

個體績效問責

林水波^{*}

《摘要》

公共組織的設置向皆在追求執掌業務的績效，以達成組織的願景及標的對象的想望。而這項願景及想望之達成，有賴組織成員以個體或參與總體的努力來完成。本文射準個體這個層面的績效問責探討，首先剖析這項問責的功能所在，用以證成正當性的基礎。再來建構必須問責的標的，用以引領從事問責者在推動問責的準據。最後根據績效產出的三項定素：意願提升、能力養塑及機會提供，設計策略以排設績效勝出的源頭，強化對利害關係人的問責度。

[關鍵詞]：績效問責、表現意願、表現機會、表現能力

^{*} 臺大政治系教授。

在民主治理的時代，主權者每於一定的期間內，向負責政治體系運營的代理人，質問、訴追及評估其施政的績效，抑或針對其所推出的焦點政策，究竟在執行之後，有無達成冀望的目標，所花費的成本又如何，原本認定的問題是否經由政策診治而得到疏解，進而決定願否再度授與治理之權，引發不同政黨輪替的政治現象。換言之，主權者會以績效作為治理授權的依據之一，凡代理人無法對被代理人繳交亮麗的施政績效成績單，就有無法延續治理的風險，以致講究績效的質地，乃是前項政治風險管理的主軸課題。

而政治體系運營績效的勝出，就端賴職司推動公共事務的政務職及事務職人員，其對法定承擔的業務，抑或對內外在環境變遷所出現的問題作出正確的決策，並成功地加以執行，順勢闢建績效勝出的流程與管道。是以，統籌政治體系有效運營者，每要責成各級機關，共同協力完成主權者想望的事功。尤有甚者，政治體系總體績效的高低，每要對公務體系的運作人員進行績效問責的工程，從個體績效累積為人肯定的總體績效。

個體績效的問責本是防止出現劣質績效的手段，由績效管理人與所屬員工，共同致力於績效的改善與突破，認定妨礙績效滋生的因素，以及設法排除之道，持續進行雙向溝通，以發覺任務遲滯，打開遲滯的機會窗，本是兩造不斷地進行任務、問題及策略的對話及傾聽，以求共識的凝聚，行動步調的一致與對組織使命的共鳴，更是兩造相互學習及盲點突破的機制，以改進績效的品質（Bacal, 1999）。由是觀之，個體績效問責是組織同工之間的互動作為，並針對績效的課題，共同研商突破之道，且以協力、合作及視框交流的方式進行，共創員工、管理人員及組織三贏的局面，並使三造均受益，且於不得已的情況下，才要求員工負績效標竿不及的責任。

這項問責在全球化的時代，講究競爭力提升以擴大生存空間的當下，就更顯示出它的重要性及價值性，是以究竟它的功能何在，意義有何所指，問責的標的或評量的對象，要如何射準或標定，方足以鋪排績效的產出；組織要如何運用契合的策略，以提升績效，進而滿足問責者的期待，消弭組織內部的績效偏離。這三項議題乃構成本文分析的重心，論述的焦點及解剖的標的。

壹、功能

關注組織及個體員工的績效，在當今的歷史時刻，似乎已成一項重要的行政運動，蓋主權者雅不願盲目地接受各政府機關所運作的績效，更不希望稀少資源的任意浪費，所以一直試圖運用各種機制，設定評量標竿，衡量與其存有利害關係的組織績效（Radin, 2006），以決定支持的幅度。在這樣外在政治力量的驅使下，各類政府機關爲了增強自身存在的正當性，乃想方設法對員工進行績效問責，以符應外在的環境壓力。不過，個體績效問責究竟可以展現那些功能，或創造那些價值，用以作爲問責的動力，吾人或可由六個向度觀察之：

一、回應負責對象：問責的內涵有時亦指涉行政機關對相關對象的回應，其所作所爲正在滿足民選人員和一般大眾的需求，並非只在貫徹自己的意志。換言之，優質的公務人員乃是願意採取由上而下的行事方針，試圖竭盡所能服務公眾，對他們提供其所想望的標的（Peters, 2007）。蓋組織全體員工的日常工作績效，統整成整體組織的績效，並以其向負責的對象，說明在一段期間內的作爲，以及由作爲所產出的成果，以證明因作爲而花費的成本是值得的，不但創造不少的公共價值，而且解決人民認爲荊棘難理的問題（Moore, 1995）。

這種回應性的問責，本是行政機關爲了建立公共信任，而與其所服務的大眾進行績效的溝通，期望獲得他或她的支持，以維持大眾對該組織的善治形象，鞏固存在的正當性（Harty, 1999）。蓋一個行政機關如未能以卓越的績效，取得被代理人的信任，則其要或將要推動的作爲或不作爲的行爲，就不易說服受行爲影響者的信服，而化解推動的障礙。何況，組織作爲的取得支持，不能得到標的對象的認同，本要應用循證管理的策略，以有效的理由，以及妥當的理據作爲說服的啓動器（Granger, 2008），是以已現的績效，或未來承諾要履現的將來績效，均是表示實質的回應性問責，以鞏固未來政策行動的基礎。

