

政府績效資訊之運用： 官僚態度之分析焦點*

胡龍騰**

摘要

相較於對績效管理制度之建立和改進，以及對績效衡量方法與指標之效度建構等面向的重視，績效資訊的運用（performance information use）似乎是一個被忽略的重要研究議題。為能了解我國行政部門於績效資訊運用實際情況，並探索可能之影響因素，本文遂以行政院所屬各機關之研考業務相關人員為對象，進行實證研究。本研究發現，在我國歷經多年的績效管理和評量制度推動的洗禮下，業務中需接觸績效管理或績效資訊彙整之公務同仁，對於執行與運用績效資訊的態度承諾、對於組織績效資訊之可信賴程度、由過去績效評量結果進一步從中學習之意願、對於將機關績效資訊予以透明化之態度，以及對依績效結果予以課責之態度，皆已有正面且較為成熟的看法。然而，相較於在其他變項的表現，受訪者對於將機關績效資訊予以透明公開一事上，卻持相對保守的態度。其次，本研究也發現，行政機關似乎未能重視評量所得之績效資訊，以致於機關績效資訊獲得運用的程度似乎並不

* 本論文之初稿曾經多次修訂並發表於國立臺北大學公共行政暨政策學系所主辦之「2011 民主治理與公共事務發展」國際研討會；以及中華國家競爭力研究學會所主辦之「公共服務與災害治理」學術研討會。感謝美國匹茲堡大學公共暨國際事務學院 Professor Louise Comfort 及臺北市立大學社會暨公共事務學系謝俊義副教授分別於兩場研討會中所給予的評論意見。作者亦感謝行政院國家科學委員會（NSC98-2410-H-128-009-MY2）的經費支助。作者同時感謝兩位匿名審查委員的寶貴修正建議，使本文內容得以更加充實完備。

** 臺北大學公共行政暨政策學系副教授，Email: hult@mail.ntpu.edu.tw。

樂觀。就實際經驗來看，大多僅將評量所得之資訊運用於與機關策略規劃和績效評量本身有關之事務上。透過階層迴歸分析，本研究也發現，對執行與運用績效資訊之態度承諾、對績效資訊之信賴程度、對績效學習概念之態度、對績效資訊透明化理念之認同程度，以及對績效課責之態度等因素，實對機關於不同層面之績效資訊運用程度產生不同的顯著影響。不過，雖然本研究假設機關同仁對績效資訊可信賴程度之感受，將扮演調節或干擾效果，影響上述幾個變項對於依變項的影響力；就資料所得分析結果來看，同仁對績效資訊的信心程度，僅對其於績效學習態度對績效資訊之運用具有影響作用。

關鍵詞：績效資訊、績效學習、績效課責、績效資訊透明、官僚態度

壹、前言

績效資訊之運用 (use of performance information) 係公部門績效管理中一項重要議題，但這項議題所受到的關注程度卻遠低於其重要性。美國知名績效管理學者Radin (2006: 1) 曾以「無所不在的績效管理」(the ubiquitous nature of performance) 來形容最近十幾年來席捲全球的績效管理風潮。甚有學者稱現今為一「受績效管理治理的時代」(an era of governance by performance management) (Moynihan, 2008: 3)。由此看來，績效管理的口號喊得如此震天價響，政府部門管理之前景應似乎頗為樂觀。但，若真是如此，又為何會有「『政府績效不彰』早已成為學者或民眾對於政府批判的慣用語或口頭禪」的情形呢 (余致力, 2004: 1)？

事實上，從行政學的理论發展來看，不論是最早的科學管理時期、計畫方案預算管理制度 (Planning, Programming, and Budgeting Systems, 簡稱PPBS)、零基預算 (Zero-Based Budgeting, 簡稱ZBB)，全面品質管理 (Total Quality Management, 簡稱TQM)，到政府再造 (reinventing government)，以及近期的結果導向管理 (managing for results)，所關注的焦點無不在於如何提升政府的效率、效能、生產力、回應性與課責 (de Lancer Julnes, 2004)。因此，政府績效管理概念之所以受到重視，其根本因素乃在於，社會期望透過績效管理概念與制度的引進，以求塑造一具備效率、效能與課責的公共部門 (Guthrie and English, 1997)。依此，績效管理之基本目的，即是為了提升政府的課責 (Cunningham and Harris, 2005)。但吾人能如何對政府施以課責？或令政府承擔其課責呢？其背後的邏輯即在於行政部門必須針對其績效預期目標，定期檢測現行運作成效，以求達到完成未來課責之需求 (Willams III, McShane, and Sechrest, 1994)，並透過其年度績效報告，展現其施政表現與成就，以贏得與維持其治理的正當性 (Marnoch, 2008)。

申言之，透過績效管理與衡量過程所獲得的績效資訊，可使政府民選首長及決策者易於設定其施政目標、提供課責基礎、易於提供與設計績效誘因、提升稀有資源的配置有效性，並使公民得以對政府所提供的公共服務或政策給予評價和回饋（Moynihan, 2008）。再進言之，政府施政過程中所產生的績效資訊乃被期待能廣泛運用於政策或公共服務的規劃、預算配置、執行，管理與評估的各項程序中（Guthrie and English, 1997），以為精進之道的循證（evidence-based）基礎。然而，吾人所好奇的是，績效管理學理中告訴我們這些的理想承諾（promises），是否真有實現？

以美國為例，聯邦政府課責總署（Government Accountability Office，簡稱GAO）長年來追蹤聯邦各政府機關於績效管理制度之執行情況，早已指陳雖然各聯邦機關日益熟稔績效管理之理念和制度運作，但績效資訊於機關決策和管理作為之結合運用比例，卻是每下愈況（GAO, 2001, 2008；胡龍騰，2011）。同樣的情況亦發生在OECD會員國的政府部門中。透過對於OECD各會員國成員的觀察，學者發現，績效資訊被確實運用者實在是並不多見；相對於各國政府部門提供給決策者參考的績效資訊，在「量」的層面乃是持續地增加中，但在如何提升績效資訊的「品質」，以及「如何確保績效資訊能被運用於決策中」此二層面，卻是令各國公部門著實頭疼的大問題，故而感嘆這實在是一種頗為諷刺的現象（Curristine, 2005a）。

實際的例子不僅於此。例如，在績效導向預算（performance-based budgeting）的概念上，政府績效資訊的產生應與其預算決策產生連結。但Bourdeaux（2008）發現，行政部門的績效報告與資訊鮮少與議會的預算決策加以連結，亦少對預算產生應有的影響。Willoughby（2004）也發現，不論是預算官員或是機關人員咸認為績效評量對於改善溝通、提升對於機關成果的重視、提高服務品質，以及改進服務策略等皆有所幫助；但是，績效資訊的運用對於成本的降低、計畫之刪減、或改善政府花費等，並未發揮顯著影響和效果。Curristine（2005a）以OECD針對其會員國運用其績效資訊於預算過程為主題的問卷調查結果進行分析，發現大多數會員國政府在預算過程中，僅將績效資訊視為參考資訊之一，但績效評量的結果並非決定預算分配的主要關鍵資訊，亦非用於計畫之終止與支出的刪減。

若就我國自民國91年起開始推動的行政院所屬各機關施政績效評估與管理制度而言¹，學者同樣指出，在制度推動上，機關仍可能存有形式主義或虛應故事的心態（張四明，2003、2008），且各部會所產出之年度績效報告與評估結果甚少受到立法委員及社會大眾之重視，無法彰顯其課責意義²（張四明，2009）；由此亦可顯見行政機關所產出的績效資訊不僅未受內外部利害關係人之關注，更遑論其積極妥善之運用。

毋待贅言，績效管理設計的原始構想，便是具有系統論之邏輯概念，要求各政府機關在定期的資料蒐集之後，能有後續規律的資訊分析與運用。但從各國行政機關的實際情況來看，多未有系統性的績效資訊運用；換言之，大多數機關皆能做到資訊的蒐集與散播，但卻未能有效地進一步運用其所得績效資訊，而使此二者間存有極大的落差（Moynihan, 2005）。申言之，倘若一機關極重視其對績效之管理和對課責之強調與要求，此一重視強度應能轉化為對機關績效資訊運用的正面效果，且可作為其提升決策品質之誘因；然而從實證資料來看，鮮少證據得以支持上述的論據（Cavalluzzo and Ittner, 2004）。更糟糕的是，這應該是包含我國在內之世界各國於推動績效管理制度時所遭遇的普遍現象。

學者de Lancer Julnes（2004: 371）直言，將績效資訊的運用窄化為工具性的思維，是忽略了績效管理於其他面向的諸多重要貢獻。事實上，在績效管理的研究中，我們目前正處於一種績效資訊充斥，但對其理論與實證驗證貧乏的矛盾現象中（Moynihan, 2008）。誠如前述，目前公部門存在著一種欠缺對績效資訊妥適運用的根本性問題（fundamental problem）

¹ 目前我國中央政府之施政績效評估與管理制度，主要可區分一為以機關組織為評核標的之「機關施政績效評估制度」，以及另一以施政計畫為評核主體之「施政計畫管理制度」等兩大機制，惟前者之機關施政績效評估制度中，除部分屬各部會共通的評核面向外，尚須依各機關之中程施政計畫和年度施政計畫的重點，將其納入機關施政的評核面向與關鍵績效指標中，作為各部會落實策略規劃和目標管理之基礎，故就實際運作而言，此二項制度間仍具有其關聯性。

² 就「機關施政績效評估制度」之績效結果的呈現與報告而言，各部會須於年度結束後依其施政成果辦理自評和初核作業，之後再將初核結果送行政院進行複核，並將各機關的年度施政績效報告及評核意見，公布於國家發展委員會之網站專區；而在「施政計畫管理制度」的實際運作上，各部會須就受行政院所列管之重大施政計畫，按季呈報執行進度，並同樣於年度結束後，依前述程序，進行自評、初核及行政院複核作業，而後再將院管制計畫評核報告公布於國發會網站。

(de Lancer Julnes, 2004: 370)；而更危急的情況是，「我們對於績效資訊在實務上如何及為何被運用的情況瞭解得太少」³ (Moynihan, 2008: 5)。同時，亦有學者們發出警語表示，學術界與實務界對於績效資訊及報告對於組織文化的改變，以及欲藉此促使組織學習等期待，大多流於主觀，因為我們自始至終仍然欠缺實證資料上佐證與討論 (Cunningham and Harris, 2005)。基此，本文之主要目的，在於以行政機關績效資訊之運用為關注焦點，期望由官僚或公務人員看待績效管理制度的態度著手，瞭解其根本性問題，以填補目前國內研究對此議題之空缺，亦希冀藉由實證證據之提供，以回應學術界之孔急。

爰此，為能了解我國行政部門於績效資訊運用實際情況，並探索可能之影響因素，本文遂以行政院所屬各機關之研考業務相關人員為對象，以初探性研究之形式，且以組織內部層面為關注焦點，嘗試透過實證研究方式回答以下之研究問題：

- 一、在行政機關多年來推動與實施績效管理制度的經驗下，公部門組織成員對此一制度所抱持的態度為何？此一廣義的態度尚包括公部門組織成員對於執行績效管理制度並有效運用所得績效資訊的觀念認同或承諾感為何？對於機關所產出績效資訊之可信賴度是否具有信心？除了將績效資訊依要求予以彙整提交報告外，各機關是否能從績效報告與資訊中進行檢討、構思改進策略，甚或產生學習效果？是否願將機關的績效資訊和報告向外界予以公開，以達透明化之目的？以及公部門組織成員對以施政績效成敗要求公共課責之態度為何？
- 二、當前行政機關除依循規範提交年度績效報告外，在所得績效資訊的運用現況為何？組織成員對相關資訊受到運用的感受程度如何？
- 三、公部門組織成員於上述不同層面的態度，對行政機關於績效資訊的運用是否具有影響？又上述當中，組織成員對機關績效資訊的

³ 其原文為：“We have a weak understanding of how and why it [performance information] is used in practice.” (Moynihan, 2008: 5)

信賴程度，是否亦將影響其於上述各項因素的看法，且進而左右機關組織對績效資訊之運用程度？

在行文上，本文以下將先針對政府績效資訊之概念，以及為何行政機關成員之態度將影響其績效資訊運用行為之理論邏輯做一論述，以提供本文後續實證檢驗的對話基礎；此外，再分別針對各主要可能的影響因素，提出相對應之研究假設。之後，本文將介紹實證研究所採取之研究設計和量表架構；並繼而依據實證資料之蒐集進行分析和驗證。最後，則針對本文研究發現進行討論，並提出此一初探性研究之結論。

貳、政府績效資訊運用及官僚態度之影響

誠如學者Curristine (2005a: 128) 所言：「績效資訊的提供並非其目的或終點；相反的，其主要目標乃在於提供決策者做出更好的決策，促使公務人員提升其績效與課責，以及最終目的為替社會提升其總體結果與影響」。易言之，在結果導向的管理思維中，績效資訊的產生原本就應該應用於決策過程中，繼而改進決策品質，並最終達到提升績效的目的 (Moynihan and Ingraham, 2004: 434)。然而，何謂績效資訊運用？Moynihan 與 Pandey (2010: 850) 將績效資訊運用視為組織行為之一種，並認為績效資訊的運用「反映了在民選首長與社會大眾對於官僚體系的期待下，所做出的目的性或目標導向的行為型態」。同時，亦有學者針對此一概念提出更為具體之定義，亦即將「績效資訊運用」界定為：「向各利害關係人針對政策設計、決策、資源分配、能力建構、責任確認、執行控制與轉向規劃、自我評估與成果評量，以及提供具有根據的報告與課責機制 (substantiating reporting and accountability mechanisms) 等多元目的之各種討論 (debates) 與制度化程序 (institutionalized procedures)」 (Van Dooren, Bouckaert, and Halligan, 2010: 6)。申言之，績效資訊於行政機關內的運用，不僅具有多重功能或目的的特性，且更期望如是的運用能成為

