

績效管理的實務—應用於非營利組織

Performance Management in Nonprofit Organizations

盧偉斯

中央警察大學行政管理系副教授

摘要

非營利組織具有實現公益的特性，如何踐履「取之於社會、用之於社會」的責任，最基本的做法就是強化績效管理。績效管理係指非營利機構在固定的一段時間週期內（如月、季、年），從個別人員、單位部門、到組織整體的實際工作表現中，進行衡量評估而產生各項資訊，以做為瞭解、控制、推測、改善等組織決策的參考依據。績效管理系統建制的步驟有幾，從各級主管人員的認同和支持、與既有的管理系統相結合、確立績效目標、指明績效管理系統的預期結果、發展績效考評指標、律定考評的程序與公開說明、績效資訊的分析、一直到系統的測試修改與全面施行。績效預算制度可用以矯正非營利組織「成本意識」較為薄弱的問題，大部份的非營利組織較少注意服務品質的問題，但偶一犯錯很可能就得付出昂貴的社會聲譽代價。進階的標竿管理不會停留在制度仿效學習的境界，而是朝「統計標竿」的方向努力。

關鍵詞：績效管理、非營利組織、績效評量指標、績效預算制度、品質一重要性矩陣、標竿管理

壹、績效管理的意涵與功能

一、績效管理的意義

現代各類型機關組織的共通使命就是對社會整體盡責任，因之所有的組織都是公共組織 (Bozeman,1987)。政府機關的社會責任是間接的，需要透過繁複冗長的政治運作過程，在不完美的政治體制下，實現遲來的社會公平正義。營利企業的社會責任也是間接的，需要藉由法律的規範和消費者的共同力量，以半強迫與道德訴求的方式，誘導企業對社會倫理的關注。惟有非營利組織的社會責任是直接的，他的存在和發展不但針對社會責任而發，其成立的基礎更是普羅大眾對社會公平正義的行動投入。非營利組織可用的資源在在取之於社會，主其事者負有透過良善管理促成組織使命達成的道德責任；而非營利組織的公益特性，也負有提高社會整體資源經濟效益的責任。如何踐履「取之於社會、用之於社會」的責任，最基本的做法就是強化非營利組織的績效管理。

何謂績效管理？非營利機構在固定的一段時間週期內（如月、季、年），從個別人員、單位部門、到組織整體的實際工作表現中，進行衡量評估而產生各項資訊，以做為瞭解、控制、推測、改善等組織決策的參考依據。績效管理不僅是針對工作人員的績效



評量，也想要瞭解個人表現與單位部門功能間的關係；績效管理不僅是瞭解單位部門個別職能的表現，更想要知道各部門績效的加總是否能夠成就組織整體目標的達成；所以績效管理是一種涵蓋點、線、面整體視野的綜效管理。績效管理的哲學相信，「若事情無法被衡量，則事情無有改善之可能」；所以強調以具體的標準來衡量事體的良窳、高低、深淺，由是產生可供決策參考的各種資訊。舉凡量測的事務都牽涉到衡量標準的選擇，而標準的選擇必須有針對性、目的性，才能發生實質的管理效益；雖然稱為「量測」，但並非侷限於可以數據化的工作結果，工作量與質的表現都有不同的重要性。消極來說，績效管理的目的在於調校績效落差（performance gap），透過定期查檢來發現人員的行為與工作成果是否與組織的期望相符，並進行必要的獎懲活動以調整人員的工作態度與行為。積極來講，績效管理的目的為預測人員、部門、組織在未來的時間週期中可能發生的績效變化，以便及早發現問題進行矯正改善；所以績效管理具有「授能」的特性，針對表現較差人員，探討績效偏差的原因，主動透過教育訓練的方法提高其工作能力，使歸於常軌。

雖然非營利組織的社會責任是直接的，但大部分的機構對績效管理抱持比較消極的態度。其因有幾：

1. 責任意識不清。有些投身非營利組織工作的人員，一心只想著行善做好事，默默耕耘不計其他，而未能深究志願工作的社會價值與深層意義；主其事者也可能單純的認為，每個人將份內的事情做好功德自然圓滿，而未能深究良善管理與社會責任間的密切關係。

2. 成本意識薄弱。非營利組織的各項資源得自於捐助與志工投入，容易產生無償免費的錯覺，忽略成本效益的分析。而在機會成本的觀念下，社會資源的流向很可能已經發生「重分配」的效果，非營利組織實在有提高社會資源經濟效益的責任。

3. 社會監督機制闕如。由於公司經營須定期對投資大眾報告，所以特別重視績效管理；政府須定期進行民主改選，對機關績效表現亦不敢輕忽。相對來說，非營利組織則享有較大的自主權，政府主管機關定期審查只能發揮消極的防弊效果，而未能積極督促改善其內部管理。

4. 績效管理應用價值未明。就非營利組織本身來說，由於未能理解績效管理與其他管理活動的關係，特別是績效評量所得資訊對機構長期策略規劃的影響，只簡單當成年終獎酬的依據，所以一般都比較不重視。

