

第一章 緒論

第一節 研究動機

「政府再造」是二十一世紀政府行政革新之主流，而績效導向之公務人力資源管理，則是核心工程之一。D.Carnegie 說過：「帶走我的員工，把工廠留下，不久工廠的地板就會長滿雜草；拿走我的工廠，把我的員工留下，不久後我們會有更好的工廠。」人是組織中最重要資產。¹我國公務人員是經過國家考試任用，基本上均具有一定的素質，又公務人員依法受到工作權保障，加上民選首長政治利益的壓力及考量，致使機關組織員額不斷的擴大，迄九十二年底全國公務人員（未含公立學校教師）約有 37.6 萬人；²造成政府機關人事經費的支出佔歲出比例過高，依據行政院主計處統計資料顯示，軍公教人員薪資給付在 2000 年為八千八百六十六億元，占政府消費比重為七十一·一%，是政府消費中龐大的支出項目；³尤其對財政不佳的地方政府之施政經費造成嚴重的排擠現象，處處需向中央政府請求補助。然組織精簡受限於：一、公務人員受到法令工作權的保障；二、民選首長的政治因素及利益考量，致推動不易。

根據激勵理論，如何激發員工之工作能力及工作意願，進而提升組織的生產力，達成組織的目標，是人力資源管理的最終目的。⁴因此如何運用有效的管理制度，藉由激勵手段激發現有人力，提昇政府的效率及效能，則成為重要的課題。

¹轉引自李逸洋，〈創新、進取、專業〉，《研習論壇》，第 42 期，民 93.6，頁 29。

²參考自考試院銓敘部九十二年統計年報，公務人員概況統計。

<http://www.mocs.gov.tw/S00/books.html>

³陳碧玉，〈落實地方機關員額控管〉，《人事月刊》，第 35 卷，第 2 期，民 91.8，頁 49。

⁴李花書，〈整合公務人員士氣激勵機制之研究〉，《人事月刊》，第 35 卷，第 5 期，民 91.11，頁 62。

「績效獎金制度」是「績效管理」的一環，此一制度規劃是結合「激勵、功績」精神。筆者認為它是目前提昇政府效率、效能的可行方法。唯因「公務人員」具有如下的特性：一、經國家考試及格分發任用，具有一定的智識水準，可謂是社會的中堅份子；二、待遇受到國家法令的保障，正常情況下，生活安逸；三、自利本位，缺乏創新動力；四、依法行政，觀念僵化。因此非有相當的激勵因子，是不容易激發其盡心盡力。依 A.H.Maslow 五種需求層級理論，筆者認為人可能同時具有多種需求的慾望，只是因其本身條件特質不同，對需求層面會有不同的強度，公務人員因具有上述特性，其比較有效的激勵因子，可能是「心理層次的成就-受尊重感」。

績效獎金制度本身是一種激勵工具。惟據調查顯示，可能因個人績效獎金上限額度每年僅有五萬元，人數又有十分之一員額的限制，致其效果似屬有限。⁵又根據余致力針對行政菁英所做的調查指出，獎金制度能否有助於提升公務人員之個人績效，對獎金獎勵效果抱持負面、消極觀望之態度者，甚至超過半數。⁶可知，僅發放有限的獎金其激勵作用是屬有限的。然礙於政府財政狀況不佳及現有人事經費支出龐大，不太可能像民間企業視盈餘發放大金額的獎金；又現階段在公務部門無法另增加績效獎金經費。⁷因此另尋其它不用增加經費支出的激勵因素，是非常值得探究的方向。因此筆者擬研究：公務部門在宣導、訂定「績效獎金計畫、執行、評核」的過程中，加上「參與管理」對激發員工成就、使命感的影響及達到提昇激勵效果為何？俾得到更經濟有

⁵筆者於 92 年 11 月間對服務機關南屯區公所員工進行問卷調查，有約 56%（沒意見 28%，不同意 28%）對「頒發績效獎金能發揮激勵作用，且能使受獎人表現更好」，持保留態度。

⁶參見自余致力等，〈公務人員考績制度改進之研究〉，考試院研究發展委員會委託，民 92，頁 326。

⁷參見績效獎金計畫第五、（一）規定：經費由各機關人事經費項下勻支。

效的「公務人力資源管理」途徑，進而提昇機關績效。

第二節 研究問題與目的

壹、研究問題

一項制度的推行必須是可行可欲的，目前績效獎金制度乃是績效管理的一環，期透過提供獎金當作激勵誘因，俾能激發員工潛能、服務效能，進而提昇機關的績效，滿足民眾的企求。依公共管理學者黃同圳指出，理想的目標訂定方式是：機關組織的總目標是採「由上而下」訂定；而機關組織內的各單位及個人目標是採「由下而上」方式訂定，才能具體而可行。⁸然據筆者對服務機關的觀察、相關學術研究及參加相關績效獎金研習會與會者的發言發現以下幾點問題？致績效獎金制度，似有流於形式，尚無法發揮其真正效益。

目前有關績效獎金的推行有下列的問題：

- 一、機關本身內部教育宣導不足：機關員工對「績效獎金制度」不很清楚，致認知不清，產生排斥感。
- 二、機關首長參與不足：首長未能主動積極參與，致單位主管及員工重視度不足。
- 三、流於形式：單位主管在提報單位績效及績效指標時，僅憑主觀意見擬訂一般例行性業務，加以簡單量化，做為目標；未能採取與單位內員工共同參與討論，訂定核心價值的目標，致目標功能不大，無法提升績效。

⁸黃同圳，〈人力資源管理策略-企業競爭優勢之新武器〉，李誠主編，《人力資源管理的12堂課》。台北：天下文化，民89，頁119。

- 四、員工參與不足：因員工沒有參與目標的討論訂定，難以形成「組織文化」的一部分，因而缺乏責任感、滿足感及受尊重的感覺，致績效難以提升。
- 五、未能掌握機關核心價值：目標未能展現機關核心任務及結合上級主管機關或長官的施政重點。
- 六、績效成果評核未重視參與精神：績效評估委員會成員僅由機關內各主管擔任，大家為了自己單位的成績，致往往針鋒相對爭的面紅耳赤，破壞機關單位間和諧。
- 七、推行好的機關績效持續進步；不好的，則是浪費公帑。因上述缺失恐造成，不好的機關可能應付了事，不經週延的參與討論過程，致演變成組織內各單位比「簡單、容易」，逕提出一些無挑戰性、困難度的績效目標，俾能容易達到自己設定的目標，進而拿到績效獎金。

綜上所述各問題，均發現有「由上至下且參與性不足」的缺失。公共管理學者孫本初指出，參與管理是對人性的尊重，其可導致高效能的組織及滿足員工高層次之需求。⁹可知，參與性管理是具激勵及強化員工責任感、成就感及受尊重感，增進績效作用。另據行政院人事行政局 92 年赴各機關、單位實地訪查結果，發現「內政部東區老人之家」，上下齊心共同為共同訂定之目標而打拼的精神，推行成效很好，其方式就是「透過民主參與，共同訂定組織績效目標」。¹⁰

