

RDEC-RES-101-003（委託研究報告）

我國政府績效管理制度 檢討與創新之研究

受委託單位：國立臺北大學
研究主持人：張教授四明
協同主持人：施教授能傑、胡副教授龍騰
研究員：鄭惠文、王瑞峰
研究助理：陳立芃、胡湘偉

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 102 年 3 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

關鍵詞：績效管理、績效資訊、績效評核、績效指標、施政績效

一、研究緣起

中央政府推動績效管理制度已多年，但各界對其實質內涵與品質的評價不一，績效資訊使用者、研究者和行政部門成員對績效管理實施效益的看法也未盡一致，這表示我國政府績效管理制度需要持續檢視並進行必要的調整。因此，本研究有以下四項目的：

- (一) 研析我國政府績效管理制度之現況與問題；
- (二) 評析美國、英國、澳洲和芬蘭等四個政府績效管理制度優良且值得我國參考之國家，其近年政府績效管理之變革與創新措施；
- (三) 就我國現行「中央行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」之制度(包含政府績效資訊公開的作法)等，研提具體可行之修正內容；
- (四) 研提我國政府績效管理制度變革之政策建議。

二、研究方法及流程

為達上述諸項研究目的，本研究採多元方法途徑蒐集研究資料，包括文獻分析、深度訪談，及焦點團體座談等。

首先，在現況分析方面，係藉由文獻分析、深度訪談和焦點團體座談等方法。其中，為期深入瞭解我國現行政府績效管理制度之運作現況及其所遇問題，以及可能之改革方向，本研究採立意抽樣方式邀請政府績效管理制度主政機關和各部會績效管理業務單位主管或代表、主計和審計機關業務主管、立法院預算中心高階主管和兩位立法委員接受深度訪談；並亦邀請熟悉政府績效管理制度之專家學者就上述要項舉行焦點團體座談。深度訪談和焦點團體座談之互動討論重點包括：(一) 檢討我國政府績效管理制度的現行問題；以及(二) 探討機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制之維

持，或於二者間予以取捨或整合等方案，進行優、缺點及可行性之評估；(三)審視行政機關的績效管理能力、施政品質、課責落實，以及績效資訊公開之效果評估；以及(四)對於現行政府績效管理制度變革方向之具體改進建議。

其次，在案例分析方面，透過文獻檢閱美國、英國、澳洲和芬蘭等四個值得我國參考之國家，除對其政府績效管理主政機關之職能與權責設計加以瞭解外，檢視其制度發展及變革歷程，並對其晚近之創新作法與措施予以深入研析，從法制、執行及資訊科技運用等面向，透視我國現行政府績效管理制度與先進國家作法之異同，以做我國制度變革之參考方向。

最後，在制度變革研提與建議方面，本研究基於前述現況分析結果，結合團隊成員腦力激盪，聚焦於(一)政府績效管理制度之變革設計；(二)施政績效資訊與預算過程之聯結；以及(三)績效資訊的公開和公民參與等三面向，研擬變革設計初步內容；嗣後，再邀請部會研考、主計、人事等業務主管或代表，對於政府績效管理議題長年關注之公共行政、非營利組織、人事管理領域之專家學者，以及長期關心消費者權益、環保、婦女權益、公益自律議題之公民團體高階管理人員，透過三場焦點團體座談，針對初擬之研究建議提供修正觀點和建議，以期能對問題核心提出具體可行之政策方略。

三、重要發現

在現況分析方面，本研究運用深度訪談法及焦點團體座談法彙集專家學者對於我國現行政府績效管理制度運作之看法與診斷，經綜整分析進而歸納出下列五大面向的問題：(一)政府績效管理制度之運行與學理間存在顯著的落差；(二)現行機關施政績效評估及個案施政計畫評核之雙軌並行制是否需要加以整合或是維持現制；(三)現行制度下，政府績效資訊與預算過程欠缺有效的聯結；惟績效與預算扣合的理想固然很好，但在我國政治環境的可行性不高，不過仍應思考如何將績效資訊作為施政計畫內部控管及退場機制運作之依據；(四)現行績效管理制度欠缺跨部會的績效評估機制；以及(五)現行績效報告公開與呈現方式難以激勵民眾參與意願。

在案例分析方面，就美國、英國、澳洲和芬蘭等四國家於政府績效管理制度之發展經驗和晚近趨勢，應有以下數項可供我國參考：(一)強化策略管

理思維於績效管理制度之鑲嵌，透過績效管理制度強化各部會與政府整體施政方向和目標的串接與校準，並使國家跨部會暨重大施政目標與各部會施政目標與計畫，產生直接的扣合與銜接。(二)和過去政府績效管理制度變革相較起來，前述各國政府於近年來之變革走向，愈發強調跨部會施政項目及其績效指標設計和評估，以促使各部會於各自施政重點外，更須對跨部會施政目標之達成共同承擔責任。(三)要求各部會收斂其主要的施政目標，並使績效之追蹤和評估聚焦於部會之重大及優先施政目標，以落實策略導向績效管理思維。(四)促使行政部門更積極面對國會並與國會進行溝通，例如美國要求各部會針對其優先施政目標之擬定須徵詢國會意見，或如澳洲政府要求須將績效成果向國會報告，相關類似作法似乎已成各國近期改革趨勢。(五)儘管各國皆有其職司績效管理之統合機關，但強調部會為績效展現主體，增強對部會施以課責，並須為其績效良窳承擔主要責任之改革方向（如英、美），愈發明顯。(六)具體實踐績效資訊於預算過程之聯結，例如澳洲政府以《綜合預算說明書》之作法，將績效與財務資訊一併彙整其中，使之成為國會預算審議和撥款時之重要參考資訊；又如美、澳、芬等國皆以績效評估結果資訊作為部會和國會決定施政計畫與預算是否持續、調整或中止之決策依據。(七)美國、英國與芬蘭政府運用資通訊科技使政府績效資訊之公開不僅易為民眾所取得，讓民眾得以便利瞭解政府施政成效，亦透過即時、互動和多元的資訊揭露方式，促使政府施政成效得以受到公民監督，進而鼓勵民眾對於政府事務與政策之參與。

四、主要建議事項

藉由國外政府實施績效管理經驗的檢視，並歸納學者專家與公民團體代表對我國績效管理制度改進所提出的意見為基礎，本研究針對我國政府績效管理制度未來的創新，依循「建構策略導向的績效管理制度」、「強化績效資訊與預算過程的多元聯結」、「深化績效資訊與民主審議的關係」之思維角度，提出短、中長期具體政策建議，以作為我國政府績效管理制度變革之參考。

(一) 短期、立即可行建議：

1. 中央績效管理幕僚機關應聚焦在跨部會暨院列管重大施政計畫之績效評估(主辦機關：行政院研考會)；

2. 推動部會績效自主管理與課責(主辦機關：行政院研考會；協辦單位：各部會綜合規劃單位)；
3. 在行政院本部與中央各部會分別設立策略績效小組(主辦機關：行政院研考會；協辦單位：各部會綜合規劃單位)；
4. 建立關鍵策略目標的考核與追蹤制度(主辦機關：行政院研考會；協辦單位：各部會綜合規劃單位)；
5. 統一律定績效評估架構與報告格式(主辦機關：行政院研考會)；
6. 績效資訊可作為院與部會預算編列之重要參考(主辦機關：行政院主計總處；協辦機關：行政院研考會)；
7. 各部會年度績效報告應送交立法院與審計部參考(主辦機關：行政院研考會；協辦單位：各部會綜合規劃單位)；
8. 績效公開的資訊架構與格式的建立(主辦機關：行政院研考會)；
9. 績效資訊的友善與多元呈現(主辦機關：行政院研考會；協辦單位：各部會綜合規劃單位)；
10. 促進公民團體在政府績效資訊的轉化、擴散與對話(主辦機關：行政院研考會；協辦單位：各部會綜合規劃單位)。

(二) 中、長期建議：

1. 建立跨部會績效評估機制(主辦機關：國家發展委員會；協辦單位：各部會綜合規劃單位)；
2. 行政院研考會(或未來國家發展委員會)提供專業諮詢與培力(主辦機關：國家發展委員會)；
3. 結合「內部控制聲明書」來強化部會自主管理(共同主辦機關：行政院主計總處、國家發展委員會)；
4. 績效資訊可作為施政計畫調整與退場之參考(主辦機關：國家發展委員會；協辦機關：行政院主計總處)；
5. 將前年度的績效資訊納入預算書之中，作為立法院預算審議之參考(主

辦機關：行政院主計總處；協辦機關：國家發展委員會)；

6. 建構政府績效資訊多元匯集的平台(主辦機關：國家發展委員會；協辦單位：各部會綜合規劃單位)。

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

目 次

| | |
|-----------------------------------|-----------|
| 提 要 | I |
| 目 次 | VII |
| 表 次 | XI |
| 圖 次 | XIII |
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究背景與目的 | 1 |
| 第二節 重要概念界定 | 3 |
| 第三節 研究方法與流程 | 6 |
| 第四節 研究架構 | 17 |
| 第二章 我國政府績效管理制度之運作分析 | 19 |
| 第一節 政府績效管理制度之概念 | 19 |
| 第二節 我國政府績效管理制度之發展背景 | 25 |
| 第三節 我國政府施政績效管理體系 | 27 |
| 第三章 國外政府績效管理制度運作經驗分析 | 35 |
| 第一節 美國政府績效管理制度之發展經驗 | 35 |
| 第二節 英國政府績效管理制度之發展經驗 | 47 |
| 第三節 澳洲政府績效管理制度之發展經驗 | 58 |
| 第四節 芬蘭政府績效管理制度之發展經驗 | 66 |

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

| | |
|------------------------------------|------------|
| 第五節 各國政府績效管理制度發展經驗之比較分析 | 72 |
| 第四章 我國政府績效管理制度運作之課題檢討 | 79 |
| 第一節 我國政府績效管理制度之問題分析 | 79 |
| 第二節 我國政府績效管理制度變革之關鍵議題 | 98 |
| 第三節 小結 | 104 |
| 第五章 我國政府績效管理制度之創新變革 | 107 |
| 第一節 政府績效管理制度面的變革 | 107 |
| 第二節 績效資訊與預算過程的聯結 | 112 |
| 第三節 績效資訊的公開與公民參與 | 115 |
| 第六章 結論與建議 | 119 |
| 第一節 主要研究發現 | 119 |
| 第二節 我國政府績效管理制度創新之具體作法 | 123 |
| 第三節 政策建議 | 128 |
| | |
| 參考書目 | 135 |
| | |
| 附錄 | |
| | |
| 附錄一 訪談提綱 | 143 |
| 附錄二 深度訪談記錄 | 149 |

目次

| | | |
|-----|------------------|-----|
| 附錄三 | 焦點團體座談討論提綱..... | 211 |
| 附錄四 | 焦點團體座談記錄..... | 217 |
| 附錄五 | 期中報告審查意見回覆表..... | 251 |
| 附錄六 | 期末報告審查意見回覆表..... | 257 |
| 附錄七 | 期末報告審查會紀錄..... | 269 |

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

表 次

| | |
|-----------------------------------|----|
| 表 1-1 本計畫研究目的與對應之研究方法..... | 7 |
| 表 1-2 訪談對象一覽表 | 12 |
| 表 1-3 焦點團體座談出席人員一覽表 | 14 |
| 表 2-1 組織績效管理架構基本原則 | 20 |
| 表 2-2 邏輯演繹模型與 BSC 之績效管理模式比較 | 24 |
| 表 2-3 我國政府績效管理的發展時期 | 27 |

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

圖 次

| | |
|-----------------------------------|----|
| 圖 1-1 研究流程圖 | 16 |
| 圖 1-2 研究架構圖..... | 17 |
| 圖 2-1 組織績效管理之步驟..... | 21 |
| 圖 2-2 GPMnet 2.0 網頁..... | 31 |
| 圖 3-1 美國聯邦政府之「管理儀表板」 | 43 |
| 圖 3-2 PERFORMANCE.GOV 網站..... | 43 |
| 圖 3-3 美國 Data.gov 網站..... | 44 |
| 圖 3-4 美國 Recovery.gov 網站 | 45 |
| 圖 3-5 美國 USASpending.gov 網站..... | 46 |
| 圖 3-6 將公共服務協定逐級落實至執行機關作業規劃圖 | 49 |
| 圖 3-7 公共服務協定之架構圖 | 51 |
| 圖 3-8 英國政府發佈政府績效的網站 | 52 |
| 圖 3-9 公共服務協定指標衡量的資料系統是否適宜 | 54 |
| 圖 3-10 部會測指標衡量的資料系統是否適宜 | 55 |
| 圖 3-11 英國政府「聯合即時資訊系統」(COINS)..... | 57 |
| 圖 3-12 成果與計畫報告架構圖 | 60 |
| 圖 3-13 澳洲政府服務報告之績效衡量架構 | 62 |
| 圖 3-14 績效與預算過程的連結 | 63 |

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

| | |
|-------------------------------|----|
| 圖 3-15 預算評估報告 | 64 |
| 圖 3-16 成果支出報告 | 64 |
| 圖 3-17 芬蘭政策計畫的組織運作 | 67 |
| 圖 3-18 芬蘭政府計畫管理舊制與新制之比較 | 68 |
| 圖 3-19 芬蘭政府線上資訊系統 Netra | 71 |

第一章 緒論

本研究案之主旨，在於研析我國政府績效管理制度之現況與問題，蒐集 4 個政府績效管理制度優良，且值得我國參考之國家（含美國、英國、澳洲、芬蘭），其近年政府績效管理之變革與創新措施，並就我國現行「中央行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」之制度等，研提具體可行之修正內容，最後提供我國政府績效管理制度變革之政策建議。本章將依序說明本研究之背景與目的、名詞與概念界定、方法與流程、研究架構，以及研究進度之說明。

第一節 研究背景與目的

一、研究背景

組織管理文獻總是將績效視為最終目標，強調所有管理活動都要為達成績效目標的工具，民主治理或公共治理理論更是要求政府組織領導者和所有成員需將績效視為責任之一環，和傳統上重視的政治責任、法律責任或行政責任並列，使政府公共服務者因績效受獎勵和受課責（Behn, 2001 & 2002）。

政府組織績效管理不僅是公共管理學術研究的重點（Hood, 1991），多年來更已是政府改革的實務主軸。經濟合作暨發展組織（OECD）1997年提出《追求成果：績效管理作法》報告，就提醒成員國推動政府績效管理時必須考慮到幾個關鍵性課題與定位，例如，績效管理的目的何在？全面性或選擇性推動？由什麼組織負責推動？如何衡量績效？績效資訊如何表達？如何確知服務品質？如何進行績效檢討？績效資訊如何和預算或薪俸結合運用？如何推動成果導向的管理？（OECD, 1997; 施能傑, 2001）。後續的報告都持續將績效管理當作是重要議題，2008年整理的政府運作趨勢報告列出六項課題中就包括績效管理和績效關連薪資等兩項，最近「2011年政府總覽」專書中仍列專章分析成員國在重要領域的績效表現（OECD, 2008 & 2011a）。亞太經濟合作會議（APEC）經濟委員會早先所建議政府部門良善治理（good

governance) 的幾項原則中，包括績效管理和課責 (APEC, 2007)，未來也將是繼續受倡議的主題。至於，美國和英國政府更是這方面的積極推動者 (施能傑, 1998)，美國於2009年通過法律要求白宮和各部機關都必須設置績效長 (Chief Performance Officer)，由此可知歷經三十年來，推動績效管理作法和建立績效文化依然是政府管理變革的重要主軸。

政績是成熟民主政治社會影響政黨輪替執政機會的重要因素。對民選執政者而言，透過政府績效管理實踐對選民的政見承諾，將績效管理當作是配置可用資源產生民眾期待成果的工具。對專業文官而言，透過績效管理創造公共價值，贏得民眾更堅固的信任感，當然也因之有機會獲得包括獎金在內的更優質工作條件環境。對台灣各級政府而言，隨著民主政治更成熟，政黨政治更競爭，政治績效管理制度和理念的精進，其重要性日益可見。

政府部門實施績效管理時存在著許多阻力或不利因素，David N. Ammons (1992) 早先即為文歸納三類共 36 項的阻力：政府部門運作環境特色、政府組織管理制度和公務人員認知。美國專業期刊《Public Performance & Management Review》稍早也出版專集，呼籲不要對績效管理陷入多項的錯誤認知或忽略潛在問題等 (Bouckaert & Peters, 2002; Grizzle, 2002; Hatry, 2002; Moynihan, 2008)；另外陳敦源 (2002)、莊文忠 (2008)、蘇偉業 (2009) 也都曾為文討論績效管理需克服的相關方法問題)。不過，這些討論絕不是否定政府部門推動組織績效管理的意義，而是指出組織績效管理是高度複雜性的工作，不應該當成是時尚，必須謹慎規劃後為之，Robert Behn (2003) 即論稱成功關鍵在於，不同的目的需要不同的績效衡量方式。

中央政府推動績效管理制度已多年 (相對而言地方政府較為少見)，也有一定的制度化程度，但各界對其實質內涵與品質的評價不一，績效資訊使用者、研究者和行政部門成員對績效管理實施效益的看法也未盡一致，這正表示我國政府績效管理制度需要持續檢視並進行必要的調整，本研究計畫的重要性也由此可見。

二、研究目的

根據委託機關的初步規劃與期待，本研究期能達成以下目的：

- (一) 研析我國政府績效管理制度之現況與問題。

- (二) 評析至少 4 個政府績效管理制度優良且值得我國參考之國家，其近年政府績效管理之變革與創新措施，重點包括：政府績效管理主政機關之職能與權責設計、關鍵策略目標設定與衡量指標選取作法、政府績效與預算之方案評估排序工具、公民參與政府績效管理，以及政府施政績效公開與提升績效報告品質之作法等，並就我國與主要國家績效管理制度之法制面、執行面及資訊科技運用面之差異，進行優勢、劣勢之比較分析。
- (三) 就我國現行「中央行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」之制度(包含政府績效資訊公開的作法)等，研提具體可行之修正內容。
- (四) 研提我國政府績效管理制度變革之政策建議。

第二節 重要概念界定

為強化政府績效管理制度於治理和民主課責層次之功能，各國近年來於績效制度之變革作法上，無不亟思績效管理與預算決策之聯結設計、公民參與政府績效管理，及政府績效資訊公開等創新作法。本研究以下茲以相關的創新作為之制度邏輯為劃分，針對「績效導向之預算制度」及「績效資訊公開和公民參與」兩大面向，加以界定之。

一、績效導向之預算制度

將政府施政績效與預算制度相結合的績效預算制度曾於1960年代遭到挫敗，而伴隨著新公共管理的思潮再次興起於1990年代。無論是績效預算（performance budgeting）或績效導向的預算制度（performance-based budgeting），其核心理念無外乎使政府的預算分配和決策，在經濟、政治和行政層面的思考都能更為理性且具正當性（張四明，2003）。透過「成果導向的預算」（budgeting for results）和「成果導向的管理」（management for results）兩大概念的合流（Schick, 1990），將預算制度鬆綁，以鼓勵合理支出的方式，在傳統預算制度中加入誘因，並使預算的決策轉變為政府首長的管理作為的支持槓桿（Miller, 1991）。

如前所述，OECD 長期以來對於績效導向預算制度於各會員國政府部門之引進多所關注。由於會員國間採行績效預算制度的時間和模式各有不同，例如加拿大和丹麥乃是長期推動績效導向預算制度之代表國家，而奧地利和韓國則是於近年才以大幅度變革的方式，採納績效導向預算制度於政府體制之中；爰此，OECD 遂成立一績效導向預算工作小組（Senior Budget Officials Network on Performance and Results），以每年定期召開會議的方式，討論分享和檢視各國於績效導向預算制度的推動經驗和現況。

從各國採納經驗中，不難發現，由於將績效管理與預算制度相聯結的複雜性，多數國家體認到此一制度的採納與推行，不單是制度與技術面的問題，更須在符合各國政治與文化系絡下，以充分的時間長度逐步醞釀，甚難一蹴可幾（OECD, 2008）。在制度設計上，為使績效管理與預算決策之結合得以發揮其綜效，勢須將二者整合於一中程計畫構下，且進一步授與行政部門在預算支用和管理作為上的彈性；此外，如何將各部會的績效資訊於其預算決策中予以整合與應用，更是無法避免的關鍵議題（OECD, 2008）。換言之，若我國欲於政府部門採行績效導向預算制度，立法機關於預算之核撥能否擴大以中程計畫為單位進行審議？行政機關能否將現行部分計畫預算得以跨年度使用之適用範疇予以擴大？中央政府績效報告之提出與預算審議週期可否調整配合？皆將關乎此一制度的採行效果。

然而，由於影響政府施政績效的因果關係極為複雜，因此能否將施政績效結果與預算分配以線性、或機械式的邏輯加以聯結，實有其值得思考再三之處（徐仁輝，2004；張四明，2003，2009），但若行政與立法部門於預算決策過程中全然拋棄過去績效成果的參考，似又徒留非理性決策的話柄（徐仁輝，2004）。惟值得吾人特別關注的是，於OECD工作小組最新的會議資料中指出，包括瑞典、丹麥、荷蘭等國，近年開始反思績效資訊與預算決策結合的必要性，而將績效預算和管理職能予以分流，避免造成部會為爭奪預算資源而衍生的負面效果（OECD, 2011b）。因此，績效導向預算制度之引進與否，應有極大的討論和權衡空間，實值就我國政治與行政文化特性深入探究之。

二、績效資訊公開與公民參與

近年來，部分政府績效管理論者開始倡議於績效管理過程中納入公民參

與之新興概念 (Callahan, 2004, 2007; Callahan & Holzer, 1999; Yang, 2007; Yang & Callahan, 2005; 胡龍騰, 2007; 張四明, 2009, 2010)。其核心理念乃在於，政府之施政係為對民眾之需求做出回應，而政府施政之良窳亦須向人民負責；在此邏輯下，作為引導政府施政方向之績效評估指標設定，應能反映民眾的偏好和需求，更理想的狀態是，邀請民眾參與政府績效指標之擬定，甚而將績效評核與資料蒐集、分析之權，授與公民大眾，以強化政府施政與民主課責間之聯結 (胡龍騰, 2007)。惟就其實行經驗觀之，公民參與式之政府績效管理因需要民眾長時間的投入和關注，大多施行於與民眾日常生活脈動較為接近、感受較深的地方政府層次；因此，如是理念能否轉化並應用至中央層級之行政部門，仍有待深入的討論。

不過，與公民參與式政府績效管理具有相同民主治理邏輯，且已為部分國家採行的創新模式，則是政府績效資訊公開之相關措施。呼應近年來所強調民主、透明、課責之良善治理 (good governance) 思維，芬蘭早於2004年便已建立一套績效資訊系統，稱之為 **Netra Reporting System**；這套系統係以網際網路形式整合政府的會計和績效資料，並提供兩種形式的績效報告：一是既定之官方報告格式，另一則是開放予使用者自行產出其所需之績效報告，且授與大眾使用、產製和分析政府績效之權力 (OECD, 2008)。近期，美國歐巴馬政府亦採用運用了在私部門廣泛採用之「管理儀表板」 (management dashborads) 技術，作為其管理行政部門施政績效之有效工具 (胡龍騰、張國偉, 2010)。

當前政府績效管理制度變革的核心，其中一部份便在於思索如何設計一套制度和誘因，以促使政府管理者願意「使用」績效資訊並藉以提昇施政績效；易言之，如何以符合政務首長、常任文官、立法機構、社會大眾不同目的和需求的形式來呈現政府施政績效資訊，乃是現今政府績效管理改革的重點思考方向 (OECD, 2008)。甚而，透過政府績效資訊的公開，促發前述公民參與和監督政府施政的實質效果。在各國的發展方向上，多數如智利等國將績效資訊運用於預算決策及行政效率之監督等「內部導向途徑」；有別於此，芬蘭則是將績效資訊之運用提升至追求政府施政成果課責層次之「外部導向途徑」的強調 (OECD, 2008)。另，有鑑於全球高呼公部門透明化之趨勢方炙未歇，面對將政府施政績效資訊予以公開之議題，加拿大、瑞典、英

國強調應從「供給/需求」面向，亦即由使用者及其使用需求的角度，來思考行政機關須予提供之績效資訊，因除了資料的正確性和即時性的挑戰外，促使政府機關變得愈形透明更是組織文化變革的重大挑戰（OECD, 2011b）。因此，OECD 的專家們建議，可循「不求指標數量多、但須與施政成果具有高度相關的績效資訊予以公布」之模式，推動政府績效資訊之公開，且實際執行和指標的選擇上，應著重於施政的「影響」(impact)，而非施政計畫的「曝光度」(visibility) (OECD, 2011b)。如是的建議，實可供我國政府績效管理制度下一階段變革規劃之參考。

第三節 研究方法與流程

本研究係以檢視我國政府績效管理制度推行現況與問題，從中參酌先進國家所採績效管理變革之創新作法與經驗為研究主軸，並蒐集國內行政機關績效管理實務工作者、社會公民團體及專家學者之看法，據以提出我國績效管理制度變革與創新之具體建議。爰此，為達上述諸項研究目的，本研究以多元方法途徑解決研究目的，包括文獻分析、深度訪談，及焦點團體座談等，如〔表 1-1〕所示，並將各研究方法之設計及研究流程詳述如後。

基於前述對於國內外文獻之檢閱，以及對於各先進國家於政府績效管理創新措施之瞭解，本研究善用研究團隊成員對於國內外績效管理議題多年的觀察與經驗，於進行實證資料蒐集前採取「腦力激盪法」(Brainstroming)，關注現行問題為何，探討移植或仿效之可行性，據以規劃我國政府績效管理制度改革之初步藍圖，作為後續與各界人士討論與對話之基底。

在計畫執行和研究方法運用方面，本研究採深度訪談和焦點團體座談雙管齊下，並分二階段進行。期中報告前，主要係徵詢學術與實務界對於我國現行政府績效管理制度所面臨之問題與困境，藉以進行問題分析與診斷，及修正調整本研究所規劃之制度變革藍圖。另外在期中報告後，本研究依據前階段所提出之變革藍圖，作為與學術和實務界之討論基礎，藉以探詢制度變革之可行性，以及凝聚改革方向之共識。

表 1-1 本計畫研究目的與對應之研究方法

| 研究目的 | 資料蒐集方法 | 資料來源 |
|--|------------------------------------|--|
| 一、研析我國政府績效管理制度之現況與問題。 | 1. 文獻分析法 2. 深度訪談法 3. 焦點團體座談法 | - 中英文期刊資料庫 - 國內外政府出版品及報告書 - 行政機關績效管理主責代表 - 主計及審計機關代表 - 公民團體代表 - 學者專家 - 立法委員（僅採取深訪） |
| 二、評析至少 4 個政府績效管理制度優良且值得我國參考之國家，其近年政府績效管理之變革與創新措施。 | 1. 文獻分析法 | - 政府績效管理制度優良且值得參考之國家出版品及報告書，挑選的國家包括：美國、英國、澳洲與芬蘭。 |
| 三、就我國現行「中央行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」之制度(包含政府績效資訊公開的作法)等，研提具體可行之修正內容。 | 1. 文獻分析法 2. 深度訪談法 3. 焦點團體座談法 | - 中英文期刊資料庫 - 國內外政府出版品及報告書 - 行政機關績效管理業務單位代表 - 主計及審計機關代表 - 公民團體代表 - 學者專家 - 立法委員（僅採取深訪） |
| 四、研提我國政府績效管理制度變革之政策建議。 | 1. 文獻分析法 2. 深度訪談法 3. 焦點團體座談法 | - 中英文期刊資料庫 - 國內外政府出版品及報告書 - 行政機關績效管理業務單位代表 - 主計及審計機關代表 - 公民團體代表 - 學者專家 - 立法委員（僅採取深訪） |

資料來源：本研究整理

一、文獻分析法

首先，要確切地進入研究議題的核心，必須先行檢視該項研究議題的文獻基礎。本研究期望透過文獻分析達成以下三項目的：第一，檢視我國政府績效管理制度（包含「中央行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」）之推行現況，並分析現行推動經驗下所產生的問題，俾能依據現行制度面與運作面因素檢視相關問題，作為訪查實務經驗者和利害關係人之基礎。第二，透過文獻資料之蒐集和分析檢視，針對於政府績效管理制度及其變革具有良好經驗且值得我國參考之先進國家，除對其政府績效管理主政機關之職能與權責設計加以瞭解外，檢視其制度發展及變革歷程，並對其晚近之創新作法與措施予以深入瞭解，藉以由法制面、執行面及資訊科技運用面，透視我國現行政府績效管理制度與先進國家作法之異同、優勢或落差。第三，運用文獻檢視各國於政府績效管理制度設計之優缺點，以及可供我國借鏡之處，作為研究團隊後續轉化研提適合我國公務系絡之績效管理制度變革和創新作法思考之基礎。

文獻資料來源上，主要將包括相關圖書、紙本期刊論文、電子期刊論文、網路資料、各國政府官方網站和報告，以及相關國際組織之官方網站和研究報告等。本研究將依據前述研究目的二所臚列之當前政府績效管理創新措施，審視各先進國家之採行作法，據以作為本研究分析和規劃變革藍圖之參考。以下則以過去多受關注之美國、英國、澳洲和芬蘭等國於政府績效制度改革之發展及近期作法，概述如后，做為後續文獻檢閱發展之基礎。

（一）美國

美國聯邦政府自 1949 年胡佛委員會提出「績效預算制度」以來，已歷經多次績效管理制度之興革；至近期柯林頓政府之「政府績效與成果法」（Government Performance and Results Act, GPRA）及小布希政府之「總統管理議程」（President's Management Agenda, PMA）和「方案評估排序工具」（Program Assessment Rating Tool, PART）等具體績效管理作法之推動，歐巴馬政府上台後，除以「公開政府」（open government）及「管理儀表板」（management dashboards）等措施，提升政府績效資訊透明度並促進公民參與，更通過「政府績效成果法之現代化法」（GPRA Modernization Act of 2010,

GPRAMA)，作為引領美國聯邦政府績效改革之主要綱領¹。

(二) 英國

英國之政府績效改革，主要係自柴契爾夫人所推動之「財務管理方案」(Financial Management Initiatives, FMI)及「續階計畫」(Next Steps)，不僅將預算制度與施政績效加以聯結，視預算為部會對於績效成果之契約，並著手以民營化等方式尋求兼顧財務效率和品質的公共服務輸送；嗣後梅傑政府的「公民憲章」(Citizen's Charter)，以及布萊爾政府之「最佳價值」(Best Value)和「公共服務協議」(Public Service Agreements, PSAs)，皆延續相同精神，以三年一期的預算制度，聚焦於「結果導向管理」(outcome-focused management)，和持續強調政府績效與施政服務之品質²。除英國外，紐西蘭乃是採用「績效導向預算」(performance-based budgeting)制度最為積極且透澈的國家(徐仁輝，2004)，並透過「財政法」(Public Finance Act)將績效資訊結合於財務預算分配之中。

(三) 澳洲

澳洲同樣與其他各國於 1980 年代便以「財務管理改革方案」(Financial Management Improvement Program, FMIP)和「計畫管理及預算」(Program Management and Budgeting, PMB)等措施，以財務預算手段，整合績效資訊與預算決策，透過預算開支的彈性化設計，將著重面向由資源的投入轉移至結果的展現，藉以強化政府施政績效與課責。近年來，澳洲政府積極推動「政府服務報告」制度(Report on Government Services)，透過共通指標進行政府服務間、甚至是跨年度之績效比較，並強調政府績效資訊透明度之提升；另並設計「成果與計畫報告架構」(Outcomes and Programs Reporting Framework)，以施政計畫為單位，結合計畫方案規劃與預算撥款，使各項政府措施或計畫得以聚焦於其執行成果(古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，2012)。

¹ 除聯邦政府之績效管理制度，本研究執行過程中亦將延伸文獻資料之蒐集觸角，將美國州政府層級之最佳實務(如：佛羅里達州或奧瑞岡州等)，一併納入制度變革設計之參考範圍。

² 近年來，英國多以「政署」(agency)之模式，做為英國中央政府提供公共服務輸送的主要執行者，而是類政署之執行績效評估方式，及其相關制度於我國採納之可行性，將於本研究檢閱英國有關文獻過程中一併納入考量。

(四) 芬蘭

自 Freeman 提出「國家創新系統」(National Innovation System, NIS) 的概念，認為由公共部門與民間部門所組成的各種機構而形成之網絡，這些機構的活動與相互影響決定了一個國家擴散知識與技術的能力，並影響國家之創新表現，芬蘭即是第一個國家運用 NIS 於行政革新之國家。1990 年代，芬蘭逐漸走出經濟不景氣的陰霾，特別是 Pavo Lipponen 總理任內，亦即 1999 至 2003 年期間內推動修憲和計畫管理制度方面之改革，使得芬蘭每人平均產出值不亞於英國、法國或德國，在歐盟國家地位中更佔有一席之地。值得一提的，2004 年芬蘭便著手建立一套績效資訊系統，即 Netra Reporting System，以網際網路形式整合政府的財務和績效資料，以協助政府、各部會、機構做為規劃、管理和決策之所需，隨時監測各項預算及經費支出情形。這套資訊系統除了官方使用之外，也開放給使用者自行產出其所需之績效報告，並授與民眾使用、製作和分析政府績效之權利。

本研究將以前述四國之績效管理制度發展經驗為基礎，廣泛進行資料蒐集與比較分析，期得以提供我國於後續制度變革上更為豐富多元之參考和思辨依據。

二、深度訪談法

深度訪談法主要係研究者與研究對象以面對面的方式，藉由結構或非結構式的提問架構，進行與受訪者之訪查、詢問及對話。主要目的在於蒐集受訪者對於研究議題的觀察、經驗、看法，及洞察，提供研究者深度的研究資料，並有助於對關鍵議題的釐清。其與焦點團體法不同之處在於，受訪者可在無壓力的情境下接受訪問，並可避免團體會談中，議題為部分積極者引導的情況發生，有助於受訪者對於研究資訊之提供。

為能瞭解我國現行政府績效管理制度之運作現況及其所遇可能問題，以及可供思考的改進方向，本研究採立意抽樣方式，邀請 18 位不同屬性之受訪者，包括：(1) 政府績效管理制度主政機關及各部會績效管理業務單位主管或代表；(2) 主計及審計機關業務主管；(3) 熟悉或鑽研政府績效管理之學者專家；以及 (4) 資深立法委員，針對本研究所關注之面向進行深度訪談，以期透過兼具深度與廣度的訪談資料蒐集方式，提供本研究除文獻檢閱的靜

態資料蒐集與分析外，進一步獲致動態觀點之資料蒐集。

此外，必須強調的是，本研究之所以特別增列「立法委員」為深度訪談對象，主要著眼於各先進國家多強調政府績效管理制度所產生之績效評估報告和結果資訊，必須適度地與組織決策和預算分配加以結合或納入參考，亦即提高政府績效資訊的使用情形。然從前述文獻分析中當可發現，我國政府部門之績效報告為行政和立法部門所用之比例猶有極大的改善空間，故本研究認為立法部門對於政府現行績效管理制度及其資料報告之觀點和看法，同樣值得受到關切。再者，我國政府績效管理制度歷經十年之運作和變革，強調績效資訊的應用有其制度內涵之演化，因此為使本研究之研究發現關乎宏旨，故主張宜以資深立法委員作為深訪之適切對象。

然而，在約訪立法委員的過程初期進行得相當不順利，多數委員因有要公而婉拒本研究團隊的邀請，甚至改約立委辦公室主任或資深助理仍未獲得回應是否願意接受訪談，致使本研究深度訪談的進度受到嚴重的影響。其後，本研究團隊鏗而不捨透過私誼及各種管道持續聯繫，所幸最後獲得立法院預算中心高階主管和兩位立法委員（執政黨與在野黨各一）之允諾受訪。

訪談問題重點方向如下（詳參附錄一）：

- （一）對我國現行政府績效管理制度（包含「中央行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」）之評價。
- （二）我國現行政府績效管理制度於制度設計和運作方式所遭遇問題之觀察和分析。
- （三）我國現行政府績效管理制度對於行政機關於強化績效管理能力、提高施政品質、落實政府課責，以及提升政府績效資訊可讀性等面向之實質效果評估。
- （四）對於我國現行政府績效管理制度變革與創新作法之具體改進建議。

在訪談聯繫過程中，受訪對象乃選擇特定且具代表性的人物，採立意抽樣的方式來取得，主要為政府績效管理制度主政機關和各部會績效管理業務單位主管或代表，以及審計機關業務主管等 18 位 8~13 職等官員，其中 3 位兼具熟悉或鑽研政府績效管理之學者專家。依據訪談提綱，本團隊先透過電

子郵件或傳真，將之傳送給抽樣對象，等抽樣對象同意後，隨即確認訪談的時間與地點，由計畫主持人、協同主持人或研究員進行訪談。截至目前為止，本研究共拜訪 10 個受訪單位，共計有 18 位有效受訪者。透過訪談者與受訪者的互動過程，發現與分析受訪者動機、信念、態度、作法和看法等。在 10 份訪談記錄（詳參附錄二）中，分別以 A、B 代表政府部會和審計機關；關於受訪者，則以 a、b、c 編號表達，如〔表 1-2〕所示。

表 1-2 訪談對象一覽表

| 類別 | 代碼 | 受訪者單位 | 受訪者 | 訪談日期 |
|---------------------|----|----------|--|------------|
| 部會 機關 | A1 | 研考會管制考核處 | 簡任官 (A1a) 簡任官 (A1b) | 2012/4/5 |
| | A2 | 內政部秘書室 | 簡任官 (A2a) | 2012/6/4 |
| | A3 | 交通部 | 政務官 (A3a) | 2012/6/6 |
| | A4 | 經濟部研究發展會 | 簡任官 (A4a) 薦任官 (A4b) | 2012/6/14 |
| | A5 | 研考會綜合計畫處 | 簡任官 (A5a) 簡任官 (A5b) | 2012/6/22 |
| 審計 及 主計 機關 | B1 | 審計部 | 簡任官 (B1a) 簡任官 (B1b) 簡任官 (B1c) | 2012/6/7 |
| | B2 | 主計總處 | 簡任官 (B2a) 簡任官 (B2b) 簡任官 (B2c) 簡任官 (B2d) | 2012/9/28 |
| 立法 機關 | C1 | 預算中心 | 簡任官 (C1a) | 2012/9/25 |
| | C2 | 國會研究室 | 國民黨籍立法委員 (C2a) | 2012/10/8 |
| | C3 | 國會研究室 | 民進黨籍立法委員 (C3a) | 2012/10/18 |

資料來源：本研究整理

三、焦點團體訪談法

焦點團體座談主要在試圖蒐集有關個人的感受、反應、認知和意見等較為主觀的資訊。每一場焦點團體座談一般是由 4~7 位左右的參與者所組成，討論時間約在 2-3 小時左右，由主持人提出一連串重點式的問題，讓參與者表達個人的看法，透過參與者相互對話和論述的過程，釐清問題的本質，找出參與者觀點的異同之處。利用此一方法的好處在於，主持人可以接續參與者在討論過程中所產生的觀點和回答，引導參與者進一步討論相關的問題。並且將可因情境氛圍由冷至熱，使參與者逐漸拋開顧忌，與同儕進行深入而有以意義的互動式討論。

為使本研究團隊之研究發現與政策建議能更加周延，有效邀請 20 位專家學者參與，包含部會研考、主計、人事等業務主管或代表 5 位，對於政府績效管理議題有多年關注的公共行政、非營利組織、人事管理領域的學者 12 位，以及長期關心消費者權益、環保、婦女權益、公益自律議題之公民團體高階管理人員 3 位，如〔表 1-3〕所示，深入蒐集對我國目前政府績效管理制度設計與運行所面臨問題和創新變革方向之不同觀點和看法，以期能使本研究所做問題診斷更能切中核心，且亦使所提興革建議更為完善、可行。

在焦點團體座談之執行設計方面，本研究舉辦四場焦點團體座談，每場座談均邀請 4~7 位相關團體代表與會。舉辦場地將假國立臺北大學公共行政暨政策學系於民生校區之會議室舉行。在期中報告之前，即 2012 年 5 月舉辦第一場的焦點團體座談，主題在於診斷我國績效管理制度現行的問題，蒐集參與者對政府績效管理制度創新與檢討之看法、態度和經驗，聚焦於以下議題（詳參附錄三）：

- （一）對我國現行政府績效管理制度（含「中央行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」）於制度設計和運作方式上所遭遇問題之觀察與經驗分享。
- （二）就維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或於二者間予以取捨或整合等方案，進行優、缺點及可行性之評估。
- （三）為使行政機關得以強化績效管理能力、提高施政品質、落實政府課責，以及提升政府績效資訊可讀性等目的，我國現行政府績效管理制度應

行之創新作法與變革方向。

表 1-3 焦點團體座談出席人員一覽表

| 場次 | 編碼 | 職稱 | 專長 | 人數 |
|-------------------|----|------|------------|----|
| 第一場 2012/5/15 | K1 | 簡任官 | 績效考核 | 7人 |
| | K2 | 簡任官 | 人事管理 | |
| | K3 | 副教授 | 公共行政 | |
| | K4 | 副教授 | 公共行政 | |
| | K5 | 教授 | 公共行政 | |
| | K6 | 副教授 | 公共行政 | |
| | K7 | 副教授 | 公共行政 | |
| 第二場 2012/10/11 | L1 | 副教授 | 公共行政 | 4人 |
| | L2 | 助理教授 | 公共行政 | |
| | L3 | 副教授 | 公共行政、非營利組織 | |
| | L4 | 副教授 | 人事管理 | |
| 第三場 2012/10/12 | M1 | 教授 | 公共行政 | 4人 |
| | M2 | 教授 | 公共行政 | |
| | M3 | 秘書長 | 非營利組織 | |
| | M4 | 簡任官 | 績效管理 | |
| 第四場 2012/10/18 | N1 | 秘書長 | 非營利組織 | 5人 |
| | N2 | 教授 | 公共行政 | |
| | N3 | 董事長 | 非營利組織 | |
| | N4 | 簡任官 | 行政管考 | |
| | N5 | 簡任官 | 公務預算 | |

資料來源：本研究整理

在期中報告後，經過本團隊討論，於 10 月份密集舉辦三場次之點團體座談，其目的在於針對我國績效管理制度變革作法，尋求共識及可行性分析，並聚焦於以下另項議題（詳參附錄四）。

（一）針對研究團隊所擬政府績效管理制度改革之規劃方案，如何促進策略

規劃與管理和政府績效管理過程更實質性相互扣合？

- (二) 針對研究團隊所擬政府績效管理制度改革之規劃方案，是否能以如何促使各機關績效管理活動與預算過程之間產生更緊密的連結關係？
- (三) 針對研究團隊所擬政府績效管理制度改革之規劃方案，如何促使政府部門之績效資訊更為公開、透明化，並進而促使更廣泛的公民參與及提升政府之課責性？
- (四) 對於我國現行政府績效管理制度創新作法之具體建議。

基於以上對本研究所採各項研究方法，本研究流程如〔圖 1-1〕所示，並說明如后。

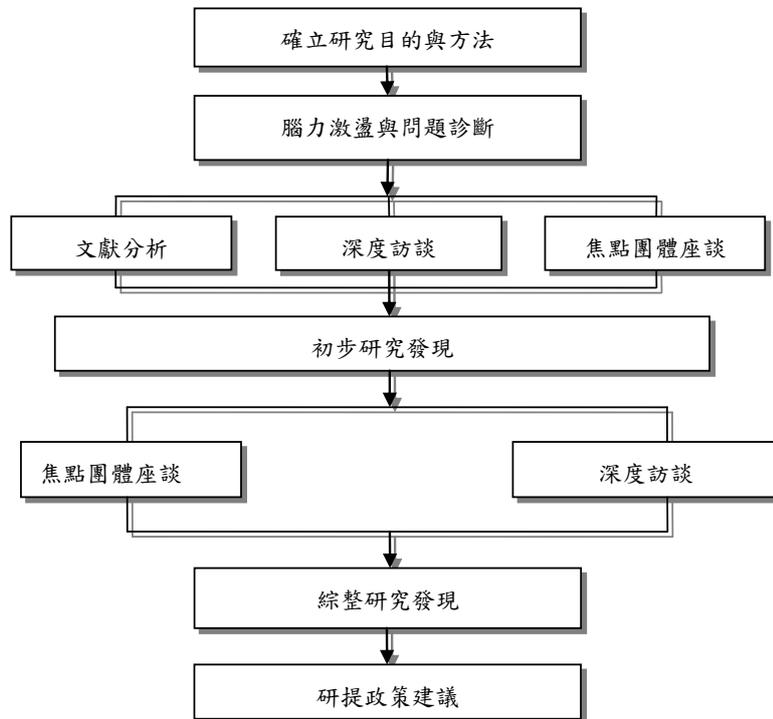


圖 1-1 研究流程圖

資料來源：本研究自繪

首先，在本研究確認研究目的與主軸之後，分別採取腦力激盪與問題診斷，進行文獻分析及研擬深度訪談提綱，繼而執行第一階段之深度訪談與第一場的焦點團體座談，然後提交初步的期中研究報告。接續期中報告中的研究發現與檢討，於第二階段持續進行深度訪談，並同步展開其餘三大類型研究對象之焦點團體座談，包括主計與審計人員、學者專家，以及公民團體代表。最終則將彙整研究發現，及研提本研究對於我國政府績效管理制度後續變革之政策建議。

