

RDEC-RES-097-015

提升行政院各部會策略規劃能力 之研究

行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國 98 年 6 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

RDEC-RES-097-015

提升行政院各部會策略規劃能力 之研究

受委託單位：中華國家競爭力研究學會

研究主持人：黃朝盟

協同主持人：王俊元

研 究 員：張筵儀、李俊達

行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國 98 年 6 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

提 要

關鍵字：策略規劃、中程施政計畫、部會、行政院

一、研究緣起

現階段世界性政府規劃及預算改革的焦點集中在提升政府機關的施政績效，而這種趨勢也明顯地反映在各國普遍大力推動的政府規劃制度。從各先進國家之相關制度的內涵，乃至我國正積極推動之中程施政計畫制度的精神，我們不難發現這些改革所共同採用的基本架構，乃源自於私人企業部門中盛行已久的策略規劃模式。不同改革的設計或依國情、區域的不同而有細部的差異，但大體而言，主要目的皆在強化機關施政績效評估與管理的工作，使得公共組織的管理者必須為其決策以及所屬機關的表現擔負行政責任。

策略之建構有助於政府組織徹底思考應致力於達成什麼，以及如何達成，確保組織能持續聚焦於真正的國家發展重點上，不受短期事件分散焦點，並合理且有秩序地配置有限資源。各項政策如能在長期策略架構中發展，清楚認知策略方向與主軸，並建立快速回饋及反應新資訊的有效機制，自然較能及時因應政策環境的瞬息萬變，並維持政府施政的穩定性。

行政院很早即引進策略規劃概念，開始推動實施所屬各機關中長程計畫編審制度，要求各機關應依據內外環境情勢分析，選定優先發展課題，擬訂策略績效目標及衡量指標，進行中、長程施政計畫內容之規劃。惟實施至今，部分機關仍偏重組織績效目標之單向呈現，願景設定上欠缺以國家整體發展為出發點的統合性施政論述，作業流程上亦較少納入策略規劃思維，且易受政黨輪替執政之影響。

觀察各先進國家之相關制度，以及我國所稱之中程施政計畫制度的精神，不難發現這些改革所共同採用的基本架構，乃源自於私人企業部門中盛行已久的策略規劃模式，主要目的皆在強化機關施政績效評估與管理的工作，使得公共組織的管理者必須為其決策以及所屬機

關的表現擔負行政責任。這些重要的政策作為，其實就是策略管理與績效評鑑的重點：設定目標、後續追蹤、論功行賞。

國家整體發展願景有賴政府策略規劃能力予以落實，而成功的策略規劃與組織的定位及規模、人員的觀念及訓練、機制設計的完整及有效運作等各面向因素密切連結。為探究行政院各部會策略規劃能力提升之道，有必要針對當前推動現況進行檢討，並以其他先進國家相關作法作為標竿學習對象，進而研擬適合我國之策略規劃指導準則俾供各機關參考，並就後續各部會推動策略規劃與管理應改進之處提出具體建議。

二、研究方法與過程

（一）研究方法

本研究之進行主要運用比較研究法、深度訪談法、專家座談、問卷調查。研究方法說明如下：

1. 比較研究法

利用文獻檢閱的方法，檢視策略規劃之意涵、公部門實施策略規劃能力，以及策略規劃內容與過程。同時，廣泛蒐集和比較他國政府關於推行策略規劃之作法，其中包含美國、新加坡、荷蘭、芬蘭及韓國，如此可有他山之石之效。

2. 深度訪談法

本研究則針對這些可能的訪談對象以電話徵求意願後獲得同意，隨後進行面對面的深度訪談。深度訪談的進行大體上是以策略管理的主要階段為架構，探討各機關中程施政計畫施行的過程中，受訪者於各階段的經驗與感受。

3. 專家座談

本研究共舉辦兩個場次的專家座談。第一場次目的是檢視與回顧行政院各部會推動策略規劃的情況、討論後續進行的各種評估問題，以及進行電子問卷調查之問卷初稿的審視。第二場次的專家座談會將於電子問卷調查進行完畢並有初步分析結果實施。除討論深度訪談及電子問卷調查的各項結果之外，也將確定適合

行政院各部會之策略規劃指導準則，並研提各部會策略規劃之改進措施與建議。

4. 問卷調查

問卷初稿完成後，藉由專家學者座談會中彙整之意見，本團隊局部修正問卷題目並進行前測（pre-test），其以提高問卷之信度與效度。之後，採用人事行政局建置之「ECPA 公務人員人事服務網」系統平臺進行此項調查。本網路問卷自 98 年 4 月 16 日建置完成開放填答，截止日期日同年 5 月 6 日，共計 21 日。問卷總計共涉及 804 個機關、15,522 名受訪者，回收問卷共 1,841 份，回收率約 11.9%。

（二）研究過程

研究過程說明如下：

1. 2008 年 10 月 1 日至 2008 年 10 月 10 日擬定研究計畫及研究方法；2008 年 10 月 13 日簽約、開始實施本研究案，登錄 GRB 資料。
2. 蒐集相關文獻及資料，並進行文獻分析。
3. 2008 年 12 月 4 日進行第一次深入訪談，期間一直到 2009 年 6 月 1 日結束。
4. 2008 年 12 月 24 日召開第一次專家會議，審視電子調查問卷之初稿。
5. 分析各項相關工作及內容。
6. 2009 年 6 月 1 日召開第二次專家會議，針對本計畫電子問卷調查結果進行分析。
7. 2009 年 6 月 8 日召開期末報告書定稿會議。
8. 2009 年 6 月 12 日完成報告書、提出期末報告。

三、重要發現

(一) 各國政府推動策略規劃經驗之比較

從美國、新加坡、芬蘭、荷蘭以及南韓各國的有關經驗看來，我們可以發現部分的共通點以及差異之處。首先，各國採行的政府體制以及發展出來的政黨體制並不一致，但卻不約而同的在 90 年代以後陸續引進績效管理以及策略規劃這類仿效私部門管理方式的相關制度。至於採納變革的背景主要都是因為經濟狀況及財政收支惡劣，政府無法藉由提高稅收來充實財政，導致赤字逐年攀高，這些情況迫使政府不得不謀求降低行政成本，以提高行政績效。

除了改革背景相近之外，五個國家在策略規劃的相關制度與規定方面也有許多共通之處，包括要求各部會在擬妥一份長期的策略計畫書之後，也必須要有短期、具體的績效計畫書，逐年執行與追蹤考核評估。儘管各國的文件名稱略有差異，但其兼顧理想（長期）與務實（短期），應變未來與現狀的精神卻是一致的。換言之，策略規劃的精神除了要提出一份中長期的計畫書之外，也需要隨著年度狀況的不同，予以調整與修正。此外，各國也要求部會必須每年提出年度的績效報告書，如此做的目的，顯然有助於讓部會得以隨時掌握現況，作為惕勵的標準。例如美國以五個年度的作為中程策略計畫的規劃期程，且每三年應重新更新與修正，同時，GPRA 規定年度績效計畫書的內容應包括績效目標與衡量的指標，並且在每一年度提出計畫的績效報告，做為國會審核及主管單位評估績效達成度的重要工具。

此外，各國的策略規劃必然與預算結合，並由主管預算分配的單位負責執行，以落實績效預算制度，例如美國的管理和預算辦公室（OMB）、新加坡及荷蘭的財政部，以及韓國的規劃暨預算部（MPB）。這些主管單位都會要求各部會必須在在預算過程中廣泛地使用績效資訊，以做為資源分配決策的參考。由於績效資訊會涉及各部會在有限資源分配的競爭，這些由績效資訊做成的指標將有助於發展一個合理的預算框架。

在研究的五個國家中，最大差異顯現在策略規劃後段的查核工作。由於策略規劃與績效管理制度結合為績效預算制度，事涉預算，因此各國都會有明確的審計制度，以確保不至於有怠忽預算執行的法律問題。然而，審計單位畢竟人力及資源都有限，欲以少數的人力及有限的的能力查核出數以倍計的各部會缺失，幾乎是不可能的工作，因此，在某種程度上可能只是程序上的形式查核，遑論解析出各部會的預算執行是否符合初始訂定的策略精神。準此，包括美國、荷蘭及南韓都引進國會的監督角色，試圖以立法制衡的力量，把關行政部門各部會確實朝往預定策略規劃的路程邁進，不致有所偏離。另外，美國與芬蘭也導入公民監督的作法，廣泛、便捷且定期地向大眾公開相關資訊，包括各部會在每個年度的財政狀況、每個部會的整體預算限額等都攤現於民意網絡之下，接受檢驗與公評。

最後從各國的績效管理與策略規劃相關制度看來也有一些普遍共通的問題，尤其值得吾人警惕。第一個問題是指標訂定的困難與障礙，尤於各部會在進行策略規劃時，不一定能夠選擇正確的指標，所謂的正確包括能夠連結到適當的結果，以及指標必須具有可測量性，另外，過量的指標只具有形式上的意義，惟以訂定關鍵績效指標才可能確實顯現各部會的策略能量。針對這樣的問題建議可以效法南韓的作法，南韓的 MPB 在 2006 年時向各部會提出警告，如果說部會及機關故意提供錯誤資訊，一旦遭到查獲，將會被裁減很多的預算，作為懲罰。第二個問題是，部會級人員策略能力或認知不足，部分國家的經驗顯示，文官的保守性格導致他們沒有太大的動機去改進既有的管理制度，主要原因是績效管理制度的改進效果要一段時間才會顯現，短期內難以取得大眾以及政治人物的讚賞。因此，主管單位在推動策略規劃的時候，必須對財政工作人員、預算官員以及各部會的承辦人員乃至於負責決策的政務人員進行高度的培訓，包括清晰的資訊規劃，無數的簡報和培訓課程，並注重策略規劃能力的構建。

（二）電子問卷調查結果

依據策略規劃的精神而言，組織的全體成員皆應該涉入策略規劃的過程，亦即組織的全體成員對於組織未來的施政願景、組織價值，

以及如何落實操作等過程皆能有普遍的一致認同與實踐能力。本研究的母體界定在行政院所屬各部會九職等以上之主管職務者，也包含政務人員任主管職務者。本網路問卷自 98 年 4 月 16 日建置完成開放填答，截止日期日同年 5 月 6 日，共計 21 日。問卷總計共涉及 804 個機關、15,522 名受訪者，回收問卷共 1,841 份，回收率約 11.9%。

1. 策略規劃能力檢視：策略參與面向

調查結果顯示，僅有超過五成公務人員表示參與中程施政計畫的程度介於普通程度以上，其次，受訪者觀察其部屬同仁們參與中程施政計畫的程度則較受訪者自己本身來的更低。然而，以策略規劃的角度而言，所謂的策略規劃並非是僅有文書作業，一個成功的策略規劃，是會讓組織的多數成員皆瞭解到它的重要性，以及對組織未來方向的指導性。以此點觀之，受訪者所屬機關未能完全體察中程施政計畫中所隱含的策略規劃之精神，參與程度略嫌不足。

2. 策略規劃能力檢視：策略內容面向

調查結果顯示，在各機關的策略內容中，「主要的策略計畫聚焦在核心的業務中」平均得分最高；換言之，受訪者認為該機關的策略規劃係以機關原本的核心業務為範圍。另一方面，也可發現各機關對於強調服務時的效率，以及尋求外在的新機會同意程度都比較高，而對於被動或保守的尋求機會，抑或面對壓力即有不一致的回應等情事同意程度較低。

3. 策略規劃能力檢視：策略過程面向

在策略過程中平均得分最高的項目係理性途徑的策略過程模式，此與公共組織「依法行政」的特性相當符合。其次則是命令式的策略過程，某種程度也凸顯了公共組織「層級節制」之特徵。就此而言，與企業相較，公共組織在落實策略規劃時，仍可多強調授能、學習，與風險承擔等價值，以鼓勵同仁們共同參與，讓組織的策略思考能夠更多元與全面。

4. 策略規劃能力檢視：環境與績效面向

整體而言，對於策略規劃所能達到的效益，受訪者多數對各項效益持正面的看法。然而，在績效管理的活動中，組織績效的資訊是受訪者認為比較有困難的地方，其次則是現存的資訊科技

無法提供所需的資料，第三的則為高層不運用績效的資訊來進行機關方案或財務資源配置的決策。

（三）質化訪談資料分析

綜合言之，各部會雖然有按照行政院研考會的規範，在部會中由首長或副首長召開 A Team 來思索部會的策略目標，然多數部會將這項業務交給承辦人去負責彙整機關內各局處室所提的計畫與績效指標；換言之，各機關實際的承辦人員在機關內的位階不高，多為科員，甚至有約聘人員在負責，部分承辦人員的科長也不熟悉該項業務，顯見機關內對於中程施政計畫的心態多僅停留在應付行政院研考會的要求，多數承辦人將相關業務視為無實質意義的文書作業，明顯是爲了計畫而計畫。仔細探究策略規劃的核心精神與我國的中程施政計畫制度，在本研究中有以下各項之發現：

1. 中程施政計畫的過程缺乏策略思考，使得內容多爲既有業務的延伸；
2. 中程施政計畫的制度是預算指導計畫，而非計畫指導預算；
3. 行政院首長或部會首長的重視程度不足；
4. 政治性因素容易導致計畫與願景脫勾；
5. 相關審查功能不足，監督機制不彰；
6. 組織績效目標、個人績效目標與獎懲之間的關連不清；
7. 欠缺對利害相關者的分析與參與並尋求其支持；
8. 訂定比較容易達成績效衡量指標，讓真實的績效失真。

四、主要建議事項

(一) 未來行政院各部會之策略規劃指導準則

根據行政院研考會民國 98 年 4 月編印的「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」，各機關中程施政計畫係以未來四年施政藍圖為策略規劃考量，其內容應包括使命、願景、施政重點、關鍵策略目標及共同性目標、關鍵績效指標及共同性指標（含評估體制、評估方式、衡量標準及未來四年度目標值）等五部分。在此撰寫格式的基礎上，本研究報告另建議包括將「施政重點」改稱「**重點策略**」、環境分析中必須納入「**利害關係人分析**」、增設「**策略議題**」項目以及兩階段「**公聽會**」，詳細說明及新舊格式對照表如下：

現有中程施政計畫撰寫格式與本研究報告建議對照表

現有中程施政計畫規定		本研究建議
項目	說明	
使命	機關依組織職掌，論述存在目的及應履行的任務。	
願景	機關依據使命，描繪整體未來共同努力之理想。	
		增設「 策略議題 」。主要是根據前一部分使命、願景的討論，由首長邀集單位主管透過聚焦（narrow down）的過程，彙整出組織必須要優先處理的議題。
重點策略	在使命及願景的引導下，機關就施政目標進行執行檢討及未來趨勢分析，規劃未	原項目名稱「施政重點」，建議在格式上應改稱為「 重點策略 」。

	來四年應履行及達成的重要施政目標及政策指導方針。	所謂的施政重點亦即為組織處理策略議題的中程策略，用「 重點策略 」的項目名稱更能突顯條列式的表達意涵以及議題的策略性。
現有關鍵策略目標及過去四年計畫執行成效檢討	應對目前已核定（含院核定或自行核定）而正在執行中或甫執行完成之計畫與重大方案進行成效檢討，俾作為調整未來關鍵策略目標之參考。	
未來環境趨勢分析	就本機關面臨的內外環境，參考專業網站及資料，進行趨勢分析。	環境分析中一定要包括 利害關係人分析 ，或者是將 利害關係人分析 個別處理。
未來四年施政重點	各機關就施政目標及重點進行過去執行檢討及未來趨勢分析。規劃未來四年應達成及履行的重要施政目標及政策指導方針。	
		增設「 第一階段公聽會 」。在完成願景、使命、環境分析的討論以及擬定「 策略議題 」、「 重點策略 」之後，機關應該隨即舉行第一階段公聽會，擇期邀請學者專家、業界代表、民眾、民意代表就初稿，並針對中程施政計畫的策略目標及評估指標進行公開討論，表達初稿內容適當與否，是否有需

			增加之處。每一年的第一階段公聽會應該要報告去年的中程施政計畫的執行進度，才能夠同時發揮公共監督的力量。
關鍵策略目標及共同性目標	達成施政重點的方法。採平衡計分卡精神，符合「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」、「組織學習」等四大面向，提出以四年為期程之關鍵策略目標。另為達成一致性之施政成果，行政院得選列若干共同性目標。		1. 有關平衡計分卡的四大面向，建議刪除「財務管理」，並增設「 服務對象 」。就公共組織而言，「業務成果」與「 服務對象 」的未來期望與目前反應無必然相關，必須另行增設「 服務對象 」面向。此外，在以營利為目的的私部門中「財務管理」面向極為重要，但在公共組織中，「財務管理」面向實可併入「業務成果」面向。
關鍵績效指標及共同性指標	關鍵績效指標應與關鍵策略目標對應連結，以各機關之施政重點為核心，以四年為期程，並需設定未來四年度目標值。另為貫徹共同性目標，行政院得選列若干共同性指標。		2. 建議刪除「共同性目標」及「共同性指標」。根據訪談結果，部分部會指出「共同性目標」及「共同性指標」的內容實與部會自訂的「關鍵策略目標」及「關鍵績效指標」無異，無須疊床架屋。
			增設「 第二階段公聽會 」。機關完成中程施政計畫後應召開第二階段的公聽會，再次學者專家、業界代表、民眾、民意代表檢視及評估完整的計畫內容，公聽會舉行完畢後，機

		關必須依照公聽會意見進行中程施政計畫的增補及修正。
--	--	---------------------------

備註：本研究報告建議之新增及修改項目在表中以**標楷粗體**表示。

(二) 行政院各部會策略規劃未來之改進措施與建議

在政策建議上，本研究分別在制度設計與管理層面上提出建議。詳細內容如下表之摘要所列：

本研究報告建議行政院各部會策略規劃未來之改進措施

面向	標準	具體方法
制度設計	行政院中程施政計畫制度與主計、預算功能應建立更實質的連結	參考先進國家如美國的管理暨預算局（OMB），主導聯邦政府各機關的策略計畫與預算編列，使得績效預算的改革得以實現；又如其他本研究涵蓋之荷蘭、韓國、新加坡、芬蘭等也皆設立類似的中央主導機關，如此才可能發揮計畫指導預算之中程施政計畫制度的基本精神。
	建立類似美國國會審計署（GAO）並劃分於行政院之外的機構，專門負責審查政府各部會的計畫內容與預算執行成效	目前我國監察院審計部雖在名義上具有審查各行政機關預算執行成效的權責，但實際上該部在人力以及專業編制上都難以有系統地進行全國行政機關的實質監督。未來建議可考慮強化審計部的功能，或在立法院另設專責機構，定期評估與公佈行政機關的施政成效。如此一來，不僅各部會領導階層將更積極進行有效的策略規劃與績效管理，民眾對於政府的信任感也將大幅提升。

	<p>規劃過程應導入更多創新的策略分析工具，包括 BCG 矩陣分析、SWOT 分析、五力分析等，增加規劃過程的腦力激盪</p>	<p>從本研究量化以及訪談的結果都可看出，目前各機關的規劃過程多僅著重於達成書面格式的要求。各機關雖然多根據中程施政計畫制度的規定舉辦各項相關會議，但會議的形式大都在確認或微調各單位擬定的計畫內容而已，難以產生跨功能的問題解決方法或創新服務的模式。</p>
	<p>提高績效衡量指標意義</p>	<p>在績效衡量指標的選定上，行政院研考會應當思索如何讓衡量指標顯現出其意義，例如擴大公共參與討論、尋求專家學者意見，皆是可以提高績效衡量指標意義的可行方式。在現有的中程施政計畫制度中，若能適當的加入不同部會機關的各種利害相關人參與和分析，也將對尋求外界對計畫的支持度有所助益。</p>
<p>管理層面</p>	<p>指派由簡任層級以上的官員擔任各機關的「策略承辦人」</p>	<p>高層的承諾與參與始終是策略規劃執行成敗的關鍵因素，而部會與機關之間的聯繫溝通也是整體策略計畫的核心。本研究因此建議提高承辦人的層級，並且能夠發揮組織中高階成員「橋樑的」角色，能夠讓組織全體同仁理解首長們對未來前瞻性策略思考的重視，並且傳達首長的施政方向與藍圖。吾人須知，策略規劃與長期計畫不同之處在於，策略性計畫與行動並不是關在辦公室所寫的計畫書，而必須不斷的與組織成員互動、強化參與、引進利害相關人的觀點、隨時關注內外環境的變化，方能促使公</p>

		共組織真正找出其欲實踐的使命與願景，並結合機關的行政資源與技術來提升機關的策略定位。
	政府相關單位針對策略規劃相關的活動提供更多教育訓練的機會	目前關於策略規劃最主要的訓練多在於各部會中程施政計畫承辦人的訓練，而內容也偏向指導各承辦人如何操作與彙整各部會之中程施政計畫，屬於行政流程性質。未來建議可增辦的教育訓練，則可針對中高階，甚至是政務人員開辦的關於「策略思考」之講座。期望讓各部會的政務官及中高階人員對於策略思考的本質有更深一層的體認，必然能對組織未來的使命、願景、策略目標以及行動計畫等有更清楚的概念。另外，相關單位開設策略規劃相關教育訓練課程的同時，仍必須定期評量課程績效，確保課程效果，避免流於形式。

上述有關本研究所提之政策建議可進一步分為短中長程事項，逐步落實，而相關之主協辦機關詳見下表說明：

本研究建議事項之落實期程與主協辦機關

期程	建議事項	主辦機關	協辦機關
短程	指派由簡任層級以上的官員擔任各機關的「策略承辦人」	各部會	
	政府相關單位針對策略規劃相關的活動提供更多教育訓練的機會，並定期且確實地評量課程績效。	研考會	公務人力發展中心

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

	行政院中程施政計畫制度與主計、預算功能應建立更實質的連結	研考會 主計處	
中程	規劃過程應導入更多創先的策略分析工具，包括 BCG 矩陣分析、SWOT 分析、五力分析等，增加規劃過程的腦力激盪	研考會	各部會
	提高績效衡量指標意義	研考會	各部會
長程	建立類似美國國會審計署 (GAO) 並劃分於行政院之外的機構，專門負責審查政府各部會的計畫內容與預算執行成效	行政院	立法院

目 次

提 要.....	i
目 次.....	xv
表 次.....	xvii
圖 次.....	xix
第一章 緒論	1
第一節 研究主題	1
第二節 研究緣起	2
第三節 研究目的	6
第二章 文獻檢閱	7
第一節 策略規劃的緣起與意義.....	7
第二節 公部門推動策略規劃能力之檢視.....	10
第三節 公共組織策略規劃之能力：策略內容與過程的檢視.....	20
第四節 策略規劃的困難與陷阱.....	26
第五節 各國政府推動策略規劃經驗之比較	32
第三章 研究設計與方法	57
第一節 研究架構	57
第二節 研究方法	59
第四章 研究發現與討論	63
第一節 量化資料分析	63
第二節 質性資料分析	80
第五章 結論與建議	93

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

第一節 結論	93
第二節 未來行政院各部會之策略規劃指導準則	96
第三節 行政院各部會策略規劃未來之改進措施與建議	102
附錄	105
附錄一 訪談名單	105
附錄二 調查問卷	106
附錄三 專家學者座談會（一）會議記錄	116
附錄四 專家學者座談會（二）會議記錄	120
附錄五 訪談逐字稿	127
附錄六 期中報告審查意見修正說明表	278
附錄七 期末報告初審意見修正說明表	281
附錄八 期末報告座談會意見修正說明表	283
參考書目	287

表 次

表 2-1	組織層次及個人層次核心能力特性	13
表 2-2	策略矩陣	21
表 2-3	策略制定過程的整合架構	23
表 2-4	各國推動績效管理及策略規劃的比較面向	55
表 4-1	樣本特性	64
表 4-2	各項策略活動在機關中達成之難易度	68
表 4-3	受訪者參與各機關各項策略活動之程度	70
表 4-4	受訪者機關的策略內容屬性	71
表 4-5	各機關策略規劃過程之屬性	72
表 4-6	機關策略活動與外在環境的關係	76
表 4-7	策略規劃在組織中所能達到的各項效益	77
表 4-8	策略規劃對於組織績效衡量之主要困難	78
表 5-1	現有中程施政計畫撰寫格式與本研究報告建議對照表	96

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

圖 次

圖 1-1	現行中程施政計畫制度架構	3
圖 1-2	行政院所屬各部會中程施政計畫體系架構	4
圖 2-1	直接評估途徑之策略規劃與組織績效間的關係	15
圖 3-1	研究架構	33
圖 4-1	機關填達問卷之統計長條圖	63
圖 4-2	受訪者對中程施政計畫熟悉之程度	65
圖 4-3	受訪者執行中程施政計畫時參與之程度	66
圖 4-4	受訪者之部屬同仁執行中程施政計畫時參與之程度	67
圖 4-5	中程施政計畫對機關帶來的影響	75
圖 5-1	本研究報告建議之中程施政計畫體系架構圖	99

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

第一章 緒論

第一節 研究主題

當前的時代對公共管理者而言，可以說是一個「反省」與「再造」相互激烈衝擊的時代。政府管理者一方面提倡具有公共價值的公共服務基本精神，另一方面則不斷地自其他領域引進新的管理途徑，試圖解決公部門中接踵而來的嚴峻挑戰。策略規劃與管理就是在此種思想背景中開始於公共組織中發展，並以極驚人的速度擴展到各級政府與非營利組織(Henry, 1999; Berry & Wechsler, 1995; Poister & Streib, 1994)

近年來在臺灣，由於迅速變動的環境趨勢，以及可用的資源日益緊縮，數以萬計的政府各階層管理者愈來愈必須以更長期的視野關注內、外環境的需求，進而基於目標導向的架構來執行並管理組織的策略(詹中原，2002；丘昌泰，2004)。然而，比較私部門之中策略管理論著的不可勝數，我國政府部門的管理者卻少有系統化的參考資訊，可用來指引其進行公共服務的策略規劃。

在邁入全球化的競爭時代，政府應更具前瞻性及策略性的進行各項施政。我國自民國 78 年引進策略規劃的精神，開始推動各部會中長程施政計畫。在此制度實施近二十年後的今日，實有必要對各部會進行策略規劃的能力進行系統性的檢視與評估。是以，本研究之主題即在於從實證資料的蒐集，結合相關理論概念，以提升行政院各部會策略規劃能力。

第二節 研究緣起

現階段世界性政府規劃及預算改革的焦點集中在提升政府機關的施政績效，而這種趨勢也明顯地反映在各國普遍大力推動的政府規劃制度。從各先進國家之相關制度的內涵，乃至我國正積極推動之中程施政計畫制度的精神，我們不難發現這些改革所共同採用的基本架構，乃源自於私人企業部門中盛行已久的策略規劃模式。不同改革的設計或依國情、區域的不同而有細部的差異，但大體而言，主要目的皆在強化機關施政績效評估與管理的工作，使得公共組織的管理者必須為其決策以及所屬機關的表現擔負行政責任（Axelrod, 1988）。

策略之建構有助於政府組織徹底思考應致力於達成什麼，以及如何達成，確保組織能持續聚焦於真正的國家發展重點上，不受短期事件分散焦點，並合理且有秩序地配置有限資源。各項政策如能在長期策略架構中發展，清楚認知策略方向與主軸，並建立快速回饋及反應新資訊的有效機制，自然較能及時因應政策環境的瞬息萬變，並維持政府施政的穩定性。

行政院很早即引進策略規劃概念，開始推動實施所屬各機關中長程計畫編審制度，要求各機關應依據內外環境情勢分析，選定優先發展課題，擬訂策略績效目標及衡量指標，進行中、長程施政計畫內容之規劃。惟實施至今，部分機關仍偏重組織績效目標之單向呈現，願景設定上欠缺以國家整體發展為出發點的統合性施政論述，作業流程上亦較少納入策略規劃思維，且易受政黨輪替執政之影響。

中程施政計畫制度仿照最普遍的策略規劃模式—哈佛政策模式（Berry & Wechsler, 1995; Mintzberg, et al., 1995），要求各機關針對組織本身的優點、弱點以及管理階層的價值體系進行分析；在另一方面，各機關也須同時進行組織環境提供的機會、外在環境的威脅以及組織負擔的社會角色與責任等項目的確認。此外，各機關須結合其計畫與財務資源的配置，並建立客觀而可量化的評估指標。行政院為配合進行績效管理，更於 90 年 5 月 17 日函頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，要求各機關於研擬中程施政計畫時，應訂定該機關之「業務」、「人力」及「經費」三個面向之策略績效目標及衡量

指標，以做為行政院未來辦理各機關施政績效評估及獎勵之準據。在新制的中程施政計畫（99-102 年度）之中，行政院研考會更要求各部會納入總統治國理念及院長施政主軸。如圖 1-1 所示，現行中程施政計畫的制度架構是以總統治國理念做為底基，而行政院會依照總統治國理念提出施政主軸，根據此主軸再由主計處編列預算、研考會研擬相關計畫做為推動各部會中程施政計畫的原動力。在各部會研擬的中程施政計畫中則必須依據前述「由上而下」的推動力量，將施政目標聚焦在「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」以及「組織學習」四大面向。

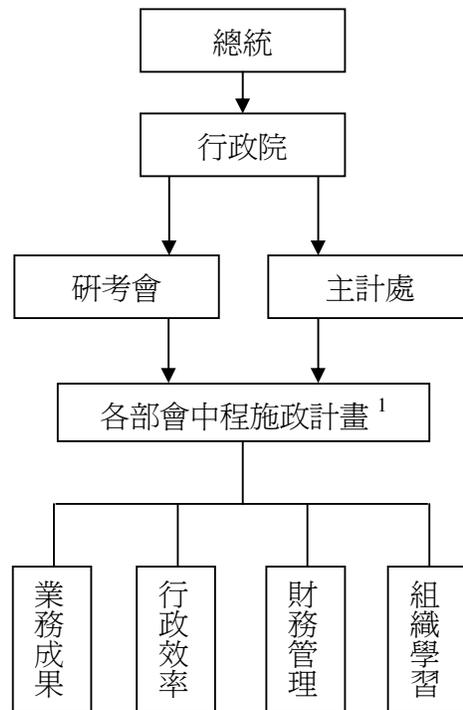


圖 1-1 現行中程施政計畫制度架構

資料來源：本研究整理。

說明：

1. 必須根據規定研擬中程施政計畫的行政院所屬各機關含研考會及主計處共 39 個。

各部會的中程施政計畫內容必須涵蓋使命、願景、施政重點、關鍵策略目標及共同性目標、關鍵績效指標及共同性指標等五部分（圖 1-2）。透過每年滾動式檢討更新未來四年施政藍圖，藉以提升各機關願景規劃、策略思維能力及執行力。此外，研考會也改採所謂「低密度」管考機制，簡化相關作業流程，並將施政計畫相關資訊主動於網站公開，希望促進公共參與及監督，以落實績效管理課責精神。

中程施政計畫體系架構



圖 1-2 行政院所屬各部會中程施政計畫體系架構

資料來源：行政院研考會網站 (<http://www.rdec.gov.tw>)

觀察各先進國家之相關制度，以及我國所稱之中程施政計畫制度的精神，不難發現這些改革所共同採用的基本架構，乃源自於私人企業部門中盛

行已久的策略規劃模式，主要目的皆在強化機關施政績效評估與管理的工作，使得公共組織的管理者必須為其決策以及所屬機關的表現擔負行政責任（Axelrod, 1988）。這些重要的政策作為，其實就是策略管理與績效評鑑的重點：設定目標、後續追蹤、論功行賞。

國家整體發展願景有賴政府策略規劃能力予以落實，而成功的策略規劃與組織的定位及規模、人員的觀念及訓練、機制設計的完整及有效運作等各面向因素密切連結。為探究行政院各部會策略規劃能力提升之道，有必要針對當前推動現況進行檢討，並以其他先進國家相關作法作為標竿學習對象，進而研擬適合我國之策略規劃指導準則俾供各機關參考，並就後續各部會推動策略規劃與管理應改進之處提出具體建議。

第三節 研究目的

根據前述對於本研究主題與研究緣起的探討，本研究之目標包括：

- (一) 檢視與評估行政院各部會策略規劃推動現況。
- (二) 蒐集並比較分析他國（如美國、新加坡、芬蘭、荷蘭、韓國等）推動政府策略規劃之相關作法。
- (三) 研擬適合行政院各部會之策略規劃指導準則。
- (四) 研提行政院及各部會策略規劃之改進措施與建議。

第二章 文獻檢閱

第一節 策略規劃的緣起與意義

策略規劃的概念早在 1940 年代晚期即被博奕理論學者 Von Neumann 與 Morgenstern (1947) 應用於企業管理的思考之中，隨後並在 1960 年代開始廣泛為企業界的實務管理者引用，迄今已有超過四十年以上的歷史 (Bracker, 1980)。Denhardt (1991) 的研究指出，超過一半的美國上市公司都已採行策略規劃，而且採行策略規劃的公司，平均說來其業績的表現都比其他的上市公司成功。近年來，隨著世界性政府再造運動的興起，世界各國不同層級政府中的領導者也相繼採用策略規劃的概念與工具，以應付公部門接踵而來的嚴峻挑戰 (Berry, 1994; Berman & Kearney, 1999)，使得策略規劃得以與全面品質管理 (Total Quality Management, TQM) 並列為 1990 年代，公共行政領域中最熱門的新公共管理模式之一 (Berry & Wechsler, 1995; 黃朝盟, 1998、2005)。

我國政府的行政改革趨勢亦不例外。行政院於民國 87 年起開始推動所屬各機關的策略規劃制度，名為「中程施政計畫制度」，並於 90 年正式全面推動。此項制度旨在「強化行政院各部會中程策略規劃功能，輔助財務資源的合理配置，加強外在環境趨勢分析與民眾需要評估，並有效整合各機關的策略計畫」(<http://www.rdec.gov.tw/>)。

然而，以上的制度自推行以來，由於並未明定規劃工作進行的方法，各所屬機關只知必須於預定的時間繳交一份含有特定內容（如趨勢分析、長程願景、中程目標等）的計畫，對於如何訂出計畫，各機關的做法則莫衷一是。有些機關可能視中長程計畫的制定為組織思考整體目標以及行動策略的機會，因此會在規劃中程施政計畫的過程中，盡力擴大各業務部門參與的機會，使計畫與組織的財務資源分配互相結合；在另一方面，也有許多行政機關卻仍視這些計畫為傳統的幕僚功能。換言之，也就是仍然清楚地區分規劃的工作與計畫的執行，

完全由機關的研發或規劃單位，根據首長的指示撰寫計畫的內容，再由上而下傳達至下級單位執行（黃朝盟、曾建儒，2002）。

事實上，策略規劃是一種過程與結果並重的現代管理方法（Bryson, 1995; King, 1983），任何組織在採用策略規劃時，最終的目的雖都在制定出一套組織的策略計畫，但計畫決策的過程卻很可能對計畫的執行過程以及執行結果產生重大的影響（Mintzberg & Waters, 1985）。職是之故，組織在進行策略規劃系統的設計之時，除了應注意策略規劃的產品--策略計畫--是否包含應有的項目，更應注重策略規劃的執行過程，使得組織的策略規劃達成共識凝聚與功能整合的意義。

知名的美國公共管理學者 Bozeman & Straussman（1990: 214）曾清楚地指出，要達到成功的公共管理，現代公共組織的行政主管不可避免地必須對於「策略」有更深入的體悟。以組織管理理論的相關發展而言，正式的組織規劃可分為操作規劃（operation planning）、方案規劃（program planning）以及策略規劃（strategic planning）（Denning, 1971）。所謂的操作規劃，乃是以組織現有的環境與資源為前提，針對已確知之外在的需求，對組織現有的作業程序作細部的規劃。方案規劃是指針對組織決定的重大政策，發展專案執行計畫的過程。操作規劃與方案規劃皆缺乏對組織整體之長遠未來的思考，策略管理學者因此主張組織應定期地進行策略規劃來「決定組織的本質，並結合可用的資源，以達成組織的目標」（Bracker, 1980: 221）。只有參與是不夠的，組織的領導階層必須能夠結合在一起，共同承諾、投入組織所定的策略。這種承諾與投入感的結合（Unity of commitment）才是策略能否成功執行的保證因素。

相關文獻對於策略規劃的模式或影響或有多元的看法，但原則上都同意，組織進行策略規劃的主要目的在於回答最為核心的幾個基本的管理問題（Wheelen & Hunger, 2002: 4; Goodstein, et al., 1993: 4）：

- （一）組織的目標是什麼？（Where are you going?）
- （二）組織的內外環境狀況如何？（What is the environment?）
- （三）要採取什麼行動才能調適環境而達成目標？（How do you get there?）

換言之，策略規劃的概念之所以獲得管理學者以及許多卓越的實務領導者的青睞，主要原因即在其能幫助管理者在日益不確定的未來環境中，有效地尋求組織的定位。策略規劃另一項主要功能在於幫助管理者更有效地配置組織的內部資源，以回應外在環境的轉變來改善本身的績效。

第二節 公部門推動策略規劃能力之檢視

先進國家中於 1990 年代陸續採用類似的策略規劃制度的，至少包括美國（Government Performance and Results Act of 1993）、加拿大（Expenditure Management System）、英國（Medium Term Financial Strategy）、紐西蘭（Strategic Management）、澳洲（Financial Management Improvement Plan）及瑞典（Three-year Guidelines）。這些公共策略管理的模式多為單純的「願景—策略—執行」的線性途徑，往往以某種中央集權式的設計，追求極大化的效率價值（Berry & Wechsler, 1995; Huang, 1997）。然而，此種獨尊直線、理性的策略規劃模式，成果往往未如預期（Dunford, Bramble & Littler, 1998; Johnston, 1998; Finger, 1997; Radin, 1998a；葉維銓，1997）。

由於公共組織不同於企業機構的特性，公共策略規劃制度的應用必須注意到（1）.提供組織成員投入改革的動機；（2）.以快速的成果換取長期策略管理系統的建立；（3）.針對利害關係人行銷組織的策略管理系統；（4）.將「合作」做為組織競爭力的基礎；以及（5）.以資深的高級文官為執行策略管理的重心（黃朝盟，2000）。

進一步而言，Moore（1995: 74）認為，在公共部門中要進行策略性思考，管理者必須同時注重實質的問題本身、政治互動，以及組織的執行力三個面向。此外，公共組織中，不同的個人或單位往往具有各自的目標與服務對象，彼此之間又不易整合。然而，在這樣惡劣的環境之中，公共管理者仍然必須有能力激勵與管理所屬人員，提升組織運作的效率與效能，以帶領組織走向共同的目標。

現代策略規劃的道理聽起來似乎理所當然，概念架構的描述也算是清晰易懂，為何卻那麼不容易達成呢？究其原因，策略規劃是一系列複雜的概念、技術與人際間的活動，因此極不易從簡化成書面法則的理論中領悟。舉例而言，雖然大家都知道策略規劃是組織為因應環境轉變而發展的組織決策功能（Steiss, 2003: 22），但策略規劃學家所謂的「因應」不只是做出一些書面計畫，更是積極、創新地尋求組織

利基，維持管理階層對於外在政治、社會、經濟、法律、競爭者組合等變化的敏銳感的過程。有鑑於此，有經驗的管理者都不得不承認，組織策略的規劃與執行是一種全方位的管理過程，無法單純由組織進行規劃的正式程序，或任何其他局部的管理功能如人員考績系統等來代表。為有效的提升公共組織策略規劃之能力，本研究將從公共組織核心能力、策略規劃的評估途徑，以及如何提升公共組織策略規劃能力等三個面向建立主要之分析架構。

一、公共組織核心能力之意涵

1990年，Prahalad與Hamel於《哈佛管理評論》提出「有競爭性的能力」(distinctive competence)一詞，啟動了企業界一連串的計畫發展革新。同時公部門正掀起一波師法企業，追求企業家精神的運動，於是人力資於發展的領域，便開始了「核心能力運動」(core competence movement)。Horton(2000)指出，在美國公部門當中有關「能力」一詞的最新思維，表現於1992年Osborne與Gaebler所倡導的新政府運動，及1993年的高爾報告(the Gore Report)。再者，1998年，第三屆「國際能力研討會」(The Third International Competency Conference)於倫敦正式展開，將近600位的與會者當中，包括有人力資源專家、第一線管理者、執行長、顧問、大學教授(Horton, 2000: 1)。會中對於能力概念、能力運動有著熱烈的討論，由此不難發現公部門的能力運動已頗具雛形，但卻不脫企業界的色彩。Jones和DeFillippi(1996)在觀察企業網絡組織之後，提出六項核心能力，分別為：

- (一) 認清目標(knowing what)：瞭解產業的機會、威脅和成功的必要條件。
- (二) 了解人性(knowing why)：瞭解開拓事業的重要性、動機及其興趣。
- (三) 掌握動態(knowing where)：瞭解就業市場中，錄用、訓練、晉升的動態。
- (四) 廣結善緣(knowing whom)：吸引力及社會資本可贏得更多機

會及資源，更是建立關係的基礎。

(五) 把握契機 (knowing when)：瞭解個人生涯中，行動的時機與機會。

(六) 認識方法 (knowing how)：瞭解並尋求完成個人職責，所必備的技能。

一般而言，學者對於核心能力 (core competence) 的定義，大致有下列幾種觀點：第一種觀點為洋蔥觀點 (firm as an onion)：指各功能組成外圍，再決定企業的核心能力，一如洋蔥般層層分析，譬如：生化產業的核心能力在於研究發展，汽車產業的核心能力在於引擎 (Post, 1978; Tampoe, 1994)；第二種觀點為樹狀觀點 (firm as a tree)：以樹的方式來分析核心能力，樹根為核心能力，主幹為核心產品，支幹為各事業單位，而枝葉與果實則為最終產品與服務，譬如：Nissan 的引擎支持各事業單位以製造各型汽車，並提供其他服務 (Prahalad & Hamel, 1990; Leonard-Barton, 1992)；第三種觀點則強調資源的價值性，譬如以顧客角度重視的核心資源能提供如何有價值的特性，Kay (1993) 和 Tampoe (1994) 則強調價值必須符合不易模仿、獨有專屬和競爭者不易察覺的特性，尤其是製造業欲提升競爭力其所提供的價值必須超越其他競爭者。林文寶及吳萬益進一步 (2005) 界定企業組織的核心能力為：「核心能力定義必須是一種技術或知識的組合，或是組織系統的重要元素；而且也是組織能具有調整或演化的能力，或是企業在運作過程中可以支配的一種或多種領域。」

就公務門人力資源觀點，「能力」一詞如何定義，論者指出能力乃是個人潛質特徵，與達成工作績效有關，是一種有效的參照標準，其指涉思考及行爲方式；可歸納出五大特點，分別為動機、個人特質、個人觀點、知識及技能。進一步將其區分為基礎能力 (threshold competency)、差異化能力 (differentiating competency) 兩種類別，前者意指未完成工作任務，所必須具備的基本知識、能力；後者乃是依照不同的工作屬性，擔任職務高低變異性，所必須具備的能力 (Spencer, Jr. 1993:9-15)。亦或強調核心能力是指影響某類職務工作有優秀績效表現的關鍵能力面向。這種能力圖像可以成爲所有有興趣擔任該類職

務者標竿學習方向，也是組織辦理訓練發展或學習的方針（施能傑，2000: 270）。

表 2-1 組織層次及個人層次核心能力特性

組織層次核心能力（OLCCs）	個人層次核心能力（ILCCs）
1、一個組織所擁有及表現的關鍵優勢	1、個人所擁有的及表現的關鍵優勢
2、組織整體的知識、技術、能力及其他特性的集合體	2、組織內成功的個體所擁有的重要知識、技術、能力及其他特性的整合
3、核心職責範圍的基礎	3、所有組織內的個體展現其職務上熟練的程度
4、各種市場的接近管道	4、結合組織的願景、使命、策略及價值
5、競爭者無法複製的能力	
6、組合組織願景、使命、策略及價值	
*OLCC=organizational level core competency	
ILCC=individual level core competency	

資料來源：Lahti, 1999: 67.

策略規劃是一種過程與結果並重的現代管理方法（Bryson, 1995; King, 1983），任何組織在採用策略規劃時，最終的目的雖都在制定出一套組織的策略計畫，但計畫決策的過程卻很可能對計畫的執行過程以及執行結果產生重大的影響（Mintzberg & Waters, 1985）。具體而言，管理學界提倡策略規劃的原意，是要藉發展組織策略計畫的過程，為組織中的管理者建立更清晰的中長程路線圖（Goodstein, et al., 1993: 325）。因此，除非這個組織路線圖（亦即策略計畫）實際上真的導引各階層管理者的決策行為，相關的制度或程序就不算成功。更具體地說，在我國的政府部門中，幾乎各層級的機關單位都有某些上級要求或內部發展的計畫制度，甚至也定期發展各自的中長程計畫或所謂的「策略」，但真正重要的問題並不在於組織是否有這些制度或計畫書，而是組織的各項管理功能是否都基於共同而清晰的組織策略？策略規

劃對於公共組織的決策過程究竟有何影響？這種制度是否符合組織的價值、信仰及文化？組織中的人員是否有能力與意願來執行組織訂定的策略（Peters, 1984）？上述的這些問題皆是牽動公共組織策略規劃核心能力的相關議題。

職是之故，組織在進行策略規劃系統的設計之時，除了應注意策略規劃的產品--策略計畫--是否包含應有的項目，更應注重策略規劃的執行過程，使得組織的策略規劃達成共識凝聚與功能整合的意義。換言之，本研究所界定的公共組織策略規劃核心能力（core capacity of strategic planning）至少包含有組織成員參與策略規劃的程度、策略環境、策略過程，以及策略內容等不同構面。

二、策略規劃的評估途徑

雖然近年來不論於公、私部門，組織管理學者以及實務界的經理人都一致推崇策略規劃的重要性，但比起人事、財務、生產以及其他業務部門，策略規劃卻往往是公共組織中最少接受評估的組織功能。一個完整的策略規劃系統必須包含目標的確立、環境的分析、策略的訂定、執行工具的設計以及影響的評估，而一般組織中，管理者最常犯的嚴重缺失就是經常疏忽對規劃系統進行影響評估。組織中策略規劃的功能甚少接受評估，很明顯的主要原因之一為組織中的規劃幕僚往往並非計畫的執行者，而組織中的管理課責系統通常只將焦點置於計畫之執行對於組織績效的影響，而不問規劃系統或規劃過程的適當性。換句話說，管理階層通常只問計畫的執行是否成功，而甚少評估計畫的內容或制定計畫過程的品質。一般而言，組織管理學者對於策略規劃系統的評估途徑存有兩派主要不同的看法，分別為「直接評估途徑」與「間接評估途徑」（King, 1983）。

（一）策略規劃的直接評估途徑

現存之策略規劃的評估研究大多採取金恩所稱之「間接評估途徑」來評估組織的規劃功能，所謂の間接途徑指的是評估者以量化的方式，衡量組織之策略規劃系統與組織之生產力或績效之間的關係，進而據以評估策略規劃的成效。此種間接評估途徑還存有幾個根本的限制（King & Cleland, 1978; King, 1983; 1984; Dyson & Foster, 1979,

1983)：

1. 間接評估途徑假設被比較之不同組織的環境極為相似而穩定，研究者因而得以控制單一的變數（策略規劃程度的不同），進而比較組織的績效。然而，此種安定的環境在實際的組織社會中並不存在。
2. 組織中亦有許多可能影響組織績效的活動與個人行為，間接評估途徑也無法將這些重要因素納入考慮。
3. 間接評估途徑只關切組織最終的表現，並不將策略規劃的直接影響（例如組織人員決策行為的改變）與直接產物（計畫）納入評估的範圍，因而忽略了許多策略規劃可能引起的效應。
4. 間接評估途徑只能經由統計分析，指出策略規劃與組織績效間，可能有關係存在，而無法說明其關係的本質與其間不同變數相互影響的作用。
5. 在實務管理的工作上，間接評估途徑將導致規劃者刻意於計畫中設定較低的目標，以確保計畫中的目標得以順利達成。

基於以上間接評估途徑的缺失，組織中的策略管理階層應建立更為詳細而多元的「直接評估途徑」(Dyson & Foster, 1980; Foster & Lock, 1990; Steiner, 1979)。主張採取直接評估途徑的學者認為，任何組織之策略規劃系統與組織之最終表現之間應為如附圖所顯示的關係。評估策略規劃的適當途徑應將規劃的過程與直接產出，做為評估規劃系統是否有效的主要標準。

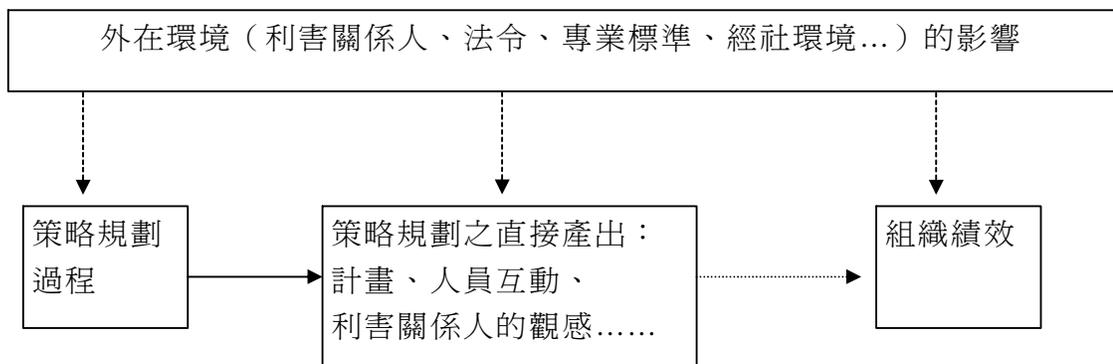


圖 2-1 直接評估途徑之策略規劃與組織績效間的關係

資料來源：黃朝盟，2000：35

雖然任何組織進行策略規劃的主要目的都在於希望提升組織的績效，但組織績效以及策略規劃的過程都會同時受到外在環境的影響，單就組織終極表現的高低比較策略規劃的影響，因此並不足以決定策略規劃系統的優劣。正如公共策略規劃學者 Bryson (1995: 9) 所言：「很清楚地，策略規劃絕非改進組織績效的萬靈丹，策略規劃只不過是一套可能幫助組織中的領導階層、管理者以及規劃者，策略性地思考與行動的概念、程序以及工具而已。」策略規劃的主要目的在於「幫助組織將焦點集中於發展可提升組織任務、達成組織使命，並滿足組織利害關係人的有效決策與行動。」

Thomlinson & Dyson (1983) 亦指出，一個策略規劃系統的品質高低，應視其是否能夠幫助組織的管理階層達成以下的目的而定；

1. 改進組織決策制定的過程；
2. 改進組織決策過程中，所使用之決策方法與工具；
3. 進規劃參與者與決策過程中對於組織以及相關議題的了解，並輔助過程中人員非正式的互動。

綜合以上的觀點，一個策略規劃系統的優劣應決定於：(1) 該系統的運作過程是否有助於組織中的領導階層、管理者以及規劃者，進行策略性的思考與行動；以及(2) 策略規劃的產品—組織的書面計畫—是否有助於前項目的，並引導組織中的人員達成其目標與使命。換句話說，策略規劃的直接產出才應該是策略規劃系統評估者應集中焦點的評估指標。

(二) 策略規劃之直接評估面向與指標

King (1980, 1983) 所提出的策略規劃評估架構，乃針對間接評估途徑的缺點而設計，其中大略包含以下八個主要的面向：

1. 規劃的效能：所謂「規劃效能」的評估面向，指的是一套用以評量一個策略規劃系統是否達成預設之規劃目的的指標。King認為，任何組織在發起或改變其策略規劃系統時，都必然有一定期望達成的目標（如釐清使命、建立願景、整合資源配置等），因此這些目標是否達成，自然應該成為評估策略規劃系統之效能的標準。金恩建議，組織在進行此面向的評估時，首先應確認重要的利害關係人，並經由他們的角度來決定規劃系統達成預定目標的程度。

2. 策略規劃系統的品質：本面向的評估是以規劃領域的專業標準，評估一個策略規劃系統的優劣。舉例而言，策略規劃學者 Steiner (1979)、Holloway & King (1979) 以及多位系統分析學者 (如 Churchman & Schainblatt, 1965; Schultz & Slevin, 1975) 所提出的策略規劃分析架構都可作為評估策略規劃系統品質的專業標準。
3. 策略規劃系統的角色及影響：此面向的評估主要在於釐清一個策略規劃的基本問題：組織的策略計畫是否真的被應用來引導組織的方向？換言之，策略計畫是否真的已被執行？許多組織往往消耗許多人力、物力執行一套複雜的策略規劃過程，但到頭來，組織的策略行動卻仍多依賴少數領導人物個人的直覺而定。此種策略規劃，不論過程多麼精緻，內容多麼周詳，都顯然不具太大的意義。
4. 計畫的成效：一套計畫的最終評估標準當然仍為其達成的效果，但此處所指的成效評估與間接評估途徑不同的，在於其對於策略與組織績效間之關係的細察。換言之，本面向 (a) 評估每一個不同的策略決定所產生之個別的組織影響，而不只是評估組織的整體績效；(b) 在評估組織績效時，兼顧組織的多種目的與多樣的評估標準，而不只是以獲利率等單一的評估指標評估績效。
5. 策略的評價：除了以策略的成效作為標準之外，策略規劃的評估者亦可援用外在的標準來評估組織所訂的策略。舉例而言，Grant & King (1982) 就主張評估者應審視一計畫中，各個策略之間的相容性來評估策略的價值。此外，策略計畫制定的過程中，所有可能的策略機會是否被充分的考慮，而不好的想法是否也經過評估而被過濾掉，都是評估策略價值的重要標準。
6. 策略規劃系統的應變彈性：一個良好的策略規劃系統，除了定期產生計畫之外，還必須能夠視環境傳回的反饋資訊而調整其目標、運作方式以及規劃資源 (如規劃參與者、時間等)，以改進規劃系統的運作效能。因此，策略規劃系統是否具有此種彈性，或該系統是否經常性地蒐集相關的資訊並適時地應變，就應該成為規劃評估的重點之一。
7. 策略規劃系統的資源使用效率：此面向的評估主要用於計算策略規劃工作的單位成本。舉例而言，每百萬元營業額，組織投入了多少人力、時間於策略規劃的工作之中？比較同類型的組織或大小相似的機構，評估者便可得出該策略規劃系統的相對效率。此外，規劃資源是否充足以及是否分配得宜，都應該作為評估策略規劃系統的標準。

8. 策略規劃系統之目標的適切性：最後，評估者還應基於組織的環境及其所處的地位，審視其所設定之策略規劃的目標是否合理。

Dyson & Foster (1983) 及 Foster & Lock (1990) 基於因素分析的方法，建立其多屬性的策略規劃評估架構 (multi-attribute evaluation framework)。該評估架構包含十三個規劃評估指標，而每一個指標皆代表策略規劃過程中的不同階段或面向，換言之每一個指標皆為策略規劃系統有效運作的必要條件，以下即為 Dyson, Foster & Lock 等人的多屬性策略規劃評估架構，其認為一個有效的策略規劃系統應具有以下的特徵：

1. 策略規劃目標的清晰度：一個有效的策略規劃系統應為目標導向的系統，規劃者在規劃過程中會以其為核心，並不斷地以各種方法加以釐清。
2. 整合性：只有當組織中的策略決策過程，是以策略規劃的分析及其所定的計畫為焦點時，策略規劃系統才算真正發揮影響力。
3. 催化作用：策略規劃的目的之一是在規劃過程中，刺激規劃者及其他組織成員進行與組織使命相關的策略性思考。越能產生此種組織催化作用的策略規劃，效能自是越高。
4. 策略形成的廣博性：高效能的策略規劃系統會致力於廣泛地探究多種未來的可能情境，而不只是單純地將焦點集中於單一或延續傳統的思考。
5. 計畫評估的深度：在評估一個計畫時，良好的策略規劃系統會採用多種不同的標準，其中可能包括各種財務指標以及人力、時間的資源的衡量。過度仰賴單一的標準（如業績成長率），很可能會導致策略發展過程忽視組織其他重要的面向。
6. 不確定性的處理：良好的策略規劃系統應在進行未來需求的預測、成本的估計、經濟情勢的分析，以及其他相關外在變數的預估時，能將各變數各種可能的機率納入考量。戴森與佛斯特建議，規劃者應適時地應用決策分析 (decision analysis) 與風險機率 (probabilities of risks) 的概念，以於策略規劃的過程中確實計算各種不確定性的可能影響。
7. 組織資源的配置：任何組織的運作都必須仰賴許多特定的資源，這些資源包括財務、人力、產品原料及設備等，良好的策略規劃系統應於規劃過程中，考慮不同之必要資源的配置。
8. 資料的適當性：策略規劃的過程中，規劃者必須握有充足的適當資

料，以作為決策的基礎。許多組織在進行策略規劃時都了解資料的重要性，也往往擁有許多相關的資料，但在規劃過程中想要利用這些資料時，卻經常發現資料並未經過適當的分析或分類，以致於難以成為規劃者可仰賴的資訊基礎。因此，單純地蒐集大量的資訊並不必然能對策略規劃的過程有所助益，資料的來源與品質更是規劃者應注意的分析面向。

9. 反覆的過程：在組織進行策略發展的過程中，規劃者往往會逐漸地得到許多與前期之規劃過程以及原先已定之決策相關的資訊。一個有效的策略規劃系統必須能夠掌握、分析新得到的資訊，並根據其相關性而修正之前的策略規劃過程與相關決定。
10. 規劃假定的確認：任何組織在規劃未來的策略時，都基於一套對於組織及其環境的假定。良好的策略規劃過程應凸顯這些假定，使得規劃者得以避免採用脫離現實或自相矛盾的假定。
11. 目標的量化：在適當的情況之下，有效的策略規劃系統會盡量將目標量化，並確認無法量化的質化目標。目標的量化可提供未來評估規劃系統的基礎，並可做為組織中不同單位進行方案規劃以及操作規劃的基礎。
12. 控制機制（回應不確定性）的設計：在多變的環境之下，組織的策略計畫很快會變成過時的概念。一個高效能的策略規劃系統必須包含一套經常性的反饋機制（feedback mechanism），使組織得以隨時修正策略計畫的內容。
13. 計畫執行的可行性：一個良好的策略規劃系統必須能基於現實環境的趨勢，預期計畫內容執行的阻礙，並且預先設法避免、去除或接受這些障礙（當其為不可避免時）。

第三節 公共組織策略規劃之能力：策略內容與過程的檢視

一、策略規劃之內容

有關於策略規劃「內容」的文獻中，策略態勢（strategy stance）的概念最被重視，其中又以企業管理學者 Miles 等人（Miles and Snow, 1978）針對策略態勢的分類最具代表性。Miles 等人認為任何組織都必須配合環境的現實與競爭者的行動，持續性地進行產品或服務的調整，才能保持組織的效能。不同組織調適的方式各有不同，但大體上可分為四種調適形態：

- （一）防衛者（defender）：對新產品的開發採取保守的眼光，而以防守一特定市場區隔的安全地位為主。這種組織通常以價格或品質來競爭，而不積極開發新產品或新市場，管理者的注意力因此也集中於提升既有運作方式的效率。
- （二）開創者（prospector）：不斷尋找新市場機會，且經常性地針對市場變化進行新實驗，以測出組織應有的最佳反應。此種組織往往也是市場中新產品開發的先驅者。
- （三）分析者（analyzer）：乃介於防衛者與開創者之間的策略形態。此類型組織會像防衛者在其核心市場中維持安全的地位，同時也像開創者會尋找新市場與產品的機會。分析者雖然很少會是市場中的先驅，但他們會緊密地觀察市場與競爭者的變化，然後快速採取應變的行動。
- （四）被動反應者（reactor）：在這種組織中，決策階層經常感受到外界環境的變化與不確定性，但卻無法產生任何一致性的策略。

卡地夫大學 G. A. Boyne、Rhys Andrews 和現在香港大學任教的 R. M. Walker 等三人為主的研究團隊，在 2000 年以後以「策略」與「績效」為主題，衍生出多種管理作為與組織績效關聯性研究（Andrews, Geroge & Walker, 2006）。例如，Boyne 和 Walker（2004）針對「策略

內容」進行分類，提出研究架構、策略矩陣與未做驗證的研究假定，建立矩陣與架構，不僅可認定策略內容的定位，更希望能夠衡量與評估策略。作者們指出，組織策略之分類，可以分為策略內容與策略行動（strategy action），但沒有研究能夠解釋公共組織在適用時的限制，所以發展出策略內容矩陣。策略內容面包含 3 種態勢（前瞻、保守、回應），5 項策略行動則有：市場、服務、收入、外部關係、內部特性，因此構成表一之 $3*5=15$ 的策略矩陣。如下表所示：

表 2-2 策略矩陣

		策略行動				
		改變市場 Change markets	改變服務 Change Services	追求收入 Seeking Revenues	外部關係 External Organization	內部特性 Internal Organization
策略 態 勢	前瞻 (Prospector)					
	保守 (Defender)					
	回應 (Reactor)					

資料來源：Boyne, George A. and Richard M. Walker, 2004: 244.

依照這個分類架構，策略規劃的內容由「策略態勢」與「策略行動」兩個層面的分類可以演變出十五種組合。根據 Boyne and Walker 的觀點，當中有十四種組合在理論上是可行的（除了防衛者去改變市場這個選項，因為其可能性很小）。公共組織可以運用這十四類策略內容組合並加以變化以符合策略的變動與延續性。這個分類架構強調不將策略內容歸類於單一矩陣集合中。

美國的 Meier、O'Toole 與英國 Boyne 及 Walker (2006) 四人跨海合作，將策略內容的四種態勢整合到 Meier 與 O'Toole 共同提出的公共管理模式 (O'Toole-Meier formal theory of public management)，並以美國的德州教育系統長期、較多樣本的研究為依據，指出策略可與

其他重要公共管理要素共同分析。研究指出，學校是典型的專業性公共組織，校方、教師是具有裁量權的分權化第一線執行者。研究發現，組織是自動回歸的系統，設計一套流程來重複生產同樣的產品與結果，所以要預測明日的產品，就是檢視今天組織生產什麼，換句話說，組織表現受到過去績效、結構與人事的穩定性、固定的運作模式所影響，也從環境中汲取資源與機會，阻絕外界影響與干預。

二、策略規劃之過程

關於組織策略的發展過程，學者當中有的人認為策略規劃就是一種集權化與理性化的組織決策過程（e.g. Armstrong, 1982；Lorange, 1979），有的人認為策略規劃是一個調和組織內、外環境互動的系統（例如 Quinn & Cameron, 1983；Ho & Weigelt, 1997），也有的研究著作指出策略規劃實際上是一種領導效能運用的微妙過程（e.g. Bass, 1985；Lewis, 1980）。此種焦點與途徑的差異，不但左右公共策略規劃研究的方向，更導致實務上管理者應用的困擾。

由於主體（如個人 v.s. 組織）、分析焦點（e.g. 產品、議題）或所設想環境（e.g. 不同產業）的差異，策略的相關領域中已發展出多樣化的策略規劃運作模式，Nutt & Backoff（1993）將這些多樣化的策略規劃模式區分為組織概念途徑（Agency conceptual approaches）、人物概念途徑（Actor conceptual approaches），以及分析導向途徑（Analytical approaches）等三組模式。文獻中還有其他較常為人引用的分類架構，例如 Cunningham（1989）將策略規劃模式分為以 1）環境、2）決策過程，以及 3）領導效能為概念中心的三類途徑；Bolman & Deal 認為策略規劃的模式可區分為結構途徑、人力資源途徑、政治途徑以及象徵途徑；Chaffee（1985）則將策略規劃的途徑分為線性、調適以及詮釋等三類；Mintzberg、Quinn 與 Voyer 等人（1995）更進一步將策略規劃的途徑區分為設計、規劃、定位、企業精神、學習、認知、權力、文化、環境、形塑等十種。

為了系統化觀察不同組織的策略過程，Hart（1992）整合策略過程的不同角度，並將焦點放在高層管理者與其他組織成員間的角色互動關係，發展出包含五種策略制訂風格的策略過程架構。此五種策略

風格包含指揮式 (Command) 途徑、象徵式 (symbolic) 途徑、理性 (rational) 途徑、參與式 (transactive) 途徑，以及衍生式 (generative) 途徑。此五種組織策略決定的模式彼此並非互斥的關係，組織隨著時間的演變與內外環境調適的過程，往往可發展並融合多種策略決策的模式；換言之，一個組織的策略制訂過程可能是數種模式的結合。

表 2-3 策略制定過程的整合架構

描述	命令型 (Command)	符號型 (Symbolic)	理性型 (Rational)	參與型 (transactive)	衍生型 (generative)
風格	專制的	文化的	分析的	程序的	有機的
	策略是由領導者或小型的高層團隊所驅動	策略是由使命與未來的願景所驅動	策略是由正式的架構於規劃系統所驅動	策略是由內部參與與持續調整所驅動	策略由組織行動者的倡議所驅動
高階管理的角色	指揮官： 提供方向	教練： 激勵與鼓舞	老闆： 評估與控制	主持人： 授權與授能	贊助者： 贊同與贊助
組織成員的角色	士兵： 服從命令	球員： 回應挑戰	部屬： 跟隨系統	參與者： 學習與改善	企業家： 實驗與承擔風險

資料來源: Hart, 1992: 334.

