

# 政府與企業組織績效評估 之比較研究

研究機關：中山地政事務所 單位：地價課

研究人員：課員 謝蒼峰

研究期間：100年4月1日至100年8月31日

中華民國 100 年 8 月 22 日

## 目 錄

壹、緒論	5
一、研究緣起	5
二、研究目的	5
貳、文獻回顧	6
一、績效的意義	6
二、政府的意義	6
三、政府績效的意義	7
四、政府績效評估的意義	7
五、政府績效評估的複雜性	8
參、公部門績效評估的推行	9
一、績效評估的演進	9
二、績效評估在企業管理的角色及其對政府部門的啟示	10
三、公部門採行績效評估之歷史經驗	12
肆、績效評估的範疇與方法	19
一、績效評估的範疇	19
二、績效評估的方法	20
伍、公部門引進企業評估方法之困難	22
一、公部門組織與私部門組織差異	22
二、公部門實施績效評估制度的困難與限制	25
陸、結論與建議	29
一、結論	29
二、建議	30
參考文獻	

## 摘 要

績效評估是企業管理相關理論的重要核心之一，其運作的成敗也直接關係著企業運作績效的成果。自管理學之父Peter F. Drucker提出目標管理（Management by Objectives, MBO）的理念之後，績效評估的操作不再只是公司財務報告的檢視，也超越了傳統上過去指向的，以員工績效的年度評鑑與獎金數目決定為目的的運作模式。透過經理人與其他員工之間的雙向溝通，達成彼此之間對於組織目標共識的建立，目標管理使得個人的目標與組織的目標獲得有效的整合。

此外，在人力資源管理（Human Resources Management）、績效發展（Performance Development）、策略管理、學習性組織、以及平衡計分卡（Balanced Scorecard）等理論與分析模式的發展也都對績效評估的內涵及實務操作產生了重大的影響。雙向溝通、持續評估、全方位評估（360 Degree Appraisal）、事前規劃、評估結果的回饋、乃至員工的學習、激勵、成長等，都成為現代私部門進行績效評估多元面向的重點。

隨著績效評估的運用成為企業管理的關鍵環節，公共經理人也積極嘗試引進相關的理論與技術，希望能提昇政府與非營利組織在效率、效能、以及經濟等面向的績效。在預算制度的變革方面，由早期的績效預算（Performance Budget）制度、設計計畫預算制度（Planning-Programming-Budgeting System, PPBS）、零基預算制度（Zero-Base Budget, ZBB）、一直到1993年政府績效與成果法（Government Performance and Results Act, GPRA），其設計的重點都是希望能將機關的產出與績效透過某種形式與預算相結合，並將績效評估的結果與機關的策略計畫連結，藉以取代過去以投入及控制為主的預算型態。

在公共管理的領域中，自1980年代晚期開始，績效評估的議題引發學界高度的研究興趣。政府再造運動、公部門的全面品質管理（Total Quality Management, TQM）、新公共管理（New Public Management）等都引入企業管理中顧客導向、市場導向、

團隊合作、分權化、所有階段全程的品質控制等理念。在美國的聯邦、州與地方政府，OECD的會員國，以及包括台灣在內的其他國家的相繼投入，使得績效評估與績效管理儼然成為一個全球性的國際運動。

承襲國際上重視績效評估的風潮，在民國九十年二月二十六日「全國行政革新會議」的總結報告中，針對議題六「政策執行與評估」，研考會主委林嘉誠即建議行政院研考會、人事行政局及各相關機關「建立行政機關績效評估制度，將由行政院研考會擬定政府績效評估辦法報行政院核定實施，並由各機關於年度開始前，應對各項重大施政提出績效評估指標，據以辦理績效評估。此外，應積極研擬配套強化政策至行之激勵制度，以激勵優秀公務人員勇於任事」。同時，行政院張俊雄院長責成行政院研究發展考核委員會研擬「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，該要點並在同年五月十七日由行政院函頒施行（郭昱瑩，2001：30；楊秀娟，2001：20）。

雖然各國的政府部門對於引進企業評估制度的成效充滿期待，但是政府與企業之間畢竟存在某些本質上的差異。這些公私部門間的不同，引發了學界對於政府是否適合引進企業評估方法，及其可能衍生的問題出現了許多不同的看法與意見。本文的主旨即在釐清政府運用由企業發展出來的績效評估法可能產生的問題。

## 壹、緒 論

### 一、研究緣起：

在科技快速創新與變遷的新世代裡，政府的施政作為對於環境的變遷要能夠及時的回應及富有彈性，政府的施政計畫要廣泛並且深遠，其公共服務的提供要符合人民對環境急遽變化的需求，以展現政府部門的雄圖大略。在資訊社會時代，政府無法一再的宰制資訊，國家要穩定成長與發展，須將資訊不對稱的現象消弭。因此，政府需要建立評估政府施政績效結果的機制，對施政的總體成果進行評估，將績效評估結果的資訊公開的呈獻給社會大眾，使政府部門施政的目標、願景與績效評估妥善的連結，期使公眾能夠滿意政府施政的績效成果，恢復民眾對政府的信心。

### 二、研究目的：

在 1980 年代，政府部門受到企業組織努力的追求卓越、強調組織績效的重要所影響，才發現績效對政府部門的重要性。近年來各國政府進行政府再造、行政革新時，追求績效的理念即成為政府改造的核心。例如，美國柯林頓政府推動「新政府運動」及英國政府 1999 年的「文官改革」，均極度的重視政府部門施政績效的成果（胡至沛，民 90：83）；（徐仁輝等，民 87：239）本研究欲以績效評估為基礎，並比較各國政府對績效與成果法的執行成效與實施之困難。研究目的有以下兩點：

- （一）探討何謂績效評估及如何提升行政之效能。
- （二）探討政府績效成果法草案之沿襲。

## 貳、文獻回顧

### 一、 績效的意義

何謂「績效」(performance)? 根據Logman Dictionary of English Language and Culture的解釋認為績效是：「踐履工作的行動或方式」(the action or manner of carrying out an activity, piece of work, etc)；績效是：「人或機器把某些事情做好的能力」(the ability of a person or machine to do something well)。周志忍(民90：1)認為績效是：「生產和管理活動取得的業績、成就和實際效果」。所以，任何組織要在競爭的環境當中生存並維持永續的經營，必須使組織能夠取得競爭的優勢，組織經營的績效必須有效的掌握。其方法就是建立良善的管理制度，運用員工的技能，開發員工的潛力，展現組織的能力，使組織的經營目標能夠圓滿達成，創造組織經營的績效(陳慶安，民89：21)。組織追求績效的目標，象徵著組織成功經營的標誌與意涵(胡至沛，民90：83)。

