

# 政府績效管理制度芻議

陳慧丹\*

回歸後，澳門特區政府致力於進行公共行政改革。在改革過程中引入了新公共管理的理念，不斷完善政府管理模式和行政運行機制。最終目的是提升政府的決策能力和管治水平，服務於澳門居民。行政長官在 2013 年財政年度施政報告中更提出建構績效治理制度，並視為提高政府施政能力的重要環節之一，期從制度上促進居民檢視政府施政，增強政府問責性和提高整體施政效能。澳門的政府績效治理(管理)制度的建立並不能簡單地被視為跟隨當代公共行政改革潮流而提出的，而是在回歸後 13 年來特區政府公共行政改革經驗上的進一步深化。澳門特區政府的績效管理並不是從零開始，事實上回歸後在公共行政改革中已奠下了一定基礎，不過目前對政府績效管理制度內涵的關注仍然較少，因此實有需要進一步瞭解績效管理制度的內容及其對政府改革的意義，並結合已經取得的改革成果，從而謹慎而科學地推動績效管理制度的設計與建立。

## 一、政府為何重視績效管理

20 世紀 80 年代，績效管理理念被引進到政府管理中。在國際經濟競爭需要政府強化服務職能並提高國家在全球的競爭力；傳統官僚主義管理方式缺乏效率、刻板僵化等缺陷逐漸暴露出來而使政府無法適應社會經濟發展；因財政危機引發民眾對政府的信任危機；以及提倡目標—結果管理、績效評估、服務品質、顧客滿意度等理念的現代企業制度興起這樣的背景下，西方國家紛紛進行政府改革，藉由政府提高公共服務品質，有效解決公共問題等良好“表現”挽回民眾的信心。英國的“雷納評審”、“下一步報告”、“公民憲章”和“競爭求質量”等運動，美國戈爾發

表的 *From Red to Results: Creating a Government with Works Better and Costs Less*、《政府績效與成果法》都是較為典型的政府改革經驗，都直接以縮減公務人員、降低行政成本、改革政府組織結構和管理過程、重塑行政文化等途徑實現政府工作效率和公共服務質量的提高，並回應民眾的民主訴求。

作為新公共管理主要內容的績效管理備受重視。新公共管理模式鮮明地提出“用企業家精神改造政府”，圍繞績效管理而展開的核心內容和理念也確實為當時政府改革提供了方向和出路，如引入市場競爭機制、效法企業管理手法、政府服務私營化、更多的授權、關注結果而非投入、顧客至上理念等等<sup>1</sup>，而更重要的是提出以結果為導向而非過程導向。改革的主要目標有兩個：①縮減預算，減少人員，精簡政府架構；②提高政府的效率和效能，從而減少官僚層級影響，增強政府的回應性和責任感，解決傳統公共行政官僚僵化的不足，並取代了傳統公共行政的效率理念。<sup>2</sup>

績效管理對於政府的意義，顯而易見。正如 Osborne和Gaebler認為：①衡量甚麼，甚麼就會被做好；②如果不衡量結果就無法知道成敗；③如果不清楚是否成功就不可能作出獎勵；④如果不能獎勵成功就等於獎勵失敗；⑤如果不知道是否成功，就不能從中學習經驗；⑥如果我們不瞭解失敗原因，就無法做到前車可鑑；⑦如果能證明有結果有績效，就能贏得民眾信任。<sup>3</sup> 因此，政府只有追求成果、重視績效而非僅重視資源投入，並瞭解成功與否，才能夠作出獎勵、學習，以及獲得民眾的支持。

Behn認為政府需要透過績效管理達到以下目的：①評估(evaluate)：政府部門表現如何；②控制(control)：如何確保員工做對的事情；③預算(budget)：預算應放在甚麼項目、人員或計劃中；④激

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員、中國人民大學法學院博士研究生

勵(motivate)：如何激勵基層員工、中層管理人員、非牟利和牟利夥伴、相關利益者和民眾提升績效；⑤發揚(promote)：如何說服官員、議員、相關利益者、媒體及民眾政府部門的績效良好；⑥表揚(celebrate)：哪些表現值得部門用特別形式讚揚；⑦學習(learn)：哪些表現是績效和哪些不是績效的原因；⑧改善(improve)：探索不同的方法和作為以提升績效。其中“改善”是政府績效管理最終而且最重要的目的。<sup>4</sup>因而，政府績效管理並不單純衡量和評價政府成果的靜態工作，而是政府持續改革、不斷完善的動態過程。

