

什麼是公部門的良好表現？

公部門績效管理之回顧與再定位

◆ 蘇偉業

壹、引言

在近年評價組織的論述中，「績效」已成為一個時尚用語，被評為有良好表現的組織就是要有良好績效。什麼是良好的績效？簡單而言，就是要有良好「業績」。對商業部門而言，良好業績就是營收/利潤的增加或者財務報表數據的改善。有別於商業部門，非商業部門或公部門並不是以利潤為目的，也不能僅以財務數據作為業績的反映，所以商業部門的業績概念好像不能直接移植至非商業部門，但這並不代表商業部門的「業績」概念沒有被借用引伸。就筆者熟悉的大學組織而言，良好業績可以是指以下各種表現：1) 大量的產出，如某教授一年內出版了十多篇學術論文；2) 指標的達成，如學生通過全民英檢人數達至學校指定目標的比例；3) 組織的成長，如學生報到率的提升，開設新課程以吸收更多的學生；4) 排行榜的進步，如在全球/全國學校的評比中的排名。現實上，以上例子不僅適用於大學，不少公部門現在都面臨相類似的績效要求，最明顯就是各政府部門會對所屬機關不時下達任務指標，並利用評比方式刺激落實。這些績效/業績要求都有一個共通點：都是以一些可點算(countable)的紀錄，透過所謂「績效衡量」(performance measurement)來作量化的評比。

績效衡量的結果經常被理解為對一個組織評價的全部。換言之，績效衡量所帶出的訊息就是評價組織表現好壞的唯一標準，真的如此嗎？就算在商業部門，我們也難以「業績」來概括對某企業的所有評價。例如，某電影公司所拍的一部電影會出現「叫好不叫座」的現象，這意思就是我們可以有不同的標準去評價同一件事情。這不同的標準背後都有它本身的價值取向，並可能會對同一件事情作出完全相反的評價——當然在商言商，必然是「叫座」比「叫好」重要；但從藝術家角度看，「叫好」可能會比「叫座」重要。

如果商業部門也會出現上述情況，那麼公部門出現的頻率就會更高。媒體經常批評我國的警察人員只顧「拼績效」，忽略「拼治安」。如果細嚼這話語，讀者應該感到十分玩味弔詭，並可能會問：「警察拼績效不就是拼治安嗎？為什麼兩者會變成不同的概念？」明顯地，管理上所說的「績效」與對組織的整體評價本身就是不同層次之概念。換一個角度看，對公部門的評價本身就可能是多元化的。而近年國內外所面臨公部門運用績效管理所產生的種種矛盾與困局正是忽略了對公部門評價的多元特性所造成。下文將透過筆者的觀察及文獻回顧，提出公部門績效管理必須要重新定位的論點，在現存實務格局下是無法真正達至績效管理原本的理想。

而為方便論述，以下會將對組織評價用語分成兩個層次，「表現」為上位者，「績效」為下位者。意思就是「績效」只是組織「表現」的次層級，或其中一個環節而已，特別是指組織管理由上而下所定義的表現。實質上，英文

performance 就包括「表演」、「表現」及「履行」等意思。但受到商業管理概念影響，performance 現今常被理解為「業績」或組織的「產出」結果。筆者認為，「績效」應該只是形容詞，只是「表現」的其中一種形態，其他的形容詞可包括「感觀的」、「態度的」、「應變能力的」、「創新的」、「包容性的」等不同價值取向。故此，本文的主標題所問的是：「什麼是公部門的良好表現？」而非問「什麼是公部門的良好績效？」

