

政府再造績效管理策略之研究

政府再造強調以顧客需求為導向，追求績效為目標，只有衡量政府績效，民衆才能知道政府施政作為，瞭解政府回應能力，故如何加強施政成果報導，評估政府施政效能，並應用於政策形成及管理工作，實為當務之急。

◎ 汪家淦（國防部後備司令部主計處會計審計官）

壹、緒論

1990年代全球政府興起「政府再造」運動，強調以顧客需求為導向，對各機關施政採取充分授權方式，以追求績效為目標，期使政府的公共服務更能貼近人民的需求，同時加強行政效率與課責，期望建立一個「成本最少、效率最高、回應最快、品質最好」的企業型政府。

績效衡量在政府回應方面扮演相當重要的角色，因為只有對政府的績效進行衡量，民

眾才能知道政府各部門的施政作為如何，且使得課責變成可能。然而公部門計畫成果的衡量通常相對上較為困難，如來自公部門績效「衡量能力」的過度樂觀期待，且為達成績效出現「資料造假」以及「挑軟柿子吃」的行為，將會使得績效衡量失真。

進入21世紀之際，全球化趨勢蔚為風氣，新的挑戰紛至沓來，依「瑞士洛桑國際管理學院」(IMD)發布的世界競爭力排名，主要評比項目包含政府效能、基礎建設、經濟表

現、企業競爭力等四項。根據IMD發布的資料顯示，在受評比的經濟體中，我國自2005年的第11名，至2010年的第8名最佳成績，期間排名雖有起落，惟「政府效能」面向之評比名次均落後於「企業競爭力」，顯示公部門仍有努力空間。又「政府效能」除係評估指標之一，如該項次排名進步，將有助於國家整體競爭力提升外，且「政府效能」更居於火車頭之領導地位，以政策、效率及能力帶動私部門向前邁進，迎向世界競爭潮流及國內

快速變遷多元社會的考驗。

我國政府會計觀念公報第2號：「政府會計報告之主要目的在提供有用資訊，以供報告使用者，對有限資源作最佳配置，及評估政府之公開報導責任、施政績效責任及財務遵循責任」，故「施政成果及其有關成本與效益之資訊」在政府會計之表達相對重要。

貳、美國及我國機關組織績效評鑑制度之研究

一、美國聯邦政府績效與成果法(GPRA)及其發展

美國在1990年的「首席財務官員法」，要求聯邦機構的首席財政官員必須對其機關計畫績效研訂測量方法。1993年的「政府績效與成果法」，則進一步要求政府機關提供五年期策略計畫、年度績效計畫、年度績效報告，該法案並規定各部會應評析外在環境變

遷與內部執行能力，澄清組織未來發展需要之優先順位，訂定中程施政目標及相關發展策略。

2001年Bush提出五大「總統管理議程」(PMA)，即強調「預算與績效之整合」，並要求聯邦各部門評估在「人力資本」、「競爭力採購」、「財務表現」及「電子化政府」之執行成效；各機關應訂定「現狀」與「進展」2項衡量指標，依據各部門遵行評量標準之程度，給予綠、黃、紅燈三種等級。

依據美國智庫績效研究中心(The Performance Institute)發展的績效管理模式，績效衡量是用以測量政府機構的活動，並轉換為成果的過程；而計畫的績效評估則是基於組織的努力，了解機構對外部顧客或標的影響力的過程。有關中程施政計畫中，建議部會儘量參採與部會業務性質相關之國家競爭力指標，納為衡量指標，係為增加客觀之外部

訊息，使政府之施政內容得與國際接軌，提升施政績效品質。

二、我國政府績效評估制度之發展

(一) 績效評估制度之沿革

我國績效評估制度之開始可溯自民國40年，行政院公布實施「行政院所屬機關考成辦法」，開始建置及推動有關政府機關的績效評核工作。其後發展概略可分為五個時期：實地考核時期（民國58年至59年）、全面、重點考核時期（民國60年至74年）、擴大考核項目時期（民國75年至81年）、施政重點項目考核時期（民國82年至90年）、組織與政策績效分層考核時期（民國91年起迄今）。

鑑於政府績效管理革新的風潮，我國於民國90年，仿效美國聯邦「政府績效與成果法」之精神，訂頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並自次年起正式實施此

績效評核制度，希望促使院屬各機關積極落實績效評核及管理工作，故於98年將評估要點修訂為「行政院所屬各機關施政績效管理要點」（以下稱「管理要點」），考成項目可區分為「機關施政績效評核」及「個別施政計畫評核」，考核方式採書面審查方式辦理，必要時施以實地查證。

