

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題
頁 III-9 ~ III-22

從政府再造四法論績效管理之時代性

考試委員 蔡良文

*本文民國 99 年 4 月發表於《人事行政季刊》，第 171 期。

壹、前言

行政院組織再造四法（行政院組織法、中央行政機關組織基準法、行政院功能業務與組織調整暫行條例、中央政府機關總員額法）2010年1月12日經立法院三讀通過，為打造一個精實、彈性、效能的政府著實踏出歷史性的一步。未來行政院將從39個部會減為29個部會級機關，成為14部、8會、3獨立機關、1行、1院、2總處，將從2012年1月1日施行。¹ 其改造過程不可謂不大，宜周全配套，以期業務無縫接軌之首要目標。² 且以立法院亦有附帶決議，³ 關切其技術執行層面及關鍵職位職能強化之設計，如何落實完成，均是眾所關切的議題。而人民是否可以感受到政府效能之提昇，人民福祉是否亦能受到更多的照拂，則是筆者最為關切的課題。

因為政府再造的任務，並非將既有行政組織重新編排組合，或僅關注機關數目，必須留意組織結構功能之重整、人力資源之配置，尤須遵守憲政精神與公共利益。易言之，政治價值之憲政秩序及公民精神，暨行政價值理性之闡揚，以及效率

¹ 其中十四部包括內政、外交、國防、財政、教育、法務、經濟及能源、交通及建設、勞動、農業、衛生福利、環境資源、文化、科技等部，其中科技部、文化部、環境資源部及衛生福利部為新增。八個委員會包括國家發展、大陸、金融監督管理、海洋、僑務、國軍退除役官兵輔導、原住民族、客家。其中國家發展委員會由行政院研考會改制，現行的體育委員會、國家科學委員會、青年輔導委員會、蒙藏委員會、原子能委員會將走入歷史，並新設海洋委員會。三個獨立機關為中選會、公平交易委員會、國家通訊傳播委員會。一行為中央銀行，一院為國立故宮博物院，二總處則是行政院主計總處與行政院人事行政總處。另對於人事、主計改為機關，且設該2總處未設資訊長、法制長有學者提出不同看法（葉俊榮，2009），或許可供未來參考。

² 行政院組織改造4法案業完成立法程序，改造工程正式啟動，其配套措施包括：組織結構調整、法規整備工程、財產接管整備、預決算之處理、員工權益保障、資訊調整以及檔案移轉等7項，必須積極辦理。其中涉及考試院權責部分，外界較注意員工權益保障，但中央二、三級機關組織法律案，分由立法院不同委員會審查，是否符合官制官規，且相關法規整備工程亦可能涉及銓敘部之權責。

³ 包括「為提升行政效率，行政院研究發展考核委員會研擬行政程序簡化方案」、「機關員額未來應於五年內降為十六萬人」、「為強化各部組織功能，由行政院會同考試院就司長之職務列等部分，提出檢討。」

與效能的提昇，為政府再造必須遵行之原則。所以，政府再造於政府組織改革之本質在於國家利益、公共利益及人民福祉。申言之，公共組織的設計、運作必須能符合倫理的公民精神也（ethical citizenship）（Cooper, 1991: 91-92），申言之，組織職能之運作，亦必要能考量團隊意識之型塑與團隊之重構，即機關組織應特別重視高效能之績效管理議題。

茲績效管理除績效評估及發展外，尚包括組織目標設置、確保組織成員及績效產出與結果暨與組織策略目標相符的一套完整與統合性系統架構與回應機制。而 Weiss & Harflw（1997）以及 C. Cokins（2004: 1）等認為績效管理至少包括：是個過程，使成員對績效目標之達成內涵與作法形成共識；且必能增加成功或達成績效目標的可能性（吳定，2009：535-541）。所以，政府再造四法通過後，待遂行其目標之際，則必須重組建構完整之績效管理的流程與策略。政府推動績效管理至少應考量擷節經費，回應民主課責之績效結果，重視責任與建立控制機制方可致之。

最後，雖然政府再造強調建立「小而能、小而美」的政府機制。惟面對政經社文科的環境變遷與人民需求之擴張，新公共議題不斷被揭露，並待政府解決。復且國內重大選舉時，政黨候選人亂開支票，以極盡討好之能事，對政府再造之小而能與小而美理想形成反諷，所以，如何在憲法精神下建構，兼顧社會公平正義與個人權益平衡的思維，廣續推展績效管理與實施策略人力資源管理，以提昇政府效能，乃成必要思考的議題。

