

# 績效獎金與行政領導： OECD 國家對台灣之啓發\*



余致力、陳志瑋

## 摘 要

本文首先從管理者和領導者的意義進行闡述與比較。其次，本文整理 OECD 成員國家關於績效管理制度的一般原則，檢視其中若干成員國家的具體措施，說明有關績效獎金制度與行政領導之間的關連性及兩者未來發展趨勢。第三，透過我國行政菁英對於績效獎金制度相關問題看法，做為精緻化績效獎金制度與強化領導功能的依據。最後，從 OECD 成員國家的實施經驗與國內行政菁英的調查結果，綜合歸納出建立績效管理文化、調整高級文官薪資結構、以及強化領導訓練與發展之建議。

關鍵詞：績效獎金、績效管理、行政領導

---

\* 本文初稿發表於行政院人事行政局暨政治大學公共行政學系主辦，「行政機關績效管理暨績效獎金制度」學術研討會，2004 年 4 月 29 日。作者非常感謝評論人孫本初教授的寶貴評論意見與修改建議，惟文責仍由作者自負。



# Performance Bonus and Administrative Leadership: Lessons Drawn from the OECD Countries

By Yu Chilik Chen Chih-Wei

## Abstract

The purpose of this article is threefold. First, this article elaborates and differentiates the meanings of manager and leader. Second, it reviews the common principles and specific measures of the performance management systems in some of the OECD countries. According to this review, we explain the relationship between performance pay system and administrative leadership, and further identify their development in the future. Finally, based on the OECD experience and the survey results from administrative elites in Taiwan, this article suggests that the civil service in Taiwan should establish a culture of performance management, adjust the pay schemes for the senior civil servants, and strengthen the leadership training and development.

Keywords: Performance Bonus, Performance Management, Administrative Leadership.

## 壹、前言

對多數經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)成員國家而言,為了回應社會需求、重建對政府的信任,以及由於政府在各種壓力之下不斷轉變角色,使各國政府必須進行公共管理改革,且這項改革成為近二十年來最重要的課題之一(OECD, 2000a: 11-12; 149)。在這波改革風潮中,新公共管理(new public management)無疑扮演著推波助瀾的角色,例如透過市場模式、參與導向、彈性導向與解制導向等途徑,希望建構出符合未來需求的治理模式(Peters, 2001)。在這些模式背後,隱含著從績效管理理念出發,進行具有策略意涵的目標規劃、組織再造、策略性人力資源管理、財務預算管理等改造方案。OECD 在分析成員國家的人力資源管理發展趨勢時,指出有若干私部門績效管理技術獲得公部門採用,但從改革經驗中,這些國家也發現公部門現狀未能充分滿足公共利益的需求,以致他們進一步將焦點放在領導(leadership)這個層面上,冀望強化公部門背後所立基的價值,並促進公民的利益(OECD, 2001a: 11; OECD, 2001b: 11)。

由於績效管理是人力資源管理的一環,

領導者若能將績效評估結果轉化為人力資源管理活動,使組織成員的行為和產出都可獲得相對客觀的衡量,將有助於訓練、升遷和員工職業生涯規劃的決策依據,進而帶動組織和成員個人的長遠發展。因此,行政領導者如何建立策略性的認知,妥適運用公部門改革所賦予的工具,以提昇整體服務效能,縮減公部門服務與社會期望之間落差,便成為值得探討的重要課題。

我國自民國九十一年起開始試辦「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」,並自民國九十二年正式實施,開啟我國行政部門邁向績效管理的新紀元。本文目的不在探討我國績效獎金制度的現狀與可能問題,而是希望藉由 OECD 成員國家實施公部門改革的經驗,提供未來台灣邁向續階改革時的若干觀念激盪。本文首先從績效管理和行政領導之間的關係,進行理論上的闡述。其次,本文整理 OECD 成員國家關於績效管理制度的一般原則,並檢視其中若干成員國家的具體措施,說明有關績效獎金制度與行政領導的特色、趨勢與經驗。第三,透過我國行政菁英對於績效獎金制度相關問題看法,做為精緻化績效獎金制度與強化領導功能的依據。最後,從 OECD 成員國家的實施經驗與國內行政菁英的調查結果,歸納出

# 6月且知識庫

具有啟發性的建議。

## 貳、行政領導與績效管理

領導是一種提昇組織成員效能，同時維持（或增進）工作動機、工作滿足感及相關心理福祉的過程 (Alimo-Metcalfe and Alban-Metcalfe, 2004: 174)。任何擁有特定目標的組織，都需要透過領導來維持組織運作與目標達成，但並非所有組織都存在好的領導，而且領導也不是組織能否成功的唯一要素，而是需要其他制度設定、資源運用和環境的配合才行。和領導者相類似的另一個角色是管理者，特別是在新公共管理理論脈絡下，許多公部門改革計畫是透過公共管理者採取彈性、授權、參與與市場等手段的配合而完成的。就此，本文強調行政領導這項概念，對於績效獎金制度的理論與實務內涵，能否獲得不同的啟發，就成為根本問題所在。因此，本節希望回答：(1)管理者和領導者的異同何在？(2)行政領導和績效管理的關係何在？(3)領導者如何運用績效獎金，運用上又可能出現哪些限制？

### 一、領導與管理之比較

由於公共管理者和行政領導者兩種概念意義和角色內涵有相重疊之處，故宜先就各自內涵進行界定。首先，本文根據 Barlow 等

學者的分析，認為判斷公共管理者的標準包含 (Barlow, Farnham, Horton and Ridley, 1996: 7)：

1. 負有執行計畫或完成產品或服務的責任；
2. 根據明確的標準與管理目標接受考績；
3. 根據政治任命或契約來擔任職務；
4. 直接或間接對大眾負責；
5. 擁有相當高的決策自主性；
6. 擁有運用財務或人力資源的行動自由；
7. 直接負責業務，透過人員完成目標、獲得成果，而非諮詢者或顧問。

