



公部門需建立更具激勵效果的績效管理制度

孫本初 ■ 國立政治大學公共行政系 教授

當代民主政體下的政府組織，大多陷溺於「預算赤字」(budget deficit)、「績效赤字」(performance deficit)、及「信任赤字」(confidence deficit)的困局中，而最近十幾年來，各先進工業化民主國家所推動的政府再造運動，大抵也都以克服這三項治理問題為核心工作(Kettl, 1998)。美國前總統柯林頓在1993年的一次改革演講中指出：「我們不僅面臨著巨大的預算赤字和投資赤字，由於聯邦政府的績效赤字，我們還面臨著巨大的信任赤字(Clinton, 1993:1732)。

這三項赤字，以「績效赤字」為最重要的問題，若能解決績效問題，其他問題或可迎刃而解，因此績效管理便成為各政府再造的重點，績效型政府的建立，不僅能夠有效改善公務生產力與品質，符合民眾對執政者的期待，同時也可以滿足民意機構（如國會、地方議會等）要求行政課責（accountability）的體制問題。

然而，目前的績效管理制度由於過於強調物質面的管制考核，只能達到單面性的激勵效果，將使得績效管理的制度產生效果的侷限性。為了能夠使得績效管理制度更具有多面性，持續提升公部門的組織績效，本文將從激勵的角度出發，分析傳統的績效管理

制度為何只具有單面性的激勵效果；然後再從激勵理論的其他面向延伸，提供對於傳統績效管理制度的改進意見；最後，為了讓讀者能更加了解本文的論述，筆者更輔以實務建構的制度來印證本文所論述的各項議題。

壹

激勵理論的內涵

一、激勵的意義

在組織行為個體層面的研究中，行政激勵作用的概念最為組織學者所重視。Robbins(1998)將激勵界定為：為組織目標付出努力的強度、方向及持久的過程。激勵包括三個向度：即強度、方向及持久性。激勵是一種刺激引發的內在狀況；也是種中介變數，無法直接觀測的內在歷程；它是個體與環境互動的結果，常因人、因情境而異。所以，任何能刺激產生某種反應的狀態均可視為「激勵」。

二、激勵的學理基礎

可分為激勵內容理論與激勵過程理論兩類。

1. 激勵內容理論

(1) Maslow(1954) 的需求層級理論包括五種層次的需求：生理與安全的需求是較低層級（靠外在滿足）的需求；社會、尊榮感及自我實現的需求是較高層級（自身內在的滿足）的需求。

(2) Herzberg(1959) 的激勵－保健雙因子理論，將人類的基本需求分為兩大類：一是動物性的「避苦需要」，主要與外在環境有關；另一為人性獨具的「成長需要」，主要與自我實現有關。

(3) McClelland(1962) 三需求理論，將人類的需求分為：成就需求、權力需求及親和需求。主管需依成員個別差異施以不同的激勵方式，才能奏效。

(4) Alderfer(1972) 的ERG理論，將馬斯洛需求層級理論修正為三個需求層級：即生存、關係及成長需求。ERG理論各層級範疇更明確化，較符合個別差異，沒有明顯優先次序的區別，可同時有兩種以上的需求。

2. 激勵過程理論

(1) Skinner(1971) 的增強理論，認為行為的後果才是影響行為的主因。包括：正增強、懲罰、迴避學習及消除。

(2) Vroom(1964) 的期望理論。認為人之所以想採取某種行為（努力工作）的意願高低，取決於對結果的期望強度。即努力－績效－酬賞一個體目標的關聯性。

(3) Adams(1963) 的公平理論。認為如果自己的投入與報酬比率與別人的投入報酬比率相當，就會覺得公平，反之，則不公平而滋生大問題。

(4) Locke(1978) 的目標管理理論(MBO)，認為明確而具難度的目標更能激勵成員達成工作績效(江岷欽，民84)。

貳

傳統績效管理的意義

公共行政領域中所談的績效管理，最早奠基於功績制(merit system)，強調對受雇者的工作績效，應該提供一個客觀的標準。在廿世紀末，西方各國政府普遍面臨嚴重的管理危機與信任危機，在公共行政界出現減少政府干預、採用民間企業的管理哲學與管理方法重塑政府的主張，而「績效管理」成為當代政府管理的核心制度。Peter Drucker在The Effective Executive一書中認為「績效」是「直接的成果」，而美國管理學家R.M. Hodgetts認為「管理」是「一種程序，包括目標的制訂、組織各項資源，以達成此目標，最後衡量成果並作為訂定未來行動的依據」。根據國家績效評鑑中的績效衡量研究小組的定義，「績效管理」是指利用績效資訊協助設定共同同意的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程(Performance



