airiti

・公共行政學報・　第三十期
〈研究紀要〉
民98年3月　頁105-130
國立政治大學公共行政學系

公共部門事前定向績效管理：反思與回應*

蘇 偉 業**

《摘要》

本文針對組織層次績效管理，透過批判地回顧分析績效／表現（performance）、課責／交待（accountability）及公共利益（public interest）等關鍵性概念，投射反映出現行公共部門績效管理之矛盾。透過相關回顧，本文定義現行普遍的績效管理為「事前定向績效管理」。本文認為「事前定向績效管理」是當今「績效」與「課責／交待」兩者矛盾要求下之產物，是「社會麥當勞化」的延伸，且忽略了對「公共利益」之回應。本文強調「公共利益」是多元多變的概念，「事前定向績效管理」是無法處理這特殊構面，也不能促進公共部門追求卓越。本文主張公共機構應引進「事後評價的績效評量」，即相對模糊事前定向目標，以此刺激創意及追求卓越，扭轉公共機構經常出現的「績效悖理」現象，也更能滿足公共部門服務公共利益之使命。本文認為這模式之績效管理才是真正的「結果導向」管理—是有別於商業部門，因應公共部門特質所發展的績效管理。

[關鍵詞]：公共部門績效、課責／交待、公共利益、績效悖理、麥當勞化

投稿日期：97 年 5 月 4 日；接受刊登日期：97 年 11 月 20 日。

* 本文初稿曾發表於二〇〇八年五月二十四日台灣公共行政與公共事務系所聯合會（Taiwan Association for Schools of Public Administration and Affairs, TASPAA）夥伴關係與永續發展國際學術研討會，感謝顧慕晴教授及兩位匿名審查人的評論及寶貴意見。惟一切文責由作者自負。

** 作者為國立政治大學公共行政學系副教授，e-mail: bennisso@nccu.edu.tw。

airiti

內政部長余政憲喊出「犯罪零成長」口號，全國各地就陸續傳出千奇百怪的警察吃案手法……基層檢警人員認為，上面的政策到了下面自然有對策，上面要零成長，充其量就是數字要好看，下面的不控制刑案發生數，怎麼對上面交代？所以「零成長」擺明了就是要基層員警吃案，派出所受理過多案件，會被刑事組罵，分局受理太多案會被縣警察局罵，層層「管制」下，誰還敢受理刑案。（聯合報 2003 年 4 月 2 日，A12 版）

「台灣為什麼有很多『蚊子館』，這與台灣的政治生態和文化生態息息相關」，高雄縣文史工作者蔣耀賢一語道破，地方首長、民意代表以爭取經費來比誰行、誰罩得住，「誰拿到經費就誰贏」，硬體建設完成後，大家都撒手不管；中央握有經費，選票永遠是考量。（聯合報 2007 年 2 月 11 日，A4 版）

During elections, candidates are quick to promise tax cuts, but once in power they change tack and impose a variety of administrative fees and taxes. By charging various types of fees, the government is able to collect funds little by little from an unsuspecting public…..It has increased the number of scooter parking lots on the sides of streets and installed more speed detectors to collect more fees from the public. Tow trucks can be seen out on duty 24/7, and traffic cops are busy writing tickets everywhere. (by Lai Hsiang-Ling, Taipei Times, Nov 11, 2007, Page 8)

壹、緒論

本文是試圖透過國內外文獻回顧探討、個人觀察及體驗，反思近年積極推動之公共部門績效管理的各項問題，並將實踐中的公共部門績效管理歸納理解爲「事前定向績效管理」。本文將以此概念作爲中心，從理論及實踐中批判地分析這種績效管理模式的效果。最後，本文提出「事後績效評量」之構想以彌補「事前定向績效管理」帶來的種種負面後果。

本文開端的三段報章引文看似與績效管理沒有直接關係，但其意涵正好反映出公共部門進行績效管理的多種現實或潛在之危機及挑戰。「犯罪零成長」績效目標所帶來的行爲扭曲；地方政客爲了創造業績不斷浪費公帑興建「蚊子館」；政府以

airiti

「罰鍰」或「收費」作爲創造收入（也是業績的一種）的渠道。相類似的作法在公共部門的管理中時有聽聞。而不論這些指控是否屬實，都在在說明了公共部門的績效不能直接比照私部門或牟利部門的準則，我們必須反思公共部門的特性，從而量身訂製一個適合公共部門績效管理之方法。公共部門與私部門之差異性是公共行政學上之老生常談，多年來有不少論文發表討論這議題（Allison, 1979; Stewart & Ranson, 1994; Mulgan, 2000; Boyne, 2002; Rainey & Chun, 2005），但究竟我們是否已掌握關鍵所在則成疑問。特別在績效管理上，當公共部門參考私部門作法進行績效管理時，它們是否已充份理解公私之差異，從而釐定特殊的績效管理措施。什麼是公共部門的「績效」？公共部門的績效有多少能比擬私部門呢？而對差異之部分，我們要如何處理？

近年公共部門的改革深受「新公共管理」意識型態影響，強調「結果導向」（result orientation）的管理，強調公共部門之表現應以「結果」或「績效」多於「過程」（process）作爲衡量指標。當我們基本接受這原則之同時，實踐者是如何定義「結果」？以上三段引文或多或少反映出實踐者是如何定義「結果」。當然，這並不是民眾所要求的結果。而改革者會主張加強 accountability 以控制官僚之行徑，[1] 或許能將公共部門轉變爲以結果向民眾交待（accountability for results）。但現實上，accountability 之要求與結果（績效）導向之管理是否完全一致脗合？經驗上，兩者並不是一個簡單之互爲推動關係，而兩者之緊張關係所產生之妥協後果就是我們現實看到的績效管理。

最終，公共部門是要服務大眾，也就是服務「公共利益」（public interest）。好的結果應就是滿足公共利益。但什麼是公共利益？它是否能有一致之表現，是否能事前明確，及指標化或量化？

本文認爲要檢討公共部門績效管理，首先要重新檢視績效、accountability 及公共利益這三個關鍵概念，再由此透視現階段公共部門績效管理之實質作爲是如何回應這三個要素。就此，下文將深入回顧這三個概念，當中，本文會首先回顧績效與 accountability 這兩個在公共治理較被重視的概念，從而導出在忽視公共利益之下，這兩個概念如何互動產生事前定向的績效管理。最後，本文會檢視公共利益概念，並由此帶出補救提案—事後績效評量。

---

[1] Accountability 在國內一般被翻譯爲「課責」或「課責性」，但由於本文認爲這譯法有誤，所以在下文提出新翻譯前，暫不使用中文譯名。

airiti

貳、績效及 accountability：關鍵概念之再檢視

一、什麼是績效（performance）？

Performance 被廣泛譯爲「績效」，「績」即爲「功」或「業」；「效」即爲「呈現」或「顯示」，所以績效是一種功業的呈現或顯示，是一個褒詞或正面積極的用詞。但 performance 也可以被理解爲較爲中性的「表現」，組織或個人可以有不同的表現方式。但受到商業部門管理影響，一般會將 performance 等同「業績」，特別是指數字上的「業績」—即一些可點算（countable）的行爲紀錄。但對公共部門而言，其目標不一定是追求「業績」，它的良好「表現」有時就是不要「拼業績」。西漢文景之治就是「無爲而治」，就是不要「拼業績」。我們應不希望醫院「生意興旺」，我們應要求犯罪率低多於破案率高。對某些公共機構，大眾實際上希望是備而不用，如國防部門。但當今社會不太接受「無爲」觀念，無論什麼組織，我們都希望它積極有爲。現代組織理論也告訴我們，一旦一個組織成立，它的生存發展就成爲它的「真實」目標，它必須要積極進取，證成它的存在價值。所以醫院和警察都要不斷拼業績，如最近媒體就「興高采烈」地報導台灣將成爲一個重要的「洗腎中心」，但原因卻是台灣腎病患者數目有成長之趨勢。在當今商業化的社會中，大家不知不覺將公共部門的「好表現」等同商業部門的「好業績」。

