

有限理性下的不完全契約： 公部門績效管理制度的反思



陳敦源 林靜美

摘 要

「政府績效管理」是近年來台灣政府改造的核心，這股追求績效的風潮，有兩個根本的原因，一是世界性的「新公共管理」風潮，凸顯政府資源有限性，公共管理者必須從績效管理的切入，讓政府運作回歸成本效益考量。再者，台灣民主化之後政黨激烈競爭，執政者產生累積政績的需要，讓民主課責的理念必須在政府運作中落實，而引進績效管理成為落實民主課責的一種重要的途徑。然而，這種改革的背後，需要一個堅實的理論基礎，來討論公部門各項績效改革作為。本文從理性選擇制度論（rational choice institutionalism）的角度出發，站在有限理性（bounded rationality）的決策模型上，討論我國政府績效制度改革的問題，我們先將有限理性下的組織，視為一種不完全契約的環境，先從中解釋績效管理制度存在「非正式」制度的原因，再從組織內部的績效管理面向，討論資訊不對稱、權威獨占以及團隊生產外部性等績效制度的管理問題，最後再從組織經濟學者討論績效誘因設計的「誘因報償」（incentive compensation）模型，擷取演繹出四項設計原則，以此討論我國績效管理制度的改革與設計問題。最後，本文從資訊、監控與



報償三個策略性的面向，配合理論的分析與實務的討論，提出對台灣政府績效制度改革的一些短期的建議，提供學界與實務界討論參酌。

關鍵字：政府績效管理、績效考評、組織經濟學、理性選擇制度論、有限理性、不完全契約、誘因報償

Incomplete Contract under Bounded Rationality: A Reflection on the Performance Management System in the Public Sector

By Chen Don-Yun Lin Ching-Mei

Abstract

Recently, the government reform efforts in Taiwan are focusing on performance management. There are two reasons for promoting government performance management. One is the international trend of New Public Management reform of which come out from the scarcity of government's resources. The other reason is democratization. Democratic accountability is established through party competition. Promoting performance management is one way to show ruling party's response to the pressure of democratic accountability. However, behind all these reform efforts, there is still a need for a solid theoretical perspective to access the effectiveness of applying performance management schemes in government. In this article, authors utilize rational choice institutionalism and the decision model based on "bounded rationality" to inspect these efforts. Under the concept of bounded rationality, organization can be seen as a nexus of incomplete contracts. First, authors use this perspective to explain the existence of "informal" institutions in exercising performance appraisal in government organizations. Then, authors discuss the managerial problems concerning implementing performance management in hierarchy, such as information asymmetry, authority monopoly and the externality of team production. Lastly, authors use the "incentive compensation model" from the economics of organization to discuss four principles about institutional design in performance management. Then these principles are used to evaluate the current reform efforts and suggestions are made to promote further discussions concerning how to consolidate these reform efforts in the future.

Keywords: Government Performance Management, Performance Appraisal, Economics of Organization, Rational Choice Institutionalism, Bounded Rationality, Incomplete Contract, Incentive Compensation

一、前言

未來我國公務人員俸給制度結構區分為「基本俸給」與「變動報酬」兩大部分。其中，基本俸給主要在保障公務人員基本生活所需，等於是為永業文官俸給保障所設計。「變動報酬」考慮以行政院目前實施的績效獎金制度做為主體結構，改革現行俸給制度，希望能兼顧公務體系內部衡平與體系外部的競爭力，制度設計的精神與民間企業的「業績獎金」相仿。

——銓敘部部長朱武獻（註一）

台南縣許多鄉鎮長為了四分之一員工年終考績必須打乙，頭痛不已，做法不一；歸仁鄉長劉朝銘更因將十多名員工考績打乙，遭人恐嚇…鄉公所每年召開考績委員會，提報員工表現優劣，再交給鄉長裁定，現行考績辦法，只是每年給各機關單位主管出難題。

——台南縣龍崎鄉公所民政課長曾恆星（註二）

政府規定考績甲等比率不能超過七成五，擺明了各單位每年可有四分之一公務員不必太認真工作，公家機關就算真的絕大多數員工都很努力，主管還是被迫要把許多表現不錯的人考績打乙，上下一體全在打混的機關，卻也有七成五的人考績可以甲等，不

知標準在哪裏。

——台南縣仁德鄉公所員工（註三）

「政府績效管理」是近年來台灣政府改造的核心，這股追求績效的風潮，有兩個根本的原因，一是世界性的「新公共管理」風潮（註四），凸顯政府資源有限性，政府運作必須回歸成本效益考量，政府中的管理者，從績效管理的角度切入，讓政府運作能夠「績效更好，成本更低」（works better and costs less）」（Gore, 1995）。再者，台灣民主化之後政黨激烈競爭，執政者產生累積政績的需要，讓民主課責（democratic accountability）的理念必須在政府運作中落實，而引進績效管理成為落實民主課責的一種重要的途徑，因此，在民主社會中的政府運作，「績效與課責之間有一種密切的關聯性」（Gromley and Balla, 2004）。

自民國九十年修正「公務人員考績法」納入企業的「績效獎金制度」改革以來，中央政府於九十一年通令全國各機關實施考績甲等比率最高在 75%以下，並於九十二年全面實施績效獎金制度，不僅改革考績制度亦同時加入績效獎金制度。民國九十四年初，銓敘部與人事行政局更進一步做出政策性宣示：「未來公部門文官的俸給制度改革將朝『基本俸給』與『變動報酬』改革」。這一連

申的改革作為，都顯示台灣執政當局，藉由文官考績制度改革，正朝以績效為導向的政府改造目標邁進。

更深一層來看，我國近年不論是引進企業的績效獎金制度或績效考評（performance appraisal）制度的改革，必然影響到文官體系運作的本質，然而，我們缺少一個堅實的理論基礎，來討論公部門各項績效改革作為（陳敦源，2002b），以致於在制度改革作為上，不會陷入「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的狀態。理想上，這種理論的內容，應該先在分析單位上進行定位，再以它的對「人」的基本看法作為背景，進行實務分析以及理論驗證的工作。本文以為，討論績效改革的理論，應該是以組織為單位的分析工作（註五），也就是說，它必須是在人際互動環境下的一種制度分析；而對人的看法方面，本文傾向以經濟學的「理性人」為基準，配合行為主義論者對於有限理性的概念，討論績效制度的改革問題。

以這樣的理論脈絡觀察台灣以績效為導向的改革，主觀上是改革者想藉績效考評所展現明確的差異資訊，來區辨員工表現，再配以實質的獎懲激勵員工往組織的目標邁進；然而，這種主觀思維最大的盲點，就是員工績效差異資訊的產生，主要還是建立在