由此推論「參與管理」似可以達到激勵作用；如能將其運用在「績效獎金制度」的推行過程並結合獎金的發放，當更能發揮

⁹孫本初，《公共管理》。台北：智勝文化，民 90，頁 355。

¹⁰參考自行政院人事行政局 92 年 11 月編〈行政院暨地方各級行政機關九十三年實施績效獎金計畫作業手冊〉，頁 23。

其功效，提昇政府機關績效。

貳、研究目的

本研究針對落實績效獎金制度進行研究，期能達成下列研究目的：

- 一、透過文獻理論的探討，期能瞭解目前實施「績效獎金制度」實務上公務人員的看法及推行缺失所在。
- 二、透過我國及各國實施「績效獎金制度」之探討，比較兩者之差異，俾達到「他山之石、可以攻錯」之參考。
- 三、透過前項理論基礎、相關研究的分析，建構研究方向，擬對行政院人事行政局考評 91 年試辦成效良好的機關、單位進行實證調查研究，確認其推行成功且績效良好與員工參與管理的相關性，俾能瞭解「參與管理」、「激勵」與「提昇績效」的相關性。
- 四、最後結合理論與實證研究，據以認定問題的癥結，提出較具可行性的具體改進建議。

第三節 研究範圍、限制與流程

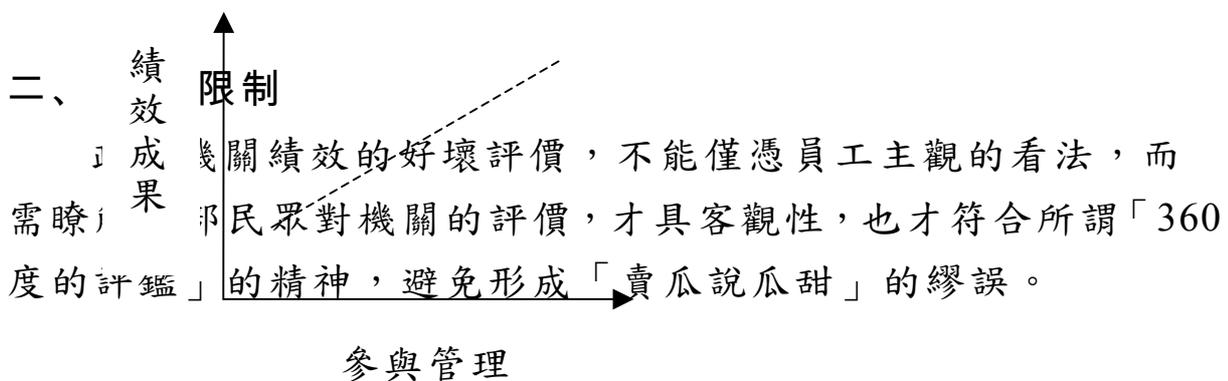
壹、研究範圍及限制

一、研究範圍

計畫對行政院人事行政局 92 年實地查訪「績效獎金制度」推行成果良好的機關、單位計有「內政部」等十個機關、單位，設計問卷進行調查。

問卷調查「內政部」等十個單位的理由：因上述單位係九十

一年申請試辦「績效獎金制度」的單位，並經行政院人事行政局會同學者專家施能傑等於九十二年實地查訪辦理結果，認為「推行成效良好」的單位。¹¹然推行成果良好的機關必有其成功的原因，因之擇定上述單位做為調查範圍，較能真實反映出「績效成果良好」與「參與管理」之關聯性，亦較能符合「效度」的要求；如圖 1-1 所示（尚待驗證，因此以虛線表示）。相反的，如調查「不知推行績效成果好或壞的單位」，則較無法顯現「參與管理」與「績效成果良好」的關聯，僅能瞭解「參與管理」的重要性而已。



本研究礙於時間、人力、經費的問題，無法調查到受問卷調

圖 1-1：參與管理與績效的關聯性

¹¹同上註

查機關的外部顧客（受服務的外部民眾）對機關績效好壞的看法，僅就各該機關的內部員工做調查。

貳、研究流程

本文第一章緒論包括：一、研究動機、問題與目的；二、研究範圍、限制與流程；三、研究方法、設計與研究架構：透過文獻等二手資料收集擬定研究方向、架構及設計問卷內容。第二章為績效相關文獻與理論探討，旨在探討績效管理、激勵、參與管理等理論。第三章從我國及各國績效獎金制度探討，旨在瞭解我國及各先進國家推行「績效獎金制度」的情況及優點為何。在第四章針對問卷設計、調查與結果分析，主要內容包括：一、問卷內容設計、調查過程：問卷設計、修正情形、調查經過及調查對象--等；二、資料分析：研究假設、卡方檢定交叉分析、迴歸分析。第五章為研究結論與建議，根據調查結果提出結論與建議。根據上述流程，擬訂本研究流程如圖 1-2。