在西方相關的研究文獻中，performance 在公共部門之意義也不是簡單地追求業績。Talbot（2005）就歸納不同的看法，指出公共部門的 performance 可包含七種涵義：（一）績效就是 accountability（performance as accountability）；（二）績效就是使用者之選擇（performance as user choice）；（三）績效就是對顧客服務（performance as customer service）；（四）績效就是效率（performance as efficiency）；（五）績效就是結果、效果及可行之作爲（performance as results, effectiveness, and “what works”）；（六）績效就是資源之配置（performance as resource allocation）；（七）績效就是建立公共價值（performance as creating public value）。以上部分看法反映了公共部門的 performance 不一定代表要「拼業績」，但積極作爲還是必需要的。所以問題是公共部門的「積極作爲」是針對什麼方向？

現代績效管理之理論及實踐主要是建基在對私部門之研究及經驗。縱然公共部門已引進績效管理多年，但我們仍然欠缺完全針對公共部門績效管理之理論

airiti

（Talbot, 2005）。雖然私部門的績效管理不一定能適用於公共部門，但其卻能幫助定義及反思公共部門之績效。

縱然也會存在員工行爲扭曲現象（如 Meyer 與 Gupta（1994）對私部門績效悖理（performance paradox）之分析），但一般討論對商業部門進行績效管理，都會保有較樂觀之態度，因爲一般商業部門都會存在「市場」作爲外部制衡力量及作爲客觀的指標。但經驗上也告訴我們，商業部門運作也非全市場行爲。在合法的情況下，它們可以透過「辦公室的政治壓力」，要求員工以各種手段達成業績指標，最典型的例子就是保險代理人爲了達成業績指標，用各種人情壓力勸誘朋友親戚幫他們買保單。中國大陸一些地方電訊公司爲了推廣手機短訊業務，便要求所有屬下員工（就算不是跑業務之員工）分攤責任，在一定時間內發出足夠之短訊，創造業績。[2] 商業部門也可以爲了業績，創造一些「不必要」的衍生商品，例如發展不同之紀念品，利用行銷技巧驅使大家不斷消費達至蒐集全套紀念品。這一種「迪士尼化」（Disneyization）或「麥當勞化」（McDonaldization）現象（Bryman, 2006），在台灣的便利商店就非常流行。[3]

如果私部門或商業部門可以如此「創造業績」，公共部門應否東施效顰呢？而正是因爲不存在市場或自願買賣關係，公共部門創造業績的可能性比私部門還要高，而且它們是利用公帑創造業績。誠然，在大眾要求「積極作爲」下，公共部門積極發展創造服務或需求並非完全不可取，關鍵是：**私部門是可以為了創造而創造；但公共部門是不應為了創造而創造**。因爲縱然私部門所創造的可能對社會全無價值（有時甚至帶來社會成本，例如製造垃圾），但起碼它爲顧客創造一時之滿足，顧客也是自願掏腰包購買的，更重要是它爲企業股東創造了財富。然而公共部門創造沒有社會價值的東西，就等同企業做「假帳」一樣，是欺騙所有民眾（股東）。

正如 Mark Moore（1995）所提出，公共部門管理者應爲大眾創造「價值」，或我們可以理解爲創造「需求」。當然這些「價值」或「需求」必須要是對公眾有利或有意義的，例如公共部門管理者可以利用行銷技巧推廣「環境保護」、「公民

---

[2] 筆者中國大陸朋友提供。

[3] 所謂「迪士尼化」是指透過特定的「主題」（theme）（如卡通故事人物）衍生各類商品及服務，使消費者將消費與主題捆綁在一起。「迪士尼化」概念的提出者 Alan Bryman 認爲麥當勞快餐廳的行銷管理與上述迪士尼式的行銷手法十分類似，並認爲「麥當勞化」實是「迪士尼化」機制的表現。

airiti

意識」或「安全駕駛」等觀念，但在實際操作上如何防止執行相關政策的機關在推動政策時掉進爲業績而創造業績，造成如蚊子館之典型現象？這牽涉到我們如何操作績效管理及如何定義績效。若果績效被約化爲「業績」之創造，則我們很難避免掉進「爲創造而創造」之陷阱。若我們能將 performance 理解爲「表現」多於「績效」，則我們更能納入不同的準則去評估一個公共機構，包括沒有「業績」也可以是一種良好 performance。此外，正如上述 Talbot 指出，accountability 實際上也是公共部門績效達成的表現之一。而「公共」（public）accountability 所要求的多項基準理應能使公共機構超脫「業績」的思維。惟績效與 accountability 之間的矛盾卻吊詭地進一步驅動公共部門績效管理向「業績」思維方向發展（以下會詳細討論）。

二、績效 vs. accountability（交待）

Accountability 一般被翻譯爲「課責」或「課責性」，[4] 這意思就是「課予某人或某組織責任」。但在英文的定義說明中，剛好是有點相反的意思，它是指「a social relationship in which an actor feels an obligation to explain and to justify his or her conduct to some significant other」（Bovens, 2005: 184），意思就是「作爲一種社會關係，當中一方的行動者認爲有責任向另一方的重要人士作解釋或證成他／她的行爲」。所以 accountability 也可以被理解爲 answerability（可回答性）或 explainability（可解釋性）（Behn, 2001: 4）。因此，accountability 就是指被賦予責任的一方能夠爲其作爲做「交待」之程度。「課責」的意思相反是指上述英文定義中的後者賦予前者責任。

筆者認爲「交待」或「交待性」更能反映 accountability 之原意。實際上 accountability 就是跟 account 或 accounting 有關，即是要求利用報表或帳目向別人作出交待或回應。故此，accountability 時常會與「透明度」（transparency）扯上關係，因爲要有效交待，就必須要透明。

由以上討論可知，accountability 就是指一方向另一方交待的過程。在商業機構內，基層職員要向上司交待；部門主管要向公司總經理／總裁交待；總經理／總裁要向董事會交待；董事會要向股東交待。在公共領域內，也有相同於以上的科層性由下而上的交待鏈，但在民主制度下，最終交待對象卻是難以準確界定範圍的「全

[4] 有時也會被譯作「問責」。

airiti

體國民」。此外，當中的交待鏈也會分岔到國會（包括當中的政黨）、法院或其它法定監察組織（如台灣的監察院或國外的 ombudsmen），這些組織都各有其自己的機構價值取向。而最終的交待對象「全體國民」更是常常存在偏好的分歧，所以公共部門的交待對象及過程是十分複雜。而在近年公共治理上，accountability 也衍生成透明度、平等、民主、效率及廉潔的代名詞，但這些概念本質上有時並不能互相兼容（Bovens, 2005: 183）。

如同上一節關於「績效」之討論所指出，公共治理對績效的定義是十分模糊，所以公共機構如何做「交待」也是一件棘手的問題。在公共治理內，我們可以如企業般以財務表現做交待（accountability for finances），這是 accountability 最原始的意思。但作爲全民所有的公共組織，我們也會要求它們不能偏袒某些利益或群體，[5] 所以我們也會要求它們做事要公正公平（accountability for fairness）。公共部門的管理者作爲國民的代理人來行使公權力，我們會要求他們恰當地行使權力（accountability for the use of power）。[6] 最後，當然我們也會要求公共組織以其績效表現向大眾交待（accountability for performance）（Behn, 2001: 6-10）。