（二）「績效評估」與「施政計畫」之結合

我國施政績效評估制度基本上係採平衡計分卡（BSC）之精神，從「業務成果」等面向，訂定各機關之策略績效目標、年度績效目標及其衡量指標，並分別列入各機關之中程施政計畫及各年度施政計畫內。除可充分整合各機關的策略規劃、計畫執行及施政成果評估等環節，以提升整體行政效率及服務效能，並將引導後續年度施政之策略，亦可作為衡量各機關施政績效之重要管理工具。

（三）「行政院所屬各機關施政

績效管理作業手冊」概述

依行政院研究發展考核委員會98年4月頒行之「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」，重要內容摘述如下：

1. 公部門治理是世界各國施政良窳的重要關鍵要素，瑞士洛桑國際管理學院（IMD）、世界銀行（WB）等辦理國際競爭力評比著稱之機構，在評比政府效能與競爭力方面，均強調追求「優質政府治理」，其中又以透明度、課責性、公共參與、效能四大原則（TAPE）最為廣泛應用。
2. 在前開四大原則之核心價值指導下，各機關應依據總統政見及院長施政理念訂定其施政重點及推動策略，同時運用「平衡計分卡」精神，分別從「業務成果」、「行政效率」、「財務資源」、「人力資源」等四個面向，以證據為分

析基礎（evidence-based），檢討施政績效，有系統的將組織的願景和策略，轉化為一套全方位的績效量尺，以策訂各機關之關鍵策略目標及關鍵績效指標（KPI），每年據以評估各機關施政績效之良窳，俾建立完備之管理制度。

3. 為使績效管理制度更具彈性創新並與時俱進，由原每4年整體檢討更新作業，修正為每年滾動式檢討更新未來4年施政藍圖，同時配合自主、彈性、鬆綁及透明化之現代管理原則，改採低密度管考機制，強化各機關自主管理能力，客觀公開評估機關績效，以落實績效管理課責之精神。

參、我國績效管理制度之檢討與建議

一、績效管理制度之檢討

(一) 李家祥、汪進揚等於2007年國防管理學術研討會中所提「我國政府施政績效預判行為與績效評估影響因素之研究」報告之結果摘述如下：「以2002至2005年四年施政績效資料統計分析結果，顯示施政績效值訂定之預估精度尚待提升，且各機關績效目標值低估所形成之『低估指標比值』顯著高於『高估指標比值』，各項指標無法以合理、明確可衡量之數量或效率值訂定，以致達成值高出所訂目標值甚高」。98年訂頒之「管理要點」，雖強調「以證據為分析基礎」檢討施政績效，且為使績效管理制度更具彈性，修正為每年滾動式檢討更新未來4年施政藍圖，然各機關訂定關鍵策略目標及關鍵績效指標（KPI）時，

仍有「挑軟柿子吃」的行為，欠缺以合理、明確可衡量之數量或效率值為基礎。

(二) 審計部96年度查核「行政院所屬各機關施政績效評估及行政院核定結果」建議事項摘述如下：

1. 績效評估相關規定之位階偏低，實施範圍過於偏狹。
2. 各機關施政計畫執行仍待檢討提升，績效評核作業亦待落實。
3. 各機關中程計畫之預算亟待審慎編列。
4. 績效評核結果未能適時回饋，難以作為以後年度施政計畫及預算編列之參據。
5. 績效目標與衡量指標挑戰度不足，目標值設定過於寬鬆，難以產生激勵效果。
6. 部分機關施政績效評估仍偏向於產出（output）方面，而非以成果（outcome）

訂定衡量指標，致難以有效反映實際績效，衡量指標之訂定仍欠適切。

7. 各機關參採與其業務性質相關之國際競爭力評比指標，運用情形偏低，不利於全球化趨勢及國際競爭力提升。

檢討前述98年訂頒之「管理要點」，除運用「平衡計分卡」精神，分別從「業務成果」等四個面向檢討施政績效，並要求客觀公開辦理績效評估作業，落實绩效管理課責精神；惟上述審計部查核意見仍未能有效落實，如各機關參採國際競爭力評比指標情形，92年度參採比例尚有8.31%，其後年度呈現下降趨勢，目前僅約1%，近四分之三之機關未參採，各機關參採運用情形顯然偏低。在面對全球化趨勢，及提升國際競爭力，亟應促使各機關擴大引用並增列與其業務性質相關之國際競爭力指標。

