

- 第11屆考試委員及首長著作彙編 • 第三章 銓敘議題
頁 III-23 ~ III-55

個人考績與團體績效評比扣合相關 學理與作法之研析

考試委員 蔡良文

*本文民國 99 年 1 月發表於「變革中的文官治理國際研討會」。

壹、前言

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（good governance），簡稱善治的基礎。公務人員的考績之獎優與淘汰（汰劣退場）機制與文官法制之健全、公務人員士氣之激勵等有極密切的關係，在面對全球化與政治變遷中，配合政府治理環境的「變」而掌握「時」，以求其「通」（蔡良文，2005：11-38），是筆者關心的議題，此即所謂「趣（趨）時是也」，以達求「變」、求「通」、求「久」也。且以「變革」為公共治理不變之核心議題及國家政務改革的發展方向，其目的均在於提升政府施政績效，作為公務部門改革之共同目標或理想。

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¹（Performance management）（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，2009a：16-39）所強調之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），有極大的差別。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

¹ 有關績效評估可分為組織評估（包括政府績效評估）、政策績效評估，以及個人績效評估；至於績效管理之模式又可分為精緻的財務模式（Sophisticated Financial Models）、比較與標竿模式（Comparative and Benchmarking Models）、品質（管）模式（Quality Models）、宏觀模式（Holistic Models）等。另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均有共識；且必能增加成功或達成績效目標的可能性（吳定，2009：535-541）。

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）。

茲就我國公務體系運作機制經驗，對於團體績效產出與結果以及個人考績表現之確定，比較欠缺整合之體系。由於現行公部門績效管理之運作，團體績效與個人考績分屬兩元之不同體系²，由於對整體績效產出與結果及個人考績表現之扣合機制尚未建立，導致政府面對整體績效表現不佳之困境時，不易認定原因，無法規劃有效改進對策；在就人事管理制度之運作上，因團體績效與個人考績之因果關係難以確定，以致無法依據組織成員個別工作表現來區別確定責任，導致人事管理功能，不易激發公務生產力（經濟、效率及效能與效果）及去蕪存菁之功能；且就課責之合理性及公平性而言，由於重視個人表現僅能單純以成員行為作為考核標的，在法制設計上未及於單位、團體或機關，政府等為基準之集體課責，易形成不符課責應具備之合理性及比例原則（參照陳志璋，2005：131-148）。

綜之，本文將針對公務部門績效管理之運作，就如何有效建立「個人考績表現」與「團體績效評比」間有效連結與扣合之機制，進行討論，其相關議題至少包括：（一）探討民眾對政府或公務人員績效評價與公務人員自身之認知之落差原因何在；（二）現行公務人員考績制度如何增訂團體績效評比機制？其各種評比標準如何設定始為妥適；（三）如何強化個人考績與團體績效評比扣合之管理作為機制與方法。要之，為期脈絡一貫，擬先討論績效考核與績效管理相關論理內涵及其工具方式，再討論個人考績與團體績效評比相關議題，暨彼此扣合機制建立之方策。

貳、績效考核與績效管理相關論理基礎與工具分析

政府在進行績效評量與落實績效管理的同時，惟有釐清績效衡量與績效評估的觀念，才能有效進行績效評量、制定與執行政府政策，建構新的政府績效管理的功

² 在團體績效產出面向，主要可分為機關與機關間、單位與單位間之評比，前者主要係透過「研考機制」之運作來進行衡量，而單位與單位間之評比，亦是晚近績效獎金制度之法定規範，未來負責之人事單位是否宜輔以研考單位協助值得思考；而個人考績表現之評量，則係經由「人事管理機制」，經由考績法制之運作來確定。經濟部 2004 年度實施績效獎金暨績效考評作業規定中，對適用對象包括該部所屬 11 個機關首長績效（工業局、國貿局……）以及單位績效及個人績效等。

能結構關係。所以，公務人員考績法未大幅修正前，不論是機關首長、單位主管或受考核之成員個人，在績效考核過程中，均應有績效管理的理念、態度與作為。至於實際之考績原則可指導考績方法，而考績方法則在以落實考績目的與目標為前提，試分述於下（參照蔡良文，2008b：421-425）。

一、績效考核（評量）之論理及相關議題分析

瞭解考績功用及其未來改進方向，必須對傳統人事管理的績效考核與現代人力資源管理的績效考核併同述明。傳統人事管理的績效考核強調以組織為核心³，現代人力資源管理的績效考核強調以個人為核心⁴，對於傳統與現代二者，如何相互採用與截長補短，允宜併同重視（蔡良文，2008a：41-147）。公務機關之績效考核，亦可稱為績效考核（評量）或效率考評（efficiency rating, service rating）（許南雄，2006：495）。有關績效考核之目的除重視策略性人力資源管理目的外，至少應包括如圖 1 所示之內涵，透過方法期以落實執行。

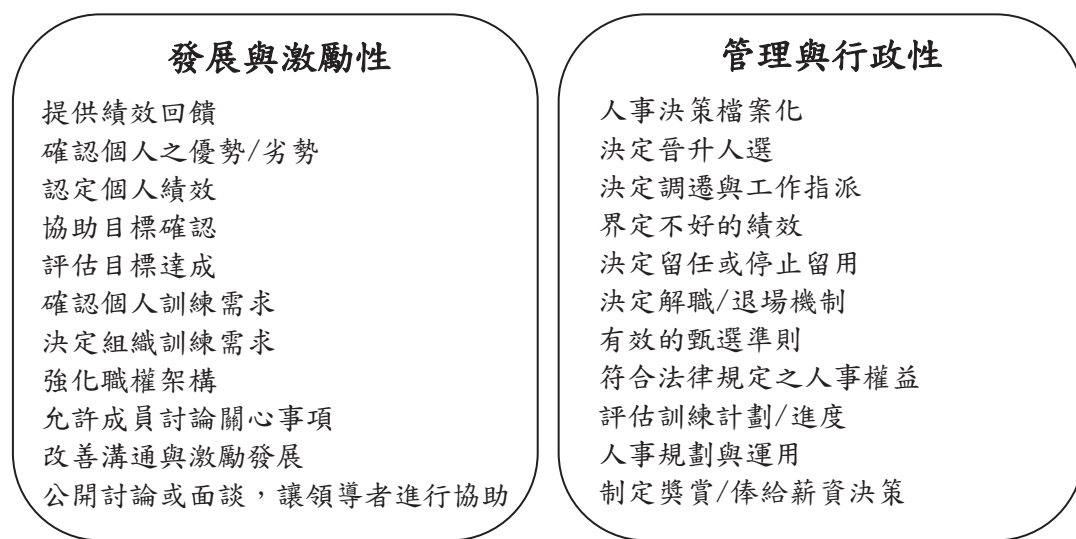


圖 1 績效評量（估）的目的

資料來源：參照 Snell & Bohlander, 2007: 333.

³ 重視：(1)薪資與生產力相結合；(2)事業的選擇；(3)訓練需求的評估；(4)改進主管與部屬間之溝通。(5)工作協議的文件等等。

⁴ 重視：(1)公正；(2)發展；(3)參與；(4)其他人力資源管理功能的整合與支持等。

有關績效考核相關內涵，略述如次：（參照蔡良文，2008a：143-145）

（一）績效考核為對所屬人員的考核：依現制受考人必須具備下列條件，始享有受考績之權利，即：1、須為現職人員；2、須銓敘合格實授；3、須任職年終滿一年或六個月。即指考績涉及機關組織主管、成員與工作業務三者之間的關係，雖似分立，實則相關。即考績可作為工作輔導、改善關係、檢討組織或個人目標以及變革之工具。

（二）績效考核以工作績效與品德操行表現為主：公務人員之工作績效，是考核的要項之一。而公務人員品德操守是否忠誠篤實、勤慎清廉、熱忱關懷，影響人民對政府與公務人員的觀感，故亦為考核重點。個人考績內涵可參照考試院公布公務人員核心價值之廉正、忠誠、專業、效率及關懷來衡鑑。在績效評量內涵上，亦可依照 Bowman 主張將其方式分為，以個人特質為基礎（Trait-based），以個人行為為基礎（Behavior-based），以及以工作結果為基礎（Results-based）等三種多元途徑（1999: 557-576），僅其密度可再提高，使其評量績效更為可靠。

（三）績效考核以平時考核、年終考績和專案考績三者並重：公務人員考績就時間觀點而言，有平時的考核和定期的年終考績；就事件內涵而言，可就重大功過事件辦理專案考績。其目的均在求綜覈名實，獎優汰劣，適時提昇公務人員士氣與建構良善的組織氣候與文化。

（四）績效考核是達成人事行政目標的方法之一：人事行政的基本目標是獎優汰劣，提昇機關效率與效能。因考選係施之於任用之前，且是測驗一般智識水準；考績則是任用後的考核和實際工作能力的考驗。所以，考績可視為考試的延長，績效評量必須具備信度（reliability）與效度（validity），並配合策略性與具體性作為，始能衡鑑人才之優劣⁵。同時行政機關中的獎懲是選優汰劣的根據之一，而獎懲又以考績為基礎。因此考績實係激勵人才與增進效能的手段，亦即達成積極文官體制人事功能的主要途徑。