制度化的作業例規。而這樣的概念定義似乎較部分實務界的觀點更為周延而全面⁴。

儘管吾人可以就績效資訊運用進行概念層次的界定，但就如Radin (2006)所指陳，蓋當前政府績效管理的制度推動與研究，過於依賴簡化且求放諸四海而皆準的解方，致無法有效處理組織的動態性。學者曾指出，在績效資訊缺乏運用的現象背後，其真實原因可能比吾人所能想像的更為複雜，除了理性或技術因素外，可能還包含著政治與文化的因素在內 (de Lancer Julnes, 2004)。依此，吾人實有必要跳脫績效管理制度的框架，從更多元的角度、從更深層的結構面，來思考績效資訊未被妥善運用的問題。若從官僚態度之角度來進行理解的話，觀諸文獻，現有論者多從以下角度探討此一問題，及其可能原因。

原因一，官僚欠缺對績效管理制度及績效資訊運用的承諾感，致生消極和抗拒態度。學者們認為，績效管理中以結果為導向的管理措施 (managing for results) 及其報告機制，在部分官僚眼中，僅已成為要求機關與行政人員順服的機制，而非提升績效的有效工具 (Franklin, 2000; Moynihan, 2005)。其主要原因可能在於，一來民選首長與公務人員將之視為額外的工作，因此，在此情況下，學者直言，機關中未能善加利用績效資訊或許已是最好的情況，因為甚至可能會發生機關毫不重視績效管理與評估的最壞狀況 (remain underused at best, poorly developed at worst)；二來則是公務人員不知如何詮釋成功與失敗的績效、不知如何據以調整、不知如何呈現其成果、不知如何將測量轉化為行動 (de Lancer Julnes, 2004: 368)。年復一年，沈重的績效報告負擔使得公務人員對績效管理的看法僅有順服與沮喪、受挫 (Franklin, 2000)。因此，當年度績效報告完成，公務人員也就再也不願回頭看一下報告內容，當然更不會將其應用於下一年度的績效改進策略 (Moynihan, 2005)。因為，從公務員的角度來看，他們根本不希望政策與施政作法一直變動，甚至「他們可能根本就不想讓自己的工作變得太困難」 (轉引自de Lancer Julnes, 2004: 358)。進言之，

⁴ 例如美國政府課責總署便指出，聯邦各政府機關至少可在下列四大面向上充分運用其績效資訊，以提升其施政績效與品質，包括：1. 診斷並界定所遭遇問題並提出和採取有效的改善方法；2. 進行策略規劃並據以有效分配資源；3. 對於績效表現良好之機關或個人，給予獎勵；4. 找出並分享有效的管理或施政途徑 (GAO, 2005；胡龍騰, 2011)。

官僚對於執行績效管理制度及運用績效資訊的承諾感高低，或是否正視績效管理制度的重要性，係為影響其是否運用其績效資訊的重要因素之一。

原因二，官僚之所以會有如上述那般看待績效管理及其資訊的心態，影響最大者，便是機關績效資訊的產出與品質問題。美國聯邦政府課責總署檢視各部會的績效報告後發現，在24個受檢的聯邦機關中，有20個機關（占83.3%）認為他們提供的績效資訊僅具有有限的信心（GAO, 2000a）。申言之，績效資訊的可信度（credibility）已成績效管理與績效提升成敗的重要關鍵，甚至是項重大挑戰（challenges in producing credible performance information）（GAO, 2000b）。更諷刺的是，行政部門或機關所提出的績效報告是最不受議員或立法者所信任的施政資訊來源（Bourdeaux, 2008）。因此，Moynihan（2005）強調，目前政府機關績效管理大多透過法規規範，以制度面的結構與程序設計，要求績效資訊需能被有效檢視；但，如此的設計仍有其不足，有效的結果導向管理必須有組織文化面的配合，不然，公務人員僅願消極地配合制度運作辦理，而無法產生積極性的應用效果。

原因三，績效管理制度忽略「績效資訊提供」的實際面問題，從而衍生出資訊隱藏（不願予以公開透明）及無以課責的困境。學者陳敦源（2002）曾由目前績效管理制度的運作規範進行觀察，並剖言直指，目前績效管理的發展過於熱衷於控制機制的設計與執行，卻長期忽略且未將制度設計中最重要的元素：「資訊」列為思考的核心。事實上，吾人可以委託人—代理人理論（principal-agent theory）的觀點，來看待績效課責，以及其中的資訊交換問題（Reck, 2001）。在課責關係中，資訊的交換係基於下述關係：一、用以確立誰對誰有責之關係（identify who [agent] is accountable to whom [principal]）；二、代理人運用方法或程序以提供課責資料；三、委託人基於代理人之績效給予獎懲（Reck, 2001: 49）。據此，以代理人理論的角度來看待績效管理的問題，其主要邏輯便在於如何確保代理人能確實執行委託人所期望的服務或目標。但是，委託人必須透過一些工具或機制藉以監督代理人之工作，因而產生監督資訊成本的問題。為降低此成本，透過可觀察的指標或測量方法，可使委託人較易監督代理人之表現（Reck, 2001）。但問題是，將此套邏輯放在公部門中，便會遇到公部門

績效不易以量化或金錢方式測量與表現的困境，換言之，造成委託人對代理人之監督困難（Reck, 2001）。而這中間便產生政府績效管理中，組織與個人對於績效資訊的選擇、蒐集與判斷等的議題（陳敦源，2002）。因為評量者與被評量者之間存在著資訊不對稱（information asymmetry）的問題，因此，被評量者可能產生隱藏資訊或行為的情況（陳敦源，2002）。再加上，績效資訊本身存在著所謂「固有的模糊性」（inherent ambiguity of performance information），因此，造成相同的資料卻可能代表多重的意義，而這也使得公務人員得以選擇符合他們利益的部分資料來說話（Moynihan, 2008: 16-17）。換言之，在績效資訊蒐集過程中，會有所謂「資訊策略互動」的情況，以致於組織成員是否願意釋放其績效資訊，便是管理者必須思量的問題（陳敦源，2002：52）。因為，政府官員們並不會對績效資訊充斥感到苦惱，原因在於他們從不嘗試處理所有的資訊，而僅選擇或提供他們認為有用、或有利的資料（Moynihan, 2008）。在此資訊策略互動的情況下，公部門組織成員僅將績效資訊視為爭取己身最大利益或辯護之策略工具，當已爭取到所需利益或贏得辯護，便再也不會多對這些資訊進行更進一步的思考和運用。

原因四，績效管理制度實際運作中，缺乏學習的文化與機制。Moynihan（2005）曾直指，結果導向管理便是基於學習理論所發展出的一套管理策略：即強調決策者或管理者必須從績效資訊中學習，並據以改進其決策與政府績效。然而可惜的是，從實際經驗來看，這套學習取向的管理機制並未在組織中發揮應有的作用（Moynihan, 2005）。從學習理論的角度觀之，大多數機關現行的作法僅是針對狹隘的過程面進行改善，僅為單圈學習（single-loop learning），而非從根本去瞭解如何改進其政策決定與效能之雙圈學習（double-loop learning）（Moynihan, 2005）。由政府治理的觀點來看，工具性學習的單圈回饋僅適用於常態性業務上，或是僅能幫助如何將事情能做得更好；相對於此，策略性學習的雙圈回饋更能符合公部門結果導向管理之精神，從組織的策略與目標面重新思考先前策略、目標與任務的價值，進而從根本提升機關或部門的績效與效能（Moynihan, 2005）。徐仁輝（2005）亦認同此一觀點，主張績效管理制度應與組織學習機制相配合，且認為績效管理制度本身就是一種組織學習

過程；因此建議，在績效管理的學習上，應採雙圈學習，且應不僅重視因制度與程序要求產生分析報告所進行的結構性學習外，更應注重內化取向的文化性學習，針對績效進行改進討論，方能形塑績效文化進而將績效資訊運用於決策中。甚者，若組織能透過績效評估產生有效之改進資訊，則可形成知識管理中之知識創造（*knowledge creation*）活動，將過程中所累積之知識轉化為創新的來源，進而產生績效評估的資訊回饋效果（劉昭博，2006）。但如何打造組織中績效學習的機制與文化，主管的承諾與政治力量的支持，係最主要的關鍵因素（*Cavalluzzo and Ittner, 2004; Curristine, 2005b; Moynihan, 2008*）。誠如學者所言，僅是績效資料的提供並不必然創造資訊使用的需求，其挑戰在於機關如何發現並鼓勵管理者檢視其績效資訊，且運用他們的集體智慧以改善組織的運作（*Moynihan, 2008*）。但，目前公部門組織便是需要這樣的績效學習機制與文化（*Ingraham, Joyce, and Donahue, 2003*）。

以上的論述與討論主要在於凸顯幾個與官僚心態或態度息息相關，且值得吾人進一步深思與探究的問題。第一，績效管理的制度與機制運作中，原本就隱含著系統論之檢討、學習、反饋的觀點，期望透過績效資訊的產出、分析，與檢討，進而構思提升下一年度績效表現之策略和作法。但，如前所述，若官僚與行政主管對於績效資訊與報告之產出絲毫不在意、敷衍了事，機關所提出的績效資訊很可能從一開始便是個錯誤的資料，吾人如何能期待機關績效報告的品質與可信度？第二，在績效評量者（如：立法機關、管理考核機構，甚至公民）與被評量者（各行政機關）間存有資訊不對稱的態勢關係，以及官僚刻意隱藏不利機關之績效資訊，而僅提供有利於己的數據，且利用資訊的模糊性做出對自己有利的解釋等複雜的交互影響情況下，吾人如何能相信績效報告中的資料與說明？吾人又如何能確信未受行政機關所蒙蔽？第三，在官僚自身可能對所提出的績效報告與資訊都抱持質疑態度的情況下，吾人又如何能期待行政部門願意針對績效結果進行檢討、改進，甚至學習呢？在此情節下，政府部門的績效又如何能持續前進呢？第四，從上述各點分析下來，吾人似乎對績效管理及其資訊存有諸多質疑，且不抱樂觀期望，但不要忘了，*Frederickson* 與 *Frederickson*（2006）曾提醒吾人，績效管理是一項所費不貲的改革運

動，而且，其中的成本卻常常為人所忽略。而Radin（2006）也曾指出，績效管理與資訊蒐集是項高成本的工作。既然如此，吾人亦須進一步思考：為何要花費這麼大的成本，來做如此毫無效果的工作？最後，學者們主張，將績效結果向外部利害關係人報告，是政府之主要責任（Hyndman and Anderson, 1995）。換言之，期望透過績效資訊與報告的公布，使得政府的作為更為課責化與透明（Wall and Martin, 2003）。但若是連官僚與行政機關本身對其績效資訊與報告都不具信心，甚至可能抗拒因績效檢討與改進而增加工作份量，進而隱藏重要績效資訊，吾人又如何能期待行政部門與官僚願意將真實的績效資訊予以公開、透明化呢？

是以，本文以下將由官僚對執行與運用績效資訊之態度承諾、其對績效學習、績效資訊透明化、績效課責等之態度、其對績效資訊之信心程度，以及績效資訊可信度對於前述各種官僚心態之影響等面向，藉由文獻之支持，發展檢驗其於政府部門績效資訊運用影響之研究假設。

參、研究假設與架構之發展

接續前文之討論脈絡，本節將進一步由文獻中之觀點，逐步建構本文所欲探究之研究假設，並從而勾勒本文所關注的研究變項間之關係與研究架構。

一、對執行與運用績效資訊之態度承諾

任何一項制度若是無法獲得標的群體的認同與承諾，勢將無法永續而健全地執行且達成目的。儘管學者指出，不同的組織因素將影響組織成員對績效管理或改革的承諾度，如 Yang 與 Pandey（2008）經實證研究發現，組織的官僚化結構愈強，員工對於績效改革的承諾感愈低，相反地，若有和諧的組織內部環境則有助於提升績效資訊的可信度（Yang, 2008）；而另有學者指出，領導者對績效管理制度所展現的支持程度，將對績效資訊

的運用產生正面影響（Moynihan et al., 2011），且領導者的承諾對於績效資訊的可信度（credibility）、運用程度同樣具有正面的顯著影響（Dull, 2008），但若如前所述，公部門組織人員看待績效管理制度的心態僅剩順服，而卻無承諾的意願，則整套制度將不免崩裂瓦解（de Lancer Julnes, 2004; Franklin, 2000; Moynihan, 2005）。

學者Jun（2009: 165）便曾語重心長地說道，在新公共管理、甚或是後新公共管理思潮中，若無法贏得組織成員對績效管理程序的承諾與信任，績效與成果的測量將無以信賴，由員工所提供的績效資訊的有效性亦將值得懷疑⁵。當然，在此邏輯下，所得績效資訊更不可能被運用於管理和決策活動之中。

