

# 結果導向的學習：績效管理與組織學習

徐仁輝\* 蔡馨芳\*\*

## 一、前言

1950年代績效預算制度採行時，公共部門便開始致力於績效的測量及提昇，隨著1990年代新公共管理運動興起，著重以結果為導向的政府績效管理概念，進入蓬勃發展的階段。各國採行的績效基礎預算制度（Performance-based Budgeting）、績效管理（Performance management）或結果導向管理（Managing for Results, MFR）等制度便是企圖透過績效導向的管理方式以提昇政府的效率及效能。不過根據美國政府課責總署（GAO）（原政府會計總署）報告中提出，政府績效及成果法（Government Performance and Results Act）雖已執行3年（1997-2000），但是在聯邦政府各單位會採用績效資訊的管理者其比例很明顯在下降中（GAO 2001 29-38）。為符合結果導向管理的要求，政府績效資訊變成另一項管理控制機制而非原先所期望的改善績效的工具（Moynihan 2005）。各國在實施績效管理制度過程中皆面臨若干困難；公共管理人員的服務思維仍然繼續受傳統價值與“依法行事”的組織文化影響，為克服一部分績效管理制度執行所遭遇的問題，促使績效管理制度的推動及成功，實有賴組織學習機制的建立。

臺灣在民國92年開始實施績效獎金制度時，便將此制度定位為一種“組織學習”的過程，希望將績效管理的觀念化成為一種注重績效導向的行政文化<sup>1</sup>。本文目的在說明導入組織學習機制對於績效管理制

---

\* 世新大學行政管理學系教授。

\*\* 世新大學財務金融學系講師。

1. 行政院人事行政局（2004）編製的《行政院暨各地方級行政機關實施績效獎金及績效管理計劃作業手冊》提及：“本局將績效獎金制度的實施定位為一種‘組織學習’的過程。經由實踐、試誤、檢討與回饋修正的過程逐漸成熟完備，並透過不斷學習的過程，將績效管理的觀念內化並孕育成一種注重績效導向的行政文化。”

度的重要性，以及建立結果導向學習的方式。本文首先介紹績效管理制度之意義與面臨問題，其次分析績效管理與組織學習的關係，最後則建構績效管理的組織學習機制。

## 二、績效管理的意義與問題

### （一）績效管理的意義

績效管理是指組織的成果予以系統性整合，俾達成組織目標的管理途徑。這種管理方式不僅是組織領導者的核心工作，也是其責任的展現，它和一般管理方式有別，乃在於其特別強調系統性的整合，著重對組織績效的所有面向進行整體的控制、審計與評估（Shafritz & Russell, 2005）。績效管理制度之核心概念包括：（Melkers & Willoughby, 2001）

1. 建立誘因機制以確保績效資訊的取得與應用；
2. 授權公務人員以最有效的方式達成任務；
3. 建立可衡量的目標（measurable objectives）及績效指標（performance indicators）以為機關主管課責之基礎；
4. 以“結果”（result）及“任務”（mission）為導向，而非以“投入”（input）或“過程”（process）為導向。

此種績效管理系統於1990年代中期起於澳洲、紐西蘭、英國和美國等國家相繼採用，特別是美國由副總統高爾（Al Gore）主導推動的全國績效管理評鑑（National Review of Performance Management）強調高度課責和整體目標改善的分析。美國布希（Bush）總統自2001年上任後大力推動“總統管理議題”（President's Management Agenda, PMA）<sup>2</sup>，目的在於提升各機關計劃的績效資訊品質，促使國會與行政

---

2. 其包含五項重點議題：1.人力資本之策略管理；2.具競爭力的採購；3.提升財務表現；4.強化電子化政府；及5.預算與績效之整合。

部門於制定管理及資源分配之決策時，能考量並結合績效資訊，以實質提升政府整體的施政績效，證明政府運作之效率及成果。

政府再造強調顧客導向型的政府，政府施政必須滿足民眾的需要，因此施政績效評估方式由過去重視“投入”（input）的控制，轉變為強調“成果”（result）的測量。使各機關之施政或計劃執行的成果成為客觀的課責標的，有助於檢測政府對人民需求的回應能力。換句話說，判斷政府的績效好壞不是看其企圖而是看其成果。

## （二）績效管理的目的

績效管理期望達成的目標，依學者的看法有下列四項（Flynn 1997）：

1. 民主社會中，人民對於責任文化的要求在人民主權的趨勢下，公部門的預算支出須經議會同意，所有預算支出須遵守程序正義，資源的使用要有效率，這些責任都要有明確的指標來測量。

