

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

高等教育行政全面品質管理績效評估之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2413-H-032-004-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：淡江大學教育政策與領導研究所

計畫主持人：張家宜

計畫參與人員：李怡禎、戴瑀珊

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 11 月 3 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

高等教育行政全面品質管理績效評估之研究

A study of administrations' performance appraisal of quality management in higher education

計畫編號：NSC92-2413-H-032-004

執行期限：2003年8月1日至2004年7月31日

主持人：張家宜 淡江大學教育政策與領導研究所

中文摘要

本研究旨在建構高等教育行政體系之 TQM 績效指標，透過文獻探討 TQM 之內涵、績效評估理論與各國品質獎評選標準，並分析比較國內外大學、政府與企業團體建立績效評估(Performance appraisal)制度之作法，資料採層級分析法 Analytic Hierarchy Process (AHP)，研究對象包括產官學界行政作業績效評估與人力資源發展二領域之專家學者，期兼顧理論與實務之周延，並提供高等教育機構行政體系推行品質提升活動之具體目標，確實發揮 TQM 促進高等教育經營績效之積極意義。

關鍵詞：高等教育、績效評估、全面品質管理

Abstract

Total quality management has become a trend in improving the performance and competitiveness of higher education institutions worldwide. Assessing the performance of administrators may provide appropriate information about the quality and functioning of the institution. There exists very little previous research on the appraisal of administrative staff's performance in higher education in Taiwan. The purpose of this study is to develop an evaluation model for assessing the administrator's performance appraisal criteria by examining the criteria of national quality award. Data analysis for this study will apply Analytic Hierarchy Process (AHP) and determine the appropriate weights for the criteria in the hierarchy. The results will provide guidelines for improving the quality of assessment and show what modifications might be needed. An important goal is to raise consciousness of the educational planners and administrators to be more aware of total quality management and its performance appraisal in Taiwan.

Keywords: higher education, performance appraisal, total quality management

1. 研究背景

WTO 後面對全球化競爭壓力，大學唯有提供最佳品質才是生存之道。「全面品質管理 (Total Quality Management, 簡稱 TQM)」近年來廣為高等教育機構運用，並視其為提高經營績效的重要理念，期能藉此

提升教學、研究、服務及行政的品質，確保學術優異、品質保證的目標。TQM 之成有賴良好之績效評估制度以為工作目標、檢討改進、甚至獎懲之依據。有鑑於此，歐美日等先進國家均設有「國家品質獎」，作為提昇產業及組織績效的指標，如美國國品獎於 1999 年起專設「教育類」獎項，將品質獎應用於教育和醫療產業；歐洲國品獎直至 2000 年才首度出現教育類得獎者；我國則於 2001 年增設「機關團體獎」，供醫療、教育、金融、保險、貿易、工商服務、財團法人、社團法人等政府單位以外之行業申請，而元智大學在 2003 年出線，成為第一個獲獎之教育單位。

國家品質獎既代表國家最高品質榮譽，自然成為眾人努力追逐之標竿，行之有年的評審制度本已相當嚴謹；然而，檢視美國國家品質獎對於教育機構皆訂有專門之評審標準「Education Criteria for Performance Excellence」，而我國國品獎之「機關團體獎」卻仍採用與其他行業類別相同之評審標準。事實上，教育機構之特性迥異於一般營利組織，在競爭愈趨激烈的高等教育市場，大學經營也無法像過去完全歸屬非營利組織模式，介於教育理念與市場導向之間的平衡，高等教育經營績效評估制度的標準更加複雜。因此，高等教育機構如何以 TQM 精神因應全球化競爭，並發展出適用之管理績效指標，實為提升國內高等教育品質之重要研究課題。

本研究旨在建構高等教育行政體系之 TQM 績效指標，透過文獻探討與系統化社會科學研究方法，確立研究問題如下：

1. 各國品質獎之評選標準與教育界應用情況為何？
2. 績效評估理論與在教育行政、政府機關與企業組織之應用為何？
3. 績效評估在高等教育行政單位之應用與指標為何？