## 二、政府績效管理的內涵與架構

### (一) 如何理解“績效”

從管理學角度看，績效是組織期望的結果，由個人績效和組織績效兩方面組成，組織績效建立在個人績效的基礎上。也可被理解為有效率地運用資源，提供具效率的產品或服務。<sup>5</sup>一般認為績效包括“經濟”(economy)、“效率”(efficiency)、“效能”(effectiveness)，即“3E”。簡單地理解，“經濟”要求以盡可能低的投入或成本，提供或維持既定數量和質量的公共服務；“效率”指投入與產出之間的比例關係；“效能”指組織對預期目標的達成和符合程度。不過政府要實現的目標遠比企業複雜，因而政府績效不純粹是經濟範疇，遂有建議應將“公平”(equity)納入到績效併稱“4E”。Dunn提出政府績效評估應着重六個層面：效能、效率、充足、公正性、回應性和適切性。<sup>6</sup>其實，不同時期公共行政追求的基本目標都是提高“績效”，雖然它們在價值和使命的界定方面各有差異：傳統公共行政強調的績效指向如何有效率地貫徹實施目標，新公共管理關注有效益的產出與結果，新公共服務重視公民參與的程度。不同時期不同觀點只反映了對績效的追求的側重點有所不同，並不代表只追求一種價值而放棄和否定另一種價值，不論何種觀點，始終都是關心着政府施政能力的表現和治理水平的提高。

### (二) 政府績效管理的涵義

畢竟政府和企業的本質不同，企業績效管理當然不能直接套用到政府身上。政府管理中的價值理念無法被量化評估，政府管理對象具有廣泛性、異質性，都要求政府的評價指標具多重性<sup>7</sup>，也就使衡量政府的結果顯得相對困難。政府績效管理沒有統一的界

定，不同觀點從不同視角出發，對於績效管理也有不同的詮釋。

- 傳統上，將績效管理看成是包含投入、操作、產出、結果等環節的過程導向模式，相應地進行投入、產出、效率和效能的評價，但被認為是不全面的，由於政府績效管理不同於企業管理，這種觀點未必能反映政府的產出和結果究竟為何，但實質內容應包括各種公共價值觀。<sup>8</sup>
- 美國績效管理研究小組將績效管理定義為使用績效信息商定績效目標，分配資源的優先順序，通知管理人員確認或改變計劃、政策方向以滿足所定目標，並報告如何成功地實現這些目標。<sup>9</sup>
- Poister認為績效管理是組織設定目標的過程，以及如何有效地達到這些目標，最終獲得期望中的結果。在這個角度，他認為績效管理有戰略管理的涵義。<sup>10</sup>
- Verbeeten則將績效管理歸納為制定目標、選擇達到目標的策略、分配決策權、評估和獎勵績效的過程。<sup>11</sup>
- 經濟合作與發展組織則認為績效管理由目標、方法、制度安排和績效信息系統組成，當中包括過程、效率、效能、服務傳遞、財務績效等面向。<sup>12</sup>
- 績效管理是一種提高組織員工績效和開發個人、團隊的潛力，使組織不斷獲得成功的管理思想和具有戰略意義的、整合的管理方法，它是包括事前計劃、事中管理和事後考核的一個系統。<sup>13</sup>

因此，廣義上，績效管理制度是為提高績效而進行的管理活動，具有持續性、策略性和整合性的特點，是過程管理和結果管理相結合的管理方式，指向的是對成果和效果的評價，並運用績效評估的信息支持政府政策規劃、撥款和操作執行，從而讓政府官員辨別哪些是良好績效、確認問題並適時調整行動計劃等，終極目的是追求政府有效的運作能力和治理能力。從狹義上講，政府績效管理制度由多環節組成，包括績效目標、績效信息、績效預算、績效合同、績效程序、績效規制、績效審計、績效評估、績效獎勵和績效申訴，各個環節相互配合。其中最重要的是如何運用績效信息來改善績效，從而在政府內部有助於建立責任意識，持續學習以及支持政策制定；在外部則有利於向民眾和相關利益者報告政府政策和公共服務的成果。需要注意的是，績效管理制度不能等同

