

# 公共人事管理採行績效評量的關注焦點 與落實途徑



呂育誠

## 摘 要

本文主要從績效意涵與影響因素，以及各國施行經驗，探討公共人事管理採行績效評量的執行策略與配套作為。績效評量雖然是一個普遍名詞，也常被作為機關管理的重要工具，然而在實際執行時，不論是對組織整體影響，或是在評量技術上，都可能產生分歧的評價與解讀。故本文認為未來機關欲有效提升績效評量的信度與效度，或應採行下列二項設計：第一，整合評量因素，即建立績效管理制度；第二，設計配套作為，促使績效評量能發揮綜效。唯有如此，績效評量才能符合組織實際需求，並發揮預期效能。

關鍵字：績效評量、人事管理、政府。



# The Study of Performance Appraisal in Public Personal Management: Critical Points and Implementation

By Lue Yue-Chang

## Abstract

This study focuses on of implementation strategy and complementary method of performance appraisal, according the definition and influences of Performance. As a concept, Performance appraisal is a popular idea, but when implementation, there are many misunderstood and mislead and may lead to failure. The author argue that there may be two alternatives to improve validity and reliability of performance appraisal : one is to integrating appraisal factors and institutionalizing, the second is to designing complementary criteria in order to upgrade synergy. Under these consideration, we may integrate performance appraisal into public organization and have concrete improvement.

Key words: performance appraisal, public personal management, strategy

## 壹、前言

面對環境快速變動所產生的不確定與挑戰，各國政府莫不積極尋求有效對策來提升公務人力的競爭力，於是績效評量（performance appraisal）便成為考核人員工作表現，或是與變革目標落差的重要工具。

由於受到近年新公共管理思潮影響，提升績效已成為政府機關對外爭取各界支持的重要憑藉，因此在內部對人員進行績效評量，似乎是理所當然的常識。也因此，績效評量近年已成為公共人事管理的普遍主張，甚至常被視為是解決當前許多人事問題的重要處方，進而蔚為一股國際潮流。然而儘管績效評量概念受到許多肯定與接受，其對於許多關鍵性問題的解答卻仍顯模糊，例如績效評量的定位究竟應是消極的，作為篩選優劣人員，以作為後續獎懲的前置作業？或是積極的，藉以成為協助改善人員工作知能的動力？兩者分別觀之似乎均言之成理，但若合併採行，則可能使管理者與人員對績效評量產生完全不同的認知或評價，從而影響評量進行與對評量結果的正確運用。甚至對於政府是否在進行績效評量後，就能具體提升績效？此一根本問題，亦不易從績效評量概念中獲得肯定答案。

針對上述正反見解，本文主要從概念內涵、考量因素，施行過程等構績效評量的條件中，檢視其在意涵上與操作上所具備的特性與問題；其次則從美、英兩國實際施行經驗中，分析落實績效評量的考量因素與可供參酌重點；最後則提出概念整合與配套措施建議。筆者期望藉由此論述過程，一方面有助於釐清績效評量內涵；另方面也提供未來欲規劃施行作為時的策略參考。

## 貳、公共人事管理績效內容的界定

根據「大美百科全書」（Encyclopedia Americana）的解釋，所謂績效（performance）是指：「基於特定時空條件所訂定的契約條件下，締約者從事合於契約內容，或是契約所要求的行動」（<http://go.grolier.com/>）。儘管績效定義內容如此模糊不清，但其卻已成為今日各界要求公務員履行職務時的普遍期望標準。例如「公務員應提升績效」、「績效第一」…等用語可說是今日社會評價政府公務人力的常見用語。於是在此種一方面近乎常識，另一方面卻模糊抽象的矛盾下，將使前述公務人力應提升績效的簡單陳述，在落實上反而成為錯綜複雜的高難度挑戰。

OECD 曾於 2002 年在一份回顧過去各會員國政府所推動的人力資源管理措施的報告

中，除了重申績效導向乃是公共人事管理的核心概念外，更試圖將公務人力績效界定於下列兩大層面 (Richard, 2002: 3-5)：

### 一、能力 (ability) 層面

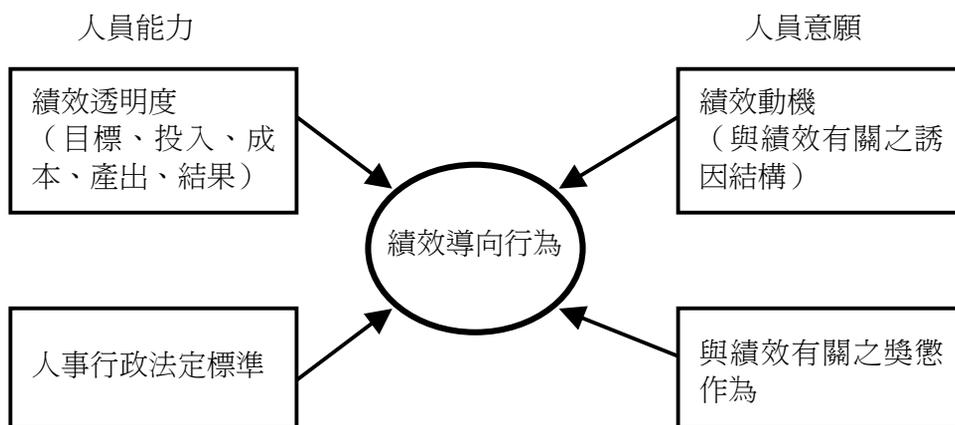
指公務員所能達成的工作內容。本項又包括二類：1.消極的，指公務員是否遵守有關人事法令規定；2.積極的，指公務員工作過程達成績效要求，如預設目標、投入、成本、

