

## 淺談公務機構的績效管理

◆ 溫金豐

### 一、前言

績效管理一直都是在實務中非常重要的議題。不過對於績效管理所涵蓋的範圍，則有很多的爭議。本人在中山大學人力資源管理研究所的課程中，主要教授「組織理論與管理」及「策略性人力資源管理」課程，也經常觸及績效管理議題，所以課堂上我經常開門見山的詢問學生：什麼是績效管理？當然學生常不知道如何回答，不然就是每個人的答案差異甚遠。我對於這樣的問題，最直接的回答就是：所謂的績效管理就是「管理績效」，簡單的說，就是管理組織或個人績效的相關管理制度或活動。以此展開，績效管理的標的應該分成兩個部分：組織績效與個人績效；當然這兩個標的彼此相關，因為良好的個人績效對於組織績效通常是有幫助的，所以通常績效管理比較從管理個人績效的角度切入，但是管理者千萬不能忘記，在績效管理實務中，提升個人績效的終極目的是確保組織績效。

除了上述的問題，通常我會進一步在課堂上提問：那麼請問什麼是績效？因為如果不知道什麼是績效，當然也不可能做好績效管理。這個問題看似容易，但是也同樣意見紛歧，例如：利潤、市場佔有率、創新、社會責任、品質、成本、顧客滿意等；我想，這些都沒錯，但是一個組織的績效如果有這麼多可能指標，要怎麼管理？是全部都同樣重視？或是挑選其中一部分？

本人認為，如果要進行績效管理，那組織似乎要有一個概念，就是要懂得「取捨」，要先管理最重要的部分績效指標才行，不然就可能什麼都做不好。如果要對「績效」一詞下一個定義，我認為「績效就是能夠達成個人或組織的重要目標」。

由這樣的推理，所謂的績效管理，應該是組織設定其目標，並確保目標達成而設計的管理制度及活動。這些活動其實已經大幅度的超出傳統上人力資源管理的「績效考核」(performance appraisal) 子功能的範圍，甚至廣義的績效管理其實已經遠遠的超出人力資源管理的範圍。為了能比較精簡的說明一般「績效管理」的主要議題，包括目標設定、執行，以及績效考核與改善等，再延伸至公務機構績效管理體系運作的討論。

## 二、績效管理的主要議題

### (一) 目標設定

#### 1. MBO 與績效管理

目標管理 (management by objectives, MBO) 其實已經是廣為管理實務界應用的觀念，在 MBO 的運作中，適當的目標應該兼顧「挑戰性」(challenging)、「客觀性」(objectiveness) 與「可達成性」(achievability)；這三項特性的內涵一般來說不難理解，所以在此不擬多加篇幅說明。不過，理論

上對於適當的目標應該如何達成，則有分歧的看法，例如，是要高度參與的或是該集權的決定目標，其實並無定論。因為高度參與對於目標的執行過程往往會有幫助，因為員工對於該目標通常會有比較高的承諾，而且對於細節也會考量比較周延，有助於目標的達成；然而，集權的、由上而下的方式設定目標，則可能比較容易使目標具有挑戰性。設定適當的目標（符合前三項特性），對於組織與個人績效的達成都有正面的影響，不可不慎。

## 2. 目標層次與績效管理

另外，目標的還要注重層次性的問題，這可以分成兩個部分來進一步討論，一是從目標適用的單位層次（unit level）來看，一是從目標適用的時間幅度（time span）來看。

### (1) 單位層次與績效管理

從單位層次來看，前面已經提及，組織對於績效管理的思維是希望透過個人或部門（群體）績效的管理，進而提升組織績效，所以，終極而言，組織的主要目的是組織層次績效，只不過組織的績效還是從個人及部門績效累積或整合而來。由此一思維，我們可以很清楚的推理，組織要進行目標設定，通常是偏向由上而下的思維，而組織層次目標的達成，則必須仰賴部門及個人目標的達成，其思考邏輯如圖 1。圖 1 的三個層次績效目標的達成對於實