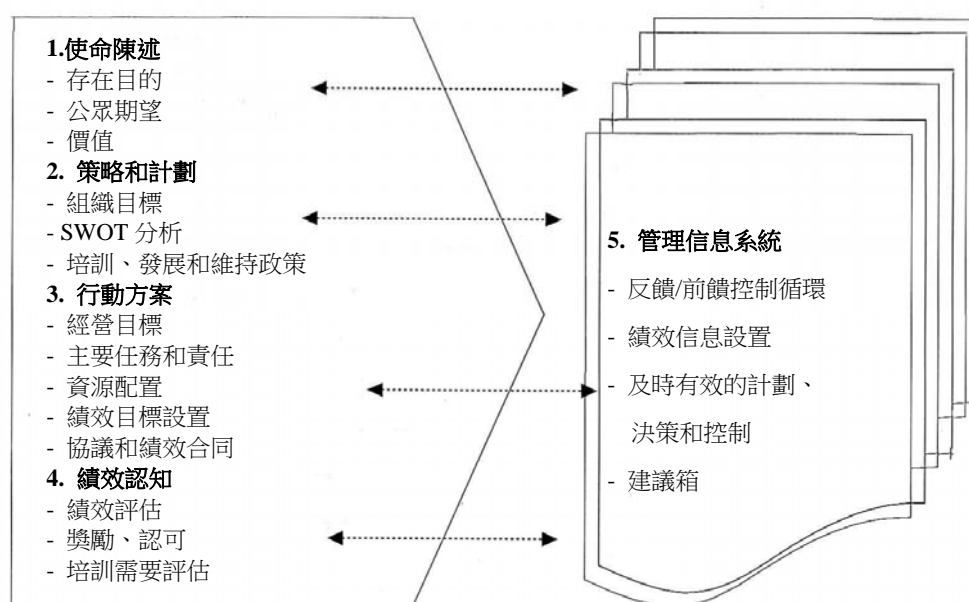
於績效評估制度，績效管理制度是一個全面性、綜合性、動態性的結果導向管理過程，強調組織戰略和目標統一並得到貫徹執行和達成，重視組織各方持續的溝通和反饋等，不只是評估和測量工具的零散運用，績效評估雖然是其中一個關鍵部分，但它應屬於績效管理制度的局部環節。<sup>14</sup>

### (三) 政府績效管理的框架

Mwita 更提出了以系統的方法 (systematic approach) 為基礎的政府績效管理模型(圖 1)，它是由使命陳述、戰略和計劃、行動方案、績效認知和管理信息系統五個因素組成的管理過程，強調結果和達成

結果的方法同樣重要。使命陳述強調通過改善績效來獲得組織的戰略目的和促進組織的使命和價值，並體現組織的存在是符合民眾期望的；績效管理必須有戰略計劃和行動方案促成目標的落實；績效認知是個人績效可以通過適當的表彰和獎勵，以及通過改善溝通、學習和工作安排等手段予以改善。他認為政府績效管理應強調個人績效和組織績效，並與組織的使命目標和其達成的策略方法持續保持一致，而規劃、決策和控制的過程必須建立在績效信息的基礎上，績效管理模式的成敗關鍵有賴於領導人員開創一種鼓勵在正確動機下獲得成果的風氣以及建基於績效的信息系統。<sup>15</sup>

圖 1 政府績效管理五因素模型



資料來源：Mwita, J. I. (2000). Performance Management Model: a Systems-based Approach to Public Service Quality. *International Journal of Public Sector Management*, Volume 13, Number 1. 19-37.

## 三、澳門特區政府對績效管理的推動

### (一) 提出績效管理的背景分析

績效管理引入到特區政府的公共行政改革並不是近一兩年的事情。回歸後澳門社會經濟環境快速發展，特區政府也需要不斷調整自身的治理思維和提高施政水平以回應和滿足社會和居民的訴求及期望。首先，澳門回歸後管治權出現了質的改變，“一國兩制”、“澳人治澳”的基本原則要得到全面切實的貫徹，特區政府的施政就必定以充分體現澳門居民的整體利益為出發點和歸宿點。因而需要從適應新形勢要

求的觀念出發，去除澳葡時代的官僚主義、效率低下的弊病，改變和鞏固公務人員“以民為本”的公共行政觀念和公共服務人格。政府同時需要一種新思維和一套新模式改善政府工作，提升行政效率和服務質素。第二，回歸後居民對政府在行政管理和公共服務方面提出了更高更多的需求，期望政府能快速回應和滿足居民的需要，提供高品質的公共服務，有效解決公共問題。立法會對政府的施政監督，要求政府政策和各項公共服務能達成預期的結果並在社會中產生良好效果，提升行政效率和效能，確保公共服務的品質，實現對行政部門的監督。現時居民和立法會議員

越來越重視政府產出了甚麼、質量如何，促使政府必須採用一種新模式來回應各方訴求，構建服務型政府和責任型政府。第三，提升施政團隊的管治能力備受重視。領導官員除了要科學制定政策外，還要確保政策的有效執行，使特區政府的各項政策目標得以實現，並應符合預期結果，加強施政效果。但事實上，由於執行力的問題往往導致政策未能達到預期結果。<sup>16</sup> 未能貫徹執行政策達到目標如何處理？它與問責相關。作為提升績效的方式，促使政府建立一套科學有效的績效評估制度作為評價標準，有助相對客觀地確定誰應得到獎勵，誰應得到懲罰，判斷誰是優秀的領導官員，以及如何改進施政能力。第四，自賭權開放以來澳門經濟發展迅猛，政府財政收入大增。在經濟財政上不同於西方因財政危機而進行政府改革的背景，澳門特區政府不存在財政壓力，但是居民對公共支出不斷增加和龐大公共資源的運用效益日漸關注，顯示出對財政資源的浪費和低效運用的不滿，促使政府轉變理財觀念，重視資源用得其所、加強節約、提高效率 and 效益，政府就需要同時着重過程管理和結果管理，強調支出責任，將效果和支出聯繫起來。澳門特區政府在這種新形勢當前，需要轉變公共行政觀念和公共管理模式的需要，以解決行政效率低下、增強公務人員責任意識和提高公共服務品質為核心。