2. 文獻探討

「績效評估」(Performance appraisal)即組織對員工在個人之工作績效與其發展潛能之有系統的評估，並對其所具有的潛在發展能力作一評斷，以瞭解其將來再執行工作任務之適應性及潛力，並做為薪資調整、升遷與獎懲的參考依據(林海清，民 90)。各國對政府部門行政人員之績效考評制度由來已久，且已逐漸隨著政府績效政策與為民服務內容的改變，而調整以績

效為導向的考評制度，並重視成員間的互動和面談，俾使績效評估制度發揮效用，高等教育機構長久以來扮演非營利組織從事教育服務之角色，政府部門行政績效考核制度應可對高等教育行政人員績效評估制度之建立提供相當之參考價值。

高等教育發展績效評估指標可參考製造業將投入原料轉換成產出成品的過程相關觀念，組織定位與目標、高等教育投入與產出因素、以及這些因素如何量化等，都是高等教育從事績效評估不可忽略的前提 (Johnes and Taylor, 1990)。Barnett (1994)提出高等教育四種定位：一是將高等教育視為高品質人力資源的培育處，則畢業生的工作所得與就業情況便是其績效評估之重點；二是將高等教育視為研究工作的訓練場所，則績效評估首重其研究的產出與教職員和學生在研究能力之精進；三是將高等教育視為提供教學與知識的有效管理機構，則績效評估方向應以各單位成本、師生比、財務狀況等相關資料為重點；最後則是將高等教育機構定位在發展終生學習，則績效評估的方向應放在特殊背景的學生、包含 21 歲以上的大學生、兼職學生與肢體障礙的學生進修等 (Tam, 2001)。

Harvey and Green (1993)認為高等教育牽連之利害關係人甚多，每個利害關係人對組織的期望與產出各異，故提出高等教育的品質概念是追求更好、持續不斷改進、達成目標、重視成本、與促進革新五種多元角度來闡述，意即提升學生素質並促進新知識的開展，而為因應各種不同的高等教育品質與績效定位，Tam (2001)提出「品質控制」、「品質保證」和「品質稽核」三種不同的品質督導模式作為績效評估的基礎。「品質管制」(Quality Control, QC)係指產品或品質產出是否符合預設標準，此種理念在高等教育中易讓成員缺乏系統觀，認為只要分內工作不出錯即可，而忽略品質對整體組織的重要性。有鑑於此，品管專家在生產過程中就應納入品管之理念，使品質在製造過程中能得到監督，謂之「品質保證」(Quality Assurance, QA)，特性是將統計分析運用在製程上，不但要察覺產品與服務的缺失，更要預防錯誤的發生，在高等教育機構中，品質保證需要組織全員對促進品質活動具有使命感，由上級主管支持與各單位主管配合才得以推行，而「品質稽核」則在於查核整個推行品質活度的組織各部門是否確實支援其教學任務、對於不同意見和利益是否能運用不同方法從事不同的產出績效評估。

Scott (1992)簡化績效管理與績效評估的模式，將變項集中於「過程」、「結構」與「結果」三方面，過程係指組織績效應從流程、系統、團隊運作方面來安排過程再造，使之發揮更大效率。結構則指層次扁平化各部門的組織結構調整等，結果則指可用組織特性做為推動及衡量的工具。而 Jones (2000)在組織績效

方面，則以「外部資源導向」、「內部系統導向」、及「技術導向」三方面作為管理活動和管理評估的依據，外部導向乃評估組織如何從外部獲得有價值的技術和資源，內部系統導向乃評估組織如何在短時間內反應其創新與功能的能力，技術導向乃評估組織有效轉變技術與資源，使之成為產品及服務。