務工作者，應該是很熟悉的，其中的願景及策略性目標都是整體的目標，而部門層次則與功能性部門或工作群體來界定目標，通常會更明確而數字化，至於個人層次目標，則清楚界定個人責任，並可能指派某些工作或職位的關鍵績效指標 (key performance index, KPI)。

對於圖 1 的思考比較更進一步的推理是，組織層次目標達成是部門層次目標達成的「充分條件」(sufficiency condition)，而部門層次目標達成又是個人層次目標達成的充分條件，當然，組織層次目標達成也是個人層次目標達成的充分條件。當一個組織能夠達成其重要目標（例如：獲利、市場展有率、成長、創新等），則其個人及部門的績效管理一定有很不錯的作法；而如果組織績效不佳，則應該優先檢討部門與個人績效管理實務或制度。

所以我們可以說，組織想要達成其整體目標，獲致良好績效，應該優先設定適當的部門與個人的目標，並且加以控制與管理。組織、部門及個人層次績效目標的連接與一致性，因為如果無法確保部門及個人達成適當的目標，實現應有的績效，則要有好的組織績效是緣木求魚；管理者應該先明確訂定組織層次目標，進一步訂定部門層次目標及個人層次目標，並確保這些個人及部門目標的達成，以有效的達成組織目標。

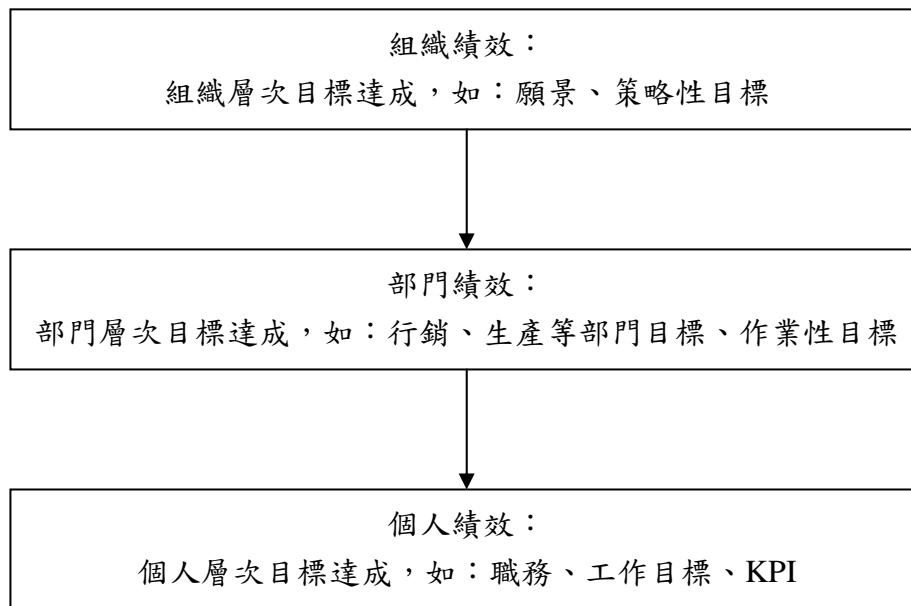


圖 1 不同單位層次目標的達成

## (2) 時間幅度與績效管理

從時間幅度來看，其邏輯可以參考圖 2。圖 2 說明，組織、部門或個人的長期目標達成必須仰賴達成很多中期及短期目標的達成，前者（長期）為後者（中、短期）的充分條件。這說明，有時候組織雖然極力做一些短期措施增加組織績效，但是其結果不一定對長期績效有幫助，甚至很多情況下，還會招致「殺雞取卵」之譏，意謂因為一些短期利益，危及長期績效的達成。