「人」（尤其是打考績的長官）所作的判斷（judgments）之上，本文認為，目前績效管理在公部門推動最大的問題，就是學界與實務界鮮少討論管理者作出這種判斷的本質及限制；更進一步來說，我國目前新一波績效管理制度在公部門的提倡與實施，主要還是推動者在「廣博理性」（comprehensive rationality）的決策模型之下，對公部門管理者與被管理者之間，存在完全「命令與控制」（command and control）關係的一種主觀的期待；但是，這樣對管理者判斷能力過分樂觀的期待，我們很少認真思考：「在管理者有限的心智與理性能力的前提下，績效管理是否真能達到其預期的改革目標？它可能帶給組織管理的副作用會是什麼？我們是否有完整的預期與對應方案？」或者我們應該這樣問：「績效管理的理想，是如何在有限理性的組織環境中被執行？」循此思維，不論從理論或是實務的方向出發，我們必須誠實面對公部門組織面對績效改革浪潮，產生「上有政策，下有對策」的行為背後，所隱含重要的理論與實務意義，並從中尋找績效管理在公部門落實的推動策略。

本文打算從諾貝爾經濟學獎得主 Herbert A. Simon 所提出「有限理性」（bounded rationality; Simon, 1983）的決策模型出發，來

討論我國績效管理制度改革的問題。本文以為，績效考評的工作絕非單純地執行一種「命令與控制」關係，而是一種由長官與部屬之間「不確定的互動與相依」(uncertain interaction and interdependence)所主導的關係；在這樣的理論思維下，管理者與被管理者之間，事實上是處在「組織經濟學」(economics of organization, Moe, 1984)所提及「不完全契約」(incomplete contract)的狀態下，這種不完全的關係，讓績效管理的效果無法單由客觀的指標來建立，而必須是由管理者與被管理者之間的互動行為來共同決定；唯有從行為主義的觀點出發，我們才能將公部門績效管理的問題，從被簡化的數字與測量的形式遊戲當中解放出來，進而與組織承諾、領導統馭、以及組織文化等增強組織效能(organizational capacity)的傳統概念，產生有意義的連結；也就是說，績效管理的改革作為，如果欠缺了組織行為層面的考量，將成為公部門組織發展的一個諷刺的負擔。

本文基本上立論於理性選擇制度理論(rational choice institutionalism; Weingast, 1996; 陳敦源, 2002a: 25-66)，並從「有限理性」的決策模型出發，反思公部門績效管理制度改革的問題。首先，本文將在第二部分

中，從組織現象入手，討論績效管理制度之所以會流於形式的根本原因，並從不完全契約下的績效管理問題、以及制度設計問題兩個部分，分別展現績效管理問題的核心，這其中，本文特別在第二部分的第三段當中，利用組織經濟學當中「誘因報償」(incentive compensation)制度設計四個原則的陳述，來討論績效獎金制度設計的問題；最後，本文將在第三段中，據此提出對我國目前績效管理制度改革的反思與建議，作為結束。

二、有限理性與不完全契約

從理性選擇理論的角度來觀察組織運作，組織管理者必須要處理兩個重要的問題：「協調與動機」(coordination and motivation; Milgrom and Roberts, 1992)。協調的問題就是組織必須決定什麼事情必須完成、如何去完成這些事、以及誰應該要去完成這些事，資訊的傳遞與應用是處理協調議題時的核心；而動機的問題在於個人的利益通常與另一個人或是整個組織產生衝突，管理者有必要以改變「誘因結構」(incentive structure)的方式，來引導個人之間、以及個人與組織之間的利益趨向一致，應用誘因改變行為是處理動機問題時的核心。通常這兩個問題在組織經濟學的理论中，是以「契約」

(contract) 的方式來討論，這裡所談的契約不一定正式簽定且具法律效力的那種契約，而是一種組織內成員互動關係（不論垂直或是水平）的一種概念上的詮釋，契約是一種雙方或是多方都願意接受並共同執行的行動選項，這種看法主要是從契約所產生約束力的意義上，討論組織如何制約個人行為的議題，因此，組織（organizations）在組織經濟學學者的眼中，是一種存在個體之間「層層交疊的合約關係」（a nexus of contracts; Alchain and Demsetz, 1972）。

一般而言，如果組織成員之間可以形成一種清楚描繪彼此協調與動機問題的「完全契約」（complete contract），則組織運作的動機與協調的問題可以同時解決，在這樣一個完美的契約當中，組織成員在未來合作的行動中，每一個行動以及每一個行動的後果都事先被考量，也都有適當的賞罰對策，更重要的，這些賞罰機制也都能夠被確實執行，因為任何一種行動都可以預知，也沒有投機行為（opportunism）發揮的空間；因此，接受這個完全契約的制約不但對個人有利，對整體組織也有利，結果是沒有人願意離開這個完美的組織合作情境。然而，完全契約在組織經濟理論當中，是一個重要但不存在現實世界的理論標竿，好像「完全競爭市場」

之於個體經濟理論，真實世界的組織運作是處在「不完全契約」（incomplete contract）的狀態下，主要有三個原因：第一，所有參與契約設定的個體，都是有限理性的人，無法事先預知所有可能遇到的狀態；第二，即便可能的狀況都能事先預期，有限理性的人也無法確實找到對應的規則，可以處理每一個狀況；第三，即便我們可以找出所有可能狀態及其對應規則，有限理性的人仍然無法客觀地判斷目前組織到底是處在哪一種狀態下。在這樣的一個理論認知之下，公部門績效管理制度改革，會面對哪些值得思考的議題？接下來，本文將站在組織經濟學不完全契約的概念上，分為三個部分一一陳述之，首先，本文將討論考績制度非正式制度產生的主要原因，也就是有限理性的問題，讓我們看見將管理者視為「全知全能」（omniscient manager）以及良善（good will）者的問題；接著，本文將討論不完全契約下的績效管理制度管理問題，討論包括資訊不對稱、權威獨占、以及團體生產的外部性議題；最後，本文將藉由組織經濟學者討論「誘因報償」的模型，討論四項績效制度設計的原則，作為結束。

（一）非正式制度的形成：有限理性

有限理性是對人的一種現實的認知，人不是上帝，並非全知全能，管理者自己知道，

他的下屬也知道，因此，績效制度設計的首要禁忌，就是「別扮演上帝」(don't play God!)。Migrom and Roberts (1992: 129) 就曾如此說(註六)：

真實的人不是全知全能，也不能預知未來。他們無法在精確、無成本、以及立即反應的狀態下，絲毫不差地處理複雜的問題，他們也無法完全地與自由地和其他的人溝通，他們的理性是有限的，他們自己也知道。

理性選擇制度論認為，有限理性讓主管人員的「管理」的行動，缺乏「完全契約」的奧援，因而出現「隱藏行動」以及「隱藏資訊」的行為，導致正式制度的誘因機制出現執行的困境。如果套用在績效管理制度上，管理者被賦予打考績的權力，但是他知道自己不是上帝，無法全然客觀地進行績效資訊的蒐集或評比，而績效資訊蒐集的成本必須自己負擔，這負擔也會與主管處理政策議題的負擔瓜分有限資源，他更知道，自己在考績批打能力上的有限，員工也是知情的，如果弄不好出現與大家期望落差太大的考評結果，更會影響整個組織的氣氛，也會重創自己的領導威信，因此，管理者當然願意尋求「非正式」制度的幫助，同時解決前面這些問題。