2. 民主政治中，滿足利害關係人對政策績效的期望為滿足利害關係人對政府制定公共政策的期望，最好的表達方式就是以績效衡量的方式來顯示。

3. 強調結果導向的公共管理潮流公共管理講求“結果導向”，為滿足人民的需求，公共政策的內涵已非以往“程序導向”，更進一步要求產生政策績效。

4. 個人與組織績效的雙重要求

隨著個人與組織互動關係日益密切，績效的評估除個人之外，組織績效也逐漸受到重視，希望隨著集體意識的增強，創造出組織與個人雙贏的結果。

此外，各國若干法案的訂定，例如：美國的“政府績效與成果法”（Government Performance and Results Act，簡稱GPRA），英國的“財務管理法”（Financial Management Initiative），澳洲的“計劃管理與預算”（Programme Management and Budgeting），紐西蘭的“財政法”（Public Finance Act）等，其目的皆在利用績效資訊改進預算決策，以提升行政效率、透明度與課責。

### （三）績效管理的問題

有關績效管理制度的問題，國內外學者多有探究，Melkers 及 Willoughby（2001）研究預算人員對各州執行績效管理與績效預算的看法，發現執行績效管理會產生十一項問題<sup>3</sup>，最嚴重的還是績效指標建立及界定的問題，另有立法部門對績效資訊的興趣高低，及行政單位執行績效管理的資源及人力問題等等。而一般政府績效管理制度常見問題亦包括：1.因為政府多重委託關係而衍生目標設定不一致的問題；2.公共服務績效指標無法量化的問題；3.績效資訊片面而泛政治化及資訊來源的不同而產生不完整的問題；4.實際執行過程中評估結果回饋的問題等（徐仁輝2004）。

### （四）臺灣的績效管理的執行及產生之問題

臺灣為提升政府效能與效率，行政院在民國90年實施“行政院所屬各機關施政績效評估要點”，要求各機關研擬策略績效目標、年度施政計劃以及年度績效報告；民國92年起全面實施行政機關績效獎金制度，引進績效管理制度，在組織層面採取的是策略管理，首先要確定目標與預期成果，並預先規劃達成目標的工作策略與方案，再建立績效衡量指標與進行評估；人力資源管理方面則採取績效待遇制度，結合績效評估與薪俸，建立誘因機制引導員工追求工作績效（施能傑1999）。

行政院在93年初對於施政績效評估制度進行檢討，提出七項有待加強的問題，其中包括績效評估制度連結的問題等等<sup>4</sup>（林嘉誠

- 
- 3.（一）難以建立適當的績效指標；（二）難以界定績效的意涵；（三）結果難以績效撥款結合；（四）立法部門對績效資訊缺乏興趣；（五）缺乏一致性的立法領導能力；（六）缺乏足夠時間；（七）電腦資訊系統處理績效管理資料的問題；（八）缺乏組織承諾；（九）缺乏人力資源；（十）缺乏一致性的行政領導能力；（十一）缺乏財務資源。
  - 4.（一）策略績效目標與衡量指標連結仍待加強；（二）績效目標與衡量指標的挑戰度不足；（三）施政計劃與預算編列尚難結合；（四）施政管理及評估資訊建立不夠完整；（五）評估專責單位及評估人員專業能力仍待持續提升；（六）人力及經費指標應著重組織績效提升；（七）機關績效與激勵制度仍待持續結合。

2004)。在政府服務需朝向顧客導向、彈性與效率的時代，績效管理與績效基礎預算制度的採行是必走的路，面對國家的生存發展，施政績效管理體系應與時俱進，參酌過去推動之經驗，學習企業推動績效管理作法與績效管理論的發展，以建構完整的績效評估制度。

政府面臨的問題雖然因公共部門的多元目標與公共服務本質，無法全然克服，展望臺灣績效評估制度，除施政願景、目標及施政計劃的連結、國家競爭力與績效指標接軌、規劃及評估的回饋與績效獎金連結機制及強化機關績效評估組織與專業能力之外，本文認為若能激發公務員出自內心追求績效的動機，在全體公務人員主動積極、致力於業務創新，政府施政績效才能逐步顯現出來，國家競爭力才得以提升。

