

# 績效悖理之潛因探析： 制度邏輯與心理帳戶觀點\*

胡龍騰\*\*

- 一、前言
- 二、公部門績效悖理之討論
- 三、績效悖理行為的制度邏輯和心理成因
- 四、研究方法與設計
- 五、資料分析與研究發現
- 六、討論與反思
- 七、結論

我國現行之中央部會績效評核制度，推動至今已有十四年的實行經驗，但仍被平面媒體指出，各部會的關鍵績效指標高達八成的內容是「不 K，不 P，也不 I」，未能發揮效果且有流於形

---

\* 本文初稿曾發表於中華大學行政管理學系與中華國家競爭力研究學會所主辦之第六屆地方政府與公共管理國際學術研討會，新竹。感謝東海大學魯俊孟教授在研討會中的評論與建議。同時，作者感謝科技部專題研究計畫 (MOST 100-2410-H-30-074-MY3) 之經費支助。更感謝兩位匿名審查委員在審稿過程中所提供的寶貴修正建議及所進行的學術對話，使本文內容得以更為周延和完整。

\*\* 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授。E-mail: hult@mail.ntpu.edu.tw

投稿日期：2015 年 11 月 10 日；接受刊登日期：2016 年 04 月 08 日。

東吳政治學報/2016/第三十四卷第一期/209-268 頁。

式之嫌。是以，本文之主要目的，在於藉由我國中央部會於績效評核制度推動之實證經驗，試圖剖析其運作現況並回答以下的研究問題：公部門績效評核制度為何產生績效悖理現象？為何會流於形式？有無可能從學理上找到解釋原因？爰此，藉由四場焦點團體座談，包含 11 個部會、22 人次之資料蒐集結果與分析，本文發現，現行機關施政績效評核制度確實已衍生出不少績效悖理現象，而這些悖理現象的集合，便是該項制度已漸流於形式。而本文從制度邏輯和心理帳戶觀點嘗試提出解釋，認為那些已對機關績效評核制度失去信服的機關與人員，會將此一制度與屬試辦階段之團體績效評比制度視為不同的制度或心理帳戶，並將二者予以脫勾處理。一方面在形式上象徵性地服從機關績效評核制度的要求，避免或降低該制度對機關的實質干預或影響，另一方面則是將機關內部的績效重點，與團體績效評比制度加以扣合，追求各單位在考績甲等比例分配上的最大利益；而這樣的策略性回應行為，不僅具備心理上的說服效果，亦具心理效益。

**關鍵詞：**績效悖理、制度邏輯、心理帳戶、脫勾、象徵性採納、機關施政績效評核制度、團體績效評比

## 一、前言

2015年5月，平面媒體針對中央政府各部會的關鍵績效指標進行檢視，直指高達八成的內容是「不K，不P，也不I」，不僅政府施政人民無感，也造成公務人員為應付這些指標而忙碌，但是寫出來的報表沒有人看，因而處於瞎忙狀態(劉佩修等，2015: 101-103)。報導一出，引起廣大公部門和社會輿論的震驚、討論，同時也有共鳴。若從引領各國行政改革方向的美國經驗來看，績效評核與管理在公部門之推行至今已歷六十年以上的時間(Grizzle, 2002)，與美國現行作法形式相仿的制度，在我國中央部會也已有十四年的實行經驗，不禁令人好奇，為何仍會有前述平面媒體所報導這樣的現象發生？是制度的不完備？或是經驗累積不足？還是有其更深層的原因？

公部門績效評核制度在新公共管理運動的帶動下，實際上不脫兩方面的主要目的，即：擷節預算支出及提升政府運作效率和效能(van Thiel and Leeuw, 2002)。由此角度來看，績效評核制度對政府部門而言，有其正面且積極的意義及所期待的效果。可是若從世界各國近二十年於績效評核制度的推動經驗觀察，似乎未必具有如此正面的結果。舉例而言，學者檢視紐西蘭政府績效管理制度經驗指出，績效評核體系中充斥著過程面、產出面，或是僅講求表面服務品質的指標，已將績效管理觀點所真正期待的，如結果、效率、效能等根本性指標排擠於外(Lonti and Gregory, 2007)。即便是在英國，學者們也同樣認為這種極度強調由上而下驅導的績效評核制度，由於無法促進組織成員的真正理解和學習，因而無法有效改善

政府效能 (Sanderson, 2001)。無獨有偶，論者指出，原本德國地方政府期待藉由新公共管理觀念的導入，能將管理方式由韋伯官僚模式轉變至管理主義模式，藉以改變固有官僚習性與僵化現象，但經長期觀察，這樣的典範轉移並未真正發生，諸多成果導向管理工具僅是「形式上」地被採用，但卻從未落實在管理實務中，甚至認為這些新管理形式應該要能與傳統的官僚典範相容或相揉合，而非官僚體系被迫去適應新的模式 (Kuhlmann et al., 2008)。由上述各國具體經驗來看，績效評核與管理制度導入公部門時所提出的承諾，似乎發生了事與願違的結果。更值得我們關心的是，類似現象的浮現，亦不僅限於我國。是以，似有必要從績效評核制度本身此一根源，來探尋可能的答案。

對於績效評核制度無法產生預期效果之現象，Grizzle (2002: 363) 的形容非常傳神，「我們常希望針對效率評量，則組織的效率便可提升；針對成果評量，亦可帶給我們更好的成果。但這樣的期待，經常總是事與願違」。究其原因，若是我們回溯至制度的源頭思考便可發現，績效評核制度背後的宗旨，無疑乃是期望藉以控制官僚體系 (Smith, 1995)，並具體提供管理者一種控制技術 (Sanderson, 2001)。因此，學者直言，管理主義和績效評核制度的合流，儼然已形成一種凡事講求符合指標和管控標準的程序主義 (Sanderson, 2001)，同時，在此程序主義高漲的環境下，績效評核制度的引入也將導致政府人員的專業主義淪喪、行事傾向官僚化，且績效制度也演變成爲管理者掌中的玩具，而非引導員工專業成長的正面工具 (de Bruijn and van Helden, 2006)。申言之，績效評核制度中濃厚的控制本質，已爲組織成員所察覺，因而造成在實際推動時，引發抗拒或策略性回應行爲。

事實上，學術界對於公部門引進績效評核制度的作法，屢屢有所批判。論者認為，隨著政府機關日益強調產出型測量的績效評核制度，不僅可能無法有效據以論斷政府的真實績效，更可能對於公部門績效行為與施政績效本身帶來負面影響等非預期結果 (van Thiel and Leeuw, 2002)。更具體地說，諸多學者關心的層面在於，績效評核制度在公部門的導入，儘管有其正面效果，亦有可能衍生出負面效應，例如「對奕」(game playing) 或是所謂策略性行為的產生，因而最終得到的，可能僅是「帳面績效」(production-on-paper)，亦即在書面報告中洋洋灑灑的華麗詞藻，卻非實質的產出或結果 (de Bruijn and van Helden, 2006)。對於這類因績效評核制度失靈、失效、流於形式，甚至發生負面效果的現象，學者們多以「績效悖理」(performance paradox) 稱之 (Kelman and Friedman, 2009; Lowe, 2013; van Thiel and Leeuw, 2002; 蘇偉業, 2009)。

績效悖理的產生，部分是非預期的結果，但有些卻是組織成員蓄意所造成的 (van Thiel and Leeuw, 2002)。然而，目前學術界的討論，大多仍侷限於績效悖理現象的描述和歸納 (Grizzle, 2002; Smith, 1995; van Thiel and Leeuw, 2002; 蘇偉業, 2009)，或是就績效評核制度本身為焦點探討表面的成因 (de Bruijn and van Helden, 2006; Kelman and Friedman, 2009; Mannion et al., 2005)，但是卻少從組織成員所面對的制度環境、或是心理層面等不同角度，深入探究造成績效悖理現象更為深層的原因，而留下了理論缺口。同時，現有討論也大多就實務現象據以剖析，較少有理論層面的支持說法。爰此，本文主要目的，便在於藉由我國中央部會於機關績效評核制度推動之實證經驗，試圖剖析其運作現況並回答以下的研究問題：公部門績效評核制度為何產生績效悖理現象？為何會流於形式？我們有無

可能從學理上找到這些悖理現象的解釋原因？

以下，本文將先針對目前學界對於公部門績效悖理概念之討論做一耙梳，同時也認為現有討論仍有其不足之處；接著，本文則由制度論的制度邏輯，以及行為經濟學之心理帳戶兩項觀點，嘗試為績效悖理現象找到更進一步的思考角度。而後，在簡要說明本文如何以焦點團體座談進行資料蒐集後，則便針對所得實證資料進行分析。之後，針對研究發現與分析結果，再次進行討論與反思；最後，則是提出本文的結論。

## 二、公部門績效悖理之討論

績效悖理概念，意指績效指標及其所測量出的結果，與機關或組織實質績效本身之間所形成的一種弱相關 (weak correlation) 現象 (van Thiel and Leeuw, 2002: 271)。換句話說，當績效指標運用多年後，漸漸喪失其測量效果，或是組織成員從中獲得反向的學習效果，<sup>1</sup> 以致雖有指標或評核體系存在，但無法有效區辨績效良好與績效不佳者，致使真實的績效表現與「表報的績效」(reported performance) 二者間的落差益形擴大 (van Thiel and Leeuw, 2002)，當然，其最終結果便是使得績效評核制度流於形式。對於這

---

1. 績效指標效果的弱化來自四種可能 (van Thiel and Leeuw, 2002)：其一，績效的正向學習 (positive learning)，亦即在指標的引導下，組織績效獲得改善與提升，以致指標已無法指出不佳的績效。其二，績效的反向學習 (perverse learning)，係指當組織或個人清楚掌握哪些績效面向受到測量、哪些面向則否時，便著力在那些受測量面向上的表現或資訊的美化，藉以操弄評核結果，但實質的績效卻毫無提升或改善。其三，物競天擇 (selection)，亦即以績效良好者取代績效不佳者，因而降低了績效表現的差異性。所產生的結果，便是僅有適合這套機制者（例如可以量化指標測量的業務）得以生存，而未顧及組織運作的全盤架構。其四，當績效差異受到忽略時便會產生隱瞞行為。

類因績效評核制度的施行，產生並非當初制度設計者或推動者所期望的結果之矛盾現象，除績效悖理一詞外，學者們或以績效制度的「非預期結果」(unintended consequences) (Pidd, 2005; Smith, 1995; van Thiel and Leeuw, 2002)，或「反功能」(dysfunction) (Grizzle, 2002; Kelman and Friedman, 2009) 來表述此一現象。

學界對於績效悖理現象的批評和討論方興未艾，大致著重於悖理現象的說明和歸納，以及對於績效評核體系或指標的檢討兩大面向。以下本文便以這兩大面向為焦點，討論公部門績效悖理的現象。

## (一) 績效悖理現象之描繪

在績效悖理現象的描繪與分類的討論中，學者們多從實際發生的扭曲現象加以陳述，藉以激發理論與實務界對此現象的重視。舉例而言，Smith (1995) 甚早便指出績效評核制度所可能產生的非預期結果，包括：以管窺天 (tunnel vision)、次佳化 (suboptimization)、短視 (myopia)、指標僵化 (measure fixation)、扭曲誤導陳述 (misrepresentation)、錯誤詮釋 (misinterpretation)、玩弄花招 (gaming)、行為僵化 (ossification) 等現象。<sup>2</sup> van Thiel 與 Leeuw

---

2. Smith (1995) 所提績效悖理或非預期結果之現象，分述如下：(1) 以管窺天：係指著重可量化的績效評核面向，而犧牲無法量化的績效面向。(2) 次佳化：指僅追求單位管理者權管範圍內狹隘的目標，而犧牲組織整體目標的達成。這種現象在愈是強調明確、具體績效指標的科層體制，愈是明顯。(3) 短視：即僅著眼於短期成效或績效表現，而忽略長期性的重要目標。(4) 指標僵化：係指鍾情且固守於那些能表現機關強項的指標，而忽略組織的根本使命或目標。換言之，誤將「指標」視為組織「目標」，而遺忘了組織真正的核心價值和宗旨。(5) 曲解或不實陳述：係指蓄意操弄績效資料，而使透過績效報告所呈現出來的行為或現象與實際不符。主要目的在於美化組織的績效形象。(6) 錯誤詮釋：係指資料的分析和呈現為真，但在資料結果的詮釋上，忽略了環境因素或是不同單位之間的差異性，過度簡化而未能

(2002) 亦接續指陳績效評核制度所可能衍生的非預期結果大抵有四：其一，隨著績效評核與查核作業和人員的增生，增加了政府機關的監測成本；其二，對於政策執行機關而言，評核壓力的增加反而造成反功能效應，例如：組織行為僵化、缺乏創新、僅強調易以量化呈現的績效，而忽略難以測量的績效面向、僅著重那些可以快速改善之處的次佳化現象等；其三，績效的評核與監測帶來僅有制度的存在、但實質並無功能的形式性或象徵性行為；最後則是，雖然存有績效評核制度，但機關組織可能連究竟測量了什麼自己都說不清楚。<sup>3</sup>

晚近，亦有學者為文批評公部門因為導入績效評核制度，因而產生包括：(1) 投入替代 (effort substitution)，即在那些不受測量的面向上減少投入；(2) 玩弄花招 (gaming)，即想辦法讓那些受評量的面向看起來成績斐然，但事實上並非如此等等這類的反功能現象 (Kelman and Friedman, 2009)。Bouckaert and Halligan (2008) 則同樣指出愈來愈多國家在導入績效評核制度後，陸續出現諸如：愈是聚焦於績效，愈少成果可以期待、績效管理措施的應用愈趨廣泛，卻