然而，我們往往很難同時滿足以上所有的交待準則，即所謂「交待困局」（accountability dilemma）現象，特別是財務及公平公正準則與績效表現準則往往是沒法並存（Behn, 2001: 10-12），因爲前者之要求往往會抑制公共管理者之創意，或作出新嘗試，所以很難創造突破性之表現。而 Robert Behn（2001: 3）更直截了當的揭示 accountability means punishment—做好任務是理所當然的，但做錯事情或把事情弄砸就要天打雷劈，課責者（accountability holder）之功能就是找被課責者（accountability holdee）之錯處。而所謂「錯」可能是指結果，也可能是指程序，也可能指傷害了某些人的利益（縱然是幫助了另一些人）。好的結果（特別有突破性的結果）有時要不按程序；太謹守程序就沒有突出的結果。另一方面，除非「人人有獎」，公共政策之新作爲常常是「得罪人」的行徑。所以公共管理者最保險的策略就是「蕭規曹隨」，因爲縱然這策略不一定能逃避「不改善不進步」的責備，但更大的責備往往是在新的嘗試下產生。

而現實上，就算甘願冒以上受譴責之風險，一般公共管理者本來也不能自由行動。爲了最後能夠不出錯地做「交待」，公共部門在事前已訂定一定程序規則，規範管理者行使權力之空間，這程序規則一般比私部門嚴格苛刻。Arie Halachmi

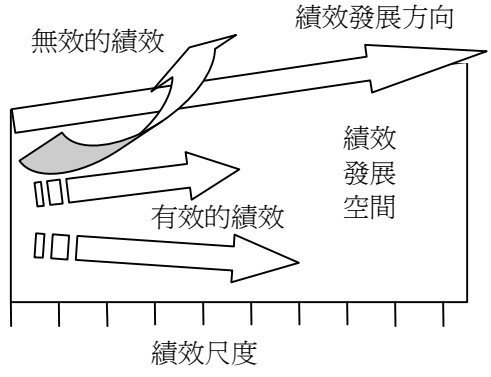
---

[5] 但私部門可以偏袒某些利益或群體，特別是個人或家族擁有的企業。

[6] 私部門亦然，但這要求不會上至私部門的擁有者。

airiti

（2005）與 Robert Behn 有相類似的看法，認爲強化「交待性」與提昇生產力（即提昇績效）可能是互不兼容的，因爲前者就是要求管理者在預設的範圍內行動；但後者就是要求創新，甚至突破過去慣例規範。他認爲強調「交待性」的績效管理與強調「提昇生產力」的績效管理是有著不同的內涵：前者是問「事情是否正確地辦理？」（Was it done right?）；後者是問「是否有做正確的事情？」（Was the right thing done?）。一言以蔽之就是前者的「正確標準」是一早就釐定好，只要按著做就對了；後者則沒有既定的正確標準，是由管理者透過實踐結果顯示出來。



圖一　事前定向績效管理的圖示

誠然，當今強化「交待性」的結果並非簡單回復到傳統公共行政所強調的「程序正當性」（due process），因爲民眾一方面要求對公共部門加強的監督；另一方面民眾也求變，追求效率提昇（Hopwood, 1994）。以績效表現向大眾交待（accountability for performance）就是「績效」與「交待性」兩個關鍵概念互動的結果及妥協。具體而言，就是由課責者給予被課責者一個績效發展的固定方向及空間，在這方向及空間中建立尺度作爲衡量表現優劣的標準。在這限制下，被課責者只能在這空間及指定的方向作爲，若作爲超出這空間，則變成無效的績效；而被課者越能往指定方向邁進，即代表其績效表現之進步。透過這機制，一來不違背績效所要求的積極作爲，並提供一個爭取或競逐功績的空間；另一方面它又不會超脫「交待性」所要求的「循規蹈矩」（參看圖一）。本文對這樣的模式概括定義爲「事前定向績效管理」。

airiti

參、事前定向績效管理：一種「麥當勞化」的變種

近年爲了推動績效管理，公共部門引進了各式各樣的績效管理工具或技術，但不論是目標管理（management by objective）、平衡計分卡（balanced score card）或六標準差（six sigma），都不能跳脫一個共通點，就是它們皆爲一種「事前定向」的績效管理，即是被測量者在作出表現或評核前，他們已被告知行動的目標及一套評估的指標與方法。一般而言，這種績效管理是聯繫著機關的策略規劃，由規劃定出組織目的及目標，繼而將目標具體化爲指標。而爲了促進指標的達成，有時會結合激勵制度。我國近年政府實施的「中程施政計畫」結合「績效獎金及績效管理計畫」就是相關的範例（李武育、易文生，2007）。[7]

根據 B. Guy Peters（1996）的分類，這是一種解制式政府（de-regulating government）的模型，即是將中下層的官僚從過去太多束縛的管制中釋放出來，賦予它在績效目標達成手段上一定的裁量權。但實際上最高決策者仍然把持住政策方向，也沒有改變既有的科層體制。縱然是一種權力下放，但整體運作仍然是由上而下，政府機關的中下層官僚一般仍是處於被動狀態。

對這種理性主義的管理，一直不乏具啓發性的檢討及批判，當中大部分的著眼在技術層次上，或強調其與民主治理之衝突（Smith, 1995; Fountain, 2001；陳敦源，2002；van Thiel & Leeuw, 2002）。本節將攝取這些分析觀點，並利用社會學的宏觀角度統整並點出問題的關鍵。下文將套用 George Ritzer（2000）的「社會麥當化」（The McDonaldization of Society）批判地解釋公共部門各種績效管理之現象。

麥當勞是爲人所熟悉的美國連鎖快餐店，其之成功是奠基於它能發展出一套突出的管理制度及文化，並被其他組織所模仿。但其長期的發展卻衍生了一些意想不到的（負面）效果。George Ritzer 發現麥當勞的一些作爲或行爲現象不單只侷限在麥當勞這快餐集團內，實際上麥當勞只是代表著韋伯（Max Weber）理性主義在後現代的延伸及擴大，社會各個範圍領域都存在著麥當勞的影子，或類似的快餐文化。Ritzer 在其論著多處就提及美國高等教育的麥當勞化，以至有公共行政學者也引之來分析近年管理主義改革如何將高等教育系統麥當勞化（Mok, 1997）。

---

[7] 「績效獎金及績效管理計畫」於二〇〇一年開始試辦，但於二〇〇六年底暫停推動。

airiti

Ritzer 對所謂麥當勞化概括爲四大面向：追求效率（efficiency）、可計算性（calculability）、可預期性（predictability）及透過非人性技術作出控制（control through nonhuman technology）。Ritzer 認爲這些面向皆是韋伯式現代組織理性主義之精髓所在，並在當今所謂後現代社會中繼續繁衍。表面上，這些面向並沒有任何新鮮感，但深入檢視 Ritzer 所闡述的內涵則會發現其極具啓發性。首先效率不單代表著快速，也代表精簡、容易處理（包括容易烹製及容易進食）。因爲麥當勞的食品都是由無需廚藝的廉價勞動力製作，所以一切盡量簡化，標準化作業。也因此，麥當勞餐廳的食品選擇並不多。縱然近年業界出現一些量身訂製（客製化）或具多項選擇性的服務，但它們並沒有擺脫這麥當勞邏輯，實際上新的服務仍然被套在固定簡化的框架內作業。如台灣近年出現一些連鎖式餐廳，它們只提供一種固定的套餐，但餐廳會在前菜、主菜、甜品及飲料這固定格式下提供多項選擇。

