畫如何相關於年度績效目標的描述以及機關可用於去建立長期總體目標方案評估的描述。在策略計畫的過程，機關被要求去與國會議員諮商和蒐集其他利害關係者的觀點---那些對機關績效達成有潛在影響力的其他政府機關和非政府的實體或對機關的運作有興趣的。

## （二）年度的績效計畫

成果法要求機關依據於擬訂的策略計畫去擬訂涵蓋於機關提出預算編列中的每一個方案活動的績效計畫，第一份涵蓋 1999 年會計年度的年度績效計畫被要求在 1997 之後對管理暨預算局提出和在 1998 年總統的預算報告後對國會提出。成果法要求的年度績效計畫包括：

1. 提出績效目標去確認透過方案的運作可達成的績效程度；
2. 陳述這些的目標在客觀（objective）、可量化（quantifiable）和可衡量（measurable）的形式，除非得到授權可選擇其他的形式；
3. 簡要的描述達成績效目標所需的運作過程、技能、技術和人力、資本、資訊或其他資源；
4. 設立用於衡量或評價相關產出、服務水準和每一個方案運作結果的績效指標，衡量的重點在於方案產出（outputs）的成果（outcomes）；
5. 提供基礎給予比較年度方案成果與確立的方案目標；
6. 對於機關將用於查核和確認他們績效的資料程序提出說明。

本法授權給機關對他們的年度績效計畫，申請給予管理彈性的簡化（managerial flexibility waivers）。機關得到授權可以簡化非法令的行政程序和控制，這是意圖給予管理者更多的彈性去建構支持績效目標的機關系統。例如，組織因為效率的增加可以保留未支出的運作經費和可以使用這些經費去購買新的設備和擴大員工的訓練，又如可能對第一線的管理者授予更多的權威去作出採購的決定。這些簡化可以從績效指標明確可量測的改變做為確認的基礎，一旦簡化連續三年都產生效果，預算和管理局可以批准給予永久的簡化。

### （三）年度績效報告

最後，成果法要求每一個行政機關去提出前一年的績效報告。對國會和總統提出的第一份 1999 年會計年度的績效報告不得晚於 2000 年 3 月。績效報告是要去檢討和探討他們的績效相對於他們在年度績效計畫確立的績效目標。當目標沒有達成，機關在報告中要解釋目標沒有達成的理由和後續如何去達成目標的計畫；假如目標是不實際和不可行的理由和提出目標應否被刪除和修改的建議。此外，機關也要在年度的績效報告評估他們的年度績效計畫。這個評估是幫助顯示機關的年度績效計畫如何影響他們實際的績效，也包括：

1. 總結涵蓋完整會計年度方案評估發現的報告；
2. 機關從成果法授權簡化所獲得任何管理彈性的使用和效能。

機關也可以在年度績效報告中，包括資料的基準和轉折以幫助他們確保報告是完整的和績效被呈現的系絡。包括機關過去的績效，這樣的資料可以顯示績效的目標是實際可行的。這樣的資料也可以幫助報告的使用者了解更完整的推論相較於只比較單一年度的績效和年度目標，因為報告的使用者可以了解機關過去幾年績效是改善或降低。報告也可指出資料是否被蒐集於不完全的情況，並在下一年度的報告中包括這一部分的完整資料走向。

## 二、美國的績效獎金制度

美國的績效獎金制度在 1984 年的績效管理和報償系統（Performance Management And Recognition System, PMRS）於 1993 年廢止後，現今除美國人



事管理局授權各聯邦機關實施的人力實驗方案 ( personnel demonstration projects ) 外主要的依據是聯邦法令「人事管理」451 節「獎金」( Awards of part 451 of title 5 ) 所規範。該法令規定，在固定的評價週期 ( 通常為一年 ) 機關內個人或團體的績效被評價為完全成功以上者，透過機關首長提交績效審核委員會 ( Performance Review Board ) 審核後可獲得經人事管理局或總統已批准的績效獎金。獲得的績效獎金為現金的一次給付且對基本薪資無任何影響，其給付額度從美金 10,000 元至 25,000 元並且不得超過基本薪資 10%~20% ( OPM, 2003 ; 陳柏羽，民 92 : 26-27 )。其給予的標準如下<sup>19</sup>：

- (一) 對於效率、節約有貢獻的建議、創新、顯著的成就、提高生產率或其他個人的努力以及有助於改善政府運作或達成文書作業顯著的減少；
- (二) 公務員從事特殊行動或提供服務產生或有益於公共利益者；
- (三) 反映公務員於最近所被評價的績效。

#### 四、成果法與績效獎金報償實施的現況與影響

成果法的實施給了美國聯邦機關一個以成果為基礎的管理架構，然而其也影響美國的州及地方的郡、市政府。因為從 1970 年代晚期綜合補助款 ( block grant ) 方案的擴張和之後在 1980 年代早期雷根政府的新聯邦主義 ( New Federalism )，在公共方案的管理轉移廣泛的責任和裁量權給了州和地方政府，聯邦機關很多的方案是經由州及地方的郡、市政府執行，聯邦機關為監測其執行的成果及決定如何給予補助款。從而要求很多的州及地方的郡、市政府採用成果法的績效管理架構 ( Heinrich, 2002 : 712 ; Rosenbloom and Piotrowski, 2002 )。因為本研究的焦點主要是績效管理與獎金制度在地方政府的實施和影響。因此，有關於成果法的實施現況與影響將以地方政府為主。

就成果法於美國地方政府的實施現況而言，很多地方政府已大範圍使成果法的績效管理架構於廣泛策略規劃、預算和績效衡量像是奧勒岡州 ( Oregon ) 的標竿 ( Benchmarks ) 方案等 ( Poister and Streib, 1999 : 326 )。

---

<sup>19</sup> 參美國人事管理局網頁：

<http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/get-cfr.cgi?TITLE=5&PART=451&SECTION=104&TYPE=TEXT>，查閱日期 94 年 10 月 14 日。

依據 Melkers and Willoughby ( 1998 ) 的調查發現透過立法和行政政策 , 50 州的 47 個州使用一些成果基礎的預算和要求機關去呈現相關的績效衡量。就成果法於美國地方政府的影響現況而言 , 其對改善決策、預算分配、改變方案的優先順序和焦點、服務的品質、降低運作的成本、增加管理的課責性、激勵員工、客觀評價員工的績效及有助於組織的管理和決策有中等程度的影響 ; 並中度或實際的改善行政人員和民選官員及社區居民的關係 ( Poister and Streib, 1999 : 328-332 ; Berman and Wang, 2000 ; Levetan, 2000 : 42 )。美國地方政府實施成果法遭遇的困難上 , 主要有忽略其他更重要的目標而只關注某些目標、缺乏技術能力去蒐集和處理資料、將組織中的每一個人人都納入於績效衡量、缺乏公民及相關利害關係者的參與及來自於民選首長及員工的抗拒 ( Kracchuk and Schack, 1996 : 350 ; Poister and Streib, 1999 : 328-332 ; Berman and Wang, 2000 )。

績效獎金報償實施的現況上 , 越來越多的機關使用績效獎金作為績效的獎勵誘因 , 以 1995 年至 1999 會計年度為例政府機關員工獲得績效獎金的比例最少為 1% 最多不超過 75% ( GAO, 2000 )。另依據美國人事管理局 ( OPM, 2000 ) 2000 年的調查指出 , 政府機關員工獲得績效獎金平均的比例為 27.6% ; 平均的金額為美金 901 元。在實施的影響上 , 給予員工績效獎金的報償有助於連結員工的績效於組織的任務和目標及強化員工持續且認真的追求高績效。實施的困難主要在於 , 缺乏領導者的支持、標準定義的模糊、無法只給予高績效的團隊和員工報償、對於員工的宣導不夠及沒有定期的監測和評估績效獎金的報償過程和結果 ( GAO, 2000 )。

### 第三節 我國績效管理與獎金制度分析

我國績效管理與獎金制度一般而言在組織的層次主要有行政院所屬各機關施政績效評估要點（限行政院中央部會所屬機關）；在個人層次主要為公務人員考績法。在績效管理與獎金制度的建構上，缺乏適用於中央及地方政府層級及連結組織及個人的績效管理與獎金制度。因此，行政院人事行政局依據民國 90 年全國行政革新會議「行政文化」議題的結論中曾提出有關「改革考績制度及實施績效獎金制度等作法，強化政府績效管理制度」的具體建議，研擬完成「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」。此計劃於民國 91 年試辦，92 年全面實施且民國 93 年更名為「行政院暨地方各級行政機關九十四年實施績效獎金及績效管理計畫」（以下稱績效獎金及績效管理計畫）。績效獎金及績效管理計畫是我國績效管理制度四十年以來最重大的改變（林火燦 民 92：19、林海清 民 90：6、周威廷 民 92：27）。因此，以下我國績效管理與獎金制度分析將以「績效獎金及績效管理計畫」為主。

績效獎金及績效管理計畫其預期的目的是透過有效之績效管理並結合獎酬制度，強化政府機關施政效能進而提高為民服務及施政品質。其規畫的原則如下（人事行政局，民 91：3）：

- 一、全面推動績效管理暨獎金制度，增進施政績效，精進為民服務品質，贏取民眾信任。
- 二、強化績效管理制度（施政總目標（策略目標）機關（單位）目標暨績效評估指標間的轉化與聯結），以落實施政計畫及施政績效。
- 三、使員工內化績效管理理念，進而孕育具績效導向的行政文化。
- 四、體認各機關業務差異，授權各機關自行選用合適績效管理（評核）工具。
- 五、兼顧團體績效與個人績效之提升。
- 六、各機關員工參與績效目標設定與績效獎金發給規定之訂定，以落實員工參與之民主精神。
- 七、整合現行管考作業，紓解各機關文書作業負擔。
- 八、重視績效管理回饋過程，組成訪查小組，隨時提供必要的稽核與諮詢。
- 九、控制用人費，對有限人事費作合理與有效之重分配，不另增加預算

依據上述對績效獎金及績效管理計畫之規劃目的、原則的探討，可發現我國績效獎金及績效管理計畫有如下表 3-2 之制度特色；且其適用於我國地方政府行政機關績效管理與獎金制度示意如圖 3-2：

揭示以績效為導向的新績效管理架構	要求行政機關應設定施政總目標、績效目標(機關內部一級單位應設定單位績效目標，附屬機關應設定機關績效目標)及績效評核指標，並選擇使用績效評估工具或其他績效管理工具(如目標管理)對機關及機關的首長及個人的績效作定期的監測、評估/評定以作為獎勵及考績升等之依據。
績效評核的對象擴大	有別於公務人員考績法及政院所屬各機關施政績效評估要點各以「個人」及「機關」為對象，該計畫將評估的對象擴大為涵蓋「機關」、「機關首長」及「個人」。
創立績效獎金新類型	有別於公務人員考績法的年終獎金，該計畫創立了三種新的績效獎金類型。分別是：(一)機關首長績效獎金、(二)單位績效獎金、(三)個人績效獎金。
績效評核與獎金及年終考績的連結	團體績效評核結果除作為首長績效獎金及單位績效獎金的發給依據外，更重要的是作為組織內部年終考績考列甲等人數比例的依據。而個人績效評核結果則作為發給個人績效獎金及評定其年終考績依據。
設立績效評估委員會/確立機關首長的績效責任	各機關必需設立績效評估委員會以負責績效管理計畫的規劃(包含審核訂定績效考評作業規定、績效目標、績效評估指標、績效獎金發給規定)及績效獎金發給之評定。要求各機關首長(或副首長)應積極參與績效目標與評核指標之設定，並確實督導及控管內部一級單位及所屬各機關績效目標之有效執行。

資料來源：作者自繪

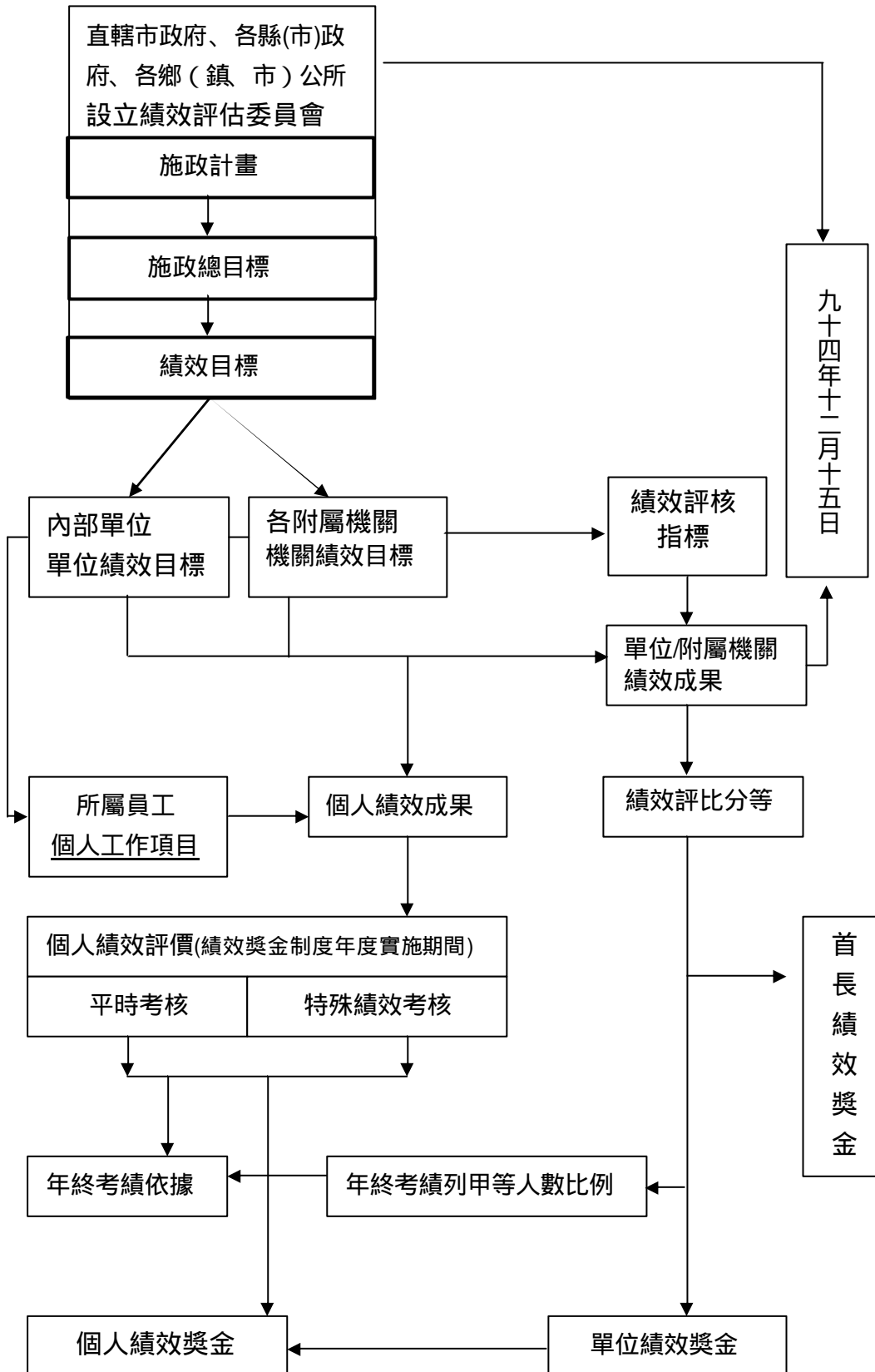


圖 3-2：地方各級行政機關績效管理與獎金制度示意圖

資料來源：作者自繪

績效獎金及績效管理計畫自民國 92 年全面實施以來，其實施的現況依據行政院人事行政局民國 92 年至 93 年委託學者陳金貴、余致力及賴維堯教授等人的實地訪查及人事行政局問卷調查結果發現，地方政府機關普遍已具備基本之績效管理及獎勵觀念，並且對計畫支持及認為產生正面的效益比例逐年增加（人事行政局，民 92：1；人事行政局，民 93：3；張炎舜，民 92：220-224）。

但其他的研究調查卻有不同的發現，地方政府機關在對績效獎金及績效管理計畫的了解上大約二成至五成的公務員不了解其績效管理運作的內容及獎勵方式、大約三成的公務員認為其實施並不順利和對其實施成效存疑、接近四成的公務員對績效獎金的考評、預算及額度不滿意、接近一半的公務員不支持或認同此計畫（洪基文，民 93：71-92；周威廷，民 92：31；張炎舜，民 92：220-224）。

在實施的影響上，認為其有提昇員工個人績效與組織整體績效、激勵員工士氣及型塑重視績效的行政文化及有效的連結績效與獎金（人事行政局，民 92：2；人事行政局，民 93：3；）。但其他的研究調查則指出，其無助於員工個人績效與組織整體績效與效率、績效與獎金無連結、無益於公平客觀的績效評價/評估、對公務員無產生激勵效果及增加管理者與部屬及同事間的衝突（洪基文，民 93：71-92；周威廷，民 92：31；張炎舜，民 92：220-224）。

對實施此計畫遭遇的困難上主要有，獲得首長和員工、民眾的支持與參與、績效目標與指標的合理性、績效評核技術的運用、績效評價/評估的公平客觀及與其？管理及人事制度的配合（人事行政局，民 92：2；洪基文，民 93：71-92；周威廷，民 92：31；張炎舜，民 92：220-224）。