為使績效評估工作因應時代變化所需，陳慶安 (民 89)提到績效評估有結合 IT (Information Technology)蒐集資料、評估組織績效重於個人績效、以過程與結果指標並重、以績效評估制度來持續改進、以及績效指標應結合組織願景與策略等五大發展趨勢。由此可知績效評估的未來趨勢與全面品質管理「持續改進」、「全面參與」、「資料基礎」與「品質承諾」等基本意涵不謀而合，相信以全面品質管理觀點為基礎建立績效評估指標不僅能提升組織經營績效，更能兼顧組織個人與整體之目標，因應時代潮流變動彈性調整績效方針，使高等教育機構逐漸轉型成為學習型組織。惟績效管理與評估之變項繁多，管理學者所提出之模式亦相當複雜，不易整合出一個適用於任何組織的模式，組織應依個體業務性質不同，選擇適合的績效管理與評估模式，以本研究而言，期將全面品質管理模式應用於高等教育行政績效評估體系，以提高學以提高學校行政效率、進而支援教學活動之進行，全面提升大學經營績效。

高等教育機構由於將學生視為主要「產品」，績效指標多將焦點置於學生成就與學生直屬之教學單位，對行政單位的服務與績效較為忽略，然在高等教育競爭白熱化的二十一世紀，社區大學、遠距教學、與終身學習之勢所趨，高等教育服務對象更加多元，為提供校內外正規學生與非正規學生的教育服務，行政單位與教學單位的支援合作更加重要，行政單位的工作績效不僅關係教學品質，更直接影響學校人力財力物力成本，以及整體社會形象，故高等教育行政單位之績效評估工作實為必須正視之課題。

3. 研究方法

由於國內教育界從事全品管相關議題研究者非常有限，且著力於高等教育者又十分稀少，為擴大知識獲取的來源，擬從國科會近十年專題研究計畫以教育全品管或績效評估發展為主題 或已推行全品管或 ISO 之大專校院行政單位一級主管之專家群作為問卷調查對象：

本研究依據行政院國家品質獎評選標準修訂編製「高等教育行政全面品質管理績效評估專家意見調查問卷」，以及「高等教育行政全面品質管理績效評估問卷」兩類問卷，前者由專家學者填寫，並以層級分析法(AHP)分析之，後者由淡江大學全校一二級主管與秘書同仁填寫，輔以七點尺度量表，藉此了解專家與

行政人員對國家品質獎評選標準在大學行政績效評估之重要性。

4. 資料分析與結果

4.1 專家問卷統計結果

專家問卷調查期間從 2004 年 3 月 15 日起至 7 月 15 日止共 120 天，問卷陸續回收後，先進行一致性檢驗，若有不符合一致性者，再請填答者重新填答，如此往返數回，直到達成一致性檢驗小於 0.1 之標準。總計回收有效問卷 21 份。符合一致性者，分別依照每一評估要素採模糊方式處理以建立各層級之成偶比對矩陣。分析後，得出以下結果：

第二層因素準則共有七個衡量構面，其特徵向量和優先順序分別為「領導與經營理念」(.289)、「人力資源與知識管理」(.153)、「創新與策略管理」(.146)、「顧客與市場發展」(.144)、「經營績效」(.144)「流程管理」(.063)與「資訊策略、應用與管理」(.061)。各因素下問項之特徵向量與優先順序分述如下：

4.1.1 領導與經營理念

此因素下共有五個問項，其特徵向量和優先順序分別為「高階經營層的領導能力」(.310)、「經營理念與價值觀」(.252)、「組織使命與願景」(.229)、「全面品質文化的塑造」(.138)與「社會責任」(.071)。

4.1.2 創新與策略管理

此因素下共有三個問項，其特徵向量和優先順序分別為「創新價值」(.400)、「經營模式與策略規劃」(.367)與「策略執行與改進」(.232)。

4.1.3 顧客與市場發展

此因素下共有三個問項，其特徵向量和優先順序分別為「產品(服務)與市場策略」(.461)、「顧客關係管理」(.376)與「顧客與商情管理」(.163)。

4.1.4 人力資源與知識管理

此因素下共有五個問項，其特徵向量和優先順序分別為「人力資源規劃」(.305)、「人力資源開發」(.207)、「人力資源運用」(.175)、「員工關係管理」(.174)與「知識管理」(.139)。