二、評估績效程度：組織員工在一定時間內，到底對自己所分派指定的任務或目標，已完成的程度如何，如任務依時限或提前完成，並展露優質的作爲，推動協力的優勢，得出合超效應的成果，組織的負責人乃於適當時機對優質的績效啓動對稱的回饋，一則以公開表揚的方式肯認他或她的績效成就，激勵其延續這樣的表

現，滿足其內滋的動機；二則以獎勵升遷的作為，鼓舞其向來的行事作風，發揮協力能力，進行知識的創造，以有效的方法處置組織回應外在環境所滋生的問題（Behn, 2003）。

當然，要評估一個行政機關或所屬員工的工作績效，職司者本要洞悉：該機關或個人所要完成的標的。是以，為使績效評估扮演有效問責的角色，最重要的前置工程為：職司者以全局的視觀，建構一套清晰、連貫的使命，策略與目標架構，以為設定評量的指標，並依據指標評定出績效的幅度（Kravchuk & Schack, 1996），斷不可但憑主觀的論斷作出效度、信度歸零的績效評估。蓋主觀的作為，因缺乏客觀的事實作為基礎，乃距離考績正義的境界甚遠，難以取信被評估的人，進而斷裂其與組織之間的連結因素，導致成為極為勉強的組織行事合夥人，甚至帶走才華轉至其他機關服務，為原本組織帶來不可逆轉性的損失。

組織為創造經營所需的人才優勢，吸引和留下尖端優秀人才，或可經由正義性的績效評估著手，一方面注重評定與實質績效之間的對稱性，另一方面關注過程的參與性、對話性及代表性，以達及程序正義的境界。蓋這兩項正義的兼顧，才不致引發績效評估的後遺症。是以，在電子治理的時代，任何公務的處理均留下相關的憑據，以之作為評量優劣的根據，方可排除評估爭議而引起的組織斷裂問題。

三、進行員工導航：組織主管為了確保部屬在推動指派或安排的任務與使命時，是否作了正確的決定，並按照一定的時程加以完成，於是應用績效問責的機制，藉機與部屬進行雙向的溝通，認定是否要再對部屬進行授權灌能的作為，使其擁有足夠的權力面對使命的完成；發現員工在踐履工作之際是否遭遇瓶頸有待突破的問題，進而相互研擬突破之道，順時順勢加以扭轉過來，以滿足績效的要求；提供必要的績效資訊，據以協助員工從事改進或增加投入的承諾，盡力扮演協力完成組織任務的合夥人。

員工在執行計畫任務時，有時會產生執行脫軌的情勢，抑或超越自由裁量的範圍，並未必採取指示的行動，或未依照指定的方式使用原定的預算，主管可經由績效的評估，設法找到這些問題或現象的存在，並由對話的過程中探索潛在的根源，再與對應之策連結，適時適刻地加以導航，以維護組織的正面形象及已擁有的信譽。

尤有甚者，立法機關為了導航行政機關的作為，亦創設績效評量系統，要求行

政機關的員工所要採取的行動，以及設定特殊使用預算的方式，並於問責的平台質詢行政部門是否依定為之，以導航行政的運作方向，督導其達成既定的使命。不過，這項導航功能的發揮，監督機關非要確實扮演績效評估的角色不可，否則任令行政機關的員工過度裁量行為，難免會出現裁量未達正義門檻的行為，而有礙優質績效的勝出。

四、爭取預算依據：績效導向的預算向為行政機關配置預算或經費的理想，為了成就這項理想，績效評估本是不可或缺的前提。如若一個行政機關無法執行年度所編預算，其所要完成的作為，猶冀欲要求原本的預算水平，或增加新預算以支撐新擬定的計畫，其正當性顯然不足，極可能不能說服預算審議機關的認同，因為爭取支持的理由顯然通不過合理性的檢證。

行政機關基於合理的預算規模，本是成就組織任務的關鍵前提，乃有必要督促所屬員工生產高度的績效，並由卓越的績效來證明自己的處事能力，擁有人才優勢，足以攻克組織運營所可能遭遇的諸項難題。是以，組織主事者勢必要督促所屬，展現自己的才華，並充分發揮協力的能力，勝出令人激賞的績效，既講究效率的要求，又展現正面的效應，足以說服權責機關再度賦予足夠的預算規模，一則持續不能中斷的業務或計畫，一則供應嶄新推出的政策設計，其所要攻克問題的經費，進而增強組織的影響力，抑或擴大組織的疆界。

何況，組織主事者得以應用績效的資料，說明資源配置的各項決定，以杜絕部際之間的紛爭。蓋其可以績效的水平作為配置稀少資源的準據，貫徹循證管理的精神，進而激勵組織各部門的員工，勇於勝出合理化爭取預算的績效。是以，組織主事者在進行各項預算的選擇安排之際，就可發現績效的評定資訊，本是至為有助益的，既有激勵作用，又有衝突預防的功效。

五、用以學習改進：績效問責如由主事者成功而有效的執行，則可以藉之指出：員工在勝出績效的過程上，猶有那些尚待學習及改進之處，得由策略與協力的培養，關係資本的積累，問題診斷的操作，以及方案設計的訓練，來增強績效勝出的準備力，養塑攻克組織問題的才能。

