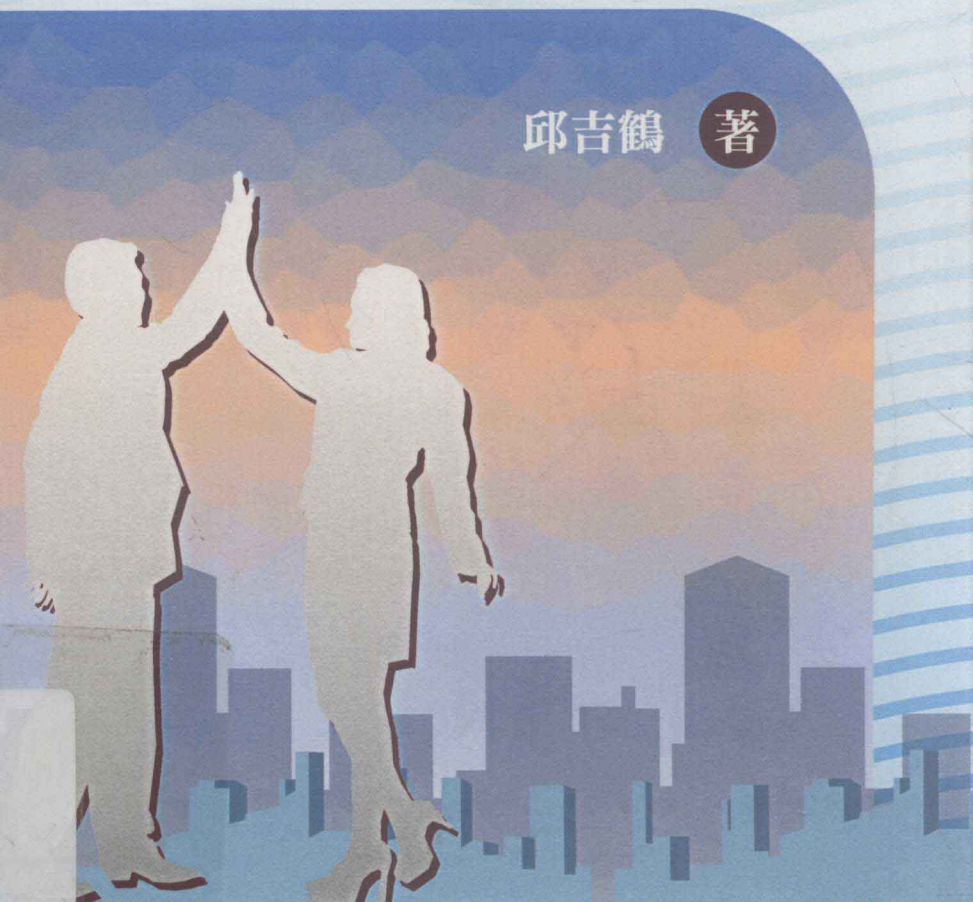


行政機關 績效管理

邱吉鶴 著



行政機關 績效管理

邱吉鶴

著



行政機關績效管理 / 邱吉鶴. -- 一版. --
臺北市：秀威資訊科技, 2008.04
面； 公分. -- (社會科學類；AF0078)

ISBN 978-986-221-006-2 (平裝)

1. 行政管理 2. 績效管理

572.9

97006761



社會科學類 AF0078

行政機關績效管理

作 者 / 邱吉鶴

發行人 / 宋政坤

執行編輯 / 黃姣潔

圖文排版 / 鄭維心

封面設計 / 蔣緒慧

數位轉譯 / 徐真玉 沈裕閔

圖書銷售 / 林怡君

法律顧問 / 毛國樑 律師

出版印製 / 秀威資訊科技股份有限公司

台北市內湖區瑞光路 583 巷 25 號 1 樓

電話：02-2657-9211 傳真：02-2657-9106

E-mail：service@showwe.com.tw

經銷商 / 紅螞蟻圖書有限公司

台北市內湖區舊宗路二段 121 巷 28、32 號 4 樓

電話：02-2795-3656 傳真：02-2795-4100

<http://www.e-redant.com>

2008 年 4 月 BOD 一版

定價：330 元

• 請尊重著作權 •

Copyright©2008 by Showwe Information Co., Ltd.

