



邁向績效導向的 地方政府管理

壹、績效管理為提升 縣市政府施政效能 的重要工具

縣市為地方制度的核心，在精省之後，縣市之自治法人地位益形鞏固。依據現行地方制度法之規定，我國縣市自治團體之組織型態屬於「權力分立制」，地方行政首長與地方議事機關均由人民直接選舉產生，各自掌理行政權與立法權，並且分別向選民負責。在這樣的體制下，代表行政

權的縣市長實為地方政府的首腦，而縣市政務為了實踐其競選諾言，縣市政府的功能就必須加以強化，否則首長根本難以領導縣市政府組織，施展抱負，以兌現選舉政見。

縣市政府組織施政功能之良窳，直接影響地方自治事務之推行；然而，如何在資源有限的條件下，提升縣市政府組織的管理績效實為當前重要的課題。近年來，績效管理已成為世界各國推動政府再造主要的改革工具，不少國內學政界甚至將之視為提升行政效率的重要管理手段，故建立



績效導向的地方政府管理已成為當前地方自治研究中相當重要的改革課題。

關於績效管理的意義，根據國家績效評鑑中的績效衡量研究小組（Performance Measurement Study Team, 1997）的界定，它是指「利用績效資訊協助設定共識的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程。」依此，績效管理係對於公共服務或計畫目標進行設定與實現，並對實現結果進行系統性的評鑑過程，這個過程可能包括下列幾種不同的功能性活動（註1）：

一、績效評估（performance evaluation）一係指一個組織試圖達成某項目標、如何達成與是否達成目標的系統化過程；績效評估的對象並不是個人的績效，而是以組織績效為主。

二、績效衡量（performance measurement）一為了解決績效評估，必須設計一套足以衡量組織目標實現程度之指標系統，俾進行不同機關與不同時期的比較；衡量公共計畫施政成果的指標，通常包括量化與質化指標兩大類。

三、績效追蹤（performance

monitoring）一係指對於公共計畫目標的實踐過程所進行的持續性考核與記錄，如工程進度是否落後？預算是否按預定計畫支用？

依此，績效管理係指蒐集績效資訊、進行績效衡量、設計與執行適當的績效管理系統、推動績效評鑑的整體活動過程。既然績效管理是一個整體性的管理活動過程，就不能單靠領導者本身的強勢權威，而是要以「上下一心、全員參與」的方式才能展現高績效的工作團隊。因此，績效測量不是一種上級對下級的懲罰行動，而是一種正面成果的共同追求：績效測量的設計應與民眾、組織成員與利害關係人共同分享，否則絕對無法實施成功。

貳、「行政院所屬各機關施政績效評估要點」的內涵

近年來，執政當局在面對競爭日益激烈的國際情勢，以及國內社會民眾與企業界人士對於提升政府效率的強烈要求下，實施績效管理一直是社會各界關切的焦點。經過多年來產官學界在理論上與實務上的探索與批判，已累積不少相關的知識與建制構



想。新政府上台之後，行政院研考會積極推動績效管理計畫，在短短一年內，於九十年五月十七日頒佈「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，該要點的頒佈象徵著我國公共事務管理已經正式邁入績效管理的行動階段，令人欣慰；個人深切盼望政府機關確實能夠落實績效評估要點，為民眾與企業界創造出色的施政績效。

根據要點規定：行政院各機關每年應於三月十五日前提交「施政績效報告」，該績效報告應載明下列事項：一、年度績效目標及衡量指標；二、年度績效目標達成情形；三、原訂目標未達成之原因及改進措施；四、整體執行績效。

績效報告中最關鍵的工作為研擬發展績效目標，該目標可分為「策略績效目標」及「年度績效目標之評估」；前項係指各機關依據組織、功能、職掌及業務推展之需求，提出以四年為期程，預期達成之中程施政目標；後者則係指各機關為達成策略績效目標，每年度應訂定之具體性目標。同時，各機關擬訂之策略績效目標及年度績效目標，應具備下列特性為原則：