績效問責本就要關注一項員工發展的議題，即由績效的妥當並以循證為基礎的評量，作為發掘員工所遭遇問題的機制，進而診斷出問題的根本緣由，再以學習之旅的方式，祛除阻礙績效產出的因素，訓練對應時境的才華，致使原本的績效水平

找到提升的策略。尤有甚者，績效問責可以提供那些作為足以產生效應，而促使績效達及滿意的水平，那些作為對績效並無任何的作用力，有必要適時加以調整過來，以免形成員工的行為慣性，導致雖盡力為之，但總未能打開勝出之門。換言之，績效問責所承擔的另一項要務，在於決定績效未能順時順勢產生的原因，再針對原因的所在，學習克服之道。不過，相關的績效資訊，定要由富感知力者進行解讀與析譯，將抽象的資料轉化成有意義的資訊，並針對績效的落差學習彌縫的作為。

尤有甚者，組織主事者亦利用績效評量的資訊，找到那些作為實在對組織績效並無任何助益，就要劍及履及地加以停止，並重新配置經費與人員的組合，排除欠缺績效的作為，踏進更為有效的任務經營，設法成就既定的目標。反之，他們亦可藉績效問責學習到那些作為確實有助於卓越績效的勝出，進而轉移現行的資源，或已可資運用的新資源，從事這項已被證明有效的作為，藉以提升績效的水平，鞏固組織的利基（Behn, 2003）。

六、作為升遷依據：卓越的績效指標，一則可向民選官員、公民及媒體行銷政府機關的成就，爭取其廣泛性的支持，願意授權從事更多的議題處理；二則可據以升遷職司實踐任務的員工，以激發其持續展現優質績效的動力，誠願留在組織內打拼，造就競爭力超強的組織，爭取更多的預算資源，投入組織創新的作為（Callahan, 2007）。而在表揚員工的績效之餘，另一方面亦在指出失靈之處，發掘尚待改善的標的，以彌補原先績效的落差，進而發展員工的忠誠感，強化其對組織的支持度。

升遷與績效指標的連結，本是提升員工內滋動機的重大工具，更是人才管理的利器。蓋深具才華，又富前瞻性思維的員工，每是各機關試圖延攬的對象。是以，強健的績效導向升遷制度，以及對之確實的執行，而非紙老虎式的敷衍，向來是誘引外在優質人員的加入，以及強力留下人才，以保持人才優勢，有利於經營有形或無形的組織產出。於是，為了協助組織發展新的領域，維持一致性地創新，組織本有必要瞭解最佳人才的所在，更以績效為導向的升遷制度，作為誘引的工具，並由實際的作為滋潤這項連結工程（Weiss & Mackay, 2009）。

不過，為了激勵員工展現更佳的工作績效，除了講究上述的策略連結之外，設定可以評量及可以實現的目標，以聚焦員工貫徹的標的，亦相當有助於組織績效的

提升。因之，組織於目標設定時，或可以參與管理的方式，納入員工的見解，設定出得以展現其才華而又可成就的目標，並由員工彼此協力加以實現。何況，員工個人或組織愈有機會達及設定的目標，則二者有更強的動機，要竭盡所能加以推動，以彰顯卓越的績效。

績效問責大抵在展現前述六項核心的功能，不過為使各項功能得以出現，每項功能就要慎選評量的標準，以評定其是否歷經問責的過程而徹底的展現，是以標準的選定與對稱，乃是緊要的工程，亦是組織所要進行策略契合的標的，努力安排的對象。

績效問責更要著重在學習與改進突破的焦矩，蓋組織無法規避內外環境變遷的挑戰，每要經由績效問責的機制，找出績效突圍的標的，必須改進的面向，並盡速加以彌縫以強化組織的競爭力，提高組織服務對象的滿足感，願意協力投入組織課題的共同經營。

貳、標的

績效問責本要有所聚焦，抑或設定問責的標的，建立評估的標竿，方能致使問責者有了方向檢定被問責者在一定期間的作為，以及這些作為究竟為組織，為體系帶來怎樣的結果，足以向問責者交待，並得到肯認與讚賞，而再注入強烈的動機，為另一個工作週期投入心力、知識與經驗。根據 Keehley 和 Abercrombie (2008) 的見解，為使組織和個人績效的突破，在公部門及非營利部門，每要合理設定績效的標竿，以為攻頂的標靶，引領員工追求的軸心。從其論著的架構，績效問責的標的或可由五個向度分析之：

一、投入：組織員工在從事職司範圍的任務或使命時，組織及相關法令每設定一些行為的規範，以供他或她的信守，進而掌控他們的妥適行為，不致使其逾越範圍。為了達成這項投入的評定，相關人員就要評量員工及組織的相關作為，並與必要規範對照比較，而發現其順服的程度。比如，「為確保公務人員依法行政、執行公正、政治中立，並適度規範公務人員參與政治活動」，政府乃制定「公務人員行政中立法」。不過，公務人員在日常推展公共事務時，是否投入這項要求的關注，並未有注意赤字的發生，即在執行職務時，依法「忠實推行政府政策，服務人