基於以上之論述，本文提出下列之研究假設：

假設一：公部門組織成員對執行與運用績效資訊之態度承諾將顯著影響組織對績效資訊的運用程度。

二、績效資訊之可信度

行政機關是否願意忠實地公布並呈現其績效資訊，始終是政府績效資訊在可信度上遭受懷疑的問題（Yang, 2008）。Bourdeaux（2008）研究發現，在11項資訊來源中，州議員們對於其個人與機關的親身互動經驗、部門審計報告信賴程度最高，而對由州政府職員、機關首長、利益團體所提供的資訊信賴度偏低，其中由行政機關提供的績效報告與資訊，則被認為信賴度墊底。針對類似的情況，加拿大政府及美國德州州政府則是廣泛運用績效報告中的資訊於公聽會中，以促使政府部門嚴肅看待其績效報告的資訊提供與提出（Cunningham and Harris, 2005）。

當然，若行政官僚欲彰顯其理性及決策的客觀性，便會企圖能確保績效資訊產出的嚴謹度（Taylor, 2011），相反的，倘若此一前提無法確立，則績效系統所產出的資訊將很難受用於決策當中。若上述的研究報告所呈現的是一般行政機關當中的實情，那麼無庸置疑地，如果組織及其成員對

⁵ 其原文為：Without this personal commitment to and belief in the value of the procedures of performance management, the measurements of productivity and results are less reliable, and the validity of information given by employees is also questionable. (Jun, 2009: 165)

自身所產出的績效資訊皆無法信賴的話，又如何能其他行政人員、甚至是主管或首長，願意將這樣的資訊運用在決策管理之中？而若真將此不受信賴的資訊加以運用，不就也產生「理性的無知」的情況？爰此，績效資訊本身的可信賴性將是其能否被廣泛運用之重要前提。基於此一論述，本文提出以下研究假設：

假設二：公部門組織成員對績效資訊之信賴程度將顯著影響組織對績效資訊的運用程度。

三、對績效學習之態度

績效管理與評量的核心目的，便是督促機關組織進行績效改善與提升（performance improvement），而能獲致績效改善此一結果之關鍵即在於組織的決策者、管理者與員工必須從績效資訊中進行學習。學者們認為，目前績效管理制度中績效指標之建立與評量，便是極為有利於公部門組織進行績效學習的機會；因為，此類判準式的評估法（criteria-based assessment）應可成為一種政府學習的主要工具，使其透過與目標的比較而獲得學習（lesson drawing）（Ingraham, Joyce, and Donahue, 2003: 135-136）。甚者，學者主張，結果導向管理應成為以機關為核心的（agency-centered）組織學習機制（Moynihan, 2005）。必須創造一學習場域（learning forum），此一學習場域鼓勵政府官員們密切地檢視其資訊、考量其重要性、並決定該資訊將如何影響未來的行動（Moynihan, 2008）。然而可惜的是，從實際經驗來看，這套學習取向的管理機制並未在組織中發揮應有的作用（Moynihan, 2005），亦也當然無從進行所謂的學習活動，並將檢討結果再回饋至下年度的績效管理作為上。

基於以上論述，本文提出下列的研究假設：

假設三：公部門組織成員對績效學習之態度將顯著影響組織對績效資訊的運用程度。

四、對績效資訊透明化之態度

績效資訊透明化所涉及的是行政機關是否有其意願將施政績效結果向社會大眾及媒體公布和報告（performance reporting）（Ho, 2007）。在民主社會中，政府機關將其施政表現向民眾公布，似乎是一件合乎常理的事。不過，一旦機關將其績效結果以公開方式向媒體或社會宣告後，將可能遭致利益團體、媒體、社會大眾以放大鏡加以檢視；因此，在將資訊予以公開之前，行政機關必須確定其內容不具威脅性，但更可能常見的手段是，政府官員僅選擇或提供他們認為有用、或有利的資料（Moynihan, 2008）。然而在此選擇性公布資料的扭曲意圖下，行政部門更將無法誠實地將績效資訊運用於決策或管理改善策略中。基此，本文嘗試提出以下研究假設：

假設四：公部門組織成員對績效資訊透明化之態度將顯著影響組織對績效資訊的運用程度。

五、對績效課責之態度

績效管理之基本目的，便是要求行政部門必須針對其所預設之績效目標，定期檢測其執行成效，並藉由年度績效報告之提出，展現其施政表現與成就，以贏得與維持其治理之正當性（Marnoch, 2008: 570），並符合課責之要求（Cunningham and Harris, 2005; Williams III, McShane, and Sechrest, 1994）。除了這樣似乎不證自明的簡單邏輯外，由於績效管理中同樣涉及了多重代理及其中的資訊交換問題，委託人和代理人之間一樣存在著為了避免課責所衍生的資訊隱藏風險（Reck, 2001）。進言之，民主治理中層層的代理關係，亦使得最上位的委託人（公民）和最末端的代理人（文官）之間的課責，特別是在公部門常面對難以釐清其績效和責任關係時，難以獲得直接效果。故，績效的實際產出者是否具有願為其施政成果負起責任的態度，將是上述影響上述績效情境下資訊成本高低的關鍵。

基於上述討論，本文嘗試提出下列假設：

假設五：公部門組織成員對績效課責之態度將顯著影響組織對績效資訊的運用程度。

六、績效資訊可信度之影響

學者Moynihan (2009: 2-3) 曾指出，行政機關績效資訊的產出和使用可有四個觀察面向：第一，積極目的：即用以提升組織和計畫之績效；第二，消極目的：官僚僅極小化地符合績效管理的要求，亦提供績效報告，但卻不會去運用所得的績效資訊；其主要原因在於，目前大多數的政府部門中，既未提供強而有力的誘因鼓勵文官運用其績效資訊，且對將績效資訊棄而不用的行為亦未有懲罰；第三，政治性目的：即基於為展示其努力和成果而使用其績效資訊，但績效指標的選擇和測量，都是在機關的考量判斷之下，當然，對於所提供的績效資訊自然也會以所欲的方式加以詮釋；第四，邪惡性目的 (perverse)：美化數據 (making up data)、專挑容易服務的顧客 (creaming easy-to-serve clients)、變更績效目標以限制其跨時比較的可能性 (changing performance goals to limit comparison across time)、操作其測量 (manipulating measures) 等。從此角度來看，行政機關似乎沒有太多的理由來據實以告其施政績效，更遑論妥善運用其所得績效資訊。

在另一方面，公共管理學者Hood (2006) 曾與英國白廳 (Whitehall) 高階文官針對績效報告的產出情況進行深度訪談，訪談後歸納得出四種英國行政部門常見的績效指標與資料不實類型，包括：(一) 刻意調整服務對象以獲致可提報的績效改善結果、(二) 追求一時的目標達成但無法獲致根本的改善作為、(三) 悄悄地將未達目標的指標取下，以及(四) 虛構的績效數字。由此不難發現，即便是曾掀起新公共管理風潮的英國高級文官，亦不曾認真看待績效管理背後的精神、對制度的承諾、課責的期許，更不曾期望透過績效報告中所得寶貴資訊，用以提升次年的績效，而只顧如何將眼前的績效報告加以美化、使其免於受到外界的責難。

上述學者的研究發現，在在指向一個概念，績效資訊的可信賴性不僅是影響行政機關是否將其緊密運用於決策或管理改善作為的重要因素，政府機關及其人員更有可能為美化其績效報告，而扭曲了真實的績效資訊。更嚴重的，在這一連串的假造或虛構資訊過程中，澈底地摧毀和打破所有績效管理當中的應然規範和理念邏輯。基此，本文提出以下研究假設：

假設六：公部門組織成員對績效資訊之信賴程度具有調節效果，將顯著影響其各項相關態度（包含執行與運用績效資訊之承諾、績效學習、績效資訊透明、績效課責）對績效資訊運用之影響程度。

依據上述各項之研究假設，設立本文之研究架構，如圖1所示。在研究架構中，標示本研究除將檢證各自變項對依變項——對績效資訊的運用程度——所產生可能影響外，更將組織成員對績效資訊的可信度視為調節變項，進一步檢視其與其餘各個自變項間是否具有交互作用，而影響各自變項對依變項的影響關係。

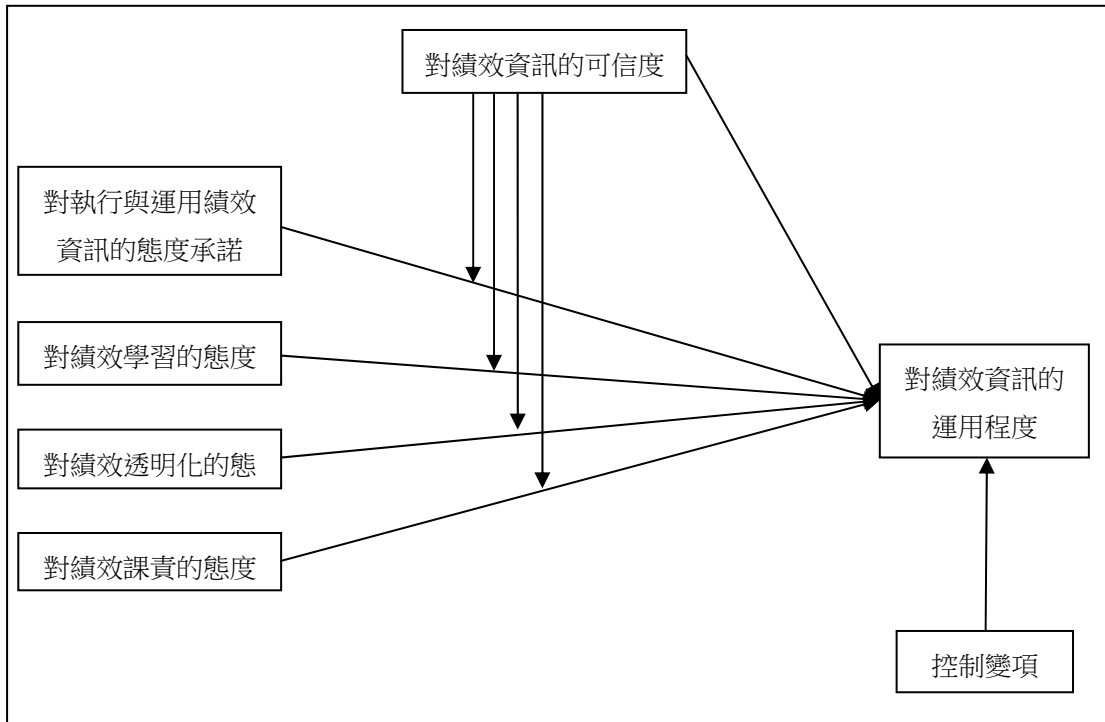


圖 1 研究架構

資料來源：本研究。

肆、研究方法

為回答前述之研究問題及為了解我國行政機關目前於施政績效管理資訊運用之現況，並檢測所提研究假設，本研究採問卷調查針對公務人員於現行績效評量制度之感受與認知進行資料蒐集。本研究採調查問卷主要係參酌過去實證文獻之量表據以發展；除受訪者基本資料外，在依變項——「績效資訊的運用程度」（perceived performance information use）——部分，係參考Cavalluzzo 與 Ittner（2004）、de Lancer Julnes（2004）所發展之量表，並參酌Van Dooren, Bouckaert 與 Halligan（2010）所提「學習與改善」（to learn）⁶、「引導與控制」（to steer and control）⁷，及「對施政績效負責」（to give account）⁸等三大面向及其內涵，予以架構所列13項績效資訊運用之項目。

在自變項中，「對執行與運用績效資訊之態度承諾」修改自Cavalluzzo 與 Ittner（2004），「對績效學習之態度」修改自Moynihan 與 Ingraham（2004）、de Lancer Julnes（2004），「對績效課責之態度」修改自Cavalluzzo 與 Ittner（2004）之既有問卷設計，而「績效資訊之可信度」及「對績效資訊透明化之態度」兩變項，則由本研究自行設計。各變項之量表皆採李克特六點量表⁹，其主要目的在於避免受訪者採趨中回答的方式，而致研

⁶ 即強調如何從績效資訊中獲得學習並構思改善之道，屬組織內部管理作為，故可包含「機關任務策略目標之規劃」（2-1）、「採取新的管理方法」（2-4）、「變更行政／工作流程」（2-5）、「跨機關之協調作為」（2-6）、「機關績效指標的重新檢視」（2-7）及「機關績效目標的重新設定或修改」（2-8）等六項。

⁷ 即強調績效的監測與評核等控制手段，並搭配資源分配或誘因提供等設計以激勵組織績效，偏向內部管理作為；因此可包含「設定施政計畫的優先順序」（2-2）、「資源之分配」（2-3）、「設定員工個人的工作績效標準」（2-9）、「員工績效獎懲的依據」（2-10）及「對機關首長報告」（2-11）等五項。

⁸ 即強調對外部利害關係人報告和說明政府施政之績效成果，並向其負責，屬外部面向之思維，故應可包含「對社會大眾公開」（2-12）及「對媒體公開」（2-13）等二項。

⁹ 在此六點量表中，「1」代表「非常不同意」，「2」代表「不同意」，「3」代表「有點不同意」，「4」代表「有點同意」，「5」代表「同意」，「6」代表「非常同意」。