---

識別當中的複雜性，進而做出錯誤的詮釋。另一種錯誤詮釋乃是刻意將資訊詮釋成對已有利的方向。(7) 玩弄花招：係指為了保護自身的策略性利益，而產生蓄意的操弄行為，例如刻意壓低達成率，以便在下一次評核時能調降目標值 (Pidd, 2005)。因此，在曲解或不實陳述的現象中，扭曲的是「報告當中所描述的行為」(reported behavior)，而玩弄花招則是產生刻意造假的「真實行為」(actual behavior)。(8) 行為僵化：係指組織及其成員因為極度嚴密的績效評核制度，而壓抑了創新或是變革的意願，而使組織呈現麻痺 (organizational paralysis) 或僵化現象。另一種現象是，某項指標已經達成其階段性引導任務，組織在該指標上也已達到期望的水準，但機關卻仍不願將該項指標予以替換或修改調整其內容，而成為無效的僵化指標 (Pidd, 2005)。

3. 蘇偉業 (2009：116-119) 則是融合 van Thiel 與 Leeuw (2002) 的觀點，提出五類績效悖理的類型：(1) 誤導視聽、(2) 隱惡揚善、(3) 捨難取易、(4) 弄虛作假、(5) 唯利是圖。

並未帶來更好的管理結果、愈來愈多可得的績效資訊，卻愈來愈少資訊為利害關係人重視和運用、績效表現愈好的機關，民眾的滿意度卻是愈低、愈是講求需對績效結果負責，卻並未帶來更多為人所信服的績效課責結果等充滿矛盾、甚至衝突的現象。

由以上討論可以發現，無論學者們所描繪或歸納的績效悖理現象為何，絕大多數的悖理現象皆會導致相同的結果——組織成員失去對於績效評核制度的信任。一旦組織成員對於績效評核制度失去信賴，不再相信評核所得結果，最終此一制度無怪乎必將流於形式化。不過，前述相關研究大多著眼於績效悖理症狀的發掘、描述及彙整，充其量乃是公部門績效評核制度推行之症候學 (symptomatology)，可用以提醒政府管理者對機關內的類似現象加以警覺，或是協助公共管理者診斷當前組織內的狀況，以好瞭解組織所患病症；但可惜的是，卻無法告訴我們這些績效悖理症狀的引發原因為何。

## (二) 評核指標與制度的檢討

除如前述對於機關內績效悖理現象的描述與分類外，另一派學者們則多從績效評核制度與指標的設計本身來檢討績效悖理現象的原因。是以，下文乃從這兩個層面加以探討。

### 1. 評核指標與績效悖理

學界中對於因評核指標的選擇與運用所造成績效悖理現象之檢討，最鮮明的論據便是認為，公部門具有多元政策目標，必須滿足各方利害關係人的利益，以致於政府的施政結果與成效不易測量；但為滿足評核制度的需求，只好將複雜的社會現象以簡化的、甚至是替代的指標來予以測量，亦即自限於那些「可測量」的面向或指標 (DeGroff et al., 2010: 369; Lowe, 2013)；但是，這便宜行事的結

果是，對於真實現象與實際影響的瞭解愈來愈少 (Lowe, 2013)。例如學者便以美國公共衛生服務推動績效評核制度的經驗為例，指出針對公共計畫進行績效評核的主要挑戰，來自於當前公共與社會問題的複雜性，除傳統上已被瞭解的如多元成因、複雜的內生外衍因素、成效展現的時間遲延性等造就棘手問題的原因外，時常還需將公共問題所面臨的環境系絡因素一併納入考慮，可是如此一來，因果關係難以確認，不僅造成一體化的績效評核制度難以適用，更難從評核結果中引導出可行的解決方案 (DeGroff et al., 2010)。換句話說，因為當前絕大多數公部門的績效評價系統並無法妥適處理和反映在地的系絡因素 (Mannion et al., 2005)，使得原本就是政府採行績效評核制度最核心且傳統的挑戰—歸因 (attribution) 問題，變得更是雪上加霜 (DeGroff et al., 2010)。

其次，承上所述，由於評核指標有其先天的限制，亦即指標結果的好壞，只能告訴我們「發生了什麼事」，但是卻無法告訴我們「為什麼是這樣的結果」，甚至未必能夠告訴我們「如何解決目前現況」 (Perrin, 1998)，可是，一旦機關員工們發現這些評核結果可能與獎懲相結合，則績效評核制度的反功能便會由此產生 (Grizzle, 2002)。尤其學者們早已指出，績效評核背後所連結的後果愈嚴重、對該制度所能發揮的影響效果期望愈大，則產生負面效果的風險也便會愈高 (de Bruijn and van Helden, 2006)。

因此，原本期望透過績效評核制度的引進，好讓那些納入評量的面向能夠受到組織成員的重視，但是可能發生的現象卻是，組織成員只會去關心「哪些」面向被納入衡量了，而完全忽略組織整體的宗旨和目標 (Kelman and Friedman, 2009)。一旦組織成員將業務面的績效「指標」當成了組織價值面的「目標」時，則便發生目標

錯置現象，組織可能不僅將重心置於錯誤面向上，更可能僅聚焦在如何「產出」好看的「數字」(making the numbers)，而非組織效能或成果的真实提升，背離了組織或施政計畫的初衷 (Perrin, 1998: 371; Pidd, 2005)。如此的發展，可能會衍生兩種結果：一是採用與組織目標無關、但能產出漂亮結果的指標；另一是盡力「美化」或「詮釋」指標的結果。

針對前述第一種結果，我們或許常常可以在政府的績效報告中發現，儘管一項指標可能從內容上來看是正確、沒有錯誤的，但它卻仍有可能是項對組織使命任務或組織價值而言，無關輕重的指標 (Perrin, 1998)。如果一個機關所採用的指標所指向者愈是周邊的、邊陲的、非核心的績效面向，則不僅愈有可能產生投入誤導的負效果 (Kelman and Friedman, 2009)，這些不具意義或是無關的績效指標，也難以反映組織真實的情況 (Perrin, 1998)。要言之，如果機關在指標的設定上，忽略了與組織績效核心有關的面向，則評量所得的績效，絕對無法代表組織的整體貢獻或真實成果 (Kelman and Friedman, 2009)，同時，若是機關經常採用與實質績效投入或表現無關的評核指標的話，也意謂對組織成員獎勵或鼓勵了錯誤的行為方向，傳遞了錯誤的訊息，進而對組織績效提升的期望產生反效果 (Perrin, 1998)。

針對前述第二項結果—指標結果的美化或詮釋，熟悉公部門績效評核制度與運作者，便會經常聽聞或遭遇政府機關欠缺可信、具有效度、有用且適時的績效資料來源 (DeGroff et al., 2010)，或是績效資料的計算常常是不完整、甚至是不正確的 (Mannion et al., 2005) 等等類似困境。但是無論如何，機關可能會要求員工無論是在績效資料或是報告上，都要盡可能以「最好」的方式來呈現組織的績效

(Pidd, 2005)。事實上，從績效評核制度的運作本質來看，績效評核指標大多循由上而下的途徑設定，因而容易造成不同機關、不同利害關係人，彼此面對相同的用語或概念卻有不同解釋或詮釋的現象發生 (Perrin, 1998)，甚至不同的所屬機關間（例如各區業務相同的健康中心）也會對於績效指標各有其詮釋 (DeGroff et al., 2010)。若是各機關僅是就其有利的角度詮釋其績效，或許對組織的整體傷害不大，更重要者即如學者所言，作為一個「代理人」，無論是機關組織或個人都有可能以扭曲 (misrepresent/ misinterpret) 績效指標的方式來隱藏不好的績效資訊 (van Thiel and Leeuw, 2002)。而為使組織的績效看起來漂亮，且在前述公部門因果歸因難辨的情形下，學者們認為，過度正面詮釋 (over-interpretation) 及誤用 (misuse) 績效資訊可能已成常見現象 (DeGroff et al., 2010: 369)，而在部門中，績效的呈現 (performance presentation) 也可能因此變成一門專業 (Pidd, 2005)。由此，績效評核制度無力展現其初衷，相對的，卻衰退成爲一種機械性程序、一種機關追逐表面名聲 (paper-chase)，滋生操弄與責任規避的窘境 (Sanderson, 2001)。

## 2. 評核制度與績效悖理

績效悖理現象除來自於指標設計的原因外，亦有學者們認為績效評核制度本身便是此一現象的根源之一。由於許多政府行政機關架構與規模龐大，人員、單位與所屬機關眾多，但是當前績效評核潮流講求關鍵績效指標 (key performance indicator, KPI) 的精簡概念；因此，學者便指出，若一機關的整體績效評核，愈是倚賴眾多所屬機關的資料彙整，則愈難發展出得以反映跨機關或單位作爲的有效指標，亦難從一個制高點全覽相互連結的節點所產生的綜合成效 (Radin, 1998)。不僅如此，在一具有許多次級機關的組織中，不

同部門與層級的員工能力和資源的差異，亦會造成組織整體績效難以有效彙整展現的困境 (DeGroff et al., 2010)。換言之，愈是需要透過整併跨部門資訊來產出績效報告，則愈難完整呈現機關整體績效，甚至連內部管理者也難從績效報告中，看出機關的績效全貌。

另一方面，除政府部門組織結構特質與績效評核制度的鑲嵌難度外，學者們亦從英國醫院評鑑的經驗指出，即便是採行星級評比制度，醫療機構也會出現僅重視可量化測量的面向的悖理現象 (Mannion et al., 2005)。換句話說，無論是應用於龐大的官僚體系、抑或是單一的機構，只要有績效評核制度的存在，強調控制、監測與效率等價值，便可能產生績效悖理的結果 (van Thiel and Leeuw, 2002)。甚者，國內學者更認為，公部門普遍採取事前定向的績效評核制度，亦有可能是造成績效悖理現象的原因之一 (蘇偉業, 2009)。

綜合以上，當前學界對於績效悖理現象的批判與檢討，一方面乃由症候學的角度，針對與績效評核原理相左的矛盾現象予以描繪；另一方面，則是將悖理現象的浮現，歸咎於現有指標難以適用於公部門複雜多元的環境，以致產生扭曲或取巧應用、追求數字美化、或是目標錯置等偏頗行爲，抑或認為結構龐雜的政府部門，難與強調關鍵、精簡的績效評核原則相互揉合，以致過於簡化的指標和評核結果無法充分代表其績效，但為配合上位者的控制企圖，遂以形式化方式虛應故事。以上的觀點，或許說明或解釋了部分績效悖理現象的成因，惟本文認為仍有其更為關鍵、深層的因素尚未釐清，否則，歷經數十年績效評核制度的推行和改革，這些為人詬病的悖理與矛盾現象，為何仍難以改善？

學者曾言，績效悖理的產生並不在於組織或個人的績效表現本身，而是在於績效的「報告」(reports on performance)，亦即績

效指標無法提供我們一份正確的績效報告，無論它是被美化 (overrepresentation) 抑或是未能充分表現 (underrepresentation) (van Thiel and Leeuw, 2002)。若此論述為真，那麼下一個問題是：為何機關或組織成員會如此輕忽、或是不嚴謹看待他們績效的「報告」呢？對此，本文嘗試從不同的觀點予以切入探討。

### 三、績效悖理行爲的制度邏輯和心理成因

傳統上，理論與實務界對於績效評核制度的探討，大多從理性工具論出發 (Brignall and Modell, 2000)，著重其控制屬性和增進效率的工具性目的。但是，當績效評核制度如雨後春筍般受到世界各國的積極推動，卻遭遇前述層出不窮的績效悖理現象後，便有學者提出似乎應從「制度」的角度，思考績效評核制度本身所引發的影響 (van Thiel and Leeuw, 2002)。申言之，「績效」本身乃是由制度所界定，亦即由制度來決定了組織應該追求的利益 (Brignall and Modell, 2000)，因此由制度論的角度來反思組織行爲者與此項制度所形成的互動和反應，實有其合理性與價值。不過，本文以為，針對績效悖理現象，若僅由組織成員與制度之間的回應行爲來做討論，似乎仍有不足，或許可再從組織成員行爲背後的心理層面，找到更為深入的解釋基礎。

#### (一) 績效悖理的行爲驅導：制度邏輯

從制度論的角度來看，除了一般的管制性結構、層級節制組織等顯性制度外，利益團體和輿論民意等，皆屬制度環境與壓力的一環 (Oliver, 1991)。而組織的結構與運作乃會迎合內外部利害關係人

或制度的壓力，遵從制度環境的生存價值，以取得組織存在的正當性，並確保所需資源的獲得以及永續的生存；這當中最常見的手段，便是使組織的行為和運作，得以符合外部的規則與規範，或是迎合那些成功或重要組織的結構或做法，亦而形成制度同形化 (institutional isomorphism) 的結果 (Brignall and Modell, 2000; DiMaggio and Powell, 1983; Oliver, 1991)。由此觀點來看近二十年各國因新公共管理潮流而引進績效管理的作法，學者們認為，建立績效評核制度的主要目的，或許僅是為機關組織在「制度環境」中提供正當性，並贏得政府領導者、立法監督機關，及社會大眾等主導性利害關係人的認同。換句話說，其動機係來自於正當性追求 (legitimacy-seeking)，而非效率極大化或是組織變革與服務提升 (Brignall and Modell, 2000; Sanderson, 2001)。