下文將回顧從過去到現在公部門績效管理之意義及實務結果，並由此指出現存公部門績效管理的典範必須作出移轉。

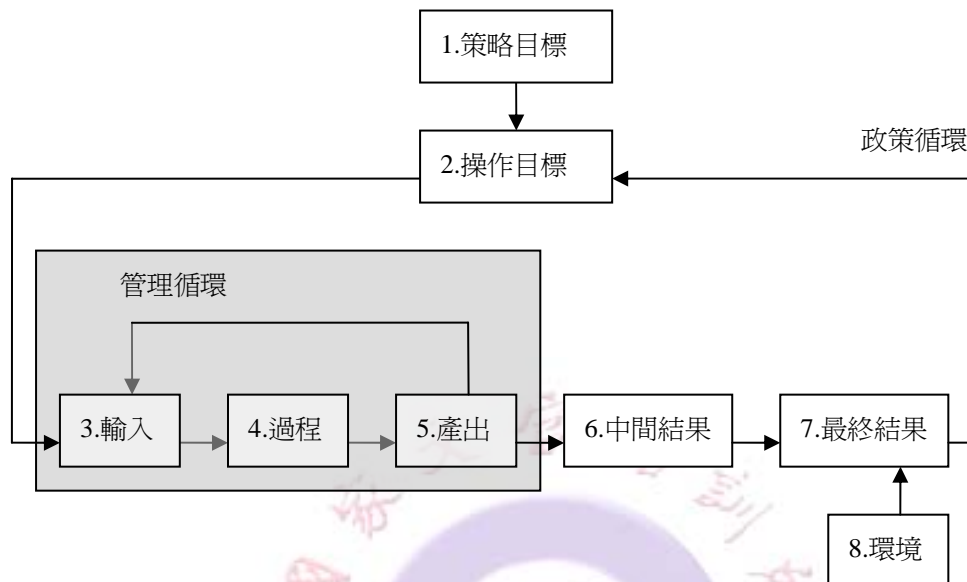
貳、公部門良好表現之意義：從過去到現在

已故管理學大師 Peter Drucker(1980)在 1980 年於美國最主要的公共行政學術期刊 *Public Administration Review* 為文猛烈抨擊公共行政不重視績效表現，他指出其中關鍵問題是公共行政人員不願冒險制定目標 — 一些可達至及可衡量的具體目標，不願意排列目標的優先順序，並由此配置集中資源。Drucker 這經典的批評形塑了日後二十多年來討論所謂公部門績效管理(performance management)的架構，即是公部門的績效管理就應如同一般組織的管理問題(Ingraham et al., 2003)。分析架構將它融入進組織內的策略管理及生產流程中，由管理者先制定策略性目標，繼而化為具體操作目標(一般會化為績效指標[performance indicators])，最後就達成目標的程度做衡量。在這起

點與終點之間就是一種模擬企業運作的生產性模型(production model) — 輸入-過程-產出-結果(inputs-process-outputs-outcomes [IPOO]) (Talbot, 2005: 507) (參看圖一)。而績效衡量就是因應目標需求，對這四個環節進行度量。這度量之意義是建基在一個重要的管理學信念，即是另一位管理學大師 Thomas Peters 提出的：什麼事情被衡量，什麼事情就會被履行 (What gets measured get done)。進一步而言，人們相信透過這衡量，可以回饋改善整體公共管理，包括：1)促進公部門的透明及創意；2)鼓勵公共機關作出好表現，並打擊官僚主義；3)最終改善政策的品質(de Bruijn, 2001: 9-11)。基於以上的信念，公部門的績效管理研究大多聚焦在「績效衡量」(performance measurement)問題上。簡單而言，就是處理一個技術問題 — 如何建立有效的衡量機制使公共行政人員履行組織目標所賦予的任務。而公部門的表現就逐漸由績效衡量所得出的結果作為主要的反映。

其實，近二十多年才受到重視的公部門績效衡量在實務上早已開始，當美國在 1960 年代推動「規劃-計劃-預算制度」(planning-programming-budgeting system)及後來的「零基預算制度」(zero-based budgeting)時，就牽涉到績效評估的問題。而 1980-90 年代在面臨財政赤字下，西方國家再次重視績效，但早期的焦點多集中在財務上的面向，目標在減少開支，提升資源使用效率上，所以績效衡量就集中在「輸入項」及「效率」(即輸入—產出之關係)上，或簡單而言，就是如商業部門般強調生產力(productivity)的提升(Bouckaert & van