二、績效管理的功能

根據 T. Poister 氏的看法（2003），有計畫的實施績效管理，可以發揮以下的功能：

1. 強化管理與公眾溝通

組織管理的基本職能之一即為「控制」，將組織有限的資源約束在計畫中有用的範圍之內。透過績效管理組織高層可以進行機構表現的自我查檢，並可有效的監督各級員工的實際作為。執行長向機構董事會、主要捐助者、政府主管機關、社會大眾提出績效報告，不但是重要的工作，更是解除年度財務責任的唯一方法。

2. 落實策略規劃



現代組織的經營特別強調策略管理，策略規劃使組織的運作與外在的環境緊密相聯，而後者更是組織存續之所繫。一般都透過所謂「SWOT」的觀念來分析組織本身的強項（Strength）與弱項（Weakness），環境的威脅（Threats）與機會（Opportunities），據此設定組織長期的資源分配和發展方向；而唯有藉由績效管理所得的資訊，才足以制作較健全的決定。

3.健全財務管理

大部份的非營利組織採用傳統的單式預算制度，用來指導機構資源運用的合理性；單式預算只能表明年度可用資源的組織性分配，往往忽略了個部門所實現的事功及其對組織整體的貢獻，而使現金支出與績效結果脫節。晚近，多有改採「績效預算制度」的實例，因為強調產出、效率、成本效益、結果影響等的績效指標，克服了上述脫節的問題。

4.反映活動計畫效益

跟著績效預算制的理念，若欲突顯績效的管理，則須強化績效的可評估性與完整性，而非切割為個別執掌的財務分配；因此，考績的焦點就要轉向完整的事功單位，一般皆以單項活動計畫為準。如此，則可就計畫的耗費資源、活動過程、完成的事務、顧客的反應等具體方面，得到具體的觀察。同時也可以方便我們進行方案進度的追蹤，即時發現問題，調整計畫方向。

5.發揮目標管理綜效

從過去到現在，目標管理（Management By Objects, MBO）一直被認為是有效的管理觀念；延伸目標管理有關目標設定、定期查檢回饋、自我管理的核心作法，我們可以從績效管理系統的設計中加以實現。我們也可以從目標設定的參與過程中，誘導員工和團隊朝卓越的績效水準推進。

6.進行全面品質管理

隨著全球品質管理運動的風潮，品管的觀念已不再限於工廠的製造活動流程，績效管理亦可納入相關的做法，是為全面品質管理。各類部門強調品質的管理，將可誘發員工從工作過程中發覺問題、分析問題原因、即時解決問題的習慣和能力。品管的「Plan—Do—Check—Action」（計畫—操作—查檢—修正行動）基本邏輯，將深入服務傳輸的第一線，提升組織快速回應環境需求的可能性。

7.健全外包含約管理

非營利組織在任務的推動過程中，不可能凡事親身自為，愈來愈多的機構透過「外包」來分擔作業壓力；但外包的做法並非萬靈丹，更非機構卸責的藉口，故須輔以有效確切的管理，否則只是在消化預算或花冤枉錢。如何確保外包廠商完成機構交付的任務，則須從外包含約中明文載定做起；合約中如何指明機構想要的工作結果，則須從績效管理活動中獲得資訊。良善的合約管理是執行長基本職責，更是向董事會、社會大眾負責的具體表現。



貳、績效管理系統的設計與方法

一、績效管理系統建制的步驟

組織建制績效管理系統的主要目的，在於產生有助於提升機構工作表現的各項決策資訊，這些資訊來自不定期的績效監測、定期的績效考評、或是針對特別需要的專案查考。組織毋須針對績效管理系統大張旗鼓或新設制度，重點在如何整合既有的績效考評制度，使其具有整體性與策略性；績效目標、考績指標、考績程序和方法的設定，亦須保持一定的調整彈性，使考績資訊的可信度與考評結果的公平性取得平衡。以下簡單說明績效管理系統建制的主要步驟（肖鳴政等譯，2005:24-31）。

1. 各級主管人員的認同和支持

績效管理的實施，將在觀念、行為等方面對人員造成一定程度的衝擊，推行此類的組織變革活動，首要在獲得各級主管人員的認同和支持，否則不為功；透過機構執行長與各級管理者的宣示、說明與堅持，才足以形成有利的組織氣氛。除了內部人員的認同外，也不能忽略組織外部的服務對象、捐助人（團體）、學者專家等的支持，他們將對績效管理的推動產生積極的幫助。

2. 與既有的管理系統相結合

在獲得高層的認同之後，就要展開績效管理團隊的組織活動，人力資源管理人員、企劃人員、乃至各級主管人員都是必要的成員；分別派定其工作內容與責任，並要求按進度報告討論，主要是讓管理者知道績效管理是日常管理的重要項目。

3. 確立績效管理系統的目標

績效管理目標的決定，可以從下列幾個問題得到答案：誰使用績效管理系統？他們期望從系統中獲得何種資訊？這些資訊是用來輔助策略管理、控制預算收支、還是改善服務品質？換句話說，這個階段必須處理三件事情：