第四節 研究架構

關於本研究之架構，如〔圖 1-2〕所示，可分成三大部分，包括現況分析、案例分析，以及具體建議。

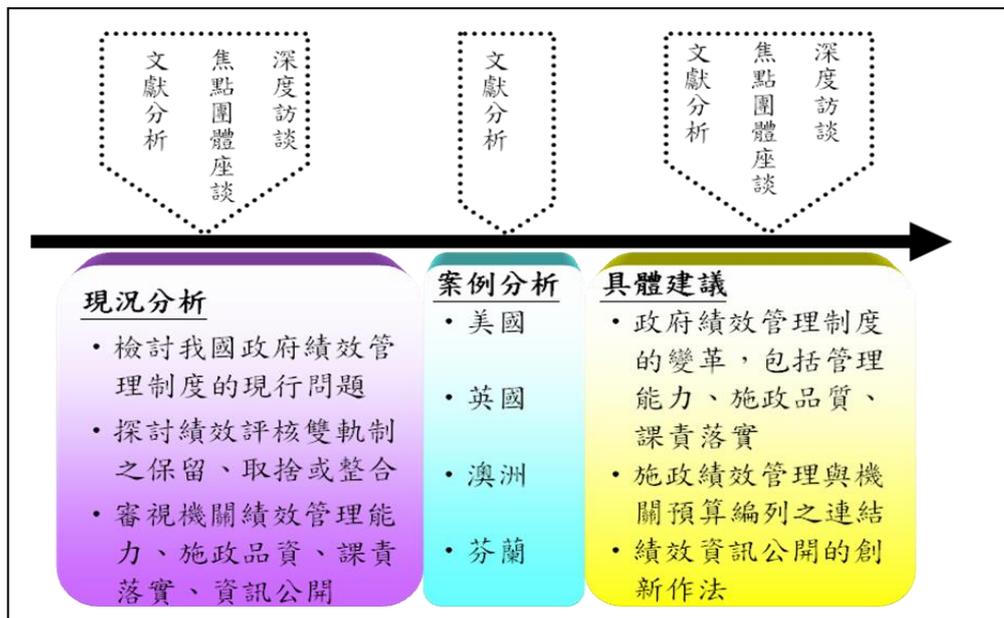


圖 1-2 研究架構圖

資料來源：本研究自繪

首先，在現況分析方面，係藉由文獻分析、焦點團體座談和深度訪談等方法，重點包括：(1) 檢討我國政府績效管理制度的現行問題；以及(2) 探討機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制之維持，或於二者間予以取捨或整合等方案，進行優、缺點及可行性之評估；以及(3) 審視行政機關的績效管理能力、施政品質、課責落實，以及績效資訊之公開。

其次，在案例分析方面，透過文獻檢閱美國、英國、澳洲和芬蘭等四個值得我國參考之國家，除對其政府績效管理主政機關之職能與權責設計加以瞭解外，檢視其制度發展及變革歷程，並對其晚近之創新作法與措施予以深

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

入研析，從法制、執行及資訊科技運用等面向，透視我國現行政府績效管理制度與先進國家作法之異同、優勢或落差。

最後，在具體建議方面，仍透過文獻分析、焦點團體座談和深度訪談等方法，依據我國現行「中央行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」之制度分析與檢討結果，研提具體可行之修正內容，重點包括：(1) 政府績效管理制度的變革，包括管理能力、施政品質、課責落實；(2) 施政績效管理與機關預算編列之連結；以及(3) 績效資訊公開的創新作法。

第二章 我國政府績效管理制度之運作分析

以下將藉由政府績效管理制度的概念，說明我國政府績效管理制度之發展背景和政府施政績效管理的體系，最後檢討現行政府績效管理制度面臨的問題與，期能對照第三章先進國家績效管理的創新案例，以俾利後續第四章焦點團體座談和深度訪談分析之依據。

第一節 政府績效管理制度之概念

績效管理係期望指將對的事情用有效途徑達到預期水準，亦即根據選定的發展目標方向，建立關鍵的成效評估重點和核心的行動措施，再將評估資訊與結果提供組織和個人作為工作重點調整參據，以及必要的組織和員工激勵措施。這些概念下，完整的績效管理過程涉及三個層次，首先是運用策略規劃理論確立什麼是對的事情？其次是運用績效衡量理論決定應該採用哪些有效度的績效衡量指標，並就每一指標如何設定合宜的預期目標水準？最後是運用知識基礎理論找出實踐策略目標和關鍵指標的有效途徑？換言之，績效管理不等同於績效衡量或績效管考，因為後者主要只處理第二項問題。績效管理不僅是監測將事情做好，更重要是確保作對的事情，以及找到做好事情的因果途徑。

運用上述績效管理之概念於政府部門，績效管理的單元主要可分為三種具有上、下層次關係的類型，包括組織、政策計畫和個人。最上層的「組織」單元，依序可以分為國家、政府（中央和地方政府）、中央政府各部會（地方政府各局處）、部會（地方局處）所屬機關和機構，以及機關的內部單位。最下層的「個人」單元是指組織內部成員的績效；中間的「政策計畫」單元則是指各政府或機關所具體執行的政策方案、計畫或甚至是細部業務。有效果的政府績效管理，必須是由上而下地結合這三種類型。

換言之，首先要規劃組織層次如何進行績效管理，然後將達成組織績效的核心政策計畫納入績效管理一環，最後再規劃個人層次的績效管理。其中，政策計畫扮演緊密扣合組織與個人的角色。以下針對組織（計畫）層級績效

管理的基本工作，以及連結策略管理與績效管理的評估工具，即平衡計分卡，以及績效管理的相關網站檢閱相關文獻。

一、組織層級（計畫層級）績效管理的基本步驟

績效管理活動本身就是一種大規模的組織變革，必須依賴有高品質的績效管理架構，方能有效地將決心轉化成能夠產生結果的行動。高品質的組織績效管理架構有兩個重要原則：高效度的衡量結果和簡單化的衡量指標，如〔表 2-1〕，讓組織成員和組織管理者共同感受到，組織績效管理和衡量不是一個複雜、困難、難懂的內部自我監控過程，而是可以引導組織朝向更佳績效的工具。

表 2-1 組織績效管理架構基本原則

| 指標體系 | 簡單 | 複雜 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| 結果效度 | | |
| 高 | <input checked="" type="checkbox"/> | |
| 低 | | <input checked="" type="checkbox"/> |

資料來源：本研究整理

首先，結果高效度的績效衡量是指組織績效衡量的結果必須具備高效度，即衡量組織實際上達成潛在利害關係團體認為重要任務的績效表現資訊。為增進衡量結果的效度，整套績效管理和衡量指標體系的建構，必要根據組織願景、目標和策略等大方向演繹而出，此一觀點呼應善用策略管理來引導政府績效衡量與管理的主張。其次，績效衡量指標體系簡單化是指績效衡量架構的內涵應求簡單化，一是績效衡量的策略目標面向數量必須精簡，一是績效衡量的全部指標數量應該精簡，每個策略目標面向所對應的具體衡量指標數量最好不多，藉由簡單架構的框架限制，促使組成員致力於討論出只有和利害相關者具有直接連結性的重點，才應納入組織的績效管理與衡量架構中，讓組織所有成員 – 從領導者、管理者到一般員工，將其行動努力的主體聚焦於這些關鍵績效領域。

為期組織績效管理體系建構能符合上述兩大原則，參考相關文獻如美國都市研究院（The Urban Institute）出版「結果管理的主要步驟」手冊（Hatry, 2006）和 David N. Ammons（1996: 20）建議「績效衡量與監測體系」13 項

關鍵步驟，施能傑(2010)建議組織績效管理應該依循五個循環的步驟如圖，包括：(1) 建立策略目標與圖像體系；(2) 建立績效衡量指標體系；(3) 設定績效指標預期目標水準體系；(4) 績效結果分析與報告；和(5) 績效資訊運用與公開，如〔圖 2-1〕所示。下面僅扼要說明前三項步驟的概念。

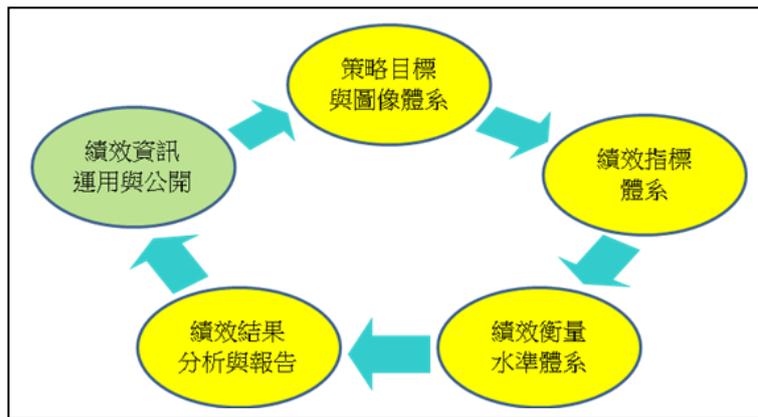


圖 2-1 組織績效管理之步驟

資料來源：本研究自繪

(一) 建立組織策略目標與圖像體系

組織績效管理最重要的工作是設定核心的策略目標和圖像，扮演所有績效管理和衡量的指導與參照，策略目標代表著組織刻意選擇在未來一段時間希望達成的願景方向，要將組織內各項資源主要配置在達成策略目標上，策略目標就是組織認為「對」的事，然後再透過績效管理與衡量工具將對的事情做好。

(二) 建立組織策略目標的績效衡量指標體系

績效衡量指標涉及兩個課題，第一，指標所衡量的是何種績效層次面向，第二，如何選擇有效度的指標。績效衡量層次面向約有：投入、過程、產出 (outputs) 和結果 (outcomes)。績效衡量面向特別強調產出和結果兩個面向，一般而言，結果包括三個次面向：中間結果、服務品質和最終成效，結果也可能包括預期和非預期的結果 (Hatry, 2006)，經常也指涉公共行政領域常提及的3E (經濟、效率和效能)。至於如何選定具體的衡量指標，文獻上常提出所謂SMART的特性原則 – specific, measurable, attainable, relevant &

time-bound，Harry Hatry（2006）所撰寫的教科書上提供更為一般性的 9 項標準。

（三）建立衡量指標的預期目標表現值

每個績效衡量指標如何設定年度預期目標表現值（targets），應該參酌可達成性和挑戰性而設定之。可達成性的目標值指透過努力過程可以達成該項預期目標值甚至有些超越，由此才會產生真正的激勵和驅動力。挑戰性指須經過相當或甚至高度的努力過程，才可能達成預期目標值。多數狀況下，目標值設定總會參考去年或過去幾年平均（避免單一年有極端值）的實際表現數值，再根據預算經費或其他狀況後增減之，或參考其他政府或民間組織的狀況後設定等等。此外，由於績效水準會有高原現象，處於高原階段的目標表現，再進展空間有限，反而是要設法維持不墜，倘若要再有更好的績效目標值，可能需要投入更高比例的經費，兩者間的邊際比較並不值得。

二、平衡計分卡：聯結策略管理與績效管理的理論與工具

政府績效管理五個步驟背後顯示，績效管理必須先確立清楚的策略目標方向作為領導，亦即策略管理必須先於績效管理，在策略管理引導下，組織進行績效管理和衡量體系的設計時，才能更為正確地掌握有意義的方向，也才能確保「作對的事情」，不會只有苦勞（有績效），卻沒有功勞（方向和策略）。同時，策略管理理論和技術的運用下，政府組織會更優先也更清楚地釐清政府主要顧客（包括服務對象、公民、經費資源提供者等）的期待，顧客的概念被引入建立績效管理體系的過程，提供整套衡量體系的政治性正確性和效度。

細究其實，平衡計分卡（Balanced Scorecard, BSC）理論對於如何從策略管理到績效管理的聯結，有特別的論述和技術指引（Kaplan & Norton, 1996, 2001 & 2004）。平衡計分卡理論有下面幾個邏輯連結的主張，稱為策略聚焦組織（strategy-focused organization）：

其一，平衡計分卡的績效管理觀點是先將組織使命、願景轉化成策略，再將策略轉化成內部單位和成員具體行動的思考架構。組織使命（mission）居最上位，界定了為何組織需存在的理由，基本上，使命是長期穩定的。組織願景（vision）承接使命，描繪著組織未來期待達到的方向，並讓組織成員

瞭解為何要支持組織，以及如何支持組織，願景也引領組織變動，從穩定使命和核心價值中轉向動態的策略發展。策略界定了，如何達成願景的邏輯思考，策略需要與時發展和演變，以面對外界環境和內在能力所構成的變動情勢 Kaplan & Norton (2001: 33-34)。

其二，策略就是如何從目前位置移動到未來所期待但不確定位置，以及如何促使其發生的行動路徑。Kaplan & Norton (2001: 75) 稱策略本質是選定提供和競爭對手有別的某些業務活動，期能給顧客感受到有獨特的價值意義，司徒達賢 (2001: 13) 稱策略是：「企業的形貌，以及在不同時點間，這些形貌改變的軌跡。... 形貌包括了經營範圍與競爭優勢等重要而足以描述經營特色與組織定位的項目」。最核心的觀點是，策略內涵的價值，在於帶領組織第一線和管理性成員，戮力於實踐上位的組織使命和願景，整個策略構想必然充滿著目標和手段間的假設，有賴績效管理執行結果持續驗證假設的真實性。平衡計分卡則是更清楚地描述建構一套明確和可驗證的因果關係假設，藉以找出那些可以產生期待結果的驅動活動措施 (Kaplan & Norton, 2001: 76)。

其三，策略內容形成過程釐清主要利害關係者及其關切與期待。策略管理重視先釐清對的目標與方向，正確的目標與方向則必須充分掌握顧客、民眾或主要利害關係者的觀點，而非單純組織成員的己見。因此，不論是採用 SWOT 技術或 Bryson (1996: 23) 建議的十個步驟等等形成策略目標和方向，平衡計分卡理論總是認為策略目標設定必須是由上而下的動態過程，組織最高層領導團隊必須掌握利害關係者的關切，政府組織研究文獻中近來更呼籲應重視讓服務對象透過相關政治過程參與提出需求，稱為公民基礎的績效管理理論 (de Lancer Julnes et al., 2008: Part III)，許多非屬政府部門的地方社區工作組織建立其社區績效衡量指標時，更是以公民基礎的角度為主 (Callahan & Kloby, 2009: 6)。結合外部服務對象和各方利害關係者觀點的策略目標設定，執行的績效結果才能讓策略具有對顧客的價值性。

其四，策略目標依賴具有因果關連性的四個構面所實踐。平衡計分卡認為績效管理要同時平衡重視四個構面及其衡量指標：財務 (financial)、顧客 (customer)、內部流程 (internal process) 和學習與成長 (learning & growth)。除此，更重要的是，每個構面所提出的重點和績效衡量指標之間應力求因果

邏輯嚴謹性。其中，財務構面和顧客構面的重點和績效衡量目標，雖然都是營利組織、非營利組織或政府組織所期待發生的結果，但卻並未能解釋如何產生。因此，需要規劃有助於產生上述結果的內部流程重點和所必需的業務活動，而為有能力執行各項內部流程各項重點，則又有賴於人力構面，包括：人力具備的技能、能力和知識、人力使用技術和工作場所工作氣氛等。換言之，策略目標依賴四個構面的因果假設，除了確認為產生財務和顧客面的預期結果（後生指標，lag indicators）外，更不容忽略究竟需有哪些內部流程面和人力面的業務活動該扮演重要驅動力（drives，或稱領先指標，lead indicators），由此形成一個策略地圖，透過策略地圖讓組織成員瞭解到如何將無形資產轉化成顧客和財務上具體結果。平衡計分卡的績效理論認為四個構面上下位置的安排是可因組織屬性而異，政府組織就比較適合將顧客構面放在最上位的第一個層次。

其五，每個構面都需找出核心的重點，發展績效衡量指標和期待水準，並規劃行動措施，投入應有的資源。平衡計分卡透過前一步驟建立策略地圖後，針對每個構面建立核心關鍵衡量指標，並且要求同時規劃為達成該指標和構面重點所必須採取的行動方案，有效完成前述提及績效管理的前三個步驟。最後，高階主管們經常會根據平衡計分卡建構的整個策略地圖，再區分為幾個最聚焦的課題，這些策略課題（strategic themes）就是反映著主管們對於組織為達成財務和顧客構面的策略結果，內部流程和人力資本上所須採取哪些作為的觀點。整個平衡計分卡連接策略管理和績效管理的概念。

表 2-2 邏輯演繹模型與 BSC 之績效管理模式比較

| 項目 | 邏輯演繹的績效管理模式 | 平衡計分卡的績效管理模式 |
|-------|-------------|--------------|
| 使命與策略 | 結果 | 財務、顧客或資金提供者 |
| 計畫 | 產出 | 財務、顧客或資金提供者 |
| 活動 | 過程 | 內部流程或人力資本 |
| 資源預算 | 投入 | 內部流程或人力資本 |

資料來源：本研究整理

總之，績效管理常用幾個績效面向，包括投入、產出和結果。從邏輯演

繹模型而言，也認為應該具有因果關係，投入是為達成產出，產出則是實踐結果的必要前因。對照平衡計分卡所提出的四個構面而言，兩個模型觀點其實有某種程度的可比較性，如以上〔表 2-2〕所示。

三、相關的文獻資料網站

許多研究機構、專業學會、非營利組織或政府部門等都設有相關網站，提供如何進行政府績效管理的資訊。以美國為例，例如，美國公共績效衡量和報導資訊網（Public Performance Measurement & Reporting Network）、財務長委員會（Chief Financial Officers Council）、美國國家與地方入口網（US State and Local Gateway）、政府會計標準委員會（Governmental Accounting Standards Board）、美國政府課責總署（U.S. Government Accountability Office）、哈佛大學甘迺迪政府學院（JFK, Harvard University），以及社區指標聯盟（Community Indicators Consortium）等網站³。除此，英國審計部網（Audit Commission）站提供許多有用的資訊⁴。國際性企業 IBM 捐助設立的「政府事務中心」（Center for Business of Government）網站也提供相當豐富的研究報告⁵。這些網站將成為本研究分析國外政府績效管理經驗參考資料的來源。

第二節 我國政府績效管理制度之發展背景

提及我國政府績效管理制度之發展背景，可追溯自行政院於民國 40 年公布實施「行政院所屬機關考成辦法」，開始建置及推動有關政府機關的績效考核工作。發展至今，如〔表 2-3〕所示，大約可分成五個時期，包括實地考核、全面與重點考核、擴大考核項目、施政重點項目考核，以及組織與政策績效分層考核等，茲簡略說明如下（林嘉誠，2004：4-5）。

³ 美國公共績效衡量和報導資訊網：<http://www.ppmrn.net/>；財務長委員會網站：<http://www.financenet.gov>；美國國家與地方入口網站：<http://www.statelcoal.gov>；政府會計標準委員會網站：http://www.seagov.org/initiatives/state_gov.shtml；美國政府課責總署網站：<http://www.gao.gov/new.items/gpra/gpra.htm>；哈佛大學甘迺迪政府學院網站：<http://www.hks.harvard.edu/about/faculty-staff-directory/robert-behn>；社區指標聯盟網站：<http://www.communityindicators.net/>。

⁴ 英國審計部網站：<http://www.audit-commission.gov.uk/pages/default.aspx>。

⁵ 政府事務中心：<http://www.businessofgovernment.org>。

一、實地考核時期

實施期間為民國58年至59年，考成項目區分為主管業務、人的管理、事的管理及物的管理等，考核方式以實地查證為主，書面審查考核為輔。

二、全面與重點考核時期

實施期間為民國60年至74年，考成項目區分由院列管計畫、院會院長指示及決議事項處理情形、公文時效查核及各機關自行列管計畫等，考核方式主要以書面考評方式辦理。

三、擴大考核項目時期

實施期間為民國75年至81年，考成項目區分為政策執行（含由院列管計畫）、行政效率、預算執行及人事管理等，考核方式以書面審查辦理，必要時施以實地查證。

四、施政重點項目考核時期

實施期間為民國82年至90年，考成項目區分為「由院列管計畫考評」與「施政重點項目考評」兩大部分，考核方式以書面審查辦理，必要時施以實地查證。

五、組織與政策績效分層考核時期

實施期間為民國91年至今，考成項目區分為「機關施政績效評核」與「個別施政計畫評核」兩大主軸，考核方式以書面審查辦理，必要時施以實地查證。關於制度設計與作法，將於下一節做進一步的說明，在此不再贅述。

原本計畫管理之目的，在於藉由績效資訊的流動，於作業過程中，即時發現問題與解決問題，以做為機關首長決策之參考，回饋執行機關採取改善的措施。然而長久以來，政府機關為維持組織及業務的正常運作，必須耗費大量人力或書面表件資料。因應網際網路與通訊科技的普及應用，政府為避免重複作業並簡化行政流程，以迅速正確地處理民眾申辦或審核業務案件，行政院自民國90年度起施政計畫全面實施三級管考，研考會於民國92年重新規劃和建置現行使用中之「行政院政府計畫管理資訊網」系統(Government Project Management Network, GPMnet)。民國99年建置完成後，陸續又發現

計畫分散管理和重複管考等情形，並且行政院組織改造於民國 101 年 1 月 1 日施行，於是又開始開發 GPMnet 2.0，以確保組織改造後系統營運環境，使各機關業務能無縫接軌。

表 2-3 我國政府績效管理的發展時期

| 時期 | 時間(民國) | 考成項目 | 考成方式 |
|-------------|---------|---|-------------------|
| 實地考核 | 58~59 年 | 主管業務，以及人、事、物的管理 | 實地考核為主， 書面審查為輔 |
| 全面與重點考核 | 60~74 年 | 由院列管計畫、院會院長指示及決議事項處理情形、公文時效查核、各機關自行列管計畫 | 書面考評 |
| 擴大考核項目 | 75~81 年 | 政策執行、行政效率、預算執行、人事管理 | 書面審查，必要 時實地查證 |
| 施政重點項目考核 | 82~90 年 | 由院列管計畫考評、施政重點項目考評 | 書面審查，必要 時實地查證 |
| 組織與政策績效分層考評 | 90 年至今 | 機關施政績效評核、個別施政計畫評核 | 書面審查，必要 時實地查證 |

資料來源：本研究整理

第三節 我國政府施政績效管理體系

如前一節所述，行政院各部會推動績效管理工作已經相當久遠，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱「研考會」）是主要負責規劃的機關。大體而言，績效管理的層次包括部會機關整體和個別施政計畫兩大類別，並透過「政府計畫管理資訊網」提供績效資訊供機關首長決策支援之參考。

就組織型態的部會施政績效管理架構而言，是依循策略管理概念進行，包括三個階段：(1) 各部會在新總統就任年要先提出部會四年中程施政計畫（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）；(2) 每年度再據以訂定年度施政計畫；以及(3) 年度結束後進行年度施政績效評估，檢討機關預算及人力、目標達成情形、推動成果具體事蹟、績效總評等，並根據各項目目標表現狀況給予燈號（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」），但不做機關總體評價（研考會，2009）。

現行政府績效管理制度乃由民國 91 年開始實施，至今已有 10 年的時間，且於制度與考評執行設計上亦有所遞嬗與修正，在中央行政機關中已逐漸培養出一股重視績效管理的組織文化。以下區分為：「機關施政績效評估」之設計與作法、「個別施政計畫評核」之設計與作法，以及政府計畫管理資訊系統等三部分⁶，分別說明如下。

一、「機關施政績效評估」之設計與作法

行政院係於民國 40 年公布實施「行政院所屬機關考成辦法」，建置及推動有關政府機關績效評核工作。多年來，行政院為因應國家建設及發展需要，無論是考成項目、考成方式、參與機關、人員與政策方針等方面，均歷經多次的變革及修正。

自民國 90 年起，行政院基於營造高績效政府之目標，更參考美國 GPRA 規劃設計，函頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並自民國 91 年起開始推動機關施政績效評估制度，實施方式以目標管理及結果導向為原則來評估機關組織整體績效，各部會應每年依據機關願景、總統治國理念與院長施政主軸，檢討修正未來 4 年中程施政計畫及年度施政計畫，擬定施政策略目標及績效衡量指標，評估重點分成「業務」及「內部管理」（含人力及經費）面向，於年度結束後辦理機關施政績效評估作業，作業方式先由各機關進行自評、初核，再送行政院複核整體意見，回饋至各機關作為後續持續落實績效管理工作之參考。

⁶ 以下討論內容，主要參考行政院研究發展考核委員會網站：
<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?CtNode=11986&CtUnit=1682&BaseDSD=7&mp=100>

行政院為強化所屬各機關施政計畫編審作業及推動施政績效管理制度，考量各機關中程施政計畫及年度施政計畫均係行政院施政計畫之一環，具密切之層次關聯，並為了落實年度施政績效評估，彰顯施政績效管理效果，自98年度整合「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」有關中程施政計畫之規定、「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」及「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並依實務需求，於98年4月17日函訂頒「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，自99年度起適用。為提升各部會長期策略規劃與目標管理能力，該施政績效管理要點要求各機關依業務成果、行政效率、財務管理及組織學習等面向，聚焦機關施政重點，要求各機關訂定「關鍵策略目標」及「關鍵績效指標」，以作為年終考評之準據。

機關施政績效評估之立意，在於提高機關自主管理能力，使各部會能作到施政前後自我比較，自我要求逐年進步，同時運用燈號管理作法，彰顯部會整體施政成果，以提供部會首長規劃後續政策之參考。此外，透過資訊公開，促請各機關首長對外承諾施政目標，落實施政課責。

二、「個別施政計畫評核」之設計與作法

至於「個別施政計畫評核」方面，依據行政院97年12月11日函頒「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」之規定，各部會於年度終了，應就年度列管之施政計畫，依行政院列管計畫、各部會列管計畫及部會所屬機關自行列管計畫，分別辦理評核。其中行政院列管計畫之評核指標由行政院研考會定之，評核程序分為主辦機關自評、主管機關評核及評核結果公告；部會列管計畫之評核作業區分為主辦機關（單位）自評、主管機關評核二程序，並由各部會依機關特性及業務性質，自行研訂評核指標及作業模式，或參照由院列管計畫之評核指標、衡量標準及資料格式辦理評核；至於自行列管計畫評核作業則由各計畫主辦機關自行辦理評核，其作業規定由各部會統一訂定或授權由計畫主辦機關自訂規範辦理。

此外，「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」也是以計畫別作為規劃與管考之對象，且依「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」之規定，將行政院辦理之近一千五百餘件重要施政計畫，依性質劃分為社會發展、公共建設、科技發展和經濟發展等四種計畫類別，採取三級列管、管考一元

化作法，所謂三級列管，係依據前開要點第 3 點以下之規定，選取符合條件之計畫，分別由行政院列管、各部會列管、或部會所屬機關自行列管。

評核施政計畫的第一步是進行計畫發展之前置作業，包括制定管制作業規定及作業計畫格式、院列管計畫填報系統之準備與作業講習等，接著由計畫執行機關編製年度作業計畫之內容並依序送主管部會及研考機關審查；各計畫必須進行定期之追蹤考核，包括每月執行進度、年度評核之填報及審查兩階段。

三、「行政院政府計畫管理資訊系統」之設計與作法

行政院所屬各機關辦理各項施政計畫管理作業，已納入研考會所建置之「行政院政府計畫管理資訊網」(GPMnet)，當初從計畫管制之電腦化，逐步擴展到計畫全程管理之全面網路化，再到施政資訊知識化、決策支援，前後經歷電腦化邁向計畫管制新里程的「初生期」(民國86~91年)、計畫全程管理之全面網路化「成長期」(民國92~93年)，以及由中央成功經驗擴散至地方的「茁壯期」(民國94~99年)(施宗英、陳海雄，2006)。目前則因應「行政院組織法」，自民國101年1月1日施行，組織結構之整併與業務流程之整合創新，已驅使施政計畫管理資訊化不得不邁入「變革期」(民國100年~)(辜慧瑩、林賢文，2011：150-152)。

由於國家發展委員會將統合現行分散於經建會、工程會與研考會之政府施政計畫管理職能，遂由前述機關共同組成專案工作小組，自民國99年3月起，研商開發因應組織結構整併及制度流程整合創新所需之「第二代行政院政府計畫管理資訊網」(GPMnet 2.0)，研考會已於民國100年3月完成委外招標作業，並於民國101年啟動，期能支援行政院新組織架構下各項施政計畫管理作業之所需。除此，GPMnet 2.0將連同解決最常被抱怨的重複填報、操作介面不友善，以及過度文字化導致不易聚焦等問題，致力於「介面友善化」、「流程整合化」、「管理效率化」和「決策品質化」，使之成為一個友善、效率、智慧兼具的計畫管理工具(辜慧瑩、陳宗蔚，2012)。

至於公民參與政府績效管理方面，為改善民眾前往GPMnet 2.0首頁，無法查閱已公開計畫資訊的不方便，因而新闢「計畫公開資訊」專區，以超連結方式，連結行政院工程會、經建會和研考會等已公開之施政計畫資訊，節

省搜尋資訊的時間，以俾利增進民眾對政府施政的瞭解與參與，如〔圖 2-2〕所示。同時，以往GPMnet以文字呈現各機關施政績效報告與計畫評核報告，親和力不足，不利民眾瞭解政府施政成果，更遑論意見的表達及公共政策之參與，GPMnet 2.0將建置圖形化儀表板，期能將施政結果以易讀、易懂的圖形呈現，並強化施政結果與主責機關和人員的關聯，藉由績效課責的落實，以達成計畫成效之目的（辜慧瑩、陳宗蔚，2012：125-131）⁷。



圖 2-2 GPMnet 2.0 網頁

資料來源：行政院政府計畫管理資訊網

儘管現行政府績效管理制度由民國 91 年開始實施，至今已有 10 年的時間，且於制度與考評執行設計上亦有所遞嬗與修正，在中央行政機關中已逐漸培養出一股重視績效管理的組織文化（張四明，2009；胡龍騰，2011），惟仍存有其問題和需持續興革之處；例如，現行績效管理制度存有衡量指標未能涵蓋所有重要業務項目、目標值設定偏低、衡量指標與關鍵績效目標聯結性不足、多以過程指標取代成果產出、成果衡量不易、衡量指標量化、評估者與受評者間資訊不對稱、國際競爭力指標結合困難等問題（李武育、易文

⁷ 行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet 2.0）：<http://gpmnet.nat.gov.tw/gpmnet20/login.aspx>

生，2007)。在此情況下，造成部分行政機關仍存有形式主義或虛應故事的心態，⁸忽略績效衡量的成本與效益之不對等性可能引發之反作用力，以及績效衡量與政府預算連結的複雜性等問題(張四明，2003；2008)。亦有論者指出，目前我國績效管理制度存有績效資訊整合不易的困境，並指陳多項的結構性問題(陳海雄，2008)。

細究各中央行政機關每年公布於行政院研考會網站之績效評估報告，以及公務人員的實際推行經驗，就績效指標體系之設定與評核結果觀察，則可發現仍存有各部會自評成績偏高，而自評成績卻與行政院複核結果呈現顯著落差；在績效目標與衡量指標的訂定方式上，雖然經過多年實行經驗之累積，各部會於產出面或結果面指標的選用比例有所提升，但惜仍欠缺具有意義的結果衡量指標，且各機關多採由下而上的彙整途徑，而欠缺由上而下的策略管理思維；再者，大多數機關傾向迴避選用跨部會、但重要的關鍵策略目標，且偏愛較易達成之目標值，捨棄短期不容易彰顯績效的項目，以致造成長期以來耗費龐大資源所得之績效評核結果，與多數民眾對政府之評價和實質感受間，仍然存在高度落差等重大問題(張四明，2009；2010)。

再從績效資訊的公開與運用來看，當前中央政府機關在績效管理制度的實行上，仍有若干有待改進的空間；譬如，胡龍騰(2011)的研究指出：(1) 績效制度的落實，過於倚賴主管而忽略員工自身的重要性：多數公務同仁並未體認到組織績效的達成係建立全體員工的共同參與，亦未意識到自身於機關績效改革中的重要性，而慣性地倚賴主管、甚至是首長，於落實將績效管理的責任；(2) 施政績效資訊透明化之意願偏低：經由實證研究發現，雖然公務同仁對機關所產出的施政績效資訊正確性具有信心，但卻矛盾地排斥和抗拒將此資訊予以公開揭露；(3) 欠缺績效資訊透明化之制度性誘因：民國94年政府資訊公開法施行以來，由於現行制度並未提供完善的配套措施，藉以鼓勵行政機關公開其績效資訊，因此也形成了前述公務同仁對將績效資訊向大眾公布的抗拒心理；(4) 施政績效資訊運用廣泛度不足：基於實證研究發現，行政院所屬各機關對其績效資訊於決策或管理上之應用，僅限於機關

⁸ 此處係指歷經政府績效管理制度之推動，行政機關人員大多已能認知到績效管理制度之必要性，惟在面臨現行諸多評量和考評制度的情況下，部分機關或人員可能仍未能體認績效評量制度之具體效益，致使於行為面上，仍視之為一管理形式主義，而未能嚴肅對待之。

的策略管理與規劃(包含任務策略目標規劃、施政計畫優先順序之排定)，以及機關績效評量(包括機關績效指標的重新檢視和機關績效目標的重新設定或修改)等兩大主要面向，在機關資源的分配決策上或有部分結合，惟不僅忽略資訊回饋之運用，在其他內部管理面項上(例如：採行創新管理方法、行政/工作流程之修正、進行跨機關協調等)，績效資訊的運用比例相對偏低，同時亦未能將組織或單位的績效表現與員工個人的考績與獎懲加以連結，致使整體組織和成員皆無法產生積極投入的有效動能。

歸結上述，本研究認為當前我國所採行之政府施政績效管理制度，仍有亟待審酌改革之處，值此之際，應當針對制度運作上存在已久之關鍵議題，審慎思考創新變革之良方。

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

第三章 國外政府績效管理制度運作經驗分析

本研究選定美國、英國、澳洲、芬蘭等 4 個政府績效管理制度優良且值得我國參考之國家。本章將依序介紹其近年政府績效管理之變革與創新措施，內容包含績效管理主政機關之職能與權責設計、關鍵策略績效目標設定與衡量指標選取作法、政府績效與預算之方案評估排序工具、公民參與政府績效管理，以及政府施政績效公開與提昇績效報告品質之作法等。

第一節 美國政府績效管理制度之發展經驗

美國聯邦政府現行績效管理之作法，主要係奠基於美國柯林頓政府於 1993 年所通過之「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act, GPRA)，引進企業管理之觀念，強調成果導向、服務品質和顧客滿意的施政要求，並結合預算制度使之成為激勵行政機關提升施政效能的制度誘因；而後，2001 年小布希總統 (George W. Bush) 上任，則是積極推動「總統管理議程」(President's Management Agenda, PMA)，以燈號制衡量並公布各機關在五大管理議題⁹之施政績效，以績效色彩管理機制避開各機關面臨難以客觀進行績效評量的問題；小布希總統繼而於 2004 年提出「方案評估排序工具」(Program Assessment Rating Tool, PART)，藉以對聯邦各機關之施政計畫加以評估，並決定各項計畫是否值得繼續投資(胡龍騰、張國偉，2010)。晚近，歐巴馬政府上台後，則揭櫫透明 (transparency)、參與 (participation)，及協力 (collaboration) 的改革方向，而於 2011 年 1 月 4 日簽署並公布了「GPRA 現代化法」(Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010)，作為其任內最主要的績效管理制度具體變革方針(胡龍騰、張國偉，2010；郭昱瑩、謝雨豆，2012)。

⁹ 五大管理議題包括：策略性人力資本管理 (strategic management of human capital)、競爭性委託 (competitive sourcing)、改進財務績效 (improved financial performance)、擴大電子化政府 (expanded electronic government)，及預算與績效的整合 (budget and performance integration) 等五大面向。

以下則針對美國政府於「績效管理主政機關之職能與權責設計」、「關鍵策略績效目標設定與衡量指標選取作法」、「政府績效與預算之方案評估排序工具」，及「政府施政績效公開和提升公民參與之作法」等四大面向，參考歐巴馬政府目前最新的改革作法，依序加以介紹。

一、績效管理主政機關之職能與權責設計

依照三權分立的憲政體制，美國政府績效管理之主政機關，主要包括代表行政權之白宮辦公室下之預算管理局（Office of Management and Budget, OMB），以及代表立法權之國會下之政府課責總署（Government Accountability Office, GAO）。故以下將針對此二機關於績效管理上之職能和權責設計予以分別介紹。

（一）白宮預算管理局¹⁰

預算管理局之主要任務，即是為實踐和執行總統之施政願景，協助和協調聯邦部會和機關，以達成總統之施政重點，並直接向總統報告與負責。其主要包括五大業務範疇：（1）預算規劃與執行；（2）管理並監督聯邦機關之績效表現、採購、財務管理和資訊科技應用；（3）協調並檢視聯邦機關之重大管制措施與作為，並對管制法規所可能造成之經濟、社會或其他衝擊預作評估；（4）立法工作與期程之確保，以及協調各機關法案方向與總統方針的一致性；（5）行政命令之頒佈以指導行政部門之作為。其中，與績效管理最為直接相關職能，乃在於「預算」和「管理」兩大面向；基此，以下針對預算管理局之此二項功能做進一步說明。

1. 預算規劃與執行監督：預算管理局中的「預算審查小組」（Budget Review Division, BRD）為美國總統預算規劃和執行最主要的單位。預算審查小組主要進行跨部會的預算政策分析，並提供策略性預算決策與協調之協助，以及供給各部會預算規劃之技術性專業支持。此外，與「預算審查小組」協同作業的是五個「資源管理辦公室」（Resource Management Offices, RMOs）。資源管理辦公室係依聯邦機關和重大施政計畫予以分工，主要工作在於協助總統監督各聯邦機構的預算編列和執行，此外，並評估各機關

¹⁰ 此小節資料主要係參考自預算管理局官方網站：
http://www.whitehouse.gov/omb/organization_mission/（2012/7/3）。

計畫之效能，協助設定預算編列之優先順序。待預算獲國會通過，資源管理辦公室則依其業管分工，監督各部會與機關之預算花用。因此，分析、評估和監督政策之執行，及協助聯邦政府管理措施之推動，亦是資源管理辦公室之重點工作內容。

2. 統合管理作為：預算管理局之管理副主任(Deputy Director for Management, DDM)乃同時兼任聯邦首席績效長(Chief Performance Officer, CPO)，負責聯邦政府包含資訊科技、財務管理、採購、績效和人力資源等管理議程之研擬和執行。其主要著力點在於協助各聯邦機構進行策略規劃、目標設定、績效考核、資訊管理、計畫評估，及政策研究。預算管理局之統合管理作為，主要係透過五大辦公室進行管理，即：聯邦財務管理辦公室(Office of Federal Financial Management, OFFM)、聯邦採購政策辦公室(Office of Federal Procurement Policy, OFPP)、電子化政府與資訊科技辦公室(Office of E-Government and Information Technology)、績效與人事管理辦公室(Office of Performance and Personnel Management, OPMP)，以及資訊和管制事務辦公室(Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA)。據此，預算管理局不僅擔負行政管理之任務，同時亦對聯邦政府之重大計畫和政策進行管理和評估。

(二) 政府課責總署¹¹

政府課責總署主要協助美國國會進行對行政部門之監督，其主要職責和績效管理相關者，包括：進行機關審計以確保政府支出之效率、政府計畫和政策成效評估，以及進行政策分析並提供國會政策替選方案建議。

在實際運作上，行政部門之施政績效管理機制主要仍然是以預算管理局為主體，而政府課責總署則是扮演國會之幕僚機關，依據國會所賦予之權力，針對各行政機關之績效計畫和目標之內容，比較分析實際所達成之績效成果，撰寫分析報告供國會參、眾議員參考運用。故也因此，政府課責總署所公布之研究或分析報告，對行政部門而言，仍具高度影響力。

二、關鍵策略績效目標設定與衡量指標選取作法

¹¹ 此小節資料主要係參考自政府課責總署官方網站：<http://www.gao.gov/about/index.html> (2012/7/4)。

美國現行政府績效管理架構，仍主要沿襲 1993 年柯林頓政府的「政府績效與成果法」(GPRA) 之架構規範，聯邦各機關在關鍵策略績效目標與衡量指標的設定上，主要依循三大架構層次來進行，即(胡龍騰、張國偉，2010)：

- (一) 策略計畫 (strategic plan)：策略計畫乃要求各聯邦機關須採策略規劃方式，自行界定其主要任務及所欲達成之策略目標。此外，各機關亦須說明將如何確保策略目標之達成及何時達成，並說明各項施政計畫與長期目標間之關聯性，據以規劃所需資源項目與數量。
- (二) 年度績效計畫 (annual performance plans)：在各機關確定其策略計畫後，則需據以研擬各年度之績效計畫，以作為後續執行與追蹤管考之依據。各機關之年度績效計畫之主要項目包括：1.各項計畫所應達成之績效目標；2.得以客觀、量化形式呈現之績效目標；3.達成計畫目標所需的作業流程、技術、人力、成本及其他資源之說明；4.研訂績效衡量指標，據以衡量相關產出、服務水準與成果，並使機關之長期策略目標與日常業務得以相互扣合；5.依據衡量指標設定預期達成目標；6.詳列用以驗證或衡量績效之方法。
- (三) 年度績效報告 (annual performance reports)：在年度績效報告中，各機關須依據前一年度績效計畫所訂規劃內容，評估在每一衡量指標上的實際績效表現是否符合先前所預期之目標，據以評價該機關之績效表現；若有未能達成者，則該機關須提出解釋，或是調整和改善之期程表。

除各機關必須向總統、國會、預算管理局，和政府課責總署提供上述計畫和報告外，預算管理局在 GPRA 的規範下，亦須提出以整個聯邦政府為單位的年度績效計畫 (governmentwide annual performance plan)，作為各聯邦機構的引領架構。

然而上述持續已久的作法，在歐巴馬總統於 2011 年所簽署公布的「GPRA 現代化法」中，產生了許多重大改變。以下茲就 GPRA 現代化法之重要內容簡要介紹之 (Kamensky, 2011)：

- (一) 策略計畫之變革：主要有三：(1) 過去 GPRA 要求聯邦機關每三年提出五年為期之策略計畫，惟如此之設計與總統任期並不相符；爰此，GPRA 現代化法要求策略計畫之提出須以四年為規劃，使其調整與總

統任期一致，且亦允許機關因重大環境變遷而作適當調整。(2) 亦要求各機關之策略目標須與聯邦政府跨機關之整體目標相校準 (cross-agency alignment of goals)，並說明機關策略目標之達成將如何得以協助跨機關目標之一致成就。(3) 在策略目標的研擬上，要求須諮詢國會之意見和建議。

- (二) 年度績效計畫：GPR 現代化法要求各機關必須在年度績效計畫中，詳述年度計畫中的績效目標之達成將可如何促成該機關策略計畫中目標，以及整體聯邦績效目標之達成，且將績效計畫之規劃年限擴大為兩年 (包含今年與明年之會計年度)，以確保機關的績效目標與策略目標有所聯結，且資源亦可較合理之運用。
- (三) 年度績效報告之變革：過去在 GPR 的規範下，聯邦機關僅需提出年度之績效報告，但新的 GPR 現代化法則要求各機關須每季提報績效成果，大幅縮短了績效報告之週期。
- (四) OMB 於績效管控之變革：GPR 現代化法積極強化了 OMB 對於各機關「未達成」(unmet) 績效目標之管控權力和改善手段。
 1. 第一年未達成之績效目標處理方式：若機關之計畫於第一年未能符合 OMB 所核定之績效目標，則該機關之首長須向 OMB 提出一份「績效改善報告」(performance improvement plan)，並擬訂具體、可測量之改善期限和標準。且該機關須針對每一項未達成預期目標之計畫，指派一名資深官員專責監督其改善。
 2. 第二年未達成之績效目標處理方式：若機關於第二年仍有績效目標無法達成，則該機關須向國會提出績效改善計畫之說明，其中可包含可能的修法構想或預期的行政改進作為。此外，該機關須於與 OMB 主管諮詢後，詳述合理的額外經費支持之要求。
 3. 第三年未達成之績效目標處理方式：若有機關於第三年仍無法達成其績效目標，則 OMB 首長須於 60 天內向國會提交建議書，其可能方式包括：(1) 重新審議未達成績效目標之計畫內容；(2) 可達成計畫績效目標前提下之修法建議；(3) 其他不同的行政作法，或中止計畫之執行，或是刪減總統之預算。