### 二、 政府的意義

對「政府」(government)的定義釐清之前，首先對「治理」(govern)的意義進行瞭解，根據Logman Dictionary of English Language and Culture的解釋認為治理是：「國家、城市對公共事務的控制和指導」(to control and direct the affairs of a country, city)。何謂政府？即是：「治理國家的一群人」(the group of people who govern a nation or state)。David Easton(1965)指出，「政府」是指對社會價值作權威性分配的組織與人員的機制。由這個概念出發，政府以橫向的功能區分，包含了行政、司法、立法等部門，由縱向的層級節制來講，包含了中央政府與地方政府。

### 三、政府績效的意義

何謂「政府績效」(government performance)?根據前述有關政府與績效的意義,作者認為政府績效是指:「政府把公共事務的控制和指導的工作做好的能力」。然而,由於政府體制本身的錯綜複雜,各個政府部門具有相當的異質性(heterogeneity),對於公共政策的決定與公共事務的提供,存有各種價值判斷的衝突,與事實認知的差距(徐仁輝等,民87:240)。

### 四、政府績效評估的意義

一般而言,「績效評估」是企業用來評鑑組織成員在組織工作一段時間的成果表現,並將其評價結果用以激勵、回饋員工對組織的貢獻、協助員工做妥善的生涯規劃以及發展企業組織未來的經營策略。因此,績效評估對企業經營管理有正面的意涵。績效評估則為提升企業組織競爭能力,達成企業經營目標的手段與工具(陳慶安,民89:21)。而周志忍(民90:1)認為績效評估是運用科學的方法、標準和程序,對組織的業績、成就和實際的作為,盡可能的採取準確的評價。

根據上述,作者可以將政府的績效評估定義為:「採用科學的方法、程序和標準,盡可能的準確評估政府各項公共事務行政措施、國家施政方針以及政策執行的結果,評估政府做好公共服務工作的能力」。國人據此可以判斷政府施政的績效成果,進而論定政府治理的成功與失敗。

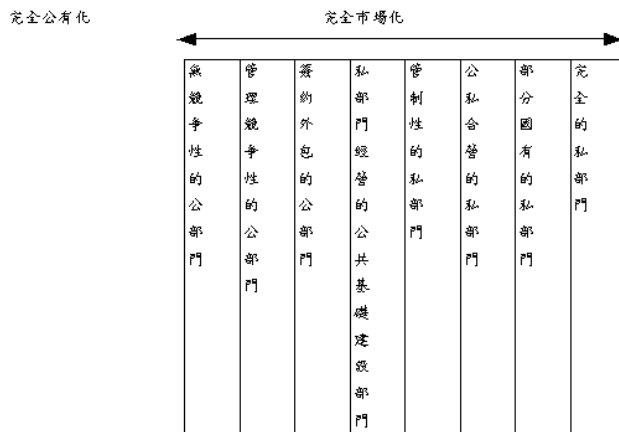
### 五、政府績效評估的複雜性

政府部門的績效評估由於受到政府組織特性的影響,使得政府的績效評估錯綜複雜。Mayne(1999:20-23)曾指出政府部門的不確定性(uncertainty)、多樣性(diversity)、互賴性(independence)、不穩定性(instability)等各種因素,對政府部門均會造成很大的影響(王毓仁,民89:37-38)。另外,橫向的行政、立法、司法部門之間,縱向的中央與地方政府之間價

值判斷的差異與事實認知的不同，再加上行政、立法、司法人員之間，業務人員與幕僚人員之間的各種迥異的狀況之後，政府的績效也就很難釐清。

不過對於政府績效的評估而言，仍然有學者克服萬難提出各種不同的評估標準，有的主張由政府的效率 (efficiency) 層面進行評估，有的主張應重視政府公平 (equity) 層面的評估，亦有主張進行政府行政民主 (democracy) 層面的評估 (徐仁輝等，民87：240)。William Dunn則亦指出政府績效衡量有六種不同的層面，例如，效能性 (effectiveness)、效率性 (efficiency)、適當性 (adequacy)、公正性 (equity)、回應性 (responsiveness)、恰當性 (appropriateness) 等 (孫本初，民87：257-258)，然而要將這些抽象的概念落實到政府績效評估的實際操作上，則不是一件很容易做到的事。

傳統上，學者一般認為公共部門與企業部門本來就存在著許多本質上的差異，更況是位於公私部門光譜 (見圖一) 的末端，具有獨佔性、無競爭性、難以取代性與不可或缺性的國防組織，要如何應用「企業精神」來從事組織再造、營造市場導向、擷節成本、使效率與生產力極大化、滿足顧客需求並創造有效、有利態勢，達成組織目標？本研究試圖萃取企業精神的理念，從政府再造應用企業精神的策略著手，嗣以宏觀角度檢視政府組織應用企業精神時可茲對張參考的啟迪，藉以調適轉換企業精神用於政府組織再造時體質差異衝突。



圖一：公私部門光譜圖

資料來源：修改自丘昌泰 (二〇〇〇)，十九頁。



## 參、公部門績效評估的推行

### 一、績效評估的演進

黃同圳(民89:107)指出,績效評估起源於十九世紀初期,早期的績效評估強調員工的工作表現,而到十九世紀末期才逐漸注意到組織的績效問題。1990年代績效評估則已和組織的各項管理制度相結合,成為組織追求成功、卓越以及永續經營不可或缺的手段與工具。而績效評估的內涵,隨者組織管理理論的演化,而呈現各種不同的面貌。G. C. Anderson於1993年整理英國人事管理協會(Institute of Personnel Management, IPM)1973年、1977年、1986年三次全國性績效評估措施調查資料,發現英國的企業組織績效評估制度有更公開化、更多員工參與、越重視結果導向的評核方式、越來越多採用綜合式評估制度、直線部門負更多責任、適用評估對象範圍更廣泛等的發展趨勢(黃同圳,民89:110-111)。茲根據管理理論相關資料,將1930~1990年代績效評估的重點整理如下表:

表1：1930~1990年代組織績效評估的內涵

年代	績效評估的重點
1930~1960年代	強調人際關係理論,認為員工受關懷的程度會影響個人工作的績效表現。
1960~1970年代	強調目標管理理論,採取個人的目標與組織目標結合的績效評估方式。
1970~1980年代	強調權變理論,找出組織最適的制度,採用評核中心及行為定向量表的工具,績效評估的內容包含員工個人的工作表現、人格特質、人際關係及工作態度等綜合的評量。
1980~1990年代	強調工作行為與工作目標並重的績效評估方式,結合成果導向及行為導向評估方法的優點,進行組織員工的績效評估。
1990年代迄今	強調績效評估與組織各項管理制度結合的作法,其方式包含薪酬與激勵、教育訓練、員工生涯發展、組織文化塑造等。

## 二、績效評估在企業管理的角色及其對政府部門的啟示

政府引進企業績效評估方法的過程中受到許多重要觀念、制度與理論的影響。例如，目標管理的概念改變了原來由上而下的績效評估方式。績效評估的過程不再是僅由上司在年度結束時依其主觀印象給部屬打分數。而是以重視多元參與的形式進行，包括經理人與其他員工，透過彼此間的對話與協商共同決定組織的目標以及各單位乃至於個別員工的工作目標。

至於原先為生產線管理工具的全面品質管理，在引入公部門之後成為一種對於計畫執行與品質持續監控檢視的過程。同時，政府官員必須對於顧客的抱怨培養出更具回應性的 (responsive) 態度。依 OECD (1992:13) 的研究，在 1992 年就有至少 12 個國家採行了 TQM 的品質計畫。<sup>1</sup> 在公部門所發展的全面品質管理強調以下特點 (Parsons, 1995:554)：

- 對於「顧客」的瞭解
- 設計符合顧客所需的產品與服務
- 績效必須以「保證」做後盾
- 服務與產品必須伴隨清楚的說明
- 準時的服務輸送
- 提供後援服務(back-up services)
- 利用顧客的回饋意見來檢驗品質
- 針對顧客的回饋意見來行動

企業的績效評估已經超越過去單純為員工考核其工作表現的作法，並進一步發展為績效管理 (Performance Management) 制度。透過績效評估的過程，建立起企業組織與個人之間對於目標與目標達成途徑的共識。績效管理並連結個人績效評估與組織的績效，促使員工的能力與潛能發揮至最大的限度，並能將員工的成功表現連結至組織整體效能提升的目的。

在企業績效評估的指標運用方面，長期以來財務資訊及其衍生而來的種種財務比率是最常見的績效指標。然而，財務指標所顯示的企業營運表現是過去指向的（backward-looking），並無法反映當前的價值創造活動（contemporary value-creating actions）。因此，Kaplan and Norton（1992）設計了平衡計分卡，提供企業關注面向更廣泛的績效指標，成為企業績效評估議題在九十年代十分受到關注的一項創見。透過平衡計分卡，Kaplan and Norton 希望績效指標能夠由四個構面回答四個不同的問題：

- 消費者如何看待我們？（消費者的構面）
- 我們應該在哪裡取得優勢？（企業內部的構面）
- 我們是否能持續進步並創造價值？（創新與學習構面）
- 股東如何看待我們的表現？（財務的構面）

透過四個面向的同時關照，平衡計分卡除了提供過去成果的財務性指標之外，同時再以消費者的觀點、企業內部流程的觀點與創新學習的觀點，補足財務性指標的不足，以提昇未來的整體績效。透過平衡計分卡的設計，配合其他績效管理的理論，使管理者得以釐清願景與策略，溝通連結策略目標與衡量的基準，規劃與設定績效指標，並在目標展開的同時，經由績效面談、雙向溝通並調整行動方案，以及加強策略性的回饋與持續的教育訓練，來達成績效發展的最終目標。

在企業的績效評估方面，沒有任何的績效指標可以同時表現上述四個構面的內涵。同樣的，Behn（2003）認為與平衡計分卡相同的理念可以應用到公共管理者。政府組織面對的利害關係人比企業更多元，其所需提供的服務與活動可能存在著對立矛盾的需求，其增進、創造價值所需克服的困難可能更為複雜。因此，政府績效評估需要一個比 Kaplan and Norton為企業提出的指標更加異質化的指標組合（more heterogeneous family of measures）。基於此一觀點，（Behn，2003:588）提出了公共管理者應進行績效衡量的八個面向：

1. 評估-我的公共機關的績效有多好？
2. 控制-我要如何確保我的下屬會做該做的事？
3. 預算-我的機關應該把錢花在那些計畫  
(program)、人員以及企畫(project)上面？
4. 激勵-我該如何激勵一般員工、中級經理人、非營利與營利組織的合作者、利害關係人以及一般公民使其願意做能夠改善績效的事？
5. 推銷-我該如何說服上級官員、議員、利害關係人、記者以及公民等，使之認同我的機關表現的不錯？
6. 慶祝-怎樣的成就值得組織進行成功的重要慶祝儀式？
7. 學習-為什麼有些事行的通，有些事行不通？
8. 改善-誰應該做什麼改變可以改善績效？

### 三、公部門採行績效評估之歷史經驗

公部門採行績效評估的基本想法是透過對於產出與結果的衡量，一方面可以對行政部門過去運作的成效進行評鑑，作為獎懲以及俸給政策的參考；另一方面則是將績效評估的結果回饋至行政機關先前制訂的策略規劃，作為未來組織願景、目標、策略進一步調整的依據。雖然隨著時代的演進，以績效評估為基礎的公共管理曾經以幾個不同的名稱出現，如策略管理、績效管理、結果管理、以及新公共管理等，然而，其共同點在於重視組織最終產出的評估以及評估結果的運用。

綜合學界對於公部門績效管理的看法，相對於傳統的公共行政與預算制度，其主要的差異大約有以下幾點。首先，以結果為導向的公共管理重視中長期策略計畫的制訂；其次，將傳統重視公共投入的觀點轉向為重視最終結果產出的衡量；第三，顧客滿意程度成為重要的指標；第四，重視長

期與短期目標的設定；第五，打破既有組織界線的藩籬，重視功能性的整合，並強調對於員工的授能；最後，引進企業與市場的生產機制、如外包或民營化等（Swiss, 2005; Osborne and Plastrik, 1997）。

美國聯邦政府於1993年訂定的政府績效與成果法可說是學界與政府部門長期關注績效評估研究，並累積相當實務經驗後，所提出當前最受重視關於公部門績效評估的立法。<sup>2</sup>