三、策略內容與策略過程對策略能力之影響

從策略內容的可能影響來看，Meier 等人 (Meier, et al., 2006) 指出，策略的廣泛定義就是組織高層管理者對其遭遇之挑戰與機會的回應。當公共組織與外在環境的契合程度愈高，其自然愈可能贏得政治與財務上的支持，進而提升其整體績效。基於一系列針對私部門企業的實證研究，Miles 與 Snow (1978) 發現開創者、分析者與防衛者的績效往往比被動反應者的表現為佳。此外，其他相關的研究也發現不同的策略形態，的確對組織的表現有實質的影響。舉例而言，Evans

與 Green (2000) 發現開創者比防衛者更可能扭轉組織的劣勢而獲得競爭優勢；Hambrick (1983) 指出，開創者比防衛者在爭取市場佔有率方面具有優勢，但在投資報酬率方面，防衛者的表現反而更好；Zajac 與 Shortell (1989) 研究美國醫院後發現，當環境需要積極的營運方式時，防衛者的表現落後於其他策略形態的組織；Woodside 等人 (1999) 的研究則發現，開創者的表現優於防衛者，而防衛者的表現又勝過被動反應者。以上的實證研究顯示策略內容的差異的確對組織的績效會有一定程度的影響，而這些影響又與許多調節變數如環境系絡、組織既有的機，以及不同績效的面向有關。

除了不同策略形態的可能影響外，Boyne 與 Walker (2004) 指出，個別組織不必然只有單一的策略態勢。如 Mintzberg (1985) 所言，大多數組織的策略其實不如 Miles 等人的分類如此清晰易分，而是包含多元且複雜的元素。換言之，大多數組織真正的策略其實是不同形態策略的組合體，可能包含開創與防衛，也可能包含防衛與被動反應，更可能所有的形態兼而有之，只是元素比例的高低不同而已。因此，當衡量組織策略的影響時，研究者與其試圖將個別組織歸類於某一單一的策略形態，就不如衡量各組織不同策略形態的成份或比例，如此將更能有效地觀察組織真正的策略內容。

相同地，從策略制訂過程的角度來看，文獻中早已有許多針對不同決策模式之效能的研究（如 Hart, 1992; Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998）。值得注意的是，任何組織不必然須採取單一的策略過程。相反地，Hart (1992) 認為組織可能因為各自獨特的經驗與環境，使得決策者發展出運用數種決策模式的技能，進而形塑出不同水準的「決策能量」(strategy-making 'capability')。組織要達成高績效，往往須同時掌握多種看似不同或甚至相互抵觸（如命令式與參與式）的決策模式。更明確地說，決策能量愈高的組織，也愈有可能維持或提升組織整體的競爭優勢。

除了對績效的可能影響外，部分研究者甚至認為組織績效以及策略規劃的過程都會同時受到外在環境的影響，單比較組織終極表現的高低並不足以決定策略規劃系統的優劣。組織之策略過程與組織之績效表現之間應為如下圖所顯示的關係。評估策略規劃的適當途徑應將

規劃的過程與直接產出，做為評估規劃系統是否有效的主要標準。

第四節 策略規劃的困難與陷阱

儘管策略規劃的優勢與長處每每獲得實務界與理論界的一致讚揚，從以營利為目的的私部門跨入以服務為首要的公部門，從企業管理的領域應用到公共行政的範疇，然而，策略規劃卻不一定能夠在所有組織中發揮效用，呈現盡善盡美的成果。質言之，策略規劃仍有其限制。Mintzberg (1994: 159) 即指出，策略規劃本身可能就是妨礙其發揮功能的主要因素。普遍看來，策略規劃若要成功，必須獲得組織高層的支持同時還要設法避免執行過程中產生的敵對氛圍，但問題是，組織高層的支持最後往往無疾而終，而敵對的氛圍卻是在執行過程中不斷高漲。Beer 與 Eisenstat (2000) 也具陳 6 項策略計畫執行與學習過程中經常出現的「沉默殺手」(silence killers)，說明組織或管理者為何無法藉由策略規劃獲得成功。Mintzberg (1994: 159-219) 更明確地指出策略規劃有四大陷阱，導致策略規劃無法發揮預期的效用，包括「組織成員的承諾感 (commitment)」、「組織改變的樣態」、「策略規劃的政治面」以及「將控制視為規劃的目的」：

一、規劃與承諾感

策略規劃最普遍常見的陷阱就是與規劃有關的承諾感問題。由於我們往往都假設只要有高層管理者的支持與參與，所有的事情都會變得「很好」，但問題在於是究竟是「什麼東西」很好？還有究竟是對「誰」很好？有關於策略規劃中的承諾感問題，Mintzberg 認為涉及到不同層次的組織成員，就組織高層而言，策略規劃可能會剝奪管理高層應當擔負的責任，管理高層也就不會去正視策略規劃的結果。Beer 與 Eisenstat (2000) 則認為，策略規劃的結果容易造成組織高層採取放任的管理型態，以及一個無效的高層管理團隊。另外，在公部門方面，組織高層在推動相關制度的過程中可能不在乎組織的策略內涵，只求滿足相關單位基本要求的形式。如此一來，參與相關活動的公務人員上行下效，自然使得策略規劃的過程變成虛應故事的無謂活動（黃朝

盟，2006)。

其次，對實際規劃者而言，他們通常負責彙整各單位的計畫，這導致除了規劃者之外，其他人都變成只是策略計畫的執行者而已。相對而言，策略計畫往往被也視為規劃者或承辦單位的工作，因此，不論是要求機關其他單位提供相關資料，或高層主管召開跨單位的策略規劃會議，各單位的相關人士大多是抱著為人作嫁的心態在參與（黃朝盟，2006）。

再其次，策略規劃強調「分權的規劃」，然而，只要所謂「分權的規劃」是要低階管理者在高層制定的規則下來討論策略，可以預期不會有人因為這樣的討論產生「承諾感」。此外，由於只有在一個高度自由的組織中，成員才可能會有高度參與、承諾感以及彈性，然而公部門往往強調的一種「正式的」規劃（*plan formally*），如此勢必會捨棄部分成員的參與。而且，部分組織所定的目標過於「宏觀」，也使得實際執行組織方案的人員無所適從（*Glasson & Goode, 1988*）。

最後，強調文化的管理比較重視成員的承諾感，而強調規劃的管理則相對強調計算的好處。因此，在強調規劃的組織裡面，策略的形成過程通常會把焦點放在如何去算計每件事情，而不是要去爭取組織成員的承諾感。導致後來策略的形成就像是一個被拆成很多塊的分析過程，扮演重要角色的會變成是策略規劃的系統，而不是組織內的成員。黃朝盟（2006）也指出，許多組織的策略規劃是以內部管理為中心，將策略界定在個別方案而非組織整體的層次。這些策略計畫大多是由少數幕僚草擬的例行文件，其訂定過程不但少有外界利害關係人的參與，連組織內部也只有極少數人關切這些計畫。

二、規劃與改變

策略規劃容易造成去彈性化的後果。早在兩個世紀以前，*Henri Fayol* 就曾經指出，規劃的真正目的本來就不是要增加彈性，相反地，是要減少彈性，也就是說規劃的目的是希望組織能根據既有的資源，找到一個明確的方向。規劃基本上就是一個保守的過程，因為規劃的目的是要保護組織的基本目標，尤其是在既有的架構下追求目標。因此，即便規劃能夠促進組織內部的改變，但這種改變也是在組織整體

目標既定前提下的改變。

其次，策略規劃的實踐通常會被制度化成一種漸進主義的形式（Burgelman, 1983: 1359; Brunsson, 1982: 43）。由於策略規劃本身就是依賴既有的組織架構，因此所謂的策略也是結構性的，目的並不是要再創造出一個新的策略，由此可見，策略規劃根本無法將任何重要的東西重置（reordering），不可能為組織帶來重大的改變。策略規劃還有一些特徵會導致漸進的改變，例如策略規劃會列出許多密集連鎖的步驟（lockstep），這會使得管理者備感壓力並且讓策略規劃系統按部就班的推動；又由於策略規劃必須照表操課（timetable），所以在策略規劃過程中所出現的問題、機會以及新的靈感（bright ideas）經常遭到忽略。最後，策略規劃與作業預算（operational budgeting）結合也會導致漸進的改變，原因是策略雖然可以引導預算，但實際上也會被預算限制，而作業預算本來就是一種短期控制的機制，而不是長期改變的工具，因此作業預算只能依循著既有的組織架構，進行小幅修正。

此外，策略規劃所帶來的改變也只是一般的（generic）改變。規劃的目的是要組織朝著一個已經確定的大概方向穩定前進，而所謂的創造力是要每一個組織成員把自己當作是組織的創始人，然後全心全意的投入與付出，由此看來，重視計算結果的策略規劃根本不可能引發成員的創造力。策略規劃所造成的「一般」的改變，只是一種經過明確計算、界定周全的改變，也就是說這種改變早就是在預期之中。最後，策略規劃只能帶來短期的改變，所謂的規劃其實必須仰賴環境的「配合」。Beer 與 Eisenstat（2000）認為，環境改變可能造成組織出現不明確的策略與矛盾的優先順序；而 Mintzberg（1994）更直接的說，一旦環境改變，或是變得不可預期的話，所有的規劃根本無法發揮效用，由此可見，規劃只能因應作出一種短期的改變。又由於規劃必須與預算結合，但財政績效評估系統只會根據當下的資訊來決定預算如何分配，這導致一個管理者必須在短期內有所成效，追求短期的、立即的改變。

三、規劃與政治

Mintzberg (1994) 表示策略規劃者通常會落入對「客觀」這個詞語的偏見 (the biases of objectivity)，往往一個看起來是理性的過程，其實根本也不見得就是理性。例如很多專家都會認為有一些小公司沒有看到策略規劃的好處，而這類公司在他們眼中就是不成熟的，他們應該都要向大公司學習，因為大公司有著完整的管理系統。事實上，規劃者的這種想法，本身就是一種不客觀的表現。

其次，他也指出規劃者爲了要極大化自己的影響力，通常都會偏好漸進式的改變，因爲這種穩定的改變最有助於他們維持對組織的影響力，而且最好是可以建立一套固定的、循環的策略計畫。此外，爲了要導引到特定的目的，規劃者並不會去徵求所有利害關係人的共識，以免人多意見多，規劃者的方法是去說服僱用他們的高階管理者，讓這些高階管理者接受他們看法，至於要怎樣去調和其他利害關係人之間的利益衝突，規劃者會建議某種程度的集權形式，同時將這推諉爲組織內部的層級節制問題。

此外，策略規劃的計畫中往往本身也充滿了政治，舉例而言，當組織在設定策略目標的過程中，不同的部門以及管理者就會開始從事一些政治活動，試圖增加自身的重要性。策略計畫最終是否被採行仍就須仰賴擁有正式權力的組織高層青睞，然而，這種方式顯然會造成組織觀點形成單一化，也就是說，策略計畫反而會增強組織越趨單一、集權以及層級節制。後來就會成爲一種標籤政治 (labeled politics)，類分爲主流派與非主流派，有些組織成員會堅持組織必須有所變革，另一派的成員則會認爲這種作法是在挑戰既有的政治權威 (Mintzberg, 1994)。

黃朝盟 (2006) 也指出，一般政府機關中，公務人員由於大都已經聽過或參與過許多雷大雨小的改革計畫，因此往往不會太相信改革的宣示口號，而會觀察領導階層的實際行爲來決定投入的程度。Beer 及 Eisenstat (2000) 認爲這是一種不適當的領導技術，更是造成縱向溝通障礙的原因之一。同時，政府機關有別於私人企業的政治制度與文化，卻往往導致政策延續性的不可靠，進而影響策略規劃參與者的態度。舉例來說，政治選舉的週期、部會首長求短期而立即成效的政策觀點，以及相關利益團體的自利運作等都影響組織是否能採取策略

性思考模式。

四、規劃與控制

Mintzberg (1994) 指出，規劃就是一種控制。管理者之所以對控制產生迷戀主要是懼怕不確定性的一種反映，希望可以藉由控制所有事情，以避免突發狀況。對規劃者來說，減少不確定就是他們的工作。這種對控制的迷戀會產生出厭惡風險的行為，因為規劃者往往希望所有的步驟及程序都是按部就班，然而，厭惡風險的結果卻也可能扼殺創意以及措施大幅度改革的機會。對於倡導策略規劃的人而言，他們之所以強調控制的重要性，是因為一直強調組織所處的時代與環境充滿了混亂。但矛盾的是，唯有在環境相對穩定的情況下，規劃的工作才可能獲得支持以及發揮效用，如果說環境真的充滿混亂的話，規劃的功能必定會被大打折扣。

對管理者來說，當計畫存在的時候，他們就會變得比較具有自信，除了可以減少自己的焦慮外，也可以使得整個管理團隊彼此之間更加凝聚。然而，這種形式的控制並不會有什麼具體的組織行動，通常只是依賴計畫內容中的一些抽象原則、字句以及意圖。更重要的是，當每件事情都順利進行的時候，大家就會忽略掉其他的外部因素，而把成功完全歸咎於計畫，致使這種控制的假象顯得非常具有效果 (Mintzberg, 1994)。

最後，有一些組織採取策略規劃並不是真的相信這個規劃的過程可以帶來什麼好處，而是他們把策略規劃當作一種工具，目的是要提升自己的公共關係，加深組織在大眾心目中的正面印象。例如有些組織可以對外宣稱他們成功地達到預定計畫的目標，或者是把計畫當作一個廣告，讓大眾有一種卓越的印象。尤其是在公部門，策略規劃的存在幾乎就是爲了要建立良好的公共關係。然而值得注意的是，公部門不應該一味模仿私人企業的策略管理制度，舉例而言，私人企業之「擊敗對手」的概念並不應該用於公共組織的管理概念之中；相反地，公共策略管理應強調以合作做爲組織競爭力的基礎，如此一來，私部門中的策略管理觀念也才能真正適用於公共管理的工作之中 (黃朝盟, 2006)。

由於公共組織不同於企業機構的特性，公共策略規劃制度的應用必須注意到（1）提供組織成員投入改革的動機；（2）以快速的成果換取長期策略管理系統的建立；（3）針對利害關係人行銷組織的策略管理系統；（4）將「合作」做為組織競爭力的基礎；以及（5）以資深的高級文官為執行策略管理的重心（黃朝盟，2000）。進一步而言，Moore（1995: 74）認為，在公共部門中要進行策略性思考，管理者必須同時注重實質的問題本身、政治互動，以及組織的執行力三個面向。此外，公共組織中，不同的個人或單位往往具有各自的目標與服務對象，彼此之間又不易整合。然而，在這樣惡劣的環境之中，公共管理者仍然必須有能力激勵與管理所屬人員，提升組織運作的效率與效能，以帶領組織走向共同的目標。

第五節 各國政府推動策略規劃經驗之比較

透過相關文獻的彙整，本研究進行了對於美國、新加坡、芬蘭、荷蘭、韓國等先進國家對於政府策略規劃相關政策推動之情形進行了檢視，最後並提出比較性的分析。下列關於各國之情況，也將透過政府策略規劃作法之背景、內容，以及所面對之挑戰等三個構面進行探討。

一、美國政府績效及成果法的經驗與啓示

(一) 背景

美國「政府績效及成果法」(The Government Performance and Result Act, 以下簡稱 GPRA) 的立法議案在 1990 年由共和黨參議員 William Roth 正式提出，議案中列舉了加利福尼亞州桑尼維爾市十年來實施政府績效管理的成功經驗。但由於得不到民主黨議員的支持，該法案在隨後的幾年中雖經廣泛修訂，卻一直被擱置於參議院的政府事務委員會中，遲遲無法通過。直到民主黨的 B. Clinton 當選總統之後，在其積極推動下，包括民主黨在內的多數議員始不斷加入到 Roth 的陣營當中，最後，GPRA 的議案終於在參眾兩院獲得兩黨的聯合支持，順利通過。在簽署 GPRA 時 Clinton 指出：「績效管理的方法將重塑美國人民對聯邦政府的信心，績效管理不僅可告訴人民公務人員是如何努力地在處理政府事務，替人民看緊荷包，監督每一項工作的程序，同時，政府也可以藉此停止無效率的事務，著手進行值得去做的事，並告訴人民政府究竟做了什麼。」(Radin, 1998b: 208; 孫本初, 2000: 29; 謝麗秋, 2000: 18)。

幾乎在 GPRA 通過的同時，Clinton 政府也成立了以副總統 A. Gore 為首的國家績效評審委員會(National Performance Review, 以下簡稱 NPR)，作為負責推動聯邦政府績效改革的主要負責機關，該委員會工作的重心即是貫徹實施 GPRA。1993 年 9 月，NPR 制定了第一份報告《從繁文縟節到結果導向：創造一個花錢少、工作好的政府》(即著名的「Gore 報告」)，這一報告成為聯邦政府績效改革的具體行

動指南，它可以被視為對 GPRA 的進一步深化與細化。

美國是世界上最先探索政府績效管理的國家之一。政府績效管理的興起，與當時美國社會的經濟、政治、文化條件密不可分。首先，財政壓力是政府改革最直接的動機。20 世紀 70 年代美國正值經濟期，財政收支狀況惡劣，政府無法藉由提高稅收來充實財政；另一方面，「行政國家」的發展趨勢導致政府入不敷出，赤字逐年攀高。這些情況迫使政府不得不謀求降低行政成本，以提高行政績效。其次，公私競爭的壓力也迫使政府部門必須採取績效管理。隨著過去的行政改革過程，美國逐漸在傳統偏向壟斷性的公共服務部門引進競爭，而在那些無法引入公私競爭的部門，也在其公共服務體系內部建立起的競爭機制，以提高服務品質。這也迫使公共部門不得不竭力改善其運作、提高其效率以贏得更多顧客。

第三，來自民眾期望的壓力，政府必須更加關心績效。經歷戰後福利國家的數十年發展，美國民眾普遍認知政府活動對個人深具影響，也因此對政府的期望也就越高，反觀政府滿足民眾需求的難度也隨之提升。此外，民眾對政府雖然提出更高的要求 and 期望，但卻又不願意增加稅負，在此壓力之下，政府惟一可行之道只有不斷提高其效率和業績。

最後，新的理論基礎為績效改革提供了思想根基。Light (2000) 指出，美國政府改革主要可分「科學管理」(scientific management)、「向浪費宣戰」(war on waste)、「民意監督」(watchful eye)、「授權管理」(liberation management) 四大潮流。這四大潮流並非完全獨立互不關聯，而是隨著時空背景交織成不同的政府改革理論。儘管 GPRA 的產生是授權管理潮流的最高峰，但事實上，其他改革潮流也都在價值及理論提供行政變革的根基。

(二) 內容

作為美國政府績效管理的基本法律，GPRA 全面規定政府實施績效管理的目的、內容及實施進程，並鼓勵行政管理中的授權與減少程序控制，此外還包括一些與 GPRA 自身實施有關的內容，以及某些例外規定。GPRA 的主要內容可以歸納為幾個方面 (Radin, 1999; 謝麗秋, 2000)：

第一，規定了政府績效管理的目的。GPRA 以國會的名義宣稱，

基於以下目的，在政府中實施績效管理：(1) 有系統地要求聯邦機關對專案結果負責，提高美國人民對聯邦政府能力的信心；(2) 通過一系列設定專案目標，並就該目標評估專案績效，進行專案績效的改革；(3) 提高對結果、服務品質、顧客滿意度的關注，改進聯邦專案的效果和公共責任；(4) 要求聯邦管理人員制定計畫以完成專案目標，並為管理人員提供有關專案結果和服務品質的資訊，以改進服務；(5) 提供更多與法定目標相關，以及與聯邦項目和支出效果、效率相關的客觀資訊，以改進國會決策；(6) 改進聯邦政府的內部管理。

第二，規定政府績效管理的內容。主要包括各聯邦機關的策略計畫、年度績效計畫與年度績效報告。GPRA 要求每一個機關必須針對預算內容與陳述，提出年度績效計畫書，這份計畫書包括設定的績效測量以及每一個專案的目標。策略計畫代表長期思考的摘要文件，而績效計畫書則代表落實策略計畫的短期管道，因此 GPRA 等於是結合了短期與長期的計畫 (GAO, 2000: 2-3)。GPRA 對績效評估的方式主要是透過若干重要的報告及計畫來聯結國會、行政機關、美國聯邦管理預算局等機關，其執行專案包括 (孫本初, 2001: 109-111)：

1. 策略計畫：各機關的策略計畫由高階首長主導，採取「由上而下的途徑」，評析外在環境變遷與內部執行能力，計畫思考理念與相關願景 (張聰明, 1999)。在發展策略計畫時，機關需與國會討論，並且聽取相關利害關係人的意見或建議，訂定中程整體發展目標及策略，以此策略作為結合政策方向、預算與執行的藍本。策略計畫的內容必須包括與成果相關的目標，以及如何達成績效目標與其完成的要件和條件。根據該法規定，各機關須向聯邦管理預算局局長與國會遞送一份該機關在未來將執行的各項計畫措施之策略計畫書。此策略計畫書是結合政策方向、預算與執行的藍本。該計畫為五個年度的中程策略計畫，每三年並應重新更新與修正。
2. 每一年的績效計畫書與計畫績效報告：當擬妥策略計畫書之後，必須有具體的績效計畫書，逐年執行與追蹤考核評估 (施能傑, 2001)。GPRA 規定年度績效計畫書的內容應包括績效目標與衡量的指標，並且在每一年度提出計畫的績效報告，做為國會審核及主管單位評估績效達成度的重要工具。在2000年3月31日以前以及此

後每年的3月31日以前，各機關首長都要準備提出有關前一財政年度的計畫績效報告給總統以及國會。因此，透過GPRA 法案的執行，國會議員與聯邦的高層都可以利用執行成果法案的績效，來評估各單位，甚至包括公務人員的考績都能夠基於績效成果的資訊來加以評量，成為公務人員考績與薪資獎懲的基礎。

第三，有關管理的責任與彈性的規定。GPRA 特別強調通過加強管理的責任與彈性來提高政府績效，並對此做了專門規定：(1) 各機關在 1999 年之後的績效計畫中可以建議放棄行政程序上的要求與控制，包括放棄對職員安置的規範、放棄對補償或報酬的限制、放棄對將預算資金轉移作為特定報酬的限制等；(2) 將由授權而獲得的績效的預期改進加以量化，並與現有的績效進行比較；(3) 在提議放棄補償或報酬的限制時，用紅利或獎金等貨幣上的改變表示補償或報酬的數額。

第四，規定政府績效管理的實施進程。主要包括各聯邦機關策略計畫、年度績效計畫、年度績效報告的制定與提交，以及為全面推行績效管理而進行的實驗性計畫 (pilot project)。

有關策略計畫的實施進程規定包括：(1) 在 1997 年 9 月 30 日之前，各機關的領導人應向 OMB 的主管和國會提交其策略計畫；(2) 策略計畫不應少於五年，並至少每三年更新與重訂一次；(3) 制定策略計畫時，各機關應向國會諮詢，並應請求和考慮受該計畫潛在影響或具有相關利益的團體的意見建議。有關年度績效計畫的實施進程規定包括：(1) 各機關的績效計畫從 1999 年度開始向 OMB 的主管提交；(2) 每一績效計畫應在本機關現行策略計畫所包含的年度內提交。有關年度績效報告的實施進程規定包括：(1) 從 2000 年開始，各機關的領導人應在每年的 3 月 31 日之前向總統及國會提交上年度的績效報告；(2) 2000 年的年度報告應包括前一年度的結果，2001 年的年度報告應包括前兩個年度的結果，2002 年度及其以後的報告應包括前三個年度的結果。

第五，規定了 GPRA 自身實施的若干問題。包括：(1) GPRA 與國會監督的關係，它宣稱該法中的任何內容均不對國會建立、修改、延緩或廢除績效目標的能力構成限制；(2) GPRA 與審計總署的關係，它規定在 1997 年 6 月 1 日之前，應由審計總署向國會報告該法的執

行情況；(3) GPRA 與人事機關的關係，規定由人事管理辦公室負責培訓實施該法的管理人員，並規定該辦公室應發展一個有關策略規劃與績效評估的培訓，作為其培訓專案的一個組成部分。

(三) 挑戰

GPRA 自 1993 年頒布、1994 年試行、2000 年全面實施以來，確實使美國政府績效改革迅速推進，也為其他國家政府績效管理的立法提供了典範。一般認為 GPRA 的成功之處包括：首先，GPRA 使美國政府的績效改革得到前所未有的推動，一方面，GPRA 的頒布得到了國會兩黨議員的聯合支持，Clinton 政府更將其視為自己的第一項重大政府改革措施。這些高層政治力量的推動，加上民眾基於對聯邦政府工作效率長期不滿而對 GPRA 所寄予的厚望，使得 GPRA 的實施相對於以往其他政府改革措施來說相對順利。另一方面，由於 GPRA 採取漸進的推行方式，並不急於在所有聯邦機關全面推廣，加上該法案中的許多措施均具有相當的彈性與靈活性，減少了來自政府內部的牴觸，避免過去績效改革因操之過急而導致的失敗。

其次，GPRA 明顯改善各聯邦機關的策略規劃與績效評估。在 GPRA 頒布之前，多數聯邦機關幾乎不知何為策略規劃，其工作計畫的時間基本上以財政年度為限。GPRA 的要求使這些機關大幅強化其工作的長期目標，目前，制定本策略規劃的做法不僅遍及各聯邦機關，甚至已經延伸到政署 (agencies)、二級機關、專案與工作單位。同時，GPRA 優化了各機關以結果為基礎的績效資訊 (performance information) 的提供，持續改進工作計畫的編列與執行，開發用於績效評估的有效方法，不僅關注對工作結果的貢獻，同時更注意確定績效資訊的真實性 (Foltin, 1999)。

最後，GPRA 以績效協議讓各政府之間建立夥伴關係。GPRA 要求通過績效協議將工作目標層層分解，使聯邦政府與州政府、地方政府之間，各聯邦機關之間，甚至各機關內部的關係變得更具平等的契約色彩，改變傳統官僚模式之下垂直式的權力結構。而這種新的政府組織結構正是美國政府所推行的分權化、顧客中心、結果導向等改革所必需的，GPRA 使得傳統政府組織關係逐漸走向這種新的平等模式。

儘管美國的 GPRA 為美國的績效管理立下穩固基礎，然而，GPRA

在執行過程中卻也出現愈來愈多的缺失。舉例而言，許多機關所提估的績效指標並非完全的結果導向，因此包括國會及聯邦政府都沒辦法從中獲得正確的績效資訊。另外，許多機關只是著重如何去執行 GPRA，而不是真的想透過 GPRA 落實的過程，提供績效資訊給聯邦層級的決策者（OECD, 2007: 210）。

二、新加坡績效預算與管理制度

（一）背景

爲了節省公帑與追求效率，新加坡的政府預算制度歷經了一連串的改革。在 1978 年之前，新加坡實行傳統的「線性預算」(line budgeting)，也就是以「由下而上」的方法來編制預算，強調投入、嚴格控制支出，預算要經由財政部（Ministry of Finance, MOF）的批准，各部會幾乎沒有自主權。然而，自 1978 年開始，新加坡開始邁向預算制度的現代化改革，其進程包括「專案預算」(program budgeting)、「整體撥款預算」(block vote budgeting)、「結果導向預算」(budgeting for results)，直到目前強調績效的預算管理框架（Working Party of Senior Budget Officials, 2006）。

1. 1978年~1989年：專案預算

專案預算強調資源的配置，管控預算的財政部必須要在預算選擇和競爭性的政策之間進行權衡。對每個專案來說，這樣的做法可以有較大的靈活性，但缺點在於各部會缺少中長期的規劃。專案預算也採用由下而上的編制方法，但前提是財政部能夠找到相應的資金。此時期的專案預算並不能全然歸類爲以績效爲基礎的預算，原因在於各部會所訂定的專案目標，並不十分重視專案的產出或是結果。

2. 1989年~1996年：整體撥款預算

1989 之後，新加坡政府引進整體撥款預算制度，過去所採用由下而上的方法遭到棄置，改採由上而下方法，這是一種預算編制方式的根本轉變。這種預算制度的核心是根據 GDP 的固定比率，設定總預算的「上限」。這樣的作法讓預算具有更大的靈活性，並且允許專案之間的資金互相轉移，使得各部會有能力可以更快地應對各種外在變化。只不過預算所強調的仍然是投入，而不是產出和結果。

3. 1996年~2000年：結果導向的預算

1996年新加坡開始實行結果導向的預算制度，各部會因此在預算和人力資源方面都享有更大的自主權，藉以實現目標或產出，同時結果導向的預算制度並搭配各種激勵機制。在改革之初，各部會將先採用少數的幾個指標，但是在過了一、兩年之後，各部會自然會找到更貼切、更適合的指標。但是，這期間的預算制度還是無法確保預算投入的結果及持續性。

4. 2000年至今：強調績效預算管理

自2000年以來，新加坡繼續強調績效預算管理改革，形成了具有新加坡特色的預算管理框架，重視資源管理，利用資源會計、資源預算和經濟價值管理等工具，強調實現結果、強調原則、政策和過程、強調監測和評估。

(二) 內容

1. 「整體預算」制度 (Block Budgets)

2000年，新加坡引進「整體預算」制度。在此制度之下，各部會都有一個五年期的支出上限 (spending ceilings)。在確定這個五年期的支出上限之前，新加坡的財政部會對各部會前幾年的支出模式進行分析，藉此對此後幾年的支出情況進行預測，並與各部會進行充份的討論。

各部會的預算限額並不是一個絕對的數字，而是根據佔GDP的比例來計算，且這個比例在五年期內是固定的。因此，各部會的預算限額多寡主要是由GDP的水準來決定。在預算限額內，各部會都有很大的自主權，舉例而言，在一個五年期內，如果一個部會當年的預算超過了預算限額，該部會可以先「借用」未來年份的預算額度，惟規定不得超過當年支出預算的10%，而相對地，未來年份的預算額度就要對應減少；同時，如果當年份的預算支出沒有用完，該部會也可以放在未來年份繼續使用，不會被財政部收回 (Ling & Chia, 2008: 1)。

2. 再投資基金 (Reinvestment Fund) (Blondal, 2006: 54-55)

2004年，新加坡引入「中央再投資基金」(Central Reinvestment Fund) 制度，此制度的主要目的是為各部會提出的新「提案」(initiatives) 提供資金。由於隨著時間前進以及外在環境的變化，社

會必然會出現新的需求，政府的施政優先重點也會改變，此時預算也就必須要相對應地進行重新分配，然而，這樣的改變在「整體預算」制度下其實是個很大的挑戰。為了增加預算再分配的靈活性，財政部會從每個政府部會的預算限額中劃出一定比例，集中起來形成所謂的「中央再投資基金」。而這個劃定的比例則會依照 GDP 的多寡有所調整，因此這個制度也被稱為「生產紅利」(productivity dividends)，而根據 Blondal (2006: 54) 的研究，這個比例在 2006 年的時候為 5%。各個部會都可以向再投資基金提出專案申請，然後由財政部進行審查，以決定是否支持。部會獲得的再投資資金屬於「單次性」的預算資金，不會影響部會的支出限額。

3. 在預算過程中的使用績效資訊

新加坡在預算過程中廣泛地使用績效資訊和結果資訊，但其主要目的並不是要直接將資金分配與績效和結果指標相互聯繫，而只是向資源的分配決策者提供這些資訊，作為參考。財政部並不將具體的績效和結果指標「強加」於各部會，這些指標的作用只是要發展一個合理的預算框架，希冀各部會都能設定合適自身的指標。事實上，各部會在使用預算時應在其績效和結果方面仍然保有自主性，績效和結果資訊主要還是在部會內部使用。

Blondal (2006: 76) 指出，2006 年新政府上任時制定「整體政府策略圖」(Whole-of-Government Strategy Map)，其內容包括政府願景、策略結果 (strategic outcomes)。策略結果又分解成各部會運作結果 (operational outcomes)，由不同的政府部會來完成。各部會在編制年度預算時，都要制定自己的預期結果 (desired outcomes) 和相應的「關鍵績效指標」(Key Performance Indicators, KPI)。各部會訂定的關鍵績效指標必須要與整體政府策略相關，否則就容易偏離「正確」的方向，其預算也不容易被批准。但是，每個指標的年度目標值 (targets) 則是由各部會自行訂定，財政部不加干預。

關鍵績效指標的訂定要遵循以下原則：(1) 關鍵績效指標每年都要進行審查以確保與國家策略的相關性；(2) 關鍵績效指標的數目要適量，以保持指標的清晰性和針對性；(3) 要制定長期的目標，以便能夠促使部會進行長遠的考慮；(4) 每三到五年要對關鍵績效指標進行分析，以便配合新的發展趨勢，比如失業率的趨勢。

4. 績效評估

績效評估是新加坡績效預算制度中的重要部分。在 2006 年的時候，各部會開始利用財政部開發的「部會報告卡」(Ministry Report Card) 進行部會績效自我評估 (self-assessment)，並將報告卡提交給財政部 (Ling & Chia, 2008: 2)。財政部「績效與組織司」(Performance & Organization Directorate) 在部會報告卡的基礎上，對各部會及政府整體績效進行評估。

Blondal (2006: 77) 在研究新加坡的績效預算制度時，特別針對部會報告卡加以說明，其指出部會報告卡是財政部開發的用於部會績效自評的工具，形式上是兩張 A4 紙的長度，主要分為五個部分：第一的部分是討論過去一年各部會的績效與成果以及業務重點；第二個部分則包括關鍵績效指標，根據規定，只能用結果基礎的指標 (outcome-based indicators)，並且指標不能超過十個，此部分同時要描述該指標的年度目標以及完成情況，此外，各部會還要制定指標的下一年度目標和一個五年目標。第三個部分是總結部會的資源管理，包括當年預算的支出比例和部會「淨經濟價值」(Net Economic Value, NEV) 的變化；第四個部分是討論部會未來五年的關鍵策略和措施，主要目的是為了培養各部會具備前瞻性思考的能力；第五部分總結部會的卓越表現和創新。

(三) 挑戰

新加坡政府的績效預算制度之所以能夠成功，主要是因為在財政部的主導之下，變革的方向十分明確，除了在規劃之際對其他國家進行深入的研究及調查外，並在實施的時候，對財政工作人員、預算官員以及各部會的承辦人員進行高度的培訓，包括清晰的資訊規劃，無數的簡報和培訓課程，並注重能力的構建。此外，各部會在進行策略規劃時，也都能夠選擇正確的指標，包括確定適宜的結果和可測量的績效指標，依靠關鍵績效指標而不是過量的指標。

然而，新加坡的績效預算制度在未來仍可以從兩方面來加以改善，第一個是「結合政策與結果」(aligning policies and outcomes)，新加坡一直致力於全面性的推廣結果指標，財政部計畫希望讓績效管理的議題能夠更受到各部會的重視，同時確保每個公職人員都能夠了解並且在行事上都符合績效管理所強調的精神。由於各部會對績效管

理的認同不足，因此即便新加坡能夠發展出一套完善的結果指標，但也不保證就可以讓績效管理制度完全落實。在未來，新加坡應該要持續致力於發展、監控各部會的績效指標及績效資訊。第二個可以改善的地方則是應該「向人民提出報告」(public reporting)，新加坡的預算審計單位每年都會提出所有財政或非財政的相關資訊，(Ling & Chia, 2008: 4)，同時有些部會也會將自己的績效目標與結果出版年度報告。然而，這些資訊卻都沒有向大眾公開，未來應該要把相關的資訊，包括各部會在每個年度的財政狀況、每個部會的整體預算限額等，更廣泛、便捷且定期的公開。

三、芬蘭結果導向的預算制度

(一) 背景

芬蘭的績效管理制度可以回溯到 1960 年代晚期，當時在一些機關當中引進目標導向預算，不過整體而言，目標管理 (management by objectives, MBO) 的想法在當時尚未獲得普遍落實，只是開始引進一些績效指標，但這些指標卻沒有和機關的管理或預算產生必然的連結。

在 1990 年代初期，芬蘭面臨嚴重的經濟危機，因此試圖藉由公部門的改革專案來降低公部門的支出。在 1987 年到 1995 年間，芬蘭著手大規模的公部門改革工作，同時在財政管理、人事管理以及公部門的組織結構進行實質的改變。績效管理及結果導向的管理連帶著和人事管理彈性化以及中央部會改革。結果導向的預算制度及管理體系是在一連串的改革提案與實驗計畫後才逐步獲得落實，大部分的改革也都是歷經數年的嘗試與施行才能夠成功。

(二) 內容

芬蘭在 1992 年的時候開始引進結果導向的預算制度，在 1995 年的時候落實到各部會的所有機關。在此預算制度之下，各部會的預算提案都必須和績效目標連結。各機關在向部會提出預算提案時，都被要求必須符合改善經濟及效率這兩個目標。財政部並不會直接涉入各部會如何要求機關設定目標及追求成果，其最主要的工作在於對整體的支出進行管理與分配，這也就是說，各部會可以自行根據機關提出的績效資訊，來進行資源分配。

從 1993 年開始，芬蘭的各部會都必須在每年的 3 月底之前提出一

份年度績效報告。1994 年國庫署 (Treasure) 公布「年度活動報告指南」(Guidelines for Annual Activity Reports)，要求各部會在年度報告中必須鉅細靡遺地根據部會目標詳列年度的施政結果，而這個施政結果必須包括各部會在經濟、效率及效能等方面的績效表現。如果部會無法對某項施政活動找到直接且易於辨認的績效指標，就必須改列該施政活動具有哪些必要性以及有符合哪些民眾的需求。年度活動報告指南同時也指導各部會應該如何編製績效指標，以及如何適當地測量部會的施政結果。

1995 年之後，所有的機關都必須依據結果導向的預算制度規定來編列預算。各部會都被要求要提出年度報告，且報告中必須包含相關的績效資訊。芬蘭之所以施行一連串的改革，主要的目的是爲了提高公部門的服務品質，並且藉此讓各部會能夠提出符合民意需求的政策。芬蘭審計局 (Audit Office) 負責對各部會所執行的專案進行審計的工作，並且會在每年的財政審計報告中對各部會所提出的績效資訊予以評價。然而，如果部會的施政活動無法建立量化的績效指標，審計局也會要求部會必須依照服務對象的質化評估結果建立績效指標，這類指標的類型共有三類，第一類是效率指標 (efficiency measures)，包括勞動生產力 (labour productivity) (該服務一年提供給多少人)、產出的單位成本 (unit cost of outputs)、產出的量化指標；第二類是服務品質指標 (service quality measures)，包括產出品質 (例如提出行政訴願的百分比)、服務品質 (例如等候時間)、消費者滿意指標；第三類是效能指標 (例如每公里交通事故比例)。

由於績效管理強調的是結果導向，所以各部會都必續持續長期的接受評估。在 1995 年的時候，財政部針對各部會提出的專案內容進行廣泛的評估，評估的目標是針對 1987 年之後進行的公部門改革做一次完整的檢視，同時給未來的改革指引正確的方向，而此評估報告在 1997 年出版後也確實爲芬蘭的公部門改革以及績效審查的工作，提出許多有效的建議。

(三) 挑戰

芬蘭採行這種市場類型的績效預算制度後確實產生極大的效益，但是在各部會的策略規劃工作上卻仍有其改善空間。儘管各部會都已經了解如何正確地訂定目標以及建立績效指標，但這些績效指標還是

存在某些效率上的問題。主要的問題即在於所謂的「品質指標」(quality measures)過於廣泛，同時在測量效能的時候把「產出」(outputs)和「結果」(outcomes)混為一談。

此外，根據財政部針對績效預算的一份評估報告，以及審計局對各部會結果導向管理的審查，我們可以指出目前在部會進行策略規劃的目標設定(target setting)方面，具有下列的問題：

1. 目標與績效及成本之間形成錯誤的連結；
2. 部會訂定的目標過於複雜且空洞(vague)；
3. 部會訂定的目標無法連結到具體的施政內容以及財政計畫；
4. 目標不具連慣性，因此無法進行長時間的比較；
5. 部會是根據目前已經在從事的施政內容來訂定目標，而不是根據未來應該有的期望來訂定；
6. 目標的範圍太廣泛，無法排列優先順序，更難以進行績效評估；
7. 部會之中的各個機關對「績效」概念的重視程度不一，因此在訂定部會目標時可能產生內部的不一致性；
8. 在很多情況下，部會的目標都會訂的過於好高騖遠。

四、荷蘭之政策預算與課責計畫

(一) 背景

荷蘭「政策預算與政策課責計畫」(Policy Budgets and Policy Accountability operation, 荷蘭文為 Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording; 以下簡稱 VBTB)的濫觴是在 1970 年代中期的時候，荷蘭在財政法(Financial Law, 荷蘭文為 Comptabiliteitswet)中引進新的規定，將把原本的「投入預算制度」(input budget)改革成「產出預算制度」(output budget)，要求各部會必須提供績效資訊。然而，當時的公務體系並沒有確實了解「產出預算制度」的真正意涵，他們只是在既有的預算架構上加上績效資訊的形式，並沒有確實致力於提供績效資訊。因此，當時改革後的預算制度基本上沒有改變，還是「投入預算制度」(Boorsma et al., 1996: 26; Van Nispen & Posseth,

2006: 41)。

到了 1990 年代晚期，當時的財政部長 Gerrit Zalm 大力推行預算制度改革，他認為預算制度的設計應該要易於理解（accessible）、便於管理（manageable）且容易辨識（readable）。在 1999 年荷蘭政府進一步進行績效導向的預算改革，名為「政策預算與政策課責計畫」（Policy Budgets and Policy Accountability operation, 荷蘭文為 Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording; VBTB），VBTB 的目標是要將政策、預算以及績效連結起來，希望藉此讓政治決策者一方面可以事前做出正確的預算配置，同時也可以改善預算配置後的課責機制（Van Nispen & Posseth, 2006: 38）。

（二）內容

VBTB 有三個主要的特徵，第一是要求預算與政策之間緊密結合，第二是要求預算與會計之間緊密結合，第三是要求各部會訂定的目標與資源以及績效之間緊密結合。

有關 VBTB 的規定，都由「審計法院」（Court of Audit）在每個預算年度時負責蒐集數據資料，並做詳細的檢查驗證，以確保各部會符合 VBTB 的要求。審計法院會在每年 5 月的第三個星期三將相關資料送達國會。必須注意的是，審計法院並沒有對相關的績效資訊進行品質把關，其主要的工作只是負責蒐集資訊而已。

當各部會提出新的專案要求撥發預算時，VBTB 都會要求各部會回答三個 W 的「事先」（ex ante）問題，以及三個 H 的「事後」（ex post）問題。三個 W 的問題包括：請問貴部會想要達成的目標是什麼（what do we want to achieve）？請問貴部會將採取哪些步驟來達成目標（what steps will we take to achieve it）？請問貴部會花這筆預算的價值是什麼（what should it cost）？另外三個 H 的問題則包括：請問貴部會是否確實達到當初預期的目標（have we achieved what we intended）？請問貴部會是否確實依照步驟來達成目標（have we done what we should have done to achieve it）？請問這筆預算的效果是否一如預期（did that cost what we had expected）？

有關第一個 W 的問題，VBTB 要求各部會必須同時回答「整體目標」（generic objectives）與「具體目標」（specific goals）兩方面的問題，在一個整體目標之下會有多個具體目標。在 2006 年的時候，平均

每個部會提出十個整體的政策目標，加總起來共有 127 個整體目標，以及 458 個具體目標，平均而言，每個整體目標下有 3.6 個具體目標。不過，這些具體目標中符合 VBTB 要求的比例只有 40%，因此也就很難與績效指標相互連結。

在 2001 年荷蘭引進更偏向政策導向的專案預算制度（programme budgeting）。一開始引進這個制度的目的是國會想取得更透明的機關預算計畫書，後來在執行的過程才逐漸將目標擴大到提升各機關專案的效率。制度改革的結果確實讓新的預算結構更加透明並且更具有策略目標，不過，迄今仍看不出來有明顯提升各機關專案的效率。此外，各機關提出的專案也無法確實達到政策的目標，舉例而言，許多機關提出的績效指標都「避重就輕」（hit the target but miss the point），而各機關所進行的績效評估研究也沒有顧及到政策的效益及目標。事實上，預算改革的兩個目標—透明及效率，根本就無法用一套預算工具同時達成。預算只能用來滿足透明度這個政治目標，至於若要提升專案效率，則應該要藉由其他像是「政策審查」（policy reviews）這類的工具來達成（OECD, 2007: 158）。

（三）挑戰

Gerrit Zalm 所推行預算制度改革，理論上應該推行無礙，但實際上執行時卻遭遇許多困難。問題包括如何設立政策目標，如何建立有效的績效指標，以及如何評估政府的績效（產出，output）以及社會的反應（結果，outcome）。根據 VBTB 執行五年之後的一份政府自評報告書，VBTB 確實在預算「透明度」（transparency）上面有明顯的改革成效，不過在預算結果的評估方面卻沒有具體成效。因此，荷蘭政府又根據實用與相關的原則（the principle of useful and relevant），設立了「服從與解釋條款」（comply or explain clause），要求各機關在建構績效指標時，應該對國會無法了解或國會認為無相關的預算項目提出解釋（Van Nispen & Posseth, 2006: 39）。未來的工作重點應該把焦點分別放在透明及度效率上面。追求預算的透明可以讓政府更加負責、可靠、紀律、公平及穩定（OECD, 1999: 4），因此預算透明的目標必須持續精進。另外，也可以透過政策審查的工具來改善各機關所提出的專案的效率。

五、韓國預算與績效制度的改革經驗

(一) 背景

2005 年開始韓國在政府部門引進績效預算制度，同時也積極採用廣泛的財政改革專案，這些廣泛的財政改革專案稱之為「四大財政改革」(Four Major Fiscal Reforms)。如果整合得當，這種全方位的改革做法相信可以使績效管理制度具有效率，不過，這樣的做法一定需要強而有力的政治力量以及財政資源支持，否則很難支撐下去。

韓國的四大財政改革包括 (OECD, 2007: 146): (1) 建立中程支出架構 (medium-term expenditure framework) (國家財政管理計畫, National Fiscal Management Plan); (2) 引進由上到下的預算規劃 (top-down budgeting); (3) 建立績效管理制度 (performance management system); 建立數位預算資訊系統 (digital budget information system)。這一整套改革專案的範圍與幅度前所未見，如果改革成功的話，短期內就可以讓韓國的預算制度全面重整。

由於韓國政府的財政情形每況愈下，於是才會引進這種全面性的改革。在 1990 年代晚期亞洲金融風暴之後，韓國政府的公共債務急遽增加，原因是金融風暴之後，人民收入差異懸殊，於是韓國政府支出大量經費去強化社會安全網絡 (social safety net)。此外，韓國人口老化問題也超乎預期的嚴重，無形中也增加政府的財政壓力。

在中程財政計畫下，政府的支出架構須以五年為一個期程。由於預期未來的經濟成長將會趨緩，中程財政計畫要求政府的十四個主要部會都要在中程的財政架構上，規劃每年的財政支出。爲了要使這種中程的資源配置方式能與每年的預算撥款之間具有一致性，則必須要透過一種從上到下的預算制度 (top-down system) (OECD, 2004: 287)。這種從上到下的預算制度會根據各直屬部會 (line ministries) 提出的中程財政計畫訂定的一個支出上限 (spending ceilings)，不過對於一些比較基層 (lower level) 的預算決定，則交由各部會自行決定，惟一要遵守的原則，就是這些基層的預算決定不可以超過訂定的支出上限。儘管各個直屬部會確實得到更多的自主權力，但這也表示他們應該要負起更大的責任，如此一來就可以透過績效管理制度確保施政專案的績效，同時讓預算與績效之間有更緊密的結合。數位資訊預算系統則可以讓預算部門隨時監控部會的支出狀況，此外，負責設計這套資訊系統的單位也被要求去徹底改善預算的分類架構。因此，

韓國在 2005 年也發展出一套新的「專案預算與成本管理系統」(programme budget and cost accounting system)，並且在 2007 年全面施行 (Kim, 2004; Hur, 2004)。

(二) 內容

1. 實施進程

韓國引進績效預算制度一共分成三個階段。第一階段是在 2000 年到 2002 年，當時施行一個名稱爲「績效預算」(Performance Budgeting) 的實驗性導航計畫，這個計畫中的績效預算制度主要是仿效美國的 GPRA，然後再做一些修正。參與這個計畫的包括 22 個部會中的許多局處以及部分機關，在計畫施行的過程中，這些單位每年都被要求交出年度的績效計畫。然而，隨著當時的主政者卸任後，這個計畫也就結束了。

根據上述的經驗，韓國在 2003 年引進另外一個新的專案，而這個專案同時也是「四大財政改革」的一部分。有 22 個內閣部會以及一些機關被挑選出來，他們必須要根據自己訂定的年度預算規劃，把各自的年度績效計畫遞交給規劃暨預算部 (Ministry of Planning and Budget; MPB)。這個改革專案同樣是受到 GPRA 的啓發，可惜只落實了 GPRA 制度精神中的一小部分而已。在 GPRA 之下，每個部門都必須針對每個不同的施政專案，提出自己的策略規劃、年度績效計畫以及年度績效報告，不過，當時韓國的這個改革專案只針對預算超過 100 萬美元的施政專案提出績效計畫與報告的要求。在 2005 年的時候，這個名爲「預算專案的績效管理制度」(Performance Management System of the Budgetary Programme) 一共在 26 個部會及機關執行改革。

第三個改革措施是在 2005 年引進的「預算專案的自我評估」(Self-Assessment of the Budgetary Programme; SABP)，這個制度是取法自美國的「專案評估排名工具」(PART)，然後再加上一些修正。在 SABP 之下，一共有 555 個專案 (幾乎佔所有政府施政專案的三分之一) 被拿來評鑑，做法是由 MPB 每三年固定針對每一個住要的預算專案進行評鑑。此外，與美國的 PART 相同，施政單位必須對每個施政專案進行自評，標準是根據 MPB 所設計，一連串關於規劃、管理以及結果問題的表單 (OECD, 2007)。

一直以來，韓國的績效制度都是根據 MPB 的提案來執行，但實際

上一直都沒有在法律上落實下來。MPB 負責設計績效專案，同時訂定指導原則及方針給各個部會及機關，引導他們應該要如何去採用績效管理制度。有一項新的法案被提到國會，試圖取代掉過時的「預算及會計法」(Budget and Accounts Act)，相信這個法案將會在 2007 年的時候開始執行。這個法案對預算以及績效管理都採取最廣泛且最新的定義。同時，另外在 2005 年也訂定一個新的法律，授權給政府政策協調辦公室 (Office for Government Policy Co-ordination; OPC) 去監督並整合所有政府目前正在採行的績效評估制度。

事實上，迄今並沒有正式的法律規定機關部會必須在年度預算書中提出績效報告相關資訊，但 MPB 確實也多次向國會提出 SABP 的評估結果。從 2005 年制定的新法律之後，開始明文規定各部會及機關都必須要向 OPC 提出策略規劃、年度績效計畫以及績效報告。雖然說該法並未規定要交專案評估的報告，但是在 SABP 的評估問卷中有提到「施政專案是否接受獨立組織的評估」這個問題，所以各部會通常也都會把專案評估的報告一併交給 OPC。

韓國之所以能夠發展及落實績效預算制度，MPB 功不可沒。MPB 不僅監督機效預算專案、提供部會及機關指導方針，同時也評估了各部會所提交的績效報告。MPB 相當倚重「韓國公共財金局」(Korea Institute of Public Finance; KIPF) 的建議及協助，KIPF 是一個公共的智庫，過去一直都針對各部會施行的績效預算制度編制手冊，並且設計訓練專案。MPB 鼓勵各部會及機關採用績效評估的結果來編列預算，根據各部會及機關提出的預算書，MPB 會根據各部分提出的績效報告內容，來決定如何編列預算。

在 2005 年的時候，MPB 想要去成立一個專門處理績效議題的單位，以更進一步的發展績效管理制度。這個新設立的單位全權負責績效預算制度中的政策決定以及專案執行。

到目前為止，韓國的績效預算制度還並沒有完全落實，只包括幾個重要的財政專案，例如說預算超過 100 萬美元的預算，或者是某些在本質上就會被關注績效的專案。更特別的是，在 39 個部會及機關中，已經有 22 個完全發展出自己一套評估主要預算專案的績效指標。此外，績效指標的概念也已經延伸到一些比較小型的預算專案上面。從 2006 年開始，韓國開始全面推動績效制度，要求對每個施政專案都

要進行績效評估的工作。

在所有執行績效管理的部會及機關中，還沒有任何一個機關設立一個專職單位來處理績效評估的工作，而通常把這份工作交給各機關的預算部門。整體而言，到目前為止，機關及機關都還沒有豐富的績效評估經驗，未來希望可以盡速的改善，並且依照 SABP 的建議，建立起定期性的評估機制。

2. 指標與評估結果 (OECD, 2007: 149-150)

(1) 目標設定 (setting goals)

各部會及各機關的決策者一直以來都沒有積極地發展策略目標 (goals/objectives)，一般的作法是交由預算部門負責，並在部外的專家協助下，從事發展策略目標的工作。同時，也都沒有任何一個政治家關心政府部門是否真的依照組織特性在設定策略目標。政府部門的策略規劃預計在 2006 年開始施行，並且每三年都要定期更新。

(2) 績效的測量：產出 (outputs)、結果 (outcomes) 以及測量指標 (measurement issues)

韓國的績效制度是結果導向的 (oriented toward outcomes)，不過，要是無法正確地界定或發展結果指標時，產出的指標就會派上用場。韓國這種結果導向的績效制度主要是從美國學來的。

對各部會及機關來說，要發展出適當的結果指標並不容易，而且這種結果指標都太過廣泛，不容易被部會及機關所接受。尤其是一些政策導向的部會，他們的結果往往會深受外部因素的影響，更不容易發展出有意義的結果指標。在評估各部會的績效時，這些外部因素通常也會被納入考入，不過這也就導致我們很難用系統化的方式來對這些部會進行績效評估。

(3) 設定標的 (setting targets)

各部會及機關都會把績效標的涵蓋在績效計畫之中，而這些績效計畫的內容以及標的都必須把 MPB 指定的一些項目寫進去。至於這些計畫及標的內容是否符合 MPB 的要求，則是由 MPB 來判斷，MPB 會用將一些情況比較相近的例子互相比較，找出一個比較基礎 (benchmarking)，利用時間序列的資料加以分析。

MPB 會根據各部會及機關提出的自評 (self-assessment)，然後再

決定最後如何去進行績效評估。在這整個評估的過程當中，則都是依賴各部會及機關提供的相關績效資訊。由於這整個評估過程都沒有獨立的驗證機制，所以 MPB 會對提供錯誤資訊的機關施以懲罰，以確保績效評估的可信度。

3. 在預算過程中整合績效資訊

MPB 會在預算過程中，透過年度績效報告以及 SABP 和各部會交涉，這樣的做法可以鼓勵各部會及機關在提出預算計畫時善用績效資訊 (OECD, 2004: 297)。

從 2005 年的 SABP 結果可以發現，SABP 與各部會及機關的預算報告之間存有強烈的相關性，這表示握有預算分配決定權的 MPB 通常會根據專案的績效結果來決定如何分配預算，也就是說，如果說專案預期績效很好的話，通常可以獲得比較多的預算。由此可見，在 MPB 強調績效評估的要求之下，各部會可以在提供績效資訊以及預算分配之間獲得正向的鼓勵。

事實上，韓國在預算分配過程使用績效資訊的目的，是爲了要節省支出，並且把節省下來的經費用到其他重要的支出項目上。更特別的是，如果各部門有增加福利專案的支出都會被要求應該要節省或凍結起來，並且 MPB 也要求各部會或機關空出 10% 的總預算額度，以便執行其他更重要的優先專案。總之，各部會及機關主要是把績效資訊用在預算結構重整的部分。

如前所述，MPB 會根據各部會有沒有運用績效資訊編列預算來和各部會磋商。這種預算的磋商包括討論各部會在前一年的績效運作情形，不過並不會討論到各部會在下一年度的績效標的。MPB 同時也鼓勵各部會在編列預算或重新配置預算時，引進績效資訊的概念。

MPB 希望能將各部會的績效資訊與預算編列連結起來，其作法是根據 SABP 將各部會提出的各個專案評比，然後將比較沒有效率的專案縮減預算，MPB 可以縮減的預算幅度是 10%。

在各部會方面，他們可以將績效資訊當作一個預算配置個工具，並且也可以用來合理化既有的預算撥款。各部會通常會用績效資訊來爭取更多的預算，而他們也發現績效資訊是一個避免預算遭到 MPB 刪減的有效工具。

當然，MPB 與各部會及機關之間經常有意見不一的情況，不過

MPB 事實上握有最後裁決爭端的權力。在這個裁決爭端的過程中，MPB 最常利用部會過去的績效資訊來判斷新的績效標的是否合理，但有時候 MPB 也會借用其他部會的績效資訊來作為判斷標的。各部會及機關的預算部門通常在編列預算時也會運用績效資訊，不過目前還無法看出這樣的作法是不是對他們的組織管理發揮效用。

MPB 爲了要幫助各部會及機關發展出有效的績效資訊系統，同時有效監控各部會及機關的績效表現，MPB 有提供訓練課程，同時也在 KIPF 的協助之下製作操作手冊，讓各部會及機關可以索取及參考。韓國的績效制度目前還沒有發展到完整的績效評估階段，MPB 計畫在 2007 年的時候，擴大績效評估的範圍，並且可以提供各部會適當的修正與建議。

(三) 挑戰 (OECD, 2007: 153)

MPB 鼓勵各部會及機關改進績效的方法是刪減無效率專案的預算。同時也有一些誘因是針對個人的，例如說對員工進行績效評估，然後再根據績效評估的結果決定升遷。每個部會都會藉由每個執行專案的績效結果，以便向 MPB 要求繼續執行專案並增加預算，在 2005 年的時候，MPB 就開始大量使用 SABP 來決定如何分配預算資源。

然而，如果說部會及機關無法達到自訂的績效目標，或是被 MPB 評估爲績效不佳，該部會及機關的預算就會被裁減。除了裁減預算的方式之外，其實很難對組織施以有效的懲罰，也無法直接懲罰那些允諾可以達到績效目標的高級文官。不過，對高級文官而言，如果說組織績效不好的話，對他們未來的升遷將會有負面的影響。

在績效預算制度之下，這種裁減預算的做法目前還沒有顯現太明顯的改變，不過，目前就斷定這種彈性預算控制 (relaxed input control) 的優劣還言之過早，畢竟這樣「由上而下」(top-down) 的預算編列方式是從 2005 年才引進的，施行時間甚短，值得持續觀察。

到目前爲止，還沒有證據顯示部會及機關爲了應付績效預算制度，出現明顯的偏差作爲 (distorted behavior)。不過，許多部會及機關確實會爲了維持重要專案的持續執行，而採取一些策略性的作法，舉例而言，有些部會或機關會給比較不重要的專案打比較低的評比，而對於那些比較重要的專案，就給較高的評比。

此外，部會及機關也會有一些類似賭注的作法，或是將目標錯置，

甚至是提供令人誤解的資訊。例如，部會及機關會特別中意某些績效指標，原因是這些績效指標比較容易可以得到好的評比。針對這樣的問題，MPB 在 2006 年進行 SABP 時警告，如果說部會及機關故意提供錯誤資訊，一旦遭到查獲，將會被裁減很多的預算，作為懲罰。而為了要確保部會及機關提估的資訊是否正確，MPB 將會採納國家審計局（National Audit Office）以及國會（National Assembly）所提供的績效資訊。

到目前為止，績效資訊的取得還是受到相當程度的限制。舉例而言，2005 年 SABP 的結果被國會作為編列預算時的重要參考文件，因此，MPB、部會及機關、國會都會在預算編列及磋商階段，參考績效資訊。然而，這樣的績效資訊卻還沒有公開的讓民眾參閱。此外，包括部會的績效計畫與績效報告，也都還沒有公開化。現在我們還無法斷定政治人物會如何運用績效資訊，畢竟績效資訊的制度是從 2005 年後才開始施行的。儘管國家審計局聲稱會跨部會的審查績效資訊，不過到目前為止還沒有法定的績效資訊審計程序。

由於韓國才剛開始建立績效評估制度，所以目前為止發現大部分都是技術上的問題，此外，當各部會及機關在運用績效資訊時，也出現了一些政治上以及文化上的問題。由於各部會及機關技術上的能力有限，所以還必須耗費很大的心力來學習如何運用績效資訊，同時也要學習如何去設定績效指標及蒐集績效資料。舉例而言，韓國的建設及交通部（Ministry of Construction and Transportation）就指出該部會無法找出合理的結果指標（outcome measures），因此不得不改採產出指標（output measures）。另外，一些屬於政策導向的部會也很難建立起足以顯現出他們績效結果的具體指標。

另外一個問題則是韓國的文官沒有太大的誘因去改善績效管理制度。剛開始引進績效管理制度時，文官都很願意配合，因為一個部會在引進績效管理制度的當下，是一項重大的成就。不過，在引進之後，文官卻沒有太大的動機去改善現有的績效管理制度，其原因在於，改進的效果要一段時間才會顯現出來，無法及時取得公眾以及政治人物的讚賞。

在文化的問題方面，剛引進績效管理制度時，其實文官的反抗聲浪不小，理由是文官並不習慣自己要接受績效評估。不過，這項問題

近來已經逐漸緩和，文官漸漸地接受這套結果導向的績效管理制度，並且也認同這套制度為官僚文化的一個重要部分。韓國的文官同時也面臨一些制度上的挑戰。韓國的文官都會定期的被輪調到不同的工作崗位上，藉此他們可以學習到不同的知識以及技能，同時也可以避免他們長久擔任同一職位而變得貪污腐化。不過，這樣的做法也有缺點，因為如此一來韓國的文官就無法在一項專長領域上累積專業。同樣的問題也可能發生在績效管理上面，導致文官很難成為績效管理的長才。

最後，目前的績效管理制度過於零亂。姑且不論一些比較細微的評估方式，目前至少就有四套主要的評估制度，分由不同的部會及機關在運用。

六、各國推動政府策略規劃經驗的比較分析

從上述美國、新加坡、芬蘭、荷蘭以及南韓各國的有關經驗看來，我們可以發現部分的共通點以及差異之處。首先，各國採行的政府體制以及發展出來的政黨體制並不一致，但卻不約而同的在 1990 年代以後陸續引進績效管理以及策略規劃這類仿效私部門管理方式的相關制度。至於採納變革的背景主要都是因為經濟狀況及財政收支惡劣，政府無法藉由提高稅收來充實財政，導致赤字逐年攀高，這些情況迫使政府不得不謀求降低行政成本，以提高行政績效。

除了改革背景相近之外，五個國家在策略規劃的相關制度與規定方面也有許多共通之處，包括要求各部會在擬妥一份長期的策略計畫書之後，也必須要有短期、具體的績效計畫書，逐年執行與追蹤考核評估。儘管各國的文件名稱略有差異，但其兼顧理想（長期）與務實（短期），應變未來與現狀的精神卻是一致的。換言之，策略規劃的精神除了要提出一份中長期的計畫書之外，也需要隨著年度狀況的不同，予以調整與修正。此外，各國也要求部會必須每年提出年度的績效報告書，如此做的目的，顯然有助於讓部會得以隨時掌握現況，作為惕勵的標準。例如美國以五個年度的作為中程策略計畫的規劃期程，且每三年應重新更新與修正，同時，GPRA 規定年度績效計畫書的內容應包括績效目標與衡量的指標，並且在每一年度提出計畫的績效報告，做為國會審核及主管單位評估績效達成度的重要工具。

此外，各國的策略規劃必然與預算結合，並由主管預算分配的單位負責執行，以落實績效預算制度，例如美國的管理和預算辦公室

(OMB)、新加坡及荷蘭的財政部，以及韓國的規劃暨預算部(MPB)。這些主管單位都會要求各部會必須在預算過程中廣泛地使用績效資訊，以做為資源分配決策的參考。由於績效資訊會涉及各部會在有限資源分配的競爭，這些由績效資訊做成的指標將有助於發展一個合理的預算框架。

在研究的五個國家中，最大差異顯現在策略規劃後段的查核工作。由於策略規劃與績效管理制度結合為績效預算制度，事涉預算，因此各國都會有明確的審計制度，以確保不至於有怠忽預算執行的法律問題。然而，審計單位畢竟人力及資源都有限，欲以少數的人力及有限的的能力查核出數以倍計的各部會缺失，幾乎是不可能的工作，因此，在某種程度上可能只是程序上的形式查核，遑論解析出各部會的預算執行是否符合初始訂定的策略精神。準此，包括美國、荷蘭及南韓都引進國會的監督角色，試圖以立法制衡的力量，把關行政部門各部會確實朝往預定策略規劃的路程邁進，不致有所偏離。另外，美國與芬蘭也導入公民監督的作法，廣泛、便捷且定期地向大眾公開相關資訊，包括各部會在每個年度的財政狀況、每個部會的整體預算限額等都攤現於民意網絡之下，接受檢驗與公評。

最後從各國的績效管理與策略規劃相關制度看來也有一些普遍共通的問題，尤其值得吾人警惕。第一個問題是指標訂定的困難與障礙，尤於各部會在進行策略規劃時，不一定能夠選擇正確的指標，所謂的正確包括能夠連結到適當的結果，以及指標必須具有可測量性，另外，過量的指標只具有形式上的意義，惟以訂定關鍵績效指標才可能確實顯現各部會的策略能量。針對這樣的問題建議可以效法南韓的作法，南韓的MPB在2006年時向各部會提出警告，如果說部會及機關故意提供錯誤資訊，一旦遭到查獲，將會被裁減很多的預算，作為懲罰。第二個問題是，部會級人員策略能力或認知不足，部分國家的經驗顯示，文官的保守性格導致他們沒有太大的動機去改進既有的管理制度，主要原因是績效管理制度的改進效果要一段時間才會顯現，短期內難以取得大眾以及政治人物的讚賞。因此，主管單位在推動策略規劃的時候，必須對財政工作人員、預算官員以及各部會的承辦人員乃至於負責決策的政務人員進行高度的培訓，包括清晰的資訊規劃，無數的簡報和培訓課程，並注重策略規劃能力的構建。上述各點的比較

面向及內容摘要如下表所示。

表 2-4 各國推動績效管理及策略規劃的比較面向

比較面向		美國	新加坡	芬蘭	荷蘭	南韓
政府體制特性		兩黨競爭的總統制	一黨獨大的議會內閣制	多黨競爭的議會內閣制	多黨競爭的議會內閣制	兩黨競爭的半總統制
背景	啓動時間	90 年代	90 年代	90 年代	90 年代	2005 年
	經濟財政壓力	V	V	V	V	V
	行政效率改革	V	V	V	V	V
重要內容	策略計畫書（長期）	V	V	V	V	V
	績效計畫書（短期）	V	V	V	V	V
	提出年度績效報告	V	V	V	V	V
	績效預算	V	V	V	V	V
	整合績效資訊	V	V	V	V	V
	主管單位	管理和預算辦公室（OMB）	財政部（Ministry Of Finance）	財政部（Ministry Of Finance）		規劃暨預算部（MPB）
	審計制度	V	V	V	V	V
	國會監督	V			V	V
	大眾公開	V		V		

資料來源：本研究彙整

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

第三章 研究設計與方法

第一節 研究架構

爲了要有效瞭解如何提昇我國行政院各部會策略規劃能力之問題，本研究對於當前各部會的策略規劃能力進行了直接評估途徑式的檢視。本研究所界定的公共組織策略規劃核心能力（core capacity of strategic planning）至少包含有組織成員參與策略規劃的程度、策略環境、策略過程，以及策略內容等不同觀察面向。再加上文獻檢閱中的整理，策略規劃的直接評估途徑包含有四個構面，分別是外在環境、過程、直接產出，以及組織績效。本研究藉由這些相關的構面，輔以前述八個重要的評估面向，建構出本研究之分析架構如下圖之所示：

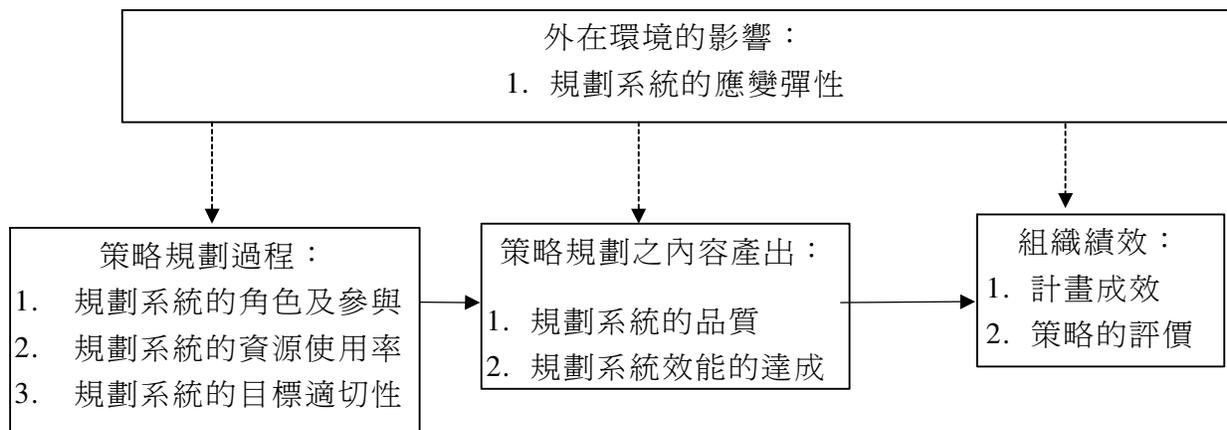


圖 3-1 研究架構

資料來源：本研究彙整

首先，在外在環境的部分，本研究關心的重點在於規劃系統的應變彈性，誠如策略規劃的利害相關人分析、如何尋求他們的支持等，

皆是觀察的重點。其次，在策略規劃的過程部分，本研究擬觀察包含參與、資源使用、目標適切性等問題，以理解在各部會策略規劃的過程中，是否真能具有策略性的思考。第三，在實際的內容產出中，則欲瞭解其品質以及效能的達成度；換言之，策略內容是否具有前瞻性，以及願景、使命、策略目標、行動計畫，以及衡量指標之間是否有緊密的連結將是觀察的重點。最後，本研究將觀察策略規劃所帶來的影響，以及組織的績效管理之表現。