Dooren, 2003)。所以當時所謂機關的良好表現就是生產力的改善。



圖一、公部門組織管理流程圖

資料來源：修改自 Bouckaert & van Dooren (2003: 130)

但受到「新公共管理」(new public management)「結果導向」(result-oriented)意識型態所影響，近二十年多年的績效衡量也同時逐步轉移強調衡量管理循環的後端，公共組織的表現(performance)意義往往僅指向作為的結果，但所謂結果在實務上並非重視結果(outcome)，而是產出(output)。明顯地，由於這種「產出導向」的衡量一般被約化為「數字管理」(management by number)，無法反映真實的表現及導致很多行為扭曲的問題而被受批評(Hood, 2007)。故進入二十一世紀前後，趨勢已轉向重視品質及質性的衡量上，即上圖的「結果」

項目(Bouckaert & van Dooren, 2003)；另一個趨勢就是以多構面的衡量機制回應公部門的複雜性(Modell, 2004)。就前者，如何不用量化方式做衡量工作實是對公部門管理者的一大挑戰；而多構面的衡量則使操作變得困難複雜，也與績效衡量要盡量簡潔的理想原則背道而馳 (Meyer, 2002: 6)。

以上各種衡量面向很大程度是鑲嵌在如圖一的工業生產流程框架內，假設公部門表現的好壞標準是由管理者透過策略規劃事前確定，績效表現就是對既定組織目標的達成程度。所以所謂公部門績效管理往往僅止於如何提升組織成員順從性之問題，良好表現就是對上級指示的高順從度。各式各樣的績效指標之運用最直接的結果是強化對官僚體制的控制(Bourgon, 2008)，甚至諷刺地被指退化至如過往共產主義國家指令經濟下的計畫指標控制一樣(Bevan & Hood, 2006)。這問題反映了大部分績效衡量的論述皆著眼於管理者的視野或僅從管理目的角度出發，即假設管理者所定義的目標就是組織目標。

實際上，公部門的治理架構並非如此簡單，不能簡單用工業生產流程的方式去看待公部門的目標設定及執行，因為公部門面對較為複雜的課責交待(accountability)架構。在民主國家中，公共機關最終的交待對象並非行政首長或管理者，而是公民，在兩者之間還有立法及民意代表機關，以及各種監督機關及組織。而所謂交待，不單只以「結果」作交待，也要求公平公正、程序正當合法等價值，所以會產生所謂「交待困局」(accountability dilemma)(Behn, 2001)，即各種要求達至的標準之間有互相排斥的情況，其中要求高績效及程

序正當之間就可能互相衝突。而由於課責交待常常強調控制，壓抑創意，所以 Arie Halachmi(2005)更認為公部門的課責交待要求與績效(生產力)改善往往是互相衝突，不能並存。此外，這種多重性的交待課責也間接表示了公共組織目標的不確定性，而公共組織目標的高度模糊性也使以上工業生產流程式的績效管理變得無法操作。而越受政治力影響(political salience)的公共組織，組織的目標模糊性就會越大，無法在清晰目標下有效制定績效指標(Lee et al., 2009)。

為了突破以上衡量問題的困局，我們似乎要跳脫以上由商業部門經驗引進的由上而下的衡量模式。民眾滿意度調查可說其中一個嘗試。當沒有人否定公共服務的主要目的是滿足民眾時，衡量公部門的績效似乎就不應聚焦於量度 IPOO，而是直接衡量民眾的滿意度，民眾滿意就代表公共機關的良好表現。但在實際上，民眾滿意度調查至今仍不能達至理想的效果，也有其限制。首先，調查的主導權仍然在政府管理者手上，他們仍如由上而下模式般形塑調查議題(Grizzle, 2002: 365)；其次，民眾滿意度調查的效度也成疑問。除了管理者刻意操作外，調查設計的片面性、誤導性、取樣方法等技術性問題也常使民眾滿意度調查欠缺效度；第三，由於民眾主觀判斷的情緒性使民眾滿意度調查與客觀量度可以出現很大的落差，這種調查常常反映的是民眾對政府的信任程度多於他們的客觀判斷(van Ryzin, 2007; van de Walle & Bouckaert, 2007)；第四，民眾之滿意度也不能完全替代客觀事實數據作為衡量的標準