Measurement Study Team, 1997)。簡言之，所謂績效管理（performance management）本身就是一套如何有效執行組織策略，達成組織目標的管理過程。

一般而言，政府績效管理的意涵至少須滿足以下四類行動者的需求：

- （一）對民選的行政首長而言，藉由績效管理可強化對文官系統的政治控制力；
- （二）對民選的議會代表而言，藉由績效管理可確立民主政體的課責制度；
- （三）對文官系統內從事革新工作的管理者而言，藉由績效管理可以有效控制行政流程，持續改善生產力和品質，以及提高組織的競爭力；
- （四）對於一般執行的文官成員來說，績效管理具有引導（steering）的作用，藉由明確的績效標準和指標，能夠讓他們更加清楚管理者的工作要求和個人的任務重點。

由於民選行政首長、議會代表、公共管理者及文官成員等，對績效管理的認知有所不同，這也是一般政府推動績效管理的困境所在。若由績效管理的功能面觀之，其內涵為：

一、績效管理是一種控制程度

從管理的本質來看，績效管理是組織達成目標的一種控制程序，一般而言，控制程序包括下列四個基本步驟（彭錦鵬，民93）：

1. **確立標準**（establishing standards）：即設立一種目標，隨後根據這些目標來評估績效；設立標準的目的在監督績效表現。值得注意的是，標準必須與組織的核心價值及主要的策略目標相結合。
2. **衡量績效**（measuring performance）：任何績效衡量欲發揮效用，必須符合下列三個基本要求：1. 衡量的工作必須與標準密切相關；2. 對某一樣本的衡量必須足以代表整個母體；3. 衡量必須可靠且有效。除此，此一階段須注意績效指標（performance indicators）的建構。
3. **檢討績效是否符合標準**（comparing performance to standards）：此階段也稱為績效監測（performance monitor），主要在比較實際情況和應達成情況間的偏差程度。唯有找出績效與標準間的偏差值，管理者才能據以修正、控制。
4. **修正偏差**（correcting deviation from standards）：前述的三個階段為控制過程中的「發現問題」，此階段才是整個控制程序的關鍵。績效管理的主要功能在於修正組織運作上的偏差，發現偏差而未加以修正，等於組織失去了控制。

二、績效管理是一種政治溝通的過程

民選行政首長對文官系統的政治控制，公共管理者對行政流程的改善，議會代表對行政部門的監督，乃至人民對政府機關的施

政滿意度等，這四者實際上有著民主政治運作上的邏輯相關性；其次，績效管理是一項客觀的溝通工具。民選行政首長的施政方針或目標即是績效標準，公共管理者將這些施政目標轉化為具有管理意義的績效指標，議會代表和人民則根據這些績效標準和指標來檢驗政府施政。依據民主政治的原則，民選行政首長和公共管理者必須遵循民意訂定施政方針或目標；或者，根據企業型政府的顧客導向原則，政府的服務績效標準應依循顧客需求來訂定。

由於對績效標準認知的不同，在訂定績效標準和指標，及衡量績效時，應考量不同行動者的認知與需求。換言之，如果在確立績效標準和建構績效指標時能注意到整合各類行動者的認知和需求，則績效管理會成為一項良好的政治溝通工具；反之，績效管理將會成為政治爭端的源頭之一。