公共部門績效管理也是如此，我們爲了使其可操作，我們必須要將組織策略規劃所擬定的遠景或使命具體化，並盡量簡單化或單純化，制定數個較易處理的目標或指標，例如大學的研究表現則以其教授在 SSCI、SCI 內發表的期刊論文作爲反映，再細緻一點就計算期刊的影響係數（impact factor）。縱然兩者存在層次差別，但並不影響它們的便利性，特別是對評核者而言（像麥當勞食物之易於進食）。而由於民主政治的密集選舉週期，公共部門的策略及績效管理也要講求快速成果的呈現，以換取選民的支持，所以多採取先易後難的策略（黃朝盟，2000：20）。簡單來說，機關管理者會盡量選擇容易達成的工作做爲目標管理的指標，避開任何的燙手山芋。當麥當勞的食物常因其只有高熱量，欠缺其他營養而被評爲「垃圾食物」（junk food），簡化後的績效指標有時也會淪爲沒有「營養」的「垃圾指標」。

其次是可計算性，即是強調可計量、可點算、可量化。在這方面，Ritzer 認爲可計算性除了聯繫到上述的速度外，也強調量的「多」及「大」—大就是好的邏輯（bigger is better）—雙層起士漢堡就是比單層的好；一切的事情（包括品質）都盡量化約爲數字處理—每件漢堡的品質皆以其預設之各項數字指標來衡量。公共部門的績效管理也追求可計算性或可量化性—地區的犯罪率、破案率；預算執行率；服務承諾達成率。一切以此來衡量公共部門的工作價值，即所謂衡工量值（value for money）。這當然也包括成本效益的計算，以最少的投入製造最多的產出就是好這商業邏輯現也引進公共部門。公共部門也服膺高、大、多就是好的邏輯—大學世界排名高就是好大學；大學合併後變大就會變成好學校；研究經費多就是好研究。

airiti

第三是可預期性。麥當勞的食物都是在標準作業下烹製，所以不論你在那一間分店吃的漢堡，味道及大小基本一樣；而麥當勞的服務員也依據固定守則與顧客互動，所以顧客可以一早預料到走進一間麥當勞快餐廳後將會遇到的一切服務。雖然這可以爲顧客帶來安全感，但 Ritzer 也指出麥當勞的可預期性也代表著乏味、沒創意。在大就是好的邏輯下，麥當勞的創意就只能淪落至推出「雙魚堡」。而近年麥當勞的業績下降明顯是與其欠缺創意有關。公共部門的績效管理由於強調「交待性」加上目標管理的引導，縱然不會出現如麥當勞餐廳的單一化及同質性的外觀，但公共部門之作爲基本上是可以預測的。同樣地，在績效管理下，公共部門的表現也變得乏味及沒創意，當指標告訴機關部門做什麼是有「業績」的，機關部門就會往那處跑。做 BOT 案會計進「業績」，就會多做 BOT 案，它不會跑去做一些對自己沒有加分作用的事（縱然對大眾有益）。

以上三點其實最終就是導致一種控制，而且是非人性化的控制。Ritzer 指出，在不斷演進中，麥當勞的管理實際上越來越依賴機器，替代人力，因爲人的行爲還是存在不確定性。但由於技術的進步，員工也變得非技術性，有很高的可替代性，因此進一步逼使員工跟管理手冊要求一致。公共部門績效管理也是在控制員工的行爲，當然對一般民眾而言，這可解釋爲應有的監督。但明顯地近年公共部門績效管理只是強化了上層對下層的控制，多於民眾對公共部門的監督，在解制式的模型下，表面上是給予前線部門更多的裁量權，但實際上只是放棄對下層部門的資源保障，要它們在一定遊戲規則下競逐有限的資源，利用預算撥款引導及約束它們的行徑。

Ritzer 分析指出麥當勞的理性式快餐文化實質上是帶來很多不理性後果，特別是由於它的非人性化的作業。這種理性下的非理性（irrationality of rationality）在公共部門績效管理上肯定更爲明顯。「上有政策，下有對策」可說是這類非理性行徑的最貼切描繪—當上層透過績效管理對下層加以控制，下層必然會以「反控制」策略來反制之。但所謂「反控制」並非指下層可以掌握績效管理的主導權，而是以自我行爲扭曲來回應上層之控制。

對這些行爲，過去相關績效管理之研究已經有相當豐富的討論，其中 Meyer 與 Gupta（1994）提出的績效悖理（performance paradox）首次有系統地歸納了組織回應策略；於相近的時間 Peter Smith（1995）也提出八個公共部門公開績效數據所帶來的負面效果。最近 van Thiel 與 Leeuw（2002）就進一步歸納兩者意見，進一步發展出所謂公共部門績效悖理的觀點。所謂績效悖理就是指績效衡量無法反映

airiti

一個組織的真正表現，無法辨識各個被評核組織的績效差異。正如 van Thiel 與 Leeuw（2002: 271）確切地指出，這悖理的出現，問題不在實質績效表現，而是在績效報告本身。本文將吸納他們的看法，再融入筆者的觀察及體驗提出以下五類公共部門對由上而下績效管理的回應行爲及效果：一、誤導視聽；二、隱惡揚善；三、捨難取易；四、弄虛作假；五、唯利是圖。

一、誤導視聽

所謂「誤導視聽」是指績效報告的訊息會使人誤解該組織的表現。這情況可以分成兩個層次，一種是非刻意的；另一種是刻意的。非刻意的可能是因爲績效衡量指標的退化（measurement degradation），使指標失去辨識的效用（Talbot, 2005: 504-505）。例如，以往學生課堂出席情況差，所以老師加入出席率作爲評分要項，故此以後大部分的學生都出席上課，因此這指標便失去辨識表現差異的功能，因爲出席率無法分辨學生對上課內容的吸收程度。此外，公共部門表現或公共政策的因果關係往往是難以判斷，有時我們會錯誤解讀一些績效數據，即 Smith（1995: 294-297）提出的誤判現象（misinterpretation）。例如，在增加警察巡邏頻率後，當年犯罪率下降。但犯罪率下降可能是其他原因造成的，例如經濟景氣問題或社會救濟措施的改善。另一種導致誤判的情況就是將複雜狀況過分簡化，最典型就是學校排名制度，明顯將各學校內的各種優劣複雜表現過度簡化。

機關管理者也可能刻意誤導視聽。Meyer 與 Gupta（1994） 指出組織可以透過悉心的調度安排（selection），快速地將自己改變成表現突出的組織。很多企業在上市前都刻意作出一些調整粉飾，使其符合上市條件及吸引股民認購。公共機構爲了應付每年的考核，當然也會針對自己弱點，趕快加入較好的表現因素（better performers），替代較劣的表現因素（poorer performers）（van Thiel & Leeuw, 2002: 271）。雖然這是無可厚非的作法，也非造假，但明顯地無法反映組織間實質表現之差異。以近例而言，很多系所爲了應付即將來臨的大學系所評鑑，馬上做出「補強工作」，就是典型。

二、隱惡揚善

所謂「隱惡揚善」，顧名思義就是在績效評估上刻意突出其優點，隱瞞或模糊其弱點，或因爲要遵從某一個指標，而必須犧牲其他利益（特別是不需衡量的部分）。由於公共部門運作一般強調服從指令，再加上近年財政主管機關利用績效表

airiti

現作爲分配資源的準則之一（特別是政府核心機關外的公共機構），所以公共機構爲了交差或避免制裁而隱惡揚善。Smith（1995: 290-292）就指出公共部門有時會將指標達成等同目標達成，出現衡量惡癖（measure fixation）。如他提出英國「國民醫療保健系統」（National Health Service）曾訂出降低病患等候診治時間的改善目標，但結果是當平均候診時間縮短達標的同時，卻出現增加某類病患候診時間之現象，因爲其達標的手段是將較爲複雜的個案延後處理，只有那些情況簡單的病患獲益。