(五) 政府整體年度績效計畫之變革：在原 GPRA 的規範下，OMB 便須研擬政府整體之年度績效計畫，而在新法中，則進一步要求 OMB 必須針對每一項聯邦跨部會優先目標 (crosscutting federal government priority goal) 之績效目標，並須針對每項聯邦績效目標指派資深官員專責督導，此外，OMB 亦須擬訂共通的聯邦政府績效指標 (common federal government performance indicators)，據以測量和評估跨機關共責目標 (shared goals) 之進展。而此政府整體之年度績效計畫須與預算書一同提交予國會審查。

1. 聯邦優先目標 (Federal Priority Goals) 之設定：GPRA 現代化法要求 OMB 必須與各聯邦機關共同商討並制訂聯邦政府優先目標，以提升聯邦政府整體性的績效提升。而 GPRA 現代化法亦要求此優先目標之設定，須與徵詢國會之意見。依照 GPRA 現代化法的規定，這些跨部會優先目標須為結果導向，且有數量上之現制。

2. 機關優先目標 (Agency Priority Goals) 之設定：GPRA 現代化法要求各機關之首長須從該機關之績效目標中，挑選並明確界定其優先目標。各機關優先目標數以及由各機關加總起來之優先目標總數，亦係由 OMB 加以規定。各機關之優先目標不得超過 5 項，而聯邦政府之總數亦不得超過 100 個優先項目。凡被設定為優先績效目標者，則可有兩年之達成年限。

(六) 每季優先目標進度評估：GPRA 現代化法要求 OMB 針對聯邦和機關層級之優先目標之執行進度，以每季為週期進行評估和檢視。

(七) 績效體系的新設計：GPRA 現代化法中將過去 15 年來聯邦績效管理過程中，逐步演化出之部分機制，予以明文化。例如：GPRA 現代化法要求各機關皆須設立「營運長」(Chief Operating Officer) 和「計畫績效改進官員」(Program Improvement Officers)。此外，GPRA 現代化法也授權成立一個聯邦層級之「績效改進顧問團」(Performance Improvement Council)，及要求建置一個聯邦績效的專責網站，作為向全民公布聯邦政府績效資訊的平台。且要求各機關於 2012 會計年度起，將機關的策略計畫、績效計畫和績效報告，皆以可搜尋、電腦可

讀的 (machine-readable) 形式，公開於該網站。

(八) 績效計畫之平衡測量架構：GPRA 現代化法同時亦要求機關之績效計畫，針對每一項績效目標皆須採衡平式的績效指標設計，例如包含：顧客、服務、效率、產出，及結果面向之評估指標。

三、政府績效與預算之方案評估排序工具

美國聯邦政府長久以來積極推動績效導向的預算制度，無論是柯林頓政府時期的 GPRA，或是小布希政府時期「總統管理議程」中所強調的「預算與績效的整合」(budget and performance integration)，皆彰顯透過績效指標的管控，將預算決策與其產生連動，並使高績效計畫得以獲得更多預算經費的支持，而績效不彰者，則將被檢討，進而縮編其規模或終止其執行(胡龍騰、張國偉，2010)。

然在 GPRA 現代化法於 2010 年通過後，歐巴馬政府採取了另一套的管理作法；這套作法，在形式上，或許無法看到預算分配與機關施政績效表現的直接關係，但實質上卻可能是由機關施政的源頭開始便將二套機制加以結合。根據 GPRA 現代化法之規定，要求 OMB 以及各聯邦部會機關，至少每二年一次，針對該機關之策略與績效目標，向國會各相關委員會徵詢意見和建議；其中，OMB 更被要求必須向國會之各委員會徵詢其對於跨部會策略和績效目標之意見(GAO, 2012)。此外，GPRA 現代化法更規定，OMB 和各部會將其策略計畫公布於聯邦單一績效網站時，並須說明對於徵詢所得建議之處理和納入施政策略計畫之情形(GAO, 2012)。在 GAO (2012) 最新的一份報告中指出，由於 GPRA 現代化法要求 OMB 和各部會須於研擬其策略計畫前便展開對國會之徵詢行動，因此，透過這樣的設計，不僅拉近了行政與立法兩部門間之協力關係，更可使國會對於行政部門之策略目標、績效目標、績效指標和績效衡量等重要面向，發揮更大的影響力；此外，因 OMB 和各機關必須每季向國會報告其於優先目標和跨部會目標之進度和成效，亦促進了行政和立法部門間的績效資訊分享，同時也確保了國會可以取得他們所需要的資訊。

在預算決策上，基於 GPRA 現代化法所提出上述的規範，國會可透過每季的績效資訊和報告檢視，針對施政計畫的授權、撥款、法規修訂、重行審

議，或要求計畫中止，皆能產生更具時效性的對應作為（GAO, 2012），無疑使得行政績效和預算分配和決策間形成更為緊密的聯結，而將績效導向預算制度概念更形落實。

四、政府施政績效公開和提升公民參與之作法

美國在政府績效資訊公開的創新作法上，歐巴馬政府運用了私部門廣泛採用之「管理儀表板」(management dashboards)技術，作為其管理和監督各部會和計畫績效之有效工具，如〔圖 3-1〕所示。其主要特色在於利用視覺化工具，以簡單易懂的方式，提供即時的績效資訊(real time performance data)，藉以加入了公開資訊(open data)及「資料民主化」(democratizing data)等元素，使國會、政府員工，甚至是一般民眾，一眼便能清楚瞭解政府於重要施政面向之具體成效，一方面利用績效資訊的即時提供，形塑政府部門循證途徑的決策(evidence-based decision making)文化，並強化各部會及其首長之績效課責，另一方面則是藉由將績效資訊予以公開，賦予全民分析和詮釋政府績效的權力，使部會首長直接面對來自民眾的績效壓力（胡龍騰、張國偉，2010）。

除此之外，在 GPRA 現代化法的要求下，OMB 建置了一個公布聯邦政府施政績效的單一入口網站—PERFORMANCE.GOV¹²，見圖 3-2。在這網站上，民眾不僅可依照自己偏好或有興趣的公共事務領域或是機關別，尋找其績效結果與資訊，各機關須依 GPRA 現代化法之規定，於提出機關預算書時，一併將該機關之策略計畫和績效計畫上傳至該網站，而後亦須依規定定期將績效資訊和成果予以上傳公布（Kamensky, 2011）。質言之，歐巴馬政府期望透過單一入口網站和管理儀表板的方式，讓民眾得以最直覺、便利管道，瞭解聯邦政府的施政績效，進而參與和監督行政部門的施政方向。

¹² 其網址為：<http://goals.performance.gov/>。



圖 3-1 美國聯邦政府之「管理儀表板」

資料來源：美國聯邦資訊專案儀表板網站(Federal IT Dashboard) (<http://it.usaspending.gov/>)

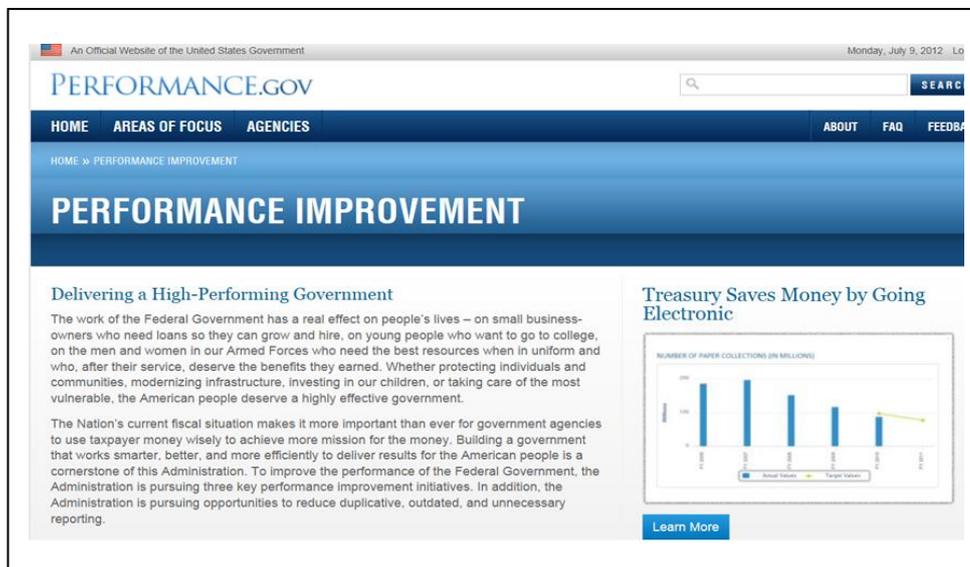


圖 3-2 PERFORMANCE.GOV 網站

資料來源：<http://goals.performance.gov/>

美國聯邦政府為實踐其增進透明和鼓勵參與之承諾，除上述兩項網站外，更亦設立 Data.gov 與 Recovery.gov 二項網站。其中，Data.gov 設立之主要目的，在於提升民眾對於政府部門，尤其是聯邦政府機關，所擁有官方資料或數據之可近性（public access），亦即實踐「政府資料開放增值」（Open Data）之理念（見圖 3-3）。透過 Data.gov，民眾得以搜尋、下載、自由使用聯邦政府之資料檔和資料庫，包含原始資料（raw data）、互動式資料（interactive data）、後設資料（metadata）、地理資料（Geo data），以及相關應用工具，並開放 App 軟體下載，以及開創「開發者」（Developer）園地，讓有意願參與政府資料增值應用之社會大眾得以相互合作協力或是舉辦競賽，大幅激發民眾善加利用政府資料以提供創新公共服務。除鼓勵民眾增值運用開放資料外，Data.gov 更冀望透過民眾對政府資料的應用、分析、研究，及對所開放資料予以評比等方式，藉以深化參與式民主（participatory democracy）之落實。¹³



圖 3-3 美國 Data.gov 網站

資料來源：<http://www.data.gov/>

¹³ 詳細內容與資訊可參考 Data.gov 網站（<http://www.data.gov/>）。

其次，歐巴馬總統於簽署「美國復甦與再投資法案」(American Recovery and Reinvestment Act of 2009)之際，同時設立並開放了 Recovery.gov 網站(見圖 3-4)。該網站之設立宗旨，便是期望透過互動式網站之資料呈現方式，將聯邦政府經濟刺激方案中之資金分配發放、開支、執行進度，以及資金投入後，創造之就業機會及失業率之降低等納稅人所關心之資訊，以圖表、互動式地圖等方式，予以透明化公開。同時，由於此一網站彙整各聯邦機關每週之財務報告，及復甦基金收受機構之每季財報，且持續追蹤資金效益，網站使用者可依聯邦機關、州，或資金類型，仔細察看各項資訊，因此亦鼓勵了美國民眾與社會團體，運用此一網站監督聯邦機構對於復甦基金的妥善運用，並對其施以課責。¹⁴



圖 3-4 美國 Recovery.gov 網站

資料來源：<http://www.recovery.gov/>

除此之外，美國聯邦政府依據「聯邦資金課責與透明法」(Federal Funding Accountability and Transparency Act (FFATA) of 2006)，於 2007 年 12 月設立了 USASpending.gov 網站(見圖 3-5)。該網站彙集了聯邦政府自 2000 年以來的

¹⁴ 詳細內容與資訊可參考 Recovery.gov 網站 (<http://www.recovery.gov/>)。

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

政府財政支出、公共投資、補助、貸款等聯邦資金使用之原始數據與資訊，並包含專案執行進度，及政府委外契約廠商所承攬服務、工程、計畫，及廠商本身之相關資訊。除以互動方式提供民眾比對和分析等功能外，該網站更著重於資料搜尋功能，以落實美國政府推動財政公開與課責之目的。質言之，透過 USASpending.gov 網站，不僅公開揭露美國政府預算支出資訊，亦藉由追蹤和分析功能之設計，刺激公民參與施政監督，賦予民眾對政府績效表現課責之權力，同時亦使得政府之預算分配運用與其績效資訊間產生連結，強化了民主課責的力道與壓力。¹⁵

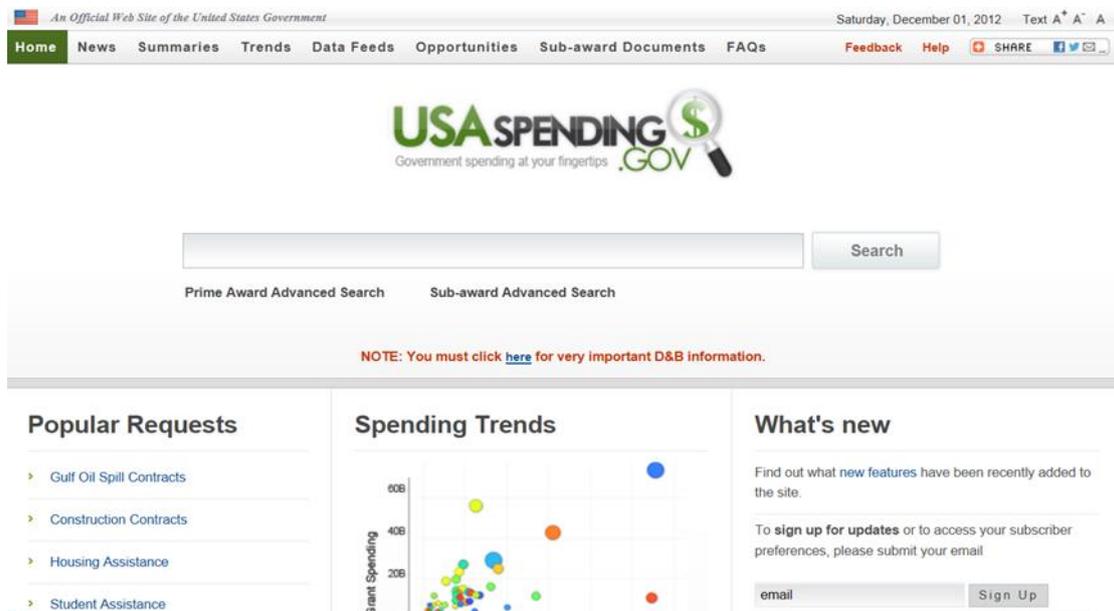


圖 3-5 美國 USASpending.gov 網站

資料來源：<http://www.usaspending.gov/>

¹⁵ 詳細內容與資訊可參考 USASpending.gov 網站 (<http://www.usaspending.gov/>)。

第二節 英國政府績效管理制度之發展經驗

早在 1982 年，英國政府即曾提出「財政改革方案」(Financial Management Initiative, FMI)即要求相關部會應明訂政策目標與產出指標，到了 1985 年時英國政府也曾發展「績效獎金制」(performance bonus scheme)，但未能推動成功。1991 年，英國政府在公民憲章(Citizen's Charter)中更進一步要求服務提供的機關必須發展績效指標，蒐集相關的績效資料並公布績效成果。這些績效管理的相關改革顯示英國政府過去即試圖運用績效資訊的評估來協助與推動政府部門的管理運作(Bouckaert and Halligan, 2008: 344-345)。

英國政府在布萊爾(Tony Blair)接任首相之後，為求改善行政效能低落與支出浪費嚴重，遂開始推動相關的改革(黃榮源,2007:14)。首先在 1998 年，英國政府實施的「綜合歲出審查」(Comprehensive Spending Review, CSR)，即將績效管理的架構導入至政府財政支出的審查，希望財政資源能夠進行中長程的規劃與有效運用，此波改革的主要內涵有：(1) 三年周期的支出計畫，提供各部會更穩定的財源來實施公共服務的規劃與管理；(2) 資本支出與經常支出的切割，確保資本投入不因短期財政壓力而受遭受預算排擠的影響；(3) 透過資源的會計與預算編列過程來改善支出的規劃與控制，並有效提升資產管理的誘因；(4) 公共服務協定(public service agreements, PSAs)的實施，針對公共支出計畫所欲達成的政策目的，設定可受衡量的具體目標。此一改革的重要目的即在於將財務資源重新配置至重大優先的施政目的，以導引政策的調整，並促使各部會在公共服務成果的提升上能夠建立更為緊密的合作關係，以及有效抑止不必要的財政支出與浪費(Noman, 2008: 2-3)。

之後，英國政府在 2000 年的歲出審查(2000SR)對於公共服務協定的實施方向與內容也展開調整，包括了：(1) 將公共服務協定的施政目標(targets)由 600 個縮減成 160 個，各部會的施政目標視其業務的複雜程度，設定 3 至 10 餘個的施政目標；(2) 新增「服務輸送協定」，以利公共服務協定的施政目標得以操作化至可以具體衡量的指標(indicators)，策略性的目標仍置於公

共服務協定之中，但關於管理投入、產出與效率指標，則列於服務輸送協定之中(黃榮源，2007:15；Bouckaert and Halligan, 2008: 345)。

2007年發布的綜合歲出審查(CSR2007)，英國政府再次調整了績效管理架構，調整的內容有：(1) 設定30個公共服務協定(PSAs)，共計有152個衡量指標，具體化政府最重要的施政成效，並擴大各部會參與的幅度；(2) 每一個公共服務協定皆有一個服務輸送協定(Delivery Agreement, DA)，詳列各部會為達成政策成效所欲採取的行動方案，而每一個公共服務協定委由一個部會來主責；(3) 每一個公共服務基本上是有全國一致的成果指標來衡量，但也保留一定的指標設定的空間來容納地方政府所需的成果指標；(4) 每一個指標皆附有衡量的方式，以說明計算與資料運用的方式；(5) 公共服務協定的服務輸送委員會皆有重要部會的高階官員代表出席，以確保跨政府部會的公共服務輸送得以形成；(6) 新的內閣委員會透過績效監督的過程，來促進跨政府部會的公共服務協定之績效得以提升，並對相關部會與計畫課以責任；(7) 每一個部會需設立達成公共服務協定的「部會策略目標」(Department Strategic Objectives, DSOs)；(8) 每一個部會策略目標，包含政會達成目標所需的業務計畫與衡量指標(NAO, 2010: 25-26)。

在2007年的「公共服務協議」之中，也呈現了英國政府在績效管理的主要突破在於：(1) 以公共服務協定(PSAs)來建立與聚焦政府所欲達成的重大施政目標，以要求各部會集體努力來達成公共服務協定所訂立的重大施政目標。指標的設定是以成果指標為主，清楚界定出全國一致的目標與最低標準；(2) 在每個公共服務協議下，訂立一個公共服務輸送協定(DA)，清楚界定各部會達成各重大施政目標所欲提供的服務計畫，以及各部會在服務輸送過程中各自所扮演的角色，而各部會在公共服務輸送協定中所訂立的指標則是以投入與產出指標為主；(3) 公共服務輸送協定中所擬定的計畫與衡量指標，會與服務輸送的夥伴與服務提供人員進行諮詢，以確保計畫與衡量指標是可以運作與可行；(4) 強化部會與計畫對施政成果的績效責任，主要透過內閣會議來監督部會與計畫的績效，並可化解部會之間的爭議，而且每個公共服務協議所明訂的施政目標，皆有高階官員來主責，其負責領導由主責與協辦部會高階官員所組成的公共服務輸送委員會，並有責任對相關內閣委員會進

行績效成效的報告(HM Treasury, 2007:1)。

儘管在 2010 年 6 月，內閣更迭之後，新的政府終止了公共服務協定的實施，但英國近十多年來運用績效管理架構也相當不錯的發展與突破，特別是其運用公共服務協定，使政府部門的業務與活動得以聚焦在攸關國家重大的施政目標上，並試圖透過績效與預算過程得銜接，使部會在預算爭取上需先證明計畫與機關的施政績效是值得政府再額外增加財政投入的，透過績效資訊的監控，也可以有效掌控部會與計畫的實施進度與成效，使部會首長需對相計畫的成敗負起責任。

一、績效管理主政機關之職能與權責設計

英國政府績效管理的架構主要是以「公共服務協定」(PSAs)所擬定的重大施政目標為主軸，並在重大施政目標之下訂立「服務輸送協定」(DA)，並要求相關部會需為重大施政目標是否達成負起成敗責任，因此在制度設計上是希望運用詳盡的作業規劃(business planning)的方式，來將中央政府所設定的重大施政目標與相關成果指標，能夠有效轉化成各部會的策略目標，而各部會也需執行相關的作業計畫來投入相關財務資源與人力，使重大施政目標所欲達成的成果指標得以實現。因此，英國的績效管理制度是一套由上而下，將重大施政目標逐級連結至部會、業務執行機關及公務人員個人的計畫目標，參見〔圖 3-6〕。

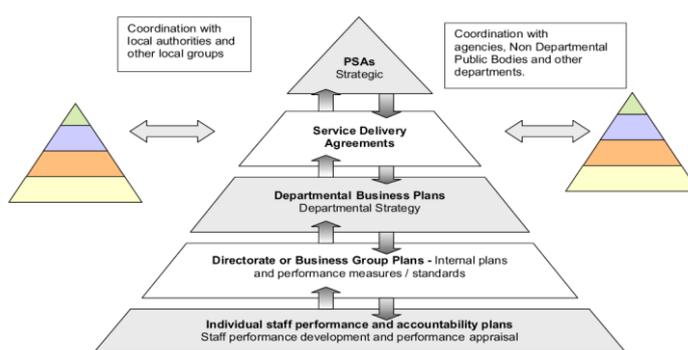


圖 3-6 將公共服務協定逐級落實至執行機關作業規劃圖

資料來源：OECD, 2002: 112

其次，英國透過「內閣委員會」負責績效追蹤以掌握施政的進度。若沒有辦法看到進度時，財政大臣所主導的內閣委員會(EDX)就會和相關的部會首長協助它們上軌道。此外，英國政府還就公共服務績效目標實施每季與每年二次討論的績效追蹤(黃榮源，2007：17)：

(一)每季事務層次的追蹤：每一季實施的追蹤方式是先由財政部的「支出小組」到各部會去搜集相關指標的最新資訊，特別是某些關鍵性的公共服務。在這個過程中，支出小組會跟各部會主責的業務官員密集對話，此一追蹤是屬於事務性、技術性層次的，主要是用來評定達成目標的進度。第二階段則是由「支出小組」(Spending Teams)將收集到的資訊，加上自己的評論，集中送到中央部會的「一般歲出政策小組」(General Expenditure Policy Team, GEP)將資料整理成報告書，向主計長甚至「公共支出閣僚委員會」(Public Services and Expenditure, PSX)提出報告。

(二)每年二次的討論：而每年二次的討論，則是依達成目標的重要程度由「公共支出閣僚委員會」與各部會首長之間來進行。不過實際上是由財政部的主計長來與各部會首長進行討論。

最後，績效資訊的良窳往往是績效課責能否落實的關鍵要素。首先，英國政府在 2000 年支出審查(SR2000)中，要求各部會需在公共服務協定的附件中說明公共服務協定指標的設計與蒐集方式。在 2003 年，國家審計總署(National Audit Office)即開始對績效衡量系統的有效性進行檢證，而國家審計署也扮演了公共服務此一績效管理架構的外部監督者的角色，其查核績效衡量系統的面向包含了：1.選取的指標與所搜集的資料之間是否具有的一致性；2.衡量的過程：資料搜集、資料處理、資料分析與詮釋；3.績效資訊的呈現與報告(Bouckaert and Halligan, 2008: 355-356)。

二、關鍵策略績效目標設定與衡量指標選取作法

公共服務協定所訂立的重大施政目標，基本上是一個政策統合的工具，希望透過公共服務協定來設定跨部會所需共同達成的重大施政目標。因此，各部會需在公共服務輸送協定中，針對公共服務協定中所明定的施政目標與成果指標來提出各部會實踐施政目標的方式，包含達成施政目標的重要產出

與過程指標，並需提列影響成果達成所可能無法掌控的因素(OECD, 2002: 116)。這也是英國績效管理制度的特色之一，即是要求對於影響成果達成的風險因子需事先予以評估並提出說明。

公共服務協定(PSAs)所建立的績效目標架構有三個主要的層次，分別是重大施政目標(aim)、具體目標(objective)、與成果指標(target)，請見下圖〔圖 3-7〕。以對抗違法吸食毒品為例，重大的施政目標在於「建立一個健康與值得信賴的社會，避免毒品濫用所造成的傷害」；具體目標則是「幫助青年抗拒毒品的濫用，讓他們得以在社會中得以發揮個人的以潛能」；成果指標則是「在 2005 年時，減少 25 歲以下人口食用 A 級毒品之比例達 25%」。

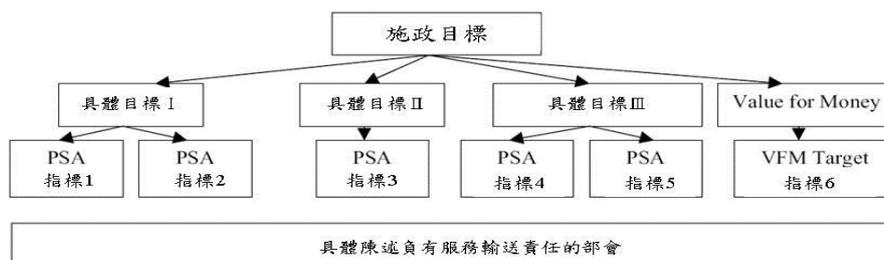


圖 3-7 公共服務協定之架構圖

資料來源：OECD, 2002:113

三、政府績效與預算之方案評估排序工具

英國政府建立公共服務協定此一績效管理架構，原先主要目的即是在建立績效資訊與預算過程的聯結，使預算決策能更為明智，並使財政投入能聚焦在重大施政目標之上，也希望部會在預算請求時，需以績效來換取財政投入增加。因此，公共服務協定的擬定過程，即是由財政部與各部會所協商簽定。然而，在英國政府推動公共服務協定的過程中，各部會過去績效指標達成比率與預算支出之間並未建立起絕對的聯結關係。而其預算的決策模式，則是政府先設定新的重要施政目標，再據以配置相關資源(Noman, 2008:

9-10)。

四、政府施政績效公開與提升績效報告品質之作法

英國中央各部會在每年度皆會發佈部會報告，說明支出計畫與績效，包含了簡要圖表來概說部會如何運用資源與人力來履行施政目標，並描述部會在公共服務協定績效目標的成效。在 2002 年開始，公共服務協定的報告發佈改為一年二次，分別是第二季與第四季。財政部官網是所有部會績效檔案的唯一連結入口，議會與委員會、民眾可透過此一管道來取得與運用相關的績效資訊，參照〔圖 3-8〕。¹⁶

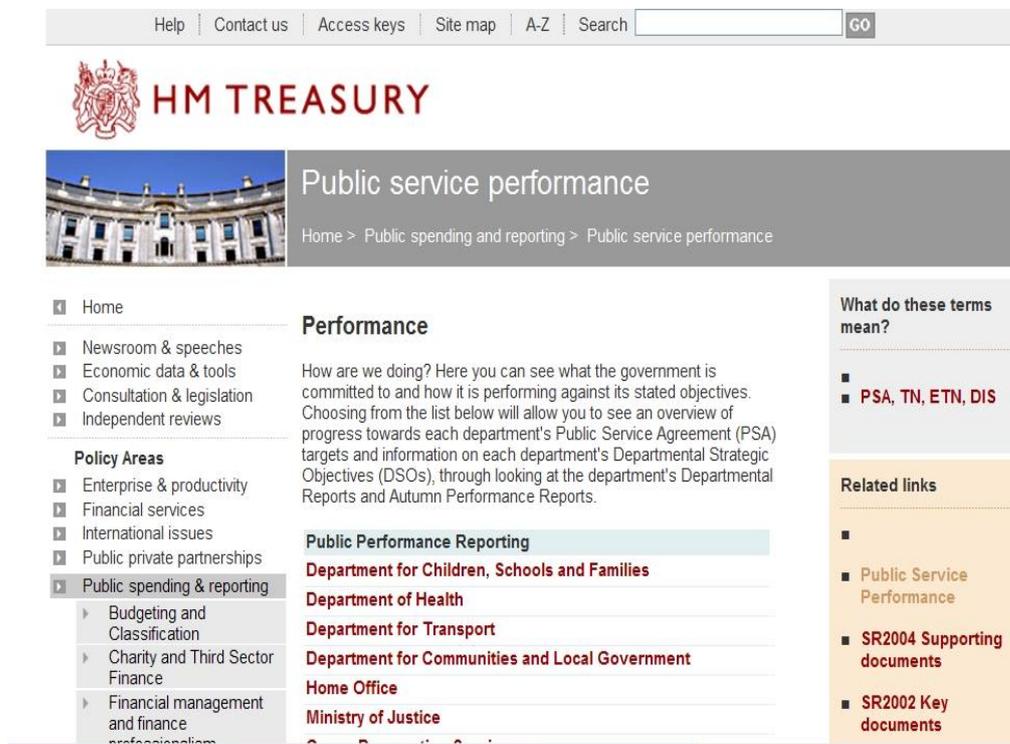


圖 3-8 英國政府發佈政府績效的網站

資料來源：英國財政部網站

¹⁶資料來源：英國財政部網站

http://hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting/public_service_performance/psp_index.cfm，檢索日期 2012/07/07。

為了能使績效資訊的呈現能讓讀者更易掌握整體政府施政的成效，英國政府在〈選擇正確的架構：一個績效資訊的架構〉(Choosing the Right FABRIC: a Framework for Performance Information)的官方文件中，表示績效資訊的發佈應儘可能讓讀者便利取得與運用，且在資料呈現應考慮使用對象與使用目的，因此主張以圖表來呈現資料的主要訊息，如趨勢圖，或者提供資料的背景資訊來讓讀者更易理解資料的內涵(HM Treasury, 2001)。

五、英國政府績效管理的運作問題與挑戰

英國政府實施公共服務協定此一績效管理架構已逾十年之久，實施過程中也不斷調整績效管理的架構與作法，都是希望此一績效管理架構能夠有效促使各部會來達成重大施政目標，但在實施多年之後，此一績效管理架構仍面臨不少的問題與挑戰。

(一) 以公共服務協定作為政策統合機制，希望以跨部會協力來達成重大施政目標，要求在公共服務輸送協定中明訂各部會對於績效目標的角色與責任，並提出回應的計畫與衡量指標(包含過程與產出指標)，但在英國實施經驗中也曾發現跨部會的計畫執常常發生權責不明，沒人願意承擔失敗責任的現象(黃榮源，2007：23)。其次，公共服務協定在納入相關權責部會時，也常面臨那些部會該被納入的選擇問題；最後，不同部會對於中央政府的報告也常存在不同之理解與解釋，並對於共享目標是否達成也常存在差異的解釋¹⁷。

(二)機關績效與預算支出的連結也未明確建立，原先希望各部會仍以施政績效換取更多的財政支出，但在真實的運作經驗中卻顯示，當公共服務協議的重大施政目標一經確立之後，各部會即依據相對的責任與計畫來獲得相關財政資源的投入，而非單依部會的施政績效指標的達成度來取得相對應的預算支出。儘管，此一績效資訊監測與回饋的系統，僅能提供預算決策的部分參考，而無法構成直接的連結關係，但此一績效監測與回饋的機制，卻可以提供部會首長與內閣瞭解目前的預算執行情形以及績效目標的達成狀態，可以

¹⁷資料來源：中華人民共和國國土資源部，2012，

http://www.mlr.gov.cn/tdzt/zhgl/jxgl/lltt/201206/t20120601_1105661.htm，檢索日期 2012/06/23。

調整與修正相關的回應計畫。

(三)績效指標衡量的資料系統仍有突破的空間，英國國家審計總署對 2002 年支出審查(SR2002)、2004 支出審查(SR2004)、與 2007 年綜合支出審查(CSR2007)三個公共服務協定所運用的資料系統進行查核，發現到了 2007 年仍有 10%的資料系統並不足支援所欲衡量的施政目標，另有 33%的資料系統也存在缺陷有需加強的必要，這都是績效成果是否達成所需面臨的衡量問題，參見下圖(NAO, 2010:19)。其次，部會策略目標衡量的資料系統也面臨同樣的挑戰，在 2007 時，各部會 547 個資料系統中只有 44%的資料系統是完全適用部會策略目標的衡量，有 17%的資料系統完全不適用，39%的資料系統是大體適用但需要進一步改進，如〔圖 3-9〕所示。這都說明了績效衡量的資料系統能否充份支援所欲衡量的指標仍存在相當大的突破空間。

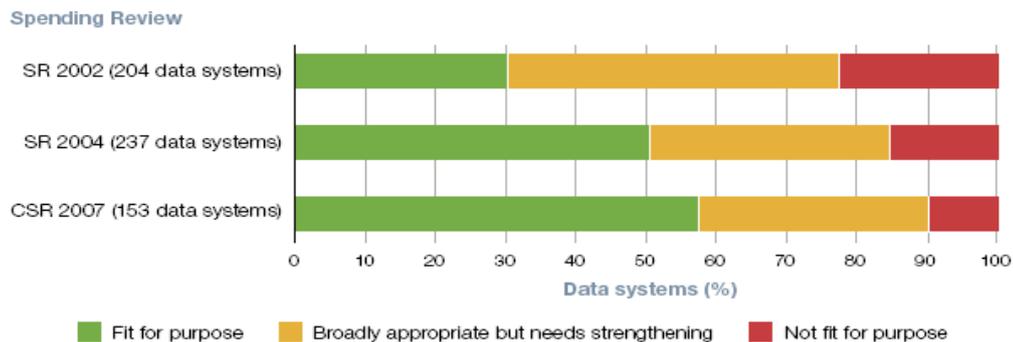
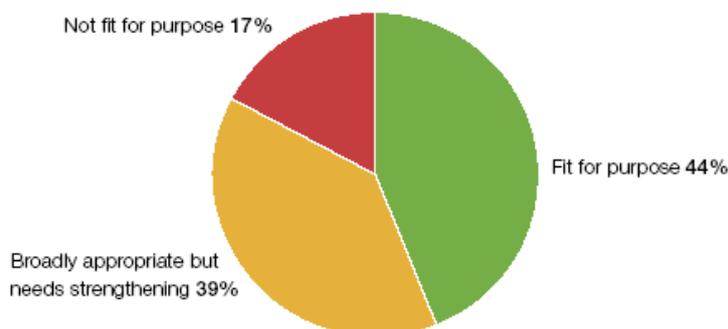


圖 3-9 公共服務協定指標衡量的資料系統是否適宜

資料來源，NAO, 2010:19

Summary of validation conclusions for DSO data systems



NOTE

1 The chart above is for 547 data systems.

Source: National Audit Office analysis

圖 3-10 部會測指標衡量的資料系統是否適宜

資料來源：NAO, 2010:20

(四)英國政府在公共服務協定的績效資訊發布與揭露，雖然在衡量的策略與方式有明確的說明，但各部會在 2007 年公共服務協定的績效指標中，仍有 20% 的指標並未就衡量限制提供適足的說明，或者提供足夠的背景資料來協助讀者更容易瞭解績效內容。其次，財政部雖要求各部會發布績效資料，這些績效資料也附有文字說明與評估，但財政部對於各部會所發布的績效資料卻尚未建立專業化的標準(NAO, 2010:21)。

(五)績效資料蒐集的時間延遲(time-lags)與資料更新過慢的問題。國家審計總署調查發現，在 2007 年的公共服務協定的指標中，有 37% 的指標在資料蒐集時延遲至少 6 個月以上，15% 的指標甚至延遲超過 12 個月以上。至於資料更新過慢的部分，公共服務協定有 59% 的指標是超越 6 個月以上才有資料更新，另有 7% 的指標是超越 12 個月以上才有資料更新。

英國建立公共服務協定此一績效管理架構，無非是希望各部會在施政活動上能夠聚焦與回應國內重大施政目標，使部會的業務計畫與財政資源投入能夠有效轉化成具體的施政成果。由於公共服務協定的指標是以全國一致的成果指標為主，相關部會皆需對此一績效指標的達成與提升負起責任，因此

公共服務協定也發揮一定的政策執行的統合功能，加上內閣委員會扮演績效追蹤的角色，皆有助於跨部會計畫與執行的統合。

在績效衡量上，英國政府在公共服務協定的指標是以成果指標為主，在服務輸送協定上則是以過程與產出指標為主，晚近更要求部會針對公共服務協定的重大施政目標策訂部會策略目標，這些努力都是為了使部會的計畫與資源投入更能聚焦在重大施政目標之上，因此此一績效管理架構同時包含了部會(agency based)與計畫(program based)的衡量，藉此可以瞭解各部會所實施的計畫是否能夠有助於提升部會策略目標與國家重大施政目標的改善與品質提升。

最後，英國政府雖然試圖建立施政績效與預算支出的連結，但預算支出的配置的主要決定考量仍取決在國家最重要的施政目標，過去的施政績效對於部會在爭取財政支出的影響並非扮演關鍵的影響，因此對部會而言，財政支出增加的誘因無法形成，這也導致公共服務協定在推動上的制度誘因不足。雖然如此，公共服務協定的績效管理架構依然透過定期績效資訊的檢視與追蹤、外部審計與績效資訊公開等方式，來讓各部會首長負起施政成果是否達成的績效責任。

六、英國公共服務最近的改革方向與內涵

英國政府目前的財政赤字已處於戰後最為嚴峻的狀況，每四英鎊的支出之中即有一英鎊是來自於舉債所籌措的財源，因此如何在擷節財政支出的同時，來確保經濟穩定的發展，以及使公共服務與福利系統得以永續發展，遂成為英國政府當前需妥適回應的挑戰。為了使經濟發展與社會公平得以等同並進，英國政府開始推動新的行政改革，透過行政權力的下放與促進永續的方式，來改變公共服務輸送的方式，尋求公共服務提供的自由化與共同責任的分擔，而主要的改革方向有四：1.將行政權力與財政資源下放地方；2.減少第一線公務人員的負擔與管制；3.依成果來決定支出，來擴大公共服務的多元提供；4.提升公共服務的透明、效率與課責(HM Treasury, 2010a:5-8)。在此波新的行政改革之中，過去的由上而下推動的公共服務協定此一績效管理系統已經停止適用，取而代之的是一套新的公共服務透明架構(transparency

framework)，而此一新的架構將提供公民更多的績效與財務資訊，使其對政府公共服務的效益得以形成個人的評價(HM Treasury, 2010b: 19)。

英國政府以公共服務透明架構來取代公共服務協定的主要理念，在於透過績效資訊與財務資訊的透明化，使公民可以得到明晰、一致與可比較的資訊，而使決策者需為預算支出與執行成果負起責任。因此，英國政府要求每個部會的計畫需包含各部會的業務計畫(business plan)，在此計畫書中須詳述其改革計畫的願景、優先施政目標、執行改革的行動與時限、以及資料透明度(包含重要指標、以及公共服務與部會執行活動的成本與效益)。為了使政府公共服務財務資訊的運用狀況得以充份揭露，英國政府也提供公民一個資料查詢與下載的「聯合即時資訊系統」(Combined On-Line Information System, COINS)(參見圖 3-11)¹⁸，並在 2012 年的 9 月與 12 月相繼釋放出兩波的政府服務資料，提供給民眾來查詢與運用。

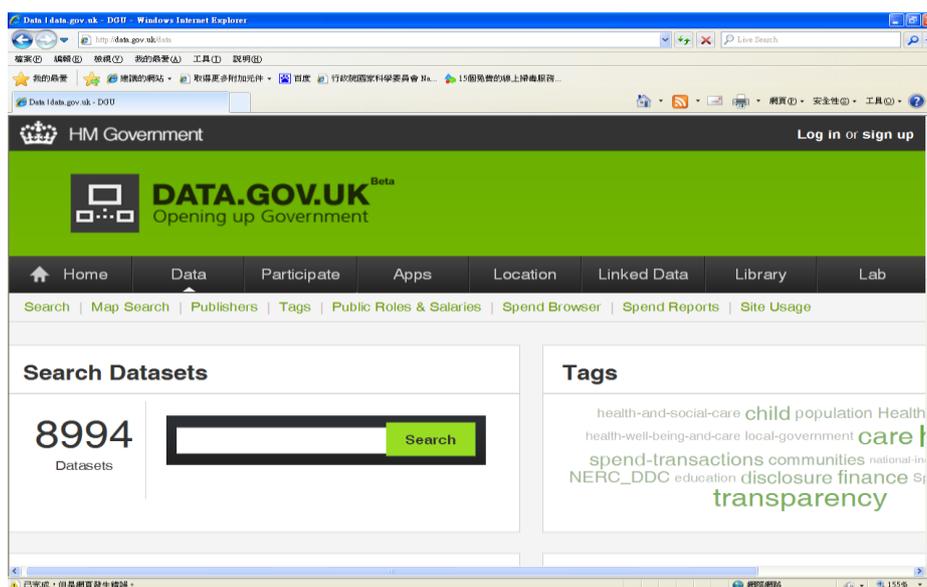


圖 3-11 英國政府「聯合即時資訊系統」(COINS)

資料來源：英國財政部網站

¹⁸資料來源：英國財政部網站 <http://data.gov.uk/data>，檢索日期 2013/01/27。

第三節 澳洲政府績效管理制度之發展經驗

自 1980 年代以來，澳洲政府即不斷推動績效管理的活動，1984 年「財政管理改進計畫」(Financial Management Improvement Program, EMIP)即將強調施政的重心在於成果與效率，1988 年澳洲政府也開始將計畫績效報告給國會。(Bauckaert and Halligan, 2008: 230-232)。到了 1993 年，澳洲政府開始實施「政府服務提供評鑑」(Review of Government Service Provision)，提供關於政府施政服務的效率與效益資訊，主要是由澳洲政府聯合會(Councils of Australian Governments, COAG)下轄的評量指導委員會(Steering Committee)來負責評估的推動，並於 1995 年開始發佈一系列的「政府服務報告書」(Report on Government Services)，此一服務提供評估之實施，不僅有助於政府服務績效的持續比較，也可以針對政府已推動或尚在籌畫的服務提供改革提出報告。因此，此一報告的主要任務在於對政府服務發展全國性的績效指標，以及分析服務提供的相關改革措施¹⁹。

到了晚近最新的發展，則是澳洲政府發展出「成果與計畫績效報告架構」，在請求撥款時需於預算說明書中註明所欲達成的施政成果、相對的財務支出說明，以及關鍵績效指標(Key Performance Indicators, KPIs)，此一發展趨勢顯示澳洲政府在績效管理的發展上，不單是透過績效的公開與透明，來要求政府各部門需為施政服務的品質提升負起責任，更透過績效資訊與預算過程的連結深化，來要求政府部門需為計畫能否達成施政成果負起責任。因此，目前澳洲政府在績效評估的實施上，有二個主要的架構，一個是由澳洲政府生產力委員會負責執行的「政府服務報告書」，另一個即是由澳洲政府財政部(DoF)所推動的「成果與計畫績效報告架構」，詳細的實施狀況將逐次來進行說明：

一、績效管理主政機關之職能與權責設計

(一) 「政府服務報告書」

政府服務報告書主要是由澳洲政府聯合會(Councils of Australian

¹⁹ 參見澳洲政府生產力委員會的官網，<http://www.pc.gov.au/gsp/review>，檢索日期：2012/07/08。

Governments, COAG)下轄的評量指導委員會(Steering Committee)來負責評估的推動，該委員會的組成是由聯邦政府(Australian)、州(State)、與地區政府(Territory)之高階代表所組成，而澳洲政府生產力委員會(Australian Government Productivity Commission, ACPC)則負責提供幕僚協助。為了檢視政府服務報告書的績效指標的實施架構，也成立了「獨立審查小組」(Independent Reference Group, IRG)，並責其向評量指導委員會提供政府服務報告書的改善建議。

(二) 「成果與計畫績效報告架構」

為了強化政府部門施政績效，使預算能夠發揮最大效益，澳洲政府財政部在 2008 年 12 月開始推動「陽光措施」方案(Operation Sunlight)，該項改革議程期待能有效改善公部門預算及財務管理之公開性與透明度，並促進政府的良善治理(古步鋼、曾慶昌，2012: 63)。因此，在 2009 年財政部(DoF)發佈了「成果報告書的推動政策與同意流程」(Outcome Statements Policy and Approval Process)說明指南。在該文件中即指出了成果報告書即是運用在聯邦政府的財政架構之中，參見〔圖 3-12〕，而成果報告書有三個主要目的，分別是：(1)解說機關對於國會撥款的運用目的；(2)針對撥款經費提供會計與主計的基礎資訊；(3)衡量與評估機關與計畫之非財務指標對於整體政府政策目標達成的貢獻(DoF, 2009: 1)。而此一財政架構的意涵即是在建立預算運用的績效報告，除可瞭解政府資源的運用是否有達成原先設定的施政目標，也可以作為未來政策與財務決策的重要參考依據。