究者無法判斷受訪者之傾向或偏好¹⁰。為確保問卷之信、效度，在正式發放問卷前，本研究先請臺北市政府各局處研考人員進行問卷前測。由2011年3月29日起至4月7日止，進行10天的問卷前測資料收集工作，計有30份有效前測問卷。前測問卷除「對課責之態度」面向之Cronbach's α 值為0.56，低於0.7的良好信度水準要求，但仍為可接受水準外(邱皓政, 2007)，其餘面向之Cronbach's α 值均介於0.76~0.95之間，且整份問卷之Cronbach's α 值為0.95，皆高於0.7之要求水準，顯示本問卷具有一定程度之內部一致性。

在針對信度較低之題項進行文句和語意修改後，本研究開始進行正式問卷之發放。正式問卷之施測，係以行政院所屬各機關負責填報該機關施政績效資訊、且具有行政院研考會(今國家發展委員會之前身)績效管理系統GPMnet權限之研考業務相關人員(其中包含研考、人事、主計人員)為主要對象¹¹；自2011年4月18日起針對當時的39個行政院所屬機關之上述人員，以郵寄問卷方式進行普查¹²，共計發放873份正式問卷，截至5月17日止，回收共670份，粗回收率為76.75%；扣除漏答過多或拒答等無效問卷後，有效樣本計有645份，有效問卷回收率則為73.88%。在完成問卷回收工作後，遂針對正式問卷進行信、效度檢驗。首先，整份問卷之Cronbach's α 值為0.96，顯示本問卷基本上具有高度內部一致性。其次，在自變項的部分，除「對課責之態度」面向之Cronbach's α 值為0.64，略

¹⁰ 有關量表奇偶點數之選擇與運用，多數看法咸認為，點數較多的量表可產生較高的一致性變異量，可使信度增加；另一方面，學者亦以實證研究方式指出，當測量情緒狀態時，奇數點量表表現較佳，而當所測量主題為與受訪者態度有關者，則偶數點量表有較佳的潛力(吳毓瑩, 1996)。是以，由於本研究主要在於瞭解受訪公務同仁們於政府績效資訊運用相關議題之態度反應，故選擇偶數之6點量表，應能符合較佳測量效果之需求。

¹¹ 特別說明的是，本研究之所以以「行政院所屬各機關負責填報該機關施政績效資訊、且具有行政院研考會績效管理系統GPMnet權限之研考業務相關人員，包含研考、人事、主計人員」，作為問卷施測對象，其主要原因在於，上述這些人員乃是在行政院研考會之相關作業要點規範下，各機關內部最為直接的業務承辦人員，有關的作業或績效資訊要求之告知或轉達，亦由這些人員扮演樞紐角色，並與各業務單位人員進行直接且頻繁之接觸，且各業務單位為配合相關績效管理作業之想法、態度，甚或苦水，亦最可能向這些人員傾吐，從而可藉由調查問卷反映其觀察；再加上以具有GPMnet權限為設定條件，不僅在施測對象上具有範圍明確之優勢，同時亦便於各中選機關於協助施測時之溝通與配合。

¹² 少部分受訪者於收到郵寄問卷後，乃回覆以電子郵件夾帶問卷電子檔的方式對其較為便利；針對這些受訪者，研究者遂以其便於作業之方式，將問卷寄予受訪者。

低於0.7的良好信度水準要求外，其餘面向之Cronbach's α 值均介於0.91~0.95之間。而將「對課責之態度」面向中「現行制度中並沒有鼓勵行政機關公開其績效資訊的有效誘因」此一反向題剔除之後，該面向之Cronbach's α 值則上升至0.84；且各面向以主成分因素分析進行效度檢驗，皆可收斂成一個因素，可見其亦具有其建構效度。復次在依變項部分，經採主成分因素分析，13項績效資訊運用項目雖亦收攏為三類，惟當中項目歸屬有所變動，故依因素分析萃取結果重新命名為「策略管理與學習」、「內部管理作為」以及「資訊公開」，而此三個新歸類的依變項之Cronbach's α 值乃介於0.89~0.94之間，顯示其內部一致性仍高(詳見表1)。

表1 問卷題項之信、效度檢驗

變項	操作化	解釋變異量 (%)	Cronbach's Alpha
依變項			
績效資訊運用的程度：策略管理與學習	機關任務策略目標之規劃。(2-1)	32.50	.94
	設定施政計畫的優先順序。(2-2)		
	資源之分配。(2-3)		
	採取新的管理方法。(2-4)		
	機關績效指標的重新檢視。(2-7)		
	機關績效目標的重新設定或修改。(2-8)		
績效資訊運用的程度：內部管理作為	變更行政/工作流程。(2-5)	25.07	.89
	跨機關之協調作為。(2-6)		
	設定員工個人的工作績效標準。(2-9)		
	員工績效獎懲的依據。(2-10)		
績效資訊運用的程度：資訊公開	對機關首長報告。(2-11)	21.18	.90
	對社會大眾公開。(2-12)		
	對媒體公開。(2-13)		
自變項			
對績效資訊透明的態度	同仁們大多認為將機關績效資訊提供民眾索取是必要的。(5-1)	21.01	.91
	同仁們大多認為將機關績效資訊提供新聞媒體予以發佈是必要的。(5-2)		
	同仁們大多認為將機關績效資訊以公開會議形式予以公佈是必要的。(5-3)		
	同仁們大多認為將機關績效資訊予以公開上網是必要的。(5-4)		

變項	操作化	解釋變異量 (%)	Cronbach's Alpha
對執行與運用績效資訊之態度承諾	同仁們對於達成機關績效目標具有高度的承諾感。(1-1)	17.71	.92
	主管對於機關績效資訊的運用具有高度承諾感。(1-2)		
	同仁們對於機關績效資訊的運用具有高度承諾感。(1-3)		
績效資訊的可信度	主管對於機關的績效資訊具有信心。(3-1)	15.50	.95
	同仁們對於機關的績效資訊具有信心。(3-2)		
	我對於機關的績效資訊具有信心。(3-3)		
對績效學習的態度	同仁們高度重視年度績效報告中所提出的檢討意見。(4-1)	15.05	.93
	主管將機關績效資訊視為決策的重要參考依據。(4-2)		
	同仁們將機關績效資訊視為未來提升組織績效的重要參考依據。(4-3)		
對績效課責的態度 ¹³	機關首長能對其施政結果之成敗負起責任。(6-1)	14.65	.84
	同仁們對於達成機關之任務具有高度使命感。(6-2)		
	機關首長會定期檢視機關績效表現。(6-3)		

資料來源：本研究。

除上述問卷信、效度的檢測外，由於本研究乃是以行政院所屬各機關負責填報該機關施政績效資訊、且具有行政院研考會績效管理系統 GPMnet 權限之相關業務人員所填寫之自陳式 (self-report) 問卷資料，作為分析和討論基礎，可能遭受單一資料來源偏誤 (或譯同源偏誤，single source bias)、或所謂共同方法變異 (common method variance, 簡稱 CMV) 問題之威脅，故本文採取哈門式單因子測試法 (Harman's one-factor test)，

¹³ 特別說明的是，由此變項所包含的題項內容來看，其所指涉的「課責」概念，較側重於機關內部的垂直課責 (vertical accountability) 概念，強調對施政成果負責，而與對國會、社會或外部利害關係人之水平課責 (horizontal accountability) 概念有所不同。

亦即將問卷中包含依變項與自變項之所有題項一起進行主成分因素分析，且在未轉軸（unrotated）的情形下，檢視所得的第一個綜合因子之解釋變異量是否超過50%，若超過則可能有共同方法變異或同源偏誤的問題（彭台光、高月慈、林鈺琴，2006）。經依循上述程序進行未轉軸之主成分因素分析，本研究中包含依變項和自變項計29個題項，共萃取出4個特徵值大於1的因子，累積解釋變異量為70.70%，第一個因子的解釋變異量為49.09%，仍低於50%之風險門檻，應可說本文所獲得之研究資料面臨之共同方法變異威脅尚未嚴重，仍於可接受之範圍內。儘管如此，由於此一方法僅是協助進行事後測試，且用於檢測共同方法變異之嚴重程度（彭台光、高月慈、林鈺琴，2006），因此，在後續資料的分析和解讀上，仍須盡可能有所警覺或保留。

伍、分析與發現

一、基本資料分析

本文先就本研究調查問卷之受訪者基本背景資料加以分析。由表2中可以看出，受訪者在性別比例上，以女性較多，占53.2%。其次，就是否具主管職及其實授職等觀察，受訪者以非主管（85.2%）及6~9職等的薦任公務人員（74.3%）占絕大多數，且以正式人員為主體（89.2%）。另，有三成五以上的受訪者負責目前職務之年資僅1~2年，其次為目前職務年資為3~5年者（31.9%），加起來占受訪者之大宗。不過本研究亦發現，有15%的受訪者的目前職務年資未滿一年，此一現象倒是可能值得關注¹⁴。此外，為了解績效管考業務對業務承辦人員所造成之工作壓力負擔，以及其所造成對績效管理業務執行之影響，在問卷中加入一題詢問：「請問您花在辦理行政院研考會所需機關施政績效評量之相關業務的時間，大

¹⁴ 此一現象與行政院研考會自身的觀察——各機關主辦績效評估作業人員多為非研考資深專職人員（翁栢萱、陳薇如，2011：10），應能相互呼應。

約占您工作時間的百分比是多少？」，在541位願意表態之受訪者中，其平均所占工作時間比例為16.3%（標準差為18.04），換言之，機關績效資訊彙整之相關事項，大多為受訪者之兼辦業務。

表 2 受訪者基本資料分析

類別	分類	次數	百分比
性別 N=645	男	302	46.8
	女	343	53.2
職務 N=643	非主管	548	85.2
	主管	95	14.8
目前合格實受職等 N=634	0~5職等	107	16.9
	6~9職等	471	74.3
	10職等以上	56	8.8
正式/約聘僱人員 N=636	正式人員	567	89.2
	約聘僱	69	10.8
目前職務年資 N=621	未滿1年	93	15.0
	1~2年	220	35.4
	3~5年	198	31.9
	6~10年	82	13.2
	11年以上	28	4.5

資料來源：本研究。

二、描述性統計分析

在進入變項間影響分析之前，本文先針對受訪者於問卷中各個題項所提供之反應，進行描述性之統計分析。首先，針對本研究最重要之依變項「績效資訊的運用廣泛程度」進行觀察，由表3中可以發現，在受訪者所感受到機關績效資訊的運用（perceived performance information use）上，除據以作為「機關任務策略目標之規劃」（ $M=4.25$, $SD=1.14$ ）、「設定施政計畫的優先順序」（ $M=4.20$, $SD=1.15$ ）、「機關績效指標的重新檢視」（ $M=4.18$, $SD=1.14$ ），及「機關績效目標的重新設定或修改」（ $M=4.13$, $SD=1.15$ ）等四項上認知強度較高外，對其餘諸項皆有認知偏低的情況，其中尤以「對機關首長報告」（ $M=3.44$, $SD=1.51$ ）、「員工績效獎懲的依據」（ $M=3.56$, $SD=1.32$ ），及「對社會大眾公開」（ $M=3.60$, $SD=1.42$ ）

等三項之認知強度最弱。換言之，由機關內負責績效資訊彙整和呈報之業務承辦人員和主管的觀察中可以了解，我國中央各部會機關對其年度績效報告中所呈之資訊，主要係用於與組織策略管理有關之策略目標規劃和施政優先順序之設定，其次方是與績效評量有關之績效目標和績效指標之檢視和修改；但，將績效資訊運用於內部管理、藉以提升機關績效的運用層次上，則相對較少。可是，從資料中亦可發現，機關之績效表現似乎並不會與員工個人的年度績效獎懲產生連結，據以作為考績依據；且更值得吾人關切的是，對於機關所彙整之績效資訊和報告，不僅甚少向社會大眾公布，以使民眾了解該機關之績效表現，機關成員更少將績效評量結果向機關首長報告，使其了解機關運作與執行成效。

繼而觀察受訪者於「對執行與運用績效資訊之態度承諾」、「績效資訊之可信度」、「對績效學習的態度」等三面向之反應，可以發現一項有趣的趨勢，即是在上述各面向中，凡涉及「主管」之題項，受訪者皆給予較高的評價，相反的，對同仁們的態度或行為則給予較低的感受評價。或許在受訪者的認知中，主管對於績效管理相關之資訊和作為，具有較一般同仁更高的投入或關切程度。然若就各面向相比較的話，則受訪者於「對績效課責之態度」、「對執行與運用績效資訊之態度承諾」和「績效資訊之可信度」等面向之題項反應上，都具有相對較高的認知評價。

表3 問卷各題項之描述性統計分析

	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
績效資訊的運用廣泛程度					
機關任務策略目標之規劃。	645	1	6	4.25	1.14
設定施政計畫的優先順序。	645	1	6	4.20	1.15
資源之分配。	644	1	6	3.93	1.22
採取新的管理方法。	642	1	6	3.71	1.20
變更行政／工作流程。	644	1	6	3.70	1.18
跨機關之協調作為。	645	1	6	3.65	1.29
機關績效指標的重新檢視。	645	1	6	4.18	1.14
機關績效目標的重新設定或修改。	644	1	6	4.13	1.15
設定員工個人的工作績效標準。	643	1	6	3.66	1.27
員工績效獎懲的依據。	640	1	6	3.56	1.32
對機關首長報告。	595	1	6	3.44	1.51