學者施能傑(1991)曾言，我國人事考

績制度欠缺一個足以讓有權考評者願「正確地」用考績等第來分辨員工績效的考績制度，其結果便是「通通有獎」或「富者愈富、貧者愈貧」，而非是真正的獎優汰劣，事實上，這些「通通有獎」、「輪流乙等」、以及「富者愈富、貧者愈貧」的實務運作現象，都是在有限理性之下，某種得到管理者與下屬共同認可的非正式制度(或契約)，比方說，從被打考績的部屬眼光來看，與其讓管理者以有限理性打出錯誤百出、甚至可能有政治考量的考績結果，還不如大家輪流承受乙等來得公平。因此，如果從有限理性的思維下討論公部門考績制度執行中「上有政策，下有對策」的現象，觀察近幾年績效考評制度改革的方向，比方說，一年打一次改為一年打四次考績的改革作為，事實上反而增加有限理性管理者的打考績成本，如此將更加強化管理者尋找非正式制度救贖的誘因，很顯然的，改革者並沒有考量到考績制度設計必須從「有限理性」的角度出發的觀點。

接續前面的論述，長官不願「嚴格」執行考績法之實質精神，卻寧可當「聖誕老人」分送禮物，主要肇因於制度之下個人有限理性的問題，考評者因為資訊成本太高以及認知心理學上發生判斷謬誤的可能，無法真正作到公正的「判君」，這個情況長官知道，員

工知道，兩者也清楚對方知道自己知道，因此，尋找非正式制度的人事管理行為，成為在有限理性下不完全契約的管理環境下，一種可以理解的結果。比方說，當主管知道自己的無法確實獲取部屬努力程度的績效資訊，也確定自己難以達到賞罰公平，更重要的，管理者也知道部屬們知道這一點，他最好就是採取「均賞少罰」的管理策略，讓懲罰只限於使用那些「明顯且不具爭議性」的評估項目，比方說，那些要從事在職進修的員工，因為無法全心全意工作，當然就是考績乙等的當然候選人，但是，那些在明顯且不具爭議性項目上都沒有瑕疵的員工，就以均賞的方式處理，而輪流的出現，基本上是明顯的乙等候選人，仍然無法滿足考績制度乙等最低比例要求下的產物，我們可以看出，這個非正式制度的基本作用，主要就是在降低主管打考績成本的前提下，維繫一個相對公平的工作環境（註七）。

理性選擇理論認為制度設計者的任務是引導慣例形成的過程，以產生「自我執行的有效慣例組合」（Croskery,1995:99）。所以，實務上我國過去考績制度執行上之所以造成非正式制度的分配式齊頭平等，除了制度規則不明確與未確實執行外，其實一直忽略人類有限理性的限制是背後最主要的原因。制

度不應該立基於個人具備過渡的權力基礎上，畢竟扮演一個愈接近公正裁判的角色，愈是需要負擔昂貴的資訊取得成本，如果制度設計並未減少考核者這方面的成本，則理論上應無法達到「綜覈名實」的功效。Herbert A. Simon（1983）認為決策的個人是「有限理性」（註八），除非決策者在事前先決定理性決策的「預期水平」（*aspiration level*），否則人們根本無法做任何決定。這種有限理性的行為主義概念，從許多認知心理學者針對考評工作的研究也可以清楚看見，考評者的心理認知過程（如對員工績效資訊的收集與解釋），對於其所為考評的正確性，會有很大的影響（e.g., DeCotiis and Petit, 1978; DeNisi, Cafferty and Meglino, 1984; DeNisi and Williams, 1988; 施能傑，1992），一般考評者可能常犯的一些認知謬誤（註九），常被用以做為衡量其考績效度的標準（Bernardin & Beatty, 1984, 施能傑，1992），因此，有限理性從認知心理的角度，也可簡單視為「人易犯認知心裡的謬誤而不自知」的景況，當考績愈出現各種認知謬誤時，其考評結果就難免犯有各式各樣的偏失（施能傑，1992），因而讓考績制度失去其原初設立為執行「綜覈名實、信賞必罰之旨」的功能。

總結而言，本文基本上認為，目前台灣

政府績效管理制度改革的目標--「考績制度形式化的作為」，是一種不完全契約環境下的「非正式」的制度，這種非正式的制度之所以存在，主要是由於現行的考績制度，賦予主管超過他所能處理的資訊負荷，也就是忽略主管打考績的能力，應該是建構在有限理性的基礎之上，導致主管在不能或不願意扮演「上帝」、並且在下屬也知道主管不是全知全能「上帝」的情況下，選擇與部屬之間建立某種「分配」或「輪流」的組織慣例，一方面降低自己打考績的成本，另一方面繼續維繫部屬的組織承諾（commitment）；這種組織慣例一旦形成之後，除非主管與部屬之間在共同認定的基礎上進行改變，沒有一方會願意單獨離開這個已經存在的默契，沒有一方也會樂意見到對方強行離開這個默契。因此，近年來改革者藉由從上到下的做法推動考績制度改革，以正式制度強迫首長改變績效管理的作為，事實上等同於將長官與部屬之間非正式的制度強行打破，短期來看，長官與部屬之間的衝突是可以預期的，但是，長期來說，由於改革是朝對主管產生更大考績壓力的方向前進，這反而賦予管理者與部屬更大的誘因去找出雙方都同意的下一波「非正式」制度，以繼續維繫員工的組織承諾。

（二）不完全契約下的績效管理問題

對於前述非正式績效考評制度存在的解釋，是描述不完全契約下組織管理問題的一個重要起點，當然，我們常常將管理（management）當作科層體制中的關鍵的驅動軟體，但是管理的核心是什麼？要處理的核心議題又是什麼？也需要進一步地討論，以讓績效管理的作為，可以被放在一個組織管理環境當中來檢視（註十）。

相對於完全契約下的組織運作，不完全契約下組織環境最重要的差異，就是組織當中的每個人都有從事「機會行為」（opportunistic behavior）的可能，也就是說，組織中所有的人都存在導致組織效率低下的卸責、欺騙或遵循自己偏好的行為（Miller, 1992），組織中人可以不用付出代價選擇保護自己的利益，但卻可能傷害到原本團體合作所能產生的效益；當然，不論從管理者看屬下，或是從屬下看管理者，這種不完全契約下對人們從事機會行為的合理的懷疑都是存在的。一般人對這類管理問題的解決辦法，大多是從科層組織的權威體系當中尋找答案，學者 Alchian and Demsetz（1972）就認為，一群決定合作生產的個人，由於前述機會行為的存在，又因為個別的個人相互監控成本太高，進行「垂直分工」（vertical

division of labor) 是一條合理的解決之道，也就是說，大家同意從合作生產者當中找一位專職的管理者，來專業處理監控的問題，再輔以相關誘因激勵制度的建構，以解決大家組織承諾的問題，進而能夠維繫團體生產的效益，這個思考實驗中，科層體制存在的意義也因此建立。