從上述國外（以英、美兩國為例）績效管理與獎金制度實施現況和影響的分析可發現其具下列特點：

- 一、主要的績效管理制度皆由國會立法，但主要的績效獎金制度則由國會授權行政機關作有特色的彈性規劃。
- 二、績效管理與獎金制度皆以「成果」做為課責及獎勵導向，並觀注於持續的改善。
- 三、在績效管理與獎金制度的目標形成、指標及誘因設計、績效定期的檢討上強調組織內各階層的參與；組織外鼓勵議會、利害關係者及公民的參與和意見諮詢。
- 四、強調長期與短期績效管理架構及組織內外多元目標和指標的平衡。
- 五、重視個人績效對團體及組織的貢獻及創造績效與組織預算編制、績效獎金的緊密連結。
- 六、定期蒐集、分析績效資訊和呈現報告以幫助議會及組織的監督和管理者了解組織及員工績效的運作現況進而發展改善的決定；同時作為組織向大眾宣導和溝通的基礎。
- 七、績效獎金的給予對象為對組織績效有卓越貢獻的個人或團體，最高額度上限為基本資的 20%；同時績效獎金的給予額度充分反映績效的差異且在經費之內並無人數的限制。
- 八、設立績效管理與獎勵制度規劃和檢討的專責機關。

因此國外（以英、美兩國為例）主要的績效管理與獎金制度與我國績效獎金及績效管理計畫作制度特點的比較分析可表示如下表 3-3：

**表 3-3：國外主要績效管理與獎金制度與我國績效獎金及績效管理計畫比較分析表**

制度特點	國外（以英、美兩國為例）	我國
制度化程度	英、美兩國主要的績效管理制度皆為國會立法訂定的法律的位階，但主要的績效獎金制度則是行政機關訂定的行政命令或計畫為主。	我國主要的績效管理與獎勵制度則是以行政機關訂定的計畫為主。
目的	強調「成果」做為課責及獎勵導向，並觀注於持續的改善。	結合績效管理和獎金制度，強化政府機關施政效能進而提高為民服務及施政品質。
架構	藉由長期策略計畫、年度績效計畫連結於組織預算編制及獎金獎勵系統，併要求提供年度績效報告以作為議會及公民和利害關係團體對其的課責和獎勵基礎。	藉由設定年度施政總目標、績效目標對機關及機關的首長及個人的績效作定期的監測、評估/評定以作為獎勵及考績升等之依據。相較英、美的制度沒有提供長期策略的連結及向議會及公民提供年度績效報告。
參與管理	鼓勵組織內的所有階層成員參與及提供組織外議員、公民和利害關係者對績效管理與獎金制度的諮商和檢討機會。	只提供組織內的所有階層成員參與績效管理與獎金制度的參與，未提供組織外議員、公民和利害關係者對績效管理與獎金制度的諮商和檢討機會。
績效資訊的應用	強調績效管理與獎勵制度運作資訊的蒐集與分析，以作為管理者改善、評價績效和檢討制度的依據。	績效資訊只作為評估機關及評定其首長、個人的績效獎金及考績升等之依據。
績效的評價等級	績效的評價等大都為三至五個等級。	績效的評價等要求至少為三個等級以上。
績效獎金的經費來源和獎勵額度	經費來源一般都來自於特定的基金。績效獎金的獎勵額度最高為年度基本資的 20%。另外，在績效獎金的預算內給予績效獎金的人數沒有限制。	經費來源為機關年度預算人事費，績效獎金的獎勵額度為固定的數額，未以年度基本資為給予基礎。績效獎金給予的人數限制為機關員額的 10%，此限制不利於小型機關。

資料來源：作者自繪



上述國外（以英、美兩國為例）績效管理與獎金制度我國績效獎金及績效管理計畫作制度特點的比較分析可發現，英、美兩國相較於我國其主要的績效管理與獎金制度是更加制度化和具有彈性，其主要制度都具法律位階，這有助於確保經費的穩定和政府員工的獲得長期的課責及獎勵。且為因應不同機關的結構和人員特性，立法部門也經由授權行政部門訂定符合其特性的績效獎金制度。此外從其架構觀之，相對於英、美兩國的制度我國的制度沒有提供長期策略、預算編製的連結及向議會及公民提供年度績效報告。再者英、美兩國相較於我國更鼓勵組織內的所有階層成員參與及提供組織外議員、公民和利害關係者對績效管理與獎金制度的諮商和檢討機會。最後，三個明顯的差異是（一）英、美兩國績效獎金其經費的主要來源是特定的基金而非我國經費主要來源年度的人事費，這相對而言其經費來源較不會受政治性的影響；（二）英、美兩國績效獎金的獎勵額度最高為年度基本資的 20%而我國則是限定於特定的數額（最高新台幣五萬元），相較之英、美兩國其績效獎金的計算方式和額度對不同階級的公務員是更具誘因和激勵性；（三）英、美兩國在特定的基金經費內給予績效獎金的人數沒有限制，而我國則限制績效獎金給予的人數為機關員額的 10%，這個限制是不利於小型機關。

# 第一節 研究設計

## 一、研究對象的選擇

理想中，本研究主題應以全國的地方政府基層行政機關的公務人員為研究對象。但基於研究時間、經費與控制度、抽樣架構確立、問卷回收率等考量。本研究選擇以臺中市所轄區公所、臺中縣所轄鄉（鎮、市）公所及臺中縣（市）戶政事務所之公務人員作為實證研究的分析對象，其理由如下：

- （一）鄉（鎮、市、區）公所和戶政事務所是地方政府於每一鄉（鎮、市、區）皆有設置的行政組織，其提供的公共服務和管制措施是與人民日常生活密切相關的。此外，這類基層行政組織不適用其他經行政院核定之績效類型獎金，是適用績效獎金及績效管理計畫於地方政府基層行政機關的主要類型。
- （二）績效獎金及績效管理計畫於九十一年度的試辦期間，在縣（市）政府層級及附屬機關的 250 個試辦機關中，臺中縣的戶政事務所受行政院人事行政局評為成效顯著<sup>20</sup>。因此，臺中縣戶政事務所的公務人員從此計畫開始試辦以來相較國內其他縣（市）政府所屬的鄉（鎮、市、區）公所和戶政事務所公務人員，可謂俱備更多的實施經驗以及更能呈現地方政府基層行政機關實施此計畫能力及成效的感受。
- （三）於民國八十七年精省前後台中縣（市）的合併升格受到眾多實務和學術界的討論（陳陽德，民 90；紀俊臣，民 91）。在台中縣（市）的合併升格相關議題上，一個受到關注的議題是台中縣（市）在城鄉差異、居民的認同感和都市化強弱不一的情況下，其次級的地方行政組織結構設計差異的問題。依現行地方制度法的規定，台中縣其次級的地方行政組織結構為鄉（鎮、市）長公所其首長為民選，

---

<sup>20</sup> 請參行政院人事行政局網站：  
"九十一年試辦績效獎金制度機關成果觀摩會各報告機關簡報資料."  
[www.cpa.gov.tw/cpa2004/gvbonus/SYBX5328P.html](http://www.cpa.gov.tw/cpa2004/gvbonus/SYBX5328P.html)，查閱日期：2005/10/6。

## 第四章 研究設計與假設

而台中市其次級的地方行政組織結構為區公所其首長為市長派任（需俱公務人員資格）。這二種不同次級的地方行政組織結構在合併升格後，是否保留現行臺中縣鄉（鎮、市）長民選的自治團體之設置，或依現行地方制度法規定直轄市下僅設區，其首長由直轄市長派任（需俱公務人員資格），或在未來的地方制度相關法規修正上另闢可行的組織設計（如戶政事務所採官派首長且管轄單一功能領域）（陳陽德，民 90：97-98）。

- （四）在我國全面實施績效獎金和績效管理計畫之際。可從臺中縣戶政事務所的公務人員相較國內其他縣（市）政府所屬的鄉（鎮、市、區）公所和戶政事務所的公務人員，更多的實施經驗。以及臺中縣（市）政府所轄鄉（鎮、市、區）公所及戶政事務所俱備組織結構、城鄉特性的普遍性和差異性，反映出我國地方政府基層行政機關現階段實施績效獎金和績效管理計畫的能力與成效。此外可從績效管理和獎勵的觀點分析出最適於臺中縣（市）合併升格直轄市後的次級地方行政組織結構，這同時也可提供未來我國地方制度相關法規修正縣（市）合併升格直轄市後次級地方行政組織結構設計的重要參考。

### 二、問卷調查方法

個案的研究架構選擇以問卷調查法作為個案實證研究資料的蒐集和分析方法。以下分項就問卷調查所採的全部母體、操作母體、抽樣架構、預計樣本數、抽樣方法及資料分析軟體的作說明：

#### （1）全部母體：

九十四年實施績效獎金及績效管理計畫之縣（市）政府所轄鄉（鎮、市、區）行政區域行政機關之現職公務人員。

(2) 操作母體：

臺中縣(市)政府於所轄鄉(鎮、市、區)行政區域皆有設立且其責掌業務與人民生活有密切相關；且不適用其他經行政院核定獎金(警察人員工作獎金、各醫療院所醫療獎勵金、工程獎金、不開業獎金、稅務獎勵金、...等)之行政機關現職公務人員。

(3) 抽樣架構：

臺中市所轄區公所，臺中縣所轄鄉(鎮、市)公所，臺中縣(市)戶政事務所之現職人員，資料來源鄉(鎮、市、區)公所人員由網站上取得；戶政事務所人員由戶役政名錄系統取得。

(4) 預計樣本數：

在 95%信賴水準， $\pm 5\%$ 抽樣誤差選取 331 樣本數，考量郵寄問卷回收率，調整為 662 樣本數。

(5) 抽樣方法：

因組織結構/功能與人員特性是本研究很重要的變數，故本研究採分層抽樣(stratified sampling)：第一層，依據首長產生方式及管轄業務分為三「層」(strata)為臺中市區公所、臺中縣鄉(鎮、市)公所及臺中縣(市)戶政事務所；第二層，依據機關內人員實施績效獎金計畫所負權責分為二「層」為管理者(包含機關首長、首長幕僚及單位主管。)員工(未領主管加給之基層人員)，後依比例以簡單隨機抽樣抽出樣本。其抽樣架構及抽樣人員數、百分比分配如表 4-1 所示：

(7) 資料分析軟體：

使用的統計軟體為 Excel (2003)、SPSS (13)。

表 4-1：抽樣架構及抽樣人員數、百分比分配表

抽樣架構人員數、百分比分配										
名稱	臺中市區公所			臺中縣 鄉（鎮、市）公所			臺中縣（市） 戶政事務所			總計
人員數 （人）	245			1595			551			2391
百分比 （%）	10			67			23			100
層別名	管理者	員工	小計	管理者	員工	小計	管理者	員工	小計	
人員數 （人）	55	190	245	167	1428	1595	111	440	551	
百分比 （%）	22.4	77.6	100	10.1	89.9	100	20.1	79.9	100	
抽樣人員數、百分比分配										
名稱	臺中市區公所			臺中縣 鄉（鎮、市）公所			臺中縣（市） 戶政事務所			總計
人員數 （人）	66			444			152			662
百分比 （%）	10			67			23			100
層別名	管理者	員工	小計	管理者	員工	小計	管理者	員工	小計	
人員數 （人）	15	53	66	45	399	444	31	121	152	
百分比 （%）	22.4	77.6	100	10.1	89.9	100	20.1	79.9	100	

資料來源：作者整理

## 第二節 研究變數

本實證研究依據文獻分析、理論及制度的探討發展如下的變數：一、組織結構、功能與人員特性；二、實施績效管理與獎金制度的能力；三、績效管理與獎金制度提昇組織及所屬成員績效的成效；四、績效管理與獎金制度的實施對管理者和員工之間績效關係的影響。其主要變數所涵蓋的次要變項描述如下：

### 一、組織結構、功能與人員特性

(一) 就組織結構與功能變項而言，其可包括五個次要變數分別為組織的結構、首長的結構、組織規模、次級單位數目、業務管轄特性等五個變項。以下分別說明其上述五個組織結構與功能次要變項：

Poister 和 Streib (1999) 及 Berman 和 Wang (2000) 研究績效衡量於美國的市和郡政府的實施影響指出，市經理制及委員會制的地方政府組織形態比市長-議會制是更普遍使用和其組織成員也更參與績效衡量規劃和實施，這個實施現況也造成這些類型的組織和所屬員工有較好的績效。因此，地方政府組織形態是可能同時影響績效管理、誘因機制的選擇及對組織及所屬員工的績效。而在我國鄉（鎮、市、區）地方政府行政機關組織形態可分為權力分立及權力一元的組織型態。二者最大的差異在於地方政府行政機關有無平行的民意監督機關，如縣轄的鄉、鎮、市公所有相對的鄉、鎮、市代表會而縣及省轄市所轄的區公所或戶政事務所則無平行的民意監督機關（紀俊臣，民 91：57-58）。

Coles 等 (2001) 從私部門治理機制和誘因機制的研究中指出「領導者的結構」（指的是私部門的董事長和總經理是否同屬一人）會同時影響績效管理、誘因機制的選擇及對組織及所屬員工的績效。而領導者的結構在我國地方政府行政機關，一般而言可分為二種類型：一為民選首長和機關首長同屬一人（如鄉、鎮、市公所）；另一為民選首長和機關首長分屬二人（如區公所或戶政事務所）（紀俊臣，民 91：57-58）。

Coles 等 (2001：30) 指出廠商的規模是選擇績效管理和誘因機制和決定廠商績效和的重要因素，Grizzle 和 Pettijohn (2002：52-53) 也指出規模愈大的組織愈有資源（經費、專業人員等）去實施績效管理的方案和呈

現組織及所屬人員的績效。就我國地方行政機關而言，規模愈大的機關經費和專業人員配置也愈多，相對需言更有實施績效獎金及績效管理計劃的資源和能力。

Williamson (1996) 認為治理機制對交易對象垂直整合 (vertical integration) 和平行的整合 (horizontal integration) 的程度會影響治理機制誘因的選擇和其績效。Grizzle 和 Pettijohn (2002) 在研究美國州政府執行績效預算的動態影響也指出，組織結構分部化 (organization structure fragmentation) 會同時影響績效管理、誘因機制的執行成效及組織和所屬員工的績效。就我國地方行政機關而言，不同的行政機關因應不同垂直和平行的整合需求，其組織內部有不同的分部化，換言之有不同數目的次級單位。

Carolyn J Heinrich (2002 : 716) 指出公共組織如果「任務的分散化」 (mission fragmentation) 過高或者如 Behn (2003 : 586) 指出業務或功能的績效衡量如果缺乏可比較性 (comparability) 將不利於組織實施績效管理及無法彰顯組織或所屬個人的績效。就以我國鄉 (鎮、市、區) 公所和戶政事務所為例，鄉 (鎮、市、區) 公所業務管轄範圍較戶政事務所是更廣泛和複雜。從績效衡量的可比較性和人民對其機關及所屬績效的感受而言，業務管轄範圍較單純是更有利於實施績效獎金及績效管理計劃，並且人民也較能認知其組織及所屬人員的績效。

上述組織結構、功能的研究變項及定義如表 4-2 :

表 4-2 : 組織結構、功能的研究變數及定義

變項名稱	定義
組織的結構	地方政府行政機關有無平行的民意監督機關 (如鄉、鎮、市代表會)。
首長的結構	地方政府行政機關的首長和民選首長是否同屬一人。
組織規模	地方政府行政機關所配置的人員數量。
次級單位數目	地方政府行政機關基於內部分工所設置的課 (室) 或股級單位數目。
業務管轄特性	地方政府行政機關業務管轄範圍的廣泛和複雜性。

資料來源 (作者自繪)

(二) 就組織的人員特性變項而言，本研究所採特性變項為職務類別、職等階級、服務年資、年齡等四個特性變項。以下說明其上述四個人員特性的變項：

依據張炎舜（民 92）對南投縣政府實施績效獎金計畫的研究，不同職務會影響於績效獎金計畫的內容認知和支持度，另服務年資與績效指標客觀感受之間存有相關性。林進明（民 92）對關務人員績效評估與獎懲制度的滿意度對組織公平認知影響研究也指出，年齡、職位、職務與服務年資對獎懲分配的公平認知有顯著影響。王志銘（民 92）對行政機關組織績效之多元評估模式研究也指出，職務、職位會影響指標建構認知。謝青宏等（民 90）對公務人員績效考核認知研究也指出職務取向會影響考績結果與激勵的相關性及影響主管對員工考評的認知。最後周威廷（民 92）對行政院暨地方各級行政機關九十二年實施績效獎金制度之評估分析也指出，職位會影響對績效評估機制能否公正客觀運作的認知。當然，以上四個組織人員的特性也會對其所屬組織及個人績效造成影響（陳敦源，民 89；范祥偉、王崇斌，民 89；林海清，民 90；余致力等，民 90；林火燦，民 92）。

## 二、實施績效管理與獎金制度的能力

依據學者 Berman 和 Wang（2000）所指出，公共行政組織實施績效管理與獎金制度能否達成其預期目標，其關鍵在於是否俱備二類的能力。一為有關於發展績效管理與獎勵制度的核心要素和克服一些概念障礙的技術（technical）能力，如發展多元績效指標的能力；另一為有關於支持績效管理與獎勵制度的利害關係者（stakeholder）能力，如確保民選官員、管理者、基層員工，公民的支持能力。因此，本研究在實施績效管理與獎金制度能力變數上也分為上述二類變項。

- (一) 在實施績效管理與獎金制度的技術能力變項上，主要考量其是否具備訂定績效目標、發展多元績效指標、績效資訊的蒐集分析、決定績效評價等級與獎金的額度等重要技術能力（Kracchuk and Schack, 1996：350；Taylor and Pierce, 1999：425；Heinrich, 2002：716）。
- (二) 在利害關係人對績效管理與獎金制度的支持能力變項上其相關的次要變項有，公民或公民團體的參與、組織管理者和員工的參與、組



織管理者和員工的重視 ( Berman and Wang, 2000 ; 林進明 , 民 92 ; 周威廷 , 民 92 ; 陳柏羽 , 民 92 )。

上述實施績效管理與獎金制度能力的研究變數及定義如表 4-3 :