第二節 研究方法

一、比較研究法

本研究將透過文獻分析的方式界定出策略規劃的效益與影響評估之關鍵問題與意涵，換言之，希望能夠從過去的文獻當中（包含前述文獻背景分析中所提及之過去研究計畫），尋找之前研究成果所提出的關鍵議題，期望藉由這些議題，經由後續的問卷調查、深度訪談與專家座談會上，能夠將問題聚焦在檢視與評估各部會策略規劃推動的現況上。除此之外，利用文獻檢閱的方法，檢視策略規劃之意涵、公部門實施策略規劃能力，以及策略規劃內容與過程。同時，廣泛蒐集和比較他國政府關於推行策略規劃之作法，其中包含美國、新加坡、荷蘭、芬蘭及韓國，如此可有他山之石之效。

二、深度訪談法

本研究採用針對關鍵人物的半結構式深度訪談進行資料蒐集的方法。研究資料的分析則以策略規劃的主要面向為基礎，亦即以（1）策略思考的過程、（2）策略規劃的過程與內容、（3）利害關係人的參與、（4）績效評估系統的建立、（5）計畫的執行，以及（6）機關計畫與預算的結合（Bryson, 1995; Boyne & Walker, 2004）做為分析各機關中程施政計畫制度之執行經驗的理論架構。

為建立深度訪談對象的樣本名冊，本研究以滾雪球採樣法進行抽樣的工作。申言之，本研究以各機關實際負責中程施政計畫制度的人員做為深度訪談的起點。受訪者並被要求根據其辦理中程施政計畫的經驗，提供實際參與中程施政計畫制度的執行，且對該制度持正、反面意見至少各一位的名單與連絡方法。本研究則針對這些可能的訪談對象（如附錄一）以電話徵求意願後獲得同意，隨後進行面對面的深度訪談。深度訪談的進行大體上是以策略管理的主要階段為架構，探討各機關中程施政計畫施行的過程中，受訪者於各階段的經驗與感受。

三、專家座談

本研究將舉辦兩個場次的專家座談。第一場次目的是檢視與回顧行政院各部會推動策略規劃的情況、討論後續進行的各種評估問題，以及進行電子問卷調查之問卷初稿的審視。第二場次的專家座談會將於電子問卷調查進行完畢並有初步分析結果實施。除討論深度訪談及電子問卷調查的各項結果之外，也將確定適合行政院各部會之策略規劃指導準則，並研提各部會策略規劃之改進措施與建議。綜合而言，專家座談的邀請對象包含企業實務界推動策略規劃具有具體成效者、政府部門主要推動與執行策略規劃者，以及學術界如公共行政及企業管理領域對於公共策略規劃學有專精者，進行多向式的交流與討論。

四、問卷調查

(一) 問卷設計

本團隊在接受計畫委託之後，問卷設計的初稿及核心題目主要由本研究所有團隊成員根據研究架構及深度訪談之後的初步結果設計問卷，再與行政院研考會共同討論、擬定問卷之題目。問卷初稿完成後，藉由專家學者座談會中彙整之意見，本團隊局部修正問卷題目並進行前測（pre-test），其以提高問卷之信度與效度。

(二) 問卷訪問方式

本研究將採用人事行政局建置之「ECPA 公務人員人事服務網」系統平臺進行此項調查，更具體地說，本研究將針對公務人員採用網頁問卷方式進行資料收集工作。在進行調查時，使用者填答問卷並確認送出後，設計的系統會自動將蒐集所得的問卷資料儲存於本研究申請的帳號中，每一筆資料代表的是每一位受測者使用一個電子郵件帳號對本研究網頁問卷填答的結果。雖然利用網站上的網頁問卷蒐集資料雖具有眾多優點（例如：便利、快速與節省經費），但是主要缺點在於抽樣的偏差，以及無法避免同一受測者利用兩個以上的電子郵件帳號進行問卷填答。為降低這些因素影響，本研究在網頁封面引言處提及本研究的重要性，提醒受測者勿重複填答。

此外，為提升問卷填答者的意願，本研究將參考一般行銷研究與網路經營文獻上改善回應率的技巧，簡化問卷結構、降低填答流程複

雜性、載明研究機構和研究人員詳細資料，同時舉辦「填問卷送大獎」的活動提高填答率，藉此獲得執行資料分析所需的有效問卷。在填答過程中並委請行政院研究發展考核委員會協調人事行政局協助建置網路問卷，並在建置完成後再委請研考會代發電子公文予各機關人事人員，代為轉發相關填答訊息。

為有效回覆受測的公務同仁對於問卷調查之相關問題，本團隊將在問卷調查的施測過程留下團隊成員相關的聯絡資料，方便解答問卷填答者在過程中的相關疑惑及障礙。除此之外，鑑於高階人員的數位落差問題，以及部分公務同仁的電子郵件信箱取得之困難，本計畫在填答者要求後以郵寄紙本問卷的方式作為替代及補充的方案，期能提高問卷回收率，以及填達問卷的準確性與真實性。

（三）母群體及問卷填答率

依據策略規劃的精神而言，組織的全體成員皆應該涉入策略規劃的過程，亦即組織的全體成員對於組織未來的施政願景、組織價值，以及如何落實操作等過程皆能有普遍的一致認同與實踐能力。換言之，真正的策略規劃精神並非是負責此項業務的同仁進行「一般的計畫文書工作」(paper work)。本研究的母體界定在行政院所屬各部會九職等以上之主管職務者，也包含政務人員任主管職務者。本網路問卷自 98 年 4 月 16 日建置完成開放填答，截止日期日同年 5 月 6 日，共計 21 日。問卷總計共涉及 804 個機關、15,522 名受訪者，回收問卷共 1,841 份，回收率約 11.9%。

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

第四章 研究發現與討論

第一節 量化資料分析

一、問卷回收情況與樣本特性

依據策略規劃的精神而言，組織的全體成員皆應該涉入策略規劃的過程，亦即組織的全體成員對於組織未來的施政願景、組織價值，以及如何落實操作等過程皆能有普遍的認同與實踐能力。本研究的母體界定在行政院所屬各部會九職等以上之主管職務者，也包含政務人員任主管職務者。本網路問卷自民國 98 年 4 月 16 日建置完成開放填答，截止日期日同年 5 月 6 日，共計 21 日。問卷總計涉及 804 個機關、15,522 名受訪者，回收問卷共 1,841 份，回收率約 11.9%。

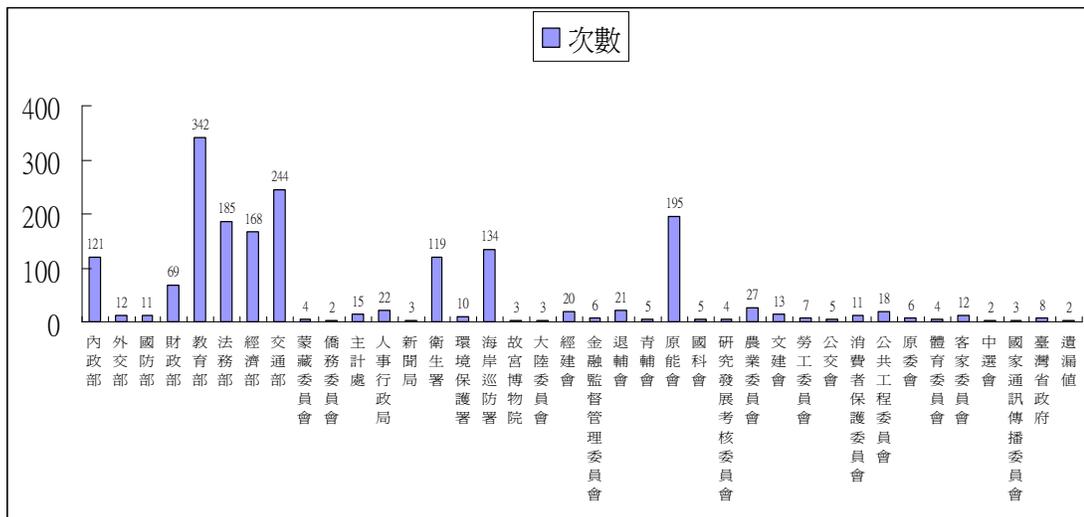


圖 4-1 機關填達問卷之統計長條圖

資料來源：本研究彙整

由上圖來看，填答次數較多者之機關：教育部 342 次佔 19%；交

通部 244 次佔 13%；原能會 195 次佔 11%；法務部 185 次佔 10%；經濟部 168 次佔 9%；海岸巡防署 134 次佔 7%；內政部 121 次佔 7%；衛生署 119 次佔 7%；財政部 69 次佔 4%。

關於回覆問卷的樣本分配特性，則如下表 4-1 所示：

表 4-1 樣本特性 (N=1,841)

變 項	項 目	總 數	百分比 (%)
性別	女性	593	32.2
	男性	1,247	67.7
教育程度	博士	121	6.6
	碩士	854	46.4
	大學	694	37.7
	專科	151	8.2
	高中	19	1.0
	高中以下 (不含高中)	2	.1
職務性質	政務主管	62	3.4
	事務主管	1,328	72.1
	非主管人員	449	24.4
現職官等	七職等*	4	.2
	八職等*	10	.5
	九職等	1,282	69.6
	十職等	299	16.2
	十一職等	162	8.8
	十二職等	49	2.7
	十三職等	6	.3

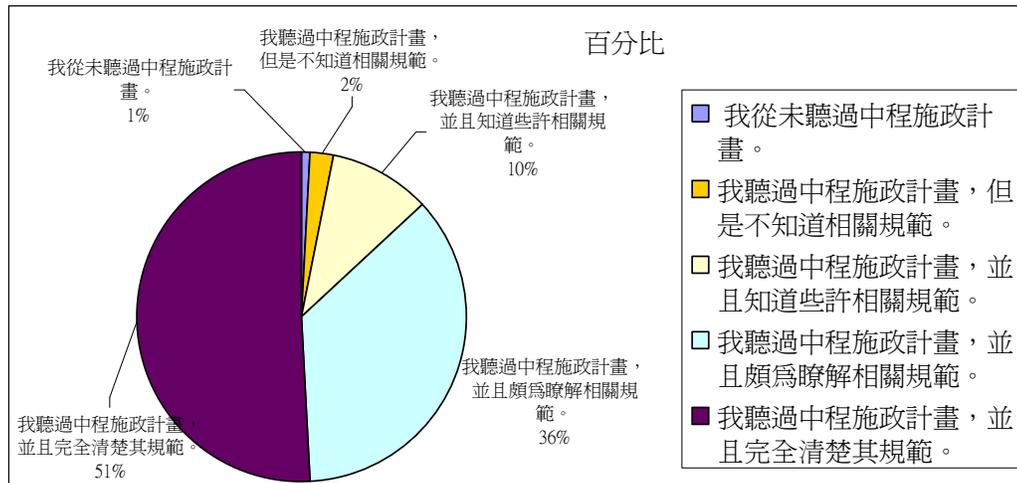
* 本研究調查的對象為行政院各部會九職等以上之公務同仁，此處回答問卷之七職等與八職等者為佔九職等缺之事務主管，因此在人事行政局的「ECPA公務人員人事服務網」系統平台亦有其E-mail。

資料來源：本研究彙整

從表 4-2 可知，本次的調查研究回覆的問卷中，男性的比例較高為 67.6%。在教育程度上，具有碩士學位者達 46.4%。另外在回覆者當中，多數為事務主管，比例達 72.1%，而這些事務主管的官等則多屬九職等或十職等，合計比例達到了 85.5%。

二、策略規劃能力檢視：策略參與面向

此部分的分析重點在於各部會中高階主管參與中程施政計畫的程度，包含了受訪者參與的程度，以及其部屬的參與程度等。在問卷的相關構面上，此面向首先詢問了受訪者是否聽過中程施政計畫及瞭解其內容，其次詢問受訪者參與中程施政計畫的程度、其部屬同仁參與的程度等。針對各個問題的統計結果分析，詳如以下所述。

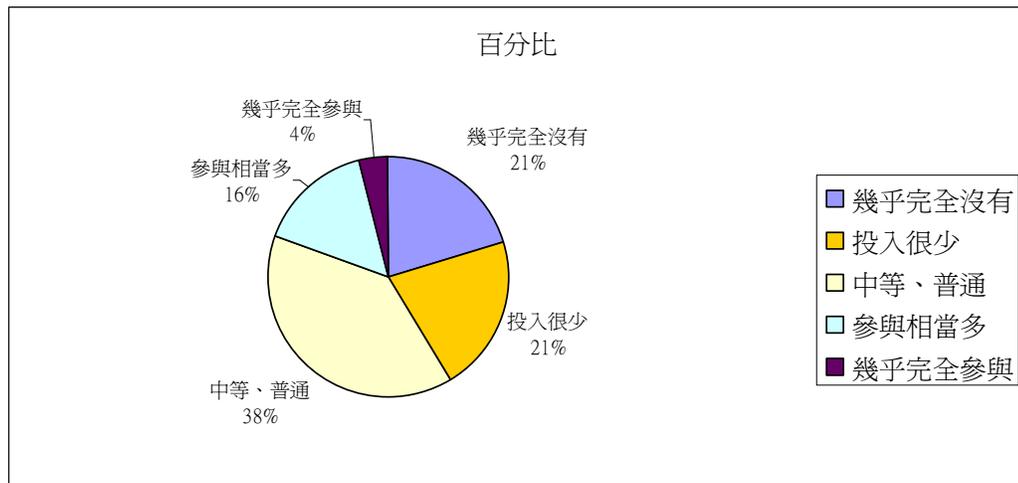


(N=1,841; n=1,840)

圖 4-2 受訪者對中程施政計畫熟悉之程度

資料來源：本研究彙整

由上圖來看可發現絕大比例的受訪者聽過：36%我聽過中程施政計畫，並且頗為瞭解相關規範。51%我聽過中程施政計畫，並且完全清楚其規範。僅有 1%的受訪者表示從未聽過中程施政計畫，而僅有 2%受訪的的公務同仁表示聽過中程施政計畫，但是不知到其相關規範。

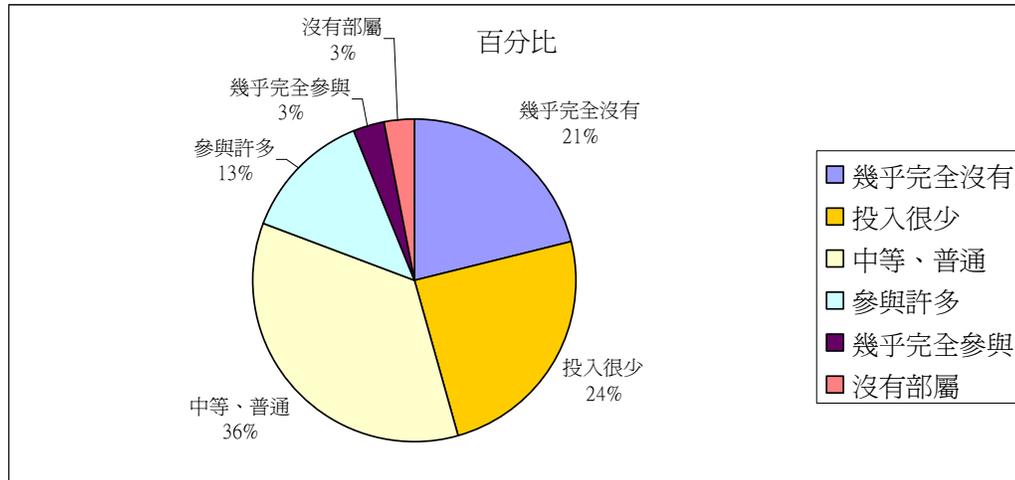


(N=1,841; n=1,837)

圖 4-3 受訪者執行中程施政計畫時參與之程度

資料來源：本研究彙整

圖 4-3 進一步的呈現關於受訪者參與中程施政計畫的程度。由上圖來看，21%幾乎完全沒有參與；21%投入很少，但也有 38%公務人員選擇中等、普通，16%參與相當多。換言之，僅有超過五成公務人員表示參與中程施政計畫的程度介於普通程度以上。



(N=1,841; n=1,838)

圖 4-4 受訪者之部屬同仁執行中程施政計畫時參與之程度

資料來源：本研究彙整

本研究以另一角度詢問受訪者關於其部屬同仁參與中程施政計畫的程度為何，如圖 4-4 所示，結果也發現其部屬同仁們在執行中程施政計畫的參與程度上，21%認為其部屬同仁幾乎完全沒有參與，24%表示投入很少；36%表示中等、普通；13%表示參與許多；3%幾乎完全參與。換言之，受訪者觀察其部屬同仁們參與中程施政計畫的程度較受訪者自己本身來的低。

本研究進一步推論可能的原因包含有二：其一，受訪者對本題的理解為參與中程施政計畫的文書作業（paperwork），因此非業務承辦人並沒有參與這些過程。其二，實際上參與到機關策略規劃活動的公務同仁即是問卷結果所呈現的。然而，不管上述的任何一點，以策略規劃的角度而言，皆是無法達到其核心概念的。以前者而言，所謂的策略規劃並非是僅有文書作業，其應當是「幫助組織將焦點集中於發展可提升組織任務、達成組織使命，並滿足組織利害關係人的有效決策與行動的一個過程與結果」。因此，一個成功的策略規劃，是會讓組織的多數成員皆瞭解到它的重要性，以及對組織未來方向的指導性。以此點觀之，若受訪者所屬的機關能夠體察到中程施政計畫中所隱含

的策略規劃之精神，然則這樣的參與程度似乎仍是不足的。

下表 4-2 呈現了受訪者認為，對於機關而言各種策略活動達成的難易程度。

表 4-2 各項策略活動在機關中達成之難易度

相關活動	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.非常困難	2.很困難	3.有點困難	4.普通	5.有點容易	6.很容易	7.非常容易			
1.建立長期策略。	55/ 3%	180/ 9.8%	635/ 34.5%	622/ 33.8%	105/ 5.7%	146/ 7.9%	38/ 2.1%	3.64	1.21888	1.486
2.調和民意機關對本機關使命與策略目標的不同觀點。	44/ 2.4%	233/ 12.7%	690/ 37.5%	613/ 33.3%	102/ 5.5%	80/ 4.3%	10/ .5%	3.44	1.05473	1.112
3.調和其他利益團體對本機關使命與策略目標的不同觀點。	60/ 3.3%	292/ 15.9%	626/ 34.0%	604/ 32.8%	94/ 5.1%	75/ 4.1%	7/ .4%	3.36	1.08571	1.179
4.訂定各項指標的衡量標準。	39/ 2.1%	190/ 10.3%	578/ 31.4%	665/ 36.1%	165/ 9.0%	138/ 7.5%	16/ .9%	3.67	1.14781	1.317
5.蒐集與分析資料以測量方案是否符合特定的績效目標。	27/ 1.5%	150/ 8.1%	530/ 28.8%	758/ 41.2%	168/ 9.1%	141/ 7.7%	20/ 1.1%	3.78	1.10653	1.224
6.確定各項策略績效目標是否達成。	22/ 1.2%	105/ 5.7%	440/ 23.9%	787/ 42.7%	212/ 11.5%	197/ 10.7	34/ 1.8	4.00	1.14727	1.316
7.公佈本機關達成績效目標的進度。	22/ 1.2%	78/ 4.2%	344/ 18.7%	844/ 45.8%	226/ 12.3%	238/ 12.9%	38/ 2.1%	4.14	1.14345	1.307

資料來源：本研究彙整

由上表的統計分析可知，在各項活動中，以第二項及第三項的平

均得分最低，顯見回答問卷之各部會中高階公務員認為無論是調和民意機關，抑或調和其他利益團體對本機關的使命與目標都有其困難度。進一步檢視其變異數，發現其變異程度也比其他項目來的低，顯示在此項目上受訪者回答的方向也比較一致。另外在比較容易達成的項目上，分別是第六項與第七項，亦即確定各項策略績效目標是否達成以及公布相關績效目標的進度。儘管這兩項回答的平均得分較高，然而也僅在略高於 4.00 的程度；換言之，比普通的程度略好而已。

進一步檢視統計分析所呈現的意義，可以發現一個有趣的地方。就理論上而言，策略規劃的核心精神之一在於與利害相關人的互動，以及將外在的環境加入於策略思考的活動中；然而，這也是各部會同仁認為比較困難的地方；反而公布機關達成績效目標的進度在策略規劃中本不是核心議題，而係若能確實執行策略思考與策略管理，績效的達成與公布將是水到渠成。然而，這部分卻是各公務同仁們認為比較有能力達成的部分。

表 4-3 呈現了受訪者自己在參與各項機關的策略活動之程度。從中可知在實際參與的策略活動上，受訪者參與程度較高的仍是以表六所呈現較容易達成的「確定績效目標是否達成」以及「公布績效目標」的進度為主，對於較困難的「調和民意機關與利益團體的不同觀點」之與利害相關人互動的層面仍顯不足。

表 4-3 受訪者參與各機關各項策略活動之程度

相關活動	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.完全沒有	2.幾乎沒有	3.很低	4.普通	5.很高	6.幾乎完全參與	7.完全參與			
1.為本機關建立長期策略。	234/ 12.7%	226/ 12.3%	304/ 16.5%	662/ 36.0%	206/ 11.2%	85/ 4.6%	99/ 5.4%	3.57	1.55906	2.431
2.調和民意機關對本機關使命與策略目標的不同觀點。	239/ 13.0%	281/ 15.3%	327/ 17.8%	709/ 38.5%	136/ 7.4%	54/ 2.9%	45/ 2.4%	3.31	1.40199	1.966
3.調和其他利益團體對本機關使命與策略目標的不同觀點。	243/ 13.2%	285/ 15.5%	356/ 19.3%	681/ 37.0%	124/ 6.7%	52/ 2.8%	42/ 2.3%	3.27	1.39014	1.932
4.訂定各項指標的衡量標準。	132/ 7.2%	202/ 11.0%	239/ 13.0%	813/ 44.2%	248/ 13.5%	90/ 4.9%	79/ 4.3%	3.79	1.38896	1.929
5.蒐集與分析資料以測量方案是否符合特定的績效目標。	123/ 6.7%	192/ 10.4%	257/ 14.0%	801/ 43.5%	277/ 15.0%	84/ 4.6%	70/ 3.8%	3.80	1.35393	1.833
6.確定各項策略績效目標是否達成。	112/ 6.1%	148/ 8.0%	201/ 10.9%	837/ 45.5%	319/ 17.3%	95/ 5.2%	93/ 5.1%	3.98	1.35984	1.849
7.公佈本機關達成績效目標的進度。	153/ 8.3%	178/ 9.7%	218/ 11.8%	820/ 44.5%	278/ 15.1%	75/ 4.1%	86/ 4.7%	3.81	1.40998	1.988

資料來源：本研究彙整

三、策略規劃能力檢視：策略內容面向

在此部分中，本研究從文獻中界定了不同的策略內容，包含了前瞻、保守、回應等類型。本研究希望從受訪者的回覆中，瞭解機關中的策略內容偏向何種類型，俾利與策略規劃的核心精神進行相互檢證。

表 4-4 受訪者機關的策略內容屬性

相關活動	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.非常不同意	2.很不同意	3.有點不同意	4.普通	5.有點同意	6.很同意	7.非常同意			
1.本機關總是不斷地重新界定施政的優先順序。	43/ 2.3%	172/ 9.3%	290/ 15.8%	454/ 24.7%	415/ 22.5%	333/ 18.1%	90/ 4.9%	4.33	1.44105	2.077
2.本機關總尋求率先提供新的服務方式。	9/ .5%	58/ 3.2%	123/ 6.7%	494/ 26.8%	482/ 26.2%	476/ 25.9%	165/ 9.0%	4.92	1.23991	1.537
3.探索外在環境的新機會是本機關策略中很重要的部分。	11/ .6%	55/ 3.0%	92/ 5.0%	386/ 21.0%	441/ 24.0%	598/ 32.5%	213/ 11.6%	5.14	1.25819	1.583
4.本機關經常重新界定服務的焦點或範圍。	16/ .9%	127/ 6.9%	232/ 12.6%	511/ 27.8%	420/ 22.8%	358/ 19.4%	130/ 7.1%	4.55	1.36841	1.873
5.本機關的施政重點大多維持穩定不變。	16/ .9%	84/ 4.6%	288/ 15.6%	425/ 23.1%	516/ 28.0%	382/ 20.7%	97/ 5.3%	4.59	1.30031	1.691
6.本機關的服務最強調效率。	16/ .9%	41/ 2.2%	100/ 5.4%	333/ 18.1%	397/ 21.6%	628/ 34.1%	306/ 16.6%	5.29	1.29698	1.682
7.本機關的主要策略計畫是聚焦在既有的核心業務。	11/ .6%	44/ 2.4%	86/ 4.7%	288/ 15.6%	443/ 24.1%	671/ 36.4%	273/ 14.8%	5.32	1.23786	1.532
8.本機關沒有很明確的施政優先順序。	185/ 10.0%	530/ 28.8%	497/ 27.0%	302/ 16.4%	171/ 9.3%	94/ 5.1%	33/ 1.8%	3.09	1.41309	1.997
9.本機關只有在外在壓力之下才會改變施政的優先順序。	145/ 7.9%	420/ 22.8%	454/ 24.7%	350/ 19.0%	294/ 16.0%	99/ 5.4%	27/ 1.5%	3.35	1.42387	2.027
10.本機關管理階層不太注意提供服務的新機會。	276/ 15.0%	548/ 29.8%	485/ 26.3%	294/ 16.0%	141/ 7.7%	33/ 1.8%	26/ 1.4%	2.82	1.32546	1.757
11.只有在外在壓力之下，本機關才會努力開發服務的新機會。	243/ 13.2%	544/ 29.5%	467/ 25.4%	267/ 14.5%	196/ 10.6%	61/ 3.3%	28/ 1.5%	2.96	1.40454	1.973
12.面對多重外在壓力時，本機關經常會有不一致的回應。	175/ 9.5%	473/ 25.7%	464/ 25.2%	338/ 18.4%	243/ 13.2%	77/ 4.2%	27/ 1.5%	3.19	1.40467	1.973

資料來源：本研究彙整

從上表可發現在各機關的策略內容中，「主要的策略計畫聚焦在核心的業務中」平均得分最高；換言之，受訪者認為該機關的策略規劃係以機關原本的核心業務為範圍。另一方面，也可發現各機關對於強調服務時的效率，以及尋求外在的新機會同意程度都比較高，而對於被動或保守的尋求機會，抑或面對壓力即有不一致的回應等情事同意程度較低。

四、策略規劃能力檢視：策略過程面向

本計畫參照了 Hart(1992)所建構出的策略規劃過程之五種模式，分別是指揮式 (Command) 途徑、象徵式 (symbolic) 途徑、理性 (rational) 途徑、參與式 (transactive) 途徑，以及衍生式 (generative) 等五種途徑。藉由理解各部會主要之策略過程模式為何，在提升各部會策略規劃能力上，則可進一步與策略規劃核心精神相符之相關建議。

表 4-5 各機關策略規劃過程之屬性

相關活動	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.非常不同意	2.很不同意	3.有點不同意	4.普通	5.有點同意	6.很同意	7.非常同意			
1.本機關組織策略主要由首長及其核心幕僚決定。	21/ 1.1%	101/ 5.5%	191/ 10.4%	240/ 13.0%	452/ 24.6%	550/ 29.9%	241/ 13.1%	5.01	1.44783	2.096
2.本機關組織願景主要由首長及其核心幕僚決定。	25/ 1.4%	110/ 6.0%	204/ 11.1%	249/ 13.5%	463/ 25.1%	508/ 27.6%	239/ 13.0%	4.94	1.47570	2.178
3.組織中各項主要計畫制定與推動主要是由機關首長及其核心幕僚來負責。	32/ 1.7%	146/ 7.9%	292/ 15.9%	300/ 16.3%	452/ 24.6%	402/ 21.8%	176/ 9.6%	4.61	1.51532	2.296
4.本機關的首長與其核心幕僚會經常要求同仁超越既有的框架。	27/ 1.5%	152/ 8.3%	226/ 12.3%	442/ 24.0%	479/ 26.0%	330/ 17.9%	121/ 6.6%	4.50	1.40748	1.981
5.本機關在規劃策略時是基於組織長	23/ 1.2%	62/ 3.3%	149/ 8.0%	402/ 21.5%	466/ 25.3%	512/ 27.5%	174/ 9.4%	4.93	1.32223	1.748

第四章 研究發現與結論

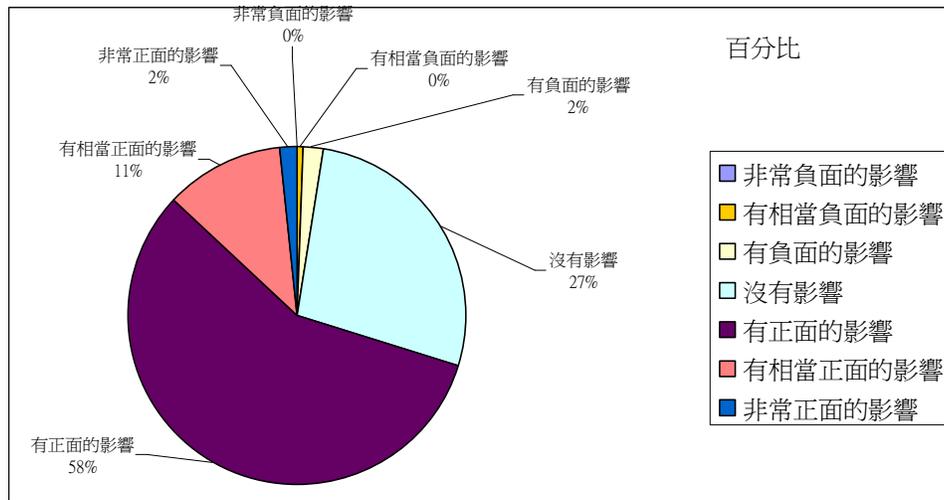
遠未來夢想。	1.2%	3.4%	8.1%	21.8%	25.3%	27.8%	9.5%			
6.人物標竿、重要案例、典範、事件是本機關制定策略的時候很重要引導。	15/.8%	49/2.7%	122/6.6%	462/25.1%	514/27.9%	471/25.6%	143/7.8%	4.91	1.22424	1.499
7.本機關的策略和重要計畫會以書面的形式呈現。	8/.4%	21/1.1%	43/2.3%	288/15.6%	430/23.4%	695/37.8%	323/17.5%	5.48	1.13880	1.297
8.針對機關策略計畫制定，本機關訂有內部的標準作業程序。	15/.8%	35/1.9%	80/4.3%	366/19.9%	447/24.3%	571/31.0%	263/14.3%	5.23	1.24915	1.560
9.本機關規劃策略時，有訂定書面機關使命陳述。	15/.8%	32/1.7%	71/3.9%	386/21.0%	490/26.6%	558/30.3%	217/11.8%	5.17	1.20575	1.454
10.本機關策略訂定主要是基於完整客觀的分析。	17/.9%	42/2.3%	141/7.7%	396/21.5%	501/27.2%	510/27.7%	167/9.1%	4.98	1.25388	1.572
11.本機關策略的制定是經由各階層人員不斷互動討論產生的。	44/2.4%	79/4.3%	230/12.5%	405/22.0%	426/23.1%	418/22.7%	182/9.9%	4.72	1.44987	2.102
12.本機關各階層人員對於策略規劃都有參與意見。	60/3.3%	122/6.6%	305/16.6%	449/24.4%	386/21.0%	326/17.7%	134/7.3%	4.40	1.48836	2.215
13.本機關各階層人員都參與機關策略的規劃過程。	70/3.8%	147/8.0%	363/19.7%	488/26.5%	351/19.1%	259/14.1%	106/5.8%	4.18	1.47223	2.167
14.民眾、立法委員或其他外在機關的反應會對本機關的策略規劃產生重大影響。	11/.6%	76/4.1%	154/8.4%	391/21.2%	673/36.6%	383/20.8%	97/5.3%	4.78	1.19581	1.430
15.本機關成員在規劃策略時願意面對創新帶來的風險。	21/1.1%	66/3.6%	148/8.0%	474/25.7%	568/30.9%	381/20.7%	111/6.0%	4.75	1.23739	1.531
16.本機關在規劃策略時非常鼓勵進行實驗性的嘗試。	37/2.0%	112/6.1%	250/13.6%	537/29.2%	451/24.5%	282/15.3%	82/4.5%	4.39	1.32816	1.764
17.本機關全體同仁們對於組織的策略充分瞭解。	46/2.5%	93/5.1%	258/14.0%	593/32.2%	400/21.7%	289/15.7%	90/4.9%	4.38	1.33675	1.787

資料來源：本研究彙整

從上表可知，在策略過程中平均得分最高的項目為第七項至第九項，分別為 5.48、5.23，以及 5.17，顯示同意的程度相當高，而這些題目即係理性途徑，與公共組織「依法行政」的特性相當符合。另外在第一題及第二題之平均得分為 5.01 及 4.94，這些題目所反映的是命令式的策略過程，某種程度也凸顯了公共組織「層級節制」之特徵。然而，一般的企業在執行策略規劃時，多會鼓勵員工參與，或任由員工透過腦力激盪等方式建構出組織未來的策略方向，例如知名的微軟（Microsoft）或 Google 等企業。換言之，與企業相較，公共組織在落實策略規劃時，仍可多強調授能、學習，與風險承擔等價值，以鼓勵同仁們共同參與，讓組織的策略思考能夠更多元與全面。

五、策略規劃能力檢視：環境與績效面向

本研究在前文曾提及策略規劃與過去之長期計畫最大的不同之處，在於策略規劃時時將外在環境的分析列入策略的思考與活動當中，而與利害相關人的互動以及關於利害相關人的分析，也皆是策略規劃的核心議題之一。據此，本研究的問卷調查中也針對環境的議題進行了探討。圖 4-5 呈現了超過七成的受訪者認為中程施政計畫已為機關帶來正面的影響。



(N=1,841; n=1,834)

圖 4-5 中程施政計畫對機關帶來的影響

資料來源：本研究彙整

表 4-6 進一步的顯現出機關的策略活動與外在環境之間的關係，可以發現受訪者對於策略活動可以改善機關與外在環境的關係都普遍的同意，各題之平均得分皆高於 5.00。其中得分最高的為加強機關的公共形象，為 5.68，其次為增加一般民眾對機關使命、運用資源的方式，以及績效有進一步的認識。

表 4-6 機關策略活動與外在環境的關係

相關活動	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.非常不同意	2.很不同意	3.有點不同意	4.普通	5.有點同意	6.很同意	7.非常同意			
1.獲得更多立法委員的支持。	21/ 1.1%	46/ 2.5%	103/ 5.6%	422/ 22.9%	469/ 25.5%	511/ 27.8%	192/ 10.4%	5.03	1.2740 8	1.623
2.增進與其他機關的關係。	8/ .4%	23/ 1.2%	44/ 2.4%	400/ 21.7%	486/ 26.4%	608/ 33.0%	231/ 12.5%	5.27	1.1342 5	1.287
3.改善與行政院本部之間的關係。	10/ .5%	18/ 1.0%	40/ 2.2%	440/ 23.9%	425/ 23.1%	588/ 31.9%	242/ 13.1%	5.26	1.1570 8	1.339
4.加強本機關的公共形象。	5/ .3%	10/ .5%	12/ .7%	230/ 12.5%	434/ 23.6%	709/ 38.5%	417/ 22.7%	5.68	1.0442 1	1.090
5.增加一般民眾對本機關使命、運用財務資源的方式、及績效的認識。	10/ .5%	16/ .9%	40/ 2.2%	299/ 16.2%	476/ 25.9%	619/ 33.6%	340/ 18.5%	5.46	1.1447 3	1.310
6.改善與其他層級政府之間的關係。	6/ .3%	19/ 1.0%	38/ 2.1%	359/ 19.5%	458/ 24.9%	616/ 33.5%	289/ 15.7%	5.38	1.1335 9	1.285

資料來源：本研究彙整

對於策略規劃所能達到的效益，受訪者也多數對各項效益持正面的看法。從表 4-7 可發現，受訪者認為策略規劃的相關活動可以讓主管人員更清楚其所負擔的職責得分最高，平均達 5.22；其次，則是可以提高服務品質，平均得分達到 5.21。

表 4-7 策略規劃在組織中所能達到的各項效益

相關活動	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.完全 沒達到	2.大部分 沒達到	3.少部分 沒達到	4.普通	5.少部 分達到	6.大部 分達到	7.完 全達到			
1.目標能以量化的方式加以衡量。	6/ .3%	65/ 3.5%	106/ 5.8%	475/ 25.8%	247/ 13.4%	811/ 44.1%	64/ 3.5%	5.02	1.22172	1.493
2.讓主管人員更清楚他們所負擔的職責。	9/ .5%	56/ 3.0%	75/ 4.1%	424/ 23.0%	203/ 11.0%	878/ 47.7%	145/ 7.9%	5.22	1.23871	1.534
3.獲得更多的財務資源。	27/ 1.5%	133/ 7.2%	84/ 4.6%	631/ 34.3%	377/ 20.5%	453/ 24.6%	40/ 2.2%	4.56	1.28206	1.644
4.增強組織同仁的向心力。	23/ 1.2%	109/ 5.9%	73/ 4.0%	500/ 27.2%	316/ 17.2%	689/ 37.4%	82/ 4.5%	4.88	1.32259	1.749
5.提高服務品質。	9/ .5%	41/ 2.2%	75/ 4.1%	403/ 21.9%	278/ 15.1%	902/ 49.0%	93/ 5.1%	5.21	1.15746	1.340
6.增強組織策略的可行性。	10/ .5%	58/ 3.2%	75/ 4.1%	514/ 27.9%	310/ 16.8%	744/ 40.4%	61/ 3.3%	4.99	1.18429	1.403
7.增進組織策略的品質。	13/ .7%	67/ 3.6%	54/ 2.9%	507/ 27.5%	328/ 17.8%	738/ 40.1%	63/ 3.4%	5.00	1.19448	1.427

資料來源：本研究彙整

本份問卷最後的焦點在於希望瞭解在策略規劃的相關活動中，受訪者認為關於衡量組織績效上最大的困難為何。相關的統計結果如表 4-8 所示。從表 4-8 可以發現，在績效管理的活動中，關於組織績效的資訊可能不利於各機關是受訪者認為比較有困難的地方，其平均得分在各項項目中也是最高的，達到了 4.33；其次則是現存的資訊科技無法提供所需的資料，平均得分達到 4.28；第三的則為高層不運用績效的資訊來進行機關方案或財務資源配置的決策，平均分數達到 4.25。

表 4-8 策略規劃對於組織績效衡量之主要困難

相關活動	次數分配 / 百分比							平均數	標準差	變異數
	1.完全 沒問 題	2.大部 分沒問 題	3.少部 分沒問 題	4.普通	5.少部 分有問 題	6.大部 分有問 題	7.完 全有問 題			
1.難以決定有效的衡量方式。	28/ 1.5%	237/ 12.9%	589/ 32.0%	554/ 30.1%	87/ 4.7%	256/ 13.9%	22/ 1.2%	3.73	1.29397	1.674
2.不同的人對於績效衡量會有不同的定義與想法。	37/ 2.0%	224/ 12.2%	589/ 32.0%	561/ 30.5%	80/ 4.3%	275/ 14.9%	18/ 1.0%	3.74	1.30561	1.705
3.難以獲得有效的或可靠的資料。	18/ 1.0%	173/ 9.4%	533/ 29.0%	561/ 30.5%	93/ 5.1%	384/ 20.9%	25/ 1.4%	4.00	1.34710	1.815
4.難以取得即時的資料。	22/ 1.2%	152/ 8.3%	536/ 29.1%	561/ 30.5%	99/ 5.4%	385/ 20.9%	28/ 1.5%	4.03	1.34668	1.814
5.蒐集資料的成本很高。	22/ 1.2%	151/ 8.2%	393/ 21.3%	753/ 40.9%	87/ 4.7%	316/ 17.2%	30/ 1.6%	4.03	1.26786	1.607
6.缺乏誘因（例如報酬、正面的認知）。	53/ 2.9%	279/ 15.2%	342/ 18.6%	696/ 37.8%	78/ 4.2%	267/ 14.5%	31/ 1.7%	3.80	1.37272	1.884
7.難以解決組織內部或外部利害相關人的利益衝突。	30/ 1.6%	166/ 9.0%	447/ 24.3%	646/ 35.1%	70/ 3.8%	330/ 17.9%	41/ 2.2%	3.99	1.34759	1.816
8.本機關方案的成果無法在短期之內看出來。	33/ 1.8%	202/ 11.0%	382/ 20.7%	672/ 36.5%	94/ 5.1%	346/ 18.8%	28/ 1.5%	3.99	1.35349	1.832
9.難以區分結果是由計畫所導致的還是其他因素所導致的。	24/ 1.3%	122/ 6.6%	449/ 24.4%	688/ 37.4%	73/ 4.0%	332/ 18.0%	27/ 1.5%	4.03	1.27707	1.631
10.現存的資訊科技無法提供所需的資料。	14/ .8%	98/ 5.3%	436/ 23.7%	600/ 32.6%	96/ 5.2%	466/ 25.3%	43/ 2.3%	4.28	1.34468	1.808
11.考慮到關於	26/ 1.4%	81/ 4.3%	350/ 19.4%	667/ 35.3%	65/ 3.5%	449/ 24.3%	60/ 3.2%	4.33	1.35786	1.844

第四章 研究發現與結論

組織績效的資訊可能不利於本機關。	1.4%	4.4%	19.0%	36.2%	3.5%	24.4%	3.3%			
12.缺乏有能力蒐集或分析資訊的部屬或同仁。	26/ 1.4%	195/ 10.6%	427/ 23.2%	534/ 29.0%	91/ 4.9%	439/ 23.8%	48/ 2.6%	4.12	1.44896	2.099
13.高層不運用績效的資訊來進行機關方案或財務資源配置的決策。	47/ 2.6%	128/ 7.0%	334/ 18.1%	590/ 32.0%	90/ 4.9%	423/ 23.0%	69/ 3.7%	4.25	1.45795	2.126
14.立法委員不運用績效的資訊來決定計畫或提供財源。	113/ 6.1%	256/ 13.9%	314/ 17.1%	593/ 32.2%	68/ 3.7%	216/ 11.7%	30/ 1.6%	3.64	1.45178	2.108
15.難以決定如何運用績效的資訊來改善計畫方案。	35/ 1.9%	121/ 6.6%	378/ 20.5%	647/ 35.1%	85/ 4.6%	415/ 22.5%	37/ 2.0%	4.18	1.36566	1.865
16.難以決定如何運用績效資訊來設定或修改既有的績效目標。	33/ 1.8%	114/ 6.2%	386/ 21.0%	648/ 35.2%	79/ 4.3%	432/ 23.5%	36/ 2.0%	4.20	1.36205	1.855

資料來源：本研究彙整

第二節 質性資料分析

在目前行政院所直屬的 39 個部、會、局、處、署、府等機關中，本研究共針對其中的 11 個機關進行訪談，其中共有 2 個幕僚機關及 9 個業務機關。以 98 年度來看，本次訪談的機關預算規模最大的介於新台幣 1,500 億至 2,000 億元之間，最小的預算規模不到 10 億元，其於的則介於數十億及數百億的預算規模之間，顯見訪談樣本的相當充分且多元，具有涵蓋性。此外，訪談的層級多為承辦行政院中程施政計畫制度的承辦科長或曾經承辦之主管，多數時間承辦同仁也會陪同受訪。另外在部分機關中，透過滾雪球的方式，除了向承辦的科室主管進行訪談外，也向該部會熟悉此制度的資深文官進行訪談，因此共有十四次的深度訪談紀錄。

回顧整個訪談的過程，整體而言本研究深刻覺得在受訪的機關中，大多認為中程施政計畫的制度未促進該機關真正的策略思考，首長也未真的重視。多數中程施政計畫的內容不是既有業務，就是為了政治考慮而勉強加入與總統競選政見有關的文字，對於機關內的前瞻性思考卻不多見。另一方面，受訪者也多表示機關首長欲進行的施政方向與中程施政計畫沒有明顯的相關性，而僅有非常少數的受訪者提到首長的施政理念會透過其他藍圖來描繪。

綜合言之，雖然有按照行政院研考會的規範，在部會中由首長或副首長召開 A Team 來思索部會的策略目標，然多數部會將這項業務交給承辦人去負責彙整機關內各局處室所提的計畫與績效指標；換言之，各機關實際的承辦人員在機關內的位階不高，多為科員，甚至有約聘人員在負責，部分承辦人員的科長也不熟悉該項業務，顯見機關內對於中程施政計畫的心態多僅停留在應付行政院研考會的要求，多數承辦人將相關業務視為無實質意義的文書作業，明顯是為了計畫而計畫。少數受訪者表示這些此制度多少仍會刺激內部腦力激盪、各單位可以預先思考明年要執行的業務，或是執行業務起來會比較有方向感，然仔細探究策略規劃的核心精神與我國的中程施政計畫制度，在

本研究中仍有以下各項之發現。

一、中程施政計畫的過程缺乏策略思考，使得內容多為既有業務的延伸

盱衡策略規劃的核心概念，乃在於提供組織一個審視價值、評估環境，以及擘畫前瞻未來的機會。從我國政府實施中程施政計畫的精神而言，亦可發現前瞻性的政策思考亦是政策的主要旨趣。然而，在本研究的訪談資料分析中，卻發現大多數部會所提中程施政計畫大多為部會的既有業務。例如，二位在不同機關承辦業務的科長與專員不約而同的指出中程施政計畫僅是各項既有的計畫之彙編：

“對我們而言這套制度沒有實質上的意義，我們實際上做的時候只是把我們現有的東西框到這個架構去執行。”（編號：G）

“各業管處包括承辦人開會是他們自己開會，各業管處綜合承辦人接下去往秘書資料的中程施政計畫，我們訂的策略績效目標給各業管處書面作業，可能沒有經過共同參與。據我所知是沒有經過共同參與，因為業管處都是常態性業務，所以參與不參與都是做一樣的事情。”（編號 I）

對於此項業務比較熟稔的中高階資深文官則進一步說明：

“中程施政計畫在擬訂時就會受到預算限制，比較沒有突破性的作為，如果要做新的計畫也是要考慮有沒有足夠的預算，在訂的時候比較沒辦法做新的，只能把現有的納進來作為上再做改進。”（編號 J）

而僅有一位受訪者指出該機關在規劃的過程中有策略性的思考機關整體資源如何重新配置：

“之前我們老闆（首長）就要我們每一處要去檢討，哪一些東西是可以不用做的，哪一些是你的新興工作重點，你的人力要往那邊調配。”（編號 D）

Goodstein、Nolan 與 Pfeiffer 等人（1993）曾提及策略規劃所應重視的是在過程中由組織成員所激盪出來的策略性思考、為組織描繪未

來的願景，以及帶來創意，而並非僅重視策略結果的產出。然而檢視各部會所提出的中程施政計畫及對照本研究的訪談內容，可發現各部會不僅只有重視計畫的結果而非過程，更令人惋惜的是這計畫的結果還僅是各部會既有計畫的彙編而已，並非是創新或前瞻思考下的產物。

二、中程施政計畫的制度是預算指導計畫，而非計畫指導預算

上述關於中程施政計畫之所以缺乏策略性思考，從另一角度觀察，也可發現因素之一在於整體制度的框架所限制。中程施政計畫的其他配套措施，其中最主要的在於預算與計畫結合的問題，也使制度的前瞻能力受到了影響。相當熟悉中程施政計畫制度的某位主管提到：

“主計處會在原來額度再去調正，會參考它在國內經濟成長的幅度，再申請前會先框定各預算。主計處每四年就會規劃，未來四年每一個部會是多少錢的額度，每一年每一次是多少錢，他在總統就職那一年就會編列四年。整個概算裡面，在審一般型計畫，主計處會在要求你，核定給你的中程計畫概算額度內執行年度預算編列。一般主計處會希望你不要超過額度。”（編號 A）

然而，兩位曾參與了中程施政計畫工作的中高階資深文官也無奈的指出：

“可是預算書的內容項目和各機關訂的策略績效目標完全是兩回事，所以這兩塊永遠是不扣合的。研考會這套制度就我們理解，如果是要做的好做整套的話，應該是要先和主計處談這兩個制度要如何做配合，但是到現在為止他們都是切割來處理。”（編號 G）

“每一年度會核定所謂中程施政計畫與預算的配合，主計處前一年會核定四年的概算，基本上現在政府預算比較沒那麼充裕，都是維持在零成長或遞減方式，除非你機關有重大計畫經過呈報行政院通過才會在原本框列四年的預算再去調整，我框在四年的預算要去訂四年中程施政計畫，比較一些新的作為要以專案去申請，申請通過才能納入中程施政計畫，沒有辦法專案或是重大新

興計畫沒有經過核准就納進來，這樣納進來就沒有預算，因為預算額度框在那邊，中程施政計畫在擬訂時就會受到預算限制，比較沒有突破性的作為。”（編號 J）

“中程施政計畫也可以說是有前瞻性，問題在於最後執行部分被切掉了，前瞻性部分被切掉了，必須要用專案計畫慢慢拉進來，其實它是有個願景，實際執行會有個框架卡住，最後落實在行政作為被現有環境資源框住了沒辦法做大的。”（編號 J）

綜合言之，迄今中程施政計畫的推動並非是政府施政創新的來源。儘管行政院研考會在民國 98 年 4 月在「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」對於中程施政計畫的願景撰寫建議中提及：「機關希望在未來十年或二十年內、能達成且不輕易改變的理想目標是什麼？」然而在檢視各部會的中程施政計畫，卻仍發現計畫欠缺前瞻性。最大的因素，則在於計畫與預算脫勾，或者更明確的說，係預算指導計畫，而非先有前瞻性的計畫之後在去尋找可以有的預算。換言之，目前機關只知必須於預定的時間繳交一份含有特定內容（如趨勢分析、長程願景、中程目標等）的計畫，對於如何訂出計畫，各機關的做法則莫衷一是。有些機關可能視中長程計畫的制定為組織思考整體目標以及行動策略的機會，因此會在規劃中程施政計畫的過程中，盡力擴大各業務部門參與的機會，使計畫與組織的財務資源分配互相結合；在另一方面，也有許多行政機關卻仍視這些計畫為傳統的幕僚功能。

三、行政院首長或部會首長的重視程度不足

除了制度上的設計及相關的配套措施外，機關領導人或首長的重視程度、承諾感，及參與等，往往也是公共組織執行策略規劃成敗的關鍵因素。在正式制度層面不足的情況下，主政者的支持常也將使他們自己發揮了「制度修補者」之功能。如同 Mintzberg（1994）所提：如果策略規劃本身不讓管理高層擔負責任的話，我們如何期待管理高層真的會去擔負起策略規劃的責任呢？然而，在檢視中程施政計畫時，本研究發現在多數的部會中，受訪者對於首長們的重視程度皆顯得相當無奈：

“我們首長太忙了，沒有辦法主持 A 組，只能由次長來

主持，也許次長主持下部長沒機會看到，利用交流討論中有機會讓部長能看到。”（編號 A）

“要求部長級長官去了解，但是怕沒有時間去理解，我不曉的研考會要如何讓首長去重視這東西。時間很短，部長剛來，他的重點在了解部內，現在都不熟悉，要去擬定這些計畫也只是聽下面，更何況有些部長更不曉得中程施政計畫，新的政黨上來很多部長都是新的，沒做過公務人員，要了解這些就需要點時間了。”（編號 E）

“承辦人自己寫（願景），各業管處要撰擬，我們再去做整合...（高階層實際負責人）參與度根本就不夠。因為是常態性業務所以平時就是要做的，所以他們覺得沒什麼。基層在推就很難推的動，如果現在這個業務有高階主管規定定期開會，這樣的成效才會有。”（編號：I）

歷次的訪談中，僅有一位受訪者非常明確的指出該部會的首長重視中程施政計畫的制度：

“因我們部長剛上任，所以這次的 A 組會議，開了約有 6、7 次左右。部長覺得這種東西很重要，他覺得要這麼短時間之內要決定出部裡面未來四年的大方向，會議不開不行，原本我們時間安排規定只開 3 次會議，後來我們有架構出○○部施政藍圖。”（編號 C）

儘管「行政院所屬各機關施政績效管理要點」中規範「各機關應由首長或副首長召集內部單位及所屬機關，以目標管理及全員參與方式，擬具中程施政計畫草案」，然而若各機關首長缺乏思考組織整理目標及行動策略，抑或無法將其對組織策略規劃的承諾感或重視程度透過有效的方法呈現出來，則公共組織的策略規劃所發揮的效果將十分有限。同樣的，以行政院的高度而言，若行政院長無法對中程施政計畫的制度賦予應有的重視或承諾，則參與相關活動的公務同仁亦會將策略規劃的過程視為公務機關中虛應故事的活動之一。誠如 Beer 與 Eisenstat（2000）所提醒的，高層團隊必須參與組織策略規劃過程中的所有步驟，並且需要將放任的管理型態轉變成參與的領導，如此才能體察並理解策略規劃的效果。

四、政治性因素容易導致計畫與願景脫勾

如同 Mintzberg (1994) 所指出的，策略規劃的相關活動與高層管理者之間的關係是值得深思的：一方面，策略規劃的過程一定要順從高層的指示，也就是說，策略規劃假設會有一個權力集中的管理高層負責掌管策略規劃的所有事情，並且會設法讓策略規劃付諸實現；另一方面，策略規劃的本質事實上是在大量減少管理高層的權力。進一步而言，前文亦曾提及策略計畫最終是否被採行仍就須仰賴擁有正式權力的組織高層青睞，而這種方式顯然會造成組織觀點形成單一化。從這些觀點來看，我國的中程施政計畫中，也常可見到政治因素影響到計畫與願景的脫勾，甚至失去了各機關策略思考的本意。幾個受訪者對於政治力的影響，顯得頗為無奈：

“這部分沒有在原來的中程施政計畫裡。「聞聲救苦」政策是配合行政院的一個口號，各部會都要裝飾原有業務再套進這個名稱，但是這些業務各部會平時都有在做了。「聞聲救苦」就是傾聽民意，我們每年都要辦座談，傾聽他們的心聲，這個本來就有在做了，所以沒有重新編列進入中程施政計畫，也不會有預算的問題。”（編號 I）

“以現在情況來說，這幾個月新政府一直改矯正前政府的施政，也花了滿多時間的。像兩廳院廣場的改名，也花了一段時間做調整，之前大陸學歷認證採比較保守做法，現在是比較趨向開放。因為馬蕭政見也是要去實踐的。”（編號 C）

“以○○會來講，「節能減碳」、「兩岸」議題都不是我們直接的業務，但在大政策底下我們還是要有所為，執政黨交辦的我們還是要設法去回應，設法把它放進來，解釋這些兩岸環境，思考節能減碳能做到哪個程度。”（編號：J）

換言之，Mintzberg (1994) 曾經提出警告：有一些組織採取策略規劃並不是真的相信這個規劃的過程可以帶來什麼好處，而是他們把

策略規劃當作一種工具，目的是要提升自己的公共關係，加深組織在大眾心目中的正面印象。倘若公共組織及其領導階層真以此態度來面對組織的策略規劃，可預見的事將策略規劃視為公關工具的目的不見得成功，然而，公共組織前瞻性的策略思考能力在此同時將也因此喪失了。

五、相關審查功能不足，監督機制不彰

我國中程施政計畫制度乃是由行政院研考會主導，然而在預算的部分，係行政院主計處的業務範圍，而後端績效評估的獎懲，卻又回到各自部會的決定。如此多方馬車的現象，容易造成跨部會之間橫向聯繫的機制產生問題，抑或是實質效果不彰。除此之外，檢視中程施政計畫的內容，也時可發現計畫的目標與預算的連結程度並非很高。儘管行政院研考會會邀請專家學者參與審查，但審查的結果似乎並無約束力。從下面幾個受訪者的話語中，為此制度缺乏一個完善的監督及審查機制提供了一個好的例子：

“年度施政計畫後面的計畫要項，他要求我們要配合各機關年度預算科目的項目。我們在寫這個內容時，我們就需要去找預算書的內容項目來寫，可是預算書的內容項目和各機關訂的策略績效目標完全是兩回事，以我們局來說根本是分開幾塊，預算是單項的。”（編號：G）

“以前研考會外部力量介入會比較弱，是因為以前研考會是代機關再找幾個學者，因為時間很短，資料來源是機關提供，最後研考會常常做的建議，只是要他們加快腳步，做什麼樣的檢討。”（編號A）

“研考會每年會請學者專家，但這些學者專家也不能完全掌握各部會的情形。他們就是以各部會現有的資料報給研考會，然後他們在去觀察的情形，因此變成他們有時候在做施政績效評估的時間剛好部會發生重大的意外事件，他就會列為扣分的依據，他只能從這裡做依據，因為以各部會交出去的資料很難找到扣分的依據。”

（編號：I）

“他（研考會）有沒有辦法去審核各部會的中程施政計畫就是各部會的中程施政計畫呢？如果是做一個形式而已那又何必每年這樣計畫呢？倒不如四年做一次，審查期變成半年，這樣比較有成效，學者要來參與也比較有成效。”（編號 I）

此外，以各部會相當在意的績效評估的結果為例，目前是以綠燈（代表績效良好）、黃燈（代表績效合格）、紅燈（代表績效欠佳），及白燈（代表績效不明）。由於年度績效評估與獎懲有關，在缺乏完善的監督審查之機制，也容易讓這些績效指標在設定時及缺乏挑戰性或僅是容易達成之指標，即便是研考會有複審的動作，受訪者仍覺得這種審查事實上是不具約束力的：

“研考會在審議時會有退回修訂的動作，有一些它比較在意的部分就不會去變動，研考會也是會尊重，如果到時後修改了，他們達不到會怪罪我們執意要修正。如果我們有退回修正的地方，有些部會就會把他指標刪除。”

（編號：A）

“不只我們部會其他部會訂出來的關鍵指標都不一定是100%準確的。如果是關鍵指標達成度一定很困難，沒有一個部會願意把達成度困難的指標報給行政院，報給研考會的東西基本上都是揚善隱惡。（編號：I）

“但是獎懲這部分，是由各部會自己選擇，即便在績效管理也是，今天（研考會）評定你的績效優良或是不良，但是獎懲還是回歸到部會。”（編號 A）

綜合言之，一般的認知為規劃的好處在於確保組織可以協調和控制各項活動、考慮未來、以及理性行動；然而，但事實上策略計畫也有可能是主觀的、狹隘的，並且在執行過程中充滿不協調（Mintzberg, 1994）。從我國的中程施政計畫制度而言，各相關的辦法或配套措施確實需要一個綜合性的思考。另外行政院研考會除了對於參與此制度的各部會中階及基層同仁強化相關制度的教育訓練外，由於政府施政業務廣泛，社會新技術與知識的發展也日新月異，對於各部會的高層主管甚至是政務人員，以及參與中程施政計畫實質內容及各項績效衡量

指標審查的相關單位主管，也必須提升對策略規劃應有的認識與能力，讓整個制度得以發揮實際的效果。

六、組織績效目標、個人績效目標與獎懲之間的關連不清

Olson (1965) 在著名的「集體行動邏輯」(The Logic of Collective Action) 一書強調，在缺乏選擇性的誘因或是懲罰之下，理性、自利的個人不會爲了共同的團體利益而採取行動。換言之，組織的整體績效目標並不一定是個人的績效目標。進一步的觀察我國中程施政計畫的獎懲制度，更可發現若組織績效的衡量結果不彰，獎懲的對象通常爲承辦人員或承辦單位的主管。在績效與獎懲制度連結不清的情況下，一位資深的中高階文官不平的指出問題之所在：

“有些績效指標沒有達到並不是他的問題，可能是一些其他因素，如申訴案件的結案率，結案率他希望每年能達到 80% 或 90%，但是結案率這種東西掌控不在我們... 我們是行政機關也沒辦法做司法審判，申訴調解沒有辦法達到和解就只能司法訴訟解決，這也不是承辦人說要達到 90% 就達到 90%，這要看案子容不容易達到，如果因爲這樣連續二年紅燈而被記過，這不是他的責任... 以預算方面來看，這不是會計的問題，這跟業務單位有關連的，預算執行率沒有達到目標值，會計又不是執行預算只是負責管帳。” (編號 J)

另一位承辦中程施政計畫的受訪者則提到敘獎與績效指標間的問題：

“中程施政計畫的評鑑燈號會影響計畫承辦人員來年是否敘獎，因此很多人勸我把目標要達到的人數調少一點才不會影響敘獎。只不過我心裡面覺得不應該才沒這樣做。” (編號 L)

目前中程施政計畫的獎懲標準與額度有三項，包含同一關鍵策略指標或共同性指標經評估者均爲綠燈者，相關主管及執行人員嘉獎一次，反之爲紅燈者記申誡一次，而業務橫跨多項關鍵績效指標者額度由各機關在記功一次到記過一次額度內衡酌辦理。除了前文曾提及績

效指標的信度、效度，以及資料的真實性這些問題之外，姑且不論嘉獎、申誡這些誘因或處罰是否足以激勵公務同仁們努力達成組織整體績效，¹對於公平的連結與衡量組織績效與個人績效之間的關係，也將會是改善中程施政計畫的重點之一。

七、欠缺對利害相關者的分析與參與並尋求其支持

觀諸各國實施策略規劃及績效管理制度，多數來自幾個原因，包含：來自民眾期望的壓力，政府必須更加關心未來施政方向以及績效、政府需要以績效向國會爭取更多預算、以及強調政府全體資源的配置。易言之，政府的策略規劃都有必要對於機關內、外的利害相關者所關心的議題，並且必須有效的與利害相關者進行溝通、提出回應。然而，儘管我國的中程施政計畫內容的要求上有「未來環境情勢分析」，事實上對於利害相關者的關注與分析仍是不足。針對此部分，受訪者同時也表示：

“以我個人的看法，中程施政計畫它的提交時間很急，這算是制度上小小的瑕疵，如果他的時間不要這麼趕。因為計畫在 7 月時就要報到立法院，今年剛好政黨輪替，只有差不多一個半月的時間籌畫，新任部長也剛上任，召集內部會議又要容納外界的聲音，部長他聽取外界聲音與立法院做接觸，差不多在立法院開議的時候，或是把東西交給委員會或是邀請外界學者進來，變成東西已經有了，只是超出 7 月 10 日之後，這算是制度上的小瑕疵。”（編號 C）

“我很懷疑他們（立法院）知不知道這個計畫。中程施

¹ 例如受訪者曾提到：“在民國九十一年推動這個中程施政計畫的時候，人事局有推動另一個計畫叫績效獎金計畫。當時在辦這個績效獎金計畫的時候，人事行政局有和研考會的中程施政計畫做一個區分。研考會做的是列管所有部會的事情，而績效獎金計畫是提供給各部會做內部的績效管理，以及所屬機關的績效管理。整個程序上要完成起來是要研考會的計畫，加上原本的績效獎金才能比較完整的落實績效管理。”（編號：G）

政計畫是另一個很大的問題，永遠沒有辦法做預算，他現在做的稽核都是表面的稽核。”（編號 G）

“這個計畫定出來我們也放在網站上，但是真的對這個東西有興趣去看的民眾應該不會多...政府這種計畫原本對老百姓來說就不是可靠近的。（編號：F）

與一般長期計畫（long-rang plan）不同，策略規劃的核心精神在於與環境系絡的系統性思考，而此處的環境系絡所指涉的即是組織的內外環境以及利害相關者。在公部門的利害相關者中，包含了立法機關、上級機關、下級機關（如地方政府）、顧客（標的人口的人民眾）、一般公民、媒體、利益團體，甚至是國際社會等，皆是策略規劃相關的過程與內容中，重要的分析對象。缺乏了對這些對象的分析、互動，以及參與，策略規劃要獲得利害相關者的支持將顯得更為困難；換言之，也將使得公共組織的策略規劃失去重要的意義與功效。

八、訂定比較容易達成績效衡量指標，讓真正的績效失真（柿子挑軟的吃？）

目前許多公共組織的策略規劃多會與績效管理（performance management）的議題相結合；換言之，公共組織期望透過組織策略性的思考，並因應環境的變動，能夠達到提升組織績效之目標。例如，美國「政府績效及成果法」(The Government Performance and Result Act, GPRA) 規定政府績效管理的內容，主要包括各聯邦機關的策略計畫、年度績效計畫與年度績效報告。GPRA 要求聯邦政府機關必須在機關的策略計畫中提供三種評估指標—輸入（inputs）、產出（outputs）、以及結果（outcomes）—以及評估的結果。然而，聯邦政府所推行的方案中，有許多是非常難界定具體的預期產出或結果的。舉例而言，部分公共方案（尤其是研究發展的領域）往往需要經過十年或更長的時間才可能見到效果，因此並無法在機關的年度施政計畫或甚至四、五年之中程計畫的時程中載明預期成效或接受評估。更令聯邦政府機關困擾的是，許多方案的長—中—短程目標的執行即使經過評估，主事者也很難確定哪些部分的結果真的是因為該方案的影響，又有什麼部分是環境影響而自然造成的。第三個問題是 GPRA 既然要求聯邦機關進行各種方案評估，相關資料的蒐集自然在所難免。然而，各機關現

存或已定期蒐集的資料往往不足以應付方案評估的需求，而聯邦政府對於人民資料的蒐集與資料庫的建立卻又容易引起各種疑慮（黃朝盟，2000）。進一步檢視各部會中程施政計畫中關於衡量指標的問題，幾位熟悉績效指標設定箇中巧妙的受訪者指出：

“研考會的中程施政計畫比較重視的是量化和質化的評估，包括衡量指標、年度目標值的設定。各單位在執行當中往往會顧慮到衡量指標，因為衡量指標原本就很難制定尤其是要量化的指標，所以往往會產生兩個情況，一個是亂訂衡量指標，因為包括法制或是行政單位很難有具體量化的指標可以呈現。例如院會、法會很多都是行政文書的流程或行政函的急事，這個部分都是文書階段，這部分都是中間程序性的環節比較多，而很少能從我們的擬訂的政策或相關的解釋當中，或法令當中直接看到績效管理最強大的成果面，這就是很大一段落差...一些機關會歸避一些責任，尤其是要打分數要評核的，他們會訂一些自己比較好抓的，最後會變成大項的抓不到，抓小項的。”（編號 G）