另一種情況是 Meyer 與 Gupta（1994: 341-342）提出的績效掩蓋（suppression）。它是指對一些難以扭轉的表現落差情況，高層管理者有時會避免將它們曝光，所以一概不對此作出衡量，結果導致長期忽視了某些重要的績效指標。另一種情況是非刻意的，類似上述的衡量惡癖。這種績效掩蓋是導因於績效指標的片面性，沒法全面反映現實狀況。van Thiel 與 Leeuw（2002: 271-272）就舉例指出荷蘭在某段時間罪案破案率下降，被認爲警察部門表現不佳；但同時罪犯被捕、起訴及判刑的絕對數卻是上升的，這卻倒過來反映部門表現之進步。若不能全面報告績效結果，一則可能出現「隱惡揚善」；但也會出現「隱善揚惡」。

三、捨難取易

「捨難取易」也是一般公共部門回應績效管理的策略，特別是在自訂目標的管理時，會盡量將目標訂定於較易達到的範圍內（李武育、易文生，2007：11）。捨難取易潛藏類似隱惡揚善因素，但關注點是機關主動地或被驅使選擇性地集中在達成某些績效指標上。主動的情況就是「只挑軟柿子吃」（cream skimming）。van Thiel 與 Leeuw（2002: 272）就舉例指出就業輔導部門的績效是依據其「成功轉介就業個案」數目爲準，故此它們會集中精力幫助較有機會找到工作的失業者；相反，最需要幫助的貧窮及低教育水準的失業者卻得不到應有的協助。

誠然，在麥當勞化的績效管理下，指標皆是化繁爲簡及量化的，使機關管理者或政策執行處理任務的視野狹窄化，即 Smith（1995: 284-286）提出的隧道眼光問題（tunnel vision）。故此，機關管理者被進一步鎖定追尋較低層次的目標，即次優化（suboptimization）（Smith, 1995: 286-288），因爲高層次的目標常常難以界定（特別是要量化它）。例如世界衛生組織健康城市指標中的健康指標只包括三項：死亡率、各種死因的死亡率及低出生體重嬰兒的比率。這能有效（不用說全面）反映一個城市中居民的健康情況嗎？

airiti

捨難取易策略的最終後果就是捨本逐末，行徑傾向短視（myopia）。雖然很多政策可以透過建立長期目標來糾正這問題，但對於較爲抽象的領域，例如教育政策及警政領域，特別受到短期目標所支配（Smith, 1995: 288-290）。

四、弄虛作假

以上三項策略只是試圖在不違反績效指標控制之前提下，回避或減輕壓力。但更進一步的「極端」作法就是「弄虛作假」。簡言之，就是「創造業績」—即無中生有，或隱瞞導致扣分的表現。前者如我國警察單位常被指控捏造查贓及賭博等假案件（何祥裕，2006）；後者就如本文開端報章引文所提及的警察「吃案」。Smith（1995: 292-293）以 misrepresentation 定義類似的行爲，即刻意操縱績效資料的呈現，「創造」績效紀錄或替統計數據「灌水」。當然這類行爲一旦被揭穿會導致紀律懲處。

另一種情況是機關部門爲了保留日後進步空間，故意保留實力（underperforming）。Smith（1995: 297-299）指出這種「博弈策略」（gaming）主要是導因於每次績效指標之調整是依上期績效表現的達成情況而釐定，若機關表現「太好」，機關部門就沒有進步空間，所以它必須有所保留，也防止以往共產主義國家國營企業所出現的「鞭打快牛」現象—即對管理國營企業的政府行政單位對較好表現的企業部門不斷鞭策。

五、唯利是圖

績效管理或績效指標建立的目的是引導組織部門往一定的方向發展。若組織部門能真誠配合上層要求作出調整，這是最理想的結果，即所謂正面學習（positive learning）。但同一項績效指標的引導換來的不一定是正面學習，可能是歪曲性學習（perverse learning）（Meyer & Gupta, 1994: 339-340），即表面上奉迎上層之要求，但實是陽奉陰違。上述四種回應在不同程度上都是基於歪曲性學習所導致。但我們不能將所有問題責任歸咎於被評核的組織部門或人，在很大程度上績效管理者應負上責任，因爲是他們刻意利用各種手段誘導下層部門的行徑，在蘿蔔跟棒子（carrot-and-stick）驅動下，受評組織或人很大程度上失去專業上的主體性，而進一步的歪曲性學習會使組織出現異變（dysfunctions）。

這種異變最明顯就是組織行爲的「唯利是圖」。所謂「利」不一定是指金錢利益，也指一切對自己組織生存發展有利的事。績效管理改革者利用組織生存作爲

airiti

「威脅」手段，迫使公共組織唯利是圖，有時更要埋沒良心地行事；過度的利益誘惑也從另一角度上扭曲人的行爲，利益從一種「鼓勵」因素變成實質目標所在，最後至使組織管理者自我窄化至「隧道眼光」，導致「目標錯置」（goal displacement）。台灣是一個非常濫用誘因的地方，政府動員民眾配合政策都必須要給予各種「誘因」，最典型的就是政府透過統一發票的對獎措施來鼓勵民眾於消費時索取發票。在習以爲常下，民眾對誘因的給予視作理所當然，但如同長期使用抗生素一樣，逐漸失去刺激效用，要不然就是不斷「增加劑量」。對公共組織而言，唯利是圖之害是使其作爲失去「公共性」（publicness），因爲其「利」非「公利」，乃「私利」也。這種變化可歸咎於現今公共部門的改革實踐中將公務人員被簡單約化爲如一般私人機構的雇員，同時將「公民」變成「顧客」，使公僕與民眾之間變成簡單的利益交換關係（Fountain, 2001）。

六、分析

現行的績效管理實際上就是一種麥當勞化的變種，將一些複雜的因素化繁爲簡，也唯「快、高、多、大」主義。但這種韋伯式的理性化卻導致非理性的反應—績效悖理。一般學者皆將其視爲技術性問題處理，Meyer 與 Gupta（1994）建議採用多項且沒有關連性及可比較性的指標來應付績效悖理之問題；同時要定期更換指標，防止指標的退化。化簡爲繁當然在某程度上可以糾正績效悖理的各項現象，但如 van Thiel 與 Leeuw（2002: 277）指出，過少與過多的指標同樣會導致績效悖理，中庸之道難以拿捏。Arie Halachmi（2005）也質疑如此花大量精力及成本進行績效考核的意義，他認爲績效管理之成本效益是難以證成的，而現實卻是未見其利先見其害—即弱化了業務部門的產能，因爲部分資源已挪用至績效管理的工作上。

以上的批評總體上跳脫不了授權人／代理人（principal-agent）之間的矛盾問題。陳敦源等（陳敦源，2002；陳敦源、林靜美，2005）認爲績效管理難以落實的核心問題就是授權人與代理人的資訊不對稱問題，及授權人的有限理性問題，導致績效管理變得複雜及成本變得昂貴。但這種技術性之判斷忽視了我們對授權人之定義問題，其默認了解制式政府下之績效管理者就是授權人，而忽視了公民才是真正的授權人。而更進一步而言，正如上述筆者討論所指出，績效管理之問題不單是出現在代理人本身之順從性，麥當勞化的授權人思維本身也要負上責任，代理人的扭曲行爲部分應歸咎於「所謂」授權人所制定的策略。就此，績效管理決策者的「動機」也是必須注意—究竟他們是爲了提昇績效而進行績效管理，還是另有「企

airiti

圖」？例如，爲了組織精簡而定出不可能「誠實」達成的績效指標；公共部門「急就章」地推出績效管理也導致下層搪塞了事（Huang, 2006）。

最終，本文認爲績效管理問題之核心並非授權人／代理人之資訊不對稱，就算資訊成本不斷降低也不能根本解決以上提及績效管理所出現的扭曲現象。本文認爲問題的關鍵是「事前定向的績效管理」，因爲它不能有效回應公共利益的不確定性及難以量化性。