程序上，GPRA要求各機關必須提出以下文件（參見表一）：

- (1) 五年期的策略性規劃方案（strategic plan），包含機關的任務、目標、各項功能等，並使有助於預算之編擬與執行。
- (2) 年度績效計畫（annual performance plan），必須列述「年度內將完成工作計畫之衡量目標為何，該衡量目標與達成結果間之一定關係；且為瞭解機關達成其工作目標所需經費支出情形，年度績效之完成需具備連結預算與計畫成果之功能。」
- (3) 年度績效報告（annual performance report），「由各機關於會計年度結束後六個月內向總統及國會提出年度績效報告，該報告涵蓋全年之工作及執行情形，並作為國會審查下年度各機關預算及年度績效計畫之參考。」（林慶隆等，2001：49, 52）

除了上述基本要件之外，徐仁輝（2004：33）在「績效評估與績效預算」一文中指出，在GPRA的運作中，績效評估與預算制度的結合也是其作法的特色之一。長期以來，預算制度的改革在公部門引進績效評估制度的過程中，一直扮演著關鍵的角色。

如早在1965年即由詹森總統在聯邦政府開始推行的設計計畫預算制度，依美國會計總署的歸納其主要特徵為（GAO, 1997：35）：（1）建立長期的政策目標；（2）明列藉以達成長期目標的各項計畫，並分析計畫的成本及效益；（3）將這些計畫轉化成法案、預算案及長期估測。觀察PPBS的實質

內涵，再將之與上述「政府績效及成果法」的主要內容進行對照，就可以發現PPBS 與GPRA的高度類似性。蘇彩足(2002：22)指出在1993年的「政府績效及成果法」中，「可以再度看到濃厚的PPBS色彩」。(McNab and Melese, 2003: 73)則稱GPRA為「績效預算的化身」(incarnation of performance budgeting)。

雖然PPBS因為推行的過程過於蒼促，導致大多數必須配合撰寫中長期計畫的行政部門難以配合，而在1971年聯邦政府即宣布停止其運作。然而，1977年卡特總統下令採行的零基預算除去每年必須歸零，重新評估支出計畫的新理念之外，其實設計計畫預算的大多數特徵在零基預算中都獲得保留。換言之，PPBS本身的執行雖然在幾年之內便以失敗告終，但是其所強調的中長期規劃、資料收集、績效評估等理念確是持續影響著美國聯邦政府預算制度的改革。

除了PPBS與ZBB之外，蘇彩足(2002)認為，若採行較為寬鬆的「中程計畫預算制度」定義<sup>3</sup>，則1974年的「國會預算及截留控制法」(Congressional Budget and Impoundment Control Act)、1990年為財政紀律的強化而制定的「預算強制法」(Budget Enforcement Act; BEA)，以及1993年的「政府績效及成果法」等，都符合中程計畫預算制度之內涵。換言之，就制度設計的角度而言，GPRA設計的基本理念其實並未超出過去中期預算制度改革的想法，亦即「政策規劃」與「年度預算」的結合。

GPRA比較特別的是在政治面上，關於該法案的發起以及運作程序上的設計，納入了較多非行政部門的其他利害關係人。相對於過去績效改革的經驗，孫本初(2000：27-29)認為GPRA的通過代表立法部門對於行政機關績效的關注，「國會透過立法的過程來制約行政機關，以提高行政機關的績效，此點為GPRA與其他績效改革最大的不同之處，因此，有別於柯林頓政府的國家績效評估(NPR)是由行政機關提出與執行的改革方案，GPRA則是由立法部門參與主導。」因此，

「國會能適當地擔負獎優懲劣的責任，並有效地結合預算權與國會的聽政權，將是成果法案能否成功的關鍵。」同樣地，由預算制度改革的歷史觀之，缺乏國會參與被認為是PPBS與ZBB失敗的原因之一。因此，GPRA規定，各機關在擬定五年期的策略規劃書時，必須與立法機關以及其他利害關係人進行協商，就其政策目標達成共識。

表一：美國政府績效與成果法主要內容

	策略性規劃方案 (strategic plan)	年度績效計畫 (annual performance plan)	年度績效報告 (annual performance report)
說明	所涵蓋期間至少應往前推算五年（不包括當年度），且至少每三年應予更新修正一次。	為涵蓋各項工作計畫之年度績效計畫書。由美國預算管理局(OMB)彙整聯邦政府各機關年度績效計畫書併同總統所提之年度預算向國會提出。	自2000年起，每年三月三十一日前，各機關首長應分別向總統及國會遞送一份上一年度計畫執行績效之報告。
主要內容	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 敘述機關主要職掌及各項工作。</li> <li>2. 敘述針對機關主要職掌及工作所訂定之長、短期目標，包括計畫執行成果與原定目標間之關係。</li> <li>3. 概述相關之目標如何達成，包括作業過程、技術、所需人員、預算及資訊等之說明。</li> <li>4. 說明績效目標與策略規劃中所擬訂目標之關係。</li> <li>5. 說明可能影響機關達成既定目標之重要外部因素。</li> <li>6. 說明計畫評估之目的係用於訂定新目標或變更原有之目標，並附</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 說明各項工作計畫應達成之目標。</li> <li>2. 在一般情形下，以客觀、數量化，並可衡量之方式表達此一目標。</li> <li>3. 說明用以達成目標之作業流程、技術及方法，以及所需之人力、資本、資訊或其他要項等。</li> <li>4. 擬具績效衡量指標，用以評估相關之執行成果、服務水準及各項計畫之產出等。</li> <li>5. 針對工作計畫之實際執行成果與預計之目標間，提供一個比較之基礎。</li> <li>6. 說明用以驗證</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 說明是否成功達成年度績效目標。</li> <li>2. 評估當年度績效計畫與報告中相關年度實際績效間之關係。</li> <li>3. 當績效目標未能依計畫達成時，應詳細說明下列事項： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 為何目標無法達成。</li> <li>(2) 未來達成績效目標之進度計畫。</li> <li>(3) 若原來設定之績效目標不切實際且不可能達成，應追究當時為何擬定此項績效目標。</li> </ol> </li> <li>4. 說明績效評估所使用之方法或</li> </ol>

	同有關計畫評估之時程表。	及確認評估所得之方法。	工具。 5. 對於報告中所提各年度執行績效評估之結果，作出一項結論摘要。
--	--------------	-------------	---

資料來源：Government Performance and Results Act；中譯譯文參考（林慶隆等，2001）

然而，比照我國政府由立法委員李桐毫等人推動的「政府績效成果法」草案亦即參照美國政府於一九九三年通過的 Government Performance and Results Act 而設計。該草案的主要內容與行政院研考會執行多年的中程施政計畫制度大同小異，旨在以一套系統化的策略規劃程序，將組織的目標、策略、資源以及行政過程連結起來，使得這些決定組織前途的重要變數都能明確化，並且受到組織持續的監測與管理（如立法監督）。