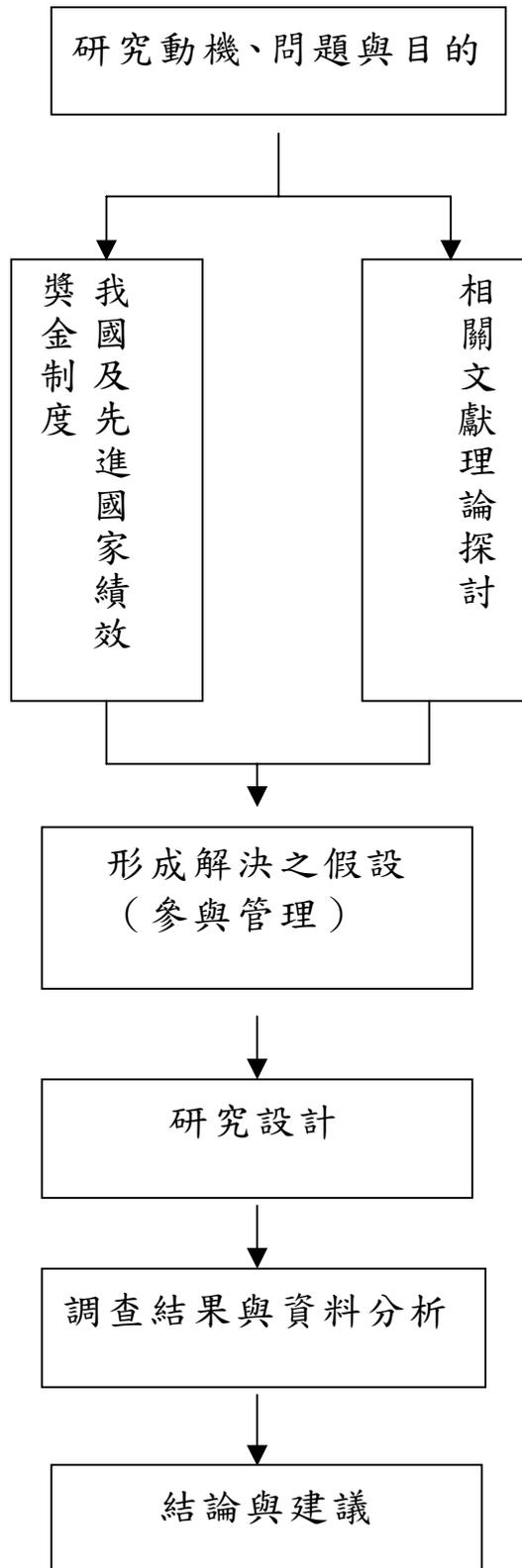


圖 1-2：研究流程

第四節 研究設計

壹、研究方法

本研究採文獻分析法、問卷調查法來蒐集研究所需的相關文獻與量、質化資料，俾進行分析研究。

一、文獻分析法

蒐集國內外有關公務人員績效管理、參與管理、及績效獎勵等相關書籍、期刊、論文、政府官方公報、報章雜誌、網站資料等進行整理、分析、研究，藉以瞭解相關之理論基礎、研究範疇與研究方向，俾作為研究之參考與依據，並建立研究流程及架構。

二、問卷調查法

從參與管理角度設計問卷內容，本問卷調查針對行政院人事行政局 92 年實地查訪「績效獎金制度」推行成果良好的機關單位計有「內政部」等十個機關、單位。俾瞭解其執行績效獎金制度時屬員對參與管理與激勵及提昇組織績效間相關性的看法及其實施參與性管理的情形。

問卷內容主要包括三大部份：一、結構化封閉式問題；二、開放式問題；三、受訪者基本資料（控制變數）。題目內容包括：一、機關對制度宣導的情形，是否讓員工瞭解制度的內涵；二、機關首長的參與度；三、員工參與績效目標訂定的情形及看法；四、員工參與績效評核指標訂定的情形及看法；五、員工參與績效成果評核過程的情形及看法。根據問卷調查所得資料，加以整理量化後進行統計分析及解釋；俾瞭解該等機關或單位推行成效

良好與推行「績效獎金制度」的過程採取「參與管理」的關聯性。

貳、研究架構

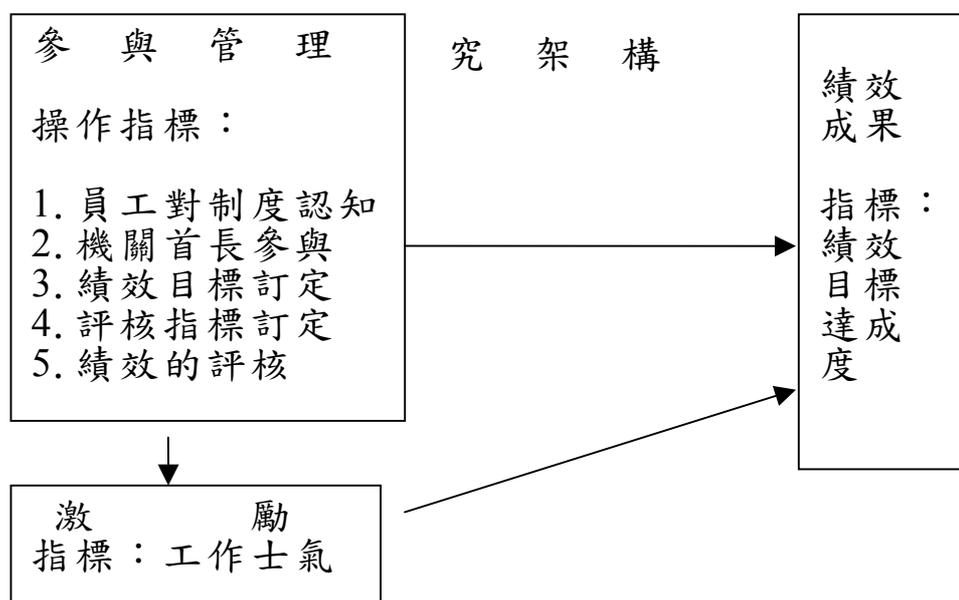
行政院推動行政機關實施「績效獎金制度」，乃為提升行政部門效率、績效，俾符民眾要求及提高國家競爭力。唯其獎金乃是由政府年度預算中勻支，又限於「政府財政」及「行政部門屬非營利之公共服務性質，無法如營利單位從盈餘提撥獎金」的現實困境。又其獎金額度以現行國民所得及生活水準，及現行公務人員薪資結構乃屬「固定薪即本俸加專業加給」性質，也就是績效表現好壞，對其薪資影響不大。以現行制度如績效表現好獲得績效獎金係屬額外所得性質，因此似乎對大部分公務人員的激勵作用仍然有限。¹² 因此筆者認為需往另一激勵因素即「員工參與管理」的行政程序著手，俾能以較經濟實惠的方式，達到激勵員工士氣、發揮潛能及提升工作績效，進而提升整個組織績效及國家競爭力。

根據上述，筆者將「參與管理」與「激勵」列為「自變數」，「績效成果」列為「依變數」，設計研究架構，如圖 1-3 所示。

為具體評量將上述三個變數，分別操作化為具體的指標，設計問卷題目。分述如下：一、「參與性管理部份」：瞭解績效獎金制度推行流程中，有關之重要項目：(一) 員工對制度的認知，即教育宣導員工參與的情形；(二) 首長的參與及重視程度；(三) 績效目標、績效指標訂定過程員工參與情形；(四) 績效結果評核過程員工參與情形；(五) 機關是否實施參與管理制度；二、「激

¹²同註 5、6。

勵部份」：參與管理對提昇員工工作士氣的情形；三、「績效成果」部份：（一）受服務顧客的滿意度（限於機關內部員工）；（二）所訂績效目標的達成度；（三）機關績效改善情形。



第二章 績效相關文獻理論探討

第一節 績效管理理論

壹、前言

組織成員的工作表現是組織績效最有力的後盾，組織目標是否達成？績效是否彰顯？端賴組織管理是否健全？¹³效率導向是行政革新重塑造組織活力的基礎。行政院為厲行政府組織活力再造建構卓越政府團隊決定自九十一年起試辦，九十二年全面推行「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計劃」，此種落實績效管理制度的構想與做法用意至為良好。由於長久以來肩負施政計劃工作重責大任的國家公務行政人員受限於傳統的思考模式，保守僵化心態，依循慣例的「科層體質」操作模式，依舊成為「安於現狀」的護身符；所謂僵化的思考、明哲保身的心態不易突破。公務行政人員當初經由國家考試取得任用資格，都是在激烈競爭中脫穎而出的社會菁英，可是在躋身在此行列中多年竟消磨了士氣與壯志，停留在傳統產業的框框架構中，追根究底在於政府無法提供適當充分的誘因，驅使公務人員勇於任事。¹⁴因此，配合機關績效獎金實施計劃積極整建考績制度，建立以績效為導向的評核制度、以發揮獎優汰劣的功能成為再造行政活力的重要政策。¹⁵