**表 4-3 : 實施績效管理與獎金制度能力的研究變數及定義**

變數名稱	定義
訂定績效目標的能力	地方政府行政機關訂定績效目標符合連結、可衡量、關鍵及衡平性。
發展多元績效指標的能力	地方政府行政機關能以多元的指標類型用以衡量績效目標達成現況和最終結果。
蒐集及分析績效資訊的能力	地方政府行政機關以有統計相關知識、技能的人員組成專責的單位對於達成績效目標的過程中，在成本的限制下定期的蒐集完整、準確的資料和分析出有利績效目標達成的資訊。
設立反映績效差異評價等級的能力	地方政府行政機關設立的績效評價等級能真實分辨績效差異。
提供具激勵效果獎金的能力	地方政府行政機關提供的績效獎金額度對所屬成員是具吸引力的。
公民或公民團體的參與	地方政府行政機關的績效管理與獎金制度規劃、運作機制邀請對機關績效負有監督責任或利害相關的人員參加的情形。
組織管理者和員工的參與	地方政府行政機關的各階層管理者者和基層員工參加績效管理與獎金制度規劃、運作機制的頻繁程度和決策權利。
組織管理者和員工的重視	地方政府行政機關的各階層管理者和基層員工對績效管理與獎金制度的重視程度。

資料來源：作者自繪

### 三、績效管理與獎金制度提昇組織及所屬成員績效的成效

當一個績效管理及獎勵方案導入公部門治理機制時，其試圖提昇組織及所屬成員績效的那些成效？很多的學者指出，最主要的成效是促進改善組織及所屬成員績效，也就是說幫助組織及所屬成員去確認功能運作和服務傳遞的問題領域和做進而做出有效的改正行動 ( Audit Commission, 2000 : 6 ; Berman and Wang, 2000 : 409 ; Sanderson, 2001 : 297 ; Heinrich,

2002 : 712 ; Rosenbloom and Piotrowsk, 2002 : 647 ; )。如同 Behn ( 2003 : 586 ) 所說的促進改善是最核心的成效，它被預期影響於組織及所屬成員等層次的績效。除了促進改善的成效外，績效管理及獎勵方案對提昇組織、管理者及員工三個層次的績效也有其他不同的成效，以下以組織、管理者及員工三個層次分別說之：

### (一) 提組織績效的成效

主要有評估、學習、編制預算、宣導及溝通、頌揚的成效。就評估的成效而言，它提供了組織和方案的績效是否更惡化或改善的資訊，有助於確認現今組織和方案的運作是否符合組織的核心功能和重要的方案目標 ( Poister and Streib, 1999 : 328-332 ; Ammons, 2001 : 11-12 )。就學習的成效而言，它可幫助組織更佳了解他們的功能運作和服務傳遞的過程 ( processes ) 和結果 ( outcomes ) 且可以讓組織對於其任務、目的及目標，現今所處內在和外在績效條件因素給予整體 ( holistic )、整合 ( integrated ) 的分析。進而可以學習到那些因素會造成傑出、一般和差的組織績效和如何做可以改善一般和差的組織績效 ( Kracchuk and Schack, 1996 : 349 ; Behn, 2003 : 592 )。

就宣導及溝通的成效而言，當組織績效呈現的很好或超過預期它可以被用於確認組織的成功、證明額外資源對於是適當的；透過展示績效成果增加獲得組織服務的內外部顧客、利害關者了解和認同及改善組織與他們之間的關係。同時也滿足內外部顧客、利害關者對組織績效資訊的需求，進而增加彼此間的溝通 ( Williams and McShane, 1994 : 537 ; Poister and Streib, 1999 : 328-332 ; Taylor and Pierce, 1999 : 422 ; Levetan. 2000 : 40 ; Sanderson, 2001 : 297-304 ; Behn, 2003 : 592 ; 郭昱瑩，民 93 : 162 )。

### (二) 提昇管理者績效的成效

很多的學者指出績效管理及獎勵制度導入於公部門對管理者 ( 及員工 ) 而言，除了促進改善績效的成效外，另外主要的成效是對其績效課責 ( accountability ) 和績效激勵 ( motivate )。績效課責，它可以確認了不同的管理者和員工做了什麼，和事實上，他們做的有多好和他們的績效有什麼的差異性。然後機關首長和立法人員得以給予適當的懲罰和獎勵 ( Wholley and Harry, 1992 : 609 ; Hatry, 1999 : 157-158 ; Poister and Streib, 1999 : 328-332 ; Berman and Wang, 2000 )。績效激勵，假如已經知道做什麼可以改

善管理者及員工的績效，績效管理和獎勵制度可以使用績效衡量和給予金錢（或非金錢）報償去激勵這樣的行為（Wholey and Harry, 1992：604；Hatry, 1999：157-158；Poister and Streib, 1999：328-332；Coles et al, 2001：24；Behn, 2003：586）。

然而，上述二者都是實施績效管理和獎勵制度所欲提昇組織管理者和員工績效的成效，但仍有其他的成效是專屬於管理者的，像是改變風險的偏好。就改變風險的偏好而言，管理者在沒有績效管理及獎勵制度實施時，因為績效的表現與報酬獎勵並沒有明確的連結，管理者在不努力達成績效也可以獲得報酬獎勵情況下，其風險偏好可能是風險趨避（risk averse）的，因為管理者會認為對於他們的工作採減少風險的策略不僅不會影響其獲得報酬獎勵利益，並且也可以減少因為採取不成功的改善行動所得到的課責。但績效管理及獎勵制度實施時，管理者會察覺到如果不努力於績效的達成，其原本可報酬獎勵利益可能會損失並遭受到課責。在這個情況下管理者的風險？好會從風險趨避轉向為風險趨向（risk-prone），因為管理者會認為只有採取具風險的改善和創新行動，他們才能獲得高的績效評價和報酬獎勵（Tushman and O'Reilly, 1997；Wright, 2001：421-422）。

### （三）提昇員工績效的成效

除了上述促進改善績效、績效課責、績效激勵的成效外，對提昇員工績效的其他主要成效為權利/決策參與。就決策參與/權利分享而言，績效管理及獎勵方案的實施經常伴隨者參與決策（participative decision making, PDM）和目標管理（management by objectives, MBO）的手段。也就是說，會給予員工參與組織績效目標及個人目標的決定，並依據所設定的目標授與員工相對的權力以使他們能自我控制於他們的績效；那即是，他們監測他們的績效和做出必要的改正行動。（Taylor and Pierce, 1999：442；Wright et al, 2001：421-423；Behn, 2003：594）。

上述實施績效管理與獎金制度對提昇組織、管理者及員工績效成效的研究變數及定義如表 4-4：

表 4-4：實施績效管理與獎金制度對提昇組織、管理者及員工績效成效的研究變數及定義

變數名稱	定義
組織績效的改善	幫助地方政府行政機關去確認功能運作和服務傳遞的問題領域和做進而做出有效的改正行動
組織績效的評估	提供了地方政府行政機關的績效是否更惡化或改善的資訊，有助於確認現今機關和方案的運作是否符合機關的核心功能和重要的方案目標
組織績效的學習	幫助地方政府行政機關學習到那些因素會造成傑出、一般和差的組織績效和如何做可以改善一般和差的組織績效。
組織績效的宣導及溝通	地方政府行政機關透過展示績效成果增加獲得組織服務的內外部顧客、利害關係者了解和認同及改善組織與他們之間的關係。
管理者績效的改善	幫助地方政府行政機關的管理者去確認管理和領導的問題的領域，做進而做出有效的改正行動。
管理者績效的課責	幫助地方政府行政機關的首長確認單位的主管做了什麼，和事實上，他們做的有多好和他們的績效有什麼的差異性，然後給予適當的懲罰和獎勵。
管理者績效的激勵	地方政府行政機關能使用績效衡量和給予金錢報償去激勵單位主管投入於改善績效的行動。
改變管理者風險的偏好	促使地方政府行政機關的單位主管採取具風險的改善和創新行動，以獲得高的績效評價和報酬獎勵。
員工績效的改善	幫助地方政府行政機關的員工去確認職務行使和傳遞服務的缺失，做進而做出有效的改正行動。
員工績效的課責	幫助地方政府行政機關的單位主管確認所屬員工做了什麼，和事實上，他們做的有多好和他們的績效有什麼的差異性，然後給予適當的懲罰和獎勵。
員工績效的激勵	地方政府行政機關能使用績效衡量和給予金錢報償去激勵員工投入於改善績效的行動。
授予員工權利和參與決策	地方政府行政機關依據所設定的目標授與員工相對的權力以使他們能自我控制於他們的績效。

資料來源：作者自繪

#### 四、實施績效管理與獎金制度對管理者和員工之間績效關係的影響

因為績效獎金及績效管理計畫的實施對組織的管理者和員工而言可能造成之間一致或衝突的績效關係 (Wright et al, 2001 : 419-420)。所謂一致的績效關係，係指績效獎金及績效管理計畫的實施會對組織成員績效的評價結果造成影響，使得員工認同績效評價和獎金報償。同時這也有助於促進管理者和員工之間對績效的追求有更多的互動溝通，以及促進管理者和員工更合作於績效的追求。最後，一致的績效關係有助於員工去追求管理者所欲的績效。相對的衝突的績效關係，係指獎金及績效管理計畫的實施不會對組織成員績效的評價結果造成影響，無法使員工認同績效評價和獎金報償。這無助於管理者和員工之間對績效的追求有更多的互動溝通，以及促進管理者和員工更合作於績效的追求。

最後，衝突的績效關係將不會促使員工去追求管理者所欲的績效。因此，此變數相關的次要變項為制度影響認知、績效評價認同、獎金報償的認同、管理者和員工間的溝通、員工對管理者所欲績效的追求 (Poister and Streib,1999 : 328-332 ; Berman and Wang, 2000 ; Kim, 2002 : 457 ; 張炎舜，民 92 ; 陳宏正，民 93 )。

上述實施績效管理與獎金制度對管理者和員工之間績效關係影響的研究變項及定義如表 4-5 :

表 4-5 : 實施績效管理與獎金制度對管理者和員工之間績效關係影響的研究變數及定義

變數名稱	定義
制度影響的認知	地方政府行政機關員工對績效管理與獎金制度的實施是否影響其績效評價結果的認知。
績效評價的認同	地方政府行政機關員工對其績效評價結果的滿意程度。
績效獎金的認同	地方政府行政機關員工對可獲得及時獎金報償的認知。
管理者和員工之間的溝通	績效管理與獎金制度的實施可否促使管理和員工對所屬單位績效的追求有更多的溝通討論。
管理者和員工的合作	績效管理與獎金制度的實施可否促使管理和員工共同合作追求所屬單位的績效。
追求管理者所欲的績效	績效管理與獎金制度的實施可否促使員工去追求管理者所欲的績效。

資料來源：作者自繪

### 第三節 研究假設

依據控制理論的探討，公共行政組織經由更正式化考量環境及人民需求。進而形成組織的目標、設定績效指標的控制過程。會激勵組織及所屬員工投入適當資源及努力追求目標；監測及比較績效成果並作出相對的改善及學習行動。並且控制、代理人理論也指出績效資訊的回饋有助於確保組織設定符合環境及人民需求的目標，也給予組織管理者了解員工做了什麼做的有多好。其結果將有助於提昇組織及個人的績效（Donaldson, 1990：369；Eisenhardt, 1989：58；Scott, 1998：87）。

另依需求層級理論，給予管理者或員工績效獎金，將對其產生激勵的效果進而有助於提昇其績效。但績效獎金給付的金額和給付的最高和最低金額需有明顯的差異，否則無法對組織成員產生激勵的效果進而無助於提昇其績效（Taylor and Pierce, 1999：425；Kim, 2002：448；Perry, et al, 1989：29）。以上所述的績效目標、指標設定、績效資訊的蒐集分析、績效獎金金額和給付金額的明顯差異是牽涉於組織實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力。因此以下提出假設 1、假設 2：

假設 1：

地方基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力愈高；績效獎金及績效管理計畫愈能提昇組織、管理者和員工績效的成效。

假設 2：

地方基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力愈高；績效獎金及績效管理計畫愈能促使組織管理者和員工之間的績效關係一致。

依據控制理論，組織欲設定有利於長遠策略發展和具體可行的績效目標和有效的執行績效管理和獎勵制度，必需回應來自於環境或顧客及上級組織的需求和偏好。這相關於邀請組織外部民意監督機關、公民或公民團體及組織內部各層級成員積極參與組織績效目標的設定，並且重視及參與管理機制的運作（Scott, 1998：87）。另依期望理論，組織成員能否付出更多努力於績效的追求，是考量於績效的成果是否直接反映於報償獎勵。

而公平理論也指出，經由比較單位間或個人間對績效的達成有助於減少單位或個人對所屬績效評定及獎金報償的不公平感受，進而不會減少他們正常的努力（Kim, 2002：448）。此外依據代理人理論，公共行政組織要有效的提昇其組織及所屬成員的績效，其關鍵仍在於設計有效的控制和誘因機制以確保管理者和員工對績效管理及獎勵制度有更多的參與和重視（Coles et al, 2001：25-26）。以上所述的邀請組織外部監督機關、公民或公民團體及組織內部各層級成員積極參與、確保組織管理者和員工對績效管理及獎勵制度的重視是牽涉於組織確保利害關係人支持實施績效獎金及績效管理計畫的能力。因此以下提出假設 3、假設 4：

假設 3：

地方基層行政機關確保利害關係人支持實施績效獎金及績效管理計畫的能力愈高；績效獎金及績效管理計畫愈能提昇組織、管理者和員工績效的成效

假設 4：

地方基層行政機關確保利害關係人支持實施績效獎金及績效管理計畫的能力愈高；績效獎金及績效管理計畫愈能促使組織管理者和員工之間的績效關係一致。

## 第四節 研究變數的量測和統計分析方法

### 一、實證研究變數的量測

依據本章第二節所發展的研究變數進行概念化及操作化，進而設計了附錄二的問卷。問卷第一部分 1 至 8 題採名目尺度量測組織結構、功能（如表 16）與人員特性（職務類別、職等階級、服務年資、年齡）變數。問卷第二至第五部分採用李克特量表所用之順序尺度（由低到高分別為非常不同意、不同意、同意、非常同意並給予相對的分數，非常不同意=1 分、不同意=2 分、同意=3 分、非常同意=4 分）量測變項和問卷題目如下表 4-6：

表 4-6：量測變項和問卷題目

量測變項	問卷題目
訂定績效目標的能力	第二部份題目 1 至 3
發展多元指標的能力	第二部份題目 4 至 6
蒐集及分析績效資訊的能力	第二部份題目 7 至 9
設立反映績效差異等級的能力	第二部份題目 10 至 12
提供具激勵效果獎金的能力	第二部份題目 13 至 15
公民或公民團體的參與	第三部份題目 1
組織管理者和員工的參與	第三部份題目 2 至 3
組織管理者和員工的重視	第三部份題目 4 至 6
組織績效的改善	第四部份題目 1
組織績效的評估	第四部份題目 2
組織績效的學習	第四部份題目 3
組織績效的宣導及溝通	第四部份題目 4
管理者績效的改善	第四部份題目 5
管理者績效的課責	第四部份題目 6
管理者績效的激勵	第四部份題目 7
管理者績效的激勵	第四部份題目 7
改變管理者風險的偏好	第四部份題目 8
員工績效的改善	第四部份題目 9
員工績效的課責	第四部份題目 10
員工績效的激勵	第四部份題目 11
授與員工參與決策和權利	第四部份題目 12
制度影響的認知	第五部份題目 1
績效評價的認同	第五部份題目 2
績效獎金的認同	第五部份題目 3
管理者和員工之間的溝通	第五部份題目 4
管理者和員工的合作	第五部份題目 5
追求管理者所欲的績效	第五部份題目 6

資料來源：作者自繪。



如表 24 所示：第二部份，1 至 15 題量測實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力。第三部份，1 至 6 題量測實施績效獎金及績效管理計畫的利害關係人能力。第四部份，1 至 4 題量測實施績效獎金及績效管理計畫對提昇組織績效的成效。第四部份，5 至 8 題量測實施績效獎金及績效管理計畫對提昇管理者績效的成效。第四部份，9 至 12 題量測實施績效獎金及績效管理計畫對提昇員工績效的成效。第五部份，1 至 6 題量測實施績效獎金及績效管理計畫對管理者和員工之間績效關係的影響。

## 二、實證研究變數的統計分析方法

對問卷各部分蒐集的變數資料採敘述性、平均數差異顯著性分析、變異數分析 (ANOVA, analysis of variance)、複迴歸 (multiple correlation) 等統計分析法。其研究變數資料與所採的統計分析方法如表 4-7 所示：

表 4-7：研究變數資料與所採的統計分析方法

研究變數資料	統計分析方法
組織結構、功能與人員特性	敘述性統計分析： 分析各變數的次數分配、眾數及闡釋樣本的代表性。
	平均數差異顯著性分析、變異數分析： 檢驗結構、功能與人員特性變數是否造成了地方行政機關實施績效獎金及管理計畫能力、成效的差異及對所屬管理者和員工之間績效關係造成的影響。
實施績效獎金及管理計畫能力	敘述性統計分析： 分析技術能力及利害關係者支持能力的平均數。
	複迴歸分析： 檢驗技術能力及利害關係者支持能力變數是否真正的影響地方行政機關實施績效獎金及管理計畫提昇組織、管理者和員工績效的成效；及管理者和員工之間的績效關係。
實施績效獎金及管理計畫提昇組織、管理者和員工績效的成效	敘述性統計分析： 分析提昇組織、管理者和員工績效成效的平均數。
實施績效獎金及管理計畫對管理者和員工之間績效關係的影響	敘述性統計分析： 分析對管理者和員工之間績效關係影響的平均數。

資料來源：作者自繪

# 第五章 結果分析

## 第一節 樣本特性

為了解我國地方基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫的能力與成效，本研究以預先設計問卷採分層抽樣方法於九十四年十二月十六日至九十四年十二月二十三日以臺中市區公所、臺中縣鄉（鎮、市）公所及臺中縣（市）戶政事務所的公務員為對象施測。原預計寄送 662 份問卷，因受限於經費及無法取得臺中縣鄉（鎮、市）公所公務員所有的抽樣名冊。實際寄送 450 份問卷，回收數為 201 份，其中扣除無效問卷 23 份實際的有效問卷為 178 份，回應率為 40%。這個抽樣的樣本特性如表 5-1：