貳、政府再造與良善治理

一、新公共管理思潮與政府再造

通常政府再造的學術理論與基礎，應從公共行政理論發展脈絡中，找到政府再造及其核心之文官體制價值變遷的源頭思維。學者亨利（Nicholas L. Henry）從歷史演進的角度分析行政學理論的發展，曾借用孔恩（Thomas Kuhn）於 1962 年提出的「典範」（Paradigm）概念（1998：90-92），將行政學理論發展歸納為五個典範變遷時期，以說明行政學理論在不同階段所關注的重點（張潤書，1998；Henry, 1995: 21-49）。這五個典範時期，包括：（一）政治與行政分立的時期（1900-1926）：

有關公開考試、專業用人、功績升遷、永業保障、依法行政等現代文官法制之基本運作原則，應予確立；（二）行政管理時期（1927-1937）：認為考試須具社會公信力，受到肯定，且能選拔到專業、中立、才能優異的人才，以提昇行政效率；（三）公共行政即政治科學時期（1938-1955）：係以官僚組織政治行為的個案研究或比較研究為主，如建構不同的生態行政研究模式（金耀基，1992；彭文賢，1998）對文官體制的官僚行為型模，有更深一層的瞭解；（四）公共行政學即管理時期（1956-1970）：開始從行為主義強調的科際整合研究取向出發，發展各種管理科學的理論與技術，對文官體制之文官核心職能與組織行為有進一層的研究成果；（五）新公共行政學派發展時期（1970 以後）：強調重視人的價值、行政倫理與官僚責任，研究的焦點包括行政環境與官僚角色、數量方法與預算管理、組織理論與人事行政等，也反映當代政府體系所面臨的現實困境（Rawls, 1971; Wamsley, 1996: 355-356；吳瓊恩，1992）。

新公共管理（New public management）源於紐西蘭自由黨政府及英國保守黨政府縮減政府規模及改進政府績效的策略（Kettle, 2002: 93），並以公共選擇理論（Public choice theory）、代理人理論（Principal agent theory）、交易成本理論（Transaction cost theory）及規範性價值為理論基礎。新公共管理學者 Owen E. Hughes（2003: 9）歸納，政府所受批評有三：（一）規模（Scale）過大、消耗過多的資源；（二）管理範圍（Scope）太多太廣；（三）做事的方法（Methods）貧乏且無效率。因此，政府組織需要精簡、減少支出、解除管制、權力下授、業務民營化及市場導向。易言之，在新公共管理思潮下政府改革非僅單純執行技術改革，更重要的是公部門角色之調整及管理方式之改變（Hughes, 2003: 8; Denhardt & Denhardt, 2003: 13），故將之視為新公共服務改革的新典範（詹中原，1999：39-40；Hughes, 2003: 45），因其關涉政府再造或重建治理能力的課題，其內涵包括績效管理與策略人力資源管理，有助於改善政府體質，提昇國家競爭力。

二、外國政府再造經驗的啟示

政府再造係對公共部門運作之績效與管理，進行導引性與系統性的改善工程，對內須健全文官體制，對外須結合民間資源，前者較偏重工具理性及以國家為中心的改革理念，後者強調公民社會的建立及公民參與（江明修，1998：10）。易言

之，即要摒棄傳統的官僚作風和政府萬能之想法，引進現代企業的經營理念，強化政府職能運作，提高行政效率，加強政府服務品質，以達便民利民的目標。歸納各先進工業化國家自 1980 年代以來陸續進行政府再 / 改造的背景因素，主要原因包括：（一）政府功能不彰，統治正當性合法性遽降；（二）新古典經濟學崛起與新公共管理理論之引介（孫本初，2006：149-151），指引政府改革行動；（三）私部門變革成功，刺激公部門變革；（四）科技環境急速變遷，改變政府之運作方式。所以，總結各國政府再 / 改造之目的，即不脫離擷節施政成本及提高政府效能的考量。當然推動過程也造成自由主義論者、保守主義論者、市場機能論者、員工取向及人力資源論者的五種迷思（參照 Hughes, 1988: 8-19；孫本初，2005b：82-83；Osborne & Plastrit, 1997: 13）