二、績效管理制度之建議

(一) 各機關平衡計分卡之導入與深化

績效是評估組織對資源運用是否具有效率或效能的工具，績效能引導未來組織之資源分配，且沒有衡量評估，就沒有管理，而政府績效管理最大的困難，即在於績效指標的建立、績效評估的技術、計畫結果的測量，較不易量化。相關研究建議公部門可藉由平衡計分卡之架構，從機關目的（使命）與任務、政策目標（包括合法性之支持）、計畫取捨、預算編列（提供之成本）、績效測量（服務之價值／效益）與預期產出及結果，建構相關指標量測各單位執行績效，並透過整體及個別構面加以探討，分別作選擇性的績效改善措施，建立一套相互關連與明確的預算管理方式，以使績效基礎改革更可行，並可據以將組織的策略轉化為具體行動。

我國政府績效評估建立之模式亦參採上開理論基礎架構，故平衡計分卡之導入與成功應用將成為重要關鍵，政府研考及相關部門應將平衡計分卡之應用，內化為各機關建構評量指標之具體作為；並可參照美國「總統管理議程」內容，強調「預算與績效之整合」執行成效，區分「現狀」與「進展」2項衡量指標，藉以達成政府績效管理的「績效評估、結果管理、公開報導責任」核心觀念。

(二) 首長（主管）之參與及提升法規位階後獎勵與課責應相當

依「管理要點」內容，未明確訂定各機關建構施政績效制度之程序，爰建議首先應由首長（主管）確認組織願景與形成策略目標，透過不斷溝通、確認，以通盤考量篩選關鍵衡量指標、及訂定合理可行之目標值，並定期辦理追蹤評量。另我國施政績效管理要點及手冊內容，有關獎懲作業因

屬行政權責，不具強制性，難以達到獎優懲劣之目的，宜參酌美國政府績效與成果法之作法，將現行績效管理要點提升至法律位階，擴大適用對象，以健全績效評估制度，由於為提高施政成效與落實績效管理，首長之參與實為施政績效管理成敗之重要因素，機關主管（管）應予重視。

(三) 結合國際競爭力指標及影響因素之探討

施政績效指標建構應符合代表性（涵蓋行政機關重點業務推動成果）、量化性（數量式或問卷式資料）、客觀性、穩定性（歸類IMD、WEF短期及長期之評估指標）。除可透過迴歸分析之實證方式分析指標資料，按不同權重作指標縮減外，並運用「平衡計分卡」精神，分別從「業務成果」等四個面向，依重要性原則及績效量尺轉化指標，有系統的結合組織願景和策略，以使將投入資源作最大產出（outcome）。

由於瑞士洛桑國際管理學

院（IMD）和世界經濟論壇（WEF）每年均實施國家競爭力評比，評比結果對於吸引國際資源、檢討施政措施、規劃未來施政方向與資源配置，均具有重要導引效果，各國政府均相當重視評比結果。爰為達到追求「優質政府治理」的目標，各機關推動施政績效管理之核心價值與指導方針應依據透明度、課責性、公共參與、效能等四大原則TAPE辦理，結合國際競爭力指標，藉以提升政府之效能。

（四）落實績效管理與施政計畫之結合

預算係結合施政計畫並為其具體實現的首要途徑，也是政府部門中影響組織行為最強有力的工具。推動績效管理與評估的政府改革政策，以提高政府公共管理和服務能力，為許多國家實施政府再造的工具。我國施政計畫之管理及考評，已逐漸從個別計畫轉變為著重對部會整體策略績效管考，並且建立以衡量指標為主

體之施政績效評估體系；惟仍應要求落實將績效報告之評估成果予以回饋，依結果管理方式檢討各機關之績效評估作為，持續推動關鍵策略目標與績效指標之訂定。依1990年代迄今之「績效導向預算」理論，該績效資訊在預算過程中之運用可區分為：

- 1.預算編製階段：績效指標可供各機關概算編製及院處計畫經費配置之依據。
- 2.預算審議階段：應注意績效問題，同時表達對於計畫執行績效的期望。
- 3.預算執行階段：適時提供正確績效資訊，可供機關主管在自由裁量範圍內進行計畫經費之調整，並協助發現預算執行中各項缺失。
- 4.決算審計階段：績效評估結果，可導引機關適度修正原訂策略目標、計畫與業務（每年滾動式檢討更新未來4年施政藍圖），作為獎懲之依據。

