



課責與績效管理

孫本初

一、前言



近年來政府部門強調組織的變革，並且以創新、授能等做為管理的工具，對於政府業務也以民營化做為手段來節省政府的成本，然而，就目前改革的種種措施來看，如何對各單位加以課責(accountability)才是各級政府必須加以審思的問題，例如在最近高鐵BOT的案例中，其所突顯出來的就是民間與政府對於責任思考角度的不同，民間是以利潤為出發點，而政府卻認為簽約外包之後，政府便可以享受成果，並且可以將責任轉交給民間的機構，事實上卻不盡然如此，承包的廠商有本身利潤上的考量，同樣地政府也不能免除政治上的責任。另外，從微觀層面來考量人員課責的問題時，政府的人事改革也必須符合課責的原則，單純地認為公務人員只需要服從命令、與依法行政即可，此種說法都忽略了課責此一概念的時代性，也未能符合課責乃是從創新與授能所衍生出來的意涵。此外，就目前各國政府再造的機制設計中，我們可以瞭解各國課責的模式，往往是以績效及成果做為課責的根基，而且在其建構課責的模式中，常以標竿管理(benchmarking)、策略管理等做為再造的工具。因此，我們在談論課責此概念的同時，亦必須同時對績效管理加以瞭解。本文

將先說明課責的內涵及其分類，然後對於以績效做為課責機制的利弊加以說明。

二、課責的內涵



課責的內涵非常多元化，其主要原因係在於一般學者與專家對其研究的領域各有不同，首先，我們就其經驗研究的分類來加以說明，方能完整的瞭解其內涵之所在，課責的經驗研究可區分為幾個重心，第一個是將研究焦點置於判斷與決策過程，絕大多數的經驗研究是屬於此類，這個理論的前題係在於瞭解組織成員為了因應環境的要求，而所做出的行為反應傾向，其研究讓我們能瞭解組織中的課責為何可行？並且瞭解組織成員為何要積極地透過在組織中的地位，或者經由組織許可及職位賦予等方式來回應課責的要求。因此，組織成員在不同課責的情境之下，會針對賦予責任者加以評估，並做策略的調整其判斷或決定(Tetlock, 1985)。第二個研究焦點著重在績效的層面，論者常將課責視為是績效提昇的方法，並且以成果為導向，因此，建立高績效的組織便是課責的目標，本文的重心也將強調此部份。第三個是課責系統設計的特徵(accountability systems design feature)，在此領域的研究，主要是針對組織中已經存在於課責系統

的人或事物做為主題，也就是以課責系統與組織及成員之間相互的影響作為研究焦點，其研究係認為組織成員會直覺意識到建立課責系統的需要，並且會加以整合成協同的機制而與組織同時存在。由於這一方面的研究成果都源於心理學者，在此對其並不加以討論。

由上可知，研究者若從不同的角度來探討課責的內涵時，便會有不同的結果，因此論者的觀點若從政治的角度來看，則課責便是屬於民主行政的問題，在行政權擴張之下，如何對其加以課責，以增加民主的安全，對此學者之間便會有不同的看法，如民主行政的提倡，行政倫理及守則的施行等。另外，課責也涉及主觀的決策與客觀的績效標準，孰者為重的問題也易爭議不休。因此，課責的定義並不能只侷限在內部主體對外部規範的回應或者對於較高權威的反應，而是必須根源於民眾的期待及信任，所以，筆者將課責此概念界定為“課責是行政人員為維持公眾的信任，並且以公共利益為目的，用以獎優汰劣的一套系統，讓行政人員能夠確實負責”。

這個定義是為了符合公部門在充滿責任的環境中，能夠以較積極主動的態度來因應課責的要求。此外，我們應該建立課責體系，對於組織成員課予責任，以提高公眾對公部門的信賴，其中的關鍵因素在於獎優汰劣的系統，而這一套系統就是近來政府改革所強調的績效管理，從此角度來觀察才能展開課責的新意涵。