公共管理者不僅扮演組織績效的帶領者和顧客滿意的驅動者，同時也須根據績效成果接受課責。由於行政領導者在迎合環境變遷和激勵人員改變行為這兩大層面都被寄予厚望，故從行政改革的角度而言，行政領導者可以藉由扮演一個稱職的公共管理者，使行政改革或公共管理的各項目標得以實現。但從更宏觀或更長期發展的角度，行政領導者被賦予一種更前瞻、更具樞紐的角色，而將領導的功能和管理的功能互相區別開來。誠如 OECD 報告指出，當前管理的技術與特質已無法應付未來的挑戰，因此需要公部門領導重新界定技術與特質，其中所強調的要素包括 (OECD, 2001b: 14)：

1. 將焦點放在成果的產出；

- 2.挑戰原有的假定；
- 3.隨時從外界學習；
- 4.瞭解環境及其影響；
- 5.策略性的思維和行動；
- 6.建立新的作業模式和方法；
- 7.發展出個人的改變願景並進行溝通。

因此若分別觀察管理和領導兩種活動，則管理的價值主要來自過去的表現，而領導的價值則來自未來的展望，表一提供更具體

的對比，使吾人了解管理者的主要職責是充分運用可得的資源，使組織運作順暢。但領導者必須具備改造組織文化，激勵所屬超越現狀，邁向可憧憬的未來。(註一)總之，這兩者的角色期望固然不同，但兩者實則也有互補與融合之處(註二)，因此在推動有關人力資源管理的改革方案時，可考慮有關領導發展或領導能力培養等課題，以及這些改變對公部門改革可能產生的影響。

表一：管理者與領導者比較

管理者	領導者
交易的(transactional)	轉換型的(transformational)
操作並維持現有系統	挑戰並改變現有系統
接受既定目標與意義	創造新的願景與意義
控制與監督	授權灌能
交易式的關係	激勵與超越
短期導向	長期導向
重視細節與程序	重視策略性的宏觀面

資料來源：Storey, 2004: 7.

因此，以績效獎金這項管理工具而言，我們認為領導者不應只將它視為例行公事或管理小技，而應透過策略目標的規劃與設定，讓組織成員理解該制度的理念與價值，使績效獎金背後所代表的績效管理意涵，乃至希望建立績效導向的組織文化之企圖，皆能透過領導過程加以傳遞與深化，以發揮績

效獎金制度的積極意義。尤有甚者，決定績效獎金的事前評估作業和事後評定結果，均涉及敏感的利益分配問題，此時領導者更有責任從久遠眼光，使組織成員認清制度本身的中立性，唯有當全體成員願意遵守這套遊戲規則，也願意接受這套規則隱含的行為誘因，進而努力提昇個人與組織的績效，那麼

領導者的功能才算真正發揮。

## 二、行政領導和績效管理的關係

行政領導與績效管理之間並不存在必然關係，蓋領導者可能只在意組織管理的某個層面，例如傳統領導風格理論所謂的任務導向（task-related）和關係（relationship related）導向，但隨著領導理論的發展，開始有學者強調各種領導能力，例如所謂願景型領導（visionary leadership）、轉換型領導（transformational leadership）或創造型領導（creative leadership），由此可知領導者的任務已非單純面對下屬和工作兩個面向，而須將關懷層面擴大到組織外的環境、自身能力發展，以及強調領導與組織之間更緊密的結合(Storey, 2004: 11-37)。本文所指績效管理與行政領導關係，就是根據目前領導理論發展的脈絡，建立在以下四點規範性的假定上：

第一，領導者擁有策略管理的視野與方法，在組織策略管理的架構下，將個人績效與組織表現結合。

第二，行政領導者有權有責，不僅願意運用領導權，也願意根據績效成果接受課責。

第三，行政領導者處於講究績效的組織文化之中，或願意運用領導力建立講究績效的組織文化。

第四，行政領導者在評估所屬組織成員

績效時，是根據績效表現而非個人好惡得出評估結果。

根據以上假定，本文認為領導者是整合公部門內部與外部資源，運用策略規劃眼光引導組織未來方向的重要行為者，因此領導者必須能夠轉變組織文化並提昇組織能力，才能凸顯組織的總體績效。根據圖一顯示，在一個既定的組織文化下，領導者運用可得資源（例如，人力、金錢、資訊等），透過不同的管理系統（例如人力資源管理系統、預算制度或資訊科技等），做為強化組織能力的基礎。然而，這不意味著組織績效可就此提昇，因為領導者還須就績效目標的達成，扮演稱職的領航者角色（OECD, 2001b: 17-18）。由於績效獎金是屬於績效評估結果的一環，倘若績效管理制度的設計或運作不良，或者該組織並未建立績效導向的文化，就有可能影響組織成員的行為誘因或工作士氣，使領導者缺乏提昇組織績效與組織能力的空間。

## 三、績效獎金的運用及其限制

績效獎金屬於績效待遇的一部分，在薪資結構上特別是指變動薪(variable pay)，例如一次獎金(lump sum bonus)、個人即時獎金(individual spot bonus)等（余致力主持，2002: Ch. 4）。由於組織成員必須努力工作且符合績

效指標的要求，才有機會（而非必定）獲得份額也許不大的績效獎金，以致並非所有績效獎金都可成為一種行為誘因機制，故在運用該項工具時，勢必有賴於領導者的智慧，避免績效獎金制度出現「雞肋效應」，甚或淪為領導者酬庸的工具。從圖一來看，員工績效獎金的分配與決定權，可視為領導者可得資源的一部分，但這項資源的運用，必須配合人力資源管理系統、預算系統，甚至其他有關績效管理的制度安排，才能發揮其應有功能。因此無論是領導者或組織成員，都必須建立績效獎金的正確觀念，亦即它是建立在「績效」與「獎勵」之間連結關係的假定上，但「徒法不足以自行」，領導者必須透過一套公認的程序（例如，績效評估）決定分配基準，慢慢才能建立組織成員對制度的信心，以免流於形式。此外，領導者可運用績效獎金制度做為一項策略性的管理工具，配合其他獎懲權（例如，記功、記過等）交叉行使，將有助於行政領導權的鞏固和發揮，促使組織能夠以領導者為核心，如臂使指完成組織使命和目標。換言之，績效獎金是具有雙向的制度功能，一方面是激勵組織成員改變行為模式，提昇組織的績效；另一方面領導者可從策略管理的觀點來運用該項管理工具，以協助完成組織目標。一旦兩項功能都