- 一、代表性—可涵蓋機關重點業務推動成果。
- 二、客觀性—可依客觀方式加以評估。

三、量化性—可具體衡量。

此外，各機關應訂定衡量指標，衡量指標分為共同性指標及個別性指標。共同性指標由各機關就預算執行、顧客滿意度、提升服務水準、降低服務成本等自行選列；個別性指標，由各機關依組織任務及業務性質自行訂定。

總之，該要點之內涵與學理上所謂的績效管理雖然仍有一段差距，依舊有許多有關績效管理之關鍵步驟，並沒有在該要點中表達出來；然而，畢竟這是一個好的開始，走出第一步總比沒有採取任何行動還好，只要年年進步，相信未來必能產生相當大的管理功效。

該要點雖未強制規定地方政府一定要遵照實施，然而，誠如前述，建立績效導向的地方政府管理對於縣市首長領導縣市政府組織，實踐選舉諾言，施展施政抱負具有密切的影響，故地方政府首長仍可考慮加以實施。

參、實施績效管理的程序

實施績效管理的程序，主要是包括下列階段，每一階段皆應努力加以貫徹實施，不能虛應故事，否則必將流於形式而導致流產的命運：

一、機關願景的型塑



共同願景（*shared vision*）是任何組織永續發展的關鍵要素，沒有願景，組織便欠缺衝勁力與生命力，充其量僅能作一個適應型的學習（*adaptive learning*），以「滿足現狀」為目標，無法創造組織的發展生機。例如，麥金塔電腦公司（Machintach）如果沒有與IBM齊名的願景，如何能夠創造今天在電腦市場中的一席之地？影印機公司佳能（Cannon）從一無所有發展到與全錄（Xerox）一樣擁有相當的市場佔有率，何嘗不是其追求卓越的願景力量？故型塑地方政府機關的願景是實施地方績效管理的第一步。

所謂共同願景是組織成員大家心中共同願望的景象，它不是一種空幻的理想，而是一股令人深受感召的内心力量，大家願意為這個目標而努力付出，而無怨無悔的真心追求，因此，願景可以凝聚團隊共識，凝聚組織成員無限的創造力，它是一種創造型的學習（*generative learning*），以「追求卓越」為目標。如何型塑政府的共同願景呢？必須要每位領導者與部屬都能夠行願（*commitment*），真心誠意地對願景產生認同感與支持感，並且願意採取適當手段去實現，必須要做到「我願中有你，你願中有我」的境地，否則願景都將成為空中樓閣，不切實際（註2）。

基此，地方政府實施績效管理的第一步驟在於努力尋求下列三個問題的答案：（一）該機關的未來發展願景為何？（二）機關之基本任務為何？（三）機關的未來願景是否為基本任務所無法達成者？地方政府的發展願景可以由縣市長的智囊團隊，結合一級機關首長與專家學者共同激發創設出來，至於政府機關的基本任務則可以從機關的組織條列、規程或其他法令中加以界定出來，兩者加以比較，願景一定是透過基本任務可以實現的，如果超出法定任務以外，則願景就成為空中樓閣。

二、策略目標的研擬

策略目標是一個能夠兼顧機關本身特性與外在環境變遷的目標，它是對於組織競爭力的提升極有幫助的「羅盤」；因此，策略目標不能成為講求對仗工整、詞藻華麗而毫無策略意涵的文字遊戲。

麥康基（註3）（McConkey, 1975：53）指出：目標是想要達到的最後結果（*end result*），一個「好」的政策目標必須說明3W：最後結果是什麼（*what*）？完成該結果的預定期為何（*when*）？那些單位負責實現該目標（*who*）？他認為一個有意義的目標應該具備下列條件：（一）優先性：政策目標一定可以依據某項標準，排列其優先順序；（二）明確