策略規劃模式的優點在於其提供的理性化決策過程，以及其中所設計的對於策略執行與評估過程的控制程序。此類模式設計的用意在於幫助管理者以組織整體的角度進行決策，以協調整合組織中不同部門以及不同組織層級間的行動策略。然而，從另一個角度來看，此類線性策略規劃模式的最大限制也在於力求理性與控制的特性（Mintzberg, 1994; Chaffee, 1985）。此種策略管理模式試圖以正式的步驟化序列程序，確認組織管理的相關變數，並適當地配置資源以達成預設的目標。其假設（1）組織中的不同單位會積極回應上級的決策；（2）組織的未來是可以預先規劃的；以及（3）組織的領導者有能力預測並影響組織的環境。然而，



多位學者認為此種模式對於規劃程序的注重，將反而使得管理者忽視重要的策略議題。並且，此種模式假設的理性決策過程，使許多人也指出與事實有所差距。

比較起各國的潛在政策執行問題，立法院目前推動的績效成果法案更有兩項值得補充之處。首先，目前立法院版本的多數條文雖然仿照西方國家的績效成果法，但對於各機關計畫與預算之間的關係卻隻字未提。公共策略規劃制度的主要目的皆在強化機關施政績效評估與管理的工作，使得公共組織的管理者必須為其決策以及所屬機關的表現擔負行政責任。因此，此種制度通常要求機關在提出預算需求時必須結合組織的中程計畫，中央幕僚單位以及立法部門相關委員會才可從有限資源分配的角度，參考各機關的政策優先順序以及所採取的方案，檢視預算編訂的合理性。此外，相關單位並可審酌各機關前一年的計畫執行成果，考慮增加或刪減機關預算的配置。

其次，欲對各機關進行適當的分析與審核，我國立法院各委員會必須擁有不亞於行政機關的政策分析能力。依照績效成果法案的精神，各機關須於呈報立法院的忠誠施政計畫中明列組織的中長程目標、策略、預期的績效目標、績效評估的標準，以及前一年的績效目標達成情形。然而，單從我國立法院現有幕僚單位之編制人數與層級來看，要對行政院所屬各機關每年繳交的如此詳細的計畫書進行有效的監督，顯然力有未逮。未來立法院除應致力於加強法律上的職權，也必須充實政策幕僚的人力與能力，如此我們的立法委員才可能真正做好立法監督的角色，立法院也才能真的達到制衡行政官僚體系的功能。

## 肆、績效評估的範疇與方法

### (一) 績效評估的範疇

許士軍(民89:4)認為隨著後工業社會時代的來臨，企業組織管理的基礎隨著也發生很大的改變。組織的績效評估理論，受到外在環境迅速變化的影響也產生巨變。使得企業組織績效評估理論的評估觀念和制度也產生重大的變化。孫本初(民89:IX)認為政府部門的績效評估理論，也隨著世界各地政府再造運動思潮的興起，發生實質的轉變。在績效評估觀念上，由機械的工具理性觀演變為有機的實質理性觀；由測量與描述為主的技術轉為以回應公民需求為主的技術；由強調超然客觀的價值中立方法，轉變為強調脈絡重視民主程序與公民參與的方法；由控制的立場，轉為輔導的立場，並強調評估結果應滿足受評估者的需求。績效評估不再只是單純的管理工具，而是組織管理的一套誘因機制，績效評估理論的範圍不僅是績效指標的建立、績效的測量，也需要有審慎的績效管理規劃、監督、發展與獎勵的配套措施。Shadish(1998:2)提供一個評估理論的架構，其核心的部分為評估的實踐，主要在於評估者如何進行評估，在此涉及評估者所使用的方法；換言之，即評估者所持的價值觀；評估標的則指被評估者所選擇的評估對象；評估效用則為評估結果被使用的情形；知識的建構則在於將評估理論視為評估領域的知識基礎，據以建構新的評估理論(孫本初，民89:28)。

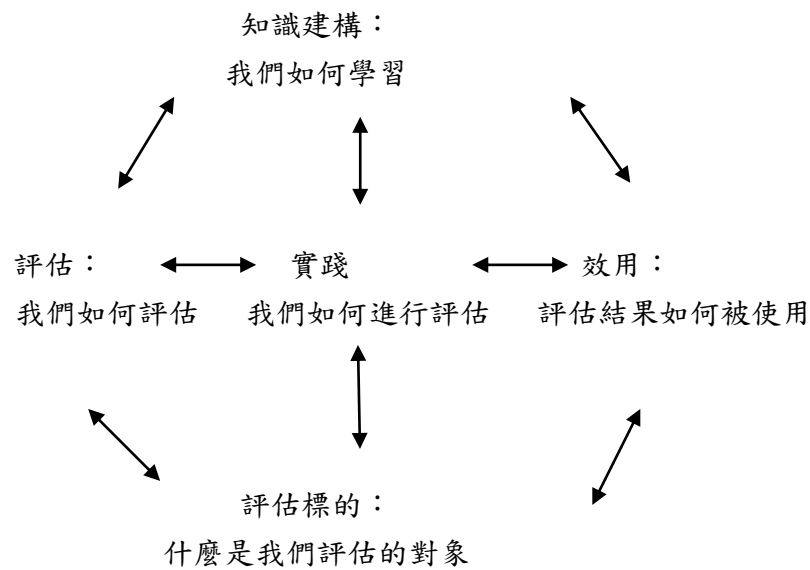


圖1：評估的範疇

資料來源：Shadish, 1998:2.

