

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

以促成亞太營運中心為宗旨之政府內部報償系統重設計

Redesigning the Reward System within the R.O.C. Government – A Facilitation for Taiwan as an Asia-Pacific Regional Operations Center

計畫編號：NSC 87-2418-H-110-001-E22

執行期限：86 年 8 月 1 日至 87 年 7 月 31 日

主持人：黃 賀 國立中山大學企業管理學系

一、中文摘要

為有效鼓舞公務員投入工作，本研究建議以改進公務員考績制度作為政府內部報償系統重設計的基礎，並指出應予改進的方向。

關鍵詞：績效考核、工作投入、工作滿足

Abstract

This study provides direction for improving the government's internal system of performance appraisal that would be the basis for an ideal reward system to encourage job involvement.

Keywords: Performance appraisal, Job involvement, Job satisfaction

二、緣由與目的

政府面對新經濟情勢，為求台灣地區繼續繁榮發展，乃宣示將建設台灣成為一個自由化、國際化的經濟體，在民國八十四年初頒布亞太營運中心計劃，期使台灣成為亞太地區各種製造、海運、空運、金融、通信、媒體活動的中心點，此代表著一個改造台灣經濟的藍圖，為台灣經濟環境做一根本的變革。一般認為，此一宏偉的計畫必須多方面的努力配合，才能順利推動，以底於成，其中一個重要的環節就是人力資源。在黃英忠教授的主持下，多位研究人員參與國科會整

合型計畫：「我

國因應亞太營運中心人力資源規劃與發展之研究」，本研究即為其中一個子計畫，重點在探討如何鼓舞公務人員的士氣，使其更自發地投入於工作，達成政府施政目標。

亞太營運中心的成功有賴於行政部門施政理念的翻新與行政效率的提昇。而政府行政部門運作之良窳，除法規、設備、制度及環境因素之外，政府公務人員的主導實扮演關鍵性的角色，例如瑞士洛桑管理學院（IMD）對各國國家競爭力比較，政府效能是非常重要的指標之一，我國在這方面的名次，一九九七年滑落許多，排名第二十，一九九八年雖升為第十四名，顯然與理想境界還有一段距離，應求進一步有效提振，因此，如何激勵公務人員工作動機與適應學習的能力，積極投入工作，以提昇行政效率與競爭能力，是政府須重視的問題。

政府為一龐大的科層組織，被一般人認知為笨重而不具適應性，傳統所注意到的是組織成員對組織的機械式服從，但現代工作環境變動莫測，任務往往很複雜，不能依賴屬下的機械式服從，而必須部屬表現判斷與選擇的能力，充分支持上級的決策，換言之，依賴權威的運作，其效果有限，必須獲得部屬自我控制(self-control)式的支持，這種支持源自於組織成員的忠誠與工作高度滿足，可透過報償系統促成之。

瞭解報償系統對一個組織的重要性後，我們卻不難發現對公務人員的獎酬、績效評估、升遷、培育等制度多年來已有許多問題存在，使得這些制度實際執行的結果，

無法如預期地發揮激勵效果。因此，政府再造的重點之一應致力改善現有人員的報償系統，激勵政府人員高度的工作投入，激發創新與服務的熱誠。

在經由深度訪談數位政府人事主管，研究人員發現，現行制度中記功、獎金、升遷、輪調、訓練等激勵公務人員的方式，與每年定期實施的考績評核有密不可分的關係，因各項獎勵措施常以員工考績為基礎，而每一位公務人員可能以追求更好的考績為工作的原動力，而透過每年的年終考核與專案考績更可給予每一位受考者明確且實際的激勵。是故，本研究藉由考績制度的改進作為研究的切入點，以探討如何設計理想的激勵報償系統。

在國內若干對公務人員考績的研究中，往往是從績效評估的角度來改進考績制度的公平性及正確性，鮮少進一步由受考者對考績觀感及滿意度的層面加以探討考績本身對於公務人員工作投入的影響程度。本文視考績為激勵工具，根據理論以及調查結果提出更能激勵公務人員的考績改進措施，本研究並進一步探討考績滿意與公務人員工作投入的關係，以確定考績的重要性。

然而，考績滿意雖然重要，它祇是影響工作投入的諸多因素之一，其他重要影響因素還有工作滿足、人格變數、人口變數、情境變數..等等。其中，人格變數與情境變數不勝枚舉，難以掌握，目前的公務員考選制度對人格變數並未顧及，而公務員面對的工作情境則複雜難測，所以，此兩者暫不納入本研究範圍。本研究的另一個探討重點是工作滿足對工作投入的影響，由於組織行為學者早已發現工作本身就可能對工作者產生重大的報償激勵的作用，這部份的研究結果可對政府改進工作配置、工作設計、工作環境、工作酬勞時提供參考。至於人口變數的影響，本研究十分重視，對各項態度的調查結果都探究是否在性別、年齡、教育程度、年資、職位上具有顯著的組間差異，這些發現應有助於瞭解問題的癥結所在，也有助於設計一個不同背景的員工都願意接受的內部報償制度。

