

員額評鑑對政府人事管理與 人力運用影響之研究

呂育誠*

《摘要》

隨著「行政院組織改造」啟動，並以精簡行政院所屬機關組織與員額為基本原則，使得員額評鑑不僅是重要配套作為，更會連帶改變各機關業務、編制，以及人員任職的權利義務，基於此，執行評鑑除了應考量技術層面的變動外，更應注意其對機關人事管理與人力運用的影響。本文主張員額評鑑的關切重點不只是機關人員數目增減而已，更重要的，是應將評鑑作為組織績效管理，以及人員知能與職能表現的整合機制，並且藉此發揮評鑑的積極效益，亦即將評鑑結果作為機關進行人事管理與人力運用的基本依據：一方面促使機關各項運作與政策目標更密切結合；另方面也提供人員創新與自我提升的動力。

[關鍵字]：員額評鑑、人事管理、組織變革

投稿日期：102年12月06日；接受刊登日期：103年01月07日。

* 臺北大學公共行政暨政策學系教授。

壹、前言

民國九十九年二月三日，總統於本日同時公布中央行政機關組織基準法部分修正案、行政院組織法、行政院功能業務與組織調整暫行條例、中央政府機關總員額法（以下簡稱總員額法），接續在民國一〇〇年四月二十七日公布施行行政法人法，於是在法制到位後，攸關未來中央政府組織架構變革的「行政院組織改造」工程乃正式啟動。

本次組織改造雖然以精簡行政院所屬機關為重點，然而另一項相關且影響範圍更大的工作則是員額評鑑，因為不僅總員額法及相關法制規定機關需定期施行，且評鑑結果除了影響組織員額數之外，也會連帶改變機關業務、編制，以及人員任職權利義務。簡言之，員額評鑑將結合組織改造，成為未來各機關組織與人員管理變革的重要變數。

儘管如此，由於員額評鑑工作自民國一〇〇年才開始逐步推動，加上我國人事法制及運作方式均與其他國家不同，故不論實務界或學術界對其意涵認知仍未盡瞭解，若出現此情形，不僅可能使機關低估評鑑的重要性，更將使機關錯失評鑑可能對機關管理與人力運用帶來的改革契機。

本文主要內容有三：首先從法制面分析員額評鑑的意涵與執行特性；其次從近年績效評量轉化為績效管理的趨勢，探討評鑑與績效的關連性；最後則提出以績效為導向的評鑑策略思考。筆者認為員額評鑑不只是字面上人員數目的增減，更重要的，是藉此連結組織管理與人力運用的策略思維，從而發揮更積極而建設性的功能。

貳、員額評鑑法制與執行特性分析

我國政府機關辦理員額評鑑起始甚早，自民國六十八年起，行政院即要求所屬各機關注意員額編制與人力運用問題，並據以訂頒相關行政命令，如行政院暨所屬各機關組織員額評鑑實施要點（民國七十一年一月七日，已廢止）、健全機關組織功能合理管制員額作業要點（民國八十五年九月十七日，已廢止）、行政院及所屬

中央各級機關員額管理要點（民國九十八年八月二十一日，已廢止），並於民國八十九年起由當時人事行政局邀集行政院秘書處、行政院主計處、行政院研考會，以及外部學者專家成立「行政院人力評鑑服務團」，對人力或員額有較大變動的機關進行實地訪查。然而因為相關措施位階不高，且涉及問題繁複，故僅能選擇性的施行。此情形一直到民國九十九年二月三日，總員額法公布施行後，始進入全面推動的階段。以下本文將歸納現行相關法制，以及值得注意的問題焦點。

一、現行員額評鑑相關法制

（一）總員額法

總員額法第一條規定：「為管理中央政府機關員額，增進員額調配彈性，提升用人效能，特制定本法」。同時，本法所指中央政府機關員額，涵蓋總統府、五院在內的中央各級機關，以及五類不同任用方式的人員¹（第二條、第三條），於是除民選人員、政務官、軍職人員、公立學校教職員等中央機關人員，便都在本法影響範圍中。至於本法關於員額評鑑的內容，歸納如下：

1. 各機關應定期評鑑所屬人力之工作狀況，並依相關法令對於不適任人力採取考核淘汰、資遣、不續約、訓練、工作重新指派等管理措施。（第八條第一項）
2. 機關新增業務時，應先就所掌理業務實際需要及消長情形，調整現有人力之配置；有下列情形之一者，其員額應予裁減或移撥其他機關：(1)機關或內部單位裁撤或簡併者；(2)業務及功能萎縮者；(3)現有業務由民間或地方辦理較有效率或便利者；(4)完成國家重大建設、專案業務或計畫等階段性任務者；(5)實施組織及員額評鑑所為裁減或調整移撥員額之決議者；(6)實施分層負責、逐級授權，或推動業務資訊化、委任、委託、外包及運用社會資源節餘之人力者；(7)其他因政策或業務需要須為裁減或調整移撥之情事者。（第八條第二項）

¹ 本法涵蓋人員除了公務人員外，尚包括醫事人員、聘任人員、聘僱人員、駐衛警察、工友（含技工、駕駛）、司法院及所屬機關職員（含法警）、法務部所屬檢察機關職員（含法警）、警察、消防及海岸巡防機關職（警）員等。

3. 一級機關每兩年應評鑑所屬二級機關員額總數之合理性；二級機關每兩年應評鑑所屬三級機關員額總數之合理性。員額合理性之檢討，應特別著重機關策略和業務狀況配合程度。（第八條第三項）

上述條文不僅規定各機關應定期施行員額評鑑，更具體列出評鑑結果的後續作為，因而使評鑑的輪廓更為清晰，此外，更由於本法明文規定機關員額總數最高限為 173,000 人（第四條），²因而員額評鑑的影響力不言可喻。