(Hatry, 2002)；最後而更重要的是，民眾滿意調查只能作為瞭解對服務輸出效果的籠統反應，而非經過瞭解服務輸送各環節後所作出的回應，如此的民眾滿意度調查並不一定能直接給政府管理者回饋用於自我改善的有用參與資訊。

以上問題某程度是基於機關管理者與民眾對績效表現認知的落差，所以進一步突破困境的方法就是將績效衡量的主導權進一步轉移到公民手上，推動由公民驅動(citizen-driven)的績效管理(van Ryzin, 2007)。這種民眾參與式的績效衡量可以更有效地推翻長期由官員觀點主導的績效衡量，也使民眾更瞭解政府部門的運作。這種模式已經有一些零星的初步嘗試 (Holzer & Yang, 2004; 胡龍騰, 2007)，但如何使民眾有效參與及維持民眾的積極性仍然是一大挑戰。此外，如上段指出，就算強化由民眾主導績效衡量，但它本身並不一定能解決如何透過有意義的衡量來回饋機關管理的問題。

除了從以上需求面去拉動改革外，也有學者從供應面探索。近年公務人力研究開始重視組織承諾(organizational commitment)、工作滿意度(job satisfaction)、公共服務動機(public service motivation)等人力資源管理概念，探索如何改善這些要素來提升公務人員的績效表現(Camilleri et al. 2007; Vandenabeele, 2009)。他們相信有積極的公務人員才會有良好的機關表現。Camilleri 等(2007)更參考 Vigoda(2001)對以色列第三部門績效管理的研究，提出以「非正式表現」(informal performance)去衡量公部門是較為適合的論點。

所謂非正式表現是指一些有利社會(prosocial)及利他的行為，或一般稱為組織公民行為(organizational citizenship behavior)。Camilleri 等認為在一些無法作客觀衡量的機關中，如行政部門，特別適用非正式表現作衡量基準。

不論衡量 IPOO 或非正式表現，抑或以民意滿意度調查取而代之，或加入民眾參與指標制定，若績效管理的操作仍維持透過事前作出的「指標」來控制執行的話，這隱含著一個重要的假設，就是公務人員只要按指標執行就能達至好的效果，或起碼完成任務。這種可歸納定義為「事前定向」的績效管理(蘇偉業，2009)，其良好表現最終還是對既定具體指標的順從，縱然這不一定是對科層架構中的上級。

當然，公部門中並非沒有機關可以用如此直截了當的「因果關係鏈」來檢視其表現，但大部分的機關並非處於如此簡單的環境系絡中，公共事務表現的責任歸屬權(ownership of performance)難以確定(Carter, 1989)。此外，就算組織目標是明確的，但將它具體化為操作性指標時，就會出現技術性問題，即如何使指標能有效回應目標？若沒有做到有效連接，往往會出現以偏概全的問題，或出現「達了指標，失去目標」(hit the target, miss the goal)的情況(McLean et al., 2007)。例如，當警政服務的指標包括緝拿罪犯數量時，是否達標或超標就代表警政單位能達到維持治安的目標呢？這可能正好相反。因為罪案發生的數量多寡正好反映當地的治安好壞，民眾會將犯罪情況嚴重怪罪於警政單位沒有做好預防工作。就此，控制犯罪與緝拿罪犯皆是重要的操作

性指標，但兩者可能互相排斥，這種指標之間的矛盾也是公部門時常要面對的困境。利用績效指標作為績效衡量的基準早就受到質疑，而至今仍難以解決的問題(Carter, 1989)。