⁵ 在人事行政程序上，如僅有考試而無考績，即如有進場機制而無退場機制，此對已任用人員之工作才能及績效，無從評核其優劣，蓋目前之考試成績優異者未必即為將來工作績效優異者。

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⁶。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，考績的最終極目標應是回應人民的需求，創造人民福祉也。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、績效管理之論理及相關議題分析

（一）績效管理的定義與策略規劃

一個組織的策略總目標和個別績效指標之間，是以一種垂直分化與聯結的方式，形成一個目標的體系，此亦即績效管理必須思考其動態過程的相關議題。譬如公共行政學者 Shafritz 和 Russell 兩人（1997: 299, 302）提出績效管理的循環模式（如圖 2 所示）。第一、將機關內各個管理體系如預算、人事、績效評量，以及個人績效考核等體系加以聯結；第二、將高階人員的願望和基層人員的服務傳輸予以聯結；第三、將決策制定的核心單位和負責執行政策、處理顧客的末端單位之間作有效的聯結；以及第四、透過個人的績效獎金制度和組織層級之優先順序的轉移，來驅使成員的努力和獎勵之間作聯結。而且 Shafritz 和 Russell 兩人斷言，倘一個機關造成浪費、疊床架屋或無效率的話，其中主要原因之一是上述這個模式中的要素間缺乏有效聯結所致。策略規劃與績效管理制度之間必須作緊密的聯結，才能使成員的績效標準隨時都能符合組織的願景與發展策略。

⁶ 在民主國家中，公務人員所需負責的層次有三：(1)是對行政長官負責；(2)是對民選或政務首長負責；(3)是對人民負責。其中，最重要也是最高層次就是對最終權力來源之人民負責。

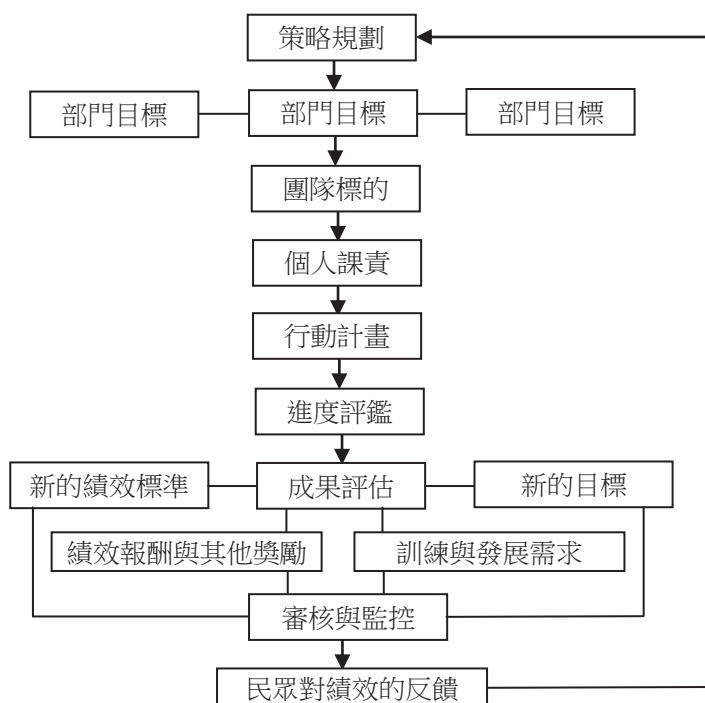


圖 2 績效管理的循環圖

資料來源：參照朱金池，收錄吳定編，2009：334-335。

(二) 績效管理的基本內涵與架構體系

績效管理的基本概念包含減少投入的成本、合法的過程與維持公平性、投入與產出間的效率問題、評估投入與產出及結果的效能關係（如圖 3）。

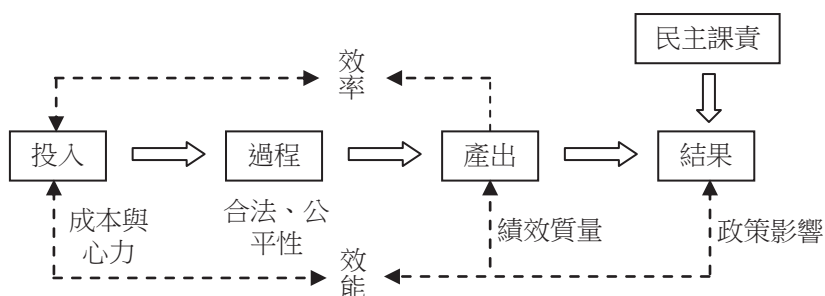


圖 3 績效管理基本概念圖

資料來源：參照 Talbot (1999)；胡龍騰，2009：8。

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⁷。或謂包括評量及管理（measurement and management）⁸（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，可供我國政府績效體系強化與建構之參考。其在個人考績最後之目標即是在團體績效之提高，以及達成政府績效管理。當然，包括政府政策制定、執行與績效評量、績效衡量與績效評核的聯結關係，然而績效衡量與績效評核的操作方法，卻是各級政府機構目前最感困惑的議題，兩者是相互關聯的。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，2005：49）。

（三）績效管理作業中的謬誤與改進之道

績效管理原係企業用來強化成員表現之管理技術⁹，之後，有關績效管理之理論

⁷ 如美國之績效與成果法（Government Performance and Results Act, GPRA），以績效與成果法的內涵觀之，其係經由國會等非行政部門的外部干預與介入，要求組織提出策略規劃，並進行預算控管，同時加上財務長法（Chief Financial Officers Act, CFO Act）搭配的財政控制，來共同發揮外部監督制衡的功能。事實上，美國績效與成果法的實施，其最大的意義，在於促成政府機構的改革典範從「官僚驅力」（bureaucracy driven）朝「公民驅力」（citizen driven）方向發展，而使得行政模式能與當代的治理結構（governance structure）結合。

⁸ 在澳大利亞政府之績效管理認為是：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）；用以緊密連結組織與個人規劃的方法（used to align organizational and individual planning）；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）；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）；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）。（註：澳大利亞商工辦事處代表於2009年12月7日到考試院演講稿）。

⁹ 最早係由 M. Beer、R. Ruh、J. A. Dawson、B. B. McCaa & M. J. Kavanagh 等人，於1978年 Personnel Psychology 期刊中首次提出。

蓬勃發展，對績效管理之定義也趨於多元，或界定為一種管理之執行策略，以達成組織目標之管理過程；或認績效管理是成員與其直屬上司之互動關係，包括如何評量工作績效及找出阻礙績效之障礙並予以排除等；或謂績效管理者與屬下成員之間，進行持續、雙向之溝通，亦即希冀達到共同學習和成長之歷程（邱天欣，2006：16-17），而黃英忠教授認為是評核部屬貢獻度與發展潛能，並與組織目標相連結¹⁰。

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：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），以及 5、過程透明化（Transparent Process）等（胡龍騰，2009：20-25），可供參考。

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。

¹⁰ 績效管理將機關施政計畫、策略目標、單位目標及個人目標，做有效統整、轉化及連結的過程。所以，績效管理之範疇，已提昇至績效發展（Performance Development）與策略管理之境界，並將以往著重於「事後評核」，擴充至「事前規劃」與「隨時回饋評量」。換言之，透過事前規劃、雙向溝通、持續改善等過程，使成員之能力與潛力能充分發揮，提昇組織在激烈競爭環境之競爭力。無論績效管理係由那個角度切入，其最終目的均係為了組織績效之提升。參照劉宜君，我國民間企業績效管理制度之個案研究－公部門考績制度之標竿學習。

三、個人考績與團體績效評比工具之分析

任何評量或考核評比的工具非主要目的，是僅為達成組織成員的共識價值觀與目標之完成，也包括機關組織卓越的運作與管理。最重要的在於贏得人民的信賴，提高政府效率與效能。當然，不同時期其績效管理與評量工具亦異，且不論是英國或美國績效考核之實務作為亦然¹¹。茲就有關個人與團體的考績或績效評量方法，略述如次：

(一) 個人考績的方法方面

關於個人考績，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¹²以及運用績效評估的方法¹³（Rosebloom & Krachuk, 2005: 226-231）；俾落實績效

¹¹ 茲以英國外交部為例，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）；另參照 Lunger（2006）歸納晚近績效管理取向，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。

¹² 一般考績常用之方法，約如下述：(1)觀察判斷考績法；(2)按項目考績法；(3)比較考績法；(4)分配考績法；(5)績效標準法；(6)特殊事例列舉法等。除了上述的考績方法，另外仍有許多考績的技術存在，亦各有其優缺點，要如圖形評分表、加註行為評分法、交替評分法、強迫分配法、重要事件法及目標管理法（Dessler, 2004: 330）。至於，就績效評估而言，除瞭解以財務指標與間接成本的評估法外，更宜重視如標竿分析法（Bench Marking）、全面品質管理（Total Quality Management, TQM）、六個標準差（Six Sigma）、作業基礎成本制度（Activity Based Costing, ABC）以及平衡計分卡（Balanced Score Card, BSC）（林嘉誠，2004：1-20；施能傑，1998：35-51；余致力 2003；朱武獻，2003：301-405）等。