“我們訂定指標並不是非常高，當然會盡量達到最好標準。關於如何訂定指標，我們會尊重各業管單位標準，因為計畫指標是各單位執行的，如果我們訂定要求很高的指標，如果大家達不到也是沒有用的，所以我們讓每個單位有空間去執行指標。”（編號 B）

“指標和目標是要有相關性，有些人會避重就輕，若鼓勵要列一些國際競爭力指標，機關就會找一堆理由，這不是他們單一部會達成，怕到時候拿這個管考他們卻沒達成。評核時我們就會看你這個指標達成有沒有挑戰性，如果沒有挑戰性，你也百分之百達成，給的評核也不會很高。”（編號 A）

“各部會應該不會報達不到的指標，所以基本上除了無法抗拒的因素一般而言各部會的績效指標達成度都會

達成一定的目標值。”（編號：I）

事實上，任何衡量指標的皆會涉及到「信度」(reliability)與「效度」(validity)問題，這些不僅是產出型或投入型指標之間的問題，還涉及到是否能夠真實測量出所預測量的事務，以及測量結果的穩定度等。在現行制度下，一方面各機關自行訂定績效指標的情況下，容易導致避重就輕、柿子挑軟的吃之結果；另一方面，研考會或外部審議行政院各部會績效指標的功能不彰，對於績效數據的真實性也不易掌握，更容易導致各機關在中程施政計畫中所產出的績效與真實的績效有了落差，也容易使得政府與民眾對政府施政績效的產出感受有所不同。

第五章 結論與建議

第一節 結論

本研究旨在探討公共組織運用策略規劃的過程與實際所產生的影響，並試圖提出行政院各部會策略規劃指導準則以及改進之建議。從上述各點的發現，確實得知我國在落實中程施政計畫的制度面臨了一些瓶頸。究竟是有什麼樣的問題存在而導致中程施政計畫中的「前瞻性」如此的晦暗不清？從文獻來看，策略規劃的四大陷阱包含了「規劃與承諾感」、「規劃與改變」、「規劃與政治」、及「規劃與控制」等，皆是有可能成為組織落入漸進改變，而非因應未來環境而產生前瞻突破視野的障礙。

本研究透過問卷調查的方式，分別從策略參與、策略內容、策略過程以及環境與績效等四個面向檢視行政院各部會的策略規劃能力，結果發現：

一、策略參與面向：

調查結果顯示，僅有超過五成公務人員表示參與中程施政計畫的程度介於普通程度以上，其次，受訪者觀察其部屬同仁們參與中程施政計畫的程度則較受訪者自己本身來的更低。然而，以策略規劃的角度而言，所謂的策略規劃並非是僅有文書作業，一個成功的策略規劃，是會讓組織的多數成員皆瞭解到它的重要性，以及對組織未來方向的指導性。以此點觀之，受訪者所屬機關未能完全體察中程施政計畫中所隱含的策略規劃之精神，參與程度略嫌不足。

二、策略內容面向：

調查結果顯示，在各機關的策略內容中，「主要的策略計畫聚焦在核心的業務中」平均得分最高；換言之，受訪者認為該機關的策略規劃係以機關原本的核心業務為範圍。另一方面，也可發現各機關對於強調服務時的效率，以及尋求外在的新機會同意程度都比較高，而對

於被動或保守的尋求機會，抑或面對壓力即有不一致的回應等情事同意程度較低。

三、策略過程面向：

在策略過程中平均得分最高的項目係理性途徑的策略過程模式，此與公共組織「依法行政」的特性相當符合。其次則是命令式的策略過程，某種程度也凸顯了公共組織「層級節制」之特徵。就此而言，與企業相較，公共組織在落實策略規劃時，仍可多強調授能、學習，與風險承擔等價值，以鼓勵同仁們共同參與，讓組織的策略思考能夠更多元與全面。

四、環境與績效面向：

整體而言，對於策略規劃所能達到的效益，受訪者多數對各項效益持正面的看法。然而，在績效管理的活動中，組織績效的資訊是受訪者認為比較有困難的地方，其次則是現存的資訊科技無法提供所需的資料，第三的則為高層不運用績效的資訊來進行機關方案或財務資源配置的決策。

另外，本研究也與行政院各部會中程施政計畫相關承辦人員、主管進行深度訪談，結果發現造成目前機關策略規劃能力不足的八點障礙：

- 一、中程施政計畫的過程缺乏策略思考，使得內容多為既有業務的延伸。
- 二、中程施政計畫的制度是預算指導計畫，而非計畫指導預算。
- 三、行政院首長或部會首長的重視程度不足。
- 四、政治性因素容易導致計畫與願景脫勾。
- 五、相關審查功能不足，監督機制不彰。
- 六、組織績效目標、個人績效目標與獎懲之間的關連不清。
- 七、欠缺對利害相關者的分析與參與並尋求其支持。
- 八、訂定比較容易達成績效衡量指標，讓真正的績效失真。

事實上，以變動劇烈的環境來看，公共組織早已不再是「百年老店」，在各國政府的改造運動中，常有部會局處精簡、整併，甚至是裁撤的例子。因此，即便是政府的相關部門，也越來越需要去思索其組織未來在公共服務中的使命、價值與任務為何，而不單僅做好昨日的計畫或任務。換言之，國家整體發展願景有賴政府策略規劃能力予以

落實，而成功的策略規劃與組織的定位及規模、人員的觀念及訓練、機制設計的完整及有效運作等各面向因素密切連結。

比較之前的研究（黃朝盟，2000、2006），可發現我國從規劃、試辦，到全面執行中程施政計畫制度已逾十年，然而政府部門的策略規劃狀況未有明顯改變，甚至在多數部會並未見策略性的思考之存在。究竟公共組織的策略規劃是註定要失敗的呢？還是目前僅是一個組織學習的過程？如果是組織學習，為何十幾年來似乎無甚變化？另外，又要如何衡量其進步才合理？

其次，就公共組織而言，誰該是策略規劃過程中主要的願景描繪者？是組織中的政務首長，還是高階且資深的文官同仁？相較於資深的文官，政治人物在公共組織的短暫任期真的可為公共組織描繪可長可久的願景？相對而言，長處於官僚體系的資深文官，又要如何提出具有回應性的組織願景？最後，策略規劃如何與績效管理更加緊密的結合？亦即公共組織的價值、使命與任務，要如何與後端的績效評估指標進一步的連結，使其更能具有效度與信度，皆是未來政府策略規劃相關研究可以再發展的議題。

第二節 未來行政院各部會之策略規劃指導準則

根據行政院研考會民國 98 年 4 月編印的「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」，各機關中程施政計畫係以未來四年施政藍圖為策略規劃考量，其內容應包括使命、願景、施政重點、關鍵策略目標及共同性目標、關鍵績效指標及共同性指標（含評估體制、評估方式、衡量標準及未來四年度目標值）等五部分。在此撰寫格式的基礎上，本研究報告另建議包括將「施政重點」改稱「重點策略」、環境分析中必須納入「利害關係人分析」、增設「策略議題」項目以及兩階段「公聽會」，詳細說明及新舊格式對照表如下：

表 5-1 現有中程施政計畫撰寫格式與本研究報告建議對照表

現有中程施政計畫規定		本研究建議
項目	說明	
使命	機關依組織職掌，論述存在目的及應履行的任務。	
願景	機關依據使命，描繪整體未來共同努力之理想。	
		增設「 策略議題 」。主要是根據前一部分使命、願景的討論，由首長邀集單位主管透過聚焦（narrow down）的過程，彙整出組織必須要優先處理的議題。
重點策略	在使命及願景的引導下，機關就施政目標進行執行檢	原項目名稱「施政重點」，建議在格式上應改

		討及未來趨勢分析，規劃未來四年應履行及達成的重要施政目標及政策指導方針。	稱為「 重點策略 」。 所謂的施政重點亦即為組織處理策略議題的中程策略，用「 重點策略 」的項目名稱更能突顯條列式的表達意涵以及議題的策略性。
	現有關鍵策略目標及過去四年計畫執行成效檢討	應對目前已核定（含院核定或自行核定）而正在執行中或甫執行完成之計畫與重大方案進行成效檢討，俾作為調整未來關鍵策略目標之參考。	
	未來環境趨勢分析	就本機關面臨的內外環境，參考專業網站及資料，進行趨勢分析。	環境分析中一定要包括 利害關係人分析 ，或者是將 利害關係人分析 個別處理。
	未來四年施政重點	各機關就施政目標及重點進行過去執行檢討及未來趨勢分析。規劃未來四年應達成及履行的重要施政目標及政策指導方針。	
			增設「 第一階段公聽會 」。 在完成願景、使命、環境分析的討論以及擬定「 策略議題 」、「 重點策略 」之後，機關應該隨即舉行第一階段公聽

		<p>會，擇期邀請學者專家、業界代表、民眾、民意代表就初稿，並針對中程施政計畫的策略目標及評估指標進行公開討論，表達初稿內容適當與否，是否有需增加之處。每一年的第一階段公聽會應該要報告去年的中程施政計畫的執行進度，才能夠同時發揮公共監督的力量。</p>
<p>關鍵策略目標及共同性目標</p>	<p>達成施政重點的方法。採平衡計分卡精神，符合「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」、「組織學習」等四大面向，提出以四年為期程之關鍵策略目標。另為達成一致性之施政成果，行政院得選列若干共同性目標。</p>	<p>1. 有關平衡計分卡的四大面向，建議刪除「財務管理」，並增設「服務對象」。就公共組織而言，「業務成果」與「服務對象」的未來期望與目前反應無必然相關，必須另行增設「服務對象」面向。此外，在以營利為目的的私部門中「財務管理」面向極為重要，但在公共組織中，「財務管理」面向實可併入「業務成果」面向。</p>
<p>關鍵績效指標及共同性指標</p>	<p>關鍵績效指標應與關鍵策略目標對應連結，以各機關之施政重點為核心，以四年為期程，並需設定未來四年度目標值。另為貫徹共同性目標，行政院得選列若干共同性指標。</p>	

		<p>2. 建議刪除「共同性目標」及「共同性指標」。根據訪談結果，部分部會指出「共同性目標」及「共同性指標」的內容實與部會自訂的「關鍵策略目標」及「關鍵績效指標」無異，無須疊床架屋。</p>
		<p>增設「第二階段公聽會」。 機關完成中程施政計畫後應召開第二階段的公聽會，再次學者專家、業界代表、民眾、民意代表檢視及評估完整的計畫內容，公聽會舉行完畢後，機關必須依照公聽會意見進行中程施政計畫的增補及修正。</p>

備註：本研究報告建議之新增及修改項目在表中以**標楷粗體**表示。

資料來源：本研究彙整

本研究報告另建議修改版本的中程施政計畫體系架構圖如下：

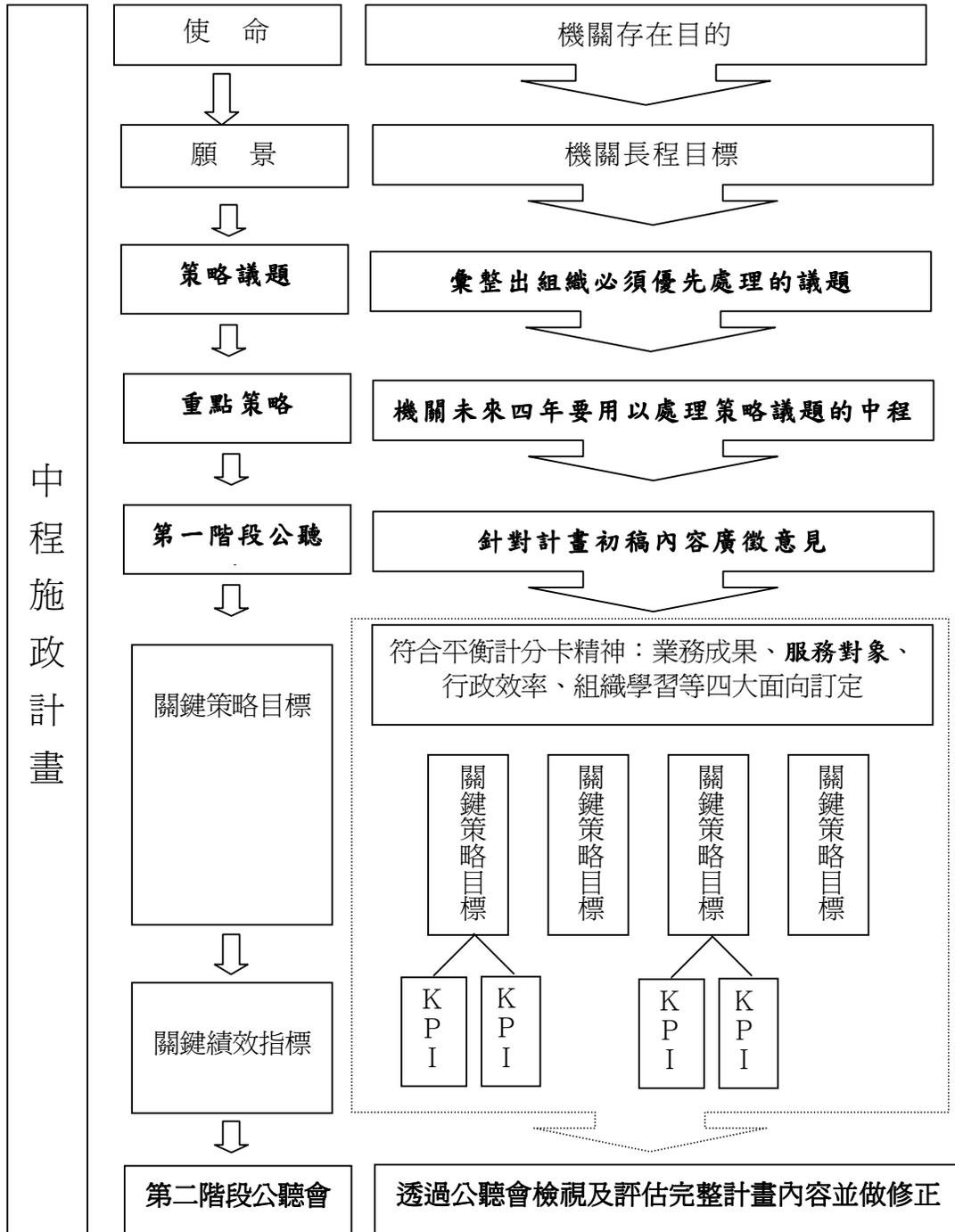


圖 5-1 本研究報告建議之中程施政計畫體系架構圖

備註：本研究報告建議之新增及修改項目在表中以**標楷粗體**表示。

資料來源：本研究彙整

第三節 行政院各部會策略規劃未來之改進措施與建議

根據本研究的發現，目前行政院機關的中程施政計畫制度，若要發揮策略規劃的能量，在制度設計與管理層面上都有亟待改善的問題。最基本的層面在於如何結合中程施政計畫與機關預算，讓前瞻性的思考能結合預算資源配置的精神而創造國家的競爭優勢。本研究提出之短中長程六項具體建議如下：

一、短程建議

(一) 指派由簡任層級以上的官員擔任各機關的「策略承辦人」

高層的承諾與參與始終是策略規劃執行成敗的關鍵因素，而部會與機關之間的聯繫溝通也是整體策略計畫的核心。本研究因此建議提高承辦人的層級，並且能夠發揮組織中高階成員「橋樑的」角色，能夠讓組織全體同仁理解首長們對未來前瞻性策略思考的重視，並且傳達首長的施政方向與藍圖。吾人須知，策略規劃與長期計畫不同之處在於，策略性計畫與行動並不是關在辦公室所寫的計畫書，而必須不斷的與組織成員互動、強化參與、引進利害相關人的觀點、隨時關注內外環境的變化，方能促使公共組織真正找出其欲實踐的使命與願景，並結合機關的行政資源與技術來提升機關的策略定位。

(二) 政府相關單位針對策略規劃相關的活動提供更多教育訓練的機會

目前關於策略規劃最主要的訓練多在於各部會中程施政計畫承辦人的訓練，而內容也偏向指導各承辦人如何操作與彙整各部會之中程施政計畫，屬於行政流程性質。未來建議可增辦的教育訓練，則可針對中高階，甚至是政務人員開辦的關於「策略思考」之講座。期望讓各部會的政務官及中高階人員對於策略思考的本質有更深一層的體認，必然能對組織未來的使命、願景、策略目標以及行動計畫等有更清楚的概念。另外，相關單位開設策略規劃相關教育訓練課程的同時，仍必須定期評量課程績效，確保課程效果，避免流於形式。

二、中程建議

(一) 行政院中程施政計畫制度與主計、預算功能應建立更實質的連結

參考先進國家如美國的管理暨預算局 (OMB)，主導聯邦政府各機關的策略計畫與預算編列，使得績效預算的改革得以實現；又如其他本研究涵蓋之荷蘭、韓國、新加坡、芬蘭等也皆設立類似的中央主導機關，如此才可能發揮計畫指導預算之中程施政計畫制度的基本精神。

(二) 規劃過程應導入更多創新的策略分析工具，包括 BCG 矩陣分析、SWOT 分析、五力分析等，增加規劃過程的腦力激盪

從本研究量化以及訪談的結果都可看出，目前各機關的規劃過程多僅著重於達成書面格式的要求。各機關雖然多根據中程施政計畫制度的規定舉辦各項相關會議，但會議的形式大都在確認或微調各單位擬定的計畫內容而已，難以產生跨功能的問題解決方法或創新服務的模式。

(三) 提高績效衡量指標意義

在績效衡量指標的選定上，行政院研考會應當思索如何讓衡量指標顯現出其意義，例如擴大公共參與討論、尋求專家學者意見，皆是可以提高績效衡量指標意義的可行方式。在現有的中程施政計畫制度中，若能適當的加入不同部會機關的各種利害相關人參與和分析，也將對尋求外界對計畫的支持度有所助益。

三、長程建議

(一) 建立類似美國國會審計署 (GAO) 並劃分於行政院之外的機構，專門負責審查政府各部會的計畫內容與預算執行成效

目前我國監察院審計部雖在名義上具有審查各行政機關預算執行成效的權責，但實際上該部在人力以及專業編制上都難以有系統地進行全國行政機關的實質監督。未來建議可考慮強化審計部的功能，或在立法院另設專責機構，定期評估與公佈行政機關的施政成效。如此一來，不僅各部會領導階層將更積極進行有效的策略規劃與績效管理，民眾對於政府的信任感也將大幅提升。

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

總而言之，策略規劃的核心概念在於透過策略思考的過程與相關的活動，凝聚組織全體的共識，在組織不斷變動的內、外環境之下，能夠朝向共同的目標前進。換言之，若組織全體成員能提升策略規劃之能力，對於後端的組織績效管理之追求，也自然將是水到渠成的事情了。

附錄

附錄一 訪談名單

編號	日期	部會	受訪人		
A	97年12月4日	○○會	綜合計畫處	○○○科長	○○○承辦人
B	97年12月19日	○○會	綜合企劃處	○○○科長	○○○承辦人
C	97年12月23日	○○部	秘書室企劃科	○○○科長	○○○承辦人
D	98年1月10日	○○會	綜合計畫處	○○○科長	○○○承辦人
E	98年1月16日	○○會	簡任技正	○○○	
F	98年2月26日	○○會	企劃處	○○○	○○○承辦人
G	98年3月13日	○○局	企劃處	○○○科長	
H	98年3月25日	○○署	企劃處	○○○副處長	○○○承辦人
I	98年4月21日	○○會	秘書室	○○○專員	
J	98年4月27日	○○會	簡任視察	○○○	
K	98年5月1日	○○部	秘書室	○○○技士	
L	98年5月5日	○○會	○○處	○○○簡任秘書	○○○科長
M	98年5月20日	○○部	秘書室	○○○科長	○○○承辦人
N	98年6月1日	○○署	○○處	○○○處長	

附錄二 調查問卷

「提升行政院各部會策略規劃能力之研究」

行政菁英調查

親愛的公務界先進您好：

本調查為行政院研究發展考核委員會委託的「提升行政院各部會策略規劃能力之研究」計畫的一部分，希望能夠釐析出提升各部會對未來施政規劃之建議。

您所提供的資料僅作研究分析之用，絕對保密，請您放心填答。

本問卷提供獎品，填答者將有機會獲得 MP4、隨身碟等大獎！

第一部分、以下為關於您個人基本資料的幾個問題：

1. 請問您目前任職於行政院的那一個機關？

- 內政部
- 外交部
- 國防部
- 財政部
- 教育部
- 法務部
- 經濟部
- 交通部
- 蒙藏委員會
- 僑務委員會
- 行政院主計處
- 行政院人事行政局
- 行政院新聞局
- 行政院衛生署
- 行政院環境保護署
- 行政院海岸巡防署
- 國立故宮博物院
- 行政院大陸委員會
- 行政院經濟建設委員會
- 行政院金融監督管理委員會
- 行政院國軍退除役官兵輔導委員會
- 行政院青年輔導委員會
- 行政院原子能委員會
- 行政院國家科學委員會
- 行政院研究發展考核委員會
- 行政院農業委員會
- 行政院文化建設委員會
- 行政院勞工委員會

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

- 行政院公平交易委員會
- 行政院消費者保護委員會
- 行政院公共工程委員會
- 行政院原住民族委員會
- 行政院體育委員會
- 行政院客家委員會
- 中央選舉委員會
- 國家通訊傳播委員會
- 臺灣省政府
- 臺灣省諮議會
- 福建省政府

2. 請問您的職務性質是屬於？

- 政治任命之政務主管人員（含機關首長、副首長）
- 事務主管人員
- 非主管人員

3. 請問您的現職官職等是？（例如「薦任七職等」）

4. 請問您在現職總共服務多久？（例如「五」年）

5. 請問您的公務部門服務總年資是？（例如「十五」年）

6. 請問您的性別是？

- 男性
- 女性

7. 請問您的出生年？（例如「1965」年）

8. 請問您的最高「教育程度」為何？

- 高中/職以下（不含高中/職）
- 高中/職
- 專科（五專/三專/二專）

- 大學/技術學院
- 碩士
- 博士

第二部分、此部分主要要詢問的是關於您對中程施政計畫的相關認知。請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選：

1. 在您收到此份問卷之前，下列哪一個敘述最能夠描述您對中程施政計畫的認識？
 - 我從未聽過中程施政計畫。
 - 我聽過中程施政計畫，但是不知道相關規範。
 - 我聽過中程施政計畫，並且知道些許相關規範。
 - 我聽過中程施政計畫，並且頗為瞭解相關規範。
 - 我聽過中程施政計畫，並且完全清楚其規範。
2. 您在執行中程施政計畫的參與程度為何？
 - 幾乎完全沒有
 - 投入很少
 - 中等、普通
 - 參與相當多
 - 幾乎完全參與
3. 您部屬同仁們在執行中程施政計畫的參與程度為何？
 - 幾乎完全沒有
 - 投入很少
 - 中等、普通
 - 參與許多
 - 幾乎完全參與
 - 沒有部屬
4. 您認為中程施政計畫迄今為止已對本機關產生什麼影響？
 - 非常負面的影響
 - 有相當負面的影響
 - 有負面的影響
 - 沒有影響

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

- 有正面的影響
- 有相當正面的影響
- 非常正面的影響

5. 您相信中程施政計畫會對本機關未來將產生什麼影響？

- 非常負面的影響
- 有相當負面的影響
- 有負面的影響
- 沒有影響
- 有正面的影響
- 有相當正面的影響
- 非常正面的影響

就您的意見，下列各項活動對本機關而言，達成的難易度為何？

相關活動	非常困難	很困難	有點困難	普通	有點容易	很容易	非常容易	不知道或無意見
1.建立長期策略。	1	2	3	4	5	6	7	8
2.調和民意機關對本機關使命與策略目標的不同觀點。	1	2	3	4	5	6	7	8
3.調和其他利益團體對本機關使命與策略目標的不同觀點。	1	2	3	4	5	6	7	8
4.訂定各項指標的衡量標準。	1	2	3	4	5	6	7	8
5.蒐集與分析資料以測量方案是否符合特定的績效目標。	1	2	3	4	5	6	7	8
6.確定各項策略績效目標是否達成。	1	2	3	4	5	6	7	8
7.公佈本機關達成績效目標的進度。	1	2	3	4	5	6	7	8

過去三年中，您參與下列各項活動的程度為何？

相關活動	完全沒有	幾乎沒有	很低	普通	很高	幾乎完全參與	完全參與	不知道或無意見
1.為本機關建立長期策略。	1	2	3	4	5	6	7	
2.調和民意機關對本機關使命與策略目標的不同觀點。	1	2	3	4	5	6	7	
3.調和其他利益團體對本機關使命與策略目標的不同觀點。	1	2	3	4	5	6	7	
4.訂定各項指標的衡量標準。	1	2	3	4	5	6	7	
5.蒐集與分析資料以測量方案是否符合特定的績效目標。	1	2	3	4	5	6	7	
6.確定各項策略績效目標是否達成。	1	2	3	4	5	6	7	
7.公佈本機關達成績效目標的進度。	1	2	3	4	5	6	7	

第三部分、請針對下列策略的相關問題，就您同意的程度進行圈選。

	非常不同意	很不同意	有點不同意	普通	有點同意	很同意	非常同意	不知道或無意見
1.本機關總是不斷地重新界定施政的優先順序。	1	2	3	4	5	6	7	8
2.本機關總尋求率先提供新的服務方式。	1	2	3	4	5	6	7	8
3.探索外在環境的新機會是本機關策略中很重要的部分。	1	2	3	4	5	6	7	8
4.本機關經常重新界定服務的焦點或範圍。	1	2	3	4	5	6	7	8
5.本機關的施政重點大多維持穩定不變。	1	2	3	4	5	6	7	8
6.本機關的服務最強調效率。	1	2	3	4	5	6	7	8

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

7.本機關的主要策略計畫是聚焦在既有的核心業務。	1	2	3	4	5	6	7	8
8.本機關沒有很明確的施政優先順序。	1	2	3	4	5	6	7	8
9.本機關只有在外在壓力之下才會改變施政的優先順序。	1	2	3	4	5	6	7	8
10.本機關的管理階層不太注意提供服務的新機會。	1	2	3	4	5	6	7	8
11.只有在外在壓力之下，本機關才會努力開發服務的新機會。	1	2	3	4	5	6	7	8
12.面對多重外在壓力時，本機關經常會有不一致的回應。	1	2	3	4	5	6	7	8

第四部分、此部分要詢問的是關於本機關進行策略規劃時的相關過程。請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選。

	非常不同意	很不同意	有點不同意	普通	有點同意	很同意	非常同意	不知道或無意見
1.本機關的組織策略主要由首長及其核心幕僚決定。	1	2	3	4	5	6	7	8
2.本機關的組織願景主要由首長及其核心幕僚決定。	1	2	3	4	5	6	7	8
3.組織中各項主要計畫的制定與推動主要是由機關首長及其核心幕僚來負責。	1	2	3	4	5	6	7	8
4.本機關的首長與其核心幕僚會經常要求同仁超越既有的框架。	1	2	3	4	5	6	7	8
5.本機關在規劃策略時是基於組織長遠的未來夢想。	1	2	3	4	5	6	7	8
6.人物標竿、重要案例、典範、事件是本機關制定策略的時候很重要的引導。	1	2	3	4	5	6	7	8

7.本機關的策略和重要計畫會以書面的形式呈現。	1	2	3	4	5	6	7	8
8.針對機關策略計畫制定，本機關訂有內部的標準作業程序。	1	2	3	4	5	6	7	8
9.本機關規劃策略時，有訂定書面的機關使命陳述。	1	2	3	4	5	6	7	8
10.本機關策略訂定主要是基於完整客觀的分析。	1	2	3	4	5	6	7	8
11.本機關策略的制定是經由各階層人員不斷互動討論產生的。	1	2	3	4	5	6	7	8
12.本機關各階層人員對於策略規劃都有參與意見。	1	2	3	4	5	6	7	8
13.本機關各階層人員都參與機關策略的規劃過程。	1	2	3	4	5	6	7	8
14.民眾、立法委員或其他外在機關的反應會對本機關的策略規劃產生重大影響。	1	2	3	4	5	6	7	8
15.本機關成員在規劃策略時願意面對創新帶來的風險。	1	2	3	4	5	6	7	8
16.本機關在規劃策略時非常鼓勵進行實驗性的嘗試。	1	2	3	4	5	6	7	8
17.本機關全體同仁們對於組織的策略充分瞭解。	1	2	3	4	5	6	7	8

策略規劃如何影響到本機關處理外在環境的能力？請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選。

	非常不同意	很不同意	有點不同意	普通	有點同意	很同意	非常同意	不知道或無意見
1.獲得更多立法委員的支持。	1	2	3	4	5	6	7	8
2.增進與其他機關的關係。	1	2	3	4	5	6	7	8
3.改善與行政院本部之間的關係。	1	2	3	4	5	6	7	8
4.加強本機關的公共形象。	1	2	3	4	5	6	7	8

5.增加一般民眾對本機關的使命、運用財務資源的方式、以及績效的認識。	1	2	3	4	5	6	7	8
6.改善與其他層級政府之間的關係。	1	2	3	4	5	6	7	8

下列各項是在進行策略規劃時被預期會有的效益。請根據您認為本機關在進行策略規劃時，在目前為止對各項效益所達成的程度圈選一個最適合的分數。

	完全沒達到	大部分沒達到	少部分沒達到	普通	少部分達到	大部分達到	完全達到	不知道或無意見
1.目標能以量化的方式加以衡量。	1	2	3	4	5	6	7	8
2.讓主管人員更清楚他們所負擔的職責。	1	2	3	4	5	6	7	8
3.獲得更多的財務資源。	1	2	3	4	5	6	7	8
4.增強組織同仁的向心力。	1	2	3	4	5	6	7	8
5.提高服務品質。	1	2	3	4	5	6	7	8
6.增強組織策略的可行性。	1	2	3	4	5	6	7	8
7.增進組織策略的品質。	1	2	3	4	5	6	7	8

根據您的經驗，在您處理過相關的方案計畫中，組織績效的衡量有哪些阻礙？到什麼程度？請依照您的想法，回答下述問題並進行圈選。

	完全沒問題	大部分沒問題	少部分沒問題	普通	少部分有問題	大部分有問題	問題極為嚴重	不知道或無意見
1.難以決定有效的衡量方式。	1	2	3	4	5	6	7	8
2.不同的人對於績效衡量會有不同的定義與想	1	2	3	4	5	6	7	8

法。								
3.難以獲得有效的或可靠的資料。	1	2	3	4	5	6	7	8
4.難以取得即時的資料。	1	2	3	4	5	6	7	8
5.蒐集資料的成本很高。	1	2	3	4	5	6	7	8
6.缺乏誘因 (例如報酬、正面的認知)。	1	2	3	4	5	6	7	8
7.難以解決組織內部或外部利害相關人的利益衝突。	1	2	3	4	5	6	7	8
8.本機關方案的成果無法在短期之內看出來。	1	2	3	4	5	6	7	8
9.難以區分結果是由計畫所導致的還是其他因素所導致的。	1	2	3	4	5	6	7	8
10.現存的資訊科技無法提供所需的資料。	1	2	3	4	5	6	7	8
11.考慮到關於組織績效的資訊可能不利於本機關。	1	2	3	4	5	6	7	8
12.缺乏有能力蒐集或分析資訊的部屬或同仁。	1	2	3	4	5	6	7	8
13.高層不運用績效的資訊來進行機關方案或財務資源配置的決策。	1	2	3	4	5	6	7	8
14.立法委員不運用績效的資訊來決定計畫或提供財源。	1	2	3	4	5	6	7	8
15.難以決定如何運用績效的資訊來改善計畫方案。	1	2	3	4	5	6	7	8
16.難以決定如何運用績效資訊來設定或修改既有的績效目標。	1	2	3	4	5	6	7	8

~感謝您的填答及大力幫忙~

附錄三 專家學者座談會（一）會議記錄

開會日期：98 年 12 月 24 日下午 1 點

開會地點：台北大學建國校區莊敬大樓二樓，行政所研討室

出席者：王俊元、朱鎮明、吳秀光、陳欽春、黃朝盟、蕭乃沂
（按姓氏筆畫順序排列）

主持人：黃朝盟 教授

	共同討論意見	蕭乃沂教授
題號		問卷說明的部分，中華國家競爭力學會網站過期
		第五個選項改成「我聽過中程施政計畫，並且充份了解其要求」
		就您及您部門的部屬同仁而言，在執行中程施政計畫您們的參與程度為何呢？
		您參與的程度？（選項內容配合調整）
		您部屬同仁們的參與程度？（選項內容配合調整）
		調和（或折衝）立法院中對我們機關使命與策略目標的不同觀點
		調和（或折衝）其他利益團體對我們機關使命與策略目標的不同觀點
		我們勇於尋求新的服務提供型態
		我們的策略計畫會聚焦在我們機

		關的核心活動
		僅有在外在機關的壓力下，我們才會努力開發服務的新機會
	組織中各項主要計畫的制定與推動主要是由機關首長及其核心幕僚來負責	
	本機關的首長與其核心幕僚會經常要求同仁超越既有的框架	
	人物標竿、重要的案例、典範、事件是機關制定策略的時候很重要的引導	
	我們機關的策略和重要計畫會以書面的形式來呈現	
	針對機關策略計畫制定，我們機關訂有內部的標準作業程序	
	我們機關規劃策略時，有訂定關於機關使命的書面陳述	
	機關策略訂定主要是基於完整客觀的分析	
	本機關策略的制定是經由各階層人員不斷互動討論產生的	
	各階層人員對於本機關的策略規劃都有意見投入	
	民眾、民意代表或其他外在機關的反應會對本機關的策略規劃產生影響	
	我們機關成員在規劃策略時願意面對創新帶來的風險	
	我們機關的全體同仁都能充分瞭	

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

	解機關的策略規劃	
		方案的成果無法在短期中看出來
		現存的資訊科技無法提供所需的資料
		有關績效的資訊可能不利於本機關

	陳欽春教授	朱鎮明教授
題號	<ol style="list-style-type: none"> 1. 尺度等第應標準化，包括尺度的用語也應統一。 2. 第十題的各題量表中，「6.無從判斷」應該改為「不知道或無意見」，以免日後編碼上出現問題。相同問題包括 p. 6 的第十一題，第一個選項其實就是 missing data 不應該編為 1。p. 6 第十二題，選項六「無法判斷」也應該是 missing data。 3. 量表上的建議是，通常正面的數字越大，負面的是數字越小。 	
	調節民意機關對我們機關使命與策略目標的不同觀點	
		可量化的目標
		讓主管人員更清楚他們所負擔的職責

附錄

		增強組織同仁的向心力
	難以制訂有效的測量方式	不容易進行公平合理的評估
		不同的人對於績效衡量會有不同的定義與想法
		蒐集資料的成本很高
		方案發生效果需要很長的時間而且很難衡量

附錄四 專家學者座談會（二）會議記錄

- 時間：** 98年6月1日
- 地點：** 臺北大學建國校區莊敬大樓二樓行政所會議室
- 主持人：** 黃朝盟教授（臺北大學公共行政暨政策學系）
- 研究團隊：** 王俊元助理教授（交通大學通識中心）
張筵儀博士候選人（中正大學政治學系）
李俊達博士生（臺北大學公共行政暨政策學系）
- 與會學者：** 吳秀光教授（臺北大學公共行政暨政策學系）
鄭錫鏞副教授（聖約翰科技大學企業管理學系）
陳欽春助理教授（銘傳大學公共事務學系）

吳秀光

1. 公務人員很典型地回答一種 **balance** 的答案，不會說非常好也不會說非常差，所以大部分對成效的答案都在 4 到 5 之間。從問卷結果看來，填答者對中程施政計畫的參與並不多，但卻又認為中程計畫具有好處。我沒有辦法確知填答者的動機或心情，但第一個猜想是說，這樣回答比較 **safe**，因為好不容易寫了一本計畫出來，整個把他否定掉又有點於心不忍。第二，至少總是有一本計畫放在那邊作為一個參照，對於各個機關來講，在編年度預算的時候，的確還是會 **refer** 到計畫裡面的項目，變成是一個每個人可以自己去找各取所需的地方，例如說其實心裡有另外的目的，可以趕快從計畫中找到依據，如果可以找到就可以把項目歸到那裡面，就不必再去和主計單位或研考會 **argue** 說為什麼要增加項目。所以這樣看來就有一種便利性，彈性很大。另外，如果說要增加項目的話，那馬上就會面臨一個難題，就是他現有的東西一定有一些要被排掉，因為資源是有限的，但問題是，排掉比加進去更困難，所以最好的辦法就是把原有的東西重新歸類，這樣一來既方便，又可以對 **performance** 很

有把握。

2. 研考單位的人員學歷都是比較高的，但他們並沒有局處的實務經驗。研考會的任務要確認各局處所報出來的項目裡面沒有離開白皮書的方向，
3. 可以想像，在各個局處裡面負責作業的通常也就是那個局處的研考人員，而通常各個局處的研考人員要把它們各個 unit 提報上來的項目彙整。依我的瞭解，很少局處會爲了中程計畫由局長主持，然後開始討論、真正策略的去思考他的方向，基本上還是這樣一層一層的報上來，通常會有特定的承辦人，等到項目都確定了以後，但中程計畫的影響滿重大的，如果是在中程計畫裡面的，通常都可以納到年度的預算，爭論就很小。可是如果不在裡面，你這個年度想要納進來就要花很大的力氣。
4. (**黃朝盟**：那這樣看來中程計畫應該要受到局處長的重視？) 中程計畫通常可以寫得很籠統。所以只要能夠說出某個項目是跟中程計畫的哪個部分關聯就 OK 了，所以它可以調整的空間其實還是很大的。所以，在每個機關裡面，對中程計畫熟悉的人其實人數不會很多。其他人在提報的時候，他只會提報跟他自己有關的，從局處的角度他不會知道整個市府的中程計畫。
5. 因爲 **You manage what you measure**，所以到最後真正可以測量的其實是預算達成率，所以預算達成率變成是這裡面最重要的 **performance measurement**。然而問題到底是誰應該爲預算達成率負責，這部分就更沒有辦法和工作的內容掛鉤。
6. 大致上可以知道地方政府會比中央政府好，有兩個原因，第一個原因是地方政府的研考單位是研考會中的計畫室，等於是說把中央的研考會、經建會、國科會這三個機關合在一起，而中央是被分成三個機關，所以力量就削弱很多。在中央的話中程計畫跟經建會的關係比較大，但研考會並沒有參與前端的工作，所以後端的工作根本很難做好。研考會的研究功能又很弱，因爲需要研究的東西，比較大的資源又是放在國科會，所以國科會的研究又很難跟政府的施政掛鉤。另一個問題是和地方政府共通的，因爲所有的這些東西都是

用預算來框，所以表面上看起來研考會是看計畫，主計處是看錢，但問題是當我整個東西是用錢來框，主計處的權力其實比研考會來得大。可是主計處他又不看計畫，所以就變成在制度上一個很大的問題。那主計處的作業習慣是用過去的數字和過去的經驗，比較不會管將來的施政計畫、目標，這是一種固定的思考習慣。

7. 如果要讓中程計畫有效，第一個必須要體認說在作業上那種整個系統的限制，不是很容易突破的，因為這不但是 *mechanical* 的問題，也變成是一種行為的習慣，是整個制度造成的一個框架在那邊。其實當你把中程計畫涵蓋面弄得太廣的時候，公務人員就會越把它當作一個書面文章來看待，反而會適得其反，真正適當的作法，其實應該要把範圍縮小，把項目變少。部分的資源去進行原本該做的事情，再將另外的資源用零基的方式，整個從大的目標，循序漸進的想清楚。大家都認為中程計畫的範圍要廣，時間要長，但我覺得應該要反過來想，中程計畫以跨年為主，所以在時間上面是可以穿透年度預算，但是不妨把範圍縮小，把項目變少，因為人的 *span of control* 是有限的，所以如果可以只專注在幾個方向上面，但這樣可能就和中程計畫原先的旨意相違背了。
8. 中程計畫還有一個很大的問題，就是從理論上面來講，就是他沒有業主，雖然每個項目都有業主，但中程計畫整體卻沒有業主，中程計畫的業主是一個空掉的東西，就是研考會，因為研考會力不及各部會，所以對於這個中程計畫，研考會只有所有權，但並沒有工具。

陳欽春

1. 另外如果按照私部門在做策略規劃，目標管理的概念是很重要的，每年主管都會針對長期策略進行討論，一開始是一種「發散式」的過程，等到發散式的過程結束之後再聚焦，根據聚焦出來的可能問題點去擬定策略。這種發散到聚焦的過程其實是策略管理的重點，公部門之所以無法做到這一點其實就是剛剛吳老師所講的系統的障礙，只是由機關中比較比較年輕、學歷比較高的人員，用類似寫作文的方式在撰寫，也會有討論，但討論完了之後，再由比較高階的主管負責改作文。等到送到部會的時候，可以作為一個比較安全的

依據，形成一個最大公約數，策略真正的核心根本就不見了。對於未來幾年的目標只是用一種比較漸進式、安全式的作法。

2. 有關問卷調查報告方面，有幾點建議，第一個是要把資料再做整併，看起來數據雖然是差不多的，但如果做了內部的變異數分析的話，其實還是可以看出一些細微的差異。在尺度方面是用一到八尺度，八是「不知道」或「無意見」，但我看到在好幾題裡面其實是把八也算進去，八應該要算是 missing data，因為八其實是很大的值，如果算進去的話，再加上比例還滿高的，可能會影響到整體的回答變得比較偏向正面的，整個結果都扭曲掉了。
3. 第二個在資料上面的問題，可能要去討論一下，有些題目正反不是非常明確，有點模糊，這個涉及到 wording，語意上，也許判斷上甚至有點倒果為因，建議應該把一些測量效果不高等較為凸顯的項目刪掉。一般問卷我們施測回來會先做信度分析，然後再做效度分析。有一些信度比較低的，表示題目的語意結構讓受訪者對某些題目認知不一致，這也會造成整個資料結構產生影響。資料重新整理之後首先建議先做一個「誤差排序」，就可以很清楚看得出來。第二個由於題目很多，我覺得可以適度合併，畢竟黃老師這個題目做起來有點像是探索性的研究，可以試著做看看因素分析，其實可以從受訪者的答案找到一些重要的核心概念。
4. 另外可以討論到幾個變異的來源，第一個就內部變異來講，如同剛剛吳老師提到，機關的策略管理單位其實都是研考做計劃的機關，其他人基本上是碰不到的，所以這次調查包括研考與非研考這兩類的人，事實上這兩類的人對策略管理的意見應該歧異甚大，但本次問卷沒有區分這兩類人的題目，無法利用交叉分析區辨兩者差異，而這種內部變異可透過問卷第二部分的第二題（參與程度）來做切割，因為通常參與比較多的核心人員就比較可能是計劃、研考人員，然後把參與多以及參與少的人另用 SPSS 的另存變數的功能，區分為兩類的人而進行交叉分析。因為問卷的發放不是隨機，樣本結構的內部變異可能會扭曲整個資料結構，可以想見如果不是中程計畫的相關人員，當我收到通知要填問卷時，根本就不會想要回答；而

那些相關人員有可能會對回答問卷比較有興趣。

5. 另外一個內部變異可能是來自不同部會。有些部會大概九職等以上的人員比較少，像原能會，但卻有將近兩百份問卷回覆，這個問題或許可以用加權的方式讓某些部會的權數降低，才不至於影響樣本結構。像海巡署這個單位填答者就表現的很積極，但這個單位的人員大部分都是軍官，他們的策略性其實和一般單位不同。有些單位回答的人數很積極可能是上級的交代。所以如果可以用加權的作法，應該更可以顯現資料的效果。

鄭錫錯

1. 策略規劃理論上有一些條件，例如說可能參與的人愈少愈好，時間可能是不要太長比較好，至於預算應該要愈少的話愈明確。但中程計畫卻不是這個樣子，理論上過程是分散的，但實際上卻是掌握在少數人，所以就形成我們不知道這個東西究竟是誰撐出來的。所以受訪者在回答的時候就會取決於自己有沒有 involve 進去，要不然他們就會對一些實然面及應然面的東西產生 confuse。受訪者的認知都是正面居多，但他們的參與度卻是少的，因此他們在回答第三部分以及第四部分時很有可能是跳出來，用一種 outsider 的角度來談。認為理論上策略規劃可以帶來正面的效益，但在障礙面卻又承認有比較大的困然。
2. 另外受訪者都是滿高階的，他會不會因為階級的關係，還有就是他 involve 投入的成本這麼高，所以填答的時候其實都會避免回答一些負面的東西。尤其是填答者本身的位階這麼高，他可能就是機關的代表人物，所以在回答的時候防衛性就會比較高。
3. 如果我們要研擬行政院各部會的策略規劃，我們有沒有辦法提出一個 general 的指導原則，還是說應該因應各部會的條件、背景有所調整，因為每個單位策略規劃空間其實不大一樣。所以是不是在建議的地方應該要提出一些質化的見解。(吳秀光：這個建議其實滿好的，執行上雖然有點困難，但執行上有一個比較折衷的辦法，或許是說看能不能把部會分成幾類，根據性質以及所面臨到的狀況不同，可以在整體的資料提到，對於某種性質的機關中程計畫的規劃

存有特別的困難。)

4. 在問卷中提到策略規劃的實際效益部分，大部分都是一個常態分配，居多的大都是答正面的答案，但是我們又可以看到從第二十頁開始，在衡量組織績效的障礙部分卻有很多的受訪者是回答「問題嚴重」，這一點是值得注意的。

綜合討論—未來中程施政計畫的準則

黃朝盟

1. 中程施政計畫的主管單位沒有工具及資源→賦與中程施政計畫主管單位適當工具，得以統整各單位的計畫內容；
2. 參與程度的問題，絕大部分的人很誠實的回答參與很少，但這與原意不符，看起來像是承辦單位及承辦人的工作而已→增加參與；
3. 訂定過程沒有什麼策略思考及創意，基本上只是為了填作文上去→增加策略過程的訂定和討論，不只是書面計畫擬定；

陳欽春

1. 策略規劃原先只有財政預算的功能，但在 60 年代出現後有兩個走向，一個是往上游走，也就是要有策略思考的精神，也就是關注進行策略管理的人能不能集思廣益，發揮彼此的腦力激盪，所以才會有許多策略思考的書；另外一個方式是往下走，80、90 年代之後，策略規劃變成策略管理，強調實做面有沒有跟預算的績效結合，策略管理要能夠達到績效管理。顯然，台灣不管往上走還是往下走都沒有，因此應該建議究竟要回到這個核心問題。

吳秀光

1. 從 game 的角度去談策略的話，其實有兩個涵義經常被人家忽略，第一個涵義就是所謂的 strategic thinking 或者是 strategic plan，其實就是要往前看，預見未來會有某個情況，所以現在做準備，換句話說這裡面有兩個東西，未來一定存有風險，而要把未來的風險 involve 到現在的計畫裡面；第二個涵義是別人也會有所動作，你在做任何事情時，別人也會有所反應，應該要把別人的反應納入計算，然後再想說我應該怎麼做。Strategic plan 甚至應該要設計幾個

checking points，當某個跡象發生了，表示後面預測的事情應該也會發生，所以應該要改採別的方案。所以所謂的 Strategic plan 未必是說今年編一個未來四年的計畫然後未來四年就按照執行，應該要有一個 contingency plan，設幾個 checking points，做不同計畫的轉換。但我們目前都不去看未來的改變，也不會去做風險的評估，只是寫一本書，然後要求做四年，只是把自己的工作歸類到計畫而已，完全不會再去進行調整，這完全反其道而行，違反所謂策略的意義。另外一個問題是，到底中程計畫能否有效相當程度是取決於用什麼工具去衡量它的 performance，顯然現在的狀況最大的問題在於預算達成率，這顯然有很大的問題，如何能夠找到適當的衡量工具，應該是更重要的。其實也可以考慮舉辦每一個指標的公聽會，但這應該很難。

鄭錫鏞

1. 廣泛的參與應該包括業務資訊的提供，這樣一來參與度就會擴大；其次，策略規劃的「行政菁英」調查，策略能力的面向應該要界定哪些屬於策略能力的範疇，那因為後面又接著行政菁英調查，所以填答者都是簡任主管，都是 public manager，就可能會在能力與行政菁英之間出現關聯性，填答者本身認同策略規劃。（黃朝盟：感謝鄭老師的提醒，這裡所謂的能力應該是比較偏向英文的 capacity 而不只是 ability，都應該涵蓋，capacity 應該是包括過程以及產品，就是計畫，以及後來的影響，應該要在研究中寫這一段，就是一開始的時候說明我們研究的邏輯，把 capacity 定義為幾個階段。如果說產品指標符合理想性，或者是說影響這些都是 capacity 的展現。）

附錄五 訪談逐字稿

訪問單位：行政院研究發展考核委員會

訪談對象：○○○科長、○○○專員

訪問者：黃朝盟、李俊達

訪談時間：97年12月4日星期四中午12:00

問：貴單位審理管核政府計畫，如：中程施政計畫、中長程施政計畫，經建會也會審理類似這種計畫，這些計畫是各做各的，還是有邏輯觀念進行呢？

答：整體部分我先做一個說明，目前政府計畫管理分成二個架構，一個是機關整體施政部分，一個是個案計畫部分。那機關整體施政部分目前有分中程施政計畫，結合研考會中程概算，所以編列中程施政計畫。隨之而來，中程施政計畫又要編列每一年的年度施政計畫，依據預算法規定年度施政計畫要與年度預算搭配，二者合併送到立法院做審理，審核通過後，計畫照預算執行。計畫結束後，研考會會依執行情形做一個績效的評估。

以個案計畫部分，在中程施政計畫裡面爲了施政計畫必須落實執行的，你會擬訂一些個案計畫，如果是年度性的，就是各機關自行處理，如果是屬於二年以上的計畫就是中程，六年以上的計畫就是長程，那中長程的個案計畫研討會就要報到行政院來核定。如果是自己主機關施政計畫就是要研考會來主審，會邀請財主、人事、業秘書處等單位來會審。如果是個案計畫的話，研討會分爲：社會發展類、科技發展類、公共建設類，以上分別爲研考會、國科會、經建會來主審，這個就是依據中長程計畫編審辦法。每個個案計畫審議時都會照自己的審議規定。在辦法規定裡，如公共建設類它會有進一步的規範，公共建設類動到經建會來做主審，它會要求會審機關進一步的會審。那中長程個案計畫行政院

核定後，相關機關就要配合年度施政計畫編列預算，因為計畫核定只是一個書面，你沒有錢是沒辦法做的，所以要編列預算，經過行政院核定給你每一年度要做什麼事情花多少錢，你在按照計畫推動。每一年研討會會檢視你所執行計畫的情形，如果是整體計畫的研討會稱為績效評估，如果是個案計畫的研討會稱為評核，目前架構就是分這二塊。

問：錢主要是主計處在編概算的嗎？

答：主計處每四年就會規劃，未來四年每一個部會是多少錢的額度，每一年每一次是多少錢，他在總統就職那一年就會編列四年。整個概算裡面，在審一般型計畫，主計處會在要求你，核定給你的中程計畫概算額度內執行年度預算編列。一般主計處會希望你不要超過額度，如果像特別預算，如公共建設，它經常需要的經費很大，沒辦法在主計處給你的額度內籌應，所以公共建設一般一年有 1,500 億額度外的預算，讓經建會去做分配，可能會分：觀光類別、教育類別等，每個類別大概花多少錢，那在整這些中長程施政計畫時，他就會去看我還有多少錢可以用去分配，所以公共建設會有額度外的預算。像社會發展類就沒有這樣額度外預算，研考會規定沒有，所以它只能依照社會發展類中長程施政計畫通過審議後，所有經費要在主計處核定的額度內去執行。

問：主計處在框定各機關的預算是在申請之前還之後呢？

答：主計處會在原來額度再去調正，會參考它在國內經濟成長的幅度，再申請前會先框定各預算。整體部分，主要是施政這二塊，大家會很關心審議的時候，是如何審議。在整體施政部分都是由監考會。研討會還有外審機制，研討會會邀請在這塊領域的學者共同做會審。研討會○主委有個想法，對業務的了解，沒有人比原單位熟悉。以行政院的立場，不同單位想法，可以提供不同意見，你只專注你目標的達成，可是你沒看到你的經費或策略有問題，這一塊研考會會初步先做。業務執行上今天看農委會，明天看經

濟部，研討會會邀請學者專家的協助和彙整單位一起分工，研討會會依照他的績效指標設定，管考機制來審，工程會部分的就會看他的工程規劃進行，經建會就會看他的國家經濟施政這塊，就會看經費籌措有沒有問題，有沒有超過框列的預算，站在院的立場，就會覺得這個計畫要不要推，有沒有必要推行這個計劃。主計處框給你額度後，他會希望你在籌編經費時要有一個議整機制，他會要求個案計畫的三個會審機關，要去做前提作業審查，我框給你中程施政計畫四年 60 億，每年 15 億，第一年執行花不了這麼多錢還剩 5 億沒執行，那我就要思考第二年還要給你 15 億嗎，我會衡酌執行力是不是第二年就給你 10 億經費，所以會有經費前提審查作業，主計處就會參考你先前作業檢查給你預算，我還空下的的 5 億，可能會有其他新興計畫就把額度給其他單位，不是說我中長程個案計畫經核定後每年就會給你固定的額度。主計處都是一次給一個部會，部會要排定他的計畫施要性，加上中長程個案施政計畫，研討會就要參考他是不是屬於到案計畫，像 2008 年計畫裡有重大政策或是優先計畫，研討會就會建議主計處框列這一年度的預算，基本上是不能增加，除非是有重大變遷有影響，他就要重新報核院內去做變更，計畫變更的部分也是要經過研討會主審，會審單位會審後通知研討會，研討會會回覆給行政院，行政院同意後就可以新增。像最近的「振興經濟」方案，這又是用另一個機制去弄特別預算。特別預算是主管去調配的，中長程施政計畫編審辦法規定社會發展這塊，排定先後順序，研討會是將他排定為優先，每年會設定配多少錢，這時辰約五、六月主計處在編列概算，把概算送到立法院審，到了年底或明年就變成預算可以去執行。

問：做策略規劃時，是和預算分開的還是互相配合的？

答：年度預算一定要和年度計畫混合，你的年度計畫項目計算數要和統計室計算這個案子計算數是要一樣的。中程施政它一次是框住四年，它是一個上位指導，框一個藍圖，做個案的話還是要年度

計畫。

問：各個部會的中程施政計畫，上面都會提到陳總統說什麼，那現在會更新為馬總統說什麼嗎？

答：一定會做更新的。研討會每四年會整體檢討更新一次，每年第一次會議也會做修正。

問：計畫成效主要是看預算執行嗎？

答：一方面預算執行是其中考量，也要看當時訂定辦理時間。研討會管考處會分三級列管，列管研討會會去看查核點有沒有完成，譬如說他們預計要辦理 20 個農村改建，他們應該在第二季要完成 20 個，研討會就會去看有沒有達成。如果計畫是有延續性，分第一期、第二期、第三期，每期各四年，第二期要送核時，研討會就會看第一期的總結評估報告。像 2008 年計畫是大計畫，它也是結合很多部會現有的計畫執行，他都會分時間送案改變，本質都是差不多的會依循它本身特質執掌去帶領相關計畫。農村改建或社區發展，可能計畫名稱不同，如果計畫是某個計畫的延續性，研討會會請他提前辦理，評估這個計畫延續辦理的重要性，計畫之間有沒有差別，研討會會看計畫之前執行狀況，這個工作項目前八年和前十年都是這樣執行，時代變化一定會有變遷，如果有這個必要性，可以供他先去修正。有人說馬總統政見是舊瓶裝新酒，研討會會說是，政策本來就是有延續性的，不可能完全顛覆過去。

問：如果計畫有執行，可是建了一個停車場沒有人使用，這問題就沒辦法了。

答：研討會現在處理很多計畫，他們未來要蓋很多的館，有些是新蓋，有些是舊館重蓋，研討會就會去了解，這些館蓋好後你們會去怎麼處理，後續要怎麼利用，新館有什麼轉利用價值，可能會辦展覽或是演出表演，他們必須妥善利用，投資成本效益要高，研討

會在審核時會看，這段期間辦理活動，後續還有什麼利用價值。如果停車場都沒有人使用，那他要去考量那塊還可以做什麼，當時計畫就要考慮到，規劃多少停車格使用率就要考慮。文化設施或文置館，決策過程中，選址大於問題，研討會曾經看過文史館，不是墓地改建就是在墓地旁邊，都是屬於人煙稀少、交通不便，這種土地相對都比較便宜，蓋好後就沒有人會去使用，計畫時後續營運計畫就是很大的參考。像 2009 年世運主場館，當時也是政策因素花了 60、70 億，當時就有寫說以後可以成立體育大學高雄分區，後來計畫就執行蓋了主場館，可是體育大學這塊就沒有心力去做，因為台北、台中這些地區都談不攏，體委會現在頭就很痛，請人評估 OT 的可能性，高雄已經有巨蛋了，這一塊可能就要投入公務經費、公務的能力去執行，因為高雄市政府已經沒有能力去管了，理想上都有計畫，可是實際上執行，縣市政府當初承諾後續可以管理，可是執行後又做不到，就要投入公務經費和公務能力。

問：第一次會開說明會，策略規劃後續會辦內部嗎？

答：研討會從民國 92 年網路化後，施政計畫是民國 92 年，個案計畫是民國 95 年，自從系統實施網路化後，研討會除了辦施政說明外，還有辦一個網路教育系統，每年都會辦，研討會五大計畫還包括五大管考系統，只要有修正，召開會議請部會研商討論，制度核定之後研討會還會做訓練，每年都會在做訓練。

問：這些訓練是哪個單位在辦的？

答：年度施政計畫是二科，不同的主辦科目，研討會會去講實度面，廠商會講計畫面，研討會約每半年辦一次。

問：施政計畫條列你們都已經匡列好讓他們填，像第一個是優先發展課題，最後一個是計劃關連性共有六個，當初是怎麼訂這六個？像利害關係人分析，這也滿重要的怎麼沒有訂在裡面呢？

答：利害關係人這塊，研討會是放在業務面向。你在訂關鍵績效目標，你應該從業務面向、人力面向、經費面向，最後放在業務面向，你要去策訂施政目標，基本上研討會優先發展課題，是希望能提升策略能力，經過檢討以後你的願景是什麼，你要去訂哪些施政主軸，針對未來施政方向，依照業務執行策訂你的關鍵績效目標。

問：瀏覽過這些計畫書，有些人很認真寫，如果寫得不好，可以要求重寫嗎？

答：研討會會建議怎麼修改，一般都會做修改。學者專家有些績效政策也會幫研討會修改，環境情勢分析與優先發展課題是放在一起的，環境情勢分析是在看研討會未來趨勢發展，是不是受到 **WTO** 衝擊，你的食品安全問題，研討會會請各部會未來環境層面受到的影響問題，與外面環境衝擊問題，有點像 **SWOT** 分析。優先發展課題就有點像要看你的強項和弱項，列表出來後，弱項方面你要強化的部分是什麼，把它列的比較詳細，**SWOT** 分析比較像大標題，研討會認為機關可以把牠列出來，這些問題之後研討會怎麼改正。指標和目標是要有相關性，有些人會避重就輕，研討會一直鼓勵要列一些國際競爭力指標，他就會找一堆理由，這不是他們單一部會達成，怕到時候拿這個管考他們卻沒達成。評核時研討會就會看你這個指標達成有沒有挑戰性，如果沒有挑戰性，你也百分之百達成，給的評核也不會很高。研討會在審議時會有退回修訂的動作，有一些它比較在意的部分就不會去變動，研討會也是會尊重，如果到時後修改了，他們達不到會怪罪研討會執意要修正。如果研討會有退回修正的地方，有些部會就會把他指標刪除。

問：省政府的中程施政計畫，它的目標好像要讓自己消失一樣。

答：他們的業務可能都已經分出去了，幾乎都是委辦事項。省政府和省市議會他們會去努力，那些人都在就要找事情讓他們做，在單位存在時還是必須要有事情做，他還是要編列這些計畫，只是經

費會很少，他會發展中興新村成爲什麼。

問：各部會推動情形如何？

答：研討會主委上任後，四年一任，研討會總共開了 26 場會，非常繁瑣，研討會的中程施政計畫都是規劃未來的策略狀況，四年經費懲處，計畫內容摘要，總統就職後，研討會要去訂未來四年個案計畫，都是沒碰過的四年個案計畫，除非是執行中的，研討會要依照總統政見與行政院重大的施政方針，去訂定未來四年計畫，研討會現在制度就是要他們詳細記錄，包括執行哪些計畫項目，可能他們訂了 50 項個案計畫，這些都是他們預設的，經費要他們逐項編列，這樣子對他們來說是比較繁瑣的作業，當初會有這樣的概念和想法是一個理想化，希望研討會機關去預設這個經費額度內可以做些什麼事情，讓他們有個策略規劃能力，這樣子不能達到研討會的目標，研討會對於這些構想也是會去做適度的調正修改，審查後的一、二個月研討會都在做適度修正動作，未來東西可以更彈性化，研討會現在是每四年訂定一次，規定績效目標是不能動的，達到中程應該是一季的一季的，這樣會弱化業務策動。

研討會所訂項目太細的，後端管考這些小事情有沒有達成，所以機關應該先管考這些小細項，不是所有東西都是研討會管考，研討會把後來把制度改成，願景、策略規劃、施政主軸、關鍵策略目標，關鍵策略目標就是說各首長他由上由下可以對外做施政方向有什麼，譬如他預估四年內要完成交通網，他未來四年主要施政目標，不是關鍵的，站在行政院立場，說明你這部會最關切最關鍵的影響社會最深的提出來，四年內可以達成，你實現這個目標開始訂定績效指標，研討會有 8 至 10 項目標，每個目標可以有 1 至 2 個關鍵績效指標，研討會可以掌握最合適的，依照每年的閣揆替換，或政策性變動，像現在消費券是放在重大那一區，可能研討會明年主軸在那一區刺激產業發展，四年在訂定時會放在研討會的方針，各機關是要依照刺激產業發展，那要配合執行是

什麼。

問：如果下個月行政院又宣示新的方向，那中程施政計畫會改變嗎？

答：每年都沒改。研討會每四年更新，每年滾動式檢討。預算是每年滾進的，預算不會因總統上任而改變，預算因計畫而變動，計畫比較實質配合總統任期，現在配合每年部會檢討提升執行力。

問：(聽不清楚)

答：研討會常常，大概民國 95 年時候，研討會文字上有滾動式修正。有一次○主任就說：在四年裡面，你哪有滾阿。所以研討會後來在民國 94 至 97 年行政施政方案裡把「滾動」這二個字拿掉。研討會真的在第一季有去修，但是在架構上不變原則下去修，你的目標值不變。有時候部會首長會質疑，你的制度是工具還是目的。如果是工具，應該是是要協助我，而不是受限我的業務，所以研討會回歸落實滾動的施政，每一年去滾動修正。

問：中程施政計畫是送到院內部修正？

答：對，他們是送到院內修正，不送到立法院修正。送到立法院是年度施政計畫。

問：研考會有辦法評 30 多個部會的績效目標達成嗎？

答：這是研討會管考會在做的，他們一定都要報，研討會每年 5 月前要送件核定。送到立法院以前會叫他們先填計畫，你有哪些計畫要被列管，這就是選項列管前面，研討會會再看重要性，如果經費很大我就會報列管，普通的我就部會列管或自行列。管部會列管或自行列管，他就要每三個月去填一次執行情形，年度開始也要填一次執行情形，填作業計畫就會有查核點，執行情形就照查核點去填，像經費運用有沒有達到我當初設的目標，每季要填一次，列管計畫就每個月填一次，年底最終就依你這個計畫執行績效評估，這些都是靠研考會大家一起分工，也會請學者專家外審

那一塊。

問：計畫需要民調嗎？

答：你是指部會長民調嗎？這是他們自己做，在進度效度就看不到。

問：配合台北市政府所有台北市警察局每個分局都會達到嗎？

答：當然是有問題，不可能。

問：現在推動執行狀況如何，承辦人去寫計畫嗎？

答：研討會有規定，他們自己會去匯整，從上而下，從下而上。關鍵策略目標是由機關首長招集業務單位主管一起定訂，過程要先知道研討會有什麼大的目標，再由第一組機關副首長招集業務單位副主管，這些副主管擬訂確定的目標，整個就是由上而下，由下而上大家一起參與討論，這個過程是要達成目標的途徑，研討會現在調整制度也是運用這個方向。他分成 A、B、C 三組，各機關在訂定優先發展課題、願景，你要成立 A 組，交下來你要訂衡量指標、標準，就是 B 組，C 組是外面的廠商。如果你要徵詢外部意見，研討會當時做今年中成施政計畫，研討會有先跟部會講，總統要落實他的政見，大家都有想法，如何落實，你要了解當時怎麼會有這些想法政見，部會要先了解白皮書，當時的撰稿想法，跟他們溝通，在推動執行計劃有什麼困難，要不要做什麼修正，找他們進來你自己的中程施政計畫。

有些部會首長很認真，東西送來研討會核定好，他看到其他部會的計畫，覺得自己部會計畫不妥，打電話要求研討會給他一星期時間在做修改，國防部長就很認真，東西送進來改了好多次。以往的經驗，你在修正計畫，架構要求不能動，那個部會首長就不會太修改，我想改這個，你規定我不能動，只能動衡量指標、標準這些東西。如果配合新施政，容許他做調整，他就會有意願去做修改。研討會有一個想法，讓部會多交流，試圖規劃中程施政計畫的草案完成後，把內閣閣員找來，討論大家所規劃的願景，

看看大家彼此的規劃，事實上他們不容易看到別人的東西，所以大家找時間一起討論交流。有部會承辦人反應，研討會首長太忙了，沒有辦法主持 A 組，只能由次長來主持，也許次長主持下部長沒機會看到，利用交流討論中有機會讓部長能看到。

問：研考會的中程施政計畫，都有照這樣來做嗎？

答：研討會都有照這樣來做，研討會會請比較有業務常往來的學者，本身對績效管理有建議的，研討會這次找五個學者，比較屬於哪個機關屬性，哪個領域專家。

問：覺得有人寫的比你們好嗎？像國防部、海巡署、環保署，他們就寫的很認真，從裡面可以看出東西的，像 NCC 就寫的很有願景。

答：那很難比較，每個單位業務不一樣。像外交部在擬的，可能有些東西能做的不能寫的，這就不會列上去了。

問：研討會認為好的，你們又覺得其實沒那麼好？

答：其實你們可以挑一些比較大的。研討會強調的觀念績效目標應該要怎麼進行達成，研考會就是做到這點，把研討會內部業務打散，設定一個目標，如績效管理，研討會是整合性。像交通部如何把天空飛的，路上走的，海上跑的把它結合，這他們就要去匯整。