結果…等。

### 二、意願 (willingness) 層面

指促使公務員表現績效之動力與誘因。本項也包括二類：1.機關提供能激發公務員績效的措施，如與績效有關之誘因結構；2.與績效有關之獎懲作為。

此兩層面關係可用圖一表示如下：



圖一：公務員績效導向之概念內涵

※資料來源：(Richard, 2002:4)

在圖一中，績效最後固然表現在行為中，但卻是人員能力與意願兩類因素互動產生的結果。換言之，公務人力績效乃是多重因素交互影響後的行為表現。

績效除了作為欲實現的期望或目標之外，其內容的具體化與操作化也是今日政府人事管理的重要基礎。例如英國首相辦公室認為由於各機關均有不同績效表現途徑，因

此中央公務人員的績效內容，乃表現在下列五項循序漸進的規劃步驟（Cabinet Office, 1999: 5-6）：

- 一、制定具體企圖（bold aspirations）。即機關應建立未來工作或發展願景，並與同仁充分溝通。
- 二、設定長期與短期目標。即將前項原則性的企圖或願景，轉化為可實現的目標。
- 三、建立負責人與課責程序。每一目標都要有人負責，且具有明確的負責程序。
- 四、積極的評量程序。機關應定期或不定期對每一同仁表現進行考評，並使當事人及高層首長充分掌握相關考核資訊。
- 五、提供行為增加強的動力與誘因。對於績效表現結果應有及時的配套獎懲作為。

上述五項規劃步驟不僅在促使各機關重視人員績效，更具體規定了落實的程序與作法。

相較於英國強調程序，美國則較重視將不同績效內涵予以界定並區隔。例如美國聯邦人事管理規則（Code of Federal Regulations）便將聯邦公務人員的績效標準界定如下（OPM, 2005）：

「績效標準意指經由組織管理者所認可，能合乎特定條件、要求、期望，須要被實踐且接受評量的標準。績效標準應包括品

質、數量、時效、相關作為等全部或部分內容」。

基於上述法制定義，美國聯邦人事管理局乃進一步將績效概念轉化為下列三類因素（OPM, 2001: 7-10）：

#### 一、必要因素（critical elements）

指達成績效要求的工作表現，也是績效考核的重點所在。各機關在建立本類因素時，需符合三項規定：（一）每位人員的工作中，至少要具備一項以上的必要因素；（二）必要因素的考核結果應直接影響人員的考核成績；（三）若受考人的表現無一符合必要因素的要求，則其考核結果必須只能是「不合格」（註一）。另外，由於必要因素攸關個人考核結果，故其設定範圍僅能針對個別職務，而不可以涉及團體績效表現。

#### 二、非必要因素（non-critical elements）

本類因素指在必要因素範圍外，但與個人績效有關的個人、團體、機關等表現，其主要目的在作為考核必要因素時的參考。各機關制定本類因素時，亦要符合下列規定：（一）人員對本類因素的表現結果，不可直接決定最後的考核結果，亦即考核人不可以直接根據本類因素的表現，逕予作成各類考核決定。例如不可因為本類因素表現不佳，而直接核定為「不合格」；（二）本類因素主要作為

# 6月旦知識庫

進行個人績效綜合考評時，考核者應列入考量的項目，或是作為特定考核項目的配套考量因素。可列入非必要因素的範圍包括非績效表現本身之相關行為、團體績效、難以具體評量成果的行為…等。

### 三、附加績效因素（additional performance elements）

本類因素指在必要因素與非必要因素範圍外，考核時的參考因素。其與非必要因素最主要的差別在於：本類因素既不得直接決定未來考核結果，也不得列為綜合考評時的影響項目，而只能是純粹作為考核者個人參考而已。之所以作此設計，主要是考量本類因素並非所有員工都有適用機會，例如特定工作指派、團體表現，或是受獎記錄…等，因此考核人不得將其列為共同性考核指標，甚至於機關因為性質或業務上的特殊考量，也可以直接將本類因素排除於績效考核之外。至於可列入的範圍包括指派新工作的表現、團體績效、受獎記錄…等。

從上述概念與實務上的主張可知，所謂「良好績效」雖然是人員在工作上的行動表現，但卻沒有絕對的定義，而是由各機關在法定規範或程序的基礎上，自行設定而成。換言之，雖然各機關對公務員的績效要求並不一致，但是卻均應具備下列共同特性：

第一，須與機關需求或工作密切結合。

第二，須能轉化為具體行動或表現。

第三，須能明確瞭解或評量。

第四，須與人員獎懲或報酬產生連帶關係。

### 參、影響績效評量的因素

雖然公務員履行職責應有績效的認知已成為普遍共識，但是如何正確且適當地評量績效卻包含許多考量因素。本部分將從「評量內容」、「評量程序」，以及「評量原則」等三層面，來分析績效評量不同的表現方式。

#### 一、評量內容

表面觀之，績效評量似乎就是蒐集公務人員各項工作表現的簡單作為，但是實際上其卻是一項高度複雜的作業程序。此論點可從績效評量所涉及的兩大要素，即工作與人員兩方面分別說明：