由於組織乃是高度制度鑲嵌 (institutionally embedded) 的複合體 (Garrow and Grusky, 2013)，為求取得正當性和生存，組織多會採取策略性行為來回應所面對的外部或制度環境及壓力，然而對於這些期待與需求的回應，可供組織選擇的選項其實是相當有限的 (Oliver, 1991)。而這些策略性行為或是回應的選擇，便與組織所面對的制度邏輯息息相關。學者將制度邏輯 (institutional logics) 定義為「支配組織內行為的信念體系及其相應實務作法」(van den Broek et al., 2014: 2)；亦有論者將此概念界定為「行動者用以決定其意義建構 (sense making) 的選擇、激勵行動的語彙運用、以及他們對於自我和認同意識之參考架構」(Meyer et al., 2014: 861)。簡單地說，組織的運作乃是鑲嵌在眾多的制度邏輯或組織原則之中，組織成員並非是組織純然客觀的代理人；相對的，他們乃是由制度所建構的行動者，他們的價值觀點、偏好、行為取向，皆受到該組織的制度

邏輯所影響 (Garrow and Grusky, 2013)。

進一步來說，組織當中的諸多管理措施、辦法或規定便是這些不同制度邏輯的表現，而這些邏輯也決定了組織中措施或作法的適當性程度 (van den Broek et al., 2014)，同時，機關的決策、行動、作為等亦受到形塑該組織的諸多制度邏輯的限制和驅使 (Garrow and Grusky, 2013)。這樣的制度邏輯概念在私部門當中或許較為單純，不幸的是，在公共組織中，經常必須面臨多元、甚至是相互衝突的制度邏輯 (multiple institutional logics)，而當組織內存在多元但互不相容的制度邏輯時，便會形成一種制度複雜體 (institutional complexity) (van den Broek et al., 2014)。而當面臨這類制度複雜體時，制度邏輯將會影響、甚至引導組織、決策者、行動者對於不同參考架構的注意力分配，進而影響其對事件、議題、解決方案的認知、詮釋、評估以及回應的策略與方式 (Garrow and Grusky, 2013)；簡單的說，制度邏輯將會驅使決策者特別關注在某一些議題上 (van den Broek et al., 2014)，而且當組織成員接受某種支配性邏輯主導後，便恐怕難以輕易接受其他邏輯的影響 (曾冠球, 2011)。

這樣的制度邏輯觀點與績效評核制度的扣合點在於，多數的政府機關承擔了多元的目標和責任，而且必須同時滿足這樣的多元目標，但是這些目標和責任之間卻可能相互衝突。此時，績效評核制度的出現，無異引導了機關在這些多元目標和責任間注意力的分配和選擇 (Kelman and Friedman, 2009)，讓機關可以找到一個合理藉口得以脫困。但是，這樣的美好景況在機關中僅有一套評核制度時才有可能出現；因為在政府運作的實情中，不同的政府權責機關，例如像我國的國發會、人事行政總處、主計總處、審計部等，會各自發展出形式與目的各異的評核或管考機制，但是這些管考機制彼

此之間卻各有其內在邏輯，而使得這些各自看來立意良善的機制卻可能非預期地不相容、或是相互矛盾，而形成學者所謂的「擁擠的管理空間」(crowded management space; Radin, 1998) 這種公部門的特有現象。<sup>4</sup> 因此，下一個問題是：政府機關要如何來面對這樣「管理空間擁擠」的困境？

Oliver (1991) 曾將組織對於制度環境的回應策略區分為五大類，包括：默從 (acquiescence)、<sup>5</sup> 妥協 (compromise)、<sup>6</sup> 逃避 (avoidance)、<sup>7</sup> 反抗 (defiance)、<sup>8</sup> 以及操弄 (manipulation)。<sup>9</sup> 而學者們的實證研究也告訴我們，當一項政策或新制度與機關內部的制度邏輯愈相符時，政策執行者愈有可能配合該項政策；相對地，若該項政策或制度與組織原有的核心邏輯不相符時，組織成員將會刻意忽略或是抗拒該項政策或制度 (Garrow and Grusky, 2013)。因此，當政府機關面臨前述眾多績效管考機制並存的困境時，為了回應互不一致、甚至衝突的多元制度壓力，公部門最常使用的方式，便是將組織內不同層級的控制體系予以脫勾 (decoupling)，使組織

- 
4. Radin (1998: 312-313) 以「擁擠的管理空間」一詞來形容當時的美國聯邦政府，不僅要執行政府績效與成果法 (GPRA)，還同時必須配合其他諸多不同時空背景下所產生的法令或行政命令的要求，而且這些法令和要求之間有時還會發生彼此相互矛盾的現象。
  5. 默從策略中的戰術行為，包括：習以為常 (habit)、模仿 (imitation)、順從 (compliance) (Oliver, 1991)。
  6. 妥協策略包含以下戰術行為：調和與平衡 (balance)、安撫 (pacifying)、協商 (bargaining) (Oliver, 1991)。
  7. 逃避策略包含隱瞞 (concealment)、緩衝 (buffering)、逃避 (escape) 等戰術行為 (Oliver, 1991)。
  8. 反抗策略則包括置之不理 (dismissal)、挑戰 (challenge)、抨擊 (attack) 等戰術行為 (Oliver, 1991)。
  9. 弄策略則是包含吸納 (co-optation)、企圖影響 (influence)、主導掌控 (control) 等戰術行為 (Oliver, 1991)。

內不同部分的結構性元素予以碎解 (disintegration) (Brignall and Modell, 2000)。

事實上，前述的脫勾策略，尚可以 Oliver (1991) 的逃避策略中的隱瞞行為和緩衝策略來更細緻地闡述。在 Oliver (1991) 的制度回應策略中，隱瞞行為係指以默從的外表來掩飾其不順從的行為，例如為了回應制度上的要求，組織可能表面上還是會提出一套理性的規劃或程序設計，但是事實上，卻不會將這套規劃或程序付諸實行。在這種隱瞞行為下，組織可能會以粉飾櫥窗 (window dressing)、儀式主義 (ritualism)、象徵性採納 (symbolic acceptance) 的方式來回應要求 (Oliver, 1991)。另一方面，緩衝策略則指組織為了降低外部檢查、檢驗或評核對其所產生干擾或影響，在技術層面上，採取某些「脫勾」策略。換句話說，組織會以這種脫勾策略為手段，來將其內部活動或行為與外部的評核干預分開處理，以維持組織在制度環境下的正當性。因此，緩衝或脫勾策略乃是保持組織自主性、降低外部干預、極大化組織效率的有效手段 (Oliver, 1991)。

是以，制度脫勾策略乃是組織為了回應外部的期待或要求，僅象徵性地順服採行該項制度，但是在組織裡，絕大多數的運作與規範依然如常、未有任何改變 (van den Broek et al., 2014)。將這些控制體系予以脫勾的主要目的，便是使針對組織而來的正式性調查、評估、控制制度的影響降至最低，更重要的是，這種脫勾策略可讓組織在互不一致的制度需求中，維持一種大致的均衡，而可被視為理性的管理策略 (Brignall and Modell, 2000)。而脫勾策略下所搭配的儀式性採納 (ceremonial adoption) 或象徵性採納，其最主要的表徵在於，為了協助組織在制度環境中取得正當性的理由，機關遂於形式上採行了某種措施或作法，但卻沒有打從心裡相信這套制度對

於組織的價值或助益，亦不會將此制度內化於機關組織中 (van den Broek et al., 2014)；當然，這項制度亦將僅具有形式意義。

基於上述，當機關組織面對來自不同權責機關所加諸的績效評核或管考機制時，將思考與判斷這些評核和管考機制與機關既有的制度邏輯是否相符，能否彼此鑲嵌，當這些評核機制與機關原有的制度邏輯不相吻合、卻又因制度壓力無法拒絕時，便可能一方面以象徵性採納策略在形式上回應制度要求，並隱瞞機關不願完全順服的企圖；另一方面則以脫勾策略，來緩衝和降低外部的控制干預，為機關謀求自主性空間。由此，也形成了前述績效悖理或矛盾的行為現象。不過，從制度邏輯之觀點，或許能幫助我們理解官僚體系之所以產生績效悖理的行為成因，但是，絕大多數的行政機關人員皆為奉公守法之輩，若從心理層面瞭解為何政府機關人員願以前述策略性行為回應這些制度性要求，可能還需要另一方面的詮釋視角。

## (二) 績效悖理的心理說服：心理帳戶

心理帳戶 (mental accounting) 概念乃是由 Tversky 與 Kahneman 於 1981 年所提出的觀點，用以描繪個人在決策時會對事件或選項可能獲利或是損失所形成心理層面的不同帳戶 (accounts) 之現象 (Henderson and Peterson, 1992)，而由 Thaler 於 1985 年提出名詞概念。同時，也由於心理帳戶觀點將個人心理層面因素納入行為決策的討論，因而被視為行為經濟學 (Behavioral Economics) 的一支 (謝明瑞，2007)。

心理帳戶的基本概念在於，個人會將自己的資產分成不同的帳戶來個別管理，譬如人們會將每月薪資所得做嚴格的規畫與使用管控，但對於中樂透這種意外之財便可能不會如此嚴肅看待，甚至可

能揮霍花費；又例如我們可能常常自己捨不得喝昂貴的酒，而卻願意買高檔的酒送人；為何會有這樣的現象？因為我們經常會把固定收入和非固定收入來源、或是自己的喜好滿足與對待他人的敬意，視作不同的「帳戶」來運作，而且會有不同的因應對策 (Thaler, 1985, 1999)。換句話說，心理帳戶觀點乃依循有限理性的論點，認為個人在進行決策時，不會全面性地考量所有因素，而會將某一事件分成好幾個心理帳戶來做決策，並且對不同的心理帳戶會有相異的回應策略 (謝明瑞, 2007)。尤其 Thaler (1985) 指出，無論是個人、家庭或是組織都存有這種心理帳戶的潛在概念或行為表徵。

事實上，心理帳戶觀點的核心概念在於分類 (categorization)，例如對很多人或組織而言，經常性支出和特殊性預備基金當中的金錢，雖然都屬個人或組織的財產，但是在實際運用上，乃是分屬不同的類別，各自項下的金額是無法相互替代轉換的，這樣的觀點和現象確實存在於社會日常之中，但卻也與傳統經濟學中的可替代原則 (principle of fungibility) 有所違反 (Henderson and Peterson, 1992; Heyndels and van Driessche, 1998)。因此，簡單的說，心理帳戶亦即決策者針對一項事件或選項對其而言是得利或損失的評估和分類概念 (Henderson and Peterson, 1992)，而這種分類就是將事件分配至特殊心理帳戶的活動。

至於個人或決策者是如何進行這心理帳戶的分類活動？心理帳戶觀點中，隱含著一個決策的參考點以及損失規避的概念 (Heyndels and van Driessche, 1998)。Thaler (1999) 認為，人們會依三項原則來評估決策選項的價值：(1) 該選項相對於參考點而言，是得利或損失；(2) 評估得利或損失的敏感度，譬如若一件原價為 20 元的商品折價為 10 元，在決策者心中的差異遠大於將 1010 元的商品折價為 1000

元的折扣；(3) 損失規避，亦即遺失 100 元所帶來的心痛遠大於撿到 100 元的喜悅。因此，心理帳戶描繪了決策者心中參考點的形成、得利與損失的歸類結果，以及決策者在一組得利或失利的評估過程中，未必考量「淨利益」(net worth)，而與經濟學「理性決策」不相符合的決策行爲 (Henderson and Peterson, 1992)。

比較重要的是，決策者將某個事件或選項歸類為得利帳戶或損失帳戶的決定關鍵，乃是在於那項事件或選項本身的特質，而非得利與損失本身的特質（例如價值或金額）(Henderson and Peterson, 1992)；亦即決策者會以參考點來決定究竟是得利或是損失，但這中間的判斷在於相對的改變程度，而非價值的絕對值水準。是以，心理帳戶過程中的評價，取決於選項之間對決策者而言「價值的差異」(differences in values)，而非「差異的金額」(the value of the difference) (Thaler, 1999)。

除了上述的分類活動外，另一項有趣的觀點是，心理帳戶的運作隱含了決策者的「快樂原則」(principles of hedonic framing)，亦即決策的結果必須帶給決策者最大的快樂效益 (Thaler, 1999)，也就是前述「價值的差異」概念之重要性。若是一項決定並不會為決策者帶來快樂或正面的心理效益的話，決策者便不會做出這樣的決定。基此，心理帳戶觀點的發展和運用，不僅有助於瞭解個人或組織決策選擇的心理狀態，也開始提供行爲決策研究另一項觀察角度 (Thaler, 1999)。

誠如學者所言，雖然心理帳戶觀點屬於行爲經濟學的新興領域，但是心理帳戶概念的應用，並不僅限於與金錢或預算等有關的決策觀察 (Henderson and Peterson, 1992)。是以，本文認為，心理帳戶觀點正可以為前述制度邏輯所談到的脫勾策略和象徵性採納策略

提供合理的立論基礎。換句話說，當機關組織必須同時面對來自不同權責機關所要求的績效評核與管考機制時，雖然這些機制所關切者皆為機關的「績效」，但是這些制度彼此間的內在邏輯可能相異或不相容，因此，對於機關管理者或人員而言，可將這些相互競爭的制度視為不同的心理帳戶來對待與回應；也正因為組織成員將這些績效評核制度看做不同的心理帳戶，因此當他們以脫勾策略或象徵性採納策略予以回應時，在心理層面上並不會發生相互衝突的感受，甚至還能同時符合制度論所強調的正當性取得（因為形式上仍然遵守了制度的要求），以及心理帳戶觀點中的「快樂原則」（降低外部干預以及保有組織自主性，甚至能獲得更受期待的獎勵）。