三、績效管理具有「引導」(steering)的作用

「引導」(steering)或稱為「領航」，是新公共管理運動和治理概念的核心理念，皆試圖破除過去視政府為獨占統治權威的治理機制，並確認在治理的過程中，各行動者間存在權力依賴的關係，以及確認政治系統能夠達成既定目標，並不在於仰賴行政權力去指揮或運用其權威，而在於政府能夠運用新的工具和技術來做好領航的工作。簡單的說，過去政府的績效管理係強調由上而下的控制，並相信透過此種嚴密的過程控管，能夠獲致較高的生產力且滿足議會的監督要求。這種舊思維下的績效管理，最大的

特徵係由最高的行政機關訂頒「一體適用」(one size for all)的績效指標，期使「上下一致、共赴事功」，其結果往往導致不同層級的機關和不同性質的部門，難以運用這一套績效管理制度來改善行政流程，最後這一套制度只有淪為徒具形式一途，不僅不具備管理意義，更缺乏成為政治溝通工具的條件。

參

傳統績效管理制度的內涵

一、傳統績效管理必須設定績效管理指標

績效管理係組織的一切管理作為必須對管理目標達成正面效果，為能真實呈現組織與管理活動的成效，必須選擇適合的衡量指標。OECD定義績效指標為：「對績效進行量化衡量，對績效是否能恰當提出表面上的標示」，換言之，績效管理強調以施政目標作為績效衡量的標準，必須採取一套有效測量組織目標實現程度的標準，而此標準即為績效指標(performance indicators)。一般而言，績效指標應具備下列四項功能：

1. **管理與課責工具**：利用獎優汰劣的系統，讓行政人員能夠確實維持公眾的信任，並以公共利益為目的，而此系統即為績效管理。
2. **目標設定機制的核心**：一個有效的績效管理制系統，能讓管理者掌握目標達成的狀況。換言之，績效指標的設定應源自於組織目標。



3. 促進預算與管理資源的合理分配：有效運用績效管理系統能夠衡量出各單位的績效，並作為資源分配的依據。

4. 提昇組織成員之生產力：完整的績效管理系統能夠檢驗組織整體與個人的生產力，以做為組織成員檢討修正的依據，依照獎懲原則達到提升效率的結果。

OECD於1997年提出指標應具有的屬性為：

1. 政策相關性(policy relevant)：指標選定應由需求面(demand side)思考，亦即從管理者及相關利害關係人(stakeholders)的觀點，提出所面臨之潛在問題；

2. 分析上的合理性(analytically soundness)：必須立基於邏輯性的科學基礎上；

3. 容易解釋(easy interpret)：提供之基本資訊能夠容易與決策層面清楚溝通；

4. 可測量性(measurable)：在資料的蒐集與擴散上具有成本上的可衡量性。

政府組織在任務、工作、文化、結構與人事等方面呈現多元化，因此，政府從事全面的績效管理政策時，績效管理系統必須與其他管理與人事方面相互協調，並輔以管理的彈性(managerial flexibility)作為系統發展與執行的條件。換言之，績效指標是評估績效的測量工具，藉由指標的建立，管理者可以測量組織的運作方式與行為，以及評估各項活動的執行成效，Cater(1991)將指標歸納為三類型：

1. 規範性的績效指標(prescriptive performance indicators)：此類指標有明確的標準可循，只需透過數量化的計算，與所建立之標準加以對照後，即可得知績效的好壞。

2. 描述性的績效指標(descriptive performance indicators)：此類指標無法經由直接地測量，獲知績效的好壞，只能藉由事實的描述來反應績效。

3. 警示性的績效指標(proscriptive performance indicators)：此類指標藉由指出組織「不應如何」而發揮指標作用，其主要功能在於防止組織產生偏差。

績效指標應依照組織的性質與功能不同，而選擇量化或質化的測量方式，甚至依照特殊情形而混合使用不同類型的指標。

績效管理的衡量指標包括強調「事」與「效率」的量化指標、「人」與「效能」的質化指標，以及同時兼顧「人與事」、「效率與效能」的整合性指標。績效指標係一套衡量系統，針對執行目標、績效與資源運用等情形進行評估，必須是可信賴性(reliable)與清楚的(unambiguous)，在實務運用上，更須具備廣博的(comprehensive)及可用性(usable)。因此，Fortuin(1998)認為選定良好績效指標的必要條件為：