(1) 績效考評的範圍為何？績效管理系統定位在組織整體表現的資訊蒐集，還是所屬部門或分支機構的任務達成程度？績效管理系統係針對特定單一的策略目標，還是同時含括例行性的業務執行？績效管理的目標可以是全面性的，也可以是個別性的；可以是年度別一年期的，也可以是跨年度多年期的，皆因組織的實際需要而定。

(2) 機構內外最重要的決策者是誰？他們需要何種績效資訊？績效管理應該是一種開放的系統，同時考慮組織內外主要的利害關係人；隨著需求背景的不同，管理的焦點各異，對績效管理系統的期望也都不一樣。

(3) 績效管理系統建制所需的資源為何？可能遭遇的阻礙是什麼？這些懸念問題都須要在目標決定的階段加以釐清，並擬妥備案對策。

4. 指明績效管理系統的預期結果

目標方向確立後，就要往下擬具推動績效管理所欲獲得的結果，這個階段要問：監測組織整體表現的關鍵指標為何？誰使用績效考評的結果？我們追求何種績效結果？是效率、品質、生產力、顧客滿意度還是其他？這些問題的回答，將決定機構上位的績效標準，可據以發展下層具體的考績指標。



5.發展績效考評指標

根據目標大方向和績效評量構面，向下擬訂具體的績效指標。既謂指標，其內容必需反應可量測的尺度，同時也包括如何量測的方法程序。這個階段的問題有：指標的信度、效度如何？如何取得數據並加以解釋？為獲取考績數據的成本是否過高？考績資訊如何與激勵制度相結合？

6.律定考評的程序與公開說明

徒法無足自行，績效的評量仍須倚賴人員的操作，由於量測的實際多少摻雜主觀的偏誤而影響到信度與效度，故須律定標準化的考評程序；原始的考評數據最好經由第三人進行查檢，可以提高可信度。績效管理系統的目的、績效標準、考評指標、考評程序應向組織所有員工公開說明。

7.績效資訊的分析

在系統測試之前的最後一個動作就是確定績效資訊分析的方法。績效資訊的產生的過程是動態的，考評活動製造個別初步的靜態資料，經過不同對象、不同層級標準、不同時段的比較之後，才可能產出有意義的資訊。這些繁複資料的處理、匯整、比較，可以借助於電腦快速的處理能力；此時，資訊處理系統配套措施就顯得格外重要了。

8.系統的測試、修改、全面施行

規劃中的績效管理系統，並不能保證效果的實現。我們可以選擇人員數目較少但策略行較強的單位或分支機構進行測試，從實際的運作過程中，常可發現計畫未能慮及的盲點。待缺點修改完畢後，就可以放心全面施行。

9.系統的維護、評估、及修正

沒有任何管理系統是完美的，即使在經過測試之後。由於環境的不確定因素隨時會出現，所以實施進程中仍須有定期的系統維護工作，其功能有二：管制計畫施進度、專責人員的工作品質，二是即時發現缺失、進行調整。年度終了的系統效果評估更是不能省略，期末的檢討可以做為次年度績效管理計畫更張的重要參考。

二、組織使命與績效目標

(一)目標層級

績效管理系統建制的第三項步驟，也是最重要的核心工作即組織使命的開展，對國家機關來說使命的撰寫最是棘手，但對非營利組織來說卻是最容易的開始，本書第四章即有詳盡說明茲不贅述。組織使命開展最基本的要領就是形成一系列的「目標層級」，形成「目的—手段」相聯鎖的體系。目標層級的觀念和組織的層級分工有關，次一級單位的工作目標的完成，必須是達成上一級單位工作目標的手段，由是構成環環相扣的目標金字塔，如圖1所示。此外，如果我們以活動計畫為績效管理的標的，則計畫目的為始，往下區分為不同性質的工作類別，各類工作任務之下有具體執行的工作項目，如此也會形成一組相互關連的目標網絡(goal network)。製作目標層級的原則有幾：