問：作計畫修正方面，有什麼理論基礎嗎？還是有找一些人來談。

答：平衡記分觀念，你要公共參與、課題、校園，你在擬這些計畫都要注意。做國內外情勢分析，基準在哪，考量內外情勢。做草案擬具過程中，研討會會取研考會委員意見，有專家意見，政策形成過程，研討會會聽取各部會意見，聽取委員的意見。

問：像 SWOT 分析是來自美國哈佛大學，會有一套模式管理嗎？

答：績效管理原本是用分數，後來就改成燈號，沒有從上而下一套系

統性的。

問：外在力和內在關係形成優先發展，這個有關聯嗎？

答：現行環境情勢分析和優先發展課題就有應用 SWOT 分析概念，了解內外環境情勢就像是機會威脅，優先發展課題有點像優勢和缺點。

問：你們對這些概念都很清楚，對於那些不了解的，會定期找承辦人訓練或教育課程嗎？

答：研討會以前每半年會辦一次，沒有限定是承辦人，會發函給各部會。研討會今年有辦副首長檢討會，讓各副首長知道制度系統，今年 6 月在國家圖書館辦了中程施政計畫檢討會，請副院長來主持，其中有人說，他覺得根本不要推性別主流化，他覺得性別議題很敏感、不可思議，所以明年開始計畫都要納入性別概念，你蓋個圖書館、建築物裡面都要有性別概念，有些副首長觀念比較保守，研討會就要教育他，這是世界的潮流。讓各部會知道研討會已經開始要做，在什麼時間點，按照什麼方式做出來。研討會希望未來這個東西成型了，各部會也要慢慢去執行，自己參與才會有榮譽感，不然會覺得這不是我應盡的責任，不是我要負責的，鼓勵首長勇於去承諾，你要對承辦負責。

問：修正部分有文字說明嗎？

答：部會反應的聲音，研討會研考會都會做修正，這一次的制度是比較大幅的修正，以前可能是微調，那大幅的修正可能要到明年 5 月，修正部分還在納命階段，沒有文字說明。

問：人事他們開過幾次課，內容是在教規劃。

答：去年有開過一個會議，是找一個學者專家上績效管理，未來規劃過程，要統合分成高階或實施方面的一些課程，研討會有找學者和業界來。

問：如果你們跟人事結合一起開課辦理，他們也可以幫你們推廣。

答：現在就有，我下星期就要去開他們的會議，跟管考處有個施政規劃討論，討論小朋友補習邀請的老師這塊。

問：短時間就要做出一個績效，不然誰又要下台。

答：很多東西並不是短時間就會呈現出來，在任期制的國家，這就是你追求的目標，不然下次選舉你就要下台。

訪問單位：NCC 國家通訊傳播委員會

訪談對象：○○○科長、○○○科員

訪問者：王俊元、李俊達

訪談時間：97 年 12 月 19 日星期五早上 9:30

問：請描述貴單位中程施政計畫的訂定過程。

答：因為明年有個四年中程施政計畫，今年施政計畫則依據相關規定要點實施，根據研考會規定推動訂定。剛好今年總統大選，所以時間上有做統一規定，實施時間上都有根據研考會規定做到計畫，包括民國 98 年中程施政計畫都有提出來。會議由 NCC 副主委主持，過程經過三次會議通盤性的討論。今年中程施政計畫與過去民國 94—97 年中程施政計畫不同，衡量指標訂定與過去不一樣，這次依據研考會規定，研考會規定是屬於產出型，以產出型方式為 NCC 訂定衡量標準。這部分都要歸功於前副主委○○○的督導，過去他曾待過研考會是研考會委員，他也秉持這個精神，把中程施政計畫的呈現更符合研考會要求。NCC 也成立沒多久，之前編列屬於教育部底下，過去的指標比較少，現在計畫書多指標也跟著變多，這過程中會議反覆的討論，副主委也一直以他的專業協助中程施政計畫的擬訂。

問：請描述剛剛所提民國 98—101 年中程施政計畫三次討論會議的過程與結果。

答：NCC 是今年 6 月舉辦這三次討論會議，先請各單位提出未來四年規劃方針想要做什麼再統整起來。依過去的做法，像民國 94—97 年的中程施政計畫指標，計畫指標並不是產出型，比較不能做出符合未來客觀的衡量標準。透過績效評量，研考會也會認為 NCC 所訂定出來的指標不夠完善有改進的空間。所以今年討論會議中，透過副主委的建議，討論修改過去比較不妥當的訂定標準，討論會議上各處室主管都會在場，會議上每個人腦力激盪，討論出什麼標準做法比較能呈現產出型指標，這三次會議大概都是這

樣的互動討論。

問：中程施政計畫書辦法裡規定要先訂定各部會優先發展的課題，會議裡也會討論到這個課題嗎？

答：NCC 在第一屆委員會就依據通訊傳播基本法訂定四個施政目標，各個業務單位都是依照這四個施政目標，執行思考施政問題，規劃優先發展課題或是訂定施政計畫問題。在優先發展課題上，NCC 依據四大施政目標：「促進數位匯流效能競爭、健全通訊傳播監理制度、維護國民及消費者權益、提升多元文化與弱勢權益」，這四個施政目標思索未來發展的課題。

問：貴單位對於計畫策略執行的績效成果會做檢討、回顧嗎？

答：現階段執行成效主要專注於民國 96 年與民國 97 年一部分，會請各單位提出在匯整成資料報告，因為這些屬於既有的東西，除非當中有發生明顯錯誤，辦理項目成效沒有呈現衡量標準才會提出檢討，因為中程施政計畫比較屬於衡量指標，討論會議上還是以討論未來想要做什麼、規劃方針指標為主。

問：貴單位如何確保施政四大主軸與中程施政計畫相符合呢？

答：透過這三次會議過程當中，讓各單位思考未來執行的方向，副主委也會對於未來發展計畫做指導。中程施政計畫方向上盡量以施政四大主軸推動，個別計畫上如果沒辦法達到或是施行困難，則會做修正調整、刪除。執行計畫最終還是會回到各處室執行，每年都有年度施政作業計畫，每個計畫項目都會相對應，一旦有了衡量指標，每個處室為了達到衡量指標而執行計畫方針，透過中程施政計畫和年度施政計畫達到施政四大主軸。

問：貴單位在會議討論進行過程當中，是否有其他經驗可以提供其他部會做參考，或是討論過程中有比較特別的互動經驗。

答：因為 NCC 是屬於行政機關，為了遵循政府規定，而督導討論中

程施政計畫，我想各部會機關也是朝向這方面進行，因為 NCC 業務屬性關係比較朝向中程施政計畫，所以在這方面會花比較多時間做討論，不過其中沒有比較特別經驗做分享或建議。因為委員制關係，NCC 施政計畫約 7 月中報送到研考會，第二屆委員並沒有參與到 規劃過程，這部分應該是第一屆委員會比較關心的，他們之前所提的施政計畫內容是否還需要變革、改新。之前研考會在做選項列管時就有關切過這個問題，NCC 就比較不更改當初所訂的項目，對於未來年度施政計畫內容則適時做更改調整。

問：請描述一下施政計畫選項列管項目。

答：選項列管計畫是研考會在辦理也是流程之一，前年 9、10 月時就要辦理下一年度計畫項目，與年度計畫內容相容，依照雛形訂定民國 98 年度施政計畫。依循當初第一屆委員 規劃執行，現在目前項目做調整，施政計畫內容再做修改，再以未來落實施政計畫來執行。NCC 也有訂定要點，精神上依照研考會訂定的要點，有些是部會列管計畫 NCC 就依據自己的要點實施。

問：貴單位所有計畫都會有管考機制或是單獨選項列管會有管考機制呢？

答：NCC 的計畫基本上都是部會列管都會透過研考會，研考會也做了許多資訊作業系統讓考管機制更便捷，透過這些系統，NCC 每個月都會按照進度報備讓研考會知道。

問：管考結果會影響組織內同仁的獎懲嗎？

答：NCC 在計畫要點裡頭就有規定獎懲辦法，依據計畫成果出來和評鑑分數，對同仁落實獎懲。

問：前副主委讓中程施政計畫指標更具體化，貴單位如何設定指標，選定哪些指標來衡量呢？

答：NCC 訂定指標並不是非常高，當然會盡量達到最好標準。關於如

何訂定指標，NCC 會尊重各業管單位標準，因為計畫指標是各單位執行的，如果 NCC 訂定要求很高的指標，如果大家達不到也是沒有用的，所以 NCC 讓每個單位有空間去執行指標。在討論會議中，中程施政計畫到年度施政計畫，每個作業過程都會有進度，每個月都會有各單位該完成的進度，該單位每個月都能如期完成自己的進度，評鑑分數也不差就能達到該單位的指標。

問：施政計畫怎麼與預算做結合呢？

答：約每年 3、4 月概算編年度預算，與訂定施政計畫時間差不多時間，NCC 會請各處室提施政計畫時就要順便做出各處室每年預算。依據施政計畫做一項較具體的計畫，需要運用到較大的費用，像是有一些例行性的計畫，如：開會、出席費、車馬費等，就不用編列在施政預算。NCC 必須衡量預算的呈現方式，預算編列項目 NCC 會計室也會協助幫忙。NCC 不像交通部預算比較明確多少給多少，NCC 是屬於監理機關，監管角色，NCC 年度預算約 4、5 億左右，扣掉捐助部分，NCC 的預算金額算是大的，在施政計畫預算也不算多，NCC 的花費大多在研究部分上面。

（訪問者提到：NCC 比較偏向列管，屬於正面宣導，在指標訂定幾個人次接受了宣導，在指標訂定下要與預算結合是比較難的）

問：三次討論會議上有討論到預算問題嗎？

答：討論會議上會計室也是需要出席。NCC 會事先將預算資料計畫書給會計室，讓他們檢查預算項目與概算是否相符合有沒有問題，所以在會議上比較不會討論到。

問：請比較訂定民國 94—97 年和民國 98—101 年這二個階段的中程施政計畫的不同？

答：NCC 單位跟一般機關不同，是民國 95—97 年中程施政計畫。NCC 成立於民國 95 年，剛成立沒多久就要提出中程施政計畫，時間上比較匆促，之前中程計畫是由各機關擬訂在彙整送到委員會擬

具，訂定計畫有可能以一年一年的衡量標準指標，這次擬訂民國 98—101 年中程施政計畫，呈現更具體較主觀，以長遠的思考計畫衡量。一年提出中程施政計畫規定需要首長或副首長主持內部會議，所以這次是 NCC 前副主委主持，今年 8 月第二屆委員上任就沒有參與討論到中程施政計畫。

問：除了各處室主管會參與會議討論，還會有什麼人也會參與呢？那這幾次會議人數規模是多大呢？

答：科長、各處室處長、副處長、管考人員都會參與，部分計畫承辦人員也會參加，但不是全部都會參加，因為項目很多，有些會議只是初部討論，不會一開始計畫承辦人就參與會議。參與人數約 20—30 人左右，花費時間約二小時左右。

問：第一屆委員就訂定四個優先發展課題，第二屆也會延續這些課題執行，未來這幾年這些課題會做修改調整嗎？

答：這四個課題泛指很大的方向，也是依據基本法擬訂，未來會做修改頂多也是文字的調整，其精神是不會變的。依照每年情況年度計畫有可能跟著時代有可能稍作變動調整，但是研考會這邊會希望中程施政計畫盡量不要有所改變或新增。

問：科長提到第二屆委員上任未來可能會有新的想法，會裡面的方向又是根據基本法，可能某些單位的功能要被突顯出來，每年計畫又必須依照環境有所改變，貴單位彙編這些施政計畫內容會比較偏重哪一方向？

答：NCC 的組織施政計畫最後都要提到委員會，不管來源或因應情勢發展，都是必須經過大家討論出來的，大家都能接受的，這些也都只是過程而已，最終也是以委員會同意為主。

問：副主委主持的會議，大家討論出來的方向、內容、共識，曾經送到委員會被修改過嗎？

答：目前還沒有，今年 6 月所提計畫也沒有被修正調整。

問：各處室所提計畫或討論過程，這些計畫內容裡面的創新對於貴單位裡面會是重要的概念嗎？或是提出計畫內容會著重在提供新的服務模式或新的建議模式給一般大眾嗎？

答：NCC 是通訊傳播委員會，屬於監理單位。朝著匯流趨勢走，跟著國際趨勢或技術演進發展，如同最近的 3G 手機使用率超過 2G 手機，影像功能的使用。隨著國際趨勢和技術演進，NCC 訂定施政計畫也會跟著改變，這創新是基於整個大環境改變，NCC 不可能取研發新的手機，NCC 沒有這個能力，但環境技術改變就提供新的服務，新的改變創新。

問：貴單位如何得到國際環境情勢發展來源，同仁去蒐集資訊，委員自己本身會感受到國際趨勢改變，或是貴單位自己會做研究呢？

答：剛剛所提這些方式都有。就委員方面來看，委員來自不同領域地方，專才不同，但是大部分委員還是以電子領域為主，他們在做學術研究或本身都會特別注意這些發展，委員們都會有自己的想法來指導 NCC。組織內同仁也會做這方面分析研究，現在資訊非常發達，同仁在業務工作上需要，也都會主動去蒐集吸收這些消息資訊。

問：在計畫內容摘要，除了剛剛所提的四大優先發展課題外，多了「提供多元化的服務管道」，這是屬於新的來源才新增在摘要裡嗎？像其他優先發展課題還有其他內容執行都有結合這四個目標，為什麼會選擇多新增第五個目標呢？

答：上面四個目標比較屬於編列性內容，新增的第五項比較屬於資訊化，今年 NCC 部門推動電子化政府服務，包括：通關、便捷化，所以今年也把它納入計畫目標，表示 NCC 也有在執行這部分，推動電子化政府政策，提供不同服務管道，這點在之前民國 95—97 年中程施政計畫裡是沒有的。

問：面對環境上要求，貴單位有什麼執行計畫例子嗎？新增的第五項目標「提供多元化的服務管道」是其中一項嗎？

答：所謂策略績效目標是比較大方向目標，在個別策略績效目標，有些衡量指標也是因應未來完成統整技術與運用發展及規劃準備，考量環境技術發展演進變化。在訂定過程中原本四個目標又再增加一個目標，業務面就照這四個目標分發要求執行，未來可能面臨的問題在做結合訂定。

問：貴單位把計畫送到委員會討論檢討，各處室同仁會比較關心把原本各處室想要做的計畫做好就好，還是已既有的計畫在提出新的計畫內容，這是非常新的概念，需要列出新的計畫內容，哪個比例會比較重呢？

答：做法每年都會做，可能比較專注某個特定技術方面，如果以各個單位推出新的計畫或延續性計畫可能要詢問其他單位才會知道，依這次三次討論會議中，宣導方面是屬於例行性方面，有些屬於業務導向或開發新的思考模式，比例上各半。

問：宣導部分是邀請一般民眾來聽，以之前貴單位舉辦「高畫質數位電視研討會」，像這種研討會人數都訂定在 200 位，為什麼指標是以「人次」來表示，一般都是使用百分比，辦理研討會時會廣發邀請函請大家來，還是請大家自由參加呢？

答：這是各單位訂定的指標，可能當初並不是這樣衡量，為了量化而訂定出來的指標。

（訪問者結尾提到：其他機關可能比較不會利用研討會來當績效指標，如果辦在學校，老師動員學生來參加，可能人數會有上百個，這樣績效指標就比較不容易衡量了。貴單位也做過測驗型問卷，這種指標就比較客觀一點。如果以參加研討會的人作答的答對率多少可能會比較客觀）

問：在訂定和執行中程施政計畫後，是否對貴單位產生影響？若有的話，對組織內的影響為何？對組織外的影響為何呢？

答：對組織內的話，透過這次討論過程讓各處室思考目標計畫，討論過程中，大家提出的計畫內容也是依照以前模式，副主委就會要 NCC 要注意訂定的內容。NCC 並不能達到模範生標準，訂定內容指標、績效指標都很完美，NCC 也會盡力達到這個標準，NCC 透過這個討論過程中，讓大家知道用什麼來衡量施政指標，各單位同仁慢慢了解這些計畫，並帶進思考模式去實行。

對組織外的話，立法委員或業界方面會比較關心注意 NCC 到底在做什麼，如果把計畫訂定出來，外界會希望了解計畫內容，立法委員則會比較關心個案業務計畫，而不是整個施政計畫。

問：怎樣的思考模式該帶進執行中程施政計畫呢？

答：以前可能覺得這個指標必須做到百分之百，就中程施政計畫而言，它是一個過程，必須詳盡思考什麼樣的衡量方式，能夠突顯這個指標，並能充分完成表達績效，不會讓人質疑其指標內容。

問：對組織內來說，有了施政計畫後，各處室對於資源運用或預算上面會更有效率嗎？

答：預算方面來說，以前會覺得計畫歸計畫，預算歸預算，二者不會相結合。透過中程施政計畫，在訂定過程中就會思考我訂這個計畫需要多少的預算，我哪一年要做的研究需要先編出預算，二者需要相配合，如果明年編列時忘記了，還可以拿出來討論提醒各單位，目前 NCC 也是朝著這目標前進，還是有許多改進的地方。

問：研考會會舉辦什麼計劃協助嗎？當遇到難題時研考會會給予處理嗎？

答：研考會會舉辦很多課程，NCC 陸陸續續會請承辦人依據其需要去參加訓練，對於中程施政計畫的編制計畫會有一套課程，但是名額很少。對於施政計畫需要為產出型，因為這是一個觀念，NCC

業務單位就很難執行到。因為 NCC 屬於監理單位，要訂定一些相關法規，要去衡量這些法規執行的效益就比較難去量化。

（訪問者結尾提到：可以做一些滿意度、抱怨次數等，但這些做起來比較繁瑣麻煩，可能需要一些時間去討論衡量指標，像環境相關人員，可能業者、民眾、政府其他部會等，都有可能變成指標之一）

問：中程施政計畫推行這幾年有帶來哪些好處和壞處，

答：以好處方面來說，有時候 NCC 辦理施政計畫比較不會想得遠一點，會侷限在短期方面，對於中程施政計畫，NCC 就會思考較長遠的問題，想像未來要達到目標而需要做什麼事情，透過討論思考，了解欠缺哪個部分，哪個部分沒有思考執行過，讓行政人員能思考未來機關走向。壞處方面都是一些很小的細節而已。

問：編審中程施政計畫過程中有遇到什麼困難嗎？

答：固定的指標並不合乎 NCC 機構經費結構，顯現不出績效。因為 NCC 運作人事部分是屬於公務預算，業務費來源是業者繳納規費，屬於這種狀況機關比較少，所以在衡量制定預算績效比較吃虧。有時候會彙整其他部會的績效指標，如公平會的預算績效指標，提供給其他處室同仁當參考。另一方面如何讓會裡面大家熟悉習慣這種運作模式，讓施政計畫順利進行下去。經過初步討論後，大家都有概念了，未來的計畫目標或是下一個中程施政計畫，大家能不能夠朝著這種訂定施政計畫的思考模式要求繼續下去，還是有待觀察的。

問：爲了讓各處室同仁熟悉中程施政計畫模式，繼續朝著這個思考模式營運下去，科長有什麼建議嗎？

答：以中程施政計畫而言，今年訂定的計畫明年會再做檢討，穩定中做檢討爲主。研考會希望 NCC 盡量不要動到指標，如果要動到的話，盡量在原則下做變動，如果要新增的話依照產出型去執行

理念。

（訪問者結尾提到：之前採訪建議要開類似公務人力中心。不管你是不是承辦人員，處室的同仁也都必須要做處室的策略規劃，所以當初有建議到要開類似這種課程，並且沒有不要限制名額。）

最後科長提出結語：中程施政計畫最大困難點就是績效問題，在研考會上面提出以 NCC 單位這種特殊狀況，能考量施政預算績效。委員任期時間跟總統任期時間剛好一樣，關於委員成員部分問題需要再討論。編訂中程施政計畫時間，閣員到了 6 月底才會決定，這樣提出中程施政計畫只有一個月時間，時間上比較趕。

訪問單位：教育部

訪談對象：○○○科長、○○○科員

訪問者：黃朝盟、王俊元、張筵儀、李俊達

訪談時間：97 年 12 月 23 日星期二下午 16:00

問：請描述貴單位中程施政計畫的訂定過程和有哪些重要參與人。

答：今年剛好是政黨輪替之後第一次做中程施政計畫，今年 4 月底就有開過一次會議。基本上教育部部長每二星期就會開一次教部會報，部長會跟部裡每個一級主管開會；隔週就會開副主管業務會報，主任秘書會招集所有各單位副主管開會，等於說交叉開會。教育部秘書室企劃科在 4 月底的副主管業務會報就有先召開，因為今年總統新上任，要求 7 月 10 號要先提交資料，時間上比較趕，所以在 4 月底的會議上，主管和副主管就有先討論中程施政計畫，討論今年施政計畫和一些主策略項目，擬出大綱，等到鄭部長上任後，再親自跟他報告計畫內容。因為研考會在做施政計畫會規定，你要做什麼東西給研考會，什麼樣的成果產出給他們。剛開始是集部會報，先跟部長報告，規定要開 A、B 二組，因為設計策略目標會希望各部會首長決定出來，策略目標下的各項衡量指標須由各機關首長或副首長指定，由首長指定認任何一個副首長來開所謂的 B 組。因為教育部部長剛上任，他還滿重視教育部秘書室企劃科這次的中程施政計畫，教育部秘書室企劃科有先檢視前四年，那次施政計畫是由范政次主力，他著力計畫的時間比較多，當時的部長可能對當時的教育比較熟悉，所以他很快就決定好當時的願景和策略績效目標，後續大部分時間都是由范政次執行。

因教育部部長剛上任，所以這次的 A 組會議，開了約有六、七次左右，部長覺得這種東西很重要，他覺得要這麼短時間之內要決定出部裡面未來四年的大方向，會議不開不行，原本教育部秘書室企劃科時間安排規定只開三次會議。後來教育部秘書室企劃科有架構出教育部施政藍圖，原本討論大方向是按照中程施政計畫

在走，討論之後又多了一塊就是我部裡面的施政藍圖，所以分成二塊討論，部長覺得還想要再討論施政藍圖這塊就繼續討論。當時部長時間已經卡的很緊，所以討論中程施政計畫策略這塊，由呂木琳次長帶領教育部秘書室企劃科討論 B 組的衡量指標。即使中程施政計畫 7 月 10 號提交給研考會後，部裡面還是持續在討論，所以它內容是有被修改過的，現在掛在研考會那份資料是舊版的不正確的，因為研考會說系統被鎖住，教育部秘書室企劃科是想說明年再做更改。

問：A 組有哪些人參加會議？實際上都有來參加嗎？

答：參加會議為各單位的一級主管，各單位主管幾乎都有來，如果沒有來的，會請副主管來或是代理人來參加。

問：中程施政計畫這幾塊東西是怎麼來的？

答：會議上部長會先拋出理念，請各個單位首長討論，約有三十幾個單位首長參加部會報會議。討論這幾塊要點，教育部秘書室企劃科會請重點單位來討論，如：高教司、環保文教等，這些重點單位大家先討論再提部會報，部長就會在部會報會議裡提出來與各一級主管討論。

問：這些看起來像是目標，這些是怎樣的目標？

答：這是由下往上，教育部秘書室企劃科當初是設三個，因為施政主軸問題，所以這是願景，這是主軸。原本跟著中程施政計畫裡有：願景、策略績效目標，優先發展課題，它規定很多名詞，部長覺得教育部裡面發展的課題跟研考會規定不太一樣，教育部秘書室企劃科不一定要用優先發展課題，因為原本都是慣用研考會給教育部秘書室企劃科的標題，部長覺得不太適用教育部秘書室企劃科的指標，所以他把這些該有的名詞轉換過來，配合研考會的系統，像研考會規定優先發展課題要配合績效目標，教育部秘書室企劃科就轉換這些，在轉述內容。

問：所以這些願景不是部長給的，而是真的經過討論出來的。

答：教育部秘書室企劃科部長在會議上比較喜歡大家有互動，常常詢問大家有沒有意見，可能剛上任，想要聽取大家的意見，不希望個人主觀太強，所以開很多次會議，希望大家都能來參加會議。之前教育問題太多，可能個人意識主觀太強烈才會造成紛爭，所以鼓勵大家腦力激盪，他在做統整的角色。教育部秘書室企劃科大概討論到 10 月或 11 月底才做定版放到網路上，因為據說研考會在明年中程施政計畫會在改版，教育部秘書室企劃科大方向都已決定好了，所以在看明年還要再新增修改什麼。

問：這些都是七次會議產生的，除了這三個願景，這些主軸是怎麼出來的？

答：我剛剛講的都是 7 月 10 號以前的，7 月 10 號以後的，因為業務移轉關係，我個人負責中程施政計畫，教育部秘書室企劃科課裡面有人負責部裡面的施政主軸，他的範圍是部裡面的，後來 7 月 10 號以後轉成部裡面的，部長他還要繼續開這個會議，這業務就轉換成課裡同仁他的 case，我知道陸續還開了幾次會議，都是各處的主管會議。

問：這些會議參與人除了各處一級主管，還有其他同仁或外界人士有參與機會？

答：像教育部秘書室企劃科擬訂「創新教育、活力台灣」這個活動，當初教育部秘書室企劃科有發函給教育部所有同仁，教育部正在徵選未來四年的教育施政 logo，附上教育部秘書室企劃科目前討論到的東西、核心價值，請教育部所有同仁來參加命名徵選。至於外面機關，因為施政計畫屬於獨立運作，所以這邊就是切割開來的。

問：訂定施政計畫時，您個人建的意見與立法機關溝通討論，類似曾

經做的民調或是與立法委員有機會做溝通，可以拿出來做討論或其產生關連性。

答：以我個人的看法，中程施政計畫它的提交時間很急，這算是制度上小小的瑕疵，如果他的時間不要這麼趕。因為計畫在 7 月時就要報到立法院，今年剛好政黨輪替，只有差不多一個半月的時間籌畫，新任部長也剛上任，召集內部會議又要容納外界的聲音，部長他聽取外界聲音與立法院做接觸，差不多在立法院開議的時候，或是把東西交給委員會或是邀請外界學者進來，變成東西已經有了，只是超出 7 月 10 號之後，這算是制度上的小瑕疵。如果時間不要這麼趕，今年政黨沒有輪替，部長可能可以延續議題。像之前的杜部長，他跟外面民眾開過很多次教育發展會議，跟很多民眾對談，可以把跟外面民眾討論的意見加進來，今年剛好碰上這些問題，在一個半月時間比較趕，教育部秘書室企劃科施政藍圖還是繼續在發展，中程施政計畫算是大位的計畫，可以容納很多東西，所以可能比較沒有那麼大的關連，像這一些小的實施計畫發展，都是開會到了 8、9 月才擬定出來，策略東西比較有融入外界和立委關心的看法進來。至於中程施政計畫大方向的議題都沒有改變，只有下面一些小的施政項目，可能就比較沒有辦法呈現當時外界民眾需要的東西。

問：這些名詞看起來都是很創新的名詞，會議上大家在討論這些事情，主要目的是在應付計畫書，或是想要更有創新的做法，符合民意的需求。開會氣氛是大家想要趕快把計畫完成，還是大家想要變出新的看法，跟過去部長提出的東西有所變化，或是教育部有迫切要完成的計畫，會議上大家主要朝哪一方面內容討論呢？

答：我覺得次長的幫忙很大，次長從旁協助部長，次長提出來的意見都很有用的。會議上人很多，部長希望大家都能發表意見，可能部長點到我，我就要發表意見，有人發言講了，其他人就會贊同或提出不同意見，隨之就會更多人發表意見，部長這種強迫發言方式增加了不少意見和建議。因為東西太多了，沒辦法收尾，要

做會議結論，這時次長就會協助幫忙把大家的意見做總匯整，次長就會說：是不是大家現在的討論意見，總結論是什麼之類的。計畫裡面有很多名詞，字面辭意太計較了，大家會討論這個東西目前會不會用上，適不適合在這層面上，會不會太狹隘、太廣了。當時教育部秘書室企劃科特別把永續發展這一塊拉出來討論，部長當時強調要把永續發展這一塊要獨立出來，裡面內容要包含環保、終身學習等。站在承辦人角度來看，會覺得時間很趕很急，有時間壓力，至少部長都有把東西提出來，三位次長也很協助部長，會議上能做出結論，所以會議算還滿有效率的。

問：每次會議時間大概多久？參與規模人數？

答：時間約一個半小時，A 組約 15—20 人，討論衡量指標 B 組大概 20—30 人，部會議約 30 人左右。

問：B 組是要把衡量指標擬訂出來嗎？

答：依據研考會規定，這東西叫策略績效目標，它的底下要設 2—5 項的衡量指標，衡量指標下又包含行政效率等，研考會有很明確的規定，所以教育部秘書室企劃科有請各單位都要像這樣挑出指標，那時挑出約 100 多項衡量指標，承辦課在刪除剩下約六、七十項後，再送給長官看於會議上討論，會議上討論出來的指標，教育部秘書室企劃科會在做決定，討論指標需不需要再做修改。

問：所討論「創新教育、活力台灣」這塊，部裡面有發函給教育部所有同仁，請問反應如何呢？

答：這個活動已經是 7 月 10 號以後所辦的，所以是另一外同仁在辦理，據他說約有三、四十多人來投票，本來以為會沒什麼人來投，結果比想像中還多人。教育部秘書室企劃科有先把理念發函讓大家知道，請來投票的人寫出一、二句話來代表教育部未來四年方向，類似 slogan。後來部長又找了 A 組的長官開了一次會議，請長官投票選出哪一個最適合的，得獎人好像可以拿到禮卷。

問：這些施政策衡量標需要去做追蹤嗎？

答：教育部秘書室企劃科秘書室管考科會去做審查。教育部秘書室企劃科當初所訂的衡量指標，它比較屬於可以明確管考的東西，他會有一個管考系統，需要月報、季報、年報，每個月、每季、每年他都需要去填寫，最後會填出一個年度績效報告，根據績效報告提出他完成的進度，匯整這些進度報告送到研考會。

問：每個指標都會有負責人嗎？

答：指標就是看各個計畫的承辦人，今年教育部秘書室企劃科挑 27 項指標進到研考會系統，其他指標沒有到研考會系統，教育部秘書室企劃科部裡面也會列管。中程施政計畫裡有個年度施政計畫，年度施政計畫裡有個重要計畫項目，約有 80 幾項重要計畫項目，這些項目都會到教育部秘書室企劃科部列管裡面，也是月報、季報、年報，都會進到教育部秘書室企劃科的管考系統。二者只是層級不一樣，一個是院層級，行政院規定一定要做的層級，另一個是主層級，只要是施政計畫都會有列管。

問：計畫都已經存在了，這些東西就不能改變計畫了嗎？

答：施政計畫就牽扯到預算，預算是有限的，你要新興計畫就是要有錢，沒有錢就沒辦法執行，正常來說應該有計畫才有預算。可是以目前來說因為計畫卡住預算，所以先有預算再去做計畫。會計處會先跟主計處開會，先開中程年度預算編各部會的預算，教育部會有筆百億的預算。這幾筆百億裡會計處會先分法律義務支出，如優先貸款或院長指示要先做的計畫，會先把這些扣掉再去分配未來四年施政計畫預算，其實很少會像這樣先有預算再去做計畫。

問：○部長現在很重視這些計畫，也找了很多主管來開會討論，如果他不能改變落實實際計畫，目前還會發揮什麼方法作用嗎？

答：目前在討論上部長會先問大家，這些計畫發展下，有哪一項落實有問題，像教育部秘書室企劃科討論「強化終身學習」這塊，底下有哪些計畫或是可能只有一項計畫是可以做到強化終身學習的目標，部長就會提出說，以教育部執行這麼多年，怎麼可能只有一個計畫可以做到強化終身學習。計畫做這麼多年，各個民意都會反應到部裡面，部裡面也會因應外界反應來做回饋，所以目前來講，很少外界需要教育協助，部裡面完全一個都沒做到的，只能說成效沒有顯現出來或是成效不彰。應該可以解釋，部長要做的計畫，教育部都有去執行，可能計畫的成果還沒顯現出來，或是在未來以後才會看到成效，不太可能在永續發展下，部裡面計畫達不到這樣。

（訪問者提到：做了四年計畫研究，就也發現了這些問題，計畫主導於預算，研考會希望人家寫在中程施政計畫，又希望寫施政預算計畫，實際上規定又做不到，基本上也不是認為你們不對，只是礙於規定上。）

問：那他們要你們做很有創意的活動，又要適應原來既有的計畫裡頭，不能讓既有計畫去適應新的計畫，請問哪一年計畫可以改變的，每一年訂新的計畫，那訂出來的計畫會有作用嗎？

答：如果要因應新計畫，你勢必又要排擠到其他計畫，因為預算關係，預算卡得很緊。每次要編列立法預算，如果你有新興計畫就要統刪，每個計畫從一到百位刪到百分之多少，因為每個計畫都不能刪掉，某一部分計畫消失會有人抗議，所以只能用統刪這種方法。以新興計畫產生一定要有錢，除非是院裡面特別交代或重大政策規定你一定要做的，不然部裡面可以著墨預算比較小型的計畫，像教育部裡面之前有在國父紀念館籌備設置一個「良師館」，教育部秘書室企劃科可以做到的就是預算沒那麼龐大，如果像是高中十年學費這種影響層面大的，這就不是教育部裡面的，可能就是院層級，有行政院的支持有經費才能進行計畫。

問：有些計畫像是留學生獎學金改變給的方式，每個人金額少一點或多一點的，有可能會改變嗎？

答：這些計畫已經行之有年了，要改的話，可能比較困難。以留學貸款來說，如果把金額減少，可能原本補助的人已經在國外會覺得活不下去之類的。像教育部秘書室企劃科之前補助的美金、歐元，因為匯率變動關係，他們就覺得怎麼給的錢縮水了。

問：換了部長或高層主管，也很難去改變教育部實行的事情嗎？

答：就我經歷這些部長來說，以杜部長任內，他是做歷史學者比較比較著重推動本土化教育。這些部長做的事情也都差不多，不可能一個部長上任後，其它計畫都不做了。以一個部會而言，不會因為一個部長的變革而去做大改變，這樣就太可怕了，政策計畫應該是要有延續性的，像有些計畫都是已經存在很久的，除非一些新興計畫例外，部長給的會是大方向或他最近幾年比較想要著重哪一塊投入預算。

問：部長不是也不太能動計畫嗎，那他如何著重在他想要做的計畫上？

答：可能部長會把預算挪到他比較重視那一塊，可能部長比較重視國教這一塊，所以他會給這一塊比較多預算經費，既定計畫還是要繼續做，只是挪一部分的錢加在國教上面。譬如今年要做國民中小學老舊校舍整建，今年行政院有規定一定要先做，所有計畫還是會繼續做，可能把先把國教經費挪到整建校舍這一塊，讓它先完成。

問：現任部長他有比較想要強調哪方面嗎？

答：部長他是學新聞的，他比較重視外界的輿論，他覺得之前大家放太多關心焦點在教育上，太多政治力量進入到教育上，所以他上任後盡量保持低調，不要讓新聞媒體一直追著教育議題報導，喪失教育新聞本質。所以部長會想要專心做好教育，不要外界太多焦點放在教育上，他覺得不是要一年就會看到成效，而是要長久

慢慢累積出來，不是第一年幾百億的預算就會看出成效，部長就想要慢慢做，慢慢做出成效。部長也很懂得媒體，他不希望圍繞著媒體，一舉手一投足就造成媒體的追逐焦點，忽略教育部在做什麼事情。所以部長上任來幾乎很少有新聞，他希望能回歸教育新聞本質讓大家討論，所以有外界批評，為什麼都沒有做出什麼重大決策。對於外界批評我是覺得有好有壞，部長想要改正過去媒體圍繞教育新聞報導，如當初很熱門事情，所以部長也把他的行事風格帶到部裡面。

問：計畫是做長期的，那績效指標是要怎麼評斷呢？有些績效短時間是看不到的。

答：有些績效指標是砸了錢就會看到指標。次長有講過，部長的理念是這樣子，可是院裡面的壓力還是要顧。像老舊校舍整建，你投入錢就會蓋好馬上看到成果，院裡希望要先做的計畫，你就先丟就會有成效，如果要有長久性效果，這是部長比較強調的。剛剛所說的立即性成效，如果沒有辦法用經費撐起來效果，外面看不到這方面數據，就會質疑教育部好像沒在做事。以績效指標的話，教育部每年計畫還是都會做，還是會有成果，媒體沒有報導並不代表教育部沒有做，受到之前影響，讓大家以為教育部沒有在做，媒體之前針對前部長個人做報導，杜部長就有說過，大家忽略教育部其實一直都有在做事情，新聞媒體比較喜歡報導衝突性事情，覺得沒有新聞價值的就不做報導。

（訪問者：之前看商周報導，鄭部長希望他在教育部期間都不要上新聞，越少上報越好，不要有新聞採訪。）

問：部裡有考管單位，須提出月報、季報、年報，是各單位自評，還是管考單位去外評呢？

答：這個有分很多種。研考會給教育部秘書室企劃科衡量指標底下會有一個評衡體制，評衡體制裡會分：單位自評、第三者評量、公正單位評量或是混合，他會明顯標出來，那些指標裡面就會明確

規定，這是自己評，這是請外面團體來評，或是單純數據顯示。並不是所有指標都要請外面來評，只有特定一些才需要，大部分的指標都是以成果產出值，少部分指標才需要請外面學者、第三者團體來衡量，這東西有沒有達到或是目標值是多少。

問：現在的部長或是高層主管，有想要把教育部推到特定某個方向，以前是本土化，那現在有致力於哪個方向嗎？

答：剛開始閣揆上任，他們是一直討論到「永續」、「節能減碳」這塊。

問：爲什麼教育報會討論到「節能減碳」這塊，校園環保，這不是很奇怪嗎？

答：永續校園這塊可以著重很多方面，像這幾年在做國民中小學舊校舍整建，以前舊校舍的建築可能比較沒有環保概念，現在重建就會有注入回收觀念。

問：以你個人覺得現在教育部沒有明確往哪個方向推動嗎？

答：以部長的理念，他覺得要讓大家完善的討論後，才會推行計畫。像你貿然說高中免學費要幾年內就達到，教育部秘書室企劃科要推出什麼計劃來實踐，一定會招到外界的批評，所以部長覺得要網納大家的意見。目前這幾個月都沒有教育部新聞，大家就會質疑教育部沒有在做事。剛開始閣揆換時，部長很針對這塊來講之外，之後幾個月就交給委員會做討論。

問：那「永續發展」現在還有極力推廣嗎？

答：現在還是有在做，舊校舍還是陸續在重建，7、8月就有在做了，現在比較回歸各個委員會要討論。那時候有談到，校園要朝著永續發展去蓋，現在核心策略的東西，就要問其他單位。

問：部裡面做決策會廣納各界意見，如行政院、立法院、民間機關，以您觀察哪個單位會對部裡面決策影響比較大？有什麼特別計畫

或案例可以分享。

答：比較明顯就是教育部秘書室企劃科直屬長官行政院，行政院要的東西教育部秘書室企劃科就要做，不要的東西教育部秘書室企劃科也不會去做，行政院有經費教育部秘書室企劃科就會去執行。像高中職免學費這塊，也是取決行政院要不要做，有經費教育部秘書室企劃科就會去執行。立法院和民間機關影響就是同等，立法院有立法委員執行，立法委員就代表民意，立法院有什麼意見，有部分也等於是民意期盼的東西，民意的意見多數也是透過立法委員向部會呈報，所以我個人認為立法院也可以代表一部分民意。

問：政府機關主管需要有策略規劃能力，他們規定的能力會對你們有幫助嗎？

答：這個部分好像下個年度表會弄出來，這個衡量指標會縮限到 4—16 個，原本要的項目會改，會多一個施政主軸。中程施政計畫真的對部裡面影響很大，像教育部秘書室企劃科的施政藍圖就是從中程施政計畫架構慢慢聚焦又擴散而形成教育部秘書室企劃科教育施政藍圖。那教育施政藍圖就是教育部秘書室企劃科目前施政方向，也是最重要最整體的。以院的觀點來看就是屬於聚焦，沒有辦法涵蓋教育部所有的計畫，或是施政的內容。以計畫過程來看，教育部和行政院角度不同，以院裡面的指標是比較上位的，教育部秘書室企劃科部會裡指標併在一起有三、四百個，教育部秘書室企劃科提到院裡計畫指標指有 27 個，其實這樣比較少。感覺中程施政計畫比較屬於 *under table* 的東西，這種東西在執行上會比較有落差。我覺得院長有發現到這個東西，可能他在聽取教育部長簡報的時候，他會提到教育部秘書室企劃科的教育施政藍圖，比較不會去提到中程施政計畫，大家就會覺得中程施政計畫是最核心的東西，為什麼沒有被一個部會網羅，被一個部長拿出來談論，我想院長應該是有去看，所以才在院會上提出明年要做一個修正，

問：行政院把各部會的中程施政計畫拿去做什麼用嗎？

答：送去給立法院審議。

問：立法院審預算不會參考中程施政計畫嗎？

答：不會。因為法律規定，在立法院審議預算前，要把中程施政計畫和年度施政計畫送到立法院審議。

問：計畫原本就是要去做的，有了之後又不能去改它，那它發揮了什麼作用呢？

答：其實教育部秘書室企劃科這次還有一個滿大特色的，含跨教育部裡面重大部務約有二、三十個，例如：大陸學歷、五歲免費入學，國際交流接代家庭這些，有些東西比較新的，這些東西教育部秘書室企劃科嘗試納入中程施政計畫裡，這些都是 9 月就訂出來了，前不久才上網公告。長官希望還括整個部會所有正在進行計畫和方案，還有新的或比較代表性的能夠放進去，所以在時辰上是比較晚一點的，以部長上任時間其實可以早一點公佈。以目前規劃教育部秘書室企劃科是有繼續滾動性的修正，不是固定這樣的。早期杜部長在任時，教育部秘書室企劃科的教育施政主軸是每季檢討，每一季會請行動方案單位做檢討，針對目前情況，如指標值做討論，當初訂的指標達不到，或是太容易達到，針對這些情形做季修正。目前教育部秘書室企劃科是覺得季修正的時間太短，現在有在考慮要改成半年一次，讓現在業務單位覺得壓力沒那麼大，又不會打擾到他們現有業務進行，所以這次教育部秘書室企劃科簽核是採半年，之前運作是季滾動。不同長官做法就不同，之前行動方案指標做的比較量化，一個方案會有三、四個指標，量化的指標就會比較容易看出成果，也讓人不容易看出真實的狀況，不信任那個數據，現在的長官比較希望會評化方式，評核機制上做考量。

問：訂定這些施政主軸和願景，對部裡各單位計畫內容、預算編列或

日常管理有什麼影響嗎？

答：我覺得比較讓計畫比較有方向感。這次願景擬定比較特別，是教育部秘書室企劃科同仁想出來的，但這三個大願景，是部長的理念，比較上位的東西，他希望能夠達成。這上位的東西屬於較難運作，教育工作也是不能沒有理念，盲目的做事卻不知為何而做，所以願景主軸這些東西可以扣住這些計畫，層層扣住相關連。這五個主軸如：「優質學習、適性揚才、公義關懷、全球視野、永續發展」，如果這五個主軸都能達到，那教育面上就都能面面俱到。像「優質學習」這一塊就可以呼應到優質環境等方面。在「適性揚才」這部分，教育部秘書室企劃科就強調升學制度改革這方面，教育當然不是很完美，需要不斷進步的過程。你會覺得每個對應的東西都是很有層次的，業務單位在做執行時，可以去做一個對應。

問：教育部現在執行新的計畫，這些是怎麼來的？

答：有些是總統政見，有些是部長覺得很重要必須要做的。教育部秘書室企劃科有做一個能夠建構要內核心價值，部長會覺得這是沒有人會做的事情，教育部秘書室企劃科也形成一個計畫編在規劃裡。教育的東西影響很多層面，沒有人會知道教育的價值核心在哪，他們會在講說台灣有「品」、教育有「品」，如所謂，有品德、有品味、有品質。最近教育部秘書室企劃科也在研議蓋「良師館」，把從以前到現在有典範的老師，有個地方能夠陳列，讓教師地位能夠彰顯，藉由這種象徵性的、多元典範價值去影響大家。教育部秘書室企劃科也有強調從幼兒到終身閱讀，這也是滿不錯的推行計畫，這在之前○○○部長時提出來的，○部長很重視閱讀這方面，有一年他還訂定為「全國閱讀年」。因為國內閱讀沒有比科學、數學在國際上評比這麼好，這個部分可以從幼兒到終身推行，教育部秘書室企劃科也是跨單位一起整合執行。其他部務事情也一直在運作，像老舊校舍改建，每年也都投入很多金錢在做。

問：馬總統上任後，教育部有在朝比較特定彰顯哪個方向嗎？

答：政治影響教育是無孔不入，法律規定教育應該是要中立，不受政治影響，但是實際上不得不承認，教育受政治影響很大，從古至今都是這樣。以現在情況來說，這幾個月新政府一直改矯正前政府的施政，也花了滿多時間的。像兩廳院廣場的改名，也花了一段時間做調整，之前大陸學歷認證教育部秘書室企劃科是採比較保守做法，現在是比較趨向開放。因為馬蕭政見，教育部秘書室企劃科也是要去實踐的，比較朝這方向在走。部長是一個謹慎、政策穩建的人，計畫政策不會獨立做決策而喜歡用委員會方式，教育部秘書室企劃科就成立升學制度委員會，中小學永續發展委員會，高等教育永續發展委員會，藉由這些機制去參與討論決策。像教育部的 slogan，他就會大家討論選出來採用，可能其他部長會自己覺得這個好，就選擇這個。部裡現在二、三十個比較重要議題列出來，相關單位初步構想簡報不夠，二次簡報又不夠，再三次簡報，業務量真的很重，以往這些都是業務單位做紀錄，可是部長要求秘書單位做紀錄，可能部長覺得業務單位做紀錄會避重就輕，紀錄比較好做的計畫，忽略比較難做的計畫，秘書室就是要控管這些事情。像「良師館」初步構想部長也不會決議要怎麼做，他只是說：那「良師館」有什麼方向嗎？需要在什麼地方做，先在中正紀念堂或是國父紀念館的某一個地方先慢慢做，等到成效不錯再找大的地點來做。先讓他們 規劃再來第二次簡報，第二次簡報可能會提到該叫什麼名稱，「名師館」好嗎？或是有其他名稱。部長在做決策會很仔細、慎重，不會輕易做出一個決策，所以教育部秘書室企劃科不會這麼容易發出一個新聞稿。

問：教育部目前所做的施政藍圖已經超越中程施政計畫所要的東西，感覺上中程施政計畫是爲了研考會規定而做的，教育部本身自己想做的比較在施政藍圖上，可以這樣解釋嗎？

答：中程施政計畫算是起端，因爲它比較沒辦法配合實際狀況做修正。一般都是預算出來在寫計畫書，但是有一些重要指標他是有預算，那他就是比較確定的，如果是一些新的東西就沒辦法確定，

可是教育部秘書室企劃科的藍圖就可以含納新的東西進去。中程施政計畫可能你一開始是這樣想的，等你實際執行發現有困難，你就沒辦法去修正指標。

問：施政藍圖如果很難跟預算去做結合，這樣不會很難去執行落實嗎？

答：教育部秘書室企劃科施政主軸方案都是有經費的，教育部秘書室企劃科欄位分非常的細，有：整體目標、指標，指標又分成民國 93 年、民國 94 年，這樣一直四年的指標。教育部秘書室企劃科還有質化指標，不同方案有些有質化指標，有些就沒有。教育部秘書室企劃科又有策略，像 2003 年策略、2004 年策略，教育部秘書室企劃科還要寫重要成果、經費、問題與建議、配合修正的法規，層面上很多種可是經費是一定要的，欄位種類真的非常多。像教育部秘書室企劃科重點部會簡報，教育部秘書室企劃科在跟部長開會也是都會把需要的經費列出來，像民國 98 年的預算已經過了，原本已經預訂好的預算，還有一些特別預算或是匡列一些預算做臨時計畫，並不是說這麼死板，不會發生我訂了計畫找不到經費。像五歲幼兒免學費這種比較大的預算經費，這個就要夠錢才能去執行了，教育部秘書室企劃科民國 98 年編列預算還沒那麼多，教育部秘書室企劃科就會先朝偏遠地區執行，小地方著手，等到民國 99 年、100 年再全面執行，這又是另一筆經費才能去執行。

問：部裡規劃這些計畫，無論新的計畫或是院內要求新的計畫，執行原本既有的計畫，哪個計劃規劃比例佔比較多呢？

答：教育部裡單位約 31 個，每個單位業務量加起來是很恐怖的。以「弱勢關懷」這塊來看，公益關懷外籍配偶、原住民、身心障礙，前政府就很關懷這塊，到現在新政府也是還在進行，並沒有說換了新政府政策就不見了。「數位」、「高教師頂尖大學」這些計畫還是持續在做，可能以前新的東西就變成既有的業務，一直累積下去。

問：二位在辦理這麼業務當中，覺得未來這個制度有什麼需要改進、建議的，或是實際上辦理有什麼困難、挑戰？

答：

科員部分：

我覺得是時間壓力。二個月時間之內要決定中程施政計畫，未來四年施政計畫你要用這麼短時間之內決定出來，就會造成中程施政計畫的不確定性，有可能未來之後就要在修改內容，這樣就變成做這個計畫是在應付，爲了要送到立法院審議，這樣就失去中程施政計畫的意義。

另一方面我覺得是格式。明年有修正重要計畫項目，在重要計畫項目，寫出來了也完全沒有用處，沒有管考，年度施政計畫會有管考，可是中程施政計畫就沒有進到管考，沒有彰顯的地方。部分年度施政計畫會帶中程施政計畫，二者有 50% 相關，年度施政計畫會抓 50% 中程施政計畫到年度計畫裡，其他 50% 就是年度施政計畫自己寫的。在重要計畫項目中，中程寫中程，年度寫年度，只有年度計畫會進到管考系統，中程計畫只是寫好看而已。計畫有規定要寫「願景」、「使命」，要以部會角度思考「使命」，可是我覺的「使命」這種東西，不應該隨著更換部長而有所變動，每年都要去檢討，每年教育部使命都不一樣，這不是很奇怪。

課長部分：

中程施政計畫部分跟年度施政計畫這中間要到什麼衡量程度，就任何施政而言，進程、中程和長程願景都是非常重要的，你也不能只有進程目標，感覺像短視近利，看不到未來四年目標，以四年而言，算是可以看到成效的年限。感覺四年也是很遠，覺得跟你當初規劃的東西會不會和年度計畫有出入差太多，所以明年中程計畫項目就都拿掉了。

問：那您認爲要多久時間做中程施政計畫呢？

答：我覺得最短要三、四個月，最長可以給教育部秘書室企劃科半年時間，不過我覺得半年時間比較不可能，不過至少能有三、四個

月時間。

問：提出中程施政計畫之前，會有受訓、訓練或說明會嗎？

答：今年有開給承辦人課程，2 天 1 夜。

問：下一年時間不是比較長，就不要 5 月才開始寫，可以提早寫。

答：因為年度計畫是帶上一年度計畫資料，年度計畫可以動的東西其實不多，要提早寫比較難。

問：中年施政計畫每年不是都有在改寫？

答：因為那系統還沒下來還沒做出來，所以教育部秘書室企劃科計畫就是要全部重寫。像今年爲了要匯整部內各單位中程施政計畫項目，就彙整的亂七八糟，部裡單位很多，每個單位提三個計畫，教育部秘書室企劃科就要整理九十多個計畫，大家各評各的。

問：明年 7 月是不是要交中程施政計畫，可以明年 1 月開始寫嗎？

答：沒辦法，因為系統還沒開，公文也還沒下來，你要依照研考會的指示，包含格式、編審辦法，規定手冊要先給教育部秘書室企劃科，教育部秘書室企劃科才能去做計畫，不然是沒辦法執行做計畫。

問：研考會大概多久作業時間會把公文資料交給你們呢？

答：通常通是時間到了才會發公文。所以我昨天有跟他們抱怨爲什麼民國 99 年計畫這麼龐大，沒有在民國 98 年先做呢，他們也說因爲今年院長特別指示明年計畫要重做。

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

訪問單位：行政院研究發展考核委員會

訪談對象：○○○科長、○○○專員

訪問者：王俊元、張筵儀、李俊達

訪談時間：98年1月10日星期六早上10:00

問：會裡面是如何彙編中程施政計畫，整個過程是如何進行的呢？

答：研考會在擬訂中程施政計畫的時候，研考會會先成立任務編組，任務編組層級會分A、B二組。A組是比較上位層次組別，因為各機關運作不同，研考會會建議由各機關首長招集各業務單位主管及所屬機關首長，也就是說由主管首長級去成立而成的，他們去討論策略績效目標是什麼，訂定完之後，由上而下方式由B組討論。B組是機關副首長招集各業務單位的副主管及所屬機關副首長，他們會依據前面的策略績效目標去訂定衡量指標和年度目標值，這個概念是由上而下的去形成的，研考會方向要確定，才會沿伸下面的指標，研考會期望各業務單位及所屬機關的策略績效目標和衡量指標是具有整合性的，而不是只是單純彙整各業務單位的資料，那樣子就沒辦法呈現整體機關的樣貌，這個是研考會強調各機關的作法，研考會自己在運作也是採取這種模式進行。那除了機關內部之外，研考會這次也邀請三位學者專家，藉由他們的專長來協助策訂研考會的目標和指標，整個架構模式大概是這樣，主要是強調希望能全員參與和目標管理方式。

問：剛剛提到全員參與和由上而下的方式去訂策略績效目標到訂衡量指標，研考會在其他單位也是看到他們都是用這種模式在進行，也是由會裡這邊建議，由上而下分A、B二組，怎麼樣能夠真正落實全員參與呢？由上而下這種模式進行呢？

答：一個機關的願景與施政主軸基本上由上而下來策訂是比較妥適的，基於本位與業務屬性的關係，研考會沒有辦法綜覽各部會的種貌，所以在願景與策略績效目標這塊研考會會希望是由上而下，規劃出機關未來四年的發展遠景與施政主軸，再來研考會希

望就是由下而上，在 B 組這塊由副首長、副主管、承辦人、其他同仁參與進來，應該依照 A 組訂定的施政主軸去擬定相關計畫重點，衡量標準、各年度目標值，你的衡量標準要跟策略績效目標是有關聯的，到底是要做什麼承辦同仁應該最清楚，承辦單位對於經費的掌控是最清楚，等於是說骨架好了之後，承辦單位再把血肉填補上去，爲了這個研考會開了好多次會議。

今年比較特殊，因爲總統大選加上政黨論替，研考會特別強調總統政見落實這塊，以往很多部會只會 focus 在 A 組和 B 組這塊，研考會今年請各機關在擬定時要務須要注重 C 組這塊，因爲總統政見當時很多是由民間學界幫他策劃，與政策作爲之間有沒有落差，有什麼要修正衡量現實面去做調整，研考會是鼓勵機關對於相關事政共同參與討論，但是決定權還是在各機關。後續研考會在審查也是會邀請學者共同討論來落實總統政見，研考會很害怕機關把東西就轉下去，由部轉到司，司轉到科，科就到每個科，司就把幾個科 combine 起來，幾個司的 combine 起來，資料送出來。研考會在送審查的時候，發現部會經過這樣三次操作比較不會出現這種情況，研考會自己也是 follow 規範做，規定是那樣研考會更要做給別人看。

問：會裡面訂定的這些目標，同仁都能充分了解嗎？由上而下的這個「下」部分，會裡面同仁要怎麼充分了解上面的思考未來方向。

答：在 A 組之後的相關議題，你的部長或主管帶回來之後，對自己處室的業務大家做討論，如果今天研考會的施政主軸訂了，研考會中計處有什麼東西要在裡面的，研考會是要做重點的那塊，平常例行性的也是要做，重點部分相關的科就要去擬定有哪些計畫可以達成施政目標，哪些的計畫要訂定什麼的衡量指標，這在科裡面大家就會去討論，各處室資料就會彙整起來給副主管帶去 B 組的討論，因爲有上限，指標要修改的就在帶回去討論。

問：過去部會作法是由科裡面做完計畫彙整在送到司，司做完彙整在

報給上面，這跟研考會中程施政計畫精神所說的目標訂定完再去 follow 下面計畫，過去經驗會這樣有一部分是因為計畫和錢沒有辦法結合，前一年預算都已經先訂好再去想中程施政計畫是什麼，那針對這個問題有什麼看法嗎？

答：主計處訂了一個試算概算額度，研考會各部會就是依照框給研考會這麼多的，它是一個總量管制觀念，如果不是用總量管制的話，部會隨時想到一個新興的想法就會跟上面要錢，這樣對整個財政控管是不利的。基本上它是依照你過往稅入稅出狀況，參照之前情形酌給你一定的額度，主計處會要求你在額度的框訂四年，部會本身在施政上就要訂出 priority，有一些就是已經完成階段性任務，因應新興任務的需要，你要把已經完成的或是比較沒有切迫性的把它結束掉，把你的經費控管放在新興計畫上。

去年 3 月主計處就已經框好預算，但是因為愛臺十二建設這些經費，一開始在沒有個別預算這塊前提之下，主計處後來有在重新調整，針對不同需要和總統政見在去核給你概算額度，也不能說是用錢框你的計畫，他是希望你在有限的經費下，你要去衡酌推動計畫也是讓機關能夠思考經費做最有效運用。

問：很多部會提到既有的計畫已經很難動了，預算下來每年成長也不多，要做新興計畫也不是那麼容易，就會思考中程施政計畫制度，沒有新的財源支撐，舊的計畫又不能馬上可以 cancel 掉，他們在做未來四年施政的空間沒有想像中的大。

答：如果照這這樣的思維，他的路會變的越來越窄，always 有舊的計畫牽制，所以研考會會希望機關每四年在轉的時候，你也可以去檢視有哪一些計畫可以停掉了，而不是說你的中長程個案計畫會有第二期、第三期、第四期、第五期這樣延續，應該是說要去檢視前面的計畫目標是不是已經達到或是要做修正而不是一直做下去。你的人力這麼多，如果不願意放掉舊的計畫，陸續有新興計畫要誰來做，這不只是錢的問題還有人力的問題，執行計畫一定要有這二塊，不可能經費讓你以案養人，還是要有人力去推動，

不可能你抱著舊的還要去推新的，也是要思考這個問題。

之前研考會老闆就要研考會每一處要去檢討，哪一些東西是可以不用做的，哪一些是你的新興工作重點，你的人力要往那邊調配，研考會畢竟是一個比較小、緊密的組織，不像其他部所屬太多，像內政部會計室就沒有辦法推動公共建設這塊，很多都是屬於營建署，營建署都是代部發部函，部本部對本身掌控力那塊，之前有聽過部本部會計單位反映，主計處要求他要去掌控所有部所屬機關的經費預定支用情況，他說他有無力感，研考會就想說在研考會個案計畫編審要點中加註，原本研考會規定一個計畫結束後要去填自評報告，這個自評報告就是作為你後續要不要在做延續性計畫，或是你原本計畫已經到政策目標就結束，如果你後面還有新興計畫要呈報上來，你前面的執行相關計畫的自評報告就要附上來，研考會有設計成一個 form，這是研考會跟主計處協調。主計處給研考會這麼大空間，每個單位拿了多少，這都要讓會計室知道，這塊研考會有在跟主計處討論要怎麼補上來，以前研考會也想過落實計劃預算節省，不過實務上運作有他的困難，我讓你先做個總額管制，行政院是這樣各部會應該也是這樣，各部會要分食這塊餅就要提計畫，像是營建署、警政署、移民署這些單位都是要錢，都是以計畫來要錢。

研考會院副就要求研考會要計畫中去查證，研考會現在就是會針對執行明顯落後的去查證，甚至要求在執行中要做一個 review 評鑑報告，像剛剛說的舊的計畫也是要一直做，也許是部會不好意思說，透過行政院整體立場介入去做是不是要繼續執行。

問：計畫執行會作檢視，那會有檢視的標準嗎？如果自己部會檢視，當然會希望舊的計畫繼續做，還有新興計畫執行，想要經費也要想人力。

答：現在要做的評鑑這塊外部力量，以前研考會外部力量介入會比較弱，是因為以前研考會是代部機關再找幾個學者，因為時間很短，資料來源是機關提供，最後研考會常常做的建議，只是要他們加

快腳步，做什麼樣的檢討。今年下半年開始，已經開始做規劃了，最少是政策建議書方式，有可能是五、六個月的委託研究，直接委託一個團隊，針對這個計畫你就直接進去，集中對這個計畫原先設定的目標，執行情況相關對質，這個部分是舊有規定或是在跟管考處做溝通，研考會委託一個團隊進去，這要看他們願不願意配合，因為只是跟他們要資料作評鑑，管考處是說對象是限定的，到時候可能由研考會，以前研考會做的是比較短期。

問：評鑑做出來就是建議嗎？

答：可能會有裁示效果，但是獎懲這部分，是由各部會自己選擇，即便在績效管理也是，我今天評定你的績效優良或是不良，但是獎懲還是回歸到部會。

問：整個制定會裡面的中程施政計畫中，會裡面首長在過程中扮演怎樣的角​​色呢？

答：研考會為例，經過第一次 A 組討論之後，其中定期性會議也是都會討論，因為○副是頂主委的名，他會跟主委討論，○副是一個非常細心的人，他會聽取大家的意見，研考會覺得他在會裡是扮演推手的角色，之前討論是說領航員，不過覺得領航員太 over。

問：A 組會議都是由副主委主持嗎？

答：研考會會裡是副首長主持。

問：願景每年都會改變嗎？

答：研考會願景現在是四年會檢討一遍，四年中是不會變，即便首長換人，研考會也不會讓他去做這方面修改，研考會只會去修計畫、施政方向，你願景訂了就依照你的執掌，內政部的執掌願景，不會換了首長就變成交通部的工作。

問：因為其他部會提到怎麼會有使命、願景這塊。

答：研考會是希望會有個 slogan，比較激勵人心，像醫院就是救援這類的，可是就有部會寫一堆，同仁自己背都背不起來，像研考會是「優質政府治理的推手」，一聽就知道負責治理這塊工作，即便是到了第三期，研考會還是沒看到各部會裡有很明確的願景在中程施政計畫裡。

創造耳熟能詳的標語，展現他們對外的價值，研考會也希望機關依照自己的執掌，有些機關可能很龐大，他可以達到他最終極目標是希望能做到什麼，這就是他的願景又可以符合他的使命，可以依照機關的屬性執掌和價值，希望這東西是長期不變的，一貫要去遵循的。這就是所講的提升他策略規劃能力，你不是一直在做 detail 的項目，你在多項也是沒辦法去表達機關的內容。

問：首長輪替是非常頻繁的，就會裡面的實力，首長更替不會影響到會裡的定位或使命發展。

答：研考會是經過○主委、○主委、○主委，研考會這塊還好。舉例之前的○主委，他覺得政府是服務業的產業，剛好那時也是知識管理剛出來，他有把這概念運用在執行上。像○主委時，他強調研考會是行政院的首腦，再來就是政府治理，雖然這些名詞不同，但是實質內容都是大同小異，這些都是有在研考會的組織核心價值裡，研考會隨著時間演進和整個社會脈動去做改變。

問：會裡面在做訂定策略和方向，創新應該是部裡面滿重要一部分，創新這麼重要角色，會裡面有什麼機制或例子鼓勵同仁朝創新方向來走，同仁腦力激盪想出一些新的公共治理、知識管理。

答：應該也是在○主委時，那時候會裡頭成立很多「工作圈」，它其實有點像品質管理觀念。那時候是經建會有個「金斧獎」，研考會首長就很鼓勵大家去參加「金斧獎」。研發創新這塊，有開一個為民服務網路單一窗口，推動各機關簡化行政流程有做網路申辦，研考會就有跟資管處成立很多工作圈，交通服務、觀光、內政，民眾可以觸及到的一些服務窗口，以前都是要臨櫃辦理，現在只要

網路下載資料或是上網填資料就可以了，主要都是在資管處處理，有涉及到其他業務單位就會做到跨處室的合作協調，那時候分成好多領域，醫療、觀光、交通等這些領域，分成好多工作圈。像人事局每年都會獎勵各機關創辦，研考會會裡面就有在做這個類似整合性的平台。像研展處就比較強調研發創新，他們有個研發創新要點，他們有鼓勵各機關依照自己業務去做研究，做一個研究發展創新。

問：研發創新過程、結果，對會裡有什麼影響嗎？

答：同仁要去經建專業知能，提出工作上自行的研究。在研考會內部社群有分：教育、文化、勞動，政治社群，鼓勵不同社群同仁去參加，主動或被要求提出報告，這樣心得報告每半年會評選出來獎勵。研考會有跟主計處要到 1 億元的經費，原本是有 2 億元經費，爲了平衡，另外 1 億元經費給了另一個單位，這 1 億元經費，研考會可以大幅做委託政策研究部分，研考會也會補助其他機關，可能機關沒有這一塊經費，或是他們本身經費這一塊不是重點可以讓他們來另外申請，研考會大概在上一個四年開始。實質成果面上，今年開始的「金斧獎」，整併國家機關爲民服務品質獎項，這是獎勵額度比較高的，還有獎金比較少的，組成各個工作圈，在工作上有創新的，鼓勵同仁精進業務上有具體的成效，大家都可以參與報名，獎金都是屬於參與同仁的，目前研考會手上就有二個 case。

問：創新、研發這塊可以提供會裡同仁獎勵，另一方面創新這塊，因應外在環境或利害關係者可以得到更多支持，那會裡鼓勵創新可以得到更多支持嗎？

答：因爲研考會的 stateholder 都是機關，因爲研考會很多錢都是來自機關，政府是直接面對研考會，不如問其他機關對於研考會的看法，研考會是比較管制性角色。

問：一般來說策略的相關內容，可以分幾個部分來講，包括創新研發這個部分，部會原本既有的業務執行，或是外在環境影響，像民意機關要求，內部就要有所回應。這三塊部分，對於會裡中程施政計畫內容哪個比例比較重？

答：外在環境部分，會被外界質疑通常都是總統政見，研考會之前有開放網站讓民眾去討論議題或是問問題。研考會的業務屬性並不會有這三塊的挑戰，研考會績效評估或是總統政見落實，這些比較容易被立法院質詢，這種是外界比較容易關注的議題，如果外界有重大新聞，研考會一定會立即處理對外發言。創新對於既有業務研考會應該會兼顧，一定要符合執掌事項去做，如果說要辦民調，可是研考會又覺得民調並不需要可以改辦其他的，應該在既有的執掌項目去做突破更改。有一年研考會推電子化政府，推到一個程度後研考會就不會把它當作是重點，後來這部分就不是研展處為民服務工作項目了，就納歸到一般通案電子化政府項目。研考會都會依照起程，這個階段是推廣階段，到了成熟時就會停止，或是後續牽扯到行政業務管理、法令修正困難，達到網路表單下載目的，民眾的使用普及性，就會當做這個階段告一個段落，原本這是一個先行業務，告一段落後就變成既有業務就會停下來，所以研考會依照上面政策或是環境改變推到一個時期性任務。