要言之，從制度論所延伸的制度邏輯觀點，僅替我們描述了當機關組織面對多項相互競爭的制度邏輯時，組織或其成員所可能採取的策略性回應行為，但是尚無法更深入地告訴我們，在組織成員的心理層面，何以能夠接受、並進而採納這些策略性回應行為。因此，在側重描繪行為表徵的制度邏輯之外，結合心理帳戶觀點，或許有助於我們從組織成員的心理層面，來理解前述制度脫勾或象徵性採納等策略行為，背後所存在的自我說服因素。

當然，以上的闡述或許只是學理上的推論，仍需實際的經驗資料來予以佐證此一論述的合理性；因此，本文遂以我國中央各部會基於「行政院所屬各機關施政績效管理要點」所實行之績效評核與管理經驗，來予以分析探討相關現象背後的潛在原因。

## 四、研究方法與設計

為深入瞭解中央各部會如何看待現行績效評核制度，以及各部會在制度推行過程中，是否出現前述績效悖理或形式化現象，及其背後成因為何，本文遂以中央部會為研究對象，以「行政院所屬各機關施政績效管理要點」作為主要指涉的制度焦點，<sup>10</sup> 並以焦點團體座談作為主要的資料蒐集方法。

儘管現階段行政院仍在持續推動組改計畫，惟本研究進行資料蒐集時，行政院若不含臺灣省政府、臺灣省諮議會及福建省政府，仍有 32 個所屬機關，且學者亦曾指出，行政院所屬各機關在績效評核制度的推動上，普遍存有在指標選擇上避重就輕、忽略相對重要的衡量面向或民眾關切的議題、偏好以投入或產出指標取代結果面衡量等形式主義問題（張四明，2009）；因此，為能兼顧研究資料蒐集的可行性，以及取樣意義上的確保，本研究採取以下步驟進行焦點團體座談邀請機關的選擇：

依據「行政院所屬各機關施政績效管理要點」之規範，國家發展委員會（原行政院研究發展暨考核委員會）每年針對各部會自評初核之施政績效報告書進行複核，並將複核最終結果以綠、黃、紅、白燈號制公布於國發會之網站。基此，本研究之第一步驟，遂針對中央 32 個部會於 99 至 101 年度之複核結果，以其各年度於「關鍵

---

10. 在本文撰寫過程中，國發會公告行政院所屬各機關於年度施政計畫之編擬，自 2015 年 5 月 22 日停止適用「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，改依「國家發展計畫編擬要點」辦理相關計畫作業；惟於該會機關施政績效評估之網頁中，並未有相同或類似訊息，換言之，在機關施政績效評估面，現階段應仍依原施政績效管理要點辦理相關評核作業。

策略目標」項目獲得綠燈之比例加以分年排序，之後，再以百分位數法，即以機關排序最末之 33%、中間 34%~66%、前段 67%以上之原則，區分每年度之表現不佳、表現尚可、表現佳之部會機關。在第二步驟，則是給予各部會每一年度績效表現之配分，亦即各部會若於該年度屬「表現佳」者則給予 3 分、屬於「表現尚可」者給予 2 分、屬「表現不佳」者則得 1 分。依此程序，各部會可依其每年度獲得綠燈的比例及排序分級結果，獲得該年度的分數；此即各部會之 A 類分數。此外，由於本研究在前述過程中，乃採計其三個年度表現，而各部會在不同的年度中所獲成績亦會有所浮動；同時，為考量部分機關在業務屬性上，較不利於呈現其績效，因而參採績效改善的概念，將各部會於獲得綠燈比例之增減，納入考慮；亦即比較各部會於 99-100 年及 100-101 年間之綠燈比例變化，若比例上升則給 1 分、比例下降則扣 1 分，而持平維持者則不扣分也不加分；經此計算，各部會可得其 B 類分數。在此過程中，若有部會於跨年度計算中，得分起伏較大者，亦關注是否源自於該部會於不同年度間大幅更換績效指標所致。若有此情況者，則將該項關鍵策略目標予以排除。而第三步驟則是將各部會於前述單年度 (A)、以及跨年度 (B) 二類計算方式之得分予以加總，則可獲得各部會之總分。之後，再依此總分予以排序，區分「總體表現佳」、「總體表現尚可」及「總體表現不佳」三類機關。

在完成前述階段的計分與分類工作後，本研究於步驟四再以 SPSS 軟體針對前述三類機關分別進行隨機抽樣，由各類機關中分別抽出 5 個部會進行焦點團體座談參與之邀請。若遇部會婉拒邀請者，則以替代樣本取代。另一方面，在焦點團體座談與會者之邀請設計上，本研究係請各中選部會，推薦或選派承辦國發會「行政院所

屬各機關績效管理要點」績效管考業務之研考主管或人員 1 名，以及納入該部會 99 至 101 年度重點施政績效指標之相對應業務司/處(或局、署)中，熟悉組織績效管理作為之業務中階主管或代理人 1-2 名參與會議。

特別說明的是，之所以以前述二大類人員作為主要邀請參與座談之對象，考量有三：其一是各部會承辦績效管考業務之研考主管(或人員)，乃是各部會與國發會之間在相關業務上最重要的聯繫窗口，不僅最熟悉國發會相關制度之要求和作業期程，也是部會內部向上呈報、向下通報績效管考資訊，以及彙整部會績效成果資料等最為核心的樞紐人員，對於部會內部績效管考之運作實況，以及各單位或所屬機關員工的反應態度，最能全盤掌握。其二，承接該部會重點施政績效指標之業務單位(或所屬機關)中，熟悉績效管理作業之中階主管，一方面身處業務單位或機關之中，於第一線感受同仁們的業務績效壓力，另也同時兼負績效資訊彙整工作，可提供最為貼近實境系絡的觀察和洞見。其三，機關(或單位)中之中階主管乃扮演承上啓下之角色，為組織運作的中堅幹部，且有相當資歷以對組織內部成員間策略回應行為有所觀察，在焦點團體座談中可與其他層級相似之公務夥伴相互激盪火花，有助於本研究之意見蒐集，同時也避免部分高階主管可能為顧及機關顏面，常於些許問題上語多保留所造成的研究困境。職是之故，本研究擇定這二類中階主管(或人員)作為主要邀請對象。

以前述原則進行各機關之邀請後，本研究分別於 2014 年 4 月 16 日、4 月 30 日、5 月 23 日辦理三場焦點團體座談，共計 11 個部會(含績效業務承辦單位、或所屬三級業務機關)、18 位相關人員參與座談。嗣後，本研究綜合此階段所彙整之研究發現，發覺部分值

得深入追究之議題，因此再於 2014 年 11 月 4 日，邀請在前階段中持有不同觀點、但皆具見地的 4 位與會者，進行第二階段的焦點團體座談（參見附錄）。

以下，即就前述四場焦點團體座談、22 人次之資料蒐集結果進行討論與分析。但須特別說明的是，雖然本研究在邀請機關的取樣上，採取前述依各部會績效報告所或綠燈比例區分表現佳、表現尚可、表現不佳等級別予以分層取樣，惟本文之旨趣乃在於探討績效悖理或形式化現象是否存在於我國政府部門，及其成因為何，因此，悖理現象與各部會在本研究所設計之表現級別間的關連性，不在本文的討論範疇，合先敘明。

## 五、資料分析與研究發現

### （一）行政機關人員如何看待績效評核制度

徒法不足以自行；任何再完善的制度設計，仍需要取得受制度影響的利害關係人的接受與認同，方有可能妥善執行和運作。因此，學者們認為我們應從認知的角度來思考決策（管理）者與組織成員對於組織制度或措施的看法（Ho and Im, 2015）。因此，對於中央部會績效評核制度運行現象的探討，必須先從瞭解機關人員如何看待此一制度作為切入。

#### 1. 首長、同仁看重程度不一

由於「行政院所屬各機關施政績效管理要點」為行政院所屬二、三級機關皆須共同遵守之規定，因此，必然會有部會首長如與會者 FG1-3-1 所提到的，將院長所重視的施政重點，或從部會的整體角

度，強調並做出配合執行及納入重要目標的要求。但是，由座談過程中，我們也可以發現，部分的部會首長，即便是新官上任，亦不會大張旗鼓地要求將機關的策略目標或績效指標大幅更換，而是在不變更指標的情況下，「只是要求你在一些實質作法上做些他偏重的東西」(FG1-2-1)，從實質面要求部會所屬配合其領導重點。

不過，真正值得我們關注的是，確實會有部會或機關首長，並不重視國發會這套施政績效評核制度（與會者 FG3-3-1），相對地，這些部會機關首長真正關心的，其實是在立法院的法案以及立委們的要求事項，而將施政績效評核視為一般性行政作業。

各部會之間立法院一些法案才是長官比較重視的，這些部分這些指標不是不重視，是說一個長年常態性必須要做的。(FG2-2-3)

當然，若從政治/行政分工的角度來詮釋和解讀前述現象，或許不足為奇，因為政務首長必然須側重於政治性事務之處理。那麼，接下來的問題便是，機關首長以外的組織成員，如何看待這套績效評核制度？是否重視這套制度？以及誰會重視？事實上，身處行政機關當中的公務同仁們對此有相當透徹的剖析。從與會公務同仁們的觀察中可以知道，機關中大致上有幾類同仁比較重視機關施政績效評核這套制度，一類是研考承辦人員，因其乃是主要的業務承辦與窗口，需負彙整與呈報之責，因此從業務執掌上必然重視，甚至會將替機關表現出最好的一面視為重要使命（與會者 FG1-1-1）。除機關與單位的研考人員外，司、處級主管因帶領機關內部團隊，因此對於評核成績會多予關心。次之者則是科級主管。至於一般機關同仁，與會者 FG1-2-2 和 FG3-4-1 皆認為，除非意識到單位業務被選入績效指標中，不然並不會感受到這套制度的存在，也不會特別重視這項制度。

同仁的部分，可能就是不同層次的科層跟處層的看法可能不一樣，處層可能會很重視成績啦，那科層也多多少少啦。那同仁可能在執行上，他只知去提，他可能比較不清楚說為什麼要提。(FG3-4-1)

但還是有人會很重視，我覺得有兩種人，一種就是承辦人，比如像我或者是像各處室的一個研考窗口，其實他們就很重視他們這一套制度，他們會知道說在填報的時候重點是什麼、處內有什麼相關的活動或者是跟這個有關係或者是會影響的…。另一種是長官，他們也是很重視研考會的這套制度，他們也都希望說可以拿到很好的燈號，或者是說很好的表現。至於一般其他的同仁，我覺得如果沒有碰觸到研考或者是長官的話，他們可能就是默默的在執行，但他們可能沒有意識這套制度的一個存在。(FG1-2-2)

由此我們可以獲得一個大致的圖像，在各行政機關中，若是單位（司/處或科）承接重點施政項目，所承辦業務入選為績效指標的直接業務主管，可能會是組織內較為在意此套制度的人員（與會者 FG1-1-1）；其他業務單位與同仁，未必會有深刻的認知，不在意者依然不會覺得這套制度與其有何干連（與會者 FG2-4-1、FG3-3-2）。

有些比較繁忙的業務司，他們同仁在忙其他認為重要的業務，對這部分沒那麼重視，其實我們每半年會請他們把一些成果寫給我們，其實有些很重視的會很重視，比較不重視的也就是這樣子。(FG2-4-1)

## 2. 重複管考、疊床架屋

從我國中央政府的組織架構與設計來看，除國發會外，尚有行政院主計總處、行政院人事行政總處、科技部，甚至監察院之審計部等，分別承擔了政府運作不同面向的監督和管考責任，也各有相關制度需要各機關配合實行與資訊呈報彙整。除此之外，由國發會負責追蹤督考者，便包括總統政見、院長指示、專案追蹤、建設管制、計畫管理，以及行政機關、國營事業、政府捐助財團法人等不同層面的管考機制，且部分管考機制所查核之內容亦有相似與重疊

之處，或是僅有「機關」與「計畫」的分析單位之異。而相對於如此眾多的管考機制，負責計畫推動與績效產出者，仍以各部會及其所屬機關為主，因此，對眾多業務單位與承辦人員而言，同一件業務卻需對不同管考機制重複提出資料與報告，也就意謂這些不同的管考制度邏輯，分別競爭與掠奪公務同仁有限的業務時間，因而不斷加深受管制者心中疊床架屋之感（與會者 FG1-3-1、FG4-2-1）。

我們有總統政見、作業計畫，還有院管制、部會列管，其實東西都很像，可是要填的期限都不一樣，所以說大家都會覺的說為什麼上禮拜才填過的東西這禮拜又要再填，然後是填不一樣的東西，就是會有這樣的抱怨。(FG1-3-1)

其實簡單來說就是所有的承辦都認為說，所有的報告是疊床架屋，就是說我已經做了計畫，為什麼我要把計畫的成果再報一次給你研考會，研考會的東西然後又再一次報給科技部，其實是同樣的對他來說是同樣的東西，可是他一直報過來報過去，所以他會覺得能省一套是一套。(FG4-2-1)

尤其，機關之施政績效評核制度又與行政院之施政計畫管理制度高度關連且相互連動，因此，行政機關的同仁們多有「雖然目前管考會有不同的面向，但是大家覺得多一事不如少一事」(FG4-1-1)這樣的感覺，以期能降低不同制度邏輯間相互衝突所帶來的壓力。