表 5-1：樣本特性

層別	抽樣樣本數	有效樣本數	回應率
臺中市區公所	66	30	45%
臺中縣鄉(鎮、市)公所	232	76	33%
臺中縣(市)戶政事務所	152	72	47%
總計	450	178	40%

由表 26 可看出，各主要層別的回應率大都介於 30%至 50%之間。其中最低回應率層別為臺中縣鄉（鎮、市）公所，回應率為 33%。在各主要層別實際樣本組成如表 5-2、表 5-3、表 5-4 與表 4-1：抽樣架構比較下，可發現臺中縣鄉（鎮、市）公所層別實際樣本數的百分比 43%是低於抽樣架構的 67%。但各層內的管理者和員工的百分比則是近似抽樣架構。整體而言，本分層抽樣的樣本相較於抽樣架構仍具有一定的代表性。惟因臺中縣鄉（鎮、市）公所層別實際樣本數的百分比低於抽樣架構，因此對臺中縣鄉（鎮、市）公所層別的推論僅具參考價值。

表 5-2：第一層別樣本數與百分比

層別	樣本數	百分比
臺中市區公所	30	17%
臺中縣鄉(鎮、市)公所	77	43%
臺中縣(市)戶政事務所	72	40%
總計	178	100%

表 5-3：第二層別樣本數

第一層別 \ 第二層別	員工	管理者	總計
臺中市區公所	23	7	30
臺中縣鄉(鎮、市)公所	58	18	76
臺中縣(市)戶政事務所	57	15	73
總計	138	40	178

表 5-4：第二層別樣本數百分比

第一層別 \ 第二層別	員工	管理者	總計
臺中市區公所	77%	23%	100%
臺中縣鄉(鎮、市)公所	76%	24%	100%
臺中縣(市)戶政事務所	79%	21%	100%
總計	78%	22%	100%

## 第二節 效度與信度

為確立本研究建構之問卷能量測到地方政府基層行政機關實施「績效獎金獎金及績效管理計畫」之能力與成效，本研究對問卷蒐集之資料先以項目分析對其問卷題項做鑑別度的測定，後作因素分析以確立本問卷的建構效度。項目分析的主要目的在求出問卷個別題項的決斷值 - CR 值，其計算是將測驗總分區分出高分組（最高四分之一）與低分組（最低四分之一）後，再接續求其高、低組在每個題項的平均差異顯著性，其原理與獨立樣本的 t 檢定相同（吳明隆，民 94：48）。問卷各主要構面的所含的題項之項目分析結果如下表 5-5、5-6 及 5-7 所示。

表 5-5：實施績效獎金及績效管理計畫能力之項目分析摘要表

量測項目	題項	決斷值
訂定績效目標的能力	第二部份題目 1	5.577***
	第二部份題目 2	6.721***
	第二部份題目 3	6.758***
發展多元指標的能力	第二部份題目 4	12.169***
	第二部份題目 5	10.88***
	第二部份題目 6	14.502***
蒐集及分析績效資訊的能力	第二部份題目 7	9.423***
	第二部份題目 8	14.741***
	第二部份題目 9	14.061***
設立反映績效差異等級的能力	第二部份題目 10	12.078***
	第二部份題目 11	9.654***
	第二部份題目 12	5.461***
提供具激勵效果獎金的能力	第二部份題目 13	7.111***
	第二部份題目 14	4.861***
	第二部份題目 15	6.731***
公民或公民團體的參與	第三部份題目 1	6.251***
組織管理者和員工的參與	第三部份題目 2	8.271***
	第三部份題目 3	11.283***
組織管理者和員工的重視	第三部份題目 4	8.507***
	第三部份題目 5	10.281***
	第三部份題目 6	10.003***

註：\*\*\*代表  $p < .001$

表 5-6：實施績效獎金及管理計畫提昇組織、管理者和員工績效的成效之項目分析摘要表

量測項目	題項	決斷值
提昇組織績效的成效	第四部份題目 1	17.361***
	第四部份題目 2	15.641***
	第四部份題目 3	16.182***
	第四部份題目 4	15.098***
提昇管理者績效的成效	第四部份題目 5	16.692***
	第四部份題目 6	15.96***
	第四部份題目 7	13.597***
	第四部份題目 8	16.677***
提昇員工績效的成效	第四部份題目 9	15.616***
	第四部份題目 10	17.648***
	第四部份題目 11	19.136***
	第四部份題目 12	19.221***
註:***代表 $p < .001$		

表 5-7：實施績效獎金及管理計畫對管理者和員工之間績效關係影響之項目分析摘要表

量測項目	題項	決斷值
管理者和員工之間績效關係的影響	第五部份題目 1	13.142***
	第五部份題目 2	12.201***
	第五部份題目 3	11.789***
	第五部份題目 4	17.121***
	第五部份題目 5	17.031***
	第五部份題目 6	14.545***
註:***代表 $p < .001$		

從表 5-5、5-6 及 5-7 可看出問卷各主要構面的所含的題項其決斷值皆達顯著水準，因此選擇保留問卷的所有題項進行因素分析。因素分析目的在考驗問卷或量表的建構效度，而「建構」指的是用來解釋個體行為之假設性的理論架構或心理特質。因此，「建構效度」可定義為測驗或量表能夠測量到理論上所建構的程度或量測出心理特質之程度（吳明隆，民 94：107）。本問卷四個主要構面其因素分析如下表 5-8：由表 5-8 可

知，39 題限定抽取四個因素時，四個共同因素的累積解釋變異量為 57.408%。因此，從因素分析的結果可顯示本問卷是具備可接受的建構效度。

表 5-8：研究問卷之因素分析摘要表表

成份	轉軸平方和負荷量		
	總和	變異數%	累積%
實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力	5.527	14.172	14.172
實施績效獎金及績效管理計畫的利害關係人能力	2.837	7.276	21.448
實施績效獎金及績效管理計畫後提昇績效的成效	10.231	26.234	47.682
實施績效獎金及績效管理計畫後對績效關係的影響	3.793	9.726	57.407

註：萃取法為主成份分析；KMO 值=0.925。

在信度的確立上，因本研究預計設計問卷的主要部分是採用李克特量表所用之順序尺度（由低到高分別為非常不同意、不同意、同意、非常同意並給予相對的分數，非常不同意=1分、不同意=2分、同意=3分、非常同意=4分）。由於，李克特量表是測量順序、等距測量尺度的態度及量表內所含的每一個指標（indicator）必須具備指標互換性。因此，本研究建構之問卷為求能測量準確和一致，避免問卷填答一致性過低。在只預計施測一次的設計及主要量測連續性資料的限制下，選擇以 Cronbach's  $\alpha$  作為估計信度的數值。一般而言，係數 0.3 應予拒絕、 $0.3 < \alpha < 0.4$  表勉強可信、 $0.4 < \alpha < 0.5$  表稍微可信、 $0.5 < \alpha < 0.7$  表可信（最常現的信度範圍）、 $0.7 < \alpha < 0.9$  表很可信（次常現的信度範圍）、 $0.9 < \alpha$  表十分可信（吳統雄，民 74）。由於本研究主要是探討地方行政機關實施績效獎金及績效管理計畫的能力及成效，在所採問卷各構面上，除第一部分個人基本資料採敘述性分析無需作信度分析，其他四個主要部分因需進行變異數、複相關性及複迴歸分析故需進行信度分析。由表 5-9 可知，本問卷第二至第四部分構面的 Cronbach's  $\alpha$  值皆大於 0.7。故本研究問卷所呈現之信度，可判定是很可信的。

表 5-9：問卷研究項目衡量尺度及信度分析表

問卷分析 研究項目	題號	Likert Scale	Cronbach's
實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力	第二部份第 1 至 15 題	1-4	0.90
實施績效獎金及績效管理計畫的利害關係人能力	第三部份第 1 至 6 題	1-4	0.72
實施績效獎金及績效管理計畫後提昇績效的成效	第四部份第 1 至 12 題	1-4	0.95
實施績效獎金及績效管理計畫後對績效關係的影響	第五部份第 1 至 6 題	1-4	0.86

### 第三節 樣本組成

#### 一、組織及首長的結構

從表 5-10、圖 5-1 可看出，以鄉（鎮、市）公所（43%）為最多，其次為戶政事務所（40%）、區公所（17%）。如以地方政府行政機關有無平行的民意監督機關而言，則鄉（鎮、市）的組織結構（有平行的民意監督機關）的百分比為 43%；區公所及戶政事務所的組織結構（無平行的民意監督機關）的百分比為 57%。這代表樣本大部份組織結構是無平行民意監督機關的地方政府行政機關。如以民選首長和機關首長是否同屬一人作區別，則鄉（鎮、市）公所（43%）（民選首長和機關首長同屬一人）是低於戶政事務所及、區公所（57%）（民選首長和機關首長分屬二人）。因此，在樣本中的首長結構大部份是民選首長和機關首長分屬二人。

表 5-10：組織及首長結構之樣本數及百分比表

組織及首長結構	樣本數	百分比
區公所	30	17%
鄉(鎮、市)公所	76	43%
戶政事務所	72	40%
總計	174	100%

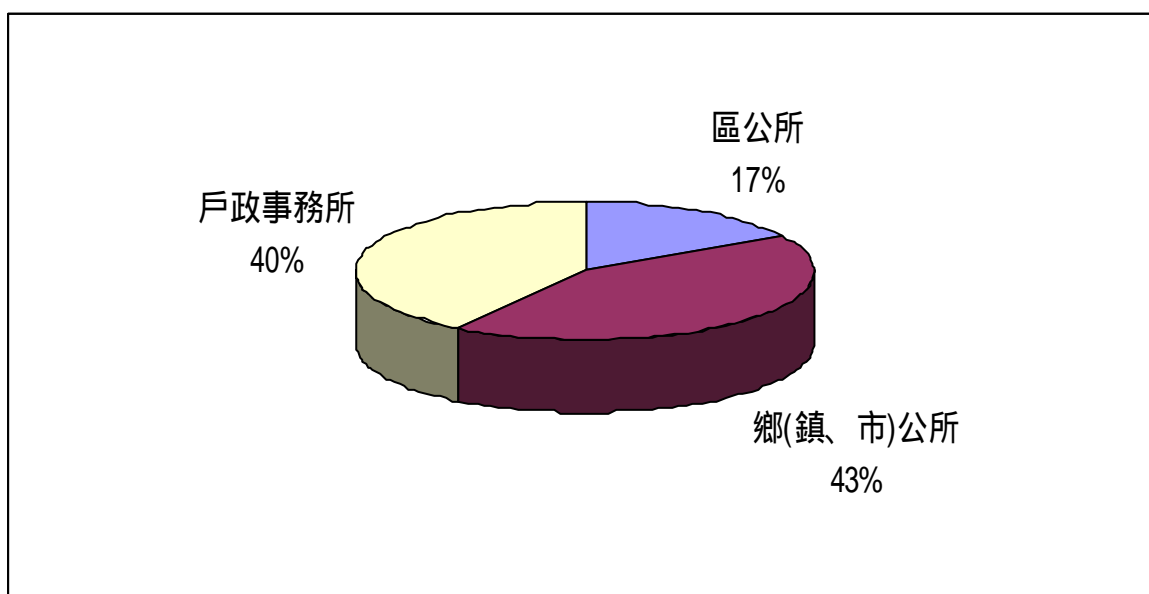


圖 5-1：組織及首長結構百分比圖



## 二、組織的規模

從表 5-11、圖 5-2 可看出，在樣本的組織規模的組成上組織員額數 70 人以上 (36%) 為最多，其次為、30 人以下 (29%)、31 至 50 人 (24%)、51 人至 70 人 (11%)。如以員額數 50 人作為區別則 50 人以下者 (53%) 和 50 人以上者 (47%)，二者所佔的百分比並無明顯差異。

表 5-11：組織規模樣本數及百分比表

員額數	樣本數	百分比
30 人以下	51	29%
31 至 50 人	42	24%
51 至 70 人	20	11%
70 人以上	65	36%
總計	178	100%

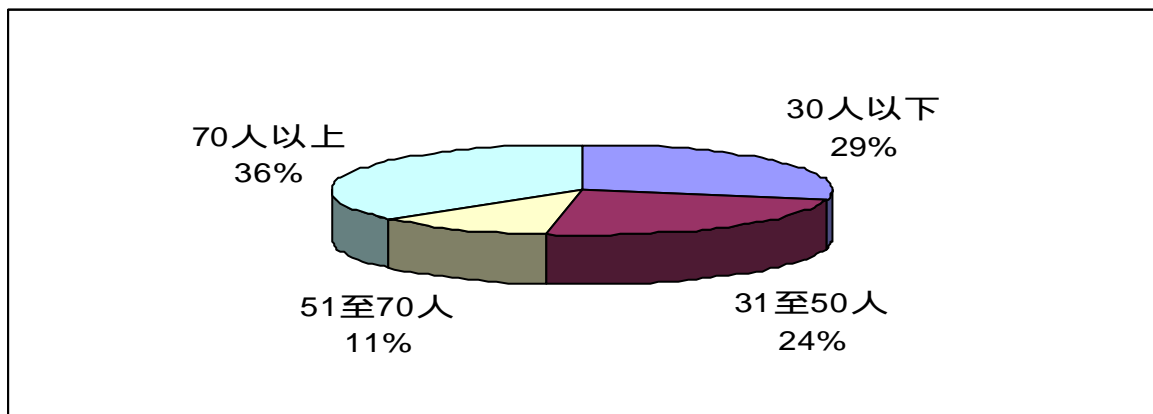


圖 5-2：組織規模百分比圖

## 三、次級單位數目

從表 5-12、圖 5-3 可看出，在樣本的次級單位數目的組成上 0 至 2 個次級單位數目為最多 (39%)，其次為 8 個以上的次級單位數目 (34%)，6 至 8 個 (16%) 及 3 至 5 個 (11%) 次級單位數目則較少數。這代表樣本的次級單位數目集中於 0 至 2 個及 8 個以上的兩極，亦即大多數的樣本其次級單位數目不是高於 8 個以上就是少於 2 個以下。

表 5-12：次級單位數目之樣本數及百分比表

次級單位數目	樣本數	百分比
0 至 2 個	69	39%
3 至 5 個	20	11%
6 至 8 個	29	16%
8 個以上	60	34%
總計	178	100%

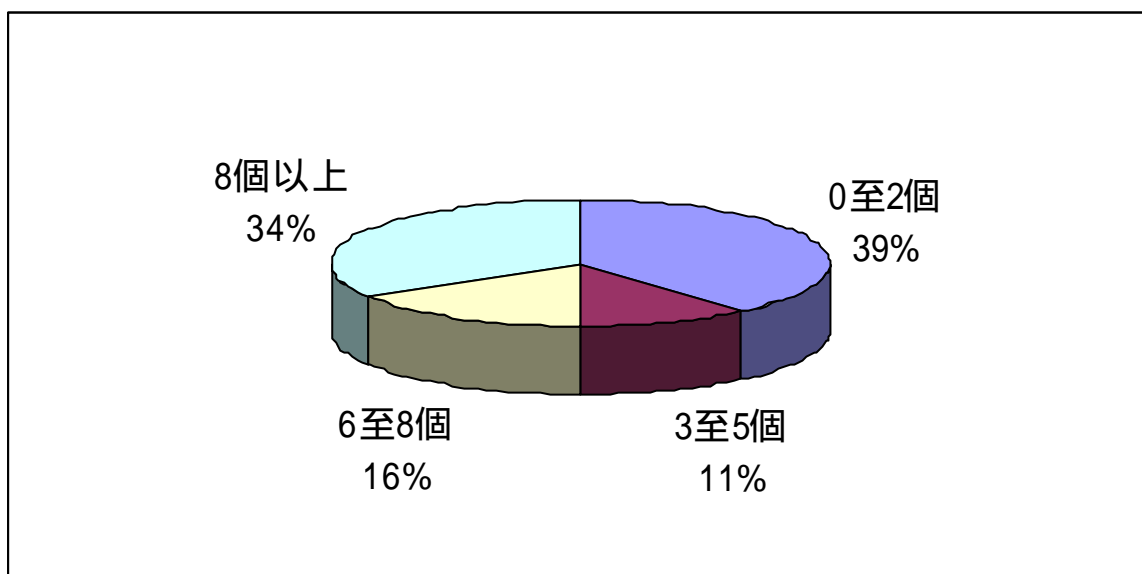


圖 5-3：次級單位數目百分比圖

#### 四、業務管轄範圍

從表 5-13、圖 5-4 可看出，在樣本的業務管轄範圍的組成上鄉（鎮、市、區）公所（60%）佔多數、戶政事務所（40%）佔少數。這代表者樣本中業務管轄範圍大多是業務管轄範圍較戶政事務所是更廣泛和複雜的鄉（鎮、市、區）公所。

表 5-13：業務管轄範圍之樣本數及百分比表

業務管轄範圍	樣本數	百分比
鄉（鎮、市、區）公所	106	60%
戶政事務所	72	40%
總計	174	100%

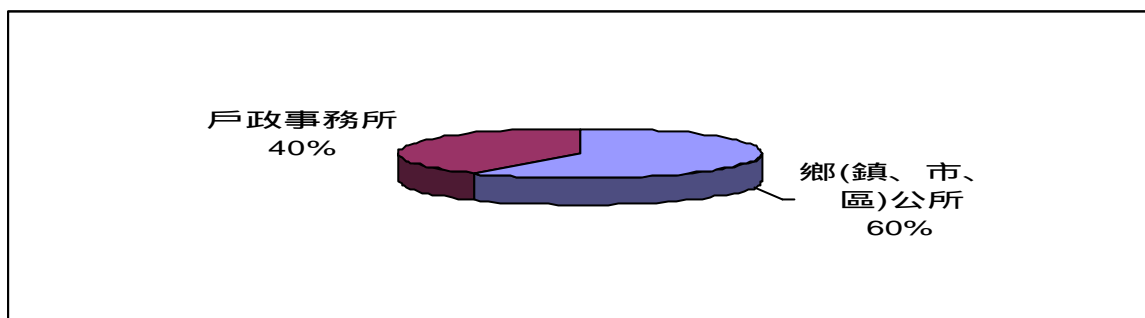


圖 5-4：業務管轄範圍百分比圖

## 五、職務類別

從表 5-14、圖 5-5 可看出，在樣本的職務類別的組成上以第一線工作人員為最多（73%），其次為機關單位的主管（17%）、機關首長或副首長（6%）、機關首長的幕僚（4%）。這代表者樣本中大約接近八成是主要是擔任基層員工和首長幕僚的職務，接近二成主要是擔任機關首長或主管的職務。