績效管理是一循環性的管理過程，包括訂定組織的目標、組

¹³林海清，〈公務人員績效評估制度之探討〉，《人事月刊》，第33卷，第6期，民90.12，頁6-17。

¹⁴朱武獻，〈行政效率導向的公務人力資源管理策略〉，《考銓季刊》，第27期，民90.7，頁38-48。

¹⁵同註13，頁6。

織內單位的目標、設定員工工作績效目標、監督執行、績效評核、評核結果之獎懲及評核結果之檢討回饋等，主要以達成組織績效、獲取顧客滿意為主軸，因此整個過程均需以此一主軸為思考。此一循環流程，可以用如下圖 2-1 所示。

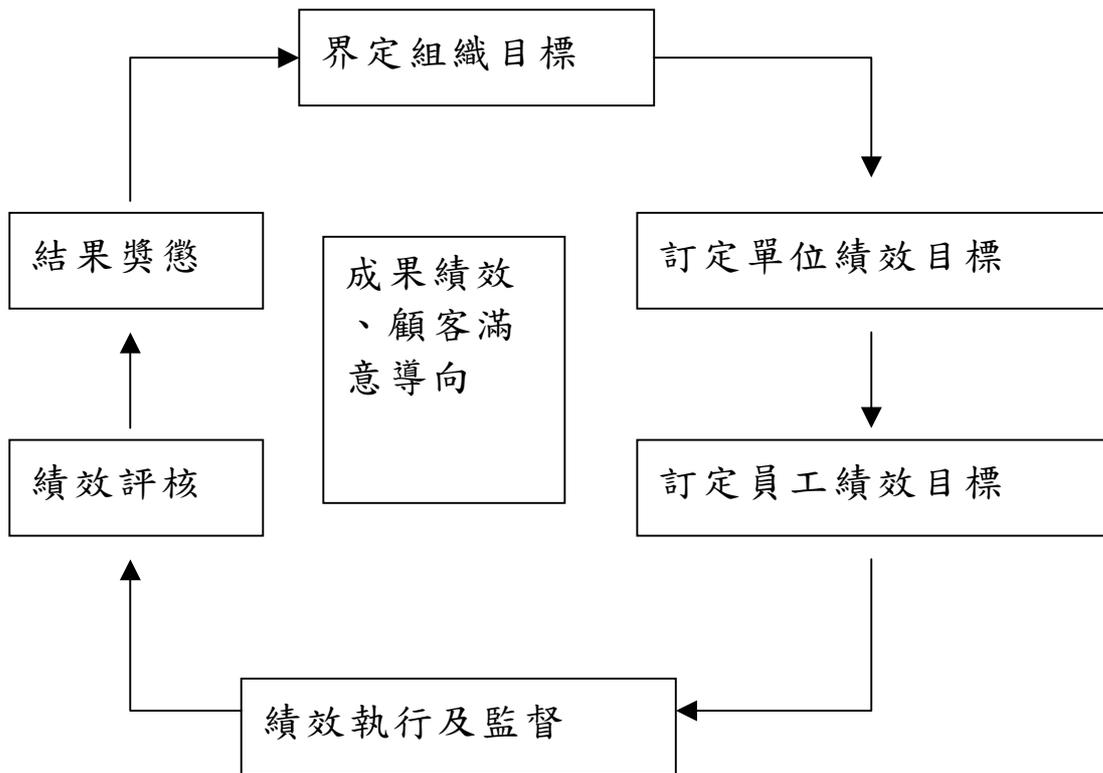


圖 2-1：績效管理的過程

資料來源：參考修正自黃同圳，〈績效評估與管理〉，李誠主編，《人力資源管理的 12 堂課》。台北：天下文化，民 89，頁 118。

然一個良好的績效管理制度，必須具備三個條件：一、建立可欲可行的績效目標；二、完善的績效評估制度；三、公平的績效待遇制度。才能有效達到提昇績效的目標，且上述條件是依序連結的，茲分別論述於下：

貳、績效目標訂定

績效管理第一步驟的計畫之一是：根據組織願景訂定組織目標、單位目標及個人目標。公共管理學者 Quinn 等在指導者角色，提到「如果你不知往何處去，那你就可能在某處停下來」；¹⁶不知往何去，即便是個人或組織，也不知怎樣到那裡且可能終於到達某處，如果你沒明確的說出你要完成甚麼，你就無法決定如何才是最好的完成。又政府的目標訂定大致以「成果導向」為主，因此績效目標的訂定是確立組織的方向，有了方向、目標，才能有效的努力，進而提升績效。Robert S. Kaplan & David P. Norton 指出，然而光瞭解組織的目標不足以改變許多人的行為，組織裡高層的策略目標及指標，必需轉化為業務單位及個人的目標及指標。¹⁷茲就有關理論及訂定績效目標、績效指標的原則做如下論述：

一、績效目標的理論

「目標管理」是績效目標的核心理論，Drucker 認為，目標管理顧名思義包含兩個面向：一為目標，另一則為管理。¹⁸就「目標」而言，有三個問題值得深思：要設定什麼目標？目標如何排定優先順序？及如何選擇設定過程背後的基本假定為：（一）目標能被精確的陳述；（二）組織本質上是「封閉」的，且決策過程的參與者易於界定；（三）主管人員能獲得充份的資訊以進行客觀性分析、決策制定與成果評估；（四）合作。

¹⁶R. E. Quinn, S. R. Faerman, M. P. Thompson, and M. R. McGrath, *Becoming A Master Manager: A Competency Framework*. NY: John Wiley & Sons, Inc, 1996, p. 221.

¹⁷高翠霜譯，羅柏.克普蘭 (Robert S. Kaplan)，大衛.諾頓 (David P. Norton) 原著，〈新策略管理制度：平衡計分卡〉，杜拉克等著，《績效評估》。台北：天下，民 89。

¹⁸Peter Drucker, "What Results Should You Expect? A Users Guide to MBO", *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 1, 1976, pp. 12-19.