- 1.從抽象的陳述到具體描述。
- 2.從價值的宣示到操作的標準。
- 3.從長期遠景到短期工作成果。



4. 愈是上層的目標其涵括事務的範圍愈廣。
5. 愈是上層的目標其彈性調整的空間愈大。
6. 愈是上層的目標其主觀詮釋的空間愈大。

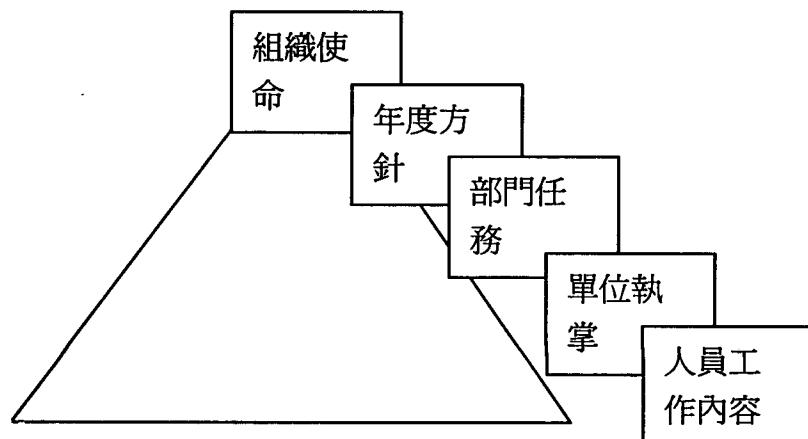


圖 1：組織目標金字塔

資料來源：作者自製

(二) 操作性目標制定的原則

績效目標的開展希望最後能走向「操作化」，可供任務執行過程中評量工作行為良窳的準據。學者 Broom 等人（1998）提出「SMART」的五項原則：

1. 明確的 (Specific)，績效目標須能指明特定具體的工作結果，而此一結果與其他類型的工作活動結果可以明確區分，不致重覆。
2. 可量測的 (Measurable)，工作成果就評量標準來審度，可以「數據」的形式區別其不同的程度等級。
3. 有挑戰性的 (Ambitious)，績效標準滿意水平的設定，可以稍微困難但不能太容易達成，失之太易則人員生自滿之心，無追求卓越的動力。
4. 切合實際的 (Realistic)，績效水平雖然應具挑戰性，但也不能陳意過高無法完成，徒然造成人員的挫折感，故應就實際情況考量。
5. 考量時間限制的 (Time-bound)，績效目標的設計須有時序階段的觀念；凡事無法一蹴可幾，循序漸進按步就班，在所設定的時間內完成結果，基於現階段的表現推向更高的境界。

目標的製作除了滿足具體化、可操作化的原則外，是否可據以量測是一重要關鍵，量測須要有度量的基準，以區別高低、強弱、良窳，一般績效量測基準的產生有幾種方法可供參考：

1. 結構功能法，績效的衡量準據可以「由上而下」的方式，逐級頒布要求，這是最傳統的一種方法。在實務上，未免上級單位交付的標準不合實際，也可以由基層的工作單位產出結果，由下往上匯聚為組織整體的績效；這兩個方法可以同時應用，透過交互修正，求得較持平可行的標準。



2.趨勢分析法，參考過去過工作實績資料，列表形成績效成長（或衰退）的點線趨勢圖，據以推估來年應行達成的績效水準。這個方法的實際應用將會碰到兩種選擇，持悲觀法則者，可就去年的表現向上微調幾個百分比，作為今年應行達成的水平；持悲觀法則者，就會設定比較有挑戰性的目標，希望將績效推向歷年新高。

3.標竿管理法，與其他性質條件類似的非營利組織相比，選擇業界竊楚龍頭機構的績效表現，做為本機構來年的努力目標。這種方法意含「見賢思齊」、「別人能、我們也能」的管理哲學，重點在於如何選擇相比附的機構、如何選擇相比附的績效標準，如何就本機構的特性與條件，選擇相適應的考績項目和滿意水平。

三、績效評量構面與指標的選擇

(一) 績效評量的構面

績效管理系統建制中另一個重要的活動，即為績效評量構面的建立，績效考評就像「選美」，因為每個人的審美觀不同，美的定義與評價也就不一。如何形成績效評量的觀點，並非選美那麼主觀，而有合邏輯的道理可資追索；依系統論的思考架構，我們可以階段流程的方式，將績效評量的構面區分為五項，各構面皆有相適的績效指標可資運用，其間關係如圖2所示：

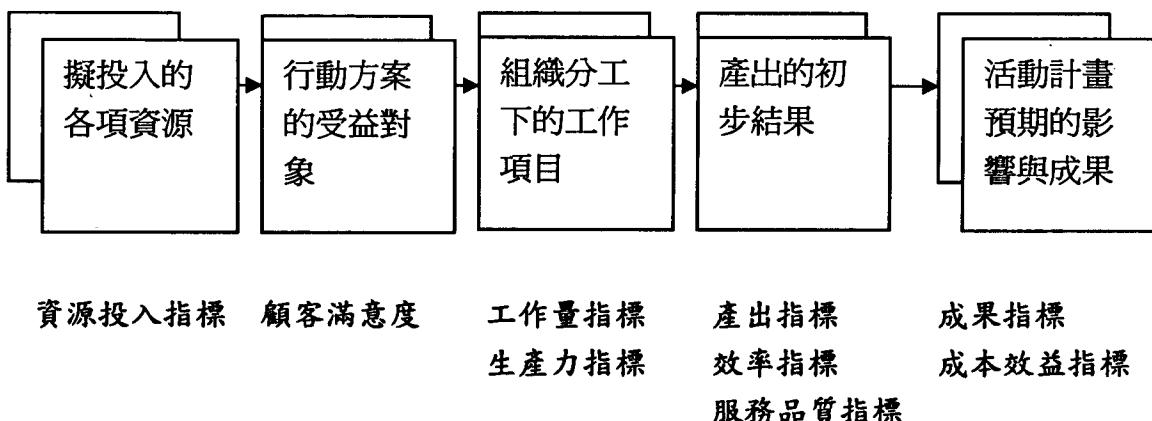


圖2：績效評量構面的流程與指標應用

資料來源：作者自製

(二) 績效指標的種類

上述流程已足以指明非營利組織在運作過程中，可予評量的不同績效構面，而不同的階段、不同的構面皆有相適的績效指標可資運用。一般來說，這些指標都是相互補充的，不排斥可以同時運用多種指標，茲簡單說明如次（肖鳴政等譯，2005:49-54）。