以上的各種問題很大程度是在於大家過度將對組織的表現評價等同績效衡量，認為評價是可以僅用計量方式達至，並利用量化結果之總和來衡量其達至組織目標的程度。此外，大家亦常將績效衡量等同績效管理的全部(Hatry, 2002)。就我國政府機關而言，績效管理不僅等同績效衡量，它實際上就是公務人員考績制度的延伸而已，並透過科層架構逐級由上而下的施壓執行，而且不顧公共事務表現的責任歸屬權，強將所有責任施加至那些不能控制主要政策過程變項的機關上，尤如古代的「保甲制度」。而有效的施壓是透過獎懲制度落實，其結果是獎懲制度常常喧賓奪主，成為績效衡量的真正目標，而非聚焦在改善公共服務或公共決策這深層意義上。

參、績效管理的困局

當國內管理學者時常引用 Thomas Peters 提出的「什麼事情被衡量，什麼事情就會被履行」這名言時，罕有人提及另一個相反的論述，就是葛哈德定律(Goodhart's Law)。Charles Goodhart 曾是英倫銀行的首席經濟顧問，他在 1975 年針對貨幣政策於澳洲儲備銀行(Reserve Bank of Australia)發表論文，當中提出以下定律：任何被觀察到的統計規律都會崩潰，一旦為了控制目的而

施加壓力時 (any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes)。後來 Mayilyn Strathern 教授簡化 Goodhart 的陳述為：當衡量變成目標時，它就再不是好的衡量 (when a measure becomes a target, it ceases to be a good measure)。葛哈德定律給予績效衡量極具意義的啟示，就是有自由意志的人類，並不會簡單地如機器般按固定規律地回應操作員的控制。當人類察覺自己某些具目的的行為被測量，而且這測量的目的是為了控制他們時，他們就會採取各式各樣的策略作回應，並將注意力轉移到這測量過程之中，而非原本之行為目的。如果這測量帶有獎懲功能時，這種轉移就越明顯，而回應這測量已成為該行為真正目的所在。譬如，當我們太強調以考試來評核學生的學習表現時，考試高分或及格就變成學生的學習的真正目的，這就是我們社會最普遍的扭曲現象。當考試變成學生的目標時，它就再不是好的衡量工具。同一道理，當績效衡量變成公務人員的工作目標時，這衡量就是不良的評量工具。

所謂「不良」主要反映在出現「績效悖理」(performance paradox) 現象上，即是績效指標所衡量的績效無法反映真正的組織表現，無法有效辨識各個被評組織的表現差異(van Thiel 與 Leeuw 2002)。這種情況的出現就如上段所指出是由於員工將工作目標轉移至績效衡量中，而非簡單按專業判斷行事。對傳統績效管理的提倡者而言，這並不是壞事，因為理論上績效指標應該是能夠直接回應工作目標的。然而，事實上，正如上文指出公共組織的目標是

高度模糊的，難以具體化。此外，傳統績效衡量的「格式」明顯帶有「商業業績」的思維，即要求執行單位在繼後的不同評量時段，有不斷「進步」的表現。所謂「進步」就是不斷在衡量數據上往「正向」方面推進。因此，我們的公部門有時會定出一些很滑稽的績效指標，如我國某市警察局為加強取締酒後駕車，訂出 2008 年至少開罰單 2000 張的目標，這指標是基於 2007 年的指標為 1800 張而釐定出來的。而由於有衡量時段的問題，有時機關會刻意使「業績」集中在考績時段達成。警察機關的「養案」行為就是其中一個範例，就是執法人員故意對罪犯不作即時逮捕，待最佳時機才破案。這作為是基於績效統計時段之考量，因過早納入績效統計可能會影響後續的績效數字，最典型的情況就是「春安工作」因素。由於政府重視「春安工作」時段的績效，所以警察局故意等到「春安工作」時段才一次破案，使業績亮麗。這種「業績思維」基本上是違反「專業原則」的，而績效衡量的「格式」亦不斷形塑扭曲機關人員的行為。