能發揮，長期下來將有助於建構績效導向的組織文化，進一步去影響組織未來的領導者和成員的價值和信念。

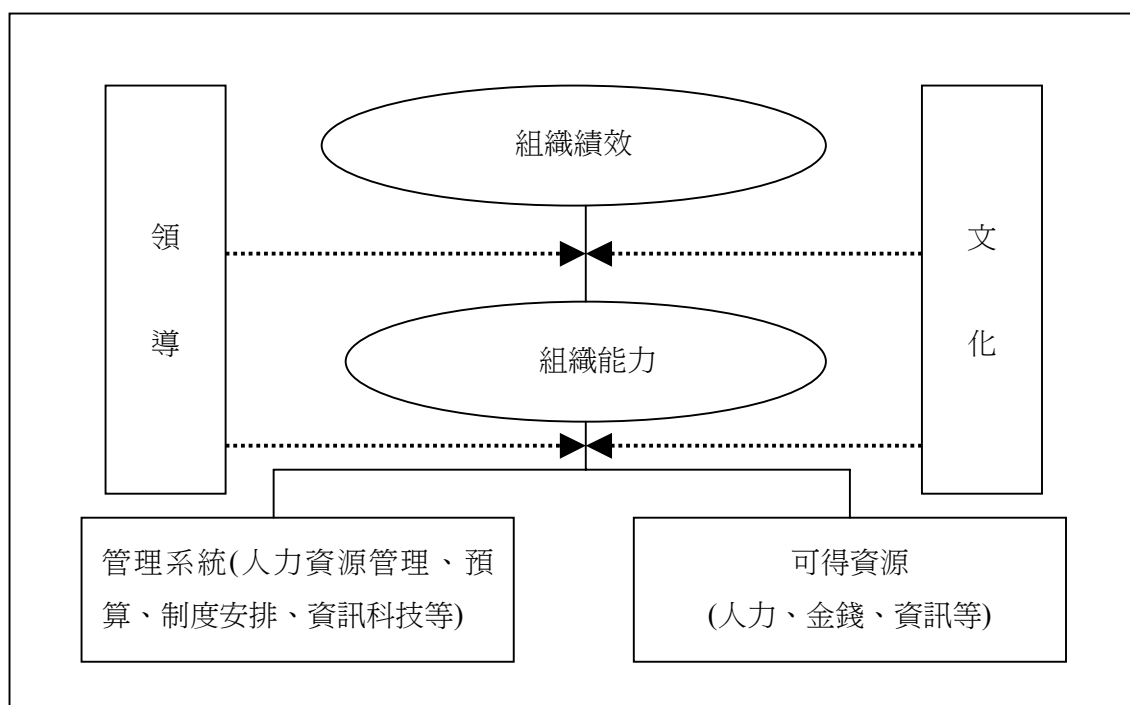
然而，績效獎金制度的運用並非沒有限制。首先，公部門成員向來無法自外於外在政治力量的介入，倘若績效評估過程受到政治力量的影響，以致分配結果不均，則造成打擊士氣的效果恐大於激勵士氣的效果。

其次，績效獎金制度背後的假定是組織成員因金錢誘因而產生激勵效果，但這可能是一種迷思。譬如每個人進入公務體系的動機各異，以績效獎金為激勵工作的誘因，就不一定能產生效用(Caulkins and Larkey, 1994: 327-328)。第三，公部門績效獎金的額度必須不能太少才能具有誘因效果，但總額度的決定又有預算上的限制，未能像私人企業一樣可以根據策略目標和勞動市場競爭力的考量，進行有彈性的決策。尤有甚者，績效獎金多寡的決定，還必須考慮人民可能根據對公務人員的觀感，來決定是否願意支持公部門這筆花費。因此即使獲得獎金的個人和單位實至名歸，但在官僚體系績效不彰的刻板印象下，仍可能造成不知情民眾和立法人員的疑慮，進而出現政治上的反對力量。

總之，績效獎金制度的設計，必須回歸績效管理的本質，因此在進行績效評估時，

領導者的角色便相當重要，如此才能面對可能的限制，使績效獎金和個人或組織績效的

提昇上，能建立正面關係。



圖一：領導和組織能力與績效之間的關係

資料來源：OECD, 2001b: 17.

### 參、OECD 成員國家經驗

許多 OECD 成員國家希望政府能透過具有競爭力的薪資水準訂定，以留任與吸引優秀人才。例如冰島、瑞士和英國，均採取廣泛有彈性的薪資架構來獎勵績效的達成；在

德國、奧地利、韓國和美國，透過調薪方式吸引優秀或專業人才；在比利時和匈牙利，則是致力於縮減公私部門薪資水準的差異（OECD, 2000b: 3）。另一方面，許多 OECD 成員國家大量重視領導發展（leadership development）這項課題，希望公部門領導者



具備更多迎接外部環境變遷的能力。因此，本節先從總體層次，分析 OECD 成員國家的共同基礎是建立績效導向的組織，其次從個體層次說明 OECD 成員國家所採的績效獎金與領導策略之間的關聯性。

### 一、總體層次

面對全球化、科技發展、經濟社會變遷等宏觀環境演變，許多 OECD 成員國家認清當今行政領導者被賦予不同的期望和意義，從而必須負擔更多的使命和責任（OECD, 2001b: 13-14）。事實上，今天的公部門管理者所擁有的視野，必須跨出所屬機關的界線，關照的垂直角度應包括全球治理層次、國際關係層次，以及中央與地方關係層次；水平角度則應涵蓋政府部門、私部門和非營利的第三部門。在這個宏觀視野下，行政領導者應進一步體認當前世界趨勢的演化，了解公部門管理風潮正朝向彈性、分權、解制與市場化的方向前進（Rainey, 1998: 190-193; Peters, 2001），從而依照此套認識體系形成自己的判斷與評價，如此自然能將眼光放在未來，進而著手建立相對應的組織能力，使政府改造工程內化為組織文化的一部分，朝績效導向的組織（performance-based organization）方向前進。根據亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）內部舉行一項名為

「高績效公共組織管理」（high performing public organization management）的專題討論會，其中議程列出高績效組織的特徵包括（ADB, 1999）：