表 5-14：職務類別之樣本數及百分比表

職務類別	樣本數	百分比
第一線工作人員	130	73%
機關首長的幕僚	8	4%
機關單位的主管	30	17%
機關首長或副首長	10	6%
總計	178	100%

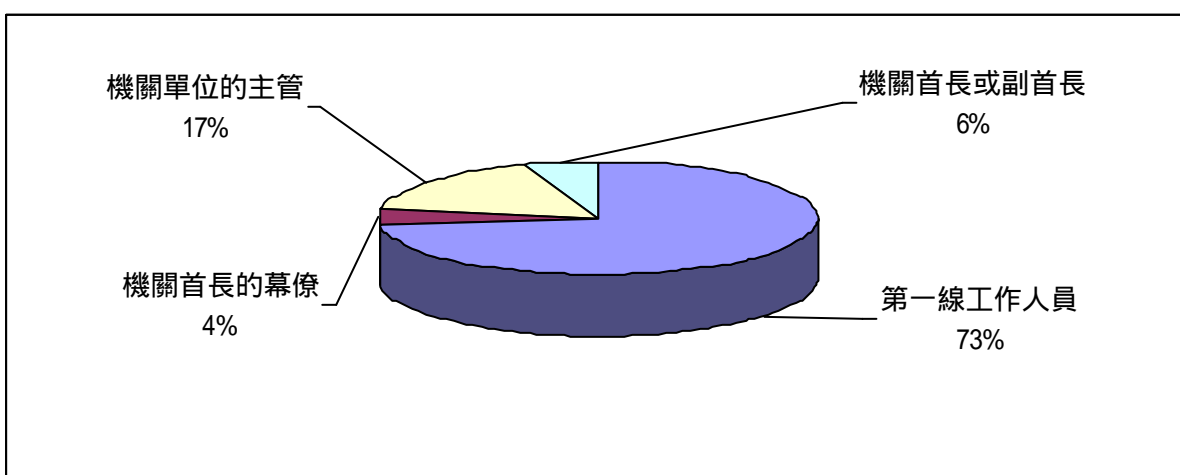


圖 5-5：職務類別百分比圖

## 六、職等階級

從表 5-15、圖 5-6 可看出，在樣本的職等階級的組成上以中間職等階級薦任六至九職等為最多（54%），其次為基層的職等階級委任一至職等。此外，職等階級為簡任十職等或以上只佔 1% 且並無比照簡任十職等或以，這代表者在樣本中並無納入地方政府行政機關的最高階公務員及民選的鄉（鎮、市）首長。但中高階機關首長、單位主管及中階及基層公務員則有包含於樣本中。

表 5-15：職等階級之樣本數及百分比表

職等	樣本數	百分比
委任一至五職等	80	45%
薦任六至九職等	97	54%
簡任十職等或以上	1	1%
總計	178	100%

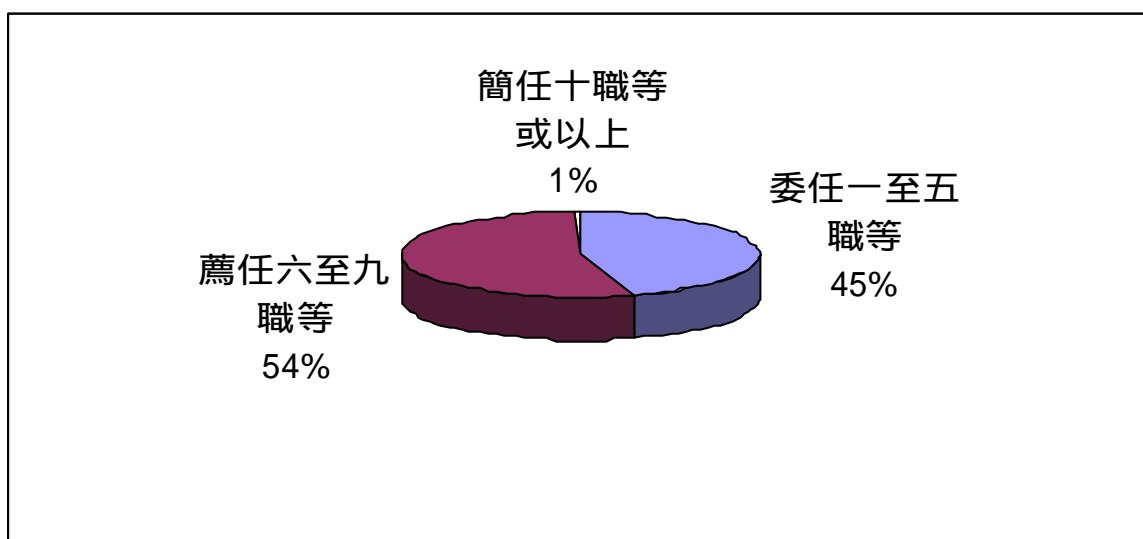


圖 5-6：職等階級百分比圖

## 七、服務年資

從表 5-16、圖 5-7 可看出，在樣本服務年資的組成上以 21 年以上（26%）為最多，其次為 11 至 15 年（24%）、6 至 10 年（21%）、16 至 20 年（19%）、最少為 1 至 5 年（10%）。從服務年資的累積百分比分佈可看出超過十年以上佔 69%，這代表樣本中的服務年資大部份是超過十年以上的。

表 5-16：服務年資之樣本數及百分比表

服務年資	樣本數	百分比
1 至 5 年	18	10%
6 至 10 年	38	21%
11 至 15 年	43	24%
16 至 20 年	33	19%
21 年以上	46	26%
總計	178	100%

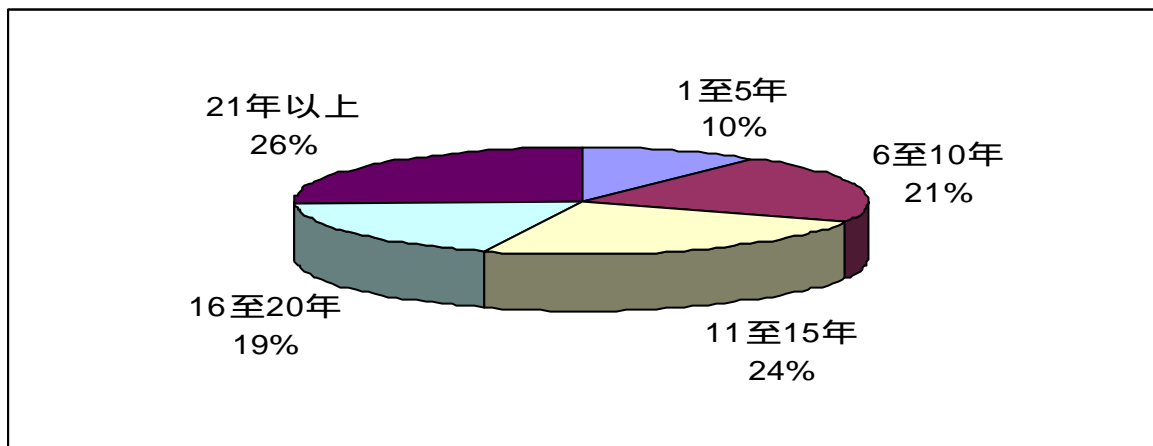


圖 5-7：服務年資百分比圖

## 八、年齡

從表 5-17、圖 5-8 可看出，在樣本的年齡組成上以 41 至 50 歲為最多（41%），其次為 31 至 40 歲（34%）、51 歲以上（18%），最少為 30 歲以下（7%）。這代表在樣本中年齡大都介於 31 至 50 歲的中壯年（75%），而 30 歲以下及 51 歲以上的青年和中老年則較少數（25%）。

表 5-17：年齡之樣本數及百分比表

年齡	樣本數	百分比
30 歲以下	12	7%
31 至 40 歲	60	34%
41 至 50 歲	74	41%
51 歲以上	32	18%
總計	178	100%

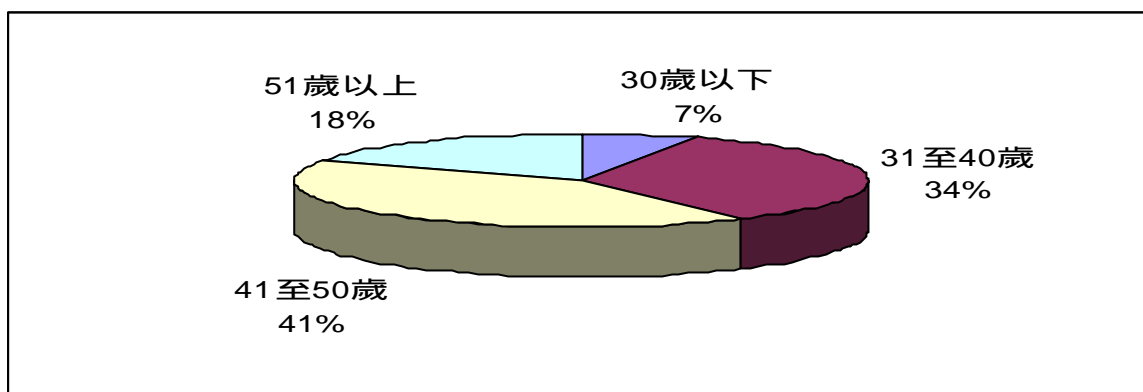


圖 5-8：年齡百分比圖

從以上樣本組成的分析可發現，在組織的結構上主要以無平行民意監督機關的地方政府區公所及戶政事務所行政機關為最多。在首長結構上，主要以民選首長和機關首長分屬二人為主。在組織的員額規模上並無明顯差異，次級單位數目則集中於 8 個以上或少於 2 個以下。在業務管轄範圍大多是業務管轄範圍較戶政事務所是更廣泛和複雜的（鎮、市、區）公所，在擔任的主要職務類別上接近八成是主要是擔任基層員工和首長幕僚的職務，接近二成主要是擔任機關首長或主管的職務。在職等階級上主要包含了中高階機關首長、單位主管及中階及基層公務員，在服務年資上接近七成的樣本其年資是超過十年以上。最後，在樣本的年齡組成上超過七成是介於 31 至 50 歲的中壯年。整體而言，如表 5-18 本樣各主要類別的組成與我國地方政府基層行政機關相關類別的組成並無明顯的差異。因此，本研究樣本的組成是具有相當程度的代表性。

表 5-18：樣本組成分析表

組織結構 人員特性	類別 1	類別 2	類別 3	類別 4	類別 5
組織、首長結構	鄉、鎮、市	區、戶政			
母體	67%	33%			
樣本	43%	57%			
組織規模	30 人以下	31 至 50 人	51 至 70 人	70 人以上	
母體	41%	21%	12%	26%	
樣本	29%	24%	11%	36%	
單位數目	0 至 2 個	3 至 5 個	6 至 8 個	8 個以上	
母體	41%	22%	31%	6%	
樣本	39%	11%	16%	34%	
業務管轄	鄉、鎮、市、區	戶政			
母體	77%	23%			
樣本	60%	40%			
職務類別	第一線工作人員	機關幕僚	單位主管	機關首長	
母體	79%	7%	10%	4%	
樣本	73%	4%	17%	6%	
職等階級	委任	薦任至簡任			
母體	48%	52%			
樣本	45%	55%			
年資	1 至 5 年	6 至 10 年	11 至 15 年	16 至 20 年	21 年以上
母體	11%	12%	27%	19%	31%
樣本	10%	21%	24%	19%	26%
年齡	30 歲以下	31 至 40 歲	41 至 50 歲	51 歲以上	
母體	2%	31%	46%	21%	
樣本	7%	34%	41%	18%	

資料來源：母體各類別資料來源為臺中縣（市）政府官方網站（[www.tccg.gov.tw](http://www.tccg.gov.tw)；[www.taichung.gov.tw](http://www.taichung.gov.tw)，查閱日期：2006/4/19）、戶役政名錄系統（192.1.0.13:1030/HomeManagr/Login.aspx，查閱日期：2006/4/19）及行政院人事行政局 94 年地方公務人員統計資料（[www.tpgpd.gov.tw/statistic](http://www.tpgpd.gov.tw/statistic)，查閱日期：2006/4/19）。

## 第四節 研究發現

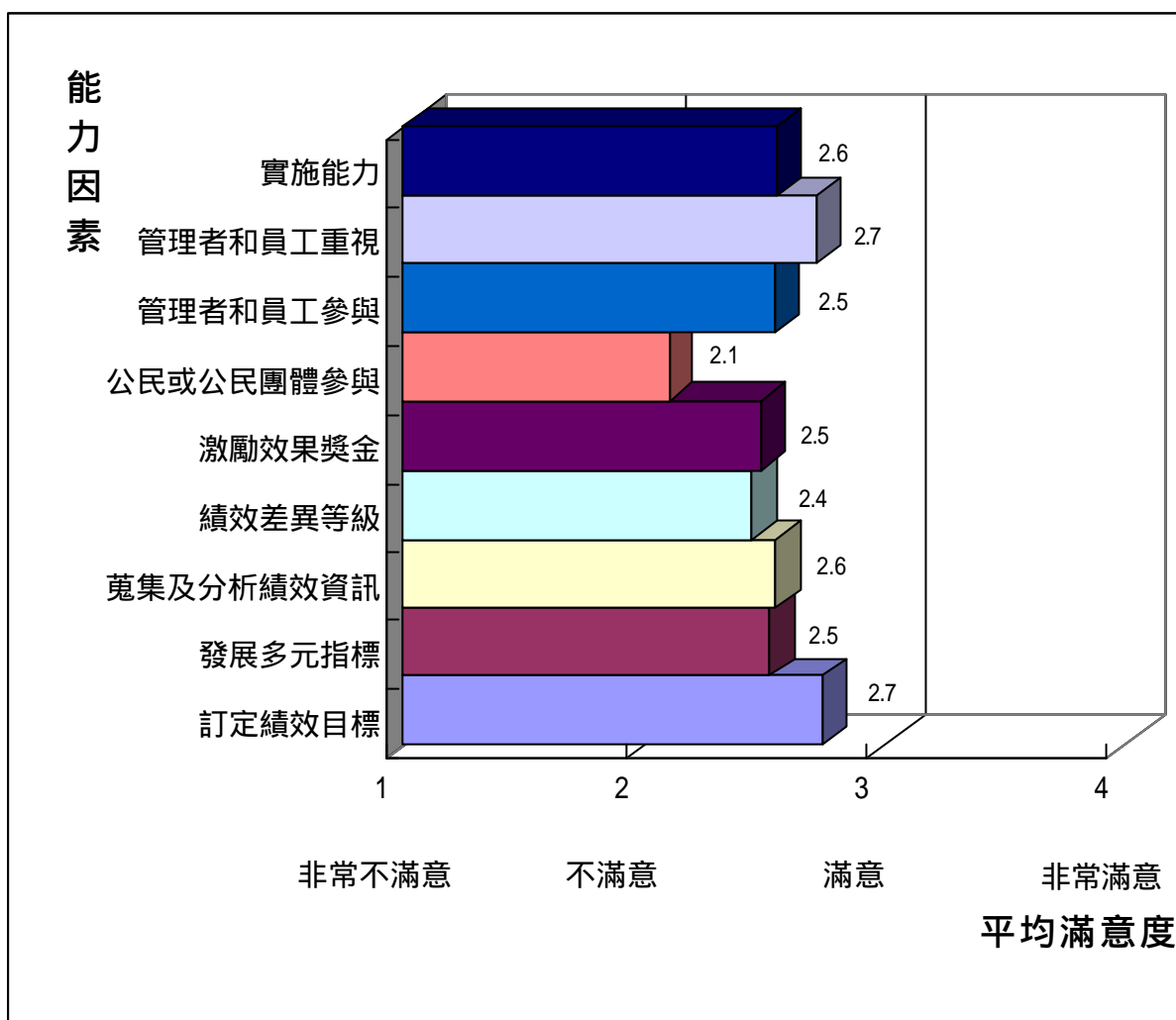
### 一、地方政府基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫的能力

從表 5-19、圖 5-9 可看出，大多數的實施能力因素的平均滿意度（李克特尺度，1 至 4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意）感受大都介於不滿意和滿意之間。總體而言，地方政府基層行政機關的公務員對其機關實施績效獎金及績效管理計畫的整體能力的回應是仍有待強化的。其中對於機關設立反映績效差異等級能力是偏向於不滿意的，這反映地方機關所設立的評價等級無法真正的區分出團體及個人間績效的差異。此外，更值得注意的是地方行政機關在實施績效獎金及績效管理計畫的過程中，組織外公民、公民團體或民意代表的參與是嚴重不足的。

表 5-19：實施能力的平均滿意度感受表

能力因素	平均的滿意度
訂定績效目標能力	2.7
發展多元指標能力	2.5
蒐集及分析績效資訊能力	2.6
設立反映績效差異等級能力	2.4
提供具激勵效果獎金能力	2.5
技術能力	2.6
公民或公民團體參與	2.1
管理者和員工參與	2.5
管理者和員工重視	2.7
利害關係人支持能力	2.6
整體實施能力	2.6
樣本數=178	
註：平均滿意態度=（每一能力因素次因素的滿意記分（李克特(Likert)尺度，1至 4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意)的合計/ 次因素個數）/ 樣本數。	