問：以公部門來講計畫出來和結果，需要經費也需要滿意度，新興業務、既有業務或是接受立法院質詢，預算和民眾滿意度哪個比例比較重？

答：以研考會而言預算對研考會比例比較不重，研考會很多東西都是制度面。以中程施政計畫而言，它可以是新興業務，也可以是業務的精進，研考會在年度計畫就有長期的執行，再這樣的基礎之上，研考會去參考國外新的作法、環境變遷，引進這些做法你也可以說是創新。推這些東西是不用錢的，管考處三級管考是之前○主委帶進來的，管考制度要有創新，帶進來後制度上要有所變

革，研考會都是在研考會既有預算下來做這些事。像電子化政府這塊，它就需要很大筆經費，就要有一個很大型的計畫。

問：那支持度和滿意度呢？上面的支持或是民眾滿意度，像之前推出電子化政府效果滿不錯，結果產出令大家都滿意，這個對研考會支持度和滿意度加分不少。

答：以中計處來講一直在做組織、計劃相關審議，可是研考會經費並不會因為得了什麼獎有所改變，研考會今年經費可能不到 600 億，經費越來越少，經費少研考會業務也不會減少，研考會顧客就都是部會，研考會也要得到院長支持，研考會是正在行政院角度所以要得到行政院支持，各部會也要配合。

在業務這塊亂中要有創新，在組改這塊就比較沒有創新空間，被動創新，研考會後來沒有訂主改這塊績效指標，研考會是訂個案，組織法個案送上來我要多少時間之內完成。研考會就界定，法案這塊，各部會所提績效衡量標準出行政院，我只要報院就好又覺得這太寬鬆，如果東西太潦草丟到行政院就當作完成了，所以就有的報院，有的報院再送到立法院通過。

問：A 組、B 組辦理時程時間有特別規定嗎？

答：去年研考會訂各部會在 520 之後要展開一連串的作為。

問：會裡 A 組總共開了計次會議呢？

答：大概有三次。

問：可以大概描述會議內容經過過程？

答：第一次開會上面的人都是新的，底下的人是舊的，與學者大家討論溝通。願景之下要分幾個區塊，哪些區塊施政主軸要烘托出願景，又有面向規定，研究發展、研發創新、政府組織改造，大家就一起討論，也是有參考以前並不是從無到有，像「強化政策統合協調機制」，上面覺得要推動政府組織改造，就應該要改成進行

政府一起組織改造，都是推動組織改造只是名詞不一樣，名詞要怎麼界定，像在這邊就看不到「檔案管理」，就要去「活用公共資訊知識」這邊去找，A 組就是比較上位這塊。那 B 組就要趕快討論，站在研考會角色，哪些是重要性的。A、B 二組開會次數應該不會少於六次，最後這些東西要提到業務會報上，長官們都很重視。

問：編組部分，C 組（consultant 組）好像都沒看到？

答：研考會由○副主委邀請專家成立任務編組 A 組，學者專家就是 C 組，C 組不會自己成立一組，他們會跟 A 組一起進行開會討論。

問：中程施政計畫每年會改變跟政黨色彩有很大關係。

答：研考會是希望機關未來願景這塊能跳脫政黨色彩，能訂個 10 年、20 年都能遵循的願景。

問：會裡面實施中程施政計畫這麼多年，從民國 90 年開始挑了六個部會試辦到現在，中程施政計畫對會裡面運作有什麼影響？對外有什麼影響？不管行政院或是民意機關這些外在影響。

答：以我個人來講以前在地方單位不會去思考，到了研考會這邊實際接觸後，組織裡面有這個東西在推動業務比較有脈絡可循，對於組織外因為有制度性政策作為，外界比較容易感受的到。以前只是說每個機關都要建網站，後來網站內容要如何呈現，是要更 friendly 還是其他，這些計畫都是研考會資管處在弄，每年都有大筆預算協助他們去建置，至於其他各部會不能都達到，但是他們也是會神經繃緊。

問：中程施政計畫施行有什麼困難或挑戰，未來需要改善的？

答：研考會已經推動三期了，如果說研考會首長變了，當然願景不能變，至於施政方向研考會會給你參考，行政院是抓重點，部會當然也應該呈現所辦的重點，畢竟行政院是你家，重點業務、重點

計劃，依照進度研考會應該過年前會把各部會修正的完成。

問：A 組訂完給 B 組，B 組訂完會在 review 一次嗎？

答：全部都會在 review。

問：B 組所做的指標都是用百分比，是有被 A 組修改過嗎？

答：B 組在討論時就會被要求，可能盡量要求要量化，研考會是不反對質化，如果真的不行就是用質化。研考會的目標值都是百分比，但是衡量指標是劃出式的，研考會的策略績效目標已經整合，連衡量指標也整合了。

問：研考會角色比較特殊，像球員也像裁判。

答：長官就希望研考會訂出來東西，內容要公平，程序上也是要遵照規定。

問：有沒有考慮做類似像經驗談有關於部會承辦人，因為有些承辦人並沒有像你們這麼了解自己和其他部會。

答：研考會是有辦教育訓練。今年上半年已經做過了，往年研考會的都是上半年一次，下半年一次，研考會會辦講習會，會限定人數，如果你是大部，你會派總指參加，回去再去訓練同仁，研考會相關講習訓練教材都放在圖片上，我一般只有 40 個位置，去年下半年沒辦，是因為去年上半年，上、下午總共 20 場，上午講中程，下午講年度。研考會在 6 月時把部會新內閣副首長、次長找來，在國家圖書館開會也讓他們知道，研考會每年會舉辦教育訓練，因為人員更替太快。像公務人力發展中心他們也會定期開很多訓練，今年就有辦二個研習班是跟研考會計畫有關，所以他們講座有邀請研考會去授課。

問：會裡面做了這麼多年的中程施政計畫，有沒有一些做的比較好的，可以提供給其他部會做參考。

答：在研考會長官眼中研考會只是剛好及格，一堆規定研考會都有去確實做好，深入去討論。前陣子才在思考共同指標要放在哪裡，它會給你修正重點，後續還要加共同性指標。

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

訪問單位：NCC 國家通訊傳播委員會簡任技正

訪談對象：○○○簡任技正

訪問者：黃朝盟、王俊元、李俊達

訪談時間：98 年 1 月 16 日星期五早上 09:00

問：會裡面長官有分 A、B 組進行討論，A 組是由上而下，高層長官對計畫過程的有什麼影響？

答：因為時間比較趕，第一任委員 NCC 就依照由上而下這種績效策略，原本的目標訂定出來，沒有做修改或改變。因為在訂定時，第一屆委員還在，NCC 就還是沿用原本四大策略績效目標，民國 95 年剛上任兩三個月後就訂定 NCC 第一次中程施政計畫策略績效目標，要訂這次新任總統任期的中程施政畫，時間也是很趕，而且第一屆委員也知道自己任期快到了。

問：委員任期是多長？

答：第一屆委員任期比較敏感，原本是到去年 2 月，後來有在延期幾個月。現在第二屆委員就是四年任期。

問：現在 NCC 的策略目標，上面長官都沒指示，只是依照過去方式訂定嗎？

答：長官也是有指示訂定策略，因為在訂定時，第二屆委員還沒來，他們就沿用第一屆訂定的策略績效目標，內容上有變化，由上而下還是那幾個策略目標。

問：由上而下還是沿用之前的目標，那這次的討論就沒有產出新的想法嗎？

答：內容是有很大的改變，由上而下是要訂出策略績效目標，這些就沒有改變，但是衡量指標、衡量標準這些就改很多。因為第一次編的時候剛成立不久也不是很有經驗，很多指標都不合乎研考會的標準，這一次就把研考會要的標準模式弄進來，主要是改在 B

team 這部分，B team 就是由副主委招集單位。

問：A team 部分比較難運作嗎？

答：新的委員那時還沒來，NCCA team 部分就沿用原來過去的，A team 原本就比較難運作，NCC 這邊委員又多，困難點就是時間比較趕，要依照研考會規定也不容易。

問：像這樣的計畫，對於 A team 的長官有什麼感覺或是共識程度嗎？

答：要求部長級長官去了解，但是怕沒有時間去理解，我不曉的研考會要如何讓首長去重視這東西。時間很短，部長剛來，他的重點在了解部內，現在都不熟悉，要去擬定這些計畫也只是聽下面，更何況有些部長更不曉的中程施政計畫，新的政黨上來很多部長都是新的，沒做過公務人員，要了解這些就需要點時間了。

問：以中程施政計畫來看時間太匆促，那真正 NCC 管理經營方面有沒有比較一個策略性方向，現在委員是還在熟悉狀況，還是已經有具體的想法呢？

答：現在新委員有想法也沒辦法寫在中程施政計畫上。他們也是了解狀況，覺得很多也不是他們理想中的，因為已經送出去了就沒辦法修改，現在每年都有滾動式的檢討，NCC 委員現在就有在訂這方向，修改在符合他們想要的方向，NCC 委員也是很有心去注意這個問題，就期望這一次修正能把委員要的方向呈現出來。

問：上一屆到現在也實施幾年了，對於中程施政計畫有沒有相似營運計畫或營運的功能？

答：大都是沒有，中程施政計畫感覺是在應付研考會。

問：會裡真正的管理作法，或是未來想走的方向是什麼？

答：以政策為主，政策白皮書，每一屆首長想法都不一樣，NCC 會開委員會議，會議會比較多。

問：可以多談一下政策白皮書嗎？

答：這個 NCC 還沒有訂，NCC 這屆委員有想要去訂，政策白皮書是未來施政明講，比較沒有時間壓力，格式也不是設定。NCC 是監理單位，那些指標他要求量化比例，要求要產出型，大家就會弄數字遊戲，第一次 NCC 是用投入面，NCC 比較好控管有沒有去做好，有些用比例或是產出，感覺有點扭曲沒有做到的事情，像是滿意度要提升到多少，沒有人敢訂定這種資料，因為會有懲罰機制，你就會用其他方式。像是要宣導某東西，他要量化數字，NCC 就會用宣導的人數，事實上宣導要包括其他訪談東西，你要列訪談佔百分之幾，你辦第一場宣導費佔百分之幾，後來人數的百分之幾，可是現在就變成你要的宣導人數而已，管考方面 NCC 只要做出這些事情就好，不必用限制過程出來。

問：政策和預算很難結合，現在有在管制嗎？

答：現在就是你要做什麼，你要估多少的預算，施政計畫與預算結合是最主要的，你要推這個計畫就要預估它的預算。

問：預算已經知道多少錢再去推計劃嗎？

問：你預估出預算送到行政院核不核準才能決定，一般預算都是配合你的業務去預估的，除非說上面有政策性特別指示你，不然一般由上而下就是這個方式。

問：NCC 主委的管理風格是怎樣的呢？以工作編預算，是各個單位可以自己提預算，還是需要上面指示。

答：其實這二種方式都有可能，上面沒有指示，就移到下面未來業務，這種在體制是比較保守，大家編預算就做多少次，有些業務是非做不可的當然是為優先，如果委員想要做什麼，他也是可以指示下面去執行，提出來如果立法院核准就執行，沒有核准就沒了。

問：這些計畫有沒有執行，或是執行多少次是哪個單位在處理？

答：NCC 部門中計處，配合會計室。中程施政計畫後有年度施政計畫，年度施政計畫又會有作業計畫，會去研考達到百分之幾，預算用了多少，NCC 管這個只有兩、三個人。

問：各單位績效評估是自己評的嗎？

答：交給 NCC 再提出評核初稿，如果是中程計畫就是交給委員會再送研考會。

問：績效評估送上來的數字，如何確定是確實的？

答：要看填報內容，不會訂提高百分之幾這種指標，這種指標會扭曲。送上來的 NCC 就盡量看，看到不對的就送回修改，這就是管考的困難，你強迫人家修改，不修改送出去又有問題。

問：以中程施政計畫來說，內部高層都很重視，以技正的角度來看，那這一個中程施政計畫對整個部會有什麼影響？對內或對外的影響。

答：影響就是說大家不會把它當成中程施政計畫，而是把它當成廉正更重要的東西，我想很多部會會把它當作執行業務，或許真正要做的東西不見得會反映在裡面，對外很少會說：我在中程施政計畫裡規劃了什麼，很少人會去提，這點很可惜，NCC 也花很多心力準備研考會要求，卻沒辦法反應每個部會所要做的領域。

問：起初想法不錯，接受度卻不高，有什麼可以改變或欠缺什麼嗎？有什麼地方制度讓首長這麼不重視的。

答：下面對上面也不會去這麼說，我也都是照科長指示。中程施政計畫大家知道很重要等於是核心，出來才會有年度計畫、預算，想要做什麼就把它編進來，不然也只是他想到要做什麼，不會去想中程施政計畫。

問：像 NCC 單位不是滿需要一種工具把未來重點做 規劃，比較容易監控，如果只是放在腦袋感覺比較抽象。

答：我覺得第一點是時間太短，他不懂什麼是中程施政計畫。像我剛剛講的，中程施政計畫爲了因應它的的指標準，有點扭曲沒辦法呈現 NCC 要做的事情。長官剛上任又要做這個，像這一次他就要去深入了解指標計畫這些。

問：同仁很多參加 A team、B team，各單位會派哪些人參加呢？

答：部會到科長就已經不知道會開到哪哩，更不用說所長了。

問：既然首長比較不重視施政計畫，那些施政方向、願景都在他的腦袋裡，那會裡同仁怎麼知道他的想法，他的想法怎麼落實讓同仁知道呢？

答：很多東西都是隨時間在變的，政府部門東西都是外界壓力去做，訂這些都是會變的。

問：這些東西有任何新的作法嗎？上任來有指定新的事情或是有一些想法落實，有什例子嗎。？

答：他會有新的作法，他要去訂政策未來展望白皮書。對內部分 NCC 有設定一個組織圖，供外界參考了解，整個對內績效評量。對外部分有數位化，對廣播、電視節目的經營，對於傳播比較積極去經營。

問：他是跟各單位主管個別指示，要規劃東西，分成期，二期、三期，幾年內要達成什麼。

答：他剛來就有這種指示，只是剛上任大家比較忙亂，NCC 跟他報告政策沒有講到這個。

問：像這些對外話，要跟立法院或外面民眾報告，那會裡面會提出來。

答：這些東西公務人員還是寫的出來，NCC 預計做什麼還是寫的出來。

問：立法院是比較想要聽重點式的計畫，研考會弄了一個委託研究，自己也覺得這個 idea 不錯，如果想法不如預期，現在也改成每年滾動式。

答：滾動式也不是一大改變，目標值、指標不能減少，限制也是一堆的。

（訪問者提到：NCC 事後會有一個問卷調查，各部會都會做，請同仁誠實回答，讓首長能重視這問題，至少讓 NCC 研究呈現，讓研考會知道有什麼地方要改進，不是只有研考會要求各部會，也可以各部會去要求研考會考慮制度設計這些地方，他們也會有壓力總統上任，多久要有施政進度讓大家看，所以時間才訂定這麼短，如果沒有達到實質效果，就有點可惜了，大家都這麼忙了。）

問：景氣不好人都不去想未來，每天只應付三餐，這樣也很危險都不去思考未來，感覺現在部會就有這種問題，你不去思考未來這樣不是更危險。

答：現在例行事情就很多了，沒有時間好好規劃，加上他給 NCC 的時間又非常短，如果他們跟明確跟 NCC 講方向在哪，實際操作都是 B team, B team 怎麼運作，各單位在按照格式去填內容，NCC 在初審再送內訂，內訂也是跟原來東西做組成例。

問：可以核報給首長嗎？

答：也是可以，NCC 下面去建議上面，可是上面也是沒時間。

問：技正也是簡任官，職位並不低，碰上高層機會也不小。

答：NCC 這一屆比較例外，新舊委員問題，如果有建議，長官也太忙了。中程施政計畫 NCC 上一任副主委還願意出來，一般部會都是主秘。

問：學校就滿重視還有中程校務發展計畫，像世新、台北大學，校長

爲了去教育 部爭取預算，會確實寫他們的資源分配、建設，同一套制度在其他地方運作也都可以。

答：研考人員也有責任，過去我待過其他機關，長官出來要求也多，他有提出新的東西 NCC 就照著做，沒有提出來就按照原來方向做，如果他提出新的東西，大家都跟著累。

問：剛剛提到如果跟外面立法院或民眾蒐集資料爭取經費，公務人員也是可以寫出很好看計畫，弄出來的計畫跟實際執行的計畫有差距，如果不是按照既定的計畫擬出來，而是爲了爭取經費叫公務人員做出的一套表面計畫。

答：長官會叫公務人員在既有工作中提出計畫，提出來還是會經過 NCC 部會的共識，最後出 NCC 部會的門一定都會有同意背書，不見得會透過程序。

問：NCC 現在施政的重點是擺在哪裡，是延續還是哪些方向呢？

答：真正的還沒訂出來，這幾個指標都是 NCC 第一屆訂出來的中程施政計畫。

訪問單位：行政院人事行政局

訪談對象：○○○科長、○○○科員

訪問者：黃朝盟、王俊元、李俊達、張筵儀

訪談時間：98.03.13 日星期五

問：人事行政局推動中程施政計畫時的流程是怎樣的呢？

答：流程就是照一般的計畫在進行。計畫中有訂了一些規定，譬如：召開會議擬訂願景，再依據願景擬訂特別績效目標。程序上和其他各機關大致上都差不多，一般的作業程序都訂滿詳細的，所以都是按照步驟在進行，比較多的問題不是在程序上而是在實質面上。

問：人行局的研究叫做策略規劃研究，在網路上都看的到各單位的計畫書。但人行局的訪問裡面就有發現很多單位對中程施政計畫的用處或執行面都有不同的想法，不知道科長說的實質面是指什麼？

答：我覺得比較重要的是兩個部分，其中一個是這整個績效管理制度的架構不是那麼的完整。在民國 91 年推動這個中程施政計畫的時候，人事局有推動另一個計畫叫績效獎金計畫。當時在辦這個績效獎金計畫的時候，人行局有和研考會的中程施政計畫做一個區分。研考會做的是列管所有部會的事情，而績效獎金計畫是提供給各部會做內部的績效管理，以及所屬機關的績效管理。整個程序上要完成起來是要研考會的計畫，加上原本的績效獎金才能比較完整的落實績效管理。可是到了民國 96 年這個情況有所改變，因為績效獎金計畫停止了。雖然這時候績效獎金計畫停了，但是人行局還是有規定各機關，希望各機關還是可以繼續進行這個計畫，只是那個力度就不是那麼強了。這和研考會強制性的規定還是有一個程度上的差異。在整個運作的過程當中，兩套制度就沒有整合在一起，結果造成一個制度落實面上的一個斷層。

另一個大問題，研考會的中程施政計畫比較重視的是量化和質化

的評估，包括衡量指標、年度目標值的設定。各單位在執行當中往往會顧慮到衡量指標，因為衡量指標原本就很難制定尤其是要量化的指標，所以往往會產生兩個情況，一個是亂訂衡量指標，因為包括法制或是行政單位很難有具體量化的指標可以呈現。例如院會、法會很多都是行政文書的流程或行政函的急事，這個部分都是文書階段，這部分都是中間程序性的環節比較多，而很少能從人行局的擬訂的政策或相關的解釋當中，或法令當中直接看到績效管理最強大的成果面，這就是很大一段落差。中程施政計畫很重視量化，而量化必須牽涉到指標才有意義，可是人行局的機關屬性是處在這個中間的部分，政府的各個機關業務屬性差異很大，人行局永遠在幕僚機關做行政工作。一方面是難訂定，二方面是一些機關會歸避一些責任，尤其是要打分數要評核的，他們會訂一些自己比較好抓的，最後會變成大項的抓不到，抓小項的。不只人行局很多機關都有這個狀況。以前在推績效獎金的時候也是遇到很多這種問題，最後都流於形式。後來人行局都在想這樣的績效管理制度有必要全面實施嗎，所謂的全面實施是指每一個階層都要實施，還是同一個階層當中所有屬性的機關都要實施。

問：計畫內容是什麼？例如四年內要達成的中期策略的來源是如何得到的？

答：以人行局來說，人行局會訂願景。願景是由局長召集各主管，每個主管的做法不一樣，前一任局長就召開團體會議，討論主題後再訂定局裡的願景，有了願景之後局長就會有指示、施政的方向，然後會擬訂一些比較重要的議題。

問：以你的看法，局裡的中程施政計畫被當為核心的管理工作，還是訂出來後並沒有在使用？

答：其實一定會有用，只是思考的方式不一樣。你的說法是訂了這個目標才去完成這個目標。實際上邏輯是用現有的東西去達到願

景，其實那些東西本來就是要完成的，所以沒有重視不重視的問題。

問：每一任的局長有他們真正要推動的方向，請問策略是什麼呢？

答：以新局長來說，他的想法很多，他很重視公務人員的人文素養以及專業能力等，他會在相關的計畫當中去強化，人行局也是會在特別績效目標當中針對所長的要求把它列入。以這套制度來說，最難的是目標。程序性的東西甚至計畫人行局都可以自己訂，但難在要配合這套制度制定目標，例如：如何提升人文素養，這真的訂不出來，往往就會訂一些比較容易達到的目標。局長交代的事情人行局還是會納入計畫當中，但是要結合這個計畫來做是有限的。

問：局長的施政方向和局的願景之間有沒有什麼關係？

答：其實是有關係的，每一任局長上任人行局都會調整一次願景。其實局長的中程目標原則上是可以扣合，表面上來看願景和下面的東西一定扣的起來。

問：請問你們會針對願景來開會討論，會議的內容是什麼呢？

答：每個局長做法不一，但還是會突顯某一個重點。像人行局的願景是營造廉能公正的行政團隊，局長很重視這個，局長上任的時候會提出他的概念。

問：廉能公正是比較原則性的東西，局長有沒有類似在四年內把公務人員的人數變成多少，或素質變怎樣的想想法嗎？

答：具體落實到那一塊就比較少，剛剛提到的原則是比較好抓。在人行局的計畫以及中程施政計畫當中有一個精減原則，這個部分是可以訂目標的，但像提到訓練的這一塊，局裡面真的很難訂定，這些比較具體的目標要如何達成是有一些既定的政策。

問：政府現在臨時員工機關查訪，提升人力成效。

答：現在訂的精減目標也不多，大概從民國 92 年到民國 93 年人數都不多。就算現在局長上任後訂了一個目標，四年後要精減兩萬人，如果沒有其他的目標也是不行。這和考試院有關，因為牽涉到公務人員權益保障的問題。

問：薪制結構不合理，人才選拔的方式都是人事行政局在核心工作，這方面有哪些進展？

答：這個部分還是結構性的問題，這套問題就是現有的人事架構。考試院永遠都是用核心制，核心制永遠都效果不彰，真的要改變這種架構唯一就是要先把這個架構取消。

問：你們在訂中程施政計畫的時候要和考試院協調嗎？

答：這倒是沒有。應該是說，對人行局而言這套制度沒有實質上的意義，人行局實際上做的時候只是把人行局現有的東西框到這個架構去執行。

問：因為有考核的機制會不會在心態上和原本的不一樣？

答：以人行局來說，掛上去的政策原本就在現有做規劃的東西，即使沒有那個制度這些東西還是要做的。

問：有些指標一方面局裡面是執行，另一方面可能根本指標反應不出來，局長是如何看待績效？

答：局裡類似這種業務，行政機構永遠都只能做到這塊，至於效果做到怎樣很難評估。人事永遠都是教育訓練，政風就是後段在查。貪污人數有沒有增長，績效永遠都是算在政風。照理說，人行局認為教育訓練才是源頭，但是那塊的業務成果永遠都不算在人行局這邊，這也是人行局的難處。在貪污人數有沒有增長這個問題上，人行局人事做的永遠都是前段或是中間過程性的東西，結果性的東西真的很難評估。績效管理也是人行局自己推的，推了那麼多年，到底績效管理是不是要全面推，假設績效管理全面推的

話型態是不是可以有不一樣。

問：如果不推績效管理，人事行政局是如何去做績效？

答：人行局自己每年還是有在做，人行局做的型態比較不一樣。像人行局訂一些重要的項目要他們達成，都是一些比較基礎的東西，讓他們有多元化的發展。這個對一些機關來說比較難，如果你不朝這個方向去做，你很難客觀公正。人行局用的這個方式相對量化，在轉成量化當中並不是用訂目標去讓你去達成，而是人行局訂目標然後做一個主要管理的平衡，這當中難免會有些不客觀或是那麼合理的，這很難克服。

問：如果沒有這個中程施政計畫，你覺得真正的管理是比較日常性的嗎？

答：我還是要強調，我說的沒有是指沒有配合這套制度的做法去做事情。但是多多少少人力局還是會有一些想法。實務的落實和執行不是可以一刀可以切割開來的，當然主體的策略還是在抓，其實各業務單位還是會貢獻，人事這一塊本事就是有它的延續性，大概在這個架構下去做一些變更。

問：每一種組織都不太一樣，有組織就是正副官的想法，有的正副官的策略來源是源自於他們的中階層的主管，請問人事行政局是屬於那一種的組織呢？

答：若以 8 到 10 年來看，首長的主導性還是比較強。

問：任何一任的正副官有政治煩惱嗎？你覺得他策略是很好的方向還是有政治主導？

答：如果是干涉中立的問題，政治力的印象是還好。但如果是談到大方向的這些問題，這個局長帶進來的官員其實是有很明確的。

問：很多事情不看考核是不知道成果如何，那局長是讓制度自然發展

嗎？還是有目的的執行某些事情？

答：已前後兩任所長為例，他在上任其間的 2 年真的是太平。○局長的差別就很大，時常交辦給我，他會有所要求，雖然可以抓的有限，但是他還是會去抓。例如這個課程到底開了沒？參加人數等。他能抓的大概也只有這些東西了。

問：如果要求很多東西，在預算方面是怎麼辦呢？

答：你說到人行局最大的難題了。去年就發生了一個很意外的狀況，在 520 上任開始，局裡從 8 月一直到年底的一大半時間都在和各單位借錢。但是各單位有些錢到年底都不確定到底會不會花，所以不能先借，在考慮這些預算就很麻煩。

問：過了一個年度，今年的預算方面呢？

答：今年的預算在去年下半年的時候就在編，然後相對的會調整預算。有些錢人行局會和各單位先要過來，去年預估不是太重要的事情今年就會暫緩，這些都會做調整。

問：你們可以和立法院要更多錢嗎？

答：基本上是不可能和立法院要更多錢，人行局只希望不要減少。

問：立法院會關心你們的中程施政計畫嗎？

答：我很懷疑他們知不知道這個計畫。中程施政計畫是另一個很大的問題，永遠沒有辦法做預算，他現在做的稽核都是表面的稽核。研考會從民國 91 年開始提這個計畫，這個中程施政計畫和早期的部會列管計畫就是分級計畫。他們現在的作業現在有兩個處分開處理，綜計處和管考處在做後端。當初這兩套計畫在形成的時候，沒有很好的把它整運，只做表面上的整運。中程施政計畫和年度施政計畫，他們要求各機關訂策略績效目標，實際上年度施政計畫後面還有一大塊的，他是要寫計畫內容。若你去看這兩個計畫，你會發現這兩塊未必會扣搭起來，若這塊搭不起來就會影響到預

算。

年度施政計畫後面的計畫要項，他要求人行局要配合各機關年度預算科目的項目。人行局在寫這個內容時，人行局就需要去找預算書的內容項目來寫，可是預算書的內容項目和各機關訂的策略績效目標完全是兩回事，以人行局來說根本是分開幾塊，預算是單項的。他不會就跨業務或跨計畫來看。所以這兩塊永遠是不扣合的。研考會這套制度就人行局理解，如果是要做的好做整套的話，應該是要先和主計處談這兩個制度要如何做配合，但是到現在為止他們都是切割來處理。

問：爲什麼會發明這套制度？

答：局裡面都覺得是爲了因應潮流，人行局是抄美國的制度。但事實上我們政府機構的權職還有制度和美國是完全不一樣。據我的了解美國那套制度，他們內部的權責做了一個很大的調整，美國有做一些統整，但人行局兩級都在做。發動在研考會，但是有一段沒有在組織那邊落實。老實說我覺得這個制度不是不能做只是理想和推動有很大的落差，真正要做是由幾個部會甚至由院長來發動。

問：不論中程施政計畫，各機關真正在策略規劃的能力好像也沒看到。那有沒有一個制度或運作方式是在看中長期的未來，比較長期性的管理？

答：如果有恐怕也是個案方式的。

問：人事行政局不是還有策略行銷嗎？但是就實際上來看好像也沒看到。

答：這真的就和首長有關，我自己是這樣認爲。有些首長不是念行政系畢業的，但是他的概念和他的方式是很強勢的，這和他是不是念行政，有沒有這套制度或有沒有相關的背景，我想是沒有必然的東西，從肉眼看還是產生了一個很大的問題，因爲首長個人的

背景有很大的差異。我是覺得這套制度還是有必要存在的，以現行制度真的很糟，他沒有辦法達成功能。如果這套制度真的做得很完善，有那個制度在首長就要跳出那個框架去思考，基本上這個概念、架構是很好的，只是以現行的制度是沒有辦法達成。我覺得最大的責任就是沒有和主計那套做配合，另一個就是人行局當初在推這個計畫的時候，有個盲點就是在領導人，這裡說的領導人是指院長和總理。院長和總理根本不知道這套中程施政計畫，他們只知道各部會在訂中程施政計畫，院長和總理忘了自己的身分，訂這個中程施政計畫不是在各部會首長，而是在各部會首長配合院長和總理的 policy。

問：在總統的政見中人事行政局有分到幾項？

答：局主管 12 項，主辦人 12 項，不包括協辦。我覺得這套計畫做的好或規劃的好，真正落實還是在領導人的問題。

問：分到那 12 項會變成你們很重要的工作項目嗎？

答：人行局可能比較不明顯。人行局分到的那 12 項其實就人行局原本在做的。

訪問單位：行政院原住民族委員會

訪談對象：○○○科員

訪問者：黃朝盟、李俊達、張筵儀

訪談時間：98. 02. 26 日星期四

問：原民會成立時間和它的相關背景，以及工作內容。

答：原民會是民國 85 年 12 月 10 號成立的，它的成立背景是當時民意，像社會各界、立法委員，大家都認為有必要參考其他國家原住民，這些國家的中央政府成立專屬機構處理原住民族事務。也許當時民國 84 年、85 年，或是民國 80 幾年社會運動水到渠成，社會個觀成熟了，立法院通過本會組織條例，所以在民國 85 年 12 月成立，成立當時原民會有四個處：「企畫處、教育文化處、社會福利處、經濟及土地處」。以這些處別名稱從這些面向規劃：教育文化、社會福利、經濟及土地。到了民國 91 年時原住民業務日漸龐雜，把「社會福利處」修正為「衛生福利處」，福利方面比較強調衛生保健方面，像肝炎防治等。原來的「經濟及土地處」把它拆開為二個處：「經濟及公共建設處、土地管理處」，一處變二處，土地業務變成獨立掌理事項。從民國 85 年成立到現在有 12 年了。

問：推動中程施政計畫是在貴單位成立之後。

答：爲了做這個原民會都有到研考會去上課，當時研考會主委○○○時期從美國引進，總統上任時爲了要落實總統政見，上任時爲了配合四年執政而擬四年中程施政計畫，去年做的民國 98-101 年中程施政計畫也才第二次擬訂，第一次是民國 94-97 年，原民會就是有二次經驗。

問：在中程施政計畫訂定過程裡，貴單位如何制定和推動中程施政計畫呢？

答：原民會都只參與這一次中程施政計畫，民國 94-97 年應該在民國

93 年就制定好了。各機關在做中程施政計畫研考會都會主導，都要配合它的作業流程，幾月份就要做什麼，該派什麼人去上課受訓，該做什麼事情都會有公文下來，原民會都是按表操課，以前有一個辦法「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」，這個辦法在去年 12 月廢止了。原民會在去年做的還是有效，原民會做的法規是依據這個，研考會會個別在編審辦法，原民會在依據編審辦法理的規定進度和作業注意事項執行。最基本原則一定是機關首長主持會議討論審查，原民會那時候爲了配合計畫定了原民會自己的目標，符合他的要求在期間內完成。

問：會議有分 A 組和 B 組，A 組由機關首長召開，B 組由副主管召開，有各自的業務，A 組是訂定目標，B 組是定衡量指標。在制定過程，部分其他部會是說機關首長沒有時間大部分都是由副主管召集相關業務開會，貴單位制定過程是怎樣呢？總共開幾次會議呢？

答：績效目標之後，衡量指標就是由原民會主持，由副主委和各處室主管討論。正式會議應該是有二次。

問：貴單位首長主委是如何推動目標、共識？

答：大家一起討論，各單位業務都會提出建議。因爲當時才政黨輪替，大家要開放的討論，包括國安系統的幕僚，首長、各委員、意見參事、特助都踴躍的就他們的想法提出激盪討論或者是請示。這個過程距離現在有一段時間，在會議中不斷的討論發言，然後會後又依據會中的考量再去修正、簽核，當中各級單位還有不同的建議最後才併稿。

問：原住民最主要的服務內容是怎麼樣在貴會去形成一個目標然後具體落實？又怎麼樣形成一個指標呢？

答：原民會原住民業務從本會成立以來到去年爲止做了 11 年。中程施政計畫的目的地就是爲了讓總統的政見經由各部會來畫出預算

操作然後才能夠實踐中程施政計畫。一開始都是以馬總統有關原住民的政見為最重要的參考依據，然後就是以原民會的主任委員上任時本身也有提出他的四個施政理念。

問：上述提到的主委委員是現任的主任委員嗎？

答：現任的主任委員，張主任。他去年 520 上任後 6 月初就在立法院做業務報告，在業務報告時就有提出他的四大施政理念。

問：四大施政理念是？

答：第一項為「弱勢者優先受惠」，然後另外一個簡單的概念就是拉近原漢差距，只是當時文字寫的比較複雜「拉近原住民社會與大社會生活差距」。再來是「回復原住民族傳統權益」，最後一個是「展現原住民主體性」。張主任委員的四個施政理念基本上也是從馬總統的 12 項原住民政見中去彙整推出來的。

問：請問張主委的這個施政目標是在今年的第二期還是在去年的？

答：民國 94-97 年是民進黨的事情。

問：之前的施政目標和現在的施政目標是一樣的嗎？

答：有改變。

問：所以這四個施政目標和之前的那四個施政目標是不一樣的吗？

答：因為原民會中程施政計畫裡面有一個特約績效目標，原民會就是第五個。剛剛那四個是施政理念，但是中程施政計畫裡面原民會有定五個特約績效目標。

問：國民黨執政和民進黨執政的施政理念會不會出現一個政黨的改變？這樣的一個改變對你們的作業執行上會造成什麼樣的困擾嗎？有可能原來的施政目標是強調 A 這項重點，可是後來國民黨執政的時候就強調 B 這個重點，A 和 B 之間會不會有所衝突呢？

答：原民會感覺是還好，因為這種改變是漸進式的，有的時候可能也許改某個要點然後再去增加編列某一項預算，或者是追加預算，這都是強調新政府，在這個部分支援比重比較重，這全都是經由行政程序逐步推。原民會的整體預算今年跟前年比起來成長了 60 幾億到 70 億。

問：整體預算是不包含後面的所謂政府擴大內需的部分嗎？

答：整體預算是就今年度整年度預算。原民會總體的預算增加，我也認為這是表示新政府對原住民族群的重視。

問：你們在優先發展課題的部分增加了一項，就是第六項的文化園區的部分，這項是之前沒有的，你們也相對的把它列到特約績效目標裡面去。我想剛剛在問的就是因為其他部會也會有這樣的問題，就是說政黨輪替之後也必須因應總統候選人的政見把它轉換成政策，所以部會在做中程施政計畫的時候好像會多了一層的政治考量，這個會不會形成一種你們的障礙或者是一種必須要兼顧的考慮？你們原本是五個優先發展課題現在變成六個，這個部分就很明顯，其他的部會的施政理念都是不變的，可能就是細項的調整。而你們比較特別，你們多了一項而且文字都做了調整。

答：首先要說明的是行政院的組織坦白講很複雜就好像說交通部下有觀光局，經濟部下有礦物局，水利屬下有河川局。他們是一級一級的，如果部會是一級機關，它下面還會有二級機關，三級機關。以其他部會的下級機關做的業務也會在他的中程計畫裡面顯示出來。以原民會來講，原民會唯一的下級機關就是「文化園區管理局」。其他部會很多像農委會下有林務局，內政部下有營建署，營建署管國家公園，所以在內政部的中程計畫可能也會有下級機關的在裡面。原民會當初也是認為原民會唯一的下級機關，也是讓這個文化園區管理局這個下級機關的首長或是他們的同仁有更強的使命感，因為如果原民會整個原住民系統沒有包括它，對他們來說好像他們的努力在國家希望沒有得到呈現，如果有績效

也沒有他的功勞。另一方面，原民會文化園區管理局這幾年的革新，在做這個過程中他們本身也很積極的研究提出他們的規劃方向也被所長肯定所以就納進來。

問：文化園區管理局他們最主要做什麼業務內容？

答：文化園區管理局其實按照他們的組織條例，是做原住民文化包括收集、保存、研究、展示、表演等，無論是靜態的或是動態的，然後需要收集和做傳承。所以他的功能可以不定，也可以類似文化遺產保護法裡面中所規定對原住民文化保存的一些積極正向的條例都可以在裡面

問：用「管理局」這三個字，下面是不是有所謂的單位負責？

答：因為他有一個很大的面積，大概 20 公頃，然後裡面分不同族，一個族大概就有一個很大的空間展示他的傳統建築，有的是把所有的各族文物集合在一個館裡做展示，有些負責賣門票的。

問：他是不是有點像九族文化村那樣？

答：對，但九族文化村比較像遊樂園。

（訪問者：九族文化村比較像遊樂園，但是它的功能有點像文化保存。）

問：有些政府機構下面有一些局處，像那種可能是國家演藝處或縣市政府下面有專屬的一個機構？

答：是文化局文化中心，原住民有自己的文化中心。

問：文化中心的確是滿重要的一個特色，這個是在第二屆才納進來的嗎？

答：對。

問：最近政大研究人○博士有一個說法，政治考量這個方面認為影響

力不大。我有上你們的網頁去看張主委的背景介紹，不可否認的，政黨輪替對某些一級主管機關或是行政院的下屬，這種政治性任命，我想在政治的影響上面會不會有何不同？像原住民的議題每年在選舉的時候被炒作或者是在一些政治意義上是很棘手的。那你們在這個業務上會不會遇到什麼困難？

答：這些東西本來就是很困難，原住民都是原民會的同胞，是原民會的服務對象。

問：那你們怎麼樣去關心呢？怎麼樣去讓他們知道原民會是可以做某些特殊的協助？

答：因為就以這個台北縣的為例，當初因為這個還是由地方政府台北縣政府在第一線去面對，政府有中央地方的分工，不管是他們的住或是行水區，他的主管機關都是台北縣政府主管機關。他們如果是在河川行水區有什麼危險或什麼任何作為都是台北縣政府，那台北縣政府在民進黨時期就有看到這些問題，所以規劃在三峽隆恩埔，蓋了一個文化聚會。

問：這個文化聚會是類似一個部落住宅嗎？

答：對。那個時候民進黨執政時，中央政府給原民會很多錢，撥了很多輔助款讓台北縣去蓋。蓋好了，下一個動作就是要怎麼樣說服民眾住進去，那個過程就是要很多的人力和時間成本還有相關的配套措施。坦白的說，我個人在原民會以前有辦過台北市政府的原住民部落的搬家，那時候的市長是陳水扁，差不多民國 86 年的時候，在我的公務員生涯就處理過這種事情，我認為在處理這種事情真的是會有很大的心裡煎熬。

原民會也都會認為原住民會站在他同理心立場，認為希望政府在整個過程可以提供更多的協助。政府多方面也都願意在法令許可內提供協助，但問題是提供了這些協助和這個生活方式到底是不是被服務的對象自己本身主觀上他樂於去接受的，這真的很困難，所以在這個過程執行當中需要很多的相關主管機關，包括遷

進去以後小朋友就學問題。例如說就以台北縣為例，他現在是在新店，你要把他轉到三峽他是不是要轉學，在轉學的過程中家長就會想到很多，政府是不是可以特別照顧他的小孩，公務員一定會在法令許可的範圍內儘量去幫忙他們的需求，期待一定有落差。在有落差的過程中難免就會延伸很多問題，這一定是很複雜很難解決的。在你提供給他的客觀空間和他原來的空間是截然不同的，他原來的空間是不用錢的。他今天有賺錢，台幣 500 元就給他賭一下，符合他的需求就好了。你要他住進去的，他每個月要付幾千塊的租金，他的整個生活改變，他必須規劃他的收入變成是穩定的。每個月有沒有這個條件？他願不願過這樣的生活？這個就有落差。原住民溝通本來就是一個很難的工作，那怕說同一個政黨一直不要換，都很困難了。

不過，就像剛剛說提升原住民的健保納保率。一般國民的是 99%，為什麼原住民老是在 92%或 93%上下，這到底是原住民都喜歡喝酒不喜歡繳健保嗎？還是說原住民覺得我的家離醫院那麼遙遠，或者覺得我不會生病。國家在醫療資源的分布上有沒有給原住民公平的享受的條件。健保費是一樣的，我是原住民我在台東的山上，我的收入繳了健保費，跟你在都市用的台大醫院、長庚醫院是一樣的，這到底合理不合理，這很複雜的問題。光提供原民會補助的方法，個案就是給原住民，55 歲以下 20 歲以上，符合地理條件，經濟特別困難的全額補足健保費，所以好不容易可以維持在 92%或 93%上下，但是和大社會還是有 5%-6%的差距。像是平均營利就和整體社會的平均營利就有個七、八、九歲的差距，一直拉不起來。這樣聽起來，到底是不是原民會做的中程計畫訂的不好，還是原民會做的不好？因為這個客觀上服務的對象本身就很不一樣。

問：基本上就像科長講的，原住民先天上就比較弱勢。因為先天機構弱勢在衍生到後續的一些相關問題。原民會會認為在原民會裡面專職單位是怎樣來推動的？是哪一個專職的單位來推動所謂中

產人士的計畫書？

答：原民會是做彙整，由原民會當那個主辦機關，包括會議的召集，資料的彙整、簽核、報閱這些程序都是由原民會做。

問：你們是自己去要資料還是來自於其他？因為他們才對他們的業務計畫最了解，還有他們要對自己負責任，就是說他們要用多少的預算，用多少個工作天去研究這些課題，編列哪些進來。所以你們不會去幫他們調整？

答：原民會開會會提意見，原民會會當一些指標。

問：如果他們的指標訂的比較簡單呢？

答：原民會溝通很久，行政效率和效能這些方面原民會都要去檢視。光介紹這個原民會如何訂 93 點幾百分比的納保率，原民會可能就要寫一頁的解釋告訴他們。那個 93 點幾百分比也是已經有補助了，包含補助的這個 20 歲以上至 55 歲以下。

問：剛有提到預算的問題，這個施政計畫應該是預算先框好了施政計畫再套進來。你們在預算和計畫之間是怎樣結合的？預算前一年就編好了嗎？

答：他是有一個中程的計畫。

問：你們計畫和預算是怎樣讓它可以綁在一起？如果是先有錢再有計畫，或者是先有計畫再有錢會有一個落差。如果他先把預算框好了之後，你只能夠就預算去執行，能夠動的預算幅度就沒那麼大。

答：他們那時候有提這條，原民會也有和會計師聊原民會的預算，在各處要併計畫時候，就有拿預算給會計師檢視。但是比較特別的，像總統的四年政見是沒有在中程施政計畫四年裡面。

問：這就多出來的嗎？所以那些都是多出來的嗎？

答：之後再處理，轉編，它現在是有一個特別的方案。

問：還是先提計畫再預算嗎？

答：如果以整體計畫裡面有很多小計畫，我先不講這些小計畫。這整體計畫這麼大，一開始行政院就已經讓原民會知道原民會就只能做那麼大。在這個範圍內做，你不能做太大。如果他沒有給我的話，一年我也可以說我要多，但是問題是資金不夠，行政院已經把可以給多少資源已經講好了，原民會只是在這個資源下去做原民會該有的計畫。

問：在你們併的計畫裡面，最重要的指標是怎樣產生出來？我意思是你剛說的這個計畫經由各處討論，其他各處他們內部討論完，再和企畫處開會。畢竟企劃處的業務也在忙，你們也不見得熟悉其他各處的執行能力和政策內容，你們是怎樣去協調各處，這個所謂的績效指標的問題？

答：原民會都有去受訓，都有去參加研考會的訓練。基本上知道要在哪個原則下去併。有些東西是基本的，好比說他就規定你的衡量指標。每一個特記號目標大概是三到五個人。他就是去教你，能夠去達到他的績效最好的指標。另外一個指標，原民會是參考前一年研討會到各處去講他們訂的目標和之前訂的之間的關係。他們之前做了八個目標，但是超過預定的所以就要請他們縮成 5 個，請他們去衡量取捨。

問：如果在績效指標都制定了之後，管考工作在貴會之下是如何執行？做的好和做的不好的有什麼差別？例如指標是否符合？從計畫書的角度來看或是從主委的角度來看，當時訂的指標和三年後的指標是否有達成？

答：這個中程施政計畫定了之後，原民會會以這個中程施政計畫去訂各年度的年度施政計畫。這是 98 年度到 101 年度，這個在做的同時原民會也做了 98 年度的草案，這個 98 年度的草案是在這個架構下做出來的單一年度。這個單一年度的年度施政計畫在管考

單位就會有年度的指標，然後都會在網路上填報年度作業計畫，每季要填報半年情形。年度結束後，他會成為考績，績效評估會將績效納到各處的考績裡面。

問：各處考績的比例？

答：原民會有一個績效評估會會以施政計畫達成度列到裡面的評估。原民會計畫處有另一科專做管區考量。大致上他們會在 10 月的時請各處交代今年的衡量指標你做到什麼程度，具體的情形包括進度、自評彙整，由很多高級長官組成一個績效評估考核會開會審核。審核之後就會做出一個初步的分數。然後再簽上去給長官核定。如果核定之後，計畫處是 92 分，教文處是 88 分，這樣就有可能計畫處分配甲等的人就會比教文處多，大致上是這樣。如果你嚴重不好的話，就會個案去做處理，管考還有許多精密管考的方法。

問：我們的訪問時間點剛好是第一階段結束，有沒有你們相關單位的獎懲？

答：我印象中研討會在去年改採「亮燈制」。好像紅橙黃就很不好，那個都要寫報告。

問：原民會職員的原住民比例高不高？

答：大概 60%到 70%上下，但是比例會變因為有些人會被調職。比較少的是會計單位、人事單位。

問：施政計畫的內容和這些所謂的各處的計畫的性質內容是什麼？如何去執行？如何做一個檢視？

答：原民會經常在做會裡面的業務推動報告。原民會的服務對象雖然只限原住民，目前台灣是 3 億 50 萬人，在台灣大概是 2.1%人民是原民會的服務對象。但是一個原住民從出生到死亡，原民會各方面都要照顧，原民會做的業務包山包海。很多其他的部會在原

民會成立以後把他們原來做的原住民業務交給原民會，就變成原民會什麼事情都做。有人認為原民會什麼都做但是沒有做得很好，就做的比較雜也沒有很專業。例如：原民會也做工程，原民會的工程技師也只有那幾個。

原住民地區的面積是台灣面積的 75%，原住民的土地範圍就比較廣。像其他部會的業務出差到高雄市台南市就好，但原民會同仁業務出差到了高雄市台南市原民會還要往山裡去，這個部分不會有激賞的，變成原民會行政上的成本確實就比較多。如果現在要問原民會的中程施政計畫的內容，很難像教育部或是像外交部，他教你如何做外交。原住民就包括：語言、教育、文化、社會教育，教育又分民族教育，讓原住民有原住民特色也要讓原住民能融入大社會。

問：你們比較像是個原住民小的行政院。像現在行政院下各個局處基本上要處理的原住民事宜都撥給你們處理？

答：有一些他們不放手的，客委會說不定也有一樣的感覺。客委會比較單純，他只要做文化和語言的保留，客家人不會有地區的建設，他沒有土地的問題，客家人和漢人的差距不大。原住民和漢人的差距就比較大，客觀上有很多差距。

問：爲什麼客觀上會有這些差別？

答：可能是源自於歷史結構，族群，文化差異。

問：訂了這個中程施政計畫之後，因爲他有一個目標存在，對原民會的工作同仁來說會變的比較積極嗎？還是做到一個程度就好了，達到那個目標之後就會比較鬆懈。那第二個問題，不管哪一個中央部會他都必須對立法院負責，會不會因爲這個中程施政計畫做的好或不好而影響你們的預算編列？

答：我個人觀察是覺得這個東西做了之後原民會的管考系統有不斷持續追蹤管考。我個人的體會和感覺，被列在裡面做一個衡量目標

值，對公務員的業務指標一定有相當的意義和優先作用。原民會的同仁都很忙，需要處理的事情很多，這個事情列在這裡就變的不做不行。因為事情也已經列在這裡所一定要想辦法處理並把他完成。該執行的預算要有效的執行，該達成的目標要完成，該在什麼時間點完成就要完成。

（訪問者：如果大家都積極的達成這個目標的話，我想對承辦人來說是一個很大的鼓勵。）

問：所以對部會的同仁來說，這個影響是正面的？

答：是正面的。不瞞你說，比方說我要求縮減 8 個指標成爲 5 個指標，以前還有聽說同仁彼此之間會認爲爲什麼不是我的入選。他們還會想說難道部長覺得我做的不夠好嗎？我想的方案不重要嗎？所以當被選上的時候在同仁彼此間會覺得榮耀，會覺得自己被重視等，所以還是有正面的迴響。

問：那會有負面的影響嗎？

答：負面也難免會有，他們也會覺得被選上就必須要不斷的填報告，也是會有這樣的，但是是少部分。

問：如果你們中程施政計畫做的比較好的話，立法院給予你們的預算會不會有影響？

答：立法院的預算就在主計處框的時候給你多不多。立法委員在審核預算的時候是不能增加只能刪除的。最大的差異只是行政系統給了客委會多少又給了原民會多少，原民會在這個情況之下到立法院去是比較容易得到立法委員的支持，就是照案通過不要刪除。但是我是認爲會不會過，那個變數很多。在這裡甚至有多少立法委員看過原民會的中程施政計畫，原民會就存疑這點。有些助理也許很認真，可能會分析向主管報告，但是很多立法委員在立法問政還是找媒體灌注，跟著鎂光燈的議題在做。

問：有了這個中程施政計畫以後，你們會不會覺得原住民會對你們的施政比較滿意？因為有優先順序，你們一定是覺得這些比較重要才把他放在最前面，他們會不會真的感受到你們的誠意而覺得你們做得很好呢？給你們的回饋是什麼？

答：我想也許這樣說，政府的政策要給老百姓鼓掌叫好是很難。例如說原民會看棒球打出全壘打，原民會會為王建民鼓掌但是原民會不會去看到洋基隊做了什麼作戰計畫。換成公務員，原民會在具體上解決了麼某個人或是某一個地區的問題或是有一個明顯的數據，這個出來也許大家就會覺得做得很好。那為什麼會覺得很好也是因為你們這個計畫做得很好造成了這個很好的結果，也是要等那個結果出來才會讓人民覺得好。

問：短時間內是很難發揮中程施政計畫的效果嗎？

答：這個計畫定出來原民會也放在網站上但是真的對這個東西有興趣去看的民眾應該不會多更何況是原住民，對原住民關心的又會更少。原住民比較不會去關心自己的權益問題。政府這種計畫原本對老百姓來說就不是可靠近的，一般民眾也不會去關心原住民的權益。好比說我是民眾，當初快速道路開發的時候，我第一次走就拍手叫好說國家的建設真的好，就覺得身為這個國家的人民很光榮。可是我不會去看台北市政府或交通部的計畫因為我不懂，原民會會關心是因為與我週遭有關。

客家人可能就會去研究客家人的權益，原住民就會去研究原住民的權益。但是原住民可能三餐都未必吃的飽，經濟還有住的問題都出現問題，他要如何去關心原民會到底有什麼具體的服務，我也覺得應該滿困難的吧。可能他們下一個目標是在找工作，現在失業潮也不是只有原住民受影響各行各業都差不多。

問：你們原民會有負責就業嗎？

答：有，在衛生福利處。這一波政府的降低失業率原民會也有預算也有負責的工作，從去年 11 月、12 月開始推動，請促進原住民就

業方案貢獻 3000 個就業機會。

問：原住民怎樣知道這樣一個管道？

答：從鄉鎮公所去宣導。

問：原住民來諮詢就業的比例高嗎？

答：據我所知有 6000 多人來甄詢。

問：整體而言你們對研考會所推動、設立、規劃的中程施政計畫有沒有什麼建議？依據你們部會各自的特性有沒有什麼整體的建議？

答：我想講一個客觀的現象。我從一開始知道這個中程施政計畫要做四年是配合總統的任職是從美國引進。美國是一個先進國家，美國很擅長做行政，這套制度想必有他的優點。可是從實務上自己有個感覺，因為接任時間很短是新內閣，剛剛上任 7 月要交這個施政計畫。如果你今天被委任為青輔會的主委，你背著馬總統對青年的政見，你要當馬總統時代的青輔會的第一任主委要訂這個四年計畫。他給你這段時間，你剛上任，你要認識你的員工你的處的業務，在這段時間你有沒有把握在這個月時間還領導你的團隊對你心悅誠服？

問：假設以你為例，你是青輔會的員工，本來可能是副座等等，你已經很熟悉這個青輔會了，現在拔正為首長之後，在這個時間內去釐清，又要符合總統的期望以及競選和施政的目標，即使是熟悉的人時間都太匆促。

答：你如何去帶領這個團隊，而且這個團隊又是文官，這些文官並沒有政黨輪替，搞不好這些文官的思維長期都是那樣，他一直覺得這個東西重要。做為衛生福利的官員他一直覺得是那樣，他也不會去想新的東西有新的做法。

問：有可能總統所提的已經是目前正在做的？或者是目前正在做總統又提了新的，而這個目前先在做的可能就比較不會被受重視或先擱置，先做馬總統施政的重點。我會覺得這個中程施政計畫，在總統方面來推動，在你們的考量上面對你們的專業性是有所指導嗎？應該做什麼是由原民會去討論什麼才是施政重點，在中程施政計畫裡面感覺是要配合總統，總統懂這個東西嗎？

答：各機關當初在計畫的時候自己都能力把總統政見中難以實現的用淡化的方法處理。

（訪問者：符合總統的某些要求，已經在做的就可以彰顯。原民會也在思考做不到的部分要怎樣反應給研考會。因為今天總統是要求 100%照他的意思去做肯定有些是做不到的，可是有些就是做不到缺，硬要做給總統看。在總統選舉的時候最常提到公民年金，會不會以後的總統提出原住民年金？那他的政見就是要你們去落實。總統的所有施政不見的是確實可行，以現在的財政困難要提到這個錢。）

問：你們覺得研考會執行的如何，態度如何？

答：基本上研考會態度都很不錯，包括他們有派人來原民會這邊上課，做巡迴教室等，他們的科長人都很專業。

問：最後請問有什麼建議或補充的嗎？

答：總統政見和公務人員最相關的部分是研考會去整理總統的政見，去年 6 月給全國各部會，要求各部會去填你要的工作方法，然後在定期追蹤再列出來。總統政見和公務員最相關的是那套 414 項政見的列管。研考會和各部會聯絡是很頻密的，他們的承辦人異動頻密容易造成原民會的困擾，希望對外窗口可以有職務傳承的系統。

訪問單位：行政院衛生署

訪談對象：○○○副處長、○○○科員

訪問者：黃朝盟、李俊達

訪談時間：98.03.25 日星期三

問：請描述貴單位中程施政計畫的訂定過程。

答：通常衛生署都會去蒐集，譬如說新的中程施政計畫是配合總統的任期，四年就會重新再草擬中程施政計畫，會去參考這一任總統的政見，總統選舉完就會有新的內閣，新內閣就會有新的革新會議，院長就會有不同的理念。另外來看，可能會更換新的署長或是沒有更換，署長配合新政府的重要政策新方向和中程施政計畫的理念，就會去檢視過去的中程施政計畫或是年度施政計畫，哪一些部分是沒有注意到的，除了這些以外，衛生署還會去關注其他國家，如：美國、加拿大、日本、英國等這些國家，它們有哪些先進計畫、項目和議題，這些議題計畫衛生署是不是有在落實推動，是不是有納在未來要推動項目中，檢視完這些國家政策，衛生署就要關注國家競爭力，在國家政策推動下衛生署要如何納進來變成要推動的方向。有一些譬如說是民調的部分，民意的反應，民代的過去執行情形，報章媒體的報導等，把這一些準備好，該寫完的準備好，事實上衛生署在準備這些資料時剛好有出一本「2020 健康國民白皮書」。在「2020 健康國民白皮書」裡，衛生署處長就會要求同仁去購買其他國家如：美國、日本、英國等其他國家的健康國民白皮書，請同仁閱讀後然後做講解、寫心得報告等，這大概在民國 97 年初時做這樣的工作。資料蒐集完之後，衛生署承辦人就會去制訂，現在是訂民國 98-101 年中程施政計畫，承辦人就會依時間去制訂，哪一個時間要做什麼事情。

問：在總統大選前貴單位就在做中程施政計畫嗎？

答：大選前差不多在 3 月 20 日前，那時衛生署就有先大概在做，之前是民國 94-97 年，因為有些是固定的可以大概擬訂。不過還是

要有新的資料發下來，要有新的中程施政計畫內容，衛生署就會列出中程施政計畫的架構圖，依現在所看到的架構圖大概是定案的。衛生署會先用民國 94-97 年的架構圖，再去草擬一個架構圖提到高階主管會議用來討論，高階主管會議成員就會有各級處的級長、處長或以上層級的人，他們就會召開共識營，共識營之後就會分成三個組，每一個組就會按照原來架構圖去討論，每組討論完就會回到共同討論會議，這一組的架構是怎樣，那一組的架構又是如何，衛生署署長就會把這三組資料匯整起來，匯整起來後現場大家一起再討論修改，這就是目前所看到新的結構圖。剛剛所講的可能跳得比較快，當衛生署擬一個架構圖需要大家共同討論，會請各個單位提出未來民國 98-101 年施政內容資料，就會擬出民國 98-101 年的草案，這就會走到第二個部分擬出形成一個草案。形成草案後，衛生署會請副署長召開會議，邀請署裡面所屬機關簡任級人員一起討論這個草案，對於每一個單位所提的指標是否合適，這是屬於第三個部分。那第四個部分在民國 97 年 6 月 6 日衛生署就邀集各個所屬簡任級人員一起開會討論，討論完之後會再做修改，修改完後會提到 6 月 24 日的「高階主管共識營」做討論，討論整個架構是怎樣，關於指標的制訂是如何。接下來在第六個部分，從 6 月 18 日、6 月 19 日這一部分，那時的署長是○○○，對於計畫○署長每個星期會有定期會議，衛生署會利用會議討論中程施政計畫，指標部分要如何去制訂，署長對於大家提出指標部分有什麼意見，修改完後衛生署會提到署裡的署務會議上，把指標一一拿出來做檢討定案，大概方向是這樣子，後面部分就是送到研考會了。

問：我們在訪問前有先把各部會的中程施政計畫看過一遍，我們把貴單位的計畫書列為比較好的，為什麼感覺貴單位滿重視這部分，因為訪談其他部會，他們會認為是加重工作量。

答：衛生署原本就還滿重視的。到後面部分衛生署還會把策略圖設計出來，把它貼在電梯、佈告欄、網站等，讓機關所有同仁都知道

未來的使命背景、策略是如何。

問：這些動力是從哪裡來的？是首長重視，還是一直有這種制度文化。

答：這跟預算沒有關係，本來就是應該要做的。應該說原本就有個類似高階主管共識營，像是一年的計畫就會在共識營討論，慢慢的從歷任署長形成管理方式，以前的高階主管共識營可能是一年開一次或是二年開一次，慢慢的大家對於高階主管共識營認為可以凝聚署裡同仁向心力或是重要政策有幫助的，所以就會變成二年一次或一年一次變成半年一次舉辦，對於第幾個設計規劃的部分慢慢變成熟，中程施政計畫部分可能會跟歷任署長領導風格有差別，一個政策的推動要有怎樣的機制去推動形成。就我的感覺，各個部會應該像類似這樣去進行。

問：譬如我們自己訂出願景和策略，它需要上級或經費去支持才能進行，會不會訂了這些計畫，卻沒有預算或是資源去進行完成呢？

答：使命和願景的產生就是大家討論集合形成的，形成這些東西就整個架構圖最底下部分來看，要達到你的使命、你的願景，你必須要有策略或是個別計畫，有關醫療要有一個類似宣示的 slogan，在醫療下面可能會有個案計畫去支持它，讓你原本想要達成的目標，藉由個案計畫的執行去完成，像衛生署有三、四十個的計畫，分成社會發展計畫、綜合計畫等。

問：這些計畫產生是從哪裡來的呢？

答：從各個級處來的。各個級處想要達成他的目標，他就會擬訂計畫，擬訂這些計畫裡面，目前政府對於計畫的部分可能會分很多種，譬如社會發展計畫部分，這一塊就各個部會他們是屬於年度例行性的經費，這個部分是由主計處去框經費，通常對於各部會而言是不會增加額外的錢；會增加額外的錢，像是公共建設或是科技計畫，這個會額外框預算給你。如果各部會有比較大的公共建設計畫或是構想，就要提到經建會去要額外的預算，如果只是個案

計畫就會變成是大家去分本身的例行性經費。

問：這些計畫出來後是如何知道他有沒有做或是做的好不好呢？

答：他會有一套管考機制。譬如說有 30 個計畫中，可能裡面會有兩、三個比較重要的就會納進被列管層級，其他可能是部會層級，是由級處自己列管，部門列管、部會列管、自行列管，自行列管就是級處自己列管。部門列管和部會列管他們會有不一樣的管考週期，像目前被列管的項目幾乎每一個月就要推行它的進度。衛生署有一個級處它有一個計畫被列管，每個月要照一定格式去填寫管考的執行成效，執行成效會送到衛生署企劃處，企劃處會做二個動作，第一個是按照一般行政程序去做評核，第二個是不管院列管還是部列管匯整起來提到署部會議去報告。如果這個計畫連續落後二個月以上，就要到署部會議去做專案報告，讓署長知道未來要改善的方向。到了年底的話，像衛生署今年 2 月 12 日由衛生署副署長當任主席邀請學者專家，今年有 20 幾個計畫，衛生署就邀請計畫的主辦單位來會議上做報告，整個一年來計畫執行的狀況，有沒有達成指標。

問：有些東西我們是從計畫書中看不到的，剛剛提到各單位有些東西是例行性要做的，那中程施政計畫會不會影響到各單位決定要做的事情呢？研考會今天要求要做這件事情，那各單位也是必須要去這些計畫，這會不會改變衛生署想要做的事？或是說原本就是有策略，與研考會有沒有要求沒有直接的關係。有沒有中程施政計畫和原來要做的事情會有影響嗎？是否有加分效果，或是你們只是照原本步驟往前推動政策。

答：目前政府有幾個方向，至少每一年有年度施政計畫，依年度施政計畫單位裡面每一年要推動的，例行性的、當前社會關心議題、院長施政重點、總統政見等這些部分都會列進裡面，每一年都會去滾動修正，每一年統編就會把施政重點方向放進來，像衛生署現在要去編民國 99 年的，就會把目前的狀況考慮納進來。剛剛

所提各個機關去訂中程施政計畫對於一個機關有沒有幫助，這部分一定會有幫助的，譬如說它會有一個機制，你機關會有一個時間、一個機制讓他去想一想，一個人如果每天都在拼，就沒有時間坐下來好好想一想，到目前或是未來，你要把國家人民的健康帶到哪一個境界，沒有一個時間去做回顧，就現在或過去的檢討，中程施政計畫就是有類似這樣的功效，現在不管你的中程施政計畫還是希望每一年去做滾動修正，它做滾動修正跟年度施政計畫是有相近的地方。它是其中一個機會讓你坐下來好好想一下，我個人認為是有這個功能，不是一直往前衝而沒有時間去思考。

問：目前貴單位訂出了中程施政計畫，副署長也主持了很多次會議，署長是怎麼使用中程施政計畫？貴單位也換了幾個署長了，中程施政計畫會變成編預算的依據，或是對外發言會跟中程施政計畫有關，政治領導階層是如何來看待中程施政計畫？

答：訂中程施政計畫署長也是會參與，那時候衛生署在編訂時剛好是○○○署長，衛生署大概每一星期會跟○署長溝通關於指標、中程施政計畫規劃方向，有一些會議他是不會去參加，但是高階會議他都會去參加，像是署務會議他就會去主持，除了署務會議或是例行高階主管共識營比較常外，每一星期還會有不同高階的晨會，譬如說星期一早上八點會開會，討論一些比較重要決策，那星期一、三、五會跟主管開會，衛生署署長對於這些部分應該都還滿了解。對於中程施政計畫裡當然會把署長想做的理念加進來，像這次衛生署在訂中程施政計畫○署長有提到病死病例的推動或是無過失責任賠償部分，病人去醫院看病，病人與醫生之間會有糾紛，訴訟時間拖很長，或是病人和醫生長久時間處在一起，這常發生在婦產科，生小孩過程會有什麼問題產生糾紛，所以推出無過失責任的制度，不管你有沒有過失有這個制度依據配合。另外設立一個「國家疫苗基金」，利用引進高科技疫苗，讓大家健康更有保障。

問：中程施政計畫裡面也會增入新首長的政策、願景，在年度施政計畫都會反映出來。

答：如剛剛所提的施政計畫部分從民國 98-101 年，擬訂中程施政計畫這段時間剛好是○署長任期，他就會把一些東西加進來，如果不是在這過程中也會配合修正時候把它放進去，年度計畫一定會配合每任新長官。

問：很多地方醫院都是屬於衛生署管的，那中程施政計畫會與這些地方分支機構有關係嗎？

答：在醫院部分衛生署有一個醫管會「醫院管理委員會」，它管裡底下 20 多家的醫院。醫院它本比較屬於行政部分是比較少，比較屬於營運或專業部分，有一些公共衛生政策也會透過醫管會要求所屬醫院配合，公家的醫院基本上扮演公共衛生的角色任務，它不僅是維持醫院正常營運，有時候爲了公共衛生上的政策任務就會不惜成本去辦理。

這原本就是有一個管考機制，中施政計畫裡就會有很多個案計畫，把這些個案計畫匯集起來變成中程施政計畫，除了個案計畫還有年度施政計畫，今年 2 月 12 日衛生署有針對個案計畫去做評比，研考會對於年度施政計畫部分會去做紅、黃、綠的評比，個案計畫就會去打分數，如：優等、甲等、乙等。

問：貴單位計畫書內容是企劃處寫出來的嗎？

答：也不能說是企劃處寫出來的，應該是各個級處大家一起寫出來。各級處會就他們的方向提出來如何去推動，企劃處就會把它彙整成中程施政計畫書。

問：企劃處或是署長會做什麼措施、訓練，讓各單位參與時能比較了解情況？

答：衛生署會舉辦署內中程施政計畫計畫訓練，單位會匯集管考同

仁，邀請署外專家來教導他們計畫要如何擬訂，指標要如何訂定，這些東西都會納入例行性業務來辦理，每年都會辦一個梯次或二個梯次。

問：署裡面同仁參與的心態是如何呢？同仁有什麼反應呢？

答：推動計畫原本就比較屬於單調，需要一些文筆書面或是要去蒐集資料，性質屬於從頭開始的工作會讓人覺得比較煩，如果資料蒐集完後後面事情就會比較順手。如果一個新進同仁可能會比較不知道如何處理，如果你做過一次或是資深同仁、長官在旁協助，一開始處理會覺得很煩躁，事情很多做不完，不過如果把它處理完會覺得很有成就感推出一個計畫。