	個數	最小值	最大值	平均數	標準差
對社會大眾公開。	616	1	6	3.60	1.42
對媒體公開。	640	1	6	3.66	1.39
對執行與運用績效資訊之態度承諾					
同仁們對於達成績效目標具有高度的承諾感。	644	1	6	4.62	.96
主管對於績效資訊的運用具有高度承諾感。	643	1	6	4.67	.99
同仁們對於績效資訊的運用具有高度承諾感。	644	1	6	4.46	.99
績效資訊之可信度					
主管對於機關的績效資訊具有信心。	645	1	6	4.57	.89
同仁們對於機關的績效資訊具有信心。	645	1	6	4.43	.94
我對於機關的績效資訊具有信心。	644	1	6	4.46	1.01
對績效學習之態度					
同仁們高度重視年度績效報告中所提出的檢討意見。	645	1	6	4.39	1.02
主管將績效資訊視為決策的重要參考依據。	645	1	6	4.49	1.06
同仁們將機關績效資訊視為未來提升組織績效的重要參考依據。	645	1	6	4.34	1.04
對績效資訊透明化之態度					
同仁們大多認為將機關績效資訊提供民眾索取是必要的。	645	1	6	4.23	1.02
同仁們大多認為將機關績效資訊提供新聞媒體予以發佈是必要的。	645	1	6	4.15	1.05
同仁們大多認為將機關績效資訊以公開會議形式予以公佈是必要的。	645	1	6	4.12	1.05
同仁們大多認為將績效資訊予以公開上網是必要的。	645	1	6	4.40	1.01
對績效課責之態度					
機關首長能對其施政結果之成敗負起責任。	643	1	6	4.56	1.11
同仁們對於達成機關之任務具有高度使命感。	644	1	6	4.58	.96
機關首長會定期檢視機關績效表現。	643	1	6	4.79	.87

資料來源：本研究。

在針對問卷各題項反應結果進行初步分析後，本研究繼之進入變項分析階段。如表4所示，就受訪者的認知來看，各機關於績效資訊之運用上，以策略管理與學習為最主要之範疇（ $M=4.06$, $SD=1.01$ ），而最少用於資訊公開（ $M=3.59$, $SD=1.33$ ）；在其他自變項的反應上，以對績效課責的認同程度最高（ $M=4.64$, $SD=.86$ ），其次則為對執行與運用績效資訊之態度承諾（ $M=4.58$, $SD=.91$ ），對機關績效資訊的可信度（ $M=4.49$, $SD=.90$ ）

及對績效學習概念之認同程度 ($M=4.40, SD=.97$)，則屬居中水準；而受訪者則對於將績效資訊予以透明化的認同程度最低 ($M=4.22, SD=.92$)。

再者，有關本研究納入討論之各變項間的相關性，如表4所示，所有變項兩兩彼此間皆有著程度不同的顯著相互關係，此一結果應與本研究之變項係多萃取自先前相關實證研究資料有關。

表 4 各變項之描述性統計分析及相關分析

變項	個數	平均數	標準差	1	2	3	4	5	6	7
1. 績效資訊運用：策略管理與學習	640	4.06	1.01							
2. 績效資訊運用：內部管理作為	645	3.64	1.09	.82***						
3. 績效資訊運用：資訊公開	641	3.59	1.33	.55***	.52***					
4. 對執行與運用績效資訊之態度承諾	644	4.58	.91	.57***	.49***	.34***				
5. 績效資訊之可信度	645	4.49	.90	.63***	.52***	.43***	.68***			
6. 對績效學習之態度	645	4.40	.97	.62***	.57***	.43***	.67***	.73***		
7. 對績效資訊透明化之態度	645	4.22	.92	.42***	.40***	.46***	.41***	.52***	.50***	
8. 對績效課責之態度	644	4.64	.86	.55***	.48***	.36***	.64***	.68***	.69***	.44***

註：* $p < .05$ ，** $p < .01$ ，*** $p < .001$

資料來源：本研究。

三、多元迴歸分析

為回答本研究之研究問題，並檢驗所提研究假設，本研究以混合迴歸中之階層迴歸分析據以檢測各變項對於績效資訊運用程度之影響。必須先說明的是，為使各變項於後續分析中更能反映其變異效果，本研究將各變項中的各個題項，以主成分因素分析法將其聚合為單一因子，並轉化為因素分數 (factor score)，俾進行標準化之處理。

在階層迴歸分析的進行上，本研究首先以「績效資訊運用之策略管理與學習」為依變項，先於模型一中投入控制變項，以檢測控制變項對於依

變項之影響力；而後，於模型二中，除控制變項外，再投入本研究之自變項，俾以了解各個自變項對依變項所產生之主要效果。最後，在模型三中，除前述之控制與自變項外，再以「績效資訊之可信度」為調節變項，檢測「績效資訊可信度」與「對績效制度之承諾」、「對績效學習之態度」、「對績效資訊透明之態度」及「對績效課責之態度」等四個變項之交互關係對於個別變項於依變項的解釋力上是否存有影響。

首先，如表5所示，模型一之整體模型適合度F值為2.789，p值為.026，達統計之顯著水準；惟整體模型之解釋效果偏低（調整後的 $R^2=.013$ ），僅績效業務所占工作時間比例（ $\beta=0.09$, $p<0.05$ ）對於績效資訊運用中的策略管理與學習具有顯著影響，亦即績效業務占工作時間比例愈高者，對績效資訊運用於組織策略管理和學習的認知愈為強烈。另，此模型中共線性的問題並不嚴重（ $VIF < 1.026$ ）。其次，就探討自變項之主要效果的模型二加以檢視，整體模型適合度F值為30.647，p值為.000，顯示該模型具有顯著性；且在加入自變項進入後，整體模型的解釋效果顯著提升（調整後的 $R^2=.331$ ， ΔR^2 解釋變異量提升了32.1%），模型適合度之改變亦達顯著水準（ $\Delta F=51.874$, $p<0.001$ ），意謂自變項的投入對於模型的解釋力具有顯著提升效果。而模型二的控制變項中，除績效業務占工作時間比例（ $\beta=.08$, $p<0.05$ ）持續顯著外，另亦增加正式／非正式人員（ $\beta=-.09$, $p<0.05$ ）此一變項。此外，在自變項部分，對績效資訊透明化之態度（ $\beta=.14$, $p<0.001$ ），對執行與運用績效資訊之態度承諾（ $\beta=.33$, $p<0.01$ ）、績效資訊之可信度（ $\beta=.31$, $p<0.001$ ）、對績效學習之態度（ $\beta=.20$, $p<0.001$ ）、及對績效課責之態度（ $\beta=.26$, $p<0.001$ ）等變項，皆對於受訪者於策略管理與學習上的績效資訊運用感受具有顯著影響；其中尤以對執行與運用績效資訊之態度承諾於策略管理和學習的績效資訊運用影響最大，對績效資訊的可信度則次之。換言之，正式人員、績效業務占工作時間比例愈高者、對執行與運用績效資訊之態度承諾程度愈高者、認為績效資訊可信度愈高者、對從過去績效表現和評量中進行學習之態度愈正面者、愈認同應將績效資訊予以透明化者，以及對績效課責概念認同程度愈高者，對組織內將績效資訊運用於機關策略管理和績效學習面向上的認同程度愈高。另外，此模型中共線性的問題並不嚴重（ $VIF < 1.040$ ）。

最後則檢視將績效資訊可信度視為調節變項所產生之效果。表5顯示模型三之整體模型適合度F值為21.751，p值為.000，顯示模型三具有顯著性；而整體模型解釋效果僅略有提升（調整後的 $R^2=.333$ ），與模型二相較， ΔR^2 解釋變異量僅提升了0.7%，且模型適合度之改變未達顯著水準（ $\Delta F=1.485, p>0.05$ ），意謂投入績效資訊可信度與其他四個自變項所產生交互關係之新變項，對於模型的解釋力並未能產生顯著的改善效果。而模型三中的控制變項仍是正式／非正式人員（ $\beta=-.09, p<0.05$ ）和績效業務占工作時間比例（ $\beta=.08, p<0.05$ ）二項具顯著影響。另在自變項部分，對績效資訊透明化之態度（ $\beta=.14, p<.001$ ）、對執行與運用績效資訊之態度承諾（ $\beta=.33, p<.001$ ）、績效資訊之可信度（ $\beta=.34, p<0.001$ ）、對績效學習之態度（ $\beta=.19, p<0.001$ ），及對績效課責之態度（ $\beta=.26, p<0.001$ ）等五個變項仍對受訪者於組織內策略管理與學習上之績效資訊運用具有顯著影響。而在將績效資訊可信度做為調節變項的四個新變項中，僅有績效學習與績效資訊可信度之交互關係變項具有顯著性（ $\beta=.07, p<0.05$ ），餘者則未能通過顯著性之檢定。此外，此模型中共線性的問題亦不嚴重（ $VIF<1.153$ ）。由此可以發現，績效資訊的可信程度，對績效學習態度於機關績效資訊運用在策略管理和學習之程度上具有調節效果，亦即對組織績效資訊具有不同信賴程度的受訪者而言，其於績效學習一事所抱持的態度，對於其於策略管理和學習的績效資訊運用之認同的影響程度有所不同。也就是說，在對績效資訊信任程度愈高的情況下，愈具績效學習觀念者，對組織績效資訊在策略管理和學習上加以運用的認同愈強烈。

表 5 策略管理與學習之階層迴歸分析結果

	績效資訊之運用：策略管理與學習 (N=541)		
	模型一	模型二	模型三
性別	-.08(.09)	-.02(.07)	-.01(.07)
正式／非正式	-.06(.15)	-.09(.12)*	-.09(.12)*
職務	.01(.12)	.02(.10)	.02(.10)
占時間比例	.09(.00)*	.08(.00)*	.08(.00)*
績效資訊透明化之態度		.14(.04)***	.14(.04)***
執行與運用績效資訊之態度承諾		.33(.04)***	.33(.04)***
績效資訊之可信度		.31(.03)***	.34(.04)***
績效學習之態度		.20(.03)***	.19(.03)***
績效課責之態度		.26(.03)***	.26(.03)***
績效資訊透明化之態度×績效資訊之可信度			.01(.03)
執行與運用績效資訊之態度承諾×績效資訊之可信度			.05(.03)
績效學習之態度×績效資訊之可信度			.07(.03)*
績效課責之態度×績效資訊之可信度			.01(.03)
R ²	.020	.342	.349
Adjusted R ²	.013	.331	.333
F值	2.789	30.647	21.751
p值	.026	.000	.000
△R ²	-	.321	.007
△F	-	51.874	1.485
P值	-	.000	.205

註：*p<.05，**p<.01，***p<.001

資料來源：本研究。

其次，則以「績效資訊運用之內部管理作為」為依變項，且依循相同程序進行階層迴歸分析。由表6可以看出，模型四之整體模型適合度F值為4.002，p值為.003，達統計之顯著水準；可是整體模型之解釋效果偏低（調整後的R²=.022），在所投入的控制變項中，性別（β=-.09，p<0.05）和職務（β=.13，p<0.01）兩項對於績效資訊運用中的內部管理作為具有顯著影響，亦即男性及擔任主管者愈可能傾向將績效資訊運用於內部管理作為上。又，此模型中共線性的問題並不嚴重（VIF < 1.026）。其次，就加入自變項之模型五加以檢視，如表6所示，模型五的整體模型適合度F值

為10.542， p 值為.000，顯示該模型具有顯著性；且在加入自變項後，整體模型的解釋效果顯著提升（調整後的 $R^2=.137$ ， ΔR^2 解釋變異量提升了12.3%），模型適合度之改變亦達顯著水準（ $\Delta F=15.345$, $p<0.001$ ），意謂自變項的投入對於模型的解釋力具有顯著提升效果，惟整體模式的解釋效果不高。而模型五的控制變項中，僅剩職務一項（ $\beta=.14$, $p<0.01$ ）持續顯著。另，在主要觀察的自變項部分，對績效資訊透明化之態度（ $\beta=.10$, $p<.05$ ），對執行與運用績效資訊之態度承諾（ $\beta=.11$, $p<.01$ ）、績效資訊之可信度（ $\beta=.11$, $p<.01$ ）、對績效學習之態度（ $\beta=.28$, $p<.001$ ），及對績效課責之態度（ $\beta=.11$, $p<.01$ ）等變項，皆對組織於內部管理面向之績效資訊運用具有顯著影響；其中以組織成員對於績效學習之態度所發揮的影響效果最高。易言之，主管、對執行與運用績效資訊之態度承諾感愈高者、認為績效資訊可信度愈高者、對績效學習愈積極者、對績效資訊透明化觀念愈認同者，以及對績效課責概念認同程度愈高者，愈可能將績效資訊運用於內部相關的管理作為上。另外，此模型中共線性的問題並不嚴重（ $VIF < 1.040$ ）。

