



# 政府部門如何訂定「好」績效指標

本文藉澄清「衡量」定義，闡述運用統計方法可將公部門提供之服務予以量化衡量，並且介紹 SMART 原則及提供分享案例，期增進讀者判斷「好壞」關鍵績效指標的能力。

林文燦（前銓敘部常務次長）

## 壹、前言

〈商業周刊〉自 2015 年起，連續數年邀請十多位專家協助檢視行政院十大部會自訂的關鍵績效指標（Key Performance Indicator，簡稱 KPI）。第一次是《商業周刊》第 1436 期標題〈政府荒謬 KPI 全揭露〉，國家發展委員會隨即在當天針對商業周刊該篇報導提出說明。但是商業週刊所發表的專論，是否有助於公務人員知悉如何訂定「更好」的關鍵績效指標？

批評很容易，但批評若只

是依據「每年邀請十多位專家協助檢視行政院十大部會自訂的關鍵績效指標」，則商業週刊是否想過這些專家所憑藉的是「經驗或直覺」，抑或是有所準據。所謂「術業有專攻」，這些專家是各個產業的專家，還是績效指標訂定的專家呢？況且，外部專家雖具有「旁觀者清」的優勢，但對於政府機關實務運作可能缺乏實際的參與。筆者仔細研究這幾篇報導，並未發現有關訂定「更好關鍵績效指標判斷基準」的建言。其實，我們更期盼的是包括商業週刊在內的各專家，能提供

公部門「如何判斷更好績效指標」的判斷基準。筆者願以多年來在政府績效管理實務與理論的一些心得，提供一個如何增進判斷及訂定「好」關鍵績效指標能力的做法。

## 貳、公共服務績效可否衡量的論辯

### 一、公共服務績效無法衡量嗎？

對於無法用金錢價值衡量的無形資產或公共服務，如何衡量績效呢？公共服務的性質，如同民間企業的無形資產

（如幸福企業、商譽等），但真的無法衡量嗎？Douglas W. Hubbard 在《如何衡量萬物萬事》（How to measure anything-finding the value of "intangibles" in business.）專書，以論述企業中無形事物（intangibles）的衡量為主題，該書明確指出，企業中的無形資產都可以衡量。

所謂無形事物，就等同於公共服務品質的衡量。既然企業中無形事物的績效衡量是可行的，那麼政府為民衆所提供公共服務之績效亦應可加以衡量。

## 二、公共服務其實皆可衡量

所謂「必也正名乎！」不論是學術研究或實務操作，精準的定義「衡量」二字，其重要性，不言可喻。所謂衡量（measurement）係指「根據一項或多項觀察，以數量方式呈現，以降低不確定性的操作方法。」所謂真實的衡量不需要完全準確，而是數量上降低不確定性的觀察。只要降低不確定性，不必然要消除不確定性，對衡量而言就綽綽有餘了。衡量是一種思維方法，切莫一看到衡量公共服務績效時，就產

生公共服務無法衡量的慣性思維，而是要轉變思維至「如何降低衡量公共服務績效的不確定性」。無論這項衡量有多「模糊」，只要能讓所知比以前更多，它就是績效衡量。而那些常被視為無法衡量的事物，事實上卻總是可以用相對簡單的方法予以量化。但為了降低不確定性，就必須以「量化」的方式表達（例如，有 85% 的機會我們會贏得專利訴訟；我們有 93% 的把握，在合併後可以改善我們的公眾形象）。

## 三、為什麼公私部門中無形事物並非無法衡量

前述 Hubbard 所著專書討論的是如何找出企業界常稱之為「無形事物」的價值，在企業組織中的「無形資產」—那些被認為無法用任何方法衡量的事物，例如管理效能、新產品的預期營收、政府新環境政策對公眾健康的影響、資訊科技計畫失敗的風險、品質及企業形象等，其實這些無形資產的績效都可以衡量，這些項目都與組織必須要做的重大決策有密切關聯。然而在大多數的

組織中，由於這些「無形」事物被認為是無法衡量的，因此導致無法取得充足的決策資訊。

該書特別強調，海洋中魚群的數量，幸福婚姻的價值，甚至是人類生命的價值等等這類看似無法衡量的事物，其實是可以衡量的，並且可利用符合經濟效益的方式完成衡量。無論要衡量與企業、政府、教育、藝術有關的現象，或是任何其他事物，都可以找到適用的方法，並加以衡量績效。