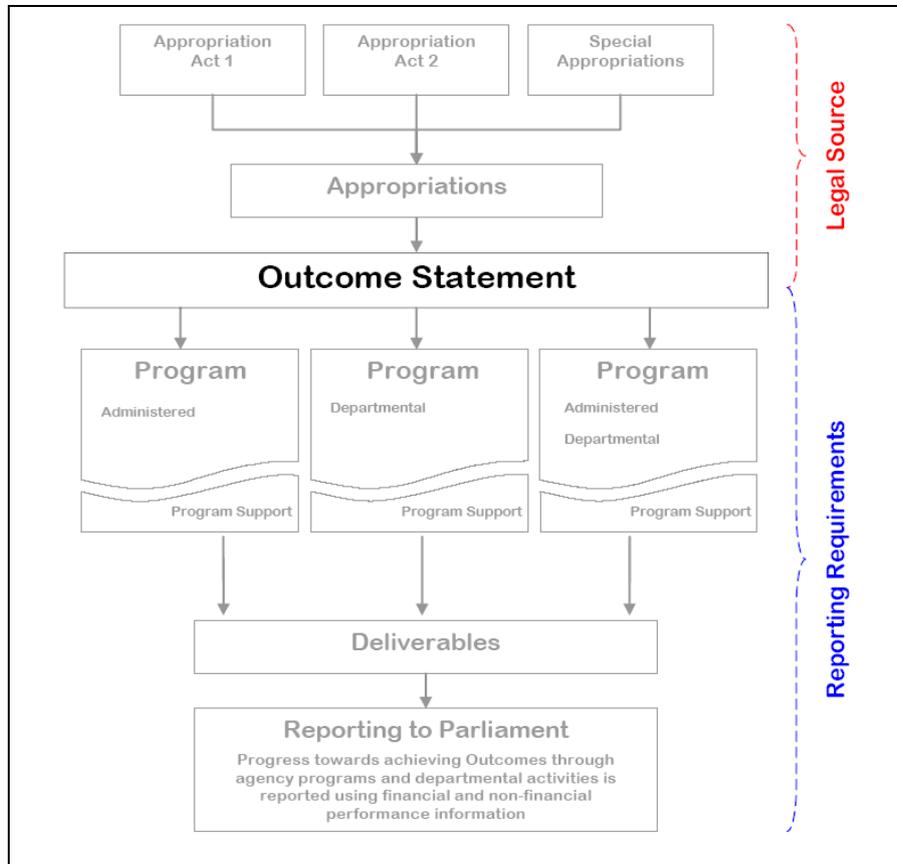


圖 3-12 成果與計畫報告架構圖

資料來源：DoF, 2009: 1

二、關鍵策略績效目標設定與衡量指標選取作法

(一) 「政府服務報告書」

在 2012 年所發佈的政府服務報告書中，即是針對聯邦、州與地區政府的幼童、教育及訓練(early childhood, education, and training)、司法(justice)、災變管理(emergency management)、社區服務(community services)、住宅及遊民(housing and homelessness)等六大服務類別，共計十五項服務項目來進行跨政府部門的一致性衡量，並希望透過績效資訊的比較，來尋找可供學習的最佳實務(best practice)，以進行標竿學習。上述這些服務類別與項目，占整體政府支出相當高的比例，在 2011 年這些服務類別與項目，政府共計支出 1505 億澳幣，占 2009-10 預算年度之全部政府經常支出的 69.4%，也接近 12.3% 國內生產毛額(GDP)(AGPC,2012: 3)。

為了一致化所有聯邦、州與地區政府服務的衡量架構，評量指導委員會(Steering Committee)採納了「獨立審查小組」(Independent Reference Group, IRG)的建議，發展出一套績效指標衡量架構，參見〔圖 3-13〕。在該績效指標衡量架構中，指標設計包含了三個構面，分別是公平(equity)、效能(effectiveness)、效率(efficiency)，而公平構面所設計的指標主要是用來瞭解每個公民在公共服務取得上是否享有同等對待，以及是否有針對少數特定群體提供公平的服務(如性別、族群、以及地理位置等)；效能指標則包含了社區服務取得的便利程度(access)、以及是否符合顧客需求的合適度(appropriateness)、以及服務提供是否符合服務原先設定目的之品質指標(quality)；效率指標則是用來瞭解服務是否具有技術效率(technical efficiency)、分配效率(allocative efficiency)、與動態效率(dynamic efficiency)²⁰，其中技術效率指標是澳洲政府聯合會最為強調的效率指標(AGPC, 2012: 18-19)。

²⁰ 技術效率意指以最低成本來提供產品與服務；分配效率則是以一定的資源，來提供消費者所重視的產品與服務；動態效率則是隨著時間的變遷，以較低的成本來提供目前的產品，並且可提供消費者未來更為嶄新與優良的產品。

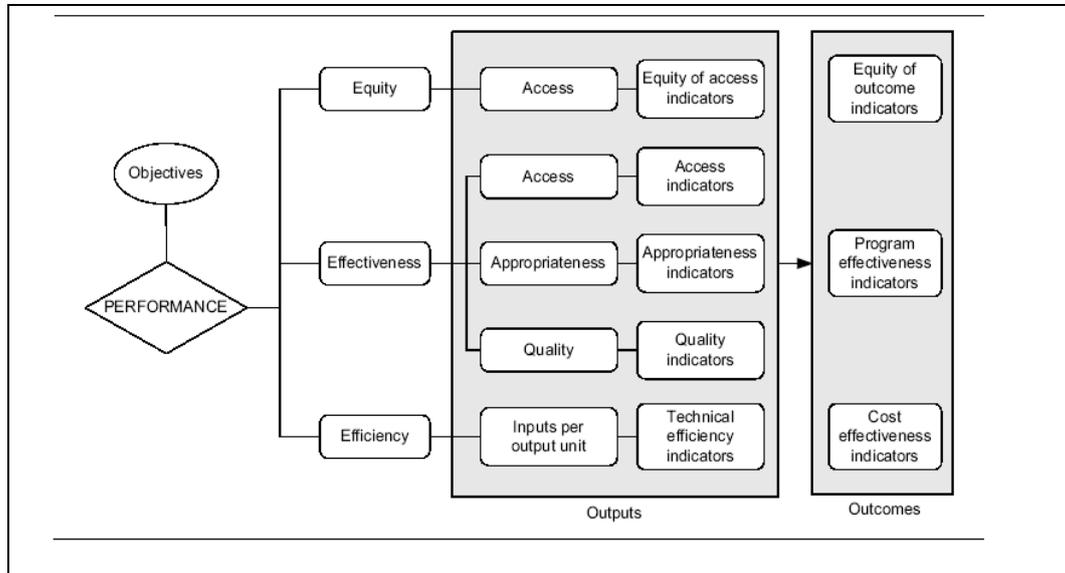


圖 3-13 澳洲政府服務報告之績效衡量架構

資料來源：AGPC, 2012: 13

(二) 「成果與計畫績效報告架構」

在澳洲財政部(DoF)2010 年十月所所發佈的〈績效資訊與指標〉(Performance Information and Indicators 此一官方文件中，其即明成果與計畫報告架構將使政府能更專注於績效與成果的報告。在此一架構下，各政府機關須將計畫的成果來國會進行報告，並詳述計畫的目標、資源配置情形、以及列出衡量成果是否達成的關鍵績效指標(KPIs)，而運用關鍵績效指標衡量所取得的績效資訊將有於民眾來要求政府是否兌現其成果實現的承諾，政府也可以有機會來判斷是否維持或終結一個計畫、任何團體也可藉此來要求計畫的改進與調整(DoF, 2010:1)。

財政部在此文件中也提出良好關鍵績效指標的評判標準，良好的關鍵績效指標設計應需具有即時性(timeliness)、可操作性(practicality)、可比較性(comparability)、避免負面誘因(avoidance of perverse incentives)、可以量化(quantity)、多元平衡(balance)等六大特質²¹(DoF, 2010:2)。

²¹ 避免負面誘因係指關鍵績效指標的設計，應避免績效指標可能產生負面行為的誘因，而導致資料操弄以及反生產力的行為發生。

三、政府績效與預算之方案評估排序工具

澳洲政府近期推動的「成果與計畫績效報告架構」即是將績效評估結合至預算過程之中，參見〔圖 3-14〕²²。在澳洲行政部門需取得國會的撥款法案的授權，方可動用公共支出，透過績效與計畫成果報告，將有助於政府決策的透明與課責，及檢視政府的財政決策是否符合財務與經濟管理的原則。



圖 3-14 績效與預算過程的連結

資料來源：澳洲財政部

在《綜合預算說明書》(portfolio budget statements, PBS) 中，部會即需在預算評估報告中將施政所欲達成的成果列出，並詳列各項成果的前年度預算、今年度的預算數、評估數、與實際撥款數，用來掌握與追蹤每個施政成果所需耗費的財政資源，詳見〔圖 3-15〕。

²² 澳洲財政部網站 (DoF)： <http://www.finance.gov.au/budget/budget-process/index.htm>，檢索日期 2012/07/09。

| | Estimate of prior year amounts available in 2012-13 \$'000 | Proposed at Budget = 2012-13 \$'000 | Total estimate 2012-13 \$'000 | Actual available appropriation 2011-12 \$'000 |
|--|---|--|--|---|
| Ordinary annual services ¹ | | | | |
| Departmental appropriation | | | | |
| Departmental appropriation ² | 54,155 ³ | 291,267 | 345,422 | 244,363 |
| s31 Relevant agency receipts ⁴ | - | 21,872 | 21,872 | 22,083 |
| Total | 54,155 | 313,139 | 367,294 | 266,446 |
| Administered expenses | | | | |
| Outcome 1 | - | 11,434 | 11,434 | 14,689 |
| Outcome 2 | - | 697 | 697 | 681 |
| Outcome 3 ⁵ | - | 239,937 | 239,937 | 236,954 |
| Total | - | 252,068 | 252,068 | 252,324 |

圖 3-15 預算評估報告

資料來源，DoF, 2012: 16

在《綜合預算說明書》中，各部會將所欲達成的施政成果進行說明，並指出達成成果的策略，並擬具對應的計畫與關鍵績效指標。在成果支出報告(outcome expense statement)中，各部會即會更進一步說明達成成果所推動的計畫項目，以及行政經費與部門經費運用的情形，參見〔圖 3-16〕。

| Outcome 1: Informed decisions on Government finances and regulatory practices through: policy advice; implementing frameworks; and providing financial advice, guidance and assurance. | 2011-12 Estimated Actual Expenses \$'000 | 2012-13 Estimated Expenses \$'000 |
|---|--|--|
| Program 1.1: Budget, Financial Management, Better Regulation and Procurement Framework | | |
| Administered expenses | | |
| Ordinary annual services (Appropriation Bill No. 1) | | |
| Central Banking Agreement ¹ | 3,000 | - |
| Departmental expenses | | |

圖 3-16 成果支出報告

資料來源，DoF, 2012: 23

透過《綜合預算說明書》來將施政目標、具體策略、實施計畫，衡量計畫成敗的關鍵績效、預算與財務資訊的有效整合，不僅有助於國會與民眾判斷計畫的成敗，也可理解政府財政支出與績效成果之間的關聯，進而要求相關政府部門為計畫的成敗負起責任。

四、政府施政績效公開與提升績效報告品質之作法

(一) 「政府服務報告書」

政府服務報告書提供聯邦、州與地區政府六大服務類別與 15 個服務項目的績效資訊，在 2011 年的報告即有超過 900 項績效指標，並在報告中針對不同行政區域所實施公共服務提供績效進行跨域比較。目前「政府服務報告書」的發佈年度有 1995 年度至 2012 年度，一般民眾可透過網路即可公開取得²³。

(二) 「成果與計畫績效報告架構」

原則上，《綜合預算說明書》可以在各部會的網頁中來下載，但澳洲聯邦政府的網頁中也可以找到與下載所有部會的《綜合預算說明書》²⁴。該報告每年度發佈一次，至於財政部所發佈的月報則僅顯示財務資訊，並未載明執行情形及階段性成果等績效資訊(古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，2012: 20)。

澳洲政府在公務部門績效管理的推動上不遺餘力，除了原先「政府服務報告書」此一績效衡量架構之外，近期也發展出「成果與計畫績效報告架構」，要求各部會需於《綜合預算說明書》中將計畫所欲達成的成果、回應策略與具體實施計畫予以說明，並提出計畫成果的關鍵績效指標，用以判斷計畫的實施狀況。此一新發展出的績效衡量架構，應有助於各部會對於各施政計畫進行檢視，並對計畫進行改進、調整與終止。此一架構另一個特色所在，即是有效的銜接預算過程，將施政成果與關鍵績效指標詳列在《綜合預算說明書》中，透過施政成果與實施計畫的財務與預算資訊進行直接連結，將有助於瞭解每個計畫的財務狀況與執行成效之間的關聯。

²³ 「政府服務報告書」的報告取得網址：<http://www.pc.gov.au/gsp/rogs>，檢索日期 2012/07/09。

²⁴ 《綜合預算說明書》的取得網址：

<http://www.budget.gov.au/2012-13/content/pbs/html/index.htm>。檢索日期 2012/07/09。

第四節 芬蘭政府績效管理制度之發展經驗

芬蘭原為「半總統制」的共和國，總統和內閣分享行政權，同時總統和議會共同行使立法權，總統擁有任命政府、掌管外交、統帥三軍等實權，每 6 年選舉一次。然而，芬蘭為北歐多黨制國家，二次大戰後國會與內閣一直呈現不穩定的關係。於是 1999 年議會通過新憲法，強化議會民主，內閣的建立改由國會黨團協商，並削減總統的部分權力，總統僅任命有限的高級文官，對於國家預算不再有否決權，並自 2000 年 3 月起生效。如今芬蘭政治系統已由半總統制，逐漸轉變為穩定的議會民主制（郭秋慶，2009）。

前芬蘭總理 Paavo Lipponen 係由國會黨團協商所推選的，共任期二次。在其第二次的任期內，即 1999 至 2003 年期間，開始推動計畫管理制度的改革。當時芬蘭政府曾邀請國外學者，Guy Peters 和 Geer Bouckaert 兩位教授，以及 OECD 前公共管理服務長 Derry Ormond 為其診斷與分析中央行政最迫切改變的需求為何。最後專家和學者給予的建議之一，即是克服部會各自為政（ministerial stovepipes），猶如煙囪般的封閉管理形式，缺乏水平式的跨部會整合（PMO, 2007: 9）。

因應前述建議，芬蘭部會首長立即組成專案小組，進行中央政府的改革。經過多回的研議，最後決議以「看不見的」（invisible）改革方式，即「計畫管理」取代實質的「結構改變」（structural change），亦即運用策略管理工具，進行水平式的政策整合，並強化政策協調，其主要作法有四項：（1）改進總理管理和監督水平政府政策與行動之可能性；（2）加強個別部會首長參與政府集體工作的可能性；（3）增進中央行政內有效且運作良好的協調；以及（4）為能在現代管理工具中獲益，運用網絡資訊系統，改變行政和政治的文化（PMO, 2007: 10）。

一、績效管理主政機關之職能與權責設計

關於芬蘭政府計畫的組織運作，依〔圖 3-17〕顯示，由「總理辦公室」（Prime Minister's Office, PMO）的幕僚包括經濟事務國務次長、兩位諮詢委員和一位資深專員負責協調計畫，並進行計畫管考研析方面之支援，以改進

總理管理和監督水平政府政策與行動²⁵。另外，組成「跨部會策略小組」，以加強個別部會首長參與政府集體工作，為整個政府研擬計畫內的決策，由「協調部長」督導水平整合型計畫。至於「計畫處長」則視跨部會整合計畫的需求，可設置於協調部長所屬部門或總理辦公室，雖然沒有正式權力但擁有一定的影響力。

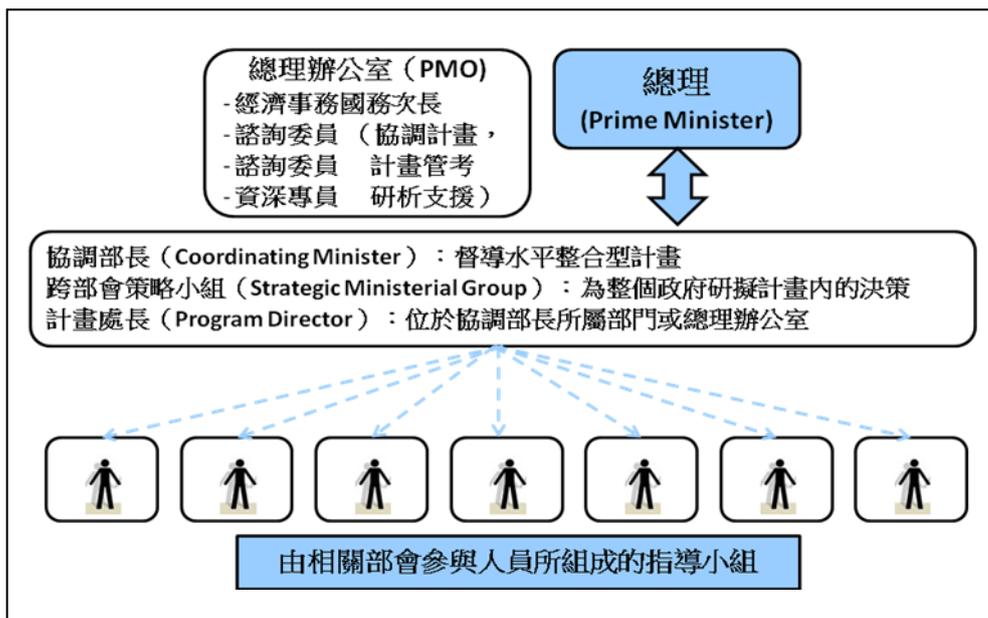


圖 3-17 芬蘭政策計畫的組織運作

資料來源：PMO (2007: 17)

二、關鍵策略績效目標設定與衡量指標選取作法

芬蘭過去的政府計畫，過於詳細且技術性，多屬於各部會個別執行的計畫，不但缺乏政府整體施政之考量，也非解決當前的政治議題；現行的計畫管理制度則是以政府為中心，然後再進行跨部會的水平整合，如〔圖 3-18〕所示。新計畫管理制度有兩個重點，其一為界定跨部會的「政府計畫」(Government Program)，其二則是追蹤政策目標與行動策略的「政府策略文件」(Government Strategic Document, GSD)。為形成政府計畫的具體行動，GSD 聚焦於特定的跨部會政策計畫及其他政府重要的水平政策，找出清楚且具有

²⁵ 芬蘭政府官方網站：<http://valtioneuvosto.fi/etusivu/en.jsp>

效能的目標和衡量指標，並與政府匡列的預算和年度預算實質連結。然後，PMO 再從這些 GSD 當中，選列 3 至 5 項優先執行的跨部會政府計畫，以追蹤與掌握執行進度是否符合預期，確保重要政治議題獲得優先落實。

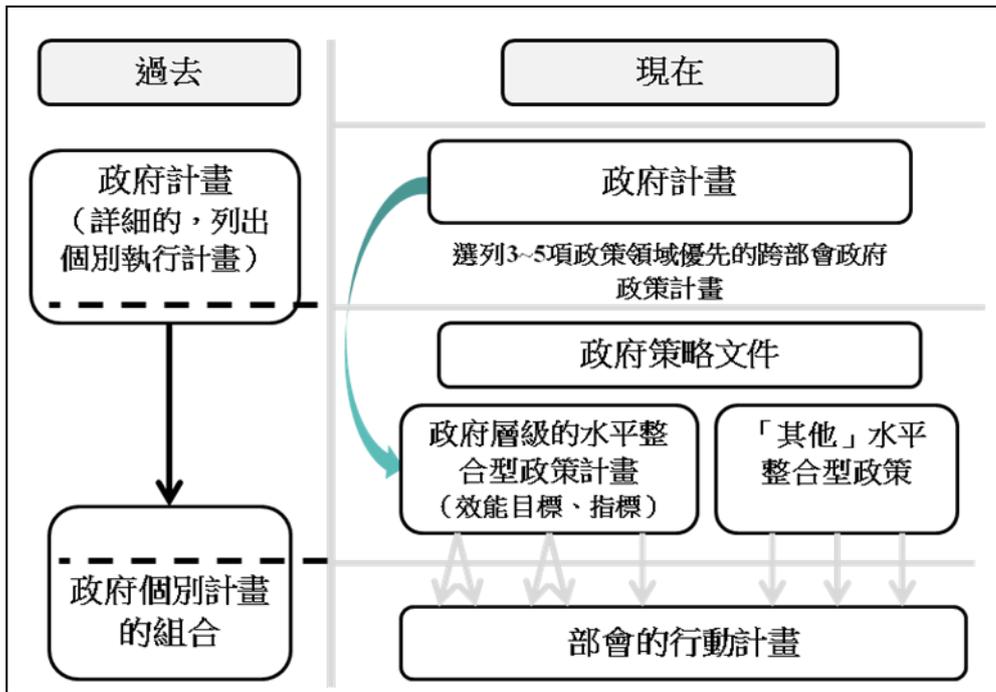


圖 3-18 芬蘭政府計畫管理舊制與新制之比較

資料來源：PMO (2007: 13)

關於新計畫管理制度正式上路，係在前芬蘭總理 Matti Vanhanen 的任期內 (2003-2007 年)，選列優先執行的跨部會水平整合之政府計畫有四項，並分別由四位部長擔任整合協調：(1) 就業：由勞工部長擔任；(2) 企業創新：由貿易暨工業部長負責；(3) 資訊社會：由總理親自坐鎮；以及 (4) 公民參與：由司法部長處理 (PMO, 2007: 16)。2007 年春季國會改選，即針對新的政策計畫範疇進行討論，指出三項施政方向：(1) 因應全球化的競爭與人口老化，應有新的經濟政策；(2) 為提供更優質的生活環境，社會保險制度及福利措施應再加強；以及 (3) 面臨氣候變遷，氣候和能源政策應持續列為政府施政重點。因此，Matti Vanhanen 總理在其第二次任期內，隨即參照前述方向，決議將三項政府計畫選列為優先施政重點：(1) 就業、企業創新和工

作生活政策計畫；(2) 促進健康政策計畫；以及(3) 孩童、青年和家庭福利政策計畫。

為確保政府計畫能有效執行達成目標，計畫執行半年後即應運用 GSD 界定其相關實施方案、過程和衡量指標，且指標必須與政策目標相關連，強調「產出效益」而取代「投入作為」(陳文瑛，2009)。然而，實務推動時，有些措施無法在短期內產出效益，有時難免採取投入過程指標。此外，考量評估方案執行與效益展現往往存有時間落差，除部分指標定為過程指標有其實務所需之外，部分指標也不以年度內達成為限。總之，在實務運作方面，GSD 有助於政府計畫政策目標優先順序之選列、衡量指標的設定，並將評估執行效益之結果做為預算編列之參考。

三、政府績效與預算之方案評估排序工具

芬蘭早在 1990 年即引進績效預算和績效指標，其現行預算及財務管理制度與歐盟國家，如瑞典、荷蘭、英國類似。芬蘭預算制度的特色，係採用「多年期營運暨財務計畫」(multi-year operating and financial plan)，以及「支出限額」(spending limits) 制度。多年期營運暨財務計畫一般為四年期計畫，其編製目的在於制定中央財政支出限額和年度財政預算案之依據，供執行與監督政府政策的必要資訊，以確保各部會營運政策和功能與中央政府施政重點配合。

計畫管理改革最重要的，莫過於政府計畫監督過程和政府預算過程是緊密結合的。因此，新制度亦促使 PMO 和財政部有更進一步的合作發展。PMO 每年三月基於各部會和政策計畫而蒐集得來之資訊，分析後提供內閣有關 GSD 草案，以做為總覽政府計畫執行時，年度匡列預算協商之依據。政府核准各部會之支出限額後，各部會隨即依支出限額開始制定預算提議書。從財務觀點而言，決定未來四年的財務架構後，最後定案的 GSD 代表已在內閣中討論，而部會提議書也已修改完成。

值得一提的，芬蘭透過一年兩次的「期中政策審查會議」(mid-term policy-review sessions) 或稱「政策論壇」(policy forum)，強化政府計畫績效與預算之聯結。舉辦時間通常是在年度中的九月和二月，特別是接近於年度預算會議之前，以便於調整與修正。舉辦之前，總理函請整合計畫的部長與

處長，提送衡量指標。當衡量指標提送 PMO 後，隨即透過研討會，辦理衡量指標之研析與審查，然後 PMO 準備評估報告。接著，舉行期中政策審查會議，由部長簡報評估結果後，便進行開放性的自由討論，並不需要有實質結論。由於屬「非正式」會議性質，參加者為對於該項政策瞭解之政府人員，以內閣成員為主，閣員們能於會中廣泛交換意見，尤其是社會發展趨勢，或是 GSD 過程中無法預見或規劃的，但卻是可能浮現的問題。

四、公民參與政府績效管理

依據芬蘭「中央政府預算法令」(The Central Government Budget Decree)，各部會及機關必須於網路公開營運及財務計畫、財務狀況、年度報告及財務報表。因而，2004 年建置一個政府線上資訊系統 Netra，該系統公開報導政府績效及會計資料，除透過「中央政府簿記系統」(state central bookkeeping system) 存取每月收支資料之外，也蒐集有關經濟及營運規劃之正式文件，如〔圖 3-19〕所示²⁶。另外，該系統也提供芬蘭政府預算之關鍵資訊，產生預先設定或由使用者自行定義之財務報告，所有使用者均可免費取得該系統所有資料，透過單一窗口取得相關資料，實質提高公部門的透明及公開。

芬蘭政府發展 Netra 之主要目的，在於協助政府、各部會、機關從事規劃、管理及決策之需。Netra 所提供之資訊，結合政府運作之績效、財務、人事及其他資源，協助使用者執行各式各樣的分析，並且均可透過 Netra 單一介面存取，可謂是績效評估之有效工具，而資料內容也有利於未來營運規劃，除此之外，該系統包含過去數年資料，更有助於分析未來趨勢（江欣容、蔡佩芳，2011：14-20）。關於 Netra 政府網路報導系統之主要特色，包含以下項目：

- (一) 查詢中央政府各機構相關經濟數據，如每月收入、支出、資產、負債及成本結構資料；
- (二) 查詢各機構員工資料，如人數、每人每年薪資、教育水準、平均年齡、性別、居住地區等人事管理資料；

²⁶ 芬蘭政府線上資訊系統 Netra 網站：<http://www.netra.fi/>

- (三) 查詢各機構設定之年度績效指標等資料；以及
- (四) 查詢各機構績效報告、財務報表、年度結算報告等資料。

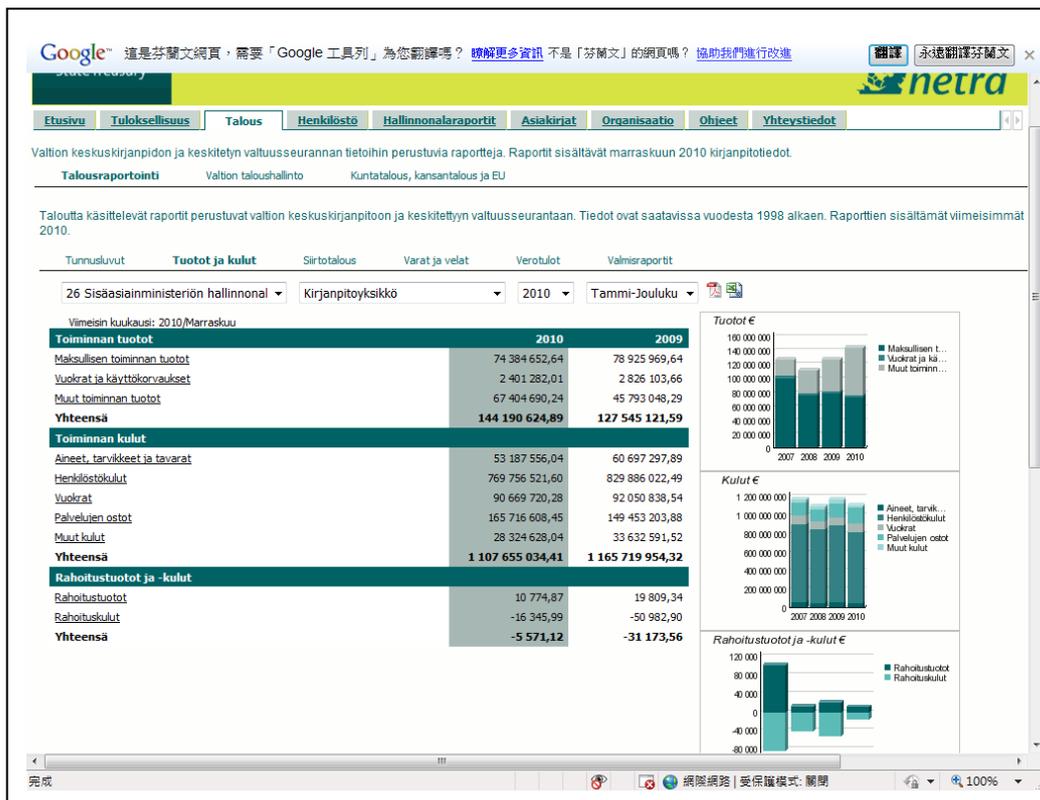


圖 3-19 芬蘭政府線上資訊系統 Netra

資料來源：芬蘭 Netra 網站

五、政府施政績效公開與提昇績效報告品質之作法

關於芬蘭政府施政績效公開與提昇績效報告品質方面，包括以下作法：

其一，即時監測：Netra 提供各部會及機關規劃與監測之文件，使之能隨時監測各項預算及經費支出情形，其報告格式亦可依使用者需求而改變，財務資料及績效資料可合併於單一報告中，有助於針對特定機關或行政部門之運作、計畫及報告，有整體的瞭解，例如芬蘭貿易暨工業部可利用此系統監測國家技術局的財務狀況。

其二，使用者友善：Netra 提供之績效資料，包括行政部門及機關初步的績效目標（供預算編列參考）、績效協定（performance agreement）所協議之目標、績效結果及分析，並顯示運作與財務規劃期間的長期策略目標²⁷。重要的是，績效報告中的資料可改按預算科目、項目表達，或依據各部會或機關的需求而有不同方式的表達方式，即依使用者本身需求來決定報表之格式。

其三，系統整合：芬蘭政府計畫未來發展新的會計系統，稱為 Kieku。由於目前芬蘭 Buketti 預算及支出限額資訊系統及 Netra 政府線上資訊系統是互相獨立的，況且各部會有其各自之會計系統，因此試圖透過 Kieku，將所有政府財務資訊程序及資料結構標準化。

第五節 各國政府績效管理制度發展經驗之比較分析

美國、英國、澳洲、芬蘭四個國家在績效管理的推動已有相當的時間，特別是晚近十年在績效管理制度的改革與突破，皆使績效管理演化出不同的功能與特色。儘管，這些國家在績效管理制度的設計與績效管理的功能運用皆存在難以避免的差異，但卻也發展出獨有的績效管理經驗，透過四個國家績效管理制度發展經驗之比較分析，來發掘出績效管理制度設計與績效管理功能運用的主要發展，以及可茲借鏡的制度素材，都將有助於我國政府績效管理制度改革與創新之參考。

一、國外政府績效管理制度的重要發展

（一）以績效管理協助聯邦與部會施政目標之校準及強化部會間政策的統合

美國、英國、芬蘭以策略管理的思維來建構新的政府績效管理制度，而使績效管理能夠發揮施政目標校準與跨部會政策統合的功能。這些政府績效管理制度的改革重心，即是強化各部會之施政目標須與國家跨部會暨重大施政目標之間有直接緊密的串連。此一政府績效管理制度改革的核心理念，貫穿在這些國家績效管理制度的發展經驗中。美國在 2011 年簽署公布的「GPRA

²⁷ 「績效協定」(performance agreement) 並非具有法律效力的正式合約，而是對於績效的一份認同與承諾。

現代化法」中，即要求各機關之策略目標須與聯邦政府跨機關之整體目標相校準，並說明機關策略目標之達成將如何得以協助跨機關目標之一致成就；英國在 2007 年所發布的「公共服務協議」之中，即是以公共服務協定(PSAs)來建立與聚焦政府所欲達成的重大施政目標，要求各部會集體來達成公共服務協定所訂立的重大施政目標；而芬蘭為了克服部會各自為政，強化部會政策水平協調與整合，而建立了新的績效管理制度，就跨部會的政府計畫中，挑選 3-5 項跨部會政策計畫來優先實施。

(二) 透過部會施政目標的收斂來聚焦績效評估的實施

為使績效評估的實施能夠專注在部會重要優先的施政目標上，美國在「GPRA 現代法」中要求各部會之機關優先目標之設定，不得超過 5 項，而聯邦政府之總數亦不得超過 100 個優先目標。英國在 2000 年公共服務協定實施的方向調整，也是將原先 600 個施政目標(targets)縮減成 160 個，各部會的施政目標視其業務的複雜程度，設定 3 至 10 餘個的施政目標。透過部會施政目標的收斂，將可使績效評估得以聚焦在各部會優先重大的施政目標之上。

(三) 績效資訊作為計畫與預算調整或中止的參考依據

績效評估與預算過程的連結向來是各國政府績效管理制度的改革重點，特別是強調績效資訊與預算配置之間的連結。英國政府在 1998 年將績效管理架構導入政府財政支出的審查，以及推動公共服務協定，即是試圖強化績效資訊的連結，此一財務資源重新配置至重大優先的施政目的。澳洲政府所推動的「成果與計畫績報告架構」也是將績效評估結合至預算過程之中，透過《綜合預算說明書》，部會需將施政目標與預期成果、前年度的預決算數與今年度的預算數、評估數、實際撥款數進行連結，作為國會撥款的決策參考。澳洲政府將績效與財務資訊匯整至《綜合預算說明書》中，即是希望強化績效與預算決策的連結，是相當創新的作法。

儘管，績效資訊與預算配置之間仍難以建立直接的連結關係，但在美國、澳洲與芬蘭的發展經驗中，卻可發現績效評估所產生的績效資訊可以作為計畫與預算調整或中止的重要參考依據，而發揮了計畫與預算管控的功能。首先，美國在 GPRA 現代化法中強化了 OMB 對各機關未達成績效目標之計畫之管控，若績效目標未能達成，則機關預提出改善報告與計畫，並提出改進

作為，若在四年期預算執行年度的第三年仍無法達成績效目標時，OMB 甚至可以建議國會中止計畫之執行或是刪減總統之預算。同樣地，澳洲透過關鍵績效指標的衡量，來判斷計畫實施的成效，進而決定維持或終結計畫，以及要求計畫的改進與調整。在芬蘭的實施經驗中，也可以發現芬蘭透過一年兩次的「期中政策審查會議」來調整與修正計畫的實施。

（四）強化績效資訊公開與資料民主化

各國最近在績效資訊的公開皆有相當的進展，透過單一窗口網站的設計來使民眾更易取得績效資訊。其中，美國、英國、芬蘭在績效資訊公開與資料民主化的推動更為先進，美國透過「管理儀表板」技術，利用視覺化的工具，以簡單易懂的方式，提供即時的績效資訊，使一般民眾可以迅速明瞭政府重要施政面向之具體成效。至於英國，在停止公共服務協定此一績效評估架構的運用同時，而改以「公共服務透明架構」來推動績效資訊與財務資訊的透明公開，當績效資訊與財務資訊能夠讓民眾與公民團體能夠快速取得與運用，將使政府部會首長與機關直接面對社會大眾與公民團體的民主監督與課責。同樣地，芬蘭也是運用績效資訊系統 Netra 在網路公開政府運作之績效、財務、人事與其它重要運作資訊，透過此一績效資訊系統，使用者可以執行多樣化的分析。目前芬蘭此一績效資訊系統不僅提供各部會及機關即時監測預算與經費支出的情形，也可以依使用者需求來改變資料提供的格式，並將財務資料與績效資料整併至單一報告之中。綜言之，透過績效資訊公開的單一窗口建置，提供公民更多元與更即時的績效資訊，使公民更易取得其所需的績效資訊，來進行民主的審議與監督。

本研究透過對美、英、澳、芬四國政府績效管理制度發展經驗的檢視，發現幾個主要發展。首先，在績效管理制度的運用上，國外政府運用績效管理來協助政府施政目標的串接與校準，使國家跨部會暨重大施政目標與各部會施政目標與計畫，產生直接的扣合與銜接。其次，國外績效管理制度的最新發展即在強調跨部會政策目標的成效與共責，因此將績效管理導入跨部會施政目標的追蹤與管考，要求各部會須對跨部會施政目標的達成負起共同的責任，且各部會需提出各自的施政目標與計畫來實現跨部會施政目標。

又次，要求部會收斂機關主要的施政目標，使績效評估能夠聚焦在部會

主要的施政目標之上，各部會依業務複雜程度來提出部會的優先目標，作為部會整體施政績效的成就。再者，各國在績效資訊與預算過程的連結上，也有不少創新的作為。澳洲將績效與財務資訊匯整至《綜合預算說明書》中，作為國會撥款的重要資訊參考，以及美、澳、芬等國以績效評估作為計畫與預算執行的監測與管控，並以績效資訊協助部會與國會來判斷與決定計畫與預算是否調整或中止。最後，美國與芬蘭在績效資訊的公開與發布上是較為先進，使績效資訊的公開不僅易為民眾所取得，也使民眾可以迅速瞭解政府的施政成效，透過即時與多元資訊的揭露，使政府施政成效得以受到公民的監督，並使公民得以連結與審議政府的施政進展與成果。

二、國外政府績效管理制度發展經驗的借鏡學習

綜上所述，國外政府在績效管理的制度安排以及績效管理運作的創新都有不同的突破與進展，透過制度學習來揉合各國先進的制度安排與創新作為，將有助於我國政府績效管理制度的改善與突破。然而，相關國家經驗之參採，亦應考量各國制度面與生態環境的差異性。以下本研究將分就國外績效管理的制度安排與創新作法來說明這些重要的論點：

（一）績效管理的制度安排

美國自 1993 年推動 GPRA 改革後，施政績效評估活動有別於過往生產力與施政投入與產出的衡量，而轉向聚焦在施政成果的衡量。隨著近幾波的改革推動，美國政府在績效評估的重心也有調整與變動，總統管理議程(PMA)是以機關作為評估對象，衡量機關五大議題的施政成效，但後來推動的「方案評估排序工具」(PART)則是聚焦在施政計畫的評估。美國在 2011 年開始實施「GPRA 現代法化」中最重要的制度改造工程，即在於揉合前二次績效管理制度的改革經驗，有效調整部會機關的績效評估重心，使部會機關的績效評估重新回歸到 GPRA 推動的原始精神，強調施政成果的衡量，並結合原先計畫評估工具的運用，使美國政府當前的績效管理制度在機關整體施政目標與個別施政計畫評估的雙軌得以有效的調整與接合。

此一運用策略管理思維所建構的雙軌評估機制，在美國與英國的發展經驗中，都可以看到此一績效管理制度所具有的優點，包括：1.使國家重大施政目標與各部會施政目標之間能產生實質的連接與扣合；2.使績效評估能聚

焦在政府跨部會與重大施政計畫的衡量；3.使部會績效評估重新專注在優先施政目標及其計畫之上；4.透過績效監測來對優先施政目標的達成實施管控，使目標未能達成的計畫與預算能夠重新檢視、調整、與終止。因此，對照我國績效管理制度目前實施的「機關施政績效評估」與「個別施政計畫評核」，雖然是一套兼具機關與計畫的績效評估制度，但此二績效評估機制之間因缺乏有效的整合，而使兩個績效評估機制無法發揮綜效的功能，未來我國績效管理制度有重新調校的必要，在維持目前機關與計畫層次的雙軌評估架構下，卻能建立此二評估機制的內在緊密連結關係，使政府跨部會與重大施政目標、部會策略關鍵目標、以及部會策略計畫之間產生實質連動關係，實為未來制度興革的首要之舉。

其次，績效評估主責機關的架構與安排，對於績效管理制度的改革與創新實具有關鍵性的影響。國外負責績效評估的主事機關，如美國白宮的預算管理局、英國的「內閣委員會」、芬蘭的總理辦公室，其具有比各部會更高的制度位階與高度，方能有效促進跨部會的政策統合，以及推動績效管理制度的改革與實施。我國目前績效管理制度的主責機關是行政院研考會，在法定位階上是和其它部會並列，未來即使是和經建會合併為國發會，若不能提升主責機關的制度位階，跨部會政策的統合與績效管理將面臨嚴峻的挑戰，而這也是我國績效管理制度改革與創新所需審慎思考之處。

（二）績效管理的創新作法

國外在績效與預算過程連結以及績效資訊公開，均有值得學習的創新作法，對於我國績效管理制度的改革也具有參酌應用的價值，分別敘明如下：

1.在預算書中建立績效與財務資訊之系統連結，強化績效與預算決策的關聯

澳洲政府為使績效與預算過程能有更緊密的結合，因此在請求國會撥款時即需提出綜合預算說明書，該說明書中已納入各部會的施政成果說明、達成策略、對應的計畫與關鍵績效指標，以及重要的財務資訊，如前年度的預決算數、今年度的預算數與實際撥款數。透過績效資訊與財務資訊的連結來使強化績效與預算過程的連結，是相當值得我國借鏡之處，雖然我國政府在預算書中會摘列計畫過去的實施成效，但並未全面與系統化的建立績效與財務資訊的連結，未來績效管理制度的改革實可透過此一創新作法，來強化績

效與預算過程的連結。

2.強化績效監測，對未能達成目標的計畫與預算進行調整或終止

透過每季績效資訊的產出，來滾動檢視施政目標的達成狀況，發揮績效監測的功能，是相當不錯的創新作法。我國未來在績效管理制度改進時，也需強化績效監測的功能，透過每季績效資訊的產出，每年二次的政策審查會議，來對跨部會與重大施政目標的達成狀況進行追蹤與管控，當未能達成原先設定的目標時，則對部會所訂定的計畫與預算進行檢討，當限期改善仍無明顯改善成效時，則可依績效資訊來判斷計畫與預算是否該重新調整或終止。

3.施政優先目標的設定與關鍵策略指標的選擇

在美國施政優先目標主要分為兩個部分，一個是聯邦優先目標，一個是部會優先目標。聯邦優先目標是由各聯邦機關共同商討，在徵詢國會意見之後來策訂，至於機關優先目標則是由各機關首長針對該績效之績效目標中來選定，優先目標不得超過 5 個。我國各部會在計畫考核上也包含了院列管計畫與部會自行列管計畫，未來在制度調整時，可要求各部會由部會列管的施政目標之中，選擇具代表性與重要性的策略目標，並擬定對應計畫與關鍵衡量指標；而院列管的計畫主要是用來實現政府跨部會暨重大施政目標。研考會在進行跨部會施政目標的設定時，應邀集相關各部會來共同參與，要求其提出對應計畫與關鍵策略指標，並確定跨部會目標實現的主協辦部會，以建立共責的協力關係。其次，在施政優先目標的設定時，除了需先行要求各部會對於目標未能達成時的風險因素進行思考，在關鍵策略指標設定時，也需針對關鍵策略指標是否具有即時性、可操作性、可比較性、避免負面誘因、可以量化、多元平衡等特質進行確認。

4.績效資訊的公開與資料民主化

美國、英國、與芬蘭在績效資訊公開與資料民主化的推動，可以作為我國制度改進的重要參考。目前我國在績效資訊的公布上，雖也是採用單一入口網站，但在績效資訊的呈現形式，以及資訊揭露的內容仍然有充實之處。未來，在績效資訊的呈現上除可以參酌「管理儀表板」技術，以視覺化工具，提供即時的績效資訊之外，英國與芬蘭皆將政府機關的財務與績效資訊更為透明，使社會大眾與公民團體得以對政府部門的運作與業務執行之成本與績

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

效，能有更充份的瞭解 將有助社會大眾與公民團體對政府的施政進展與成果進行監督，並可進一步對政府的施政作為提出針砭與評價。

第四章 我國政府績效管理制度運作之課題檢討

本章主要針對我國現行政府績效管理之制度面和運作面，所遭遇之問題與關鍵議題（critical issues）進行分析。在內容上，第一節乃根據研究團隊與學術界和實務界之學者專家所進行之深度訪談和焦點團體座談，綜整蒐集的質化資料加以分析，以期瞭解當前我國政府部門績效管理面臨之挑戰。第二節則是研究團隊從我國績效管理制度實際運作經驗，與制度運作應行之道相比較後，所得關鍵性議題之診斷與討論。最後則是歸納我國政府績效管理制度運作之重要課題，作為未來思考制度創新與變革之基底。

第一節 我國政府績效管理制度之問題分析

本節主要係依據研究團隊透過深度訪談和專家焦點團體座談所得實證資料，針對我國現行政府績效管理制度之實際問題進行分析和探討，期望能從各界專家的觀察和實務經驗，歸結出我國績效管理制度上之結構性問題，作為後續提出改革與創新作法之思考基礎。據此，在分析架構上，本研究由「現行制度設計和執行面之問題」、「機關施政績效評估和個案計畫評核雙軌並行之問題」、「績效管理制度與預算制度平行分立之問題」、「現行制度欠缺跨部會事務績效評估機制之問題」，以及「績效資訊公開以促進民眾參與之問題」等五大面向加以剖析。期能由結構面著手，針對政府績效管理制度運作進行問題診斷。