1.資源投入指標：從組織系統的投入面來看，我們必須計較機構運用多少資源在單一的活動計畫之中，如人力、資金、設備、物資等。雖然尚未與活動產出相比較，但單純地觀察投入的資源，有助於我們發現各項資源間的「機會成本」關係，可以做為日後資源投入類型調整的參考，也可以做為如何提升單項資源產出效益的參考。



2.工作量指標：一般管理者直接觀注的就是工作量指標，假設員工平均的工作量是確定的，則此一「量」的水平就可以用做評量工作績效的標準。將工作量當成常數來看，係消極的確保所有員工的表現維持在某一個可以接受的範圍之內；進一步也可當做是組織生產力總量的盤點。積極來說，工作量本身應該是個變數，隨著策略的發展與管理的要求，人員的潛力潛質無限，其可能的績效幅度亦無可限量。

3.生產力指標：工作量指標是封閉型的指標，單指人員工作活動的數據化，如內勤員工平均每週處理公文量為 50 件，50 件以下者則可能被評定表現較差，方便主管進行內部管理。生產力則是指，將工作量轉化為與整體產出相關的數據，如每天接聽 20 通外線電話相當於處理完畢 10 件顧客抱怨；或是考慮每單位人力可以移轉為處理其他事務的替代性，如每週處理公文 50 件花費 30 個「工時」（並非每天上班 8 小時，一週 40 小時），而同樣 30 個工時可以處理多少件顧客抱怨。值得注意的是，不論是工作量指標還是生產力指標，都無法辨識出服務品質的差異程度，所以都屬於績效衡量的（初）低階指標。

4.產出指標：產出指的是組織運用資源，透過具體活動的辦理，所得到結果的數量，如救災物資投入後受災家庭安置的數量、防治性侵害校園說明會的年度舉辦次數、年度青少年犯罪輔導個案數等。產出的結果有時並非在活動結束後才發生，在服務提供的過程中即有產出的事實；因此我們要有「產出鏈」（chain of results）的觀念，追蹤整個活動過程中的可能效果。

5.效率指標：產出指標可以說是組織結果評估的一個開始，接下來就得將產出與投入的資源聯起來看，觀察其間的比率關係是否能接受。以較少的投入而能確保相同水平的產出，或以等量的資源投入而能獲得較多的產出，皆可謂之效率；前者我們可以從平均每一單位產出的成本來比較，後者則從平均每一單位支出的產出來比較。

6.服務品質指標：相對於產出與效率的硬指標，服務品質可以說是一種較細膩、有深度，但可能較主觀的指標；而我們可以透過多種的評量工具來促進其客觀性。對於某些性質較特殊的計畫，如單親家庭扶助計畫，常須以個案長期追蹤方式來處理；如果只計較固定時間內輔導案件數，或平均每一個案輔導所需工時，則容易偏離計畫原來的目的。服務品質的另外一個意義，就是按作業標準程序來辦事的程度；那是因為我們相信，愈能夠按照程序規定來做，則標的人口所得到的福祉愈高，如家暴案件的認定與通報程序。

7.成果指標：成果指的是活動計畫對標的人口產生預期影響或改變的程度，反過來說，就是產出結果與計畫結果之間的差距，差距愈小愈好。如某項賑災計畫的目標在使受災家庭災後的生活所需無虞，則我們要考校受災家庭安置的數量與其災後生活水準間的差距。此類評估才足以彰顯計畫的實質效果，須要同時運用數量與質量的方法，也須要配合長時間的追蹤。

8.成本效益指標：效率指標計較單位生產成本或單位投入結果，成本效益則考量成本與結果間的可能配對關係，有助於透過比較進行動態的選擇。在我們同時考量多項可擇方案時，並非成本較低或產出較多的方案就是最好的方案，而應去比較其「益本比」或「淨效益」才能看得出來，如表 1 所示。



表 1：成本效益分析舉例

計算單位：萬元

	所需成本	產出效益	效益 / 成本 (益本比)	效益 - 成本 (淨效益)
甲計畫	20	30	1.5	10
乙計畫	25	65	2.6	40
丙計畫	30	50	1.7	20

資料來源：作者自製

9.顧客滿意度：顧客滿意度是服務品質指標的一體兩面，後者由組織自行考查本身服務質量的表現，前者則直接由服務對象來評判，組織究竟做得好不好、對服務品質的感覺如何。既然活動計畫針對某些標人口而發，由他們來當裁判最自然不過了，所以有時候顧客滿意度又成為成果指標的附屬指標。不過，顧客滿意度往往反映的是受訪者對計畫的印象、觀感、或態度，而受訪者對計畫整體的構想與過程又非深入瞭解，所得的意見可供補充參考，絕不能以偏蓋全。顧客滿意度的反向運用即為顧客的申訴、抱怨，如果細心考查，常能發揮意外的評估效果。