「目標管理」強調「參與設定目標的精神」，而且訂定的目標需具備：明確性、可檢證性、可量測性、明確的完成時間、績效評估結果的回饋等。¹⁹一個有意義的目標，有助於團隊凝聚力，而且激勵成員貢獻其最大能力，亦即團隊是否能表現優良績效，寄望於目標的確立。²⁰

管理必需尊重人性，經由激發成員對於願景的追求，一方面使員工可獲得較高層次的滿足；另一方面，也可同時達成組織的目標。因此目標、願景的訂定是非常重要的。²¹當個人或團體擁有具體明確的目標時，其績效比目標含糊籠統以及未設定目標高。²²就「管理」而言，要達成四項成果：瞭解、責任與承諾、人事決策、以及決策。所謂「瞭解」是指要能知曉目標制定的困難、複雜與風險。而其中最重要的工作就是要瞭解歧異(dissent)、凝聚共識；「責任與承諾」是要使員工能自我控制，並將個人願景與組織目標融為一體，使個人願景能透過組織目標的達成而實現；「人事決策」是指透過人員的配置、工作的調整，以促成組織目標的實現；「決策」是目標管理的最後結果，如果目標管理未能作成決策，將一無所獲，徒費心力與時間罷了。²³

整體而論，目標管理(MBO)是藉由提昇員工的承諾及參與，以達成組織目標的一種進取策略。換句話說，目標管理是利用「激勵原理」與「參與法則」，使各級人員能親自參與目標設定過程，將個人期望與組織目標相結合，並透過自我控制、自我指導等管

¹⁹Stephen P. Robbins, *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Applications*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall., 1998, p. 204.

²⁰Quinn, et al., op. cit., p. 63.

²¹許士軍，〈許士軍談管理〉。台北：天下，民 93，頁 165-166。

²²李允傑，〈公部門之績效評估〉，銓敘部編，〈行政管理論文選輯〉，第十五輯。台北：考銓月刊社，民 90，頁 432。

²³Drucker, op. cit., pp. 17-19.

理方式，建立各級人員的責任心與榮譽感，其最終目的是在促進組織績效的一套管理系統。

目標管理的實際運作可透過計畫(Plan, P)、執行(Do, D)、檢查(Check, C)、檢討及改進(Action, A)的循環來進行。透過PDCA的循環實施程序，將目標的設定、行動方案的規劃、行動方案的執行、組織績效的監督與個別成果的考核，融為一個持續不斷的改進過程。

二、績效目標的層次及訂定的原則

績效目標依層次分為組織總目標、部門目標、部門內單位目標及員工個人目標，它是由上而下逐級訂定。²⁴

績效管理是一循環性的管理過程，包括界定組織目標、組織內各單位目標、各單位員工目標一等，茲分述如下：²⁵

(一) 組織及單位目標

績效管理過程首先必須確定每一位員工的工作活動要跟組織的目標做有效的結合。員工雖然很努力的工作，如果該項任務並非是組織目標的關鍵所在，如此將會是徒勞無功的。所以，組織通常在年度開始之前即須先訂定目標，總目標訂定後再逐級而下訂定單位及個人目標。單位主管應參酌組織目標，跟員工擬訂工作任務與目標。組織及單位層次的目標通常包括三個要素：

- 1.量化的目標：例如，教育部要在一年內完成三所公立大學的設立。
- 2.完成某一專案的期限：例如，高鐵公司要在民國九十四年

²⁴ Robbins, op. cit., p. 205.

²⁵ 同註 8，頁 117-120。

推動完成興建及營運。

3. 質化目標與期望：例如強調品質、客戶服務、團隊、創新、績效導向、員工動機，及承諾與發展等。

（二）員工目標

組織及單位的目標訂定後，主管即應與同仁共同商訂工作目標與績效標準，以往工作任務大多係由主管交付，由於缺少參與以致員工缺乏主動積極性，且對工作任務亦少那份與我有關(ownership)的使命感，因此績效任務與績效標準最好由個別員工參與組織與單位年度目標及職位工作說明書擬訂工作目標，再與主管討論訂定。一個好的工作目標應具有如下之特性：

1. 一致性：跟組織的價值，以及組織與單位的目標相符合。
2. 精確性：清楚且明確的定義。
3. 挑戰性：追求高度的績效標準與進步。
4. 可量性：可使用量化或質化的指標衡量。
5. 可及性：在員工目前能力及資源條件下可達成的。
6. 接受性：工作目標為主管與部屬所共同同意，以增進員工的責任感，當然有時主管必須說服同仁訂定比他們認為所可能達到為高的標準。
7. 時間性：工作任務完成的時間點或期間長短。
8. 團隊性：工作目標除了強調個人成就，尚應兼顧團隊合作。

組織必需有願景、目標及努力的方向，且轉化成為組織內各單位及個人努力的目標；其也指出，目標必需是：具體實在的、具有挑戰性的、目標的達成必需與獎勵制度相結合、目標的設定

是由組織、單位、個人三個層級相互連結而成的。²⁶

工作目標的設定通常包括工作任務與績效標準，工作任務或主要職責通常以專注於核心工作目標三至四項，最多以不超過六項為原則，但應含括這個職位所從事的主要工作內容，至於績效標準則是執行這些工作任務所應達到的表現水準或期間要求。²⁷

三、績效評核指標訂定的原則

有了績效目標尚必需將其轉化成具體的績效指標，才能做為績效評量的依據；優良的績效指標必需與組織施政計畫及組織目標的成效(outcome)有關。又組織按照顧客的評估來定義部分的績效評估指標，可讓組織用顧客的角度來看自己的績效表現，亦是重要的。良好的績效指標除必需具備效度之外，尚需符合所謂SMART的原則，說明如下：²⁸

(一) 具體明確(specific)

具體的告訴員工要作什麼？要完成什麼？績效指標設定的描述，一定要能夠具體明確，避免不同層級員工針對相同績效指標作不同的解讀，或甚至無法評核。

(二) 可以測量的(measurable)

可以量化的指標，應該將其量度(measurement)表現出來，要能夠讓員工知道如何衡量它的工作結果。因此，要用「簡化營利事業登記作業流程，發證時間由8小時縮短為4小時以內完成」。而不要用「加速電腦化作業，縮短

²⁶Quinn, et al., op. cit., pp. 219-223.

²⁷李明譯，Larry Bossidy and Ram Charan 合著，《執行力》。台北：天下，民92，頁103。

²⁸林文燦，〈行政機關推動績效獎金的策略與作法〉，《人事月刊》，第35卷，第2期，民91.8，頁26-27。

發證時效」的用語。

(三) 可以達到的(attainable)

要在人力、成本及時效等前提下，設定具有複雜度、困難度極具有挑戰性的目標，但也不要設定難以達成的績效指標。

(四) 合適的(relevant)

績效評核指標依其性質可分為輸入、過程、產出及成效指標等四個類型。指標的設定亦應依據業務的性質，選用不同的績效指標。

(五) 有完成期限(time-bound)