一、現行政府績效管理制度之運行與學理間存有明顯落差

一套有效可行的政府績效管理制度，必須要有策略管理的思維高度，亦即從「策略績效管理」的觀點，強調策略聚焦出發，引導績效指標體系與衡量體系之設計，進而串連與扣合機關內部的管理配置與作為（包含資源、人事、流程與訓練等），俾使之成為一套結合「策略」與「管理」的良善治理架構，而非僅是一項「績效評估」工具。在績效評量指標的具體設計上，應尋求簡單卻具有實質意義和高效度的關鍵績效指標(Key Performance Indicators,

KPIs)，據以帶領機關、組織、單位和個人心力投入之方向。同時，亦唯有簡單、清楚、有意義的績效指標，才能產出清晰的績效資訊，利於機關首長、主管、立法部門和利害關係人運用此一資訊。惟本研究發現，目前各中央行政機關及人員對於績效管理制度之執行與作法，實與學理的應然面之間，存有不小的落差。爰此，本研究分別由制度之設計面和執行面，探討我國現行政府績效管理制度所存在的問題。

(一) 現行政府績效管理制度設計面之檢討

如前文所述，我國現行政府績效管理制度乃由民國 91 年開始實施，至今已 10 年的時間，在此當中，無論是績效考評制度或其執行設計上，亦逐步採取持續性的細部變革與修正。歷經十年的制度採納及執行經驗累積，不僅業務主政機關之主管在受訪時，正面肯定此套績效管理制度，表示若能依其學理基礎和精神予以貫徹，對提升行政機關績效是有其助益的 (A1a)，部分部會機關在績效管理的實質推動上，亦發展出日趨成熟的程序。

「首先會從中程計畫著手，擬定使命願景，大方向確定後，依據研考會所規定的四個面向，訂定我們的關鍵績效目標，然後發函給所屬機關提出關鍵績效指標。當所屬機關呈報關鍵績效指標之後，再請部次長召開會議檢視，其檢視重點有三項：第一，關鍵績效指標與目標的關聯性，如果符合則予以保留；第二，初步篩選後，檢視項數是否超過研考會的項數規定；第三，依重要性進行篩選，然後將屬性相同的，整併其關鍵績效指標，再放在某一目標下，但指標若無法整併或比較沒有特性，會和所屬單位溝通，由部次長在會場中建議調整方向。」(A4b)

儘管各部會對於行政院研考會所推動的績效管理制度所持態度，已從變革初期的抗拒心態，轉變為正面採納或自有其因應之道，由受訪機關的經驗來看，此套現行制度就其設計面而言，仍有許多可待斟酌的空間；例如，最常為各行政機關所質疑者，便是在各部會業務屬性、機關規模和預算等皆差異極大的條件下，如何以同一套制度據以客觀評量其施政績效 (A5a)？這樣的質疑，隨著行政院研考會將評比結果改為以燈號制呈現，強調自我績效提升程度比較的概念後，其抗拒強度似有稍緩，但最主要的困境，仍是來自

於民眾並無法瞭解這當中的學理與邏輯，依然對各部會帶來橫向比較的壓力。

除此之外，由於我國現行政府績效管理制度係採部會機關整體和個別計畫兩大類雙軌並行制，並於機關施政績效管理上採行「關鍵績效指標」(Key Performance Indicator, KPI)之理念，限制了各部會可提績效指標數目；在此前提下，致使部會內的部分單位或機關之業務無法納入關鍵指標中，產生其所負責推動之年度施政計畫無法顯現於部會整體績效當中。再者，由於機關施政績效評估係採年度評估制，不若個案計畫可定期追蹤其執行進度，致使績效施政績效評估的效果不如個別計畫來得確實。

「就像之前所說的，由於 KPI 數量的限制，有些小指標並不會被列入部的關鍵指標，在年度施政計畫沒有業務指標被列入的單位或機關，在年終考核時仍然要有二到三個指標。」(A2a)

「機關施政績效評估由於缺乏年度執行期間的追蹤檢查機制，以致反饋修正計畫的效果不如個別計畫的管考。」(A1a)

(二) 我國政府績效管理制度執行面之檢討

蓋我國現行政府績效管理制度主要係參考美國聯邦政府之管理架構，並納入平衡計分卡之構面概念，單就「制度設計」而言，或許規範層次上未有太大問題，但誠如受訪者所指陳的，「問題不在於制度，而是執行面」(A2a)。爰此，本研究以下將針對於機關深度訪談和專家焦點團體座談所得有關現行制度在執行面上所遇到的問題與困難，予以檢視。

1. 欠缺機關首長的支持和參與

組織中任何管理或創新作為，若是無法得到高層首長的支持以及親身參與，很難獲致實質的預期成果。同理，儘管我國政府機關考成制度已有悠久之歷史，然其所著重「過程面」的「執行效率」，與當前各國於績效管理概念下所強調的「結果」(outcome)、「成果」(result)和「影響」(impact)等「實質效益」，仍有一大段差距。惟這樣績效管理觀念與制度上的改變，必須要能夠同時獲得部會與機關首長（或至少是副首長）及其高階主管從思維觀念上的轉變，到理念的認同，以及親身的承諾、支持和參與，帶動行政機關整體由上而下地思考機關願景、策立組

織策略目標，進而以目標管理的概念擬訂績效目標和評量指標。然而，焦點團體座談的與會者嚴肅地談到，多數部會和機關首長並不具有當代績效管理的思維和觀念，亦不重視績效管理，更少積極扮演主導角色，面對行政院研考會的要求，大多僅由承辦人員填報施政計畫和績效指標，流於表面、虛應了事（K2）。此一績效管理虛應故事的普遍現象，更使行政院研考會受到審計部的檢討。同樣有這樣感受的，不僅有參與座談之實務界專家，受訪的部門主管亦有相似的觀察。

「追究績效管理做不好的原因，主要是首長並不重視。總統就職之後，隔年訂四年中程計畫，希望能引導未來方向與重點，但各部會訂時並不用心，訂一些比較容易達到的績效目標和指標。當這部分失焦或沒抓重點，後面四個年度，根本很難處理。」
(A1b)

「機關施政績效管理需要各機關同仁尤其是高階長官認同，做好自主管理，績效好不好，最後會反映在民眾主觀的感受上。」
(A1a)

2. 指標選擇欠缺效度

我國政府績效管理制度之執行，除亟待各機關首長的支持和參與外，另一項長期受到學術界和實務界檢討的現象，便是各部會自行所訂績效指標欠缺效度和挑戰性，明顯具有柿子挑軟的吃之陋習（K7）。然此一現象之形成，與前述個機關首長長期以來對績效管理制度漠不關心，僅將其視為進度管考工具的態度有著極大的關係。蓋績效指標設計與選擇上的問題，應可由以下三個面向據以檢視：

(1) 指標代表性和挑戰性不足

在現行制度規範下，除了部分共同性指標外，各部會得依其業務之特殊性，自行訂定和提報未來四年應達成之重要施政成果以作為其績效指標。雖然在整個制度引進與學習過程中，行政院研考會每年利用研習會過程，要求和提醒各部會所提績效指標，須以採 KPI 模式，挑選最能代表部會施政重點之成果項目設計指標，且其目標值之訂定，亦須參考過去績效水準俾以有所依據且具挑戰性。儘管此套制度以歷經十年的學習歷程，然不僅在焦點團體

座談中，專家學者（K3、K6）分別談及目前授權由各機關自行設計績效指標的情形下，無可避免會發生挑選「不具代表性、卻容易達成」的指標的問題，無獨有偶地，受訪機關亦表達對此問題的關切；也有受訪者指出，指標挑戰度高卻難以達成，對機關而言未必是一件樂意接受的好事，相反的，如何在「長官重視」（代表性）和「目標可達成」中間取得平衡，使機關管考工作具有實際意義，或許才是各機關考慮的重點。

「課責涉及績效目標與衡量指標該如何訂的問題，如果由各個部會承辦同仁自己來訂，可能欠缺挑戰性。根據過去的經驗，採用分數制時，分數幾乎都是 90 分以上，不具精進空間，所以後來才改成燈號制，希望透過自己與自己比，來不斷提升施政績效。」（A1a）

「不過，指標選取並不容易，如果挑戰性高，相對地，也可能會影響目標的達成程度。因此，「落實討論」和「長官的重視」兩者是不可或缺的。我們希望訂出的指標是一個能努力之目標，否則我們所做管考工作是浪費時間的。」（A2a）

（2）機關對 KPI 概念的調適不足

依據《行政院所屬各機關施政績效管理要點》，為使各機關施政重點得以聚焦，行政院研考會要求各機關於「關鍵策略目標」和「關鍵績效指標」之訂定上，不僅須能符合「關鍵」之概念，在策略目標和績效指標的整體數目上亦須符合其限制規定，以強迫各機關全盤性地省思其於未來四年之重大施政方向和重點。在此規範下，部分受訪機關表示可認同這樣的理念，並認為此舉有助於機關透過內部討論以決定具有代表性的複合指標：

「其實，設一個數量限制也不錯，因為在這種制度之下，會強制機關去思考和討論，甚至做跨部門的融合，決定較具有關鍵性的複合指標。」（A2a）

或許行政院研考會在制度設計上，有意採納學理上之意涵，帶領中央部會藉由 KPI 的設定，重行檢視機關的施政重點；然而，更實際的挑戰在於，部分的部會主責業務繁雜，致使其內部單位和所屬三級機關眾多，在手心手背都是肉的顧慮下，如何取捨和犧牲部分所屬單位或機關的業務表現，俾以滿

足 KPI 的要求，實為各機關內部在規劃績效指標時之難題。

「『中央行政機關施政績效評估』強調投入和產出，『個別施政計畫績效評核』包含過程和產出。不管從整體機關或是個別計畫的執行，目前雙軌制運作是蠻順暢的，只是會有一些作業面的問題尚待克服。譬如施政績效評估時，由於研考會不需要太多 KPI 而限制項數，有些個別單位的績效指標就無法被納入機關整體內考量。(A4b)」

「我們部裡有很多工程，例如土地取得、環評、水保等有時候需要一段時間的處理，但以特別預算而言，又有三年預算執行率的限制，負責這項指標的會計處就必須概括承受評估的結果。這樣，它是不是一個很好的指標？可能必須加以省思。因此，『指標代表性』顯得很重要，也帶來不少的挑戰。」(A2a)」

「由於研考會規定最多有 14 個關鍵績效指標，OO 部很大而難免受限，有些小指標就會被犧牲……。」(A2a)」

「篩選 KPI 時會因整體考量而受限，如果貢獻度沒有比其他指標大，會將之去除。」(A4b)」

但不可諱言的，在此制度邏輯的規範下，各機關在訂定策略目標和績效指標時，更能如前述受訪者 (A4b) 所言，從績效「貢獻度」來思考指標的代表性和重要性，未嘗不是件值得肯定的發展方向。

(3) 指標選擇未具策略導向思維

除了各機關在策略目標和績效指標選擇上，未具效度和挑戰性，或需面臨部分單位的業務投入無法納入整體績效呈現的取捨問題外，參與焦點團體座談之專家學者，亦就其觀察指出目前多數行政機關績效指標的選訂，太過機關本位主義，缺乏策略導向的觀念 (K2)，以致於縱使機關在該指標上取得相當好的成績，民眾卻無法有相同程度的感受，甚或不受民眾關注，反而無法達到政府績效管理的效果。

類似的意見同樣來自於受訪的機關主管，多位受訪主管主張，未來訂定績效指標時，或許亦可從政府整體的角度，由四年任期的中長程時間長度，

思考什麼是可以代表「行政院」整體的績效指標？而這樣的績效指標，亦必須能與民眾的期望和關切有所關連，甚至與國際機構的評比指標相接軌，似乎更能找到「具有意義」且「民眾有感」的評比指標。

「院長施政主軸中納入幸福指數，接著要求各部會訂定指標，但問題是幸福指數並非一個部會就能處理，因此部會便會訂一個自己努力就能達到的指標，可能有關連但相關性不高，這樣不免與民眾期望產生落差。」(A1b)

「中長程可以考慮對國民、國家特殊環境可以努力的部分，像是現階段面臨改善所得分配、產業結構調整、農村再生等問題，應該兼顧這些去訂指標，這樣對內、對外都有較合宜的作法。」(A5a)

「我覺得展現課責應該回歸總統任期，四年內閣團隊經跨部會運用預算，結果展現什麼績效，例如國際性可以評比的指標，在一定期限內呈現，應該可從這個方向思考。」(A5a)

3. 現行績效制度與組織實際運作關聯性不高

我國政府績效管理制度執行上，和欠缺機關首長支持及指標選擇不具代表性二大關鍵問題息息相關的第三大議題，便是現行績效制度的執行與行政機關組織的日常實際運作之間，像是兩條制度的平行線，未具直接的關聯性。於此其中，主要的原因在於，如前所述，大多數機關並不重視此一制度，即便是對此稍有重視的機關，首長對於通過評核的單位或個人所提供之獎勵，對公務同仁而言不具實質誘因，即便某項指標獲得紅燈警告，對相關人員的懲罰比例亦不高（K2），因而無法激起組織成員對此制度的關注和重視。此外，前文提到，因受 KPI 規範之限制，各部會所提關鍵指標數有限，致使部分單位或所屬機關之業務績效無法反映於部會績效中，亦使機關同仁未能感受此一制度與所屬單位或機關之業務間的聯結性。

「我認為，如果機關重視，就會具有一些效果，只是有些機關覺得績效管理是形式，獎勵額度很低，拿到綠燈也只是記一支嘉獎，相較於辦個活動可能就可以記一個功，誘因並不高。因此問題在於，到底有什麼誘因，可以讓各部會去重視這件事？」

(A2a)

「行政院對部的施政績效評估和個別單位的年終考績並不算完全有連結。例如有些單位會用部的指標，做為年終團體績效評比的指標，可是這兩者並非有必然性與連結性。」(A2a)

然而，造成現行績效管理制度與組織運作兩相脫勾之最主要結構性因素，乃在於焦點團體座談中專家學者們所提：(一)目前的政府績效管理制度缺乏團體績效評比機制，(二)這套績效管理制度與公務人員考績制度未能相互掛勾，產生連動影響(K2、K5)。因此，與會者剖言，若要政府績效管理制度發揮效用，必須在現行制度中加入團體績效考核機制，並將其與考績甲等(甚至是優等)比例分配相連結，其中，考績丙等3%制度之實施亦是關鍵(K2)。換言之，唯有將「組織—團隊—個人」三個層次的績效和考績制度相互串連，使其產生制度與獎懲上的連動，才能產生績效管理制度上的綜效。

4. 政府績效管理制度執行落實部分解方-績效管考主政者之調整與轉變

在本研究進行深度訪談和焦點團體座談過程中，多位受訪者或與會者皆曾談及，現行績效管理制度與機關組織日常運作二者間存在相互脫勾的現象，確為若欲落實政府績效管理亟待改善的一大重要環節。造成二項制度彼此脫勾之原因，如前文所分析，涉及組織、團隊和個人各個層次間績效或考績制度的斷鏈；然而，目前團體績效評比制度仍處研究討論階段，而公務人員考績法之修訂不僅需通過修法過程，且亦遭遇公務人員的龐大抗拒壓力，尚未有所結果。因此，若欲藉由此途解決現有的困境，似乎不僅曠日廢時，且不確定性極高。在現有條件限制之下，受訪者們提供了另一項可供思考的改革方向，或可藉以強化績效管理制度的落實程度。

揆諸整個政府體系中，負責監督管考行政機關績效與評估之單位，不可謂不多，受訪者便剖言指陳，「政府投入相當多的人力與資源於績效評估，好比研考會、主計處、監察院、審計部也是在做，但究竟提升多少績效？」(A2)，這當中值得檢討和省思的，或許來自於政策評估理論中長久以來所爭辯的：「究竟是外部評估者，抑或是內部評估者，較能掌握政策執行的實情，而能做出較為適切的評估結果？」受訪者認為，雖然行政院研考會職司中央各部

會之績效管考工作，但就實而論，行政院研考會對於各部會之業務內容和重點未必能完全清楚瞭解，並且對於採取「因事制宜」的評估能力亦並不足夠，而也因此，行政院研考會僅能委由各部會自行提報策略目標和績效指標，再依其所訂各年預期目標值據以評估績效是否達到預期水準；然而，在這整套運作過程中，行政院研考會卻在「資訊不對稱」和「專業不對稱」的情況下，無力審度各部會所提報的績效指標是否適切或過於保守。再者，各部會施政績效表現之主力，係來自於負責政策執行之三級機關，因此認為，政府績效管理的重點應放在三級行政機關，而非負責政策規劃的二級部會。基於上述理由，受訪者建議應將政府績效管理和考核的責任，交給各部會的部（次）長，針對其業管之三級機關進行績效考核；而行政院研考會所需扮演之主要角色，不再是「評估者」，而是提供部（次）長及其評估小組專業的評估能力和教育訓練，轉型成為「輔助者」角色，並藉以促使各部會進行自主管理。

「以 program-based 來實施重大計畫評估，並以 agency-based 衡量機關績效，在想法上是合理的，但問題在於中央行政機關施政績效是由研考會負責，其困難在於如何評估各個機關？由於研考會對多部會的評估的能力（competence）與專業（know-how）有所不足，因此只能委由各機關自行訂立一套評估指標。其實，研考會很難明瞭這些指標是不是過於保守，或者指標是否具有意義，甚至有沒有必要透過行政院層次要求每個部會訂立績效指標？這些都是值得檢討的。反而，由各部會針對所屬三級機關來做績效評估，或許是比較合理的。若重新思考績效評估之目的，應該是促使各機關將事情做得越來越好。換句話說，行政機關的部次長應對部會績效管控提供訓練的方法，讓他們來推動績效管控，可能比研考會直接進行績效管控來得務實一些。」(A2)

「施政績效真正的落實是在三級機關，因此真正要評估是三級機關，因此如何協助二級機關評估三級機關是比較重要的。」(A2)

如是的觀點基本上亦獲其他機關受訪者之認同，認為此舉不僅可有效降低為應付多項評估管考工作而所投入之重複行政成本，且類似英國現行主要

針對執行機關強調其施政成果之概念，符合國際趨勢；惟在各部會自主管理的前提下，如何確保各部會績效考核標準的一致性，仍須有完整的配套設計。

「這種自我管理、課責的理念我們是很贊同，但從實務面來看，機關績效、國營事業考成，及個案計畫評估機制現在都是各部會自評，然後行政院複核。有些部會有自我要求，但也不是每一個部會都會有一致的量尺，外界的觀感又會如何？……這個理念我們贊同，但要輔導各部會有管理的能量、魄力、自我要求，在制度訂定時就要嚴格。」(A5a)

「重覆性管考成本是非常高的，確實應該減少部會同仁的行政成本，有更多時間執行業務，但如何取得平衡，值得探討。因此，績效評估與計畫評核應該要用「減」的觀念，同時減的配套措施要做好，這些都是我們的挑戰。」(A5b)

「部分先進內閣制國家的績效管理，部長交付一個任務給 agency 或執行單位，要達到什麼目的，主要是依據 agreement，年度結束後就評定你的績效，然後給予獎金，彼此關聯性扣得很緊，這樣比較有意義。針對整個部會做績效管理並不容易，因此有論點認為，評定部會績效，透過選舉交給人民決定就可以。」(A1a)

二、以「機關」與「計畫」為評估焦點之雙軌制是否有其整合之需要

我國現行政府績效管理制度係採部會機關整體和個別計畫兩大類雙軌並行制，雖然部分重點施政計畫之些許指標項目與數據，得以鑲嵌於部會機關之績效架構體系中，且可於單一電子平台(GPMNet)上進行作業；惟「機關」與「計畫」二者間，評估之標的、重點有所不同，就連報告之規範、成果之展現，及課責之對象（部分施政計畫可能涉及二個以上之部會機關）等，亦有所不同。不僅行政機關研考人員可能產生認知上的混淆，對於廣大民眾而言，更形成政府績效解讀上一道難以理解的關卡。又，若欲將施政績效之評估結果與預算分配邏輯予以結合，相較於施政計畫之管控，以機關為單位的績效評估更難達此制度性目的。故現行之雙軌制是否有其取捨或整合之空間，實需深入探討之。

事實上，任何制度的發展必有其歷史演進過程，我國政府績效管理制度亦然。在過去傳統機關考成制度時期，個案計畫評核制度約可追溯自民國 59 年便已開始，具有悠久之歷史和制度成的作用，一方面可使政府績效管理制度兼及機關整體和個別施政計畫，另一方面，兩套制度並存的結果，可使部分不易以個案計畫展現執行績效之機關（如行政院研考會等），亦有得以呈現其業務推動成果之管道（A5a）。然而，橫互在這兩套理應是產生互補作用制度前之挑戰，乃是「但是現在的問題是，兩者有關聯但相關性不高，因而遭受質疑」（A1b）。本研究以此議題就教於各界專家學者，所得建議大致分為「維持現狀論」和「整合論」兩類主張，以下遂就兩方不同觀點加以分析。實施經驗，而現行行政院所屬各機關的施政績效評估制度，則是從民國 90 年才開始，制度成熟度反不若計畫評核作業來得高（A1a）；而於機關績效評估制度引進之時，在制度規劃上，或許見各自所規範之標的有所不同，因此未將兩套制度予以整合，遂形成今日雙軌並行之現象（A1a）。就制度特性而言，某種程度上，此二套制度具有相輔相成的效果。

首先，持「維持現狀論」者大多認為，兩項制度所涉及的評估層面不同、目的亦有所不同（A2a、K6），且當初制度規劃者刻意保留個案施政計畫此一制度，而未將之與機關施政績效評估相整合，必有其意涵（K2），因此應當維持現行雙軌制。亦有受訪者認為個案施政計畫評核有其重要性，且在二套制度並存的情形下，部分未能及時展現施政成效的計畫項目，或可轉於機關施政評估中以「初期成果」的方式表現其績效，不至於使得機關與人員所投注的心力無法被看見，而能獲得相對公允的評價。

「『中央行政機關施政績效評估』及『個別施政計畫績效評核』兩者層次不同，不應混為一談。」（A2a）

「施政計畫有不同類型和屬性，包括公共建設、經濟發展、社會發展等，因此當以統一標準評核時，對於某些計畫並非客觀。部分計畫涉及人民權益、土地徵收等外部因素時，期程比較難掌控，雖然已考量一些不可抗力的因素，執行計畫一定會某種程度的困難。如果就過程和產出來檢視，評核結果不一定與其實際支出相符，落後於研考會所訂定的標準比例相當高。」（A4b）

同時亦有受訪者並未否定保留個案施政計畫評核之必要性，但強調目前個案計畫評估最主要的問題，乃在於缺乏對於無效或執行狀況不佳的計畫予以中止，而失去其作為「評估制度」的角色。

「至於個別施政績效計畫的評估，其問題在於執行。每個重大施政計畫通常需要三、五年的執行，並耗費幾十億、上百億的預算，因此課責的關鍵即有些計畫能否停止執行？績效評估通常是要求把事情做對，但更重要的是做對事（do the right thing）」。(A2)

「我認為『個別施政計畫績效評核』還是很重要的，只是目前所做的比較偏向 output 評估，計畫評估要看指標訂得好不好，我覺得比較欠缺的是『屆期評估』，也就是在下一段計畫開始前，對前期計畫的評估。……第一期到底有沒有效果，這部分的評核是有待加強的。」(A2a)

其次，抱持「**整合論**」觀點之學者專家，認為各部會在兩套制度的作業與執行上，未能緊密結合，亦即部會所自行訂定之策略目標和績效指標，鮮少能與該部會所執行之年度個案計畫相扣合，或是部分屬於部會重大施政計畫的項目，但卻未納入機關施政績效之指標，形成彼此分軌進行的現象（A1a、B1b），如此一來，亦造成機關內部行政作業的重複投入與行政成本的浪費（A5a）。更令人訝異的是，曾經發生某部會在機關施政績效與個案計畫評核二方面，竟然出現相互矛盾的評比結果（B1b）。可見二套制度間呈現某種程度失靈的情況。

「我們部裡認為整合比較好。就一個機關而言，一個是機關別，另一個是計畫別，如果整體報告和個別計畫能夠整合是最好的。」(B1a)

「關於是否維持現行雙軌或者在兩者間予以取捨，若從平衡計分卡的概念來看，整體機關的績效目標和衡量指標應該和後面的個案計畫扣合，但目前政府這套制度尚未達到。如果要合而為一，這兩部分要能緊密扣合才有意義，否則就分別做，並進一步探討應如何強化。」(A1a)

「例如某一機關裡的一、兩個計畫，對我們而言，歸屬於重大計畫，在計畫別中有甲乙丙的評核，但在機關別卻未納入紅綠燈的管考。追究其原因有二個：其一，機關所訂的關鍵性指標未與計畫連結，意謂著該機關做得可能並不好，畢竟評核結果代表機關整年度的施政績效；其二，機關所訂的關鍵性指標與個別計畫評核產生互斥或矛盾的情況，曾有某一部會過去發生這邊綠燈和那邊卻乙等或不評的情形。」(B1b)

因此，主張二套制度需有所整合之論者，期望未來若是成為一套整合的制度，則此制度必須能夠使各部會清楚聚焦於其施政重點，並能解決國家重大問題，以回應民眾之需求；而在制度實際運作上，部會層次以「機關施政績效」為評估重點，至於個案計畫則不再由院的層級予以列管，而由部會就所負責之施政計畫自行要求和評估。

「我們部裡認為整合比較好。就一個機關而言，一個是機關別，另一個是計畫別，如果整體報告和個別計畫能夠整合是最好的。」(B1a)

「關於是否維持現行雙軌或者在兩者間予以取捨，若從平衡計分卡的概念來看，整體機關的績效目標和衡量指標應該和後面的個案計畫扣合，但目前政府這套制度尚未達到。如果要合而為一，這兩部分要能緊密扣合才有意義，否則就分別做，並進一步探討應如何強化。」(A1a)

「例如某一機關裡的一、兩個計畫，對我們而言，歸屬於重大計畫，在計畫別中有甲乙丙的評核，但在機關別卻未納入紅綠燈的管考。追究其原因有二個：其一，機關所訂的關鍵性指標未與計畫連結，意謂著該機關做得可能並不好，畢竟評核結果代表機關整年度的施政績效；其二，機關所訂的關鍵性指標與個別計畫評核產生互斥或矛盾的情況，曾有某一部會過去發生這邊綠燈和那邊卻乙等或不評的情形。」(B1b)

三、績效資訊與預算過程欠缺有效聯結

由於目前我國施政績效管理制度與機關預算編列之制度與週期未能適切

配合，以致在客觀條件上，普遍於先進國家所採納之績效導向預算制度，無法導入於我國運作模式中；也因此，機關部會之績效資訊始終未能有效扮演各部會首長或立法機關於預算決策和分配上之輔助角色，亦也使得兩套制度係採分立的方式運作。惟目前國內學術與實務界，對於是否應將績效導向預算制度引入中央政府仍有不同意見，依此議題，本研究以下分就現有困境和可供著力之改革方向進行探討。

(一) 績效制度與預算決策彼此脫勾之現實

OECD 國家多行採用之績效導向預算制度，其核心理念無非在於透過「成果導向的預算」(budgeting for results)和「成果導向的管理」(management for results)兩大概念之結合，使二項制度互為誘因，鼓勵政府部門資源之有效運用，更授與預算編列者和決策者有力的管理槓桿。然而在我國政府部門現行運作上，此二套制度乃分立並行，且現行施政績效評估週期與預算編列期程各不相同，使得績效資訊對於預算決策無法提供及時回饋 (A5a)。

「除非大家調整預算編列的期程，但最後還是有問題，因為為行政機關預算仍要經過立法院，預算審查制度並未配合。因此兩者如果要做連結，尤其當績效不佳要檢驗預算時，難免涉及有些個別計畫執行的問題，所以應該要有配套措施。」(A4b)

「『誘因』是很重要的。如果績效本身沒有與預算連結在一起，兩者是平行的，在缺乏誘因的情形下，業務單位可以選很安全的指標，只要不是紅燈或丙等就不會被懲處。以現行制度來說，是一個憑良心的事業，因為沒有誘因，與預算連結可能是一個誘因」。(A2a)

再者，機關施政績效結果或容有不同之詮釋空間，而政府預算之決策權實際掌握在立法院手上，其過程更是充滿政治性和權力競逐之「預算政治」；換言之，在我國政府現行運作體制下，欲以施政績效資訊做為預算決策之輔助，實有其現實上的難度。無怪乎有受訪者直言，績效導向預算制度有其理想性，但放在台灣的政治運作實情中考量，便知其不易。

「理想是好的，但績效與預算扣合的可行性不高，具有高度政治性。由於涉及權力相互競逐，理性層面很低，因此績效與預

算的連結相當不易。」(A2)

「任何制度設計都必須考慮人性的因素，如果沒有上位的配套措施，計畫主辦單位比較沒有誘因或壓力去進行改變。……台灣從未實施所謂的『零基預算』，每年基本上都是以上一年度的預算額度為基礎進行調整，之後院裡面刪一次、立法院又再刪一次，再由各個單位自行調整，運作大致是如此。」(A4a)

儘管近年來審計部積極推動績效審計制度，強化審計人員從施政績效角度進行政府審計之力道，並充實其審計報告，以促使各部會得以重視預算花用與施政績效中間的連結，亦成為立法委員於預算審議時另一項有力的問政資料；惟就受訪者之觀察，施政績效資訊在立法院預算決策中所能發揮之影響，其效果仍極為有限。

「我們這幾年提的審核報告，立法院審決算時，委員都會用這些資訊做為問政的參考，而且內容蠻扎實的，例如一個計畫會包含連續五年來的累積資料於報告當中。……但是如果真要落實到預算，未來可能還待努力。」(B1a)

「我們希望採取像西方國家所謂的績效預算導向制度，將來審計部考核上比較方便。但如果從一開始，預算和管考沒有連結，績效管理是很難落實的。」(B1a)

「雖然審計部的報告內容豐富，但是有個問題可能還無法克服，也就是審計部的審核報告與預算連結是有困難的。例如 100 年度的審核報告要等到 101 年度 7 月份才會完成，但 101 年度的預算早在前一、兩年前就已經立法院三讀通過了，會有時間上的落差，無法馬上以 100 年度決算對應 101 年度預算而進行大幅的調整。」(B1b)

「換句話說，立法院雖然審預算時會根據我們的審核意見去質詢行政機關，但是由於制度上時間設計的問題，若要落實或調整到預算的額度，這是相當困難的。」(B1a)

(二) 績效資訊仍可當作施政計畫內部管控及退場機制之依據

從憲政體制角度來看，預算審議乃屬立法委員之職權，若欲強化預算決策過程中施政績效資訊的運用，可能必須先爭取總統的認同和支持，並透過黨政平台要求立法委員重視績效資訊於預算審議和決策中的重要性，納入決策考量。但從「官僚預算極大化」之慣性來思考，這樣結構性的改變或需更大的制度誘因方有可能。

儘管將施政績效資訊運用於外部預算監督可能無法一蹴可幾，但就行政院及其所屬各機關內部管理角度而言，卻非不可能之事。透過深度訪談，研究團隊發現多位受訪者皆談到，績效管理和預算決策的結合應可從「**施政計畫退場機制**」的角度切入，以行政院內部管理的方式，使各部會施政績效成果與計畫預算分配予以合理結合。換言之，行政院可就其執行進度不佳或成效不彰之施政計畫，設計退場機制，終止或減少其預算資源之投入，並將省下之預算改做其他更合理的投資或分配，俾以達到施政資源的有效分配。事實上，這樣的觀點也獲得審計部同樣的看法，認為行政院主計總處應可善加利用審計部之審查報告，擷節行政院預算資源並做有效運用。

「問題的關鍵，在於每一個施政計畫是否有退場機制？例如研考會實施的施政績效評估，當績效評估不行，如果可以將計畫終止，這樣的績效評估才有意義，但目前研考會沒辦法做到。」

(A2)

「對於施行一段時間的計畫，比如三年或五年，當績效不佳要中止甚至廢止預算時，院裡面是否要建立一個再評估機制或是退場機制？」(A4b)

「由於行政統系有其惰性，常延續一些計畫，實質內容卻沒有太大的差別，因此績效評估應將重點置於重大計畫的評估。」

(A2)

「我們的年度審核報告，除了送立法院、監察院之外，另外還會送到行政院主計總處。我個人認為，送到行政院主計總處可能會比其他兩院的效果更顯著，因為主計總處是資源分配者，會更深入考慮何處可以節省。……因此，就影響層面而言，我認為行政院主計總處的影響比較大。」(B1c)

四、現行制度欠缺跨部會事務績效評估機制

有鑑於當代公共問題鮮少依政府部門之分工來發生，大多屬需進行跨部會協調合作之棘手問題，因而方有「全觀型治理」(holistic governance)概念之衍生。然而，觀諸各國公共治理發展趨勢，面對公共事務之發生和處理，大多漸有「政府為一體」(government as a whole)的體認，但遺憾的是，目前世界各國對於跨部會協力事務處理之績效與課責機制，尚未有建設性的發展。我國現行政府績效管理制度也面臨同樣的問題，無以對跨部會施政績效貢獻做一公允、客觀的獎勵或課責。例如，便有受訪者提及監察院曾於民國98年針對行政院「易淹水地區水患治理計畫」提出糾正；在這計畫中，係包括經濟部水利署、農委會等跨部會機關共同執行，因採分工治理模式，故造成機關各行其是的結果，使得治水資源難以有效整合、成效難以達成；受訪者遂主張政府於編列特別預算時，便應研擬跨部會的績效衡量指標，建立跨部會評核機制(B1b)。基此，針對此一議題，學者專家們多從績效指標與權重之設計，以及跨部會組織設計二方面提供意見。

(一) 跨部會績效指標和權重難以設計

當研究團隊請教受訪者和焦點團體座談與會者對於此一議題之意見時，學者專家們之間意見紛歧，部分專家主張仍應依據主責、協辦等責任分工，在同一指標下訂定不同需貢獻之權重，以為績效表現與課責之計算基礎。

「在實務上，事前的規劃都不足，大部分都以急救章的方式執行。我們認為，即使是跨部會執行，還是能用權重值轉換成目標達成的努力值，所以考核的基準應可以訂定出來，反映各機關的達成情形。」(B1a)

「例如失業率，可以訂一個大目標，而在這個目標中訂有每個部會的權重，也就是預算的基數與比例。換句話說，在政策或計畫執行前，必須先決定權重，包括各部會如經濟部、青輔會和教育部如何提供就業訓練或促進就業的措施等。透過權數的加總，依各部會的施政計畫來看其貢獻度與表現，以比例分配預算。」(B1b)

但綜合來看，大多數受訪者仍認為若要清晰訂定跨部會的績效指

標和責任權重將十分困難，甚難得到一個客觀且獲各方接受的設計方式，並認為即便設計出一套評比跨部會事務的績效指標，在實際執行上亦有其困難度。(K2、K3)

「我覺得很難做，因為要考慮權重佔幾分之幾，實在無法客觀計算。」(A2a)

「曾經有個跨部會案例，有些機關執行好，但有些機關執行落後，而研考會是看整體，執行好機關沒敘獎反而被拖累，隔年提報計畫時修正，要求分開。」(A1b)

「施政主軸或總統政見，很多是由三、四個部會提出，所以一定會找幾個 KPI 指標，在政策設計上或擬 KPI 時要有代表性。不過，幾個 KPI 與施政主軸要達到的目標還是會有落差，但這又是由誰來負責？況且這些部會都是平行的，是勞委會或是經濟部呢？由誰列管呢？會不會有一竿子打翻一船人的可能性呢？」(A2a)

「目前同一個指標可能會有兩、三個單位來做，但是不管那個跨機關的施政計畫，還是有主要的計畫主政單位，所以會回歸到個別施政計畫的評核作業。……原則上還是會回歸到各部會施政計畫的選項作業列管，比較不會發生一個計畫列管兩個單位，或者說一個指標以同一個衡量標準，列管不同單位。依現行的作法，不同機關有不同的衡量標準，只是放在一個指標項下。」(A4b)

雖然受訪或與會的專家們認為針對跨「部會」之事務予以訂定績效指標有其難度，但卻建議可以跳脫「部會」之層次，以「行政院」為整體單位，提出綜合性績效指標，以代表行政院及其所屬機關於重大施政項目上的績效表現。這樣的思維，或許可作為政府施政績效管理上的創新設計參考。

「這些機關的權責還是會有一些主從關係和工作上的分配，但我們不應該太過講究權重，應該將各部會負責的工作項目，再整合成行政院的指標，並由行政院整個團隊對外展現。」(A5a)

「總而言之，應該對內是整合性分工，對外是一個績效團隊，這樣會比較好一些。」(A5a)

(二) 行政院現行組織設計欠缺跨部會統合組織之設置

從組織設計角度言，一個具有協調和評估跨部會事務績效權威和正當性的組織或單位，勢必須有一高於各部會的制度性位階，方能發揮統合部會能力的綜效。然而，無論是行政院現行的組織設計（如：經建會或研考會），或是組改後將其定位為「政策統合機關」之各個委員會（如：國家發展委員會、海洋委員會等），皆不具超然於各部會之位階，仍僅為地位平行之機關，而欠缺統合與評核跨部會施政績效的權威性和正當性。因此，受訪者們認為，唯有在行政院下設立一具有實質政策統合與資源分配權力之權威性機關，才有可能針對跨部會事務進行績效評估。

「要先有 right organization design，才有 right evaluation mechanism。……組織設計需先有跨部會組織的出現，才能實施績效評估。但就目前的現狀而言，存在著相當的困難。」(A2)

「然而，現在的委員會並不是政策統合機關，還從事政策執行的工作，反而變成是推事的機關。組改的 idea 是好的，但實際上有些落差。」(A2)

「或者，我們也可仿照美國預算管理局（OMB）的作法，他們編製預算很強勢，因為擁有 coordinating 與資源分配的功能。如果行政院主計總處能有像美國 OMB 的權力，或許跨部會配合的效果會更佳。」(B1c)

五、現行績效報告公開與呈現方式難以激勵民眾參與

伴隨著良善治理概念中對於「透明」(transparency)和「參與」(participation)之強調，以及電子化政府技術之廣泛應用，「政府資訊公開」(open government)已為各先進國家共同倡議之主流價值，如是價值的具體實踐，亦已落實於各國績效資訊公開面向上。依目前我國行政機關之施政績效管理規範，係採年度報告的方式，經自評、初核與複核等程序後，由行政院研考會統一將核定後之書面報告以電子檔形式公布於官方網站。儘管現行

作法已初步滿足「向民眾報告」之基本要求，然因報告呈現方式不具互動性與即時性，民眾無法對其所關心之政府施政項目進行具時效性之監督，亦無法取得可供進階分析之數據資料，故僅約屬「事後報告」之性質，難以激發民眾參與政府課責之意願與熱情。因此，如何改變或強化政府績效資訊公開之形式，俾以觸發公民參與之意願，實為重要課題之一。

各行政機關之受訪者在此議題上，一致性地皆持正面和肯定的支持態度，不僅表示目前業管機關已在現有內部資訊管理系統上進行整合和升級，並將仿效美國聯邦政府，以「管理儀表板」之形式，將行政機關除國防機密外之施政績效，以可讀、便利的方式向民眾公開（A1a、A1b）。不僅如此，審計部門亦同樣朝此方向，據以改革其資訊公開之形式（B1a）。

惟有受訪者剴切地提醒，除了單純將政府部門之績效資訊向民眾公開外，更需進一步加以思索的是，績效資訊公開之主要目的為何？訴求對象是誰？以及這些對象所希望看到或得到的資訊是什麼？而認為政府應在針對上述問題深入思考後，提供民眾真正所需要的績效資訊。

「我們還是得要回歸到做這件事情的目的是什麼和訴求對象是誰，是施政績效的宣揚？還是提供一般民眾資訊？政府確實有改進的空間，是可以加強的，用比較淺顯的方式讓民眾瞭解。只是如何做得有聲有色，是非常有挑戰性的。」（A2a）

「例如民眾想要看的可能是東西部落差、南北失衡有沒有解決…」（A5a）

第二節 我國政府績效管理制度變革之關鍵議題

相較於上一節乃由研究團隊所蒐集之質化實證資料進行問題診斷與分析，本節則是從更高位的角度，鳥瞰我國政府績效管理制度未來應行變革之主要關鍵面向和議題。原則上，影響政府績效管理制度推動成效的原因，大致上可以歸納成幾種類別：民選首長與機關首長的行動支持程度、績效管理資訊產生的管理性作用、預算制度運作與績效管理架構之聯結性、推動績效管理機制具備高權力位置、操作技術面依循典型行規、績效管理架構要完全

以策略為重心。臺灣的中央政府不論是部會組織或計畫型績效評量制度雖已實施多年，但根據本研究的綜合發現，迄今仍和許多國家的實施經驗一樣被認為有改善空間，其原因可用上述六項期待對照並分別說明之。

一、民選首長與機關首長的低度行動支持

所有的績效管理文獻都指出，組織最高層領導者對於績效管理態度，幾乎影響績效管理制度推動成效的首要要件。缺乏組織領導者的持續支持和親身投入帶領，績效管理制度很難會有成效（Poister, 2003）。企業部門的績效管理之所以成為所有組織成員的共同焦點，就是因為企業高階主管和經理人們深切地體現績效管理，並且根據績效管理作為組織各種管理的核心工具。策略管理理論的基本概念也指出，策略管理成敗的首要條件是組織最高層領導者是否組成並參與策略領導小組，設定策略與績效方向。

政府部門組織領導者（包括民選首長和政務任命之機關首長）對於績效管理的態度，經常是口惠式的支持和啦啦隊，但相當欠缺實質上的帶領和關切。雖然行政院研考會近年來不斷向各部會政務首長提醒這個實施要項，也辦理年度的施政計畫研擬策勵營，更建議各部會要組成類似策略小組的機制研訂機關施政計畫，然而，實際上各部會政務首長的參與程度普遍不佳。策勵營的參加者最佳狀況是由政務次長出席，多數是常務次長代表參加，甚至是主任秘書出席。部會內部如何形成組織績效管理體系，多數狀況也是行政程序由下而上的模式，最後才由次長主持確認和微調的會議，而非事前的積極參與指導，這與企業部門策略小組扮演由上而下的定調模式相當不同。

簡單地說，部會的施政計畫形成並非循策略與績效管理的建議模式進行，即應由部會首長將之列為是年度之初的最核心工作，親自花費一些時間與所屬機關首長和部會內部單位主管一起先討論，檢視過去作為和展望未來，確定策略與績效目標主軸，然後再交由所屬逐一展開應採取的行動措施等。反之，績效管理常被部會首長和機關首長嚴重地誤解成僅是進度時程的管考技術，部會首長變成用管考角度去關切哪些個案有落後，是否可以提前完成等此類的課題，鮮少將績效管理當作是領導與管理的核心工具。事實上，行政院的政治首長通常也是這樣的觀點。

二、績效管理資訊鮮少發揮積極的管理作用

績效管理制度欲被組織所有成員所重視，就一定要有清楚的訊息，即績效管理所產生的資訊一定會被使用，而且是用於重要的管理事項之決策。政府推動部會層次的績效管理，理論上和實務上可以運用績效管理制度所產生的過程面和結果面資訊，作為不同用途，例如，最外顯性的政治性用途是根據組織或計畫的績效狀況對部會機關與計畫領導團隊給予獎勵或進行課責，如果績效管理有這個作用，相信絕對可以顯著提高政治首長與機關首長的積極親自帶領（據此再推論，績效管理當然可用為對組織內部團隊與成員的績效課責與獎勵作用，結合者兩者也會有顯著提高重視績效管理的內部管理性動機）。其次，績效管理也可以作為績效改善的回饋學習作用，這雖不具外顯性效果，但如果能充分連結績效管理與績效改善，也會有助於所有組織成員認識和支持績效管理制度，因為績效改善是增進工作滿意和尊容感的內滋性報酬。此外，績效管理也可以當作組織進行經費等資源配置的重要參考，對於長期績效不符合期待的內部單位或計畫，重新思考其原有所配置的資源，以及資源運用的效能和效率性等，也會讓單位或計畫主管們有「維護面子」的壓力。最後，績效管理至少可以協助提供工作進度管控的作用，避免執行過程的失控。