### （一）釐清衡量定義

澄清衡量的觀念是突破「組織存在許多不可衡量的事物」認知最重要的一步。如果大多數人錯誤的認為，衡量就是要求達到最精確標準，那麼可衡量的公共事物確實是鳳毛麟角。具體地說，「衡量」是什麼呢？多數人的回答是：「將一事物予以量化」、「計算出精確的價值」、「精簡成一個數字」、「選出一個代表性的數值」等等。如果衡量的意義真是如此，那麼可以衡量的事物確實是非常少了。真實的衡量不需要完全準確。

## 論述》專論 · 評述

真正的科學做法是報告一個數值區間，像是「玉米農場使用這類新種子，平均收益增加了 10% 到 18% 之間（在 95% 信心水準區間之下）。

（二）質化資料也可以透過適當方法，轉換成數值

質化指標也可以轉化成適當的數值，用統計方法做出衡量。例如，我們要衡量「幸福度」這個質化指標，首先必須找出創造出「幸福度」本質的主要構成要素為何？只要將幸福轉化成財富、地位、健康狀況等幾個構成要項，意即「創造出」幸福本質的構成要素，接著就可以「數值」表示財富、地位、健康狀況等等，並分別予以測度為 4 分、6 分、5 分等，將這些構成要素所得分數加以合計，就可以獲得「幸福度」的數值。質性業務真的可以透過解析本質的構成要素予以衡量？欲對各個要素加上分數時，應如何做才好呢？要怎樣來合計這些分數，才能正確地表示「幸福度」呢？這些就是數量化技術的真髓。循著這個思維

邏輯及操作方法，許多原本無法衡量的公共服務，應該都可以衡量了。

（三）運用統計方法將衡量項目轉變為量化

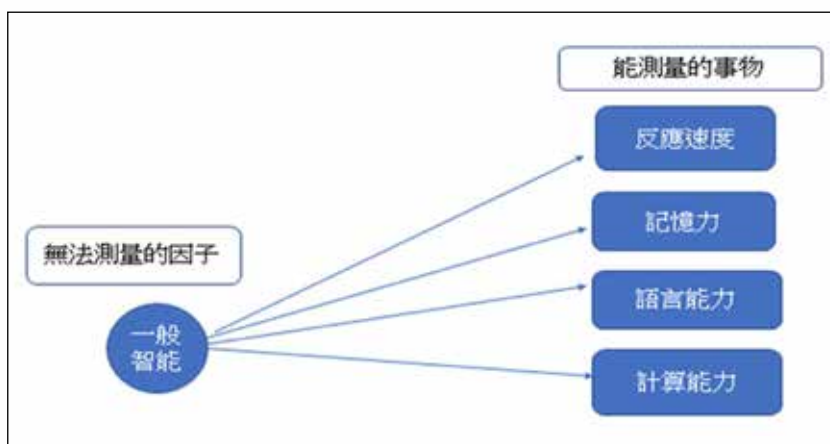
日本學者西內啓，是一位致力於統計學通俗化的學者，在《統計學，最強的商業武器》一書，介紹這個眾所皆知的智商概念，如何將無法衡量的概念，透過尋找與之緊密的「一些可衡量的事物」，推測出可衡量的數值。這種做法可運用在將政府公共服務中那些無法測量或難以測量的質性業務，找出與之「緊密聯結的一些可測量事物」，藉以推算出該項「質化公共服務」的數值，

因而得以衡量，使其轉化成客觀而具有公信力的概念。然後只要對這些指標加入一定的關聯性，就可以得出一個與所有指標都相關的合成變數，這個指標稱為「一般智能」（附圖）。

### 參、如何訂定好的關鍵績效指標

接下來將聚焦於讓讀者具備判斷「好壞」關鍵績效指標的能力。在管理學中，「你所衡量的，就是你所得到的。」要想衡量公共服務，你就需要「好的績效指標」或衡量標準。那麼，「好的績效指標」要具備哪些要件呢？就是大家耳熟能詳的 SMART 原則：Specific（具體

附圖 一般智能



資料來源：西內啓，《統計學，最強的商業武器》。

的)、Measurable (可衡量性)、Achievable (可達成性;或 Action-oriented, 行動導向)、Relevant (績效目標與當前狀況相關性)、Time-bound (有期限性)。