（二）中央政府機關員額管理辦法（以下簡稱管理辦法）

本辦法係依總員額法第九條第一項規定所訂定，作為中央各機關（司法院、國營事業機構除外）員額控管的執行標準與依據。其中與員額評鑑有關規定如下：

1. 各機關因業務推動所需之預算員額，應本撙節原則，考量施政優先順序、實際業務消長、組織設置情形及機關人事費或用人費可支應程度，核實配置。
2. 有符合下列情形之一者，報請該管一級機關核定後，實施跨機關員額總量管理：(1)職掌業務或管轄事務屬性相同或相近；(2)管轄事務不同，而轄區相同，且人力性質可相互調任運用；(3)業務具有高度協調聯繫關係，或基於業務共同目的之達成，在業務上得分工辦理；(4)配合政策或組織調整需要，跨機關統籌運用人力較具效益。（第八條）
3. 各機關所需預算員額，經檢討該機關現有業務優先緩急調整、資訊化、行政程序簡化、去任務化、地方化、法人化或委外化等方式，可由原配置人力調整運用，不得增加年度預算員額（第九條第一項第二款）
4. 各一級機關、二級機關對所屬機關之員額評鑑，依下列方式辦理：(1)一級機關每兩年應評鑑所屬二級機關人力之工作狀況及員額總數合理性，並應著重機關整體策略與未來業務發展狀況之配合程度；(2)二級機關每兩年應評鑑所屬機關人力之工作狀況及員額總數合理性，並應著重機關整體策略與未來業務發展狀況之配合程度。（第十五條）
5. 本辦法自中華民國九十九年四月一日施行。（第二十六條）

管理辦法除了進一步規範了員額評鑑的原則與標準外，也同時詮釋了評鑑的施行重點：第一，員額不僅與個別職務、工作內容相關，也要與施政方針、業務消

² 立法院通過本法時尚附帶決議要求機關員額未來應於五年內降為 160,000 人。

長，乃至人事預算等整體因素合併考量；第二，員額評鑑是跨機關、跨層級，同時兼顧過去與未來的綜合評量；第三，員額評鑑已經開始施行。

（三）其他法制

總員額法與員額管理辦法固然具體規範了評鑑內容，但下列法制則更增加了員額評鑑影響力，具體有下：

1. 中央行政機關組織基準法（以下簡稱基準法）。本法提供了中央行政機關設置與變革的基本原則，其中第十三條規定：「一級機關應定期辦理組織評鑑，作為機關設立、調整或裁撤之依據」。組織進行評鑑，員額編制勢必是重要考量項目。
2. 行政院組織法。民國九十九年二月三日公布施行的行政院組織法，將行政院所屬各部會（中央二級機關）由 37 個精簡為 29 個，組織變革除了要符合前述基準法規定而進行組織評鑑外，自然也會牽動員額配置。
3. 行政院人事行政總處組織法。行政院人事行政局改制為行政院人事行政總處（以下簡稱總處）後，職能內容也進行調整，其中第二條第一項第四款賦予總處「機關員額管理之研析、規劃、監督、評鑑與有關法令之研擬及解釋」。
4. 地方行政機關組織準則。本準則雖然並非前述政府組織改造內容，然而卻已明定「地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據」（第二十七條）。簡言之，員額評鑑範圍除了中央機關，也涵蓋地方機關。

上述法制除了使員額評鑑有法定主管機關外，更擴大了評鑑的影響範圍：其一，員額評鑑不僅與人員任用與人事管理有關，也會連帶影響組織編制的調整；其二，基於我國中央與地方人事行政體系一體的特性，當員額評鑑機制具體化且實際執行之後，地方行政機關也自然會有員額評鑑的壓力。³

³ 特別是改制後的「五都」，其組織編制與人力結構均有大幅變動，故更需進行員額評鑑。

二、員額評鑑執行方式

除了具有法制依據外，員額評鑑在執行方式上也有相當獨特性，⁴以下根據總處於二〇一二（民國一〇一年）二月二十日所公布之「修正員額評鑑各類書面資料參考格式」中之「行政院辦理（二級主管機關名稱）實地員額評鑑計畫參考格式」，以及中央政府機關辦理員額評鑑作業注意事項（行政院人事行政局一〇〇年十月二十八日局力字第一〇〇〇〇五六五〇六一號函訂定），分別從程序面與內容面分析本次員額評鑑的特性。

（一）程序面

依據總員額法第八條規定，本次評鑑在程序上是採「由上而下」方式，即一級（院）機關評鑑二級（部、會）機關；而二級機關接受評鑑前則需先評鑑所屬機關。其中要點摘述如下：

1. 辦理所屬二級機關之員額評鑑作業，以實地評鑑為原則，書面評鑑為例外。
2. 評鑑實際執行工作係由評鑑小組執行。本小組成員是由評鑑機關、相關機關代表及相關專業領域學者專家等組成的任務編組。
3. 受評機關（二級機關）應於評鑑開始前完成對所屬機關之評鑑，並將辦理所屬機關之評鑑情形及員額配置合理性檢討，納入受評書面報告，並於評鑑十日前提出受評書面報告送評鑑機關分送評鑑小組先行審閱。
4. 評鑑小組應依評鑑計畫內容進行評鑑；評鑑結束後評鑑小組成員應填具評鑑意見表送交評鑑機關。
5. 評鑑機關應依評鑑小組所提出之發現與建議，撰擬評鑑結論初稿，並邀集評鑑小組成員、受評機關、評鑑結論初稿內容所涉及之其他機關進行會商後，提出評鑑結論，經行政院核定後，函送受評機關執行。
6. 受評機關應依評鑑結論所列各項建議事項確實改進，每半年將執行情形函送評鑑機關管考；評鑑機關得視受評機關填報之執行情形，邀集原評鑑小組成員進行追蹤評鑑。

⁴ 相關作法請見行政院人事行政總處（2010）「員額評鑑服務專區」內容。

上述評鑑執行政序值得注意的特性有下：

- 第一，除了評鑑機關與受評機關外，外部學者專家也是重要參與者，並可發揮一定影響力。
- 第二，評鑑結論提出前，受評機關除了要提出書面受評資料，也要藉由實地訪查、會商等方式，向評鑑機關與評鑑小組說明並溝通本身意見。
- 第三，評鑑結論提出後，受評機關除了要確實執行外，也要接受評鑑機關與評鑑小組的追蹤管考。