## (二) 績效評估的方法

由於受到科技創新的影響，組織績效評估理論也不斷推陳出新，目前企業組織採用的組織績效評估理論有360度績效評估(360 degree performance Appraisal)，作業基礎成本(activity-based costing)，平衡計分卡(balanced scorecard)等三種，簡述如下：

### 1、360度績效評估

360度績效評估，即一種多元角度的績效評估制度，運用多元的評估者，對受評估者進行績效考評，多元評估者包含受評估者自己、上司、部屬、同儕、供應商及顧客等，結合多元評估者的評估角度，以獲得全觀性、較公正的評估結果。傳統的績效評估往往只有上司為考評者，較無法兼顧受評估者多方面能力的表現，360度績效評估則能提供較公正客觀的評估標準（黃同圳，民89：119；陳慶安，民89：22）。

## 2、作業基礎成本法

Joseph A. Ness & Thomas G. Cucuzza (1995) 認為許多企業組織曾採用過作業基礎成本法幫助他們決定保留或放棄某項產品或客戶。作業基礎成本不只是一項會計技術而已，可以將個別產品的真實營虧數字表示出來。如果企業組織將作業基礎成本納入組織的管理制度中，能為組織產品及服務帶來持續不斷的改善空間，並且在產品的生產過程及組織的市場策略上有可以發揮同樣的作用（高翠霜譯，民 89：54）。作業基礎成本法主要考量組織整個生產過程所使用的成本，從原料的獲得開始，一直到生產完成，並將產品送到顧客的手中，包含安裝以及售後服務的成本在內，在此一過程中所消耗的成本都是應考量計算的成本。實施作業基礎成本法必須將以往獨立的製成分析、品質管理、成本分析、價值分析等整合成一個完整的作業，每一個環節所花費的成本才能審慎的評估出來。除此之外，並建立成本與產出之間關係的績效評估（陳慶安，民 89：23）。

## 3、平衡計分卡

Robert S. Kaplan & David P. Norton於1992年發表的研究報告首先提出平衡計分卡的方法。平衡計分卡是一套衡量組織績效的指標，可以由不同的角度看組織的整體表現，一般而言；平衡計分卡包含有四個層面，即財務層面(financial aspect)：「我們在股東眼中表現如何？」；顧客層面(customer aspect)：「顧客是如何看待我們？」；內部企業流程面(internal business process aspect)：「我們必須在什麼領域中有傑出的專長？」；學習成長層面(learning and growth aspect)：「我們能夠不斷改善及創造價值嗎？」（高翠霜譯，民89：131-146）。

Kaplan & Norton (1993) 認為，平衡計分卡提供一套全面的架構，將公司的策略目標轉換為一致的績效評估指

標，平衡計分卡不只是一套績效評估的工具而已，也是一套組織的管理制度。平衡計分卡沒有一套標準的格式，不同的市場情勢，產品策略及競爭環境都需要不同的計分卡，不同性質的組織要設計適合自己的計分卡，配合組織使命、策略、技術及文化，而更重要的關鍵平衡計分卡的透明度，一個觀察者可以由平衡計分卡中看出十五至二十項組織具有競爭性的策略指標（高翠霜譯，民89：156-158）。

這項績效評估的制度為何稱為平衡計分卡呢？主要是因為此套指標考量外部及內部的平衡，有財務與顧客之間的平衡，過去結果與未來發展的平衡，主觀面與客觀面的平衡。平衡計分卡績效評估方法，在於將組織內、外部各個層面的觀點提供組織的決策人員參考（吳安妮，民85；民86a；民86b；陳慶安，民89：23-24）。

Kaplan & Norton (1996) 更進一步的指出，當全世界的企業組織都在進行轉型，以適應資訊競爭時代之際，組織開法無形資產的能力，遠比組織投資、有形資產更具有決定性的影響力。平衡計分卡除了追蹤企業組織的財務成果時，亦能監督組織未來成長所需要的無形資產，並幫助組織將短期的行動與長期的目標連結在一起（高翠霜譯，民89：189-190）。

#### 伍、公部門引進企業評估方法之困難

績效評估目前已發展為公共部門實施績效管理的重要環節。每當企業績效評估的理論與分析工具推陳出新，很快地相關的論述就會被修正、引介，進而成為公共管理理論持續發展的動力。然而，績效評估在公共部門施行的成效並非全然成功。探究其問題的根源，主要在於政府組織與企業組織之間本質上具有明顯的差異，導致某些原來在私部門可行的制度或誘因機制，在移轉至公部門時就出現

實際運作上的困難。本節分析公部門組織與私部門組織之間的差異，並透過過去公部門實施績效評估制度實證經驗的檢視，歸納出政府引進企業評估方法的困難所在。

### 一、公部門組織與私部門組織差異

依照 Rainey, Backoff 與 Levine (1976) 的分析，公部門組織與私部門組織在環境變因、組織與外在環境的互動、以及組織內部結構與程序等面向都存在明顯的差異（參見表二）。首先，在環境因素方面，企業的整體運作與市場機制直接連結，透過市場「看不見的手」的運作，缺乏效率的企業或部門經過自由競爭機制的考驗將面臨淘汰的結果。相對的，政府部門及其產出並未面對市場的競爭機制，而是透過撥款 (appropriations) 等預算程序取得其運作的合法性與資源。由於欠缺競爭、也未曾透過市場機制反映民眾真正的需求，因此、無論在成本效率以及資源配置效率等面向上都很難達到最適的結果。

政府所面對外在環境的另一項特點是其面對了較多的法律與正式限制。例如政府投入的採購或是公務員的進用等，都有許多實質的或程序性的規範，無法像企業可以完全以實際的績效好壞為導向，而在決策與執行的過程中保有相當大的彈性。此外，權力分立相互制衡的設計使得公共經理人在進行決策時，必須面對外部多樣的正式、非正式的影響，如立法部門的壓力、利益團體的請託等。而選舉制度的設計雖然是維繫民主制度的磐石，卻無可避免的因為選票壓力而扭曲了某些政府的決策。

其次，有關政府組織與外界互動的過程也有幾項特性。第一是由於選票及其他壓力，某些公共服務的消費與財務支出往往是無法避免的或是強制的；第二在影響的廣度方面，公共管理者的行動有較高的象徵意義，動見觀瞻，使其施政作為的考慮必須顧及多元的公共利益；第三、民眾對於政府官員及其行為給予較多的公共監督；第四是民眾對於政府官

員行為的公平性、回應性、究責性、以及誠實有較高的期待。換言之，政府部門的高階領導人必須透過選舉取得其權力基礎，行政機關運作的過程必須考慮多元利益以及民眾觀感，這些限制對於效率效能的提升以及績效指標的確認都形成不利的因素。

最後，與績效評估在公共部門運作最直接相關的，則是政府組織的內部結構與程序方面的特點。在組織目標與評估標準的設定方面，公部門的目標明顯的有較高的多元與多樣性。並且，其目標與評估標準的模糊程度與不可捉摸性較高，目標之間互相衝突的機率也較高（如公平與效率；環境保護與經濟發展；經濟成長與所得分配等）。