### 3. 評核制度脫離日常真實、難以代表實際績效

藉由與行政機關同仁們的互動對話，能深深感受到儘管層層疊疊的管考機制將公務同仁們壓得喘不過氣，但是真正影響他們對於機關施政績效評核制度觀感的原因，來自於這套制度當中所強調的指標內容，脫離各部會日常的運作實情，指標所要求者，僅占部會同仁終日奔波忙碌的一小部分而已。例如與會者 FG3-3-1 便提供了一段非常清楚的描述：

因為其實各業務單位他們每天在忙的，就是除了很定期立法院那

些會期裡頭立委所質詢的事項，然後我們長官他所答出來的，他對於立委的要求，就是說什麼時候要給立委什麼資料，他每天就是在忙那些，然後還有監察院的調查案、糾正案，還有審計部的。就是每天都是忙這些，其實跟這個就好像……。如果就我們部裡面這些指標來看，其實我們每天在忙的跟這裡面有關的，可能是非常、非常小的一部份而已。(FG3-3-1)

可以想見，如果一套績效評核制度無法反映受評核對象日常最主要的貢獻與投入，的確是無法激起組織成員對此制度的關切與重視。無奈的是，這套績效評核制度仍需運行，各機關仍需配合辦理相關業務和資料提供，而可能產生的結果便是，「大家在填報績效報告、寫績效報告、填績效資料的人，他認為這就是做給長官的，他不否認對機關沒有幫助，但他也會認為沒辦法把這樣的事情真正的內化在自己的身上」(FG4-2-1)。換句話說，機關同仁們大概很難承認現行的機關施政績效評核制度是一套與他們的生活共同呼吸的機制。

再者，更加深機關同仁們無奈的是，受限於現行評核機制講求關鍵績效指標的 KPI 原則，對於各部會可提指標數目有所限制，因而也限縮了各部會績效指標的涵蓋範圍，使得機關內的部分業務面向，或是許多事前和周邊配套的努力，無法顯現於指標和績效資訊之上，而使同仁們感覺這樣的評核制度設計，無法充分反映和代表機關的真實績效 (與會者 FG2-3-2)。

其實那個指標就是很簡單，一個指標就是呈現出來一個數字，那有時候可能太單薄，沒辦法完整呈現出背後那個單位他們在為了達成這個指標很多額外的工作。(FG3-2-2)

要言之，從參與座談的公務同仁所分享的看法中，我們可以清楚瞭解，由於目前現行的機關施政績效評核制度，受限於其制度之設計，僅能吸納極少數量的機關指標於其架構中，因此大多認為最

終所呈現的績效報告內容，並無法反映各機關真實的績效或努力；同樣地，現行評核制度要求需與各機關中程施政計畫相配合，且以四年為一週期訂定策略目標和績效指標，因而認為這些指標內涵與機關同仁鎮日忙碌的重心有明顯落差，也因此，此一績效評核制度並未受到各機關首長的普遍重視，在機關中，亦也僅有被選列成為指標重點的業務單位主管才會表現出關切之情，對大多數的一般基層同仁而言，似乎未有太深刻的感受。在如此的制度認知與態度下，各機關除此項施政績效評核制度外，尚須面對其他同樣來自國發會、或是不同水平機關的管考要求，因而令多數與會者認為，如此疊床架屋的重複管考機制，應思考其精簡合併之必要。

## (二) 績效評核制度之落實與有效性

雖然前已述及，從機關內部者的角度觀察，可能大多數機關同仁對於現行機關施政績效評核制度的重視程度不高，但由制度推動的角度來看，畢竟惡法亦法、制度仍在，因此，我們依然關心這項制度在機關內部實行與運作上，是否仍可依照制度的期待，發揮其應有的效果，以及各部會能否落實制度的要求。

### 1. 評核作業冷熱態度互見

延續前文的觀察，在座談討論過程中，依舊可以明顯感覺到各部會對於現行機關施政績效評核制度及其實際執行上，仍有積極以赴與消極對待的兩樣情。例如有某些部會的與會者便很清楚地指出，「其實大部分同仁是願意配合，大家每次在訂定（指標）的時候就會有很多討論空間出現」（與會者 FG2-1-2），也有相當積極的部會，依循策略性績效管理的概念，不僅構思具意義的策略目標，也會努力思考「新的一年度想要 promote 的是哪些、哪一個新的政策，

也是會把它提列為關鍵績效指標」(與會者 FG1-1-1)，嚴謹看待這項績效評核作業，就連在提報機關的績效成果時，體認到「那最重要還是來自於第一線承辦人員自己在填報的時候，那我想大概不會有人拿這個來開玩笑，還是會好好寫」(與會者 FG3-2-2)，認真看待每一項作業歷程。

相對於少數以正面態度表述其機關經驗的同仁，仍有與會者明白地表示，「實務上是不是真的那麼落實這不是太明確的」(與會者 FG3-3-2)，為何會如此？一方面來自前述指標數目限制的原因，因為在指標數目有限的情況下，「如果是一個(指標)的話當然沒辦法(反映出機關或單位的績效)，再加上那麼多制訂指標的那些利害考量的話，你絕對不會訂出一個對你本身業務很有切身關係的指標」(與會者 FG3-2-2)，另一方面，公務同仁們亦不認同以少數幾個單位的指標績效來代表機關的整體績效這樣的制度現象(與會者 FG4-1-1)；因此，在這樣的運作邏輯下，另一部會的與會同仁非常直接地表達出他的體會與觀察：

同仁在寫這樣資料的時候，他為什麼會常常沒有時間也不太情願寫呢？因為這不是他要的目標，這不是我想做的…(FG3-1-1)

## 2. 評核結果與精進管理脫節

除了評核文書作業的嚴謹程度外，本文所採取另一項績效評核制度落實與有效程度的觀察判準則是：評核結果能否與機關的策略規畫及精進作為相連結？畢竟，無論是在績效報告撰寫過程，以及經過國發會複核後之評核意見中，應該都可找到機關組織在後續策略目標、指標訂定，或是管理與協調作為等精進方向。在四場的焦點團體座談中，僅有少數的與會同仁表示機關首長或主管會將評核內容和結果，做為次年度重點決策之參考(與會者 FG1-2-2)，或是

觀察到部分業務科科長「非常重視委員的意見，他會把那些意見 download 下來作為他的改進項目」(與會者 FG3-4-2)，以及一位來自部會綜合規畫單位的主管提到，該單位會以讀書會的方式鼓勵單位同仁提出創新方向，雖然如此，但是這項作為卻未必與績效評核的檢討有直接關連性 (與會者 FG2-1-1)。

除了這些微弱的正面聲音外，大多數與會公務同仁所反映的現象是，「首長或主管會不會把報告拿來做決策參考，答案是不會」(與會者 FG3-1-1)，若再深入探詢當中的緣由，一位與會者提供他的觀察，「對於其他院會的質詢案件還有自己部裡面本身所列管的案件，比較重視，他 (首長) 倒不是很重視這個績效報告」(與會者 FG3-3-1)，而再追問機關是否會針對評核結果討論精進作為，這名與會同仁也是直接回答「目前是沒有的」(與會者 FG3-3-1)。不僅如此，一位曾於地方政府歷練、目前任職於中央部會的研考承辦主管直言：

在一般企業、民間企業確實這個是一起的，他們就會去做年終的檢討，然後有一個會議，大家去年度的甚麼績效檢討會，之後去擬訂新的。可是我們這一塊，在目前所屬的行政院機關裡面，是完全看不到你這個連結。(FG1-1-1)

這樣的陳述，或許頗能代表大多數部會裡面的真實情況。另一方面，多數機關對於評核結果的策略性回應，多僅著眼於在評核時吃虧、表現不佳的指標的修改或是刪除，譬如一位與會同仁便如是說道：「大致上來講還是會回歸到績效指標本身如何訂定的問題，就不會是很詳盡的思考或改變策略」(與會者 FG3-2-2)，另一位與會者也同聲附和，「不要那麼笨去設立黃燈、紅燈的指標，馬上把它拿掉，這是必然的，每個人都會這樣」(與會者 FG3-1-1)，事實上，這樣的反射性回應行為，完全便是學者所指績效評核的「反向學習」

(perverse learning) (van Thiel and Leeuw, 2002)，已近乎指標的操弄而不自知。

本研究同時也關心，各部會對於施政過程中績效表現不佳之處，是否能藉由評核報告的指正，搭配管理作法的改變（例如品質管理、創新提案等），從雙圈學習的角度來思考解決之道？一位與會同仁很坦白地說道：「我們業務單位最常用的只有開會，密集的开會...，因為我們好像也沒有那麼來得及用那些方法，因為上面很急，可能今天上面在問，媒體各方面在關注，我們隔天就一定要把改進措施提出來」（與會者 FG2-1-2）。由此觀之，各機關在施政問題的改善上，仍不習慣結合績效評核診斷的方法，從中尋求問題的「根本解」，仍在「症狀解」的找尋中匍匐前進。

### (三) 行政機關人員對績效評核制度之回應策略

以上的討論與分析，主要是呈現了中央各部會及其同仁們對於現行機關施政績效評核制度的認知態度與實行現象；不過，本文最關心的，乃在於各機關在這樣的制度規範和認知感受下，衍生了什麼樣的回應策略？本小節將以此為核心焦點。

#### 1. 首長態度影響機關回應策略

許多的管理創新或是組織變革，若無法獲得組織高層主管的認同與支持，想要推動成功的機率不高；畢竟絕大多數的組織成員都會以首長的態度馬首是瞻。同樣的，在機關施政績效評核制度的推動上，多數與會者都會同意「這個跟機關首長重不重視關係很大」（與會者 FG2-1-3），這樣的說法。尤其若是站在機關研考人員及其業務推動的角度來看，手上可以揮舞的是「令劍」抑或是「雞毛」，則亦端視機關首長對於績效管理制度重視與否。

要看首長他重不重視，如果首長他對於這個績效非常重視，績效的管理就容易，那他推動的力量就比較大。(FG3-4-1)

經過整個焦點團體座談歷程，我們隱約發現，愈是講求服務導向的行政機關，首長有可能較為重視績效評核制度；相對地，愈是講求專業主義的機關，可能較於執著專業本位，較容易忽略績效評核制度的重要性，甚至將其貶抑為行政庶務，甚至可能毫不重視和不在意評核的過程以及績效報告。當然，機關首長所表露出來的態度，必將影響機關同仁所採取的制度回應策略。

對很專業的主管來說他其實很排斥行政業務，那施政績效這一套東西，對他們來說就是所謂的行政業務，他其實非常非常排斥這樣的東西。(FG4-2-1)

那首長有看過這份報告嗎？大老闆有看過這份報告嗎？可能沒有，所以根本不會有那個問題。(FG3-2-2)

## 2. 講求司/處/室單位平衡

前有提及，現行機關施政績效管理與評核制度對於各部會的指標項目數有其限制，而這樣的限制也引發了前述機關同仁們對此項制度的評核結果是否真能代表機關整體績效的質疑。但，弔詭的是，在如此擁擠的指標空間中，除極少數部會外，不少與會代表都表示，機關內部在安排和設定績效指標時，會力求司（或處）/室之間的平衡，亦即各司/處/室至少會有一項衡量指標納入施政計畫之中（與會者 FG1-1-1、FG1-2-1、FG2-1-1、FG2-3-3、FG3-3-2）、甚至是平均分配（與會者 FG1-3-1）。換句話說，各部會在面對施政計畫與機關施政績效評核制度的作業時，未必會強調所納入之衡量指標的重要性或策略意涵，但是務必講求形式上的單位平衡。這當中的緣由，乃在於各機關內部大多存有「有些單位總會認為我的項目沒有放進去，很像我的單位不重要」（與會者 FG2-1-1）這樣的迷思。

可是，如果再更進一步思考，各部會會有這樣的現象出現，是否意謂著機關正、副首長也同樣認同如此的安排？如果是的話，申言之，機關策略目標和企圖在施政計畫與評核報告中的呈現，並非首長們心中的首要重點，相對的，能否維持組織內部單位間的基本政治平衡，或許才是主要考量。

### 3. 指標設定—柿子挑軟的吃

另一項明顯的回應策略，即是各機關在訂立績效指標和目標值時，傾向選擇可量化且容易達成，或是所謂投入型和過程型的指標（與會者 FG1-1-1、FG3-1-1、FG3-1-2、FG3-2-1、FG3-2-2、FG4-3-1）。從座談過程中可以發現一種現象，訂定較易達成的指標是一普遍性的氛圍，即便是較為認真看待績效評核制度的同仁亦會認為，「平心而論，我們有很多的同仁在訂的績效，其實有時候真的不是跟他的工作相結合，只是爲了目標。他所謂的目標是說他們做得到的目標，訂他的績效，他怕說訂一個沒辦法做到的績效」（與會者 FG4-3-1）。至於將評核制度以工具論視之的同仁，則會認為「現在公務人員都很聰明，我在績效目標上我會訂個所謂是投入型的指標，我不會那麼笨的去寫產出型的指標，就是這樣。所以我在寫資料的時候，有什麼難呢？對不對，坦白說對我來說有什麼難呢？」（與會者 FG3-1-1），亦即純粹抱持得以應付繁複的評核作業的心態來面對這項制度。不僅如此，也有公務同仁乃是以「風險規避」的態度來處理指標訂定的要求，例如一位與會者便說道：「你可能在制訂的時候小心一點，要去制訂一個比較容易綠燈的，因爲你如果紅燈很多的話可能不好看，而且很多個紅燈還會被懲處」（與會者 FG3-2-2），將績效評核結果視爲公務生涯的風險因子，寧可避險、也不願嘗試突破。