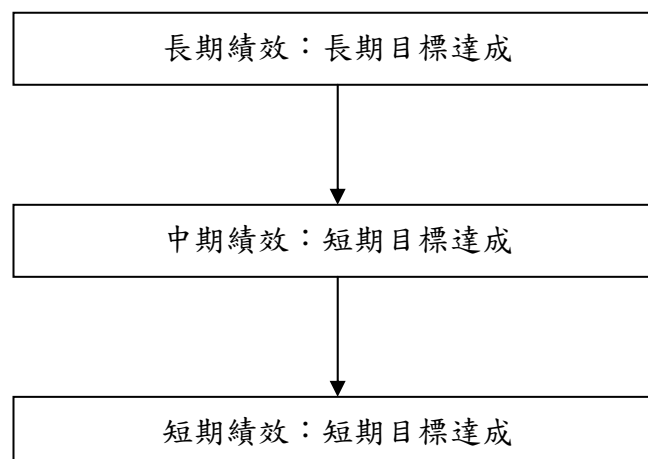


圖 2 不同期間目標的達成



## （二）目標執行與績效考核

### 1. 執行重要目標

執行力向來是績效的重要影響因素。過去有些研究指出，很多組織的競爭力來源不在於他們有遠大的願景與目標，更不在他們長、中、短期規劃是否緊密，而在於他們有沒有能力執行那些遠大的目標與計畫。所以，許多策略管理的研究，如果僅關心規劃層次的議題，往往難以獲致成效。

對於什麼是執行力，《執行力》一書中提到：<sup>1</sup>

- 執行是一種紀律，是策略不可分割的一環。
- 執行是企業領導人首要的工作。
- 執行必須成為組織文化的核心成分。

《執行力》一書中更進一步提到，具備執行力的組織，

執行的重心在於三項核心流程：人員流程、策略流程、營運流程。雖然形式未必一致，但每家企業都會用到這些流程。不過常看到的是：三項流程之間各行其是，沒有什麼關聯；相關負責人視之為例行公事，只希望儘快執行完畢，好回去做正事；執行長與高階領導團隊對於人員、策略與營運相關計畫的評估，每年所花費的時間通常不超過半天，而且過程也不甚熱烈，大家只是靜靜地坐著，看著以 PowerPoint 所做的報告，根本不提出問題。過程中缺乏討論，所以得不到太多有用的結果。會議

<sup>1</sup> Larry Bossidy and Ram Charan, 2002. Execution: The Discipline of Getting Things Done. NY: Crown Business.  
(引述自：執行力，天下文化出版，2003/01)

結束時，離席的人員對他們參與設計的行動方案並無投入之感。失敗的結果可說是註定的。

你必須透過有活力的對話，才能讓企業的現實面浮現出來；你必須讓大家為結果負責——讓所有相關人員公開討論並取得共識——才能完成任務，並且獎賞表現最佳者；你必須追蹤進度，才能確保計畫不致脫軌。

由此可知，執行力其實是一種重要的組織文化，要由高階領導者親力親為、由上而下的推展。而真正的實踐，則是要注重細節、實事求是，並且無時無刻的展現在口頭宣示、制度建立與工作要求上。

## 2. 績效考核

同樣的，我也常在課堂上問學生：什麼是績效考核？其實，簡單的說，就是「考核績效」，也就是考核個人、群體及部門的目標是否如期、如質達成。由於過去對於績效考核的概念多用在人力資源管理相關領域中，故多以個人層次的考核為討論核心，少以組織及群體層次績效考核，個人認為這實在大大的侷限了績效考核的應用範圍，本文是採比較宏觀的角度，主張應該把績效考核的範圍應用於不同單位層次中。

進一步的問題是：績效考核的內涵是什麼？績效考核的本質其實是「系統化收集績效相關資訊的制度與作法」。所以績效考核本身，其實通常不是主要目的，因為僅僅收集到資訊不能改善績效，真正改善績效的，是有了相關的資訊之後，所採行的各項激勵、訓練及發展等決策。