1. 共享的願景；
2. 轉換型領導（transformational leadership）；
3. 擁有權能、創造力與多樣技術的成員；
4. 彈性化及團隊導向的結構；
5. 擁有管理空間的管理者；
6. 策略導向的功能、計畫和措施；
7. 整合的資訊和知識管理；
8. 以人力資源為焦點的核心能力和學習；
9. 明確的政策承諾和公共課責；
10. 以規劃、定案、預算及報告為焦點的產出與成果導向；
11. 變革和創新管理的意願和能力；
12. 堅定的專業主義標準。

從上述高績效公部門管理的討論議程可知，績效管理和行政領導可謂一體兩面，而績效獎金制度的建立和運行，同樣需要一個擁有改革願景、戮力提昇組織成員的能力和技術，又能承擔責任的領導者。在上述高績效組織的特性中，和公部門相結合的要素只有公共課責（public accountability）一項，若定義不明，則很容易被行政領導人所忽略，以致遺忘身為公部門的領導者，應有公共責

任必須承擔。職是之故，領導者應避免其組織在走向績效導向的目標時，視野被窄化為組織內部管理事務。爰此，本文認為行政領導者即使面對看似細部層面的績效獎金問題，仍必須建立在宏觀視野的關照下，特別是應該重視績效和公共治理之間的關係，以便能維持公部門的公共性於不墜（Rosenbloom, 1998: Ch. 10; Joyce, 2000: Ch. 11）。

## 二、個體層次

在 OECD 成員國家中，績效管理落實和強化行政領導可謂兩大改革主軸，不過並非所有國家的改革都如此順利。例如墨西雖然實施績效獎金制度，但由於賦予的彈性過大反而帶來分配不平等結果，同時助長組織成員只對私人效忠，卻不對制度效忠的負面後果（OECD, 2001b: 90）。英國自一九八〇年代逐漸採取「官署」（executive agency）制度後，由於採取績效和待遇結合在一起，因此績效獎金制度的實施對象以高級文官為主，而非普及於全部文官。

一九九九年十二月，英國政府展開一項文官改革計畫，希望轉變英國的公共管理內涵，使文官擁有足夠的整合、技術與誘因，能提供最高品質的公共服務。這項計畫針對領導、事務規劃、績效管理、多樣化人力、甄補與職業生涯發展，以及人力資源管理等

政策提出廣泛的變革。二〇〇一年至二〇〇二年年初，英國政府又針對高級文官（Senior Civil Service, SCS）提出一套新的績效管理制度，這套制度共分三個階段進行。首先在會計年度開始（每年四月和五月），由管理者和被考核者共同訂定績效協定（performance agreement），其次進行年中發展評估（Mid-Year Development Review），最後則是年終績效評估（End of Year Performance Review）。最後就評定結果而言，有關績效獎金部分是由各部會所屬高級文官給與委員會（SCS Pay Committee）加以決定（Behrens, 2002）。

英國政府體認到文官體系現代化的核心議程之一就是強化公部門領導，因此前述績效管理制度的變革，伴隨著人力資源管理功能的彈性化與授權化，同時也凸顯公部門領導的重要性。根據 Alimo-Metcalfe 和 Alban-Metcalfe 的實證研究顯示，英國的領導者角色偏向是部屬的「服務者」（leader as servant），有別於美國公部門領導者角色偏向「追隨者的角色模範」（the role model for his/her followers）（Alimo-Metcalfe and Alban-Metcalfe, 2004: 178-179）。因此，英國在進行績效管理改革同時，也致力於領導者的發展和領導能力的培養，使領導者能協助達成公部門改革的目標（OECD, 2002b: Ch. 2）。

美國自 1978 年文官改革法推動示範計畫（demonstration projects）以來，歷任政府就不斷尋求文官改革行動，改革者也發現組織績效和個人績效管理系統之間的結合狀況不大，故新的示範計畫便先尋求組織的成功，再區辨組織績效與個人績效之間的差異（Beecher, 2003: 459）。到了一九九三年《政府績效暨成果法》（the Government Performance and Results Act, GPRA）通過後，公部門績效管理制度獲得新的進展，該法要求各機關提出策略計畫（strategic plan）、年度績效計畫（annual performance plans）以及年度計畫績效報告（annual program performance），這部法律固然幫助若干機關達成內部管理目標，但也有學者懷疑以美國治理體制的複雜性，要達成該法的理想目標仍存有困難（Radin, 1998）。事實上，美國實施的是一種成果導向的績效管理制度，強調根據績效良窳來對管理者課責，尤其文官改革法通過後就已建立高級文官的獎金制度，後來其內涵雖歷經變革，但對於是否帶來正面績效的提昇卻出現質疑的聲音（Roberts, 1997: 473），由此可見任何制度的成功與否，尚須其他條件或措施的配合。

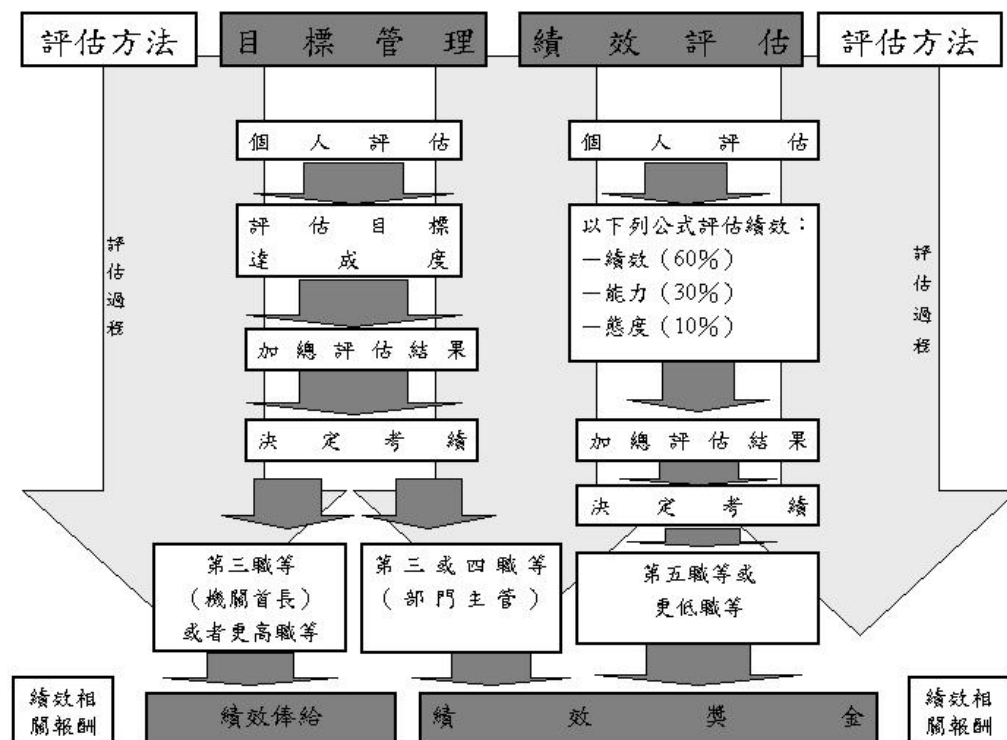
加拿大的績效管理計畫是針對副部長（deputy minister）與主管（executive）層級