1. 對指標使用者而言，績效應定義明確、簡單、易懂、可以立即應用。
2. 績效指標應可顯現目標的達成度。
3. 一旦達到某個目標值就應該設定新目標。

4. 績效指標應具攸關性，也就是指其涉及的事務或參數必須是能控制的。
5. 績效指標的供應者和使用者必須同意其所代表的意義及攸關性。
6. 績效指標必須將最重要的指標濃縮至五到十個指標。

績效指標必須具有四個特性：與組織目標的一致性、與組織結構的依存性、完整性和可控制性。換言之，組織在制定績效指標時，必須先確立組織的總體目標與執行重點，再將總目標轉化成上下協調一致的績效指標；隨著內外環境的變化而定期檢視組織目標、組織結構、績效指標等，以確保其有效性與適用性；而一套合理的績效指標，應能反映組織、部門與個別員工的績效水準，並應儘量排除績效評估中無法控制的因素，以增加衡量部門、員工時的公平性與合理性。

由於政府施政範圍廣泛且內容龐雜，進行績效衡量時容易有難以量化上的困境，甚至由於政府措施跨多個學科領域，使得績效指標難以正確地客觀評估政府施政的成效。因此，在設計績效指標上，可以參考實現政府管理的四E，即經濟（economy）、效率（efficiency）、效能（effectiveness）與公平（equity）。經濟係指預算與實際成本間的差距、效率則是指投入與生產的關係、效能是衡量如何有效達成目標或目的、公平則是接受服務的團體或個人是否受到公平的待遇。

二、傳統績效管理的原則

績效管理是以一系列的關鍵性績效指

標（key performance indicators, KPI）來衡量組織各個層面的表現。一般而言，績效管理的原則包括（丘昌泰，民89：325-326）：

1. **總體原則方面**：應得到上層管理者的全力支持；此外，必須將所擬評鑑的相關任務與部門，加以考慮與評估；因此，績效管理不是部屬的事，更不是某一部門的事，而是不分上下，全體成員共同參與改進績效程序。
2. **設定目標的方面**：將相關的使用者界定出來，並且設定績效評估的組織氣候目標；此外，應研擬相關中程與年度計畫。
3. **績效資訊的蒐集**：必須以正確的資訊科技，針對量化與質化的績效資訊進行蒐集，資訊本身必須注意其客觀性。
4. **績效結果的回饋**：將回饋的訊息與標的結合在一起觀察，應特別注意同儕、績效使用者與資深管理者的參與。

三、績效管理的步驟

學者Amerstrong亦建構出一個績效管理流程，此架構包含七個主要策略（Amerstrong, 1994）：

1. **組織策略與目標**：將組織願景與組織策略相結合，並且制定部門或各功能的目標。
2. **商訂績效內涵**：制定績效協定與計畫，包括所要完成的工作——主要職責與任務、績效目標與標準、績效衡量與指標、組織特性與競爭力、公司



的核心價值與要求等。

3. **持續性的績效管理**：定期的回饋，與期中面談。
4. **正式績效面談**：由管理者與部屬進行年度績效面談，並且制定下一年度的績效計畫。
5. **發展與訓練**：由面談中決定正式的發展與訓練方案，但有些非正式發展的方案，則透過經常性的指導、諮商、在職訓練活動及自我發展活動為之。
6. **績效評等**：透過評等或評比的方式評定績效。
7. **績效付薪**：薪資給予的多寡和薪資或能力結合。

肆

傳統績效管理制度與激勵效果

一、傳統績效管理制度的單面向激勵效果

根據前文對績效管理制度所做的介紹，可以發現傳統的績效管理制度有幾項特徵：

1. **重視外部顧客的需求甚於內部顧客**：正如前言所述，績效管理的制度肇因於民眾對於三項「赤字」的抱怨，而使得政府開始重視內部績效的問題。也因此，績效管理需負責的對象，也就是一般的民眾，然而，徒法不足以自行，所有公共政策的執行，必然需要透過公務體系方得順利完成。所以，在公共問題的解決過程當中，就產生了兩類顧客的矛盾，目前績效管理制度的設計均是以外部顧客（公民）