第一，就工作而言，今日政府各項業務常須經由不同機關或單位，以及不同人員的集體合作方能達成。同時，推動業務過程也要受到法令、資源、環境…等主客觀條件限制。這些因素雖非公務員個人所能掌控，但卻會實質影響其績效。

第二，就人員而言，其工作最終成果固然是績效表現，但是工作過程盡職情形、運

用專業知能程度，乃至於是否能與上級與同事維持良好互動關係…等，也可能具有同等重要性。

基上理由，績效評量內容乃是工作過程中多元因素的集合。Bowman 認為今日組織普遍採行的績效評量方式主要有「以個人特

質為基礎」(trait- based)、「以個人行為為基礎」(behavior- based)，以及「以工作結果為基礎」(results- based)三種途徑，然而運用三者的基本評量與可能形成的問題，卻是各不相同的，如表一所示：

表一：不同績效評量內容與技術運用差異

| 評量途徑     | 基本特性       | 可能問題                | 配套措施          |
|----------|------------|---------------------|---------------|
| 以個人特質為基礎 | 基於直觀感受的評估  | 受考核人主觀偏好的影響；考核資訊不完備 | 只能作為輔助性質的評量工具 |
| 以個人行為為基礎 | 重視與工作有關的表現 | 對於工作表現成效的評價可能因人而異   | 需運用精密的評量技術    |
| 以工作結果為基礎 | 重視工作成果的一致性 | 對工作結果可能產生的影響瞭解不足    | 需釐清人員「成就」的意涵  |

※資料來源：(Bowman, 1999:563)

由表一內容可知，除了人員工作時的行為表現可納入評量範圍外，包括行為產生前的個人特質，以及行為所產生的影響，均可納入評量，同時每一評量途徑也都要輔以配套作為。簡言之，績效評量內容是多元的。

## 二、評量程序

當評量內容納入多元因素時，不同績效內容的表現方式與時間必連帶產生差異，於是採行週延程序來蒐集各項資訊便成為另一

個重要考量。一個完整的評量程序基本上包括下列步驟 (Cederblom & Pernerl, 2002: 135)：

- (一) 確定績效評量所須關注的核心範圍。即決定適用於普遍受評者的評量標準。
- (二) 執行預先設計之評量策略。
- (三) 將評量結果以書面方式呈現，並與當事人進行充分溝通。

# 6月旦知識庫

除了區隔不同執行階段外，決定由誰擔任評量者亦是評量程序應考量的重要因素。因為不同人員的立場、關切焦點、評量方式...等評量有關資訊取得的方式可能不一致，故亦應一併考量。一般對評量者來源可分為組織內部與外部兩大類(Klingner & Nalbandian, 1998: 292- 294)：

## (一) 組織內部

包括部屬、同儕、直屬長官、上級長官等，都可能作為評量者，只是觀察重點不同。例如由同儕或部屬擔任評量者，觀察重點可能以行為表現為主、結果為輔；相對地，由上級長官擔任評量者時，觀察重點便可能轉變為結果為主、行為表現為輔。甚至於受考者來身也可以擔任評量者，即藉由自評方式呈現自己績效。

## (二) 組織外部

包括民眾、顧客、服務對象...等，都可以作為評量者。此方式之基本考量為近年公務員常有對外接觸機會，同時外部民眾對公共事務也較有具體感受，故由外部人員擔任評量者將較能將組織運作與外界需求密切結合。

由上述程序與評量者兩層面說明可知，績效評量程序除了是一套具有先後次序的執行作為外，也是一套整合評量者、受評者，

以及評量內容的資訊蒐集策略。

## 三、評量原則

就如同社會科學領域中的實驗設計與測驗一樣，一個良好績效評量亦應具備「信度」(reliability)與「效度」(validity)，即一方面對相同評量對象的操作結果應具有一致性；另一方面評量結果也要反映績效實際情況。然而此種概念上的應然性在實作上並不易達成，除了如前所述評量內容趨於多元，以及評量過程中可能面對許多干擾因素外，整個績效評量作業係由人執行，且執行結果常涉及利害關係(如獎懲)，因此欲完全符合前述信度與效度要求實屬不易。在此情形下，建立績效評量應遵循的原則，使其能儘量滿足各方要求進而成為共識，便成為此「遊戲規則」能否為各方接受並建立正當性的重要基礎。具體而言，績效評量應發揮的功能有下列5項(Shafritz, et.al., 2001: 267- 269)：

- (一) 績效評量最後能修正或重塑工作行為。
- (二) 績效評量能傳遞管理者對員工工作品質的認知意見。
- (三) 績效評量能指出員工技能不足之處並提出適當改進建議。
- (四) 績效評量能呈現員工當前職責貢獻與報酬間的關係與適當程度。
- (五) 能針對員工工作紀律與特定行為表現

提供完整書面紀錄。

上述五項功能顯示績效評量不僅是蒐集人員績效表現的資訊而已，更要能與組織運作特色，以及人員職責履行情形密切結合。筆者認為績效評量若能遵循這些原則時，即便在「信度」與「效度」上難以作到完全客觀，但至少可以成為一個整合機關與員工、考核者與受考者多方需求的正當規範。

#### 肆、績效評量潛存的負面效應

當績效評量的內容與程序允評多重界定方式時，連帶便使績效評量的運用與解讀產生分歧。而其中最重要的質疑與挑戰即為：「績效評量是否確實有助於提升機關人員績效？」本部分將從績效評估的整體面與技術面分別探討之。