肆、公共利益：被忽略的關鍵概念

如果公共部門的一切作爲皆是爲了服務公共利益，那麼公共部門績效管理也應是爲了服務公共利益。而「事前定向的績效管理」就是假設公共利益是能夠明確預設的，所有的績效指標皆能反映公共利益所在。事實是否如此呢？就此，我們必須重新審視「公共利益」這關鍵概念。

「公共利益」（public interest）是英美習慣法國家在公共事務上常用的概念；相對地，在大陸法地區，它們較注重「法治國」（*Rechtsstaat*）概念（Pollitt & Bouckaert, 2000）。作爲大陸法系的台灣，在公共領域議題上需有使用公共利益這概念或字眼，[8] 但在實務上較強調透過立法或典章法令引導國家治理，公務人員必須依據行政法行使權力，故其特別重視「依法行政」，公務人員能依法行政就相若於維護公共利益。但對英美習慣法而言，公共利益並不一定在於法律條文之規定內，而更重視依當下情境及民眾所向，彈性決定公共利益之所在。縱然存在理念上之差異，本文認爲應對「公共利益」視爲一致而普遍適用於所有政體之概念。

古典理論對公共利益之定義可分爲兩派。第一派就是盧梭（Jean-Jacques Rousseau）在社約論提出公共意志（general will）就是公共利益。而公共意志是代表大多數人在事前具有充分的智識，又沒有把意見相互交換，卻互相一致的決議。盧梭強調公共意志並非私利之總和；而私利之總和，只能算作全體意志（will of all）（徐百齊 譯，1999）。以邊沁（Jeremy Bentham）爲代表的功利主義學派卻相反認爲盧梭定義的全體意志就是公共利益。縱然後者爲當代新右派及個人主義思潮所認同，並透過廣泛的社會市場化落實之（Elcock, 2006），但這明顯窄化了現代民

[8] 根據全國法規資料庫（http://law.moj.gov.tw/fl.asp），現行我國憲法及法規中，有 114 項包含「公共利益」這字眼於條文中。

airiti

主治理對集體利益之定義，也否定了公共利益需要透過公共溝通及審思（deliberation）來形成。

而當代公共利益的具體涵義也存在多種解讀。F. J. Sorauf（1957）歸納指出美國民眾對公共利益之理解可以涵蓋五種類型：首先，公共利益就是指一些共同懷有的價值（commonly-held value），就算不是所有人也是大多數人普遍相信的價值；第二是指社會上的優先利益（superior interest）—所謂優先利益非指特權利益，而是指在某一時空中民眾認爲較爲重要的值價，如現在特別關注環境保護；第三是指一些固有的公共道德規範（moral imperative），如自由、正義、對私有財產的保護；第四是指爲各種衝突利益之間達至平衡（balance of interests）就是公共利益；第五就是「無法定義」（undefined）—公共利益是政治上難以描繪的（*je ne sais quoi*），相對什麼「是」公共利益，我們較容易說出什麼「不是」公共利益。

從上段所列可反映出公共利益是存在著三種特性：一、衝突性：即可能同時存在不同而互相衝突的重要價值，例如核四興廢案中，經濟發展與環境保護之間兩個公共利益之衝突；又例如治理上要求的透明與國家安全所要求的保密，兩者皆是爲了公共利益；二、條件性：即是什麼是公共利益所在是按相對性的系絡（context）而定的。縱然存在衝突，但我們必須要按情況條件訂定優先利益，如中國大陸的「讓部分人先富起來」的政策就是將效率放在優先（即當時公共利益之所在）；當這目標達到後，公共利益就逐漸轉移至社會的平等上；三、模糊性：公共利益所涉及的範圍十分模糊，當公共利益是指大部分人共同的價值時，很多事情都可以牽涉公共利益，包括一些原被假設爲私人的行爲。Peter Steinberger （1999）就透徹地指出當代「公、私」的分野不在於行爲發生之空間領域，而是每個人的行爲舉止（manners of acting）是否包含公共性，任何被要求公共交待（publicly accountable）的行爲舉止皆屬於「公共」的。例如公眾人物或藝人的行爲舉止在現今社會上都被定義爲公共性的，因爲他們的行爲會影響大眾。就算是合法的商業行爲也不代表它們不會違反公共利益。縱然麥當勞食物沒有（被鑑證存在）毒害成份，但也有社會團體呼籲它改變食物之用料，改善食物的營養，這也是爲了公共利益。

以上之討論是想指出一個重點，正如 F. J. Sorauf 對公共利益分類的第五種所指出，公共利益是無法定義的，例如很多藝人可能意識不到他們的一言一行都有可能牽涉公共利益。但無法定義的意思並非指不能定義，精確地說是無法「事前」定義。我們常常是在事後界定事情的公共性，或在事後定義公共利益的準繩所在。就

airiti

公共部門管理而言，公共利益的「衝突性」、「條件性」及「模糊性」使公共部門的優良表現無法存在長期統一的標準，或需要因時制宜。在犯罪猖獗時期，民眾會以犯罪率下降作爲衡量警察部門表現之準繩；在相對治安良好的時期，民眾可能以破案率的提昇作爲準繩。醫院在病患數量太多的時候，我們要求縮減候診時間；但在病患數量不多的時候，我們要求醫護人員對每位病患有更細心的照顧。我們不能事前確定所有的指標，或它們的權重。

這裡並非要提出，公共部門不應進行績效管理，而是不應在事前過分作出績效之導向，因爲這樣會鎖死公務人員的應變能力。指標越具體，就越僵化；而指標太少會使公務人員逃避責任；但指標太多會使公務人員忙於應付瑣碎事情，不能彈性應變。我們應賦予前線部門更多的權力，隨機應變地回應公共利益所在，而實踐中的解制式政府實際上是將前線部門變爲「提線木偶」，表面上看似部門能自由活動，實際上每一個動作皆爲上者拉扯牽引而成。

就此，這是否意味著將定義公共利益的權力或責任交給前線部門？這只對了一半。美國公共行政學界在一九八三年發表的〈黑堡宣言〉（Blacksburg Manifesto）就是主張公務人員不應只是工具或價值中立政策執行者，他們應該是專業人員，有獨立的專業道德，並以改善人民生活，追求公平、效率與民主爲職志。在此當中，維護「公共利益」就是重要的一環（余致力，2000）。所以公務人員的專業職能就是維護公共利益，透過在前線長期的工作經驗，他應該比一般大眾更能辨識什麼是對公眾有利的事情。但這並不是意味他們可以假公共利益之名，行行政專制之實。正如商業部門的企業家一樣，他們應比一般人更能在變化多端的消費市場上辨識潛藏利基所在，以發展不同的產品及服務以滿足消費者，但最終是由消費市場決定他們推出產品服務是否真能滿足消費者。同一道理，公務人員（或者公共企業家（public entrepreneurs））也要在模糊不定的公共利益場域上辨識不同時空中的公共利益所在。但最終仍然是由公民（透過不同的機制，包括選票及績效評核）決定什麼是公共利益。這意思就是公民可以在「事後」評定公務人員所作所爲是否符合公共利益。

舉例而言，在二〇〇〇年發生的「八掌溪事件」中，若當時海鷗中隊指揮官能隨機應變，超脫程序規範，辨識當時的公共利益所在，及時派海鷗直昇機去救援，就不會出現當時的慘劇，其在績效表現上也應獲得加分。但這都不是事前可以預測的，而當時各單位的工作分工也有它的合理性及正當性，我們不能指控決策者沒有交待性（unaccountable）。「八掌溪事件」的教訓不單是告訴我們應對官僚主義問

airiti

題及公共部門運作流程做檢討，它更包含了官僚文化及倫理的問題，公務人員是否對公共利益有所認知及勇於回應。而現今採用的「事前定向績效管理」似乎不但不能強化公務人員對公共利益的認知及認同，反而是閹割他們應有的能力。