註：平均滿意態度=（每一能力因素的次因素滿意記分（李克特(Likert)尺度，1至4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意)的合計/次因素個數) / 樣本數。

圖 5-9：實施能力平均滿意度感受圖

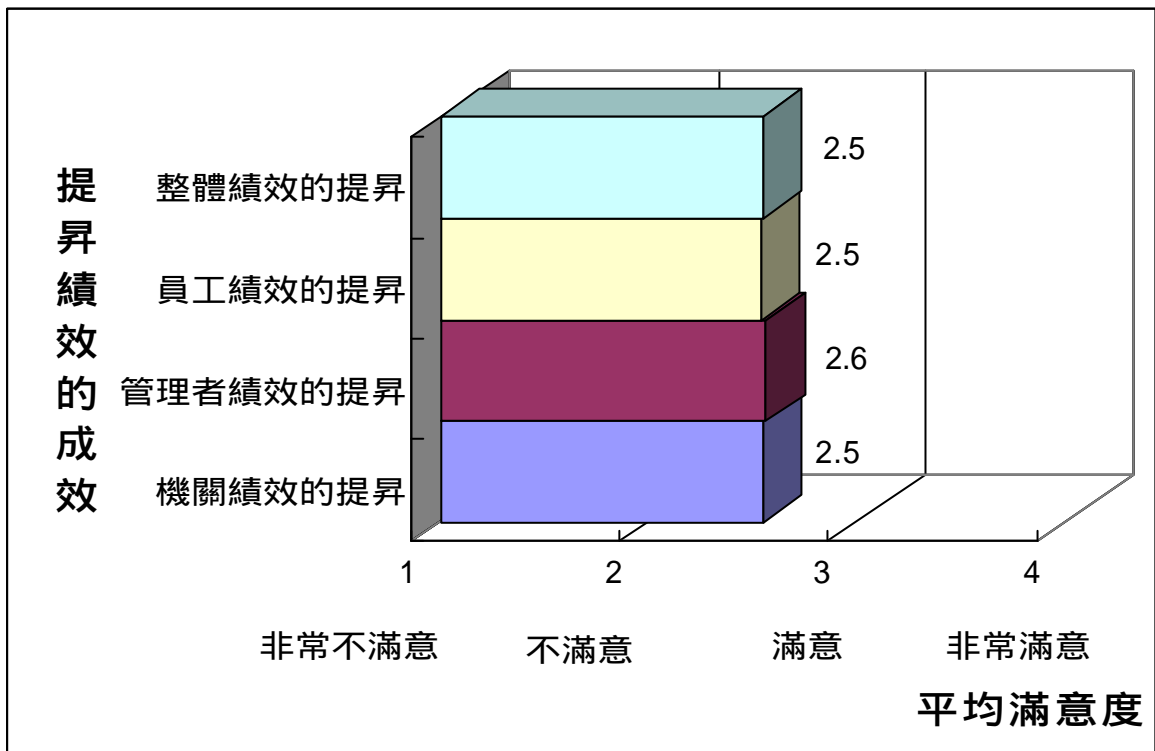
## 二、 實施績效獎金及績效管理計畫後提昇地方政府基層行政機關及所屬管理者、員工績效的成效

從表 5-20、圖 5-10 可看出，大多數的受訪者認為實施績效獎金及績效管理計畫對提昇機關及所屬管理者、員工績效的成效的平均滿意度（李克特尺度，1 至 4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意)感受大都介於不滿意和滿意之間。總體而言，地方政府基層行政機關的公務員認為，實施績效獎金及績效管理計畫不論是對機關或機關所屬的管理者

或員工而言其提昇績效的成效是未達到實施績效獎金及績效計畫的預期目的。其中，實施績效獎金及績效管理計畫對提昇管理者績效的成效相對於提昇機關及員工績效的成效是較有成效的。

表 5-20：提昇績效成效的平均滿意度感受表

提昇績效的成效	平均的滿意態度
機關績效的提昇	2.5
管理者績效的提昇	2.6
員工績效的提昇	2.5
整體績效的提昇	2.5
樣本數=178	
註：平均滿意態度= (每一績效成效因素的次因素滿意記分(李克特(Likert)尺度, 1至4: 1=非常不滿意; 2=不滿意; 3=滿意; 4=非常不滿意)的合計/ 次因素個數) / 樣本數。	



註：平均滿意態度= (每一績效成效因素的次因素滿意記分(李克特(Likert)尺度, 1至4: 1=非常不滿意; 2=不滿意; 3=滿意; 4=非常不滿意)的合計/ 次因素個數) / 樣本數。

圖 5-10：提昇績效成效的平均滿意度感受圖

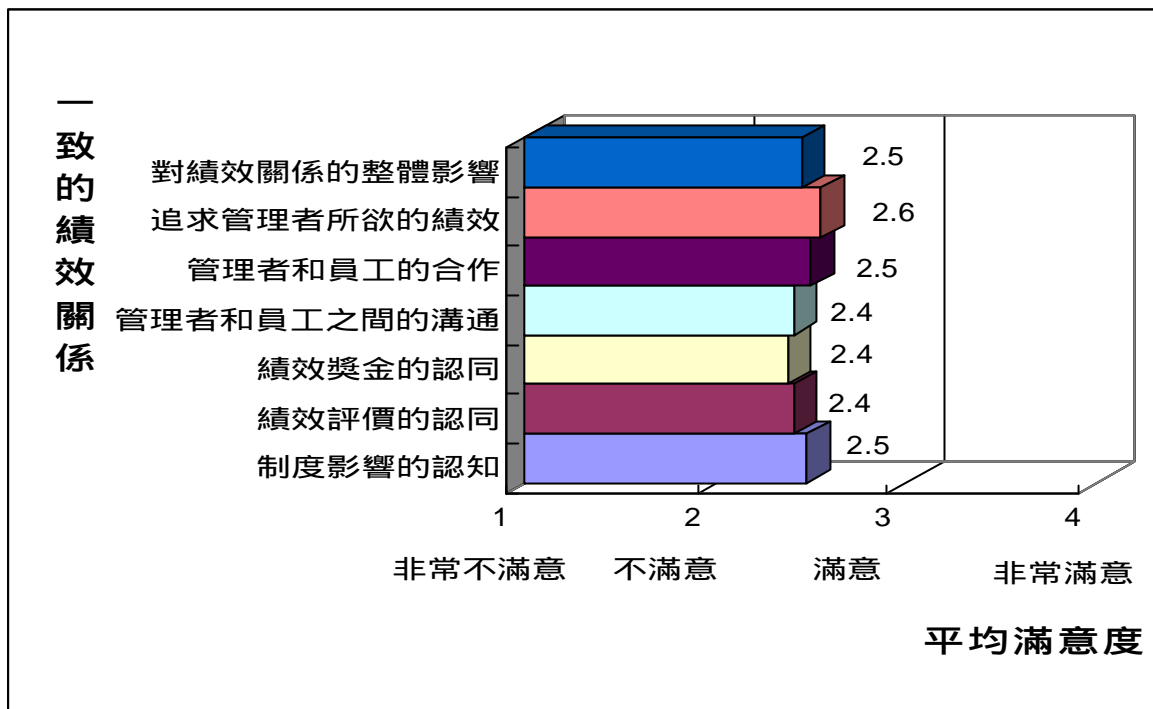
### 三、實施績效獎金及績效管理計畫後對地方政府基層行政機關的管理者和員工之間績效關係的影響

從表 5-21、圖 5-11 可看出，大多數的受訪者認為實施績效獎金及績效管理計畫後對促進機關的管理者和員工之間一致績效關係的平均滿意度（李克特尺度，1 至 4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意）感受大都介於不滿意和滿意之間。總體而言，地方政府基層行政機關的公務員認為，實施績效獎金及績效管理計畫後並不會對其績效的評價結果造成影響及產生對績效評價和獎金報償的認同，同時這也無助於促進管理者和員工之間對績效的追求有更多的互動溝通，以及促使管理者和員工更合作於績效的追求。

表 5-21：促進一致績效關係的平均滿意度感受表

對績效關係的影響	平均的滿意態度
制度影響的認知	2.5
績效評價的認同	2.4
績效獎金的認同	2.4
管理者和員工之間的溝通	2.4
管理者和員工的合作	2.55
追求管理者所欲的績效	2.6
對績效關係的整體影響	2.5

註：平均滿意態度=（每一績效關係因素的滿意記分(李克特(Likert)尺度，1 至 4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意)的合計/次因素個數)/樣本數。



註：平均滿意態度= (每一績效關係因素的滿意記分(李克特(Likert)尺度, 1至4: 1=非常不滿意; 2=不滿意; 3=滿意; 4=非常不滿意)的合計/次因素個數)/樣本數。

圖 5-11：促進一致績效關係的平均滿意度感受圖

#### 四、那些實施能力因素影響地方政府基層行政機關提昇績效的成效？

##### (一) 技術能力因素的影響與研究假設 1 的檢定

以技術能力的 5 個因素對地方行政機關實施績效獎金及績效管理計畫提昇整體績效成效分作複迴歸分析，其結果如表 5-22。由表 5-22 可知整體模型的解釋力為  $R^2$  平方=.43 (Adjusted R square)。換句話說，技術能力對實施績效獎金及績效管理計畫提昇組織、管理者和員工績效的成效的解釋而言，有百分之四十三的總變異量可用技術能力模型來解釋。在研究假設的檢定上，採 F 檢定，其虛偽假設與對立假設分別為：

H<sub>0</sub>：實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力愈高績效獎金及績效

管理計畫愈不能提昇組織、管理者和員工的績效？

H<sub>1</sub>：實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力愈高績效獎金及績效

管理計畫愈能提昇組織、管理者和員工的績效？

從表 5-22 可知，F 統計檢定量 27.42 大於臨界值 2.37E-20，因此在  $\alpha = .05$  顯著水準下，拒絕  $H_0$ 。亦即，實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力愈高績效獎金及績效管理計畫愈能提昇組織、管理者和員工的績效。在個別技術能力因素對實施績效獎金及績效管理計畫提昇組織及所屬管理者、員工績效的成效影響的檢定上，由表 5-22 可知蒐集及分析績效資訊能力、設立反映績效差異評價等級能力、提供俱激勵效果獎金能力等是顯著的。就相對的重要性而言，設立反映績效差異評價等級能力有較高的 T 值。因此，蒐集及分析績效資訊、設立反映績效差異評價等級、提供俱激勵效果獎金等技術能力因素會影響地方政府基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫提昇組織及所屬管理者、員工績效的成效。其中又以設立反映績效差異評價等級能力有更顯著的影響性。

表 5-22：技術能力因素對提昇績效成效的迴歸統計表

	提昇績效成效
截距	5.89
〔技術能力〕	
訂定績效目標能力	.03 (.09)
發展多元指標能力	.54 (1.78)
蒐集及分析績效資訊能力	.77 (2.64**)
設立反映績效差異等級能力	1.03 (3.15**)
提供俱激勵效果獎金能力	.92 (2.99**)
Adjusted R square	.43
F	27.42
N	178

註 1：數字代表尚未標準化的迴歸係數，括弧內的數字是 T 值。\*\*\*代表  $P < .001$ ，\*\*代表  $P < .01$ ，\*代表  $P < .05$ 。

## (二) 利害關係人支持能力因素的影響與研究假設 3 的檢定

以利害關係人支持能力的 3 個因素對地方行政機關實施績效獎金及績效管理計畫提昇整體績效成效分作複迴歸分析，其結果如表 5-23。由表 44 可知整體模型的解釋力為  $R^2$  平方=.38 (Adjusted R square)。換句話說，利害關係人支持能力對實施績效獎金及績效管理計畫提昇組織、管理者和員工績效的成效的解釋而言，有百分之三十八的總變異量可用利害關係人

支持能力模型來解釋。在研究假設的檢定上，採 F 檢定，其虛偽假設與對立假設分別為：

H<sub>0</sub>: 實施績效獎金及績效管理計畫的利害關係人支持能力愈高績效獎金及績效管理計畫愈不能提昇組織、管理者和員工的績效？

H<sub>2</sub>: 實施績效獎金及績效管理計畫的利害關係人支持能力績效獎金及績效管理計畫愈能提昇組織、管理者和員工的績效？

從表 5-23 可知，F 統計檢定量 37.58 大於臨界值 8.94E-19，因此在  $\alpha=0.05$  顯著水準下，拒絕 H<sub>0</sub>。亦即，實施績效獎金及績效管理計畫的利害關係人支持能力愈高績效獎金及績效管理計畫愈能提昇組織、管理者和員工的績效。在個利害關係人支持能力因素對實施績效獎金及績效管理計畫提昇組織及所屬管理者、員工績效的成效影響的檢定上，由表 5-23 可知組織管理者和員工的參與能力、組織管理者和員工的重視能力是顯著的。就相對的重要性而言，組織管理者和員工的重視能力有較高的 T 值。因此，組織管理者和員工的參與能力、組織管理者和員工的重視能力等利害關係人支持能力因素會影響地方政府基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫提昇組織及所屬管理者、員工績效的成效。其中又以組織管理者和員工的重視能力有更顯著的影響性。

表 5-23：利害關係人支持能力因素對提昇績效成效的迴歸統計表

	提昇績效成效
截距	7.12
〔利害關係人支持能力〕	
公民或公民團體的參與	1.08 ( 1.91 )
組織管理者和員工的參與	1.30 ( 3.07** )
組織管理者和員工的重視	1.78 ( 6.57*** )
Adjusted R square	.38
F	37.58
N	178

註 1：數字代表尚未標準化的迴歸係數，括弧內的數字是 T 值。\*\*\*代表  $P < .001$ ，\*\*代表  $P < .01$ ，\*代表  $P < .05$ 。

## 五、那些實施能力因素影響地方政府基層行政機關所屬管理者和員工之間的績效關係？

### (一) 技術能力因素的影響與研究假設 2 的檢定

以技術能力的 5 個因素對地方行政機關實施績效獎金及績效管理計畫提昇整體績效成效分作複迴歸分析，其結果如表 5-24。由表 5-24 可知整體模型的解釋力為  $R^2$  平方=.44 (Adjusted R square)。換句話說，技術能力對實施績效獎金及績效管理計畫後對管理者和員工之間績效關係的影響解釋而言，有百分之四十四的總變異量可用技術能力模型來解釋。在研究假設的檢定上，採 F 檢定，其虛偽假設與對立假設分別為：

$H_0$ ：實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力愈高績效獎金及績效管理計畫愈不能促使組織管理者和員工之間的績效關係一致？

$H_3$ ：實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力愈高績效獎金及績效管理計畫愈能促使組織管理者和員工之間的績效關係一致？

從表 5-24 可知，F 統計檢定量 28.60 大於臨界值 4.77E-21，因此在  $\alpha=.05$  顯著水準下，拒絕  $H_0$ 。亦即，實施績效獎金及績效管理計畫的技術能力愈高績效獎金及績效管理計畫愈能促使組織管理者和員工之間的績效關係一致。在個別技術能力因素對實施績效獎金及績效管理計畫後對組織管理者和員工之間一致績效關係影響的檢定上，由表 5-24 可知發展多元指標能力、設立反映績效差異評價等級能力、提供具激勵效果獎金能力等是顯著的。就相對的重要性而言，提供具激勵效果獎金能力有較高的 T 值。因此，發展多元指標能力、設立反映績效差異評價等級能力、提供具激勵效果獎金能力等技術能力因素會影響地方政府基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫後促使組織管理者和員工之間的績效關係一致。其中又以提供具激勵效果獎金能力有更顯著的影響性。

表 5-24：技術能力因素對績效關係影響的迴歸統計表

	提昇績效成效
截距	2.92
〔技術能力〕	
訂定績效目標能力	-.05 ( -.32 )
發展多元指標能力	.378 ( 2.64** )
蒐集及分析績效資訊能力	.19 ( 1.34 )
設立反映績效差異等級能力	.38 ( 2.46* )
提供俱激勵效果獎金能力	.69 ( 4.72*** )
Adjusted R square	.44
F	28.60
N	178

註 1：數字代表尚未標準化的迴歸係數，括弧內的數字是 T 值。\*\*\*代表  $P < .001$ ，\*\*代表  $P < .01$ ，\*代表  $P < .05$ 。

## (二) 利害關係人支持能力的影響與研究假設 4 的檢定

以利害關係人支持能力的 3 個因素對地方政府基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫對促使地方行政機關所屬管理者和員工之間一致的績效關係作複迴歸分析，其結果如表 5-25。由表 5-25 可知整體模型的解釋力為  $R^2$  平方=.39 ( Adjusted R square )。換句話說，利害關係人支持能力對地方政府基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫對促使地方行政機關所屬管理者和員工之間一致的績效關係的解釋而言，有百分之三十九的總變異量可用利害關係人支持能力模型來解釋。在研究假設的檢定上，採 F 檢定，其虛偽假設與對立假設分別為：

H<sub>0</sub>: 確保利害關係人支持實施績效獎金及績效管理計畫的能力愈高績效獎金及績效管理計畫愈不能促使組織管理者和員工之間的績效關係一致？

H<sub>4</sub>: 確保利害關係人支持實施績效獎金及績效管理計畫的能力愈高績效獎金及績效管理計畫愈能促使組織管理者和員工之間的績效關係一致？



從表 5-25 可知，F 統計檢定量 38.62 大於臨界值 3.51E-19，因此在  $\alpha=0.05$  顯著水準下，拒絕  $H_0$ 。亦即，實施績效獎金及績效管理計畫的利害關係人支持能力愈高績效獎金及績效管理計畫愈能促使組織管理者和員工之間的績效關係一致。在個別利害關係人支持能力因素對實施績效獎金及績效管理計畫後對組織管理者和員工之間一致績效關係影響的檢定上，由表 5-25 可知組織管理者和員工的參與能力、組織管理者和員工的重視能力是顯著的。就相對的重要性而言，組織管理者和員工的重視能力有較高的 T 值。因此，組織管理者和員工的參與能力、組織管理者和員工的重視能力等利害關係人支持能力因素會影響地方政府基層行政機關實施績效獎金及績效管理計畫後促使組織管理者和員工之間的績效關係一致。其中又以組織管理者和員工的重視能力有更顯著的影響性。