然而，從經驗的資料上來看，即便是私人企業蓬勃發展的美國，也只有 22% 的人認為自己的薪資與表現有直接的關聯，雖然有 61% 的人認為這種關聯應該存在 (Lawler, 1987: 69~76)，換句話說，企業界仍然普遍存在以固定薪資的方式提供員工報酬 (註十一)，這樣的經驗結果顯示，不完全契約下的組織內部績效管理問題，仍然存在必須克服的三個困境，除非這些困境能夠有適當的解決途徑，不然引入績效管理制度可能必須耗費更高的管理成本，這三個困境分別是 (Miller, 1992)：資訊不對稱 (information asymmetry)、權威獨占 (authority monopoly)、以及團隊生產外部性 (team production externalities)。Miller (1992: 103) 就如此說：

為何追求利潤極大化的企業並沒有普遍建立薪資與績效之間關聯的體系？…最基本的原因在於，誘因系統的未普遍建立是肇因於誘因系統自己根本的限制，…我們無法用

誘因來解決誘因系統本身的限制。科層體制中主管與部屬自利行為讓所設計的誘因系統產生了不效率的企業產出，我稱這種在科層體制下的誘因互動賽局為一種管理上的「垂直困境」(vertical dilemma)。

首先，由個人擁有「私人資訊」(private information) 所引發的「資訊不對稱」的問題，是影響組織應用科層解決績效問題的頭號敵人，從代理人理論 (agency theory) 所發展出來的隱藏資訊與行動 (hidden information and actions) 的概念，就是在資訊不對稱下所產生的機會行為，它乃是起因於主管很少能直接觀察到屬下工作的努力程度，因此只能藉由觀察雇員的努力程度的產出簽訂合約 (註十二)，也是造成績效管理資訊成本上升甚至不可行的主要原因。這種成本的上升也讓組織管理這因為著效率的原因，尋找其他 (非誘因系統建立) 更有效率的方法解決組織的激勵問題。從之前有限理性下不完全契約的框架來思考公共組織管理者，在完全的資訊不可能的狀況下，完全的契約關係就不可能建立，因此必須進入一個不完全契約的狀態，這個狀態下管理者與部屬之間，必須經過協商與共識建構起某種成本可以忍受、又具有一些績效管理功能的制度，以維繫組織內部的和諧運作，一種名為「論件計酬」誘

月旦知識庫

因系統 (piece-rate incentive system) 在這樣一個要求下建立，但是，這個誘因系統也有它的問題。

比方說，管理者如果只有一個固定的薪資預算發給員工，也就是人事費用的總額是固定的，管理者一方面鼓勵大家要努力工作，作得越多賺得越多，但是另一方面由於薪資預算的限制，每一個人都作得多的意義是最終每件產品獲得的報酬單價就會下降，這好像目前台灣健保總額支付制度的問題一樣，個別醫院拼命工作的結果，讓點值下降，甚至到了低過自己付出成本的地步。除非管理者沒有平衡預算的限制，論件計酬的誘因系統會造成組織內部兩個員工關係的質變結果，一個是內部競爭白熱化，破壞了和諧，再就是內部員工成功協商某種限制生產的機制，並有效執行之，以保持報酬水平，這種集體行動的可能事實上已經與管理者當初建立這樣制度的目標是相違背的（註十三）。

再者，權威獨占的問題起源於管理者的自利行為，這也是我們推動績效管理制度最常被遺忘、被稱為「誰監控那些監控者」的問題。台灣政府改造在績效管理的大旗下，不自覺地賦予單位主管絕大的考績權柄，這樣設計的問題，除了之前考量主管的理性限制以外，就是主管會不會因而濫權的問題，

也應該被確實考慮。我們認為，主管因為有了這樣的獨占權力，會不會使用以下屬是否提供主管可收藏的個人利益（有形如金錢，無形如尊重）作為績效考評的標準？更甚者，這樣的偏好中如果加入了黨派政治的背景考量，績效考評制度還可能會直接傷害到公務部門追求「行政中立」這重要的價值。當然，起碼對主管而言，這種濫權可能是一種合乎成本效益的選擇，因為「個人忠誠度」是外顯的，而且屬下所努力的成果，又是由主管私人收取的，更重要的，這些複雜的動機在績效考評的數字迷陣中是無法被監控的，一般談到為了考績與升遷的逢迎拍馬之說，也是有理論根據的。

事實上，主管獨占考評權柄，成為組織中員工努力的「獨買者」(monopolist buyer)，起碼就單位內的範圍來看，如果回到前一段當中的論件計酬誘因系統，扮演獨買者的主管，可以因為降低報酬單價而獲利，就有一定的誘因會去這樣作，通常，下屬如果是那種外在市場價值不高的員工，也就是如果離開公司很難找到工作的人，就會接受這種「剝削」行為，而外在市場價值高的員工，可能就離開尋找更合理敘薪的工作環境，也會造成人才的反淘汰。更進一步來說，學者 Holmstrom (1982) 的研究指出，如果管理者

的分紅與支付員工成本所節省下來的資源相關，主管更是有誘因進行這種「剝削」行為。總括來說，從權威獨占來看績效管理制度的實行，推動者對於提昇員工工作績效的單一意圖下，往往忽略了一個簡單的事實：「打考績的主管也是需要被管理的」。

最後，團隊生產中的外部性問題（*externalities*），反過來說，就是團隊生產中的「怠惰」（*shirking*）問題，這也是讓科層組織當中績效管理制度出現困境的因素之一。過去在個人工匠的時代，一個木工的生產函數完全與其他人無關，這個狀態下不會有團隊生產所衍生的問題。但是，目前這個分工越來越細、但是每個單位之間又必須相互合作才能產生績效的時代，團隊生產常常成為必要的組織手段。但是，團隊生產最大的問題，就是在於個人努力的成果是由大家分享（外部性），但是如果自己怠惰所省下來的成本，是由自己獨享，在這樣一個清楚的誘因結構下，團隊生產的「集體行動」問題（*collective action problem*）就成為一個重要的管理問題，比方說，單位的產出不佳，在團隊生產的組織中，誰應該負責？對主管而言，除非他擁有每一個員工投入的精確資料，以及個別員工投入是如何集結成最終團隊產出的函數資料，不然主管也無法精確揪出「怠惰」

的員工。

若從績效管理的角度來看團隊生產的誘因問題，是否以區分團體與個人績效獎金就可以解決？有三種可能性可以討論，第一，只有個人績效獎金的激勵制度，必須從分工上就設計好團體績效的意義，才能同時兼顧團體績效，但是這種資訊基本上是難以取得的；第二，如果只有團體績效制度，是否可以同時滿足個人績效制度的要求，學界對這樣做的信心較大，主要原因是有下列三點（*Milgrom and Roberts, 1992: 416*），其一，某些情況下，個人績效是無法判別的；其二，員工之間對於彼此貢獻程度資訊的精確程度，是遠高於主管能擁有的資訊，因此，主管如果只把關團體績效，讓評估團體績效下個人績效的權力下放給員工自己，可能會是更有效率的選擇，也可避免主管與某些個人在管理問題上的正面衝突；其三，建立團體工作的誘因可能產生員工彼此之間各種相互協助的誘因，這種誘因又會讓工作職場的氣氛溫馨，可以提升員工的工作滿意度。第三種可能性，就是我國目前改革方向，採取團體與個人兩者並行的方式，可能免不了區位謬誤（*ecological fallacy*）的問題，即團體的工作績效目標與個人訂定目標層次不同，個人往往無法瞭解單位的團體目標，與個人努