¹³ 羅森布魯等提出，美國績效評估自 20 世紀 70 年代受到很大的關注，期間亦存在著評定結果呈現的主觀差距以及公務人員產出的不可量化，所以，他們主張某程度上政府績效評估是一種「尋求技術的過程」，且關注的是績效因素與成員特質。

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）團體績效評比的方法方面

茲再檢視相關績效評量的觀念與方法，筆者歸納前述學者專家意見，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）

1、平衡計分卡（BSC）：平衡計分卡係由 Kaplan 及 Norton 在 1992 年發表於 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¹⁴。

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；管理人必須找出每一向度所代表的五至六項目標，並在策略地圖上呈現目標間的因果關係；在目標間因果關係確認後，每一目標再找出代表性指標；此一取向由於較能展現組織脈絡與發展之系絡，在近十餘年廣被使用¹⁵。由於理論與實務界僅參照其四個構面，便統稱其為平衡計分卡。如此很容易造成公部門在推動 BSC 時，可能造成莫頓（R. K. Merton）所謂之目標錯置（displacement of goals）的現象¹⁶。因為公務部門比較多的

¹⁴ Kaplan 及 Norton 提出各項關鍵績效指標。同時需透過關鍵流程以支持達成策略目標的作業活動，並提供關鍵性績效指標，以數量化方式清楚衡量企業經營績效，達到企業有效管理的目標，提昇營運優勢與創造商業價值。

¹⁵ 雖然平衡計分卡的範例在網路上唾手可得，然而學者認為直接採用現成的平衡計分卡並未能為組織獲取最大利益，善用平衡計分卡首重其執行模式，管理人若能有效轉換組織機關願景為可操作目標，並將目標間之關聯性釐清，蒐集具體指標反應績效發展，並據以調整發展策略，方能為組織與人民謀求最大福利（參照 http://en.wikipedia.org/wiki/Balanced_scorecard）。

¹⁶ 所以，借用策略地圖來補這個缺口，且以四個構面分別展開在公務部門的問題是：財務構面在公部門事實上是受到預算與行政程序等法律的限制，而私部門之營業部門可有財務績效的指標，公部門則顯然有所違背。

是提供服務的事務性部門與公營事業單位等，前者所從事的工作難以得到量化的指標。又其他指標公務部門就算可具體找到量化指標，但顧客到底是誰？是否應思考公務人員是主要提供民主服務、公共服務與公共利益理念與價值，而非偏重提供顧客服務、公共管理與個人利益理念與價值（Denhardt & Denhardt, 2007: Xi-Xiii），是施政滿意度比較重要還是施政公平性？恐怕又得陷入政策辯論的議題，觀點不同指標就不同。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¹⁷。

2、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¹⁸。整體而論，完全以成果為導向，推論作為衡量機關、單位成員良善互動的機制與提升績效的方法。非但個人目標能與機關組織目標相互結合，彼此之目標間要明確、正當、可完成並考量自制自約的，以人為中心之思考模式與作為。其表格儘量以數字來表達，而文字說明為輔。所以隨時的檢測追蹤查詢便格外重要。由於目標管理重視的是具體的、量化的目標，容易忽視一些定量性不明顯的指標，如只鼓勵生產率而忽略創造性等¹⁹。易

¹⁷ 當然指標建構過程目前常用的有因素分析法，但也受到多質疑的態度，在於題目是哪裡來的？適合測試公務部門嗎？結果剛好是四個構面嗎？此構面能反映組織目標嗎？各構面的權重一樣嗎？上述質疑倘若無法解決其中任何一個，都有可能陷入「文書作業」的窘境，並嚴重違背選用 BSC 的初衷。雖調策略地圖就某種程度而言，可補足此一缺失，但對公部門真正的啟發則在於：我們應釐清公務部門的遠景是什麼？組織的核心價值是什麼？衍生出的策略是什麼？若都能確認並明白說出其中的各種關係，其執行過程便可轉換成指標系統並予以評估，這樣或許較能掌握 BSC 的精神，又能將指標趨向於具體化（參見孫本初，2007：2）。

¹⁸ 目標管理能將組織整體的努力方向協調一致，由首長或主管對應於組織成員相互提出目標及對工作的衡鑑方法，並相互認可；另為其確保其成果對於設置目標及衡鑑方法定期檢視評估與建置回饋機制，以為年終檢討組織個人與組織之成果，以及對於公務生涯規劃提出培養計畫，最終在於達到機關組織最好的績效。

¹⁹ Neely 提出績效評量四項基本過程為：(1)設計評量系統（measurement system），(2)執行，(3)藉由評量結果管理，及(4)修正評量系統（Powell, 2004）（鄭瀛川、鄭夙珍，2007：10），所以，在公務部門中，因其特殊的環境系絡、組織文化、預算限制等，目標管理常常變成績效考核的參考工具，除花大量的資源去追求目標的建構與訂定外，尤應重視其參與之基本精神並引入願景管理、學習型組織等。

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，並非只是指標建構的過程或方法而已（參照孫本初，2007：2-3）。

3、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、見賢思齊²⁰，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。

綜之，在公務部門引進各種績效管理工具時，宜先釐清組織的任務、使命與願景為何、所提的評核工具、及其亟待解決的問題；且因公務部門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。

參、個人考績與團體績效的相關議題檢視分析

績效管理強調產出面之成果評核及衡量，其基本概念係以政府整體或特定機關、組織之產出績效為衡量單元，以瞭解政府之產出是否合乎民眾之需求？是否達

²⁰ 所以組織內外或是世界性的標竿都可以成為學習對象。標竿分析法的比較標的有三，(1) 廣義之比較（Broad comparisons），典型之比較標的如：企業組織、採購策略、人力資源調配、提供服務與解決問題之不同方式等，潛在之效益則可藉以激盪產生新的點子，找出較佳解決方法，將研究成果付諸實施等；(2) 係為績效評量的方法（Performance benchmarking），典型之比較標的如：企業之生產力、資源運用數量、成本、效率、品質之管控等，潛在之效益則可藉此突顯出績效差異情形，探討差異原因，作為執行績效不良者改進之參考依據；(3) 係為程序評量方法（Process benchmarking），典型之比較標的如：作業程序、管理系統、行政流程等，潛在之效益則可以強調現行作業典範，提出增進效能之建議。

到人民極高的滿意度？是否確實有效地解決公共問題，以提升公共及人民福祉²¹？此一面向關注之焦點，著重於政府本身與其外在環境間互動交界構面，亦即政府之服務輸送系統（service delivery system）是否有效運作；而就公共組織運作而言，與績效管理最為有關者，即為廣義之「課責」（accountability），亦即確定每一個政府組織成員，其個人行為及所產生之效果，與整體政府機關、組織產出績效之間的關係²²，進而將課責之結果回饋到機關組織之管理及人事運作機制中，以決定組織成員在組織中之生涯發展，以及獎懲激勵等相關人事管理措施。因此，公務人員考績制度在完整的績效管理制度下，應包括團體績效產出與結果之衡量，以及個人考績表現與團體績效產出及結果連結或扣合關係（參照施能傑，2004：79-94）。

一、個人考績相關議題檢視分析

考績制度改革討論焦點之一，在於強調個人考績與團體績效間應有扣合機制。基本上，個人考績並非客觀不變的，而往往是主觀認定與評價結果，同樣之行為或產出，由不同考核者、運用不同之方法進行評估，將會產生不同之評價結果，因此，績效評比除技術方法及過程外，更包含人際互動及可能的權力運作。茲簡述之。

（一）個人考績是團體績效的基礎：針對個人所為之工作績效管理，著重之點在於績效評核，採用科學的、系統原理及方法，評定及測量成員職務上之行為及工作成果。即經由以一定之機制、過程及方法，將每一位組織成員工作成果予以具體化地表現出來，進而作為組織績效管理之基礎；因此，個人之績效評估應非最終目的，而係作為組織團體績效管理之基礎。個人層次之成員績效評核，由於係以人為

²¹ 2009 金馬獎最佳國片「不能沒有你」劇中所隱含之深意在如何激勵公務人員的熱情、關懷與同理心、傾聽人民的聲音（Hear the Citizens），回應民意及提升決策品質與人民福祉。在 2009 年公務人員全國傑出貢獻獎頒獎典禮時蕭副總統萬長與關院長中同時指出，亦先後提出日本「官僚之夏」來借鏡與回顧我國光復初期公務人員忠勤敬業事蹟，並勉勵全國公務人員，創造新的里程碑。