## (二) 績效管理措施的開展及其特點

回歸後，特區政府在推動績效管理方面作了不少努力，主要有以下幾個方面：

- **服務承諾：**旨在公共部門推行“持續改善”的文化，完善政府內部管理運作，提供對外優質服務的一套管理系統。1999年8月在行政暨公職局的公共行政翻譯中心開始試行服務承諾，2003年已推行至所有提供對外服務的政府部門。
- **ISO國際品質管理認證：**特區政府引入ISO質量管理的目的是進行科學化管理，摒除官僚作風，提高行政效率和效益。現時已有10個部門65個附屬單位考取管理認證，涉及資訊安全、客戶服務和環境管理等方面。<sup>17</sup>
- **市民滿意度評估：**2001年制作市民滿意度問卷，2003年開始在政府部門陸續實施市民滿意度評估。
- **平衡計分卡：**2004年行政暨公職局(現為行政公職局)試行，在服務對象、內部運作流程、員工

學習與成長及財務四個方面實踐、驗證績效評估帶來的效益。

- **公務人員工作評核制度：**2005年實施新公務人員工作評核制度，把被評核人員擴至主管級人員，引入新的評估項目、評核、評分及評語方式等。為配合工作評核，2007年設立公務人員工作表現的獎賞制度，激勵公務人員持續改善工作表現。2009年頒佈了領導及主管人員通則，對其聘用、職權、義務、工作表現評審等方面作出規定，強化問責機制。行政長官在2013年財政年度施政報告中提到建立領導官員的績效評審制度，以增強問責意識，明確問責標準。
- **公共服務評審委員會：**2007年2月成立，委員會負責評審公共部門提升素質及效率的措施，特別是服務承諾。主要負責訂定評審準則，將評審結果上報監督實體，對提升部門素質及效率的計劃發表意見，向特區政府建議部門達到更高素質和效率標準的激勵措施等。所有現時推行服務承諾計劃的部門必須得到公共服務評審委員會的認可，目前已對42個政府部門進行定期覆審，並對在擴展服務承諾、持續提升服務指標、服務對象滿意程度較高等方面有卓有成效的部門進行嘉許。
- **績效審計：**即衡量量值式審計。由審計署對特區政府公共財政進行審計監督，提供審計對象在執行職務時有關效率、效益和節省程度合理性的信息，並提出良好嚴謹管理和使用公帑及公共資源的有益建議。回歸14年來審計署共發佈了27份績效審計報告。

從現時澳門特區政府開展的績效管理措施來看，既有優化內部控制，又有強化外部問責的改革。特區政府績效管理主要有兩個重點：第一，注重優化政府管理制度，如改進行政運作、優化行政程序等方面，主要集中在績效管理工具和手段的設計和運用上；第二，比較着重建構公務人員工作評核機制的環節。2013年財政年度施政報告提出的績效治理制度也主要以增強領導官員的管理及監督制度，以其表現和績效的評審為核心，進一步完善整個公務人員評核制度。

綜觀十多年公共行政改革歷程，特區政府在績效管理上作出了一定的努力，而績效管理制度是未來推動政府改革的重點，透過績效的提高來提升政府的政策執行能力甚至是治理能力。然而，目前政府績效管

理還是以個人工作評估為主的階段，並未就績效管理制度作整體性的、整合性的考慮。公務人員工作評核制度無疑是績效管理制度的其中一個重要部分，在整個績效管理制度中起承上啟下的作用，但必須融入到更大的績效管理制度才能發揮更大的效用<sup>18</sup>，忽視這一點，將難以從績效評估推進到績效管理。績效管理不是一套單一工具，它是一種觀念和系統，注重結果和實現結果並重的管理過程，使公共政策和公共服務符合居民需要才是政府改革的終極目的，優於政府內部管理機制。可以講，政府實踐了績效管理制度中的某些環節，但仍不足以構成完整的績效管理制度。