序

近二十年來，行政機關績效管理的推行已蔚為風潮，例如 1980 年代英國首相柴契爾夫人的國營企業私有化，1990 年代美國總統柯林頓的政府績效成果法，無不希望從績效管理著手，促進行政機關的改造，提升國家整體的競爭力。

本書旨在探討我國行政機關績效管理制度的建構與發展，並參酌英美先進國家相關作法，以為未來行政領域研究與實務的運用。本書共蒐集作者著作或服務於行政院研考會與同仁合著共 8 篇文章，其內容包括：第一章領導策略與績效管理，闡明行政機關管理的兩大核心主軸；第二章行政機關績效評估制度，介紹我國中央機關績效評估制度的發展與運作；第三章構型理論之績效評估制度，研析以多構面評估觀點，建構行政機關不同層級績效評估制度；第四章交易成本理論之公共工程績效評析，從交易失靈因素分析提出公共工程執行績效評估方法；第五章英美兩國績效評估制度之比較，從兩國績效管理制度改造過程中，找出可供我國借鏡之處；第六章愛爾蘭及澳大利亞國營企業的績效評估，研析兩國公營企業績效評估方法，以為建構我國國營事業績效評估的參考；第七章重大社會事件之專案調查，介紹行政調查權的運用及專案調查的方法；第八章反恐怖危機處理機制的研究，研析可能發生恐怖事件的類型，以及如何建構危機處理體系。

本書的得以出版，對於行政院研考會宋主任秘書餘俠、卜科長正球及黃科長宏光合著的文章表達感謝，也要感激原服務行政院研考會管制考核處同仁的共同工作智慧；同時，對於作者秘書

翁千惠小姐幫助校對等事宜，以及秀威資訊科技公司協助出版，特表申謝。

邱吉鶴 謹序
2008 年 2 月

目次

序.....	i
第一章 領導策略與績效管理.....	1
壹、前言.....	1
貳、文獻探討.....	2
參、研究方法.....	9
肆、研究結果.....	14
伍、結論與建議.....	23
第二章 行政機關績效評估制度.....	37
壹、緒論.....	37
貳、績效評估制度理論之探討.....	41
參、我國現行行政機關績效評估制度之分析.....	57
肆、我國行政機關績效評估制度之建構.....	67
伍、研究發現與建議.....	78
第三章 構型理論之績效評估制度.....	89
壹、前言.....	89
貳、構型理論與公部門之績效評估.....	91
參、個案研究——考選部績效評估制度分析.....	96
肆、公部門績效評估建構之研究結果分析.....	99
伍、結論.....	107
第四章 交易成本理論之公共工程執行績效評析.....	113
壹、緒論.....	113
貳、文獻回顧.....	114
參、研究設計.....	120

肆、個案研究——北區第二高速公路工程	122
伍、問卷調查結果分析	128
陸、結論與建議	133
第五章 英美兩國績效評估制度之比較	139
壹、前言	139
貳、英國績效評估制度	140
參、美國績效評估制度	147
肆、英美兩國績效評估制度之比較分析	150
伍、結語	154
第六章 愛爾蘭及澳大利亞國營企業的績效評估	157
壹、前言	157
貳、愛爾蘭部分	158
參、澳大利亞部分	167
肆、愛爾蘭及澳大利亞值得借鏡之處	175
伍、結語與建議	180
第七章 重大社會事件之專案調查	185
壹、前言	185
貳、專案調查作業程序與方式	186
參、案例——阿瑪斯號污染事件	188
第八章 反恐怖危機處理機制之研究	209
壹、前言	209
貳、危機與恐怖事件分析	212
參、我國可能面臨的恐怖主義危機	227
肆、我國危機處理相關法制規範	231
伍、我國現行憲政體系下危機處理分工	240
陸、我國反恐怖危機處理機制運作檢討分析	249
柒、結論與建議	258

第一章 領導策略與績效管理

壹、前言

近二十年來，各先進國家為回應社會的需求及重建政府的角色，無不進行公共管理的改革，希望建構符合未來需求的治理模式。經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）指出，若干私部門的績效管理技術獲得公部門採用，但從改革經驗中，這些國家發現公部門的現狀和公共利益間出現落差，以致他們將焦點放在「領導」(leadership)層面的研究，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; 余致力、陳志瑋, 2005: 1）。因此，行政領導者如何建立策略性的認知，妥適運用行政機關資源與管理工具，以提昇整體組織效能，縮減民眾期望的落差，便成為一個值得探討的重要課題。