的高階文官（OECD, 2002）。加拿大的經驗顯示，在無法變動底薪的情況下，有必要調高績效獎金，使政府的薪資結構具備與私部門競爭的能力，同時才能要求高階文官負起更多領導責任。

在南韓方面，韓國的績效獎金制度屬於績效待遇計畫（performance-related pay schemes）下的一部分（參見圖二），該架構係以目標管理（management by objective）和績效評估（performance appraisal）兩項工具為基礎，經由一連串的評核過程後，前者決定中高階文官的年薪給與，後者決定中低階文官的績效獎金。最後，再根據評核結果決定不同比例分配的年薪績效給與和績效獎金結果。

圖二顯示韓國是根據不同階層設定不同評估標準，且適用不同的績效待遇制度。換言之，較高階層的文官是採取目標管理方式設定給與標準，至於較低階層文官則是根據考績結果決定給與標準，藉此強化給與和績效之間的關係，希望能提昇政府員工的品質和績效（Kim, 2002）。至於實際績效獎金給與的標準，可從表二得知共區分卓越（佔 10%）、優秀（佔 30%）、普通（佔 50%）和不合格（佔 10%）四個等級，各自給與比率不等的績效獎金，卓越級可獲得超過 110%，

但不合格者則無績效獎金。



圖二：韓國績效待遇架構

資料來源：Kim, 2002: 9.

表二：南韓績效獎金評估表

評估等級	卓越(S級)	優秀(A級)	普通(B級)	不合格(C級)
範圍	前 10%	11~40%	41~90%	91~100%
績效獎金比率	110%或更多	80%	40%	0%

資料來源：Kim, 2002: 8.

綜合前述不同國家的績效管理模式和相關領導發展的介紹，我們發現績效管理制度建立不易，施行績效獎金若欲見成效，需要其他配合條件。此外，許多國家歷經多年文官改革之後，高級文官的角色受到更多重視，相關制度上也出現若干獨特設計可供效尤。尤有甚者，近年來 OECD 愈來愈強調公部門領導的重要性，更可驗證從高級文官制度衍生而來的管理焦點改變，進而更加重視領導發展(leadership development)這項課題，使行政領導者不僅扮演好公共管理者的角色，更希望能成為公共組織內部的願景領航者、價值帶領者與文化塑造者。

#### 肆、我國行政菁英對績效獎金制度之意見分析

行政院於民國九十年核定之「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」，共有 277 個機關參加自九十一年一月一日開始為期一年的試辦，如今該制度已正式實施，可謂在傳統公務人員的個人考績之外，另建立一套強調團體績效管理的誘因制度，希望兼顧個人績效與團體績效的提昇，落實施政計畫，並引導行政機關建立績效導向的文化。

本節運用民國九十年十二月至九十一年二月底的一項調查資料(註三)，該項研究選

擇以在中央與地方政府服務的公共管理者為對象，其操作性定義界定如下：總統府暨所屬一級機關、行政院暨所屬一級機關、考試院暨所屬一級機關、立法院、司法院、監察院、台北市政府暨所屬一級機關、高雄市政府暨所屬一級機關、以及全國各省縣市政府之課長、股長、組長、科長、主任、司長、處長、局長、主任秘書、常務副首長等行政主管。這些公共管理者不但是考績的執行者也是受考者，故對於被其長官評量考績及評量部屬考績均有足夠的瞭解與豐富之經驗，其對考績制度之意見，應有相當程度的參考價值。依此定義，該項調查對象總數為 3,582 人，在建立母體名冊與設計問卷後，於民國九十年十二月，進行郵寄問卷調查，截至民國九十一年二月底止，總計回收 1,422 份問卷，回收率達四成(39.7%)。問卷回收後，針對量化資料(quantitative data)部分運用試算表軟體，以雙重登錄(double coding)之方式處理，俾將量化資料登錄之誤差減至最低。問卷量化資料登錄完畢後，則依資料性質及研究目的，以描述統計(descriptive statistics)及推理統計(inferential statistics)進行分析(Matlack, 1993; Meier and Brudney, 1993)。

# 6月旦知識庫

## 一、量化資料結果

根據表三所列問卷調查結果顯示，除了大約二成無意見的受訪者不論之外，就績效獎金制度的接受度而言，個人績效獎金部分有四成以上受訪者贊成，團體績效獎金部分更有五成以上受訪者贊成。就績效獎金制度的效能感而言，分別也有四成以上受訪者認為有助於提昇整體績效與個人績效。另外就重視績效的行政文化培養，以及是否有助於達成各機關施政目標的意見方面，受訪者皆有四成以上的認同感。從前述結果觀之，我國行政菁英在績效獎金制度實施前，對於該制度呈現相當正面的看法，唯一較有疑問的

是在獎金分配的決定上，受訪者呈現偏向兩極化的看法，且有將近四成的受訪者認為不可能根據工作表現發給績效獎金。

雖然本項調查的進行時間是在績效獎金制度正式實施前，但行政菁英既具備公共管理者的身分，他們的看法對於績效獎金執行的成敗與未來運用，皆有相當密切的關係。我們認為有必要針對相同問題進行持續性追蹤評估，且可將調查範圍擴大到非主管部分，所得結果除了可以了解績效獎金制度的執行狀況外，亦可做為制度評估的依據，以為未來改進的基礎。