(六) 其它應注意重要事項

1. 高層主管的實際參與攸關制度的成敗。
2. 加強宣導，爭取員工支持。

參、 績效評估

人事行政是國家公務行政人力資源的策劃者，其職司國家公務人力資源發展的大政方針與計畫、預算、執行及考核，攸關國家之發展至鉅。因為公務行政人員的良窳影響到國家政務的推動與發展，透過良好的績效評估可以讓成員知悉自己工作表現上的優缺點，以期未來的工作績效獲得更大的改善；並做為獎賞激勵及獎優汰劣之依據；同時藉此了解成員的潛力，俾作有效的培育與歷練，以拔擢發展文官行政所需人才，進而提昇政府施政之品質。然評核過程中，缺乏受考評者的實質參與機會，易流於形式化；因此如何讓員工參與評核過程，增加評核結果之效度，是重要的課題。²⁹而究竟應如何建構具有信度、效度及公平考核標準，

²⁹施能傑，〈考績謬誤的類型與原因—理論闡釋與經驗分析（上）〉，《人事月刊》，第14卷，第3期，民81.3，頁9-11。

是實施績效獎金制度成敗的關鍵因素。³⁰因此建立一套良好的績效評估制度是非常的重要。

績效管理藉由績效評估制度的建立，能在事前或活動進行中，對於行動者之決策與行為產生影響或導引作用，使其個人努力目標與組織目標趨於一致，此即「目標一致化」(goal congruence)作用。而績效評估之所以能產生上述積極作用，主要在於兩個因素：一為績效評估標準(performance measurement criteria)；另一為激勵(incentives)手段之利用。前者之選擇，顯示行為者所應努力之方向或標的；而後者之提供，賦予行為者努力之動機或力量。俗云：「You get what you measure」(評估甚麼，就得到甚麼成果)，即生動地表現了績效評估的作用，³¹具體作法如下：

一、績效導向的評估

(一) 績效評估的意義

「績效評估」即組織對員工在個人之工作績效與其發展潛能之有系統的評估，並對其所具有的潛在發展能力做一評斷，以了解其將來在執行工作任務之適應性及潛力，並做為調整薪資、升遷與獎懲之重要參據。換言之，包含了員工的績效測量、預估與控制。因此又稱做「績效考評」、「績效管考」、「績效評鑑」或「人員考評」；此時它係透過「績效目標」、「績效評核指標」的建立及「績效之評估、測量」(performance measurement)，並比較兩者之差距，以做為績效管理之參據。

(二) 績效評估的目的

³⁰余致力等，〈公務人員考績制度改進之研究〉，考試院研究發展委員會委託，民92，頁59。

³¹同註17，頁三-四。

是以員工個人之發展及改善其工作績效為前提；主管扮演顧問、協助、督導者的角色，激勵部屬自我分析及設定本身工作目標，自我要求其工作成果滿足其工作要求等。組織利用績效評核結果所獲得的訊息作為許多管理上的決策，例如調薪、升遷、留任、資遣、或對員工的貢獻予以表揚。³²對員工的投入和產出間做契合實際的評估，也是一項有效的激勵。

績效評估是提供員工有關工作之回饋，使組織期望更加明確，以及員工的能力和 effort 獲得最有效的管道。因此一個完善的績效評估制度除了要包括檢討員工過去的績效表現外，更重要的是要能藉由績效評估來幫助員工在工作中的成長與進步。

二、績效評估的效用

績效評估被廣泛的採用，主要是因其可達到下列效用：³³

- (一) 向員工溝通說明管理目標：不只是增強了管理上的期望，而且可刺激員工將工作績效維持或提高至較滿意的水準。
- (二) 激勵員工改善績效：定期、正式之績效評估，提供回饋和建設性批評之機制，激勵員工維持或改善工作績效。
- (三) 公平地分配組織的獎勵資源：運用評估結果做為員工調薪、升遷、培訓及賞罰之依據，符合組織正義(organization justice)之精神。
- (四) 進行人力資源的有效運用：信度、準確度高的「績效評估」可預測員工潛力，亦可精確的進行職務分析，俾發覺癥結所在，有效發展人力資源。

³²同註 8，頁 115。

³³Gary P. Latham, and Kenneth N. Wexley, *Increasing Productivity through Performance Appraisal*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1981, pp. 28-30, 79.

Quinn 等指出，績效反饋，藉由績效評估結果的表揚、肯定，可鼓勵表現好的員工獲得成就滿足、榮譽感；對於表現不佳或不甚理想者，可促其修正。³⁴

三、績效評估的原則

行政機關績效評估制度之建立可行的原則是：

- (一) 績效導向的評估制度是發展人力資源的有效途徑，完整的績效評估制度應考慮到其精確度、信度、客觀、合理化、公平性與正義原則。
- (二) 績效評估應以成員的工作績效為基礎，以工作事實為依據，兼顧到評核訊息與發展性訊息的功能，重視成員的背景內容、投入過程與績效成果，以期達到綜覆名實效果。
- (三) 為促進人與情境的契合，績效評核應依組織任務性質、成員官職等任務而設計不同層次的評核內容，如局長與課長工作層次之不同，業務人員與幕僚人員工作性質亦不同，機關任務性質之不同，皆應予以考慮，妥為研擬考評指標，以符實際並促進員工能力和組織發展密切契合之境。
- (四) 評估資料的來源應以多元的管道和方式，根據主管評鑑部屬成員並參採同仁互評及部屬對主管之反應意見，以增進對績效全貌的了解。
- (五) 運用績效導向的評估制度(performance-based rating system) 取代個人導向的評量制度(person-based rating system)，使用願景管理、行為導向為評量的基礎，強調事實和行為的務實過程，激勵成員勇於挑戰瓶頸，開創新績。

³⁴Quinn, et al., op. cit., p. 50.

- (六) 透過績效評估制度之建立加強成員間的參與與互動。採用績效面談方式使成員與主管之間加強溝通減少認知落差與誤會，以增強或支持個人及組織的發展俾透過績效評估達到導引的加倍價格。
- (七) 完整的績效評估制度，應將員工對工作的投入(input)、過程(process)與產出(output)三個向度同時考量，兼顧客觀實質面的測量和主觀行為面與客觀行為面的衡量，然後選擇適當的切入點，以正確客觀的了解員工之工作績效。
- (八) 績效評估應和組織績效與薪酬獎賞整合在一起。因此訂定一套以組織績效評估為基礎的績效管理制度，同時和成員的考核結合以發揮最佳的激勵效果。
- (九) 績效評估應和組織願景及成員生涯發展充份結合。透過績效評估的導引作用，使成員藉由績效評估的回饋作用，主動地去學習、創造自我。並透過評估的過程策略加強人才培訓訓練，促進成員的發展與組織目標的達成。

四、績效評估的作法

因應社會環境的變遷，工作價值觀念的改變，績效評估的方式不能只單純地站在主管或組織的立場在考核員工；反而必須以員工發展本身為目的，並以多元化的方式來評估員工的績效，以求準確的評出員工的績效。評估的過程結合了組織成員職場生涯中相關的集體智慧，包括有上司、同儕、部屬及內、外部的顧客（如供應商、受委託者、接受服務者）等，進行多元、多角度的評估；評估主要是針對各部門、員工所訂定的績效目標，進行評核，評估結果給予回饋，對組織產生助益；評估的資訊來源是全方位的來源，可使資料更具正確性、有效性及完整性、公平性