業務各單位其實會去找比較簡單、可以達成的。對，那為什麼長官會說那個沒關係可以就是（視為）兩件事，就是因為平常做的事非常繁雜，可是有一些又很耗時間，那真正要回憶過來的時候，多加了這個任務會讓你覺得很煩。那當然會讓你選擇最容易達成，然後也最安全和保險的就好了。那突破和創新性除非長官 assign... (FG1-1-1)

的確，在部分公務機關或同仁心中，確實可將提報給國發會的施政計畫或績效指標內容，以及長官所交付的任務當作兩件不同的事項予以對待，如同一位與會同仁所說的，「當然我們當初在訂定這些指標的時候，其實說老實話，人都會訂定一些指標是比較好達成的，很容易達成的。那事實上長官比較注重的是你實際上的績效是什麼樣，你這個計畫執行了之後，你所產出的這些其他的效應...，那這些可能不是在那個指標裡面可以表現的」(與會者 FG3-2-1)。此處值得我們關心的是，若是大多數公務機關同仁都是將「交付管考機關的內容」與「機關實際重視的績效」看作兩件獨立的事件的話，那麼，這項機關施政績效評核制度很難不淪為形式化產物。

我在做真正可以展現我的績效，真正可以拿到好成績的東西，坦白說我不會在這個制度上展現，我會用別的方式來展現，所以當你在催我資料的時後，我就用應付的方式，反正我可以寫就寫給你。(FG3-1-1)

#### 4. 內部另立制度或重視團體績效評比

在研究過程中也多次發現，或許在中選獲邀的部會機關中，多數會以謀求單位平衡或挑選容易達成的指標等策略來回應機關施政績效評核制度，並沒有完全服膺或積極配合該制度原有的精神；但是，部分機關會在內部自行訂立績效管控辦法，或是，配合當時行政院人事行政總處所試辦推行的團體績效評比制度（與會者

FG1-3-1、FG2-1-1、FG3-1-1、FG3-3-2)。<sup>11</sup> 有趣的是，雖然團體績效評比制度僅處於試辦階段，但是這項制度所發揮的效果，卻遠大於已推行十數年的機關施政績效評核制度，如同一位與會同仁所描述的：

我們會配合會內有一個績效評估，就是它可能是會影響到我們最後年度打考績，各處室的比列，所以說我們用這個去跟它結合。…因為它跟我們的年度考績是結合在一起的，所以同仁會很緊張，然後處長也會很緊張，因為會影響到該處的考績甲等的比列，所以會比較重視這件事情。(FG1-3-1)

相對於接受試辦團體績效評比制度的部會內部緊張氣氛，那些尚未加入試行的機關，則明顯感覺到「鬆了一口氣」(與會者FG2-3-1)，由此可見結合考績甲等比列分配的團體績效評比制度，對於試辦機關所產生的制度壓力。事實上，機關內部自我的管控機制，或是配合試辦的團體績效評比這類制度的存在，對於本文所關心的機關施政績效評核制度，無疑加深了原有的悖理效應。針對此點，本文將於下一小節再做進一步的探討。

#### (四) 績效報告流於形式之潛因

經由前述的分析，我們可以看到在中央行政機關中，對於機關施政績效評核制度確實衍生了一些策略性回應行為，而這些策略性回應也慢慢地為這套評核制度走向形式化種下了潛因。本小節中，將接續前述各機關回應策略的討論，針對造成現行機關績效評核制

---

11. 團體績效評比制度主要係因考試院於公務人員考績法修正草案中，納入主管機關及各機關應視業務特性及需要，辦理內部單位間之團體績效評比，並據評比結果彈性調整內部單位考績等次人數比率之修正規定(林文燦，2014)。行政院人事行政總處則於行政院體系下，推動相關試辦作業。

度漸漸流於形式的潛在成因加以探討。

### 1. 績效評核制度已成另類官樣文章

前面的討論已經提及，目前的機關施政績效評核制度並未獲得各部會首長或同仁的普遍重視，再加上多項重複管考制度並行，使得業務單位同仁和研考人員都同樣認為這是項惱人的文書作業，因此，類似「我們是覺得擾民啦！」(與會者 FG3-3-2)、「寫這樣的作業其實是非常煩人的」(與會者 FG1-1-1) 這樣的聲音，屢屢出現在座談會之中。不僅如此，與會的各機關代表們直言這樣的績效評核作業對他們而言，已形同「寫作業」(與會者 FG1-1-1)、或是「作文比賽」(FG3-1-2)。換言之，配合績效評核制度所衍生出的文書與表報作業，已經形成目前官僚體系內另一種官樣文章 (red tape)。就如同一位部會專員所分享的感受，「重複管考造成一些的麻煩，因為同樣的表報不只這個東西，就像剛剛說的總統、院長、愛台施政計畫指標...等，其實填的東西都大同小異，我覺得這個部分比較困擾」(與會者 FG2-2-1)，這些重複管考和表報所形成的制度壓力，已不再讓機關同仁覺得是項可以發揮正增強效果的激勵制度，反而是漸漸壓垮員工熱忱的無感文書，甚至造成業務同仁們的痛苦。

他們把它當成書面的一個報告。對他們是很困擾，因為他們業務非常的繁忙，那研考科每次要催他們什麼，他們是非常痛苦的！因為他們沒有時間來填這些資料。我們甚至還要有同仁特別去這個承辦同仁旁邊，去站在他旁邊盯著他完成，才有完成到作業。因為業務實在太繁忙，那每個月都在填報。(FG3-3-2)

### 2. 管考機關的專業不對稱

雖然現行機關施政績效評核制度已有 14 年的推動經驗，各部會亦已熟悉這套制度的運作模式和對應方式，但是在資料蒐集過程中，發現諸多部會對於國發會或是之前的研考會所提出的評核意

見，未必有所信服。以致於，若部會收到僅談表面、不及深層結構性問題、不具建設性建議的評核意見時，便僅會將此意見束諸高閣，對於機關的後續績效提升與作為毫無影響力。

我自己看這麼多年下來，有那個績效意見內容的差異，如果他抓得到是這樣東西的時候，其實是還蠻好的、有用的，不然，大家就會看起來只是在講績效（數據），只是在講指標，就不會再去進一步連結到說，趕快來修次年內容，看相對應可以有什麼精進作為。(FG1-1-1)

事實上，若深入探究此一現象背後的原因，則可以發現它可分為兩大面向的問題。其一，乃是國發會（即原研考會）承辦評核業務人員之專業不對稱。亦即承辦施政績效評核之研考人員，對於權管部會的核心業務及其結構性條件或限制的掌握和專業能力不足，抑或是承辦是類業務之研考人員流動頻繁，無法快速掌握績效評核與權管部會業務重點，以致於在評核意見的彙整和陳述上，未能契合重心，無力提出具有說服力和具參考價值的評核意見，甚至亦可能提出事前、事後完全背道而馳的建議，令受評機關無所適從。

研考會他們都是學公共行政，他們沒有做實務的經驗，他們就是在做研考，沒有辦法了解各部會它的業務屬性內容是什麼。再來，他們承辦人可能每三年調動一次，換了新人的話，他可能對這方面就不同的看法，或者無法了解，除非他有 run 過一次，第二年他才更能上手。萬一他又換人的話，就不知如何該應該跟他解釋。(FG1-2-1)

我們也曾經遇過，今年告訴你這建議，明年告訴你相反的建議，因為承辦人換了，它的建議是相反的。或者是因為施政計畫擬定和施政績效他們是不同的處室，就會變成說你計畫的訂定他說 OK 沒問題。但在打燈號、分數的時候它說不行，這東西這樣不行。又或者給你的回饋建議又不一樣，這就是一個很奇怪的地方。(FG1-2-2)

其二，評核委員未能深入瞭解各部會業務屬性和重點，以致評

核意見無法為受評機關所接受。依照現行評核作業要點之規範，機關施政績效的複核作業乃由國發會會同主計總處等相關機關，及邀請外部學者專家，針對各部會所提施政績效報告進行評核分析。因此，在外部評核委員未必能深入掌握和瞭解各部會的業務或困難時，大多僅能依據平時報章媒體報導所得施政印象，給予機關評核建議，造成受評機關心中不平，難以認同評核委員所提供之意見。

那可能有很多委員也不了解我們真正內容做的是什麼，所以他沒有辦法這麼詳細的去分析，所以我想他評比出來的結果不見得就是很公正的。(FG3-1-2)

因為專家學者會有他們專業角度想法，在看這些指標的時候會有自己想法。國發會要求每個指標都要看他的挑戰性、明確性，可是年初和最後的專家學者有時不是同一批，所以他們在看待指標的想法會有差異…，有時候最後評核結果常覺得無法反映他們真實狀況。(FG2-3-2)

因評核機關的專業不對稱，產出未必受到受評機關認同的評核意見，無疑凸顯了外部評估者的侷限性，而這樣的結果對於績效評核制度的推動會造成什麼樣的影響呢？從各機關代表的發言中可以深刻感受到，或許各機關會將施政績效報告的撰寫視為一件苦差事，但是收到一份隔靴搔癢、未得要領的評核意見，不僅讓人氣餒，更讓受評機關再次印證了「這是件官樣文章」的假定，而也強化了他們心中不必太過重視這項制度的想法。尤其，這樣的負向螺旋效應在專業型部會中會更形彰顯。如同兩位與會同仁不約而同表達類似的看法：

所以對○○會的內部來說，各主管他是不認同這樣的意見的，所以它會不會是很落實的回饋到它本身的所謂的檢討、思考、改進，我會畫一個大問號啦！因為他會覺得這些委員沒有深切的了解我們。…有些評核意見他是從公共行政、公共政策某些角度來思考，那對於真正的技術幕僚來說，他是不能夠接受。(FG3-1-1)

以我們這樣的部會，說難聽一點，有點專業的傲慢。所以特別是業務單位的人，他對於這樣的面向其實他不太在意，他（首長）有一部分認同自己的同仁這樣的認知，這東西本來就不重要啊，我們只要專心把我們技術發展好就好了，他本來就會這樣子。（FG4-3-1）

### 3. 獎勵門檻高、激勵誘因不足

經由焦點團體座談本文發現第三項潛因在於，現行機關施政績效評核制度所提出獎勵與懲處門檻頗高，亦即各機關必須在同屬一項關鍵策略目標之下的所有績效指標都獲得綠燈結果時，相對應的有功單位與同仁才能獲得敘獎，同樣的，也必須在同一策略目標下的指標都不幸得到紅燈時，才會受到懲處。而且，所得敘獎亦僅是行政獎勵（與會者 FG2-1-1、FG2-2-2、FG4-1-1）。

這樣的規定，造成各機關對於努力付出者或是閒逸怠惰者，都難以做出有效的獎勵誘因或是懲罰，使得絕大多數的部會同仁很難因為這項制度獲得獎勵，而形成「做好做壞一個樣」的結局（余致力、黃東益，1999）。另一方面，也讓某些部會內部表現優異、獲得綠燈的單位，卻因為指標被綁在同一策略目標下，受其他單位拖累無法敘獎，因而感到制度設計的不公平（與會者 FG2-2-2）。

因此，對許多業務單位或是三級業務機關的公務同仁來說，無法產生激勵效果的績效評核制度，實在難以擷獲他們的目光；久而久之，這套制度對多數組織成員而言，似乎已成可有可無的繁文縟節。

### 4. 制度脫勾與象徵性採納

由於機關施政績效評估制度漸已被視為另一種官樣文章，管考機關所提出的評核意見亦未必受到受評機關或單位的認同，且缺乏有效的獎懲誘因等因素，以致於各部會中，若非另行建立內部管控機制（與會者 FG2-3-1），則是搭配行政院人事行政總處所推動試辦

的團體績效評比制度，作為強化機關本身對於施政績效實際表現的掌握機制。這樣的情勢發展，前已述及，反而更受到機關同仁的關注和重視。

但，本文所關心的是，無論是自行建立的內部管控機制，或是團體績效評比制度的推行，對於當前的機關施政績效評核制度究竟產生了什麼樣的衝擊和影響？以較多部會已開始實行的團體績效評比制度為例，由於該制度強調部會內各單位的績效表現，將與年終考績甲等的分配比例相結合，作為主要的制度誘因；而這樣的制度設計，不僅馬上抓住管理者和一般同仁的目光，也開始影響了同仁們的制度行爲。最明顯和主要的影響，便是採行團體績效評比制度的機關，在運作上，將這項制度與機關施政績效評核制度予以脫勾對待，同時也更使得原本就已逐漸弱化的機關施政績效評核制度，僅剩象徵性意義，甚有與會同仁直白地說，機關內部自行訂定的績效目標值，和提報給國發會的目標數值，是不一樣的（與會者FG3-1-2）。這樣的結果，可由以下與會者的陳述中清楚看到端倪：

對於內部來說，單位內真的會很在乎這個（績效評比），因為這個在年度結束之前，它會扣合到各單位的考績甲等的比例，所以大家非常在意。那我要相對談部會這個層級是，說白了這是為了應付行政院的要求，所以我們雖然會做這一部份，但這個部份對部會來說，特別是對○○○這樣屬性的部會來說，他只求及格就好了。所以我們在訂定這些目標的時候，除了四個面向符合國發會的要求之外，大概在目標的挑戰度跟達成度上其實都會找到比較安穩的面向，目前是這樣。(FG3-1-1)