問：地方署立醫院主管會來參與中程施政計畫嗎？

答：衛生署跟衛生局每二個月會在署裡面開一次會議，這是中央跟地方衛生機關一個互動。每一季衛生署跟所屬醫院會開一次聯繫會報，平常就會利用這樣的平台，中央與地方的資訊交流，如果地方醫院有什麼問題都會反應。

問：其他部會反應編列時間上會覺得很匆忙，貴單位也會這麼覺得嗎？爲了配合總統選舉，大概只有兩、三個月時間，這段期間就要一直不斷的開會。

答：你講到一個重點了，因爲選舉完才會知道新任總統是誰，計畫需要適時的做調整。如果時間上能在寬裕一點，不管對於各個部會或是署內同仁壓力會比較不大，中程施政計畫是一個機關內非常重要的計畫，通常都會花比較時間去擬訂，每一個承辦人員這段期間並不是只有這件計畫要處理還有其他工作要做，所以承辦人員都會被操得很累，每天都會很晚下班。

問：時間上還是覺得比較匆忙，7月就要交草案到研考會，520才會公布內閣，不到二個月時間。

答：像最近這次計畫就會 hold 著，讓新的署長看有沒有新的意見。

問：總統的 414 項政見，貴單位分到幾項呢？

答：衛生署分到 87 項。

（訪問者：真的算滿很多項，那中程施政計畫真的要做很大的方向調整，很多都是當初開出去的政見落實）

問：研考會提供的幫忙足夠嗎？

答：衛生署一直都會與研考會做聯繫，有問題都會直接請教他們，只是這個時間真的比較匆促。新的署長剛上任，不管是衛生署或是其他業務單位都還不太了解新署長的施政理念方向，署長新的理念建議下來，衛生署業務單位就還要花時間去擬訂修正，要這麼短時間內把東西弄出來真的很趕，這點真的可以建議一下研考會，不過我想他們會這麼做是爲了配合預算這方面。

研考會這次在內閣改組後，對於中程施政計畫的部分好像有開一個內閣首長、副首長的共識會議，在會議上強調告訴新的首長、副首長關於新擬訂的中程施政計畫要如何去做，因爲很多新的首長、副首長是來自學界對於行政不是那麼了解，透過研考會這樣的介紹，讓他們回來轉達有關於研考會和院長重視哪些，衛生署部會也要去加強哪方面，有這種概念也是不錯。

問：換了新的署長後，中程施政計畫有再做修改嗎？

答：後來新的署長○署長，他也沒有再修改。衛生署本來在訂的過程就有分每個機關的使命，這個機關存在的價值，願景部分是衛生署未來四年要達到的境界。

問：貴單位現在想要達成的願景，如何結合各個單位本來要做的計畫，有些計畫本來就是長久以來例行性的，原本就沒有這些願景，那如何將這二件事情做結合？例如有個願景是「延長壽命」，當時各單位沒有 focus 在「延長壽命」這件事，那怎麼去幫它們

做結合。

答：因為衛生署從事的就是跟衛生有關係，不管說任何一個單位所提的措施、策略或方案，不管好還是不好，這個計畫嚴謹或不嚴謹，它的方向都是會希望民眾健康，既然是民眾健康部分就會帶到長壽這部分了。只是說這麼多政策裡面，經費是有限的，你是要先推動哪項，明年要推動哪項，這是比較有優先順序選擇考量的問題，這也是要看每個署長在位時想要做的是哪方面，因為每個署長想做的是不太一樣。像早期的詹啓賢署長他是醫院出身的，他就想要改善醫院方面，病人在醫院待床率或等待率。後來的○○○署長他曾在慈濟醫院服務，他就非常重視民眾的慰講部分。像侯勝茂署長他就比較重視病人的安全方面，每個署長重視方向都不同。

問：這些署長的施政方向會在上任時就提出嗎？

答：不會直接說出來，但會慢慢的顯像出來，讓衛生署的知道署長他關心的部分。衛生署現在的長官比較少從原本體系來擔任的，有些都是從外面、國外、學界選來擔任的，剛開始進入衛生署整個行政體系，新任署長的腦袋需要想一下他要做的方向是哪方面，一個長官剛到一個新機關，會有他想要實現的目標、理想。

問：二個月內要寫出一份計畫書，副處長是甘之如飴還是覺得很辛苦？

答：這是應當要做的事情，是份內工作啦。

問：各個局處都有原本既定要做的事情，醫院也是有自己營運方針，如果研考會不丟下這件工作是好事，還是丟下這份工作是好事？因為其實看到的很多都是辛苦面，有從做中程施政計畫書中獲得額外好處嗎？除了剛剛所提的可以坐下來好好想一想未來目標。歷任署長在做中程施政計畫應該會好好思考，他會因為中程施政計畫去改變原來的想法，還是利用中程施政計畫去指引大

家他的想法。從其他各部會聽到，每個首長有他自己的想法，有一些會寫在中程施政計畫裡，目前的感覺是不做中程施政計畫還是會有這些想法，那為什麼還要寫中程施政計畫。

答：這是我個人看法，人家會講 2010 年白皮書，結束後又會有 2020 年白皮書，為什麼這樣子呢？基本上是希望有一個引導他們往那邊走的目標方向，要知道目前這個狀況，譬如說身體的健康：牙齒、視力、運動方面等，去檢視目前台灣民眾的健康狀況，那往後幾年經過環境變遷關係，到了四年後、五年後或是 2020 年，衛生署會遭遇哪些問題須要採取哪些措施，大概會有這些功用。現在講的是四年後，那如果 2020 年就是更後面要做的事，那四年短期部分，我在這一任四年裡，我大概是要做哪一些項目，就會把它列在裡面，中程施政計畫裡面一定會包括每一個單位例行性要推動的業務，這是無法避免的，例行性的工作一定還要繼續做，那除了這些外還有你想要展現比別人突出的做為納進中程施政計畫裡。

問：剛剛提到有些計畫就是原本要做的，那會不會在擬訂衡量指標時，就是拿原本在推行比較好的計畫？因為計畫書本來就是會審核的過程。

答：事實上是都會有這種狀況。因為每一個單位在訂定指標的過程，他會考量很多種因素，有的會比較重視業務推動方面，他會去看訂定的指標在業務推動方面是比較有意義的，不過這個有意義的事情搬到個案計畫、年度施政計劃或是中程施政計畫來看，對他就會有壓力，會有壓力是因為他沒有達到指標變成紅燈或是不及格，在訂定上就會有這些顧忌，但是管考單位或是其他學者專家就會有不同看法，他們會認為你們訂的這些是沒有挑戰性的，這些做就都會達到，目前在單位部分，他們會希望這些最後會變成產出型的指標，這個指標部分不是沒代表意義，但也不要都沒有挑戰性，看到不好的指標，像是只有過程的指標或是只是數量的呈現，都會要求要做修正，或是署務會議上署長就會提出指標

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

來討論再做更換修改。

訪問單位：行政院國軍退除役官兵輔導委員會

訪談對象：○○○科員、○○○科員

訪問者：黃朝盟、李俊達

訪談時間：98.04.21 日星期二

問：請描述貴單位中程施政計畫的訂定過程。

答：我就由民國 94-97 中程施政計畫來說明，中程施政計畫分成二個大區塊，中程施政計畫最主要要先決定策略績效目標，先把策略績效目標訂出來，退輔會就是照顧退伍軍人，俗稱為榮民，五大核心業務是：就學、就業、就醫、就養和服務照顧。退輔會以這五大業務請院管處訂出未來四年的策略績效目標，策略績效目標訂出後在由主任委員主持的業務會報，研考會把中程施政計畫的原由說明把未來四年的施政願景提到業務會報討論，再由主任委員裁決確認退輔會的策略績效目標。接下來再由策略績效目標訂出未來四年的策略績效衡量指標，再配合中程施政計畫的架構整合起來，由秘書長來統合，主任委員在各願景策略績效目標做裁決，其他實質的細節都由秘書長來主持。

問：各單位參與中程施政計畫的情況如何？

答：每個單位都有一個負責中程施政計畫的綜合承辦人員。綜合承辦人員必須

保證讓各業管處忙的時候還能訂定中程施政計畫。退輔會的精神是採取參與管理，由各業管處保證中程施政計畫讓各業管處的主管知道退輔會要訂中程施政計畫，業管處的核心業務確定核心業務未來四年的中程施政計畫再把它結合起來，我覺得行政院推行這個計畫最大的問題是人員的參與度不足。

問：中程施政計畫訂四年的計畫、四年的目標，萬一寫出來的計畫做不到，影響應該會很大吧？

答：退輔會的業務比較屬於常態性，雖然是照顧退伍軍人比較行之有

年沒有接觸到政治的業務，像退輔會中程施政計畫訂出來，退輔會很少有中長程的施政計畫。

問：高層會不會提供一些想法要業管處做嗎？

答：高層有時候也是會有一些想法，但是結合到施政計畫裡也是常態性的。有時他們的想法比較屬於政策性的東西，他可能沒有辦法放到政策裡面。

問：如果想法沒辦法放進計劃，高層的編列不就無法實現嗎？

答：我的做法是這些區塊我守著，有些創新的東西就牽涉到組織結構的調整。例如退輔會在探討安養機構的問題，現在榮民的平均年齡差不多都 70-80 歲，那再十年後會逐漸凋零，會不會面臨將來無人可進住。有專業的資源但沒有發揮預期的效果，在行政院的立場上就會把資源收回去，爲了讓這個區塊有存在的價值，退輔會必須做整合，在整個中程施政計畫裡，沒有把它放進去。

問：中程施政計畫在退輔會的運作有沒有實質的影響？

答：當然是有。中程施政計畫裡有績效指標，年度結束就有年度績效指標，只要經過評估一定有它的成效，這個評估結果一定會送到行政院，他們一定要看到你的成效。

問：關鍵指標是各單位自己訂的嗎？

答：各單位自己訂然後再開會確定是否是關鍵指標。研考會是把關鍵指標訂在那，至於是否爲關鍵指標就見仁見智了。不只退輔會部會其他部會訂出來的關鍵指標都不一定是 100%準確的。如果是關鍵指標達成度一定很困難，沒有一個部會願意把達成度困難的指標報給行政院，報給研考會的東西基本上都是揚善隱惡。

問：關鍵指標是否可以達到核心工作嗎？

答：這些東西嚴格來說也算是退輔會的工作。退輔會的工作都是常態

性的，就是關鍵指標的業務。例如：每年多少退伍軍人到大專院校，另外再提供獎助學金，除非是有創新的東西，如果沒有就是屬這些業務。

問：如果有跨業管單位的東西是誰負責呢？

答：這部分是由秘書室做整合。退輔會的業務剛好和其他處室不一樣，退輔會幾個業管處就是掌管退輔會的核心業務，一處是服務照顧，二處是安養，三處是就學就業，四處是農民機構，五處是工業工程。有兩個不是退輔會核心業務，在退輔會的中程施政計畫裡面是沒有把這兩個列進去，一處是醫療，二處是海外退伍軍人。所以退輔會比較沒有跨處室的問題，比較有跨處室就是服務照顧，這是一個比較有涵蓋各個面向的。退輔會訂民國 94-97 年中程施政計畫的時候服務照顧就橫跨很多個面向，其他的業務就各自有績效目標，這部分其實還可以在整合，將來行政院做組織改造退輔會業務可能會做一個業務的調整。

問：過去到現在貴單位中程施政計畫和預算之間的關係是如何？

答：退輔會中程施政計畫裡面多是常態性的業務，扣除一般經常做的業務裡面，有一些屬於業務對象的業務。行政院框給退輔會四個年度的中程概算裡，退輔會有計畫都可以從中程概算裡納的下來。目前計畫和預算是配合的起來，目前的計畫都在預算內去完成，還不至於產生預算排擠的問題，可是列入中程施政計畫裡在編列預算時是優先編列。

問：你們有一個「聞聲救苦」政策是放在中程施政計畫裡，但它是新的計畫，預算是從何而來？

答：這部分沒有在原來的中程施政計畫裡。「聞聲救苦」政策是配合行政院。行政院的一個口號，各部會都要裝飾原有業務再套進這個名稱，但是這些業務各部會平時都有在做了。「聞聲救苦」就是傾聽民意，退輔會每年都要辦榮民座談，傾聽他們的心聲，這

個本來就有在做了，所以沒有重新編列進入中程施政計畫所以也不會有預算的問題。

問：中程施政計畫裡的事情其實原本貴單位都有在做了，那現在多了這個計畫有什麼好處嗎？

答：好處是績效管理。研考會的施政績效管理分成兩個部分，第一個是整體施政績效評估，第二個是個案施政績效評估。早期沒有績效評估，就是屬於個案施政評估。從民國 91 年到現在就用整體施政績效評估，就是策略績效目標訂的年度衡量指標有沒有達成或呈現給民眾，他們看到的是一個部會的整體的績效。

問：中程施政計畫對於榮民有什麼影響嗎？

答：退輔會照顧的是特定對象。所以中程施政計畫下有些部會常更改，有些則屬於常態性。特定對象退輔會長期在照顧，所以已經有退輔會的運作模式了，在中程施政計畫下比較沒什麼感覺。

問：中程施政計畫對內部的影響？

答：內部的影響當然是有，多了一個考核他們就一定必須去完成計畫。年度結束的時候就要做績效評核，有督促的東西一定有成效，計畫執行考核，有考核一定會有影響。

問：有個別人員的獎懲嗎？

答：退輔會有和人事處做一個結合，人事處前幾年有在推績效獎金，後來改做績效管理。人事處每年會請各業管處訂績效管理，這個績效管理將來會呈現各機關的績效和考績做結合。在訂績效目標的時候需要配合中程施政計畫和年度施政計畫結合在一起。業管處有年度施政的東西和中程施政的東西，他們有含括進去所以原則上有結合起來，但是否有達成實質上的效果我就不確定了。

問：指標是他們提報的，那達成度應該很高吧？

答：各部會應該不會報達不到的指標，所以基本上除了無法抗拒的因素一般而言各部會的績效指標達成度都會達成一定的目標質。但人事室的考核項目不光是這些，還有其他的面向，例如預算執行度之類的。以退輔會目前中程施政計畫的執行度都有達成一定的目標。但這兩年改燈號，如果達成我就未必會給綠燈，因為你們訂的目標過於保守，我會給予黃燈。當初爲了可以達成目標質而訂了過於寬鬆的目標質，每年做了施政績效評估的結果最主要是在於可以修正，可以做績效管理。評核超過 120 種的東西，退輔會都會界定爲是否要衡量修正下個年度的衡量指標。因爲今年你已經達成那麼高，明年再考量做修正，若未來還是超過那麼多，我還是會給你黃燈，因爲去年我已經叫你修正，但黃燈不是代表你目標沒有達成，而是你目標有達成，但績效還是有提升的可能。

問：研考會依據什麼來評分？

答：研考會每年會請學者專家，但這些學者專家也不能完全掌握各部會的情形。他們就是以各部會現有的資料報給研考會，然後他們在去觀察的情形，因此變成他們有時候在做施政績效評估的時間剛好部會發生重大的意外事件，他就會列爲扣分的依據，他只能從這裡做依據，因爲以各部會交出去的資料很難找到扣分的依據。任何一個部會在報績效資料的時候都儘量不會把缺點寫出來。研考會都會有些資訊落差，若他不經過行政院來評而由各部會互評可能結果會更客觀。我通常都不會報太高的分數，我擔心會和民衆的期望有落差。

問：如果報那麼低的分數會不會打擊同僚的士氣？

答：不會，黃燈不代表目標沒達成，出現紅燈的機會很少。黃燈代表目標有到但是還有努力的空間。

問：中稱施政計畫的分數對立法院是有影響的嗎？

答：會，所以會把分數看的那麼重要是因爲這一個原因。立法委員都

是從這個方面去看，若這個委員剛好比較關心這個單位他就會比較去了解這個方面，若這裡分數太高，委員就不會注意到會造成落差太高。通常我看到施政滿意度的問卷調查分數有 90 分以上，我都會懷疑他的可信度有多高。

問：高主委在上任之時看到這個中程施政目標是否會提出他的新想法還是沿用舊有的核心指標？

答：他上任到目前是沒有新的指示。

問：高主委理論上是背負一個政治的任務，他一定會從總統那得到一些政見，會不會有一些退輔的政見？例如未來的新兵制。

答：配合募兵制也是未來，國防部怎麼做退輔會就依據指示照顧退伍軍人。

問：募兵制這方面也不能先行在中程施政計畫寫出來嗎？

答：現在是有在探討募兵制的事情，但是這方面是沒有在中程施政計畫裡去表達。退輔會配合中程施政計畫在主委的立場，是讓本會能在未來繼續存在運作下去。之前有學者質疑退輔會是否有存在的必要。退輔會最主要的就是要繼續維持下去對退輔會的榮民提出照顧。退輔會的主軸業務是有在做檢討，但不會擺在中程施政計畫裡面，現有的中程施政計畫的東西其實也是以一些執行面的東西為主，具體的執行面裡面都是以業務面為主。政策性的東西都沒有擺在具體的執行計畫中。例如兩年後要完成什麼，、要做什麼，退輔會都會去執行，但是不會列入具體的執行計畫面，因為會不會完成也很難說。以往的中程施政計畫都要和預算結合，所以有了計畫才能做，但是現在沒有計畫就沒有預算，那要如何把這個計畫擺進去，這是有不同的考量。有些東西是退輔會內部在做，審核結果就是要榮民的滿意度提升，這是退輔會內部的行政作業，組織有什麼的行政調整，退輔會不需要把它放到中程施政計畫裡，他在施政計畫裡面是沒有去表達，在施政願景的陳述

我是不太清楚。

問：願景的陳述是承辦人自己寫的嗎？

答：承辦人自己寫，各業管處要撰擬，退輔會再去做整合。

問：退輔會最主要思考未來功能是在秘書處還是主委？

答：秘書室是比較負責修改的部分，可能也有主委的一些政策性的指示秘書室，再根據這些指示由各業管處提出他們未來的組織業務的調整。主委有些願景可能就是讓各業管處去消化規劃，主委這些想法都要業管處各司其職。在他業務管轄範圍內做他的業務規劃，但是這些規劃也是一個風險，例如你把它歸在中程施政計畫裡，你每年就要做一個施政評估，施政計畫評估要達到好的績效不可能把一些有風險的東西放在裡面，那勢必要放一些常態性的業務也是退輔會主軸性的業務，這樣才能顯現退輔會的績效。因為績效就有獎懲所以不可會把一些較難的放上去，當然主委上任後配合總統任期的願景，退輔會也是有在持續的推動，但不見的是在中程施政計畫裡。

問：新的承辦人、新的制度會不會有比較困難？

因為之前沒接觸所以目前還在了解學習當中。一般中程施政計畫都是配合總統任期四年，所以退輔會規劃都是依據四年來做，例如民國 98-101 年。但是當中有一些模糊期，總統任期是民國 98-101 年，但是退輔會規劃民國 99-102 年，到了民國 101 年總統屆滿不管是續任還是新任未來，又是一個新的方向，那我不就是做了三年的白工。雖然上級是有說每年保留最大的彈性可以做修正，與其這樣不如規定四年然後每年修正，而且這是一個規定的政策加上推動應該是比較好。

中程施政計畫四年施政願景要充分的考量，不然每年修正不就變成初一十五不一樣，這四年訂好以後每年做施政績效評估後評估修正。早期的中程施政計畫應該是在持續穩定下去做局部的修

正。以前如果你的企劃任務結束，民國 98 年完成民國 99 年有什麼特殊原因無法做下去，只要你報研考會也會同意你取消掉。民國 98-101 年結束然後你做民國 99-102 年，這樣就會一個四年一滾，每年的會有新的中程施政計畫出來，然後每年的中程施政計畫都不一樣。每年都修正造成每年的施政都不一樣。當然首長有首長的需求但是退輔會現在是依一個國家政策在做，不管誰來做變動都不會很大。如果首長像舊政時代，最高首長異動那麼頻繁，每年的想法都不一樣造成你無所是從，那沒人敢去訂政策。正常的概念應該新的首長來在既有的架構去探討這個架構，除非他當初訂的中程施政計畫草率，他認為沒有和現有的制度結合如果有結合起來則變動性應該不大。如果每年一個中程施政計畫出來，原來的中程施政計畫還未完成，又來一個新的中程施政計畫這樣怎麼去延續這樣不然乾脆改成年度施政計畫。中程施政計畫就是要有願景，根據願景做未來四年的計畫，配合這四年願景延伸為年度施，政扣除經常性和四年願景做結合。

問：現在每年是否有要求你們要大幅變動嗎？就去年的願景和今年做一樣嗎？

答：幾乎都是一樣，其實根本不需要變動，四年做完然後再每年做調整。依據第一季的施政績效評估結果去回饋修正中程施政計畫，以往大部分都在修衡量指標。若衡量過於寬鬆退輔會就修衡量指標。現在每年變成一個中程計畫出來而且中程施政計畫是個很慎重的東西，現在每年修正各部會根本沒有時間，做到最後都變成一個形式而已。現在做民國 99-102 年很多時候都是只是拿民國 98-101 年來改一改，這樣改可能會造成民國 102-103 年無法連貫。也許當初想好這四年要達成的目標，但現在到民國 102-103 年是要繼續這個目標質嗎？也許當初設定的目標就是要四年計畫完成，那可能民國 103 年找不到目標質了，可能哪個階段完成了正在考慮新的階段，現在每年都做一個年度出來那衡量指標是一直延續下去，以前四個年度完成衡量指標再去做一個檢查。

問：先前有提參與度不足，現在實際參與的人有多少呢？

答：各業管處包括承辦人開會是他們自己開會，各業管處綜合承辦人接下去往秘書資料的中程施政計畫，退輔會訂的策略績效目標給各業管處書面作業，可能沒有經過共同參與。據我所知是沒有經過共同參與，因為業管處都是常態性業務，所以參與不參與都是做一樣的事情，除非是要經過腦力激盪的新創新不然通常都是沒有參與。

問：退輔會算是勢力很龐大也沒有創新的空間嗎？

答：這就是牽扯到認知的問題。任何一個業務都有創新的空間，只是創新出來的東西是否可行，且是否有創新的探討。但是一般來說公務體系多一事不如少一事。

問：你們訂的中程施政計畫是否需要和國防部做協調？

答：一般來說不會和國防部做協調，但是會去了解未來幾年新退伍榮民有多少，根據這個資料來推估未來就職就業人數，可以了解大概需求。

問：首長是否重視中程施政計畫？

答：首長重視又不好做，首長不重視的話又達不到成效，首長的理解度又是一個問題。有時候提出的東西又不一定執行成功，這種東西是一體兩面的。如果一直都是中層階層在學習，高層沒有學習或參與度不足，這個會產生一個落差，落差的結果就是承辦的人員會執行的很好，首長不了解的話他就會推不動，首長不了解這個區塊。

問：是否會辦一些講習嗎？首長會出席嗎？

答：講習一定會辦。綜合承辦人會出席，副總級以上的這個區塊可能就不會來參加。有些首長有學習精神，有些則沒有，首長學習心

態是很重要的。

問：人員的結構是不是都是軍職轉過來的？

答：80%是軍職轉過來，早期還是一批派用的，大部分都是官階的，後來才改為任用機制。軍職轉過來一部分是上校以上，一種是退休軍人，另一種管道是情報特考國防特考。這樣從軍人轉換過來就會有心態上的問題，中央要做什麼退輔會都會貫徹到底，要求的東西退輔會一定都會做，但做出來的東西是否有達到實質的效果就不一定，行政院提出的東西們一定會去結合。

問：首長重視中程施政計畫會影響到計畫推動嗎？

答：首長的重視會影響施政的推動，如果首長重視這個計畫可能會變得很嚴重，但是做出來的東西不見得能執行。因為首長有很大的理想和抱負要在施政中表達出來但是做出來的東西也不見的好，這是一體兩面的東西。他思考提出一些東西，例如聞聲救苦，你現在才探討民生救苦表示你不了解民意，那你訂出來的政策會和民意脫節。研考會近年引進了很多管理的東西，但是用在台灣的行政機構是否有達到預期的結果是要在檢討。美國的很多數據顯示出來的結果未必能客觀顯示實際的情況，那台灣的情況比美國是不是有過之而不及，如果探討出來的數據和現實有落差，那在做政策的話一定會有大的落差。研考會在審核中程施政計畫時間太短，以前四年做一次比現在時間長，現在一年一次時間更短，他有沒有辦法去審核各部會的中程施政計畫就是各部會的中程施政計畫呢？如果是做一個形式而已那又何必每年這樣計畫呢？倒不如四年做一次審查期變成半年，這樣比較有成效，學者要來參與也比較有成效。

問：貴單位是否一開始寫中程施政計畫的時候，請一些學者專家來一起腦力激盪共同討論？

答：以前曾經有想過但是不敢做，怕起了頭後收不起來。退輔會寫這

個東西要有考量因為退輔會要交差。若找學者也要找平常有在做的，不然他不了解也不能執行。這探討要有時間去處理，有些東西不是探討就結束的。各業管處曾經找相關學者請他們來參與把願景和四年的績效目標訂出來，退輔會以前的做法是把這些探討出來再往前推這樣會比較好做，先求出結果再計畫如何達成，這樣是不正確的，但如果一直卡在第一步也寫不出來，那不如在這個框框去探討。

問：中程施政計畫比較多是同仁在做，高階層科長實際負責的是不是都很少？

答：幾乎都沒有，參與度根本就不夠。因為是常態性業務所以平時就是要做的，所以他們覺得沒什麼。基層在推就很難推的動，如果現在這個業務有高階主管規定定期開會，這樣的成效才会有。在訂中程施政計畫的時候就要把風險拉進去，整個中程施政計畫裡不能沒有風險，要評估有什麼政策的風險。

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

訪問單位：行政院消費者保護委員會

訪談對象：○○○簡任視察、○○○專員

訪問者：王俊元、張筵儀、李俊達

訪談時間：98.04.27 日星期一

問：此計畫是想要知道各部會的規劃能力，主要是看各部會的中程施政計畫，大概一般部會是民國 94-97、民國 98-101，那貴單位訂定中程施政計畫過程是如何呢？

答：消保會基本上是根據研考會的作業手冊操作，要先組一個小組擬訂使命和願景，基本上消保會大概是朝這個方向，不過實務操作會跟研考會規定有一點彈性上調整，譬如說剛開始擬訂的時候，會根據總統政見、行政院重大決策、部會裡面施政理念等來擬訂施政願景，消保會業務單位做法是會先去討論什麼樣的願景比較符合然後在報告給長官，小組先討論確定第一次，消保會以幕僚作業做初步規劃在提上去，消保會提的是不是適合未來四年施政計畫方向。

消保會比較特殊是消保會沒有所屬機關，所以消保會在訂中程施政計畫不像其他部會有所屬機關比較複雜，消保會請業務單位根據中程施政計畫架構，研考會有規定一個施政計劃架構，它的願景、相關資源、問題、策略目標等，相關部門同仁都有受過這些訓練，對於這些也有相關推動經驗，開始擬訂時消保會就會把這些給各部門，根據整個施政計劃架構請他們提出自己的資料，然後再做匯整開會討論，這樣開會的時候比較有東西可以做討論，比較不會一開始開會就只談空話的東西，長官在主持會議時大家可以就各部門提出自己的業務方向，他們認為未來的目標，長官做一個總結再來指示做修正，初步資料匯整以後在去開會，開會完再去做修正，消保會這邊在去做核定整個中程施政計畫內容。

問：有一些使命、願景是由業務幕僚先去做大概的樣子初步討論範本，那這些送到主管會議會被修改嗎？修改幅度會很大嗎？

答：這些還是會被修改。剛開始是幕僚作業和匯整相關單位意見，實際上討論的時候屬於比較綜合性的討論可以充分溝通，有時候會比較大的修改也會參考幕僚當初所訂的方向去做小幅度調整，像這次民國 98-101 年，我印象中是比較參考幕僚的意見去訂上面長官覺得可行的，應該是說這次比較參考幕僚初步提的意見以「發揮督導統合協調機能，共創安全公平消費環境」為施政目標。

問：中程施政計畫是要配合總統任期來做調整，研考會要求中程施政計畫要去落實總統政見或行政院重大決策，以一個制度來看參與整個啓程的中程施政計畫，政黨輪替有什麼影響嗎？或者不一定是政黨輪替，也許是部會首長替換，如果首長也是同一個政黨，那政務官、事務官之間的策略思維要怎麼連結呢？

答：這是比較複雜的問題，我大概初步描述。第一個是政黨輪替，最重要的是各部會會受到行政院、總統施政的影響，總統的政見和行政院重大決策有調整的話，中程施政計畫一開始的願景、使命、環境情勢分析、優先發展課題等，這些部分就要調整，比較明顯就是「兩岸」和「節能減碳」議題，我認為普遍都會納入民國 98-101 年中程施政計畫。因為總統和行政院政策很多，一般來講各部會就會挑選屬於自己的挑到施政計畫裡，有些東西比較普遍的，像剛剛所說的「兩岸」和「節能減碳」議題，這些跟相關部會有關就會挑進來，做他可以做的部分。

當初民國 94-97 年中程施政計畫，大部分都是我寫的，不過時間有點久了不太記得當初政策影響程度有多大，基本上比較不會觸及剛剛所以談的「兩岸」敏感話題。當初寫的是第一版，好像沒有嚴格要求，他只有一個原則，政府重要政策要納進來，自己的重要施政目標要納進來，我有點忘記總統政見這項有沒有了，可能還要回去翻一下，當初就是在這些基本議題下去寫，沒有很嚴格去限制要從哪個方向去寫，但是政黨輪替之後，因為政治環境也不太一樣，消保會這次第二次的中程施政計畫就有大幅的修正，最大的原因就是受到政治和經濟的影響。

問：上面政治有所轉變下面的政務和事務之間怎麼協調，政治要轉向很快，那事務部分要去如何適應變遷，貴單位裡面有什麼機制嗎？

答：我認為事務官適應也是很快，除非政黨傾向很明顯。我認為大部分事務官，上面交代什麼他們就會去做，即使私底下有小抱怨，交代的工作還是會照做，應該不至於個人的思維影響到工作上。政黨輪替對於行政上的指導或是規劃上影響，我個人感覺是還好，我覺得沒有很大影響，消保會也是就新的議題做新的規劃，重要的是說你給予這些東西多少資源、多少回應。像馬總統上任強調「弱勢關懷」這些社會爭議議題，你要落實施政裡面就要有多少資源投入，消保會不像內政部的社會司專門在做這種事，勞委會做藍領階級勞工或是就業服務，不像內政部社會司這種部會直接可以做，變成是說在消保會業務當中將這些項目納進來，對於「弱勢」部分消保會就加強宣導，特別注意婦女、原住民這些弱勢族群，特別開放這些課程，這都會反映到消保會中程施政計畫，消保會當初有這樣的願景就會有相對應的行政作為。

問：如果消保會的思考方向跟過去不一樣，像「兩岸」、「節能減碳」這些思維落實到行政機關裡面，過去都沒有很深入的兩岸思維背景訓練，或是對於兩岸的認識，如果突然有一個新的方向，行政機關對於「兩岸」、「節能減碳」這種新的原新科技，如果同仁都不熟悉，有什麼方式讓他們有能力去做這些策略思維？

答：怎麼把政策把它轉成大家可以接受，重點在業務因為大家都不熟，最主要當發生這些議題時，你怎麼把這些觀念去參考國內外資訊把它轉到會裡可以操作的資料。在這樣議題上，我和組長就會去思考，這些東西怎麼落實到施政，以消保會來講「節能減碳」、「兩岸」議題都不是消保會直接的業務，但在大政策底下消保會還是要有所為，執政黨交辦的消保會還是要設法去回應，設法把它放進來，解釋這些兩岸環境，思考節能減碳能做到哪個程度，參考文獻互相溝通討論，消保會是屬於比較教育部分。「兩岸」問題消

保會就會透過消保計畫納入消保會的消保計畫裡，消保會的消保計畫涵蓋 26 個中央主管機關、25 個機關政府，把這些項目納入計畫要求主管機關去推動，在計畫裡就擬訂相關機關要去執行，執行後消保會就定期辦檢討。環境的部分怎麼樣改變消費行為，消費對於環境的造成影響，消保會鼓勵綠色消費，鼓勵消費者不要購買污染性高的產品，因為消保會是政治機關所以把它訂在消保計畫裡面要求相關部會去訂細部執行，一、二年內就要去推動，消保會就會去看執行狀況。以消保會的立場，怎麼把相關政策落實進來，透過消保會行政執導方式，政策推動督導行政角色要求各機關去推動相關計畫。

問：會依據政見或重大政策方向去成立新的計畫嗎？還是拿既有的計畫填進新的計畫呢？因為訪談過其他部會，他們是把原本在做的計畫在納進底下。

答：剛剛所說的消保計畫是一個非常大的計畫，有些大的計畫修正時會再加入新的相關工作項目，其他部會會不會因應這個在去做大計畫，我就不確定了，如果是有必要的話應該也是可以。

問：消保計畫和中程施政計畫之間連結關係如何？消保計畫已經在推動了，然後把消保計畫納入中程施政計畫拼湊成中程施政計畫。或是因為有中程施政計畫，有了這些願景、使命，我需要做什麼調整連同消保計畫也一起修正。

答：中程施政計畫是針對本會，消費者保護計畫是中程施政計畫裡其中一項消保會要推動的，消費者保護計畫是針對全國消費者保護行政機關執行項目非常大，性質和中程施政計畫不一樣，中程施政計畫的願景要推的東西，利用現有計畫在定期增修消保計畫，相關項目納進去後就要求各主管機關配合執行，消保計畫是消保會在推動業務時有個行政作為。

問：政治環境變遷，會裡面考慮兩岸之間消費愈來愈開放，消費糾紛

也會愈來愈多。兩岸消費糾紛若愈來愈多，牽涉到利害關係人也會變多，會裡面在做中程施政計畫時，有考慮政策相關的利害關係人，如：立委、民眾、相關部會等。

答：討論是一定會有，思考角度和範圍只能就會裡面想到去談，剛剛提到的兩岸議題是因為政黨輪替才敢這樣大膽去推。在推行時曾發生一件事情，政治還是兩黨在對立，行政機關在推兩岸議題在立法院容易被質疑，消保會根據中程施政計畫在訂衡量指標、績效指標，有關兩岸的衡量標準很不容易，消保會訂了建立兩岸消費爭議處理平台，它的衡量指標很難去衡量，消保會是訂了相關單位如何協助台灣人到中國大陸消費時發生糾紛，另一個是大陸人士來台灣旅遊發生消費糾紛如何去協助，在野黨看到這個就特別去攻擊，為何特別優厚陸客來台，為何在衡量指標特別訂這項。應該是說突顯這個議題，文字上沒有那麼適當，當初消保會可能沒有考慮那麼仔細，它的策略績效目標是設定在兩岸，所以就沒有美國、英國其他國家，為了兼顧兩方面，消保會去他們來這個機制，這個是兩方平等對待機制，但是有心民代就會挑這個議題來檢討攻擊。

問：如何說服民代、立委接受兩岸購物糾紛衡量指標呢？

答：衡量指標其實兩邊都有不能只挑一邊，雙方應該平等對待處理，我是覺得這情形意識型態佔比較大，這問題總覺得是大政策下所延伸下來的問題，每個機關的表現出來的衡量指標可能都是站在自己角度去思考，你的利害關係人考慮的夠不夠周嚴，消保會當初擬訂時覺得是雙方平等對待，消保會是以消費糾紛處理角度看應該不會有問題。像這次 101 大樓附近工程意外，消保官馬上去處理，看起來像是公安意外，不過意外後的行程中斷、保險、住宿等這些都是消費問題。

問：其他國家遊客來台灣發生購物糾紛就沒有類似這樣的平台機制處理嗎？

答：就是一般平台，可以多種管道，在國內收到消保會都會處理，不管中央層級或地方層級，消保會曾經處理過日本、香港、菲律賓遊客的消費糾紛，國人到其他國家發生購物糾紛，消保會就會請外交部或觀光局協助處理，像最近墨西哥豬流感，外交部有發佈旅遊警示會有類似這樣平台的協助。

問：公安旅遊意外媒體報導對於單位會不會有影響？

答：消保會會看主管機關處理狀況如何，這是一個團，如果比較大的全面性的，消保會會主動處理，因為這是一個團消保會就請主管機關去處理，一般來講旅遊部分有一些旅遊安全機制在執行，旅行社看它是不是中華民國旅行業品質保障協會會員，旅行業屬於特許行業需繳保證金給品保協會，如果旅行業倒了，品保協會可以拿這一筆保證金去處理意外，有這樣的機制在運作消保會就比較不擔心，除了全面性的話消保會消保官就會介入處理。

問：上面政策思維模式想要做兩岸開放，事務層級沒有很強的意識，進度沒有跟上腳步，除了獎懲、考績這些還有哪些機制可以去執行讓事務層級達到原先預期？績效衡量指標都是部會自己討論出來的，不管是產出型或百分比，有二種情形：第一種是球員兼裁判、第二種是柿子挑軟的吃。不可能會訂自己達不到的績效，自己說自己績效不好，所以大部分機關訂出來的績效不見得是自己預期的績效，具有挑戰性的績效指標。不管是利害關係人或政務官層級原本期望的績效做出來，但是滿意度卻沒有提高。

答：雖然說可能跟事實上有差距，至少機關還是配合目標往前推進，能推進的多或少每個機關狀況不一樣，我相信機關都會盡量朝這個方向去配合，是不是完全符合就很難說了。

問：如果沒有符合績效指標或滿意度是否有管考機制嗎？

答：在中程施政計畫裡就有一個管考機制，績效指標是綠燈就有獎勵，黃燈是還需要檢討討論，紅燈就可能要記申誡了，他會請各機關

填報獎懲情況。

問：懲處方式考試院他修法方向不是一定依照考績訂是多少分，至少有優劣排列。

答：這是對於公務人員要求，公務人員素質應該不太差，他會盡量以他能做到程度去努力，有些績效指標沒有達到並不是他的問題，可能是一些其他因素，如申訴案件的結案率，結案率他希望每年能達到 80%或 90%，但是結案率這種東西掌控不在消保會，有些案子處理很複雜，業者不願意去配合政策協調，申訴案件處處理也不像司法審判，審判誰對誰錯就結案，行政機關居間做協調，達到雙方面滿意最好，即使你結案了不一定兩方滿意免強接受，或是業者不願意配合只好打官司，消保會是行政機關也沒辦法做司法審判，申訴調解沒有辦法達到和解就只能司法訴訟解決，這也不是承辦人說要達到 90%就達到 90%，這要看案子容不容易達到，如果因為這樣連續二年紅燈而被記過，這不是他的責任。以預算方面來看，這不是會計的問題，這跟業務單位有關連的，預算執行率沒有達到目標值，會計又不是執行預算只是負責管帳。覺得不要訂太死的東西，有些事是執行上沒辦法掌控，真的要被記過是比較難，除非是重大行為上，不然他只是承辦業務依照他的工作程序。

問：如果沒有這樣訂目標值，達成率會不會比以前差？

答：基本應該是不會，還是有一些考績制度，這一項目他表現不好，雖然沒被記但是有年度考績，還是會參考一些實際表現，除非他有很明顯行為上缺失，或是該作為不作為。

問：如果中長程施政計畫裡為了達到績效指標部分，透過獎懲與個人考績效果會不會比較好？

答：我覺得獎勵就好不要有懲處這部分，我覺得懲處意義不大，就我剛剛舉的例子，不是我不願意做是這個制度環境，如果確實是你

的不作為，有年度考績就夠了。

問：中程施政計畫裡或行政機關有針對單位或組織做獎懲嗎？

答：針對主辦業務或主管，目前考績制度都是針對個人沒有針對部門。

問：績效分個人績效或組織績效，有時候是你個人績效很好但是組織績效不好，做獎懲制度反而是懲罰個人不是組織，這樣制度就不公平了。以前中華電信還沒民營化之前，他們是很注重整體績效，民營化之後反而重視個人績效。

答：組織績效現在是用年度施政績效來評的。組織內很多個人，多少個人績效才能影響組織績效。

問：剛剛提到績效指標很多人都可以 100%達到，但是整體出來單位的施政滿意度很差。

答：這是二個制度。年度施政績效就是把個人或部門績效跟組織績效併在一起，根據施政衡量指標有到主管業務部分設定在部門和執行人員，把這些綜合起來就是施政績效報告，研考會在評機關的績效，施政績效燈號就是針對個別部門和執行人員，合起來的燈號總績效就是機關績效。這就是中程施政計畫裡的細分每一年度，每一年度執行完之後，差不多每年三月會擬，今年就擬去年的施政績效報告，今年差不多各部會都送出去了。這就是根據中程年度計畫執行狀況再去衡量施政績效，施政績效每個部會都送研考會審查，審查後就會訂出每個機關部會總績效。

問：只有部會總績效，沒有以單位第一組、第二組、第三組這樣個別審查績效嗎？

答：在這個績效審查後，就是以衡量指標來看主管、業務單位，業務執行上是這樣，實際運作上才能真正反映機關績效，這個是各機關在訂衡量指標時自己去呈現出來，負責也是各機關去承受成敗，研考會只是透過這個制度把他匯整起來，送到研考會他會審

查，審查也是有影響，每個送去績效都是達到目標值，研考會會看雖然你送上來都是達成目標值 100%，但是指標不具挑戰性或是原本目標值訂太低了，研考會都會複評。

問：開始在設定指標時，研考會不會去評這些指標嗎？

答：研考會也是會提供意見，訂好後在審查中程施政計畫，他會邀請學者專家當評審提供意見修改。

問：研考會提供意見修改指標，如果不修改會如何呢？

答：原則上會改一些，有些機關會對於學者專家的意見，經過內部開會討論覺得不需要再修改維持原本或是需要再次修改，機關有時候會有自己的堅持也牽涉到達成率問題。例如研考會希望消保會做消費者的滿意度，但是消費者滿意度怎麼衡量，我覺得消保官協調的都很好，但是消費者覺得只有拿到一半賠償而不滿意，所以滿意度計算有它的困難，如果機關不願意修改的話，就是要提出他的理由。消保會會針對每年度審查施政績效報告去回覆，這樣提的原因是什麼，要求消保會改正消保會調整成什麼程度，最後原則研考會會尊重你不修改原因可以被接受。

問：會內承辦人會去修改同仁提出來的指標在彙整送出去嗎？

答：這個是要經過小組討論，初步匯整之後要提小組討論，大家在選擇而不是照單全收，重要決策還是長官決定，消保會還是會提出消保會的意見：之前研考會審查的目標值是如何，績效目標值不要訂得太低，這個目標值的衡量方式研考會可能不會接受。

問：中程施政計畫如何與預算做結合呢？

答：它是每一年度會核定所謂中程施政計畫與預算的配合，主計處前一年會核定四年的概算，基本上現在政府預算比較沒那麼充裕，都是維持在零成長或遞減方式，除非你機關有重大計畫經過呈報行政院通過才會在原本框列四年的預算再去調整，我框在四年的

預算要去訂四年中程施政計畫，比較一些新的作為要以專案去申請，申請通過才能納入中程施政計畫，沒有辦法專案或是重大新興計畫沒有經過核准就納進來，這樣納進來就沒有預算，因為預算額度框在那邊，中程施政計畫在擬訂時就會受到預算限制，比較沒有突破性的作為，如果要做新的計畫也是要考慮有沒有足夠的預算，在訂的時候比較沒辦法做新的，只能把現有的納進來作為上再做改進，例如在現有預算上規劃執行對象做調整，或是透過督導相關機關去推動方式，既有的計畫裡涵蓋相關項目，請各主管機關去推動。消保會也可以改變宣導焦點，宣導節能減碳相關消費者保護，利用這樣的方式去訂中程施政計畫，比較沒有大的計畫要推。除非剛剛所提的要以專案計畫去核准，例如某機關他要辦一個國際性的活動，他要籌備三到五年可能沒辦法一下子就納進去，他就要用專案去申報行政院核准，這三到五年計畫可能需要一億預算，每一年大概需要幾千萬，我就要把每一年需要的預算報給研考會、經建會或是國科會三大管考中心，核准下來主計處會在概算上做調整，調整以後有預算就可以納入中程施政計畫，預算跟計畫才能配合，如果沒有預算先做調整，那計畫就沒辦法納進去。明年開始中程施政計畫要用每一年滾進方式，去年訂的是民國 98-101 年到了明年度就訂民國 99-102 年，現在就是要改成這種方式，增加很多行政上困擾，不過我覺得有一個好處是，之前申請通過計畫的可以納進中程或是中長程施政計畫裡，計畫在前一年度經過行政院核准利用這個機會補進來。這個方式有點像是匯整現在事務，目標框列在那邊但是現階段還是受限整個資源環境影響，學規劃或是公行認為這樣訂是沒錯，但是作業上沒有辦法把潛在性想法透過這個計畫表現出來還是受到很多限制，制度要怎麼去改，滾進方式是一種，這太複雜了一時也想不出來有其他方式，整個計畫會愈做愈複雜。

我以前是在研考會做年度施政計畫，所以研考會的事物我很清楚，那時候在做的時候比較單純，現在是把中程施政計畫和中長程計畫併在一起，年度計畫和施政績效併在一起，這樣就比較複

雜環環相扣，所以政策下來短時間要落實到中程施政計畫比較困難，看逐年能不能補進去，比較突破性的是勇於提中長程個案計畫去申請專案經費，例如我要成立國家研究室，沒有經過核准是沒辦法納進中程施政計畫，所以就先行中長程個案計畫，行政院核准後我再分年提現行作業，透過現行作業把經費編進中程施政計畫，這樣的認知會比較簡單，預算是框列的但是因為當年度執行的時候，重大計畫業務需要新的經費但是四年的預算框在那就必須申請額度外預算，主計處做明年度預算審查或是中程施政計畫預算審查，年度預算是行政機關編完之後送給行政院，行政院核定後送到立法院，所以機關他報行政院之前發現有新增業務就要設法提出額度外需求，所謂不是在額度理面的需要新增預算，或是申請稽核預備金，但是第二預備金比較不容易需要條件。預算還在行政院審查過程時就可以透過這個管道申請額度外的新增預算，行政院審查就看主計處給不給預算了，研考會、主計處、主管機關、人事等相關機關提出來的提案做協商，看誰講的有道理，如果有道理就會挪一些經費新增預算，如果沒過就只能原本框列的預算。

問：剛剛提到計畫有沒有前瞻性的部分，中程施政計畫是各個單位彙整起來，會裡面首長、小組或是同仁可以做前瞻性思考，會裡面四年、五年、十年發展的前瞻性，例如你要特別跟行政院做專案申請計畫，由誰來做這段前段型思考。

答：中程施政計畫也可以說是有前瞻性，問題在於最後執行部分被切掉了，前瞻性部分被切掉了，必須要用專案計畫慢慢拉進來，其實它是有個願景，實際執行會有個框架卡住，最後落實在行政作為被現有環境資源框住了沒辦法做大的。至於有沒有人要提前瞻性計畫，如果就個案部分應該是每個層級都可以，有長官指示這個機關要往哪個方面發展，指示訂出計畫報行政院核定後，經費下來之後就可以納入中程施政計畫。像消保會的官方網站當初就是我辦的，另外幕僚長官或是業務單位主管認為需要推動某些東

西需要錢就會去做，業務推動要朝哪一方向，一般以上都會是中階以上主管勇於提出意見，承辦人員心態會比較保守一點。

問：中階以上主管會去思考會裡五年、十年發展嗎？

答：他可能不會考量整個會，他會針對業務需要。

問：整個會裡有誰會去思考、關心部會發展？那如何落實呢？

答：我認爲可能要高階以上主管透過開會方式指示，以前有個案子是要做仿日本國民教育生活中心檢測的監測機構，當初提出來也是上面提出來，內部就開始擬計畫，計畫要有可行性就召開公聽會，那時候還有反對的聲音利害關係人需要去說服，報給行政院去申請這是剛剛所提中長程個案計畫，後來這個案子也沒有核下來。

問：中長程施政計畫這樣的計畫書讓會裡機關同仁對未來四年、五年走向是什麼呢？

答：我認爲是沒那麼明顯。

問：如果未來走向沒那麼明顯，那會裡面有什麼機制能讓所有同仁知道未來四年的走向，可能高階主管想法會落實同仁未來走向，或者基層同仁的想法有什麼機制能讓長官知道他們未來走向？

答：每個機關的組織文化、資源條件都不一樣，這會牽涉到首長的觀念想法，如果首長重視這一塊，他就會去設立一些制度，定期開主管會報知道整個業務的運作狀況，組織大的部會涉及到基層負責的問題，所以他沒辦法細到每一部分都知道。例如有一個重要目標，有些首長會經常的做例行性會議去傳達，前陣子的民生物價問題，首長就很重視這個就會變成機關施政重點，就會利用很多場合去傳達，消保會在這方面會持續注意，有一些重要政策首長需要了解整個同仁的意見，針對這個議題開了好多次會議，請大家表示意見首長在做總合決定，這就是每個首長做法不一樣，在這方面我看到是比較由上而下傳達。由下而上的做法基本上還

是傳達到上面，有時候會開團體性會議，機關大的話要全部同仁參加也是比較難，一般來說大機關都是透過主管會報傳達訊息，我覺得基層的做法還是受到高層影響比較大，有些主管會覺得同仁的意見不錯會報告到上面，例如教育宣導部分，他想到不錯方法就會跟上面報告。

問：一般企業組織來講，策略規劃是希望規劃過程中可以讓整個機關成員知道未來機關組織未來五年、十年能變成什麼樣子。研考會也是希望能做到未來願景是什麼，整個機關團體能朝這個方向前進。對於願景部分好像儲存在機關首長腦袋裡，不曉的透過哪些機制、方式把腦袋裡的東西呈現出來，或是機關首長想得非常天馬行空，底下事務官層級工作經驗有五年、十年，實際執行還不確定重點在哪，中間缺乏思考未來走向。

答：有段節目專門介紹新農業發展，這都是砸大錢做電視宣導置入性行銷，這個概念不知道是不是首長提出來，至少最後首長同意這樣做，我認為這是真的大手筆，幾乎每一集都會把他的理念觀念做出來。有些機關會做這樣政策，這都要經過內部討論上下信念傳達，消保會不確定他是由上往下還是由下往上，不過以我的經驗這都是有可能的，重要是說這中間層級都可以承上啓下，這樣的觀念一定要有人幫你往上送或是往下送，最後會有執行的業務部門，其他同事是協助性質，最後執行成果出來大家就會看到自己做的部分是在哪裡。我覺得要做到充分的溝通、願景的傳達每個機關做法不一樣，但是大概不是那麼容易，業務核心承辦人一定沒問題，協辦人可能只是大概知道，這牽扯到個人目標和組織目標問題，承辦人角色的目的是交辦中心完成，他的心態會比較保守，中階以上主管他們沒有業務，他的工作政策就是在想、思考，所以不需要做細節項目心裡比較沒有壓力，但是訊息傳遞下來承辦同仁壓力最大，他的家庭環境、作息這些東西限制很多，必須在這些東西做折衷怎樣讓各個組織目標取平衡點。以消費券例子，內政部負責的同仁壓力是如何，這也是由上往下，這是振

新經濟方案立法院討論這個特別預算，可以去了解這個業務要花多少時間和壓力去完成。這就是說為什麼中高階主管比較有能力去發起議題，訊息在溝傳達的時候，承辦人員也是會受到其他條件影響。

問：認為中程施政計畫制度要改善的地方，因為其他部會認為時間太趕了，520 總統上任我才知道首長是誰，七月初就要提草案到研考會。

答：制度方面是希望不要先做預算匡列，讓機關能真正發揮他的想像力去訂中程施政計畫，這個問題就是訂出來沒有經費就不知道怎麼調整，前瞻性部分把機關的前景限制住了，我覺得中程施政計畫會提出願景卻實際上落實還是比較慢，我在思考研考會對於這些構想是如何讓機構逐步成長，至於時間問題部分是沒辦法，要讓機關作業包括審查基本程序，當然會有一些影響大家只能拼命做，對於計畫項目之間如何協調配合，實際上做出來的中程施政計畫比較能符合願景，要訂中程施政計畫之前先提比較重要的構想報到研考會，不過這要花比較長的時間先通過主計處審查，我還是覺得受到預算被框列是最大問題。不過現在計畫逐年在調會比較好，制度比較複雜一環扣一環，最後應該是說行政機關在編策略績效目標、衡量指標、衡量標準的時候，能看看是否有前瞻性符合願景，但是一般部會編的都比較保守，編的目標值、衡量質比較像產出型由績效來衡量，我是認為可以多辦教育訓練，最後結果可以突破原來的框框，突破現有制度反應到願景。

問：之前到人事行政局訪問，他們談到過去績效與獎金相結合不會在制度下變的比較保守。

答：一個組織要提到績效就跟年終考績一樣實際落實上都會走樣，這是一個制度一個誘因，這個誘因會幫助業務推動有多大還是會打折扣。我是覺得最後這些獎懲暫時不要訂的那麼死，組織的績效和目標都有一個考績制度衡量，沒必要制度一直疊上去，一直有

其他制度加進去，跟現有制度是否有衝突，執行上有沒有困難、獎勵，有沒有達到實際用意，績效獎金和模範功能有沒有衝突，有模範功能的人就不應該去領績效獎金，能不能同時領，要讓多人領就不能重複。現在有年終考績、組織績效，比較簡單化的獎懲制度不要做得太複雜，太複雜反而造成部會的困擾。

問：制度如何設計出來呢？

答：實際運作由下而上比較不容易，中高階層級他們的目標會比較接近組織目標，如果區分二個象限，每個階層偏左偏右會不一樣，高層會比較偏向組織目標，舉個例子如果消保會要走這個目標所以上面交代下來，交到承辦人可能只是覺得在做一件事情，交辦下來就去做規劃把公文簽上去，比較像基層人員把完成一件工作，在他的能力範圍許可把事情完成，工作跟組織目標關連性可能只是有一些概念，中高階層級會把不同交辦事項做結合成體比較有完整概念，如果是上面交代的事項，他就會記得我交代哪個部門做哪件事情，整個結合起來就是為了達成一個目標，中高階層會開主管會報所以他會比較知道上面要做什麼事情，當我這個部門在推動事情會涉及到哪件事情，我知道是哪個部門在處理就會互相溝通協調。

問：關於剛剛提到獎懲問題，這樣情況下不能罰最底下的承辦人員，因為他看到的不是組織未來，要有懲處應該是中間那些主管。

答：所以中高階層主管責任也比較大，做不好可能就會換人沒辦法升遷，承辦人員也只是把他的份內工作做好。每個人個體都不一樣，有個人自己給自己是要一直往上，發展性、企圖心、自我要求比較強，這方面會比較關心議題。

訪問單位：法務部

訪談對象：○○○科員

訪問者：黃朝盟、王俊元、張筵儀、李俊達

訪談時間：98.05.01 日星期五

問：我們這個研究案不是針對每個部會執行狀況，而是研考會訂這個制度很多年了，因為很多人跟他們反應說沒有他們想的成效。

答：我很不解為什麼研考會現在又要開始擬訂一個民國 99-102 年中程施政計畫，沒有人去反應這件事嗎，以前法務部的概念是民國 98-101 年中程施政計畫，大概是每一年滾動推進，大概民國 99 年計畫下來之前的部分滾動推進，現在就不是這樣，現在又正式叫法務部要訂民國 99-102 年中程施政計畫，實際上這些行政作業還是要再 run 一次。以法務部法務部來講這個民國 98-101 年中程施政計畫剛好是換新政府，所以民國 98-101 年中程施政計畫跟上一次前期的中程施政計畫會發生部長理念不同，部長理念不同計畫內容也會跟著改，因為新政府剛上任大家會有很多的想法和期待，以法務部自己這套來講大家所期望的能規劃的東西就會直接輔導規劃成中程施政計畫，有些計畫是還在架構中、擬訂中、程序還在跑的，以前大概中程施政計畫談的會比較概括性的，譬如說我現在負責提升矯正、檢查業務功能，配合改善這部分法務部在績效策略上就會做一些改善，改善部分法務部就會在中程施政計畫概括提一下預計這四年有哪些廳舍計畫會提，但是民國 98-101 年中程施政計畫的時候就反向操作，把廳舍個案計畫都提出來這是當時的現象。

問：為什麼當時民國 98-101 年中程施政計畫會比較特別？

答：那時候剛好三位次長都換人，他們有一些希望的東西就直接提列在計劃裡面。現在變成民國 99-102 年中程施政計畫又開始下修，據我所了解變成不要提那麼多的計畫，你真正能做到的再提，而不是一股腦計畫都提上來，但是法務部比較不解是中程施政計畫

不像是年度施政計畫不應該每年都訂，現在研考會又弄出民國 99-102 年中程施政計畫，但是這個上位計畫如果預計民國 100 年要推動的計畫，這民國 100 年計畫在民國 98-101 年他也是要依民國 98-101 年中程施政計畫，他在民國 99-102 年也是依民國 99-102 年中程施政計畫，雖然做的事情事一樣但是它的管考機制又有不同方式，這次法務部就會反應說為什麼又要再擬訂一次很煩瑣。

問：我們會幫你建議上去，因為要讓各位了解制度感覺有什麼優缺點未來再去修正建議。

答：其實研考會行政施政計畫系統部分最好用是去看別人的東西，若法務部其他比較不知道的東西可以去參考其他部會的。

問：貴單位如何擬訂中程施政計畫呢？

答：最主要部分在秘書室，他也是一開始先發文下去請各個機關去提報。那時候法務部部會開了三次會議都是政務次長親自主持，業務單位提報出來，不成熟部分再開會討論。

問：中程施政計畫資料由誰來匯整呢？

答：匯整部分就是幕僚單位也就是秘書室。以法務部民國 98-101 年中程施政計畫是由○秘書來匯整。

問：三次會議形式是如何進行呢？

答：第一次會議是比較概略，大家會大概去提什麼是策略目標，這些東西也都是以之前為範例參考再去修正。

問：策略目標是如何產生的呢？

答：我是不太清楚在會議中是怎樣形成策略目標，它會去參考○部長理念和總統政見，從馬總統就職典禮提到的綱要，如果真的要知道如何形成可能要問有參加會議的同仁。

問：目標下面的子計畫是如何形成？

答：策略目標會落實到各個業務單位，由法律事務司去提衡量指標就會回歸到各個業務單位去提。

問：有哪些層級人員參加會議呢？

答：開會層級都是主管參加，資料研擬是承辦人員在擬，可是擬出來的資料在這種政策研議會議都是業務主管參加比較多。

問：「提升性犯罪電子監控」這算是司法保護，這個解釋範圍很廣，選擇家庭暴力、性犯罪這些事情，是由不同單位去選擇他們今年要做的事情嗎？

答：這些都是保護司的業務，這些都是法務部自己部內的像「廉能政府」就是由政風司提出來的。最近也在推行電子監控相關資料，法務部可以如何利用電子監控部分達到司法保護業務，以法務部承辦角度來看，法務部大都是以既有東西去套用策略目標，實際上這個東西很廣，但是以目前在執行中的計畫或是已經研究成熟的東西，我當然是拿這些已經既有的東西拿在檯面上來炒，這道菜我加了味精，那道菜我加了鹽巴，其實也是將我平常工作再加上各個不同東西進來。之前政府提出來的或是現在馬政府提出來的，實際上我業務性的工作都還在做。

問：部裡面有提過類似前瞻計畫嗎？那是如何形成呢？

答：我是不曉得秘書室接獲部長指示怎麼做。以法務部在做廳舍整建這塊，變成說我現在廳舍整建是本來是一般經常性業務，如果要以前瞻性不一樣的就是以前部長對於環境改善是循序在做，但是○部長上任後就不太一樣，他以前在民間團體他就比較不解為什麼廳舍新建要蓋到五年或是十年，以前他在民間團體一個房子兩、三年就蓋起來了，他上任後就非常重視廳舍建設這一塊。如果說政策形成的話變成他大概那邊已經先跟行政院有共識了再交

代下來做，以廳舍改建這個例子來講，這個經常性業務經費是有限的，部長就會先去跟行政院說錢的部分要去爭取，法務部就依指示原本循序的廳舍計畫匯整再去做一個專案計畫提報行政院。

問：各單位每個司有自己關心的事務，那部長如果想要做的事情不在各單位提的就不會特地寫在計畫裡嗎？

答：像剛剛所提的爭取預算這件事情就不會在中程施政計畫裡面呈現，這件事情就會變成報了一個公共建設申請計畫去向行政院申請，他也是針對廳舍建設改善部分，這個的計畫形成就是會變成部長跟行政院有了共識法務部有廳舍改建計畫，指示下來法務部下面部會就會整個計畫提報到行政院，而不是說一般所屬機關依照他的需要開始擬計畫送到法務部審核再報到行政院，差異性就在這邊，至於部長那邊如何形成是院長指示還是部長的想法理念，到了法務部這邊接受已經形成政令就依照辦理，一開始提也是各單位自己提計畫，以法務部來講當然除了經常性業務還要達到 9 項策略目標的共識。

問：這些事情都是各司的工作那把原來要做的事情擬進來，寫中程施政計畫這件事有讓貴單位產生新計畫嗎？

答：應該說這都是依照馬總統政見，當時他提了很多競選政見，法務部就是從政見裡面去找計畫擬訂，還有上任之後推的「廉能政府」才開始修公務人員應遵守的相關規範，這個就是真的頒布下來之後馬上進行修改通過，本來計畫是循序性但是這個計畫就是比較優先、立即化，馬總統一提「廉能政府」施政理念就變成政風室要馬上推出，本來應該是循序性推出計畫，五道菜就要先趕快端出這道菜來。

問：有些衡量指標看起來不太容易落實，例如防治政策加強毒品查緝工作這種指標細項要如何具體落實？法務部底下管這麼多的監獄、看守所，那這些策略指標要如何達到下面落實？

答：依照這些衡量指標出來都是加強解釋，像「嚴正執行法律」就是剛剛所提的加強解釋。

問：這些指標都是各單位依照自己業務去擬訂的指標，什麼會議來決定哪些指標需要用的，哪些指標不需要用的？

答：有三次會議，第一次會議是先談它的目標，第二次會議就去談他的衡量指標。

問：請問你有參加這三次會議嗎？

答：我沒有參加，我負責的是年度施政計畫下面那一塊，不是屬於上游的中程施政計畫，是屬於下游那一部分，我的業務職掌是年度施政計畫這部分。

問：請問提交上去的指標會有人幫你修改嗎？

答：我的施政計畫部分在衡量指標上面是沒有放上進去的，它會放在預算這塊。例如我負責的部分「強化行政執行效能」，目前部裡四年要推的有高雄執行處等，這一塊中程經費需求是沒有放在衡量指標部分裡的評估指標。

問：大部分都是廳舍計畫，感覺名稱和內容有點搭不起來。

答：那時候是有提議那麼明確的廳舍計畫個案名稱不適合在中程施政計畫提出，應該放在年度施政計畫裡提出來，因為在中程施政計畫只是概略提出我要提升行政執行效能，我會去做行政執行機關聽證意見或是改善。

問：這個計畫是不應該放在中程施政計畫裡，因為相關性沒那麼大。

答：它也是算間接只是沒那麼直接性相關。

問：爲了寫這計畫九大標題有很多東西有一點相關係就被放進去，例如「提升檢察功能」需要很多電腦資訊系統建立。

答：希望未來四年以剛剛提到「強化行政執行效能」這幾個廳舍計畫，部長、次長希望能幫行政執行機關解決這些廳舍問題，所以把它放在中程施政計畫，可是中程施政計畫是不是真正能夠強化，好像有一點關連似乎又好像沒有關連性。

問：計畫都會報到研考會審查，審查過程是如何呢？

答：研考會審查過程和中程施政計畫審查過程又是不一樣，他們審查過程是依據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」這是針對個案計畫部分，中程施政計畫部分你提出來需求他不會做實質內容審查，有點像跟行政院掛號說：我這裡有五個計畫案希望行政院能優先編列經費給我這五個案子，我未來有這五個案子要推出來先跟你說這些案子預計要花多少錢，實際上並不是這五個案子都會認可，到時候還要看個案計畫實質上內容。個案計畫部分還要另外推，行政院現在把個案計畫分成三個區塊：研考會、國科會、經建會，各自依所屬單位提出再向主計處要經費，這是我比較熟悉的架構，中程施政計畫架構實際上比較是執行末梢，我比較了解的就是計畫與預算結合這塊。

問：剛剛提到中程施政計畫裡都是既有在執行的計畫，如果要新增計畫要跟研考會、行政院報備。

答：我指的既有計畫，例如：加強防緝防毒，但是實際上談的都是平常既有業務再催的，不然年終考核的衡量指標法務部就達不到，何謂是「嚴正執行法律」它談的內容就是加強防毒查緝工作，這種業務就是重複性執行。

問：這九大施政主軸目標名詞是誰訂出來的？

答：我在揣測這些名詞應該是跟馬總統政見相呼應。這些執行末梢都是法務部應該本來要做的，只是菜要怎麼炒出來要加糖、加鹽巴的不同，上面長官把菜名想出來了，只是法務部食材都是一樣的，都是法務部平常都在做的業務事情。

問：中程施政計畫對貴單位有什麼好的影響或是壞的影響嗎？

答：我是覺得還是要訂中程施政計畫，本來就是要有個上位、中位、下位計畫，其他業務部分我比較不熟稔，如果以剛剛廳舍計畫這部分它在中程施政計畫不應該訂到這麼細部。

問：中程施政計畫並沒有規定計畫要訂到很細部？

答：這是 5 月開會訂的剛好是新政府上任所以會有很多期待，在計劃規劃上我不曉得他們是希望提上去就能被掛號了，業務單位面臨掛上去的東西不見得可以在民國 99-101 年提到研考會個案計畫審議，搞不好四年都沒辦法動到。不過還是要有個目標，我在提升執行上面還是要帶出提升行政執行效能是因為行政執行機關都是諸任的，既有的廳舍不容易被整修所以還是要有擴增建需求，應該帶到這個方向就夠了，但是在下面個案計畫、年度計畫可以依照個案計畫跑的情形把年度計畫確實名稱掛上去，掛到年度施政計畫裡去列管，這樣子對法務部來講是比較容易針對做到的。

這個制度在法務部承辦人員眼中壞處部分不止是法務部其實現在政府思維，因為上位者要對民眾有交代，他在回應民眾觀感時要想得很好，我大概期望做很多事情所以都掛上去，但是不是每件事情都能達到，但是掛上去後從來沒有人去檢討這個東西掛上去什麼時候可以拿下來因為沒有人敢拿。