綜言之，本研究目的如下：

1. 探討公務員對現行考績制度功能的認知為何？對理想的考績制度所應發揮的功能其認知又為何？兩者的差距是否顯著？
2. 調查公務員對現行考績制度的滿意程度（簡稱考績滿意）以及探討考績滿意是否顯著影響他們的工作投入程度？
3. 探討工作滿足是否顯著影響工作投入？
4. 根據學理及受訪者的看法提出改進考績制度的措施。
5. 探討人口變項在上述各種發現是否存有顯著差異，務期改進報償制度時能加以考慮，符合不同組織成員的不同需要。

三、研究假設

假設一：公務員對理想考績制度與實際考績制度的認知間存有顯著的差距。

假設二：上述認知差距對公務員的考績滿意程度有顯著且反向之關係。

假設三：公務人員之考績滿意程度對其工作投入程度有顯著且正向之關係。

假設四：公務人員工作滿足程度對其工作投入程度有顯著且正向之關係。

四、資料蒐集

本研究在實證資料的蒐集上，採用郵寄問卷調查法。

政府的人力資源中，以經濟行政人員為促成亞太營運中心的主力，亦為本研究的對象，但廣義的經濟行政體系，涵蓋所有與經濟事務相關的機構，範圍相當廣泛，是以對研究範圍有予以限制並取其代表之必要。本文之研究對象將限於經濟部及所屬行政機關。而樣本對象為其內部各機關適用公務人員考績法之編制內公務人員（因實際困難，不包括駐外機構人員）。經濟部所屬事業機構人員、能源委員會、國營事業委員會及專業人員研究中心人員，因適用於事業機構人事制度，故本研究亦不予列入。

研究者以系統抽樣法就經濟部人員每四人抽取一人之方式抽取所需樣本進行問卷調查。研究人員先以明信片寄予受訪者，告知將實施郵寄問卷調查並強調研究的重要性，

三日後寄發研究問卷，再於一週內寄發感謝函並同時催促尚未回卷者填答問卷。

問卷發出時間為八十七年四月初，截止收件日期為四月三十日。總計發出問卷 635 份，收回 398 份（回收率 62.7%），去除廢卷 13 份，實得有效問卷 385 份（佔寄發問卷之 60.6%）。

五、研究結論

管理學者認為組織再造有四階段，包括理念改革、工作流程改革、組織結構改革與報償系統改革，政府現正致力於前面幾個階段的艱鉅工程，無暇注意到報償系統的改革，但最後必須面對以及解決此一問題，政府再造才算完成第一個循環。所以，本研究計畫是合時宜的，可惜限於經費與時間，無法就內部報償因素進行全面性深入探討，僅從考績制度著手研究改善之道，我們相信此為最重要的一環，可收提綱挈領之效，在研究人員對幾位政府人事主管的訪談後，更加強此一信念。

整體而言，本研究的基本假設均獲得統計分析結果所支持，但資料蘊涵許多訊息也值得重視。首先應指出的是，受訪者對現行考績制度的滿意度不高（四項目滿分為 24 分，而平均僅 11.94 分），他們僅對「給予考績獎金的基礎」、「晉俸與升等的基礎」這兩點功能稍為給予肯定，其他功能的表現得分都低於中間值。而且，這些公務員認知到考績制度在理想與實際之間有極大的差距，在這十一個考績功能構面均有再加強改進的必要。

統計分析結果更顯示要有效提高公務員對考績制度的滿意度，應當對「檢討改進個人工作績效」、「提供人員訂定未來目標所必需的資訊」、「發掘人員潛能」、「給予考績獎金的基礎」、「提供主管與部屬溝通的管道」等五個項目首先加以改善，這些主張與目標管理的要義相符，所以，對考績制度重新設計時應引進目標管理。從訪談內容以及考核表設計，我們覺得香港政府的公務員考績制度已具有相當目標管理的精神，值得我們學習。

若進一步探討受訪者對考績並不怎麼滿意的原因，發現超過九成的受訪者傾向認為主管考評部屬是以主觀印象為主，而且超過四成的受訪者認為平時考核不受重視，顯示考績制度在執行面似乎是很有爭議的。這種看法在高階與低階之間、主管與非主管之間顯著不同，則不令人訝異，一方面因為目前考績制度可能對高階官員比較有利，其次，主管是考核制度的執行者，可能自認為相當客觀。這種認知上的歧異應設法拉近、調和，最好能建立共識，不然，我們將無法順利進行任何的考績制度上的改革。可喜的是，大多數的受訪者還是認為其上司瞭解其真實工作績效，所以，考績工作的改進是不為也，非不能也。不過，關於此點，女性人員、委任人員、非管理人員的同意程度顯著的低些，管理當局應予重視。