²² (1)行政院人事行政局於 2009 年 10 月 15 日新聞稿對外界關注公務人員上班時間玩「開心農場」指出上班應盡職負責，非因職務需要，不得動用公務資源等，各級機關首長與單位主管應確實督導考核，督導不週應依規定議處。(2)八八水災期間，某南部鄉公所同仁上網玩遊戲，經媒體報導，影響社會觀感。

對象，無可避免地受主觀人性及社會互動之影響，而使個人績效評核不可能完全客觀。而評估組織成員之績效，除組織管理之本身需求外，更可瞭解成員之價值與尊嚴，亦能提升成員管理與潛能之發展。

(二) 個人考績的困難與謬誤：如前所述，績效考核必須具備信度與效度。通常績效考核有其指標與原則及相關的運用方法如圖 4 所示，可資參考，容後融入分析。在實際考核中，雖依公務人員考績法相關規定辦理，然又常發現行政機關在進行考核時，有下列困難與謬誤 (error) (參照林水波, 1989a, 以及 1989b: 22-35)

激勵因子	環境要素	能力與潛能
生涯抱負	設備 / 原料	技術能力
成員衝突	工作設計	人際關係能力
挫折感	經濟情勢	分析能力
公平 / 滿意	工會 / 協會	解決問題能力
目標 / 期望	規則與政策	溝通協調能力
團隊 / 凝聚力	管理者的支持	生理限制
	法律規定	心理意向

圖 4 影響績效的因素圖

資料來源：參照 Snell & Bohlander, 2007: 367.

1、難於公正或流於形式，其主因為考績者的主觀偏見，或是主管偏見與鄉愿作風所致；2、過寬、過嚴或趨中傾向的謬誤 (leniency、strictness or central tendency)，係指考核者偏向兩端的評定或考核；3、暈輪與單點謬誤 (halo & horns)，在於考核者有以偏蓋全的傾向；4、比較謬誤或好同惡異的謬誤，乃考核者對考績的評定，以受考者間的相互比較而定，而非以每位受考者實際工作的績效為評比衡定的基礎；5、服務年資或考核者特性而引發的謬誤，包括考核者往往有給予資深的人員較高考績的傾向，以及考核者如堅持自己的考績，絕不能低於部屬等，均可能造成考績的謬誤與不正確性。

(三) 建構個人考績完備的思維架構：政府推動績效管理，強調以績效作為考核的標準，同時又要重視廉正、品德與課責、授權、授能價值以及防止各種可能的

謬誤等，與現行公務人員考績法規定是否相容，或有爭議，如何克服，值得重視（參照蔡良文，2006：444-449）。當然，政府部門進行組織成員績效評核之困難性，除了人情因素影響評估外，更因政府部門之工作性質及產出不易客觀量化，因而使成員之績效具有高度的模糊性（performance ambiguity），其成員考績評核之困難度也越高（陳海鳴、郭東昇，2005：559-572）。所以，為克服個人考績謬誤，在實務作為上，就必須從完備之過程、靈活方法之運用及陷阱之規避等面向，思考法制設計之架構。

1、完備之過程：目前個人考績過程之重點，在於「由上而下的指揮監督功能」，未來應強化「水平的溝通協商功能」，並須取得衡平²³；2、靈活之方法運用：任何評核方法具有多種可能性，關鍵在於審酌何種條件及情境下，應該選擇何種與多重組合之評核方法，才能使評核最具有信度及效度²⁴；3、規避陷阱之發生：績效評核必須避免產生陷阱²⁵，所以，應調和彼此立場，避免過度主觀性，以及防止可能的陷阱，方能完備法制與運作的思維架構。

二、團體績效評比相關議題檢視分析

（一）團體績效考核的現況分析

凡良好且有效的團體績效考核制度能客觀衡量組織績效，並檢驗績效是否符合組織預設標準，同時從中修正個人與組織目標的偏差，以符合組織發展需求。所

²³ 在指揮監督功能方面，除重視其工作範圍評估指標外，並應考量其品德倫理之評量。在溝通功能方面，則表現在上述每個評估階段，都必須經由評估者與受評估者間之良善互動，並進一步商定未來績效改善或發展評量，以維持組織管理的穩定發展。

²⁴ 實務上進行團體績效評核時，先取決於組織文化、業務特性或重視組織發展等因素。至於組織成員則必要考量其行為舉止、重要事蹟等事項。而個人與組織團體績效之評比及其發展性，應予重視。

²⁵ 本項包括：(1)主管與成員視績效評核立場上互異。(2)績效評核由於不同立場及背景，對於績效評核的結果會賦予主觀之詮釋，使其產生有利於己之結果。(3)由於強調公平性，其評量採以格式化及一體適用方式，導致成員被評核項目與個人特殊工作職掌及能力間，呈現低度關連性。(4)績效評估之結果難免對和諧的人際關係與良好團隊帶來緊張，破壞團隊能力及凝聚力，對於組織團體績效造成不利影響。（引自世界經理文摘，2008：24-26）

以，有效的團體績效考核可帶動成員進行學習以改正偏差，進而整合資訊，發揮組織成員之顯性與隱性知識傳承功能，並凝聚組織成員的向心力，以落實推動知識管理（KM），引導（steering）文官體制創造生產力，實踐服務型政府之運作。惟就考績理論有關發展與激勵性功能之強化之做法，目前之現實情況下實難有效推行，個人考績幾乎流於形式，而行政機關之團體績效考核尚未建立，何能冀望藉由個人的考績來達到考績的發展與激勵性功能。

其次，公務部門的行政管理並非憑空存在，社會大眾、政策領導者與公務人員之間，彼此之間透過制度安排與政治活動而緊密地相聯結（參照林水波、陳志瑋，1999：319-354）。因此，團體績效考核，應考量人民的感受；即公務人員應該考量之指標內涵，可區分為：公共利益、憲法及法令；各層級的政府機關組織職能；媒體、專業與職業標準及社群價值觀；民主規範，以及公民價值等等，此皆與課責（accountability）之運用有關²⁶。Jabbara & Dwivedi 對於課責面向的區分（參照 Denhardt & Denhardt, 2007: 42-43），相當周延，其主要為 1、組織課責（organizational accountability）；2、國會課責（legislative accountability）；3、政治課責（political accountability）；4、專業課責（professional accountability）、5、道德課責（moral accountability），等項，值得參考（孫本初，2007：179-184）²⁷。

再次美國歐巴馬的績效管理改革過程中，也呈現許多問題，包括障礙與謬誤。

²⁶ 嚴格的定義下，課責性與責任性並不相同。課責指的是組織中的某個人必須因為其決策或行動而接受責難或獎勵；責任的意義較為模糊，而且是透過層級結構的另一個方向進行。另外顯的課責是行政人員執行其行政任務並對之負責。而人們對於非因自己行為而直接產生的結果有內隱的責任。

²⁷ 課責的真義是：要算清楚的、需報告的、可依賴的、能解釋的、知得失的、負後果的、重成果的。「課責者」要能承擔全責，要確定「負責者」能完成工作，進而要能縱觀全局，也能細審關鍵，能細分課責與負責的不同責任深度與廣度（張文隆，2006：55-71）。由以上論述可知，公務人員淘汰制度的重要原則之一就是要符合「課責原則」。公務人員淘汰制度之所以必須遵守課責原則之目的，一是在明確規範公務人員所應負的責任範圍，使其在從事行政行為與行政決定時，在行為態度上能恪守相關法規之規定與符合公共組織所定之績效標準，以回應民主國家公民對政府之公共課責。另一目的，則在於保障公務人員不受監督者濫權之侵害，因為當公務人員淘汰制度的課責範圍確定之後，除非公務人員違反應盡義務與責任，否則其身分權及因公務人員身分所享有之權利，均不可被任意剝奪。

如評量指標未能衡鑑所欲達成之績效；指標與施政目標間因果關係不足；多以投入型、過程型指標作為評量標準；指標的方向性不明確；指標之分項權重分配不適當以及預定目標值不具挑戰性等。至於解決之道略以，在重視指標所評量的標的，須與最終的產出或結果，具有高度相關（不論正向或負向）。應重視結果指標，因其較能反應實質的績效，所以必須扣緊結果指標（含中介結果-*intermediate outcomes* 及最終指標-*end outcomes*）；至權重之設定方法要為：層級分析法（*Analytic Hierarchy Process, AHP*）、敏感度分析法及專家德菲法等；另為期預定目標具挑戰性，可以過去該項指標達成度之平均值加上一個標準差等加以考量。（胡龍騰，2009：34-48）要之，上述各種績效管理作業中的可能問題及其解決之道，是值得重視的。

政府人力資源管理決策另一最重要的議題就是公平，因為公平對於組織成員而言是一項非常重要的激勵因素，如果組織成員感覺到組織人力資源的相關制度或決策缺乏公平性，則成員士氣將大受打擊。反之，則成員會因為認知到組織的公平對待，而以工作績效、對組織的承諾、以及良好的組織公民行為，作為回報。而個人考績或績效評比等相關人事管理措施，均必須考量公平原則。