參、績效管理的策略運用

在瞭解績效管理系統的建制方法後，接下來還要介紹三種與績效管理直接有關的管理制度，供不同需要的非營利機構選擇運用。

一、績效預算制度

為矯正非營利組織「成本意識」較為薄弱的問題，我們建議可以採行「績效預算制度」(Performance budgeting system)，在預算編製過程中強調工作計畫成果的管理，並藉以評估其成本效益。績效預算制度指的是，組織就其使命、部門功能、業務內容、活動計畫的一貫性來編製預算；拋開過去就固定的用人費、設備費、房舍費、水電費等科目編列的習慣，使管理的焦點放在年度所欲成就的「事功」(即績效)，並從中調配取捨。易言之，績效預算就是以「做什麼事、做多少事」為基礎，結合「花多少錢、比較划算」的原則；按計畫決定預算，按預算評估其效率，就效率來比較決定，使計畫與預算能夠密切配合（吳定等，1999:330）。

茲將一般非營利組織常用的單式預算制度與績效預算制度作一比較如表 2，以明瞭後者的主要特色：



表 2：單式預算制度與績效預算制度的特色比較

比較項目	單式預算制度	績效預算制度
編列原則	量入為出，收支平衡。	計畫與支出相適應，突顯財務的成本分析。
編列方法	以單一預算門按部門別編列，只顯示支出費用數字。	以組織使命、部門功能、活動計畫為編列科目。
預算著眼	短期年度預算平衡。	想要做多少事，需要花多少錢。
積極作用	編製簡易，便於監督控制。	符合成本效益觀念，得就預算的歷史性、部門業務別、工作計畫差異加以比較。
實施缺點	忽略經濟效率，資源分配無選擇空間，易導致消化預算。	績效標準不易設定，欠缺整體與長期觀點。

資料來源：作者自製

績效預算編製的工作重點，簡要來說有以下三大項：

(一) 績效單位的編成與指標化

1.目標管理系統：績效預算的首要工作在於績效單位的編成，可依目標管理的原則，將組織使命、部門職掌，一直到計劃與執行的實際單位，形成目的一手段相聯鎖的體系。目標整合的原則有二，一是次級目標與上級目標間須有直接的因果關係，即次級目標的成果是達成上級目標的手段之一；二是以具體的活動計畫來判斷目的手段間的因果關係。

2.績效測量與指標化：預算編製的同時，各活動計畫須附列可以數據來表達的績效測量標準，藉此反映年度內各季工作執行的進度與程度；這個標準可以由上級單位授頒，也可以由下級單位自行提列，共同討論後加以確定。須要注意的是，計畫成果的表示，絕非單一標準（如活動參與人次）可以涵蓋；故須發展多面向的衡量標準（如活動的滿意程度、媒體的曝光率等），並予以指標化。

(二) 活動計畫的比較與取捨

1.水平的部門單位比較：在各部門單位提報活動計畫與預算額度之後，就要根據年度實際可以動支的總金額為基準，進行計畫間的比較並加以取捨。我們建議可以先從機構第一層部門為比較的單位，待決定部門的計畫數與預算數後，復交由各部門自行調配選擇最後的定案計畫。

2.垂直的層級計畫比較：各部門分就授予的預算數，往下交由所屬次級工作單位討論；或依成本效益分析的結果、或依特別偏好的主張、或就別具創新的特性，分別比較取捨。

3.交差比較與計畫歸併：在水平比較或垂直比較的同時，應由層級較高的主管（如執行長）居中協調整合；針對計畫目標、計畫性質、所須資源的重複性等，進行必要的計畫歸併，並派定負責總其成的部門單位。



4. 時間歷史的比較：為有效控制成本及提升計畫執行能力，相類似的活動計畫須進行跨年度的歷史比較，查考其所列成本費用有無遞減的趨勢。

(三) 定期查考與及時修正

1. 績效考評系統：配合目標管理系統，機構各層級須有專人負責年度中定期（如各季、年中、年終）的績效考評，匯整為可供高層決策依據的資訊。

2. 目標修正與方法修正：透過績效考評系統，應能發現進度落後、成效不如預期、費用超支等問題，復就這些問題進行原因探索與對策的提出。問題如果出在人員的執行能力不足，則應配合人員訓練或人力補充的對策；問題大部分只牽涉手段的調整，有必要時也不能避諱目標的更張。