表 5-25：利害關係人支持能力因素對提昇績效成效的迴歸統計表

	提昇績效成效
截距	3.58
〔利害關係人支持能力〕	
公民或公民團體的參與	.13 (.50)
組織管理者和員工的參與	.81 (4.02***)
組織管理者和員工的重視	.83 (6.44***)
Adjusted R square	.39
F	38.62
N	178

註 1：數字代表尚未標準化的迴歸係數，括弧內的數字是 T 值。\*\*\*代表  $P < .001$ ，\*\*代表  $P < .01$ ，\*代表  $P < .05$ 。

## 六、地方政府基層行政機關的結構、功能和人員特性對第一至第三個研究問題有什麼樣的影響？

### (一) 組織結構與人員特性對實施能力的影響分析

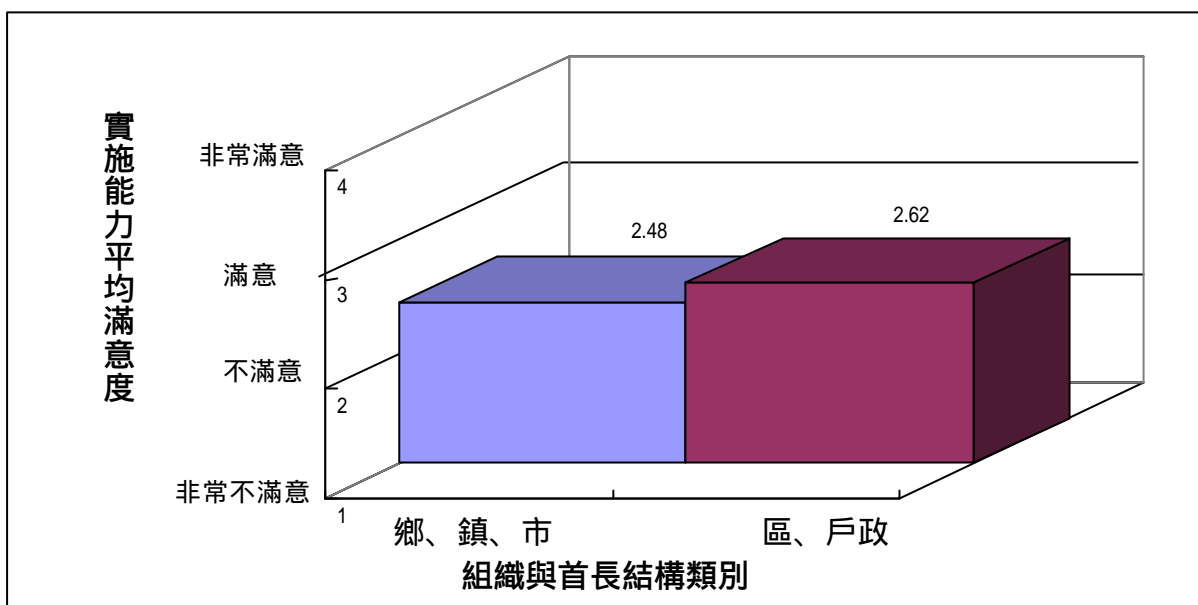
以組織結構與人員特性為因子在顯著水準  $\alpha=5\%$ ，對實施能力的影響作平均數差異顯著性分析及變異數分析，其結果如表 5-26。

表 5-26：組織結構與人員特性對實施能力的影響分析表

組織結構 人員特性	類別 1	類別 2	類別 3	類別 4	類別 5	P-值
組織、首長 結構	鄉、鎮、市	區、戶政				0.02*
能力平均數	2.48	2.62				
樣本數	76.00	102.00				
組織規模	30 人以下	31 至 50 人	51 至 70 人	70 人以上		0.01*
能力平均數	2.67	2.61	2.51	2.45		
樣本數	51	42	20	65		
單位數目	0 至 2 個	3 至 5 個	6 至 8 個	8 個以上		0.02*
能力平均數	2.67	2.53	2.51	2.46		
樣本數	69	20	29	60		
業務管轄	鄉、鎮、市、區	戶政				0.001**
能力平均數	2.48	2.67				
樣本數	106	72				
職務類別	第一線工作人員	機關幕僚	單位主管	機關首長		0.16
能力平均數	2.55	2.46	2.52	2.81		
樣本數	130	8	30	10		
職等階級	委任	薦任至簡任				0.45
能力平均數	2.53	2.58				
樣本數	80	98				
年資	1 至 5 年	6 至 10 年	11 至 15 年	16 至 20 年	21 年以上	0.19
能力平均數	2.64	2.44	2.59	2.63	2.53	
樣本數	18	38	43	33	46	
年齡	30 歲以下	31 至 40 歲	41 至 50 歲	51 歲以上		0.77
能力平均數	2.65	2.53	2.56	2.58		
樣本數	12	60	74	32		

註 1：能力平均數= 【每類別能力因素的滿意記分 (李克特(Likert)尺度, 1 至 4 : 1=非常不滿意; 2=不滿意; 3=滿意; 4=非常不滿意)的合計】 / 樣本數。  
 註 2：\*\*\*代表 P < .001, \*\*代表 P < .01, \*代表 P < .05

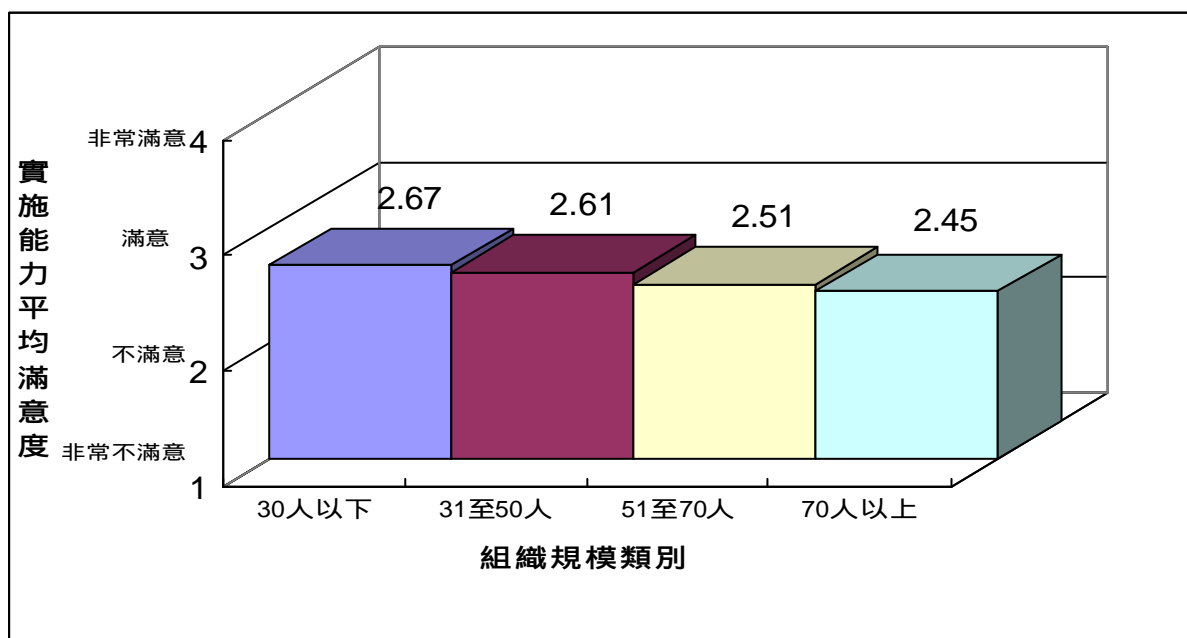
如表 5-26 可知，組織和首長結構、組織規模、次級單位數目、業務管轄範圍等組織結構因素對地方基層行政機關實施績效獎金和績效管理計畫的能力有顯著影響。而職務類別、職等階級、年資、年齡等人員特性因素則對地方基層行政機關實施績效獎金和績效管理計畫的能力無顯著影響。



註：能力平均數=【每類別能力因素的滿意記分(李克特(Likert)尺度, 1至4: 1=非常不滿意; 2=不滿意; 3=滿意; 4=非常不滿意)的合計】/樣本數。

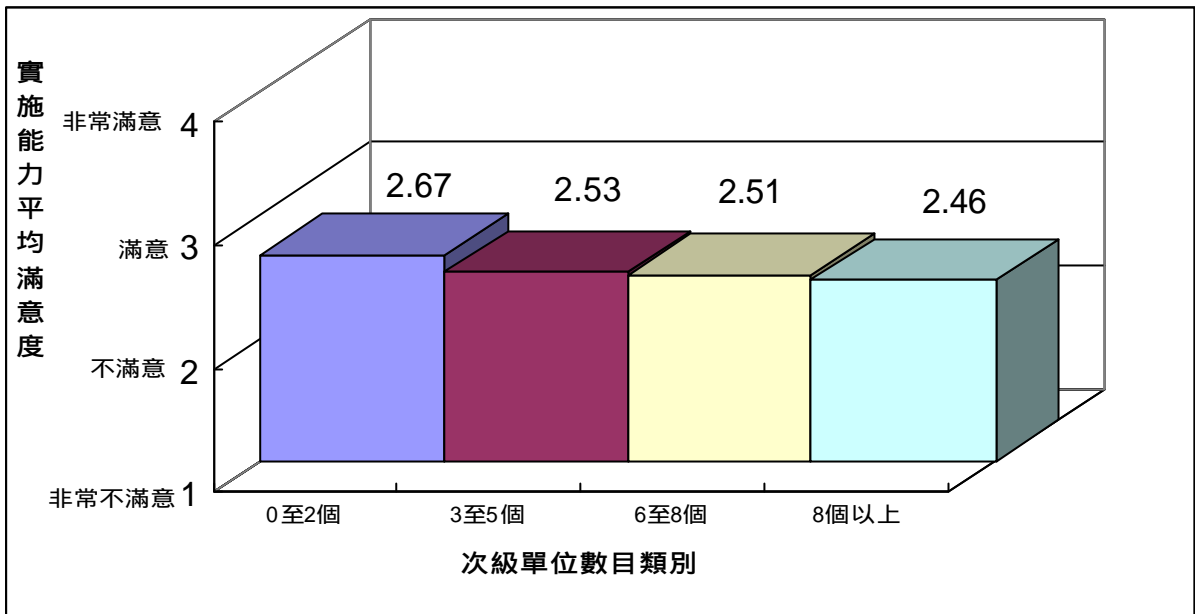
圖 5-12：不同組織、首長結構的實施能力平均滿意度感受圖

由圖 5-12 可看出, 無平行民意監督機關且民選首長和機關首長分屬二人的區公所、戶政事務所其實施能力的平均滿意度較有平行民意監督機關且民選首長和機關首長同屬一人鄉(鎮、市)公所為高。由圖 5-13 可看出, 組織規模愈小者其實施能力的平均滿意度較規模愈大者為高。



註：能力平均數=【每類別能力因素的滿意記分(李克特(Likert)尺度, 1至4: 1=非常不滿意; 2=不滿意; 3=滿意; 4=非常不滿意)的合計】/樣本數。

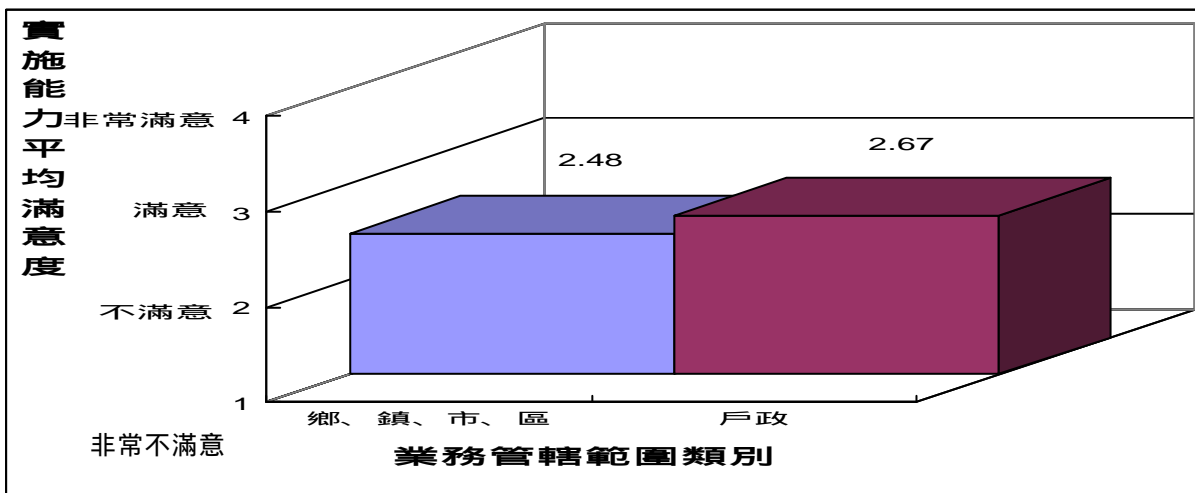
圖 5-13：不同組織規模的實施能力平均滿意度感受圖



註：能力平均數= 【每類別能力因素的滿意記分（李克特(Likert)尺度，1至4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意）的合計】/樣本數。

圖 5-14：不同次級單位數目的實施能力平均滿意度感受圖

由圖 5-14 可看出，次級單位數目愈少者其實施能力的平均滿意度較次級單位數目愈多者為高。



註：能力平均數= 【每類別能力因素的滿意記分（李克特(Likert)尺度，1至4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意）的合計】/樣本數。

圖 5-15：不同業務管轄範圍實施能力平均滿意度感受圖

由圖 5-15 可看出，業務管轄範圍小且單純的戶政事務所其實施能力的平均滿意度較業務管轄範圍大且複雜的鄉（鎮、市、區）公所為高。

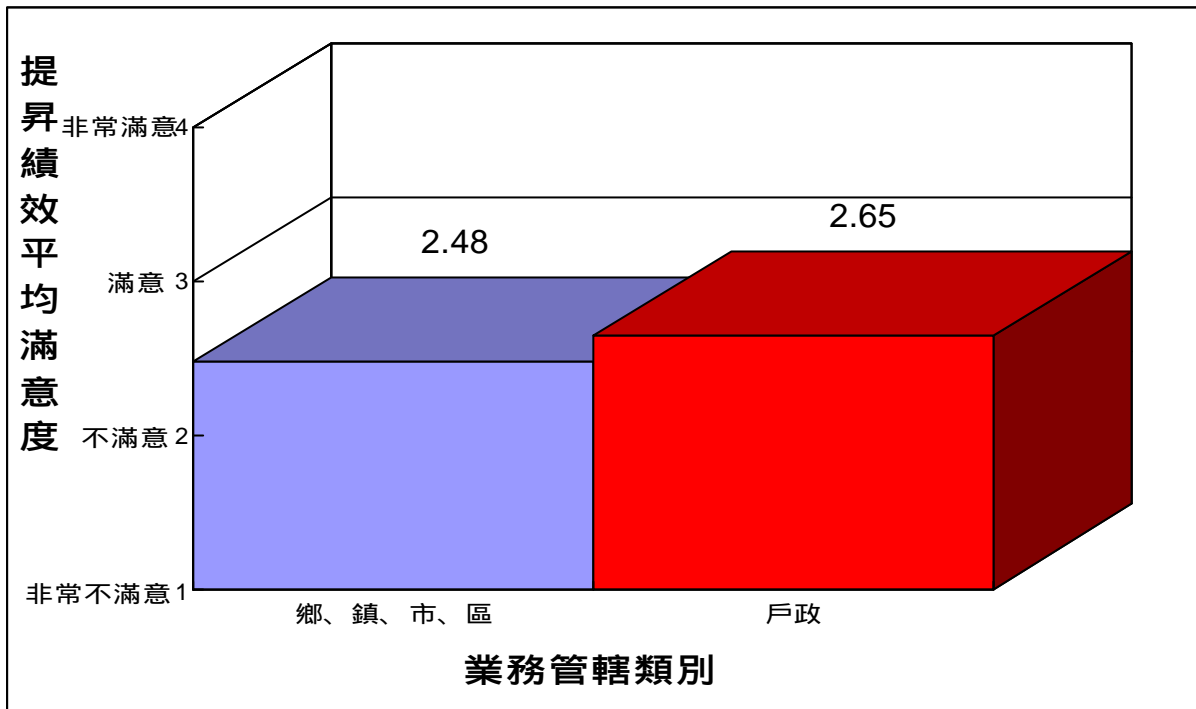
## (二) 組織結構與人員特性對提昇績效成效的影響分析

以組織結構與人員特性為因子在顯著水準  $\alpha=5\%$ ，對提昇績效成效的影響作平均數差異顯著性分析及變異數分析，其結果如表 5-27。如表 5-27 可知，在所有的組織結構與人員特性因子中只有業務管轄範圍對地方基層行政機關實施績效獎金和績效管理計畫的提昇績效成效有顯著影響。

表 5-27：組織結構與人員特性對提昇績效成效的影響分析表

組織結構 人員特性	類別 1	類別 2	類別 3	類別 4	類別 5	P-值
組織、首長 結構	鄉、鎮、市	區、戶政				0.22
成效平均數	2.49	2.59				
樣本數	76.00	102.00				
組織規模	30 人以下	31 至 50 人	51 至 70 人	70 人以上		0.25
成效平均數	2.64	2.6	2.55	2.45		
樣本數	51	42	20	65		
單位數目	0 至 2 個	3 至 5 個	6 至 8 個	8 個以上		0.16
成效平均數	2.66	2.5	2.47	2.47		
樣本數	69	20	29	60		
業務管轄	鄉、鎮、市、區	戶政				0.03*
成效平均數	2.48	2.65				
樣本數	106	72				
職務類別	第一線工作人員	機關幕僚	單位主管	機關首長		0.27
成效平均數	2.53	2.33	2.58	2.81		
樣本數	130	8	30	10		
職等階級	委任	薦任至簡任				0.94
成效平均數	2.54	2.55				
樣本數	80	98				
年資	1 至 5 年	6 至 10 年	11 至 15 年	16 至 20 年	21 年以上	0.51
成效平均數	2.69	2.58	2.53	2.6	2.45	
樣本數	18	38	43	33	46	
年齡	30 歲以下	31 至 40 歲	41 至 50 歲	51 歲以上		0.41
成效平均數	2.76	2.52	2.57	2.47		
樣本數	12	60	74	32		