伍、回應：事後績效評量之設想

以上的批判並非完全否定事前定向績效管理，正如 George Ritzer 也沒有全盤否定社會的麥當勞化，[9] 但必須對一些負面後果作出回應或紓緩一些負面因素。相應地，本文也認爲事前定向績效管理也有它的正面作用，尤其是在一些基本或日常公共部門的運作要求上，包括法律程序的正當性、成本控制或其它過程性的管理，例如引進品質管理制度就非乏善可陳。舉例而言，要求公務人員與民眾對話時有一套標準的禮貌用語，這是可取的。但這些「過程性」的規範應次於結果／效果之價值判斷上，即一旦過程部分的要求與結果／效果之要求發生矛盾衝突時，應以後者爲優先。

在公共部門的輸出部分，事前定向績效管理則明顯帶來上述討論的績效悖理現象。新公共管理改革的模範先鋒紐西蘭近年已意識到過去強調量化指標的績效衡量並沒有提昇交待性（accountability），只是提昇可點算性（countability）—輸入（input）、過程（process）、產出（output）多於效果（outcome），所以開始強化「對效果之管理」（managing for outcome），但至今仍然效果不彰。問題關鍵是改革並沒有擺脫利用事前定向績效指標及可點算性的指標作爲評核的準繩，加上「效果」難以量化，所以政府機關難以改變以往的習性（Lonti & Gregory, 2007）。

就此，本文提出事後績效評量機制之設想，即在部門考核前減少上級部門對下屬部門的具體績效指標，政府層峰或民意機關只爲機關制定籠統的策略目標，具體達成方法及方向則由前線部門因應情況隨機應變，自行決定。在此必須指出，本文並非簡單地完全排斥事前定向績效管理，但問題是我們不應忽視績效管理之原意是作爲「自我改善」之工具，故本文並不反對被考核的機關部門事前自訂績效目標及衡量計畫，並透過執行結果之回饋作爲未來自我完善的參考根據，但我們不應將績

[9] George Ritzer（2000: 15-6）認爲麥當勞化的優點包括：(1)可以大量生產財貨以滿足需求；(2)更方便及即時地獲取服務或貨品；(3)服務及貨品水平更一致；(4)提供便宜的選擇；(5)滿足長時間工作的上班族；(6)迅速及穩定的麥當勞系統提供安全性及可靠性；(7)麥當勞系統容易拷貝到不同文化中。

airiti

效管理簡單化爲上級單位對下級單位獎懲控制之手段，因爲這樣會容易導致行爲扭曲，更不能促進「自我改善」。因此，就算前線部門自訂一些目標管理的方針，但這不作爲日後外部或上級考核的準繩，因爲不論上級釐定或自訂的目標或指標皆不代表公眾價值或公共利益之所在。最後，在被考核的機關部門作爲後，對其進行考核，以檢視部門單位的短長期表現。在這原則下，我們要處理兩項關鍵問題：一、如何釐定表現好壞？二、誰是評核者？

既然是事後績效評量，所以績效表現並沒有事前明確固定標準，是由評核者隨時因其滿意度進行考核。所謂「事後」並不一定指固定的「考核日」，而是任何時候，但明顯是在公共部門作爲或提供服務之後，才有所謂滿意度，或可理解爲「平時考核」。評核者主要受該部門影響的公民群，並容許及鼓勵部門服務或政策受眾隨時評核各部門表現。而評核格式也盡量採用開放模式，減少因固定格式所導致的片面性或可操縱性。這種「平時考核」除了作爲考評的準繩外，也提供公共部門回應公民，調整措施之參考。

然而，由於「平時考核」可能帶有情緒性或資訊不完整性，所以定期性的考核或所謂「考績」仍然是必需要的。部門應於定期考核中回應「平時考核」的結果，並自行舉證其單位在特定的時間區隔中，它們曾面臨要處理的問題，及處理方法及成效，另外報告一切部門的新創舉及其成效。

就這定期考核，除了由受影響的公民群外，也可納入外部專家及其他監察政府部門的代表，由他們組成臨時的評核委員會回應機關部門的報告，及進行最後的考評。

事後績效評量的優點包括：

一、容許部門創新，真正地追求卓越。現存的事前定向績效實是鎖死公共部門管理者的創意，也無法適時回應瞬息萬變的公共事務議題及狀況；正如 Arie Halachmi（2005）指出，要提昇生產力，我們不能只問「事情是否正確地辦理？」更要追求「是否有做正確的事情？」，這才是真正地以「結果交待」（accountability for results）；

二、容許多元的績效標準，超越有時是似是而非的量化業績。正如上文對績效定義所指出，沒有「業績」也可以是一種良好 performance。事後績效評量可遏止爲創造而創造的假績效；

三、減少公共部門員工爲了應付繁瑣績效指標及文書資料準備所花費的精力及時間，使其能集中精神處理當下的職責。雖然事後績效評量也要求機關部門做定期

airiti

的考核，但其所報告內容並非制式化的內容，而是針對性，包括各考核期間的問題處理狀況、對負面批評的回應、及創新性的部分。其餘常規性的部分自然由公民「平時考核」評定，不用機關部門做報告自評；當然績效指標實際上是不確定的，由外部的考評者因應當時系絡來決定；

四、減少以上討論事前定向績效管理所產生的扭曲行爲，因爲大家都不清楚準確指標在那裡，而且考核是隨時性的，所以沒有足夠時間操作績效報告。他們唯一的選擇就是按照公務倫理辦事，以公共利益爲依歸，落實「黑堡宣言」精神，當然在這當中的績效表現差異就是反映了他們在公共管理的專業判斷能力；

五、有效納入各種參與，扭轉現行由上而下的績效管理。事後績效評量實際上是 Guy Peters（1996）定義的參與式國家（participatory state）精神的具體化。有別於解制式模型，參與式模型強調國家官僚與民眾的共同參與，而本文提出事後績效評量剛好體現了兩者之參與：一方面國家真正對文官系統鬆綁，依其專業能力作出發揮；但另一方面並非容許文官專政，而是透過公民即時回應制衡及回饋文官系統的運作。

我們時常聽到「數字會說話」，但我們也不能否認人類（特別是領導菁英）也精於操縱「數字」。有時，直觀感受比數字更能反映事實，特別是每天要面對的事或人，其實不用數字也能分辨高低，而「快、高、多、大」就是好的數字邏輯也不一定是正確的。事後績效評量是診治量化指標缺點的一個不錯途徑，但它並非全盤否定量化指標，只是我們不應將量化指標作爲最後考評的唯一準繩，它應該只是一個參考，我們不應將工具變成目標，將人類變成數字的奴隸。

陸、結語

近年，因應績效管理所產生的問題，不少學者批評新公共管理改革的措施，抨擊結果導向的管理。本文認爲問題不在於新公共管理的理念，而是政府機關是否有真正落實該理念的問題。本文已導出，問題的根本不在於新公共管理之理念，而是傳統官僚權力架構遇上新公共管理觀念後的一種選擇性後果，即在上位者對新觀念的（故意）曲解或誤解，並選擇性地執行某些符合自己利益的理念面向。Christopher Hood 與 Guy Peters（2004）最近就指出不少國家的公共部門改革實際上是呈現與新公共管理理念相違背的情況，例如改革並非利用結果導向引導部門之管理，反而是對官僚程序控制的強化，及形式主義的氾濫。

airiti

本文已指出現存的事前定向績效管理之問題並不在於它是結果導向，而是它根本違反結果導向，在要求「交待性」及「績效表現」的緊張關係下產生扭曲現象。就此，我們不能忽視傳統行政部門的權力作祟。層峰管理者不但沒有放棄控制權，更利用績效管理強化對下層的控制；中層負責具體績效管理操作的官僚，只能依照上位者所好行事，但在面臨技術上的困難下，他們只能捨難取易，化繁爲簡，方便自己的操作，這也是符合他們的利益。而社會的麥當勞化及商業管理邏輯滲入公共部門運作進一步爲這種績效管理理念背書。結果是下層部門遭殃，卻達不到新公共管理之理想。其實，雖然私部門也會使用事前定向績效管理，但績效衡量的關鍵仍是產出後有多少顧客願意消費企業的產品或服務，及所達至的營收及利潤，事前的績效指標只是因應這些關鍵目標來釐定；那麼爲何公部門的管理者可以僅透過事前制定的指標來決定部門管理之成效，而不用問直接受影響的民眾之反應呢？