就績效考核的功能而言，能否有效能並有效率的收集到適當資訊。有效能的績效考核，就是要收集到對的資訊，簡單的說，就是要跟績效相關的資訊 (performance-relevant information) 或與目標相關的 (objective-relevant information) 的資訊。所以前面提到的目標設定其實是確保有效績效考核的前提，沒有設定良好的目標，根本無從進行績效考核。至於有效率，則是指績效考核應該考量成本，因為任何的資訊收集都必須花費成本，所以績效的資訊當然也不是越細越好，要看這些資訊可能發揮的效益 (benefit) 而定，有效益而成本較低的資訊，才是有價值的資訊。

一般來說，如果能夠以組織目標達成為考量，評估最重要的績效指標，並簡化程序或是以系統化方式有效率取得相關績效資訊，則績效考核的活動比較不會招致各級主管或工作者的反彈，否則，績效考核往往會成為管理功能中，相關人員最不喜歡配合的任務，當然如果無法取得有價值的績效相關資訊，則後續的績效改善活動將無法進行。

### (三) 績效回饋與改善

前段提到績效考核真正的效益，應該是在收集到相關資訊之後，進一步的績效回饋與改善決策；這個部分，我認為必須要從幾個角度思考。

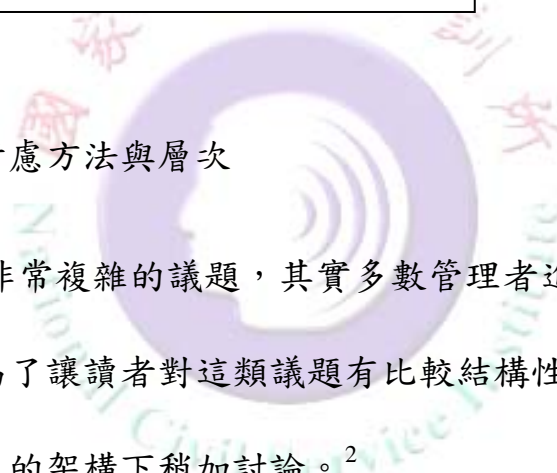
#### 1. 單環思考與雙環思考

組織有了績效資訊，當然就瞭解個人、部門或組織在預設目標與實際目



標上的差距，所以有改善活動是可以理解的。不過，到底管理者對於改善的標的應該是什麼，有時候也會感到困惑。多數的管理者會認為，績效不佳就是要進行懲處、訓練，改善工作者的態度與行為，以符合預定的目標，這樣的思維，我們稱為「單環思考」(single-loop thinking)。不過，有一部份的管理者可能會看到，其實真正的問題也可能出在預設目標上，如果當初組織、部門或個人的目標設定與規劃有考慮不周或是因時空變化而不再適用時，應該就該目標進行調整，而非貿然進行組織、部門或人員的改善活動，這樣更深層的思維稱為「雙環思考」(double-loop thinking)。圖 3 是兩者在運作上的示意圖。

這兩種思維並不相衝突，但是雙環思考是提醒管理者應該避免落入目標管理的迷失，訂定目標之後執著於該目標的達成，卻往往忽略了，現實的組織，常要面對變化越來越快的環境，所以過去或現在設定的目標，往往不一定適用於未來的環境，所以一方面管理者要專注於目標的設定、執行與考核，但是對於執行有困難的目標，則應進一步檢視，以確保組織的目標與方向能適應環境而調整，這樣的雙環思維正是近幾年廣為受到重視的「學習型組織」(learning organization) 或「適應型組織」(adaptive organization) 的核心概念。