性：政策目標必須具體化、可測量化，千萬不能太過含糊；（三）務實性：政策目標必須可能是實現的，不能設計該機關組織無法達成的目標；（四）職責對稱性：政策目標必須與該機關的組織職掌相配合，不能超過該機關之管轄範疇；（五）創新性：政策目標必標隨著社會民意的脈動與世界潮流的演進而更新，俾使機關的政策目標跟得上世界潮流與民意取向。

目標通常可以分為「機關總目標」、「部門主目標」與「單位分目標」：

(一) 機關總目標—意指一項政策或計畫的總體性與策略性的目標，它指出了一項公共政策或計畫的大方向，表現出該組織的總體任務與職掌，因此，總目標的設定必須是宏觀的、前瞻性的、整體性的、整合性的，它具有引導組織是否能夠健全發展的關鍵要素。例如：台北市政府的中程計畫總目標之一是要建立台北市為「資訊效率的城市」，這是配合今天電子網路的發達而設定的目標。

(二) 部門主目標—一旦設定總目標之後，接下來的一個層級是主目標，主目標通常可以有好幾個，須視政策內容與組織任務

而定，總目標與主目標之間的關係是一種「隸屬」的關係，主目標不能脫離總目標之系統，否則就不成為主目標；而集合所有的主目標就成為總目標。例如：繼續前面的實例，主目標可能是：「建立完善的市政資訊系統」或「建構市民電子網路系統」，一個是代表「市府」立場，另一個則是代表「市民」立場，如何從市府與市民的立場實現「資訊效率城市」的總目標。

(三) 單位分目標—在每一個主目標之下，可以設定層級更低的分目標，分目標之數目也可以好幾個，但同樣必須與總目標、主目標之間形成隸屬關係，例如在「建立完善市政資訊系統」的主目標下，分目標可以是：「建立完善的財務資訊系統」、「建立完善的人事資訊系統」等。

將前面三種目標，按照高低層級加以排列，就形成一個政策目標階層體系 (a hierarchy of goals)，我們必須注意這些階層目標之間的關係：

(一) 政策目標必須反映機關職掌與組織任務，否則目標之涵蓋面過大，可視為機關的越權，於法所不容；

- (二) 目標必須是具體化與可測量化，例如：預算達成率、實績成長率、節約率、工時效率、安全衛生指標等，以自來水公司而言，如售水量、配水量、稅前盈虧、水質合格率、自來水普及率等；
- (三) 一個「好」的目標必須是問題導向的，必須根據問題診斷的原則設定組織目標，以改善組織的弱點；
- (四) 政策目標之間最好有互斥性、排他性，使得各目標主管機關能夠依據目標設定範圍，以研擬執行方案，否則容易造成職掌重複的現象；例如：「財務」與「人事」資訊系統目標的劃分相當清楚，不致產生混淆；
- (五) 一個可以落實的「好」目標必須是「系統化」與「一致化」的目標，前者係指政策目標能夠呈現「階層化」與「系統化」，後者則是指組織內所有的部門都應該全體一致投入目標的設定與實現活動，不能將該項責任丟給上層主管或業務部門。
- (六) 政策目標之語句必須「簡、淺、明、確」：研擬政策目標所使用之語句，通常要把握「簡、淺、明、確」的標準，有

時甚至講求文字的對仗工整，不過我們千萬不要「以文害義」，如果找不到適當的、對仗工整的詞彙，寧願採用足以精確表達該政策目標的語句。

三、行動策略的規劃

古代的兵書告訴我們，打勝仗的秘訣是：「運籌於帷幄之中，決勝於千里之外」，換言之，針對我方與敵方之優缺點進行客觀的理性分析，然後再分析戰場的特性，那些是可以利用的地勢，那些是危險的地點，這種理性分析方式就是一種策略規畫過程（註4）。因此，策略規畫簡單的來說，就是指「一方面先行了解自己的優勢條件與弱勢條件，另一方面則注意在環境變遷的特質，掌握機會，逃避威脅，以研擬可行創意的行動策略，就是SWOT」。