在權力關係以及行政人員的角色方面，公共經理人決策的自主性與彈性較小。其對於下屬或下級官員的控制權力較小，也較為分散。在面臨的壓力方面，公共組織中比較不願授權，必須面對更多層的檢視，也存在更多正式的管制機制。同時，高階經理人有更多政治上的角色必須扮演。

面對與組織績效相關的決策時，由於法規、選舉、政治壓力等外在環境因素的影響，政府官員的作為往往較為謹慎、僵化，也較少有創新的意願與想法。而由於選舉以及政治任命，高階領導人的流動率較高，也容易導致公共計畫的執行難以連貫。由於公部門存在許多私人企業所沒有的法規與制度限制，在誘因的提供與誘因結構的設計上，相對於企業，政府組織比較難以設計出有效的誘因機制以提高具有效率與效能的績效表現。

表二：文獻中關於公部門組織與私部門組織差異的看法

環境變因
<p>透過市場運作的程度（依賴預算撥款）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●較低的市場運作程度導致其降低成本，提高效率、效能的誘因較低</li> <li>●較低的市場運作程度導致其資源配置效率較低（無法反映消費者偏好並提供相對的供給）</li> <li>●較低的市場運作程度導致市場的指標與資訊難以取得 法律的，正式的限制（法院、立法機關、階層體制）</li> <li>●較多程序與實際操作的限制（經理人進行決策時自主性較低）</li> <li>●面對較多的正式規格與控制要求</li> <li>●面對較多的正式外部影響，且外部影響力來源是多元而分歧的 政治上的影響</li> <li>●決策時所面對的外部非正式影響較為多樣，且具有較強的力量</li> <li>●需要選民的支持較高</li> </ul>
組織與外在環境的互動
<p>強制力</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●有較高的可能某些公共服務的消費與財源會是無法避免的或是強制的（政府有獨占的制裁與強制力）</li> </ul>
<p>影響的廣度</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●公共管理者的行動有較高的象徵意義（關心的面向較廣，如公共利益） 公共監督</li> <li>●對於政府官員及其行為給予較多的公共監督 特殊的公共期待</li> <li>●對於政府官員行為的公平性、回應性、究責性、以及誠實有較高的期待</li> </ul>
內部結構與程序
<p>目標的複雜度、評估、以及決策的標準</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●目標與評估標準的多元與多樣性較高</li> <li>●目標與評估標準的模糊程度與不可捉摸性較高</li> <li>●目標之間互相衝突的機率較高（更多的權衡） 權力關係以及行政人員的角色</li> <li>●決策的自主性與彈性較小</li> <li>●對於下屬或下級官員的控制權力較小，也較為分散</li> <li>●比較不願授權，更多層的檢視，更多正式管制的運用</li> <li>●高階經理人有更多政治上的角色必須扮演</li> </ul> <p>組織績效</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>●較為謹慎、僵化。較少創新</li> </ul>



- 由於選舉以及政治任命，高階領導人的流動率較高，導致計畫的執行難以連貫誘因與誘因結構
- 難以設計有效的誘因機制以提高具有效率與效能的績效表現
- 政府員工感受到的金錢誘因較低  
政府員工的個人特質
- 個人特質與個人需求有所差異，如應該給予較高的控制或是彈性；此外，政府經理人對於成就有較高的需求
- 較低的工作滿足以及較低的組織承諾

資料來源：Rainey, Hal G., Robert W. Backoff, and Charles H. Levine, "Comparing Public and Private Organizations," *Public Administration Review* 36 (March/April 1976): 236-237.

## 二、公部門實施績效評估制度的困難與限制

績效評估制度在公共管理與預算制度發展的歷史過程持續扮演著關鍵的角色，顯示其在公部門管理中無法取代的重要性。然而，在公共行政與公共管理長時間的發展過程中，重複出現的許多改革運動（reform movements），卻絕大多無法實踐其原來所宣稱的預期結果。也因此，現在的改革運動很快地成為過去失敗的改革，一段時間之後，又會再出現新的改革運動、新的名詞、新的口號。而同樣的起落像是輪迴一般的流轉不已。

以近年來廣受重視的政府再造運動為例，透過對於 Osborne 與其他作者合作的關於政府再造著作的分析（如 *Reinventing Government* (Osborne and Gaebler, 1992); *Banishing Bureaucracy* (Osborne and Plastrik, 1997)），Williams (2000: 522)指出：「對於Osborne主要著作的檢視……顯示其提供的建議根本無法使用，因為這些建議本身存在著不一致的現象。沒有新的典範被建立，而且，更重要的是，由於這些著作並非奠基於歷史的真相，Osborne對於行政改革提出了令人懷疑的想法，且誤導了讀者有關其意見的重要性與意義。」Williams (2000: 526-527) 指出這兩本著作的主旨—「政府必須向私部門學習如何提高其工作的

效率與效能，如何運作的更好」—並非原創的想法，且早已存在公共行政的領域中。此外，在其所提供的細部建議方面，「績效衡量」的觀念早在1910年就已出現；而所謂「結果導向的預算」(Budgeting for Results) 無非就是胡佛委員會 (Hoover Commission) 在1950年代所提出的績效預算的翻版；至於私有化、第三部門、目標管理……等觀念，沒有一項是新的。

類似或甚至相同的概念一再重複以不同名稱重新出現，顯示這些概念的落實可能存在著本質上的困難。關於績效評估在公部門運作時出現的問題，Grizzle (2002: 364-366；轉引自張四明，2004) 指出，由於績效指標多元等特質，政府組織在進行結果衡量時可能出現「資料造假」(data corruption) 以及「挑軟柿子吃」(creaming) 的問題；在進行顧客滿意度調查時，則容易有人為操縱的情事發生；從事工作量的衡量時，可能出現「定義灌水」(definition creep) 或者「降低品質」(lowering quality) 的威脅；而為了提高效率所採行的效率評估，卻反而可能導致無效率情形的增加。

Swiss(2005) 強調在績效預算成功的三個要素之中<sup>4</sup>，以誘因機制的建立最受到各界的輕忽。然而，即使各機關已經建立策略計畫、取得績效評估資訊、也有能力針對取得的新資訊進行反應，但若是欠缺正確的誘因則行政組織可能選擇完全不依評估的結果進行必要的調整，甚至有可能因為反誘因的存在，而使行政機關的作為反而是朝向有害績效的方向傾斜。例如，當指標顯示禁藥的非法使用增加或是犯罪問題惡化時，其成因可能是由於外在環境變遷導致的危機、也可能是因為相關部會管理欠佳導致的惡果。如果立法機關未經詳細的檢視便直接將之視為「危機」出現，並給予更多的預算藉以解除危機，則機關未來將完全沒有誘因來提昇其管理