就上述提到的幾項績效管理作用而言，目前中央政府各部會（或甚至各機關）實務上幾乎只有將績效管理和進度管考結合，首先，績效管理的資訊並未和組織（計畫）層次的獎勵與課責間有所結合，因此所謂「退場機制」或「調整機制」並未發生。第二，現行制度與作業規定上，誠然提及績效管理的資訊要和內部單位與個人層次的獎勵與課責有所結合，但實務上結合的狀況並不充分明顯。第三，各部會施政績效管理的年度資訊或長期趨勢資訊，幾乎沒有和該部會所可獲得的經費資源有所結合，同樣地各部會也並未將績效管理資訊和所屬各機關的資源配置結合。第四，三級列管計畫制度的計畫執行狀況，也不會對計畫的資源多寡和配置產生真正的關連性。綜合上述，由於績效管理所產生的資訊實務上並未和政府組織管理的重要面向有結合，自然大幅降低組織成員，包括政治首長和機關首長們，對於績效管理重要性的認同。

三、現行預算制度運作與績效管理架構各行其是

有意義的績效管理重視要有清楚且適合的「績效組織」單位，並建立組

織策略目標為導向，然後據以發展出有效度的績效衡量體系，並給予績效組織單位有彈性空間運用和調整其資源規劃。政府預算制度（特別是編製和審議）提供績效組織與計畫單位，進行績效管理所需要的經費人力等資源，預算制度基本架構若愈能符合績效組織所需的機制，就愈能產生兩者相乘的綜效。

目前預算制度中重要特點，包括機關中程預算制度、單位機關預算制度和經費編製的計畫基礎（款、目與節），並未充分提供政府績效管理所期待的資源配置機制。首先，三級機關（構）就原則上自行編製單位預算書的作法，基本上對於以「部會」為施政績效管理單元的制度是最不適合的機制。根據預算法，單位預算機關間的經費資源等絕對不能調整，縱使部會已經有很好的施政績效管理體系，也根據該體系配置所屬機關的經費資源等，但預算永遠是預估數值，業務實際推動時一定有需要因環境或任務而變動，此時預算機制就不可能有足夠空間可以調整（機關第一預備金通常額度不大）。同樣地，目前單位預算機關的經費編製雖仍以計畫別為主，但實際上計畫通常對照的是機關內部一級單位業務的通稱，而非真正機關的核心業務計畫，再加上預算法同樣不允許計畫別間經費得調挪，所以個別機關在實際推動績效管理時同樣缺乏很大的彈性空間。換言之，目前實務上的預算編製方式，並非以協助機關進行績效管理為思考架構（包括將人事費全歸為「一般行政」科目，而非跟隨業務計畫），因此單位預算書前半部所揭露的前年度業務績效呈現體系，和後半部所編製的計畫經費需求體系之間，經常無法相互對照。

值得再提出的一點是，許多中央部會所屬三級機關（構）的規模其實非常小，包括年度總經費和總人力數等，所負責的核心業務相當單純，且未必是部會最需要對民眾展現的績效領域。然而，因為三級機關就可以自行編列單位預算書，就容易造成部會績效管理策略性的失焦，以及資源更有效配置。

四、行政院和各部會績效管理的推動機制缺乏有力的政治地位

績效管理原則上強調由上而下的規劃過程和執行監督，因此任何組織的內部機制也應該循此原則而行。所謂由上而下的核心精神是，組織內部需要有清晰且具引導力的「策略小組」，這個小組負責績效管理的規劃和監督、績效評估和建立績效資訊管理系統。為讓策略小組真正發揮策略指導性和監督

性功能，小組成員應該是組織領導團體的核心成員，同時小組可以配置幕僚作業機制，但需確保幕僚作業機制就是小組一環，而非和組織內其他單位是同性質和同層次的單位。

目前各部會績效管理的推動組織工作，實際上並沒有具備上述所言的策略小組。根據行政院研考會稍早委託研究的調查顯示，各部會將績效管理的推動工作大致上交給綜合規劃、企劃或秘書單位（管考），然而實際上，這些都是部會的內部單位，就運作經驗和層級而言，與部內其他各單位是一樣，並無指揮甚至強勢協調的位置，更遑論與部會所屬各機關相比較。這種組織設計模式下，除非部會首長持續且積極提示所有同仁，綜合規劃單位的意見必須被優先重視，否則這些負責績效管理的推動機制，在組織內部政治權力運作過程，實際上必然處於相對弱勢，能扮演的角色就會偏向「行政彙整」的功能，頂多略微提出細節技術性的建議供參考。誠然，部會最後仍有由首長或副首長主持的最後定案會議，但通常不會做實質上的更動，更重要的是，整個過程與績效管理所必須有的策略小組機制，完全大異其趣。

即使將層次提高到行政院的層次，上述狀況的描述基本上依舊存在。行政院研考會負責行政院組織與計畫績效管理的推動，但是行政院本身並沒有政府整體的策略小組機制存在，因此僅依賴與各部會層次相同的研考會負責，雖然機制上研考會會邀請其他幕僚性委員會或行政院內相關各組參與協助，但其能對各部會產生的指導力仍幾乎是緣木求魚，因為行政院院長、副院長等幾乎從來不將部會施政績效管理當成是每年想檢視或必看的主要內容之一，這些績效管理過程的資訊，頂多只是變成向立法院提交年度施政計畫和年度單位預算書中的資訊而已。

五、績效管理執行單位欠缺充分的知識與技術能力

績效管理要有效推動，當然要能具備正確的觀念和技術，特別是設定策略目標、績效衡量指標和指標的預期水準（目標值），如果這三者的關係不具備更好的因果關係聯結，績效管理推動的結果經常就是產出許多意義不大的績效資訊。若再據以作為前述績效管理各種的課責用途，其偏差就會更大了；於是，績效管理就會陷入惡性循環圈，更不容易受到組織領導者和成員的信任與支持。一般而言，不精確地設定前述三者的原因可分為兩類，其

一是組織成員，特別是推動機制的成員，缺乏績效管理的概念性和操作性的知識和技術能力。另一則是組織成員基於為求最終是獲得正面結果或機關間政治考量等原因，刻意地弱化三者原本應有的內容，例如，策略目標和績效衡量指標過多且瑣碎，目的是為能涵蓋及所屬各機關（或各內部業務單位），而非清楚地選定少數代表組織須向外部展現的最核心任務；選定本質上比較容易達成的績效衡量指標，而非重視指標和策略目標間的連結效度；設定相當不具挑戰性的績效指標之年度預期水準等。

目前各部會負責推動績效管理的機制單位，通常嫻熟如何做工作管考的制度作業規定，比較少接觸完整的績效管理知識技能學習。負責業務的內部單位或所屬機關之首長與主管們，對於如何從策略目標到設定績效指標目標值等這一套行規，通常也沒有很多的學習機會。相關研究就顯示，如果檢視各部會或各機關現有的機關施政績效體系，以及各種計畫內容，各部會的差異性極大，但大體上策略目標、績效衡量指標和指標目標值等三大項目，都存在效度不佳的共通性問題。在缺乏充分的知識技術能力下，推動機制也就不願意（有時也是誠實）積極提出相關的調整建議，偏向做行政上的彙整。

行政院研考會也面對著同樣的知識性與技術能力不足的挑戰。就該會現有的人力和經驗而言，一方面未必都瞭解績效管理的應有概念和操作技能，一方面也不必然瞭解各部會的核心施政重點等，因此，某種程度也是扮演行政彙整的績效管理角色，而不是扮演策略小組的幕僚機制。研考會的業務相當多樣性，如果其政務首長和高階行政主管的專業又不在於政府績效管理，其行政彙整的角色通常更為顯著。

六、現行績效管理制度架構的策略思維不足

現有各部會遵循推動機關施政績效管理的制度架構，基本上依循組織績效管理的邏輯，不過，由於過度地套用所謂平衡計分卡的精神和概念，有些部分反而顯得複雜和瑣碎，結果有時反而產生策略聚焦不足的困境。平衡計分卡確實是結合策略與績效管理的有用概念，但倡議者不應該忽略該理論一向強調的重點，即顧客面（財務面）才是組織如何對服務對象創造價值的重點，流程面和人力面則是達成績效比須重視的內部管控重心，不必成為對外部展現的績效面向。

目前機關施政績效管理的策略構面，將預算面和人力面也納入，其實並不需要，整個策略重點仍應完全反映業務面。就各部會或各機關而言，如果認為經費和人力面是非常在意的事項，就只要在某些策略業務面中的績效衡量指標中，採用「效率性」概念的指標（如每百萬元支出的犯罪破獲率、每人的犯罪破獲率等等）。單獨將人力面和預算面成為績效管理的策略構面，並未能讓機關更重視這兩者如何與業務結合，目前所用的部分衡量指標，反而更容易引發爭議。

第三節 小結

基於以上兩節的分析與討論，本研究認為我國現行政府績效管理制度所面臨之挑戰與問題，可綜整成為以下八大議題，並可作為未來政府績效管理創新制度之構思基礎。以下臚列討論之。

一、 績效管理主政機關（或單位）應由誰來扮演？能否位居有力位置？

本研究認為，一個能有效發揮策略性績效管理作用之主政機關（或單位），無論是在行政院層級或是部會內部層級上，都必須要能站有策略和資源分配的有力位置，如此才能從「策略高位」構思組織整體之策略目標，進行機關和單位間的策略校準與資源分配，並針對跨部會、跨部門事務予以協調和績效評估。在此邏輯之下，院本部下的策略績效小組乃負責以行政院為整體之績效目標與指標之研訂，部會內部的策略績效小組則負責該部會的績效目標擬訂和指標評估，並強化其績效和計畫評估能力；而院和部會間之關鍵策略目標亦須相互聯結與校準。在行政院組改架構中，未來的「國家發展委員會」能否在院的層級扮演這樣的角色？或許頗有疑慮。而部會內部能否成立具有策略績效小組功能之單位？同樣亦需再深入探究。

二、 績效管理架構能否更具策略性？

本研究一貫認為，一套健全有效的績效管理與評估架構，決須始於策略目標、亦瞄準於策略目標。因此，未來政府績效管理架構，無論是否持續採納平衡計分卡之概念，能否更真實反映院及各部會的策略目標，廓清非策略相關之雜訊和指標，絕對為核心思考標的。

三、 如何爭取政治首長和機關首長的行動支持？

一套再精良的管理架構，若無法獲得高層管理者之支持，縱使中階主管再如何努力，必然無以為繼、功敗垂成。因此，如何喚起政治首長和文官機關首長對於策略性績效管理概念的認知和認同，進而產生行動支持及親身參與，如何制度設計上加入「誘因」，可能是後續創新作為需要構思的面向。

四、 績效管理制度的操作面如何更為落實？

此議題包含在未來的院、部會，及由部會列管的施政計畫等各層次之策略目標、績效目標，和績效指標之間，其彼此聯結性如何更形強化？在目標和指標的選擇與訂定上，如何更具策略性和代表性？更能符合 KPI 的概念？指標如何更具效度？以及如何強化未來績效考核機關與單位人員之評估知識和能力？凡此，皆屬策略性績效管理中相當重要之一環。

五、 績效資訊如何發揮積極的管理作用？

本研究認為，現行績效管理制度未能展現其效果，其中極為重要的原因之一，即在於目前行政院及各部會對於經由年度績效評量所得結果和資訊，皆未能充分運用，使之無法有效發揮其內部管理作用。然而，本研究主張，組織的績效資訊必須要能與資源分配、目標調整、人員獎懲等內部管理作為相聯結，方能發揮其「管理」功效，否則僅能視為績效之「評估」作業。至少，各部會應能從績效資訊中學習針對所列管之施政計畫，設計退場或調整機制，以使機關資源得以有效分配和利用。誠然，本研究認為績效資訊之所以未能受到應有之重視並或有效運用，必然與前述機關首長未能給予行動支持因素有關，未來必須從配套的角度思考改革作法。

六、 預算制度如何更具有策略性和績效性？

本研究認為，此議題除涉及學界長久以來所討論，是否需引進績效導向之預算制度，將預算審議和績效評估週期調整一致，並於各部會預算審議時，納入參考該部會前年度績效表現據以決策之要求等思考外，更包含是否應修改現行預算法，將機關中程預算和單位機關預算等制度，改變目前三級機關為預算編列單位之現制，調整為以「部會」為單位進行預算編列和使用，使二級機關在預算運用和調動上更能瞄準其策略目標，亦使部會績效更具策略

性之結構性變革。本研究認為此一議題實有深入探討之必要。

七、「機關」和「計畫」評估雙軌制如何相互校準和聯結？

儘管目前各方論者對於我國現行「機關」和「計畫」評估雙軌制應否予以整合或維持現狀，仍未有一致性的共識；但本研究主張，仍應就目前雙軌制下二者間「有關聯但實際運作上相關性卻不高」的具體問題，提供制度性的解決。換言之，即便在維持雙軌並行的情況下，如何使「機關」層次的策略目標和績效指標，與「計畫」層次之內容相互校準和產生聯結，裨以發揮綜效，實是必須審慎思考的重要課題。

七、如何透過績效資訊透明與公開刺激公民參與？

最後，除持續強化績效資訊於政府內部策略管理的作用外，如何妥善結合我國於資訊科技的發展技術，以便利、高可讀性的形式，將政府績效成果提供公民大眾參考，並進而提升民眾參與公務事務的資訊品質，應可一併納入未來績效管理創新制度之思考範疇。

第五章 我國政府績效管理制度之創新變革

期中報告以後，本研究團隊透過第二階段的深度訪談及焦點座談，訪談立法部門代表與主計單位的高階主管，並邀請學者專家、政府研考、主計單位代表、以及公民團體代表共同參與的三場焦點座談，來對我國政府績效制度的變革與調整，提供創新的看法與意見。以下本章將分就政府績效管理制度面的變革、績效資訊與預算過程的聯結、政府績效資訊的公開與透明等三個研究面向，來歸納各方所提出的觀點與意見，作為我國政府績效管理制度創新之構思依據，以及未來政策建議提出之論據基礎。

第一節 政府績效管理制度面的變革

我國政府績效管理制度的實施，目前是採「中央行政機關施政績效評估」與「個別施政計畫績效評核」雙軌並行制，對於我國目前績效評估的雙軌並行制是要維持、取捨或整合，目前訪談與座談取得的意見與看法，並無針對取捨提出贊同的意見，而是提出維持目前雙軌運作的模式，尋求雙軌的連結與整合之看法(C1a、C3a、M1、M2)，並提出未來政府績效管理制度改革的方向與重點，包括了策略導向績效管理制度的建構、跨部會事務評估機制的建立、部會施政績效自主管理的推動等三大改革主軸，其改革方向與具體改進意見說明如下。

一、建構策略導向的績效管理制度

(一) 問題與改革方向

績效管理架構能否更具有策略性，使績效管理與評估架構能聚焦在策略目標之上，以反映院及各部會的策略目標，並改善我國目前現行「機關」和「計畫」評估雙軌制所面臨的「有關聯但實際運作上相關性卻不高」之具體問題，皆是我國績效管理制度創新變革的重要課題。針對此一重大課題，與會者即建議績效管理應以策略導向，將重大政策納入績效管理的架構，可以

使行政院研考會(未來的國家發展委員會)專注在重大、策略性與跨部會的政策與議題，而依策略導向所進行的績效管理，除可涵蓋行政部門重大施政面向之外，也可使績效管理不致於淪於細部的微觀管理，增加各機關額外的負擔(L1、L2、C2a)。未來國家發展委員會，應針對組織改造之後的使命，鎖定於重大或策略性的施政計畫，關注整個國家未來發展的策略方向和願景，實施高層次的策略規劃，成為各部會施政依據之所在。然後，行政院依據規劃的使命與願景，來對各部會施政進行管考(L2)。

(二) 變革意見分析

我國政府績效管理制度未來若是改以策略為導向，使績效管理的運作能專注在跨部會暨重大施政目標之上，並尋求部會的施政目標與計畫能與跨部會暨重大施政目標之間能夠相互校準，並產生策略上的連動關係，未來績效管理制度的調整與運作需重視下面幾項重要建議：

1. 關鍵策略目標應具有社會關聯意義或反映首長施政理念

未來行政院本部的績效管理應以跨部會暨重大施政目標為主，而這些施政目標不僅要關係到社會脈動，使績效管理制度與社會有所關聯之外(C1a、C3a)，行政院所列管的跨部會與重大施政目標及績效指標，也應該反映首長、內閣、甚至是總統的施政承諾(L3)。

2. 院管制計畫與關鍵策略目標與指標之間應建立妥適連結

過去績效管理制度雙軌制的運作常出現計畫重複管考，且重要施政計畫項目未必均與關鍵策略目標或指標相關聯，院管制計畫也未必納入關鍵策略目標相關計畫之中。因此，未來院管制計畫可研議與關鍵策略目標妥適連結，以利引導各機關執行政府優先施政重點業務²⁸。

3. 部會施政績效評估之關鍵策略目標及指標，可聚焦於業務成果面向

由於關鍵策略目標及指標存在總數之限制，而共同性指標中即已涵蓋行政效率、財務管理、組織學習等三個面向的指標。因此，建議關鍵策略目標與指標可聚焦於業務成果面向，以免排擠院管制計畫或其他重要施政計畫項

²⁸ 參見附錄二，主計總處訪談書面回應資料。

目納入關鍵策略目標及指標²⁹。

4. 院本部與部會策略績效小組之角色與定位需再審慎界定

首先，在策略績效小組的角色扮演上，院本部策略績效小組是扮演指導與協調各部會的策略行動（N2），而部會策略績效小組則是由各機關首長來領導幕僚與主管進行運作（L2）。其次，在策略績效小組的組織定位部分，未來院本部與部會策略績效小組是要另行成立組織、設立在首長辦公室底下、或者思考與未來其它部門結合成立，例如未來部會要成立的規劃處或負責內控的稽核小組，都是未來策略績效小組所面臨的組織定位問題，也是制度設計需要再思慮之處（L2、N2、N4）。

二、建立跨部會事務的評估機制

（一）問題與改革方向

現行政府運作最大的問題之一，就是欠缺跨部會的協力合作，部會之間相互推諉（C3a），因此如何運用績效管理制度來強化跨部會政策的統合與評估，是政府績效管理改革的重要核心議題。在美國，歐巴馬政府於環保、社福、及國土安全等重要施政計畫訂定「跨部會目標」，號召部會間緊密合作，並召集各部會績效長組成「績效促進委員會」，共同訂立聯邦政府整體施政績效管理計畫及協助跨部會在高度優先議題整合推動過程中所面臨之挑戰³⁰。相較之下，我國目前政府績效管理制度的運作長期疏漏了跨部會事務之績效管理，沒有跨部會主政機關來進行跨部會資源配置與績效指標的衡量，使跨部會事務執行的實際成效大打折扣，未來行政院應著力在跨部會計畫的績效評估，找出統合的主政機關，來彰顯跨部會計畫的施政績效（B2b）。若未來研考會與經濟會合併成國家發展委員會，行政院層級的許多重大計畫都是要透過跨部會的整合才有辦法做好，國發會對跨部會事務的績效管理有著力的必要（N4）。

（二）變革意見分析

關於跨部會事務績效評估與管理機制的建立，受訪者與座談參與者對於

²⁹ 參見附錄二，主計總處訪談書面回應資料。

³⁰ 參見附錄二，主計總處訪談書面回應資料。

跨部會事務主政機關的制度地位與跨部會績效共同分擔的制度設計提出建言，相關建議內容說明如下：

1. 跨部會事務的主政機關的制度地位

目前我國跨部會事務的政策統合與協調，雖然可由政務委員來擔任部會政策統合與協調的角色（C2a），但跨部會事務的政策統合與績效管理的實施，仍應是具有制度地位的主政機關來全力推動。因此，跨部會主政機關應比部會具有更高的制度位階，才能使跨部會事務的研考強度，足以突破部會的本位主義，建立績效共同分擔的跨部會事務合作關係。如 C2a 所言，部會有本位主義，重點在於研考下去的強度多強，若很強則協調絕對 ok，但現在研考會失去了它的強度，難怪跨部會的協調一直不是很成功。未來，跨部會事務政策統合與績效管理的主政機關若是國家發展委員的話，國家發展委員為有效推動跨部會政策統合與績效管理工作，在制度位階上應是比部會更高的位置而非相互平行，類似美國預算管理局（OMB）的位階，由行政院長或總統賦予高於部會的制度位階才有助於發揮政策統合與績效管理的功能（M1、M2）。

2. 跨部會績效共同分擔與分享的制度設計

跨部會事務的績效管理能否有效運作，部會績效共同分擔與分享的制度設計是相當重要的一環。在制度的設計上，應先建立部會共同的「跨部會目標」與「具體衡量指標」，再將各部會的中程與年度施政計畫進行連結，並擇定一機關負責綜合協調，確認主、協辦機關的分工。在確認主協辦的分工後，主辦機關負責績效評估，而各部會則分頭執行計畫，並於年度施政績效報告提出年度預期目標值及實際達成情形。此外，在全面考核各部會施政成果之後，針對主協辦機關之評核結果，應依各部會參與貢獻程度來給予獎勵³¹。

除了制度設計的意見之外，也有針對跨部會事務績效管理推動上可能面臨與現行法制衝突的問題提出改進的意見。其提到行政院研考會目前訂頒的「中程與年度施政計畫編審作業注意事項」中規定「年度計畫內容不得超出

³¹ 參見附錄二，主計總處訪談書面回應資料。

部會之職掌範圍或其與他部會機關職掌重疊；又涉及 2 部會以上之中長程個案計畫，僅將本部會負責部分列入，不得與其他部會機關負責部分重複」，未來若擬將跨部會執行之院管制計畫納入部會之年度施政計畫俾與部會關鍵策略目標相連結時，此一規範即有修正之必要³²。

三、推動部會施政績效自主管理

(一) 問題與改革方向

過往，各部會主管的業務與牽涉的專業範疇包羅萬象，行政院研考會偕同有關機關的複評，難以勝任部會整體績效考核之重任。相較之下，部會二級機關對於三級機關的業務均更為熟悉與瞭解。是故，將部會「核心業務」及「個別施政計畫」之績效表現，改由各部會自行管理與評估，回歸部會主體，並將初評改由部會三級機關負責執行，複評則改由部會二級機關負責實施，不僅可使行政院研考會(或未來國家發展委員會)更可聚焦在跨部會與重大施政目標的管考，而部會也能發展出自我評估的能力，不僅具有實務運作的價值與可行性，也落實了 Wildavsky(1979)自我評估組織之理念。

雖然，研究受訪者與座談者對此一主張也多表認同，但對於部會自我評估與管理的推動，需要審慎思考下面幾個重要問題：

1. 部會自評是否需有外部績效審計機制之設計：部會自我評估結果出來可能四平八穩，且自評的結果與人民觀感和輿情有可能存在重大落差，因此外部績效審計機制的設計是需要進一步思考的（M1、N1）。
2. 部會政策分析與自評的專業知識與能力是否充足（M2）。
3. 部會自我評估是否應先建立一適度的規範，包括評估的標準與評估的方式，在建立自評的規範架構後再讓部會推動自我評估（M2）。

若部會自我績效評估與管理要付諸實施，有二個重要推動方向，可以作為後續制度設計的參考，首先，若推動部會自我評估與管理時，應鬆綁各部會重大策略目標的選擇，將重大策略目標放寬讓各部會自行研擬，以鼓勵其訂立具挑戰性的策略目標（B2b）。其次，部會績效自我考核可與行政院未

³² 參見附錄二，主計總處訪談書面回應資料。

來要推動的內部控制制度相結合，讓部會自行決定計畫、作業層級和績效做連結，再將內控聲明書放入年度施政報告，導引部會自我負責，落實自主管理（B2b）。

（二）變革意見分析

關於推動部會自我績效評估與管理，主要的具體改進意見有下列三點，臚列如下：

1. 建立外部績效審計的機制：透過外部績效審計機制的建立，來檢核部會提出的績效報告的真實與正確，例如將績效報告交由公民團體來檢視與考核（N1）。
2. 培力部會策略規劃與績效評估的專業知識與能力：建議由行政院公務人力中心來建立部會公務人員具有政策與計畫方案的規劃與評估能力（M1）。
3. 將內部控制制度與政府績效管理制度進行結合，具體實施方式有二，分別是將「內部控制聲明書」納入施政績效報告之中³³，以及將各部會推動內部控制的內部稽核小組與策略績效小組進行整合（N4）。

第二節 績效資訊與預算過程的聯結

在第四章曾提及我國施政績效管理與機關預算編列之制度的問題，由於目前我國施政績效管理制度與機關預算編列之制度與週期未能適切配合，以致於先進國家普遍所採納之績效導向預算制度無法導入於我國運作模式中。因而，機關部會之績效資訊始終未能有效扮演各部會首長或立法機關於預算決策和分配上之輔助角色，亦使得兩套制度採取分立的方式運作。本節將依據深度訪談與焦點團體座談中專家與學者討論的結果，分別就「強化績效制度與預算過程的多元聯結」及「績效資訊作為施政計畫內部管控與退場機制之依據」兩個面向，依問題與改革方向，進行變革意見分析如下。

一、強化績效制度與預算過程的多元聯結

³³參見附錄二，主計總處訪談書面回應資料。

(一) 問題與改革方向

造成我國績效制度與預算決策彼此脫勾之問題，歸納問題有三個。首先，由於我國並非實施績效預算，於是績效與預算分立並行，況且現行施政績效評估週期與預算編列期程各不相同，使得績效資訊對於預算決策無法提供及時回饋 (A5a)。再者，機關施政績效結果或容有不同之詮釋空間，而政府預算之決策權實際掌握在立法院手上，其過程更是充滿政治性和權力競逐之「預算政治」(A3a、A4a)。另外，儘管近年來審計部積極推動績效審計制度並充實其審計報告，但各部會重視程度顯然不足 (B1a、B1b)。

因此，如何在我國政府現行運作體制下，拉近績效與預算的距離，未來改革方向勢必需要誘因與配套措施，以促使各部會重視施政績效資訊，將之做為行政機關預算決策之輔助，或者成為立法委員於預算審議時另一項有力的問政資料 (A2a、A4b)。

(二) 變革意見分析

我國政府績效管理績效制度未來若是改以策略為導向，使績效管理的運作能專注在跨部會暨重大施政目標之上，並尋求部會的施政目標與計畫能與跨部會暨重大施政目標之間能夠相互校準，並產生策略上的連動關係，未來績效管理制度的調整與運作需重視下面幾項重要建議：

1. 強化績效審查與預算控制角色的統合功能

過去美國 OMB 審預算時，預算和績效兩者是併同的。然而在我國的運作上，主計總處負責預算控制，而行政院研考會、經建會、國科會則個別負擔一些績效審查與規劃的任務。因此，與會者期待應該有像美國 OMB 的單位來整合績效與預算，但我國目前運作上並未有統合預算與績效的專責單位。未來績效與預算的統合可納入院策略績效小組之中，並以跨部會與院列管重大政策為主。

2. 計畫管理及預算作業方面之改進

B2c 提出以下建議：(1) 在中程計畫預算制度架構下，配合專業審議機關對該等計畫做先期審議，以避免計畫需求無限擴張；(2) 各機關中程及年度施政計畫內應訂定績效目標及衡量指標，並據以評估執行成果，提出年度

績效報告，以改善計畫執行缺失與作為未來年度預算編列與審議之參考；(3) 推動常態性計畫預算審查機制，以確保各機關能核實編列預算，避免不經濟或浪費之支出；(4) 建立允當適切之績效衡量指標，以提升兩者之關聯性。

3. 績效報告品質的提昇

如何讓績效報告更具有參考價值，並做為爭取預算的說服工具，N4 指出美國的績效課責報告其實是我國目前各部會所提出的年度績效報告和決算報告之合併體，認為我國績效報告應該以績效為主，財務為輔。其次，C3a 建議績效評估的能力需要提升，立法委員自然會拿來參考，否則只是徒增公務人員的負擔，以及形式主義。除此，由於行政統系有其惰性，常延續一些計畫，實質內容卻沒有太大的差別，A3a、L1 建議績效評估應將重點置於重大計畫，特別是行政院交辦須管考多年度重大的政策方案。

4. 年度績效報告併同決算書送立法院

由於現行施政績效評估週期與預算編列期程各不相同，前者作業是年底結束後開始評估，整體績效報告需要 3~5 個月才能產生，但是預算書則是前年度 8 月即已編列送出，兩者作業時程有相當之落差，因此 M4 建議績效報告併同決算書是可行的作法。雖然 A5a 認同績效報告納入決算報告是正面的作法，但是建議仍需回歸績效預算或零基預算制度的精神，並且編列預算和機關執行能力要相互配合，而非有預算卻無執行力，或者有執行力卻預算不足。

二、績效資訊作為施政計畫內部管控與退場機制之依據

(一) 問題與改革方向

績效與預算制度的連結具有多元目的，其一為資源配置，另一則是提昇自我管理的效能。M1 建議，應強調施政計畫之退場或調整機制，其中包含資源配置及管理層面的變革。換言之，針對執行進度不佳或成效不彰之施政計畫，行政院可設計退場機制，終止或減少其預算資源之投入，並將省下之預算改做其他更合理的投資或分配，俾以達到施政資源的有效分配（A3a、A4b、B2a、B2b、N4）。事實上，這樣的觀點也獲得審計部同樣的看法，認為行政院主計總處應可善加利用審計部之審查報告，擲節行政院預算資源並

做有效運用 (B1a)。

(二) 變革意見分析

未來若要加強政府績效和預算制度的連結，並著重在院列管計畫，尤其是跨部會的重大計畫，譬如目前經建會配置整個經建額度時，雖有事前、事中的檢核機制，可是卻缺乏事後的檢驗，N4 建議應有事後的究責機制。當某些配合政策辦理之計畫，特別是社會福利方面，其預算編列尚難僅以績效資訊做為計畫是否退場之依據時，B2a 建議未來的改革可研議推動部會自我管理，以及時檢討計畫是否退場。關於退場機制的配套措施，歸納有以下意見 (A4b、M2)：

1. 訂定具有公信力的績效指標；
2. 對於施行一段時間的計畫，當績效不佳要中止甚至廢止預算時，行政院應建立一個再評估機制；
3. 若計畫執行一半而將預算中止，應考量民眾的觀感；
4. 中央部會預算若有涉及地方政府的補助款，假設計畫尚未執行完成，或有計畫中止的情況，應釐清剩餘經費到底是繳回或者讓地方自行運用；
5. 挑選試辦單位應經行政院整體考量，並基於不影響計畫排擠性的原則。

第三節 績效資訊的公開與公民參與

除持續強化績效資訊於政府內部策略管理的作用外，如何妥善結合我國於資訊科技的發展技術，以便利、高可讀性的形式，將政府績效成果提供公民大眾參考，並進而提升民眾參與公務事務的資訊品質，這些都納入本研究深度訪談與焦點團體做之探討範疇。以下根據「政府施政績效公開」和「公民參與政府績效管理」兩個面向，探討問題與改革方向，並進行變革意見分析。

一、政府施政績效公開

(一) 問題與改革方向

依目前我國行政機關之施政績效管理規範，係採年度報告的方式，經自評、初核與複核等程序後，由行政院研考會統一將核定後之書面報告以電子檔形式公布於官方網站。儘管現行作法已初步滿足「向民眾報告」之基本要求，然因報告呈現方式不具互動性與即時性，民眾無法對其所關心之政府施政項目進行具時效性之監督，亦無法取得可供進階分析之數據資料，故僅約屬「事後報告」之性質，難以激發民眾參與政府課責之意願與熱情。因此，如何改變或強化政府績效資訊公開之形式，俾以觸發公民參與之意願，實為重要課題之一。

政府施政績效公開的核心理念係針對民眾需求做出回應，並向人民負責其施政良窳。為呼應民主、透明、課責之良善治理思維，部分國家採行的創新模式，例如美國的「管理儀表板」(management dashboard)及芬蘭的 Netra Reporting System，透過網際網路形式整合政府的績效資訊，除提供官方版報告之外，並公開讓民眾使用。目前我國亦開發「第二代行政院政府計畫管理資訊網」(GPMnet 2.0)，改革方向在於如何朝向一個友善、效率、智慧兼具的計畫管理工具邁進，並促使民眾對政府施政的瞭解與參與。

(二) 變革意見分析

目前建置的 GPMnet 2.0 系統有管理儀表版的概念，配合計畫生命週期來作業，從規劃階段到審議定案到後續執行列管，以及結果評估等過程來呈現，只是如何轉化為與民眾溝通的工具，並對於政府內部施政管理提供良好的資訊，其具體改進建議歸納如下。

1. 資訊公開的原則

資訊公開應由國家發展委員會擬定統一的績效報告，即各部會報導的共同基本架構，然後依據此格式以簡單易懂的方式填寫內容，包括計畫的目標與執行成果，最後將之公布在網站上 (M2、M3)。當績效資訊格式化之後，競爭就隨即可見 (L1)。L3 指出，公民參與的管道主要以網路為主，但是台灣現在存有數位落差，普遍性仍然不足，並非代表所有的公民，未來應該要再強化電子化政府，使其達到資訊友善的程度，讓公民參與成為可能。

2. 民眾有感的管理儀表板

K2、A4b 認為管理儀表板的指標是很重要的，建議應和民眾連結，尤其與民眾生活切身相關的，例如醫療減少多少抗病，全民健保的指數會降低，甚至給予退稅，或者納入民眾滿意度，如此或許可以有效結合施政績效與民眾的觀感。除此，A2a 認為資訊內容應該「有聲有色」，讓人民感到興趣，用比較淺顯易讀的文字讓民眾瞭解，並予以圖像化，而且主動地定期或不定期發布。

3. 有助於施政決策的 GPMnet 2.0

A1a 認為光靠目前個案計畫和施政計畫績效評估的資料，對決策貢獻度是有限的，未來 GPMnet 2.0 應納入預算、全國的人口資料，包括年齡、教育、人口特質，以及地理資訊系統、各縣市人員配置、工商業產值等，如此才能提供有意義的數據。另外，這套系統內每項施政重點均列有會計科目編碼，但一個會計科目可能對應到很多個施政重點，或是一個施政重點對應到很多的會計科目，必須做一些檢視才能得到所需的資料，例如搜尋長照十年計畫，系統無法單純顯現各部會的實際預算配置資料，B1c 建議發展 APP 程式，只要一點選某一計畫，即可獲得執行效能與預算運用相關之績效報告。

二、公民參與政府績效管理

（一）問題與改革方向

近年來，部分政府績效管理論者開始倡議於績效管理過程中納入公民參與之新興概念。在此概念下，為能引導政府施政方向，績效評估指標設定應能反映民眾的偏好和需求，更理想的是，若能進一步地邀請民眾參與政府績效指標之擬定，甚至將資料蒐集、分析與績效評核之權授與公民大眾，更能強化政府施政與民主課責間之聯結。惟公民參與式之政府績效管理需要民眾長時間的投入和關注，大多施行於與民眾日常生活脈動較為接近、感受較深的地方政府層次；因此，如何將之轉化並應用至中央層級之行政部門，應是未來改革的重點。

（二）變革意見分析

由於一般民眾無法長時間投入和關注政府施政績效，專家和學者建議應透過專業的中介團體，特別是倡議型的民間團體，以監督公共政策之運作。

除此，並由中介的民間團體提供影子報告於政府施政績效報告中。

1. 公民參與的方式

L3 指出公民社會是長期發展而無法求快的，應邀請有充分研究的中介團體扮演知識擴散的媒介，產生足夠的資訊而有一些對話的空間。N3 亦同意此看法，由於各部會都有其對應的公民團體監督政策的運作，政府單位如果發一些問卷給倡議型的民間團體填寫，不論分析一些事情或打分數，會是比较客觀的。換句話說，如果中介公民團體能扮演更積極的促進者角色，其專業能力與參與經驗有助於將複雜資訊轉化成易於解讀，成為公民參與的中介橋樑。

2. 公正客觀的資訊呈現

如何讓政府施政績效報告既公正又客觀地呈現，特別是各部會的自評，N3 建議可參考「消除對婦女一切型式歧視的公約」(CEDAW) 國家報告中的「影子報告」(shadow report)，其內容篇幅 2~3 頁或 3~5 頁，當民間對於政府施政措施有意見時，公民中介團體可以提出其看法，其位階被平等看待，雖然頁數不多，但足以和政府報告相互抗衡。然後透過大眾傳媒正確詳實地傳播資訊，將有助於政府施政績效產生正面的功能 (M1)。

第六章 結論與建議

本章主要係歸納前述各章之研究發現，並進一步提出綜合性討論，作為本研究之結論和主張；繼而再分從立即可行與中長期面向，提出具體可行之政策建議，作為我國後續推動政府績效管理制度變革與創新之參考。

第一節 主要研究發現

本研究透過文獻資料檢閱，分析比較美國、英國、澳洲和芬蘭等先進國家所採政府績效管理制度與創新作法，並邀請各方專家學者、公民團體代表及立法委員，藉由深度訪談和焦點團體座談等方式，針對我國現行政府績效管理制度進行問題診斷，以及就研究團隊所擬變革藍圖之方向和可行性提出建言。

首先，就美國、英國、澳洲和芬蘭等四國家於政府績效管理制度之發展經驗，具有幾項值得觀察之重點：（1）以策略管理思維據以建構新的政府績效管理制度，並運用績效管理制度達成施政目標相互校準以及跨部會政策統合之功能；亦即強調各部會之施政目標須與國家跨部會暨重大施政目標之間具有直接緊密的關聯性；（2）各部會之施政績效目標與指標設定僅聚焦於優先且重大之少數施政目標上，俾以產生策略導向之管理效果；（3）強調績效管理與預算的整合，強化施政成果與預算分配間之結合；亦即政府績效之衡量多以重要施政項目或計畫為核心，並使績效資訊成為計畫與預算調整或中止的重要參考依據，以促預算決策、支出控制與施政成果之間形成更有效的聯結；（4）日益強調政府績效資訊之公開與報告，藉由績效資訊之透明化與公開，以觸發公民關注與參與。

觀諸前述各國於政府績效管理主政機關之職能與權責設計，可以發現，各主要國家的制度安排會因隨政府體制而略有不同，但統合政府績效管理的層級接近最高行政首長，而且多數主導政府預算運作，相當不同於我國的績

效管理和預算分立運行模式。具體言之，美國採三權分立國家，政府績效管理分別由總統指揮的預算管理局(OMB)和隸屬國會之政府課責總署(GAO)負責，雖然 OMB 是聯邦政府績效管理活動運行的主體，但 GAO 定期公布的分析報告仍具有高度的政治影響力；英國屬於內閣制國家，政府績效管理是以內閣首相為重心，英國政府透過「綜合歲出審查」(Comprehensive Spending Review, CSR)將績效管理的架構導入政府財政支出的審查，財政部設置支出小組來落實公共服務協定(PSAs)架構，並透過相關的內閣委員會負責績效追蹤，國家審計總署(NAO)則以支援議會監督來參與績效管理運作；澳洲也傾向內閣制國家，但委由澳洲政府聯合會(COAG)統合推動政府服務報告書，該聯合會包括聯邦、州與地區政府代表，澳洲財政部每年發布綜合預算說明書，亦如美國一樣強調績效與預算相互聯結；芬蘭屬於半總統制國家，總統和內閣分享行政權，但政府績效管理由總理辦公室(PMO)主導。

深入探究前述各國近年於政府績效管理制度之改革作法，應有以下數項可供我國參考：第一，強化策略管理思維於績效管理制度之鑲嵌，透過績效管理制度強化各部會與政府整體施政方向和目標的串接與校準，並使國家跨部會暨重大施政目標與各部會施政目標與計畫，產生直接的扣合與銜接。第二，和過去政府績效管理制度變革相較起來，前述各國政府於近年來之變革走向，愈發強調跨部會施政項目及其績效指標設計和評估，以促使各部會於各自施政重點外，更須對跨部會施政目標之達成共同承擔責任。第三，要求各部會收斂其主要的施政目標，並使績效之追蹤與評估聚焦於部會之重大及優先施政目標，以落實策略導向績效管理思維。第四，促使行政部門更積極面對國會並與國會進行溝通，例如美國要求各部會針對其優先施政目標之擬定須徵詢國會意見，或如澳洲政府要求須將績效成果向國會報告，相關類似作法似乎已成各國近期改革趨勢。第五，儘管各國皆有其職司績效管理之統合機關，但強調部會為績效展現主體，增強對部會施以課責，並須為其績效良窳承擔主要責任之改革方向（如英、美），愈發明顯。第六，具體實踐績效資訊於預算過程之聯結，例如澳洲政府以《綜合預算說明書》之作法，將績效與財務資訊一併彙整其中，使之成為國會預算審議和撥款時之重要參考資訊；又如美、澳、芬等國皆以績效評估結果資訊作為部會和國會決定施政計畫與預算是否持續、調整或中止之決策依據。最後，美國與芬蘭政府運用資

通訊科技使政府績效資訊之公開不僅較容易被民眾取得，也讓民眾更便利瞭解政府施政的成效，亦透過即時、互動和多元的資訊揭露方式，促使政府施政成效得以受到公民監督，進而鼓勵民眾對於政府事務與政策之參與。

其次，於期中報告階段，本研究運用深度訪談法及焦點團體座談法彙集專家學者對於我國現行政府績效管理制度運作之看法與診斷，經綜整分析進而歸納出下列五大面向的問題：

- 一、 政府績效管理制度之運行與學理間存在顯著的落差，包含：不同業務屬性、且機關規模和預算差異性很大，如何適用同一套制度客觀評量其績效之難題；機關施政績效評估及個案施政計畫評核雙軌並行，加上採行 KPI 理念限制績效指標數目之困境；欠缺機關首長的支持和參與導致績效管理活動虛應故事；績效指標的選擇欠缺效度，亦未具有策略導向思維；現行績效管理制度與組織運作關聯性不高；調整績效管理主政機關之必要性，行政院研考會（或未來國家發展委員會）是否需由「評估者」轉型為「輔助者」角色？
- 二、 現行機關施政績效評估及個案施政計畫評核之雙軌並行制是否需要加以整合？或是維持現制？
- 三、 績效資訊與預算過程欠缺有效的聯結，以致於呈現兩套分立運行的制度；績效與預算扣合的理想雖然很好，但在我國政治環境的可行性不高，不過績效資訊仍可思考如何作為施政計畫內部控管及退場機制運作之依據。
- 四、 現行績效管理制度欠缺跨部會的績效評估機制，不僅跨部會績效評估指標與責任權重之研訂有其挑戰性和複雜性，且行政院組織設計中仍欠缺跨部會統合組織之設置；因此，欲突破此一瓶頸的難度偏高。
- 五、 最後，現行績效報告公開與呈現方式難以激勵民眾參與意願，實應有更為開放之作法。

復次，針對我國政府績效管理制度未來變革與創新，本研究進一步提出以下八大關鍵議題：(1)績效管理主政機關（或單位）應由誰來扮演？能否位居有力位置？(2)績效管理架構能否更具策略性？(3)如何爭取政治首長和機

關首長的行動支持？(4)績效管理制度的操作面如何更為落實？(5)績效資訊如何發揮積極的管理作用？(6)預算制度如何更具有策略性和績效性？(7)「機關」和「計畫」評估雙軌制如何相互校準和聯結？以及(8)如何透過績效資訊透明與公開刺激公民大眾對政府績效之關注？

為使本研究之討論與分析更具焦點，故本研究於期末報告階段，繼而將上述議題收攏歸納為「制度面變革」、「績效資訊與預算過程之聯結」和「政府績效資訊公開與透明化」等三大面向，並藉第二階段之深度訪談和焦點團體座談，廣泛與各方專家學者、立法委員、公民團體進行對話討論，受訪和與會專家學者亦對我國政府績效管理制度之變革方向，提出如下諸項建言。

首先，在制度變革面向上，針對策略導向績效管理制度之建立，受訪專家學者們建議，各部會所訂關鍵策略目標應具有社會關聯意義或能反映首長施政理念，且在機關施政績效評估及個案施政計畫評核之雙軌並行制下，院列管之重大施政計畫應與各部會之關鍵策略目標和指標間相互校準和緊密聯結，至於各部會施政績效之關鍵策略目標及指標，則應聚焦於業務成果面向；此外，若欲於行政院院本部及各部會採行策略績效小組之設計，其角色與定位應審慎界定。再者，針對跨部會事務之績效管理與評估，專家學者們建議，是類政策統合與績效管理機制之實施，應由具有制度地位之機關主政，且若是由行政院研考會(或未來國家發展委員會)主其事的話，則應賦予其較其他部會更高之制度位階；又，對於跨部會事務應能明訂主、協辦機關及其分工，俾以共同承擔其績效責任。另於部會施政績效自主管理議題上，專家學者們建議，未來應更加著重各部會於策略規劃與績效評估專業知識與能力之培力，且須搭配內控機制之強化，以及擴展公民和社會團體對政府施政之監督管道。

其次，在績效資訊與預算過程之聯結此一面向，針對如何強化績效制度與預算過程之多元聯結，專家學者們建議我國未來應強化績效審查與預算控制角色的統合功能，並認為此一統合功能應可納入院本部之策略績效小組中，且於實際作法上應聚焦於跨部會與院列管重大政策為主。同時，應精進計畫管理作業，建議一方面針對中程計畫採取先期審議，另一方面推動常態性計畫預算審查機制，俾以促使各部會核實編列預算，並同步思考將部會年度績效報告併同決算書送立法院，作為預算審議時之參考。再者，專家們亦