在面對新時代的新挑戰，傳統公共行政顯然已欲振乏力，只有透過新公共管理的途徑方能反敗為勝（Farnham & Horton, 1996: 24-25）。而各國政府再造之特色，除上述之背景因素相似外，略有（孫本初；2005b：81-91）：（一）各先進國家政府再造的目的趨於一致：其終極目的，均不脫下列兩項：1、擷節施政成本；2、提高政府效能。（二）各先進國家政府再造的路徑趨同：「經濟合作暨發展組織」（OECD）的 24 個會員國均面臨沉重的改革壓力；壓力的來源包括全球經濟的劇烈競爭、心生不滿的公民、反制政府的犬儒主義（Cynicism of Antigovernment），以及日益窘迫的財政危機。所稱的「因應之道」（Osborne & Plastrik, 1997: 8-11；引自江岷欽與劉坤億，1999：14），其中直接關涉文官體制者如：精簡文官體系，實施「業務民營化及公司化」，強調「顧客導向」，包括文官體制設定明確的服務品質標準，以及標竿學習及評量績效。（三）組織精簡成為擷節施政成本的必然手段，但英、美等國也發現其所衍生文官士氣低落的負面效應，亦值得重視。（四）大幅度進行文官體制改革：舉凡英國「續階計畫」所揭櫫的「執行機構」與執行長制、紐西蘭「政府組織法」所施行的策略性人力資源政策。永業化文官已逐漸由契約僱用制所取代，其變革幅度依序為英國、紐西蘭、美國、日本。（五）廣泛運用市場的自由競爭機制，並以顧客導向的公共服務為政府再造的基本理念，積極運用績效管理作為；其共同目標為建構績效型政府。（六）憲政體制與政治因素，如英國、紐西蘭為內閣制、美國為總統制國家，仍將考驗各國的政府再造運動。綜之，從先進國家政府再造的背景因素觀察，我國形成政府再造風潮亦係以提昇政府效能，並

樽節政府財政支出為前提，由精簡組織員額以至於引進私部門變革經驗，因應科技環境變遷亦然。有關各國政府再造基本理念路徑與因應之道，均可供借鏡，而文官體制改革策略、憲政體制與政治因素影響再造運動之經驗，尤應記取，妥為因應。至於新的政府治理、新公共服務管理核心理念與運動，所應重視的相關問題，亦應面對解決之。

三、文官改革與良善治理

通常「發展型國家」具有五項特質（Chambers Johnson）：（一）追求經濟成長；（二）重視技術官僚；（三）以功績制培育技術官僚；四、結合社會菁英；五與企業界合作。就台灣發展經驗的特色觀察，包括專業性、自主性、延續性、統合性、有競爭力。而文官體系在台灣政經社文科發展中扮演重要的角色，也證明文官體制變革對於政府追求「良善治理」，⁴ 實具有關鍵性的功能。考試院職能符合上述「發展型國家」五項特質的 2、3 項，而「良善治理」的八項特性亦值得參考。

惟愛略特（R. H. Elliott, 1985: 7）指出西方行政價值的變遷，從政黨政治形成初期官職為選勝者分配政府重要職務之分贓主義時期，逐漸發展到考試取才到個人功績表現時期。在我國早期依中山先生考試權獨立與考試用人思想，而先行落實功績主義精神的文官體制，且許多政務官多來自技術官僚層級，形成高效能政府的表徵。然隨民主政治發展，甚至兩次的政黨輪替，厲行功績主義的文官體制面臨應配合政治回應與政治課責與代表性等衝擊，以及在邁入民主鞏固時期，常務文官如何配合政務人員施政作為，調適其角色與定位，變成極為重要的專業與政治倫理課題。易言之，我國與西方民主國家在政黨政治與文官體制的發展互動過程，似呈現逆向發展的方向，我國是先進入功績主義時期，再步入政黨政治運作時期，且不必經由分贓主義時期，的確是文官體制發展之特色。

⁴ 何謂「良善治理」？「聯合國亞太經濟社會委員會」（U. N. Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）列出了以下八項特徵或因素：（一）參與（Participation）；（二）法治（Rule of law）；（三）透明度（Transparency）；（四）回應性（Responsiveness）；（五）共識取向（Consensus-oriented）；（六）公平與包容（Equity and inclusiveness）；（七）效能與效率（Effectiveness and efficiency）；（八）課責（Accountability）。