三、新的課責範型

傳統官僚政治所強調的是依法行政，其課責的機制乃是建立在對於法規制度的遵守，然而，近來行政改革卻強調對顧客的重視，也就是以顧客為導向，並發展出以成果為導向的課責方式。在這個新的課責範型中，所強調的是對組織績效的重視，因此，政府的績效管理就成為各國政府再造中最主要的目標，績效管理所強調的係為不斷的改善員工的績效，由於政府組織在任務、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案相互協調，並輔以管理的彈性（managerial flexibility）作為系統發展與執行的條件，也就是說績效管理必須符合其所參與的組織文化才能夠成功。此外，引進新的管理技術時，每個機關都必須被授予足夠的能力（empowerment），才能有效的執行政策，不過，機關的授權亦需有適當的輔助機制來監督。換言之，授權與彈性的管理都必須建立核心的課責機制、績效標準、以及監督與評估的有效方法。通常各國政府是以績效指標的建立來解決上述課責的問題。在績效指標的概念方面，P.Carnevale與D.Carnevale（1993:4）兩人提出下列與績效相關的指標：

1. 效率：以相等或較少的資源能產生較大產量的能力。
2. 品質：提供符合人性需求的高標準的產品或服務。
3. 多樣化：能提供多樣的偏好與選擇需



求。

4. 顧客化：適合顧客需求的產品與服務。
5. 便利性：發展便利使用者的產品，提供高品質的服務。
6. 創新性：能對顧客提供創新及持續改善的標準，並發展新的應用手冊。

績效管理除了必須有效的整合上述原則，以達成組織目標之外，另外，其執行的方法，則包括下列幾個步驟(Hollis 1994):

第一個步驟是清楚的認清主要的績效價值及其技術的需要，其包括組織整體的目標、主要的目標及成功的關鍵因素、每個部門或單位的工作目的、或員工被期望達成的工作目標及規模。

第二個步驟是能夠評估關鍵績效因素的影響，共包括下列幾項因素:

1、職員的管理與評估

管理者必須先清楚的瞭解職員評估機制的安排、及其組織的文化，如此一來我們才能憑藉這些瞭解，建立量化指標所能涵括的範圍，並且才能對此範圍中的績效行為加以測量。另外，我們必須瞭解評估必須以行動為基礎(action-based)，其不僅能夠提供有效的回饋給員工或管理者，並且能符合未來的發展及訓練的需要，管理者也必須每日不斷的檢視績效評估的回饋及有效性。

2、組織的結構

我們必須先瞭解組織結構應該如何有效

的因應組織內外部環境的變遷，並且要將組織結構視為績效改善的流程之一，清楚的定義報告的路徑(report lines)，並且以此做為課責的途徑，如此一來，課責才能真正成為績效管理中的重心，並且讓所有員工都能夠對於本身的績效負責。

3、報酬系統

報酬系統包括薪資、不同的福利制度、職位的未來發展、或員工所認知的無形報酬(例如:公務人員的社會地位)等都必須納入績效管理計畫考量的因素之中。

4、管理訓練與發展

有效的績效管理必須根基於在組織的整體目標中，是否能清楚的界定管理員工的發展過程，這也是指績效計畫必須能夠結合績效管理的訓練活動，讓所有員工都能夠藉由訓練來達到高績效。

5、文化

文化能夠提供有效的觸媒來達成組織的目標，並且能夠匯集組織的力量在成功的關鍵因素上(例如:顧客服務)，正確的文化會鼓勵組織團隊及改善溝通與決策等，並且員工會對他的工作績效表現感到榮耀。不過，在此步驟中，我們必須注意組織現存的文化與高層管理人員所要追求的組織價值其間的差異性。

第三個步驟要能夠明確地規劃變遷的優先順序及執行的計畫：在此步驟中，我們必須瞭解如何達成績效的改善及所要求的成

果，在計畫中也必須包括幾項要件：例如重新再檢視報酬系統，並且修正訓練計畫與員工的發展的方案，建構組織文化的變遷，重新定位管理的結構、過程與系統，及推介新的評估或工作評量的計畫等工作。

從上述幾個步驟來看，我們可以瞭解在績效管理的過程中，最重要的關鍵在於正確的績效資訊，如此才能建立具有有效度的績效指標，對各單位及組織成員加以課責。此外，績效的改革也必須要有整體的配套措施，而非段章取義的只求控制，若不如此時，非但不會創造高績效的組織，反而會抑制組織成員的創新與發展，我們知道控制僅是課責的一部份，但非全部，而且最重要的是員工能夠發自內心，並且能藉由組織文化來共同創造高績效的工作成果。