3. 責任中心制：目標管理精神在於促進各計畫執行單位，分別形成獨立的責任中心，在充分授權的範圍內，自行查檢工作實況、解決問題並做必要的資源調配。

二、績效管理與服務品質改善

(一) 服務品質指標

大部份的組織關心生產力和產出指標的表現，而較少注意服務品質的問題；那是因為我們認為生產力與品質是互斥的，講求品質水準就會拖累生產效率，延宕服務時間。但就長時間來看，因為產品的瑕疵、作業的疏忽，而導致瑕疵品回收重做，或顧客抱怨作業重新來過一遍的現象屢見不鮮，這些重複作業的成本遠高於我們從頭嚴格管制品質的花費。更何況臺灣現在的消費者主權意識高漲，對於品質的要求特別敏感，偶一犯錯很可能就得付出得來不易的社會聲譽。因此，非營利組織的績效管理，不能輕忽服務品質方面的表現，常用的服務品質指標大概有下列幾項：

1. 服務的及時性：係指將服務內容傳輸到顧客手裡所須耗費的時間，或顧客臨櫃等待辦理作業的時間，或是災民等待救濟物資送達時間，時間愈短愈好。

2. 服務的精確性與完整性：俗話說「兵貴精、不在多」，組織的服務項目琳瑯滿目，但若未能把握住顧客的需要也是枉然。相反的，如果服務的項目過少，而未能通盤考量顧客群的不同需求屬性，將使服務對象徒呼負負、報怨頻仍。

3. 服務的可靠性與公平性：服務提供的內容、數量，作業的程序、辦法，必須維持經常一致，使整個服務產出具有穩定性與可靠性。強調服務作業的標準化，除了可以提高可靠性外，也可避免人員對顧客的等差對待，造成有失公平的感受。

4. 服務的便利性：係指標的團體是否容易取得機構服務的程度，與機構接受顧客提出服務需求的管道有關。拜現代電子科技之賜，標的人口可以透過網際網路直接提出申請，並即時接受服務。基本上，設置較多元的管道供不同習慣的民眾選擇，較易獲得認同。

5. 服務場所的清潔、舒適程度：非營利組織因條件不同，辦事處所有大有小，但為了形成愉悅的心理氣氛，物理的條件應盡可能做到整潔舒適，綠色盆栽及乾淨廁所常有意想不到效果。

6. 服務場所設計對人身安全、殘障福利的關注：機構對於親臨辦公處所的民眾負有保障其身體安全的責任，室內的設計、物品擺設、機器設備等，皆應有安全性的考量。



此外，一個無障礙的空間設計，更能展現機構關切平等權利的胸懷。

7.服務態度與專業素養：第一線服務人員的禮儀與親切耐心的服務態度，決定了民眾對機構的第一印象，電話禮貌與詳盡回答更是顧客滿意度的保證。最重要的是服務人員是否有足夠的專業知能，解答民眾的困惑、協助解決問題；而非一問三不知，或是推三阻四，讓民眾留下無能不敬業的印象。

(二) 品質與重要性的交差分析

服務品質可以計較的層面相當多，如何就有限的人力、資源，選擇重點、安排優先順序進行改善，就成為管理的要項。非營利組織可以廣泛的應用機構外的專家諮詢小組，機構內成立品質委員會及品管圈，建立顧客申訴系統、意見箱，也可以定期或不定期進行顧客滿意度調查或服務品質查檢，以匯整與品質改善有關的資訊。累積定期紀錄的品質資訊，有助於我們觀察機構品質要求的實際表現，更可以從變動的趨勢中，發現比較緊要的問題。另外，我們也可以利用品質—重要性矩陣的方法進行交差分析，藉此發現品質問題的焦點，有助於擬定品質改善的策略計畫，如圖 3 所示。如果機構的品質表現落在 A 區間，我們靜觀其變化，注意是否有下降趨勢；落在 C 區間，則暫時不用處理；落在 B 區間，則須進一步分析問題發生在何種指標項目，據以對症下藥。