女性在政府中的地位是由本研究結果突顯出來的問題，如上所述，相對於其男性同僚，女性人員比較認為上司不瞭解其工作績效。除此之外，女性員工更顯著地傾向認為人情壓力、主管私心是考評時的重要依據。因此，可以推斷很多女性公務員有不被重視以及考績不公平的感受，而可能會影響她們對工作的努力程度，從對「每年的考績結果發佈後，能激勵或警惕我更想投入工作」這一項的回應便可看出，因女性顯著地不同意考績具有激勵效果。這些發現可能反映我們社會對女性的貢獻的尊重程度不夠，也疏忽了女性員工潛能的發掘。

總體來說，對目前考績制度所能發揮的幾項功能中，受訪者唯一比較傾向同意的一項是「考績優良者有較大的升遷機會」，變異數分析顯示擔任管理職者更加同意這種看法，可想而知，擔任管理職者會更積極爭取優良考績等第，若等第有名額的限制，則吃虧的通常是在權力上居劣勢的低階與非主管人員，由本次調查三百八十六位人員的反應顯示，對自己考績的滿意度與官等的高低呈正比，整體來說，主管考績滿意度比非主管高，男性又比女性高，即可見端倪。

要改進這種因等第名額硬性規定所造成的不公平現象，可採方案之一是“兩端考績法”，即僅考評最優者最劣者，其餘則免

考，一律每年晉一級。調查發現有近七成受訪者贊成此一做法，而且變異數分析並未發現有那一類人員特別反對。不過，改進方法若有明顯的受益者或受不利影響者，則受到影響的人員難免抱持本位主義，例如「規定考評者如未按考績法施行細則確實辦理，其年終考績不得考列甲等」以及「得乙、丙等考績者應有申訴的機會」，前者對擔任管理職者不利，所以遭到主管們明顯地反對；後者對低階與非主管明顯有利，對主管不利，所以兩者的態度就有顯者差異。再者，最低階人員以及非主管人員對增列優等的同意程度顯著較低，可能因意識到自己與優等無份之故。可見，如何使大家拋棄本位主義，培養同理心，乃將來進行制度改革的前提。

至於考核項目的內容方面，現行在工作、操行、學識、才能的比例分配規定並未遭受批判，不過，大部份受訪者自認工作性質不同故各單位應自行設計考核項目，此種主張與前述目標管理的精神是一致的。

除以上就實務層次提出一些建議外，本研究在學術層次也有重要的貢獻，雖然比較抽象，但其觀念可能更為深遠地影響報酬系統重設計的思考方向，謹就以下兩點稍作說明：

(一)本研究証明工作本身(job itself)是更重要的報酬因素：考績滿意度雖一如研究假設，非常顯著地影響工作投入，但我們發現當模式引進工作滿足的四個因素後，就被其影響力所支配，考績滿意度的影響雖仍為正面，但不再顯著。在此，工作本身因素包括了在工作崗位上所受到的領導、所須從事的工作內容、所能發揮的空間、所要面對的工作環境，此四者都顯著影響工作者的投入程度。這些研究結論呼應了Herzberg et al (1959)的研究發現，正如其研究樣本，本研究樣本也是高成長需求、高教育程度的白領階級，他們大多期求在工作上得到滿足，所以，政府應努力在這幾個工作面向加以改進，尤其是領導方式與工作設計安排，因為低階者以及非主管人員的滿意程度都顯著的較低。女性受訪者對工作內容與工作機會的滿意程度遠低於男性，更須全面檢討。

(二)本研究發現工作投入與年齡成正向

的關係：研究結果中另一個值得注意的變數則是年齡，在其他個人特徵變數(如性別、年資、教育、官等)都加以控制的情形下，年齡對工作投入還是有著明顯的正向影響(顯著水準為 0.05)，甚至在將工作滿足變數納入後，年齡對工作投入的正向影響仍然顯著(顯著水準為 0.05)。這種現象可能反映了現今 X 世代與 Y 世代的人的工作價值觀，值得社會學家仔細去解讀，不過，有一種含意已經十分清楚，傳統的報償制度勢必重新設計或修訂，才可能讓新一代的青年人真正賣力工作，這對管理當局是一項挑戰。也值得注意的是，教育程度對工作投入有相當影響($p=.0768$)，教育程度愈高者，愈可能投入工作，尤其研究所以以上程度者自認有較多工作表現機會，應是其工作投入較高的重要原因。所以，政府經建部門用人時，學歷也應是一考慮因素。

然而，無論工作設計、領導授權、甄選、敘薪，這些方面的改變都牽涉眾多外來的難以解決的問題，不若考績制度的改進，祇要有決心，政府人事行政部門就能主導進行。政府推動重大政策，包括亞太營運中心的建立，其目的在提供良好的經濟投資環境，以解決愈來愈嚴峻的經濟問題，而改進人事行政的當務之急即在於改良考績制度，使其發揮應有的激勵人才的功用。

六、參考文獻

- Herzberg, F., B. Mausner, and B. Snyderman (1959) *The Motivation to Work*. New York: John Wiley & Sons.
- Kanungo, R. N. (1982) "Measurement of Job and Work Involvement" *Journal of Applied Psychology*, 76(3), 341-349.