民」；也不「對任何團體或個人予以差別待遇」。蓋這樣一來，方能讓主權者深信公務人員遵守行政中立的原則，並認知到實質及程序正義的感受。而公務人員如若違反本法，管轄機關就可按「情節輕重，依公務員懲戒法、公務人員考績法或其他相關法規予以懲戒或懲處；其涉及其他法律責任者，依有關法律處理之」。這本反映 Peters（2007）對問責所指涉的責任（responsibility）這個內涵。

再者，公務機關的職司者在推動或倡導嶄新政策時，為避免利害關係人對於政策所追求的價值，產生嚴重的衝突，本要充分進行衝突管理，以為共識的凝聚。這其中互動性的對話，並由他人的視框來檢視政策衝擊的情形，盡可能避免以自己的視框宰制整體的政策內容，方能縮短政策作成的期程，減少引起紛爭的政治臆測，演化成政策遲延，損及政治體系的競爭力。是以，職司政策形成者，定要投入周詳的互動性對話，提供溝通及參與機會，而讓對話成為合作的基礎，促使利害關係人對在這種系絡內達成的協議擁有向心力。換言之，主事者或可以互動對話的投入，建立共同的思維架構，協助發展政策執行仰賴的協力承諾，致使政策效應找到勝出的渠道。這是講究回應性的問責內涵。

二、過程：過程本身乃指涉：各項投入的資源，其所進行的一系列工作步驟，抑或必要的一些活動，以完成一項服務的提供，或一項產品的生產（Keehley & Abercrombie, 2008）。而針對過程這一標的評估標準，一為生產力，即產出與投入之間的比例；二為單位成本，即投入與產出之間的比例；三為品質，即在完成一項產品，抑或提供一項服務所發生的錯誤率，抑或服務對象的滿意度；四為服務提供及產品生產的時宜性，抑或所需的時間幅度。

四項評估標準中，品質的講究最受關注，其或可由八項指標衡定之：1. 便利性，即政府所提供服務的易近度及可得度；2. 安全性，即人民對政府所提供服務的安全感知，並有信心加以使用；3. 準確性，即政府所提供的服務，正確而準時地送到服務對象；4. 關注性，即服務提供者對標的對象提供相關資訊，並與其互動滿足其需求；5. 攻克性，即政府運用合適政策工具，攻克已發生的問題情境；6. 公平性，即政府以公平的方式提供服務的幅度；7. 負責性，即服務對象相信提供服務者，在使用經費上以負責的態度為之，不致浪費的情形；8. 影響性，即服務對象認為：其可以影響，其接受政府服務的品質（Denhardt & Denhardt, 2007）。根據這八項標準，得以評量公部門運用資源所從事各項行動或採取系列步驟的品質。

三、產出：產出本身乃指涉：相關職司在運用可用資源，以及完成推動過程所涉及的各項步驟及行動後，究竟完成多少單位的工作量。向來各類的組織均假定：在一段時間之內，負責提供服務的人員，如能完成一定量的服務量或產品量的產出，組織將可成就其冀欲的多元結果，其甚至期望的每日為基礎的作為，即核心產品的生產及主軸服務的提供，就具備完成長期結果的前提，足以順時順勢成就之，以向主權者述職（Keehley & Abercrombie, 2008）。

陸委會開放陸客來臺旅遊觀光以來，每日、每月或每年到底有多少人次來台，每人每次平均的花費多少，本是開放政策在產出上得以射準的評估指標，而在得出客觀的數據後，評量者更要注意與時境相關的因素，究竟台灣的旅遊服務品質、中國以政令推動、經濟的榮枯、兩岸的互動穩定情形，以解析訪台人士高低變化的成因。換言之，政策執行的內外環境演化，可能深深影響政策產出的額度，也唯有掌握這些情境因素，才能以對應之策來因應情境變遷。不過，陸客來台的產出，中國因素恐居於關鍵的影響力，本是台灣政府及旅遊業界無法完全掌控的變數，所以是一種他賴程度頗高的政策推動。

尤有甚者，公部門及非營利組織，每在決定產出水準時，總要經過一番的掙扎，因為究竟產出要到何種程度，才會創造出冀望的結果，向來是晦暗不明，抑或無法事先測準的。比如逮捕罪犯是一項卓越的產出，但其能否改善公民的安全？有時吾人並不能進行一廂情願的推論。蓋當經濟金融風暴嚴重，人民失業率極高時，沒有犯罪記錄的公民也可能鋌而走險，但對之逮捕並不影響公民整體的安全。又如治療心臟病發作的病人，本是公立醫院的一項產出，但是急診室就一般而言，其對心臟病的持續預防或治療所能做的事寥寥無幾（Keehley & Abercrombie, 2008）。

四、結果：當一個組織的主事者，若能回答，其所追求的主要目標，抑或生存的理由；試圖成就的標的；所設定的策略目標，就能認定出組織想望的結果。大部分的組織，至少有一個刻意追求的結果，大多數的組織甚至同時追求好幾個。比如，公立醫院在急診室恢復病人的健康，但同時也對社區提供醫療保健的諮商服務，甚至設有自殺協談中心，透過適時的協談，解放苦主自殺的念頭，維護家庭的整全性。一般而言，組織追求的結果通常在其策略規劃上加以表明，述說在某一段期間組織所要追求的廣泛目標，以為其鎖定追求的方向。具體而言，結果乃是過程及產出兩項評量標的遠到程度的長期影響，而結果更是組織運用預算在投入上，完