（二）內容面

由於本次員額評鑑以實地評鑑為主，故評鑑對象自然是決定評鑑結果的關鍵。筆者歸納其中要點有下：

1. 評鑑機關得要求受評機關提供員額評鑑相關資訊，受評機關提供之員額評鑑資訊，以最近三年為原則。
2. 評鑑小組應參考員額評鑑計畫之評鑑重點，選擇受評機關人員進行面對面訪談；受評機關人員於受訪人員接受訪談時，應行迴避，並不得有其他影響訪談之行為。
3. 評鑑機關應將評鑑結論分別納入員額評鑑結論分析情形統計表。本表對於員額處理方式包括裁減員額、移撥員額、調整員額、簡併組織、調整業務功能、改進流程、四化（含去任務化、地方化、行政法人化及委外化）、運用志工、處理不適任人員及其他等項目。
4. 評鑑蒐集資訊主要分為八大面向，即組織、業務、人力、財務、工作方法與流程、業務委託民間辦理、非典型人力進（運）用及管理，以及其他。每一面向再包括若干項目，如表 1 所示：

表 1：員額評鑑蒐集資訊範圍

	主要評鑑資訊項目
組織面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機關現況分析 2. 一級業務單位（含地方分支機關或派出單位、經行政院核定視同業務單位之輔助單位）設置情形 3. 一級輔助單位設置情形 4. 任務編組設置情形 5. 內部單位層級區分情形 6. 配合行政院組織調整情形
業務面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機關業務重點 2. 各單位業務消長情形 3. 與其他機關業務之相互關係 4. 業務辦理方式之檢討 5. 配合行政院組織調整之業務移入或移出情形 6. 其他擬瞭解之機關業務推動情形
人力面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 機關員額整體情形 2. 機關員額配置情形 3. 機關員額運用情形 4. 機關人力結構 5. 聘僱人員進用情形（不含職務代理之聘僱人員） 6. 配合行政院組織改造，機關員額及人力變動、調整情形 7. 其他涉及機關人力配置及運用之重要問題檢討
財務面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 近三年度機關預算編列數及執行數 2. 人事費編列情形 3. 人事費運用情形 4. 用人成本
工作方法及流程面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政流程及工作簡化 2. 資訊化及其他人力替代措施
業務委託民間辦理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 近三年檢討委外辦理情形 2. 業務委外前後，其公共任務執行情形、人力配置消長情形及經費編列情形 3. 業務委外後之效益 4. 機關於業務委外過程中，其履約管理及內部控制辦理情形。
非典型人力進（運）用及管理	<ol style="list-style-type: none"> 1. 非典型人力進（運）用情形 2. 非典型人力管理情形 3. 非典型人力（包含臨時人員、勞動派遣、勞務承攬）之效益評估 4. 其他擬瞭解機關運用非典型人力之情形。
其他	由受評機關就對機關人力配置及運用具有重要影響之因素及事項自行檢討提出，並以三項為限。

資料來源：行政院辦理（二級主管機關名稱）實地員額評鑑計畫（參考格式）（行政院人事行政總處，2010）。

上述評鑑內容值得注意的重點有下：

第一，員額評鑑不只是評鑑「人員數」或「人員編制」而是包括了與員額有關的組織與工作等層面。

第二，受評機關應將過去三年資訊一併提供參考，而非只提供當前資訊。

第三，評鑑結果會立即影響員額配置與相關人力運用。

三、從個人到組織的綜合評量

若從字義觀之，員額評鑑應該只是「數人頭」的工作而已，即評估機關現有人員數額是否應予增加或減少，但是從上述法制與執行方式的歸納，本次評鑑似乎是對組織與人員進行全面性的檢視，以下分別從評鑑範圍、執程序，以及結果運用三層面分析之。

（一）評鑑範圍——擴及組織運作各因素

儘管員額數是評鑑主體，但是決定員額數的因素卻涵蓋了機關組織、業務、人力、財務、工作流程與方法，以及其他有關組織運作表現（表 1）。換言之，評鑑小組所蒐集的資訊，不僅包括個別人員的工作內容，也及於過去三年來組織整體業務推動狀況，甚至於未來可能會採行的人力運用方針，例如是否採行「委外化」、電子化，或業務可能的消長…等，亦即任何可能影響員額的因素，都可能納入評鑑範圍。

（二）執程序——兼具由上而下與由下而上

整個評鑑程序乃是「由上而下」的，即一級機關評鑑二級機關、二級機關評鑑所屬機關，最後再由一級機關作成決定；另外，各評鑑指標內容呈現則是「由下而上」的，即各受評機關都要根據八項資訊蒐集範圍（表 1），以爭取評鑑小組的認可，然而這種雙向執程序卻使評鑑工作變成「普遍性」與「特殊性」兩對立因素的權衡：一方面，各機關必須盡量將各項條件轉換成表 1 的普遍性內容，以期能與其他機關相互比較；另一方面，各機關也要根據表 1 項目盡量呈現出特殊性，以能爭取最多員額。

（三）結果運用——以員額精簡為原則

儘管評鑑結果應當會包括增加與減少兩類結果，但是由於總員額法已經設定了員額上限，故除非能提出極重要的理由，否則難以增加員額；不僅如此，即便不想增加員額，也可能面臨在總額管制下，其他機關提出請增員額要求後，對本機關員額所可能產生的排擠效應。亦即機關要證明現有組織、業務、人力、財務、工作流程等運作狀況是適當且必要的，才可以維持現有員額，否則，就要依員額評鑑結論分析情形統計表內容，採行精簡措施。

基於上述三層面，員額評鑑對於各機關公務人員的意義，就不只是消極的配合上級指示提供相關資訊，或是協助評鑑工作順利執行而已。相對地，是其既有工作方式、步調，以及成果等各層面，都要接受檢視評比，同時評鑑結果也將回饋至機關與個人，以作為改進其職務內容與執行方式的管理依據。簡言之，員額評鑑除了技術層次的「業務」之外，更具有改變組織既有管理方式，以及人員權利與責任內容的策略意涵。