### 三、績效管理與組織學習<sup>5</sup>的關係

Argyris與Schön（1996）將組織學習分為“單圈學習”（single-loop learning）與“雙圈學習”（double-loop learning）兩種類型。前者係在既定任務、目標與策略下，透過資訊的回饋尋求更有效的執行方式；後者則除尋求最有效的績效之外，也針對目標、策略與政策予以重新評估。在治理的系統中，單圈學習較適合於目標明確且已被廣泛接受的政府組織中，且因其工作性質是屬於例行性、重覆性高的任務，重視短期的效率價值；雙圈學習則較常在公共服務者想測試或改變機關核心目標、策略及政策時發生，比較重視有關組織長期賴以存續的複雜議題，而非短期的效率問題，雙圈學習意謂著對於計劃的目標以及計劃本身是否值得在公部門中執行的策略性問題提出質疑及詢問（Moynihan 2005）。

#### （一）績效管理與組織學習途徑

優質的管理應該是以最大化個人內在動機，最小化外在控制為目標，形式的（或稱為外在的）管理與控制制度只有在要求公務員執行

---

5. Argyris（1999）指出學習理論分為兩個部分來討論：學習型組織（learning organization）及組織學習（organizational learning），其中組織學習理論比較傾向學術理論探討，研究焦點在於學習的障礙及困難，因為學習是透過組織中的個人來進行的，因此學習便受到個人認知的限制及不足以及相互合作的可能性高低而影響。

特定行為時才會有效。事實上，形式的管理制度反而會降低個人的內在動機，管理者必須認清外在控制對於人類行為的影響是有限的。因此若政府欲使公共服務更具績效與結果導向，就有責任及義務激勵公務員完成目標，並對結果予以測量；採取策略管理訂定績效目標時，必須考慮將誘因機制與目標加以結合，亦即目標設定時應注意員工內在動機，透過領導與參與方式建立以目標為導向的團隊學習精神。

在公部門中對於服務績效的要求雖可藉正式的政策或法令規章形式來規範之，但公務員依法行事的準則，難以激發其注重效率的態度。由於大部分績效管理的問題，都與績效的執行有關（Hughes 2003），因此透過組織學習方式來增進傳統官僚追求績效的誘因是必要的。團隊學習精神是以組織中成員的共同經驗、規範及了解為基礎而孕育出來的智識行為（Senge 1990），這種由傳統人際關係學派觀念所發展出來的組織學習方式稱為“文化途徑”（culture approach）的組織學習（Moynihan 2005）。

除“文化途徑”外，Lipshitz, Popper及Oz（1996）提出另一種“結構途徑”（structural approach），利用制度性結構及程序的安排讓組織能夠有系統地蒐集、分析、儲存、流傳及運用與提昇組織效能有關的資訊。利用制度設計引進外在壓力，如利用會計與審計系統，加強計劃預算績效的考核；利用廣博理性的工具對政策的影響進行衡量等。至於引進競爭機制以強化員工提昇效率的趨力也屬於結構途徑。很明顯的，結構途徑的組織學習較能吸引改革者的青睞，因為結構及程序是基於組織而非個人的觀點，透過正式法規來力求改革，是較有效率而快速的方法；透過文化途徑的改革相對所需的時間較漫長，效果也不易衡量，因此政府績效管理的組織學習比較類似於結構的學習方式。

## （二）績效管理與組織學習的連結

績效管理本身就是一個學習過程，就組織策略管理而言，組織決策者可利用過去的績效資訊進行策略評估與選擇，學習制定未來的策略目標與計劃，進而改善組織績效。就個人層面而言，績效待遇制度

是一種誘因機制，對員工產生制約學習的增強行為，即工作績效良好者可以獲得更好的績效獎金報酬。由績效管理角度而言，集體學習當然比個人學習更為重要，因為透過持續性的集體學習才能提昇組織長期的績效。接下來本文將探討組織學習理論與績效管理概念的連結：

## 1. 單圈學習

依據Argyris與Schön（1996）的定義，單圈學習係指一種工具性的學習（instrumental learning），這種學習將促使組織行動策略或策略假設的改變，但理論與價值則不變。就績效管理而言，當目標確定且可測量時，可透過以往的績效資訊，學習找尋更好的工具或方法來追求目標的達成，並比較與判斷執行結果。這種學習方式有利於組織成員間的對話，共同分析執行過程與面臨問題，以提昇組織績效。簡言之，單圈學習是讓組織將同樣的事情做得更好而已。

在許多國家公共部門採行績效管理的經驗中，單圈學習常是唯一的學習方式（Liner et al. 2001），行政官僚只被允許尋求以更有效率的方式來達成組織目標，而非挑戰組織的價值及目標，因而可能忽視政策制定功能，因為行政官僚只針對現有目標的達成尋求改進，而不檢討既定目標與政策，將目標與政策的評估及修訂的工作留給民選官員或議員來進行，這似乎傳承了政治與行政分立的傳統概念。