月旦知識庫

力之間，到底在什麼時刻會有正向、什麼時候會有負向的關係，因此結果可能是員工會期待回復到過去所習慣的分配式慣例中。

綜合上面三種績效管理問題的討論，我們可以清楚的知道，即便在科層的替制當中，績效管理制度的實施也不是自動就有效的，相反的，在科層體制內的績效管理制度，仍然必須耐心處理上述三種管理上的「垂直困境」，才能完全獲取績效管理所帶來的組織果效。

（三）不完全契約下的績效制度設計問題

站在有限理性的基礎上，不完全契約下主管與部屬的關係，還有一些值得注意的誘因結構的問題，這些問題與績效管理制度設計有密切關係。管理學者 Chester Barnard（1938: 139）很早期就從「誘因」的觀點，來看組織管理的問題，他說：

組織最基礎的成分之一，就是成員願意向這個合作系統貢獻心力，…不正確的誘因代表組織的解體、或是組織目的的變更、以及合作的失敗，因此，組織生存最重要的任務就是提供適當的誘因給成員，如果領導者在這件事情上的失敗，可能是他最大的失敗（註十四）。

本文將績效管理視為一種「人類藉由制度設計進行政府改造的作為」（Weimer, 1999:

1~16），這種設計必定關涉到「提供適當的誘因給組織成員」的核心工作，在本節當中我們將討論「誘因報償」的問題，主要是從討論組織經濟學者提出誘因報償制度設計的四個原則中，來看公部門的績效獎金制度。

由於有限理性的緣故，組織運作必須在不完全契約的情況下，由管理者與部屬之間的互動行為來完成，然而，由於事前（ex ante）或是事後（ex post）的監控都是不完全的，組織合作的利益可能會被自利個人的「怠惰」（shirking）或是「機會主義」（opportunism）所侵蝕，組織由是產生「代理人」問題（agency problem），讓前述的「提供適當的誘因給組織成員」的行動，成為解決組織「動機」問題的最核心工作。「修正版的考績法」與「績效獎金制」的目的，便是站在過去考績制度追求消極公平，以及公務人員與國家的關係近年已由「特別權力關係」演變為「公法上的職務關係」（註十五），政府由是仿效私人企業「績效獎金制度」，於公務承辦過程中，創造公部門員工的「誘因框架」（incentive constrains），意圖藉此建立激勵員工實現政府目標之誘因機制。

現行的「基本俸給」制度下的年終考績評核，是採用金錢為激勵誘因的績效俸給制度（註十六），績效俸給的主要目的，在藉由

基本俸給內在衡平（同工同酬）和外衡平（市場競爭力）性，藉以達成政府人力資本管理的目的（吸引人才與留住人才）；然而，這樣的機制往往也會產生激勵功能不足的問題，因此，為了激勵公部門員工，讓員工能夠清楚感受到自己績效高低與工作所得之間的關聯性，現正推行的績效獎金制度就是一種「變動報酬」的俸給精神，主要仍是為了彌補傳統基本俸給制度激勵功能不彰的問題。

然而，這樣的改變在不完全契約的前提下，有其應該注意的誘因結構的設計問題。本文接下來將利用組織經濟學討論設計「誘因報償」(incentive compensation; Milgrom and Roberts, 1992: 215~232) 制度的四個原則，來討論績效獎金制度設計的問題。績效獎金制度的成功與失敗，必須仰賴一套能服眾的考績制度存在與否，不然這種報酬的變動，只會惡化公共組織因為考績制度不彰所產生「負面誘因」(negative incentives) 的問題，Milgrom and Roberts (1992: 403) 就曾說：「當雇主更多地以績效來敘薪，績效評估的正確性就益形重要」(註十七)。換句話說，績效獎金制度只是考績制度的「下游」制度，負責讓考績的結果與員工誘因結構產生確實可見的連結，藉此樹立考績制度的權威性，也

間接讓組織內的績效管理作為發揮影響力；當然，除了獎金以外，考績制度的結果與升遷的連結，也能夠讓管理作為發生「調和」(aligning) 個別與組織利益的作用，有效達成組織目標。

在組織經濟學的理论中，這個問題常常是被放在不完全契約下「誘因報償」的模型當中來討論，這個模型主要就是為了分析將機關報償制度，與員工績效考評相連結下，討論激勵效果存在與否的制度性條件，在數理邏輯的演譯下，學者找出四個具有激勵效果的績效考評制度的設計原則，讓我們從公部門應用的角度一一討論之。

1. 適切資訊原則 (the Informativeness Principle)：當測量員工努力程度指標的變異性越大（偏誤越大），則績效制度提供誘因的成本就越高。

在績效考評的過程中，主管必須藉由績效指標來推估 (estimate) 下屬的努力程度，因此一定存在某些影響推估的偏誤因素，比方說，如果主管以產出 (output) 作為估計下屬努力程度的指標，作為變動薪資發給的基礎，就必須要努力避免兩種錯誤所可能帶來的組織負面誘因：(1) 型一錯誤 (type I error)：努力沒有得到報償，比方說氣候因素讓下屬的努力泡湯；以及(2) 型二錯誤 (type

6月旦知識庫

II error)：沒有努力卻得到報償，比方說，國際經濟環境好轉讓下屬些微努力就產生明顯績效；因此，一組好的考評指標必須要能在正常的狀態下，降低前述兩種錯誤的可能性，提供報償制度最忠實可用的績效資訊。一般來說，比起私部門的運作，公部門組織目標通常是需更複雜因素的配合才能展現成效的，單從利害關係人(stakeholders)的龐大與複雜就可以看出這種公私部門的根本差異；因此，公部門績效資訊的負荷當然會比私部門要沉重，而主管推估員工績效會發生錯誤推估的機會也較大。在這樣的前提下，公共組織的回應策略只有兩種，一是強化其身精確推估績效責任的資訊處理能力(通常這要花機會成本的)，再來就是要尋找如前段中討論中類似「均賞少罰」這種存在主管與部屬間一種非正式的制度性默契，一來降低績效管理成本，二來也可維繫組織承諾，讓它成為大家可以接受的遊戲規則。

2. 誘因強度原則(the Incentive-intensity Principle)：當員工投入工作的獲利能力越大、測量績效的精確程度越高、員工忍受風險的程度越高、以及員工回應誘因機制的自由度越高，績效制度的誘因強度就越高。

一個誘因報償制度，對於員工所產生誘因的強度，基本上是隨著四個因素變動。其

一，員工每增加一單位努力所增加的報償的程度：也就是該員工投入工作的「獲利能力」(profitability)，這個部分變動越大，誘因報償制度對員工的誘因強度越強烈；其二，員工風險規避(risk aversion)的程度：當一個人風險規避的信念越強烈，誘因報償制度對他們的影響的強度就會相對減弱。比方說，如果來考公部門的人是以風險規避性格較強的人為主，他們主要要的是工作的穩定性，薪水的高低則是其次，因此，相同在私人企業所使用的變動獎金制度可能在公部門的效力會被削弱，只要被遣散的機會絕對地小於私部門，薪資變動對其誘因強度較小；其三，績效評核指標的精確程度：當精確程度越低的時候，應該使用強度較低的誘因報償制度，反之則應該使用誘因強度較高的制度，反過來說，如果台灣政府所提倡的績效獎金制度相對於基本俸給制度是誘因強度較高的一種制度，推動它的必要配套就是需要一套更精確的評核指標與制度；其四，員工努力回應誘因的可能程度，如果員工是在一個產量設限的工作環境，他無法對誘因報償制度作出有效的回應，就不應該對這部門使用太強的誘因機制，因為誘因報償機制的效果一定不好，比方說，公務人員的職系限制如果太過細密與嚴謹，就會成為一種限制產量的