（二）團體動力到團隊建立與績效考核目的之評析

團體績效著重於團體行為模式，以及成員與成員之間的互動關係，即在團體動力（*Group Dynamic*）的運作下，所表現出來之團體特徵與行為；對團體而言，團體績效為團體運作之結果，亦為團體過程之現象（宋鎮照，2000）。又團體具有科層體制及領導與權威，而團隊強調平等化、分權化，成員共享領導權；團體重視分工及個人之工作成果與責任；團隊則是強調個人和團體之責任並重，較著重集體之工作成果。所以，如何在重視層級節制與指揮監督的行政部門環境中融入團隊精神，也是重要的課題也。

再者，霍桑試驗（*the hawthorne experiments*）為早期重要之團體研究，而團體績效考評對於霍桑實驗延伸之正式組織與非正式組織的正反功能亦宜併同考量。有關團體績效部分，考量重點須放在團體互動，亦即其受「團體動力」影響之情形，方能有效進行團體績效管理與評核。任何組織運作有其靜態結構如組織法制、人事法制等，更需瞭解其組織動態運作內涵，亦即團體動力產生之效果對於績效產出與結果之影響。

組織成員層級之高低對社會性監督或內部監督績效的影響程度是不同的，且團體中組織成員的背景因素，包括年齡、教育程度、性向等因素，及其彼此之互動，或產生加成作用，或產生減退作用，其團體表現亦有所不同。如何導引團體互動或團體動力正向功能，是必要正視的課題。又團體績效評比中，也關涉到個人考績及其陞遷發展，必須克服負面競爭的可能後果，如「一個和尚挑水喝，兩個和尚抬水喝，三個和尚沒水喝」的推諉現象。所以，「一種米養百種人」，「人心不同各如其面」，如何導引善心善念的匯聚與團隊的建立，是提升團體績效時，須認真思索的課題，亦是善治的基礎。

三、個人考績與團體績效評比間應考量的議題分析

(一) 現行考績制度改革背景分析

現行公務人員考績法制設計之本旨，係以受考人年度品德操守與與績效表現為主要考核範疇，並於公務人員考績法及其施行細則規定考列丁等及甲等之條件，其實施過程，如 1945 公務人員考績條例規定不得超過三分之一；1970 年公務人員考績法廢止考列甲等人數限制，惟 1971 年由總統府秘書長協調五院秘書長規定各機關考績考列甲等之比例，以三分之一為原則但不得超過二分之一。迨至 1987 年公務人員考績法施行細則明定可考列甲等之一般要件及特殊條件後，其比例又偏高，則有其變革措施²⁸。如前所述，考量個人考績如未能結合機關整體績效與民意之相當落差，恐流於寬濫，且在各機關適用相同甲等人數比率情形下，如無團體績效評比作為衡鑑機制，會有不同機關或單位間具相同績效之受考人，卻可能在考績評定上產

²⁸ 銓敘部及行政院人事行政局自 2001 年起以首長聯名箋函請各主管機關配合依考績考列甲等人數比率以 75% 為上限之原則辦理，且規定主管機關在該比率上限內，得對具有特殊業務績效表現之所屬機關，酌予調高其比率；又行政院人事行政局於 2002 年規劃特別重視業務推動之績效，乃試辦行政機關績效獎金制度，2003 年起全面實施，嗣因立法院審議 2007 年中央政府總預算案決議、中央政府總預算自 2007 年度起，人事費若有結餘，亦不得充作任何名目之獎金，爰 2007 之後即未再核發績效獎金。惟各機關內部仍有依團體績效評比結果據以分配各單位甲等人數比率之情形；另行政院研究發展考核委員會規劃經行政院於 2001 年訂頒之行政院所屬各機關施政績效評估要點（於 2009 年 4 月 17 日另訂行政院所屬各機關施政績效管理要點），自 2003 年起開始推動辦理機關間之績效評核。

生不同結果，而欠缺衡平性；又基於給予機關適度之競爭壓力，督促機關努力達成目標管理，進而提升機關整體績效考量，確有實施團體績效評比之必要，考試院乃於 2005 年 7 月 14 日函送立法院審議之公務人員考績法修正草案第 13 條之 1 第 2 項規定：「主管機關及各機關得視其業務特性及需要，分別辦理所屬機關間及內部單位間之團體績效評比，評比結果作為評定機關及單位人員考績比例及獎勵之依據；其範圍、標準、程序及有關事項之實施辦法，由考試院會同行政院定之。」然該草案未完成立法，至今仍由銓敘部重新檢討研議中。

考試院第 11 屆考試委員上任後，即積極與行政系統推動文官制度之興革，組成文官制度興革規劃小組，就施政綱領與關中院長上任後所闡示之改革理念，以及各界所提供建言，多次開會討論後，彙整成 6 大方案，提該屆第 39 次會議通過，其中「落實績效管理提昇文官效能」方案，其具體興革建議，含括研修公務人員考績法「建立個人與團體績效評比機制及績效獎金制度」。按團體績效評比機制及績效獎金制度，雖分別有過去實務作法可資借鑑，惟擬併入公務人員考績法，予以法律規範時，允宜審慎配套妥善規劃制度內容，俾立法後得以順利實施。

（二）相關問題初步分析

現行公務人員考績與行政院各機關施政績效評估²⁹，未來因有關考評時間點及受考評對象均不同，須考量考評時間、受考評機關及評量方法等，規劃考績法規團體績效評比制度相關規定，茲說明如次：

1.考評時間：團體績效評比制度納入公務人員考績法規範，並作為分配考績甲等人數比率及發給績效獎金之參據，則各機關辦理所屬機關及本機關各單位間之團體績效評比從務實面言，團體績效在行政部門以漸進採行為宜，且其考核均應於年終前完成，始有辦法如期於年終辦理個別受考人之考績；又各機關辦理所屬機關間

²⁹ 個人考績年度終了辦理，其結果自次年 1 月起執行；依行政院人事行政局規劃辦理之行政機關績效獎金制度，各機關應於當年 12 月 15 日前，就其內部一級單位及其所屬機關間之績效完成評比分等為原則；復依行政院研考會規劃之行政院所屬各機關施政績效評估要點規定，行政院所評估之所屬各機關施政績效範圍，係以行政院下屬各主管機關（各部、會、行、處、局、署、院、省政府、省諮議會，即該要點所稱各機關）及其所屬機關之年度績效為範圍，並規定各機關應將其年度績效報告於次年 3 月 7 日前，提送研考會辦理評核，至於考試院所屬兩部二會如何比較與評核？似可併入中長期規劃事項。

團體績效評比，並據以分配所屬機關考績甲等人數比率後，其所屬機關始能進而分配所屬各單位之考績甲等人數比率，基此，在團體績效評比方法上須力求簡化，儘量以量化或類比或序列之標準評比，否則勢必影響公務人員考績之辦理時程。

2.受考評機關（單位）：應予考量者為：主管機關的定位，包括中央機關與地方政府之互動關係，其考績權責定位宜審慎研處；及以各相關單位之性質及規模大小來做區隔或分類，是必須慎重思考的³⁰。

3.評比方式之檢視分析：就個人績效部分，現行公務人員考績法、考績法施行細則及各機關平時考核等相關規定，已就個人績效考評及品德操守予以規範。2004年試辦績效獎金制度時，通常以單位績效評量其等次，發給團體績效獎金，再由各該單位主管就其所屬同仁評比績效，按優異順序給予個人績效獎金。所以，未來制度設計上，將團體績效與個人考績扣合即可。

至於團體績效之評比方式，則又涉及績效評比標準及評比工具兩部分³¹，由於政府業務為公共服務性質，多屬質化之本質，實施績效評比之困難度高於民間企業，過去實務多以可以測量質化的績效指標進行評比，雖可簡化評比作業，然作法仍有予再研議之處：其一、就機關內部單位之團體績效評比而言，不同單位間業務

³⁰ 由於政府業務多係由中央各部會負責政策之規劃，其所屬機關或地方政府負責執行，即中央各部會負責規劃之政策普遍須透過所屬機關之執行結果，始能窺見其成效，是行政院研考會規劃行政院評估所屬各機關施政績效，乃以行政院所屬各主管機關暨其所屬機關之年度績效為範圍；另地方各主管機關對其自治事項（由於直轄市長、縣（市）長、鄉鎮（市）長的「政治派系之山頭心態」，團體績效在地方能否確實推動實施，地方自治的因素應予考量，或許對此，在考績法規之團體績效評比受考評機關是否排除主管機關審議，可再審酌。另依據業務性質差異分組評比之可行性方面，因評比標準一致，可減少評比公正性之質疑，由於不同機關業務性質可能差異甚大，不同業務性質之評比標準，事實上難完全求其一致，由公正公平之考量，宜依據各機關（構）業務性質差異分組辦理評比，例如分國營事業機構稅務機關、戶政機關、地政機關等分別評比；又重視評比對象規模大小因素方面，以組織團隊成員多寡可能會影響業務推展，是以，團體績效分組評比對象之規模大小宜相近。即人數較少之機關，其團體績效難與同層級機關相互比較，於制度設計上兼須予考量。