## 2. 雙圈學習

雙圈學習和單圈學習不同之處，乃是此種學習可藉由以往績效資訊的評估結果來改變使用理論的價值及策略與假設。策略與假設可能與價值的改變同時發生，也可能是價值改變的結果。雙圈學習的發生是在組織成員檢測他們的任務與政策的基本假設時，發現複雜與非規劃的議題對於組織的永續經營是重要的，而非只是追求短期效率。因此雙圈學習指的是對計劃目標的存疑，並質疑計劃是否值得追求。就績效管理而言，雙圈學習乃對於基本的組織任務、目標與策略進行重新檢討。

### （三）組織學習文化的建立

組織學習理論強調組織文化對學習的重要性（Schein,1992），學習的方式包括高度員工授權、參與、自由裁量，組織學習文化的建立，是Peter Senge（1990）提出建立學習型組織的核心要素，他認為學習型組織是一種持續不斷擴張能量以創造未來的組織，這種組織不以組織存續為滿足，雖然這種存續性學習（survival learning）或稱調適性學習（adaptive learning）對組織的發展很重要，但就學習型組織而言，還要加入生產性學習（generative learning），讓學習更能增強組織創新的能量。因此一個追求績效的公部門組織，應該建立起組織學習文化，成為一種學習型的組織。

學者研究觀察美國州政府實施的績效管理制度，發現它們比較接近結構性而非文化性的學習；同時在研究國州政府的案例中也發現經由法規及程序的方法來提昇績效的做法，忽視組織文化所扮演的角色；文化的改革是緩慢與困難且不容易察覺的，大部分在機關層級必經一段較長的期間才能逐漸成形（Moynihan 2005）。因此績效管理與組織學習不僅應具有結構性的規範，文化性學習的建立更有助於分析解釋資訊以改進決策、提昇績效。臺灣學者亦指出政府實施績效管理的最大意義在於改變行政文化，讓公務員以正面積極的態度去面對績效管理的價值，雖然績效測量仍存有爭議性及問題有待克服，但更負責而有效率使用資源的目標方向是不改變的（施能傑 1999）。

### （四）組織學習機制的建構

從組織學習的觀點而言，政府績效管理皆偏重於績效資訊的產生與傳遞，而忽視建立學習機制來評估與使用這些資訊。大多數政府在實施績效管理時皆發展策略規劃與績效測量，並產生大量績效資訊，問題在於不知如何使用這些資料。

#### 1. 學習論壇（learning forums）的建立與具體化

組織在執行績效管理過程中獲得很多資料卻不會使用，主要原因在於缺乏將資料檢查並解讀的程序，這種檢查並解讀的程序可稱為



“學習論壇”（Moynihan, 2005；Mintzberg, 1994），指的是鼓勵參與者詳細檢查資訊，考慮其影響並決定如何影響未來行動。這種由組織成員共同參與檢查、解讀及評估資訊的過程，是一種集體學習過程。多數管理者花大量時間去與人們互動蒐集資料，但卻不去思考這些量化資料所顯現的意涵，這些績效資訊對組織績效的提昇便發揮不了功能。組織中若無學習論壇機構之建立，績效管理制度是不完備的。

學習論壇的程序是具有批判性質，可藉由集體學習來調整組織行為。在學習過程中成員的價值評估與解釋資訊不免受到文化偏見的影響，所以美國政府課責總署（GAO, 2003）最近公佈組織績效管理的成功因素，必須在組織中產生一種認同自我檢查與學習的評估文化。政府需要的應是更彈性與授權方式來引導組織學習，學習論壇強調學習是一件經常性、例行性的事務，透過論壇進行對話，而對話是學習的前導。Senge（1990）指出對話就是允許參與者表達個人意見，並產生共識，認為成功的對話應當包括假設的中止、建構對話的基本規則、成員的積極參與、平等對待參與者。成員願意提出組織急迫議題等。績效資訊可顯示出機構的計劃與目標達成與否，但只有透過對話才能了解成功或失敗的原因。Mintzberg（1994）主張學習論壇的參與者應該是採用績效資訊作決策的人，而非制度設計者。Kaplan與Norton（1996）強調以團隊基礎的方式進行對話，從績效資訊中學習並針對浮現的狀況與議題採取策略。他們對團隊學習較有利，因為對話是針對策略性的對話而非單純的操作事項。基於學習論壇的精神，目前臺灣行政院人事行政局具體的做法已辦理績效獎金種籽師資研習營與開設績效管理相關課程，希望能增進各機關首長與一般同仁對於績效管理與績效獎金制度的認識，促成對話的產生與進行，可以對於績效指標的選擇與資訊的蒐集，產生集思廣益功效，建立更完善的制度與作業方式。