要之，基於公務人員考選、銓敘、保障、培訓及退撫基金管理業務所具有的超然、中立的特性，且為確保公務人員嚴守行政中立，避免政治力的干擾與介入，秉持公正立場為民服務。所以，維護五權憲政正常運作，讓考試院職權得以正常運作與發展，對政府良善治理是至關重要的。

參、良善治理與績效管理

在新公共管理風潮或新公共服務思潮的推波助瀾下，政府再造的良善治理與績效管理受到重視。各國政府所採行的各種管理方式，均在提高政府績效，以及符合民眾需求與期望。建構與推動政府再造之際，須使民主政治中之民意得以體現，及經由績效管理機制之實施，提昇政府施政能力，同時需將團體績效與強化個人績效扣合，方能達到畢其功於一役之效果。

一、良善治理下文官角色定位與特質之形塑

政府無論以績效導向與顧客導向，乃至於服務導向作為施政前提，其措施必須能符合人民的期望，亦必須能滿足國會行政課責及完成政府施政績效目標，以奠立良善治理。公務人員永業化之目標，並維護其應有的尊嚴。再者，公務人員對外代表官方，依有關法令，規定必須忠於國家，愛護人民，為國家、社會、公共利益服務；對內之行事作為至少包括依法行事、廉潔奉公、遵守法令、嚴守機密及不得有非法兼職等。文官整體的形象，可以政府政策的執行者，及推動國家建設發展的動力來總結。所以，提供高素質的服務，以大公無私、平等、誠實的態度對待民眾，具有前瞻、創意、應變能力以因應民眾需求是其必備的條件（蔡良文，2008b：187）。至於公務人員的尊嚴，繆全吉教授對此問題曾有精闢的論析（繆全吉，1978：187-192），渠認為面對民意機構，公務人員應保持自己的尊嚴；公務人員與民意代表的良性互應、依民意維持平衡；公務人員的言行對外代表政府；公務人員生涯的成就融合在機關目標與任務的達成；公務人員應不斷自我教育；公務人員觀念上的革新帶動政府推行新政等。要之，公務人員的新形象、新精神，一定可以使政府推動政治的革新，完成時代使命，真正做到「周雖舊邦，其命維新」的境界。

再者，何種特質的文官有助「良善治理」之建構？具備某種特質或表現出某種行為的文官，其處理公共事務的結果，較有可能達成有效解決公共問題、促進社會正義、提升公共利益的結果。經由培養塑造具備特定特質的文官團隊，即可相對而言提升公共治理的良善程度。文官在建立信任的過程中，應具備以下特質：

- (一) 主動投入性格：協力是責任的分工與分擔。
- (二) 代位性思考：瞭解互動對方可能會遭遇的困難，預先預測互動過程中可能產生的認知差距與誤解，進而有必要調整自己的立場，維持穩定且有建設性的相互關係。
- (三) 互惠雙贏意識：必須要有建構並描述雙贏互惠遠景的能力，同時能經由有效的論述，讓民間的參與者認為確實有互惠的可能。
- (四) 互動資訊的獲取與分享：單方面的獲取資訊外，更要能主動將與自己有關的資訊分享，以利彼此的熟悉與相互瞭解。（參照林水波、王崇斌，2005：10）

因此，滿足人民對政府的信任與需求，就成為民主政府存在的最核心價值。為了確保政府及公務人員能真正負起對人民的責任，設計一套有效的行政或政治課責機制，即是民主行政不可或缺的重要策略。所以，考績相關人事管理措施的最終目標應是回應人民的需求，創造人民福祉也。所以，公務人員考績法修法過程中，銓敘部 2009 年 6 月起多次邀集學者專家多數偏向考績就「工作績效、品德操守及其他與業務有關項目」進行評量。至於考核項目則由各機關自行訂定除獎優亦可汰劣外，其關鍵績效指標（Key Performance Indicator, KPI），可以提高考核之效度及符合機關組織之需要。

二、績效考核（評量）之論理及比較議題分析

（一）績效考核的目的與策略規劃要析

有關績效考核之目的除重視策略性人力資源管理目的外，至少應包括發展與激勵性目的以及管理與行政性，如何透過方法落實執行，是筆者關切的課題（參照 Snell & Bohlander, 2007: 333）。吾人以考績有積極性與消極性目的，可以赫茲伯格所提之兩因子理論為例，考績制度發展的、積極的目的部分，較被關心的是雙向溝