表三：我國行政菁英對績效獎金制度的看法

問 題*	意 見				
您是否贊成政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」之個人績效獎金部分？	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成
	4.8%	39%	19.9%	27.7%	8.7%
您是否贊成政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」之團體績效獎金部分？	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成
	5.4%	46.3%	19.6%	21.4%	7.3%
您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，將有助於提昇機關之整體績效？	非常有幫助	有幫助	無意見	沒有幫助	非常沒有幫助
	2.8%	41.6%	20.4%	28.9%	6.4%
您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，有助於提昇公務人員之個人績效？	非常有幫助	有幫助	無意見	沒有幫助	非常沒有幫助
	2.8%	41.3%	20.4%	30.3%	5.1%

您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，有助於型塑重視績效的行政文化？	非常有幫助	有幫助	無意見	沒有幫助	非常沒有幫助
	2.4%	42.6%	22.5%	27.0%	5.6%
您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，將有助於落實各機關之施政目標？	非常有幫助	有幫助	無意見	沒有幫助	非常沒有幫助
	2.1%	43.9%	23.4%	25.9%	4.6%
您是否認為政府即將實施之「行政機關績效獎金制度」，能依照工作績效之表現發給獎金？	非常有可能	可能	無意見	不可能	非常不可能
	1.2%	36.4%	22.6%	32.1%	7.6%

\*本問卷所列問題係在績效獎金制度實施前進行，故以未來式為問題陳述方式。

資料來源：余致力主持，2003。

## 二、質化結果分析

根據該次問卷調查開放式問題之質化資料方面，受訪者提供相當多寶貴意見可供參考，茲整理出以下幾點主要意見（註四）：

### （一）各機關單位性質差異甚大

由於全國公務機關性質不同，如「事業單位」、「公司」、「一般行政機關」，預算編列性質亦不同，故考績制度即應按特性給予規範，「行政機關績效獎金制度」亦同。在職責方面，有些單位業務繁重，屬政策性質，不適合以一般業務單位為民服務績效考核方式，來判定其工作績效。

### （二）量化績效指標難以建立

機關或單位之目標績效，並無一個合理的量化標準，對於營利事業而言，利潤是具體的評估指標，但是對行政部門而言，無論是公文

量或是績效獎金計劃均是表面形式，無法真正評估公務行政效率，徒增行政作業。因此，有受訪者便提出各單位自行訂定一套績效評估標準，較能符合各單位差異性。

### （三）公平問題難以兼顧

雖然績效獎金立意甚佳，惟執行面反易流於酬庸自己人，特別是無法避免外力干擾，致無法公平客觀。亦有受訪者表示公務人員的工作分配係受長官安排，彼此業務性質差異甚大，在不同評判標準之下，實施績效獎金制度無法達到公平效果。

### （四）增加作業負擔

有受訪者認為考績和績效獎金發放，由於在考核過程中必須進行許多作業，容易造成各單位的負擔增加。

總之，從行政菁英的角度來看績效獎金制

# 月旦知識庫

度，雖然相當肯定該制度的立意與精神，唯在實際執行上，仍存在是否產生效果的疑慮。就此，似有必要針對該制度的執行過程與成效進行有系統的評估，做為持續改善的依據。

此外，各機關單位在進行績效評估與獎金分配時，雖然首長或主管的角色相當重要，但本文認為應將領導和績效之間的關聯性建立起來，而這也可以在未來進行計畫評估時，納進成為評估內容之一，做為將來強化兩者連結關係的基礎。

## 伍、對台灣之啟發

OECD 向來有「富國俱樂部」之稱，台灣雖非 OECD 成員國，但未加入 OECD 的主要原因來自國際政治因素，而非由於技術上的資格不符。例如發展程度和台灣相近，且國民所得水準低於台灣的南韓，早已是 OECD 成員國。此外，台灣近十年來的公部門改造工程，無論是理論或實務層面，均和眾多已開發國家所採行的措施接軌，從政策移植的角度來看，如果具備系絡的相似性、問題與目標的一致性，確實可透過這些先進國家的發展經驗，從中獲得寶貴資訊。不過，在汲取他國經驗或進行制度移植時，須注意政策移植具備的屬性包括知識的管理、跨域的應用、知情的決策、系絡的考量和類型的分殊（林水波，2004；

Mossberger and Wolman, 2003）。因此，「如若知識的獲取不足，解讀有誤，主事者又深受政治動機的引誘，更在理性探索的言談情境不備之下，完成制度的建制化，恐會讓制度在運行階段產生窘境或脫軌的現象，而與立制工程試圖追求的願景背道而馳，甚至成為未來制度變遷的絆腳石。」（林水波，2004）換言之，OECD 成員國家提供給台灣的啟發，須建立在認清制度移植有限性的前提下進行論述，同時也須參照我國的實際經驗，進而得出具有可欲性和可行性的政策建議。

經由前述對於 OECD 成員國家有關績效管理、績效獎金與行政領導的經驗，本文發現台灣雖已實施績效獎金制度，但相關的配合條件卻仍然不足，以致存有若干需要補強的空間。以下就根據前文的分析，歸納八點可做為台灣未來改進方向的啟發。

### 一、重視動態策略管理

我國公部門管理側重依法行政的價值，著重靜態管理而非策略、目標與價值導向的動態領導。因此，我國行政機關固然擁有相當一致的行為規範與行政產出，但不易出現開創性的改變。未來在邁向績效導向組織的道路前進時，領導者所具備的策略視野不應侷限於組織內部，忘記公部門服務本質中的「公共性」以



及服務的一般大眾。此外，領導者採用績效獎金做為管理工具的理由，主要來自績效獎金不僅帶來實質金錢獎勵，而且也具備鼓舞個人和組織士氣的效果。更長遠來看，績效獎金應被放在績效管理的架構下，朝向高組織績效的目標前進。因此，績效獎金和其他非金錢的管理工具之間具備互補的激勵效果。例如，未來我國在改革考績制度時，就有必要將兩者結合，使考績的目標能更順利達成。