(一) 機關內部能力的優勢（S）與劣勢（W）分析

當我們進行策略規劃，首先必須先行了解自己部門的優勢與劣勢：

1.我們的「優勢條件」在那裡？優勢條件通常是機關本身所具備執行某項特定任務的「長處」、「優點」或「籌碼」；這些長處、優點或籌碼都是與其他類似機關組織相互比較所產生的競爭性優勢；機關的優勢可能來自於組織成員的動機、組織文化、組織資源或組織能力等。

我們必須要充分了解，並且加以發揮，然後可以創造組織生機。

2.我們的「弱勢條件」在那裡？弱勢條件通常是指機關本身無法執行某項特定任務的「障礙」、「弱點」或「問題癥結點」，這些弱勢條件的來源與優勢條件相同，但是對於組織未來發展卻是致命傷。我們必須掌握這種限制因素，並且加以改進，如此方能設計可行的發展策略。

依此，我們進行策略規劃的第一步是：認識自己的弱勢條件，並且加以改進，然後再發揮自己的先天優勢條件，如此才能達到真正掌握機關的特性。

(二) 機關外部環境的機會 (O) 與威脅 (T) 分析

政府機關所面對的外在環境中，可能存在著許多的「機會」，有待我們開發利用；但也可能是一種「威脅」，限制策略實現之可能性。無論是機會與威脅，當我們分析這些外在環境的特性時，必須掌握以顧客需求為導向或以市民需求為中心的環境特質，換言之，主要是分析商業市場或選民市場的問題，當組織碰到「機會」時，我們不要得意忘形，要盡量納入策略規劃過程中，作為推動策略的「有利時機」；但當組織遇到「威脅」時，也不要灰心喪志，要想辦法加以

轉換。例如：「經濟不景氣」的外在環境，造成空屋率的增加，顯然是建築業者的「威脅」，但對於房屋仲介業者而言，卻是千載難逢的「機會」。寒冷的冬天，對於毛衣或大衣業者而言是一項「機會」，但對於冷氣機業者或冰品業者而言，則是一項利空的「威脅」。至於週休二日制的到來固然是許多休閒業者的「機會」，但如果遇到天氣濕冷加上颳風的日子，絕對是戶外活動業者的「威脅」，但卻是室內活動業者的「機會」。

行政機關所謂的外部環境，通常包括政治、經濟與社會環境，很難明確加以界定；它可以從下列三個角度來思考：

- 1.總體環境—這是指整個中華民國的環境，包括經濟、外交、兩岸關係、社會、教育、政治等環境；例如：我國平安渡過東南亞的「金融危機」，這種穩定的經濟發展是一項利多的總體環境。
- 2.政府環境—這是指不同的政府層級面臨的政經與社會環境而言，這些環境的特質必須從政府層級（中央、院轄市與縣市政府）的角度加以考量；例如：繼續前述的實例，穩定的經濟環境對於台北市府的機會乃是「良好的企業募款環境」。
- 3.競爭環境—這是指機關與機關相互