參、納入績效管理意涵的評鑑策略

從前文分析可知，今日員額評鑑內涵事實上是以員額控管，甚至是精簡為目標，故其對機關人力運用而言，自然不應只是執行一項人事作業或規定而已。事實上，近年學界對公務人力績效評量（performance appraisal）的界定與運用，也不再視為是個別議題，而是納入整體組織績效管理（performance management）策略中。本部分便將歸納分析此概念意涵，並將其與我國員額評鑑相結合。

一、績效評量的再定位

由於評價組織運作最直接的標準，就是運作過程的「3E」，即效率（Efficiency）、效能（Effectiveness），以及經濟（Economy），故早期公部門人員的績效評量也是以此為基礎來執行，也就是觀察組織運作各階段中，3E 因素的表現情形，再與原先政策方針或要求相比較來決定結果，如圖 1 所示：

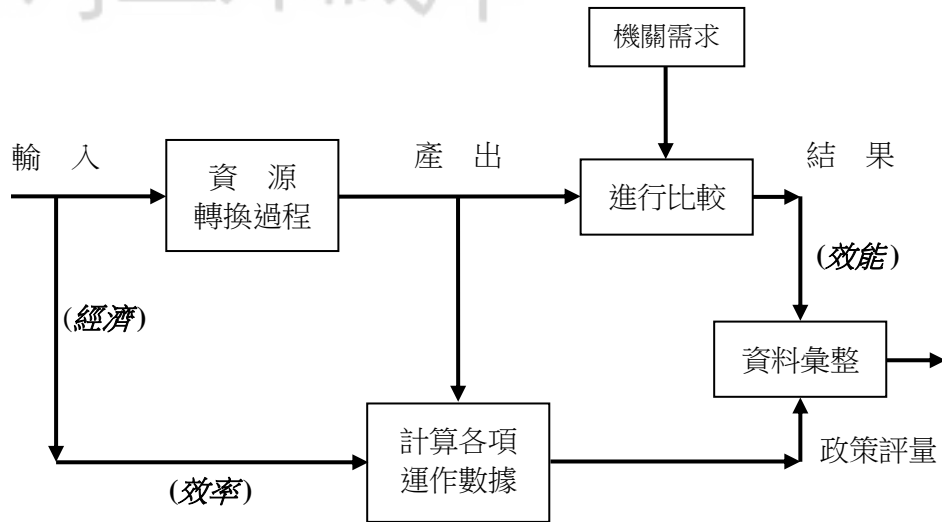


圖 1：傳統績效評量流程與重點

資料來源：Boland & Fowler, 2000: 426.

圖 1 顯示人員若能在組織運作過程中符合 3E 的標準，就是具有績效的表現。然而隨著政府事務日益複雜，以及人員重要性的肯定，前述純粹考量運作程序的績效觀點乃需要納入更多的考量因素，包括組織運作各環節間的互動關係，以及政策結果與影響…等（Boland & Fowler, 2000: 431-435）。

當評量範圍擴大，且更重視各因素間的動態關係時，績效不確定性與變動性自然相當增加，因為機關政策目標固然會決定績效評量重點，但人員本身能力、意願等因素的影響力也不應忽視，因此組織與人員兩因素乃成為今日績效評量的兩大重點：

（一）組織面

組織是績效評量的基本範圍，而圖 1 的運作流程也仍是評量的重點，所不同者，今日更強調因素的差異性，以及運作結果的影響。就前者而言，因為組織運作不同階段的因素各不相同，故評量時應進一步思考下列（Shafritz, Rosenbloom, Riccucci, Naff, & Hyde, 2001: 277-281）：

1. 每一運作階段所賦予人員工作的內容，包括工作性質、目標…等。
2. 每一階段均應區隔彼此的重要性與優先次序。

3. 前述各項考量都應轉化為多元的績效指標。

就後者而言，組織運作的 3E 常取決於最後結果表現，因此自然也應納入績效評量，具體範圍如下（Holzer & Yang: 2004: 17）：

1. 機關確實履行任務程度。
2. 組織運作過程產生考慮不周或非預期影響情形。
3. 回應外界民意程度。
4. 與外界民間團體互動情形。
5. 機關適當遵守法令規範程度。
6. 機關生產力。

筆者認為上述因素差異性與結果因素的考量，意味著績效評量應不僅只呈現客觀數據，也要能反映組織實際情形與政策需求。

（二）人員面

人員不只是產生績效資訊的單元，其個別差異更會影響評量結果。值得注意的是，個人接受績效評量時，不論是從過程面或結果面觀察，雖然都是工作有關的行為或表現，但影響此行為或表現的原因，卻可能來自於內在因素（如個人原有條件）與外在因素（如外在的要求）。例如某員工績效表現差，可能是因為個人條件不足以勝任工作，但也可能是機關給予不當要求或資源不夠所致。對此現象，Teodorescu（2006）以「職能」（competence）與「知能」（competency）來區隔：職能指人員從事工作所需具備的知識、技能（skill），或是能力（ability）；而知能則指人員原先具備的生理與心理條件，兩者運用於績效評量的考量差異如表 2 所示：

表 2：績效評量與知能及職能的關係

基於知能的績效評量	基於職能的績效評量
<p>探討個人知能所涵蓋的行為、技能、知識、特質（attributes）等因素所形成的整合架構及關係。</p> <p>上述架構中的各因素也要進行分類，並區隔出個別因素的重要性與優先次序。</p> <p>探討個人知能表現與訓練、任用，以及所從事計畫與工作流程間的關連性。</p>	<p>探討個人在組織、部門、團隊，以及個人擔任職務時，是否合乎要求，並且能一致性地達成目標。</p> <p>個人從事工作所運用的技能與知識與產出結果間的關連性；並要考慮所處環境是否提供必要且穩定的支持。</p> <p>探討職能表現的重點在於：1.人員是否瞭解外界對其工作期望；2.外界是否提供人員具體評量指標；3.人員是否自組織獲得足夠資源以達成目標；4.組織人事管理制度是否提供足夠的引導，使人員可以達成目標或要求。</p>

資料來源：Teodorescu, 2006: 29.