作為負責的對象，但公民對於問題的了解多不深入，或者僅由自身利益出發予以考量，可能過於低估了解決問題所應投入的「成本」，而高估了可能的「績效」，設立了過度樂觀的指標，其結果將使得公僕在不切實際的期待下疲於奔命，過度負荷，最後在行政能量不足的情況下，公僕顧不得實際產生的績效，只得透過累牘公文書的撐起績效的表象，長久以來將擠壓公務人員的時間及精力，遑論透過績效制度來對公務人員產生激勵的效果。

2. **重視保健因素甚於激勵因素**：Herzberg(1959)的激勵——保健雙因子理論，將人類的基本需求分為兩大類：一是動物性的「避苦需要」，主要與外在環境有關；另一為人性獨具的「成長需要」，主要與自我實現有關。在傳統的績效管理制度之下，過度重視績效與物質獎勵制度之間的連結，缺乏績效與心理認知面向上的激勵，如此單面性的績效制度，過於簡單化了公務人員的激勵可能性，在「新公共行政」學派的探討中，公務人員的心理需求、對於憲法的忠誠、對於人民的奉獻精神，都對公務的執行有著莫大的影響。過度重視保健因素，或可使得公務人員的業務表現符合基本的需求，但面對變化鉅大的現代環境，若希望公部門能產生更大的行政能力，則必須透過可以激發公務人力的激勵因素予以引導，方能成功。

3. 重視績效指標甚於民主精神：儘管績效管理的指標精神包羅萬象，涵蓋面甚廣，例如政府管理的四E，包括經濟（economy）、效率（efficiency）、效能（effectiveness）與公平（equity）等指標。然而，細究指標產生的原則以及過程，仍然不脫由上往下的命令式概念，在績效指標並未取得基層公務人員的同意前，便武斷地透過該指標進行績效的考核，可能會產生資源誤置的謬誤，長久以往，政府的預算雖然使用得極有「效率」，然而這些預算卻沒有使用到真正地有需求之處，解決實際的公共問題，產生了公共政策中所謂的「第三類型謬誤」。

二、建立具有激勵效果的績效管理制度

在新思維下的績效管理政府仍扮演積極性的角色，但其角色已經調整為「引導」者或「領航」者，在具體的作法上強調以下兩項重點：

1. 符合民主精神的績效指標需透過結果導向來體現

議會對行政部門的課責和民選行政首長對文官系統的績效要求，必須捨棄過去所強調的由上往下的過程監督及控管，轉而以具體施政成果作為績效管理的主要標的。以結果為導向的績效管理制度，方能夠將績效指標的評估及績效制度的設計，授權由基層公務人員以民主討論的方式來產生，進一步結合民眾的需求以及文官

的自主性，將引導文官成員和整個政府組織追求實際的施政成果（getting results），進而成為一個績效型的政府。

2. 重視內部顧客的意見

在公部門績效指標的建構上，必須捨棄由上而下的途徑，轉而授權各層級機關或部門訂定本身適用的績效管理指標，以及要求各機關部門自行根據議會和選民的認知及需求來訂定績效指標。以內部顧客為導向的績效管理制度，除了能夠引導文官成員和整個政府組織對民意更具有回應力，進而成為一個服務型的政府以外，更能夠使得文官透過對自我負責的機制產生心理層面的激勵效果，改變長久以來的負面行為模式。

3. 須更重視認知層次的激勵效果

傳統績效管理制度，多使用物質及經濟上的利益與績效進行結合，透過利益誘因的設計，使得員工改變行為模式。正面誘因的機制方法包括：直接給予物質報償（例如：加薪、福利）、訂定績效契約明文規定績效與金錢的獎勵（如績效獎金）、改變員工的勞力成本或利益（如將員工調整到更能發揮其專長的職務）等，負面的限制如：罰薪、降級、調到較不重要的單位等。然而，僅僅透過物質誘因並不足以使文官產生心理層次的改變，俟物質條件喪失之後，文官的舊習性將故態復萌，因此若欲徹底改變文官習性，認知層次的激勵亦須予