誠然，本文提出的事後績效評量是挑戰衝擊傳統行政系統的權威，而前線的人員也不一定會歡迎這種變革，因爲大部分傳統官僚都習慣於唯命是從，而事前導向績效管理縱然存在很多矛盾，但起碼有較高的可預測性，對官僚而言是有安全感的。事後績效評量使其失去操作指標的可能性，失去以往的安全感，衝擊傳統官僚文化。但我們不可忽視一種趨勢，就是現在的公共部門改革是逐漸將「交待」之責任往下層推壓，常任文官不能像以往般躲在政務官後面來逃避責任，所以對於事前定向績效管理所帶來的惡果，他們並不可以處之泰然，一些不斷加壓但沒有意義的績效管理「形式」工作就是惡果之一。所以若是躲不過的，不如積極回應。

當然，要達至事後績效評量之理想，也非一蹴可及。世界各國政府部門一直有籠統地進行民眾滿意度調查，政府也會針對各種計畫案進行一定之事後考評，但技術上如何達至有效反映服務或政策受眾的真實滿意程度則仍需探索。此外，大家不能忽視民主參與之能力也非天賦的，我們要對公民及公務人員作不斷的培力（empowerment），改變他們在公共事務上之認知及文化，特別是公共利益理念的認識及認同，這是一個漫長且艱辛的工程。

airiti

參考文獻

李武育、易文生（2007）。政府機關施政績效評估之現況與展望。**研考雙月刊**，第 31 卷第 2 期，頁 3-12。

何祥裕（2006 年 12 月 5 日）。假績效　多是爲長官。**聯合報**，C4 版。

余致力（2000）。論公共行政在民主治理過程中的正當角色—黑堡宣言的內涵、定位與啓示。**公共行政學報**，第 4 期，頁 1-29。

徐百齊（譯）（1999）。**社約論**（Jean-Jacques Rousseau 著）。台北：台灣商務。

陳敦源（2002）。績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本。**行政暨政策學報**，第 35 期，頁 45-69。

陳敦源、林靜美（2005）。有限理性下的不完全契約：公部門績效管理制度的反思。**考銓季刊**，第 43 期，頁 96-120。

黃朝盟（2000）。公共策略管理之適當模式—哈佛企業政策、策略聯盟、競爭力分析…還是其他？。**中國行政評論**，第 9 卷第 4 期，頁 1-34。

Allison, G. T. (1979). ***Public and Private Management: Are They fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*** Paper presented in Proceedings for the Public Management Research Conference, Washington D. C..

Behn, R. D. (2001). ***Rethinking Democratic Accountability***. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Bovens, M. (2005). Public Accountability. In E. Ferlie, Jr. L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), ***The Oxford Handbook of Public Management*** (pp. 182-208). Oxford: Oxford University Press.

Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? ***Journal of Management Studies***, 39(1): 97-122.

Bryman, A. (2006). McDonald's as a Disneyized Institution. In G. Ritzer (Ed.), ***McDonaldization: The Reader*** (pp. 54-63) (2nd ed.). Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Elcock, H. (2006). The Public Interest and Public Administration. ***Politics***, 26(2): 101-109.

Fountain, J. E. (2001). Paradox of Public Sector Customer Service. ***Governance***, 14(1): 55-73.

Halachmi, A. (2005). Performance Measurement: Test the Water before You Dive in. ***International Review of Administrative Sciences***, 71(2): 255-266.

airiti

Hood, C., & G. B. Peters (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox. ***Journal of Public Administration Research and Theory***, 14(3): 267-282.

Hopwood, A. (1994). Accounting and the Pursuit of Efficiency. In D. McKevitt, & A. Lawton (Eds.), ***Public Sector Management: Theory, Critique & Practice*** (pp. 145-159). London: The Open University.

Huang, C. (2006). Strategic Planning and Dysfunction: The Dark Side of Mandating a Formal Planning System. ***Soochow Journal of Political Science***, (22): 47-71.

Lonti, Z., & R. Gregory (2007). Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992-2002. ***The Australian Journal of Public Administration***, 66(4): 468-484.

Meyer, M. W., & V. Gupta (1994). The Performance Paradox. ***Research in Organizational Behavior***, 16: 309-369.

Mok, K. (1997). ***The Cost of Managerialism: The Implications for the "McDonaldisation" of Higher Education in Hong Kong***. Hong Kong: Department of Public and Social Administration, City University of Hong Kong.

Moore, M. H. (1995). ***Creating Public Value: Strategic Management in Government***. Cambridge: Harvard University Press.

Mulgan, R. (2000). Comparing Accountability in the Public and Private Sectors. ***Australian Journal of Public Administration***, 59(1): 87-97.

Peters, B. G. (1996). Models of Governance for the 1990s. In D. F. Kettl, & H. B. Milward (Eds.), ***The State of Public Management*** (pp. 15-44). Baltimore: Johns Hopkins Press.

Pollitt, C., & G. Bouckaert (2000). ***Public Management Reform: A Comparative Analysis***. Oxford: Oxford University Press.

Rainey, H. G., & Y. H. Chun (2005). Public and Private Management Compared. In E. Ferlie, Jr. L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), ***The Oxford Handbook of Public Management*** (pp. 72-102). Oxford: Oxford University Press.

Ritzer, G. (2000). ***The McDonaldization of Society*** (new century ed.). Thousand Oaks: Pine Forge Press.

Smith, P. (1995). On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector. ***International Journal of Public Administration***, 18(2/3): 277-310.

Sorauf, F. J. (1957). The Public Interest Reconsidered. ***The Journal of Politics***, 19(4): 616-639.

airiti

Steinberger, P. J. (1999). Public and Private. ***Political Studies***, 47(2): 292-313.

Stewart, J., & S. Ranson (1994). Management in the Public Domain. In D. McKevitt, & A. Lawton (Eds.), ***Public Sector Management: Theory, Critique & Practice*** (pp. 54-70). London: The Open University.

Talbot, C. (2005). Performance Management. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), ***The Oxford Handbook of Public Management*** (pp. 491-517). Oxford: Oxford University Press.

van Thiel, S., & F. L. Leeuw (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. ***Public Performance & Management Review***, 25(3): 267-281.

airiti

Ex ante Orientation in the Public Sector Performance Management: Reflection and Response

Bennis Wai Yip So*

Abstract

This paper reviews the practices of performance management in terms of the organizational level in the public sector by critically examining the key concepts of "performance," "accountability," and "public interest." Through the examination, this paper defines the prevailing performance management approach as "*ex ante* oriented performance management." This kind of orientation is a compromise between the demands of "performance" and "accountability." It is also an extension of "McDonaldization" and fails to respond to the value of "public interest." The paper stresses that "public interest" is a multi-dimensional and capricious concept. This kind of orientation is unable to address the characteristics of public interest and to promote the excellence of the public sector. This paper suggests that the public organization should involve an *ex post facto* orientation in performance assessment, namely setting ambiguous targets before performance so as to stimulate innovation and promote excellence. This kind of orientation is a therapy against the phenomenon of "performance paradox" and helps the public sector to serve the public interest. This model is a real result-oriented management, but it is distinct from the performance management for the business sector.

Keywords: public sector performance management, accountability, public interest, performance paradox, McDonaldization

* Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.