競爭的環境而言，本機關若與其他機關相互比較，是否具有競爭上的相對優勢？例如：以人口密度與自然資源而言，高雄市與台北市何者更具有競爭上的優勢？

四、績效指標的建立

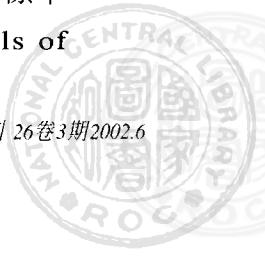
根據該策略目標，採由下而上的模式（註5）由業務部門到幕僚部門，協商研議可操作化的績效指標，最後不要忘記將指標公諸於社會大眾，讓民衆自由評論，俾得到民衆的支持與認同。然而我們經常聽到的迷思是：政府機關的業務是無法量化的，無法研擬績效指標，根本不可能實施完整的績效管理。因此，績效管理為容易量化的業務創造「機會」，卻為那些無法量化的業務製造「威脅」。的確，政府機關許多業務是無法量化的，無法完全製作出可以量化的指標；即使製作出可以量化的績效指標，通常其意義不大。事實上，績效管理並不認為「量化指標」是唯一可以接受的指標，其實許多業務如果無法量化，仍可以依其業務性質研擬出「質化指標」，甚至若干不適合以績效管理表現的公共事務，仍可享受適當的「豁免權」，另以專案方案陳報年度績效成果報告。一九九三年美國政府績效與成果法固然規定每一聯邦機關都應該提出「每一計畫活動的相關產出、服務水準與結果」的年度

績效計畫報告；但該法中也指出：績效指標不一定要完全的量化，亦可向管理預算局要求設定「非量化」績效指標。

依據學者的看法，從績效指標是否可以量化的程度，可以分成兩大類：（一）量化指標—可以用統計數據加以表示的指標，如單位成本、產出比例、佔有率、接收率、製造率等都是；（二）質化指標—此乃是涉及價值評斷的指標，僅能以主觀感受加以表示，如抱怨分析、滿意水準、個案評鑑、例外報告（註6）。這兩大類指標，地方政府機關都可以嘗試訂定，不一定非要運用量化指標不可。

五、績效標準的學習

在績效評估活動中，最常使用的制度是「標準學習」（benchmarking learning），所謂「標準」係指找出績效最卓越的廠商、公司或政府機關，努力學習其所以卓越的理由，加以吸收，然後將所學習的心得，納入改革行動中，以提高機關的績效。標準學習是提升企業生產力、產品品質與滿足顧客需求最佳的管理工具。績效標準訂定是一種過程，它並非企圖去證明你是最好的，而是學習如何成為最好的；因此，績效標準設計本身並不會改進績效，但是它卻能提供如何改進績效的資訊。因此，有人說：標準設計是追求卓越的模式（models of



excellence)。例如，美國電信科技(Ameritech)擁有6萬8千位員工，曾推動電信工業標竿協會(Telecommunication Industry Benchmarking Consortium)，其中有18個公司加入該協會，佔北美洲電信市場的98%，他們以績效標竿體系提高產品品質。

一般而言，標竿學習的設計可以分成兩種類型：一為內部標竿設計，主要係以政府各部門為學習對象，希望提高各部門之生產力與品質；二為外部標竿設計，主要係以卓越企業為取法對象，希望創造組織的成長空間。外部標竿設計經常比內部標竿設計更能激發組織成長的動力，例如，以愛爾科雅公司(Alcoa)的經驗而論，內部標竿設計會提高20%至30%的改進率，外部標竿設計則至少達到40%至70%的改進率。因此，標竿學習是一種不分公私部門、見賢思齊的全面學習運動。

六、績效合約的簽訂

經過上述步驟之後，就可與各基層主管或一級主管簽訂績效合約，簽訂該合約之目的為確保主管人員真心誠意承諾實踐績效目標，如未完成，除非是不可抗力因素，否則將依該合約規定進行減薪或處罰。以台灣目前的狀況而言，恐怕不易做到此點，但至少可以將之當作是不具法律拘束力

的「君子協定」，開放給社會各界及民衆檢視批評，以昭公信，俾作為檢視其績效的參考依據。

一般而言，績效合約的格式甚多，茲以戶政事務所的績效管理為例，根據前述各項步驟，嘗試研擬績效合約內容如下，實施績效管理的機構就可以根據這個合約內容進行管理(參見表1)。

肆、結語

績效管理已經成為當前世界各國改革政府的主要工具，其實施的困難度甚高，目前社會上也存在不少的迷思亟待破解，期望本文的探討能夠發揮拋磚引玉的作用，為地方政府實施績效管理貢獻棉薄之力。