。³⁵對受評者而言，透過參與的過程以及多方面的回饋產生承諾感，進一步提高對組織與工作的滿足感。換言之，多元的評估模式係修正單一來源的評估模式增進對績效表現的全貌了解，給多元的權益關係人有表達的機會，因此不但能幫助個人的成長與發展，確保評估資訊的客觀與均衡，且能增強個人或組織的發展目標，提供員工有競爭力的發展基礎，有效的發展自我；從客觀性、可信度、精確度與激勵效果而言均受到肯定。³⁶又員工參與的作用可提升績效考核的公平認知、提高績效資料的正確性並減少考核者的偏差。³⁷

惟多元評估並非是毫無缺失的萬靈丹，根據 Tornow & London 指出，多元評估模式的實施必須要有若干配套措施，始易竟其功，包括：³⁸

- (一) 組織中的成員要有對績效的指標與評分標準凝聚相當清楚的共識與認知。
- (二) 成員的密切互動，確保績效資訊的公平性與客觀性之品質。
- (三) 成員必須要有排拒對於回饋資訊的抗拒態度，其基本要件是回饋的接受者即是資訊的處理者(feedback recipient as information process)。
- (四) 有效處理多元回饋的行動力量；藉由不斷的回饋與調適，調整其行為達到止於至善之目標。

正確的績效評估，才能做到公正、客觀，進而滿足被評核者的公平期待，茲就績效評估具體做法敘述如下：³⁹

³⁵Latham, op. cit., pp. 79-80.; Robbins, op. cit., p. 569.

³⁶蕭煥鏘，〈員工績效缺口之診斷與因應策略〉，《人事管理》，第36期，民88.7，頁18-33。同註9，頁173、179。

³⁷蔡希正，〈行政機關績效考核與員工參與-組織正義觀點之探討〉，碩士論文，玄奘人文社會學院公共事務管理學系，民93，頁1。

³⁸轉引自孫本初，《公共管理》。台北：智勝文化，民90，頁181-183。

(一) 正確的評核：

如果評核未能做到公平正確的評估，所有的制度建設仍屬枉然，為期評核的正確，可採以下措施：

1. 設計一套完美的評估系統。
2. 要求評核者隨時保持記錄。
3. 提供評估者訓練。
4. 增加多方面的評核資訊來源。
5. 績效管理制度的稽核與評鑑。

(二) 實施績效面談

1. 績效評估面談前的準備

- (1) 做好事前的安排。
- (2) 讓部屬先自我評估。
- (3) 蒐集相關資訊。

2. 選擇績效面談的型態

- (1) 告訴及銷售法：此方法是單向溝通，由主管告訴員工評估結果。
- (2) 告訴及聆聽法：此方法提供部屬參與的機會，建立雙向溝通的對話方式。
- (3) 問題解決法：此方法強調在主管與部屬間建立主動且開放的對話，分享彼此的認知，進行共同討論，尋求問題解決方案、改善的方向與目標。
- (4) 混合的面談法：視需要先採取告訴及聆聽法，讓部屬瞭解評估的結果與理由；再用問題解決法，讓部屬積極參與討論績效改善的方案；最後由主管總結彼此共識的改善目標。

³⁹同註 8，頁 143-150。

3. 有效面談的要點

- (1)具體的，而非原則性的要求。
- (2)著重員工所表現的行為，而非其人格特質。
- (3)替被評估者考慮與設想。
- (4)盡量尋求共識，而非強制採行。
- (5)分享經驗與資訊，盡量少指導或命令。
- (6)清晰明確的溝通。

4. 面談後的跟進觀察：面談要有效，有賴後續跟進措施，才能落實主管與部屬共同擬訂的改善目標。

(三) 避免評估的偏誤

1. 以偏概全效果(halo and horn)：評估者因為被評估者在某項工作或行為上，有傑出表現或不良表現，而使得評估結果偏高或偏低。
2. 過寬偏誤(leniency)：給員工比實際工作表現更好的評等。
3. 過嚴偏誤(strictness)：給員工比實際工作表現更低的工作評等。
4. 趨中傾向(central tendency)：對大多數被評估者，不論他們工作表現的差異，都給予極為接近的評等。
5. 最先(primacy)或最近(recency)的印象偏誤：當評估的期間過長，可能依據最早的印象，或最近被評估者的表現或行為來做評核。
6. 對比效果(contrast effects)：當員工表現都很差時，表現普通者卻可能被評為傑出。相反的，當員工表現都很優秀，則表現普通者可能被評為待改進。

五、公信力的建立

績效評核必需客觀、公正、公平具公信力。而要具有公信力，

必需要具備以下三要素：⁴⁰

- (一) 一套完整的比賽規則：建立衡量「目標挑戰度」、「目標執行度」、「目標達成度」的量尺。
- (二) 一套嚴謹的評分規則：即前述分數比重的設計及加總。
- (三) 一個公正的評核委員會：具代表性，組成的成員能讓組織成員的信任。

綜之政府機關通常其「行政單位」的業務性質「困難度低，較易達成」；而「業務單位」的業務性質「困難度高，較難達成」。因此一個比較客觀的績效目標評核項目，應包括三個要素：即「目標挑戰度」、「目標執行度」、「目標達成度」。而「目標挑戰度」即是「做正確的事」，「目標執行度、目標達成度」即是「把事情做正確」。

肆、 績效待遇

績效管理很重要的一點是必需將「績效」與「待遇」結合；即績效表現好的，將獲得好的待遇，如此才能達到激勵作用。「待遇」是組織對員工所提供勞務的對價給付；金錢誘因雖非激勵員工唯一的因素，但它是重要激勵因素，它能滿足各種需求。⁴¹而績效待遇制度源於民間企業，多數美國知名企業亦實施此制度，從各國實施績效管理與待遇制度的經驗中明確顯示，它是具有提升組織績效重要的措施，因此績效管理與獎金制度已成為民主國家重要的施政改造策略之一。⁴²

⁴⁰同註 10，頁 13。

⁴¹林文燦，〈待遇改造—建立績效導向及彈性自立的待遇制度（上）〉，《人事月刊》，第 27 卷，第 1 期，民 87.7，頁 53-55。

⁴²林文燦，〈落實績效獎金及績效管理制度的參考作法〉，《人事月刊》，第 36 卷，第 5 期，民 92.5，頁 15-33。

彈性待遇是變動薪的性質，薪資的高低取決於績效的好壞。彈性待遇管理及績效待遇管理是機關的活力及激勵因素，有如車之引擎及車輪；績效待遇制度對於組織文化尚具有一項重大的象徵意義，它代表員工深信，員工的獎酬係源自績效，與年資、需求或一視同仁考量等因素無關。⁴³