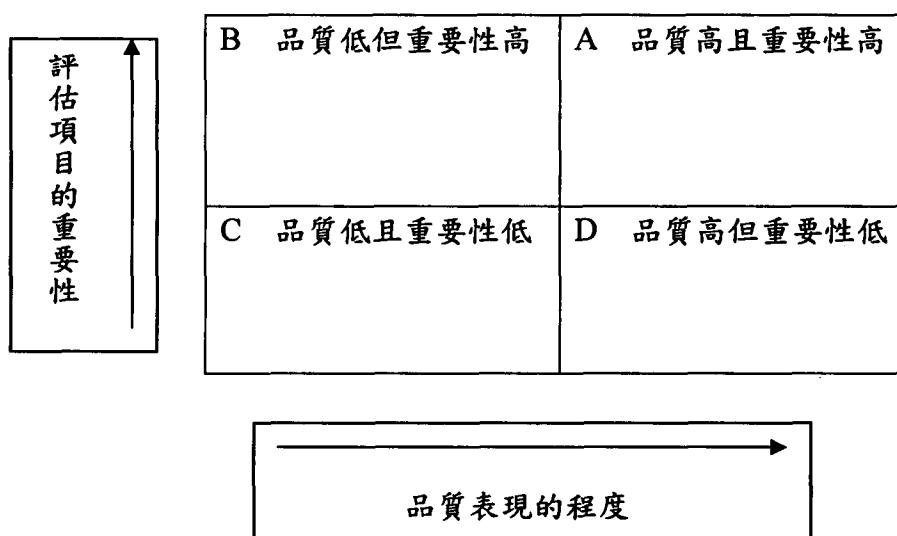


圖 3：品質—重要性矩陣舉例

資料來源：作者自製

三、績效比較與標竿管理

標竿管理是晚近被公、私部門頻繁使用的一種績效改進做法，即如前節所述，這套辦法在設定績效目標方面相當有效。簡單來說，標竿管理就是與其他性質條件類似的非營利組織相比，選擇業界竊楚龍頭機構的績效表現，做為本機構來年的努力目標；並從中學習仿效，以快速提升機構的能力。標竿管理談的是組織對「外部標竿」的比較和學習，但我們在推動績效觀念變革的同時，也可以刻意的塑造組織內的「明星部門（單位）」，透過成果發表或心得座談的方式分享經驗，以產生「學習火車頭」的效果，帶動其他部門的成長。初階的標竿管理大概的做法是，擇定標竿機構後，派員親赴現場取經，



主要針對服務傳輸的作業流程與相關的制度規定，全盤搬取借用或選擇試行。進階的標竿管理則不會停留在制度仿倣學習的境界，而是朝「統計標竿」(statistical bench-marking)的方向努力。

所謂統計標竿是指，針對一組共通且具關鍵性的績效指標項目，廣泛的搜集同類型非營利組織的實際表現資料，進行歸類、比較，以發現本機構在同業間績效表現的相對位置；並從中分析本機構的優勢與弱點，尋找績效改善的焦點項目。初階的標竿管理相信，「只要是第一名，所有的表現都是模範生」，但真實的情況並非如此，而使得標竿學習失焦。反過來說，如果本機構的總體表現是第三名，是否意謂所有的細項績效都是第三名；若未深予細究，標竿學習也會失焦。總之，選擇統計標竿做為績效管理的策略方法有幾項好處，第一，可以明確指出本機構在同業間的績效位置，是領先群還是落後群，進一步發現與其他非營利組織績效的確實差距。其二，可以較精確的標示出標竿學習的對象與學習的焦點。第三、組織可據此設定具挑戰性又不會離實際太遠的績效目標。統計標竿相關資料的蒐集並不簡單，惟有在相同或相類似的績效指標基礎之上，跨機構的資料統計比較才會有意義。一般來說，由類似同業公會的非營利組織協會，或是政府機主管機關來統一律定，較為可行。

肆、參考文獻

一、中文部分

江明修審定

2003 B. Weisbord 原著，《非營利產業》，台北：智勝文化事業公司。

2004a J. Doss 等原著，《企業型非營利組織》，台北：智勝文化事業公司。

2004b P. Brinckerhoff 原著，《非營利標竿管理》，台北：智勝文化事業公司。

肖鳴政等譯

2005 T. Poister 原著，《公共與非營利組織績效考評：方法與應用》，北京：中國人民大學出版社。

吳 定等

1999 修訂四版，《行政學（一）》，台北縣：國立空中大學。

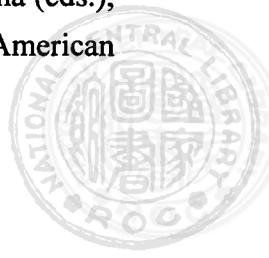
盧偉斯

2004 〈非營利組織的管理〉，收錄於吳瓊恩等著《公共行政學》第七章，台北：智勝文化事業公司。

二、西文部份

Anthony, R.

1977 “Can Nonprofit Organizations Be Well Managed ?” In D. Borst & P. Montana (eds.), *Managing Nonprofit Organizations*. New York: A Division of American



- Management Associations.
- Bozeman, B.
- 1987 **All Organizations are Public.** San Francisco: Jossey-Bass.
- Broom, C. A. et al.
- 1998 **Performance Measurement Concepts and Techniques.** Washington, D. C.: Center for Accountability and Performance of the ASPA.
- Kanter, R. and D. Summers.
- 1987 "Doing Well while Doing Good: Dilemmas of Performance Measurement in Nonprofit Organizations and the Need for a Multiple-Constituency Approach." In W. Powell (ed.), **The Nonprofit Sector: A Research Handbook.** New Haven: Yale University Press.
- McConkey, D.
- 1977 "Applying Management by Objectives to Nonprofit Organizations ." In D. Borst & P. Montana (eds.), **Managing Nonprofit Organizations.** New York: A Division of American Management Associations.
- McConkey, D.
- 1977 "The Future: Its Challenges and Its Problems." In D. Borst & P. Montana (eds.), **Managing Nonprofit Organizations.** New York: A Division of American Management Associations.
- Noe, Raymond A., et al.
- 2004 **Foudamentals of Human Resource Management.** New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Poister, T.
- 2003 **Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations.** San Francisco: Jossey-Bass.
- Wolf, Thomas.
- 1990 **Managing a Nonprofit Organization.** New York: Fireside Book.