通、面談問題；行政性、管理性目的部分，即如：到底要不要發績效獎金，獎賞額度應為多少？考績丙等或丁等之退場機制應如何落實？兩者間應如何取得平衡點？有關績效考核相關內涵，略如：1、績效考核為對所屬人員的考核；2、績效考核以工作績效與品德操行表現為主；3、績效考核以平時考核、年終考績和專案考績三者並重；4、績效考核是達成人事行政目標的方法之一（參照蔡良文，2008a：143-145）。

由於績效管理可分為對政府治理績效之評量（核）（Performance measurement）及對行政體系組織成員個別績效之評定（參見美國之績效與成果法（Government Performance and Results Act, GPRA））。或謂包括評量及管理（measurement and management）（Cawte, 2009: 6）而美國的相關績效管理之架構體系，其主要在使政府績效評估工作流程標準化，同時希冀改變文官行為與型塑良善有效能的管理文化，可供我國強化與建構政府績效體系之參考。

（二）績效管理方法之比較舉隅

首先，澳大利亞政府之績效管理被認為是：1、用以增進個人與團隊績效，以達成業務目標的方法（a means to improve the performance of individuals and teams to achieve business goals）；2、用以緊密連結組織與個人規劃的方法（used to align organizational and individual planning）；3、用以激勵優良績效與管理不良績效的機制（a mechanism for rewarding and recognising good performance and managing under-performance）；4、用以發展工作技能與永業職涯規劃的機制（a mechanism to support skill development and career planning）；5、從職場規劃角度，用以找出與開發成為高效能工作團隊所需的能力（from a workplace planning perspective, a mechanism to identify and develop required capabilities for a capable, adaptive and effective workforce）（澳大利亞商工辦事處柯未名代表 2009 年 12 月 7 日於考試院演講稿）。

再者，依據美國智庫研究中心（the Performance Institute）的設計，績效衡量是用以測量政府機構的活動（activity），並轉換為成果（outcome）的過程；而計畫的績效評核則是基於組織的努力（effort），了解機構對外部顧客或標的的影響力（impact）的過程（孫本初，2005a：49）。茲以美國總統歐巴馬（B. Obama）任命之績效長 J. D. Zients 提出歐巴馬的績效管理改革系統的五大關鍵因素原則為：1、

由高階主管充分掌握績效管理過程（Senior leader ownership of performance management process）；2、連結目標與評量方式（Cascading goals and measurements）；3、績效導向、跨機關的目標設置與評量（Outcome-oriented, Cross-agency goals and measurements）；4、持續不斷的評估與課責（Relentless review and accountability）；5、過程透明化（Transparent Process）等（胡龍騰，2009：20-25），可供參考。

復以英國外交部為例，其考核重點包括組織成員的創新能力，與人合作的能力及提供公務服務之品質。其服務優劣關涉到待遇獎金以及其快速升遷訓練等發展（參照英國駐台代表，2009 演講稿）亦供參考。

綜上，再介述相關國家之績效管理方法後，應可併同參照 Lunger（2006）歸納晚近績效管理取向，建構我國績效管理過程中，應側重於機關組織之策略，建立新的價值導向；重視績效達成之協調；重視顧客導向與公共服務導向；勿忽略短期利益更重視長期導向公共利益抉擇；以個人績效為基礎的團體績效觀；重視跨域功能之連結與評量；留意過程中之監控成長與發展等，應是借鏡外國經驗時，必須思考者。

三、建立個人考績與團體績效之扣合機制

良善治理必須重視功績制文官體制之強化工程，其中落實績效管理與績效考核是重要途徑之一。績效考核在實務運作上，依公務人員考績法規範之考核種類、項目、等次及獎懲等，其規範密度較高，似乎難有多的彈性空間，加諸主管機關為管控各機關人員甲等比例過高之現象，故其與績效評估（Performance evaluation）或績效管理（李允傑，1997：4-14；丘昌泰，1998：103-128；吳定，2000：49-56；孫本初，2002：38-46；關中，2009：16-39），有極大不同，蓋後者強調組織及成員整體表現及其相關激勵誘因機制（Incentive Mechanism），重視隨內外環境與需求動態調整與因應，必須授權各機關自訂極為彈性，及規範密度較低的績效管理與績效獎金制度（余致力，2002：45-60）。且以對績效產出與結果之特別強調，在組織及其成員管理上如何建構有效之機制，以提升單位、機關及政府整體績效，即成為文官改革之績效管理核心議題，就公務部門而言，首在政府之產出與結果是可被有效地衡量與評鑑，或至少須經由績效管理活動產生足夠之資訊，以達到促使進階績