##### 一、整體面——期望與結果的落差

表面觀之，由於組織是人員所構成，故人員工作有績效即等於組織有績效，於是只要評量出人員績效高低就可以推論出組織績效高低。此種常識性的推論看似合理，但是其中卻潛存許疑慮。例如 Fox & Shirkey 兩人從美國的政治、文化，以及官僚組織特質等層面，認為績效評量的作用，只是滿足一般社會大眾要求組織應有「即時且明確」表現的主觀期望，然而如此卻忽略政府運作乃是

長期延續，以致要求短期績效反而妨礙整體發展，甚至可能產生「目標錯置」的副作用（Fox & Shirkey, 1997: 205- 216）。簡言之，兩人認為績效評量與政府運作間存在基本思維與價值上的落差。另外，「公共績效與管理評論」（Public Performance & Management Review）期刊在 2002 年（Vol.25., No.4）亦出版專輯，對績效評量意義與影響進行檢討，在發表的 6 篇論文中，雖然都同意績效評量是政府人事管理的普遍工作，但卻也均主張不宜過度誇大其重要性，甚至更呼籲要注意其對機關運作可能產生反功能（Hatry, 2002; Grizzle, 2002）。Richard 則歸納了 OECD 國家的施行經驗，認為績效評量運用的主要問題有下列三點：

- （一）績效評量結果與組織目標是否達成間關係薄弱。特別是對於負責決策功能的機關，或是提供非物質產出的機關，此問題尤其明顯。
- （二）基於機關人際問題的複雜性，難以適當評斷人員表現優劣。例如為了維繫部屬對上司的忠誠，上司常會刻意忽略部屬工作上的瑕疵，甚至掩蓋問題而獎勵部屬。
- （三）由於法規採取保障為基礎的設計，故機關難以因為績效不彰，而對人員處

# 月旦知識庫

於實質有效的懲罰，如減薪、解僱。

綜合上述批評，筆者認為今日績效評量整體面的問題在於與人事行政體系，以及政府運作環境難以密切融合，從而易導致主觀期望與實際結果間的落差。此觀點可由下列二段陳述來說明：

第一，各界對政府運作目標有不同期望，加上組織內部分工精細複雜，從而易導致個人績效評量結果，與機關整體績效表現或目標達成間產生落差。例如個人可能符合各項規範要求，甚至表現優異，但是機關整體績效仍然不佳。

第二，即便績效可以明確被評量，然而在法令設計重視人員權益與地位保障，以及組織層級間運作順利等考量下，也不易採行有效後續作為。如此則將降低績效評量對人員的意義。

## 二、技術面——應然與實然的落差

除了可能與人事行政環境形成落差外，績效評量執行技術也常面臨困難。簡言之，即評量結果不一定能反映出人員的真實表現。Dreasang 早於 20 年前，便認為此問題將影響政府採行績效評量的正當性。績效評量技術上問題具體如下 (Dreasang, 1984: 173-174)：

(一) 月暈效應 (halo effect)。即「以偏蓋全」

的問題。例如某人在特定工作項目表現優異，常會被解讀為其在所有項目上也都會表現優異；反之，某人在特定項目的失誤也易被認為其整體績效表現也不佳。

(二) 標準詮釋的誤差。不同評量者面對不同受評者時，常會基於主觀好惡調整績效標準。例如對於「印象好」的部屬，標準常較寬鬆；反之，對於印象差的部屬則會用嚴厲的評量標準。

(三) 時間誤差。評量者對於部屬最近的表現由於印象較深刻，因而常成為評量的重要參考；反之，較久遠的表現則因為記憶淡化，所占比重也相對降低。於是部屬只要在評量前夕表現良好，就可能影響評量結果。

(四) 一致性標準的誤差。績效評量基本上將所有受評者的條件視為一致，從而無法反映出每一個人工作特性、個人條件上的根本差異。

(五) 人員偏見。評量者既有的背景、價值觀、經驗…等，常會形成評量過程的偏見或刻板印象，從而影響評量結果的客觀性。

上述五項技術問題的核心，主要都在於績效評量涉及「人的表現」與「人的評價」，

因為人常會受到主觀判斷或情感好惡等因素影響，且不同時空環境下的表現與所做決定亦可能不同，於是便增加了績效評量遭扭曲或誤解的風險。

必須說明的是，筆者於本部分探討公務員績效評量的問題的用意，並非在證明績效評量是一個「壞」的策略，或主張政府不應採行績效評量方法；而是認為今日政府不能僅因為提升績效是「想當然耳」的常識，而貿然採行績效評量，甚至是「為績效評量而績效評量」。基於此，瞭解績效評量可能產生負面效應的意義，乃在於促使吾人重視其在整體人事行政中的角色與定位，並進行必要的整合與配套作為。

## 伍、美國與英國的施行經驗

### 一、美國作法

美國聯邦人事管理局的績效評量，主要是針對「一般俸表」(General Schedule)、「普通等級」(Prevailing Rate)等人員而制定的。在人事法律上，本措施是屬於「績效管理」(performance management)部分(PART 430)。其中除了如前文所述的績效定義，以及構成績效的「必要因素」、「非必要因素」，以及「附加績效因素」三類基礎外(sec. 430.203)，尚包括了「績效評量計畫」(sec.