## 一、績效指標及其類型

### (一) 投入指標

成本、人力、物力等資源的降低:如「本局公文郵寄費較上年度減少 100 萬元」、「第一線人員由 50 人降低為 40 人」。

### (二) 程序指標

作業時間或程序的減少:例如「辦理核發建築師證書工作天數由 8 天縮短為 4 天」。

### (三) 產出指標(又稱活動指標)

「招訓志工人數由目前每年 100 人增加為每年 500 人」、「督訪替代役男人數比率由 70%提升為 85%」。

### (四) 成效指標

無論在公部門或私部門多傾向於結果導向,但筆者要強調結果導向的績效指標包括:產出指標及成效指標,二者大不相同,一般而言,產出指標指的是活動,而成效指

標指的是意圖達成的活動。產出指標是在描述政府部門做了什麼事情(Outputs describe what public sector does);而成效指標是在描述政府所做之事產生的直接或間接的影響(Outcomes describe the effects that have been caused directly or indirectly by the outputs),筆者認為成效指標優於產出指標。

一位醫師開完一個技術上堪稱完美的手術,這是活動的產出指標,手術後如死亡或康復,我們稱之為「成效指標」。醫學上衡量醫療績效的指標常使用降低死亡率、某種疾病的發病率、可能與發病率相關聯的指標(血壓或血液檢查值等),這些稱為診療的成效指標,較少使用這個醫院每年進行多少診療人次,或實施多少次手術等活動指標或產出指標。亦有愈來愈多的績效管理專家主張將重點放在衡量結果、成效,而不是產出或過程上,如街上有多少警察巡邏(產出指標)並不重要;人民想要的街道安全(成效

指標或結果指標)才重要。

## 二、如何訂定「好」的關鍵績效指標

一個精心設計過的 SMART 的關鍵績效指標,可以提高員工的認同感和參與度,進而提高施政計畫的執行能力、產出更佳的績效。以下將結合我們特有的公部門績效管理環境,分享筆者的實務經驗。(下頁附表)

### (一) 具體的(S)

「具體」意味著我們應該清楚地定義並瞭解績效目標、績效指標。換言之,如果員工要知道績效指標的定義是什麼,含糊其詞是行不通的,模稜兩可會產生重大問題。

具體的告訴員工要作甚麼?要完成甚麼?績效指標設定描述一定要能夠具體明確,不要用抽象的語言和內容,以避免不同層級員工針對相同績效指標作不同的解讀,或甚至無法評核。例如「提高公共服務意識」就是抽象的描述,不夠具體、明確,我們可以換成較為具

# 論述》專論 · 評述

體描述，如「減少民衆投訴的%」、「縮短民衆申請的時間」；再如「建立民衆申請案件及審查標準作業程序」，可更具體的描述為：訂定「查價案件加強研析個案案情，縮短辦理時間；積極控管辦結件數，以期儘速達到績效目標。」之指標，亦可修改為「查價案件平均每案辦結時間由 45.7 天縮短為 40 天，平均每案查價時間減少 12.47%，提高結案率。」較具體明確。

## (二) 可衡量性 (M)

公共服務績效並非無法衡量，但一定要注意有些業務的績效很容易用量化指標加以衡量，有些業務雖然困難但終究還是可以量化，例如「接聽電話」直接影響民衆對公共服務的評價，若一定要以量化指標成限期績效，可以將「接聽電話」轉換成「提高接電話的速度，超過 3 聲的比率降為多少百分比」。

「使命、願景具有方向性；策略是要付之實現，可執行的方案，包含一系列具體步驟。」績效目標是定性

的描述，要足夠具體，績效指標是定量的評量。例如希望減肥是個很具體的定性描述，績效指標訂為 BMI 降至 20 以下，具備可衡量性。又行政機關可將『提高公文績效』設定為績效目標，而這個績效目標是否達成，要能夠衡量 (measurable)，才具有公信力，可從提高公文品質及縮短公文處理時效二個面向加以測量，提高公文品質在本質上是個定性描述，較為主觀，但可以透過數值化，將之轉化成錯誤率、滿意度調查等方式，例如將提高公文品質的績效指標訂為「降低公文內容的錯誤率為 1% 或提高公文處理的滿意度為 90%」，因而得以衡量；另外，最直觀的方法就是縮短公文處理天數，例

如原較難量化之公文處理績效，可將績效指標訂為「縮短公文處理時效由平均 5 天縮短為 3.5 天。」

## (三) 可達成性 (A)

所謂績效指標可達成是指績效指標「要量力而為，不要定得太高，也不要定的太低」。但實質上，可達成性的真正意涵應指「各機關在人力、成本及時效等前提下，應設定具有複雜度、困難度、創新度等具有挑戰性的指標或目標。」

## (四) 相關性 (R)

關於 R 這個縮寫，通常是 2 個英文字縮寫，一個是 Realistic 是為「務實性」，另一個 Relevant 是為「相關性」。有些人使用前者強調績效指標要務實，不可太高，也不可過低，因為 Realistic