4.1.5 資訊策略、應用與管理

此因素下共有三個問項，其特徵向量和優先順序分別為「策略資訊規劃」(.489)、「資訊應用」(.274)與「網路應用」(.237)。

4.1.6 流程(過程)管理

此因素下共有三個問項，其特徵向量和優先順序分別為「產品流程(過程)管理」(.524)、「支援性活動管理」(.280)與「跨組織關係管理」(.196)。

4.1.7 經營績效

此因素下共有七個問項，其特徵向量和優先順序

分別為「顧客滿意度績效」(.233)、「人力資源發展績效」(.211)、「創新及核心競爭力績效」(.185)、「市場發展績效」(.160)、「流程管理績效」(.082)、「財務績效」(.070)與「資訊管理績效」(.058)。

由上可知，專家學者們認為國家品質獎評審標準中，對應用於高等教育機構行政績效評估而言，「領導與經營理念」最為重要，特徵向量.289 明顯高於其他構面。任何機構在全品管的推行與落實上，首重高階主管領導階層的大力支持，才得以成功，此結果與全品管文獻研究相符。而「流程管理」(.063)與「資訊策略、應用與管理」(.061)則被專家認為相對較不重要，特徵向量也明顯低於其他構面。此結果可能因為行政支援工作首重服務態度，全品管是一持續改進、追求更高品質以超越滿足顧客需求的態度，重視成員團隊合作觀念之組織文化，其基本精神觀與念之教育在行政人員工作績效評估上至為重要，而資訊(含網路)與流程管理偏向具體行政管理工具的實際應用操作，落實程度需視財力物力資源投入而定，但觀念教育與態度卻是行政服務之關鍵，故相較之下，資訊與流程管理重要性稍低。

4.2 行政人員問卷之統計結果

行政人員問卷調查期間從 2004 年 4 月 15 日起至 5 月 15 日止共 31 天，總計發出問卷 109 份，回收有效問卷 83 份，回收率為 76.14%。茲說明各評估指標重要性之頻次分析結果如下：

由七大主要構面觀之，行政人員認為 TQM 績效評估指標七大構面重要性之平均值皆在 5.3 分以上，即介於「重要」與「非常重要」之間，整體構面由高而低依序為「領導與經營理念」(5.55)、「創新與策略管理」(5.53)、「經營績效」(5.49)、「人力資源與知識管理」(5.43)、「資訊策略應用與管理」(5.32)、而「顧客與市場發展」以及「流程(過程)管理」平均值相同(5.31)，並列第六。就標準差而言，標準差數值最低者為「領導與經營理念」(0.37)、最高者為「顧客與市場發展」(0.54)。

4.2.1 領導與經營理念

行政人員認為領導與經營理念各評估指標重要性之平均值由高至低依序為「經營理念與價值觀」(5.85)、「組織使命與願景」(5.81)、「高階經營層的領導能力」(5.70)、「全面品質文化的塑造」(5.48)、以及「社會責任」(4.94)。就標準差而言，「社會責任」(0.73)之標準差數值明顯高於此構面中之其它評估指標，顯示行政人員對此一指標重要性看法之差異程度較大。

4.2.2 創新與策略管理

行政人員認為創新與策略管理各評估指標重要性之平均值大都介於 5~6 分，亦即介於「重要」與「非常重要」之間，且由高至低依次為「經營模式與策略

規劃」(5.60)、「策略執行與改進」(5.51)、以及「創新價值」(5.48)。

4.2.3 顧客與市場發展

行政人員認為顧客與市場發展各評估指標重要性之平均值皆在 5 分以上，亦即介於「重要」與「非常重要」之間，且由高至低依次為「產品(服務)與市場策略」(5.49)、「顧客關係管理」(5.35)、以及「顧客與商情管理」(5.10)。

4.2.4 人力資源與知識管理

行政人員認為人力資源與知識管理各評估指標重要性之平均值大都介於 5~6 分，即介於「重要」與「非常重要」之間。就標準差而言，「人力資源開發」(0.65)之標準差數值明顯高於此構面中其它評估指標，顯示行政人員對此一指標重要性看法之差異程度較大。