考慮方法與層次

非常複雜的議題，其實多數管理者這

了讓讀者對這類議題有比較結構性

的架構下稍加討論。<sup>2</sup>

考慮方法與層次

非常複雜的議題，其實多數管理者這

了讓讀者對這類議題有比較結構性

的架構下稍加討論。<sup>2</sup>

考慮方法與層次

非常複雜的議題，其實多數管理者這

了讓讀者對這類議題有比較結構性

的架構下稍加討論。<sup>2</sup>

考慮方法與層次

非常複雜的議題，其實多數管理者這

了讓讀者對這類議題有比較結構性

的架構下稍加討論。<sup>2</sup>

10

些有助於改善績效的行為，進而提升其績效。而所謂的績效發展，則是指改善員工個別的知識、技巧與能力 (knowledge, skill, and ability, KSA)，或是提升組織整體的人力資本 (human capital)，以及改變組織結構 (organizational structure) 與組織文化 (organizational culture)。

		層次構面	
		個體	群體（組織）
方法構面	激勵	個人績效獎懲 公開表揚	群體績效獎懲 公開表揚
	發展	適當的工作指派 強化訓練與發展 輪調、升遷	強化人力資本 調整組織結構 進行組織發展

## (2) 關於績效改善的層次

前面的討論一直強調，績效管理的議題如果僅侷限在個人層次，會變得「見樹不見林」，無法窺見其真貌。所以討論績效管理應該同時關照到群體與組織績效，以及個人績效。更進一步說，要有組織績效，必須先有個體績效，但是如果有好的個體績效，卻無法有助於組織目標達成，會成為無效的個人績效。我們常見到很多組織中，擁有許多優秀的人才，但是組織整體獲利能力卻不一定很好，究其原因，其實是組織無法提供一個好的環境，整合這些個體貢獻；例如：缺乏好的工作同僚配合、缺乏好的組織結構與流程，或是缺乏適當的企業文化等，都會讓優秀的個人無用武之地。所以績效的改善不僅應從傳統人力資源功能中的工作指派、輪調與升遷，以及訓練與發展著手，

還應該同時從群體與組織層次的人力資本、結構與流程，以及組織發展等方向思考才能有所成。

### 三、公務機構績效管理體系的運作

前面提到的績效管理的主要議題與架構是一般性的，大致上應該可以適用於多數的組織中，不過不可否認公務機關中的績效管理仍舊有不少特殊之處，是值得進一步思考的。

#### （一）公務機構的目標是什麼？

本文開始即說明，績效管理應該由組織設定目標開始，能夠有效達成目標的組織就是績效好的組織。企業組織有相當大的空間可以制定單一或多元的目標，常見的目標有：獲利能力、市場佔有率、顧客滿意度、產品與服務創新、工安環保、社會責任等。這些目標固然仍有一些無法明確化、數量化，但是，由於管理者很能夠體會「無法測量就難以管理」的道理，所以目前而言，已經發展出很多指標來明確衡量各項組織目標的達成。

基於這樣的邏輯，要進行公務機構的績效管理，先設定各公務機構的目標當然就很重要，有了目標才能進而訂定指標加以衡量與管理。我們當然可以大概的描繪出公務機構的目標，應該可以分成通用目標 (generic objectives) 以及特定目標 (specific objectives)，前者可以適用於全體的公務機構，後者則適用於特定的公務機構，而這些特定機構的分類，則可以依據其層級（如，

中央與地方等）或是功能（如，內政與經濟等）加以制定。

政府制定通用目標是否可行？本人認為公務機構（政府）的特性較之一般企業組織不同之處甚多，例如，總統與地方首長在台灣的政治環境中是由選民經由民主程序選舉而來，而總統及地方首長經常因為政黨或價值觀的不同，也常有全然不同的思維，這些在企業組織中，是不會出現的。但是個人認為，身為總統及地方首長，都應該在其職位上，提出好的國家或地方政府的願景及目標，並藉以提升其正當性 (legitimacy)，以獲取選民的支持。這些願景與目標應該要儘量兼容並蓄，超越政黨與族群，並且有助於下轄單位業務之推展，所以即使因為價值觀或理念不同可能造成目標衝突，也應該在有利於人民的角度下，進行取捨、調整，而最終目標設定與執行成果，當然需要接受選民的檢驗。至於特定目標，則是公務機構根據其所轄的區域及業務特性而制定的目標，原則上這些目標仍應該輔助通用目標的達成，或者至少不應該抵觸通用目標。