#### 四、建立政府績效管理制度的思考

特區政府引入了新公共管理的理念，開展了績效管理的實踐活動，更提出了建構績效管理制度。在施政報告中沒有用績效評估而使用績效治理或績效管理，反映了特區政府要從績效評估向績效管理發展的意向，而這也正是當前各國或各地政府在相關改革方面的發展趨勢。<sup>19</sup> 績效管理作為一項制度，政府必須逐步做好績效管理制度多方面的基礎工作和一系列配套的制度安排，雖然澳門特區政府是以領導官員績效評審制度的設計為起點從而建構起績效管理制度，但絕不應孤立地進行而忽視與其他環節的連結。特區政府多年來已有一定的發展基礎，但仍需要採取更為主動的改革，理順各項績效管理措施之間的關係和它們應發揮的作用。Mwita的績效管理模型或許可為特區政府在建立績效管理制度時提供一些啟發。

##### (一) 以戰略思維進行績效管理

政府面對日益複雜化和多元化的外部環境，促使自身不能再墨守城規和按章辦事，必須重視與外部環境的互動而非單純注視內部管理。政府引入戰略管理來回應外部環境，對社會需求作出反應和落實責任。戰略管理最重要的是必須清楚瞭解組織總目標、自身的優劣勢和外部的威脅和機遇，制定長期計劃，從而調配各項資源和力量，以達成目標。組織領導人可以通過戰略管理應對變化的外部環境、實現組織目標、衡量責任、最終結果提供一條有效的整合途徑。<sup>20</sup> 戰略地實行績效管理，清楚的使命任務和明確規定的績效目標是基本原則<sup>21</sup>，決定了績效管理的有效性。但是，政府及其部門的目標如何釐定最為困擾，原因在於政府價值的多元性。理查德·L·達夫特認為組織

目標主要分為兩方面：第一，官方說明組織存在原因、努力實現的結果和範圍的使命價值；第二，組織實際追求的經營目標，即要完成的主要任務，是具體可測量的結果。<sup>22</sup> 在認定目標上，可以從合法的首要目的(如授權法則)中確認，然後再將首要目的轉化為將被實行的具操作性和專門性目標、任務、計劃、服務或活動。<sup>23</sup> 保羅·C·納特和羅伯特·W·巴可夫則指出可以用“理想”的概念代替難以辨認的目標概念，這樣較易理解組織領導的意圖和組織願景和使命，為行動提供指示。<sup>24</sup>

現時在將行政長官提出的施政目標轉換為各部門的策略目標的過程中出現了明顯落差，使特區政府整體施政目標與各部門的執行行動上脫節。造成這一情況的原因主要有二：第一，可能是各部門仍未能從自身日常執行的工作任務中抽身並以戰略思維思考與部門本身的使命願景和職責任務之間的關係，並設定一致的具體目標，進而轉化為具體的行動方案或執行方案，並進行績效管理。沒有明確的組織使命和戰略目標，政府不可能有明確的努力方向，績效無從談起。第二，在如何實現特區政府施政目標時對績效管理流程和執行工具沒有給予足夠的關注和充分的運用。要連結戰略和績效管理，就要重視經營目標和行動方案設定的戰略思考，特區政府需要進一步研究平衡計分卡的應用。它被認為能使政府及其部門的使命和價值、政策的長中短期目標、指標及目標值和具體行動方案整合的管理方法。<sup>25</sup> 在這個戰略規劃的框架中，使命價值位於平衡計分卡的頂端，確立戰略主題和策略目標，並在從上而下形成的公民、服務流程、學習與成長、財務四個構面中思考並制定行動方案，如此才能制定績效計劃，建構績效評價指標體系，控制和考核目標的達成，產生正確的績效成果。<sup>26</sup> 在這個過程中組織和個人的溝過程是持續開放的，否則並不能夠有效設定和管理目標，並衡量績效。

##### (二) 強調個人績效和組織績效相聯繫

績效管理的對象包括政府、部門以及公務人員三個層次，其中對公務人員的績效管理是基礎。雖然重點在個人績效，但個人績效的實現並不一定保證組織是有績效，換句話說，光有個人績效而沒有組織績效，這種個人績效將會無效。因此，儘管特區政府強調的是不斷完善公務人員的績效，但仍需認識到成功的績效管理應該將個人績效與組織績效互相關聯<sup>27</sup>，提升個人績效的目的是確保組織績效，最終影響政策