## 二、績效管理文化有待強化

儘管 OECD 成員國家的公部門改革內容各不相同，但英國、美國、加拿大等主要國家均努力朝建立績效管理文化的方向前進，目的便是希望轉換傳統官僚組織的形式與作風，因此有關策略目標規劃、績效評估、組織學習、能力訓練等人力資源管理層面，均配合績效管理的方針與內涵而進行。我國近年來已加強研擬考績制度的改進、機關考核的落實，如今又建立績效獎金制度，在在有助於未來逐步強化績效管理文化。但短期來看，各種人力資源管理措施改革，有必要從全體、宏觀的角度彼此配合，以朝向共同的目標前進，如此將更有助於總體改革的功效出現。

## 三、制度信任必須樹立

績效獎金只是考績運用結果的一部份，也是績效管理過程中的一小部分，領導者在運用

上需謹慎處理分配過程與結果上的紛爭，以免造成反效果。因此，領導者必須透過公平性和正確性的講求，建立績效獎金制度的權威，使組織成員信任該制度，也願意接受該制度所產生的資源分配結果，進而減少無謂的爭端。

## 四、運用績效獎金迎合變遷

改變中的公部門文化，需注入更多創新的思惟與活力。績效獎金制度固然不是萬靈丹，但卻是行政領導可以運用的切入點，藉以啟動績效管理活動，邁向建立績效導向組織 (performance-based organization) 的方向前進。根據 OECD 成員國家經驗可知，績效待遇或績效獎金的實施，使公部門的薪資結構有彈性調整的空間，使公部門面對變遷的環境下，能藉此減少公私部門之間的薪資水準落差，以爭取所需的特殊專才，或留用優秀人員。

## 五、重視高級文官薪資結構

根據加拿大在一九九八年與二〇〇一年分別調高高階文官薪資，美國與英國實施高階文官績效獎金制度的經驗，本文認為在現行俸給制度不變的情況下，有必要提供高階文官較高比例的績效獎金，以縮減公私部門高階人才的薪資待遇差距，提高政府在高階人力市場上的競爭力。長期而言，則建議應加大最高與最低俸點之間的倍數差距，如此才能強化領導者的績效管理責任，使領導者的角色更加充分發

揮。

然而，提高績效獎金應到何種程度？此時必須考慮國家財政狀況、國會的支持度與人民對國家文官的觀感而定。換言之，文官（特別是高階文官）必須向社會展現能力，證明現行的待遇制度不具足夠誘因，而且也必須證明提高績效獎金（甚至推動績效待遇）和個人與組織整體績效提昇之間具有關聯性，如此才能增進績效獎金制度的正當性。

## 六、領導角色認知尚須建立

OECD 成員國家近年鼓吹行政領導的重要，深深值得我國公共管理者借鏡。事實上，單就建立領導角色的認知，恐不足以帶動公部門各項變革的發生，而是需要對領導者提供充分的空間和工具，同時課以績效管理的責任，才能有效凸顯領導的重要性。我國在傳統講究層級節制與命令控制下所塑造出來的組織文化，並未賦予管理者太多自主的權責空間，以致即使倡導績效管理與組織再造，仍可能面臨許多阻礙。職是之故，倘若我國行政領導者仍缺乏誘因突破組織文化的限制，願意進行策略管理與績效管理，將無法負起真正的領導之責。

## 七、另增領導績效獎金

我國目前績效獎金分為個人和團體績效獎金兩部分，領導者的績效成果是和組織成員

共同分享。然而，以績效獎金重視激勵的本意來看，有必要採取領導者（主管）和部屬分開計算但保持連動關係的方式，總計共有三類績效獎金。換言之，組織成員能否獲得績效獎金，來自個人和全體的工作績效；至於領導者能否獲得績效獎金，來自其領導績效，而領導績效之高低，又來自組織全體表現的優劣。採取分開計算的主要理由，一方面這兩種績效的本質不同，應有不同的評估標準；另一方面可防止領導者獲得的獎金瓜分了他部屬的份額，或領導者為了避嫌或展現風度，乾脆不參與獎金分配，無形中可能帶給其他部門領導者的壓力，或因此使領導者失去獎金誘因，減損績效獎金的本意。

## 八、強化領導訓練與發展

沒有一套績效獎金制度是完美的，而其運用的良窳還存乎領導者一心。誠如英國實施高級文官績效管理制度的經驗（Behrens, 2002），以及從我國行政菁英的調查結果顯示，績效獎金制度的成功與否，有待績效評估的信度與效度獲得信任，否則不見績效提昇之利，反可能造成組織內訌與衝突，進而影響到整體的士氣和團結。因此，領導者如何透過學習與訓練，提昇自身的評估知識與能力，將攸關績效獎金制度的成效。

總之，績效獎金制度應著眼於績效管理整

體架構的實施，在行政領導者設定的策略目標及帶領下，使績效獎金確實成為可用的，而且可發揮效用的一項制度工具。因此，高級文官制度的配套和領導訓練與發展的藍圖，也應併同思考，使績效導向的組織文化可長可久。

## 陸、結論

在傳統公共行政領域中，行政領導一直是核心主題之一，但隨著學術思潮的轉變，有關行政領導的概念與應用似乎沒有被加以凸顯，而是強化公共管理者做為一個公共企業家（public entrepreneurs）的角色（Terry, 1998），但對台灣而言，兩種角色之間的融合顯然無法一蹴可幾，故短期內可考慮在現有的行政文化與未來改革願景下，強化公共管理者的領導角色，或許更能貼切台灣未來公部門的發展。本文從績效獎金與行政領導的關係出發，旨在強調任何績效管理的作為，切莫忽略行政領導者在其中所能扮演的樞紐角色。因此，本文並非倡導「將領導帶回來」(bring the leadership back in)，而是藉由管理者和領導者雙重角色的整合，使公部門重視績效的目標可內化為組織文化的一部分，從而使公部門改革的賡續，是在穩固、可持續的基礎下進行。