## （二）公務機構的單位層次

如果就競爭的角度而言，在國家層次，總統及其行政團隊應該審慎評估國際趨勢與內外環境，並思考國家的定位，提出其治國理念、國家願景與策略，這樣的策略性規劃過程對於國家發展極為重要，因為透過這些規劃才能進一步釐清國家資源的配置，以便強化國際競爭力。有了這樣的策略規劃，各級公務機構才得以規劃其細部的願景、目標。地方政府間在面對實體資源



的分配時，多半屬於相互競爭性質，所以往往必須展現其影響力，以便取得更多資源。這樣的影響力除了政黨因素之外，爭取更多利害關係人（如，選民、民意代表、媒體及上級機構）的支持是施政的重點，所以其願景與目標之設定，通常要同時考量這些利害關係人的想法，當無法同時滿足時，則應該排序、取捨之。

中央機關及地方首長一旦制定其願景及目標，必須隨之訂定每個下轄部門及個人的目標，使得其與整體目標一致化，如此可以確保整體願景與目標的達成，本人認為這個部分的運作，應該與企業相似，偏向是由上而下的過程。

### （三）公務機構的時間觀點

公務機關在願景與目標制定上，往往受限於首長的輪替，很難有真正長時間的規劃，這與企業 CEO (chief executive officer) 的更迭類似，比較不同的是，CEO 的任期不確定性更高，常因為內在或外在環境變遷而更動。本人認為中央與地方首長如為任期制者（如，總統、立法機構、民意機關及地方首長），應該在其競選期間提出願景與方向，然後在其上任之後也該就其任期及組織現況，進一步提出可執行的目標，也應該逐步的提出一個比較長期的願景目標，做為更長期（如延續至下一任期）的施政方向；由此來看，中央或地方公務機構的首長在願景與目標的規劃上，雖然難以有非常長期的觀點，但是相較於企業的 CEO 而言，應該可以有一個比較穩定的中長期願景與目

標，而非僅僅以年度或更短期進行目標設定。

#### （四）公務機構的執行力

公務機構的執行力往往是整個施政績效最關鍵的影響因素，尤其和一般企業組織比較，本人覺得公務機構面對的利害關係人更為複雜，除了民意機關，還要面對政黨、公共媒體、選民及其他社會大眾，甚至還有很多國際社會中的利害關係人，所以要執行各級機構的願景與目標，除了領導人要有很強的意志力之外，也需要組織成員有更佳的問題解決能力，才能根據內外環境及利害關係人的動態，進行雙環思考與調適，以達成各機構的整體目標。

本人認為建立更佳執行力的組織，其實是目前公務機構績效改善最重要的議題。前面提到，好的執行力首先需要領導人的意志力，所以良好的領導人必須要能夠找到好的方向，然後貫徹執行，公務機構除了用選舉產生的首長之外，也應該致力於選擇及培養有執行力及意志力的各級主管；其次，則是組織成員問題解決能力的培養，這是個組織文化議題，當然也是團體運作及個別工作者能力發展的議題。就現況來看，本人認為各級公務機構，對於如何透過人力資源發展制度及實務 (human resource development system and practices) 的建立與運作以強化組織的執行力，還需要有更明確的政策與制度，因為台灣高度工作保障的公務人員體制以及相對封閉的公務人員進用與發展系統，往往造成個人及機構的目標執行力受到限制，而目前似乎也缺乏很強而有力的政策與整合機制，為公務機構建立更好的執行力，這部分實在

亟待從制度面與管理實務面進行檢討。

#### （五）公務機構的績效考核

前面提到，績效考核其實核心的概念是收集績效相關的資訊，以做為管理決策的參考，而這些管理決策通常又與組織績效目標的達成有密切連接，主要用於員工的「績效激勵」與「績效改善」決策；好的績效考核制度，至少需要滿足這兩種管理決策的需要，分別呈現不同的資訊。本人對於公務機構的績效考核制度研究並不深，所以不便妄下評論其好壞，不過多數長期績效良好的企業組織，對於這兩類決策所需要的績效相關資訊，一定都有很系統化的方法進行收集，並妥善應用之。