## 2. 將學習文化融入官僚組織

藉由績效管理資訊從學習而將“依法行事”的傳統官僚文化，轉變為“目標或績效導向”的學習文化並非易事。充分授權、鼓勵溝通、移除人事會計限制、強調任務導向團隊等方式，皆是強化員工追

求績效的內部動機與認同感的方法。建立員工自我評估與檢討的學習文化，透過單圈或雙圈學習機制，讓績效管理產生最大效益。

在績效導向的組織文化下，各機關的績效目標與績效指標才能更緊密連結：基於追求績效的動機，各機關會考量內在條件與外在環境，審慎釐清其策略目標，並訂定適當指標作為績效衡量的依據。同時機關首長爭取預算是為了追求機關績效的實現，因而會以績效資訊作為預算編製的依據，認真實現績效基礎預算。

### 3. 以機構為中心的集體學習

政府實施績效管理制度通常會規劃統一的規定與報告格式要求所有機關一體適用，由於各機關服務屬性及內容不同，造成公務員只配合反應這些規定，完成法令的要求，而無學習的機會，甚至產生挫折感。且各機關提出的績效指標與報告當然盡可能以容易量化與實現者為主，目的為爭取更多預算而非改進績效（McNab & Melese, 2003）。因此如果績效管理與評估制度的規範，能因應機關屬性不同而有差異，即可建立以機關為中心的組織學習，各機關自然會將實施績效管理視為機關本身的改革機會，鼓勵組織成員踴躍學習與對話，悉心檢討組織面臨的重大議題與現行既定目標，利用績效資訊重新策劃目標、策略與計劃；同時利用績效資訊建立機關本身的激勵與回饋制度。

以機關為中心的組織集體學習可以讓各個機關透過不斷自我對話，發展出衡量該機關計劃產出或結果之績效指標，不僅有利於績效評量作業，克服“評估資訊不完整”與“績效指標待提升”等問題；更可因有較具體的績效指標，而與預算的編列密切結合，貫徹績效基礎預算的理念。

### 4. 導入行動取向（action-oriented）的學習

在績效管理制度實際執行當中存在所謂“知易行難”（the knowing-doing gap）的問題（Pfeffer & Sutton, 2000），這樣的問題在公私組織中同樣都存在，組織所面臨的挑戰就是如何將相關知識轉

變成為與知識概念一致的行動，俾能提昇組織的績效。因為實際能夠執行的知識大多都由實際行動學習而來，不全然由閱讀、聆聽或思考學習來的，因此知識的取得必須透過行動的實踐而來。

學習必須是行動導向（action-oriented）的，Guns（1995）認為行動導向是應用導向的，除非建立起回饋的迴圈（feedback loop），讓實際績效與預期績效相互比較，否則就不是真正的學習。那麼如何將行動導向的學習引入公部門的績效管理概念中呢？美國伊利諾州政府執行“卓越規劃”計劃（Planning-for-Excellence Program），將行動導向的學習導入計劃中，提出兩個重要的概念，（1）著重集體學習（collective learning）或稱為團隊及組織學習（team and organizational learning）：擴大參與圈，讓願意參與的人都有機會由別人的經驗中來學習，增強人們由系統中學習的可能性。（2）確保行動學習朝著不斷提昇績效管理及課責的方向進行：行動學習一方面必須關注策略及績效的規劃、以結果為基礎的預算制度及績效衡量與報告，一方面也必須學習提昇績效管理及課責的工具，像是決策技能、批判式的思考及問題的解決等。

#### 四、結論

政府績效管理制度所面臨的問題，雖然因公共組織目標多元與公共服務本質使然，不易全然克服；但若能塑造績效導向的組織文化並建立有效的組織學習機制，部分問題仍然可以解決。績效管理制度的維持無法只單純強調績效的測量與報告的產生，而忽視組織學習的機制。

績效管理制度的推行，應建立組織學習論壇，透過有效的對話，讓公務員學習如何解讀績效資訊並使用之，同時也要注重文化性的學習，透過授權及參與方式形塑員工追求績效的團隊精神，並用行動導向的方式來學習，讓組織成為學習型組織，從實際的行動中有效的分析解釋績效資訊以改進決策，提昇政府績效達成課責。