（五）「標竿管理」架構之建立

績效評估的結果是重要的，但最重要的是如何將績效評估的結果與標竿學習連結，不僅與這個組織過去的績效相比較，更要與其他擁有類似作業方式且表現傑出的組織比較，我們可以透過集群分析（Cluster Analysis）方法，分析彼此間展現出的成果差異，真正深入問題核心，構建單位標竿學習之策略地圖。建立績效評估制度的最終目的，在於期望藉由規劃、執行、衡量、回饋與修正等不斷重複的步驟，從而產生學習與改善的功能，並形成一套政策循環體系，此體系由「政策規劃」、「資源配置」與「績效評估」三者構成。

標竿學習必須先決定組織功能領域的績效衡量標準，透過分析轉換其作業流程的作法來達到改善績效、縮短差距的目的，並以系統化、架構化的方式來持續尋求最佳作業典範。檢視我國目前績效評估制

度，可發現在規畫、執行、衡量、回饋與修正等重複步驟中，尙待建立良好的連結機制，從而導引形成政策循環體系。

肆、結語

本研究前段已論述政府績效指標之訂定原則、構面及理論依據，然而標竿學習的效果並非一蹴可幾，改善本身與標竿組織之間的績效差距應循序漸進，先學習整體效率值較為相近的組織，並依「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」及「組織學習」等面向，分析其他組織的成功實務，調整應用至本身組織中，並透過持續不斷的學習流程，有效的提升營運績效，以期與最佳作業典範並駕齊驅。

而組織整體績效值的比較，可透過集群分析的邏輯程序，客觀地將相似者歸集在同一群內，亦即將相類似必須改善績效或有相同學習目標的單位歸類在一起，使群內的被觀

察個體具有較強的同質性，針對各集群之特徵加以分組及規畫標竿學習策略地圖，使其瞭解其學習流程暨對象，逐步向上學習、提升績效。

參考文獻

- 1.王豫平、陳美惠（2007）〈國軍財務中心標竿管理架構之研究〉，國防管理學術研討會。
- 2.行政院研考會網站（<http://www.rdec.gov.tw/mp.asp>）。
- 3.行政院研究發展考核委員會編印（2003，2006，2009），《行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊》。
- 4.行政院研究發展考核委員會編印（2002），〈行政院各機關中程施政計畫（91年度至94年度）績效衡量指標納入國際競爭力指標辦理情形報告〉。
- 5.李家祥、汪進揚（2007），〈我國政府施政績效預判行為與績效評估影響因素之研究〉，國防管理學術研討會。
- 6.吳安妮（2003），〈平衡計分卡在公務機關實施之探討〉，《研考雙月刊》，第27卷第5期，頁45-61。
- 7.林佳慧（2006），〈政府資源與績效之整合——借鏡美國政府之SEA衡量〉，《台灣經濟研究月刊》，第29卷第1期，頁22-30。
- 8.徐仁輝（2005），〈公共財務管理——公共預算與財務行政〉，四版，台北：智勝文化事業有限公司。
- 9.孫本初（2000），〈美國政府績效評估制度之研析——以政府績效與成果法案（GPRA）為例〉，《研考雙月刊》，第24卷第2期，頁27-35。
- 10.孫本初（2005），〈績效衡量與評估的操作概念——以美國績效與成果法為例〉，《考銓季刊》，第43期，頁39-53。
- 11.陳暉淵（2005），〈公共組織績效指標建構之困境〉，《績效評估之方法與工具學術研討會論文》，民國94年11月25日，嘉義：中正大學。
- 12.陳錦雲、林彥甫、陳仕煥（2003），〈施政計畫績效管理制度之研究〉，行政院研究發展考核委員會92年度自行研究報告。
- 13.陳幸敏（2010），〈政府新會計制度〉，主計人員養成訓練班會計第24期講義。
- 14.范黛明（2010），〈政府預算制度〉，主計人員養成訓練班會計第24期講義。
- 15.彭錦鵬（2005），〈美國聯邦政府機關績效評量制度的發展〉，論文發表於「行政機關績效管理暨績效獎金制度」學術研討及觀摩會，台北：行政院人事行政局、台灣大學政治學系聯合舉辦，民國94年6月24日。
- 16.賴森本（2004），〈內部控制之迷思與真相〉，《主計月刊》，第583卷，頁65-90。❖