430.206: planning performance,)、「績效評量監測」(sec. 430.207: monitoring performance)、「績效評量計分」(sec. 40.208: rating performance)，以及「執行機關責任」(sec. 430.209: agency responsibilities)等部分。以下茲將與評量最有關之評量計畫與監測兩部分內容摘要整理如下(OPM, 2005)：

#### (一) 績效評量計畫

一個完整績效評量計畫應包括下列二部分：

##### 1. 評量時段

- (1)各機關應基於本身績效特性規定評量時段，以執行績效評量各相關工作。
- (2)每一工作計畫均應僅設定一個績效評量時段，基本上以 12 個月為期；評量時段不得長於工作指派的期限，或是績效管理目標所設定的期限之外。

##### 2. 計畫本身

- (1)機關應鼓勵員工參與並共同建立評量計畫。
- (2)計畫應提供受評人員準備時間(至多在 30 日以內)
- (3)機關應提各受評人員載明績效評量各內容之書面資料或明確表格。
- (4)每一計畫內容均應在各績效因素下，設定各評量分項，以及總評欄。

- (5)每一計畫至少應包括一項以上績效定義中的績效因素。
- (6)評量計畫若只涵蓋兩項績效因素，則不得納入「非必要因素」。
- (7)每一計畫對於各績效因素所包括的評量分項內容，應界定評量的尺度。
- (8)對各績效因素與評量分項內容，應設定標準化的評分原則。

## (二) 績效評量監測

執行評量計畫時，應遵守下列規定：

- 1.對每一績效評量項目均應預先設定最短評量時段，亦即受評者表現績效所需最少時間。
- 2.在每一評量時段中執行評量時，應對各因素與預設績效標準間進行充分比較考核，並提出評價如果。
- 3.執行評量過程若出現低於「優良」(fully successful)的表現時，機關應及時提供改進建議及必要協助。
- 4.執行評量過程若某分項出現「不合格」表現時，機關應於評量時段結束前，或是作為「不合格」之總評前，對受評者「不合格」表現項目提供改進建議，以及其他必要協助。

除了法令規定外，為使各機關順利推動績效評量，聯邦人事管理局尚於2001年出版「人員績效評量手冊」，將績效評量各項法令

規定，融入整體人員績效管理架構中。本手冊除了闡釋績效管理的概念、意涵外，更以具體執行步驟的簡要條列方式，提供進行績效評量的次序(註二)；最後更附以三種不同執行範例，以供機關實作參考。

從上述美國聯邦公務人員績效評量制度中，筆者認為可歸納下列特色：

- 1.對績效與績效評量內容給予具體且有法定效力之定義。
- 2.界定績效表現的評定標準(必要因素、非必要因素、附加績效因素)。
- 3.聯邦提供績效評量基本原則，由各機關自行設計具體執行內容。
- 4.將績效評量納入績效管理計畫，並提供具體執行資訊與參考範例。

## 二、英國作法

自新工黨於1997年執政後，英國中央政府基於「第三條路」(The third way)的理念乃著手推動一系列政府組織與功能的變革工作。其中對於中央公務人員(Civil Service)部分，內閣辦公室(Cabinet Office)於1999年召集各部主管人員(Heads of department)，針對提升人員工作績效進行研討，並於會後提出一份共同聲明作為行動依據(註三)。其中在績效評量部分，聲明中認為政府原有採行的措施有下列缺失：第一，各部會間評量標準

不一致；第二，阻礙跨部會的人力運用，人員也因害怕承受不同評量標準而趨於保守；第三，無助於解決機關中績效不佳的問題；第四，人員優良表現結果未能給予配套獎勵措施。為解決這些缺失，本聲明乃提出「評量計畫」與「評量施行」兩類修正建議(Cabinet, 1999)：

### (一) 評量計畫

1. 每一人員均應對本身負責工作提出具體目標，同時本目標應與機關整體績效計畫有具體關連。
2. 上述目標應於年度開始前獲致共識。
3. 年度開始前人員就應瞭解執行工作所需知能與行為，以及這些知能與行為的評量標準；管理者則要相對提供指引與支持行動以取得人員承諾。
4. 管理者與部屬應於年度期間持續討論實際工作情形，並評估與預設績效間的落差。
5. 年度結束後，管理者與部屬應共同記錄各目標達成結果，以及所應列入之績效等級；此記錄除了是本年度考核主要依據外，也應作為未來年度設定工作目標，以及調整人員工作職位或內容的參考。
6. 管理者對於人員各項工作績效評量結果應給予總評，但總評內容不能僅記載「佳」(good)、「極佳」(very good)等抽象字眼，

以免造成內涵不明的爭議。

### (二) 評量施行

1. 對於績效表現良好或不良，均應事前界定明確指標。
2. 人員工作過程中逐漸提升績效的行為，或是因為工作環境或要求變動而增加績效負擔的情形，亦設計適當評量指標來評估。
3. 對於人員有特殊貢獻，或是超越年度固定目標的優異行為，也要設定相對評量指標。

上述聲明在施行二年後，內閣辦公室又責成財政部(HM Treasury)、國家審計室(National Audit Office)、審計委員會(Audit Commission)、國家統計室(Office of National Statistics)等單位，將中央各機關改進績效作為整合為「績效資訊」(Performance Information)，並發行工作手冊。其中關於績效評量則規定了「評量原則」與「執行政序」二項，茲摘要其中要點如下(HM Treasury, 2001)：