成任務過程上，及產出產品及服務上的最終理由。

交通部觀光局以設定優質觀光景點，吸引的旅遊路線，並要求旅行業者提供滿意的旅遊服務，以延攬更多的遊客到台觀光，俾能振興旅遊的相關產業，降低失業人口，減輕家庭瓦解的壓力，減少社福或失業救濟的負擔，增加其他產業的失業人口得以配置到的分享資源。由上觀之，政策的結果可能在不同領域上產生連鎖效應，唯這項合超效應的出現，就有賴於各部門之間的協力，憑藉協力優勢創造出不可勝數的有形或無形結果。

再者，國稅局對於個人逃漏稅案的查驗，或許有助於誠實的申報率。不過，恐懼個人被查稅的心理，以及憂心被查到的後果，僅是影響納稅人順服各種稅法的因素之一，唯有認定出多元不同的動機，並安排對應的防治策略，方可提升對稅法的順服率，增加國庫的收入，以支援其他領域的作為，擴大廣泛支持社會穩定的各項施為。

五、連結：產出與結果之間是否具有經驗性的因果關係，抑或只是邏輯上的推理，或是主事者個人直覺性的論斷，就有待證據來加以驗證，用以證明投入，過程與產出確實帶來可觀的結果，進而作為政策行動的維持與持續。反之，如果它們之間並無任何的連結性，則相關職司就必須進行政策賡續，或對之進行巨幅的政策變遷，調整經費的水準；變更執行的過程，包括系列的步驟及各項生產線式的行動；改變生產定期的產品或提供週期性的服務。換言之，一旦連結在一段時間內，未能得到理據的證明或支持，組織就必要重新考量前面的各項環節。原本安排的經費勢必重新導向，俾能投注在可以或就不同產出的過程。

連結的評量旨在認定產出與結果之間確有因果關聯性，進而證明政策存在的正當性。兩岸經濟合作架構協定是否如經濟部所言，對台灣只是利多於弊，對 GDP 的成長亦有所貢獻，增加相關產業的競爭力，凡此結果均有待考驗其所立基的假定：台灣在簽署該項協定後，得能與其他國家簽訂自由貿易協定，去除關稅貿易障礙，提升相關產業的生存空間，可能亦有諸多挑戰的地方。是以，主事者絕不可以一廂情願的想望，進行政策的說服，而要對照港澳的模式，省思台灣是否步入不可逆轉的政治陷阱。

總之，連結的評量旨在：協助合理化所花費的預算，確實投入在產品生產及服務提供的過程上，因為納稅人的衷心期望，本是期待其所繳交的稅金，可以支助那

些足以引領冀欲成果的產出上，不希望浪費公帑於無效的政策投入上。因之，公部門應竭盡所能連結產出與結果，並以之作爲問責的標的，以爲政策變遷的憑據。

績效問責有所要達到的功能，而每項功能的達成也要選擇對應的評量標準或標的。投入、過程、產出、結果與連結爲可資選用的標的，但視主持評量者計畫達成何種功能來決定。不過，投入與過程本爲解釋產出及結果的前導因素，是以爲了實現理想的問責，前導因素的衝突不能省略，才能藉之找到提升產出與結果的根本定素。

而產出與結果之間的因果關係，更要徹底地釐清，以爲政策行動變遷的基礎。蓋有時候產出並未與結果發生連結，可能需由不同的行動安排，抑或另外不同的產出同時輻輳之際，才能勝出令人讚賞的結果。是以，組織之主事者斷不可以未必出現的情況，視爲一定形成的情勢，而導出冀欲的結果，以免因事前的思慮不及，而爲決定帶來組織未能承擔的結果，失去組織的自主性，而轉換成外控他賴的組織，失去主導的地位。

參、策略

績效問責的另一面核心旨趣在於：發現可能的績效落差，並找出導致落差的因素，再以契合的策略加以彌縫。蓋組織績效一旦出現未如預期，抑或突然的下滑，乃構成組織變遷的主導力量，因爲組織不能經常固守產生績效的行動方向，而要以改變來反映績效的失靈（Greenberg & Baron, 1993）。而主導組織績效勝出的關鍵，根據 Shermenhorn、Hunt 和 Osborn（1991）的看法，可由三方面影響之，一爲員工有意願推動績效的勝出，二爲員工擁有能力貢獻於績效的產出，三爲組織提出機會，以供員工展現才能與激發意願，與組織共同推展績效的創造。此處就以這三個角度來研擬契合，或得以績效連結的策略。

一、意願提升

組織的主事者或領導人，爲使組織建構成一個關係資本雄厚的工作社群，發揮協力的合超效應，提升績效的勝出，以鞏固組織存在的正當性。然而，他或她在關係的建立上，由於初始的疏忽，隨後互動對活動的社會闕如，致至不滿心中生，疏