儘管目前許多學界人士對於當前政府所欲推動的施政績效評估要點有許多憂慮，例如：許多人質疑，追求績效的結果容易造成機關間、組織成員間的惡性競爭，以致於績效好的機關永遠成為領導者的寵兒，不容易出現績效的機關則如棄兒，備受冷落。

其實，這是一個講求團隊合作的時代，績效管理之目的不是創造個別的英雄，而是要創造高績效的團隊，因此，績效管理並不重視個人績效，但卻非常重視機關績效、組織績效或政府績效。當我們評比各機關的績效



表1 績效合約的範例

部門願景	績效目標	行動策略	績效指標	實施結果
建立銀行櫃員式的服務水準與態度	快速便捷的證件服務流程	實施品管圈，圈名為「喜樂圈」	提升公文處理時限為3天	3天，圓滿達成
	親切和藹的櫃臺服務態度	實施禮貌態度評比競賽	平均每月民眾抱怨件數降至50件	70件，尚未達成，原因：部分同仁因工作繁忙，服務態度有待改善
		委請學術單位從事滿意度調查	民眾滿意度提昇至80%	75%，有待努力

本人…○○○……同意此份績效合約所記載之內容，並且願意以顧客至上、民衆優先的服務態度，積極各項採取改革行動，加以貫徹實現。

合約期限：○○年○○月○○日至○○年○○月○○日

主管簽名：

實踐者簽名：

時，應該是要求各機關自己比自己，今年的績效是否比去年的績效好多了呢？如果不好的問題在那裡？應如何加以改進？作者認為，各機關的業務性質不同，如何能夠相互比較？因此，只有「現在的自己」挑戰「過去的自己」才是績效管理的精髓，如此

就不至於產生「紅頂機關」與「棄兒機關」的差別，如果不幸出現這樣的現象，那只是領導者的錯誤認知，必須透過績效管理的監督與制衡機制才能加以糾正。

事實上，績效管理的出現主要是希望能夠破解當前現行公共服務模式



的困境：只管「投入」，勿論「產出」。換言之，過去政府機關總是認為：只要公共政策具備程序的正當性與正義性，政策績效究竟如何，大多不願聞問。因此，我們可以每年收了許多的空氣污染防治基金，而大都會的空氣污染卻依然嚴重；民衆在高速公路上雙手奉上多少的通行費，但塞車的時段與路段卻依然故我；淡水河的整治投入了多少預算，今天成果又是如何呢？由此看來，過去政府官員似乎都太強調爭取預算資源、爭取人

力、增加授權、擴大參與等「投入指標」，很少人會去衡量擴編後的預算與組織規模到底產生那些實質效益？爭取的員額是否發揮人力效果？擴大授權是否使民衆滿意度提高？參與是否減少民衆抗爭？這些都是績效管理非常重視的課題，也是地方政府領導者必須正視的課題。在資源稀少、爭食財政大餅愈形困難的狀況下，強化地方政府的績效管理機制實為當務之急。（作者現任國立台北大學公共行政暨政策學系教授）

附註

- 1.丘昌泰，公共管理，元照出版社，民89。
- 2.郭進隆譯，彼德聖吉著，第五項修練，天下文化出版社，民85。
- 3.McConkey, Dale D. MBO for Nonprofit Organizations, New York : AMACOM,1975.
- 4.丘昌泰，公共管理：理論與實務手冊，元照出版社，民89。
- 5.最理想的由下而上模式為先由各單位的科長負責提出初步的績效評估指標，然後逐級上報匯總整理，最後聘請學者專家加以診斷修正，然後公布在網站上供民衆提供各種不同意見。
- 6.Osbrne, Stephen and Nutley, Sandra. 1994. The Public Sector Management Handbook. Longman.