繼而檢視績效資訊可信度之調節效果。表6中顯示，模型六之整體模型適合度 F 值為7.462， p 值為.000，顯示模型六具有顯著性；而整體模型的解釋效果反而略微下降（調整後的 $R^2=.135$ ），與模型五相較， ΔR^2 解釋變異量改變了0.4%，且模型適合度之改變未達顯著水準（ $\Delta F=.604$, $p>0.05$ ），意謂加入了績效資訊可信度與其他四個自變項進行交互作用之新變項，對於模型的解釋力並未能產生顯著的改善效果。在模型六中的控制變項仍是僅職務（ $\beta=.13$, $p<0.01$ ）一項具顯著影響。而在自變項部分，對績效資訊透明化之態度（ $\beta=.10$, $p<.05$ ）、對執行與運用績效資訊之態度承諾（ $\beta=.11$, $p<.01$ ）、績效資訊之可信度（ $\beta=.13$, $p<0.01$ ）、對績效學習之態度（ $\beta=.28$, $p<0.001$ ），及對績效課責之態度（ $\beta=.12$, $p<0.01$ ）等五個觀察變項，仍對行政機關是否將績效資訊運用於內部管理作為一事具有顯著影響。且同樣以組織成員對於績效學習的認同態度最為重要。但在將績效資訊可信度做為調節變項的四個新變項中，卻沒有任何一項能通過顯著性之檢定。儘管如此，此模型中共線性的問題亦不嚴重（ $VIF < 1.153$ ）。

申言之，組織成員對該機關是否應將績效資訊應用於內部管理的看法，並不會因為其對機關所產出之績效資訊的信賴程度而有所不同。

表 6 內部管理作為之階層迴歸分析結果

	績效資訊之運用：內部管理作為 (N=541)		
	模型四	模型五	模型六
性別	-.09(.09)*	-.04(.08)	-.03(.08)
正式／非正式	.01(.15)	-.01(.14)	-.01(.14)
職務	.13(.12)**	.14(.11)**	.13(.12)**
占時間比例	.05(.00)	.04(.00)	.04(.00)
績效資訊透明化之態度		.10(.04)*	.10(.04)*
執行與運用績效資訊之態度承諾		.11(.04)**	.11(.04)**
績效資訊之可信度		.11(.04)**	.13(.04)**
績效學習之態度		.28(.04)***	.28(.04)***
績效課責之態度		.11(.04)**	.12(.04)**
績效資訊透明化之態度×績效資訊之可信度			.03(.03)
執行與運用績效資訊之態度承諾×績效資訊之可信度			.04(.03)
績效學習之態度×績效資訊之可信度			.03(.03)
績效課責之態度×績效資訊之可信度			.02(.03)
R ²	.029	.152	.155
Adjusted R ²	.022	.137	.135
F值	4.002	10.542	7.462
p值	.003	.000	.000
△R ²	-	.123	.004
△F	-	15.345	.604
P值	-	.000	.660

註：*p<.05，**p<.01，***p<.001

資料來源：本研究。

最後，本研究以「績效資訊運用之資訊公開」為依變項，進行模型討論。如表7所示，模型七之整體模型適合度F值為1.041，p值為.385，未達統計之顯著水準，且整體模型之解釋效果極低（調整後的R²=.000），所放入之控制變項亦無一具顯著影響。惟，此模型中共線性的問題並不嚴重（VIF < 1.026）。又，如先前程序，針對放入自變項之模型八加以檢視，

整體模型適合度F值為9.502，p值為.000，顯示該模型具有顯著性；且在加入自變項進入後，整體模型的解釋效果顯著提升（調整後的 $R^2=.124$ ， ΔR^2 解釋變異量提升了13.1%），模型適合度之改變亦達顯著水準（ $\Delta F=16.152, p<.001$ ），代表自變項的投入對於模型的解釋力具有顯著的提升效果。在模型八中，並無任一控制變項具顯著效果。另，在自變項部分，亦僅對績效資訊透明化之態度（ $\beta=.32, p<.001$ ）、績效資訊之可信度（ $\beta=.10, p<.05$ ），及對績效學習之態度（ $\beta=.13, p<.01$ ）三項變項，對機關將績效資訊予以公開具有顯著影響；其中最為關鍵的便是組織成員對於績效資訊透明化的態度。此外，此模型中共線性的問題並不嚴重（ $VIF < 1.040$ ）。

最後依照先前程序檢視將績效資訊可信度視為調節變項所產生之效果。如表7所顯示的，模型九之整體模型適合度F值為7.325，p值為.000，顯示模型九具有顯著性；而整體模型解釋效果雖仍偏低但略有提升（調整後的 $R^2=.132$ ），與模型八相較，雖 ΔR^2 解釋變異量提升了1.4%，但模型適合度之改變未達顯著水準（ $\Delta F=2.229, p>.05$ ），意即投入績效資訊可信度與其他四個自變項所產生交互關係之新變項，對於模型的解釋力並未能產生統計上的顯著改善效果。而模型九中的控制變項，仍是無一顯著。在自變項部分，則僅剩對績效資訊透明化之態度（ $\beta=.33, p<.001$ ），及對績效學習之態度（ $\beta=.14, p<.01$ ）兩個變項，對行政機關將績效資訊予以公開之運用行為具有顯著影響。惟在將績效資訊可信度做為調節變項的四個新變項中，僅有績效學習與績效資訊可信度之交互關係變項具有顯著性（ $\beta=-.11, p<.01$ ），但是負向之影響關係。另，此模型中共線性的問題亦不嚴重（ $VIF < 1.153$ ）。由此可見，機關組織所產出績效資訊的可信程度，對績效學習態度於機關將績效資訊予以公開之程度上產生了負面的干擾效果；也就是說，原本抱持績效學習理念而願將績效資訊予以公開之組織成員，可能在考量該組織所產出的績效資訊可信度後，對此事反持相反的意見與態度。

表 7 資訊公開之階層迴歸分析結果

	績效資訊之運用：資訊公開 (N=541)		
	模型七	模型八	模型九
性別	.00(.09)	.04(.08)	.04(.08)
正式／非正式	.05(.15)	.04(.14)	.05(.14)
職務	-.05(.12)	-.05(.11)	-.04(.11)
占時間比例	.03(.00)	.00(.00)	.00(.00)
績效資訊透明化之態度		.32(.04)***	.33(.04)***
執行與運用績效資訊之態度承諾		.04(.04)	.04(.04)
績效資訊之可信度		.10(.04)*	.06(.04)
績效學習之態度		.13(.04)**	.14(.04)**
績效課責之態度		.08(.04)	.08(.04)
績效資訊透明化之態度×績效資訊之可信度			.01(.03)
執行與運用績效資訊之態度承諾×績效資訊之可信度			-.04(.03)
績效學習之態度×績效資訊之可信度			-.11(.03)**
績效課責之態度×績效資訊之可信度			.02(.03)
R ²	.008	.139	.153
Adjusted R ²	.000	.124	.132
F值	1.041	9.502	7.325
p值	.385	.000	.000
△R ²	-	.131	.014
△F	-	16.152	2.229
P值	-	.000	.065

註：*p<.05，**p<.01，***p<.001

資料來源：本研究。

茲將上述三項依變項之階層迴歸分析結果及其具顯著性之變項關係，彙整如表8所示。

表 8 分析結果彙整表

	策略管理與學習			內部管理作為			資訊公開		
	模型一	模型二	模型三	模型四	模型五	模型六	模型七	模型八	模型九
性別				△					
正式／非正式		△	△						
職務				◎	◎	◎			
占時間比例	◎	◎	◎						
績效資訊透明化之態度		◎	◎		◎	◎		◎	◎
執行與運用績效資訊之態度承諾		◎	◎		◎	◎			
績效資訊之可信度		◎	◎		◎	◎		◎	
績效學習之態度		◎	◎		◎	◎		◎	◎
績效課責之態度		◎	◎		◎	◎			
績效資訊透明化之態度×績效資訊之可信度									
執行與運用績效資訊之態度承諾×績效資訊之可信度									
績效學習之態度×績效資訊之可信度			◎						△
績效課責之態度×績效資訊之可信度									

註：◎表正向顯著關係，△表負向顯著關係

資料來源：本研究。

陸、討論與結論

一、研究討論

經由上述之資料分析，本研究發現，在我國歷經多年的績效管理和評量制度推動的洗禮下，業務中需接觸績效管理或績效資訊彙整之公務同仁，對於執行與運用績效資訊所呈現的態度承諾、對於組織績效資訊之可信賴程度、由過去績效評量結果進一步從中學習之意願、對於將機關績效資訊予以透明化之態度，以及對依績效結果予以課責之態度，皆已有正面且較為成熟的看法；於此其中，受訪者對於績效課責所抱持高度肯定之立

場，更令吾人對我國於公部門持續推動績效管理產生更高的期待。然而，相較於在其他變項的表現，受訪者對於將機關績效資訊予以透明公開一事上，卻持相對保守的態度；而此一結果不僅令人感到憂心，也感覺到我國公務人員在績效管理和資訊運用上的矛盾心理。令人憂心的是，政府部門從事績效管理之目的，不僅在於提升機關組織之運作效能，更重要的是意欲透過組織績效之提升，來重建民眾對政府之信心（Kamensky, 1996; Moynihan and Pandey, 2010）；而這當中，透過績效資訊和結果之透明與公布，以使民眾了解政府之施政績效，乃極其關鍵之環節。易言之，若行政機關不願以實際的績效表現資訊取信於社會大眾，民眾又何以理解政府所付出的努力和實際獲得的成果，繼而重新建立對政府的信心？另一方面，利用績效評量據以檢測政府施政之良窳，並對績效不佳機關之首長和主管予以課責，所涉及之層面並非僅限於管理層面之行政課責，更重要者，應是要求機關首長依民主原則向全民大眾負起政治課責之責任。然，若機關消極地僅願將績效結果做為內部參考之用，排拒將績效資訊對社會及媒體公布，則績效評量之結果充其量僅能作為內部行政課責之參考，卻未能進一步達成授與公民對施政不力之機關進行民主課責之作用（Cunningham and Harris, 2005; Willams III, McShane, and Sechrest, 1994; Yang, 2008），而此一思維亦與民主政治下推動績效管理制度的理念相違背。

其次，本研究也發現，行政機關似乎未能重視評量所得之績效資訊，以致於各機關績效資訊獲得運用的程度似乎並不樂觀。就實際經驗來看，大多僅將評量所得之資訊運用於與機關策略規劃和績效評量本身有關之事務上，次之則是作為資源分配之參考，惟用於與內部管理作為有關之流程改造、管理技術精進、業務協調等相對較少，更少用於將組織和業務的績效表現，以之與員工個人的績效標準或考績獎懲予以連結。這樣的結果似乎也與美國聯邦政府的調查發現有若干相符之處（GAO, 2008）。由於本研究之調查對象為負責呈報或彙整機關與單位相關績效資訊之承辦人員，因此在所得資訊的可信度上，應有相當高參考價值。

這當中另一項值得關注的現象是，根據這些受訪者之觀察，所彙整之績效資訊甚少呈報予機關首長，本研究對於這樣的發現頗感訝異。蓋績效

資訊之呈現乃攸關機關於績效評比之表現和評價，照理應受機關首長重視才是，何以會有這樣的現象？推敲其可能的解釋原因，或許研考或各業務單位在向機關首長報告其單位或機關施政業務成效時，並非以行政院研考會所訂形式之報告內容，而是著重以各重點施政業務項目等更為深入或細緻之資料或報表為主要呈現方式，並由此掌握機關業務的執行狀況¹⁵。舉例而言，經濟部水利署曾就其所主辦的一項院列管計畫「石門水庫及其集水區整治計畫——緊急供水工程暨水庫更新改善」，於部內提出102年度之執行檢討報告，詳述計畫之源起、目標、核定內容、當年度執行情形、年度計畫評核內容，及執行成果與效益之檢討等；整份報告除詳細的說明和分析文字外，亦有照片作為整治現況佐證，同時更兼採魚骨圖據以分析論述，全文共計51頁¹⁶。而此項由行政院所列管之重大施政計畫，不僅納入經濟部的102年機關年度施政績效報告書中，同時亦須遵循管制計畫之評核程序並由行政院研考會提出複核報告。若就此三份報告加以比較便可發現，在經濟部的機關年度施政績效報告書中，與該計畫有關者，僅於預算數及預算執行率等段落提及；而在行政院研考會於GPMnet 2.0所提出的院列管計畫複核報告中，其所涉內容，僅相當於前述經濟部內部執行檢討報告中的年度計畫評核結果，甚更略簡於此一內容。由此顯見，各行政機關就其重大施政計畫及其績效之內部管考作為，可能做得相當細緻且深入，而機關首長也會以此作為督考或要求所屬的主要參考依據；至於提報給行政院研考會之進度資訊或最終計畫成果，可能僅就必須填報之處以其執行重點予以佐證說明，俾期符合中央列管之要求，同時亦需顧及機關內

¹⁵ 舉例而言，前已述及，在「機關施政績效評估制度」的機制下，各機關在所要展現的業務成果面向上，除機關自身所重視的個別施政要項外，亦須將院列管計畫之重點，納入成為此機制之關鍵績效指標；惟依據「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」之規範，各部會於「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」、「組織學習」等四大評核面向上，其相應訂定之關鍵策略目標總數乃以4至8項為原則，且每一策略目標以訂定1至2項關鍵績效指標為原則。換句話說，受限於前述指標總數上限之要求，在年度機關施政績效報告書中，各機關僅能以極少量的指標來呈現其施政成果；相對於此，前亦述及，針對行政院所列管之重大施政計畫，各計畫主管機關須按季填報執行進度，而其所需填報之指標項目則較「機關施政績效評估制度」所規範者來得較為細緻。同時，各部會首長亦會藉此季報制度掌握該機關重點施政計畫之執行進展。或許可由此解釋本文所發現機關內部於績效資訊的實際運用上，甚少將其對機關首長報告，但受訪者卻也同時認為機關首長會定期檢視機關績效表現之現象。