離鄙視情緒的埋伏，導致會員式的組織理想無由而生，並於員工身上產生不良的影響，比如貢獻的無心，動機的隱伏，決策的不與，關係的淡化，啓蒙的抵制，責任的規避與擁護的無趣（Seiling, 1997），形成極為勉強的協力合夥人，不易創造優質的績效。蓋這時的組織幾乎已喪失追求高度績效的一個重要支柱，即人力資源與組織追求的使命，失去連結（alignment）的黏合劑（Light, 2005）。斯時組織就為進行意願提升的工程。

（一）厲行互動對話：員工參與組織本懷有動機，試圖運用組織的場域來遂行動機的滿足，所以組織領導應建立開誠布公的對話平台，從對話中形塑雙方的需求所在，並透由績效的勝出，相互滿足兩造各自的需求，進而築造協力性策略夥伴關係。

（二）診斷問題根由：組織績效未能勝出的原因本是至為多元，並不一定源自於單獨的員工，所以主事者不得任意咎責於單一個人，而要洞穿俾益於績效勝出的系絡有無問題，執行的生產線在連結上有無困難，外在因素是否影響到績效的生產，再行必要的變革管理，以維護員工的尊嚴。

（三）提供合理裁量：組織過度使用規範，嚴格約束員工的行為，可能傷害到組織對內外環境的適應力，進而危及到績效的勝出。這樣的規範恐要加以鬆綁，甚至加以廢除，以賦予員工締造優質績效所需的裁量權或自主性。蓋在競爭激烈的時代，組織本要隨時配合環境的變遷，而快速調整因應策略與施為。不過，適度的規範，用以引領員工進行事實專案規劃的過程，正確認定專案的工作範圍；選擇適格的專案代理人，以完成專案；執行兩造互利、清晰及合法的協議；進行兩造之間充分及正確的資訊流通，以瞭解專案完成的進度；推動兩造所簽的妥當協議，組織還是要加以安排，以免出現裁量欠缺正義的情勢（Karsel, 2008）。

員工擁有意願推動組織績效的勝出工程，乃是啟動績效運轉的引擎，主事者斷不可加以忽視，並天真地假定：任何員工均有意願促成績效，而必須刻意留心員工的動機、需求或想望，抑或重視的行事風格，由組織盡量加以配合，既提供溝通參與的機會；又確切找到績效落差的根源，不任意咎責；也提供適度裁量的範圍，以因應內外環境的變化，讓員工擁有調整的機會，鞏固高度績效的支柱，不為規範所綁死。

二、能力養塑

在組織所面對的競爭壓力愈大，爭取生存空間愈艱難的歷史時刻，組織在解決績效落差，抑或改善績效品質，每要對職司的員工養塑應對績效的能力，以創造一個永續發展的組織。至於，組織之負責人所要對員工養塑的能力，可由三個類屬強化之。

（一）同理傾聽：員工之間本位主義，抑或領導者的獨斷作風，堅持自己的視框，每易滋生衝突的現象，導致協調成本的支出，有限時間的浪費，作成劣質的工作決定，人力資源的流失，不必要的結構重組，降低工作士氣，出現破壞的行為，增加請假的時間及增加醫療成本（Dana, 2001）。是以，組織爲了預防衝突病症所滋生的代價，應培養同理性傾聽的能力，得能設身處地思索問題、設計方案，進而以他人的視框來反省自身的視框，逐步建立共識，設計出引起共鳴的方案，作爲團隊奮鬥的標竿。

（二）協力能力：P. Senge 帶領一個團隊鑽研出，組織在工業時代走向泡沫化之際，嶄新時代即將來臨之時，組織必須進行一種必要的革命，即思索如何開創個人與組織之間的協力關係，冀能工作在一起，突破解決組織所面臨的永續生存問題（Senge, Smith, Kruschwitz, Laur, & Schley, 2008）。換言之，組織的有效運作是一項團隊運營的工程，要在協力領導的催化下，才能開創出與其他組織不同的績效。是以，組織主事者要透明化運作的過程，致使歷經該過程的決定產生可信性；提供廣泛的參與投入機會，養成內控的人格素質；克服或說服任何質疑的情勢；培塑協力的文化與資訊的民主化，以克服秘密化及內部競爭的挑戰（Chrislip & Larson, 1994; Rosen, 2007）。

（三）延續管理：組織的員工總會有所流動，姑不論是退休、轉職，其均會帶走專業及經驗的知識，引發不少的再訓練成本，是以組織爲了在員工離職之後避免知識用盡的慢性的威脅，抑或毀滅性知識流失的急性威脅，保持組織知識及生產力，本要作好延續管理的工程，將知識視爲一種資本資產，得以貯存在組織的記憶中，抑或各項軟體的裝備，甚至不斷維持與離轉職者的聯繫與諮商，進行新管理功能的施爲，目標在保持知識的延續，以供組織規劃及決策之用（Beazley, Boenisch & Harden, 2002）。於是，組織的負責人，爲了防止效率的降低，生產力的滑落，