問：如果計畫指標一直沒有達到就會一直是紅燈那怎麼辦呢？

答：這個沒有放在指標裡面，它只有在預算裡面跟行政院說我要這些經費。

問：要提出預算前面也要有個相對的指標計畫這跟「提升行政執行效能」這一項有關係？

答：對，法務部就看「提升行政執行效能」有哪些指標，它上面寫的部分還是以做的到部分為主。

問：剛剛提到不做實質內容審查可以請解釋一下嗎？

答：不做實質內容審查是說不會去做這些計畫內容實質審查，實際上法務部向行政院說未來要做這些廳舍計畫，行政院不見得全部都會給你，我指的實質內容就是指這個。

問：談到現在還是沒有聽到好的影響，其實很多單位都說沒有什麼影響，不過應該還是有一些好的或壞的影響。

答：壞的影響是檢討的方式都不能拿掉沒有彈性。好的影響是畢竟業務推動也是要有個方向，對於民眾社會觀感談這些至少有依據。

問：對於管理方面有什麼影響？例如：預算、人事、組織等。

答：因為計畫放進去就會順這個情勢跟行政院報備，以法務部廳舍計畫去爭取法院研究所案子為例，法院研究所在林口購地部分是跟國防部協調取得國防部那塊地，法務部就可以跟國防部申明說，法院研究所推到林口是經過行政院中程核定的案子請國防部能支持法務部，以法務部和國防部都是屬於行政院所屬一環，在業務推動方面來是有依循，在預算方面就會順勢跟主計處爭取廳舍經費，因為可以跟主計處說是行政院未來要推的重要執行個案計畫，社會民眾影響比較沒那麼直接，在行政部門還是可以感覺到它的優先順序，今天五個孩子，有一個孩子要去美國深造，你當然也是要協助他。

問：中程施政計畫每年滾動方式，每年都要寫一份計畫這樣會造成貴單位困擾嗎？

答：我覺得每年酌修是有必要的，但是不用到民國 99-102 年中程施政計畫再跑一遍。

問：計畫不是改個名稱，實質上會有差別嗎？

答：也許實質內容沒有差，但是以法務部就下面執行機關如士林執行

處它在民國 98-101 年被列管計畫，那到了民國 99-102 年它也是在被列管計畫，變成說士林執行處接受 2 個中程施政計畫考核。我是不曉得屆時民國 99-102 年中程施政計畫出來後未來考核機制會不會簡化，因為我的直覺是我有二個上位計畫，以前是我四年遵循這個中程施政計畫做每年滾進修正，現在是一個民國 98-101 年中程施政計畫、民國 99-102 年中程施政計畫，再來又一個民國 100-103 年中程施政計畫，如果我這個廳舍計畫到民國 102 年完工，那我就要把這計畫列到三個中程施政計畫在管考上面就重疊了，我不曉的他的考核系統是不是還有不同考核系統去做，我不清楚研考會的管考機制，是不是叫我民國 98-101 年中程施政計畫去登入，要看你當初被管考機制是每年或是每季，登入填報管考機制是不是要用多次會有不同管考層次。

問：這樣變成是新計畫項目寫在舊項目上，萬一寫新項目刪掉舊的項目不就還要去追蹤當時寫的。

答：我也不清楚，所以就覺得很奇怪，應該是舊的不合理要改新的部分再訂。

問：行政院或各部會在做中程施政計畫希望看的是中長期四年或六年，如果說部裡面同仁要去思考未來願景或使命，以同仁來講要提升的相關能力是哪方面呢？部裡面同仁是誰在思考前瞻性問題，如果各個承辦人也要去思考那需要提升哪些能力部分。

答：承辦人員提出來的東西都是一般經常性業務，未來四年或六年要推的東西，法務部被接獲到的都是長官的指示所以這部分在主管層級。部長交代下來，法律事務司司長就要依照部長的理念，未來法律事務司四年要推什麼東西。我這邊下面的執行者也是接受上面的指令，問的這個問題應該是主管階級如何提出來，接獲電子監控這部分指令，業務單位就開始研擬電子監控研究計畫，那監所部分要怎麼做呢，正面收到未來四年如何落實電子監控，那電子監控這件事情要如何推出來是要主管提出來。以廳舍計畫來

講它比較容易被預見，這時候廳舍整建就是由下面提到上面，廳舍部分不外乎是不足夠的地方，不是去租、增建或是再去買地，跟國有財產局去要地，要一塊地後就要去規劃，預估房子用到民國 100 年就不夠住，就要開始計畫民國 98 年開始去找地，民國 99 年報企劃，下面執行者就可以被預見提未來四年或六年目標。

訪問單位：蒙藏委員會

訪談對象：○○○科長、○○○簡任秘書

訪問者：黃朝盟、張筵儀、李俊達

訪談時間：98.05.05 日星期二

問：首先請問貴單位中程施政計畫的訂定過程？

答：中程施政計畫裡面有願景、議題，原則上它都希望你上對下，先給方向之後再來決定要做哪些細節，大部分來講我們都是按照研考會的要求及規定來訂定。但事實上這樣的訂定方式有一點問題，首長根本沒有時間出席，大部分都是指定副首長或代理人主持會議。會議結束之後就交由各業務單位依照屬性各自辦理。

問：先在中程施政計畫的規定是由各單位報三個指標，然後依照自己的評估再去寫人數，每年滾動一次。

答：往上報的東西是要先訂指標再到衡量標準，現在是如果今年你寫太高了才能夠去修改，但以前是時間到了之後才可以再想一個。

問：從這份中程施政計畫看來，你們所訂的這些目標好像都很小。

答：當然每個機關都有自己的考量，而且我們也不可能訂一些太難的目標，因為到時候如果沒有達到也是要負責的。但我們定的這些目標也是要考量當時政府的政策，在過去的時候，我們與大陸方面的交流比較少，因此邀請大陸民族事務相關人士來台也不是政策的重點，而且也比較不容易。

問：現在大陸人士來台不是比較容易了嗎？

答：但我認為這是專職，我們必須要有專責的同仁負責接洽。

問：當初提出來的東西大部分都是有把握的？

答：這應該是說我們提出來的東西都是經過內部討論，而且希望可以確實執行。

問：會裡面的同仁都可以了解中程施政計畫的內容以及訂定過程嗎？

答：我們承辦人以及相關的簡任人員都還有這個能力，但其他同仁就不見得，但他們都有開會議的資格，可以從中學習。我的意思是要講，人員是可以訓練的，有的人了解，有的人就不一定，但這個東西是一整套的，我們都可以慢慢的學，因為這些東西都是我們工作的一部分。

問：施政計畫訂定之後還有大改的機會嗎？

答：像我們之前計畫要辦一場研討會預算有 270 萬，這些錢可以拿來做你想做的事情，但是一定要做，不能不做。如果不做的話這一項就會紅燈，我們就要負責，因為是我決定的就我要對執行中程預算負責。

問：辦研討會花那麼多錢，後來不要花那麼多錢那怎麼辦呢？

答：可以把錢拿去別的地方用，如果說做別的東西就可以不用辦研討會。

問：辦別的事情不是要寫在這項目下嗎？

答：其他的活動只要是由我們主辦就可以了。

問：通常我們外面的學術單位都不會把自己寫成主辦，而是寫成承辦，這是滿常出現的狀況，主辦單位三、四個其實是完全無關的，例如像是考試院、行政院等，反倒主導的是寫在承辦單位。

答：這一點我們倒是沒想過，事實上只要經費大部分是我們出的就可以算是主辦單位，其實都可以啦。

問：我們做這個研究還有一個概念性的問題，就是關於部會機關的一些中長期計畫，一般我們訪談看起來中程施政計畫並不是發生主導，以中長程未來而言，現在是訂四年，美國是五年，十年以上

就是長程了，大抵上我們都說四、五年。

答：這個問題對我們來說其實外在環境的變化是很難掌控的。例如說中共在國際上只要開一口氣，過去就沒有國家會跟我們交流，但現在中共卻會跟我們交流，現實就是如此。

問：策略規劃事實上是想知道未來四年機關希望變成什麼？

答：我們目前是希望能和大從有良性、正面的交流。至於在國內方面，我們也很重視民意的走向，我們的文化中心都有對外面來參訪的人士做問卷，希望能夠從中得到應該改進的地方，以及未來應該有的走向。我們考量也會這四年中間，究竟會有哪些變化來調整。

問：最後請問對於評鑑制度或其他規定項目有其他問題嗎？

答：我覺得評鑑制度不管怎麼改對我們來說都沒有比較好。例如說像是一些數據、參觀人數，單位報上來都灌水灌太多，記得有一場巡迴表演管水灌了 16 萬還幾萬，今年則是降到 11 萬還是 13 萬。其實想一想也知道不可能達成，一場來參觀的人給你 500 人好了，算一算也知道要幾個場次才會有幾萬人，所以我說這是不可能的事情。至於有什麼建議，站在研考會立場，大家爲了生存花時間做這些事情，爲了生存一定要想出這些事情。那針對中程施政計畫，按照它的角度它也是逐年再改，他要去思考一個地方，問題是說這大部分都只是一些 paper work，而這對我們公務人員來說，其實也不會是太困難的工作。

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

訪問單位：內政部

訪談對象：○○○科長、○○○科員

訪問者：黃朝盟、李俊達

訪談時間：98.05.20 日星期三

問：請描述貴單位訂定中程施政計畫的過程和工作介紹。

答：研考會是今年 4 月 17 日才剛修正整個中程施政計畫和年度施政計畫的規定，那變成說每年都要滾進未來四年中程施政計畫，內政部現在也極力辦理推動，現在剛好民國 98 就要修到民國 102 年的中程施政計畫，今年做法和去年做法有稍微不同，研考會規定有稍微改變，內政部就把研考會規定整理出來列表。內政部做這個整個介紹表花了很多時間，去年的四年和今年的四年有什麼不同從列表裡面一目了然，不然太多文字敘述、形成又很相近容易混淆，對照這樣看下來就很清楚。這是去年民國 98-101 年，之前是訂每四年檢討一次，研考會今年規定現在是每年都要檢討未來四年，所以今年又訂了民國 99-102 年，今年又多了一個使命但是去年使命是空的，那願景是一樣的，去年叫做環境情勢分析跟現有計畫執行成效，這二個東西今年就改成施政重點含這三大部分；去年策略績效目標規定十個，今年改叫做關鍵策略目標規定只能訂 8 個，底下分為四大面向用平衡積分卡，去年只有三個面向；衡量指標去年最多可以訂到 50 個，今年四大面向最多 16 個；去年中程施政計畫底下有一大塊叫做相關個案計畫，今年就看不到個案計畫了，個案計畫就回歸到年度裡面填年度重要計畫，今年同時就是要訂中程施政計畫和民國 99 年度施政計畫，其實民國 99 年度施政計畫資料都是從中程施政計畫裡面帶進去的，年度計畫主要內政部裡面自己要填的部分是年度重要計畫，就是內政部所推個案計畫搭上民國 99 年年度施政計畫，裡面有哪些工作項目要和施政計畫相關聯，和以前年度計畫一樣單位要自己呈報。

問：中程施政計畫和年度施政計畫要做連結嗎？

答：因為其實上面前言部分年度施政目標、關鍵績效指標和衡量標準這些都是從中程概念出來的，其實內政部大概都會填中程施政計畫再帶到年度施政計畫，它本身就是一個相同的東西就是用中程的東西帶到年度，這是整個研考會訂的架構內政部整理出來，針對這個架構內政部有訂出本部今年注意事項去推動內政部填報作業。行政院為什麼這樣改變可以從這裡面去感受到，基本上它體制是四年，一般四年是屬於封閉性是爲了配合總統任期，四年要達到什麼樣的目標下面要有計畫去支撐，有多少錢要達到願景、目標，慢慢現在反行它是用計畫去支撐，它是用這個策略目標和那個策略目標，更抽象、更廣泛去表示，譬如說：人民對社福滿意度，人民對救助的滿意度這個就很抽象、廣面很大，如果它是計畫去支撐大概就是去抽離，用一種我剛剛所描述的方式去呈現。

問：以這種方式呈現會變得更好寫或是不好寫嗎？

答：以這種來講這個就只加了使命，願景還是一樣，以前施政重點是這二部分現在把它變成三部分，所以施政重點現在有三大部分，策略績效目標現在把它改到關鍵策略績效，爲什麼叫做關鍵因爲以前面向有十項，平衡指標有 50 項，站在行政院立場底下有 20 多個部會，一個單位 40、50 項，行政院十多項，這樣就不能聚焦，民眾不管你這個東西做怎樣是一種感受，行政院就是把你比較聚集的計畫研究案切掉分割，呈現一種民眾感受比較強的指標代表機關效能，所以它最多只有 16 項。

問：拿到這些資料寫了注意事項之後，接下來要如何進行呢？

答：內政部的作業方式都還滿中規中矩都會按照研考會規定去做，第一個模式就是由上而下，請各單位去做目前計畫或政策執行的檢討，還有在執行過程中對未來環境狀況的評估分析，對於未來方向要怎麼走，去評定未來內政部部會的願景、使命部分，這是比較從上面角度來看未來施政方向，另一種模式是由下而上。

問：剛剛所提由上而下模式，不是各單位提計畫上去給你們的嗎？

答：內政部這邊算是中程幕僚單位，因為其實內政部部裡面狀況比較特殊因為部裡面業務屬性比較煩雜，不像其他單位業務屬性比較單一性，變成說內政部在訂這個東西必須由比較專業的各個單位提供他們專業的資訊和執行情況，內政部是透過比較中程性分析做為幕僚單位把未來四年施政重點提供給部長或是次長參考，擬訂完之後會召開一個會議做為初步架構的討論，大概這個是由上而下部分。這部分弄出來後，各單位會依照機關業務屬性，以機關角色立場要怎樣去做本身機關未來四年願景，去引進比較好的計畫去支撐達到願景部分。

問：願景訂出來會有一個會議討論讓部長核可？

答：對。基本上也要開會把願景想出來，內政部就是把分析給上面長官看，因為願景也弄三次了從民國 91 年開始，願景也不是 1、2 年，它是 10、20 多年的東西，也是把以前願景酌修一下再去給長官潤飾或是增加。內政部平常各機關都會委託老師學者專家做更新去支撐對於未來整個環境，去做一個比較客觀的分析，他們有了這個工具之後，他們在制定政策或是計畫會有一個客觀的參考資料去擬訂未來四年施政方向，站在內政部的立場，內政部業務真得很雜又希望能兼顧到各個業務的和平性問題，把所有全部業務都能反映到願景或是施政目標上。

問：這裡面的願景和施政重點都是各單位修正過去給你們統整嗎？

答：對，內政部算是統整，比較像部長幕僚的角色去協助部長處理。

問：使命、願景對所有員工像是長期的目標，剛提到內政部業務比較龐雜，提出來的願景、使命就比較綜合性變得比較抽象，不可能提到整個消防、警政、社福等其他單位，是不是使命、願景會變得比較抽象呢？

答：我覺得內政部訂得還滿中規中矩的盡量包含所有各單位，今年訂

了廉能、安心的家園等，後來部長說要增加主動身心關懷民眾團隊，其實裡面有很多包含內政部裡面的業務方面，看到有一些政黨法、陽光法等這些法制東西會去強調這些法制是因為政府在強調這些重點，所以內政部會放在內政部的使命裡面。另外公義和永續理念，不管在環保議題或是社會福利議題都是重點，後面提到的安全和安心部分是指向包含消防業務，內政部就把它統合在一個比較抽象的名稱，它其實可以涵蓋很多方面。

問：願景、使命的確是設計想出來的，如果是各單位交出來還有問題的，若有跨司處的計畫是如何產生？

答：內政部會依照各機關的種類做簡單分類，有些東西業務屬性差異太大硬要把它結合是不太可能，內政部盡量把業務屬性相近的放在一起，以社會福利來講內政部就會把社會司、消防會、國民年金監理會等歸類一起，大概就是把單位機關屬性接近或是業務上比較會參與一起的將他們綜合一起，完全要跨單位的就比較難了，有相關的才會跨單位。

問：是你們這邊統整其他單位交上來的計畫，還是他們要找人去統整呢？

答：以社會福利來講整個部會是以社會司為最大宗，由社會司去主導整個社會福利相關重點性的計畫。站在內政部的立場，內政部能力也是有限沒辦法去兼顧每個業務的專業性，變成內政部要借助各業務的專長去幫內政部統整這部分，內政部是協助部長比較一般性的統整，比較沒有專業性統整。

規則訂出來後給他們做這方面的整合，內政部就是站在審核角色看他們有沒有偏差或是漏掉什麼東西。像是研考單位立場，有些指標訂的不能達到行政院預期，內政部就要求提高標準或是提出更具代表性的指標。基本上一般中程施政計畫和中長程個案計畫是不一樣的，通常中長程個案計畫很難整併，你寫你的；我寫我的；地政寫地政的；營建寫營建的，可是中程施政計畫可以把地

政業務併在一個東西，這個東西只是中程施政計畫裡的一個項目，它不是單一計畫，單一計畫是要走計畫體系要非常清楚權責單位，經費、錢等辦理事項，這二種概念是不一樣的。

問：剛剛提到福利或是獎勵治安這些綜合性議題就會找主要單位去聯繫，一開始決定社會福利和治安議題是他們提出來的嗎？還是你們這邊提出來的呢？

答：內政部在所謂的關鍵策略目標會以業務方面各司處分工，這邊秘書會先預擬出來架構然後去開會，由上而下去確定各單位有沒有意見，沒有意見之後就依照這樣的方式社政就由社會司匯整，把資料匯整部分內政部就預先留下來。因為訂的關鍵策略目標有限，有限的話就要在它的數量之內規劃，簡言之就是把它的業務切成六大塊，那你要如何切呢？以部的角度去符合研考會訂的相關規範，內政部要如何去做一個幕僚的角色。

問：指標你們會規定各司處單位只能訂 1-2 項？

答：訂一項或二項這是研考會規定，以前站在行政院立場覺得太多了，只要訂民眾感受最深的就好，那內政部一般綜合性指標都是屬於計畫性指標。

問：這 1-2 項是各司處單位自己要訂，還是你們秘書要求他們去訂？

答：內容是他們自己會訂，會有單位去召集其他單位一起研訂指標內容。

問：過去的績效指標是各單位訂上來的嗎？

答：對，內政部會做初步審核，做他們提報的指標、目標值的部分。現在就只能提出一到兩項，你那麼大的業務面就只能提出一到兩項。

問：通常秘書處在他們提交指標後有權力修改指標嗎？

答：以他們提供上來的資料看他們的指標和目標值部分，合不合理會依據過去他們執行的狀況，他訂的挑戰性太低或是其他情況，內政部就會建議他們要如何修改比較好，內政部是以協助的立場去處理這部分。如果目標值訂太低到了行政院就會被退回去，基本上內政部會希望到了行政院開審查會至少跟以往作業評核難度、具有代表性東西讓人家能信賴，覺得訂的還不錯。在訂定過程內政部也是會跟業務單位取得一個共識，他們會有他們的考量立場，訂出來後會造成他們壓力或是執行上的困難，內政部就會盡量去溝通協調。

問：如果業務單位達不到，會造成秘書處承辦單位影響？

答：應該是對首長影響，當然是取得一個協調平衡，現在紅燈就是處分。

問：對於首長要如何處分呢？

答：譬如說這個指標是營建署職責可能指標達不到好的績效，職責機關首長就會有處分，承辦人員也是會有處分。針對沒有辦法達到指標部分，今年開始研考會會有一個說明反應機制，可以讓你去澄清為什麼沒有達到指標原因，是不是有一些不可抗力因素才造成沒有達成，如果真的是這樣他們會考量不予懲處。

問：那承辦人再訂這些目標會不會希望它的標準不要訂太高？

答：剛開始訂一定會希望標準低一點，內政部會盡量提升到一個內政部覺得至少中規中矩的標準，當然不會以一個非常高的標準來看。

問：研考會對於你們提出來的中程施政計畫內容會有意見或是修正地方多嗎，互動如何？

答：交上去就是一直討論，對於某些指標或計畫研考會有意見，他們也會找一些學者專家或是內部同仁去討論一些初步的意見，針對初步意見內政部也會有說明，如果可以去改的話內政部會協調請

相關單位再去修正，整個作業時間在協調溝通花了滿多時間。

問：曾經發生過研考會對於計畫內容有意見，你們自己卻認為研考會有真正懂內政部作業嗎？

答：當然會有一些研考會的意見或看法，就內政部的立場來看感覺就是外行人去講這些東西，業務單位在執行的東西不是從外在觀察者或是評估者可以去看的到，他們會提出滿多理想性東西，變成內政部就是漸漸協調讓內政部業務單位能取的平衡。

問：內部單位主管都會參與，那他們的反應如何呢？

答：這是美國柯林頓政府弄出來的東西，美國畢竟是大家取材的對象，以前新政府上任覺得要有新的作為，這種利益都很好但是要集思廣益。以前台灣做行政那些各方面，政府官員是還滿重要的角色，其實那角色不能訂到像內政部細部管理上作為，像新加坡、香港從來不會認為自己做得很好，他們的各方面競爭力都是世界排名前面，相對內政部效法大國家做這些不一定能達到內政部的需要，以前的計畫列管都是扎扎实實屬於日式管理，我認為以前比較屬於日式管理，計畫訂的非常嚴謹，執行非常徹底，比較是計畫導向。

問：現在也是屬於一個計畫，不是所謂計畫導向嗎？

答：以現在來講會慢慢走向政府感受導向，我是認為這二者之間最大不同。現在做完把全部計畫拿掉，以前還有計畫支撐配合總統任期，至少要達到一個承諾。

問：為什麼要拿掉計畫呢？

答：他要拿掉必須要靈活的去實踐，因為行政院和研考會有他們的考量，這種東西誰對誰錯很難講，你做了八年，回過頭檢討你能產生多少效能。

問：中程施政計畫現在看起來是經常性過去各單位過去延續下去的業務，現在部長也接任不久，如果他有新的想法理念想推動新的東西，願景和使命也不是他想出來的，那部長要透過什麼途徑表達出來，那如果真的有個新的想法，如何避免和中程施政計畫相抵觸？

答：內政部訂的願景還能創造什麼東西呢？當然是不可能，願景已經包括那麼多。如果真的要落實部長想法會出現在部長交辦事項對於一些計畫的指示。你覺得還能創造什麼願景，如果你想強調社福那其他項目就不用了。

在制訂使命或願景時他的包容性就夠大了，不管你要提出整個內政部的業務真正要推動，大概不會和使命、願景有太大的脫離，只是你重點方向要擺在哪裡的問題而已。如果內政部只有三個單位，那三個單位主管的發言方向有差異把原本幾個分成 1/3，部長會比較重視福利方面，他就會把社會福利計畫、經費比例拉大，只是資源分配的調整。

問：把資源套到個案計畫就可以達成目標嗎？

答：對。只是每個業務還是要去推動，只是資源給它的多或少，你想要強調的地方。

問：之前都要先結出預算，那如果臨時想到一些計畫沒有寫到裡面，那要如何得到資源？

答：有些部分預算還是可以做調整，或是可以跟行政院爭取其他經費都可以達到目的，因為管道有很多，像公共建設 100 多億就是向行政院爭取來的。

問：不做中程施政計畫這件事，對貴單位是好處還是壞處？

答：它有它的一套制度在運行，但是你說要把它拿掉，可是已經執行有多年了，內政部也盡量朝這個方向把它做好，如果把它拿掉，一時也不能馬上回答這問題，要慢慢去思考這個答案。

問：中程施政計畫有它的功用在嗎？

答：以前沒有績效指標這種概念出來，沒有績效指標、衡量指標、衡量標準、目標值，以前是計畫執行率，你達到就過了，就我感覺是屬於日式管理，現在這種指標比較跟民眾感受、難易度、行政效能，我覺得是跟以往不同，我覺得中程施政計畫跟過去最大不同就是這部分。願景和使命這種東西本來就是比較空幻，你還是會把你的業務和你未來要方展方向合一起，你二、三頁的業務內容可以濃縮成二、三句話，以前就是詳述方式。

問：這個制度對貴單位是否有正面影響？

答：剛剛提到的關鍵策略目標慢慢凝聚，同仁在做事比較跟社會結合，以前比較不是民主不用競選，現在是政黨競爭時代就會考慮到民眾感觀感，會跟民意比較契合、緊密。譬如說社福方面，偏向計畫導向都是規定的，如果以感受導向，像是民眾生活滿意、社會滿意，喜歡的首長自然會逐年增加，這關係到政黨競爭。

問：貴單位中程施政計畫如何與預算結合？

答：去年做法是下面有幾個執行計畫做四年預算，今年研考會做法是把計畫和四年預算結合刪掉，現在預算沒有訂在中程計畫內容裡面，研考會規定是訂在年度計畫裡面，年度計畫裡面還是有它的計畫內容這部分是要和年度概算做結合，年度計畫才看的到計畫和經費，中程施政計畫主要趨向績效管考的部分，用績效管考內政部的計畫和經費。

問：以前規定是計畫和預算比較有結合嗎？

答：現在新的中程施政計畫基本上跟預算就有點脫鉤了，以研考會立場來看，他會希望你中程施政計畫的重點在機關使命重點、關鍵目標的達成，他會把一些計畫和預算部分著重在每一年的年度施政計畫，年度施政計畫要跟著你的中程施政計畫使命、願景目

標方向連結。新的計畫是要彈性，以前是要訂出四年的達成度，一般提出計畫行政院要核定，例如民國 98-101 年這四年核定 20 億，到了預算分配搞不好只有一半或是四成，所提報經費超過中央未來財務概算，實際上核定出來會跟訂的差很多，所以現在行政院希望你彈性訂計畫，你每一年都要訂未來四年，那你未來一年就配合預算就落實到當年，預算跟中程施政計畫的第一年有緊盯作用，預算會跟你提出下年度四年計畫有關係，行政院認為這樣才靈活。

問：以前編列預算是四年就乘四倍還是逐年倍增或漸減？

答：他會有很多個計畫，那每個計畫在未來四年會變成多少錢再把它加起來，以前是有很多個中長程個案計畫去支撐使命、願景部分，那每個計畫會針對它未來四年要花多少錢會有個預估數，當時中長程個案計畫提出來還是要報給行政院核定所以會去核定未來四年概算。

問：貴單位首長對於未來有什麼特殊規劃？那他如何落實到內政部呢？

答：現在部長會著重在社會福利這塊，像是國民年金政策要花多少錢。其他首長會著重治安這塊，那治安預算比例就會比較多。

問：部長的重點會是個案指示或是一個計畫給大家呢？

答：大概一個比較宣示性指示，他可能會在重要場合去強調他的重點，部長不會訂計畫出來，計畫是下面要訂出來的，部長給你一個方向，下面就要趕快擬訂計畫出來和預算，如果部裡面沒有辦法吸收預算就要趕快向行政院要預算，向別人要經費一定要有一個貨真價實的計畫去申請。

問：部長有什麼新作法嗎？

答：他會花比較多時間跟其他相關單位主管溝通觀念，他上任以後每

個星期開一次晨報，隨時掌握社會的脈動跟相關單位機關政策理念溝通或是政策指示，因為政黨政治的東西比較是民眾感受，本身自己也是民選的首長。部長還有一個特點，基層反應的東西他會特別去重視，跟以往部長的風格不太一樣。

問：部長如何得到基層反應的東西？

答：他有很多管道，像是地方調解委員制訂方案，地方上會有類似雙角菱形的東西，管道有很多種，部長還滿重視民眾寫信過來問的問題，他會要求內政部注重如何回答民眾。

問：中程施政計畫制度執行幾次後，貴單位對於研考會有什麼建議或是改進的地方？

答：這個計畫積分積點卡有四個面向，「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」、「組織學習」，在原先規劃「財務管理」和「組織學習」在中央各部會都是共通性的，以前是把這二個納進共同性指標，把業務範圍區分為「業務成果」和「行政效率」，你業務單位就是要做些東西。我認為他在設計這套制度重複了，他們不會認為他們訂重複了，一般訂的人都不會知道自己錯了，他們會希望你就是要找出很多財務面的成功案例或是組織學習。

問：研考會訂這些制度不會找各部會一起討論嗎？

答：有，但是要看他們聽不聽得進去。你訂這些東西都是比較細節的，要講是你願意接受才願意講，你要是不願意接受的話，內政部怎麼去講。這個部分是要看有沒有訂得很清楚，訂出來之後反應如何，一定要維護自己的政策或作法，你愈維護會愈偏離性質。研考會同仁其實也一直在變動在更換，我是認為這部分既然都已經納入今年度共同性指標，跟你在這邊提出就重複了，站在行政院立場，你們中央各部會都有財務問題、人力問題。

關鍵策略目標每個都可以訂二個關鍵績效指標，之前提過原則上關鍵績效指標變動性不要太大，如果要變動的話要提出相對的理

由，最後決定權還是在研考會，你原本提的東西還要訂衡量標準，如果說要新加進來績效指標是要把原本的拿掉，還是原本的繼續執行，新的指標放進來要放在哪裡，他現在的機制目前還不是很明確要有替換機制。例如它有一個指標是針對未來民國 99-102 年，現在要再提新的指標進來，明年要再提民國 100-103 年，到時候關鍵策略目標會有兩個，那會發生重複的情形像是自己綁自己一樣，規範一定要有兩個到時候會有一些重疊時間點。計畫一般就是兩、三年就結束，這邊訂出來的怎麼可以隨便寫出來都做完了，這些設計多少都會有問題，當然這是第一年以後運行之後看研考如何深入研究了。

指標每年在評比的時候並不是單純考量目標值的達成情況，還有考量滿多面向，像是負面新聞這些東西，他們會去做中程考量，有時候業務單位會覺得我達成我預定目標值，但是你用其他理由扣我的分數，就會覺得你們在評核什麼東西。

問：研考會自己扣還是會找專家來審查？

答：當然會有一套機制，他們平常就會蒐集相關資訊或是計畫執行過程有什麼缺失，他們都會拉進來一起評核，業務單位就會覺得我都達成目標值了。他們在最後決定的時候很多也都是用人家的感覺，站在行政院立場，如果全都達成了有可能成為新聞攻擊的對象，基於這個原則我就設限一半做得不錯，一半做得不好，等於一個指導原則進行下去，你就要找他麻煩了，有一部分是黃燈，不可能全部都是綠燈。這個制度以前最早是用分數，每個都是 95 分，你這種施政也 95 分，這是自己設計上問題，符合預期規定或是不符合預期規定，你要用這種性質去評，不用分數去評，用性質去評，事情做好了而不是你做得很好的觀念，譬如蓋馬路，我馬路蓋好了就好了符合目標值，但是馬路符合民眾需求嗎，這是二種不同比較條件。你不可能把具體事項用抽象的概念去論事。

問：貴單位現任部長和前任部長對於同一個計畫看法會有差異嗎？因

爲剛提到現任部長開會次數頻率比前任部長多，這表示現任部長比較重視嗎？在政黨政治下有些使命或願景會有變動？

答：其實都很注重啦，內政部在訂使命、願景都會去考量整個社會趨勢變化針對內政部的業務重點去擬訂，基本上這是一個滿中性的東西，政黨政治影響是還好，只是可能每個政黨執政或是首長上台，他的施政重點差異而已。剛剛提到開會次數多，這應該是屬於領導風格或是個人個性，有些人就是喜歡找大家一起開會討論，或是有些人喜歡找人到辦公室深談，這種東西就是屬於個人處事風格，不是說他關不關心或是重不重視業務，基本上大家都是關心、重視，

問：時代慢慢變遷變得比較重視民意或是中程師政計畫？

答：這是必然的，政黨政治競爭之下一一定會這樣的趨勢。

訪問單位：行政院衛生署

訪談對象：○○○處長

訪問者：王俊元、張筵儀

訪談時間：98.06.01 日星期一

問：中程施政計畫對於貴單位有無正面影響或是負面影響呢？

答：中程施政計畫它分成二個層次，一個是總體中程施政計畫，另一個是中程個案施政計畫。論中程個案施政計畫本署很早就開始了，例如民國 74 年推出中程個案計畫是「醫療網計畫」，那時候醫療網計畫是五年為一期，這個計畫持續到現在已是第六期醫療網計畫。又例如「B 型肝炎防治計畫」也是五年為一期，到現在是第六期，甚至有長期的計畫，如：結核病十年減半計畫，行政院也有一個計畫長達十年，就是「長期照顧十年計畫」。記得五年前，配合新閣（那時候搭配總統任期，每四年一次），開始編擬民國 94-97 年中程施政計畫。本署做了一個全面思考，那時候本署邀請研考會副主委和處長到署裡面來跟主管說明一下中程施政計畫編擬之目的，很快讓各主管了解以往是個案計畫，現在是個案計畫之外還有一個全署計畫。剛剛問到會不會造成同仁額外負擔？計畫內容不是一個額外負擔，但是在內容文字編排上是需要額外思考調整的。研考會以往對各部會統一要求作 SWOT 分析，現在要求是以平衡計分卡作績效衡量。健康的事情需有中長程規劃才看得到成效。

問：中程計畫已經行之有年，歷任署長會帶中程觀念到署裡面任職還是其他觀念？

答：我於陳建仁署長任內負責研擬 94-97 年中程施政計畫，署長為讓全體單位主管了解整體怎麼做，邀請行政院研考會施副主委來演講，另邀請研考會宋處長來向各處室同仁講解，陳署長還帶動了一個「主管共識營」，從「主管共識營」去討論願景，願景之下又去討論策略績效目標，再由基層主管去展開，要達到這些策略績

效目標要有什麼作為，可以用什麼指標來衡量，這一波就完成。第二次於林芳郁署長任內又研擬新內閣 98-101 年中程施政計畫，林署長找來管理學教授來指導如何建構願景、使命，如何抓出我們的策略績效目標，主管們還分組討論，之後由基層主管再進行討論民國 98-101 年中程施政計畫的各項措施。最近因為研考會改變要每一年滾動，滾動的用意就是逐年修正，依其標準作業流程，分成：A group、B group，A group 是由署長或副署長主持，B group 由各單位副首長或副處長主持，我們 follow 這個程序開了三次會議。平衡計分卡四個面向，這方式是研考會第一次辦理，常常會碰到各單位的詢問，譬如財務面向與共同指標中的會計部門有類似財務指標，感覺是重複了。又有人力資源面向，人力資源界定是組織學習，而在共同指標人事行政局也有提出類似公務人員教育學習時數，感覺也重複了。這個方式研考會與各部會都是在學習。我是持肯定態度。

問：署裡面在擬訂願景，擬訂中程計畫時，感覺比較像是各局處把它們討論出來，比較不像是署長下達指令，我的施政理念要朝這方向。

答：我們民國 94-97 年和民國 98-101 年中程施政計畫，這二個計畫的願景都不是署長下達指令，民國 94 年那次還是署內用 E-mail 公開徵求的，大家認為未來四年願景要如何設定，當時回收幾十則，拿到署長主持的主管共識營討論。民國 98 年的中程計畫也是主管討論。

問：民國 94 年版和民國 98 年版中程計畫，這二次討論您覺得哪次效果比較好？

答：各有不同的狀況。第一次要從幾十則裡面挑出來由主管討論。第二次我們是沒有底稿的，由主管分組腦力激盪討論。

問：我們從策略規劃精神來看，各種模式都有它的優缺點，由同仁上

來大家比較容易有參與感，主管討論比較是由上而下模式，首長施政理念比較容易落實下來。歷任署長他們的施政理念是如何透過中程施政計畫落實下來呢？如果不是透過中程施政計畫落實下來，那有其他地方可以盡情發揮施政理念讓同仁知道？

答：民國 94 年中程施政計畫下面很多中程個案計畫，個案計畫一般來講都是受到行政院의 管考追蹤，譬如說個案計畫有屬於院列管、署列管、自行列管，我個人覺得重複了，中程計畫即 **master program** 是靠很多 **individual** 中長程個案計畫執行，而個案計畫本身受到就有追蹤管考了，所以管考方式要稍微檢討。侯署長任內對於藥癮病人如何防治相當重視，因為藥癮病人常因針劑注射感染愛滋病，從疾病管制角度來看認為這樣不行，所以對於藥癮病人應該要有一個 **special program**，當時就有一個藥癮愛滋減害個案計畫來執行。健保方面他覺得健保財務要解決，最理想是調整費率，但是調整費率執行非常難，所以他要推動一個多元微調，這個施政理念包括很多項目，有個 **check list**，多元微調第一個要調菸品附加捐的部分，第二個、第三個要調什麼，以 **check list** 一直追蹤健保的作為。因為中程施政計畫最總括性的，裡面已包括全民健康促進、疾病預防、健保、食品衛生等若有不足的部分就會研訂 **special program**。

問：所謂不足的部分是指署長本身覺得某一個特定議題很重要必須要在其任內關注的議題，還是有其他方式？

答：是的。以剛剛所提毒癮愛滋減害計畫，其實是署長和疾病管制局共同討論出來，發現民國 93 年 HIV 病毒呈現陽性的個案為前一年的二倍，其原因是毒癮患者共用針頭，署長請他們要弄一個防治計畫。像健保多元微調部分，要解決健保財務的問題，署長從了解健保實務、尋求如何解決，最後健保局討論提出簡化為「多元微調」。您問是署長自己想的還是同仁給的想法，有時候很難去做界定。

問：多元微調方案後來有納進去中程施政計畫嗎？

答：在民國 94 年中程計畫，撰寫的時候含健保要尋求永續經營的策略，它的方法措施沒有寫得很清楚。後來侯署長上任時計畫書已經定案，「多元微調」部分即是永續經營的策略，其中含呈報行政院擬將菸品附加捐五元調漲改成十元，需要修改財政部主管的菸酒稅法。葉署長覺得重要的食品衛生管理，在民國 99-102 年中程施政計畫中納入並強調。此外，葉署長已經請食品處報了二個中程個案計畫，一個是國外進口食品管理計畫，另一個是國內食品安全計畫。

問：署內有這麼多的單位食品衛生處、醫政處等，這麼多不同單位不同施政優先順序，各個署長關心的 priority 不一樣，葉署長覺得食品衛生特別重要，前面幾任署長可能覺得毒癮者愛滋減害比較重要，署長他們自己心中判斷尺度標準是如何呢？

答：以我旁觀者角度來看，其實應該是當時情勢環境，我們做中程施政計畫前會做 SWOT 分析判斷環境情勢，當時的環境情勢會影響這一任署長的施政重點，因為葉署長上任時有毒奶粉三聚氰胺事件待處理，所以當前環境情勢一定會影響施政優先順序，每一個署長一定會有一個優先順序，有一次我到侯署長辦公室，他給我看他貼在辦公室內的清單，是他認為署內重要事情的 check list。葉署長也有他自己的清單他是記在本子，經常拿出來翻看做到哪裡，每個署長都有他自己抓重點的方法，中程施政計畫是可以給全署同仁看的，以了解各局處的重要計畫。為了達成業務目標是要解決什麼問題，採取什麼措施、如何作績效衡量。

問：我們做很多部會訪談結果，發現中程施政計畫應該扮演比較前瞻性，不管總統或院長的施政理念四年之後要做的事情落實到各部會，到各部會訪談結果大部分部會都是既有業務拼湊起來，而不是看前瞻的東西，現在有的東西拼裝成計畫書就叫做中程施政計畫，我完全認同剛剛處長所講的不管舊的問題或是施政重點都要兼顧，歷任署長不論環境情勢或是政治情勢上台，他們都要解

決當前問題，對於前瞻性的東西他們如何去思考呢？

答：您的問題帶到二個點，一個是前瞻性思考，一個是總統或院長施政理念。以林芳郁署長為例，總統的健康白皮書是施政重點，包括癌症死亡率要降低、實施長期照護保險等，葉署長上任也一樣。靠署長帶領我們這個團隊往前做，癌症死亡率減半與國民健康局的權責有關，當健康局同仁知道署長很 serious 看這個問題，國民健康局也很認真去與白皮書提案學者討論，學者期待如果沒有辦法將全死因癌症死亡率減半，至少要做一、二種癌症讓它的發生率或死亡率減半，國民健康局於是擬訂癌症防治第二期計畫。空有計畫若無預算是沒辦法做事，這點可以建議研考會，尤其 99-102 年中程計畫不含預算，主計處去年已經框好未來四年經費，超過還要呈現紅燈。葉署長一直強力推動菸品健康捐要提高，一包菸附加健康捐 10 元要提高到 20 元就在葉署長任內推動完成了。變成 20 元有什麼好處？第一：抽菸的人變少，癌症、高血壓、中風、心臟病的人變少，第二：增加的 10 元會滾入衛生保健基金，利用這個基金去做癌症篩檢，希望達成白皮書政見（降低癌症死亡率）；提高菸品健康捐要立法院通過法案，葉署長會與屬下積極去溝通協調，剛開始我們是希望調到 40 元，但一下子漲 30 元有困難，如果從 10 元調到 20 元，行政可行性較高。如何去除菸農的擔心，又民間團體熱心要推動戒菸，深怕只漲了 10 元變成 20 元沒辦法達到戒菸效果，這些都要去做溝通協調。國內有一小部分菸農，是農委會很重視的，因此有個建議是鼓勵菸農轉作，以菸品附加捐基金補助給菸農轉成別的行業。

問：有些長官會比較向指揮官，叫你做就是去做，也有些會像精神領袖，有些會向教練型的，聽起來葉署長比較像教練，叫各個球員去做，溝通協調上面有困難，教練會跟球員會一起去解決難題。

答：教科書上對領導風格有這些分類，署長帶兵比較像指揮官，會聆聽了戰情的指揮官，因為指揮官有不同模式，指揮官是要聽探子回報目前各方狀況，以我來看署長是一個很能帶兵打戰，但不是

教練型的指揮官。

問：署長有多方訊息管道來源讓他做判斷決策？

答：訊息管道來自我們中階或基層的人員，同仁回報溝通結果，並提出解決方法，不應什麼事都要恭請署長裁示，署長常刺激同仁自行思考解決方案。

問：現在外界環境變化迅速，之前的三聚氰胺和現在的新流感，類似不斷的情況層出不窮，歷任署長有不同施政理念，環境變動如此劇烈那他們如何讓自己的理念核心比較穩定，不是被環境帶著走？

答：我看到的署長有個共同特色，他們看很遠，不會因為一個小事件就影響他們的判斷。例如署長認為食品衛生安全計畫沒有快速的推動，未來四年換幾個署長都不夠。立法院剛通過食品藥物管理局組織法，法規通過了要有一段時間籌備，中階主管希望能籌備一年，署長覺得時空變動很快，民眾讓你通過這個法，一定對政府的行政效能的改善有所期待，所以配合整個預算制度明年一月一日要成立此局。

長期照護保險行政院院長也把它當作很重要一點，劉院長之前當副院長時就啟動了長期照顧規劃案，大家重視未來人口老化一定要有完善的長期照護保險制度。這些事情都是長遠需要而且是越來越需要，是基本核心業務，它不會因環境改變就跟著改變。像參加 WHA 是好幾任署長的主軸，不會因外界怎麼說他們會改變主軸，施政理念不會改，但是實施計畫可能會改變，這次研考會改為每一年滾動修正這樣不錯，大的理念會守住，但是小的措施可以每一年去檢討，我覺得這樣不錯。

問：如何掌握比較重大計畫的績效？

答：中程施政計畫有衡量指標，以癌症防治為例，乳癌、子宮頸癌等病患較多，當然是績效掌握的重點，我們覺得預防重於治療，所

以如何增加篩檢率是重點，於是選擇四種主要癌症篩檢率的加權數變成指標。

問：署長或副署長的態度如何？是總統政見為主，還是指標燈號上不會處處出現紅燈。

答：以 98-101 年中程計畫為例，林芳郁署長慎重討論各個指標，選擇有挑戰性，不是選擇會綠燈的，指標值也會與前一年基礎值作比較。

問：我們看中程施政計畫裡面邀請一些重要人士把它當作指標（？），邀請重要人士那年度的績效值是三位（？），這是特殊部會我們也不特地強調，我們發現研考會審查機制上面有它的限制所在，各個部會領域並不是他們都懂。

答：績效管理方面，初步只要達到部會上上下下大家熟悉運作方式，未來運作會越來越熟練、越來越好。部會自我管理比較有效，研考會再怎麼了解也沒辦法對各部會業務的指標做完整的建議，不過有審查過程，可以讓指標的選擇更客觀。我曾經看過一個很有趣的例子，健保局的組織案通過變成行政機關，研考會來文，既然組織案通過了，是不是民國 98 年績效獎金案就不用討論訂定了，惟健保局人員的組成多元，要改變組織屬性需要準備，所以預備從明年一月一日開始改成行政機關，於是民國 98 年績效指標還是要送，結果研考會就增列改組計畫何時報院當指標。

問：目前推動中程施政計畫部分，您覺得哪部分做得比較好？癌症計畫還是其它計畫，或是還有改善的空間呢？

答：我覺得中程施政計畫做得比較好的地方是建立機制，而不是特指哪一個業務面，如果要特指哪個業務的話，就用中程個案計畫評比就可以了。

附錄六 期中報告審查意見修正說明表

項目	行政院研考會意見	本研究團隊之修正與回覆
1	本研究之文獻分析法不應記入研究方法中，應採檔案分析或文件分析現有官方檔案或報告，有別於文獻回顧中的學術研究資料。	同意 貴會所提之意見，在研究過程中遵照此意見辦理。
2	本研究在問卷調查上宜注意抽樣偏差現象，建議針對問卷內容再予調整，以及精確地設計受訪者，否則頗難真正找到提升政府部門策略規劃能力的答案，連預期目標之一現況瞭解都很難達成，至於規劃指導準則恐怕也不易擬出，更遑論有價值的建議提出。	鑑於我國政府策略規劃相關制度最主要的即反應在「中程施政計畫」制度，因此本研究團隊在計畫之初既以此制度為主軸。然爲了要提高各部會策略規劃的能力，研究團隊參酌策略規劃與管理的相關理論，例如本研究團隊最關注的是「整體組織策略規劃之核心能力」，而並非是行政同仁們如何去操作、執行，或彙整各單位的計畫。在理論的指引與學者專家們的建議之下，本研究提出了策略規劃能力直接評估的分析架構，並界定了包含如組織成員參與程度、策略相關活動參與程度、策略規劃內容、策略規劃過程、與外在環境的關係、策略績效衡量等不同面向，並據以建構問卷題目與訪談大綱。相關的抽樣方法、調查過程、與問卷內容等，也經過其他學者專家、研考會相關部門等再三的檢視。經過質化與量化資料的分析以及國外案例的啓發，獲得諸多發現，最後這些發現也經過專家學者的相

		關討論，相信所提出的規劃指導準則與建議在相關單位能夠落實的情況底下，並非會無所價值。
3	研究發現與建議多以中程施政計畫之執行問題為焦點，無法確實反應「提升策略規劃能力」主題，建議再予檢討修正，併同納入期末報告（初稿）。	本研究在問卷調查的過程上也採納了相關的審查意見，亦即在調查的面向上，許多問題所詢問的也變成了「相關的策略活動」而非僅有機關的中程施政計畫相關之問題。然而，中程施政計畫原本既為政府施政落實策略規劃最主要的制度，本團隊將最後的發現與建議關於在此制度上並無不妥之處。
4	研究者界定在九職等以上的人員為受訪者，但是否為實際的業務執行人員及決策者才是關鍵。	從策略規劃的核心精神來看，機關內參與策略規劃的人員絕非僅在實際的業務執行人員。本研究從文獻上的建議界定中高階以上的人員為問卷的受訪者，相信仍無不妥。
5	文獻中對我國政府部門的策略規劃制度及歷史敘述太少，也對往昔研究著墨不多，建議加以補充。	已採納 貴會所提之意見，在研究過程中遵照此意見辦理，請參見第一章及第二章之論述。
6	文獻中提到不同國家的經驗，建議應說明其政府體制特性，否則容易造成錯誤解讀。	已採納 貴會所提之意見，在研究過程中遵照此意見辦理，請參見第四章第一節之論述。
7	建議可進一步瞭解各機關工作人員在實務作業能力上有何不足之處。	本研究所界定的能力為組織策略規劃的核心能力，並非以個人為分析單位。在文獻檢閱的第二節已有加以說明。
8	建議就「策略規劃與預算」在流程及績效考評作業上如何結合，以及各機關工作人員所需訓練項目上提出具體建議，並就本研究結果在實際運作性質進行探討，將可	在研究過程中已採納 貴會所提之意見，並在相關的政策建議加入相關議題的討論，結果請參見第五章結論與建議之論述。

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

	使本研究之運用性大為提升。	
9	建議研究結論應以事實資料為基礎，而非僅以受訪對象所訪問的結果為主，且應提出更深入的分析及結論。	在期中報告時由於問卷初稿尚在 貴會進行審核，並未執行問卷調查，因此期中報告的發現在當時僅能以訪談的結果加以分析，並提出初步的建議。然而根據上述第二點的答覆，本研究整體的過程與設計均經過縝密且審慎的規劃、諮詢與討論，最後的研究結論也已皆以事實資料為基礎，敬請 貴會據以指正。

附錄七 期末報告初審意見修正說明表

項目	行政院研考會意見	本研究團隊之修正與回覆
1	各建議事項分為：漸進性或中長程建議，立即可行建議；並註明主、協辦機關。	同意 貴會所提之意見，並已加入報告中的提要部分，同時對應修正第五章第三節的內容。
2	註釋註記於行文引述之當頁或採夾註方式。	同意 貴會所提之意見，並已遵照修改。
3	本會完成之相關研究報告未列入參考書目內。	同意 貴會所提之意見，並已遵照增添。
4	本研究針對量化研究分析僅提供描述性統計分析，且問卷調查之題目設計多以敘述性及態度認知問題為主，缺乏建議事項可行性相關之問題。	本研究問卷調查之題目均經過縝密且審慎的規劃、諮詢與討論，並依據策略規劃相關理論所設計。
5	研究發現與結論部分，建議量化和質化分析結論均應採條列方式分點敘明，並加以說明。	有關研究結論部分的意見，本研究團隊已遵照修改，請見報告中第五章第一節「結論」部分。
6	建議研究結論應以事實資料為基礎，而非僅以受訪對象所訪問的結果為主，且應提出更深入的分析及結論。	
7	本研究以策略規劃能力為研究主軸，建議補充我國相關策略規劃之制度予以分析並關聯化。	同意 貴會所提之意見，並已增補相關內容於報告第一章第二節「研究緣起」部分。
8	文中就日期、數字等部分，建	同意 貴會所提之意見，並已遵照

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

		議以阿拉伯數字呈現。	修改。
9		建議補充註釋註記於行文引述之當頁或採夾註，並增列於參考文獻中，建請加以補足。	同意 貴會所提之意見，並已遵照修改。

附錄八 期末報告座談會意見修正說明表

項目	座談會意見	本研究團隊之修正與回覆
1	<p>建議策略規劃層次應瞭解外界利害關係人之想法，並進行 SWOT 分析，以回應民眾想法、公共利益及未來長期的需求。</p>	<p>同意陳教授之意見。從本研究的量化調查結果確實發現，目前的策略規劃制度並未確實瞭解外界利害關係人之想法。因此，本研究在指導準則部分建議未來中程施政計畫在撰寫格式上，應於環境分析中納入「利害關係人分析」、增設「策略議題」項目以及兩階段「公聽會」。同時在未來之改進措施與建議的部分，建議在制度設計方面，應於規劃過程導入更多創先的策略分析工具，包括 BCG 矩陣分析、SWOT 分析、五力分析等，增加規劃過程的腦力激盪。</p>
2	<p>在研究資料部分，跨國資料的來源不清楚，調查樣本之代表性為何，以及深度訪談之母體選擇等，建議加以補充說明。</p>	<p>(1) 本研究跨國資料來源主要包括 OECD 出版的各國績效預算制度介紹與比較之專書，相關之書籍、期刊論文。另外在韓國的部分於期末報告再補充三筆參考資料：Hur (2004)、Kim (2004)、OECD (2004)。</p> <p>(2) 本研究調查樣本之受訪者分布大致符合母體特徵，且由於本研究採電子問卷調查方</p>

			<p>式，回覆者為自我選擇，其意見即有一定之代表性。因此本研究不予進行其他比例加權處理。</p> <p>(3) 有關深度訪談對象的樣本名冊，本研究先以各機關實際負責中程施政計畫制度的人員做為深度訪談的起點。其次，針對這些可能的訪談對象，研究團隊會以電話徵求意願後獲得同意，隨後進行面對面的深度訪談。相關說明請參見第三章第二節「研究方法」。</p>
3	吳秀光教授	<p>本研究建議政府相關單位針對策略規劃相關的活動提供更多教育訓練的機會，惟目前公務機關所提供之訓練機構包括國家文官培訓所、公務人力發展中心及地方行政研習中心等，已規劃很多訓練課程，訓練之成效是否能直接反映於策略規劃能力之提升才是關鍵，因此本項建議之實質運用性，仍待考量。</p>	<p>同意吳教授之意見。本研究團隊於第五章第三節短程建議之第二點補充文字，「另外，相關單位開設策略規劃相關教育訓練課程的同時，仍必須定期評量課程績效，確保課程效果，避免流於形式。」藉以提升本項建議之實用性。</p>
4		<p>另本研究建議建立類似美國國會審計署（GAO），惟目前我國在制度執行上仍有困難。</p>	<p>美國所施行之 GPRA 以及 GAO 等相關績效預算管理配套制度具有相當程度的成功經驗，並成為世界各國策略管理、績效預算制度改革之效法及參酌。我國與美國包括在憲政體制、政府制度等確實存有很</p>

			<p>大的歧異，同時，誠如吳教授於座談會發言，此制度之引進甚至乃涉及到修憲之層次。因此，本研究將引進「類似」美國 GAO 之制度列為長程建議，也希望未來能有接續之相關議題探討，徹底從制度面及實然面研究如何設立一個同步負責我國預算與計畫的專責機關。</p>
5		<p>建議政務官任期之策略規劃應與文官專業相結合。</p>	<p>基於政治責任的原理，政務官並無固定之任期，經常造成機關策略計畫無法長期推動。本研究同意吳教授之意見，策略規劃具有專業性及前瞻性，應給予嫻熟機關事務的文官更多提供專業建議的機會，然此涉及文官的策略規劃能力訓練以及行政倫理的培養，建議可由相關公務人力課程加以提升，或加強既有課程的成效評量。</p>
6	行政院經建會	<p>本研究在研究方法部分，僅就 11 個機關進行深度訪談，其抽樣方式如何，以及是否會造成研究結果的偏誤，建議補充說明。</p>	<p>相關回應請見本說明表第 2 (3) 點。另行補充的是，本研究同時採用質化研究方法與調查研究法，質化研究方法的重點在於獲得受訪者與中程施政計畫制度相關的個人深入經驗、實際運作細節，而代表性的考量則由量化調查的部分來展現。</p>
7	行政院	<p>美國國會審計署 (GAO) 與現行國內政府預算審議機關有相當大的差距，本案建議事項之想法</p>	<p>相關回應請見本說明表第 4 點。</p>

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

		正確，但推動不易。	
8	國 科 會	SWOT 分析在政府科技計畫中綱計畫已有進行，但在中程施政計畫中不易執行，因政策或策略計畫較難以 SWOT 評估。	同意國科會相關意見。惟該相關意見已超出本「提升行政院各部會策略規劃能力之研究」之範圍，應另以其他研究進一步深入探討。
9		施政計畫成功與否關鍵在於制度設計與預算以及主管重視度，倘僅就管理層面提高幕僚層級，效果可能有限，建議可再加以思考。	
10		行政官僚體系，尤其是人事與職掌多具相當固定性，面對環境變遷日趨劇烈，外在環境挑戰日益艱難，策略規劃需彈性靈活調整，二者如何搭配協調，建議可更深入研究。	
11	公務人力發展中心	公務人力發展中心(以下簡稱人力中心)業規劃辦理「短期知能補充訓練」及「中高階文官培育班」，另針對高階主管人員，亦開設「願景目標與策略性思維」課程，針對本研究之建議事項將納入未來公務人員課程規劃之參考。	感謝公務人力發展中心補充說明。

參考書目

一、中文部分

- 丘昌泰 (2004)。〈資源稀少下公務員應有策略管理能力〉，《公務人員月刊》，第 92 期，頁 2-4。
- 邱永和、戴肇洋、詹乾隆 (2005)。《政府機關引進企業績效評估作法之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫。
- 施能傑 (2000)。〈考選效度優先的變革〉，《考銓季刊》，21 期，頁 258-277。
- 施能傑 (2001)。〈建構行政生產力衡量方式之芻議〉，《中國行政》，第 69 期，頁 15-46。
- 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。
- 孫本初 (2001)。《公共管理》。台北：智勝出版社。
- 張聰明 (1999)。〈世界先進國家中程施政計畫制度之比較〉，《立法院院聞》，第 27 卷第 9 期，頁 30-46。
- 葉維銓 (1997)。〈中程施政計畫制度的探討〉，《研考雙月刊》，第 21 卷第 5 期，頁 34-42。
- 黃一峰、何啓功 (2003)。《行政機關業務評估指標之建立—以衛生署為例》，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫。
- 黃朝盟 (1998)。〈策略計畫成效之評估〉，《中國行政評論》，第 7 卷第 1 期，頁 99-120。
- 黃朝盟 (2000)。〈策略規劃之直接評估途徑與應用〉，《中國行政》，第 67 期，頁 29-52。
- 黃朝盟 (2005)。《公共組織策略規劃之研究：行政院中程施政計畫制度之執行評估》。台北：韋伯出版社。
- 黃朝盟 (2006)。公共組織進行策略規劃的常見錯誤。《游於藝雙月刊》，第 55 期，http://epaper.hrd.gov.tw/09_DEVELOP/09_05_monthly/number55/3.ASP?version=55

- 黃朝盟、曾建儒 (2002)。中程施政計畫之執行評估--透過績效預算強化施政機關之目標管理與績效評估。《主計月刊》，第 558 期，頁 40-50。
- 黃蘭嫻、鄭國泰 (2006)。《行政機關政策規劃研究機制》，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫。
- 詹中原 (2002)。「全球化與公共行政之改革：知識經濟觀點之檢視」。《國家發展研究》，第一卷第二期，頁 1-35。
- 謝麗秋 (2000)。《美國聯邦政府政府績效與成果法之研究分析》。台北：國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 蘇彩足、陳淳文、孫煒 (2005)。《建立行政機關組織評鑑制度之研析》，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫。

二、西文部分

- Andrews, R., Boyne, George A., & Walker, Richard M. (2006). Strategy content and organizational performance: An empirical analysis. *Public Administration Review*, 66: 52-63.
- Axelrod, D. (1988). *Budgeting for modern government*. New York, NY: St. Martin's Press, Inc.
- Beer, M., & Eisenstat, R. A. (2000). The silent killers of strategy implementation and learning. *Sloan Management Review*, 41 (4): 29-40.
- Berman, Evan M., & Kearney, Richard C. (1999). *Public sector performance*. Orlando, FL: ASPA Conference.
- Berry, F. S., & Wechsler, B. (1995). State agencies experience with strategic planning: Findings from a national survey. *Public Administration Review*. 12 (2): 159-168.
- Blondal, Jon R. (2006). Budgeting in Singapore. *OECD Journal of Budgeting*, 6 (1): 45-85.
- Boorsma, P. B. et al. (1996). Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording in relatie tot Beleidsanalyse en

- Prestatiebegroting: een vergelijking vanuit beleidsanalytisch perspectief, special over resultaatgericht begroten en verantwoorden. *Beleidsanalyse*, 1-2: 15-28.
- Boyne, George A., & Walker, Richard M. (2004). Strategy content and public service organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (2): 231-252.
- Bozeman, B., & Straussman, J. (1990). *Public management strategies*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Bracker, J. (1980). The historical development of the strategic management concept. *Academy of Management*, 5 (2): 219-224.
- Brunsson, N. (1982). The irrationality of action and the action rationality: Decisions, ideologies and organizational actions. *Journal of Management Studies*, 19 (1): 29-44.
- Bryson, J. M. (1995). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Burgelman, R. A. (1983). Corporate entrepreneurship and strategic management: Insights from a process study. *Management Science*, 29 (12): 1349-1364.
- Churchman, C. W., & Schainblatt, A. H., (1965). The researcher and the manager: A dialectic of implementation. *Management Science*, 11 (4): 69-87.
- Denning, B. W. (1971). *Corporate planning: Selected concepts*. London, UK: McGraw-Hill.
- Dunford, R., Bramble, T., & Littler, C. R. (1998). Gain and pain: The effects of Australian public sector restructuring. *Public Productivity & Management Review*, 21 (4): 386-402.
- Dyson, R. G., & Foster, M. J. (1979). Effectiveness in strategic planning. *European Journal of Operational Research*, 5: 163-170.

- Dyson, R. G., & Foster, M. J. (1983). Making planning more effective. *Long Range Planning*, 16 (6): 68-73.
- Finger, H. B. (1997). NAPA panel reviews implementation of GPRA to date. *The Public Manager*, 26 (3): 33-35.
- Foltin, C. (1999). State and Local Government Performance: It's Time to Measure up. *The Government Accountants' Journal*, 48(1): 40-46.
- Foster, M. J., & Lock, A. R. (1990). Factoring effectiveness factors. *Journal of Operational Research Society*, 41 (2): 111-117.
- Glasson, I., & Goode, M. (1988). Corporate planning in the Australian Commonwealth public sector. *Canberra Bulletin of Public Administration*, 54: 102-113.
- Goodstein, L., Nolan, T., & Pfeiffer, J. W. (1993). *Applied strategic planning: How to develop a plan that really works*. New York, NY: McGraw-Hill, Inc.
- Grant, J. H., & King, W. R. (1982). *The logic of strategic planning*. Boston, MA: Little Brown.
- Hart, S. (1992). An integrative framework for strategy-making process. *Academy of Management Review*, 17 (2): 327-351.
- Henry, N. (1999). *Public administration and public affairs* (7th Ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Holloway, C., & King, W. R. (1979). Evaluating alternative approaches to strategic planning. *Long Range Planning*, 12 (4): 74-78.
- Horton, S. (2000). The competency movement: Its origins and impact on the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (4): 306-318.
- Huang, C. J. (1997). Strategic planning in the Florida department of corrections. Paper presented at the 1997 ASPA Annual Conference, Atlanta, GA.
- Hur, Seok-Kyun. (2004). Successful installation of MTEF to the Korean fiscal system. Paper presented at the International Conference on

- “Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency.” Seoul : Korea Development Institute and the World Bank, March 15, 2004.
- Johnston J. (1998). Strategy, planning, leadership, and the financial management improvement plan: The Australian public service 1983 to 1996. *Public Productivity & Management Review*, 21 (4): 352-368.
- Jones, C., & DeFillippi, R.J. (1996). Back to the future in film: Combining industry and self-knowledge to meet the career challenges of the 21st century. *Academy of Management Executive*, 10(4): 89-104.
- Kay, J. (1993). The foundations of corporate success. London, UK: Oxford University Press.
- Kim, Dong Yeon (2004). MTEF framework and implementation strategy for Korea: Key issues for introducing MTEF and top-down budgeting in Korea. Paper presented at the International Conference on “Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency.” Seoul : Korea Development Institute and the World Bank, March 15, 2004.
- King, W. R. (1983). Evaluating strategic planning systems. *Strategic management Journal*, 4: 263-277.
- King, W. R., (1984). Evaluating the effectiveness of your planning. *Managerial Planning*, 33 (2): 4-8.
- King, W. R., & Cleland, C. I. (1978). *Strategic planning and policy*. New York, NY: Van Nostrand-Reinhold.
- Lahti, Ryan K. (1999). Identifying and integrating individual level and organizational level core competencies. *Journal of Business and Psychology*, 14 (1): 59-75.

- Leonard-Barton, D. (1992). The factory as a learning laboratory. *Sloan Management Review*, 34(1): 23-38.
- Light, Paul C. (2000). *The tides of reform*. London, UK: Yale University.
- Ling, Y.-S., & Chia, C. (2008). *Performance management case study: The government of Singapore*. UK: Institute for Government.
- Meier, Kenneth J., O'Toole, Laurence J., Boyne, George A., & Walker, Richard M. (2006). Strategic management and the performance of public organizations: Testing venerable ideas against recent theories. *Journal of Public Administration*, 17: 357-377.
- Miles, R. E., & Snow, C. C. (1978). *Organizational strategy, structure and process*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Mintzberg, H. (1994). *The rise and fall of strategic planning*. New York, NY: The Free Press.
- Mintzberg, H., Quinn, J. B., & Voyer, J. (1995). *The strategy process*. Upper Saddle, NJ: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6: 257-272.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nutt, P. C., & Backoff, R. W. (1993). Transforming public organizations with strategic management and strategic leadership. *Journal of Management*, 19 (2): 299-347.
- OECD. (2004). Case Studies of Selected OECD Countries: Korea. *OECD Journal on Budgeting (The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison)*, 4 (3) (Special Issue): 283-310.
- OECD. (1999). Budget presentation and fiscal transparency. *Focus: Public Management Newsletter*, 14: 1-8.
- OECD. (2007). *Performance budgeting in OECD countries*. Paris, France: OECD.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the*

- theory of group*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Poister, T. H., & Streib, G. (1994). Municipal management tools from 1976 to 1993: An overview and update. *Public Productivity and Management Review*, 18: 121-22.
- Post, T. E. (1978). *Corporate behavior and social change*. Boston, MA: Reston Publishing Co.
- Prahalad, C. K., & Hamel, G. (1990). The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, 68 (3): 79-92.
- Radin, Beryl A. (1998a). Searching for government performance: The Government Performance and Results Act. *Political Science and Politics*, 31 (3): 553-555
- Radin, Beryl A. (1998b). The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-headed monster or flexible management tool. *Public Administration Review*, 58 (4): 307-316.
- Radin, B. (1999). Intergovernmental relationships and the federal performance movement. *Publius: The Journal of Federalism*, 30 (1): 143-158.
- Schultz, R. L., & Slevin, D. P. (1975). Implementation and organizational validity: An empirical investigation. In Shultz, R. L. & D. Slevin (Eds.), *Implementing operational research/management science* (pp. 153-182). New York, NY: Elsevier, North-Holland.
- Steiner, G. A. (1979). *Strategic planning: What every manager must know*. New York, NY: Free Press.
- Steiss, A. W. (2003). *Strategic management for public and nonprofit organizations*. New York, NY: Marcel Decker, Inc.
- Tampoe, M. (1994). Exploiting the core competence of your organization. *Long Range Planning*. 27(1): 66-77.
- U.S. General Accounting Office (GAO). (2000). *Observations on the Office of Personnel Management's Fiscal Year 1999 Performance Report and Fiscal Year 2001 Performance Plan*

提升行政院各部會策略規劃能力之研究

(GAO/GGD-00-156R). Washington, DC: GAO.

Van Nispen, Frans K. M., & Posseth, Johan J. A. (2006). Performance budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. *OECD Journal on Budgeting*, 6 (4): 37-62.

Von Neumann, J., & Morgenstern, O. (1947). *Theory of games and economic behavior*. Princeton, N J: Princeton University Press.

Wheelen, T. L., & Hunger, J. D. (2002). *Strategic planning and business policy: Concepts* (8th Ed). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Working Party of Senior Budget Officials. (2006). *Budgeting in Singapore*. GOV/PGC/SBO(2006)5. Paris, France: OECD.

三、網站資料

行政院人事行政局 <http://www.cpa.gov.tw/>

行政院研究發展考核委員會 <http://www.rdec.gov.tw/>

國家政策網路智庫 <http://thinktank.nat.gov.tw/>