³¹ 茲就後者而言，上述人事局及研考會規劃之作法，均以目標管理為主要評比工具；而前者則含括績效目標與績效評比指標，以政府各機關及各單位均有其一定之業務職掌，各該業務職掌依年度施政計畫不同，會有不同之工作重點，績效目標即係以年度工作重點提列，並據以訂定績效評比指標，誠為團體績效評比成功與否之關鍵。

性質差異甚大，雖可採目標管理方式，透過其目標之複雜度、挑戰度、執行度及達成度等進行評比，惟多未有由受服務對象參與之評鑑機制，恐機關內部之績效評比與外部觀感未必一致，而易受質疑，因此，制度設計可將服務對象之回饋納入評比標準，或委託公正客觀之民調公司調查，以供作參考³²；其二、就所屬機關間之團體績效評比而言，上級機關對於所屬機關年度中之優劣事蹟宜即時建立資料庫記載，俾免由所屬機關自評可能形同文書作業與作文比賽之流弊。機關或單位年度業務如屬先期前置作業或設計規劃階段，致績效尚未呈現者，難以檢視其效益，如何評核或列入績效目標或排除之，應視個案處理。

（三）團體績效評比時應注意的課題分析

承上所述，實施團體績效評比至少應注意課題略以：

1、實施團體績效評比須給予受評核者壓力與誘因，制度才易於推行成功，而壓力適切，誘因合理必能激發其動力。因此，除現行考績對個人之獎懲外，拉大單位團體績效評比之甲等比率，應有其激勵職能，至於適切合理發給團體及個人績效獎金亦有其制度推行之必要，惟應避免營私之流弊。

2、須使機關首長或單位主管確實認知績效管理之重要性，而就制度而言，除應重視其公正性及避免深化自利個人主義之缺陷，須合理引入公民參與治理的內涵（參照 Box, 2004: 25-41; 2007: Vii~Xii & 21-39），應設計拉大機關或單位績效評核好壞差距，決定機關首長或單位主管之去留，課予其對機關或單位績效表現之責任。至於民選首長似可經由公布績效表現成果，使其有民意與民主課責壓力，惟須留意評鑑之公正性。

3、在團體績效評比建制後，各機關宜先就不同業務性質之所屬機關或單位研議所得使用之績效評核方法或工具，特別是在對不同機關採用不同績效評核工具，如考試院將其內部單位分成二類加以評比。而各機關或單位大小及人數不一，對於小機關或單位不易辦理績效評估者，於制度設計上應有彈性調整機制，例如各人事一

³² 政府不可全以民調施政，因民調的真意在於參照了解人民的感受與聲音，以降低官僚惰性，提醒行政部門提升其高度與廣度，以及前瞻精進戮力服務，協力完成政府施政目標與人民需求。

條鞭人員併入上級機關整體績效考評³³，由上級機關統籌辦理或合併小單位實施考評等。

綜之，公務人員之價值感與使命感，係由行為理論探討個人內在需求與價值，亦為馬師婁（Abraham H. Maslow）所提出之自我成就或自我實現感或靈性之需求表徵，而績效管理與考核不宜僅由數量或書面及文字績效表達，對於內在抽象之要素衡量，宜從發展與激勵性的功能出發，將考績（核）結果用以協助人員瞭解本身之工作能力，並藉由適當的計畫以提昇、改善其工作智能，進一步建立個人未來目標，配合組織未來發展策略，方可衡鑑或凸顯績效考核之抽象概念的影響力。而關於行政性價值需求以考績結果作為調薪、獎金、陞遷、汰劣的憑據，因衡量標的不同，故無法於此精確衡鑑之，因此，清楚設定組織與個人目標與策略，並運用績效考核來衡鑑價值感與使命感的影響程度。又筆者經由討論有關個人考績之學理謬誤與解決之道後，於借鏡國外經驗，再討論團體績效評比的可能問題、謬誤與解決方法之後，初步結論是必要修正公務人員考績制度，至於其改革成功關鍵之一，乃在如何建構個人考績與團體績效評比之結合機制等相關議題後，方能期待考績制度步入康莊改革大道。

肆、個人考績評核與團體績效管理有效連結之分析

公務人員考績法原係針對公務人員個人及考績程序所定之規範，非做為評比團體績效之用，未來公務人員考績法增訂團體績效評比機制時，須經理性思考。又團體績效評比標準之設定，除國營事業外，須通盤考量一般行政業務涉及標準難以設定之實際問題。如何分定評比標準與評量方法？個人認為應僅以總綱架構規定，以保持其彈性原則。至於在實施過程上，其績效評比結果是否決定首長或單位主管之去留，應縝密設計，以避免淪為形式主義或政治操弄的工具。

³³ 目前行政院人事行政局每年辦理之行政院所屬各主管機關人事機構業務績效考核成績審查，以 2009 年度人事業務績效考核共分中央（含直轄市）人事處組；中央人事室第 1、第 2 組；縣市政府人事處第 1 組、人事處（室）第 2 組，以及議會組第 6 組辦理評核，並列出其名次順序，據以表揚或對尚待加強部分，應予改進及列為追蹤查證重點，並作為評定各該主管機關人事主管年中考績及各該人事機構人員年終考績考列甲等比例之重要參據，上述實務經驗或可供未來運作之參考。

復因組織運作有其複雜性，組織成員間又具差異性，因此，個人考績與團體績效評比之有效整合，難以直接以團體績效作為個人考績評比之依據，亦無法直接將個人考績之總和視為團體績效，而必須透過組織有目的性之管理作為，尤其是機關首長或單位主管之領導能力與評量經驗來評核之，其間之人事審議會議或考績委員會亦須扮演相當重要的角色，其目的，在於使個人考績與團體績效能達相互契應與契合之境域。就上述觀點，有關個人考績與團體績效評比扣合之管理作為，可從下列面向切入探討。

一、機制面向：互信參與建構共同願景與連結配套作為

團體績效與個人考績管理連結，係經由績效管理活動，對組織未來發展形成共識，亦即以「前瞻發展」評估（核）取代「回顧管控」之績效管理。基本上，績效評核以往在時間序列上較關注於過去之產出與結果，其績效評估（核）之進行，多為主管單向評述考核，較難建立成員與組織之間型塑共同體意識，同時使成員欠缺對組織之信賴關係，對於未來生產力產生不利的影響。因此，績效管理之核心，必須經組織與成員經由過去經驗下進行良性對話，即由相互對立到互相信賴，由組織疏離到組織承諾提升成員工作潛能與歸屬感，型塑共同願景與良善運作之績效管理機制。

再者，加強彼此對話及良善溝通，建立團體課責，有助於組織信任。在績效管理建構過程中，將個人與組織團體結合最直接之方法，即強化參與及對話之機制，使成員均能參與績效管理之規劃、目標設定、衡量作業及績效產出與結果之確認等，並能適切發揮影響力。以往績效評核多由上而下，在權力運作過程，課責之對象僅為個人。然實務運作上，以個人為課責主體對象並不具公平性與合理性，因成員之表現未必均與組織績效優異程度成正比，當個別成員之表現均為優異，但組織運作之產出或結果未能成功時，其主要關鍵原因在於領導及管理層面，而非成員本身。因此，績效管理應適度導入民主課責機制，組織成員既為被評估者，亦是績效管理之共同協力者，透過團體與民主課責，才能將組織團體與其單位及成果有效結合，成為運作良善且完整之有機體。所以，個人考績及團體績效評估結果與人事獎懲或預算分配尚得維持目前之思考模式與作法，惟長遠宜予漸次脫勾處理，因績效評估結果應導向發展與激勵性功能為主，至少不必強調兩者之緊密聯結；此乃源於

績效良窳之因果關係不祇非常複雜，且以績效與政府預算之聯結，不單是簡單線性之邏輯，而是存在多元複雜之關係（參照張四明，2009：14），必須漸進配套改革之。

二、法制面向：研訂個人與組織目標之連結及評量工具規範

績效管理必須考量個人考績與團體績效評比的議題，而將個人考績與團體管理績效有效整合之前提要件，係經由「策略規劃」之活動，將組織所有成員均納入組織年度內之運作策略的架構下，以達成組織之策略。每位組織成員應有之作為為何？應扮演之角色為何？均可作為衡鑑成員績效之基礎。由於對每一位組織成員之要求，均以組織策略之達成為前提進行設定，因此，只要掌握每位成員績效達成度，即可推知組織策略達成度。未來公務人員考績法應規範配套性的績效管理工具，主要包括「目標管理」及「平衡計分卡」以及有條件參採 360 度績效評估回饋制度（徐木蘭，2000：239-246）。至於全國實施績效評估時的問題及其解決之道，亦可併同思考。