挫折與壓力的增加及收入的減少，恐要訓練員工做好知識延續管理的能力，保護組織效益的新來源：知識。

組織績效的能力觸媒劑至為多元，同理傾聽、協力治理及延續管理乃當今資訊時代至為重要的能力，為了預防破壞性的衝突，各自為政的組織解構現象，以及失去知識的危機，主事者就要安排對應性的訓練與發展，進行各項能力的汲取，及經驗的社會化，以深度濡染這三項組織賴以成功的能力。

三、機會提供

組織員工每擁有自我實現的需求，希望藉著組織場域的資源、設備及知識的異花授粉，展現自己的才華，協助組織產出令人重視的績效，進而連帶影響自己在組織的地位與權威。換言之，每位員工均想顯露自身的才華，贏得價值等同的回饋。於是，知人善任的組織主事者，若能配合員工這樣的想望，兩者就協力得相得益彰。至於具體的作為，可由三個核心層面為之：

（一）積極投入承諾：員工在成就卓越績效之際，主事者同時投入關懷之情，參與提出有益於任務進展的見解，認定員工並未關注到的盲點，設法協力排除過程上的障礙，授與員工權變性的決策權。換言之，他或她在事功追求上的支持，增加完成事功的可靠性與機率性。

（二）分擔員工責任：組織績效的勝出，不僅只是職司者的責任而已，身為任務或專案的領導者，亦應責無旁貸地承擔完成任務的共同責任，其要分擔調節意見歧異，匯聚全體力量以解決組織所面對的問題，並以說服、鼓勵、充權及典範的方式來領導績效的成就，但絕不意在控制員工的作為。這種分擔責任的作為，旨在以共同的力量產生組織轉型的能力，突破種種抵阻績效的關卡，形塑出攻堅的團隊力量，以築造勝出績效的渠道（Denhardt & Denhardt, 2007）。

（三）提供支援資源：組織在產出績效之際，支援資源的充裕，快速徵募部署各類專才，並進行適才適所的安排，要求他們於正確的時間採取必要行為，完成任務所需要的作為。換言之，人力、物力及科技資源的合理配置，使其並無匱乏之憂，而耽延績效的成就。這其中人力資本的發掘、投資與管理，才是主事者首要特別關注的焦點，蓋在知識經濟的時代，發掘使用科技的專才，促成 E 化治理的早日普及，導使公共組織產出更佳的績效，民主的運轉更佳強健且得隨時注入主權者的

看法，公民在決策上更具有影響力（Noveck, 2009）。

組織對員工提供推動績效的機會，本是其無法跳脫的責任，蓋組織那能在欠缺支援資源的情況下，完成一段時間內所要承擔的政策使命。是以，主事者並無空閒的時間，一則要積極投入成就使命的承諾；二則要分擔同工的責任，使其感到有後援在支撐任務的完成，不必擔心承擔過重的責任而退縮；三則備妥支援系統，適時提供充要的資源，部署專業的人才，使其發揮解決問題，催生知識及築造協力關係的能力，而創造可觀的績效，鞏固組織存在的正當性，進行優質形象的管理，取得利害關係人的全力支持，不必憂慮組織終結的情勢。

肆、結論

全球在講求善治的時代，推動有效反腐的際會，相關職司有必要由更廣泛地公共管理系絡來加以想方設法，並由治理、問責，以及法律制度架構反腐的策略。本文乃以績效問責為論述的切入點，充分分析這項問責所企圖達到的功能，說明何以要評量績效的根本緣由；進而建構針對不同的功能追求，其所必要射準的評量標的，以認定績效落差的所在，至需快速彌縫之處，作為設計策略契合的前提；再根據績效勝出的因素，提出三方面的著力點與相關配合的策略，冀以成就績效問責的極致。經由這三方面的剖析，吾人或可得到六項知識啟蒙：

一、問責的必要性：民主的社會，主權者每有權要求主政者對其負責，並責成代理人適時完成各項職責承擔的任務。於是主事者就要督導所屬盡力完成主權者的想望。尤有甚者，績效落差現象的發現，競爭力滑落因素的認定，本可藉由問責過程加以確實地呈現，以便提出契合的因應策略。

二、知識的功能性：績效問責的忠實執行，可以為組織生產不少的知識，但知識的啟動行動功能就有賴於主事者的敏知性，從中體會出組織成員在推動使命及任務之際，出現那些障礙關卡，影響到連鎖效應的不易產出，導致績效未能找出口的渠道。尤有甚者，他或她更要基於這項知識作出反應，方能致使知識產生對組織有益的功能。

三、標的的導航性：績效問責要由何處下手，標竿的設定，方可提供問責者有了策略圖案可資依循，其可由投入、過程、產出、結果乃連結五個向度，進行對稱

性的評量，以發掘員工在各個向度上的表現幅度。然而，產出與結果之間是否具有一定程度的連結，用以支持員工作對的事，發現一些與結果無關的作為，乃可作為調整的準據，而使有限的預算，真正用到對應組織績效的刀口上。

四、意願的關鍵性：績效勝出的關鍵因素，乃任職員工有了堅強的工作動機，不僅在績效評量過程上組織主事者展現互動正義的作為，得能接受員工的績效表述，而且在後續的作為上，組織對其表現的績效，也作出回饋性的因應，促使員工感受受組織肯認、對組織有價值的體會，激發其內滋動機，強化為組織效力的動力與意願。