機制，依照誘因強度第四個因素，它會弱化一般性績效制度的誘因強度。

3. 監控強度原則 (the Monitoring-intensity Principle)：績效管理推動者如果試圖提高績效制度的誘因強度，就必須投注更多的資源提昇監控的強度。

第三條原則是關於監控成本的問題，監控的強度越高，則管理者所耗費的管理成本越大，由於掌握在主管手中的資源是有限的，而績效管理作為只是他工作的一部分，他必須面對工作時間分配的抉擇 (trade-offs)。這個原則的精神是，當我們使用一個誘因報償的制度，讓它在績效指標與薪資之間有更大的關聯性，我們就必須花更高的監控成本去獲取更「正確」的績效資訊，不然，整個績效管理制度等於是空談，也會引起組織內部更大的管理或是領導統馭的問題。回到現實，目前政府所積極推動的績效改革作為，的確是往績效考評資訊與薪資之間有更大關聯性的方向前進，這在績效管理當道的今天，是非常「正確」的改革作為，但是，要讓這樣的制度確實落實，改革推動者也應該清楚思考「是誰在為新的績效考評制度付出額外成本？」的問題，如果無法有系統地降低這些監控成本，只是想當然爾的要求管理者自行負擔，反而讓更多過去還可

以承受考評成本而依照正式制度打考績的主管，轉而尋求非正式制度的奧援，不然組織內的管理將佔去主管太多時間，也會直接衝擊到主管在其他面向（如政策面向）的表現機會。

4. 報償衡平原則 (the Equal Compensation Principle)：績效制度因為測量或是其他原因，只強調員工某些生產活動的績效時，員工會減少其他活動的投入而轉向投入被強調的活動。

報償衡平原則的論述如下，如果主管的績效考評是植基於員工在兩項對生產有益的活動的某種簡單線性組合，只是主管不清楚這兩個活動對員工的投資報酬率為何，員工會依照自己在兩項工作的投資報酬率，極大化他的績效產出；因此，若這兩項活動的邊際報酬率是相同的，員工對兩項事務的行動不會偏廢，但是，如果其中一項的邊際報酬是小於另外一項，則那一項較低者將會被員工忽略。這個原則可以舉例這樣說明，如果測量員工其中一項工作的績效較為困難，則誘因報償制度將會引導員工往較易展現績效的那一項工作上去，員工自己的極大化績效行為，與工作項目本身是否易於測量這兩個因素，會影響到績效報償制度的運作成效。比方說，政府當中研考會或是相關研考人員

的績效，因為較難測量績效，應用變動報償制度來運作研考部門是有其一定的困難；再者，如果放在公部門的環境之下，公部門由於將複雜的「公共利益」(public interest)當作普遍的組織目標，與私人企業比較起來，許多工作是無法從量化績效的概念來理解，因此，誘因報償制度在公部門的應用，比起在私部門的應用，應有更大的限制；通常在這個報償衡平的原則下，應用績效報償制度的結果會導致那些衡量困難且需要長期投入才會有績效的政務，受到員工的冷落。

三、公部門實施績效制度的反思與建議

總體而言，我國目前所推動的公部門績效管理改革，若是從前一節當中的原則二(誘因強度原則)出發思考，推動者的意圖是要增加公部門考績制度的「誘因強度」，但是綜合前面的四個原則告訴我們，這樣的一個改革意圖，必然會產生一些推動者應該考量的制度性限制因素，而這樣的討論，絕對不是「唱衰」公部門推動績效管理改革，而是試圖從有系統地討論績效改革制度性限制的因素當中，協助推動者找出可以執行的配套措施，以確實落實績效制度的改革目標。本文最後提出三項配套策略，他們分別是資訊策略、監控策略、以及報償策略，作為本文的

結論與建議。

(一) 政府績效管理的資訊策略

從適切資訊的原則來看，我國績效制度改革朝向增強誘因強度的方向前進，然而，在績效考評執行原則與過去大同小異的前提下(也就是這套制度的變異程度與過去相同)，執行這套新制的資訊成本必然提高。如果從本文最初所提出的有限理性的角度來觀察，在績效考評制度的資訊策略未大幅變動的狀態下，雖然制度沒有明白指出，但事實上這些變動所增加的資訊成本是完全由打考績的管理者負責承擔。這樣一個狀況下，正如本文從不完全契約的觀點來檢視過去「非正式」考績制度運作的原因，在新的制度下，除非我們設計出降低管理者資訊成本負擔的配套策略，應該會有更多的主管考慮以非正式制度的方式來減輕自己的負擔；如果非正式制度的消除是這一波改革的主要目標，本文認為在配套策略不明確的前提下，其改革的結果是悲觀的；更簡單地說，以前考績甲等佔 80~90%左右的時候可以用分配性的非正式制度，我們有什麼理由相信將甲等比例降低為 75%以下，組織就不會用分配的方式來處理？本文甚至認為，在績效考評資訊策略不能服眾(也就是大家都知道它的變異性太大)的狀態之下，連續效獎金

的制度，都可能會出現分配的狀況。因此，本文也願意提出幾點改善績效測量變異量的策略，提供學界以及實務界參考。

其一，考慮採用可以增加主管資訊多樣性，或是增加誘因系統自行處理績效資訊能力的配套措施，比方說，360 度的評估系統，或是採用單純團體績效獎勵制度，讓團隊自我監控，以節省績效評估系統的資訊成本。特別是 360 度的評估系統，可以將主管的超級權力分散，一方面透過多元的評鑑方式讓資訊更加公開，一方面透過多方面的絕對保密機制，以相互評鑑降低惡意的相互競爭報復行動，將制度導向鼓勵員工自我評量、同事之間相互考評、考評組成委員多樣性等機制設計，間除鼓勵維持良好的工作互動。其二，考慮開發主管可以使用的績效管理資訊系統，協助主管有效率地從事紀錄、分析、以及考評決策的相關工作，以節約決策成本。其三，績效考評是一種專業，主管必須接受訓練，從認識自己認知中的「判斷謬誤」（judgmental biases）開始，再配合以統計上尺度開發的訓練，讓主管能夠有客觀的知識協助完成績效管理的作為。