薪資是員工執行工作，而組織依據其工作職責內容、工作績效表現、個人條件特性，而給予的各種形式的相對獎酬；薪資的內涵包括本薪、獎金、津貼和福利四大類；薪資的高低是由一個人工作績效或單位績效來決定，績效表現良好則薪資水準相對增加，此類謂之「績效薪」；薪資管理的目標之一，是提供薪資報酬以增進員工工作績效，特別是要穩定並激勵高績效的員工。⁴⁴

Quinn 等指出，績效評估被視為是「提振部屬、闡明期望及提升工作表現」的一項工具；根據一項調查機關做「考評」的主要理由：認為是在作為「報酬」參考用的佔 62.2%；因此根據績效評估結果作為「薪資報酬」的參考是非常重要的管理工具。⁴⁵

茲就薪資的內涵、薪資管理做一探討：⁴⁶

一、薪資的內涵

薪資的內涵分為：(一) 內在獎酬：包括：工作滿足感、工作成就感及個人成長機會；(二) 外在獎酬：包括：1. 財務性獎酬：如直接薪資的本薪、獎金、津貼、分紅等；間接薪資的保險、旅遊等；2. 非財務性獎酬：如，良好的工作氣氛、工作安全、榮

⁴³Robert L. Heneman, *Merit Pay: Linking Pay Increases to Performance Ratings*. NY: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1998, pp. 25-27.

⁴⁴林文政，〈員工激勵與薪資管理〉，李誠主編，《人力資源管理的 12 堂課》。台北：天下文化，民 89，頁 158。

⁴⁵Quinn, et al., op. cit., p. 51.

⁴⁶同註 44，頁 163-192。

譽職稱等。如下圖 2-2 所示

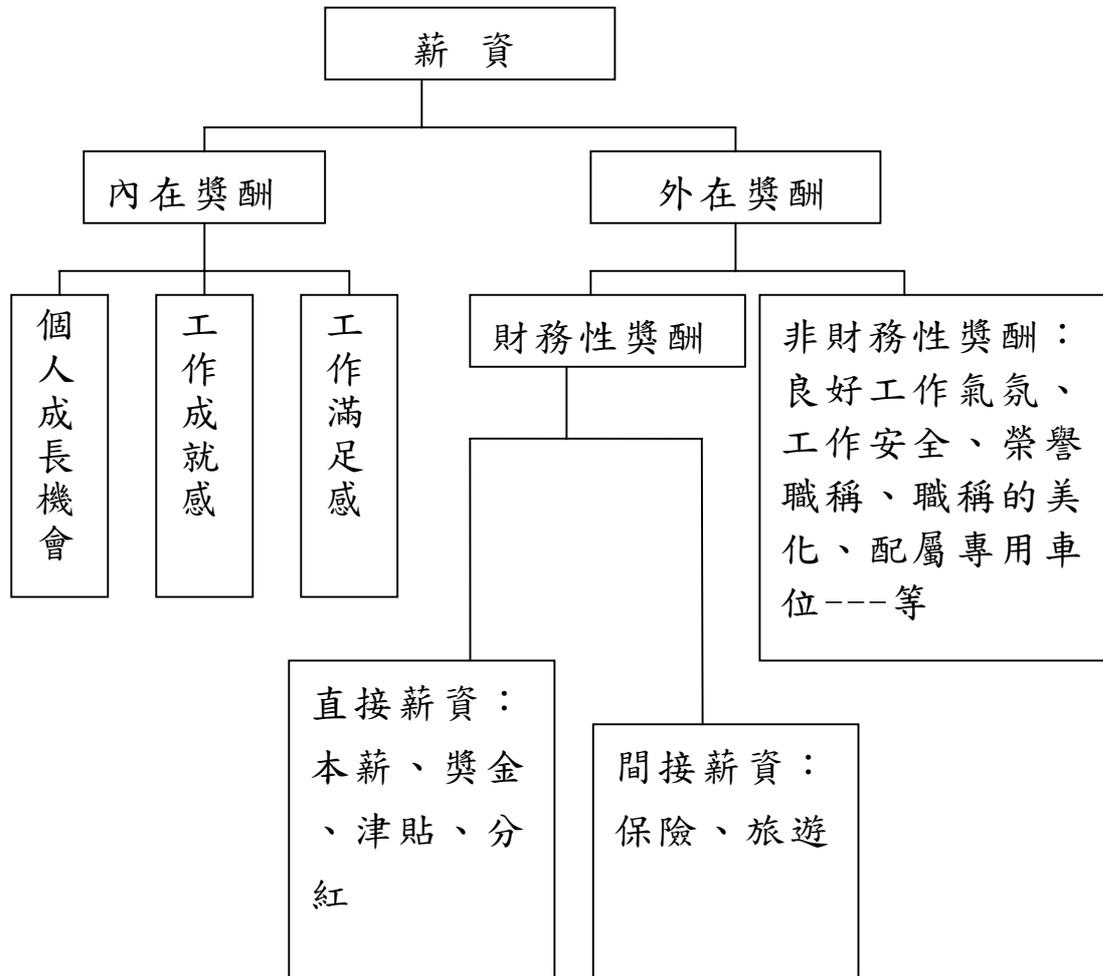


圖 2-2：薪資的內涵

資料來源：參考自林文政，〈員工激勵與薪資管理〉，李誠主編，《人力資源管理的 12 堂課》。台北：天下文化，民 89，頁 163。

二、薪資管理

在薪資管理中最重要之議題之一，即是「公平性」，員工會以個人所知覺的結果（如，薪資、獎金、升遷）與所知覺的投入（如，知識、技術、能力、努力程度）的比值，來與他人的結果和投入的比值相比較。通常個人感覺公平的話，個人的行為與態

度基本上不會作任何修正或改變；相反如果個人感到不公平時，個人會採取一些行動，來改變不公平的情形，其中以「降低努力程度」最常見，如此則傷害組織的績效。因此根據「績效評核結果」作為給付薪資的基準是非常重要的。而績效薪給又分為功績薪與激勵薪兩大類：

（一）功績薪

功績薪就是指個人薪資增加，是以個人過去一段時間績效表現為依據的薪給形式。

1. 功績薪的特性

- (1) 功績薪是根據個人較主觀的年度績效考核成績，而非客觀的績效如成本節省、獲利貢獻等指標。
- (2) 功績薪是根據個人過去一段時間實際的工作表現，而非未來可能的潛在表現。
- (3) 功績薪是根據個人而非部門或企業總體績效表現。
- (4) 功績薪是根據個人過去一段較長時間（通常是一年）的總體表現，而非某個時點（如一週至一個月）的單一方面的表現（成本的降低或團隊的發揮）。

2. 功績薪的理論基礎

有許多理論可支持功績薪的設計，在經濟理論方面包括效