以績效作為課責範型時的限制

政府的行政改革若強調以績效做為評估的標準，是否會導致其與課責、創新、授權、民主價值不能相容的爭議情形發生？另外，輸出結果能當成政府部門中全部課責的標準嗎？上述的問題，正確的資訊與配套的績效管理計畫，才是政府改善的成功之道，職是之故，民眾與政治上的監督者是否能充份的使用績效資訊，並且以此做為民眾評估政府績效的標準，就成為公部門課責成功的關鍵因素，然而，公部門的績效資訊卻有下列的限制必須注意(Newcomer, 1997)：

1、公部門對於實施成果取向的管理方法大多抱持著懷疑的態度，因為傳統對層級

節制的負責方式與依法行政的課責模式，已經讓他們不習慣直接對民眾負責，而且在充份授能下亦無所適從。

2、成果資訊的提供對於基層的工作人員而言，似乎過於集中在例行的文書作業。因此無法對於不同類型的顧客及不同的服務提供有效地幫助。

3、資料的記錄未能經常更新：如此一來便缺乏反饋的機制，如同企業界每日、週、月報的機制，讓管理者能針對缺失迅速加以改進，然而政府卻必須與立法機關或審計部門相互的配合，以致降低了回饋的時效性。

4、對於成果測量的技術具有限制性：政府所能使用的測量技術，常因政府本身業務的特殊性，無法作有效的衡量。

5、對於資源與輸出成果兩者之間的關係，我們的所知也是有限：因為政府的服務是無法以利潤加以計算，也無民間其他相同的機構可加以比較，因此，我們將無從得知資源是否受到最好的運用，也不知道是否能達到高績效。

此外，績效評估也面臨了其他的瓶頸，包括機關的分歧性、不明確的任務與目標、組織的方案與系統多元目標的衝突、監督與評估資訊的需要、缺乏對整體輸出結果的考量、缺乏對整體環境的規範與顧客滿意的資訊的評估等(Kravhuk&Schack,1996:350)。總而言之，從上面的論述中，我們可以很清楚的瞭解在執行績效改革時，其最重要的關鍵在於如何有效的運用績效的資訊，也就是該如何建立績效評估的機制，而且真正有效的評估機制必須是同時能滿足內部顧客及外在

顧客的需求，內在顧客所要求的是指能否正確衡量他們的績效，並且與其昇遷、訓練、生涯發展等功能相互結合；另外，對於外在顧客的要求，便是期望各部門皆能提出明確的目標，來滿足民眾的需求，並且確保納稅人所繳納的稅款能物超所值，做最好的運用。由此可知，績效評量的制度是政府部門在進行改革時的首要之務，公部門可以嘗試建立績效監測系統或360度多元評估的機制，確認能有效的衡量績效時，才能夠對組織成員加以課責，否則改革方案都將成為空中樓閣。

五、結論

5

政府在從事行政改革的同時，也必須注意到課責的要求，任何改革都必須能夠確保責任的存在。在人事政策改革方面，不單只是薪資、考試方式等的變革，猶須注意的是對績效的評量，必須再重新加以整理及思考，如何訂定績效的指標？如何正確地獲得績效的回饋資訊？是否能夠改變組織的文化？是否符合多元顧客的需求等問題。總而言之，課責不是僅指績效這個相面，而且績效也不只是技術層面上的改革，必須確實的融入組織文化中，才能建立起真正負責任的組織。

(作者係政大公共行政系教授)

參考書目

- Carnevale, A. P. & D. G. Carnevale
1993 Public Administration and the Evolving World of Work, Public Administration Review, XVII(1):1-14.
- Hollis, Guy
1994 Transforming Local Management : A Practice Guide to Local Government Restructuring and Renewal. Harlow, Essex, [England] : Longman Information and Reference.
- Newcomer, K.E.
1997 New Directions for Evaluation. No. 75, Fall. Jossey-Bass Publishers.
- Kravchuk, R. S. & R. W. Schack
1996 Designing Effective Performance-Management system under the Government Performance and Results Act of 1993, Public Administration Review. 56(4):348-357.
- Telock, P.E.
1985 Accountability :The Neglected Social Context of Judgment and Choice:Toward a Social Contingency Model .In M.P.Zanna(Ed), Advances in experimental social psychology(pp.331-337).vol 7, New York:Academic Press.