效改善之效果（Peters, 2007: 19）。

整體而言，團體績效的產出與結果和個人考績表現之確定，比較缺乏整合之機制，事實上也是有待強化。個人考績項目含括專業智能（績效）、服務精神、倫理道德等，如何在考績評定過程中將各項內涵評量出來，是一值得思考的問題。在團體績效中談到產出（苦勞）的問題，誠如關院長中所言，談文官的貢獻不能只談苦勞，重點是在於功勞即是結果，這兩者間如何扣合。

綜之，團體績效管理著重策略及目標之達成，主要係根據組織願景與使命，設定組織達成願景之策略，進一步擬訂明確之目標與衡量方式，並據以分配預算與資源，執行達成目標之行動方案，且定期衡鑑各單位目標之達成度，再分析或修正各單位目標達成度與整體組織策略目標之關係。至於個人績效管理，重點在於使人盡其才，且適才適所，除個人與職務間之契合外，更重視其與組織目標間之連結度與個人之貢獻度與契合度。雖實務上有其困難，但至少其制度之理念與精神是可以借鏡參照的。

肆、績效管理的核心議題—評比工具之採擇

文官改革思想價值，必須要落實到制度，並形成機制之運作，所以考績要精確的衡鑑、有效的管理，此議題涉及功績價值及民主價值的問題，或政治價值與行政價值衡平性問題、中央機關與地方機關考績是否可作不同之設計，至於其考評的工具，包括個人績效與團體績效的扣合機制，尤應周全而可行，方能提升政府效能，並提高人民福祉。

任何評量或考核評比，最重要的目的，在於贏得人民的信賴，提高政府效率與效能。在不同時期，使用之績效管理與評量工具各不相同，各國績效考核之實務作為亦然。茲就有關個人與團體的考績或績效評量方法，略述如次：

一、個人考績方法之分析

關於個人考績的方法很多，各種方法的特性、運作、限制與實施對象均不同，難以認定某種方法的優劣或宜單獨使用某種方法。其實，考績有原則、有途徑，惟考績對象不同，方法亦應有別。如對專家與通才，對主管人員與非主管人員，對高

階層行政人員及中下階層人員，均有所不同。故對於考績方式不宜拘泥形式，只要合乎考績原理、價值倫理，但求從實品評優劣而作審慎有效之考核（林嘉誠，2004：1-20；施能傑，1998：35-51；余致力，2003；朱武獻，2003：301-405 等）以及運用績效評估的方法（Rosebloom & Krachuk, 2005: 226-231），俾落實績效評估，貫徹政府組織策略。要之，相關之評估工具與方法，必須與時俱進及妥善運用，方可獲得預期效果。惟無論採何種評核方式，均須考量其對組織之適用性、持續性、連結性及共識性，積極應用新觀念與新方法，始能建立對組織有助益之績效評估制度。

二、團體績效評比方法之分析

茲再檢視相關績效評量的觀念與方法，筆者歸納學者專家意見，僅針對當前最重要且符合我國考績法制改革中，有關團體績效評比方法的觀念加以分析討論：（參照鄭瀛川、鄭夙珍，2007：3-9）

（一）平衡計分卡（BSC）：平衡計分卡係由 Kaplan 及 Norton 發表於 1992 年 Harvard Business Review，主要在藉由簡明精確的測量企業目標與願景策略相關之活動，俾利經理人全面瞭解企業績效。所謂的平衡即指評量項目中不僅包含早期的財務指標，更包含非財務指標。由 1992 年以降，不少學者提出不同向度組合，及可能參考指標。又為能克服選擇指標的問題，爰將指標之選擇與策略目標（strategic objectives）連結，並以策略地圖（strategic maps）方式呈現策略與指標間之關聯性。所以，公務部門推動 BSC，重點應該在於其精神以及指標構面的多元化，因部門提供的服務類別不同，而有不同的權重，例如人事單位、研考單位與環保單位其指標與組織目標結合時，就不能一體適用，數字意義亦不能等量齊觀（參見孫本初，2007：2）。