我要實際的講，就是當你收到這份報告的時候，我們會從綠燈變黃燈，甚至有可能會變成紅燈，那我們又如何呢？那最多可能，我們最高的大老闆到我們院會裡面可能會不太舒服之外，其實他並沒有很……。我說白就是，又如何呢？so what？我即使是全行政院裡面最差的，可是也沒有什麼關係。那當然各個主管他就會認為說我應該要衝哪一部份，這是顯而易見的答案。(FG3-1-1)

從前述與會者的觀點陳述可以清晰發現，當團體績效評比制度在組織中推行後，機關同仁們開始在乎這套制度，因為「單位裡面年度考績甲等的比例，它是直接扣合住的」（與會者 FG3-1-1），抓住了公務同仁最在意的「制度誘因」，而相對地，對於機關施政績效評核制度則明白的以「應付」的心態與行為應對之。這樣的應付的心態，展現在具體的行為表徵上，不只有在表面上滿足機關施政績效評核制度而已，甚至會連提報予這兩項不同制度的績效內容選擇，也有所出入。

就連在內容的選擇上也會不太一樣，就是國發會這個部份呢，有一點對我們來說，有一點偏表面，就是大家知道的這套就是做出去代表機關的績效，可是這套在部會裡面，我倒不會認為說特別投入或特別認真，可是他知道另一個東西的內容設計和產出，跟他員工是直接關聯的，也就是說我萬一做不好、我被打很爛的成績，那相對的就關係到我的考績，這個觀念會從處長一直到承辦大家都會知道這件事情，所以當然在做這個事情的時候，就會不太一樣。(FG4-2-1)

很明顯地，在採行團體績效評比制度的機關中，對於機關施政績效評核制度的態度，乃採象徵性採納的回應策略，以應付國發會的制度要求，甚至在績效重點內容或目標值等設定上，將二者完全脫勾處理。再者，如同與會者在前面提到的，若是連機關首長對於自己機關在施政績效評核制度上拿到不漂亮的成績都不會在意的話，那麼，這套制度實難以避免落入形式化的窘境。

## 六、討論與反思

雖然本文主要宗旨並不在於全面性地盤點各機關內部所出現的績效悖理項目，但是綜合以上的分析和探討，的確發現在現行機關施政績效評核制度的推動上，中央各部會確實存有許多績效悖理態樣。舉其綦綦大者，機關普遍傾向選擇可量化及易於達成的績效指標，如此可能造成僅關注於那些可量化的施政面向，而忽略整體重心的以管窺天現象 (Smith, 1995; van Thiel and Leeuw, 2002)，同時，挑選那些容易達成的指標項目作為真實績效的替代，也反映了各機關存有柿子挑軟的吃 (cream skimming) 的心態 (Grizzle, 2002; Kelman and Friedman, 2009; van Thiel and Leeuw, 2002)。再者，從與會同仁的真實心聲反映來看，對於績效評核結果的回應，多僅限於汰換「不利於己」的指標，以求來年能有漂亮的績效數字，卻未思考遞補上來的指標是否與機關核心任務有關 (Perrin, 1998: 371; Pidd, 2005)。這樣的策略性行為，無異僅在追求機關的表面名聲 (Sanderson, 2001)，而非實質的績效改善。要言之，這些側重於指標操弄的態樣，都屬各機關在績效評核制度上的反向學習現象 (van Thiel and Leeuw, 2002)。然而，這些績效制度上的反向學習行為，明顯已造成前述各部會無意落實績效管理精神，雖然每年提報績效報告，卻鮮少將評核結果及當中的績效資訊加以運用 (Bouckaert and Halligan, 2008)，更遑論從中思索精進行為，形成組織麻痺、行為僵化，無力改善機關績效的結果 (Smith, 1995; van Thiel and Leeuw, 2002)。

經過前述不同績效悖理現象的積累，本文認為，總其大成的悖

理現象，便是不少部會對於機關施政績效評核制度，僅是「表面的順從」(Oliver, 1991)，亦即將該套制度與長官所重視的面向、或是團體績效評比制度，予以脫勾對待，對於前者僅有象徵性的採納行爲，在機關內部絲毫難以發揮實際作用 (Brignall and Modell, 2000; Oliver, 1991; van den Broek et al., 2014; van Thiel and Leeuw, 2002)，亦即走向形式化一途。

究其成因，此項績效評核制度未受部分機關首長重視，連帶影響機關同仁的態度，應是主要原因之一。誠如學者所言，機關首長或整個組織是否支持或贊同績效評核制度的推行，乃是績效悖理現象產生與否的關鍵 (van Thiel and Leeuw, 2002)。<sup>12</sup> 其次，如同多位與會者所提及，該項制度所關心者，與部會日常運作的實情發生落差，亦即績效評核的面向或指標脫離了機關背後複雜的施政系絡，例如行政機關可能花費極大的心力和時間在於回應立法委員所提要求或質詢、推動法案通過審議、回覆監察院約詢等，而這些複雜而關鍵的投入和努力，並未反映在評核面向中，遂使該制度難以獲得機關成員的認同 (Perrin, 1998)。復次，加上該制度強調關鍵績效指標的項目精簡原則，以致指標數量有限、面向難以完整呈現機關業務與績效成果的全貌，因而也助長了績效悖理現象的發生 (Perrin, 1998; van Thiel and Leeuw, 2002)；也因此，在多數部會機關中，衍生出講求各單位指標數量平衡的另項扭曲現象。

再復次，來自管考機關的評核意見，無法獲得受評機關的認同，

---

12. 事實上，造成目前各機關首長或主管對於績效評核制度未顯重視的原因，除本文當中所描述的公務機關內部運作實情之外，從制度面來看，恐亦與各機關首長和主管的考績評價或等第成績，和其所屬機關的施政表現好壞，並未有連結或連動有關，亦也因此無法使其對於機關的績效評核制度產生足夠的承諾感。要言之，我國現行公部門人事制度與績效管理制度二者未能緊密扣合，乃是重要原因之一。感謝二位審查人皆提及此一重點。

或是僅給予流於表面的技術性建議，難以驅動受評機關的精進改善，亦是一項造成此項制度逐漸形式化的原因。事實上，這樣的現象並非我國所獨有。即便如美國聯邦預算管理局（OMB），其對於聯邦各部會之策略規劃與績效計畫，能以全局觀之加以檢視的能力依然有限（Radin, 1998）。我國國發會的組織職掌和成員能力，與美國OMB相較，難望其項背，因而對於各部會的績效評核與落實的管控能力，更顯處於不利結構。因此，若國發會只能扮演「啦啦隊」的角色，卻無法為各機關提供指引或明確說明行政院의期待，則將無助於機關的績效提升（Radin, 1998），各機關對其評核制度的重視程度亦受傷害。又，該項制度規定必須在同一策略目標下的指標，皆獲綠燈或是紅燈，才有獎懲之需要，造成獎懲門檻高、驅動誘因不足的結果。對此，學者早就提醒，當機關或人員不重視該項評核制度，卻也不會有任何懲罰或負面效果時，無正面效果時亦然，作為一個代理人，必然缺乏積極重視整個評核制度的誘因（Moynihan, 2009）。

最後，本文認為，必須慎重看待的問題是，這套機關施政績效評核制度，何以發生前述的悖理現象，且已漸漸淪為形式，但各機關卻仍能安於這樣的「現狀」？前已提及，中央各部會必須面對多個名義不同、但管考內容卻相似的諸多機制，在這樣疊床架屋的重複管考制度下，儼然形成一個擁擠的管理空間（Radin, 1998）。在這擁擠空間中，沈重的文書作業負擔（Radin, 1998:312），不僅已使這些類似的績效評核變成另一種官樣文章，更明顯的，也迫使機關與其組織成員不得不在這些相互競爭的制度邏輯之間，做出選擇。因此，與機關同仁年終考績息息相關的團體績效評比制度，便完全抓住了機關成員的注意力（Kelman and Friedman, 2009），以實際的策

略行爲，選擇了靠邊站。

表面上看起來，團體績效評比制度企圖向上連結機關層級的績效評核制度，向下扣合公務人員的個人考績結果（林文燦，2011），且與此些制度相同，皆以關心公部門的「績效表現」爲核心，照理來說，行政機關同仁應該對這些制度都會抱持相同的重視程度才對。<sup>13</sup> 但巧妙的是，因爲機關施政績效評核制度的獎懲機制門檻過高，不僅形成機關內部難以獲利的情況，同時也造就了同仁們難有損失的損失規避條件（Heyndels and van Driessche, 1998）；另一方面，在團體績效評比制度的規範下，表現優良的單位，可以獲得較高比例的考績甲等分配，<sup>14</sup> 因此，若將兩項制度所提供的利害得失一起計算、互爲參照，便能清晰看出，將心力投入置於團體績效評比制度、且忽略機關績效評核制度，較能符合心理帳戶理論所強調的快樂原則（Thaler, 1999）。此外，從心理帳戶的觀點來看，成本的付出未必代表損失，因爲我們常常會忽略已經投入的沈澱成本（Thaler, 1999）；是以，就各部會的同仁們而言，應國發會之要求完成部會績

- 
13. 多年以來，我國中央行政機關在績效評核與管理制度上，在機關組織層次係以國發會的「行政院所屬各機關施政績效管理要點」做爲主要評核制度，在員工個人層次上則以「公務人員考績法」爲考績評定之依據，而欠缺中層以部門或單位績效爲焦點的評核制度。有鑑於此，團體績效評比制度之概念發展，便以該制度爲中介樞紐，向上、向下串連前述機關與員工層次的兩套制度，其目的便在於將機關組織、單位團體、員工個人等三層次的績效表現緊密扣合，並使前開表現結果，與團體和個人的獎酬產生連動效果。依此原則，整個機關組織從上到下的「績效」所指涉者，便應該是同一套目標與標的。甚者，不需要特別針對團體績效評比額外設計評核指標。換句話說，依據團體績效評比的制度理念，公務同仁們只需盡力做好機關所交付的任務，便可一次滿足三套評核制度的要求。
14. 當然，在目前行政機關多各自爲團體績效評比設立評核架構和指標，且無外部團體提供指標設計諮詢意見的情形下，獲得高團體績效評價的部門或單位，其是否真正達到了各界所期盼的「真實績效」？這樣的疑問或許仍待商榷。惟此議題非本文所要處理的重點，猶待後續研究者繼續深入探究。

效評估報告，未必被視為一種損失，完全無傷於前述所獲得的「快樂」期待。

基此，對採行團體績效評比制度的機關而言，將機關施政績效評核制度及團體績效評比制度二者視為不同的「帳戶」(Thaler, 1985)，予以脫勾處理，各有不同的對應態度，最能符合機關同仁的利益。一方面，以象徵性採納策略回應國發會的績效評核制度要求，不僅對國發會有所交待，滿足形式需求，投入低度的心力成本，同時亦可降低該項制度對機關內部管理的干預，維持機關內部管理的自主性；另一方面，配合團體績效評比制度的推行，將機關所有內部單位的業務重點，與該制度扣合，以考績甲等比例分配作為核心誘因，刺激單位同仁的重視，爭取單位最大的利益。由此，對這些機關同仁們而言，這樣的策略性回應行為，在心中也能獲得相當合理的心理說服效果。而其代價是，機關績效評核制度的形式化趨勢，可能難以回頭。

## 七、結 論

藉由與中央各部會研考及業務單位或機關的主管和承辦人員之互動對話，本文發現，無論是機關首長或是一般同仁，對於現行機關施政績效評核制度所抱持的態度，重視者有之，不在意者也不在少數，會較慎重看待此一制度者，大多屬於單位業務被列入指標管考者，或是研考承辦人員。即便是機關首長，或許都未必認真看過這份績效評核報告。而這項制度之所以難以受到公務機關同仁的普遍重視，主要原因乃在於制度所統攝的內容與中央各部會日常運作的真實面有所落差，且受涵蓋的評核面向未能代表機關的實際績效

面貌。再加上，中央部會所面對的管考機制，除此項外，尚有其他諸多「內容相似、但名義不同」者，造成機關同仁飽受重複管考壓力之苦。因此，經由此項制度所得的評核結果，在各機關中，未能有效與組織的決策、管理作為或是精進創新加以連結和落實。

然而，為維持各部會在此制度下的組織正當性，各機關自然發展出適應這套制度的回應策略，即如為顧及內部單位間的平衡，每個司/處/室都會有一項績效指標被放入施政計畫中，以彰顯自身單位在機關中的重要性；但即便如此，各單位仍以容易達成的績效指標作為首選，避免拿石頭砸自己腳的情況發生；或是在機關內部另外設計一套管理機制，以掌控機關績效進度，亦或是配合人事行政總處的試辦，採行團體績效評比制度。不過，無論各機關所採取的回應策略為何，重要的是，這些現象的出現，意謂著機關同仁已將這套績效評核制度視為官樣文章，只需行禮如儀地應付，符合基本的制度要求即可。同時，因為管考機關人員或評核委員未必能夠深入瞭解並掌握各機關的施政專業與細節，以致所提評核意見僅流於表面指標或目標值訂定等技術性問題討論，或是未能切中施政重點，難見建設性建議，而無法受到受評機關的認同，更難帶動後續的績效改善作為，加上獎勵制度的激勵動能不足，認真以對者也未必能獲得正面回饋，因此，開始有不少機關，僅在形式上仍然遵照制度的規定，完成必要的文書作業，但在實質上，轉而擁抱內部自訂的管控制度，或是新推動的團體績效評比制度，將此與機關績效評核制度脫勾對待。

綜合以上，現行機關施政績效評核制度不可諱言已衍生出不少績效悖理現象，而這些悖理現象的集合，便是該項制度已漸流於形式。而本文從制度邏輯和行為經濟學之心理帳戶觀點提出解釋，亦