附表 SMART 原則

S	Specific 具體的	明確列出為了達成目標，實際的作為有哪些
M	Measurable 可衡量性	明確定義如何才算達標？該如何計算
A	Attainable 可達成性	同時具備有挑戰性及合理可達成兩要素
R	Relevant 相關性	所選定的作為必須與達成目標有關
T	Time-based 有期限性	必須在一定的時間內達成

資料來源：作者自行整理。

與 Attainable 非常接近；為訂定「好」的關鍵績效指標，我們將之定義為 Relevant，特？強調績效指標與其上位的組織使命、願景、績效目標間的緊密聯結。因此，明確注意績效指標的相關性，有助於將績效指標與機關的策略目標聯繫起來。以「R」代表績效指標要與績效目標攸關，績效目標必須與該機構的使命、願景密切相關的理念，是判斷績效指標好壞最重要的基準。

#### (五) 有期限性 (T)

員工知道他應該在甚麼時間之前完成？例如：○○局將「推動保護智慧財產權行動年宣導計畫」訂為該局的策略目標，其績效指標訂為「○○年7月至9月播出30秒廣告1554檔、廣播劇120檔、Call-In專訪16次。」；「○○年11月前完成製播91單元宣導節目。」

### 肆、如何判斷好的指標：以評量矯正機構受刑人職業訓練績效為例

立法院過往曾以協助受刑人重新參與正常的社會活動是成立監所作業基金最主要的目的，有關就技藝訓練課程的成效與受刑人在監所中習得一技之長，出獄之後的應用情況如何？等為主題邀集相關主管機關與會討論。以下將以上開議題為例，說明如何判斷好的績效指標。

#### 一、定義問題

- (一) 協助受刑人重新參與正常的社會活動是成立監所作業基金最主要的目的。
- (二) 有關技藝訓練課程的成效。
- (三) 受刑人在監所中習得一技之長，出獄之後的應用情況如何？
- (四) 成立監所作業基金的政策目的是否達成，有無績效統計數字？

#### 二、定義績效

管理學大師 P F. Drucker 指出，領導有方的主管都要先回答以下的問題：本機構的績效要如何界定？因此，本案例中監所職業訓練的績效如何界

定呢？因為這直接影響到職業訓練課程的設計？績效的定義直接左右了資源的分配？受刑人在監所中習得一技之長，出獄之後找到工作，在社會上立足，可否達成？

### 三、如何訂定績效指標

(一) 第一種做法：○○監獄受刑人技藝訓練班，開創新人生。

1. 辦理成效：○○監獄舉行受刑人進修班、技訓班等聯合開結訓典禮，共有受刑人學員334人參加，該監獄自開辦受刑人進修班、技訓班以來，共結訓有近8,000人，讓受刑人出獄後，有一技之長，可以自力更生減少社會問題，實施以來普遍獲各界的好評。

2. 績效指標：辦理多少班次或訓練多少人次。

(二) 第二種做法：○○監獄附設技能訓練中心陸續開辦多項技能訓練職類。

1. 辦理成效：依據統計，○○年度參加技訓人數有544人次，以電腦技訓

班人數為最多占 29.05% (158 人次)，受刑人結訓後輔導參加國家技能乙、丙級檢定，檢定合格率达到百分之百。電腦專業技能是最被看好的行業，經調查〇〇年取得職業證照出監 58 人，經追蹤輔導就業者有 39 人，其中從事電腦相關工作有 32 人比例高達 82.05%。

2. 績效指標：開辦多少班次之技藝訓練班或多少人次通過技能檢定合格率。

(三) 第三種做法：個案管理員，替受刑人找工作。

1. 辦理成效：法務部為幫助出獄人謀得工作，和勞工委員會（現改制為勞動部）合作推動「個案管理員」計畫，就是讓出獄的受刑人日後謀職時不必自己出面，完全由勞工委員會代為接洽雇主，並具實說明受僱人的身分，免得出獄的受刑人直接面對雇主，處處碰壁而喪失信心。此一計畫推出後，曾有 6 千名出獄人前往登記，其中真心想要工作的 1 千人，

已有 123 人透過勞工委員會成功輔導就業。

2. 績效指標：輔導多少人找到工作；輔導受刑人就職率由〇%，增加為△%。

#### 四、如何判斷好的績效指標

(一) 如何判斷下列績效指標哪一個是「更好的績效指標」？

1. 辦理多少班次或訓練多少人次
2. 通過技能檢定合格率
3. 輔導受刑人就業率由原〇%，增加△%

(二) 解疑竅門

任何事情都有「竅門」，參透可能要費很大的功夫，還要有機緣巧合，但一旦參透後，事情就可以很順利地進行。依循 SMART 來訂定關鍵績效指標，代表 S 的具體性；代表 M 的可衡量性；代表 A 的可達成性及代表 T 的有期限性，中文的翻譯都很直觀，只要再稍加解釋，多數人都可以理解，進而運用。唯獨最重要而作為判斷「更好」績效指標的「R」：Relevant，一般翻譯成「相