¹⁶ 該報告可供下載網址：www.wra.gov.tw/download.asp?xpath=public/Data/51201764071.doc

其他施政計畫或指標資訊的呈現篇幅，而僅能以濃縮、精要、重點式的形式予以表現。是以，由此對照結果便可為前述研究發現提供充分的解釋。

不過，或許也因行政院研考會此套機關施政績效管考制度已行之有年，內容形式亦較為濃縮和精簡，而使機關首長對於呈報予研考會之報告書內容的關切程度日漸降低，可能直接授權副首長或主秘代為決行，而不再細細深究。惟倘若真是如此，則吾人應擔心此一管考機制是否已流於形式，而行政院研考會卻不自知。但這或許同時也可用以說明為何各機關鮮少將績效資訊運用於內部管理作為，或是預算資源分配上之潛在原因；因為，當機關首長未有機會從機關之關鍵績效指標的角度瞭解組織施政表現之全貌時，自然無法由此透過首長之權威，帶動相關管理作為或流程與做法之調整，進一步發揮績效資訊運用更深層的反饋效果；換言之，期望「藉由績效評量帶動績效管理」這樣的制度目標，就目前各中央部會的實行效果來看，是未盡全功的。究實而言，績效評量是一項耗費不貲的行政活動（Frederickson and Frederickson, 2006），可是就目前之資料分析結果來說，行政機關所得績效資訊被運用的程度實在不合比例。

復次，透過多元迴歸分析發現，正式人員以及績效業務占工作時間比例愈高者，對機關將績效資訊運用於策略管理和學習之認同程度愈高。但由問卷資料顯示，各行政機關內約有一成的業務承辦人為約聘僱人員，機關內這樣的安排是否適當，容或需更深入的比較分析，就現有結果來看，委由約聘僱人員執行績效資訊作業，似乎未能獲得此些同仁的認同；故各行政機關似可就此發現參做調整。此外，本研究也發現，對執行與運用績效資訊之態度承諾、對績效資訊之信賴程度、對績效學習概念之態度、對績效資訊透明化理念之認同程度，以及對績效課責之態度等官僚態度的組成，實對同仁於績效資訊不同層面之運用上，產生不同的顯著影響，且應可確認其當中的因果關係。例如，經實證分析發現，本研究所關注的五項自變項，皆對策略管理與學習，以及內部管理作為兩大面向之績效資訊運用，具有普遍性的顯著影響。尤其是公務同仁們對執行與運用績效資訊之態度承諾和對績效資訊之信賴程度，對前者之運用至為關鍵；而同仁對績效學習觀念的認同感則是對於內部管理作為之改善或提升尤具影響。但相較於此，在績效資訊公開此一運用層面上，卻只有對績效資訊透明的支持

及對績效學習的態度兩個變項，能夠發揮作用。雖然機關績效資訊公開與組織成員是否支持公部門組織透明化明顯地息息相關，然而令人訝異的是，與資訊公開概念亦具有密切關係的績效課責態度，居然在研究結果中不具顯著關聯；當中原因頗值得吾人玩味。可能的解釋或許是，行政機關組織成員仍希望這樣的「課責」機制或效果，能僅限於「機關之中」，而未必希望訴諸於社會大眾之「公審」。不過，依據本研究之發現，各機關仍應就這些重要理念，尤其是績效資訊透明化之概念，強化員工之認同感。

此外，若就同時影響三項績效資訊運用層面之因素加以觀察，則僅有對績效資訊透明化及績效學習之兩個態度變項，可發揮跨層面的影響力。無疑地，這樣的研究發現提醒著吾人，若欲在我國行政機關中強化績效資訊之應用，必須先於機關內部建立績效學習之文化和機制（Moynihan, 2005；徐仁輝，2005），透過系統性及制度化的方式，定期檢視績效資訊，並從中找尋和思索提升與改善施政成果的切入點；除此之外，或許行政機關人員仍可能存有資訊策略運用和詮釋的企圖（Moynihan, 2008；陳敦源，2002），但若欲促使機關同仁願意面對並妥善運用其所得之績效資訊，增強組織人員將其績效資訊予以透明化之意願和行為，絕對是建立公務機關績效管理文化的基礎工程。由此兩大面向著手，應可觸發各機關於策略管理與學習、內部管理作為，及資訊公開等層面之績效資訊運用。

另一方面，雖然本研究假設機關同仁對績效資訊可信賴程度之感受，將扮演調節或干擾效果，影響上述幾個變項對於依變項的影響力；惟就目前資料分析結果來看，同仁對績效資訊的信心程度，僅對其於績效學習態度對策略管理與學習以及資訊公開之績效資訊運用產生顯著影響，惟後者為負向之影響作用。這樣的研究發現凸顯了兩件事情：第一，機關的績效資訊可信度愈高，同仁們才會愈期望藉由從過去的分析結果或經驗中，學習並思考以策略方式改善並提升組織的績效；第二，相反的，若是組織成員愈是無法信任自身機關所產出的績效資訊的品質或正確性，原本期望透過績效資訊公開，藉以邀請社會各界提供改進策略與作法的機關，卻很有可能擔心公布了錯誤的資訊，而惹來爭議或批評，不僅無法產生正面學習與績效提升效果，反而成為社會輿論攻擊的箭靶，斲傷機關形象與士氣；同時，在績效學習、績效資訊可信度及績效資訊公開三者間的連動關係

上，亦有可能因行政機關顧及相關資訊一旦公開後，不免需要面對來自輿論或利害關係人之究責或批評壓力，因而為避免這樣的不利情況發生，反卻意圖操弄績效評核的指標和過程或是績效資訊，形成「反向學習」（perverse learning）的負面結果（Van Thiel and Leeuw, 2002），或是在績效資訊的運用和呈現上，刻意留下模糊或詮釋空間（Bouckaert and Halligan, 2008），如此不僅影響了績效資訊的可信度，另一方面也造成社會大眾無法從所公布的績效報告中有效評斷政府施政好壞，致生所謂「績效矛盾」（performance paradox）（Bouckaert and Halligan, 2008; Van Thiel and Leeuw, 2002），甚至是無從究責之「課責矛盾」（accountability paradox）（Dubnick, 2005; Ossege, 2012）的困境。由此亦見，機關績效資訊之正確性不但實有其關鍵地影響力，行政機關應於此層面多所著力，從人員、作業和流程等面向，盡可能確保資訊的正確性，同時，亦應努力降低績效資訊受到不當人為操作的可能性。

更進言之，吾人應思考是否要接受因強調績效資訊公開，而所帶來如前所述之績效資訊操弄、機關反向學習，以及績效矛盾或課責矛盾的代價？回歸績效管理觀念的核心目的，無疑是要藉由一連串的績效評量與管理過程，促成績效學習並改善機關組織的具體績效。因此，若績效學習、績效資訊可信度及績效資訊公開三者形成必須取捨的連動關係的話，某種程度上來講，「有效的績效學習」的價值仍應高過於「偏頗甚至扭曲的資訊公開」。就此而言，若一機關尚未培養正面看待績效資訊公開的組織文化，或許可於短期內，暫不急於一味地執著於資訊的公開，而應著重於建立正確績效資訊的產出、提報、討論與反饋之程序和文化，降低機關人員策略性資訊行為的發生機率，促成雙圈式績效學習，以改善機關的績效體質。惟就長遠計，仍應以公開正確績效資訊為目標，並以正面、健康的心態面對之。

當然，吾人亦可從另一方面思考，有無可能行政機關所產出的績效資訊無誤，但卻因所彙整和呈現的績效資訊無法真實反映機關的實質施政成效，而致使行政機關無意願進一步運用該資訊呢？學者曾發現，將績效資訊轉化成為具體改善行動的困難程度，甚至是績效評核或指標設計上的困難度，例如施政成果難以用量化形式呈現、施政目標本身的價值衝突性

等，皆會影響機關組織在績效資訊上的運用意願和程度（Moynihan and Lavertu, 2012）；而這些績效測量或績效資訊轉化的困境，亦可能促使行政機關僅以程序面或效率面等易於量化的指標，而非實質施政成果，來替代績效的呈現方式，再加上，在關鍵績效指標（key performance indicator，簡稱KPI）的規範原則下，機關常感甚難以有限的指標項目來呈現其多元的施政成果，但是這些現象皆會造成前述績效指標或資訊與實質績效間僅具「弱連結」（weak correlation）的「績效矛盾」困境（Van Thiel and Leeuw, 2002）。只是如是的困境，恐怕甚難歸因於機關績效資訊的不確實。本文認為，此點必須從提高績效指標之效度及尋找對利害關係人有意義的績效指標等兩項途徑，在資訊無誤的基礎上，盡力找出能代表機關實質施政成果的指標，方能提高績效指標和其資訊對機關同仁的意義和認同，進而帶動績效資訊的運用。

除針對上述研究發現進行討論外，本文前有談到，在「對課責之態度」面向中，有一項「現行制度中並沒有鼓勵行政機關公開其績效資訊的有效誘因」之反向題，因顧及問卷之信、效度因素，而於後續分析中予以剔除。不過，就我國中央行政機關於績效資訊公開的制度設計上，似乎確實欠缺這樣的「有效誘因」。蓋現行作法乃依據「行政院所屬各機關施政績效管理要點」之規範，每年四月左右將各機關之年度績效報告與評核意見，以靜態檔案之形式公布於研考會網站上。但對於這些由機關自我呈報的績效報告背後所隱含的更細緻之績效資訊，甚至是原始數據，各機關皆未揭露，且在現行作業以書面資料為主、欠缺實地查證程序的情況下（翁栢萱、陳薇如，2011），更使得績效資訊的正確性因為少了查核與檢證的機制，

而存有疑慮的空間¹⁷。為降低社會對政府部門於資訊不對稱及其可能之「資訊策略行為」(陳敦源, 2002)的顧慮, 本文以為, 中央政府應從「開放政府」(open government)之角度, 構思有效的制度性誘因, 如資訊業務預算額度, 在現有靜態績效資訊公開形式之外, 鼓勵各機關在不涉個資風險的前提下, 提供更豐富的績效資訊於公開平台上, 授與民間社會對其實質績效進行查核和監督的機會, 亦更落實民主課責之訴求。

二、研究貢獻、建議與限制

基於以上的討論, 本文之研究發現應具有理論和實務上的貢獻與啟示。首先, 在理論層面上, 本文之核心關懷除在於瞭解我國行政機關於績效資訊運用之現況外, 更期望藉由實證的方式進一步檢測不同的官僚態度變項, 對於機關績效資訊運用所可能產生的影響程度。是以, 本文係藉由調查問卷之執行, 蒐集行政機關中實際負責彙整並呈報機關績效資訊之承辦人員之態度資料, 從循證(evidence-based)的角度, 驗證了不同層面的績效資訊運用乃分別受到不同的官僚態度所驅導; 同時本文也發現, 儘管機關同仁對於績效資訊的信賴程度, 僅可能對其他的官僚態度產生有限的交互作用, 但是這樣的交互作用, 對於績效資訊的運用而言, 並非全然

¹⁷ 針對此一議題, 作者利用另項研究案之執行機會, 探詢參與焦點團體座談之不同部會研考主管的見解, 作為補充資訊。依據與會者們的看法, 現行制度中確實沒有直接用以鼓勵行政機關提高績效資訊公開程度之制度誘因, 或是相對的罰則或規範。雖然有與會者提到, 目前國發會將各部會之社會參與溝通成效納為中程計畫編審之審核要項, 且行政院亦已依開放政府之理念, 頒訂「行政院及所屬各機關政府資料開放作業原則」, 並有國發會目前推動試辦的「行政院政府計畫資訊檢視平台」等強化績效資訊公開作法, 但這些資訊仍多以整體性資料的形式予以呈現。惟就績效資訊的細節而言, 與會者多認為, 這將涉及資訊公開後的「風險管理」甚至是「風險規避」等問題, 主張應將部會的「績效資訊」和「業務資訊」分開看待和處理, 亦即前者僅針對所訂績效指標提供相對應資料或數據即可, 而後者「業務資訊」則回歸業務單位依政府資訊公開法之規範辦理, 避免過多的資訊揭露, 反而招致社會的負面攻擊。換言之, 與會者普遍認為, 若績效資訊開放所帶來的風險遠高過於制度所提供的誘因, 在兩相權衡下, 仍將選擇風險規避。這樣的觀點也與本文所得問卷資訊相互呼應。不過, 在提升績效資訊正確性的機制設計上, 與會者建議可將績效資訊填報作業與目前主計總處所推動的內控制度結合, 並將會計單位納入會審單位, 以相互勾稽的方式, 提高資訊正確率。另一方面, 亦有與會者建議, 可從考績或陞遷角度設計實質誘因, 獎勵總處於吃力不討好的機關研考人員, 以帶動其積極任事的態度。