或公共服務的成果，因此個人績效和組織績效的提升特別強調必須與組織使命、目標和任務相符。

在澳門，關於公務人員工作評核制度的討論已很多，而領導官員績效評審制度方面才剛被提出。本文欲作一簡單討論。提出領導官員績效評審制度的目的，與是否達到部門目標、政策目標密切相關，從而可以導出領導官員的績效評審應與其實現部門或政策預期目標並產生良好社會效果的決策能力、管理績效全過程的能力，以及領導質素相關聯，因此對領導官員績效評審需要特定的考核方式，而這種評審機制應更為體現個人績效和組織績效。對領導官員的評審是一種以結果為導向的評估制度，將領導官員的職責任務、任期目標和上級下達的年度責任目標緊密相連。除了從個人政策執行力的角度去衡量其績效，還要重視提高其領導的整個部門的績效，這要求領導官員應該有策略地設定部門目標的能力，因為有清晰目標的領導比只有模糊目標的領導表現更好<sup>28</sup>，將個人績效與部門目標、政策目標相一致，然後在政策執行或公共服務提供過程中指明達到預期成果的方向，促使其個人、下屬以及各轄下機關能工作得更好更有效。評審的時效亦應以年度評估和任期評估相結合。因此，從這角度看，不應在領導官員績效評審制度中將個人績效和組織績效割裂，僅以評估領導官員的個人表現為限。如果對領導官員績效評審制度中科學地結合個人績效和組織績效這個問題不清晰，只會使得評審制度流於形式。

### (三) 連結績效管理與績效信息

精確、有效的績效信息是績效管理制度最為關鍵的部分，它與其他環節如績效評估連結起來時將發生巨大作用，例如，可以從管理上指引和控制公共服務、建立績效導向預算、有助於立法機關對行政機關的監督以及政府為自己作出的行為對民眾負責。<sup>29</sup>但事實上，在政府績效管理制度中，利用績效信息改善政策和項目，提高績效和最大化公共服務利益落後於績效評估活動。<sup>30</sup>現時特區政府較着重對績效的衡量而忽略了如何使用績效信息來改進計劃或政策。政府要提高績效，除了優化政府內部機構設置和管理流程、人員配置等方面，還必須建立績效信息平台。2012年財政年度施政報告中開始將各司的主要工作列表並給出預期完成時間呈現在公眾眼前是一大進步，但是如何報告每一年的工作績效還有待加強，譬如工作表中的預計工作時間用“全年”、“持續工作”等用語，難以讓居民掌握政府某項工作的實際進度，不鼓

勵政府解釋工作進度落後的原因，不利於政府改善工作流程和資源配置。又例如在上一年度工作表中列出的工作在下一年度的表中沒有顯示，是否意味着該項工作已完成，那麼工作績效如何？對信息發佈和信息報告設計方式尚需作進一步完善。

績效信息也需要考慮民眾想知道甚麼，從而引領政府績效更緊貼民眾的需求，而不單是按政府部門的意願，否則民眾將不會關心績效。例如透過居民對服務承諾的履行和公共服務的提供的滿意度調查得到的績效信息要充分加以利用，並可作為公共服務評審委員會覆審各部門服務承諾的依據之一。政府不僅要展示產出，也要展示工作成果的最終影響和實際效用；不僅展現政府的成功，也要展示欠缺和不足面。這些內容不但是反映部門工作和公共服務質量高低的重要依據，而且是向民眾展示政府根據計劃做了甚麼工作以及做得如何，與以往比較有沒有進步並能否從中發現問題，持續改善績效，並作為將來政策規劃和決策的參考，而居民也可根據這種績效信息報告而非主觀感受(如有沒有接受某一服務)來衡量政府施政效果，從而獲得居民對政府的信任。又如，領導官員績效評審制度可考慮收集居民對各領導官員工作表現的評價信息，除了讓他們的上級和居民判斷他是否一位優秀官員並進行獎懲外，更重要的是能夠對他所領導的部門達成政策目標的能力以及政策執行現狀的把握，從這個意義上講，績效信息也是建立問責機制的重要元素。為了進一步加強績效信息的分享，特區政府還可研究借助建立顧客導向型電子政府平台幫助發佈、收集和管理績效信息，但前提是必須確保信息的充足性、公開性及透明性，才能有助政府和居民共同監控政策變化、確認潛在問題、瞭解和反饋政策執行過程和政策目標的實現程度，以及居民對政府行為的感受，使政府更加主動地將資源運用在適當的地方，也較易落實和完善其他績效管理環節，例如在績效信息的基礎上規劃和制定及時有效、符合公眾利益的政策，建立和調整績效指標等。

### (四) 培養重視績效的組織文化

組織文化作為創造高績效政府的因素越來越受到重視，政府在試圖改變舊有的行政管理模式時，組織文化的變革也將必然成為重要議題之一。績效管理制度的成功建構和推行，在於組織思維和行為模式的重塑，能否將績效管理的原則和實踐融入組織文化當中。<sup>31</sup>着重目標管理、顧客為重、結果導向等理念的績效管理改變了原來的工作模式，強調