（二）目標管理法：目標管理制度在 1954 年由彼得杜拉克（Peter F. Drucker）提出，近來融入「尊重個人」、「追求生活與工作之意義」、「個人的潛能開發」等思潮，其相關的評估方法，廣泛地應用在各職場中。申言之，在透過目標管理的過程，讓所有組織的成員共同參與，同時也將組織策略目標變成共同願景暨重視其品質水準，並非只是指目標建構的過程或方法而已（參照

孫本初，2007：2-3）。

（三）標竿分析法（BM）：係指某一組織向該領域的第一名（標竿對象）看齊，簡單的說，就是取法乎外（上）、見賢思齊，且標竿分析法係由實務需要逐漸衍生，由於企業在營運過程中，無法確定是否仍持續保持高效率之狀態，藉由與其他公司比較，可以隨時得知營運效能及作業缺失，以增進內部效率與整體績效。由於標竿分析法係要求組織向該領域的第一名學習，但這種效法的精神，也可能忽略制度移植時可能產生的問題，且以公私部門的任務、使命和目標有相當大的歧異；即便是公務部門之間的相互仿效，亦將因內外環境之差異造成標竿理想的難以達成，不可不察也。至於其他如 360° 考核，必要考量者為倫理因素也。

綜之，在政府再造之機關簡併調整過程中，除依其法定程序進行外，尤應就未來新建構之機關，能於引進各種績效管理工具時，先釐清新的組織之任務、使命與願景為何、所提的評核工具及其亟待解決的問題；且因各機關指標大多皆非量化概念，且都不易量化，在這樣的情形下，其適用性必須更加慎重。另外，績效管理若能確立相關的配套措施、課責機制等，或許能將績效管理的實質內涵與意義完全展現，更有利於績效管理的落實，以提昇公務部門之產出與結果，建構高效能政府。

伍、結語

我國政府再造的願景在於提昇國家競爭力，其目標在於打造精實、彈性、效能的政府；其策略目標不外：強化政府職能，釐正統合機關職掌，縮減整併增刪部會層級數，並有效管控公務人力資源；賡續健全決策機制，減低行政成本；進而改進型塑新的組織文化，以提昇為民服務品質與福祉。茲就公務人力品質與人民福祉之創造，彼此的認知與觀感而言，為何公務人員的自我評價總覺得自己很認真、做得很辛苦，但人民觀感不見得是如此，因此考績法在修法時應有策略思考與動態觀念，包括績效管理與考績方法等，在中央機關及地方機關是否應有不同之適用規定，如主管機關，中央為行政院，建議以部會為主管機關，其他如總統府與四個院及所屬機關，其業務性質相對地較高，可以府及四院為主管機關，地方則以直轄市及縣（市）政府為主管機關，並於偏遠與各鄉鎮（市）地區，因情況特殊，其考績

宜可另案妥處，亦值得思考。

考績改革與績效管理要有方向感、急迫感，若改革方向不正確，是會產生問題的，考績法制確實是人事法制的火車頭，整體來講，我們要跨域的、協力治理，由個人到團體、團體到組織，彼此間進行良善的互動，在制度建置或改革過程中，能朝向目標趨同方式處理，型塑一個良善治理的組織文化或行政文化，是吾人必須去思考的，整體考績法制建構完成後，即可以連繫個人與組織之價值、發展，並提昇組織之動能，建立雙贏的局勢，進一步贏得人民之信賴與支持，亦有助於提昇國家競爭力。

最後，行政院組織再造 4 法通過立法程序，筆者對於馬總統、行政院團隊表示高度認同與肯定。對研考會與人事行政局之因應之道亦表敬佩。就政府組織改造而言，人民在乎的是能否提昇行政績效及效能，如何落實人民福祉，提高生活品質，當然相對應地也要由一流的文官以高效能來完成。綜觀國際大環境變化，三災四大（地水火風）不調合。今日時序的變化時有異常，萬物的榮枯常隨陰陽消長而變化；國運的興衰，隨君子與小人的進退而轉移，所以在人事與組織變革裡面，我們發現君子得勢則國家興盛，小人得勢則國家衰敗。君子順應時機，動靜得宜，有其適當應變之道，才可能會有偉大的成果，值此推移變易的時刻，如何掌握治亂之機、吉凶之紐，至關重要，惟有進一步反復其道，得時得宜，才能得到亨吉，也才能夠振奮人心。