是正面的影響。而這樣的努力和發現，應在某種程度上補充了現有文獻上的不足之處。因此，本文之研究發現，不僅從官僚態度的視角，為績效資訊運用之實證研究做了推進，亦由績效資訊可信度與其他影響因素間所產生交互作用的角度，為相關研究開拓了另一扇窗，可待後續研究者繼續深入探究。

其次，基於本文之研究發現，或可提出數項管理與實務上之主要建議。第一，政府部門應能重視各機關經耗費龐大行政資源和成本所獲得的績效資訊，並妥善運用之；除持續現有於策略管理與學習面向之運用外，尤其應強化績效資訊於內部管理作為之連結和朝向績效資訊公開之方向努力，俾使機關之績效資訊一方面能於組織內部發揮改善機關運作之反饋功能，另一方面亦可向外部利害關係人善盡民主課責之責任。第二，相較於其他各態度面向，本研究發現受訪公務同仁於將績效資訊予以透明公開一事之態度最為消極，惟機關同仁們於此之態度卻又對績效資訊公開程度有著至為關鍵的影響，故本研究建議，應由機關首長自身改變起，試著從民主課責的角度正面思考機關績效資訊公開之必要性，且於機關內部各重要會議或場合中，鼓勵和倡議機關同仁盡可能公開並展現其施政績效資訊，藉以改變官僚體系於資訊公開一事上的保守態度。第三，由本文之研究發現中，吾人亦可瞭解，不同層面之績效資訊運用乃受不同官僚態度所影響或驅導；是以，本文建議，若行政機關欲提升其於策略管理與學習面向之績效資訊運用，可透過教育宣導方式，強化機關人員對於績效管理制度的理解、認同和承諾感，同時亦應從人員訓練、作業面和流程面等多方著手，提升機關績效資訊於分析、評估、蒐集和彙整過程中的正確性，以使機關同仁樂於運用其所信任的資訊，協助機關進行後續之策略規劃與管理改善作為。而若機關欲將績效資訊作為內部管理措施調整或提升之參考基礎，則可從強化員工於績效學習之態度著手，或採取品管圈等管理手法，依據不同關鍵績效重點分別深入分析所得績效評估資訊，再從中思索可行的管理配套，使機關同仁們熟悉如何從績效資訊中獲取經驗和洞見。若機關期望提高其施政績效資訊公開之程度，則首要之務便是必須嘗試說服和提高機關同仁們對於將績效資訊予以透明化之理念認同和建立正面態度，且如前所述，若能由首長以身作則且據以倡導，應能有較為顯著之效果。

最後，關於本文之研究限制，雖然本研究主要之調查對象為行政院所屬各機關內具有行政院研考會GPMnet系統權限之人員，且以普查方式進行資料蒐集，因其實際負責機關或單位績效資訊之呈報和彙整工作，應最能提供機關內對績效評量和管理作法實情之洞悉和看法，亦最能反映實情，但也因此所得關於受訪者對績效管理認知程度之研究發現，應不適合推論至行政院所屬各機關之全體員工；後續讀者應能注意此一侷限性。同時，由於本研究之自變項與依變項同是來自於受訪者自陳式量表之主觀評價與判斷，易受共同方法變異（CMV）之威脅，儘管本文前已進行資料蒐集事後之統計檢測，且所得結果顯示尚於可接受之範圍內、未受嚴重的同源偏誤挑戰，惟讀者於研究結果和發現的解讀和詮釋推論上仍宜保留。此外，本研究亦從中發現受訪者對於與績效管理相關之概念，如對執行與運用績效資訊之態度承諾、資料信賴程度、績效學習、績效資訊透明和績效課責等，皆有正面而肯定的態度，但本研究仍舊懷疑的是，這樣的結果是否係因受訪者為相關業務之承辦人員，藉由實務的操作和相關教育訓練課程，因而產生較一般公務人員更高的認同程度，實有賴後續研究擴大研究範圍繼續深究之。另，就本研究所呈現之多元迴歸模型之解釋力而言，無疑仍有其進步空間；換言之，極可能在實際行政場域中，仍有許多可能影響行政人員於績效資訊運用之變項並未納入本研究的模型中，諸如內部的組織文化、領導風格、績效目標之模糊性，或是組織所面臨之外部政治壓力、公民所發揮之監督能力等，都仍有待後續的研究予以納入探討，並檢視此些因素於臺灣本土系絡之影響力。且如果可能，在績效資訊的運用上，可嘗試從官方文件或其他客觀來源，尋找不同或更為具體的佐證資料，藉以獲致更為紮實的研究發現。歸結而言，歷經繁複過程、花費浩大成本所得之機關施政績效資訊，實應令其發揮應有之回饋效果，而造成理想和現實間嚴重落差之因素，實需未來更豐富而多元的研究投入加以了解。

參考文獻

一、中文部分

- 余致力，2004，〈論政府績效〉，《公務人員月刊》，96：1-3。
- 吳毓瑩，1996，〈量表奇偶點數的效度議題〉，《調查研究》，2：5-34。
- 邱皓政，2007，《量化研究與統計分析》，臺北：五南出版社。
- 胡龍騰，2011，〈我國施政績效資訊運用實務與問題分析〉，《研考雙月刊》，35（3）：10-22。
- 徐仁輝，2005，〈績效管理與組織學習〉，《公務人員月刊》，111：36-46。
- 翁栢萱、陳薇如，2011，〈政府機關組織績效評估實務探析〉，《T&D 飛訊》，119：1-23。
- 張四明，2003，《績效衡量與政府預算之研究》，臺北：時英出版社。
- 張四明，2008，〈政府實施績效管理的困境與突破〉，《T & D 飛訊季刊》，7：14-25。
- 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。
- 陳敦源，2002，〈績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本〉，《行政暨政策學報》，35：45-69。
- 彭台光、高月慈、林鈺琴，2006，〈管理研究中的共同方法變異：問題本質、影響、測試和補救〉，《管理學報》，23（1）：77-98。
- 劉昭博，2006，〈績效評估知識生產在政府知識管理上之產權意涵〉，《考銓季刊》，48：149-165。

二、英文部分

- Bouckaert, G, and J. Halligan. 2008. *Managing performance: International comparisons*. London: Routledge.
- Bourdeaux, C. 2008. "Integrating performance information into legislative budget processes." *Public Performance & Management Review*, 31(4): 547-569.
- Cavalluzzo, K. S., and C. D. Ittner. 2004. "Implementing performance measurement innovations: Evidence from government." *Accounting, Organizations and Society*, 29: 243-267.

- Cunningham, G. M., and J. E. Harris. 2005. "Toward a theory of performance reporting to achieve public sector accountability: A field study." *Public Budgeting & Finance*, 25(2): 15-42.
- Curristine, T. 2005a. "Government performance: Lessons and challenges." *OECD Journal on Budgeting*, 5(1): 127-151.
- Curristine, T. 2005b. "Performance information in the budget process: Results from the OECD 2005 questionnaire." *OECD Journal on Budgeting*, 5(2): 87-131.
- de Lancer Julnes, P. 2004. "The utilization of performance measurement information: Adopting, implementing, and sustaining." In Holzer, M., and S.-H. Lee eds., *Public productivity handbook* (2nd ed.). New York: Marcel Dekker, 353-375.
- Dubnick, M. 2005. "Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms." *Public Performance & Management Review*, 28(3): 376-417.
- Dull, M. 2008. "Result-model reform leadership: Questions of credible commitment." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2): 255-285.
- Franklin, A. 2000. "An examination of bureaucratic reaction to institutional controls." *Public Performance & Management Review*, 24(1): 8-21.
- Frederickson, D. G., and H. G. Frederickson. 2006. *Measuring the performance of the hollow state*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Government Accountability Office (GAO). 2000a. *Managing for results: Challenges agencies face in producing credible performance information*. Washington, DC: GAO.
- Government Accountability Office (GAO). 2000b. *Managing for results: Challenges in producing credible performance information*. Washington, DC: GAO.
- Government Accountability Office (GAO). 2001. *Managing for results: Federal managers views on key management issues vary widely across agencies*. Washington, DC: GAO.
- Government Accountability Office (GAO). 2005. *Managing for results: Enhancing agency use of performance information for management decision making*. Washington, DC: GAO.
- Government Accountability Office (GAO). 2008. *Lessons learned for the next administration on using performance information to improve results*. Washington, DC: GAO.
- Guthrie, J., and L. English. 1997. "Performance information and programme evaluation in the Australian public sector." *International Journal of Public Sector Management*, 10(3): 154-164.
- Ho, A. T. 2007. "Exploring the roles of citizens in performance measurement." *International Journal of Public Administration*, 30(11): 1157-1177.
- Hood, C. 2006. "Gaming in targetworld: the targets approach to managing British public services." *Public Administration Review*, 66(4): 515-521.

- Hyndman, N. S., and R. Anderson. 1995. "The use of performance information in external reporting: An empirical study of UK executive agencies." *Financial Accountability & Management*, 11(1): 1-17.
- Ingraham, P. W., P. G. Joyce, and A. K. Donahue. 2003. *Government performance: Why management matters*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jun, J. S. 2009. "The limits of post-new public management and beyond." *Public Administration Review*, 69(1): 161-165.
- Kamensky, J. M. 1996. "Role of the 'reinventing government' movement in federal management reform." *Public Administration Review*, 56(3): 247-255.
- Marnoch, G. 2008. "Performance stories: A comparison of the annual reports presented by the U.S. Department of Veterans Affairs and the English National Health Service." *Public Performance & Management Review*, 31(4): 570-603.
- Moynihan, D. P. 2005. "Goal-based learning and the future of performance management." *Public Administration Review*, 65(2): 203-216.
- Moynihan, D. P. 2008. *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P. 2009. *Through a glass, darkly: Understanding the effects of performance regimes*. from <http://www.lafollette.wisc.edu/publications/workingpapers>. Retrieved December 5, 2010.
- Moynihan, D. P., and P. W. Ingraham. 2004. "Integrative leadership in the public sector: A model of performance-information use." *Administration & Society*, 36(4): 427-453.
- Moynihan, D. P., and S. Lavertu. 2012. "Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART." *Public Administration Review*, 72(4): 592-602.
- Moynihan, D. P., and S. K. Pandey. 2010. "The big question for performance management: Why do managers use performance information?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4): 849-866.
- Moynihan, D. P., S. Fernandez, S. Kim, K. M. LeRoux, S. J. Piotrowski, B. E. Wright, and K. Yang. 2011. "Performance regimes amidst governance complexity." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(s1): i141-i155.
- Ossege, C. 2012. "Accountability: Are we better off without it?" *Public Management Review*, 14(5): 585-607.
- Radin, B. A. 2006. *Challenging the performance movement: Accountability complexity and democratic values*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Reck, J. L. 2001. "The usefulness of financial and nonfinancial performance information in resource allocation decisions." *Journal of Accounting and Public Policy*, 20(1): 45-71.

- Taylor, J. 2011. "Factors influencing the use of performance information for decision making in Australian state agencies." *Public Administration*, 89(4): 1316-1334.
- Van Dooren, W., G. Bouckaert, and J. Halligan. 2010. *Performance management in the public sector*. Oxon: Routledge.
- Van Thiel, S., and F. L. Leeuw. 2002. "The performance paradox in the public sector." *Public Performance & Management Review*, 25(3): 267-281.
- Wall, A., and G. Martin. 2003. "The disclosure of key performance indicators in the public sector. How Irish organizations are performing." *Public Management Review*, 5(4): 491-509.
- Williams III, F. P., M. D. McShane, and D. Sechrest. 1994. "Barriers to effective performance review: The seduction of raw data." *Public Administration Review*, 54(6): 537-542.
- Willoughby, K. G. 2004. "Performance measurement and budget balancing: State government perspective." *Public Budgeting & Finance*, 24(2): 21-39.
- Yang, K. 2008. "Examining perceived honest performance reporting by public organizations: Bureaucratic politics and organizational practice." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1): 91-105.
- Yang, K., and S. K. Pandey. 2008. "How do perceived political environment and administrative reform affect employee commitment?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2): 335-360.

The Use of Government Performance Information: Exploring and Understanding the Impact of Bureaucrats' Attitudes

Lung-Teng Hu*

Abstract

The use of performance information has been an ignored issue in government performance management and measurement. This paper attempts to empirically explore and identify critical factors which influence public employees' perceived use of performance information in public agencies. Survey questionnaire was administered to public employees who are in charge of collecting and reporting their agency or unit's performance data and information in 39 central government agencies requested by the Research, Development and Evaluation Commission of the Executive Yuan. This study finds that performance information produced by agencies is majorly utilized in the revisions of agency's planning of strategic targets and performance indicators. The analyzed results of performance information however are rarely connected with the improvement of internal management and seldom opened to the public or the media. To further examine the impact of bureaucrats' attitudes on agency's performance information use, this study includes bureaucrats' commitment to performance management practices and performance information use, confidence in the credibility of performance information, as well as their attitudes toward performance learning, transparency of performance

* Associate Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University, Email: hult@mail.ntpu.edu.tw.

information, and performance accountability as the independent variables. All of the factors show varied degrees of significant impact on different types of performance information use such as strategic management and learning, improvement of internal management, and openness of performance information. In addition, the results of the present study demonstrate that the level of confidence in the credibility of produced performance information may moderate the influence of employees' attitude toward performance learning on their perception of performance information use.

Key Words: performance information, performance learning, performance accountability, transparency of performance information