建議，應強化績效資訊與機關施政計畫之聯結，使績效資訊作為施政計畫內部管控與退場機制之有力依據。

最後，本研究團隊認為績效資訊公開是落實政府績效管理的關鍵所在。在政府績效資訊公開與透明化之面向上，專家學者們建議，政府績效資訊之公開應有統一之報告格式，並依此格式以簡單易懂之行文方式呈現其年度績效，進而於網站向民眾公開。此外，為強化公民團體對於政府施政績效之監督力道，專家們建議可仿效《消除對婦女一切形式歧視之公約》(CEDAW)之國家報告中所採「影子報告」(shadow report)之模式，由公民團體提出有關政府施政表現之「影子報告」，表達民間看法與評價，促使社會大眾得以比較二者內容，藉以督促政府提出公允之績效報告。

第二節 我國政府績效管理制度創新之具體作法

基於上一節之主要研究發現，本研究針對我國政府績效管理制度之變革與創新，廣續依循「制度面變革」、「績效制度與預算過程之聯結」，及「政府績效資訊之公開與透明」三大面向，研提以下具體作法，作為後續政策建議之立論基礎。

一、政府績效管理制度面之變革

根據針對我國政府績效管理制度現況與問題之研析，並參酌先進國家之相關作法，本研究就我國未來於績效管理制度可能之精進方向，緣從「主責機關單位之設計」、「現行雙軌制之維持與調整」，及「績效管理制度效益之強化」等三面向，分別詳述如下：

(一) 主責機關單位之設計

為落實「策略績效管理」之精神，本研究認為，未來政府績效管理制度之推行，應優先推動行政院及其各部會「策略績效小組」之設立，以強化行政機關從事策略規劃與管理之能力。具體而言，未來應於行政院院本部及各部會內部分別設立「策略績效小組」，且其組成為：由機關首長擔任召集人、副首長擔任副召集人，並由規劃/研考單位擔任幕僚單位，另，負有策略規劃、管理和施政執行責任之相關首長為其小組成員。亦即，行政院院本部之策略

績效小組，由行政院院長擔任召集人、副院長為副召集人，行政院研考會(或未來國家發展委員會)負責幕僚作業，行政院秘書長、行政院研考會主委、主計長、不管部會政務委員，及科技政務委員為小組主要成員；在部會層級，則由部會首長擔任召集人，政務次長(或政務副主委)為副召集人，且由其綜合規劃處擔任幕僚單位，主任秘書、綜規單位主管、部會所屬三級機關首長為小組主要成員。

其次，行政院院本部及各部會策略績效小組之主要功能與核心任務，乃在於形塑機關整體願景、擬定策略目標、規劃政策方案、訂定關鍵績效指標，並依據指標進行績效評估和目標考核。此外，必須強調的是，策略績效小組更須能夠確保所訂關鍵績效指標能與所欲達成之策略目標相互扣合、瞄準，且具效度，以落實策略性績效管理之理念和目標。在實際運作上，策略績效小組每年應召開三次會議，於年初研擬、確認(或討論修正)機關願景、策略目標及其相關績效指標，並於年中和年底分別進行績效目標執行成效之考核與追蹤。

復次，在績效管理業務劃分上，本研究亦認為行政院一、二級機關應有其層次性分工。即謂，行政院院本部下之策略績效小組，應主要負責以行政院為整體之施政願景、績效目標與指標之研訂，並職司列管跨部會暨重大施政計畫，俾以掌握策略性之施政重點，並由行政院研考會(或未來國家發展委員會)負責管考和評估；另一方面，屬於各部會依其使命、任務所規劃之核心重點業務，則應由各部會內部之策略績效小組負責其績效目標擬訂和指標評估，並從強化部會自主管理的精神出發，提升各部會之施政績效和計畫評估與課責之角色、能力及功能。惟在此原則下，院和部會間之關鍵策略目標仍須保持相互聯結且相互校準，使各部會績效目標之達成得以進一步朝向整體政府施政願景之實踐。

(二) 現行雙軌制之維持與調整

我國現行政府績效管理制度係採「行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」雙軌並行制，經深度訪談和焦點團體座談等途徑探詢專家學者與相關業務機關對於是否需要針對現行設計有所整合之意見，儘管部分

專家學者指出現行兩套機制於運作之聯結度和鑲嵌性應有待提升，且亦有造成公務人力和資源重複投入之現象，然綜整各方意見，多數仍主張維持現行雙軌制，惟可對兩套制度管理及評估之重點做適度制度調整。換言之，現行雙軌制的發展背景有其獨特性，且這套制度運行經年亦尚稱順暢，因此建議在現制架構下進行修正調整，以強化彼此間的聯結與發揮綜效為目標。

首先，在「行政機關施政績效管理」部分，本研究認為，可由各部會參考美國 **GPRA** 之精神，聚焦於「業務面向」，且側重部會核心業務的策略目標設定和績效評量，至於內部管理面向（如財務面與人力面的指標衡量）則內化為達成機關績效目標之基礎投入概念，不再特別書列面向與個別指標，俾使政府施政績效管理回歸各機關之核心重點業務並朝向其目標之達成。

其次，在「個別施政計畫績效管理」部分，由各部會依據中程施政計畫，分別研擬其重大施政計畫，並納入部會列管項目；惟部會列管之重要施政計畫必須同步納入「機關施政績效管理指標」當中，俾使二者產生高度聯結且相互校準。

復次，如前文所述，強調以部會為績效課責主體之趨勢已漸然成形，又，各部會主管業務所涉專業範疇廣博，行政院研考會恐難對部會績效細節深入瞭解，且三級機關乃政府政策執行和績效展現之主體，故若從業務熟悉度此一層面思考，實有落實部會施政績效自主管理之必要。爰此，本研究主張，上述分屬各部會之「核心重點業務」及部會自行列管「個別施政計畫」之績效成果和表現，應由各部會自行評估，亦即由三、四級機關先行針對績效表現進行初核，繼而由二級機關進行複核，而後將複核結果呈報各部會之「策略績效小組」加以審定，並須定期公布「年度績效報告」。此外，為有效確保部會自主管理之成效，除年度績效報告外，應將由部會首長針對內部稽核要項檢視確認後所簽署之「內部控制聲明書」，併同公布，且強化年度績效報告書之運用和績效資訊之公開揭露。³⁴

換言之，政府績效管理與評估之主責機關，除前述屬跨部會暨重大施政計畫者，由行政院研考會負責追蹤評估外，其餘則回歸部會主體，落實自我

³⁴ 有關年度績效報告書之運用和績效資訊之公開揭露方式，將於後二小節中詳述。

評估組織之精神。在此原則下，行政院研考會(或未來國家發展委員會)除負責前述跨部會暨國家重大發展計畫之績效管考外，應更進一步扮演各部會於績效管理之倡導、諮詢和培力角色，亦即提供各部會綜合規劃或研考人員於績效管理與評估教育訓練、能力培育之輔助性角色，協助各部會進行策略規劃、目標研擬、策略校準、績效評估等工作。

最後，為避免政府績效管理制度流於形式，俾以提升對於國家重大政策議題之回應能力，除前述須能確保關鍵績效指標與機關策略目標間之扣合性與一致性外，本研究認為應參考先進國家之作法，在機關核心任務（需持續關注執行進展與成效者）之外，要求各部會針對其施政計畫，每半年滾動式提報並檢討優先施政策略目標，以使績效管理機制更具策略性和回應性。

（三）績效管理制度效益之強化

為強化我國政府績效管理制度之執行效益，避免管考制度流於形式，本研究參酌前述國外經驗及專家學者於訪談和座談中所提看法進而建議，各部會應針對院列管及部會自行列管之施政計畫評估結果，特別是屬「裁量型計畫」者（如：補助、委辦、社會服務等類計畫），依其「目標合宜性」、「政策目標達成度」，及「計畫效益評估」等三大面向，據以檢討施政計畫是否必須調整、甚至退場，以使機關資源得以有效分配和利用。

二、績效制度與預算過程之多元聯結

雖然在績效導向預算制度的概念下，多數論者期盼政府預算之編列和決策，能與行政機關之績效表現相聯結，以作為一項有效之制度性誘因。然如於文獻檢閱階段所提及，亦有論者提醒，績效和預算決策間的因果關係並非是一單純的線性關係，實有其複雜性；且衡諸目前亦有 OECD 國家開始反思績效預算制度之有效性，亦已證明此二者間之聯結方式需有更細緻之思考。此外，透過深度訪談亦可發現，儘管立法委員於預算審議時，未必直接參考行政院研考會所公布之各部會施政績效報告，但其相關報告內容，卻是立法院預算中心撰寫預算評估報告時之重要分析參考資料，且受預算中心適度將各部會過去年度之關鍵策略目標、績效指標與目標值等資訊，納入預算評估報告，成為立法委員進行預算審議時之重要參考依據。

依此，本研究認為，未來於政府績效資訊與預算決策之聯結方式上，可有以下數端作法：第一，在預算編列之優先順序上，由行政院院本部之策略績效小組，針對跨部會及院列管之重大施政計畫之執行績效優劣，作為下一年度政府預算編列之重要參考依據。第二，精進計畫管理作業，除針對中程施政計畫採取先期審議外，同時推動常態性計畫預算審查機制，俾以促使各部會核實編列相關預算。第三，未來應要求行政部門將前一年度之「年度績效報告」主動提供立法院，一方面作為立法委員預算審議之參考，另一方面亦可作為立法院預算中心撰寫預算評估報告時之重要依據，並凸顯預算中心於政府績效資訊轉化過程中的重要角色。第四，行政院及各部會之「年度績效報告」亦須主動提供審計部，以作為其實施績效審計，及立法院預、決算審議之參考。

三、政府績效資訊之公開與透明

我國現行政府績效資訊之公開方式，係以較為靜態之網頁和文檔形式提供社會大眾點閱參考，與先進國家採取互動式網站之模式間，仍存有其差距。另經由焦點團體座談後亦發現，公民團體對於行政院研考會所公布之政府績效報告甚少關注，明顯發現政府與公民團體間互動的鴻溝。然，基於公民團體對於社會與公共議題之關注能量，同時為因應社會大眾對於實施「部會施政績效自主管理」作法所產生評估監督效果弱化的可能疑慮，本研究認為，政府部門應善用公民團體使其扮演與民眾之間的轉化和中介角色，並強化政府之外部監督功能。基此，本研究茲由「公民團體角色」、「績效資訊揭露方式」，及「績效資訊公開之格式」三面向，提出可行方向之看法。

（一）公民團體角色

經由焦點團體座談後發現，公民團體一方面為了能有效監督政府，當然期望能充分掌握政府之施政績效資訊，另一方面公民團體亦可扮演政府績效資訊轉化與擴散的角色，扮演政府與民眾之間中介與溝通的橋樑。因此，本研究認為，未來各部會可於年度績效報告書公布後，主動將績效報告書提供相關公民團體做參考，繼而由國家發展委員會邀請民間團體於集會討論後，提出相對應之「民間版之政府績效報告評估書」，或謂「影子報告」(shadow

report)，藉以表達民間對於政府施政之關切、監督與課責。

(二) 績效資訊揭露方式

為有效改善當前政府績效報告公布形式過於靜態，且不利於公民監督之限制，本研究認為，政府績效資訊除仍須遵守《政府資訊公開法》之「主動公開」原則和精神外，未來國家發展委員會可設置一「政府施政績效」主題網，並將各部會之年度績效報告、審計部之績效審計報告、民間版之影子報告（shadow reports）並列其中，而各部會則比照此方式，將其三級機關之績效評估報告公開於部會官方網站；如此不僅可提供民眾便利的資訊連結管道，亦可藉由相對應報告併陳之揭露方式，增強對政府績效課責之效果。

第三節 政策建議

藉由國外政府實施績效管理經驗的檢視，並歸納學者專家與公民團體代表對我國績效管理制度改進所提出的意見為基礎，本研究團隊針對我國政府績效管理制度未來的創新，分別依「建構策略導向的績效管理制度」、「強化績效資訊與預算過程的多元聯結」、「深化績效資訊與民主審議的關係」等三大構面，來提出短、中長期具體政策建議，以作為我國政府績效管理制度變革之參考。

壹、建構策略導向的績效管理制度

我國政府績效管理制度的改革是在現行雙軌制的架構下進行調整，來建構策略導向的績效管理制度，並強化「中央行政機關施政績效評估」與「個別施政計畫績效評核」之間的聯結，相關政策具體建議分述如下：

一、短期、立即可行之政策建議

(一) 中央績效管理幕僚機關應聚焦在跨部會暨院列管重大施政計畫之績效評估(主辦機關：行政院研考會)

行政院研考會在績效管理的實施上，應聚焦在跨部會暨重大施政目標與計畫之上，使績效管理能夠發揮政策統合的功能，有效促進行政院與所屬各部會的政策目標與計畫相互校準與銜接，並使跨部會暨重大政策目標與計畫

能夠落實首長施政理念或回應社會高度關注的議題。

(二) 推動部會績效自主管理與課責(主辦機關：行政院研考會、協辦單位：各部會綜合規劃單位)

未來跨部會暨重大施政計畫由行政院研考會負責追蹤評估，其餘計畫則回歸以部會主體的績效自主管理，以落實自我評估組織之精神。各部會在推動部會自主管理時，可將目前實施的「行政機關施政績效管理」，重新聚焦在「業務面向」，且側重部會核心業務的目標設定和績效評量。其次，各部會在「個別施政計畫績效管理」部分，部會依據中程施政計畫，分別研擬重大施政計畫，並納入部會列管項目，而部會列管之重要施政計畫必須同步納入「機關施政績效管理指標」當中，使二者之間產生高度聯結且相互校準。

在績效自我評估的推動，研究團隊建議將各部會之「核心重點業務」及部會自行列管「個別施政計畫」之績效表現，由各部會自行評估，由三、四級機關先行針對績效表現進行初核，再由二級機關進行複核，而後將複核結果呈報各部會之「策略績效小組」加以審定，並定期公布「年度績效報告書」。

(三) 在行政院本部與中央各部會分別設立策略績效小組(主辦機關：行政院研考會、協辦單位：各部會綜合規劃單位)

為促使策略導向的績效管理制度能夠順利推動，未來需設立策略導向績效管理的主責機關與單位。本研究團隊建議應採「任務小組」(task force)型態，分別成立行政院層級與部會層級的「策略績效小組」，以強化行政機關從事策略規劃與管理的能力。行政院本部策略績效小組由行政院院長擔任召集人、副院長為副召集人，行政院祕書長、行政院研考會主委、主計長、不管部會政務委員，以及科技政務委員為小組主要成員，未來行政院研考會負責幕僚作業，為中央政府績效管理主要幕僚機關；各部會的策略績效小組則由部會首長擔任召集人，副首長或政務次長為副召集人，主任秘書、綜規單位主管、部會所屬三級機關首長為小組主要成員，綜合規劃單位為部會績效管理幕僚單位。

至於行政院與各部會策略績效小組在績效管理業務的分工，本研究團隊建議行政院策略績效小組負責行政院整體施政願景、績效目標與指標之研

訂，並職司列管跨部會暨院列管重大施政計畫，以掌握策略性之施政重點，並由行政院研考會(或未來國家發展委員會)負責績效管考與評估；各部會策略績效小組負責部會關鍵策略目標與評估指標之擬訂，除了強化行政院與部會關鍵策略目標之間的聯結之外，也負責推動部會績效自主管理與強化部會績效的課責。

(四) 建立關鍵策略目標的考核與追蹤制度(主辦機關：行政院研考會、協辦單位：各部會綜合規劃單位)

行政院與各部會之關鍵策略目標應建立定期考核與追蹤的制度，本研究團隊建議行政院與各部會之策略績效小組，應每年定期召開三次會議，分別於年初研擬、修正、確認機關願景、策略目標及其相關績效指標，並於年中與年底分別進行績效目標執行成效之考核與追蹤。

(五) 統一律定績效評估架構與報告格式(主辦機關：行政院研考會)

行政院與各部會應每年發布年度績效報告，而各部會之年績效報告與資訊之公開應有一致性之格式，因此行政院研考會應頒布「績效評估架構書」，來統一律定績效評估的實施原則、績效報告格式，以及資訊公開的型式。本研究團隊建議未來績效報告的格式，應至少包含「執行摘要」(executive summary)形式之長摘要，以及政策目標、投入、產出和成本效益評估等重要資訊。

二、中長期政策建議

(一) 建立跨部會績效評估機制(主辦機關：國家發展委員會、協辦單位：各部會綜合規劃單位)

跨部會事務績效評估機制的設計，應先建立部會共同的「跨部會目標」與「具體衡量指標」，再將各部會的中程與年度施政計畫進行聯結，並擇定一機關負責綜合協調，確認主、協辦機關的分工，由各部會分別執行計畫。未來跨部會施政目標與計畫是由行政院研考會(或未來國家發展委員會)來負責績效評估，並向行政院策略績效小組報告預期目標值與實際達成情形。

(二) 行政院研考會(或未來國家發展委員會)提供專業諮詢與培力(主辦機

關：國家發展委員會)

行政院研考會(或未來國家發展委員會)應扮演各部會績效管理之倡導、諮詢和培力角色，亦即提供各部會綜合規劃或研考人員於策略規劃與績效評估的教育訓練，使各部會負責政策規劃與績效管理人員，皆具備策略規劃、目標研擬、策略校準、績效評估的專業能力。主要做法可由行政院研考會(或未來國家發展委員會)負責規劃訓練需求與課程，並考慮與公務人力訓練中心或大學院校進行合作，來提供績效管理的專業諮詢與教育訓練。

(三) 結合「內部控制聲明書」來強化部會自主管理(主辦機關：主計總處、國家發展委員會；協辦單位：各部會綜合規劃單位)

為強化部會首長對部會自主管理的落實，針對部會內部稽核要項檢視確認後，由部會首長簽署「內部控制聲明書」以示負責。未來「內部控制聲明書」可納入與部會治理、風險管理與績效管理相關之年報、績效報告或課責報告，併同年度績效報告來一起發布，據以作為民眾課責之公開文件，以強化部會自主管理的落實。

貳、強化績效資訊與預算過程多元聯結

績效資訊與預算分配過程的聯結在過去受到相當的關注，但績效資訊與預算過程的聯結型式應有更多元的可能，使績效資訊在預算過程中發揮更多元的影響力。基此，本研究團隊遂主張績效資訊與預算過程可以建立多元聯結關係，使績效資訊在預算請求、預算分配、預決算審議、預算執行等階段可以提供更多的決策參考，相關具體政策建議分述如下：

一、短期、立即可行之政策建議

(一) 績效資訊可作為院與部會預算編列之參考(主辦機關：主計總處、協辦機關：行政院研考會)

行政院院本部之策略績效小組應針對跨部會與院列管之重大施政計畫之執行績效優劣，來作為下一年度政府預算編列之重要參考。各部會之策略績效小組則可依部會自行列管的施政計畫實施成效來檢討，作為下年度預算編列之參考。

(二) 各部會年度績效報告應送交立法院與審計部參考(主辦機關：行政院研考會、各部會綜合規劃單位)

行政院與各部會之年度績效報告應併同決算書送交立法院，以作為立法院預、決算審議之參考，另行政院與各部會也應將年度績效報告主動提供給審計部，以作為審計部實施績效審計之參考。

二、中長期政策建議

(一) 績效資訊可作為施政計畫調整與退場之參考(主辦機關：國家發展委員會、協辦機關：主計總處)

行政院與各部會可運用績效資訊，針對目標合宜性、政策目標達成度、及計畫效益評估來檢討施政計畫是否必須調整，甚至退場，使機關資源得以有效分配與利用。未來可進一步將績效資訊導入行政院目前正在推動的「常態性計畫預算審查機制」中，運用績效資訊來檢討執行中的計畫，落實計畫的調整與退場，以減少不經濟的支出。

然而，需特別說明的是，政府施政計畫調整與退場之參考，屬於多元聯結型態的一部分而已，況且此種聯結應用亦非簡單、線性的關係，通常需兼顧多元決策標準綜合研判考量。

(二) 將前年度的績效資訊納入預算書之中，作為立法院預算審議之參考(主辦機關：主計總處、協辦機關：國家發展委員會)

將前年度的績效資訊直接結合至預算書中，不僅使績效資訊與預算編制能建立直接的連結，也讓預算審議可以參酌計畫過去執行績效之良窳來進行預算決策。

參、深化績效資訊與民主審議的關係

政府施政成果的績效資訊應以直接、便利、友善、與多元的方式來公開與呈現，使社會大眾與公民團體可以迅速取得政府施政作為的重要資訊，成為公共政策倡導與政府監督的重要基礎，並落實民主審議的精神。

一、短期、立即可行之政策建議

(一) 績效公開的資訊架構與格式的建立(主辦機關：行政院研考會)

行政院研考會(或未來國家發展委員會)應建立績效資訊公開的資訊架構，並統一資料呈現與傳輸的格式，使各部會得以迅速上傳施政成果的績效資訊，透過單一網路平台來呈現目前政府整體的施政績效。本研究團隊建議行政院研考會(或未來國家發展委員會)未來可設置單一「政府施政績效」主題網，將行政院與各部會之年度績效報告統一公開，使民眾與公民團體可以直接與便利取得其所關切的績效資訊。

(二) 績效資訊的友善與多元呈現(主辦機關：行政院研考會、協辦單位：各部會綜合規劃單位)

行政院研考會(或未來國家發展委員會)與各部會綜合規劃單位應將院與各部會應將每年度發布的績效報告書的資料內容，運用更友善與多元的方式來呈現，透過淺顯易懂的文字，搭配圖表與圖像來呈現施政績效，使民眾更容易閱讀與瞭解政府目前的施政作為與成果。

(三) 促進公民團體在政府績效資訊的轉化、擴散與對話(主辦機關：行政院研考會、協辦單位：各部會綜合規劃單位)

公民團體除了可以扮演政府績效資訊與擴散的角色，因此行政院研考會(或未來國家發展委員會)與各部會綜合規劃單位未來於年度績效報告書公布後，應主動提供績效報告書給政策領域相關的公民團體，或提供績效報告書的下載網址，使公民團體得以知悉並取得政府年度績效報告書。

行政院研考會(或未來國家發展委員會)可以邀請公民團體來集會討論，並請民間團體提出相對應之「民間版之政府績效報告評估書」，或謂「影子報告」(shadow report)，來提出民間團體對於政府施政的看法與評價，並表達民間對政府施政的關切、監督與課責，從而促進績效資訊的民主對話與審議。

二、中長期政策建議

(一) 建構政府績效資訊多元匯集的平台(主辦機關：國家發展委員會、協辦單位：各部會綜合規劃單位)

行政院研考會(或未來國家發展委員會)所設置的「政府施政績效」主題

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

網，可以將各部會之年度績效報告、審計部會績效審計報告、民間版之政府績效報告評估書，並列在此官方網站之中，使政府相關部門、公民團體與民眾可以同時檢視到這些績效資訊的內容。

參考書目

中文文獻

- 古步鋼、曾慶昌，2012，〈澳洲政府績效管理制度與啟思〉，《研考雙月刊》，36（3）：57-71。
- 古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，2012，《澳洲政府績效管理及風險管理考察報告》。臺北：行政院研考會。
- 司徒達賢，2001，《策略管理新論》。台北：智勝文化。
- 江欣容、蔡佩芳，2011，〈先進國家會計統計資訊網路彙報、資料庫管理與資料提供制度〉，公務出國報告資訊網：
<http://report.nat.gov.tw/ReportFront/index.jspx>，檢索日期 2012 年 7 月 8 日。
- 李武育、易文生，2007，〈政府機關施政績效評估之現況與展望〉，《研考雙月刊》，31（2）：3-12。
- 林嘉誠，2004，《政府績效評估》。臺北：行政院研考會。
- 施宗英、陳海雄，2006，〈政府計畫網路化管理機制建置與展望〉，《研考雙月刊》，35（3）：85-102。
- 施能傑，2001，〈建構行政生產力衡量方式之芻議〉，《中國行政》，69 期，頁 15-46。
- 施能傑，2010，《建立行政機關團體績效評比機制之研究》。考試院委託研究報告。
- 研考會，2009，〈行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊〉，行政院研究發展考核委員會：www.rdec.gov.tw/public/Attachment/95411515671.pdf，檢索日期 2012 年 11 月 28 日。
- 胡龍騰，2007，〈公民引領之政府績效管理：初探性模式建構〉，《行政暨政策

- 學報》，44：79-128。
- 胡龍騰，2011，〈我國施政績效資訊運用實務與問題分析〉，《研考雙月刊》，35（3）：10-22。
- 胡龍騰、張國偉（2010）。〈美國績效管理改革作法〉，《研考雙月刊》，34卷3期，頁24-36。
- 胡龍騰、張國偉，2010，〈美國績效管理改革作法〉，《研考雙月刊》，34（3）：24-36。
- 徐仁輝，2004，〈績效評估與績效預算〉，《國家政策季刊》，3（2）：21-36。
- 張四明，2003，《績效衡量與政府預算之研究》，台北市：時英出版社。
- 張四明，2009，〈行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向〉，《研考雙月刊》，33（5）：45-58。
- 張四明，2010，〈政府施政績效評估制度之實證分析〉，《研考雙月刊》，34（3）：12-23。
- 郭昱瑩、謝雨豆，2012，〈施政績效評估制度之前瞻與未來〉，《研考雙月刊》，36卷3期，頁29-42。
- 郭秋慶，2009，〈芬蘭半總統制到議會民主的變遷〉，《台灣國際研究季刊》，5（4）：1-23。
- 陳文瑛，2009，〈芬蘭政府計畫管理制度介述〉，《T&D 飛訊》，78：1-14。
- 陳海雄，2008，〈政府績效管理資訊整合問題之探討〉，《研考雙月刊》，32（2）：90-100。
- 陳敦源，2002，〈績效制度設計的資訊問題〉，《行政暨政策學報》，35：45-69。
- 辜慧瑩、林賢文，2011，〈政府施政計畫管理資訊化之展望〉，《研考雙月刊》，35（3）：150-157。
- 辜慧瑩、陳宗蔚，2012，〈政府計畫管理資訊網新風貌〉，《研考雙月刊》，36（3）：122-133。
- 黃榮源，2007，〈英國「公共服務協議」制度的發展與評估〉，《研考雙月刊》，

31 (2) : 13-25 。

蘇偉業，2009，〈公共部門事前定向績效管理：反思與回應績效衡量與指標設計〉，《公共行政學報》，30：105-130。

英文文獻

AGPC (Australian Government Productivity Commission, AU). 2012. *Report on Government Services 2012*. Retrieved July 30, 2012 from:
http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0018/114912/government-services-2012-volume1.pdf.

Ammons, David N. 1992. "Productivity Barriers in the Public Sector". In Marc Holzer (ed.), *Public Productivity Handbook* (pp.117-128). New York: Marcel Dekker.

Ammons, David N. 1996. *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

APEC. 2007. *APEC Economic Report*. Singapore: The APEC Secretariat.

Behn, Robert D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Behn, Robert D. 2002. The Psychological Barriers to Performance Management: Or Why Isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon? *Public Performance & Management Review*, 26 (1), 5-25.

Behn, Robert D. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures". *Public Administration Review*, 63, 586-606.

Berman, Evan M. 2006. *Productivity in Public and Nonprofit Organizations: Strategies and Techniques*. 2nd ed.. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Bouckaert G. and J. Halligan 2008. *Managing Performance: International Comparisons*. New York, NY: Routledge.

Bouckaert, G. and Peters, B. G. 2002. "Performance Measurement and

- Management". *Public Performance & Management Review*, 25, 359-362.
- Callahan, K. 2004. "Citizen-driven government performance", in M. Holzer and S.-H. Lee (eds.) *Public Productivity Handbook*, New York: Marcel-Dekker, pp. 31-42.
- Callahan, K. 2007. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. New York: Taylor & Francis.
- Callahan, K. and M. Holzer. 1999. "Results-oriented government: Citizen involvement in performance measurement", in A. Halachmi (ed.), *Performance and Quality Measurement in Government: Issues and Experiences*, Burke, VA: Chatelaine Press, pp. 51-64.
- Callahan, Kathe and Kathryn Kloby. 2009. *Moving Toward Outcome-Oriented Performance Measurement Systems*. Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government.
- de Lancer Julnes, Patria, Francies S. Berry, Maria P. Aristigueta and Kaifeng Yang. 2008. *International Handbook of Practice-Based Performance Management*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- DoF (Department of Finance and Deregulation, AU). 2009. *Outcome Statements Policy and Approval Process*. Retrieved July 29, 2012 from: <http://www.finance.gov.au/financial-framework/financial-management-policy-guidance/outcomes-arrangements.html>.
- DoF (Department of Finance and Deregulation, AU). 2010. *Performance Information and Indicators*. Retrieved July 29, 2012 from: <http://www.finance.gov.au/financial-framework/financial-management-policy-guidance/docs/KPI-guidance.pdf>.
- DoF (Department of Finance and Deregulation, AU). 2012. *Finance and Deregulation Portfolio Budget Statements 2012-13*. Retrieved July 29, 2012 from: <http://www.finance.gov.au/publications/portfolio-budget-statements/12-13/d>

ocs/2012-13_Finance_PBS_Full_01.

Freeman, Christopher. 1987. *Technology Policy and Economic Performance: Lessons From Japan*. Pinter Publishers, London.

GAO .2012. *Managing for Results: A Guide for Using the GPRA Modernization Act to Help Inform Congressional Decision Making*. Retrieved June 18, 2012, from: <http://www.gao.gov/assets/600/591649.pdf>.

Grizzle, G. A. 2002. "Performance Measurement and Dysfunction". *Public Performance & Management Review*, 25, 363-369.

Hatry, Harry P. 2002. "Performance Measurement". *Public Performance & Management Review*, 25, 352-358.

Hatry, Harry P. 2006. *Performance Measurement: Getting Results*. 2nd ed. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

HM Treasury. 2001. *Choosing The Right FABRIC:A Framework for Performance Information* . Retrieved July 29, 2012 from: http://archive.treasury.gov.uk/performance_info/fabric.pdf.

HM Treasury. 2007. *Meeting the aspirations of the British people*. Retrieved July 29, 2012 from: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_complereport_1546.pdf.

HM Treasury. 2010a. Spending Review 2010. Retrieved Jan 28, 2013 from: http://cdn.hm-treasury.gov.uk/sr2010_complereport.pdf.

HM Treasury. 2010b. Europe 2020: UK draft National Reform Programme 2010. Retrieved Jan 28, 2013 from: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/europe_2020_uk_draft_national_reform_programme2010_22112010.pdf.

HM Treasury. 2011. Managing Taxpayers' Money Wisely: Commitment to Action. Retrieved Jan 28, 2013 from: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/managing_taxpayers_money_wisely.pdf.

Kamensky, J. M. 2011. GPRA Modernization Act of 2010 explained. Retrieved

June 18, 2012, from:

<http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/GPRA%20Modernization%20Act%20of%202010.pdf>.

- Kaplan, Robert S. and David P. Norton. 1996. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert S. and David P. Norton. 2001. *The Strategy-Focused Organization*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Kaplan, Robert S. and David P. Norton. 2004. *Strategic Maps*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Miller, G. J. 1991. *Government Financial Management Theory*. New York, NY: Marcel Dekker.
- Moynihan, Donald P. 2008. *The Dynamics of Performance Management*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- NAO (National Audit Office, UK). 2010. *Taking the Measure of Government Performance*. Retrieved July 29, 2012 from: http://www.nao.org.uk/publications/1011/government_performance.aspx.
- Noman, Z. 2008. Performance Budgeting in the United Kingdom *OECD Journal on Budgeting*, 8 (1), 1-16.
- OECD. 1997. In Search of Results: Performance Management Practices. Paris: OECD.
- OECD. 2002. *Outcome-Focused Management in the United Kingdom*. Retrieved July 29, 2012 from: <http://www.oecd.org/dataoecd/62/59/43513955.pdf> .
- OECD. 2008. *Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms*. Retrieved January 31, 2012 from: <http://www.oecd.org/dataoecd/21/14/42188165.pdf>.
- OECD. 2011a. *Government at a Glance*. Paris: OECD.

- OECD. 2011b. *7th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results*. Retrieved January 31, 2012 from:
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/63/49198044.pdf>.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- PMO (Prime Minister's Office, Finland). 2007. *Programme Management within the Finnish Government*. Retrieved July 8, 2012 from:
<http://vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/en.jsp?oid=200194>.
- Poister, Theodore H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schick, A. 1990. "Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries". *Public Administration Review*, 50: 26-34.
- Smith, Peter. 1995. "Outcome-Related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector". In Jacky Holloway et al.. (eds.) *Performance Measurement and Evaluation* (pp. 192-216). Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- The Urban Institute. 2003. *Key Steps in Outcome Management*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Yang, K. 2007. "Making Performance Measurement Relevant: Informing and Involving Stakeholders in Performance Measurement". In P. Julnes, F. Berry, M. Aristigueta, & K. Yang (Eds.), *International Handbook of Practice-based Performance Measurement*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yang, K., and Callahan, K. (2005). Assessing Citizen Involvement Efforts by Local Governments. *Public Performance and Management Review*, 29(2), 191-216.

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

《附錄一》訪談提綱

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

委託單位：行政院研究發展考核委員會

執行單位：國立臺北大學公共行政暨政策學系

深度訪談提綱（政府部門）

- 一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分，若從制度設計和運作方式來看，以您的觀察與瞭解，您對我國現行政府績效管理制度之評價為何？您認為現行制度存在哪些的限制與問題？
- 二、在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？
- 三、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？
- 四、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i.e., 是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？

五、為促使更多民眾瞭解政府的運作現況和施政表現，並提升對於政府部門之課責，您認為行政機關可採取哪些具體作法來增強政府績效資訊的透明度，績效資訊取得之便利性及可讀性？

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

委託單位：行政院研究發展考核委員會

執行單位：國立臺北大學公共行政暨政策學系

深度訪談提綱（立法委員、主計或審計機關）

- 一、我國現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分；在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？
- 二、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？
- 三、就您的經驗與觀察，立法委員審查行政機關預算時，是否會參考該機關以前年度之績效表現，據以調整其預算額度？為什麼呢？
- 四、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i.e., 是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？
- 五、最後，對於現行政府績效管理制度，您尚有哪些改善建議？

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

委託單位：行政院研究發展考核委員會

執行單位：國立臺北大學公共行政暨政策學系

深度訪談提綱（專家學者）

- 一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分，若從制度設計和運作方式來看，以您的觀察與瞭解，您對我國現行政府績效管理制度之評價為何？您認為現行制度存在哪些的限制與問題？
- 二、在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？
- 三、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？
- 四、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i.e., 是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？
- 五、為促使更多民眾瞭解政府的運作現況和施政表現，並提升對於政府部門之課責，您認為行政機關可採取哪些具體作法來增強政府績效資訊的透

明度，績效資訊取得之便利性及可讀性？

六、最後，對於目前政府績效管理制度，您尚有哪些具體建議？

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

《附錄二》深度訪談記錄

訪談記錄

時間：民國101年4月5日下午14:00~16:00

地點：研考會管考處

受訪者：A1a、A1b

訪談者：張四明、施能傑、鄭惠文、王瑞峯

一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分，若從制度設計和運作方式來看，以您的觀察與瞭解，您對我國現行政府績效管理制度之評價為何？您認為現行制度存在哪些的限制與問題？

A1a：從民間企業的立場來看平衡計分卡的應用，比較沒有問題的，只要經過市場檢驗，做不好就會倒閉，會有生存的問題，所以企業會認真的做。政府機關和企業的本質不同，政府不會倒閉，機關施政績效目標與衡量指標較難要求設得具挑戰性。

機關施政績效評估，當然希望能夠據以課責，不過課責不是最終目的，最終目的在提升施政績效。課責涉及績效目標與衡量指標該如何訂的問題，如果由各個部會承辦同仁自己來訂，可能欠缺挑戰性。根據過去的經驗，採用分數制時，分數幾乎都是90分以上，不具精進空間，所以後來才改成燈號制，希望透過自己與自己比，來不斷提升施政績效。又為彰顯綠燈係指績效表現優良，綠燈標準予以提升，除需要達到目標值外，還要超越過去，並要有成果面的表現。

機關施政績效評估由於缺乏年度執行期間的追蹤檢查機制，以致反饋修正計畫的效果不如個別計畫的管考。機關施政績效管理需要各機關同仁尤其是高階長官認同，做好自主管理，績效好不好，最後會反映在民眾主觀的感

受上。

到底部會裡績效評估有沒有做得好的？當然有。以研考會為例，做單位績效評估時，首長和副首長都很注重績效目標和指標該如何訂。如果按績效管理邏輯進行，其實對提昇機關績效是有幫助的。

二、在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政，績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

A1a：關於是否維持現行雙軌或者在兩者間予以取捨，若從平衡計分卡的概念來看，整體機關的績效目標和衡量指標應該和後面的個案計畫扣合，但目前政府這套制度尚未達到。如果要合而為一，這兩部分要能緊密扣合才有意義，否則就分別做，並進一步探討應如何強化。

問：如果能扣合，您認為主要難題何在？

A1a：依照學理來說，機關的策略性績效目標與其衡量指標訂定後，後面的計畫應就如何達成前面的績效目標和指標來規劃擬訂。但目前各個部會訂定策略性績效目標與其衡量指標後，年度個案計畫似乎很少能緊密結合，彼此有分軌進行之現象。

問：就理論而言，進行施政計畫的作業時，必須根據機關願景，然後以策略性目標，進一步研擬這些計畫，這樣才能扣緊彼此。您認為涉入部會計畫作業的重要關係人不清楚、不瞭解、還是排斥、或者實務很難這麼做？也許他們認知要這麼做，但實務上遇到很大的其他因素干擾，使得沒辦法這麼做？

A1a：這是歷史原因，個別計畫評核作業大概是從民國59年開始，機關的績效評估則是從90年開始。兩者相較之下，個案計畫評核已實施幾十年，成熟度比較高。至於機關績效評估，是參考美國GPRA的作法，美國也沒有扣合整體機關績效與個別計畫績效，要想扣合，也不容易。

問：請說明當時研考會發展績效管理雙軌制的背景？

A1a：我國績效管理的發展可溯及民國40年的考成辦法，考成項目不斷

演變，至民國75年分為四大類，14項指標，四大類包含政策執行、行政效率、人事管理與預算執行，14項指標並訂有明確的評量標準，用百分數計算，算出成績研提報告後陳報院長，民國81年，院長要求重新檢討考成制度。直到民國90年，才引進美國的績效管理制度，引進時未將機關績效評估與個案計畫評核兩者結合，形成目前績效評估的雙軌運作模式。

A1b：補充一下，民國80幾年時，考成是以計畫為主體，如果指標型計畫達到一定階段就算好，但是民國90年林前主委覺得用大項計畫衡量並非合適，而且美國也正推動績效管理制度，於是引進。引進後，發現各機關訂的指標與部會個案計畫是一致的，例如內政部有40個指標，從這些指標可找出40個計畫與目標，兩軌制度居然都很相似。回歸研考會那時推動績效管理的理念，應該由上而下，即針對總統政見、重大行政施政計畫而擬訂目標、指標和相關計畫，結果是背道而馳，反而是由下而上。所以run兩、三年後就開始調整，應先由目標、指標，然後再開始有計畫，但是現在的問題是，兩者有關聯但相關性不高，因而遭受質疑。

追究績效管理做不好的原因，主要是首長並非重視。總統就職之後，隔年訂四年中程計畫，希望能引導未來方向與重點，但各部會訂時並非用心，訂一些比較容易達到的績效目標和指標。當這部分失焦或沒抓重點，後面四個年度，根本很難處理。

問：首長認同該這麼做嗎？如果認同，但計畫可能趕不上變化，其環節問題何在？如果進行創新和變革，是否能給予初步的看法或建議？

A1a：我記得行政院曾經在民國98年辦過機關首長策略營，以爭取首長們支持。院長、各部會首長都能給予支持，績效管理才能做好；如果他們交付下屬辦理，不予關注，失敗機率就很大。美國也碰到相同的問題，因此想請教研究團隊，GPRA 1993制定之後，2010年曾經修正過，是如何修正的？2010年執行至今，到底有沒有改善？美國似乎將一年評估一次，改成每季提出進度報告。若真如此，可能會有一些回饋的效果；否則一年之後再評，回饋的效用不大。

談到部分先進內閣制國家的績效管理，部長交付一個任務給agency或執行單位，要達到什麼目的，主要是依據agreement，年度結束後就評定你的績

效，然後給予獎金，彼此關聯性扣得很緊，這樣比較有意義。針對整個部會做績效管理並不容易，因此有論點認為，評定部會績效，透過選舉交給人民決定就可以。

三、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

A1b：我有個想法，如果未來四年推動黃金十年策略，院列管計畫能納入，或許可引導各部會的施政方向，往下推動。

問：院列管計畫是否會涉及跨部會？

A1a：不會，都是單一部會，不會有跨部會執行的計畫。所以從行政院來看，少了一層跨部會的計畫。

問：部會用的指標是總統的指標嗎？

A1b：不是。假如中程計畫審得好，院長施政主軸中納入幸福指數，接著要求各部會訂定指標，但問題是幸福指數並非一個部會就能處理，因此部會便會訂一個自己努力就能達到的指標，可能有關連但相關性不高，這樣不免與民眾期望產生落差。

A1a：例如以前總統所談的633，所有部會找不到與633對應的指標，因為都是跨部會指標，並非一個部會做得好，指標就會好。

A1b：曾經有個跨部會案例，有些機關執行好，但有些機關執行落後，而研考會是看整體，執行好機關沒敘獎反而被拖累，隔年提報計畫時修正，要求分開。

A1a：去年1,500個案計畫裡，大約100個是院列管。只要是跨部會的方案，一般不會列到個案計畫，例如廉正建設方案。

問：既然院列管計畫選的是部會個別計畫，程序上是否可能跨部會方案搭配總統政見，變成計畫導向的績效管理？

A1a：其實現在所有的個案計畫都叫project，不是program。美國program如何管理，我們也想進一步瞭解。目前個案計畫完全是project嗎？好像有一

些也類似美國的program，例如補助型計畫。所以，請研究團隊幫我們釐清，program與project如何界定，以後該如何管理比較合適。

問：你們說的方案就是project？

A1a：不，是program，例如行政院促進就業方案

問：研考會可能將各部會從program based大方案中釐出嗎？例如促進就業方案。

A1a：如果由研考會來主導，蠻困難的，通常是靠政務委員，或是院長，比如透過行政院治安會報，或是透過廉正、反毒、食品安全等任務型會報來監督。

A1b：此外要看方案的內涵，如果工作很分散但很重要，就會拉到院的層級。如果沒有，就是單一部會處理。

問：以前民進黨時期是由政務委員handle，包括在「挑戰2008」，但2008之後呢？

A1b：現在是各個部會自行檢討，然後由研考會或經建會追蹤管制。

問：如果維持雙軌，如何強化其連結？

A1a：如何做好連結，可能要逐步來，分階段進行。美國GPRA和PART如何連結？PART和program又如何連結？我們沒有這方面的資訊。

A1b：那時指標訂得不好，一個指標對應一個計畫，所以指標相當多。但後來研考會希望是整合性指標，會有很多計畫出來才能達到這個指標的成果。換句話說，指標訂出來後，後續可以據以規劃或修正個案計畫，呼應要達成的指標，這個是比較缺乏的。

A1a：另外，請研究團隊協助瞭解，美國GPRA有無要求各部會訂策略性績效目標要依平衡計分卡四個面向來訂？又總統管理議程（PMA）的共同性目標，與各機關所訂策略績效目標是否有重複現象？

四、為促使更多民眾瞭解政府的運作現況和施政表現，並提升對於政府部門之課責，您認為行政機關可採取哪些具體作法來增強政府績效資訊的透明度，績效資訊取得之便利性及可讀性？

A1a：資訊公開部分，個人覺得資訊公開很好，機關績效評估與個案計畫評核結果在GPMnet已有公布，也規劃進一步採用儀表板方式公開，以增加可讀性與便利性，惟國防機敏性資訊不宜公開。

問：請說明GPMnet2.0的開發進度和功能為何？

A1b：進度三分之二，儀表板納入剛開發的系統，但還沒有完成，除此也希望可以蒐集外部資訊。另外，開發過程中，也請研究團隊協助思考，民眾查一個計畫時，如何用最便利的方式查到相關的內容。

問：請說明資訊公開的揭露和形式？不足或困境？

A1a：目前GPMnet2.0將機關整個施政計畫，從國發計畫到個案計畫之規劃、執行、評核等資訊納入資訊系統中。整體來看，如果整個機關績效評估或個案計畫評核不做，依系統來看是不可能的。至於未來如何結合兩者，或者兩軌並行，績效評估如何改進，請研究團隊提供意見。