所以 de Bruijn (2001)就批判地指出，現今的績效衡量的作法實製造上位管理者與專業之間的緊張關係，上位管理者在績效管理的思維下慢慢脫離了專業思維，並在管理主義主導的大環境下取得支配權，結果是使專業精神慢慢消弭。筆者認為這消弭不單是公部門績效管理之危機，更是公部門整體管理最大威脅之所在。要突破這困局，關鍵就如葛哈德定律所隱含透露的，如果「當衡量變成目標時，它就再不是好的衡量」；那麼「衡量不再是目標時，

它應該就會變成有意義的衡量。」這是什麼意思？難道不對公共機關做績效衡量嗎？如果績效衡量不是工作人員的目標之一，還衡量來幹嘛？

肆、跳脫傳統績效管理的思維，重建公部門評價系統

要回答以上的質疑，我們要回到一個根本問題——為什麼要進行績效衡量？Robert Behn(2003)曾提出了八項績效衡量的目的如下：1)評價組織表現；2)控制員工；3)預算經費的配置；4)激勵員工；5)機關宣傳；6)慶祝成就；7)從經驗中學習；以及 8)改善表現。縱然 Behn 這八項目的是從管理者角度提出的，但這些項目基本上已有意義地點出大部分的績效管理所應該有的目的。而於八項目的中，Behn 認為最重要的就是改善表現。學術上大部分的論述都強調績效管理的主要目的是改善提升組織表現(e.g. Berman, 2002; Bourgon, 2008)。但實務上，政府的績效管理大多將焦點放在這八項目的之之前數項，而忽略學習及改善這核心目的。筆者認為這八項目的之間是有一定的互相排斥性。當實務上績效衡量是用作「控制員工」時，它就無法促進真正的「學習」及「改善」。在蘿蔔跟棒子驅動下，員工只會「學習」如何規避風險；要不然就變成「唯利是圖」，追逐「私利」多於「公利」(蘇偉業，2009)。所謂績效衡量作為達成「學習」與「改善」的目的，其關鍵就是「衡量」本身不應是目的，而是手段。如何能使「衡量」不變成目的？就是績效衡量不應用作獎懲或評比的工具，它只是一種自我學習的管道，透過自我製訂有意義(非

業績思維) 的指標，找出所要處理之業務中各類問題的關鍵，透過專業客觀分析來找出解決或改善問題的方法。所以「衡量不再是目標」並非指不用對公共機關之作為做衡量，而是強化衡量的工具性 — 即透過衡量來達至「學習」，繼而達至「改善」。這些指標衡量不是用來公開給大家作評比之用，它本身也不一定反映了機關之間的表現差異。如上述酒後駕車開罰單應變成一種統計項目，其指標功能就是用作瞭解酒後駕駛通常會發生在什麼時段、什麼地點，以及什麼類型駕駛者較多觸犯，然後警察可針對性地採取行動，阻嚇未來出現酒駕的情況，而非如現在般將開罰單變成目標，變相「鼓勵」大家多多酒駕，這荒謬現狀。

筆者並非意旨管理者完全不應透過指標來引導下屬的工作方向，但這只是一種訊息回饋，而非作為「控制」工具。特別不應採用「保甲式」的責任全包制，將一些機關人員不可能/不應控制的變項硬要他們扛下來。例如，衛生單位進行社區的子宮頸癌防治的篩檢工作，下達「業績性」的完成篩檢婦女人數的指標。這是不合理的要求，因為當衛生單位已做了足夠宣傳工作，也設定方便她們來進行篩檢的時間及地點，但某些婦女仍不來做篩檢，這不必然是衛生單位的責任。我國是自由民主的國家，不是共產獨裁家長式國家，婦女有權不來做篩檢，也要承擔自己身體健康的責任，況且子宮頸癌也不是傳染性疾病，衛生單位沒有這些公共事務表現的完全責任歸屬權。