因為目標管理之重點，在於成員依據組織總目標，以及成員工作職掌，設定其特定工作目標，主管必須發揮領導與管理功能，協助成員達成目標及展現被期待之行為，完全奠基於成果之績效導向、參與式管理及成員自我控制之管理哲學。而完整的績效管理制度，須由上而下、由面而點，逐步建立順暢快速的回饋機制，目前公務人員考績制度為人詬病者，在於未能有效將組織目標和預算與個人目標設定做有效之連結與扣合，往往出現個人目標達成，組織目標卻未完成之管理謬誤，亦即出現人民觀感與公務人員考績甲等比例之落差現象，所以法制上應建立快速回饋參與機制，是讓個人考績與團體績效能有效扣合的關鍵所在。

復以目標管理為確保所設定目標之正確性，且為遷就目標必須達到「可被衡量」之原則，往往造成設定之目標偏向財務性目標，而無法完整涵蓋現代化組織高度智慧或知識管理的特性。爰配套的合於「策略地圖」應是可行的途徑。再以各機關使用平衡計分卡時，應先所提出完備之指標，呈現現代化組織必須實現之多面向價值，尋找組織短期與長期目標間、財務與非財務之量度間、落後與領先之衡量指標間、以及組織內部與外部績效構面間之平衡狀態。即在參照或引進不同時期之平衡計分卡時，應視為因應不同的管理課題而定（Kaplan & Norton，朱道凱譯，

2008)，且應重視該策略價值之定位，以及其策略方法之精神所在即可，亦即考量降低不同單位之本位主義，或應避免因過度分化造成單位間之繁複協調互動與文書相關活動，方可避免目標錯置之謬誤現象。至於 360 度回饋制度，主要在考量行政倫理與組織文化因素，所以，不宜貿然全部採行。

三、管理面向：強化首長與主管領導及考核能力

個人考績與團體績效之連結，其成功之關鍵，在於能以整體角度區別不同成員對組織之貢獻度，而成員若對組織沒有貢獻時，即應有補強訓練或有退場機制之設計。因此，有效的績效管理，除考量品德、操守、忠誠、廉正、關懷外，亦須留意知能、效率與績效，並以確實分工與責任歸屬為評量基礎，同時針對不同業務性質訂定適當而多面向之評估方法與工具，以利評鑑個人考績等次與團體績效。

再者，首長與主管必須承擔個人考績與團體績效評比的責任。首長考核主管時，除重視功績原則（merit principle）外，更須重視民意，以同理心傾聽與關懷民眾的心聲等政治性價值因素。易言之，績效管理的主要目的在獲得人民對公務人員的尊敬，所以須能為民興利爭取福祉，非僅消極防弊而已，且係對依法行政的積極作為之正解。當然亦須正視其可能之盲點所在：如團體績效評核基礎要能完全客觀公正而且「有效」，至少應掌握 SMART 原則，惟其指標是多元的，而宜掌握 4E 之共同標準³⁴（關中，2009b：19-20）。且如各單位選出評估委員來評比時，對於單位人數較多者，是相對有利。又對於不公評核案件，退回該評估委員之評分表（包括單位主管或評鑑委員），是否違反績效管理原則，亦為須重視之議題。同時，政策評估非以短期之利益為考量基準，而需觀察其長遠的利益及所謂「超後果判斷」

³⁴ 關院長中指出績效指標之設定應掌握 SMART 原則：S 代表具體（Specific），指績效評估的指標必須具體，不能籠統。M 代表可衡量（Measurable），指績效指標是可衡量的，例如可數量化或者行為化的，驗證這些績效指標的數據或者資訊是可以取得的。A 代表可實現（Attainable），指績效指標在付出努力的情況下可以實現，避免設立過高或過低的目標。R 代表相關性（Relevant），指績效指標與工作的核心內容有密切相關性。T 代表有時限（Time bound），指完成績效指標有一定的期限。而在績效評估的共同標準上，一般來說，慣用的指標是 3E，即效率（efficiency）、效能（effectiveness）和經濟（economy），近年來又增加公平（equity）的指標。也就是說用最少的資源達到最大的產出、愈接近目標達成度，就是績效。

也。另筆者長期觀察，好長官讓工作積極能力強的成員發揮，甚至容許成員犯小錯，使渠展現才幹潛能。但當成員遇到不太信任或能力德行均不足的長官，如何與長官產生互補而相互成長？實務上，團體或個人之績效不彰的原因何在？改進之道為何？從管理者角度言，至少應留意首長或主管的角度或非主管或不同層級非主管角度？是值得思索的。

至於如何增進或測定主管正確考核部屬的能力方面，筆者贊同關院長中日前對初任各主管演講中所指出（2009）：善用考績法有關規定與工具，達到改善個人績效、單位績效及機關績效的目標；同時首長或主管人員必須要承擔一定的責任。參照渠提出之初步具體作法是：必須正確且有效的平時考核：主管不可為求單位和諧，縱容績效不佳的公務人員，致使機關包容怠惰，形成反淘汰之惡性循環，甚至於發展出許多陋規。另外，在團體績效承擔責任方面，於考評時需注意：（一）首長或主管要有正確有效的考核能力，既能考評其產出有關之服務質量，亦可評鑑初期結果之目標達成度或所造成影響。（二）各單位應有分類差別，或僅列排名等第？確立各單位評分的寬嚴標準，或至少在各單位間有區隔，其獎懲亦有分數差異性。（三）同時要為部門同仁的能力優劣和績效產出表現負起責任，善用和開發同仁的能力與協助其成長，也是主管的責任之一；正確而有效的評估成員的績效只是手段，績效管理才是目的；（四）增加面談機制，協助成員了解其優缺點，並加以改善³⁵。因此，首長或主管人員面談前的準備、面談的態度與技巧，面談時機（間）在上班或下班時、辦公室或非辦公室，都可能影響面談的結果。面談是可以協助首長或主管與成員良善互動，並決定成員之訓練需要，以及陞任遷調與潛能之評估與開發，在績效管理上是極為重要的。

四、技術面向：配合雙軌多元之評核方式

由於績效管理主要重在落實執行策略，以達成機關組織目標及管理作為。其內

³⁵ 未來主管每年必須與部屬進行一至二次的面談，面談內容及結果要列入平時考核紀錄；其目的是為促進考評者與受考人雙方之溝通與瞭解，由具考核權之主管，對其受考評員工就工作方法、態度、目標、如何執行職務及工作檢討結果等實施面談。面談的基本立場是溝通問題、解決問題、創造雙贏，而不是為了處罰組織員工，否則便無法取得同仁的信賴，更遑論改革。

涵至少包括機關組織績效、各單位績效、個人考績，以及三者間之互動連結關係。此亦可做為民意機關檢視評估行政機關施政作為之依據，並藉以確定民主政治的課責機制與功能。機關首長可經由單位績效與個人考績評量，以達到文官體制之政治控制；各單位主管經由個人考績評量來達到領導與協助首長指揮監督同仁完成既定工作目標；各機關組織成員可透過績效評量指標與考核，以確立個人工作標準與發展方向。

目前政府部門個人表現及整體績效產出與結果，係透過人事考績及研考評鑑之兩元體系進行，其結果除國營事業及相關機構外，施政績效不影響個人考績，個人考績少有反應組織績效產出與結果。從績效管理之觀點，人事考績及研考評量均為績效管理之內涵，在績效管理有效性上，應建立在兩者之相關連結，而非獨立運作；民進黨執政時曾經試圖於人事考績中，導入具績效理念之獎金制度，以配合實施團體績效之評核制度，但未能全面成功地實施，其設計之制度內涵，亦未能完整地思考與研考功能緊密接軌³⁶。未來於考績制度修正設計中，除實施團體績效評核外，亦應將研考職能導入制度設計中，或賦予人事部門具有部分研考職能；而程序上亦應有完整地連結設計。績效考核主要根據施政目標，透過目標管理等方法進行所屬機關之團體績效考核，其等次分配之審查，係將團體績效考核結果，送考績審查單位進行先期審查，以決定所屬等次比例分配或其他考核標準；最後確定評核審查，由所屬根據先期決定之等次比例及考績標準，完成個人考績之初評，再送考績審查單位進行確認審查，俾使團體績效評核確實，並能於個人考績評核中發揮應有之功能。

據此，公務人員的考績表應該加以大幅改革，使其成為因應各機關不同情況的考核量表。考核工作績效與發展潛能的核心，應該是成員的績效與服務倫理等。又在考量我國的行政文化較偏重追求形式之公平，經常造成主管之鄉愿妥協作風，應該明確規定獎優汰劣標準與比例。因為極為優秀的成員是極少數及容易辨識的；而表現拙劣者亦然，均應訂定一定比率，必能形成績效管理者的激勵與壓力因子，亦可發揮組織成員的潛能，如此方能進展至策略性人力資源管理層次，建構高效能政