即那些已對機關績效評核制度失去信服的機關與人員，會將此制度與團體績效評比制度視為不同的制度或心理帳戶，並將二者予以脫勾處理。一方面在形式上象徵性地服從機關績效評核制度的要求，避免或降低該制度對機關的實質干預或影響，另一方面則是將機關內部的績效重點，與團體績效評比制度加以扣合，追求各單位在考績甲等比例分配上的最大利益；而這樣的策略性回應行為，不僅具備心理上的說服效果，亦具心理效益。

本文之主要目的，在於探討政府績效評核制度的悖理現象何以產生？為何會逐漸流於形式？同時也希冀能從實務現象對照理論觀點，找出當中潛在成因或是得以解釋的角度。要言之，現行機關施政績效評核制度之所以產生悖理現象，尤其日漸流諸形式，本文認為，中央機關組織成員面對多元制度邏輯下的行為選擇及策略回應，以及將不同制度視為相異的心理帳戶，不僅在行為面上尋求最大效益的回應策略組合，同時在心理層面上，亦能獲得說服效果，當是前述績效悖理現象形成的主要潛在因素。

雖然，本文為績效評核制度的悖理現象找到學理上的解釋角度，較過去的研究向前推進一小步，但是，本文仍有其研究上的限制。其一，雖然本文透過質化途徑的焦點團體座談方式，獲得公務機關同仁的真實意見回饋，且參與機關的比例亦已約占中央部會總數的三分之一，但是，對於當中所發現的績效悖理現象，未有全面性的盤點，亦無法確認不同悖理現象存於中央部會的普遍性為何。其二，儘管本研究已採質化的互動途徑，與各部會同仁進行對話交談，但仍感覺到，或許因為座談會中仍有其他部會、或是同一部會的同仁在場，為維持機關顏面，與會者對於機關內部的真實現象，可能仍有保留。其三，任何組織制度的推動，機關首長或高階主管

的態度或認同程度無疑是項關鍵要素。雖然本研究乃以中階主管與人員作為主要的析探視角，並藉座談對話的過程，探詢中階同仁對於高階者態度的觀察和理解，但仍難免留下部分限制，且至本文撰寫階段，各機關高階主管或已有所異動，遺留座談系絡對應上的缺口。是以，建議後續研究者，一方面可以嘗試將文獻中所蒐集的績效悖理現象整理成檢核表，並以問卷調查方式，針對各部會及其所屬機關進行問卷發放，藉以瞭解各類悖理現象的普遍程度。另一方面則可針對公部門中與研究者具有信任基礎的公務同仁，以深度訪談方式，個別深入探詢藏於各機關中的績效悖理現象，並與既有文獻相互對話。此外，如有可能，後續研究者可以機關首長或司處長層級之官員作為深度訪談對象，從此另一角度探究其態度與認知，並與本文或相關文獻互為辯證，進一步拼出更為完整的理解圖像。

最後，儘管績效評核制度或許可能產生各類的悖理或反功能現象，<sup>15</sup> 但是我們不應就此全盤否定、或是希望全面廢止相關制度。學者們早已告訴我們，看待績效悖理現象的正確觀點是，我們應該去比較「運用績效評核制度所獲得的績效水準及所衍生的反功能效果」及「完全不採行績效評核制度所能獲得的績效表現」二者，若前者仍優於後者，則我們便應容許這些不完美的評核制度與悖理現象的存在，因為它絕對勝於完全的無作為 (Kelman and Friedman, 2009)。

---

15. 誠然，本文所討論的績效悖理行為，並非公部門才有的獨特現象，私部門在採行績效管理制度的經驗中，亦有對此做出警語或反思。近期最著名者，莫過於 Sony 企業前常務董事所發表的《績效主義毀了索尼》一文，文中提及該公司在積極引進績效管理制度後，所產生諸多本末倒置、追求短期利益等現象。儘管此文引起廣泛討論，但可惜的是，這樣的反思和討論卻並未帶來企業或績效管理思維上的劇烈變革。

## 參考書目

- Bouckaert, Geert and John Halligan. 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. London: Routledge.
- Brignall, Stan and Sven Modell. 2000. "An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the 'New Public Sector'." *Management Accounting Research* 11: 281-306.
- de Bruijn, Hans and G. Jan van Helden. 2006. "A Plea for Dialogue Driven Performance-Based Management Systems: Evidence from the Dutch Public Sector." *Financial Accountability & Management* 22, 4: 405-423.
- DeGroff, Amy et al. 2010. "Challenges and Strategies in Applying Performance Measurement to Federal Public Health Programs." *Evaluation and Program Planning* 33: 365-372.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48, 2: 147-160.
- Garrow, Eve E. and Oscar Grusky. 2013. "Institutional Logic and Street-Level Discretion: The Case of HIV Test Counseling." *Journal of Public Administration Research and Theory* 23, 1: 103-131.
- Grizzle, Gloria A. 2002. "Performance Measurement and Dysfunction: The Dark Side of Quantifying Work." *Public Performance &*

*Management Review* 25, 4: 363-369.

Henderson, Pamela W. and Robert A. Peterson. 1992. "Mental Accounting and Categorization." *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 51: 92-117.

Heyndels, Bruno and Frank van Driessche. 1998. "Mental Accounting in Local Public Sector Budgeting: An Empirical Analysis for the Flemish Municipalities." *Eastern Economic Journal* 24, 4: 381-394.

Ho, Alfred Tat-Kei and Tobin Im. 2015. "Challenges in Building Effective and Competitive Government in Developing Countries: An Institutional Logics Perspective." *American Review of Public Administration* 45, 3: 263-280.

Kelman, Steven and John N. Friedman. 2009. "Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination of Distortionary Impacts of the Emergency Room Wait-Time Target in the English National Health Service." *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, 4: 917-946.

Kuhlmann, Sabine et al. 2008. "Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the 'New Steering Model'?" *Public Administration Review* 68, 5: 851-863.

Lonti, Zsuzsanna and Robert Gregory. 2007. "Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992-2002." *Australian Journal of Public*

- Administration* 66, 4:468-484.
- Lowe, Toby. 2013. "The Paradox of Outcomes: The More We Measure, the Less We Understand." *Public Money & Management* 33, 3: 213-216.
- Mannion, Russell et al. 2005. "Impact of Star Performance Ratings in English Acute Hospital Trusts." *Journal of Health Services Research & Policy* 10, 1: 18-24.
- Meyer, Renate E. et al. 2014. "Of Bureaucrats and Passionate Public Managers: Institutional Logics, Executive Identities, and Public Service Motivation." *Public Administration* 92, 4: 861-885.
- Moynihan, Donald P. 2009. "Through a Glass, Darkly: Understanding the Effects of Performance Regimes." *Public Performance & Management Review* 32, 4: 592-603.
- Oliver, Christine. 1991. "Strategic Responses to Institutional Processes." *Academy of Management Review* 16, 1: 145-179.
- Perrin, Burt. 1998. "Effective Use and Misuse of Performance Measurement." *American Journal of Evaluation* 19, 3: 367-379.
- Pidd, M. 2005. "Perversity in Public Service Performance Measurement." *International Journal of Productivity and Performance Management* 54, 5/6: 482-493.
- Radin, Beryl A. 1998. "The Government Performance and Results Act (GPRA) : Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?" *Public Administration Review* 58, 4: 307-316.
- Sanderson, Ian. 2001. "Performance Management, Evaluation and Learning in 'Modern' Local Government." *Public Administration*

79, 2: 297-313.

Smith, Peter. 1995. "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector." *International Journal of Public Administration* 18, 2&3:277-310.

Thaler, Richard H. 1985. "Mental Accounting and Consumer Choice." *Marketing Science* 4:199-214.

Thaler, Richard H. 1999. "Mental Accounting Matters." *Journal of Behavioral Decision Making* 12:183-206.

van den Broek, Judith et al. 2014. "Multiple Institutional Logics in Health Care: Productive Ward: Releasing Time to Care." *Public Management Review* 16, 1:1-20.

van Thiel, Sandra and Frans L. Leeuw. 2002. "The Performance Paradox in the Public Sector." *Public Performance & Management Review* 25, 3: 267-281.

余致力、黃東益。1999。〈有效激勵績優人力之策略：為我國績效待遇制度催生〉。《人事月刊》29，2：32-40。(Yu, Chilik and Tong-yi Huang. 1999. "Effective Incentives for High-Performing Employees: The Establishment of Pay-for-Performance System." *Personnel Monthly* 29, 2: 32-40.)

林文燦。2011。〈行政機關團體績效評比機制之研究〉。《研考雙月刊》35，3：40-55。(Lin, Wen-tsan. 2011. "A Study of Group Performance Assessment in the Public Sector." *RDEC Bimonthly* 35, 3: 40-55.)

林文燦。2014。〈公務人員考績法修正草案內涵的多面向分析〉。《人事月刊》349：25-38。(Lin, Wen-tsan. 2014. "Multi-dimensiona

Analysis of The Draft Amendment of Civil Service Performance Evaluation Act.” *Personnel Monthly* 349: 25-38.)

張四明。2009。〈行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向〉。《研考雙月刊》33，5：45-58。(Chang, Ssu-ming. 2009. “The Operation and Reform of Agency Performance Assessment System of Taiwan’s Central Governemnt.” *RDEC Bimonthly* 33, 5: 45-58.)

曾冠球。2011。〈爲什麼淪爲不情願夥伴？—公私夥伴關係失靈個案的制度解釋〉。《臺灣民主季刊》8，4：83-133。(Tseng, Kuan-chiu. 2011. “Becoming Reluctant Partners? An Institutional Explanation on a Futile Case of Public-Private Partnerships (PPPs).” *Taiwan Democracy Quarterly* 8, 4: 83-133.)

劉佩修等。2015。〈政府荒謬 KPI 全揭露〉。《商業週刊》1436：100-104。(Liu, Pei-hsiu et al. 2015. “The Disclosure of Government’s Ridiculous KPI.” *Business Weekly* 1436: 100-104.)

謝明瑞。2007。〈行爲經濟學理論的探討〉。《國立空中大學商學學報》15：253-298。(Hsieh, Ming-jui. 2007. “A Study on the Theories of Behavioral Economics.” *National Open University Business Journal* 15: 253-298.)

蘇偉業。2009。〈公共部門事前定向績效管理：反思與回應〉。《公共行政學報》30：105-130。(So, Bennis Wai yip. 2009. “Ex ante Orientation in the Public Sector Performance Management: Reflection and Response.” *Journal of Public Administration* 30: 105-130.)

## 附錄一 焦點團體座談與會者編碼

場次	部會	單位	身份	編碼	場次	部會	單位	身份	編碼	
第一場焦點團體座談	A	部會研考單位	主管	FG1-1-1	第三場焦點團體座談	H	部會研考單位	主管	FG3-1-1	
	B	部會研考單位	主管	FG1-2-1		H	部會研考單位	承辦人	FG3-1-2	
	B	部會研考單位	承辦人	FG1-2-2		I	所屬業務機關研考單位	主管	FG3-2-1	
	C	部會研考單位	承辦人	FG1-3-1		I	部會研考單位	承辦人	FG3-2-2	
第二場焦點團體座談	D	部會研考單位	主管	FG2-1-1		J	所屬業務機關研考單位	主管	FG3-3-1	
	D	部會研考單位	承辦人	FG2-1-2		J	所屬業務機關研考單位	主管	FG3-3-2	
	D	所屬業務機關研考單位	承辦人	FG2-1-3		K	部會研考單位	主管	FG3-4-1	
	E	部會研考單位	承辦人	FG2-2-1		K	部會研考單位	承辦人	FG3-4-2	
	E	所屬業務機關研考單位	承辦人	FG2-2-2		第四場焦點團體座談	D	部會研考單位	主管	FG4-1-1
	E	所屬業務機關研考單位	承辦人	FG2-2-3			H	部會研考單位	主管	FG4-2-1
	F	所屬業務機關研考單位	主管	FG2-3-1	K		部會研考單位	主管	FG4-3-1	
	F	部會研考單位	承辦人	FG2-3-2	C		部會研考單位	承辦人	FG4-4-1	
	F	所屬業務機關研考單位	承辦人	FG2-3-3						
	G	部會研考單位	承辦人	FG2-4-1						

# **Exploring the Root Causes of Performance Paradox: Perspectives of Institutional Logics and Mental Accounting**

Lung-Teng Hu\*

The Taiwan central government's agency performance assessment system, which follows the United States' GPRA rationale and has been carried out for more than a decade, was recently criticized by the media as ineffective as having become ritualized. More specifically, it was indicated that the assessment system has produced managerial dysfunctions and the so-called performance paradox phenomenon. With four focus-group interviews which covered participants from one-third of the ministries at the cabinet level, this study aims at exploring the root causes of the performance paradox phenomenon through theoretical angles. The findings show that the agency performance assessment system cannot fully reflect governmental employees' daily efforts and does not offer incentive rewards, as public employees confront multiple and competing evaluation systems in the field. This situation forces employees to decouple the agency performance assessment

---

\* Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

system from the team-based performance evaluation system which is tightly associated with individual employee's appraisal results. Decoupling the external agency performance assessment system from the internal team-based performance evaluation system could be understood as a strategic response toward the pressure derived from multiple institutional logics in a given organization. Moreover, considering these performance measurement systems as different institutional or mental accounts and responding to them in a differentiated way is definitely in line with the underlying argument of mental accounting.

**Keywords:** performance paradox, institutional logics, mental accounting, decoupling, symbolic acceptance, agency performance assessment system, team-based performance evaluation system