公務機構的各級主管人員對於如何取得及應用這些績效資訊，宜有縝密的訓練，尤其各級主管在面對績效考核時，要有正確理念、公正態度，以及對的方法，不可以有不好不壞的大鍋飯心態，更不能利用績效考核，滿足個人私心，影響工作士氣及組織氣候。

#### （六）公務機構的績效改善

績效改善的主要思考為績效激勵與績效發展，前者著眼於短期刺激，而由刺激的概念來看，應該是不定期間、不定質量、不定頻率的彈性應用，比較能夠得到好的效果。由此來看，目前公務機構對於外顯報酬的績效激勵做法（如，績效獎金、年終獎金等），稍顯僵化，建議更授權各機構依據需要，

在一定預算內應用之。至於內隱報酬的應用，則宜強化各級主管對於人員及組織的領導能力，主管的晉升與能力發展，宜考慮其激勵部屬的能力（如，具轉換型領導與魅力領導風格）。

而關於績效發展，則比績效激勵複雜得多，故一般的企業組織對此部分積極進行管理的比例也不是很高。績效發展在個人層次應該牽涉到工作指派 (job assignment)、工作輪調 (job rotation)、生涯發展 (career development)，以及訓練與發展 (training and development)；這些人力資源實務的主要目標在於開發出每一位工作者的「潛能」(potential)，就是讓每個人的能力發展到極致，做適合他們做的工作，並且在工作過程中，得到能力成長、自我實現的成就感。伴隨著這樣的潛能開發與個人成就過程，也確保個人及組織目標的達成。依本人的瞭解，公務機構對於公務員或相關職務執行人員的工作訓練，投入甚多，不過對於其管理或專業潛能的開發則比較沒有適當的體系加以管理。其核心作法，是必須要對有潛力的公務或相關人員進行能力的管理，配合各級主管收集關於員工能力相關資訊，並給予適當的機會，協助有潛能的人得到適當成長。

績效發展的組織層次方法是要強化人力資本，並且進行組織結構及文化的變革。近年來，人力資本議題在管理實務界相當熱門，許多趨勢雖然仍在發展中，但也已經有一些共識，學者多認為其應該是個策略性的議題，必須要把人力的管理納入策略規劃之中。而組織結構與文化的部分，在一般企業



組織中，也同樣很少有系統的進行規劃與管理，不過目前的共識是，變革能力對於處在高度不確定（高複雜且高變動）環境中的組織，無疑是極為重要的組織能耐 (organizational capability)。各級公務機構在組織變革方面的運作，本人瞭解也是有限，但是目前是比較看不到非常系統化的機制和做法；中央政府機關或是直轄市政府有研考機構的設置，對於這方面議題應該可以承擔部分責任，但是實質上，要能夠隨著環境需要對組織結構和文化進行變革，似乎都受限於許多的體制壓力，未來仍需要更強化的規劃與執行力。

#### 四、結語

本文前段對於績效管理議題做了一些整理，並進而對於公務機構績效管理制度現況與可能的作法，做了一些討論。本人以為績效管理議題的複雜度遠甚於一般熟知的績效考核與績效激勵（獎金）制度，因為個人與組織層次的績效改善往往才是最重要卻被忽略的部分。本文已經概略說明目前公務機構在運作上的特性，未來仍有待各級政府本其特性，設計適當機制，以對目標設定、目標執行、績效考核及績效改善等主要流程，進行管理。當然，本文的初淺說明仍有諸多不足之處，也盼望各界先進給予本人指正，或是提供各級公務機構首長建言。

(本文作者為國立中山大學人力資源管理研究所副教授)