Bennis (2001) 認為，在迅速多變的時代，領導的重要性，不言而喻。近十年來，隨著地球村出現、科技和資訊網路的發展、人口結構和多元文化帶來的衝擊等，使得組織外部環境發生急劇變化，促使其經營管理變得高度不確定和不可預測。在此情況下，政府、企業或其他非營利組織，都不再能夠依循過去經驗法則、按部就班、有條不紊地照計畫執行，並加以控制。再就領導方面而言，即過去所謂的特質領導、行為領導、情境領導及魅力領導等理論主張均已不足因應之處。面對高度不確定的未來，領導者應採什麼樣的領導策略或方式，運用在績效管理活動上，對組織績效具有其影響效果，乃是本文主要的研究動機。

行政機關是國家公權力行使的象徵，亦為民眾服務而存在。政府依照國家的體制成立不同專職的行政機關，依據法制體系訂定法律、命令及行政規則，依法行使每項職權，這也是行政機關與一般企業或非營利組織不同的專有制度與文化。在政府組織結構與規章限制下，行政首長應採取何種領導策略，對行政部門施政績效所能產生的效果如何，則為目前相關研究較欠缺探討之處，亦為本文研究的重點。

本文綜觀行政機關面臨的相關問題及理論研究的缺口，提出研究目的包括：一、分析目前行政首長所採取的領導策略。二、剖釋行政機關的績效管理制度。三、解析行政首長應採取何種領導策略，運用在績效管理活動上，對行政機關績效具有助益。

本文共分為五節，除本節外，第二節為文獻探討，綜析領導策略及績效管理相關文獻，以為本文研究理論基礎，第三節提出本文的研究設計，第四節進行調查結果資料量化分析，第五節為結論與建議。

貳、文獻探討

一、領導策略

領導是指兩人以上特定的影響關係 (Hollander & Julian, 1969; Janda, 1960; Bowers & Seashore, 1969; Jacobs, 1970)，透過組織活動 (Stogdill, 1948; Hemphill & Coons, 1957; Morphet et al., 1982; Szilagy & Wallace, 1983; Yukl, 1989; Jacobs & Jaques, 1990)，創造一種理想氣氛 (Hanlon, 1968)，說服他人 (Davis, 1972; Kerr & Jermier, 1978; Jago, 1982; Koontz & Weihrich, 1990)，以達到特定的組織目標 (Tannenbaum et al., 1961; Mintzberg, 1985)。

領導理論依研究的演進，大致可分為特質論、行為論、情境論及魅力論等不同階段。近年來，學者逐漸走向領導實務方面的研究，也就是研究為何會有卓越領導者的出現。一位卓越領導者在領導過程中扮演什麼角色及做什麼事，或採取什麼方法達成組織績效，學者稱之為「策略領導」(strategic leadership) (Elenkov et al., 2005: 666)，即領導者採用什麼策略或方式運用在績效管理上，以有效提升組織績效。Ulrich 等 (1999) 在其合著《Results-Based Leadership》一書中，綜合領導相關的研究提出領導屬性模型，在其模型中發現領導屬性的關鍵元素包括個人性格、知識及行為，也就是領導者必須做到什麼、知道什麼與成為什麼樣的人，Ulrich 等認為領導者採取的領導策略或方式，大多脫離不了四個領域：展現個人風格、確定方向、鼓舞員工及帶動組織。

相同地，Kouzes 與 Posner (2003) 利用個案分析和問卷調查方式，經由二十多年不斷探討組織領導過程，找到卓越領導經驗中最常見的五項實務要領，包括：以身作則、喚起共同願景、向舊習挑戰、促使他人行動及鼓舞人心，由於該研究結果係經由大型的實證研究，研究範圍亦包括了行政機關、企業及非營利組織，且國外已有一百五十篇以上博士論文及相關期刊研究引用作為立論基礎 (高子梅譯，2004: 17-46)，本文亦將之引用於我國行政機關首長領導策略的研究。茲將 Kouzes 與 Posner (2003) 所提出的五項領導策略構念引述如下：

- (1) 「以身作則」(model the way)：領導者必須釐清自己的價值觀，然後結合行動與組織共同價值觀，樹立榜樣。Rokeach (1973) 指出價值觀是持久不變的理念，樹立楷模的價值觀是指如何做好事情；組織的價值觀是指領導者和追隨者渴望共同獲得的東西。
- (2) 「喚起共同願景」(inspire a shared vision)：領導者必須具備前瞻性，勾勒出組織未來的願景，爭取他人的支持，培