區隔知能與職能概念，使人員面的績效評量更能釐清問題的根源：人員特定績效表現可能取決於原先人員資格設定的正確性（知能），也可能與組織提供人員履行職責所需資源充分程度（職能），具有密切關係。

綜合組織面與人員面的觀念轉變，筆者認為今日績效評量雖然仍是蒐集或測量人員的行為表現，但考量的廣度與深度則更重視組織與人員特性：就組織而言，應該基於不同權重、次序、以及目標需求來調整評量焦點，使其兼顧整體性與個別性；就個人而言，則是要區隔績效是內在或外在因素所導致，以期採取適當的因應或調整行動。

二、績效評量的詮釋與運用

當評量範圍擴大，不僅蒐集資料變多。各個資料也更無法單獨評量或運用，因為在組織整體系統下，資料間都是相互影響甚至形成助力或阻力，例如職能與知能在概念上雖然可以區隔，但特定績效表現卻不易區分何者發揮較大影響力（Teodorescu, 2006: 28-29），基於此，績效評量乃需結合管理作為，即一方面超越

個人層次，而擴大至關切機關各層次的績效表現；另一方面則是將績效評量融入管理作為中。以下分述之。

（一）擴大績效評量關切範圍

雖然績效評量的基本觀察單位仍然是個人，但是在評量資訊擴大後就可依需要進行組合，以因應管理需求。例如 Townley、Cooper 與 Oakes（2003）等人主張績效評量目標應在於追求整體組織管理的「合理化」（rationalization），亦即運用績效評量與管理，來帶動組織對本身核心業務（core government business）、使命（mission）、目的（goals）、結果（outcomes）、策略（strategies）等的定位：一方面，核心業務可經由層層區分，最後轉化為績效評量與管理的指標；另一方面，藉由各層次績效評量與管理來調整政府核心業務。此間關係如表 3 所示：

表 3：進行績效評量的配套考量

類別	觀察焦點
政府核心業務	政府運作或成立的基本業務為何？
使命	1.業務主管機關的整體意圖（purpose）為何？ 2.顧客對象為何？
目的	機關須達成或實踐的使命內容為何？
結果	機關應期望獲致什麼工作成果？
策略	機關應採行何種途徑以確保能達成目標？
績效評量	對於預期成果，機關應達成何種程度？
績效管理	機關人員期望的成果為何？支持人員達成的力量為何？應達到何種程度？

資料來源：Townley, Cooper, & Oakes, 2003: 1052.

除了組織內部運用外，績效評量甚至可以延伸至跨部門（組織），甚至於組織外部，均可納入並作為設定組織與外界利害關係人互動合作的考量依據，例如針對組織績效表現較弱勢部分尋求外界協助、或是將組織對外行銷溝通的內容中，也就是績效表現較佳的項目作為行銷素材（Melkers, 2006: 74-78; Herranz, 2009: 448）。換言之，擴大評量範圍將使績效評量成為績效管理，並成為組織運作的考量項目。

(二) 賦予積極管理意涵

若可以將績效評量關切範圍擴大並成為組織運作的指引，則其作用自然也不僅是消極的測量行為，更可以成為管理的項目。此觀點可以從組織流程角度說明之：以前文圖 1 為例，原先績效評量的作用，主要是測量組織運作過程各階段的 3E 表現，但是當評量範圍擴大，則管理者除了可將其納入組織運作考量，也可以用來整合不同因素的平台，例如政府機關運作除了要設定本身目標外，尚要回應來自政府體系內部的法制、政策…等，以及政府外部的民意、利益團體…等的要求，這些不同性質因素若能轉化成不同績效評量指標，並據以制定各項監測與改進作為，則有利於管理者進行通盤考量，以及同仁的行動配合（Saltmarshe, Ireland, & McGregor, 2003: 448- 451）。簡言之，績效評量可作為促使同仁隨時調整本身認知與行動，以符合組織目標或整體需求的助力（或壓力）。

上述觀點可再用圖 2 來具體呈現：

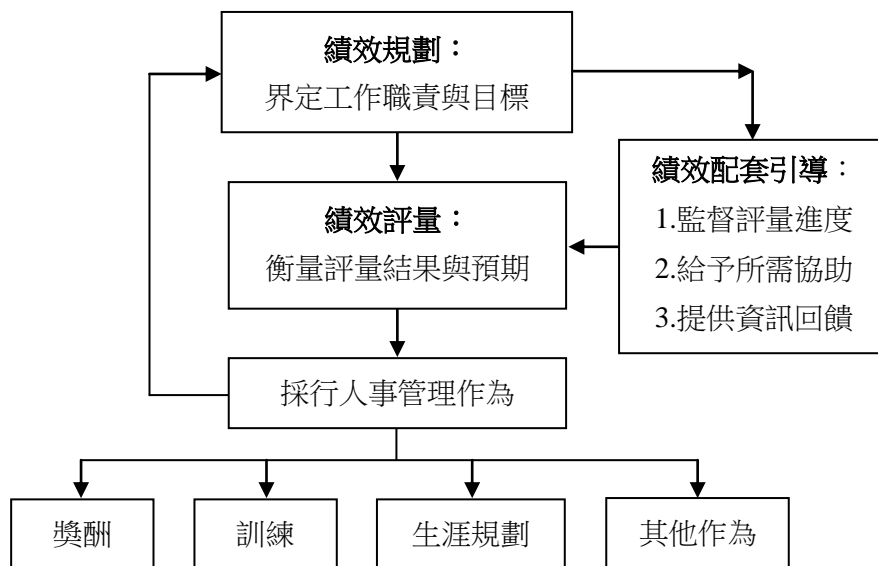


圖 2：績效評量與績效管理的關係架構

資料來源：Bilgin, 2007: 98.