### (一) 評量原則

1. 相關性(relevant)：(1)個人績效評量應與其成功達成機關目標具有明確關連；(2)各項評量指標應依重要性排列優先順序。
2. 避免不正當誘因(avoids perverse incentives)：(1)避免出現人員達成工作目標卻無助於改進機關工作成效；(2)避免評量標準

# 6月旦知識庫

- 達成難易不一，促使人員形成只選擇較易達成目標的投機心態；(3)評量應兼顧過程與結果，以避免人員有選擇性的表現；(4)避免不同目標間有矛盾或衝突情事。
- 3.符合機關需求 (attributable)：(1)人員績效表現應符合機關期望；(2)機關運作能因為人員績效表現而產生實質改變；(3)機關應基於本身特性設定人員績效評量的關鍵因素。
- 4.良好定義 (well-define)：(1)各評量標準應易懂且明確；(2)除了讓機關內部人員瞭解外，也要能讓外部民眾瞭解。
- 5.及時 (timely)：(1)評量工作應持續進行且資訊應及時更新；(2)評量時間間隔應配合目標彈性調整；(3)考量及時性的同時，亦應注意評量所需支付的成本是否過多。
- 6.可信度 (reliable)：(1)各評量結果應能反映人員實際表現；(2)各評量資訊應具備統計信度；(3)各項評量成果應經由國家統計室驗證信度。
- 7.可比較性 (comparable)：(1)各項評量結果應可看出與過去的差異，或是作為相似性質機關間的比較標準；(2)為有利於比較，規劃評量指標時應同時設計最小變動幅度，或是比較對照標準；(3)新設評量指標可暫時允許不進行比較，但當累積一定資訊量時，

就要具備比較的條件。

- 8.可驗證 (verifiable)：(1)各項評量結果應有書面紀錄，並提供佐證資料以備查驗；(2)各評量程序應一致，並儘量避免由單獨一人決定評量結果。

## (二) 執行程序

步驟一，規劃評量策略(strategy)：即界定績效評量目標與相關行動方案。

步驟二，選擇評量途徑 (measures)：基於前項策略目標決定評量方法。

步驟三，設定績效標準 (targets)：設定達成績效應有的水準或程度。

步驟四，蒐集結果 (results)：彙整各指標實際表現情形。

步驟五，進行驗證 (verification)：從內部外部分別考核指標達成之意涵。

步驟六，持續監測 (monitoring)：將績效評量結果與不同時期，或是不同組織之表現相互比較。

步驟七，整體評估 (evaluation)：評估整體績效資訊體系並加以改進。

相較於美國，英國的績效評量亦是整合為整體的績效提升策略，同時也由各機關基於普遍性的評量原則與程序，分別制定專屬評量計畫。而除了這些共同點之外，筆者認為英國經驗尚有下列值得注意之處：

- 1.重視人員績效評量與機關整體績效間的關連性，不能為績效評量而績效評量，同時避免不當的設計使人員有投機的機會。
- 2.績效評量結果除了影響個人獎酬外，也作為個人工作未來生涯發展的參考依據。
- 3.評量所得資訊亦作為機關間相互比較，或是與過去績效相類比的參考依據。
- 4.重視評量過程的變動性，即除了預設的評量標準外，也要考慮因工作內容調整或組織環境變動，對人員績效表現的衝擊。

## 陸、評量因素的整合與配套作為

綜合前述討論可知：績效評量除了與政府人事管理中許多重要項目，如獎懲、薪給、升遷等具有連帶關係，其本身更可能成為機關人事管理過程中的影響變數，亦即由於採用績效評量而帶動所有人員（包括評量與受評者）改變原有工作態度、方法，甚至於影響機關整體發展趨向。另外，績效評量從概念形成、指標設定，乃至於實際執行等各階段，更潛存許多認知上與操作上的障礙。基於此，筆者認為欲有效推動績效評量的關鍵，應在於適當整合各類影響評量因素，同時採用必要配套作為。換言之，唯有從宏觀角度關切績效評量的不同層面，才較能符合不同立場機關或人員的期望。以下茲分述之。

## 一、整合評量因素——建構績效管理制度

績效評量雖然是考核人員工作表現的方法，但是從前文討論可知其事實上乃是機關績效管理作為的重要環節。因此所適整合評量因素的基礎，就是基於管理觀點的宏觀思考，而非僅視其為單一業務。Martin & Bartol 便認為一個完整的績效評量系統，應包括下列三部分(Martin & Bartol, 1998:223- 228)：

### (一) 系統控制 (controlling the system)

包括時程、評量技術、程序、組織角色…等，都可以影響整個評量系統內涵。

### (二) 系統監測 (monitoring the system)

包括評量標準、行動、結果運用、資訊回饋…等，使組織隨時掌握評量過程或進度。

### (三) 提供回饋 (furnishing feedback)

指人員於評量過程中，應能從正式或非正式管道即時掌握各項資訊。

由上述三部分內容可知，不論是評量前決定各項內容，或是評量後的溝通與資訊傳播，績效評量都要與組織運作密切結合。另外 Ammons 亦認為績效評量之所以經常出現的負面評價，例如無法經由績效評量提升組織整體績效，或是只將關切重心集中於瑣碎細節…等，主要就是與機關管理目標脫節所致，於是唯有將績效評量視為是組織績效管理過程中的觸媒 (catalyst) 作用，並關注其