以重視，改變認知的措施亦可分為兩類，正面的是政府給予員工符號性的獎勵，例如公開獎勵、頒發獎章、給予殊榮、生涯發展計畫等均屬之，負面的則是機關給予員工不應進行某項行為的警告(warning)或者道德勸服，例如記過、申誡等。

伍

經證實具激勵效果的績效制度原則

一、研究證實財務的誘因並非達成績效的唯一手段

J.L.Perry, D.Metsh 和 L.Paarlberg (2006) 等人，在「新治理世紀下應如何激勵員工：重返績效典範」一文當中，對於以往以物質激勵的「硬性」績效管理制度提出批判，渠等根據實證的證明說明了，有效的績效制度必須根據不同的公部門環節來設計不同的機制，方能達致效果。這些發現包括了：

1. 財務的誘因使得工作績效能由一般表現提升到顯著的水準，但是能否發揮效果必須視組織的特質而定。
2. 在傳統的公部門系絡當中，對個人的財務誘因是沒有辦法促進績效的。
3. 群體的誘因系統基本上都是有效的，但是還沒有被完整的在公部門當中進行測試，因為在公部門當中組織績效指標並不容易確定下來。

4. 工作設計是一個能夠產生激勵效果的有效辦法。
5. 工作設計這個方法可以策略性地改變績效，而非改變行為。
6. 仲裁者的設計或者執行工作的設計是工作設計的重要部分。
7. 「參與」能夠使員工對組織的情感依附，產生很重大的正面效果。
8. 「參與」對員工的績效提升只有有限的效果。
9. 達成參與的重點，在於是否有改善決策的過程。
10. 挑戰以及明確的目標能夠改進員工的績效。
11. 在工作難度不高的時候，設定目標能夠使得績效更容易達成。
12. 當員工意識到他的投入能夠反饋成為符合組織目標的績效，並得到物質的誘因，此時組織的目標和績效之間就會產生正向的關係。
13. 公部門的目標設定面臨不易明確化的挑戰。

二、美國「總統管理議程」的成功經驗

過去二十年來，先進工業化民主國家大多認知道，惟有找出衡量績效的較佳方法，才能夠具體有效地改善政府施政績效，因此，發展績效管理制度皆成為各國推動行政革新的核心任務。如英國在1982年推動「財務管理方案」(Financial Management Initiative)、1988年的「續階計畫」(Next Steps Initiative)、1991年的公民憲章(Citizen Charter)；美國1993

年的「政府績效成果法案」(Government Performance and Results Act, GPRA)。以下將針對美國布希總統的「總統管理議程」(President Management Agenda, PMA)作為介紹範例。

2001年8月份，布希總統公布「總統管理議程」，提出聯邦政府改革行政管理的計畫，並承諾一個以結果為導向(results-oriented)、市場為基礎(market-based)及以公民為中心(citizen-centered)的政府，即欲建立一個積極但有限(active but limited)的政府。PMA是管理改革的起始點，針對目前最急需改進的領域提出建議，由於聯邦政府的管理者缺乏財務與人力的資源，而使得計畫管理的成效不彰，也缺乏對私部門合作夥伴的控制能力，因此PMA給予政府機關在管理層面上較大的空間，包括：

1. **刪減過度的法規**(statutory clean-up)：要求重新檢視阻礙有效管理的法規條款，以2003年的預算過程為例，管理預算局(OMB)要求政府各部門找出阻礙管理的法規障礙。
2. **快速提昇權力**(fast-track authority)：建立法定程序讓各部門主管能確認並找出法規所造成的結構障礙，並讓國會能夠快速且明確地採取行動排除這些障礙。
3. **管理的彈性與權力**(managerial flexibility and authority)：OMB針對人事、預算與財產支配權採取包裹立法，給予管理者更多空間。