養組織命運共同體的觀念；領導者之所以與眾不同，在於他能提出更高的理想及價值，喚起組織成員的自覺（Burns，1978），並將願景與價值觀具體化，建立完善的經營環境（Richards & Engle，1986；Sashkin，1988）。

- （3）「挑戰舊方法」（challenge the process）：領導者必須不斷尋找新的機會，以創新促進變動、成長和改善；不斷鼓勵員工進行實驗和冒險，從錯誤中學習成長。領導是轉換組織員工的心靈到一個有動機且可執行的高層次境界（Parry，2000），影響組織成員產生態度與想法的改變（Robbins，1994），讓員工擁有工作的資源、技能和知識（Yukl & Nemeroff，1979），使員工為組織任務和目標貢獻。
- （4）「促使他人展開行動」（enable others to act）：領導者應該推動合作性目標、建立互信，促進團隊合作，藉由權力下放和分享，強化員工的分量。領導者必須能夠激勵員工，營造組織共同的願景與目標，在過程中讓員工參與（Friedman & Langbert，2000），並提供指導和支持，以確保個人配合團隊目標（Evans，1974；House & Mitchell，1974）。
- （5）「鼓舞人心」（encourage the heart）：領導者應經常感謝員工個人傑出的表現，肯定其貢獻，並創造社群精神，大力頌揚勝利成果。領導者應建立人員資源策略指標（Buhner，1997），激勵部屬（Levine，1994；Friedman & Langbert，2000），引發其信心和熱忱，共同贏得組織競爭優勢。

二、績效管理

績效係指組織和人員活動的一個結果，而績效管理乃是組織中之領導決策、作業流程、管理員工、創新學習和持續改進等一系列活動（Saltmarshe et al.，2003）。《績效名詞辭彙》（Glossary of Performance

Terms) 一書提出，績效管理包括組織中任何層級（個人、部門或整體）應加瞭解及採取行動的績效相關議題（IdeA [Improvement and Development Agency for local government]，2003）。因此，績效管理含蓋了組織中制度、流程及績效評量等相關議題，包括領導、決策、流程改善、後勤支援、激勵措施、創新學習及風險管理等有助改善組織績效事項。

回顧績效管理相關研究文獻；一九七〇年代，大多研究以績效評估方法為主，偏重於如何透過組織或個人績效評估引導決策與產出；一九八〇年代以後，研究者注意到規劃與執行的重要性，相關研究強調績效目標的設定與系統流程活動的管理；至一九九〇年代，Kaplan 與 Norton (1992) 提出平衡計分卡，引起了績效管理的研究風潮，紛紛將平衡計分卡觀點運用在組織、方案或個人績效管理與評估方面研究，近年已有學者將其發展為策略績效管理的理論（Curtright et al.，2000；Thompson & Strickland，2001；Sureshchandar & Leisten，2005；Verweire & Berghe，2004）（表二）。

根據策略績效管理相關理論的主張，認為績效管理仍為一個連結策略、資源和流程的系統（Sureshchandar & Leisten，2005：14）。其中，Verweire 與 Berghe (2003) 提出「整合性績效管理」(Integrated Performance Management, IPM) 理論，主張績效管理包括：目標設定、作業流程、支援活動、評估與控制及組織行為等五項管理活動，認為 IPM 是一個協助組織規劃、執行和改變策略的流程，能夠促使組織的發展及執行組織的策略，提升組織期望的績效；同時認為假如組織能夠做到策略連結，IPM 是個有效的工具（Verweire & Berghe，2003：783-784）。IPM 雖然尚未用在政府部門績效管理方面研究，但是政府部門與企業組織功能與目的都在於創新或增加組織價值（Jackson，1995），故 IPM 的主張亦得以引用於政府部門；惟組織績效的良窳，除靠組織流程的執行力外，政策本身的價值更形重要，即 Peter Drucker 所說的，必須講究的要有正確的政策（do the

right thing, make the right policy), 因此, 本文增列政策價值活動一項, 期使 IPM 更形完整。茲將六項績效管理構念說明如下:

- (1) 「政策價值」(policy value): 績效管理所使用的策略, 必須確信能夠被執行及策略是有價值的 (Asch, 1992; Neely, 1998; Preble, 1992; Roush & Ball, 1980; Schreyogy & Steinmann, 1987)。即行政機關必須提出正確的政策, 符合時代的潮流及人民的需求, 且能如期執行產生效果。
- (2) 「設定目標」(goal-setting): 管理流程係在如何完成所有的任務, 聚焦在採取有效及合乎道德標準的方法達成組織目標 (Buelens et al., 2002: 635), 讓員工知道組織任務與目標, 每個員工貢獻知能, 使個人目標與組織目標結合, 並適應環境作彈性的改變。
- (3) 「作業流程」(operational processes): 作業流程包括創新、設計、生產、行銷和顧客服務等流程, Sureshchandar 與 Leisten (2005) 認為正常的經營流程包括: 流程設計、標準程序、監督與控制、標竿學習、顧客參與、品質控管、軟硬體設施與技術, 以及作業流程的持續改善。
- (4) 「支援流程」(support processes): 包括支援事業經營和作業流程 (Garvin, 1998; Porter, 1980), Verweire 與 Berghe (2003) 認為組織必須建立管理技能訓練與教育制度、管理會計制度、內部溝通機制及檔案管理制度; 其次 IT 是主要支援工具, 例行性工作應採用自動化設施或用 IT 系統, 工作者花更多時間在系統性問題的改進。
- (5) 「評估與控制」(evaluation and control): Kopezynski 與 Lombardo (1999) 認為績效評估的目的包括: 確認好的績效、確定績效目標、比較判定績效、責任、建立聯盟和信任; Hatry (1999) 繼續增加五項, 包括: 內部與外部預算活動、確認問題、評估、策略規劃及改善。Verweire 與 Berghe

(2003)認為控制不僅是內部控制，而且是學習、診斷與控制系統的交互使用；組織每一個人必須參與控制過程，並激勵員工提出績效改進措施。

- (6)「組織行為」(organizational behavior)：組織應以團隊行動解決問題；一旦特殊任務發生，組織成員應該自動組成團隊解決；同時認為組織規定只是一些說明或障礙系統，應該依規定彈性使用，讓員工感到被高度授權，每個人都覺得有責任去達成組織的任務和目標，並且設計績效獎金制度，連結組織策略和目標的達成。

三、領導策略與績效管理

行政首長採行的領導策略及行政機關的績效管理作為，是行政機關績效表現的二大管理主軸。依據 House (1974) 提出的「路徑——目標理論」(Path-Goal Theory)，認為領導者最主要的任務為調節其行為，以最適當的領導方式，協助部屬瞭解努力的方向，並產生努力的意願，以獲得最大的領導效能。

領導策略強調的是領導者應做什麼事，採取什麼策略帶領組織發展；組織績效管理強調的是如何建構一套有效的績效管理制度，創造組織的價值。Elenkov 等 (2005) 認為領導策略有一些方法會影響組織創新流程 (Elenkov et al., 2005: 667-669)，例如領導者具有更多能力看到影響組織未來的環境因素及提供有效的溝通方法，帶領組織更高層次的創新；領導者經由創造願景及成功處理創新活動，對組織創新產生正面效果；領導者經由選拔人才、獎勵和持續支持變革影響組織創新 (Kanter, 1985)；領導者必須能夠創造一個具生產力工作的組織文化，讓具生產力工作者能得到獎賞 (Avolio, 1999; Podsakoff et al., 1996; Shamir et al., 1993)，這些方法都與組織績效產生影響 (表三)。

根據領導文獻相關學者的主張，領導者必須具備目標管理、溝通能力、激勵技巧、績效評估、決策能力、專業技巧、授權、緊急應變、體恤員工及時間管理等條件（Bass，1985）；必須具備以身作則、喚起共同願景、挑戰舊方法、促使他人展開行動及鼓舞人心等能力（Kouzes & Posner，2003），在組織中應扮演創造者、營造者及改造者角色，領導的精髓即為明確一致的策略目標，強固堅定的執行力及領導價值觀的實踐（Davis，1972）；在領導的過程中，領導包括發現策略議題、系統評量組織氣候、尋找組織創新能力、轉變組織文化與價值及重建全新組織等五個流程（Dreachslin & Saunders，1999）；在組織整體管理及經營過程中，領導者必須確立方向（願景、顧客、未來）、展現個人風格（嗜好、正直、信任、分析能力）、鼓舞員工（獲得支持、權力分享）及帶動組織（建立團隊、創造改變）（Ulrich et al.，1999）。整體而言，領導者的職責就在於建構一套完善的績效管理系統，採取有效的管理方法，帶領組織創造最佳的績效。