與各類組織因素間所可能產生的連帶影響，才能掌握其所能展現的真實意涵（Ammons, 2002: 345- 347）。基於此，筆者認為欲確實發揮績效評量效用，乃在於：

將績效評量與組織既有運作模式或現況進行整合，進而建構成為績效管理制度。

此觀點可從組織運作的「微觀」與「宏觀」兩層次加以申述：

首先就微觀層次而言，若期望評量因素能結合組織各層面特色，並確實反映機關運作的全貌與實際結果，則其評量涵蓋範圍就應將組織各運作過程納入，亦即從目標設定、單位分工合作，乃至於個別人員的工作配置，均應是績效評量的一部分。若如此，則機關進行績效評量也就等於是績效管理了。

其次就宏觀層次而言，若組織欲決心推動績效評量，也必需營造一個適合績效評量的環境，由於績效評量的本質與最終目的其非評量，而是在於提升機關整體績效，因此組織唯有在制度、運作等面向上都能接納提升績效的理念，評量工作才具有實質意義，且不會成為人員另一額外工作負擔。當機關各層面都接受績效觀點，則實質上也就是進行績效管理。

筆者將績效評量融入績效管理中，除了

是期望能整合不同機關因素外，更重要的，是認為績效評量是每一位同仁的工作內容，而不是人事單位或上級管理者的專屬業務，同時績效評量的終極目的，就是在於提升機關整體績效。

二、設計配套作為——發揮評量綜效

即便如前段所述，將績效評量擴充至機關整體而形成管理制度，固然可使評量重心符合組織目標或需求，而不會「為評量而評量」。但即使如此，仍不能確保績效工作就是正當且有利於組織的。例如公務員在年度終了時即便未達成預定目標，但也沒有違反法定工作紀律(如違法、失職、怠惰)，如此是否仍應評定為「績效不佳」？Roberts 在對美國佛羅里達州市經理（city- manager）所做的，關於績效評量概念的認知情形發現：受訪者除了質疑評量者公平性、結果正確性等技術問題外，對於評量是否與既有法制相衝突？或是可能形成單位間不正常競爭？乃至於評量結果能否有效促使員工提升績效等根本問題，亦有分歧認知（Roberts, 1998: 301- 313）。可見除了設定目標、比較工作產出與目標落差等主要作為外，亦應使組機關能藉由績效評量發揮綜效，亦即：

使績效評量成為機關提升績效的認知途徑與行動準則。

筆者作此主張乃是認為機關可藉由評量進行，連帶調整單位既有程序，或是激發機關整體對績效評量的共識…等，如此不僅較能增加發揮績效評量的正當性，也有助於評量工作順利推行。以上茲再從執行程序與評量計劃兩方面申述之：

首先，就評量程序而言，單位與人員為符合評量目標要求，勢須調整原有運作慣例或方法，於是隨著績效評量持續推動，就等於改變舊有規範。Bowman 認為機關進行績效評量應連帶達成的工作有下列七項 (Bowman, 1999: 570- 571)：

1. 評量工具應簡單而不複雜，並與工作分析有具體關連。
2. 進行評量前應對所有適用者，包括管理者與受評者施予適當訓練。
3. 所有評量工作均應以正確的工作描述與可觀察的績效表現為依據。
4. 各評量行動均應標準化，同時避免產生負面影響。
5. 初步評量結果資訊應公開分享。
6. 應避免單一評量者藉由評量過程操縱受評人員的生涯發展。
7. 應同時建立諮商與正確指引服務機制。

顯然地，機關若能基於上列項目進行績效評量，所產生的變動與影響範圍，勢將超

越預設績效目標，而展現完全不同的運作特色。

其次，就評量計畫而言，正如前文所述其乃包括組織內在與外在、不同成員與利害關係人的期望，是以評量工作若能實際執行，即代表不同意見間可獲得共識，或至少能相互容忍。美國聯邦人事管理局曾頒發一份評估績效評量計畫是否適當的作業準則，其中對於某一績效評量計畫是否有效能？該準則列出了下列判斷標準 (OPM, 1999: 2-4)：

1. 預先陳述目標能藉由績效評量來實現。
2. 所有參與人員都對評量計畫的公平、效用，以及正確性感到滿意。
3. 執行評量計畫的收益明顯高於所支付的成本。
4. 人員、單位，乃至於組織績效確可因執行評量計畫而有具體改善。
5. 人員行為確有因執行評量計畫而改變。
6. 對不同評量結果確實採行不同處置或因應方式。
7. 機關人力資源管理效能與效率有具體改善。

相同於前述程序層面討論，若機關評量計畫能符合上述要求，並付諸實現，便意味不同立場或主張的單位或個人，即便不是積極肯定並支持，但至少願意接受績效計畫此

# 6月旦知識庫

一「遊戲規則」，於是執行績效評量即等於共識建立與落實。

綜合上述程序面與計畫面的分析可知，設計配套作為除有助於確保評量順利進行，機關更可藉以獲得多重的額外效益。

## 柒、結語

所謂「良藥苦口」，任何治病良方在發揮正常療效同時，也要配合相關的使用條件，並注意可能產生的副作用，如此方能「藥到病除」，而不會「治絲益棼」。筆者認為用此比喻用來闡釋公共人事管理採行績效評量的問題，甚為契合。