圖 2 顯示績效評量在機關運作流程中具有雙重管理意涵：
第一，藉由績效評量促使組織不斷改進。

進行績效評量所搭配的績效規劃與配套引導等因素，都是組織管理作為的一部分，因而藉由進行評量，管理者便能瞭解原先計畫與實際執行的落差，進而採行必要變革而成為不斷自我調整的循環。

第二，藉由績效評量採行各項人事管理作為。

除了建立改進機制，評量結果自然也可以作為後續人事管理依據，包括獎勵、訓練、生涯規劃…等，使人員各項作為更符合機關需求。

綜合前述歸納，今日績效評量已轉化為組織整體績效管理的環節之一，亦即評量只是工具或手段，組織進行績效評量是藉以整合單位間的本位思考或層級間的地位落差，進而促使所有人共同合作以達成整體目標。

三、員額評鑑與績效管理的整合

在重視資訊流通與回應外界需求的環境下，重視並提升績效不只是今日政府運作的基本原則，更是各項人力管理與運用的趨力（driver），其具體表現有下（Ingraham, Selden, & Moynihan, 2000: 58）：

第一，績效是規劃人員各類報酬或工作激勵措施時，需符合的條件。

第二，個人、團體，或組織有不同的績效表現，就要輔以不同的回饋或處置作為。

第三，績效是功績用人及各種人員管理措施的核心考量。

第四，民選首長或政務官在界定各類組織使命或工作架構時，均應以績效評量結果為決定基礎。

第五，組織不同人事管理措施或獎酬系統，均應以績效作為共同標準。

另一方面，一個具有廣博性且能對組織能產生建設性意義的績效管理，也不應只是涵蓋「由上而下」或「由下而上」等技術問題的評量作業而已，而是應以組織整體期望結果、運作特性，以及各因素間互動關係等實際現況為基本考量（Kendrick, 2011: 63- 67）。基於此，今日組織人力運用與管理除了應藉由評量作業來呈現績效外，也應發展出更宏觀的績效管理策略。此論點可舉「經濟合作暨發展組織」（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）的研究成果來說明：其主張各會員國推動績效評量工作時，應將個人工作表現與組織績效管理合併考量，同時，評量除了控制與監測的作用外，也要納入引導與協調，以及策

略性與操作性的管理與規劃作為，如此評量才能對人員管理產生解決問題或不斷提升等建設性的作用，此主張內容如表 4 所示（Reichard, 2002: 6）：

表 4：OECD 會員國政府績效評量的基本內容與重點

績效管理 執行階段	表現組織層次績效的管理作為	表現個人層次績效的管理作為
策略性與操作性 規劃階段	1. 策略性的績效表現規劃： (1) 界定使命（mission） (2) 決定各績效表現之優先次序 (3) 規劃績效方案 2. 操作性的績效表現規劃： (1) 目標設定 (2) 產出與預算編列 (3) 設定績效指標	1. 進行溝通以瞭解使命內容，並對組織產生認同感 2. 全員參與規劃內容 3. 尋求內在激勵（intrinsic motivation），如工作豐富化 4. 接受訓練與發展 5. 工作界定與專業化 6. 同仁彼此協助 7. 對績效內容建立共識 8. 運用外在激勵（extrinsic motivation），如物質誘因 9. 配合上級領導
引導與協調階段	1. 評量與解讀各項績效指標內容 2. 成本計算	1. 評量個人績效表現成果 2. 評量個人績效表現過程（如時間、工作差異性）
控制與改善階段	1. 績效成果監測與評估 2. 比較不同績效表現並設定學習標竿（benchmarking） 3. 評估各項投入與產出 4. 彙整績效成果	1. 上級對個人表現提供回饋 2. 上級認可績效評量結果 3. 進行獎懲 4. 同仁參與提出意見

資料來源：Reichard, 2002: 6；呂育誠，2012: 38。

根據上述邏輯，今日各級政府進行員額評鑑時，或也應整合績效評量與管理觀念，使其如前文圖 2 所示，一方面成為機關持續改善並提升績效的循環動力；另一方面則作為採行各項人事管理作為的依據，此觀點具體表現有下：

第一，對受評機關整體而言，藉由評鑑來建立核心績效願景與目標。

第二，對受評機關所屬機關及單位而言，則是藉由評鑑以區隔不同業務的重要性或優先次序；並檢視現行作法的必要性（例如是否維持、修正或廢止）與可替代性（例如是否可以採委外方式由民間辦理）。

第三，對個別人員而言，則是經由準備評鑑資料與接受考評，釐清目前職責內容的適當性，以及未來發展或轉型的可能性。

上述三項功能雖然分屬不同層次，但卻是彼此相扣、交互影響，且需上下層級共同合作方能達成：對高層決策或規劃者而言，設定績效目標固然是基於施政承諾或個人理念，但也要考慮組織條件及部屬實踐的能力；對基層人員而言，依法行政當然是基本要求，但也要盡力發揮能力才能展現績效並通過評鑑。而員額評鑑在整合績效管理理念後，亦可在監測、矯正等消極功能外，更注入改進、互利等積極效益。

肆、邁向績效導向的員額評鑑與人力運用

員額評鑑導入績效評量與績效管理概念，不僅可避免目標與手段的錯置，更將使評鑑提供組織轉型與功能提升的契機。基此觀點，本部分將提出未來員額評鑑在機關人力運用上可採行的策略途徑。

一、納入績效觀點的員額評鑑內涵

本文於「貳」的小結曾提及：今日員額評鑑不只是「數人頭」的工作，而是對組織與人員進行全面性的檢視。因此儘管前文所引述的績效評量概念，與我國員額評鑑制度定義或作法不盡相同，但從其概念的轉變與作法上的運用，筆者認為卻相當適合用來闡釋員額評鑑的目標與內涵，以下分述之。

（一）評鑑目標的再定位

員額評鑑的主要目標固然是依總員額法規定進行員額精簡，然而顯而易見的，即便整個政府組織員額數降低，各機關也會因為業務互有消長，而在員額配置有不同增減考量；另外，員額評鑑與組織評鑑雖然概念不同，但在實務上則是密不可分