不透過績效衡量作為獎懲基準，那麼不用對機關表現作考核及激勵嗎？

非也。正如本文一開始就指出，「績效」只是「表現」的一個次層級而已，「表現」實際上是多元多變的，每一種表現之評價在公部門的組織治理中應擔任不同的角色。在複雜的公部門課責交待系統中，對不同的課責者而言 (accountability holder)，他們所關心的表現會有不同面向的。監督機關所關心的是守法表現—有沒有依法行政，有沒有貫徹廉政；審計機關所關心的是財務表現—有沒有浪費經費；民選首長所關心的可能是機關表現會否為他們連任加分，這就傾向傳統績效管理的「業績表現」。我們現在大部分的所謂「績效表現」就是「業績表現」，是上位行政管理者所要求的表現，而獎懲與激勵也主要基於此表現來作出的。

筆者認為，以上位管理者所定的「業績表現」作為獎懲的基準就是禍根之所在，這會促進各式各樣「創造業績」的行為，而公部門是不應為了創造而創造的。所以當筆者同意管理者可以制定績效指標作為管理及學習的工具時，但它並不應該成為獎懲或評比的工具。要作為獎懲評價之基準，其應符合以下兩項原則：1)機關人員無法操縱評價準則；2)機關人員不會因評價準則而自我扭曲行為，背離專業。基此，就獎懲之評價，我們不能採用任何「事前定向」的評價制度，即不能在評價前太具體地定出指標。實際上，每一個機關都有它的專業性，定出抽象的工作目的是沒有問題的，但要在事前定出具體量化指標可能會傷害公眾利益，因為公眾利益常常無法事前決定的，我們應採用的是事後評價的制度(蘇偉業，2009)。

就此，舉例而言，民眾滿意度或許是其中一種事後評價之手段，但我們必須修正現行的調查方式。首先，不是所有民眾皆有接觸每一個政府機關的服務；就算有，但由於接觸時間有限，故難以作出客觀評量。相對於「滿意度」，「不滿意度」之客觀性會較高，當有民眾遇到不良的政府機關表現時（就算是一次或很短的時間），如果理據成立的話，這一次的「不滿意」仍然是有效的，這些有效的投訴抱怨應可作為評核的依據。這種「負面」評量方法優勝於一般「正面」評量方法是在於：1)機關人員無法操控標準；2)很多正面或非負面的評量實是機關職責本分所在，不應成為機關良好表現的基準（就算可以嘉獎個別有功人員）；3)如果正面評量基準是事前定向的，就會鼓勵機關人員創造不必要的業績。除了民眾的評價外，以上提及的「守法表現」及「財務表現」也可以納入這「負面」評價系統中。當某機關獲得較多有效的負面評價，即代表其表現不良。

誠然，筆者並非否定公共機關的進取創新行為。正如上述提及，衡量「非正式表現」也是近年其中的倡導改革方向，而「非正式表現」就包含創新的舉措。但這種創新必須是有意義及合符公眾利益的，經外部或公開的考評後認可，成為「正面」評價。這種正面的評量也是無法事前操控的，因為沒有事前標準可言。而機關人員也可以從管理性的績效指標中學習，形成創新，所以對績效指標的衡量實間接地與激勵機制銜接（績效衡量只是工具，非目標）。更重要的是，這種評量是試圖激發公務人員的公共服務動機，在不脫離

專業原則下改善官僚怠惰之情況。

筆者以上提出的「正」「負」面的表現評價構想應可避免「績效悖理」所帶來的負面效果，也企圖為重建公部門評價系統取代傳統績效管理典範邁出第一步。

伍、結語

總結而言，本文透過區隔「表現」與「績效」概念來指出現行公部門績效衡量的限制性，並指出公部門是存在多元並立的表現評價系統。現行由上位管理者所支配的「業績導向」評量系統實掩蓋了以上之事實，並壟斷了公部門之評價系統，且帶來很多不良副作用，更重要是它與各機關的專業原則會有所衝突，也未能有效改善機關表現。

筆者主張上位管理者所操控的績效管理只應作為自我學習的工具，不應作為獎懲控制的工具，因為績效管理的原始目的就是為了學習及改善。而對機關獎懲功能的表現評價，應由其他的評價系統所肩負，這系統必須能避免人為事前操縱及導致扭曲行為，也不應與機關專業原則有所衝突。

(本文作者為政治大學公共行政學系副教授)

參考文獻

胡龍騰，2007，〈公民引領之政府績效管理：初探性模式建構〉，《行政暨政策學報》，第 44 期，頁 79-128。

蘇偉業，2009，〈公共部門事前定向績效管理：反思與回應〉，《公共行政學報》，第 30 期，頁 105-130。

Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

_____. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review* 63(5): 586-606.

Berman, Evan M. 2002. "How Useful is Performance Measurement." *Public Performance & Management Review* 25(4): 348-351.