從概念內涵與所揭示的成效而言，績效評量似乎是解決今日政府人事問題的良好選擇，但是若吾人不能先檢視政府是否具有施行條件，並注意其對現行人事管理體制可能形成的負面效應，則貿然推動績效評量將不是淪為名實不符的「口號」、「口頭禪」，就是引發更多爭議抗拒，從而「未見其利、先見其弊」。

從本文對公務員績效評量特性、施行內容、各國經驗，乃至於落實途徑與配套作為等層面的探討可知：績效評量實際上乃是機關整體績效管理工作的環節之一，因此欲推動績效評量策略，則機關一方面要先行營造

績效管理環境；另一方面更需將評量與機關目標、人員獎懲等作為相互結合，如此績效評量才能真正發揮作用，並符合機關特有的環境需求。

此外，即便能符合機關需求，績效評量也不是「萬靈丹」，因為在複雜多元的公務環境中，分歧的意見與認知亦可能模糊評量焦點，甚至衍生各項信度與效度不足問題，是以執行評量過程中機關也要採行相關配套措施，以確保評量能產生各項預期效益。

綜上分析，與其說績效評量是解決今日公共人事管理問題的藥方，不如說其是一套復健計畫。亦即藉由績效評量的持續刺激，逐步改善機關體質，進而更能適應內外環境的變動與挑戰。（本文作者為台北大學公共行政暨政策學系副教授）

## 參考文獻

- Ammons, D. N.(2002), "Performance Measurement and Managerial Thinking", *Public Performance & Management Review*, Vol.25., No.4., pp. 344- 347.
- Bowman, J. S.(1999)," Performance Appraisal: Verisimiltude Trumps Veracity", *Public Personnel Management*, Vol.28., No.4., pp.557- 576.

- Cabinet Office(1999), *Performance Management: Civil Service Reform—A Report to the Meeting of Permanent Heads of Department*, Cabinet Office of U.K. ([www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/21st\\_century](http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/21st_century))
- Cederblom, D. & Pernerl, D. E.(2002), “From Performance Appraisal to Performance Management: One Agency’s Experience”, *Public Personnel Management*, Vol.31., No.2., pp.131- 139.
- Dreasang, D. L.(1984), *Public Personnel Management and Public Policy*, Boston: Little, Brown & Co.
- Fox, C. J. & Shirkey, K. A.(1997), “Employee Performance Appraisal: The Keystone Made of Clay”, in C. Ban & N. M. Riccucci, ed., *Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges*, New York: Longman Publishers Inc.
- Grizzle, G. A.(2002),” *Performance Measurement and Dysfunction: The Dark Side of Quantifying Work*”, *Public Performance & Management Review*, Vol.25., No.4., pp.363- 369.
- Hatry, H. P.(2002), “Performance Measurement: Fashions & Fallacies”, *Public Performance & Management Review*, Vol.25., No.4., pp.352- 358.
- HM Treasury (2001), *Choosing the Right Fabric: A Framework for Performance Information*, HM Treasury of UK.
- Martin, D. C. & Bartol, K. M.(1998), “Performance Appraisal: Maintaining System Effectiveness”, *Public Personnel Management*, Vol.27.,No.2., pp.223- 229.
- OPM(2001), *A Handbook for Measuring Employee Performance: Aligning Employee Performance Plans with Organizational Goals, Workforce Compensation and Performance Service of OPM*.
- OPM(2005), *Code of Federal Regulations, Title 5, Volume 1 (5CFR430.203)*, (<http://www.opm.gov/perform/guide.asp>)
- Richard, C.(2002), *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries: A Review of Ten Years of Modernisation, The HRM Perspective*, OECD, PUMA/HRM(2002)9.
- Roberts, G. E.(1998), “Perspectives On Enduring and Emerging Issues in Perform-



ance Appraisal”, Public Personnel Management, Vol.27., No.3., pp.301- 320.

Shafritz, J. M., Rosenbloom, D. H., Riccucci, N. M., Naff, K. C., & Hyde, A. C.(2001), Personnel Management in Government: Politics and Process, 5<sup>th</sup> ed., New York: Marcel Dekker, Inc.

## 註釋

註一 美國聯邦公務員的績效考核結果共分為五級，其中第五級最佳、第一級最差，依序分別是：「優異」（outstanding）、「極優良」（exceeds fully successful）、「優良」（fully successful）、「合格」（minimally successful）、「不合格」（unacceptable）。當考核結果為不合格，則當事人便要接受調職、解僱，或是再教育等處置。請見（OPM, 2001: 11）。

註二 本手冊係將績效管理內涵分為五大部分，分別是計畫（planning）、監測（monitoring）、發展（developing）、計分（rating），以及獎酬（rewarding）。至於執行步驟則分為八個階段，分別是：1.檢視機關績效環境；2.決定工作單位應有之績效表現；3.決定個人應有

之績效表現；4.將各績效表現目標轉化為具體項目，並排列其中優先順序；5.決定工作單元與評量尺度；6.執行工作單元內容與個人表現；7.決定監測績效之方式；8.檢測績效計畫達成情形（OPM, 2001）。

註三 本聲明共分為四大部分，分別是：1. 政府機關應如何推動積極而有效的提升績效規劃；2.當前人員管理與績效評量系統如何有助於創造現代化的文官體系；3.政府如何對表現良好的人員提供最佳報酬誘因；4.對機關領導者應有的期望及發展其必要知能的內涵。本聲明全文已公布於內閣辦公室網站，請見 ([www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/21st\\_century](http://www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/21st_century))。