關性」。何謂「相關性」呢？

筆者經過多年體會之後，將之描述為：績效指標與某一個政策的初始目的間的連結度或關聯性。一個績效指標的好壞，要由該績效指標與政策目標間的緊密程度來判斷。例如，本案例中有 3 個績效指標在實務上都被用來衡量法務部所屬矯正機關辦理受刑人職業訓練成效的衡量基準。但這些績效指標是「好指標嗎」？比較起來，這 3 個績效指標哪一個才是「更好」的指標呢？

(三) 參考指引

第一步要找出法務部的受刑人職業訓練的政策目的，根據立法委員的質詢梳理出其政策目標為「各監所受刑人辦理技藝訓練課程，是希望受刑人能夠學得一技之長，回到社會之後，能夠憑藉所學專業找到工作，能在社會立足。」簡要的說「政策目的」有 2 個：第一，學得專業傍身；第二，在社會立足。

接著再依據政策目的來判斷「更好」的績效指標。第一種做法：〇〇監獄受刑

人技藝訓練班，幫助受刑人有一技之長，開創新人生。這個績效指標是量化指標，但這個指標是從機關的角度來設計，一般的訓練機構都會採取這種衡量績效指標，這種指標的成效易於掌控，但與政策目標的落實有相關性嗎？因此，這個績效指標是量化指標，已具備「S」和「M」二個「好」指標要素，但缺乏「R」這個最重要的要素，似未與上述政策目的有相關性，故還有進步空間；再看到第二種做法：「○○監獄附設技能訓練中心」陸續開辦多項技能訓練職類。受刑人結訓後輔導參加國家技能乙、丙級檢定，檢定合格率达到百分之百。比較起來，這個績效指標似乎是「更好」的指標。因為這個指標是透過受刑人參加國家技能檢定的合格率，來呈現辦理受刑人的職業訓練的成效，而這個成效是和第一個政策目的「讓受刑人學得一身專業」緊密結合，也就是所謂的「Relevant」（相關性）。績效指標由開辦多少班次或

多少人次，進化為通過技能檢定合格率，精進為「更好」的績效指標。

但績效管理是一個持續不斷的改善過程。如同前面媒體的報導，法務部為了幫助出獄人謀得工作，和勞工委員會合作推動「個案管理員」計畫，輔導受刑人找到工作，這個績效指標可訂為「輔導受刑人就業率由原○%增加為△%」或是「為受刑人與廠商媒合工作的就業媒合率由原○%增加為△%」。這樣的指標是成效指標，是「更好」的關鍵績效指標。因為該指標與法務部的受刑人職業訓練最終政策目的「回到社會之後，能夠憑藉所學專業，找到工作，能在社會立足。」緊密連結，符合「R」，具有高度相關性。績效指標由「訓練多少班次、多少人次」，精進為「取得證照的比率」，再精進為「受刑人就業率，輔導就業媒合率」。至於是否有再精進空間，可再進一步思考。

## 伍、結語

行政機關判斷關鍵績效指標良窳的關鍵在於相關性，即政策目的與績效指標間連結的緊密程度，連結程度越高，越是「更好」的績效指標。在執行績效管理時，求得嚴謹精確的量化績效指標並非易事，但績效指標與績效目標的相關性，絕不可含糊，如此才能將資源作合理正確的配置，也才是好的績效指標的判斷基準。

## 參考文獻

1. 高翠霜譯（2022），如何衡量萬事萬物（經典紀念版），做好量化決策、分析的有效方法，（美）Douglas W. Hubbard 著，臺北：經濟思潮社。
2. 鄭新超譯（2021），拆解一切問題：如何成為解決難題的高手，（日）橫田尚哉著，人民郵電出版社。
3. 石雨晴譯（2019），人人都該懂的科學哲學，（美）傑佛瑞·戈勒姆著，浙江：浙江人民出版社。
4. 陳亦苓譯（2016），統計學，最強的商業武器，（日）西內啓著，臺北：悅知文化。
5. 林文燦（民93），建構策略行動導向績效獎金暨績效管理制度的參考作法，人事月刊，39卷6期。
6. 張鏡清編譯（1987），什麼是統計分析，臺北：建興出版社。❖