（二）政府績效管理的監控策略

從前一部分中績效制度設計的四項原則來看，誘因強度與監控強度事實上是一個銅

板的兩面。推動績效制度改革者如果想增強績效管理的誘因強度，從員工的角度來看，就是在誘因強度原則下，尋找或是建構符合這四項條件的組織環境，比方說，員工投入獲利能力的大小，會影響到績效管理制度的誘因強度，如何訓練員工更「聰明」地工作，事實上也是強化了績效管理制度對該員工的誘因強度；另一方面來說，如果從主管的角度來看，誘因強度的增進，在其他因素都維持不變的狀態下，增強監控的能量也可以提升績效制度對員工產生的誘因強度，但是，推動者必須考量增強監控能量的成本，是由誰在負擔的問題，觀察目前的改革作為，我國推動績效制度改革在目標上，很清楚想強化公務人員考績制度的誘因強度，然而，相關條件的符合程度，或是對主管績效考評工作資源投入的成本分擔問題，似乎並沒有積極的配套措施協助改革目標的達成，比方說，如何增加公務人員的風險忍受程度，以提昇新制的誘因強度，或是如何找出公務人員在回應績效誘因機制自由度上的差異，賦予不同的績效考評制度，以及如何強化而不是羅列績效指標測量的可信度與精確度，都是推動者如果要能掌握這一波績效改革的效果，最應該回答的問題。本文願意提出幾點改善績效監控強度的策略，提供學界以及實

務界參考。

其一，訓練並改善員工的工作計畫或執行能力，將有助於提升員工接受績效制度誘因機制驅動的意願；其二，從工作分析中了解哪些公務人員的工作，對於績效制度回應的自由度較低，比方說，駕駛或是守衛，這些職務應該有不同的績效考評制度。其三，關於監控成本的分擔問題，如果推動者能有一套完整監控主管的機制，讓主管全部負擔監控成本就沒有問題，但是，這種完整的監控主管機制並不存在，因此，單就從上到下的宣示或強迫主管簽定某種形式契約，配合辦理，仍然無法避免主管因為降低監控成本的需要，而選擇「非正式制度」的協助，我們認為，主要的原因是主管花時間從事績效考評的成果，是否被精確地算入他的績效當中是有絕對的關係，如果依照報償衡平原則的邏輯，每一位主管都同時是另一位更高階主管的員工的話，那些無法在自己績效評估表上展現績效的工作項目，都會被選擇性的忽略，因此，主管所負責的績效考評工作，要如何在他自己被考評的機制下被計入，也關係到該主管是否願意投注資源切實執行這制度。根據前面討論權威獨占的問題，對主管的考評也是維繫考績制度能夠正確執行一項必須要注意的工作，但是，推動者切忌落

入分紅制度的陷阱，讓主管為己利以刻薄與分贓為念，反而會壞了組織的文化。

（三）政府績效管理的報償策略

組織激勵問題的解決，往往是站在以個人為分析單位的觀點上，建構誘因報償機制，這種思維通常是假設工作可以切割到仍然具有團體生產效果的地步，但是，事實上這種工作切割的知識，並不全面存在於任何組織當中，因此，這樣的限制迫使我們在設計績效管理制度的時候，必須同時處理維繫團體生產的利益，以及個人誘因報償運作順暢的雙重目的。就個人的角度來看，在不完全的監控下，個人擁有私人資訊，了解自己生產的成本函數，因此就能夠針對主管所設立的績效管理指標，就自己的能力與偏好，作出最適的回應策略，通常最嚴重的問題就是那些無法客觀被衡量的工作，會被員工忽略的問題；比方說，某個公務人員常常扮演同事之間和事佬的角色，維繫單位工作環境的和諧，這樣的投入行為的果效往往是無法被客觀衡量，對一位理性且面對工作資源有限的公務人員來說，把做和事佬的精力花在能夠提昇自己績效的事務上，對個人來說是更有效率的，當然，如果每一個人都如此想，員工在這樣一個由績效制度所引導之「個人自掃門前雪」的環境中工作，滿意度當然是

低落的。因此，如何在推動績效制度改革的过程中，設計能夠同時提昇個人回應績效制度的誘因強度，同時也能夠維繫某些必要以團隊生產才能達到組織目標的情況，是一個在績效制度改革過程中，必須不斷學習與修正的一個重點。本文願意提出幾點改善績效監控強度的策略，提供學界以及實務界參考。

其一，除了能夠量化的績效測量項目以外，必須加入一些質化評估的指標，讓許多對組織維繫與發展具有無形貢獻的個人，能夠得到一定的鼓勵，當然，這種質化的評估標準，必須是從下到上的共識建構過程，最後再交給主管作主觀的判斷，因為一個績效制度的順利運作，還是不能違背在員工心目中某些既存的「衡平與公正」(equity and fairness; Milgrom and Roberts, 1992: 418~419) 原則，事實上，這也是一種較適合民主化社會發展績效指標的做法。其二，根據本文的討論，團體績效與個人績效同時並行的績效評估結構，必須考量到個人在這兩個標準之下的取捨，這也就會牽涉到單單採用個人標準或是團體標準不會遇到的交叉影響的問題，這個部分需要更深入的研究才能知道其中運作的問題，本文建議如果目前團體與個人績效並存的狀況是既定政策，從研究的角度來看，這是一個非常好的機會，讓我們

來了解兩者之間的交叉影響問題，值得相關單位投注資源研究之。而短期來說，目前雙軌併行的運作模式，建議是以專案績效的方式來有限地應用團體績效制度，主要還是以傳統下來的考績制度為主，全面實施個人考績制度下全面實施團體考績制度，目前仍然存在許多無知的風險，有待評估。(作者陳敦源為國立政治大學公共行政學系副教授，美國羅徹斯特大學(University of Rochester)政治學博士，林靜美為國立政治大學公共行政學系博士班學生)

參考文獻

- 施能傑。(1991)。<〈富者愈富、貧者愈貧的考績法修正方向〉，《人事月刊》，13卷3期，頁99-103。
- 施能傑。(1992)。<〈考績謬誤的類型與原因：理論闡釋與經驗分析〉，《人事月刊》，14卷3 & 4期，頁4-12 & 4-16。
- 陳敦源。(2002a)。<《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化。
- 。(2002b)。<〈績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本〉，《行政暨政策學報》，第三十五期，頁45-69。
- Alchian, A. and H. Demsetz. (1972) "Production, Information Costs, and Economic Organization." *American Economic Review*, 62: 777-95.
- Bernard, C. (1938) *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bernardin, H.J. and Beatty, R.W. (1984), *Performance Appraisal: Assessing Human Behavior at Work*, Boston, MA. Kent.
- Cascio, W. F. (1987). *Applied Psychology in Personnel Management* (3rd ed.) . Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Croskery, Patrick. (1995) . "Conventions and Norms in Institutional Design." In *Institutional Design*, D. L. Weimer, ed. Boston: MA: Kluwer Academic Publishers.
- DeCotiis, T., & Petit, A. (1978) . "The Performance Appraisal Process: A Model and Some Testable Propositions." *Academy of Management Review*, 3 (3): 635-646.
- DeNisi, A. S., and K. J. Williams (1988) "Cognitive Approaches to Performance Appraisal." In G. Ferris and K. Rowland (eds.) , *Research in Personnel and Human Resource Management*, 6: 109-155. Greenwich, CT: JAI Press.
- DiNisi, A. S., Cafferty, T. P., & Meglino, B.M. (1984) . "A Cognitive View of the Performance Appraisal Process: A Model and Research Propositions." *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 33: 360-396.
- Gore, Al. (1995) *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*. New York: Random House.
- Gormley, W. T., Jr. and S. J. Balla. (2004)