的，亦即員額增減不僅會影響組織規模，也會連帶牽動目標設定與業務調整，故前述績效管理概念對員額評鑑的首要意涵，就是提供評鑑目標再定位的思考：

1. 員額增減 vs. 人力合理配置

員額評鑑最明顯的作用固然是作為員額增減的依據，但是若從績效評量與組織各因素結合的宏觀角度論之，其定位應是作為機關人力配置合理化工作的起點，亦即因應時空環境改變與業務消長，二級機關藉由評鑑進行三級機關與所屬機關人力的「重分配」。

2. 員額數量導向 vs. 人力素質導向

人員編制數增減向來是各機關對員額評鑑的關切焦點，但是在政府資源不足的限制下，期望大幅增加數量不僅不可行，且不必然是良好的選擇，因為數量愈多將更增加管理複雜度；故藉由評鑑對組織、業務、工作流程等面向的綜合考量，或可促使機關正視提升人力素質的必要性，例如採行不同工作方法使機關能以最少的人數，來滿足各項業務需求。

3. 員額編制 vs. 人力功能發揮

傳統機關運作由於組織編制表與職責配置的規定，人員的工作較傾向採「指派」方式決定，亦即上級基於法令或政策目標，將工作層層向下分配至基層，而人員只要完成上級指定工作就算是履行責任或「績效良好」。然而員額評鑑採「由下而上」的績效呈現方式後，前述作法勢須改變，亦即人員必需更主動且積極發揮能力，才能凸顯自己在機關的存在價值。此情形正如同前述績效評量是作為績效管理的動力與基礎的觀點。

筆者認為上述三項評鑑目標的再定位，與前述績效管理的發展趨勢是相同的，亦即評鑑的根本意義，在於促使機關合理轉變，以期更密切整合機關整體目標與個人工作，並產生更積極效益。

（二）賦予評鑑積極內涵

從相關法制內容觀之，員額評鑑的主要工作就是評鑑小組考察各機關對評鑑指標項目表現情形，並經討論形成結論後，進行員額控管與精簡。但是從前述績效管

理與組織管理相結合的概念可知，未來執行員額評鑑應可賦予更積極的管理意涵，具體有下：

1. 調整機關目標

員額評鑑由於配合行政院組織改造，以及總員額法訂定員額上限，故普受公務人員關注，然而從績效管理角度而言，評鑑也正是通盤審視機關既有目標的契機。由於許多機關設置已有長久歷史，在時空轉變與科技進步下，組織目標不一定能與時俱進，或是符合現有員額能力負擔，故藉由評鑑瞭解人力運用情形，正可作為調整機關總目標的最佳依據。

2. 檢討管理策略

今日政府事務經緯萬端，且常需跨單位、跨專業的合作，故管理者即使事必躬親也不一定符合各界期望。因而藉由評鑑與管理的交互運用，應可以協助發掘各單位與人員工作上的強項與弱勢，同時協助管理者檢討現行策略，包括汰弱扶強及設定工作重點、優先次序等，進而達成「事半功倍」效果。

3. 改變工作內容

如前所述，「由下而上」的指標內容呈現方式，將可促使人員發揮積極功能，而對組織管理而言，則是工作的重分配與再設計。在人力有限的情形下，「一個蘿蔔一個坑」、「做一天和尚撞一天鐘」的思維將不再適用，取而代之的，將是藉由評鑑的整體考量，使人員必須界定本身工作步調與重點，以及與其他職務相互配合的可行性，以期具體呈現該職務的重要性及績效。

若員額評鑑只是「為評鑑而評鑑」，甚或「為裁員而評鑑」，則不僅窄化其功能，更可能引起受評機關與人員不必要的疑慮與抗拒；相反地，若能參考前述績效管理進行觀念轉變，並結合組織人力運用目標定位與人力管理，則不只可擴大評鑑綜效（synergy），更應是受評機關與人員較可以接受的可行政策。

二、策略建議：提升人員職能與知能的績效潛力

儘管員額評鑑項目包括組織、業務…等層面，但各類資料產生的基本單位都是組織中的個人，故組織管理與人力運用的實踐重點，就是使人員在組織中的各項表

現都是有績效的（呂育誠，2012）。此外，員額評鑑並非是「為評鑑而評鑑」，而是要結合組織特性與人員原有被指派的工作權責（Gabris & Ihrke, 2001: 159），故執行時當然也要能反映人員工作實況。

基上理由，未來員額評鑑的關切焦點就有下列二類：

第一，人員面的知能與職能。如前文表 2 所述，特定工作表現可能是基於原有知能，也可能是基於組織所賦予的職能，故區隔此二因素後方能採行適當的因應作為。

第二，工作上的消極與積極表現。由於每位公務人員的職務內容均是依法授予，因此能在職務上尋求突破、不斷精進固然是績效良好的積極表現，但是謹守本份、符合法定規範並達成任務，雖然看似消極，但也應是合格的表現而不能視為是績效不佳。

若將上述二類考量進行整合，則可形成下列四項員額評鑑的關切焦點：

（一）知能的消極表現

此焦點主要是評量人員在個人知能上，是否符合職務的基本要求，簡言之，就是評量人員是否「夠資格」擔任目前職務。此類焦點對高層決策者或規劃者可能指「自我要求」，例如是否具備相當的專業知能？是否瞭解組織全盤狀況？…等；而對基層執行者而言，由於其多屬依法進用，故關切重點可能是「符合標準」，例如是否具備從事職務所需的本職學能。

（二）知能的積極表現

此焦點主要是評量人員在個人知能上，是否可產生積極的貢獻與成就，也就是能自我提升或超越。對高層決策者或規劃者而言，此項可能指「激發引導」，即除了履行法定職責外，更能積極啟發同仁意願或潛能；而對基層執行者而言，則可能指「發揮綜效」，也就是更充分發揮個人能力，產生職務以外的不同優良表現或成果。