布希總統所推動PMA涵蓋共五項跨部會的優先領域，這五大改革方向如下(彭錦

鵬，2004：2)：

1. **人力資源的策略管理**：聯邦各部會機關必須提出發展未來領袖人才的計畫、確認關鍵職位之人才和技能落差並設法補強，同時要建立清楚可行的績效評估制度。
2. **競爭性資源**：聯邦各部會機關必須徹底研究他們的採購工作，提出評估計畫，並且執行重組目前不具有效率的部會內運作、統一各項採購計畫、競爭性採購、人力資本強化工作互相結合等工作。
3. **改進財務績效**：要求加強財務管理紀律、全面實施財務管理資訊必須經過財務會計審查和提出財務報告。
4. **整合預算與績效**：系統性的評估聯邦各種計畫以便改進計畫的效能。
5. **擴展電子化政府**：確保資訊科技系統安全、正常運作，並確認資訊科技投資的成本、進度和績效目標。

上述五項跨部會的計畫方向具有互補的作用，例如人力的規劃和重組是根據每一個聯邦機關的任務、目標、具體作為而決定，而機關的任務、目標和標的則是預算和績效整合的關鍵因素。其次，機關的重組是希望能夠整合組織和人力補充方面的改變，而組織和人力的變革基本上則是來自於競爭性採購和電子化政府的擴張。同樣的，預算和績效整合的努力，將會反應出來由於競爭性採購而來的計畫績效改革和節約。同時，預算和績效整合也會因為加強財務管理而形成財務以及成本會計和資訊系統的制度性優點(彭錦鵬，2004：3)。



此外，PMA以「抓重點」的途徑，以1. 對被服務對象問題的嚴重性與重要性、2. 對民眾直接且顯而易見的效益、3. 在計畫績效中，有機會進行徹底或題材差異上的改變、4. 在短期內有改變的可能性共四個指標，針對特定機構（如國防部、能源部、教育部、住宅與都市發展部等）推出九項計畫，包括信任基礎與社區行動、軍用房屋的民營化、更佳的研發投資標準、消除學生補助計畫的錯誤與欺瞞與財務管理的不足、管理與績效、經由州行動擴大健康保險範圍、合適的海外態度、食物補助計畫的變革、整合退伍軍人事務部與國防部的計畫與系統。

美國聯邦政府政府改革的動力部份來自於對缺乏績效與浪費的批評與覺醒，政府機關為了成為高績效組織應採取長期的、確實的與有效的步驟，其步驟如：

1. 針對層級命令與控制的官僚體制應成扁平且更具回應性。
2. 強調「結果」取代「過程」。
3. 功能重疊、缺乏效率的組織將會更和諧地運作。
4. 政府機關會強化員工的知識、技能與能力，以符合顧客（美國民眾）的期待。

美國總統管理議程基本上是以績效為核心的評估制度，在內涵上承襲了柯林頓政府時期的「政府績效與成果法」，並在績效管理制度上融合行政改革與績效評估工作，經由OMB的負責評估各部會或計畫在五項跨部會優先領域的執行績效，並結合平衡計分卡的概念以「紅」、「黃」、「綠」三種燈號表示其績效狀態為「成功」、「成果參

半」、「不滿意」。

該方案重視內部顧客（文官）建議、重視員工心理層次的成長需求以及重視結果導向的指標設計，使得該方案獲得甚為顯著的績效，直到2004年為止，在改革的五大領域中確實獲得明顯的成績，例如強化電子化政府方面，到2004年已有70%的聯邦政府資訊系統是安全的，並且72%的機關已建立起資訊科技投資的成本績效、時程與績效目標的認證制度；在人力資源的策略管理上，在2004年已有92%的聯邦機關制定培養領導人才的策略，有65%的機關已建立明確的績效考核制度。

陸

結論

管理界有一句名言：“You get what you measure.” 顯見績效管理的重要性。我國的績效管理制度希望能透過有效的激勵措施來提昇行政效率的目標，絕對是正確的方向，但是政府績效管理制度的不甚完美，常使得績效管理成為內部顧客（文官體系）困擾以及反彈的來源，因此，思維與觀念的轉換已成為當務之急。我國在政府管理措施上，一向以歐美先進國家的經驗為借鏡，本文透過對傳統績效管理制度的檢討，配合美國總統管理議題的引介，希望能夠使得未來的績效管理制度，除了能使得短期的績效得以顯現之外，亦能使得績效制度成為激勵文官向前進步的一個積極動因。④

（因限於篇幅，如欲參閱本文參考文獻資料，請逕洽作者）