- Bureaucracy and Democracy: Accountability and Performance. Washington, DC: CQ Press.
- Holmstrom, B. (1982) "Moral Hazard in Team." *Bell Journal of Economics*, 13: 324~340.
- Hughes, O. E., 3rd ed. (2003) *Public Management and Administration: An Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Ingraham, P. W., P. G. Joyce, and A. K. Donahue. (2003). *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lawler, E.E. (1986) . *High-involvement Mngement*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- . (1987) . "Pay for Performance: A Motivational Analysis." In *Incentives, Cooperation and Risk Sharing: Economic and Psychological Perspective on Employment Contract*, H. R. Nalbantian, ed. Totowa, NJ: Rowman & Littlefield, pp.69~86,
- Milgrom, P. and J. Roberts. (1992) *Economics, Organization & Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Miller, G. J. (1992) *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*. New York: Cambridge University Press.
- Moe, T. M. (1984) . "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science* 28 (4) : 739-777.
- Saal, F. E., R. G. Downey, and M. A. Lahey. (1980) "Rating the Ratings: Assessing the Psychometric Quality of Rating Data." *Psychological Bulletin*, 88 (2) , 413-428.
- Simon, H. A. (1983) *Reason in Human Affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Weimer, D. L., ed. (1995) . *Institutional Design*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Weingast, B. R. (1996) "Political Institutions: Rational Choice Perspectives," in *New Handbook of Political Science*, R. E. Goodin and H-D Klingemann, eds. Oxford: Oxford University Press.

註釋

- 註一 請參中國時報 2005/01/29「公務員改採績效給薪 強調『變動薪酬』激勵公務體系、提升競爭力」，A11 版。

月旦知識庫

註二 請參聯合報 2005/01/18「考績給乙，歸仁鄉長遭恐嚇」，C2 版。

註三 同註解二。

註四 新公共管理論述繁多，請參考 Hughes (2003)。

註五 從組織經濟學的角度來看，這種以組織為主的分析單位應該是人際間的「交易」(transactions)，也就是賦予行為人某種「組織」的意義所作出的分析，在這樣的狀態下，「如果某種交易以相同的狀態常常發生，人們會發展出慣例(routines)來有效地處理之；如果這交易是不常發生，人與人之間必須以協商的方式找出處理方式，這樣做就會產生交易的成本」(Milgrom and Roberts, 1992: 21)。

註六 原文如下：”Real people are not omniscient nor perfectly far-sighted. They cannot solve arbitrarily complex problems exactly, costlessly, and instantaneously, and they cannot communicate with one another freely and perfectly. Instead, they are boundedly rational, and they know it.”

註七 當然，這段論述並不表示主管可以完全不用花心思打考績，只是表示管理

者無需對員工績效進行超過自己能負擔的監控，也不必花費超過自己所能負擔的精力探查員工怠惰行動，當然也不用擔心得罪人，對管理者而言應是一種「最適」的考核方式。當然，這種非正式制度雖然可以避免「錯誤」的考評所帶來的反彈，但是如果主管真的認為什麼監控都不用作了，也會產生「負面誘因」(negative incentive)，既然不論工作優劣都是輪流來面對考績制度的成本，而主管也不會花時間作績效監控的前提下，員工基於自利往往會選擇怠惰，而讓組織整體績效進入困境。

註八 有限理性模型認為主觀預期效用模型 (Subjective Expected Utility) 是一種「全知模型」，但在有限理性模型下，人類起碼有三項事務無法做決策：(1) 涵蓋整個時間的決策；(2) 涵蓋人類價值的整個範圍；(3) 每個問題都與任何其他問題有關的問題，因此，我們必須有有限理性的機能，才能在社會當中生存下來，這些機能幫助我們在複雜的世界當中生存下來，包括：(1) 必須具備集中注意力的能力 (2) 不斷的改變優先順序，以處理威脅生

存的主要問題(3)必須要有生產應變方案的能力，讓自己的決策彷彿處在一個真空的世界，才能解決生存的問題。因此，理性選擇的演化模式是我們一邊做決策，一面收集資料一面修正我們的決策函數，以因應下一次的選擇任務(Simon, 1983)。

註九 主要有下列幾種類型：(1)寬大(Leniency)或嚴苛(Severity)：考評者慣於給與偏高或偏低的考績分數(等第)；(2)分數侷限(Restriction of range)：考評者慣於將考績分數(等第)侷限於某一固定範圍內；(3)以偏概全：考評者易以員工的某一表現推論其整體績效；(4)年資與職位取向：考評者以員工年資或職位高低為評分之依據(Saal, Downey and Lahey, 1980; Cascio, 1987, 施能傑, 1992)。

註十 請參 Ingraham, Joyce, and Donahue (2003) 從經驗資料回答「管理是否有意義？」的問題。

註十一 轉引自 Miller (1992: 102~102)。

註十二 理性選擇理論認為唯有透過雇主精確的瞭解員工的「邊際努力成本函數」，雇主才可以據此精確計算在潛在利潤最大化下，所需下屬的工

作量，這種工作量使員工的收入與努力成本之間差距最大，又可讓雇主可以潛在價值 p 的固定市場價值出售貨物(員工的邊際成本 $MC=P$)。當不存在外部工作機會下，管理者就可以通過強制性合約，要求員工只要能夠產出自己的生產函數限制下的最大產品數量，就可以獲得大於員工努力的邊際成本(MC)的薪資，否則，就會被開除。這樣的合約可以讓雇主獲得幾乎全部的盈餘。因此，企業雇主如果可以盡可能的瞭解員工努力的成本資訊，成員就能收到一份各自獨立的工作任務說明書，同時被告知他如果未能達到工作說明書上所說明的任務，他會被開除(Miller, 1992)。

註十三 學者 Bengt Holmstrom (1982) 的研究中，稱這種誘因系統為「預算平衡誘因系統」(budget-balancing system)，這種系統下，我們無法找到一個有效率的制度性解決方案，化解這個問題。

註十四 原文如下：”[A]n essential element of organizations is the willingness of

persons to contribute their individual efforts to the cooperative system....

Inadequate incentives mean dissolution, or changes of organization purpose, or failure to cooperate.

Hence, in all sort of organizations the affording of adequate incentives becomes the most definitely emphasized task in their existence. It is probably in this aspect of executive work that failure is most pronounced.”

mance, the more important it is to measure performance accurately.”

註十五 國家作為一個雇主，任用均採用終身雇用模式；與公務人員之間的關係不稱勞資關係，而是公法上的權力關係，政府（雇主）也可以依據正當程序終止與公務人員（員工）公法上的權力關係。

註十六 請參閱考績法第七條（年終考績之獎懲一）此制度是一種工作績效影響俸給的制度。此制度下員工有其固定的基本俸給，但是工作績效高低卻會影響下一次基本俸給的調整幅度或是獎金多寡。

註十七 原文如下：”The more intensively the employer rewards measured perfor-