註 1：成效平均數=【每類別績效成效因素的滿意記分(李克特(Likert)尺度, 1 至 4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意)的合計】/樣本數。  
 註 2：\*\*\*代表  $P < .001$ ，\*\*代表  $P < .01$ ，\*代表  $P < .05$



註：成效平均數= 【每類別績效成效因素的滿意記分（李克特(Likert)尺度，1至4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意）的合計】/樣本數。

圖 5-16：不同業務管轄範圍提昇績效成效平均滿意度感受圖

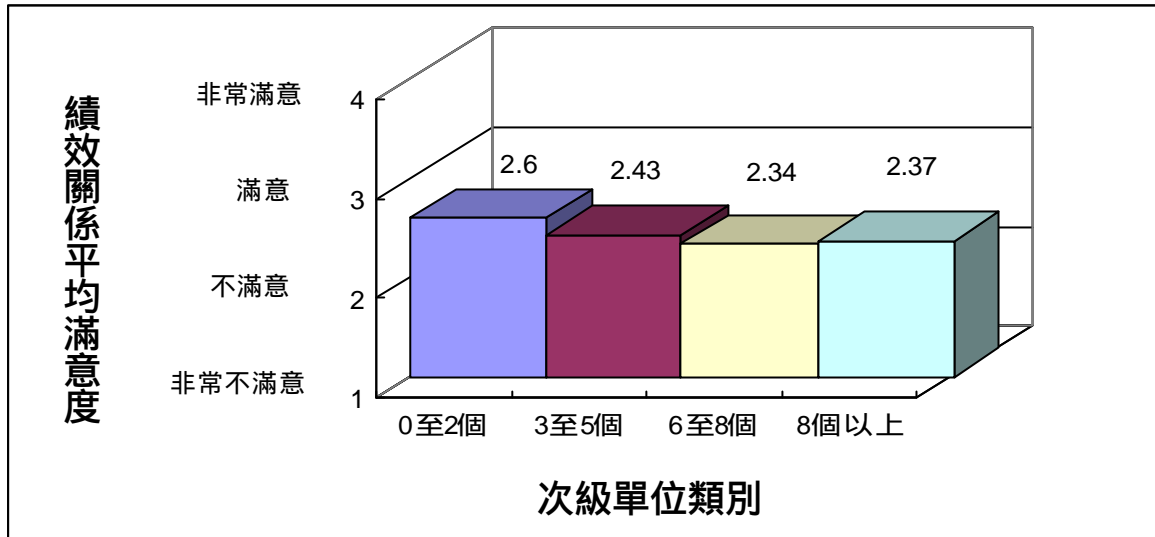
而從圖 5-16 可知，業務管轄範圍小且單純的戶政事務所其對實施績效獎金和管理計畫所提昇績效成效的平均滿意度較業務管轄範圍大且複雜的鄉（鎮、市、區）公所為高。

### （三）組織結構與人員特性對績效關係的影響分析

以組織結構與人員特性為因子在顯著水準  $\alpha=5\%$ ，對績效關係的影響作平均數差異顯著性分析及變異數分析，其結果如表 5-28。如表 5-28 可知，次級單位數目、業務管轄範圍等組織結構因素對地方基層行政機關實施績效獎金和績效管理計畫對促進所屬管理者和員工之間一致的績效關係有顯著影響。而職務類別、職等階級、年資、年齡等人員特性因素則對地方基層行政機關實施績效獎金和績效管理計畫促進所屬管理者和員工之間一致的績效關係無顯著影響。

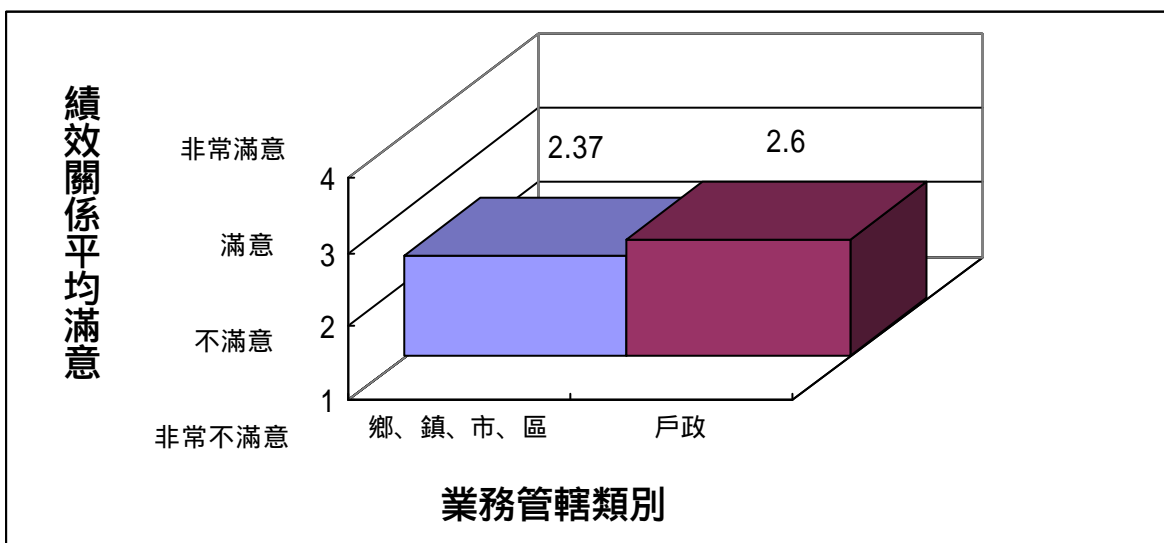
表 5-28：組織結構與人員特性對績效關係的影響分析表

組織結構 人員特性	類別 1	類別 2	類別 3	類別 4	類別 5	P-值
組織、首長 結構	鄉、鎮、市	區、戶政				0.06
關係平均數	2.38	2.52				
樣本數	76.00	102.00				
組織規模	30 人以下	31 至 50 人	51 至 70 人	70 人以上		0.07
關係平均數	2.59	2.48	2.46	2.35		
樣本數	51	42	20	65		
單位數目	0 至 2 個	3 至 5 個	6 至 8 個	8 個以上		0.03*
關係平均數	2.6	2.43	2.34	2.37		
樣本數	69	20	29	60		
業務管轄	鄉、鎮、市、區	戶政				0.002**
關係平均數	2.37	2.6		0.002		
樣本數	106	72				
職務類別	第一線工作人員	機關幕僚	單位主管	機關首長		0.052
關係平均數	2.45	2.17	2.48	2.82		
樣本數	130	8	30	10		
職等階級	委任	薦任至簡任				0.62
關係平均數	2.44	2.48				
樣本數	80	98				
年資	1 至 5 年	6 至 10 年	11 至 15 年	16 至 20 年	21 年以上	0.28
關係平均數	2.67	2.42	2.5	2.48	2.37	
樣本數	18	38	43	33	46	
年齡	30 歲以下	31 至 40 歲	41 至 50 歲	51 歲以上		0.50
關係平均數	2.68	2.44	2.45	2.45		
樣本數	12	60	74	32		
註 1：關係平均數= 【每類別績效關係因素的滿意記分(李克特(Likert)尺度, 1 至 4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意)的合計】/樣本數。 註 2：***代表 P < .001，**代表 P < .01，*代表 P < .05						



註：關係平均數= 【每類別績效關係因素的滿意記分（李克特(Likert)尺度，1至4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意)的合計】/樣本數。

圖 5-17：不同次級單位數目對促進管理者和員工之間一致績效關的平均滿意度感受圖



註：關係平均數= 【每類別績效關係因素的滿意記分（李克特(Likert)尺度，1至4：1=非常不滿意；2=不滿意；3=滿意；4=非常不滿意)的合計】/樣本數。

圖 5-18：不同業務管轄範圍促進管理者和員工之間一致績效關的平均滿意度感受圖

由圖 5-17 可看出，次級單位數目愈少者較次級單位數目愈多者對實施績效獎金及績效管理計畫促進管理者和員工之間達成一致的績效關係的



平均滿意度為高。由圖 5-18 可看出，業務管轄範圍小且單純的戶政事務所其對實施績效獎金和管理計畫促進管理者和員工之間達成一致的績效關係的平均滿意度為高較業務管轄範大且複雜的鄉（鎮、市、區）公所為高。

## 第一節 研究結論

從臺中縣（市）鄉（鎮、市、區）公所及臺中縣（市）戶政事務所實施績效獎金和績效管理計畫的能力與成效實證調查和分析，對我國地方政府基層行政機關在實施績效獎金和績效管理計畫的能力與成效提出以下的研究結論：

### （一）實施績效獎金和績效管理計畫的能力方面？

我國地方政府基層行政機關無論是技術或確保利害關係人支持的能力都有待提昇。尤其是，訂定能區別機關單位及個人績效差異的評價等級及提供更多的機會給予機關所服務的公民、公民團體或對之有監督責任民意代表參與績效獎金及績效管理計畫規劃和檢討。

### （二）實施績效獎金和績效管理計畫提昇績效成效方面？

績效獎金和績效管理計畫的實施並無達成其提昇地方政府基層行政機關整體的績效，不論是提昇機關或機關所屬管理者或員工等層次的績效都是不顯著。其中，實施績效獎金及績效管理計畫對提昇管理者的績效相對於提昇機關及員工績效的成效是較有成效的。

### （三）實施績效獎金和績效管理計畫對機關管理者和員工之間績效關係的影響？

績效獎金和績效管理計畫的實施並無法有效的促使地方政府基層行政機關的管理者和員工之間達成一致的績效關係。換言之，管理者和員工之間對績效評價的結果、績效評價和獎金報償的認同仍存在者衝突。同時，反映於管理者和員工之間對績效的追求是缺乏互動溝通，及管理者和員工不合作於績效的追求。

### （四）影響地方政府基層行政機關提昇績效成效的實施能力因素？

依據調查結果的分析，實施績效獎金和績效管理計畫的技術能力及利害關係人支持能力對績效獎金和績效管理計畫提昇績效的成效有明確的影響和正向相關性。其中，蒐集及分析績效資訊、設立反映績效差異評價等級、提供俱激勵效果獎金、組織管理者和員工的參

## 第六章 結論

與、組織管理者和員工的重視等實施能力因素對績效獎金和績效管理計畫提昇績效的成效有顯著的影響。

### (五) 影響地方政府基層行政機關所屬管理者和員工之間績效關係的實施能力因素？

依據調查結果的分析，實施績效獎金和績效管理計畫的技術能力及利害關係人支持能力對管理者和員工之間的績效關係有明確的影響和正向相關性。其中，發展多元指標、設立反映績效差異評價等級、提供俱激勵效果獎金、組織管理者和員工的參與、組織管理者和員工的重視等實施能力因素對管理者和員工之間的績效關係有顯著的影響。

### (六) 地方政府基層行政機關的結構、功能和人員特性對第一至第三點的影響？

依據調查結果的分析，組織和首長結構、組織規模、次級單位數目、業務管轄範圍等組織結構因素對地方基層行政機關實施績效獎金和績效管理計畫的能力有顯著影響。對地方基層行政機關實施績效獎金和績效管理計畫的提昇績效成效的影響上，只有業務管轄範圍有顯著的影響。對所屬管理者和員工之間的績效關係的影響上，次級單位數目、業務管轄範圍等因素有顯著影響。總體而言，部分的機關的結構、功能因素會對地方基層行政機關實施績效獎金和績效管理計畫的能力、成效和績效關係有所影響，而職務類別、職等階級、年資、年齡等人員特性因素則對地方基層行政機關實施績效獎金和績效管理計畫的能力、成效和績效關係皆無顯著影響。

## 第二節 研究建議

政府績效的改革是從不停止的，在現今複雜的民主行政運作和全球化的激烈競爭環境下，人民對政府績效改善的需求更是多樣化或甚至是彼此衝突的。現今的政府面對的是嚴峻的績效赤字困境，尤其是肩付提共人民基礎建設和例行服務的地方政府，更是直接要接受人民對其績效的嚴格課責。值此，我國政府為提昇其績效，重拾人民對政府的信心，提出四十年以來最重要的績效管理和獎勵制度變革--「績效獎金及績效管理計畫」。然而，地方政府實施此計畫的能力和成效仍存在者諸多待改善的關鍵點。以下針對此計畫現階段實施能力及未來制度設計提出下列的制度變革建議以期能有助地方政府基層行政機關提昇其實施能力和成效：

在制度實施能力上，分為以下二點：

### （一）技術實施能力的強化

由本研究可知，現階段地方行政機關在訂定績效目標、發展多元指標、蒐集及分析績效資訊、設立績效差異評價等級、提供激勵效果獎金等實施績效獎金及績效管理制度能力上是仍待加強的。因此，中央或地方政府應將實施績效獎金及績效管理的知識、技術及方法的教育訓練列為經常性的教育訓練重點。尤其是將教育訓練置於如下的焦點，因為這些的能力會對績效獎金及管理計畫提昇績效成效及促使機關的管理者和員工之間相互認同、合作一致的績效關係造成明確的影響：

#### （1）多元績效指標的選用：

闡釋不同績效指標的特性和優缺點，提供具體運用實例。例如，有嚴格財務限制要求者可選用單位成本或效率指標、直接傳遞服務於顧客者可選用顧客滿意度調查指標、對人民權利有重大影響者可選用效能或程序指標。

#### （2）績效資訊蒐集及分析

給予績效資訊蒐集及分析人員的培訓和協助建立績效資訊管理系統。

### (3) 設立績效評價等級與提供激勵性績效獎金

要求和訓練機關的管理者設立能區別單位或個人間績效差異的評價等級和比例限制；以及提供能激勵機關單位或個人績效的績效獎金額度和明確區別的差異性。

## (二) 利害關係人支持實施能力的強化

由本研究可知，現階段地方行政機關在公民或公民團體的參與、組織管理者和員工的參與及組織管理者和員工的重視等利害關係人支持能力上是仍待加強的。由於我國政府官僚體系統長期以來並不追求績效導向的文化，這造成對政府機關及其成員的績效評估/評價普遍流於形式化。績效評估/評價的形式化，當然也無法給予政府機關各階層成員的績效和獎勵、課責之間有效的的連結。因此對於地方行政機關提昇利害關係人支持的能力上應採行如下的作法，惟有如此才能達成績效獎金及管理計畫提昇績效成效及促使機關的管理者和員工之間相互認同、合作一致績效關係的目的：

### (1) 給予機關績效的利害關係者更多參與和檢討機會

對機關績效負有監督責任的民意代表和主要服務對象的公民或利益團體，給予更多績效管理與獎勵制度運作、績效目標設定和檢討績效機會。這有助機關設立符合多元利害關係人要求的績效目標，並對機關績效負有監督責任的民意代表和主要服務對象的公民或利益團體宣揚其績效、獲取認？。

### (2) 地方政府的民選首長及機關首長身體力行重視和實踐績效導向的文化

這表現於對績效良好的機關團體或個人給予表彰和晉升的肯定：給予績效不彰的機關團體或個人直接課責和明快的懲罰。惟有如此，機關的單位主管和員工才會對績效管理的理念信服及發揮績效評量和績效獎金的激勵效果。

### (3) 給予員工參與和決策的機會、權力和要求機關的首長和單位主管積極參與

機關在績效評估委員會或類似組織的組成和運作上，應給予有代表性的員工參與和決策的實質機會和權力。同時機關的首長和單位主管應

積極的參與各項程序的運作和檢討；並定期對單位及員工的績效作出及時適當的獎懲和改善建議的回饋。

在制度設計上參考下列的方向：

(一) 提昇法律位階、建立授權彈性

績效管理制度可考量提昇其法律位階由國會立法，並藉由此立法授權行政機關訂定彈性的績效獎金計畫。此種設計一方面可提昇國會對行政機關的監督和資源分配能力；另一方面也可給予行政機關依據組織和首長結構、組織規模、次級單位數目、業務管轄範圍等不同的組織特性，彈性的設計其最適的績效獎金獎勵制度。

(二) 整合現行的法令和主管機關，擴大績效管理及獎勵制度的影響性

現行的公務人員考績昇遷、及預算法令，應與績效獎金及績效管理計畫的法制化作配套修正，除行政院人事行政局外應再納入行政院研究考核委員會、主計處為共同主管機關以強化績效與個人考績、昇遷及機關績效管制、預算編列的影響性。

(三) 強化中短期績效目標連結、提供年度績效報告

強化年度績效目標與長期策略目標的連結及向議會及公民提供年度績效報告，以獲得施政的連續性和透明清楚的課責和獎勵基礎。

(四) 獨立的經費、增加獎勵額度和減少獎勵人數限制

績效獎金經費來源可來自於特定的基金。績效獎金最高的獎勵額度可以公務員的年度基本薪資的 20% 為上限。另外，對於給予績效獎金的人數在預算內不應限制。

### 第三節 後續研究建議

本研究只針對縣市政府層級的鄉（鎮、市、區）公所及戶政事務所實施績效獎金及績效管理計畫的能力及成效作探討，因此後續研究可對同屬縣市政府層級的其他類型適用特殊績效獎金制度（如衛生所、地政事務所、警察局及稅捐稽徵處）及中央派註地方之行政機關（如國稅局）再作績效管理與獎勵制度實施能力與成效的比較性研究。此外，研究中發現政府組織其績效資訊的蒐集、分析與運用實為實施各項績效管理與獎勵制度之基礎，因此政府組織對績效資訊的蒐集、分析與運用的相關議題也可作為建議研究方向與範圍。