Ulrich 等（1999）在其《Results-Based Leadership》一書中指出，有效率的領導者必須將其領導策略與組織績效管理相結合，績效導向的管理有助於領導者將領導策略轉換為組織的成果。換言之，領導者在帶領組織管理的過程中，首先必須確定組織的方向，提出組織未來的願景，廣為宣導，讓所有員工都能知曉與認同；並將組織願景化為目標與策略，付諸行動；這些作為即是績效管理過程中提出具有價值的政策、設立欲達成的目標及採取有效可行的行動策略。

其次，面對外在環境的變化及內部資源的限制，領導者必須帶領員工建立組織的能力，挑戰舊習的做法。所謂組織能力，係指能為組織創造價值的流程、實務與活動，即領導者必須具備將組織方向變成指令、願景化成實務及目標轉換成流程的能力；所謂挑戰舊習，即領導者必須具有引導組織改革創新、引進外部技術與資源，以及創造組

織不斷革新與學習的環境，這些領導策略都必須落實到組織績效管理之作業流程及支援活動上，才能夠發揮組織管理的實質效果。

組織管理績效的呈現，必須仰賴全體員工配合組織的願景、目標及策略，願意投入心力，全心奉獻。因此，領導者必須瞭解及滿足員工的期待，將員工的期待轉換為領導的策略或行為，促使員工認同組織的願景與目標，全心全意的奉獻，讓員工知道他們的奉獻對組織績效是有幫助的，並可得到適當的回饋。而這些領導策略或行為，亦必須與平日組織績效管理之激勵措施及業務活動相結合，方能產生組織管理的綜效。

參、研究方法

一、研究架構

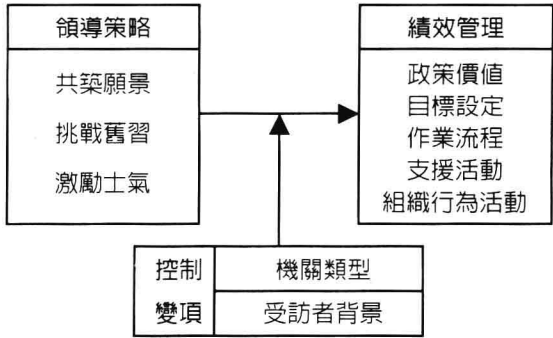
本文研究目的，在探討行政首長領導策略與組織績效管理的關係。根據前述文獻探討，本文參採 Kouzes 與 Posner（2003）提出的最常見的五項實務要領，作為自變項領導策略因素的研究理論基礎；引用 Verweire 與 Berghe（2004）提出的整合性績效管理修正後的六項管理活動，當作應變項績效管理因素的研究理論基礎。由於該二項相關構念首次引用在我國行政機關的研究，國內尚乏相關實證文獻可資參考，因此先就本文調查結果進行因素分析，以呈現二研究變項的因素。

首先，就調查的領導策略五項因素進行因素分析。經分析結果發現，原五項因素明確歸併為三項，即其中以身作則與喚起共同願景合併成一因素，促使他人展開行動與鼓舞人心合併成一因素，而挑戰舊方法仍為一獨立因素；經進一步分析，以身作則與喚起共同願景二因素，其本質與內涵頗為相近，均強調領導者必須清楚表達

其理念與價值觀，經由說服員工建立組織共同的價值，引導員工實現組織的目標與願望，二因素具有高度的關連性，本文將之合併稱為共築願景；促使他人展開行動與鼓舞人心二因素，其本質及內涵亦高度相近，為一系列激勵員工動機與驅動員工採用行動的措施，本文將之合併稱為激勵士氣；而挑戰舊方法強調的為組織創新與變革的方法，本文將之改稱為挑戰舊習。因此，本文以共築願景、挑戰舊習及激勵士氣作為自變項領導策略的研究因素。

其次，就調查的績效管理六項因素進行因素分析。經分析結果發現，其中評估與控制的題項，分別歸併到支援活動及組織行為活動二因素；經進一步分析，就評估與控制的本質與內涵而言，行政機關的績效評估、或方案執行與控制，偏向於組織管理的支援與幕僚領域，而評估過程的激勵及評估結果的獎勵，偏向於組織激勵措施與活動。因此，本文根據調查結果，以政策價值、目標設定、作業流程、支援活動及組織行為活動五項作為績效管理的研究因素。

再者，本文將調查對象的機關類型及受訪者的背景作為控制變項，主要在檢測行政首長領導策略及組織績效管理，是否因機關性質不同而有差異，或受訪者背景對二者的認知是否產生影響。綜合上述，本文提出研究分析架構如圖一：



圖一 研究分析架構