五、能力的影響性：組織內外環境的變遷快速，這在科技網路盛行的時代更是如此，所以負責勝出組織績效者的能力翻新，就具有高度的影響。是以，組織有必要投入訓練的資源，幫助員工踏入學習的旅程，養塑因應 E 化政府所需的能力，並藉由科技的佐助，引進民間智慧以提升決策及執行的品質，達及效能更佳政府，更強健的民主，與培養更有力的公民。

六、機會的誘引性：員工在組織內每有強烈的自我實現動機，極想運用組織場域展現自己的專業，並在同仁協力的氛圍下，完成組織所賦予的任務，提升組織的形象。不過，組織提供員工表現的機會，給予任何必要的支援，事先排除任務推動的路障，誘引員工積極投入績效的勝出工程。是以，組織或可提供員工管理專案的機會，支持員工的創新構想，授與推動任務的權能，供應學習的管道，使其極度認同組織，願為組織的協力合夥人。

組織員工向來要接受雙元的績效問責，一來要對組織的主事者呈現績效的表現，完成一段時間內的任務，以促成組織生存空間的擴大，組際關係資本的厚植；二來要對組織的外部顧客，即公民負責，以展現需求回應的冀望。不過，這項問責的充分履現，組織除了要針對不同功能的達成，設定評量的標的，更要進行策略契合的作為，致使員工有能力、有機會與有意願勝出績效，以符應問責的要求。由是觀之，績效問責是組織本身、員工及公民三者共同為之的作業管理，目的在追求三贏的終極關懷。

而公部門的優質運營，一則提供高品質的公共服務，二則對應公民的偏好，三則鞏固組織的正當性，這三者想望相當有賴於績效問責的落實，進而成就回應性、負責性及問責性的公共治理。不過，員工的角色扮演，以及任務範圍的體認，與組

織的配合，並由兩者的互動性對話，共同攻克組織內部調適及外部因應的問題，才能鋪排高度績效的支柱。

參考文獻

- Bacal, R. (1999). *Performance Management*. NY: McGraw-Hill.
- Beazley, H., J. Boenisch, & D. Harden (2002). *Continuity Management*. NY: John Wiley & Sons.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(3): 586-606.
- Callahan, K. (2007). *Elements of Effective Governance*. Boca Raton: Taylor & Francis.
- Chrislip, D. O., & C. E. Larson (1994). *Collaborative Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Dana, D. (2001). *Conflict Resolution*. NY: McGraw-Hill.
- Denhardt, J.V., & R. B. Denhardt (2007). *The New Public Service*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Granger, R. H. (2008). *The 7 Triggers to Yes*. NY: McGraw-Hill.
- Greenberg, J., & R. A. Baron (1993). *Behavior in Organizations*. Boston: Allyn & Bacon.
- Harty, H. P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, DC: Urban Institute.
- Karsel, D. S. (2008). Performance, Accountability and the Debate over Rules. *Public Administration Review*, 68(2): 241-252.
- Keehley, P., & N. N. Abercrombie (2008). *Benchmarking in the Public and Nonprofit Sectors*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Kravchuk, R. S & R. W. Schack (1996). Designing Effective Performance Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, 56(4): 348-358.
- Light, P. C. (2005). *The Four Pillars of High Performance*. NY: McGraw-Hill.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Noveck, B. S. (2009). *WIKI Government*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Peters, B. G. (2007). Performance-Based Accountability. In A. Shah (Ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption* (pp.15-32). Washington, DC: The

World Bank.

Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement*. Washington, DC: Georgetown University.

Rosen, E. (2007). *The Culture of Collaboration*. San Francisco: Red Ape.

Seiling, J. G. (1997). *The Membership Organization*. Palo Alto: Davis-Black.

Senge, P., B. Smith, N. Kruschwitz, J. Laur, & S. Schley (2008). *The Necessary Revolution*. NY: Doubleday.

Schermerhorn, J. R, J. G. Hunt, & R. N. Osborn (1991). *Managing Organizational Behavior*. NY: John Wiley & Sons.

Weiss, A., & N. Mackay (2009). *The Talent Advantage*. NY: John Wiley & Sons.

Accountability by Micro-Performance

Shoei-Po Lin^{*}

Abstract

The purpose of establishing public organization is to maximize its performance and then to achieve organization's vision and the hope of target groups. The achievement of this vision and hope heavily depends on employee's efforts through individual and collective behaviors. The paper takes aim at micro aspect and attempts to explore this type of accountability by performance. First, it anatomizes functions of accountability by micro-performance in order to justify its basis of legitimacy. Second, it constructs targets or criteria of accountability to be used by the responsible person or agency. Third, it addresses three preconditions of performance and designs its promotion strategies respectively through the willingness to performance, the capability to perform, and the opportunity to perform. Finally, this paper advocates that effective implementation of these promotion strategies is to create origins of performance and strengthen organization's accountability for its stakeholders.

Keywords: accountability by performance, willingness to perform, opportunity to perform, capability to perform

^{*} Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