Bevan, G.WYN. & Hood, Christopher. 2006. "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System." *Public Administration* 84(3):517-538.

Bouckaert, Geert & van Dooren, Wouter. 2003. "Performance Measurement and Management in Public Sector Organizations." In Tony Bovaird & Elke Löffler (eds.), *Public Management and Governance*, 127-136. London: Routledge.

Bourgon, Jocelyne. 2008. "Performance Management: It's the Results that Count." *The Asia Pacific Journal of Public Administration* 30(1): 41-58.

Camilleri, Emanuel et al. 2007. "Organizational Commitment, Public Service Motivation, and Performance within the Public Sector." *Public Performance & Management Review* 31(2): 241-274.

Carter, Neil. 1989 "Performance Indicators: 'backseat driving' or 'hands off' "

- control?" *Policy and Politics* 17(2):131-138.
- de Bruijn, Hans. 2001. *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.
- Drucker, Peter F. 1980. "The Deadly Sins in Public Administration." *Public Administration Review* 40(2): 103-106.
- Grizzle, Gloria A. 2002. "Performance Measurement and Dysfunction: The Dark Side of Quantifying Work." *Public Performance & Management Review* 25(4): 363-369.
- Halachmi, Arie. 2005. "Performance Measurement: Test the Water before You Dive in." *International Review of Administrative Sciences* 71(2): 255-266.
- Hatry, Harry P. 2002. "Performance Measurement: Fashion and Fallacies." *Public Performance & Management* 25(4): 352-358.
- Holzer, Marc & Yang, Kaifeng. 2004. "Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art." *International Review of Administrative Sciences* 70(1): 15-31.
- Hood, Christopher. 2007. "Public Service Management by Numbers: Why Does It Vary? Where Has It Come From? What Are the Gaps and the Puzzles?" *Public Money & Management* 27(2): 95-102.
- Ingraham, Patricia W. et al. 2003. *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: The Johns-Hopkins University Press.
- Lee, Jung Wook et al. 2009. "Of Politics and Purpose: Political Salience and Goal Ambiguity of US Federal Agencies." *Public Administration* 87(3): 457-484.
- McLean, Iain et al. 2007. "The Perils and Pitfalls of Performance Measurement: The CPA Regime for Local Authorities in England." *Public Money & Management* 27(2):111-118.

-
- Meyer, Marshall W. 2002. *Rethinking Performance Measurement: Beyond the Balances Scorecard*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Modell, Sven. 2004. "Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note." *Financial Accountability & Management* 20(1): 39-55.
- Talbot, Colin. 2005. "Performance Management." In Ewan Ferlie and Laurence E. Lynn, Jr and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* 491-517. Oxford: Oxford University Press.
- van de Walle, Steven & Bouckaert, Geert. 2007. "Perception of Productivity and Performance in Europe and the United States." *International Journal of Public Administration* 30(11): 1123-1140.
- van Ryzin, Gregg G. 2007. "Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust." *Public Performance & Management Review* 30(4): 521-535.
- van Thiel, S., & Leeuw, F. L. 2002. The Performance Paradox In The Public Sector. *Public Performance & Management Review* 25(3):267-281.
- Vandenabeele, Wouter. 2009. "The Mediating Effect of Job Satisfaction and Organizational Commitment on Self-Reported Performance: More Robust Evidence of the PSM-performance relationship." *International Review of Administrative Sciences* 75(1): 11-34.
- Vigoda, Eran. 2001. "Performance in the Third Sector: A Micro-Level Framework and Some Lessons from Israel." *International Journal of Public Administration* 24(11): 1267-1288.