（三）職能的消極表現

不同於前二項，此焦點是以工作為中心的職能表現，並以滿足法定職責為基本評鑑重點。對高層決策者或規劃者而言，可能指「指揮監督」，即是否落實職務賦

予的權責；同樣的，對基層執行人員而言，可能指「依法行政」，即各項作為均能符合法定標準或要求。

（四）職能的積極表現

此焦點重視在工作上能發揮積極功能，或是超越工作原有要求。就高層管理者或規劃者而言，可能指「實踐承諾」，即是否能達成其任職的施政理念或願景；對基層執行者而言，則可能指「主動創新」，即積極賦予工作更豐富或更具品質的內涵。

上述四項員額評鑑關切焦點用圖 3 表示如下：

		消極 (基本的或合格的績效表現)	積極 (理想的或合乎預期的績效表現)
知能 (個人條件)	決策者或規劃者： 自我要求	決策者或規劃者： 激發引導	
	基層執行者： 符合標準	基層執行者： 發揮綜效	
職能 (個人工作方式)	決策者或規劃者： 指揮監督	決策者或規劃者： 實踐承諾	
	基層執行者： 依法行政	基層執行者： 主動創新	

圖 3：員額評鑑的關切焦點

資料來源：筆者自行歸納。

筆者認為圖 3 除了是員額評鑑過程中的關切或評量焦點，也可指出了受評機關組織管理與人力運用應有的發展趨向，亦即在消極面藉由評鑑督促人員符合知能上與職能上的基本規範；在積極面則鼓勵人員不斷超越或提升，如此員額評鑑與組織管理與人力運作，將可形成持續「向上提升」的正向循環，使組織與人員同樣受益。

伍、結語

配合行政院組織改造與總員額管制等相關法制相繼施行，員額評鑑勢將成為各級政府機關組織變革的重大影響因素。本文認為若只是從狹義的人數增減來視之，則評鑑不僅會淪為機關間爭奪人力的「零和」賽局，更可能變成「為評鑑而評鑑」、「為精簡而評鑑」，從而妨害機關正常運作。

從績評量整合績效管理的概念轉變可知，評量除了要考慮蒐集資訊與測量的正確性之外，更可以藉以作為績效管理的動力，即藉由評量呈現人員與組織運作表現上的優劣，再據以進行相對的管理或改進作為，如此組織運作方可形成「修正／改善」的正向循環。

基此理念，員額評鑑對未來政府組織管理與人力運用的意義，就是注入績效概念，並從人員的職能與知能、消極面與積極面兩類別，一方面發掘機關運作可能的不足或優勢；另一方面則指引未來調整方向。筆者認為藉由此概念再定位與內涵再詮釋的轉化，不僅更能確立員額評鑑的正當性與必要性，更能有助於提升整體政府運作績效。

參考文獻

- 行政院人事行政總處（2010）。「員額評鑑服務專區」，2013年12月5日取自行政院人事行政總處，網址：<http://www.dgpa.gov.tw/mp.asp?mp=38>。
- 呂育誠（2012）。政府組織改造過程公務人員應慎思的三件事：界定績效、提升績效、表現績效。*人事月刊*，第323期，頁31-42。
- Bilgin, K. U. (2007). Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Tword Personnel. *Public Personnel Management*, Vol.36 (No2): 93-113.
- Boland T., & A. Fowler (2000). A Systems Perspective of Performance Management in Public Sector Organizations. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.13 (No.5): 417-446.

- Gabris, G. T., & D. M. Ihrke (2001). Does Performance Appraisal Contribute to Heightened Levels of Employee Burnout?: The Results of One Study. *Public Personnel Management*, Vol.30 (No.2): 157-171.
- Herranz, Jr. J. (2009). Multilevel Performance Indicators for Multisectoral Networks and Management. *The American Review of Public Administration*, Vol.40 (No.4): 445-460.
- Holzer, M., & K. Yang (2004). Performance Measurement and Improvement: an Assessment of the State of the Art. *International Review of Administrative Sciences*, Vol.70 (No.1): 15-31.
- Ingraham, P. W., S. C. Selden, & D. P. Moynihan (2000). People and Performance: Challenges for the future Public Service — the Report from the Wye River Conference, *Public Administration Review*, Vol.60 (No.1): 54- 60.
- Kendrick, K. (2011). Keys to Successful Performance Measurement. *The Public Manager*, Vol.40 (No.1): 62-67.
- Melkers, J. (2006). On the Road to Improved Performance: Changing Organizational Communication through Performance Management. *Public Performance & Management Review*, Vol.30 (No.1): 73-95.
- Reichard, C. (2002). *Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries*. PUMA/HRM (2002)9. Paris, French: OECD.
- Saltmarsh, D., M. Ireland, & A. McGregor (2003). The Performance Framework: A Systems Approach to Understanding Performance Management. *Public Administration and Development*, Vol.23 (No.3): 445-456.
- Shafritz, J. M., D. H. Rosenbloom, N. M. Riccucci, K. C. Naff, & A. C. Hyde (2001). *Personnel Management in Government: Politics and Process* (5ndEd.). New York: Marcel Dekker.
- Teodorescu, T. (2006). Competence versus Competency: what is the Difference? *Performance Improvement*, Vol.45 (No.10): 27-48.
- Townley, B., D. J. Cooper, & L. Oakes (2003). Performance Measures and Rationalization of Organization. *Organization Studies*, Vol.24 (No.7): 1045-1071.

Personnel Headcounts Evaluation: Its Influences on Civil Service Management and Deployment

Yue-Chang Lue*

Abstract

In connection with the organization reform of the Executive Yuan whose main point is staff reduction, Personnel Headcounts Evaluation (PHE) serves not only as a technical procedure but also as a change agent that will influence the work, size, and even sense of duty of government employees. PHE plays a more important role in influencing personnel management and deployment than just a technical change. This paper argues that PHE can be developed as an integration mechanism to motivate performance and improve the competence of civil service. Besides, PHS can bring positive effects -- by integrating different actions and goals of a government agency, as well as by motivating self innovation and development of civil service.

Keywords: Personnel Headcounts Evaluation (PHE), civil service management, organization reform.

* Professor, Department of Public Administration and Public Policy, NTPU.