績效。

此一觀察所引發的另一個問題則是在於預算程序的制度設計，及其與績效評估之間的配合。絕大多數的國家以立法機關審議來決定最終的預算額度。然而，國會議員一般欠缺行政部門第一線人員對於其業務的熟悉度與專業性，對於各機關的直接產出以及民眾接受到的最終結果之間關係的判斷，可能出現錯誤的連結。例如，立法部門經常將警察的回應時間（response time）長短視為績效指標之一，但是許多的研究顯示回應時間的長短與破案率之間並沒有明顯的關連性。

預算是績效評估制度實際運作的重心，卻也是高度政治性的資源分配過程。前述GPRA與過去其他績效預算制度的主要差別，在於由國會主導並納入更多利害關係人的意見。但是，實證研究的結果顯示立法部門進行重大決策時幾乎完全不考慮各機關運作結果的資訊，政治考量的重要性幾乎永遠凌駕管理與效率的考量。

（McNab and Melese, 2003）指出，GPRA欠缺與既有預算制度連結的誘因機制以有效鼓勵節省成本與提昇效率的績效表現。制度上，GPRA要求各部會自行提出其運作成本、直接產出、與最終結果等資訊給國會。由於正確地提出其績效評估的結果可能導致預算刪減等負面結果，行政機關會將焦點放在容易管理、容易衡量的產出與結果上面，並盡可能隱藏難以衡量、或是表現不佳的面向。而國會，由於欠缺足夠的資源與能力，恐怕無法有效實質審查績效評估報告的內容。如果上述的基本問題無法解決，恐怕GPRA未來會重蹈ZBB累積大量形式文件卻無法對於實質內容進行檢視，並提升組織績效的前車之鑑。

以上關於 GPRA 或是其他績效評估制度所觀察到的問題，幾乎都可以在國內相關制度的執行中發現。如柯承恩與賴森本（2002：62）的研究指出目前我國「行政院所屬各機關施政績效評估要點」的執行，「在考核指標的訂定方面，目前係由各機關首長召集內部單位及其所屬機關成立任務編組加以訂定，並送研考會審核，由於各機關先行自訂，難免產生本位主義，或未能與國家統計、財源調度、預算編列與審議、審計等相關環節結合，使將來之考核難具整體宏觀之效果」。此外，文中並指出由於該評估要點係以行政命令形式提出，因此難以與國會監督行政的功能連結，只能作為行政機關內部檢討的工具，也難以作為預算審議時決定預算額度的依據。此外，由於採行五權分立的制度設計，監察院審計部在我國的績效評估制度中亦扮演重要的角色。如審計法六十三條規定：「公務機關編送會計報告及年度決算時，應就計畫及預算執行情形，附送績效報告於審計機關；其有工作衡量單位者，應附送成本分析之報告，並說明之。」但是，由於人力不足，加上我國審計機關人員仍須執行憑證送審制度，並辦理公營事業財務報表查核簽證工作，導致目前我國審計工作的重心仍不脫過去防弊與控制的目的，與當代績效評估強調提昇組織未來運作績效的積極目的之間仍有相當的落差。

在「行政院所屬各機關施政績效評估要點」執行超過一年之後，前行政院研考會主委林家誠（2003）檢視其執行實況後，指出其仍有以下的問題：

- (1) 策略績效目標與衡量指標連結仍待加強
- (2) 績效目標與衡量指標挑戰度不足
- (3) 施政計畫與預算編列尚難結合
- (4) 施政管理及評估資訊建立不夠完整
- (5) 評估專責單位及評估人員專業能力仍待持續提升

- (6) 人力及經費指標應著重整體組織績效提升
- (7) 機關績效與激勵制度仍待持續結合

基本上，這些問題反應出公部門執行績效評估制度的困難點，也是未來仍待學界與政府部門持續努力的地方。

## 陸、結論與建議

### 一、結論

績效評估在企業運作成功的經驗與豐富的理論吸引了公共管理者將之引介至政府運作的管理。透過中長期的策略規劃、年度績效計畫、以及年度績效評估報告，加上其與預算制度、績效獎金等誘因機制的結合，公部門希望能學習企業在績效管理的作法，將績效評估變成組織效率、效能與經濟持續進步的核心。

但是，幾十年來各項績效預算與績效評估制度實施的經驗顯示，政府引進企業評估方法的實際，並不如理論的推演一般順暢。其根本的原因在於，公私部門之間本質上存有明顯的差異，而這些差異是明顯不利於政府部門從事有效的績效評估。其中，欠缺市場機制、過多的法律限制與政治干擾、多元利益的平衡、組織目標的複雜、評估資訊系統的建立、以及誘因機制的構建等問題截至目前仍持續考驗著公共行政的研究者以及政府單位的經理人。

### 二、建議

公共部門與企業部門最大的差異之一是企業以利潤的收益為績效評估的最終指標，而公共部門基於「公共利益」而提供的服務與財貨多屬於公共財(public goods)或集體財(collective goods)，非但不能買賣移轉，個人亦無動機出價購買，致遠離市場的交易價值，而使其價值與效率的衡量難以評估(林鍾沂與許立一，一九九八：四七七)。因此，基於這種思考，政府組織再造的評估指標應以提升政府效能為基礎，且為提昇組織的競爭力，組織再造已成為各種組織不得不選擇的路。

綜觀企業精神在組織再造的應用上，透過權責相副、著重機制功能、分層負責的組織體制再造，強化政府組織效能，因應環境變遷的衝激之外，若更能運用核心、後效、顧客、控制、文化等五C策略，將企業精神理念，貫注於我政府組織中，則不僅可以給予國人耳目一新的改革形象，更能因重視效能、講究效率，而提昇政府行政能力。

## 參 考 文 獻

1. <http://www.npf.org.tw/post/2/966>  
評論政府績效成果法草案（國家政策研究資金會網站）
2. <http://www.ccunix.ccu.edu.tw/~deptrcfppm/PMS/2-1.pdf>  
績效評估之方法與工具（政府引進企業評估方法之理論與實際研究論文）
3. <http://www.npf.org.tw/post/2/1038>  
企業精神與國防組織再造（國家政策研究資金會網站）
4. <http://www.ncsi.gov.tw/NcsiWebFileDocuments/4e32e25ac3d55de65569a404c974b9e3.pdf>  
政府部門績效評估提升行政效能的省思（T&D 飛訊第十三期）