個人目標和行為更為注重與組織整體目標的聯繫，工作流程和任務本身要求摒棄官僚主義、形式主義、低效率和缺乏回應性，都為公共行政注入新的動力機制。例如透過對公務人員和領導官員的績效評核逐步轉變其工作思維和行為模式，以促成目標達成並取得良好成果，這種新的工作方式將促使組織文化發生相應的改變。當然，組織文化改革並非一朝一夕就能辦到，這是一個長期的工作。而績效管理包含不斷學習不斷改善的觀念，只有加強組織成員對績效管理的認識，並通過學習、適應及內化後成為他們新的思想和行為方式，改變整個政府包括主要官員、領導主管和公務人員行為，才能使他們重視績效管理和執行的意願。如果不能突破原有的行政管理模式，創造高績效成果的績效管理將難以發揮效用。<sup>32</sup>

## 五、政府績效管理的難題

在政府管理領域中引入績效管理，它確實為解決政府面臨的效率低下、服務品質不高、缺乏公眾信任的問題貢獻了一劑良方，發揮了重要的作用，成功推動政府管理模式的轉變。但是，政府和企業這兩種不同的組織形式存在着本質的差別，企業的績效管理模式不能照搬到政府中。首先，企業追求利潤和效率的目標相當清晰，相對來說，政府的目標具有多樣性和模糊性，而且在不同時期追求的價值亦有所不同，政府必須兼顧效率和公平、自由、民主等價值的關係和處理它們之間的矛盾。其次，政府面對的是民眾而非純粹消費者，民眾之中可能分為不同利益群體，各自都有不同的利益訴求和價值偏好，而往往各種利益是存在差異甚至是互相衝突，政府必須調和利益矛盾並嘗試作出利益整合，在實現價值目標時作出取舍並進行優先排序。再次，收集龐大的政府績效管理信息有一定困難，這容易導致政府內部之間、政府與公眾之間的溝通障礙。<sup>33</sup> 這些差別都造成了政府績效不容易被衡量和準確量化，難以全面反映政府績效。Melkers和Willoughby曾實證研究過

阻礙政府績效管理制度推行的原因，結果發現了 11 項問題，按照嚴重程度羅列如下：①難以設計適當的績效評估指標；②難以界定績效的涵義；③結果難以與預算撥款結合；④立法部門對績效信息缺少興趣；⑤缺乏一致性的立法領導；⑥沒有充足時間；⑦缺乏電腦資訊系統處理績效管理數據；⑧組織管理和個人缺乏承諾；⑨缺乏人力資源；⑩缺乏一致性的行政領導；⑪缺乏財務資源。<sup>34</sup> 因此，績效管理在政府中的運用還面對很多挑戰，它自身還必須不斷完善。

## 六、結語

回歸後十多年特區政府在公共行政改革的中作出了不少努力，績效管理的建立已有一定基礎。未來，特區政府提出更加關注績效管理制度的建立，並以領導官員績效評審制度建構為起點。但是，績效管理制度作為一個完整的、龐大的系統，構建其內容框架是政府一項基本任務，宜採循序漸進方式進行。現時仍以個人績效評估制度完善為起點，符合政府績效管理制度奠基的發展規律。不過值得注意的是，在政府績效管理中通過個人工作評核得出一個分值對政府改革沒有太大意義，績效管理最重要的目的是不斷改善政府管理過程和提高政府績效，因而仍應通盤考慮，必須同時以系統的觀點出發，重視以戰略思維進行績效管理、強調個人績效和組織績效相聯繫和連結績效管理與績效信息，並結合培養重視績效的組織文化的長期工作，從整體上改善整個政府、部門和公務人員的績效，否則不足以建立全面有效的政府績效管理制度。總的來說，本文進行了一些關於政府績效管理制度建設的初探性思考，當然從理論概念入手並不能全面解決實際問題，也不能期望一蹴而就地建構起績效管理制度，但在解決問題之前釐清基本理論和概念還是相當有益的，這對指導政府績效管理制度的建立有很大幫助。澳門特區政府績效管理制度還處於起步階段，未來在理論上和實踐上還大有研究空間。