³⁶ 如前所述，銓敘部配合考績法修正草案，於 2006 年間研擬「團體績效考核實施辦法」，但因公務人員考績法未完成修正，故仍為草案階段。

府。

伍、結語

在面對全球化、資訊化及知識經濟時代的變遷與發展，以及政、經、社、文、科各種環境變遷的嚴峻衝擊，各國政府為有效推動施政願景、政策理念與方針，及提昇國家競爭力，莫不致力於確認國家發展方向與提昇政府施政能力，而其成敗關鍵，則在於有無健全的文官制度，以提昇文官素質與效能。當前公共服務必須要跨域整合與協力治理，由個人至單位，由單位至團體，由團體至組織，由組織至機關政府體系，每一層級運作均須緊密整合，始能集中運用有限資源，經由協力而發揮綜效，而臻於善治之境域。

回顧現行公務人員考績法與績效管理有諸多未盡契合之處，而未來考績法修正案除納入考列甲等比例限制、團體與個人績效評量，以及平時考核之面談等較屬靜態的績效評量法制改革外，倘能顧及動態績效管理目標之達成，以建構一個彈性管理與行政高權倫理管制衡平的績效考核制度，應是最佳的決策。而型塑具有穩定周全的考核與適切淘汰退場機制，以及具有動態績效管理思維與方法之組織文化，是應戮力以赴的目標。因為透過績效管理制度的建立與執行在過程中，可對成員個人的心態及行為產生影響或導引之作用，使個人之努力目標能與組織目標一致，而發揮「目標趨同」(goal congruence)之作用。

綜之，公務人員考績法制，在融入績效管理及其達到目標趨同之過程，必須以策略規劃作為核心活動，使每一位成員之目標均由組織目標衍生而來，其評核過程能帶動組織成員參與，以建立共識，以策勵未來。當然，在鑑別不同成員對組織貢獻度差異之法制規範上，必須合乎公平理論的激勵原則，建立良善互動機制，方能建構個人考績與團體績效評估的扣合機制與作法，以有效連結個人及組織價值、行為與發展與提升組織團體動能，建立個人與機關團體雙贏之結果，建構高績效的政府，贏得人民的尊敬、信賴與支持，亦能助益於提昇國家競爭力。

參考文獻

- 丘昌泰（1998）。「建立績效導向的公務人員俸給政策：公共管理的觀點」，空大行政學報，第 8 期。頁 103-128。
- 世界經理文摘（2008）。「評估績效，重點放在未來」，世界經理文摘，第 268 期。頁 24-26。
- 朱金池（2009）。「策略規劃與策略課責」，收錄於吳定等著行政學析論。台北：五南圖書出版公司。
- 朱武獻（2003）。「公務人力績效管理制度」，政府改造與文官體制國際研討會實錄。台北：考試院。
- 李允傑（2000）。「公部門績效評估」，人事月刊，第 29 卷第 4 期。頁 4-14。
- 吳定（2000）。「建立公共服務卓越服務模式探討」，空專學訊，第 99 期。頁 49-56。
- 吳定等（2009）。行政學析論。台北：五南圖書出版公司。
- 余致力主持（2003）。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研究。
- 宋鎮照（2000）。團體動力學。台北：五南圖書出版公司。
- 林水波（1989a）。考績制度-理論研析與經驗驗證。台北：五南圖書出版公司。
- 林水波（1989b）。「考績謬誤論」，研考月刊，第 13 卷第 4 期。頁 22-35。
- 林水波、陳志瑋（1999）。「顧客導向的政府再造策略」，政治科學論叢，第 10 期。頁 319-354。
- 林嘉誠（2004）。「公部門績效評估技術與指標建立」，國家政策季刊，第 3 卷第 2 期。頁 1-20。
- 胡龍騰（2009）。行政機關績效評估技術之探討報告。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 徐木蘭（2000）。「360 度績效評估政府的胎盤素」，行政管理論文經選輯，第 14 輯。頁 239-246。
- 施能傑（1998）。「政府的績效管理改革」，人事月刊，第 26 卷第 5 期。頁 35-

51。

施能傑（2004）。「建立組織績效管理引導員工績效評估的制度」。考銓季刊，第 37 期。頁 79-94。

柯未名（Alice Cawte，澳大利亞商工辦事處代表）（2009）。An Introduction to the Australian Public Service and Its Approach to Performance Management.（澳大利亞文官制度及其績效管理）。2009 年 12 月 7 日考試院國際文官制度學術交流專題演講。台北：考試院。

孫本初（2002）。「政府績效管理的新思維」，考銓季刊，第 29 期。頁 38-46。

孫本初（2005）。「績效衡量與評估的操作概念」，考銓季刊，第 43 期。頁 39-52。

孫本初（2007）。「績效評量工具之探討評論文」，發表於 2007 年 10 月 8 日於公務人力發展中心由行政院人事行政局、淡江大學公共行政學系共同舉辦之政府部門人力資源績效管理研討會。

孫本初（2007）。新公共管理。台北：一品文化出版社。

張四明（2009）。「政府實施績效管理的困境與突破」，T&D 飛訊，第 7 期。頁 14-25。

張文隆（2006）。當責。台北：中國生產力中心。

許南雄（2006）。人事行政學（增訂五版）。台北：商鼎文化出版社。

陳海鳴、郭東昇（2005）。「績效評估策略、績效模糊性與評估方法的運用」，商管科技季刊，第 6 卷第 4 期。頁 559~572。

陳志瑋（2005）。「邁向民主課責：透明化機制運用之分析」，國家菁英季刊，第 1 卷第 4 期。頁 131-148。

康博偉（David Campbell，英國貿易文化辦事處代表）（2009）。Civil Servant: meeting future challenges, rewarding success and tackling under performance.（公務員：迎向未來挑戰，獎優輔劣）。2009 年 8 月 14 日考試院國際文官制度學術交流專題演講。台北：考試院。

蔡良文（2005）。「論績效考核與淘汰機制之建立與變革」，考銓季刊，第 43 期。頁 11-38。

蔡良文（2008a）。我國文官體制之變革：政府再造的價值。台北：五南圖書出版公

司。

蔡良文 (2008b)。人事行政學－論現行考銓制度。台北：五南圖書出版公司。

羅伯·科普朗 (Robert S. Kaplan)，大衛·諾頓 (David P. Norton) 原著，朱道凱譯 (2008)。平衡計分卡-化策略為行動的績效管理工具。台北：臉譜出版城邦文化事業股份有限公司。

羅伯特·貝可 (Robert Bacal) 原著，邱天欣譯 (2002)。績效管理立即上手。台北：麥格羅希爾出版社。

關中 (2009a)。2009年12月3日與考試院暨所屬機關一級單位主管以上同仁，就公務人員考績法改革與修正事宜進行座談講詞。

關中 (2009b)。文官制度的革新與活化-有關公務人員考至制度改革的講詞。

鄭瀛川、鄭夙珍 (2007)。「績效評量工具之探討」，發表於2007年10月8日於公務人力發展中心由行政院人事行政局、淡江大學公共行政學系共同舉辦之政府部門人力資源績效管理研討會。

蕭全政 (2005)。績效管理指標及評估制度檢討。台北：台北市研考會。

Box, Richard C. (2004). *Public administration and society*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe

Box, Richard C. (2007). *Democracy and public administration*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Bowman, James S. (1999). Performance Appraisal: Verisimilitude Trumps Veracity. *Public Personnel Management Review*, 125(4), 557-576.

Bruce, Willa (1989). Educating Supervisors to Deal with the Problem Employee. *Public Productivity Review*, 12(3), 323-329。

Denhardt, Robert B. & Denhardt, Janet V. (2007) *The New Public Service: Serving, not Steering*. New Tork: M. E. Sharpe.

Dessler, Gary (2006). *Human Resource Management* (10thed.). Upper Saddle River. N.J.: Pearson/Prentice Hall.

Halachmi, A. (2005). Performance measurement is only one way of managing performance. *International Journal of Productivity and Performance Management*. Vol. 54(7), p. 502-517.

Lunger, K. (2006). Why You Need More Than a Dashboard to Manage Your Strategy. *Business Intelligence Journal*. V11, p. 8-18.

Marr, B. (2005). Business performance measurement: an overview of the current state of

- use in the USA. *Measuring Business excellence*. 9(3) p. 56-63.
- Marr, B. (2005). Business performance measurement: an overview of the current state of use in the USA. *Measuring Business excellence*. 9(3) p. 56-63.
- Neely, A., Adams, C., & Crowe, P. (2001). The performance prism in practice. *Measuring Business Excellence*. V 5, p. 6-12.
- Powell, S. (2004). Spotlight: the challenges of performance measurement. *Management Decision*. 42(7/8) p. 1017-1023.
- Peters, B. G. (2007). The Pitfalls of Performance: The Unintended Consequences of Reform, 2007 年 5 月 2 日行政院研究發展委員會政府績效管理國際研討會論文。
- Rigby, D. (2001). Management tools and techniques: A survey. California. *Management Review*, Vol. 43, No. 2, pp. 139-60.
- Rosenbloom, David H. & Kravchuk, Robert. S. (2005). Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector (6th ed.). New York: McGraw-Hill.
- Shafritz, Jay M. and E. W. Russell (1997). *Introducing Public Administration*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc..
- Snell, Scott & George, Bohlander (2007). *Human Resource Management*. New York: Thomson.