4.2.5 資訊策略、應用與管理

行政人員認為資訊策略應用與管理各評估指標重要性之平均值皆在 5 分以上，亦即介於「重要」與「非常重要」之間，且由高至低依次為「網路應用」(5.36)、「資訊應用」(5.35)、以及「資訊策略規劃」(5.26)。就標準差而言，「資訊策略規劃」(0.71)之標準差數值明顯高於此構面中其它評估指標，顯示行政人員對此一指標重要性看法之差異程度較大。

4.2.6 流程(過程)管理

行政人員認為流程過程管理各評估指標重要性之平均值大都介於 5~6 分，亦即介於「重要」與「非常重要」之間，以「產品流程(過程)管理」之平均數值最高(5.40)，而「支援性活動管理」、「跨組織關係管理」平均數值相當(5.26)，並列第二。

4.2.7 經營績效

行政人員認為經營績效各評估指標重要性之平均值皆在 5 分以上，亦即介於「重要」與「非常重要」之間，而被認為重要性最高之前三者依次為「財務績效」(5.61)、「人力資源發展績效」(5.57)、以及「顧客滿意度績效」(5.50)。

不論從構面或評估指標，眾數值皆介於 5~6 分(即介於「重要」與「非常重要」之間)，可見行政人員對此績效評估指標之重要性有高度認同。所有評估指標中，以「經營理念與價值觀」之標準差數值最小(0.36)、平均數值最高(5.85)，顯示行政人員對「經營理念與價值觀」重要性看法之差異程度最小，並認為其重要性介於「重要」與「非常重要」之間；而「社會責任」則是所有指標中標準差數值最大者(0.73)，亦是平均數

值最低者(4.94)，顯示行政人員對「社會責任」重要性看法之差異程度最大，並認為其重要性介於「有點重要」與「重要」之間。此結果可能因為行政人員面對市場激烈競爭、辦學經費來源緊縮等壓力下，在市場導向與教育理想兩者間陷入兩難。

整體而言在所有構面中，行政人員對「領導與經營理念」之重要性看法差異程度最小(標準差 0.37)，並認為其重要性程度最高(平均數 5.55)；對「顧客與市場發展」之重要性看法差異最大(標準差 0.54)，並視其及「流程(過程)管理」重要性程度最低(平均數皆為 5.31)，由此可知 TQM 理念被視為重要關鍵之「顧客與市場發展構面」在此七大構面中不僅被認為重要程度相對最低(但眾數仍在 5，表示重要)，此與張家宜、王令宜與李怡禎(民 92) 研究結果相符。上述結果恐因問卷者多為行政同仁，在此研究課題上將以自身業務之績效評估內涵作為考量，「流程管理」與「顧客與市場發展」兩構面內涵較偏向個人工作具體評估項目，若自忖能力上較難達成評估指標描述者，則給予相對較低之分數。但「領導與經營理念」、「創新與策略管理」、「經營績效」與「人力資源管理」則偏向單位或更高領導階層之任務內涵，給予較高重要性評比可能也反映出填答者對工作環境之期望。

5. 結論與建議

不論從專家角度或行政人員角度，雙方均肯定此標準對高等教育行政全品管績效評估之重要性，且「領導與經營理念」均同被視為績效評估中最重要之構面；「流程管理」則同被雙方視為相對較不重要之構面。而「創新與策略管理」與「經營績效」在雙方觀點中的重視程度相當。

整體而言，專家評估意見與文獻資料較為相符，而行政人員之評估結果可能部分反映出對個人工作與組織環境之期望，而與專家意見有所差異。績效評估指標代表組織對成員工作表現之期望，也直接影響成員工作持續改進之方向，高等教育行政單位推行績效評估時，建議應以專家意見為依據，瞭解行政人員對高層領導單位之期望，與個人工作內容能力之培養，以符合績效指標內涵要求，使績效評估指標確實發揮提升組織整體行政個人工作績效之最終目標。

8. 參考文獻