## 註釋：

<sup>1</sup> 歐崇亞：《新公共服務下之行政倫理》，載於《空大行政學報》，第 20 期，2009 年，第 119-156 頁。

- <sup>2</sup> 李鵬：《新公共管理及應用》，北京：社會科學文獻出版社，2004年，第260頁。
- <sup>3</sup> Osborne, D. and T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*. New York: Plume. 146-155.
- <sup>4</sup> Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, Volume 63, Number 5. 586-606.
- <sup>5</sup> 郭昱瑩：《組織執行文化之建構：由績效管理談起》，載於《研考雙月刊》，2005年，第29卷第2期，第17-28頁。
- <sup>6</sup> 孫本初：《政府績效、角色認定與行政革新評論意見》，載於台灣教育論文全文索引資料庫：[http://192.192.169.230/cgi-bin/edu\\_paper/tocdetail?00110655050616a746e6f3d6730303031373201766f6c3d305f32](http://192.192.169.230/cgi-bin/edu_paper/tocdetail?00110655050616a746e6f3d6730303031373201766f6c3d305f32)，2013年1月17日。
- <sup>7</sup> 同註2，第269頁。
- <sup>8</sup> Van Dooren, W. and C. de Caluwe (2012). How to Measure Public Administration Performance. *Public Performance & Management Review*, Volume 35, Number 3. 489-508.
- <sup>9</sup> Serving the American Public: Best Practices in Performance Measurement (1997), see website: <http://www.orau.gov/pbm/links/npr2.html>. 8 January 2013.
- <sup>10</sup> Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, Volume 70. S246-S254.
- <sup>11</sup> Verbeeten, F. H. M. (2008). Performance Management Practices in Public Sector Organizations: Impact on Performance. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Volume 21, Number 3. 427-454.
- <sup>12</sup> OECD (1997). In Search of Results: Performance Management Practices, see website: [www.oecd.org/sweden/36144694.pdf](http://www.oecd.org/sweden/36144694.pdf). 8 January 2013.
- <sup>13</sup> 李劍鋒主編：《績效考核和績效管理》，北京：電子工業出版社，2005年，第175頁。
- <sup>14</sup> 李陽：《從績效評估到績效管理：地方政府管理的轉向》，載於《江蘇行政學院學報》，2007年第5期，第90-95頁。
- <sup>15</sup> Mwita, J. I. (2000). Performance Management Model: a Systems-based Approach to Public Service Quality. *International Journal of Public Sector Management*, Volume 13, Number 1. 19-37.
- <sup>16</sup> 見《2013年財政年度施政報告》，第27頁。
- <sup>17</sup> 見《行政法務領域2013年財政年度施政方針》，第17頁。
- <sup>18</sup> Diamond, J. (2005). Establishing a Performance Management Framework for Government. IMF Working Paper W/05/50.
- <sup>19</sup> Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, Volume 70. S246-S254.
- <sup>20</sup> 劉旭濤：《政府績效管理》，北京：機械工業出版社，2003年，第154頁。
- <sup>21</sup> [美]馬克·G·波波維奇：《創建高績效政府組織》，北京：中國人民大學出版社，2002年，第16頁。
- <sup>22</sup> [美]理查德·L·達夫特：《組織理論與設計精要》，北京：機械工業出版社，1999年，第22-23頁。轉引自卓越：《政府績效管理導論》，北京：清華大學出版社，2006年，第35頁。
- <sup>23</sup> [美]雅米爾·吉瑞賽特：《公共組織管理——理論和實踐的演進》，李丹譯，上海：上海譯文出版社，2003年，第184頁。
- <sup>24</sup> [美]保羅·C·納特、羅伯特·W·巴可夫：《公共和第三部門組織的戰略管理：領導手冊》，北京：中國人民大學出版社，2001年，第40頁。
- <sup>25</sup> 彭向剛、齊越：《平衡計分卡與公共服務型政府的戰略管理》，載於《中山大學學報》(社會科學版)，2006年第1期，第67-71頁。
- <sup>26</sup> 同註23，第185頁。
- <sup>27</sup> Center for Good Governance (2009). Performance Management in Government, see website: [http://darpn.gov.in/darpnwebsite/cms/Document/file/Performance\\_Management.pdf](http://darpn.gov.in/darpnwebsite/cms/Document/file/Performance_Management.pdf). 28 January 2013.
- <sup>28</sup> Verbeeten, F. H. M. (2008). Performance Management Practices in Public Sector Organizations: Impact on Performance. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Volume 21, Number 3. 427-454.
- <sup>29</sup> Curristine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgetin*, Volume 5, Number 1.

127-151.

- <sup>30</sup> Hatry, H. P. (2002). Performance Measurement: Fashions and Fallacies. *Public Performance Management Review*, Volume 25, Number 4. 352-355.
- <sup>31</sup> Saltmarsh, D., M. Ierland and J. A. McGregor (2003). The Performance Framework: a System Approach to Understanding Performance Management. *Public Administration and Development*, Volume 23. 445-456.
- <sup>32</sup> 同註 5。
- <sup>33</sup> 黃健榮：《公共管理學》，北京：社會科學文獻出版社，2008 年，第 357-361 頁。
- <sup>34</sup> Melkers, J. E. and K. G. Willoughby (2001). Budgeters' Views of State Performance-budgeting Systems: Distinctions across Branches. *Public Administration Review*, Volume 61, Number 1. 62.