本文從管理與領導的內涵分析為出發點，指出行政領導與績效管理之間的關係並非

必然存在，而且績效獎金制度的運用也非毫無限制，兩者都需透過有目標的引導和發展，才能結合領導和績效管理的概念，以邁向績效導向的組織。

以 OECD 成員國家而言，許多國家採取績效待遇或績效獎金制度，來增加公部門在勞動市場上的競爭力。同時，他們注意到，面對二十一世紀更多環境變遷壓力、人民期望升高的挑戰，以及良善公共治理的呼求時，公部門領導似有更多發揮空間，能夠將眼光從組織內部管理和資源整合，轉而放到長期願景的擘畫與公共利益的調和。從這個觀點來看，我們可得到的最大啟發之一，便是應體認績效獎金制度不應只是一項可分割的績效管理功能，而是可從整體公部門策略發展的角度，將制度功能延伸到公部門文化改變與高級文官制度改革上面，最終仍希望過去行政改革的努力，可以透過領導角色的認知而逐步累積成果，不致因為政務領導的變動，使過去的努力必須重新來過。

台灣目前的績效獎金制度才剛起步，且和考績制度之間的關係尚未充分釐清，從而無法帶來制度上的互補或連結。未來，建議繼續針對績效獎金制度進行有系統的評估調查，了解實施成效與問題，希望使績效管理的文化生根發芽，迎合未來改革的變遷。其次，建議應重

視高級文官的薪資結構調整，如此才能增加政府在高階人力市場上的競爭力，而且才能強化領導者的績效管理責任，增加組織運作的責任意識，達到獎優汰劣的效果。最後，建議訂定一套領導者發展計畫，針對有潛力公務人員與現行中高階管理者，提供具有職業生涯發展意涵的培訓計畫，亦即在預期往上陞遷的前景下，引導目前與未來的領導人員發展前瞻性的眼光與願景，同時配合領導績效獎金的實施，以培養各種人力資源管理功能與工具的運用能力（特別是績效管理的能力），使未來的公共組織能以行政領導為樞紐，有效地進行組織能力的提昇與組織文化的轉型，因應各項挑戰。（本文作者余致力為世新大學行政管理學系教授兼主任，陳志瑋為淡江大學公共行政學系助理教授）

## 參考文獻

- 余致力，2002〈激勵士氣？打擊士氣？行政機關實施績效獎金制度之評估〉。《人事月刊》，第35卷，第5期，頁45-61。
- 余致力主持，2003《公務人員考績制度改進之研究》。台北：考試院。
- 林水波，2004〈制度移植的策略規劃—以公投法為例〉。《國家政策季刊》，第3卷，第1期，頁49-80。
- ADB, 1999 “High Performance Public Sector Management Agenda.” Tokyo: ADB Institute Offices. Website: <<http://www.adbi.org/temp/PDF/ag0329.pdf>>
- Alimo-Metcalfe, B. and J. Alban-Metcalfe 2004 “Leadership in Public Sector Organizations,” in John Storey (ed.), *Leadership in Organizations: Current Issues and Key Trends*. London: Routledge.
- Beecher, Donna D. 2003 “The Next Wave of Civil Service Reform,” *Public Personnel Management*, Vol. 32, No. 4, 457-73.
- Behrens, 2002 “How to Manage Individual Performance—United Kingdom Country Report,” in OECD-Germany High-Level Symposium, Berlin 13-14 March 2002.
- Caulkins, J. P. and P. D. Larkey 1994 “Meritocracy in Government Personnel Systems,” in James L. Perry (ed.), *Research in Public Administration*, Vol. 3. Greenwich, Connecticut: JAI Press Inc.
- Joyce, P. 2000 *Strategy in the Public Sector: A Guide to Effective Change Management*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Kim, P. S. 2002 “Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case

- Study of Korea,” in OECD-Germany High-Level Symposium, Berlin 13-14 March 2002.
- Matlack, W. F. 1993. *Statistics for Public Managers*. Itasca, IL: F. E. Peacock.
- Meier, K. J. & J. L. Brudney 1993. *Applied Statistics for Public Administration* (3rd ed.). Belmont, CA: Wadsworth.
- Mossberger K. and H. Wolman, 2003 “Policy Transfer as a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations,” *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 4, 428-40.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 2000a *Government of the Future*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 2001a *Recent Developments on Human Resources Management in OECD Member Countries*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 2001b *Public Sector Leadership for the 21 Century*. Paris: OECD.
- Peters, B. G. 2001 *The Future of Governing*, 2nd. revised. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Radin, B. A. 1998 “The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?” *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 4, 307-16.
- Rainey, H. G. 1998 “Assessing Past and Current Personnel Reforms,” in B. G. Peters and D. J. Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector*. Montreal & Kingston: Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen’s University Press.
- Roberts, A. 1997 “Performance-Based Organization: Assessing the Gore Plan,” *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 6, 465-78.
- Rosenbloom, D. H. 1998 *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, 4th ed. New York: McGraw-Hill.
- Storey, J. 2004 “Signs of Change: ‘Damned Rascals’ and Beyond,” in J. Storey (ed.), *Leadership in Organizations: Current Issues and Key Trends*. London: Routledge, 1-10.
- , 2004 “Changing Theories of Leadership

and Leadership Development,” in J. Storey (ed.), *Leadership in Organizations: Current Issues and Key Trends*. London: Routledge, 11-37.

Terry, L. D. 1998 “Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement,” *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3, 194-200.

Vera, Dusya and Mary Crossan 2004 “Strategic Leadership and Organizational Learning,” *Academy of Management Review*. Vol. 29, No. 2, 222-40.

Weiss, D. S. 1999 *High-Impact HR: Transforming Human Resources for Competitive Advantage*. Toronto: John Wiley & Sons Canada, Ltd.

## 註釋

註一 另請參閱 Vera and Crossan, 2004: 223-224.

註二 有關管理者和領導者的差異分析，另請參閱 OECD, 2000a: 223-224.

註三 參見余致力主持，2003。該項研究係考試院委託余致力主持九十年度研究案：「公務人員考績制度改進之研究」

內容之一部分，除本文兩位作者外，其他研究小組成員還包括蔡宗珍、葉至誠、黃朝盟、劉宜君、謝煜中、黃臺生、葉維銓、游玉梅、張紫雲、侯景芳、廖世立、林文燦、任可怡、曾德宜共十六人。有關本節所分析的量化與質化資料詳細內容，另請參閱余致力，2002。

註四 有關完整的質化資料內容，請參見余致力主持，2003，附錄九。