未來如何對施政有幫助，牽涉到這個系統可能需要納入預算、全國的人口資料，包括年齡、教育、人口特質，以及地理資訊系統、各縣市人員配置、工商業產值等，如此才能提供有意義的數據。光靠目前個案計畫和施政計畫績效評估的資料，對決策貢獻度是有限的。

問：現在主計總處的個案計畫和實際預算有配合嗎？

A1a：本來就沒有。

A1b：補充一下，剛提到儀表板，目前設計有三個對象，決策主管、同仁、民眾。初步構想是，和作業計畫比較，顯示其計畫進度。我不知道其他國家，對於績效呈現的進度控管如何，儀表板設計是用什麼方式處理，但我們目前正開發中，至少希望讓民眾瞭解目前施政或計畫的走向或狀況如何。

問：剛提的施政計畫、作業計畫、個案計畫，請問相對於實務上的區別？

A1a：依照國外定義，program是由好幾個project所集合的，但台灣將program翻譯成方案。機關的施政計畫可分為中程的、年度的。個案計畫（project）又可分為中長程、年度的。年度的個案計畫部分來自於中長程個案計畫，另外就是當年度執行完就結束者，合併兩者即某機關年度個案計畫。

作業計畫 (action plan, operation plan) 是針對年度個案計畫，進一步擬訂的細部計畫，並據以執行與追蹤管制。

訪談記錄

時間：民國 101 年 6 月 4 日下午 2:30~3:30

地點：內政部

受訪者：A2a

訪談者：鄭惠文、王瑞峯

一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分，若從制度設計和運作方式來看，以您的觀察與瞭解，您對我國現行政府績效管理制度之評價為何？您認為現行制度存在哪些的限制與問題？

組織評估是否做得好，每個人有不同的評價。基本上，組織評估達到一定的功效，但是否做得完美，這部分是需要討論的。例如人數管控和學習時數是否能反映人力資源的配置？資本預算執行率是否能反映財務資源的運用？以內政部為例，我們部裡有很多工程，例如土地取得、環評、水保等有時候需要一段時間的處理，但以特別預算而言，又有三年預算執行率的限制，負責這項指標的會計處就必須概括承受評估的結果。這樣，它是不是一個很好的指標？可能必須加以省思。因此，「指標代表性」顯得很重要，也帶來不少的挑戰。

問：請說明內政部績效管理的運作流程？

關於施政計畫如何訂定指標的過程，依目前的計畫體系，機關有所謂的「四年中程計畫」及「年度施政計畫」。原則上，當中程計畫訂定之後，則年度施政計畫則會遵循研考會的規定和格式，屬於共通性的部分，比如願景是由研考單位負責草擬；但如果是個別的目標，我們會請業務單位就社會福利、國土規劃、消防救災、警政治安、民主人權、人口政策等六大施政面向提供，再由研考單位根據前三年績效，評估指標是否具有挑戰性和可行性，

然後進行初稿的彙整。

尤其在整併部分，由於研考會規定最多有14個關鍵績效指標，內政部很大而難免受限，有些小指標就會被犧牲，例如役政可能不在此範圍內。難道役政改革不重要嗎？但是會比現在要做的社會福利、國土規劃或警政治安重要嗎？這就需要討論。所以，秘書室會先做前置作業，當有一些腹案後，再進一步開會討論，並依次長的指示做修正。之後再呈報研考會審理，審後內政部也會再予以修正或調整。

問：你認為現行制度存在哪些的限制與問題？

問題不在於制度，而是執行面。比方說指標適合與否，依研考會的規定，內政部必須組 A team 和 B team 來討論，由政務次長邀請主管參加並主持會議，討論指標是否具有代表性。

例如今年與去年的施政重點是否有改變，如果有改變，新的重點是否已經納入進來。萬一遇到業務單位挑軟柿子吃時，研考單位會建議這個指標可能不具有代表性或挑戰性不足，長官也會與主管討論是否應該予以調整。譬如過去火災發生數的減少，必須訂一個指標，而今年開會認為可以另外提二氧化碳的死亡率，將這兩個指標成為一個複合的指標，並非是以後者取代前者。

不過，指標選取並不容易，如果挑戰性高，相對地，也可能會影響目標的達成程度。因此，「落實討論」和「長官的重視」兩者是不可或缺的。我們希望訂出的指標是一個能努力之目標，否則我們所做管考工作是浪費時間的。

問：如果建議研考會放寬 KPI 限制呢？

在兩、三年前，KPI 數是沒有限制的，當時內政部有三、四十個指標。其實，設一個數量限制也不錯，因為在這種制度之下，會強制機關去思考和討論，甚至做跨部門的融合，決定較具有關鍵性的複合指標。既然是關鍵性指標，就不應該是全部。我認為，如果機關重視，就會具有一些效果，只是有些機關覺得績效管理是形式，獎勵額度很低，拿到綠燈也只是記一支嘉獎，相較於辦個活動可能就可以記一個功，誘因並不高。因此問題在於，到底有

什麼誘因，可以讓各部會去重視這件事？

問：內政部不是施行團體績效評比嗎？

是的，內政部確實有團體績效評比，或許是秘書室做年終考績這件事，導致業務單位配合度比較高，提出指標時也相對謹慎。

內政部目前所選出的指標是經過討論過程，具有意義與挑戰性的指標，經過一定的作業過程，單位績效評核和個別單位的年終考績是扣合的。秘書室屆時評比出來的成績，可做為人事處核給考績比例的依據（沒有團體績效獎金也沒有記功嘉獎，但會影響單位考列甲等的比例）。

嚴格說來，行政院對部的施政績效評估和個別單位的年終考績並不算完全有連結。例如有些單位會用部的指標，做為年終團體績效評比的指標，可是這兩者並非有必然性與連結性，就像之前所說的，由於KPI數量的限制，有些小指標並不會被列入部的關鍵指標，在年度施政計畫沒有業務指標被列入的單位或機關，在年終考核時仍然要有二到三個指標。

二、在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩者層次不同，不應混為一談。「中央行政機關施政績效評估」攸關組織績效評估，不光是計畫而已，攸關人事、資源等管理。另外，「個別施政計畫績效評核」分為年度計畫與中長程計畫，如果是工程或公共建設類都是由經建會負責管考，社會發展類則是研考會負責，兩者的作法並不一致。

事實上，我認為「個別施政計畫績效評核」還是很重要的，只是目前所做的比較偏向 output 評估，計畫評估要看指標訂得好不好，我覺得比較欠缺的是「屆期評估」，也就是在下一段計畫開始前，對前期計畫的評估。通常為了進行概算下，在前兩年就開始進行下期計畫提報，所以第一期做完時，第二期又已經開始了，第一期到底有沒有效果，這部分的評核是有待加強的。

三、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

我覺得很難做，因為要考慮權重佔幾分之幾，實在無法客觀計算。這也就是為什麼在績效會有個白燈，代表績效不明的原因，即不可抗力。如果施政計畫要做一個跨部會的整合與協同，應該先清楚其意義何在？施政主軸或總統政見，很多是由三、四個部會提出，所以一定會找幾個 KPI 指標，在政策設計上或擬 KPI 時要有代表性。不過，幾個 KPI 與施政主軸要達到的目標還是會有落差，但這又是由誰來負責？況且這些部會都是平行的，是勞委會或是經濟部呢？由誰列管呢？會不會有一竿子打翻一船人的可能性呢？總有些做得好，有些做得不好。以治安面向為例，做治安並非只有內政部，還有法務部等等。換句話說，沒有權重也就無法列管。

問：研考會規定的14個指標不是屬於整合型甚至是跨部會嗎？

內政部的業務單位這麼多，我們要歸類是屬於社會福利或國土規劃等面向，而牽涉到別的部會時，仍然會以內政部的主要工作來思考。比如說警政治安，當然還是會牽涉到別的部會，例如經濟、海巡業務及法務部，如洗錢防制等等。而內政部是用企業界對於防治犯罪的滿意度調查來做指標，這是一個一翻兩瞪眼的結果，即使因為特定事件或其他部會的因素，達不到我們的指標值，內政部還是要概括承受其結果。

問：如果設置一個績效委員會，專門做跨部會的整合會有助益嗎？

研考會本來就已經在審理，而且也有找專家學者與一個團隊去處理，所以和新設的有什麼差別嗎？還是說成員要改變？因為沒有看到具體的規劃，其實很難判斷。如果照如您所說的，採西方那一套作法，黃金十年的幕僚就是了，況且內容也不是發展一個策略，難道要重頭再來一次討論嗎？如果內容相同，只是名詞與實體的差別罷了。

四、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i.e., 是否能以及如何促使各機關之績

效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？

「誘因」是很重要的。如果績效本身沒有與預算連結在一起，兩者是平行的，在缺乏誘因的情形下，業務單位可以選很安全的指標，只要不是紅燈或丙等就不會被懲處。以現行制度來說，是一個憑良心的事業，因為沒有誘因，與預算連結可能是一個誘因。我很同意對於施政表現良好的單位給予預算的支持，但施政表現良好絕對不是只有預算執行率。

目前預算的編列都是以上一年度的預算為基礎來增刪，與其以上一個年度的預算來分配，還不如以未來施政的重點來看預算，也就是往後看而不是往前看，但要有制度上的配合。舉例來說，所屬單位有的認真，提出的指標比較有挑戰性，但也有一些單位提的可能比較消極性。假如指標訂得太難，可能過猶不及，達不到績效；如果訂得簡單，卻又造成不公平，在這樣的情形下，如何達到很好的考績或得到好的獎懲？要以這樣的結果來決定預算的分配，是否合理？

因此，績效管理一定要對程序有所了解。老實說，如果績效管理做得好，可以給予一定的預算增刪百分比來做誘因，但前提是績效管理制度要能反應業務的重要性及執行力。

五、為促使更多民眾瞭解政府的運作現況和施政表現，並提升對於政府部門之課責，您認為行政機關可採取哪些具體作法來增強政府績效資訊的透明度，績效資訊取得之便利性及可讀性？

其實現在政府施政績效評估報告依規定是要上網公告，不過可能會主動去看的民眾不是太多，機關會把政策評估的結果供大家查詢，但對民眾而言，政府提供哪些服務可能是他們更想了解的，也就是所謂的「政策行銷」，而不是只看重政策評估的結果。就個人猜想，對政府績效有興趣的多半是公共管理領域的人或NGO。目前政府網站上提供的施政績效資訊，可能與實際上所做的有落差，可能只是片斷的output或統計數據，而無法說明數據所代表的意義。

如果要採美國那套的儀表板，應該是做讓人民感興趣的東西。當然這個部份是可以做，而且執政者也希望民眾能了解我們有在做事。因此怎麼做得

讓人民有興趣，應該要有挑戰性，包括議題要與人民有關、有趣，還要有圖像化，而且要主動定期或不定期發布資訊。如果定期發布，民調掉到 15% 要公布嗎？這些都是必須考量的。所以，我們還是得要回歸到做這件事情的目的是什麼和訴求對象是誰，是施政績效的宣揚？還是提供一般民眾資訊？政府確實有改進的空間，是可以加強的，用比較淺顯的方式讓民眾瞭解。只是如何做得有聲有色，是非常有挑戰性的。

訪談記錄

時間：民國 101 年 6 月 6 日下午 4:00~4:40

地點：交通部

受訪者：A3a

訪談者：胡龍騰、王瑞傘、胡湘偉

一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分，若從制度設計和運作方式來看，以您的觀察與瞭解，您對我國現行政府績效管理制度之評價為何？您認為現行制度存在哪些的限制與問題？

以 program-based 來實施重大計畫評估，並以 agency-based 衡量機關績效，在想法上是合理的，但問題在於中央行政機關施政績效是由研考會負責，其困難在於如何評估各個機關？由於研考會對多部會的評估的能力（competence）與專業（know-how）有所不足，因此只能委由各機關自行訂立一套評估指標。其實，研考會很難明瞭這些指標是不是過於保守，或者指標是否具有意義，甚至有沒有必要透過行政院層次要求每個部會訂立績效指標？這些都是值得檢討的。反而，由各部會針對所屬三級機關來做績效評估，或許是比較合理的。若重新思考績效評估之目的，應該是促使各機關將事情做得越來越好。換句話說，行政機關的部次長應對部會績效管控提供訓練的方法，讓他們來推動績效管控，可能比研考會直接進行績效管控來得務實一些。

至於個別施政績效計畫的評估，其問題在於執行。每個重大施政計畫通常需要三、五年的執行，並耗費幾十億、上百億的預算，因此課責的關鍵即有些計畫能否停止執行？績效評估通常是要求把事情做對，但更重要的是做對事（do the right thing）。施政計畫績效評核要找比較懂的，不只專家學者，也應包含真正具有專業與行政經驗的人，如此才能落實評估而不是虛應故事。政府投入相當多的人力與資源於績效評估，好比研考會、主計處、監察

院、審計部也是在做，但究竟提升多少績效？

問：以您的觀點，認為行政院研考會不必做agency-based績效評估，而是提供教育訓練給各部會的研考人員，使其有能力做這件事？

施政績效真正的落實是在三級機關，因此真正要評估是三級機關，因此如何協助二級檢關評估三級機關是比較重要的。

二、在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

如之前所說的，以 program-based來實施重大計畫評估，並以agency-based衡量機關績效，在想法上是合理的，但是重點是執行，用什麼指標評估及誰去評估才是困難的。

三、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

要先有right organization design，才有right evaluation mechanism。政府跨部會的協調常常沒有做好，這次組改也沒有針對這個問題來設計橫向組織，例如觀光事項的推展，農業、文化觀光都是跨部會的協力事項，是不是有個跨部會的任務編組？跨部會事務任務編組的負責人是否有被賦權（empower），可以對各部會參與成員實施績效評估？個人認為，組織設計需先有跨部會組織的出現，才能實施績效評估。但就目前的現狀而言，存在著相當的困難。

問：換句話說，在組改的方案中，特別置入政策統合機關的想法？

當初的想法是，所有的委員會稱為政策統合機關。例如原住民委員會，理論上各部會都有原住民問題，因此與原住民有關可能散在各部會去做政策性的決定和討論，然後交給各部會去執行；然而，現在的委員會並不是政策統合機關，還從事政策執行的工作，反而變成是推事的機關。組改的idea是

好的，但實際上有些落差。

問：是否能依照各部會主責與協辦的形式來訂定指標？

把指標訂定好，基本上公務員都會做到，但公務績效的投入指標比較好訂，後面的output、outcome反倒是難訂。

四、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i.e., 是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？

理論上，主計處、人事行政局，以及研考會要結合才有意義。問題的關鍵，在於每一個施政計畫是否有退場機制？例如研考會實施的施政績效評估，當績效評估不行，如果可以將計畫終止，這樣的績效評估才有意義，但目前研考會沒辦法做到。因此績效評估的關鍵，在於重大施政計畫有沒有退場機制，例如五年計畫，後二年發現不好了，能不能將計畫終止？由於行政統系有其惰性，常延續一些計畫，實質內容卻沒有太大的差別，因此績效評估應將重點置於重大計畫的評估。

問：您認為預算與績效扣合的可行性如何？

理想是好的，但績效與預算扣合的可行性不高，具有高度政治性。由於涉及權力相互競逐，理性層面很低，因此績效與預算的連結相當不易。

五、為促使更多民眾瞭解政府的運作現況和施政表現，並提升對於政府部門之課責，您認為行政機關可採取哪些具體作法來增強政府績效資訊的透明度，績效資訊取得之便利性及可讀性？

現在資訊公開法規定，人民有權知道。績效資訊公開是應該的，而且也該往這方向來推動。行政機關不會主動做這種事情，因會受到掣肘愈大，權力發揮空間也變少了。但若從政府績效改善的角度來看，open government是非常重要的，因為透過內部系統，如研考會或什麼單位來做，施政績效評估會有很多盲點。理想上，各部會的預算與執行事項，應該很清楚且很

容易讓民眾取得與閱讀。將績效資訊公布在網站上，民眾也可評估政府的施政作為。

問：除了預算外，您認為還可以主動公開什麼？

很多資訊本來就應該公開，譬如政府內部的公文報告，理論上都應儘量公開。

訪談記錄

時間：民國101年6月14日下午2:00~3:00

地點：經濟部

受訪者：A4a、A4b

訪談者：施能傑、鄭惠文

一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分，若從制度設計和運作方式來看，以您的觀察與瞭解，您對我國現行政府績效管理制度之評價為何？您認為現行制度存在哪些的限制與問題？

A4b：績效管理係就投入、過程、產出辦理評估作業，「中央行政機關施政績效評估」強調投入和產出，「個別施政計畫績效評核」包含過程和產出。不管從整體機關或是個別計畫的執行，目前雙軌制運作是蠻順暢的，只是會有一些作業面的問題尚待克服。譬如施政績效評估時，由於研考會不需要太多KPI而限制項數，有些個別單位的績效指標就無法被納入機關整體內考量。或許所屬單位覺得重要，但就經濟部整體來衡量，只能就研考會規定的重點面向進行施政計畫績效評估指標之篩選。

在施政計畫評核方面，現在是按行政院所屬各機關評核作業要點或是院管制計畫的評核格式，訂定一個統一標準來做施政計畫評核。但就經濟部所屬單位而言，施政計畫有不同類型和屬性，包括公共建設、經濟發展、社會發展等，因此當以統一標準評核時，對於某些計畫並非客觀。部分計畫涉及人民權益、土地徵收等外部因素時，期程比較難掌控，雖然已考量一些不可抗力的因素，執行計畫一定會有某種程度的困難。如果就過程和產出來檢視，評核結果不一定與其實際支出相符，落後於研考會所訂定的標準比例相當高。目前我們正在思考如何改善評核標準，希望能在細部標準找到一個評核點，也陸續和研考會溝通中。

問：經濟部如何決定KPI？請說明其過程。

A4b：首先會從中程計畫著手，擬定使命願景，大方向確定後，依據研考會所規定的四個面向，訂定我們的關鍵績效目標，然後發函給所屬機關提出關鍵績效指標。當所屬機關呈報關鍵績效指標之後，再請部次長召開會議檢視，其檢視重點有三項：第一，關鍵績效指標與目標的關聯性，如果符合則予以保留；第二，初步篩選後，檢視項數是否超過研考會的項數規定；第三，依重要性進行篩選，然後將屬性相同的，整併其關鍵績效指標，再放在某一目標下，但指標若無法整併或比較沒有特性，會和所屬單位溝通，由部次長在會場中建議調整方向。

問：換句話說，訂定策略目標很重要。作業過程會找機關會商嗎？還是以研發會為主，最後簽給行政程序長官同意再發函下去？

A4b：今年是後者，也就是研發會先蒐集相關資料，參考以前的績效關鍵目標，訂定一個方向，然後簽給部次長，再發函給所屬機關提報資料。

A4a：關鍵績效目標其實不會變動太多，因為多有連貫性。

問：計畫有院列管或部會自己列管，請說明目標選訂的標準。

A4b：通常會依據研考會施政計畫分級管制選項作業原則的標準，即計畫重要性是否為行政院研考會所訂的。當然有些計畫是所屬機關建議的，但不一定會採納。如果計畫是延續性的，原則是比照前一年度的管制級別。

A4a：有時相關管考單位會另外發展一套列管機制，不屬於三級列管的體系。或許牽扯很多部會和管制目標，於是自行發展成一個專案來列管，例如研考會甫於日前解除「行政院重大計畫專案追蹤」，相關計畫均回歸施政計畫管制列管，否則重複列管的情形，會造成不同單位或列管機制，而有不同的要求和標準。

二、在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

A4a：目前兩套制度各有其目的，維持似乎也沒什麼不好。但如果一定要整併，以院的角度來看部會，其實要的是一個整體性表現，建議未來對各部會是否能只看施政績效即可。至於個別計畫，以院的層次而言，只要各部會對所屬單位做評核，理論上計畫做得好，施政績效應該不會太差。換句話說，以部會為主體，院不要再去做計畫的列管，由部會就所屬計畫自行負責。

問：假設維持兩套制度，由院列管計畫也都做得好，施政計畫和KPI的關聯性高嗎？

A4b：如之前所說的，研考會規定的KPI有限，並不能完整呈現經濟部所有單位的整體績效。雖然有些機關提的在院列管計畫中，但不一定能放入KPI裡，篩選KPI時會因整體考量而受限，如果貢獻度沒有比其他指標大，會將之去除。

三、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

A4b：目前同一個指標可能會有兩、三個單位來做，但是不管那個跨機關的施政計畫，還是有主要的計畫主政單位，所以會回歸到個別施政計畫的評核作業。例如石門水庫整治計畫、地層下陷防治方案或是氣候變遷調適方案等，這些都是跨機關的，原則上還是會回歸到各部會施政計畫的選項作業列管，比較不會發生一個計畫列管兩個單位，或者說一個指標以同一個衡量標準，列管不同單位。依現行的作法，不同機關有不同的衡量標準，只是放在一個指標項下。

四、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i.e., 是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？

A4b：假設要將績效管理和預算編列做連結，也就是只能以100年度的評核結果做為103年度預算編列的參考，在實務上有時間落差的問題。除非大家

調整預算編列的期程，但最後還是有問題，因為行政機關預算仍要經過立法院，預算審查制度並未配合。因此兩者如果要做連結，尤其當績效不佳要檢驗預算時，難免涉及有些個別計畫執行的問題，所以應該要有配套措施。

舉例來說，對於施行一段時間的計畫，比如三年或五年，當績效不佳要中止甚至廢止預算時，院裡面是否要建立一個再評估機制或是退場機制？另外，也要考慮到目前的國情，如果計畫執行一半而將預算中止，民眾的觀感如何，是否能接受？況且，中央部會預算有些涉及地方政府的補助款，假設計畫沒有執行完，未來與績效結合時，錢要繳回或者讓單位自行去運用？這整個配套機制要去考慮到。整體而言，對於預算分配，以現在的評估結果作為兩、三年後之計畫編列的參考，妥適與否，都還是有疑慮存在。

A4a：任何制度設計都必須考慮人性的因素，如果沒有上位的配套措施，計畫主辦單位比較沒有誘因或壓力去進行改變。再說，台灣從未實施所謂的「零基預算」，每年基本上都是以上一年度的預算額度為基礎進行調整，之後院裡面刪一次、立法院又再刪一次，再由各個單位自行調整，運作大致是如此。

A4b：以公共建設來說，今年經建會要求各單位編列中程概算，本部於審查新興中長程個案計畫時，已提醒所屬機關依目前概算分配，在預算規模有限下，新興計畫爭取預算額度有其困難，最快要到104、105年度以後才會比較高額的概算分配。在預算有限的情況下，已請各單位重新調整工作項目並檢討計畫期程。

如果要在績效評估制度要和預算連結挑選單位試辦，困難的是要由哪個單位主辦？譬如科專計畫，涉及不同產業的需求，是不是需要走在業者之前？防洪排水類計畫涉及保障人民生命安全有其急迫性與必要性？除非院裡面經整體考量後，在不影響計畫排擠性的情況下，評估從哪一類的計畫來著手。如果只是要求部會試行，我想不會有單位願意試辦。

五、為促使更多民眾瞭解政府的運作現況和施政表現，並提升對於政府部門之課責，您認為行政機關可採取哪些具體作法來增強政府績效資訊的透明度，績效資訊取得之便利性及可讀性？

A4b：當計畫涉及到民眾時，相關單位一定會做宣導措施，不管是座談

會或是觀摩會等，只是效果如何，往往民眾不知道或是有落差，譬如最近的節能減碳座談會。其實政府就這些成果推動時，最簡單又快捷的方式就是從學校進行置入性行銷，可是目前相關規定又限制置入性行銷。不管是公車看板或是遊覽車、火車影片、跑馬燈等，這些終究還是要回歸預算。在各單位預算有限的情況下，雖然會用文宣的預算推廣，但在個別計畫不能做置入性行銷的情況下，難免使宣導成果有限。

除非做施政績效評估時，強制要求各部會讓民眾了解施政成果，將民眾參與納入監督機制裡並與績效指標做連結，譬如以民眾滿意度調查當成績效評估的指標，或許可提高各單位推廣之績效，改善民眾對行政部門的觀感。

問：外部或產業人士參與，是否能協助訂出更好的KPI？

A4a：邀請外部人士參與當然有其客觀性，但非長期關注該部會相關業務者，是無法協助訂出符合其實際需求且具可行性的KPI。

訪談記錄

時間：民國 101 年 6 月 22 日早上 9:30~11:00

地點：研考會綜計處

受訪者：A5a、A5b

訪談者：鄭惠文、王瑞峰

一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分，若從制度設計和運作方式來看，以您的觀察與瞭解，您對我國現行政府績效管理制度之評價為何？您認為現行制度存在哪些的限制與問題？

A5a：從制度架構面來看，在施政績效和個案計畫的評核上，就我目前的觀察，可分成四點說明。第一，這兩個制度基本上是相輔相成的，如果相較於其他國家，其他國家的制度並沒有這麼完整。第二，現行政府績效管理制度可以兼顧整體施政及個案計畫，有些部會以執行個案計畫的預算為主體，例如農委會和交通部；研考會則不是，而是以行政管理整合協調為主，並不容易展現個案計畫裡面的執行績效。就整個行政院而言，由於部會屬性差別度大，兩個制度有其涵蓋性，可以彌補一些顧此失彼的問題。第三，績效制度讓公部門有量化績效的概念，以量化績效的觀點來輔助公部門形成管理上的職責。第四，機關整個施政績效的評估或者施政計畫的評估，都具有自我比較的觀念和特質，可透過長期觀察、評量而做判斷。

至於問題，在機關施政績效方面，各部會屬性差異太大。例如交通部和蒙藏委員會，不管是預算、人力、所屬機關和執行業務規模都不一樣，如果用同一套制度評估，在基礎上差別很大。基本上，績效管理強調的是自我比較、長期觀察，但外界不會這樣解讀，難免會有績效比較，因此在目前制度下有一些問題。另外，這兩個制度都會牽涉績效評核的問題，即如何訂績效標準做評核，包括部分指標與政策內涵無法連結、沒有代表性、挑戰性不足，以及評核結果遭受質疑，以及能不能和預算配置結合，乃至於獎懲效果等都

是。

二、在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政，績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

A5a：目前雙軌制運作尚屬可行，但也可能造成受考評機關行政作業的重複。在整體機關施政績效評估方面，我個人認為，雖然用平衡計分卡的精神訂定四個面向，但共同性指標無法展現整體施政績效，因為每個機關都一樣，某種程度上會弱化整個機關績效展現的能力。另外，個案計畫一般是中長程計畫，考核標準無法即時顯現，例如公共建設大概要四年或六年，因此無法在期中展現績效。

這兩個制度誰比較好、誰可以做整合或取捨，建議研究團隊可以做評估。不過，不管這兩個方案如何處理或整合，至少把握三個基本原則：第一，能夠聚焦施政的重點，並與世界接軌；第二，資訊透明化，讓可讀性能夠高一點；第三，要能夠解決國內呈現的重要問題，回應民眾需求。

關於如何與世界接軌，譬如世界上有一些評比指標，或是共同顯現的經濟指標，各國都是一致的。不管是機關或者個案計畫也好，總期待訂定的績效指標能整合我國的經濟成長率、CPI、GDP、失業率、就業的增加率，或是保護性指標如財政赤字占GDP的比率等中長型指標，乃至於包括經濟表現、政府效能和企業效能。然後，透過政府部門賦予的責任，由上往下延伸訂目標、指標。例如有些部會可能有綠能產業、數位內容的業務，可以再做一些整合性的區分，往下再延伸。最後，績效管理不一定要做得鉅細靡宜，但應該能夠採一些依照國情，做跨部會連結來訂定，而且不是完全就是一年。

除此，我覺得展現課責應該回歸總統任期，四年內閣團隊經跨部會運用預算，結果展現什麼績效，例如國際性可以評比的指標，在一定期限內呈現，應該可從這個方向思考。不過，某些機關可能和這些指標比較沒關聯，因為個案計畫少，所以可能用施政計畫績效評估比較適合。至於財經部會、農委會，應該可以結合，做共同性世界接軌的指標，如此可對閣員與計畫執行產

生一定責任或壓力。另外，中長程可以考慮對國民、國家特殊環境可以努力的部分，像是現階段面臨改善所得分配、產業結構調整、農村再生等問題，應該兼顧這些去訂指標，這樣對內、對外都有較合宜的作法。

三、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

A5a：例如失業率或是提高勞動參與率，這種指標就是跨部門、跨部會指標。提高就業率或是降低失業率會涉及到很多部門，像是經濟部、勞委會、經建會等部門，這些機關的權責還是會有一些主從關係和工作上的分配，但我們不應該太過講究權重，應該將各部會負責的工作項目，再整合成行政院的指標，並由行政院整個團隊對外展現。行政院可以整體方式檢討達成目標的程度，例如失業率可能所涉及相關部會的就業訓練、經濟情勢，或是產業外移等因素。至於相關工作項目或是在各部門的指標，某個程度還是可以訂出來，雖然比較費時，可透過經建會或是以後的國發會做一個整合。總而言之，應該對內是整合性分工，對外是一個績效團隊，這樣會比較好一些。

四、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i.e., 是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？

A5a：目前績效執行的結果有回饋到機關計畫預算的編擬，但中央政府總預算送到立法院審議和評核的時程，會有時間差，這對機關績效評估雖然有回饋，但沒辦法那麼及時。就中長程個案計畫而言，回饋性比較長。研考會就個案計畫的部分，當執行到一定期程，會查證、評估或是做書面管考，並請各部會改善，因此時效性比較強。

以原民會為例，因為業務及預算龐雜，主觀上會認為人力不足，第二跨部門協調界面太多，從衛生到社福都包含在內。另外就是執行的區域偏遠，尤其在極端氣候變遷的情形下，即使是災害重建地區，相對執行成本比較高、

時間也較長。所以計畫的投入、資源的分配與產生的結果，都需要一定時間才能展現出來。

問：如果將個別計畫的決算納入績效報告中，是否能有助於政府績效管理和預算過程之連結？

A5a：納入決算報告當然是比較正面，重點是要回歸所謂的預算制度，到底是績效預算制度或零基預算？而不僅是報告放在一起的問題。譬如現在政府籌編總預算遇有困難時，每個部會都要刪減百分之十的預算；或是在編預算時，很多機關認為執行不好，並非能力不好，而是預算不足；或者有些需要地方配合執行，但地方執行力不足。

問：由於研考會主要業務為社會發展計畫的審議及管考，請問有分配預算的權力嗎？

A5b：預算分為基本需求和計畫額度，研考會審議的社會發展計畫係歸屬於基本需求的「分年延續性計畫」額度，因此，經費的分配及核列是主計總處的權責。至於公共建設計畫是由經建會審議，並賦予分配該等計畫額度的權責，國科會則是負責科技發展計畫額度分配的權責。社會發展計畫是由研考會主審後送行政院，經行政院核定後，主計總處才會匡列額度，因此，研考會在此權責上仍具有重要性。

A5a：研考會在審定計畫時有建議權，主計總處基本上也會按照我們的建議去匡列額度。所以研考會在預算方面，還有一定的作用。

問：訪談時，曾有人建議研考會在績效管理方面，應扮演教育訓練輔助的角色，將績效管理的評估權責下放到各部會，請問您的看法為何？

A5a：這種自我管理、課責的理念我們是很贊同，但從實務面來看，機關績效、國營事業考成，及個案計畫評估機制現在都是各部會自評，然後行政院複核。有些部會有自我要求，但也不是每一個部會都會有一致的量尺，外界的觀感又會如何？例如經濟部由國營會負責國營事業的考成，績效管理和評核是比較專業的，但公布考成結果時，仍不免有諸多批評。這個理念我們贊同，但要輔導各部會有管理的能量、魄力、自我要求，在制度訂定時就要嚴格。

A5b：部會自主管理的理念真得很好，研考會也是朝這個方向去做。至於剛剛有提到重覆性管考成本是非常高的，確實應該減少部會同仁的行政成本，有更多時間執行業務，但如何取得平衡，值得探討。因此，績效評估與計畫評核應該要用「減」的觀念，同時減的配套措施要做好，這些都是我們的挑戰。

五、為促使更多民眾瞭解政府的運作現況和施政表現，並提升對於政府部門之課責，您認為行政機關可採取哪些具體作法來增強政府績效資訊的透明度，績效資訊取得之便利性及可讀性？

A5a：目前建置的系統有管理儀表版的概念，配合計畫生命週期來作業，從規劃階段到審議定案到後續執行列管，以及結果評估等過程來呈現，只是我們現在GPMnet系統建置複雜而不容易分析，未來可按照個人需求使用，希望能展示一些民眾比較可以看的到的資訊。目前這套系統，對於內部管理人員提供很好的資訊，但這個部分可能要轉化為與民眾溝通說明。

問：換句話說，民眾想看的和政府想做的有一段距離？

A5a：沒錯。我們所訂的制度除了要考慮國際接軌之外，當然也要考慮國內需求，例如民眾想要看的可能是東西部落差、南北失衡有沒有解決，或者政府推行農村再生條例，到底做到什麼程度，如產值、青年回鄉的情形，這些其實都可以衡量。

問：這套系統目前和預算有連結嗎？

A5b：有，系統內每項施政重點均列有會計科目編碼，但一個會計科目可能對應到很多個施政重點，或是一個施政重點對應到很多的會計科目。因此，必須做一些檢視才能得到所需的資料。例如搜尋長照十年計畫，系統並無法單純顯現各部會的實際預算配置資料。

訪談記錄

時間：民國 101 年 9 月 28 日下午 14:30~17:00

地點：主計總處

受訪者：B2a、B2b、B2c、B2d

訪談者：張四明、胡龍騰、王瑞峯、胡湘偉

一、對於目前政府機關施政計畫與績效評估管理雙軌制的意見與看法

B2b：跨部會之計畫應如何進行績效評估，行政院可找出主政機關負責統合，俾呈現跨部會計畫的施政績效。假若授權部會自行評估施政績效，則應相對鬆綁各部會重大策略目標的選擇，亦即重大策略目標應放寬讓各部會自行研擬，並鼓勵其訂立具挑戰性的策略目標。

二、績效與預算過程的連結

B2c：近年來政府致力於計畫管理及預算作業上之檢討改進，在中程計畫預算制度架構下，配合專業審議機關對該等計畫作先期審議，以避免計畫需求無限擴張，同時要求各機關中程及年度施政計畫內，應訂定績效目標及衡量指標，並據以評估執行成果，提出年度績效報告，以改善計畫執行缺失與作為預算編列及審議之參考。另推動常態性計畫預算審查機制，以確保各機關能核實編列預算，避免不經濟或浪費之支出。績效資訊可作為預算編列之參考，惟若要提升兩者之關聯性，則須先建立允當適切之績效衡量指標。

B2c：行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點第 12、13 及 15 點已明定計畫廢止(退場)之機制，目前各機關之中長程個案計畫依上開規範應逐年檢討其績效，且有符合前述規定之計畫廢止條件者，即予停止執行。

B2a：實務上，計畫經部會自行檢討、或透過行政院經濟建設委員會或主計總處之檢討而讓計畫退場之案例不少，但某些配合政策辦理之計畫，其預算編列尚難僅以績效資訊作為計畫是否退場之依據，如社會福利相關計

畫。因此，未來的改革可研議推動部會自我管理，以及時檢討計畫是否退場。

B2b：政事型基金與營業基金不同，特別是營業基金的部分必須自負盈虧，因此會更重視營運績效。目前有許多公共建設因使用率低而產生閒置情形，公共工程委員會也已提出專案來處理。故目前計畫退場的機制不僅是制度已有規範，實務上亦有推動。

B2a：主計總處與經建會雖已建立計畫退場機制，但該退場機制與研考會現行提供之績效資訊之間並無直接關聯。

B2b：在現行之績效評估制度下，部會可能提出較易達成的績效指標。為了檢討改革現行行政院所屬各機關施政績效評估機制，可將關鍵策略指標聚焦於衡量業務成果面向，尚無須限制需涵蓋平衡計分卡所有面向，並將施政績效之評估回歸各部會自主管理，無需再送由行政院複審，另可佐以內部控制與內部稽核機制，藉由部會首長簽署內部控制制度聲明書或治理聲明書，且納入年度施政績效報告，以提升部會績效管理之動機與成效。另外，亦可思考是否賦予施政計畫評估法律位階，並可研議將政府內部控制與施政績效評估兩者之法制化相互結合的可行性，在未來辦理焦點座談時可進一步探討。

「我國政府績效管理制度檢討與創新之研究」訪談 會議議程

101年9月28日

壹、主席致詞

貳、討論事項

- 一、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i. e., 是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？
- 二、就您的經驗與觀察，立法委員審查行政機關預算時，是否會參考該機關以前年度之績效表現，據以調整其預算額度？為什麼呢？
- 三、我國現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分；在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

四、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

五、最後，對於現行政府績效管理制度，您尚有哪些改善建議？

(一)政府績效管理制度與政府內部控制規制同步支援與發展。

(二)關鍵策略目標及指標可聚焦於業務成果面向。

參、臨時動議

肆、散會

一、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i. e.，是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？

(一)現行我國預算籌編導入績效基礎預算之作法

1. 近年來政府致力於計畫管理及預算作業之檢討改進，在中程計畫預算制度架構下，配合專業審議機關對該等計畫作先期審議，以避免計畫需求無限擴張，同時要求各機關中程及年度施政計畫內，應訂定績效目標及衡量指標，並據以評估執行成果，提出年度績效報告，以改善計畫執行缺失與作為預算編列及審議之參考。
2. 另推動常態性計畫預算審查機制，要求各主管機關於年度進行中，對本機關及所屬之業務或計畫進行定期或專案檢討，並將檢討結果回饋作為年度概算編製時，對於資源配置優先順序之客觀參考依據，以確保各機關能核實編列預算，避免不經濟或浪費之支出。
3. 以上運作機制，不僅在有效分配整體資源，且在務實檢討停辦不具經濟效益、已經過時或非必要之計畫，並以整體施政的觀念，移出用不到的資源，配置到最需要的地方，俾使原定計畫發揮最大效益，達成預期目標。

(二)績效資訊尚難作為增減預算之唯一依據

1. 目前各國普遍已將績效資訊納入預算文件中，對預算作合理性說明，但很少將績效目標與支出作連結。績效資訊決定未來資源分配，在各國實務上並不多見，國會或行政部門的預算決策很少據此(或單一)作資源分配，即績效達成率與預算分配之間未有制式連結關係。
2. 又所有公共事務並非均可量化，且計畫產出至成果之間的因果關

係難以判定，如對績效不佳者刪減其預算，有正面強調推動決心效果，但無助於績效不佳問題的解決(績效不佳可能是經費不足)；而對具有績效者增加預算，有鼓勵不計成本達成目標及不依政策優先分配之隱含訴求，特別是在政府財政緊縮下，要另提撥出一筆額外預算給機關，而卻不是政府優先施政重點項目之一，無法有效提升資源使用效益。

(三)適時研議強化政府施政績效管理與預算之連結機制

績效導向預算制度之落實，有賴適切的績效衡量指標以客觀評估施政績效，及預算與績效兩者以允當方式連結，並藉由內部控制入法作為績效管理之後盾。本研究案倘已研議政府績效管理與預算過程連結之具體可行作法，可提供作為本總處賡續研擬績效導向預算制度之參據。

二、就您的經驗與觀察，立法委員審查行政機關預算時，是否會參考該機關以前年度之績效表現，據以調整其預算額度？為什麼呢？

(一)現行中央政府預算案有關預算與績效相關資訊揭露情形

1. 中央政府總預算編製辦法規定，各主管機關對於所屬機關編送之單位預算及附屬單位預算，應依行政院核定情形切實審核，併同本機關單位預算，綜合彙編主管預算，並加具配合施政重點之預算編列情形、預期目標及績效衡量指標等能充分揭露政府作為之必要說明。
2. 另單位預算應編書表格式及注意事項亦規定，各機關單位預算總說明表達，年度施政目標及年度關鍵績效指標，前年度施政績效及達成情形分析、上年度已過期間施政績效及達成情形。

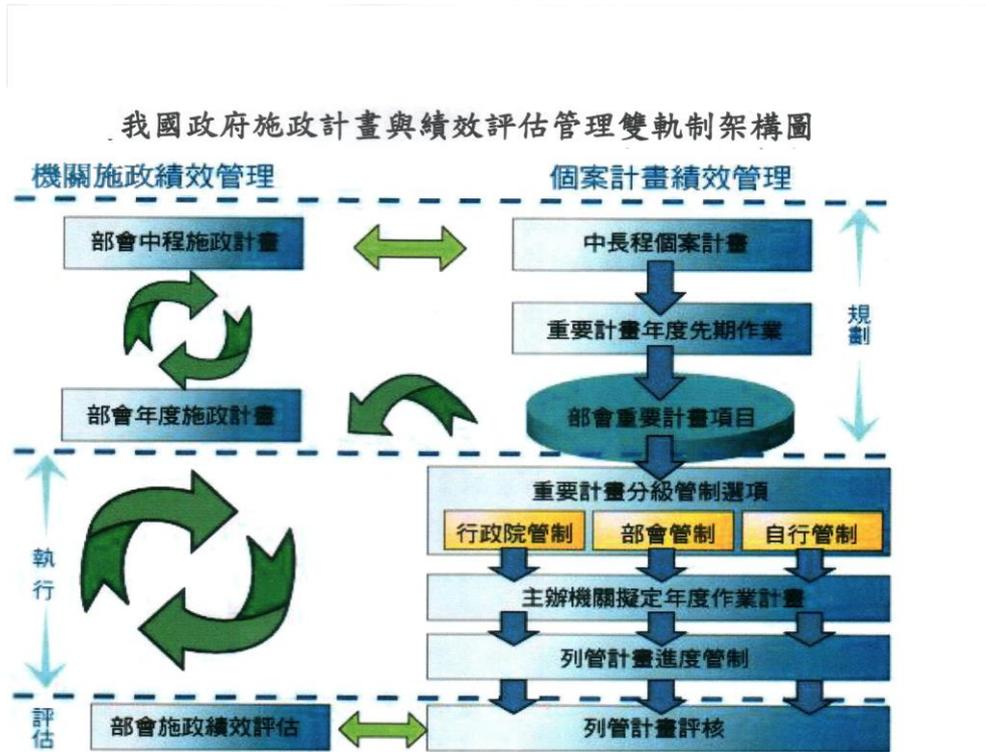
(二)績效資訊尚非影響立法院審議預算案結果之唯一因素

1. 現行中央各機關均依前開規定於主管預算與單位預算書上揭露績效相關資訊，送立法院供審議之參考，惟立法院審議預算案，必然會受到各種利益團體或其他政治因素的影響，績效資訊並不一定能夠改變國會審議預算案的最終結果。且立法委員審查各年度預算案時尚會考量其他面向，例如整體資源分配之妥適性、涉及立法委員選區利益或特別關注項目、個別計畫之以往年度預算執行績效及審計部之審核意見等。
2. 又現行政府機關在預算案中，客觀的顯示出機關目標、計畫內容、經費需求與預期成果之間的關係，以表達、溝通及說服所編列預算之合理性，多少能使國會議員在審議預算案時注意到績效的問題，且國會如果明確的表達出對於計畫執行績效的期望，亦會對機關在執行預算時產生引導的效果。

三、我國現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分；在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

(一)各類施政計畫與績效評估管理體系宜予精簡或整合

1. 行政院所屬目前採機關施政績效評估及個別施政計畫績效評核雙軌並行制(現行作法說明如註1、2，架構圖如后附)，兩者分別著重整體策略及個案計畫層面，功能、考核期程及方式各有不同，兩者間雖可能發生計畫重複管考之情事，惟實作上各重要施政計畫項目未必均與關鍵策略目標或指標相關聯，院管制計畫也未必必然納入關鍵策略目標相關計畫。查外界有提出「各機關辦理施政計畫評核與機關施政績效管理之行政作業重複，且對於重要施政計畫認定標準存有不一(如財政部等部會未將院管制計畫納入年度關鍵策略目標相關計畫中)，亟待改善」之建議改善事項。
2. 現行評估(核)體系與項目宜檢討精簡或整合，在前端規劃面各部會透過中程與年度施政計畫、中長程個案計畫及先期作業等明確定位組織策略、各級目標與評量指標，其中院管制計畫可研議與關鍵策略目標妥適連結，以利引導各機關執行政府優先施政重點業務。後端可採兼顧效率與成本效益之方式辦理績效評估作業，以及研議如何建立獎勵、懲處與課責機制，藉以提升績效資訊回饋施政決策之有用性，並據以改善或防杜決策者政策目標之設定發生偏誤以及部會初核績效可能未盡客觀確實等情形。



註 1、現行中央行政機關施政績效評估之作法

機關施政績效評估係依「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」，以個別部會(併同所屬)在年度施政計畫所列之整體業務為對象。各部會於年度終了時，依共同性及關鍵策略目標與指標，先辦理機關自評，再由主管部會初核、研考會會同人事行政總處及先期作業各審議機關(含經建會、工程會、國科會、本總處及行政院各業務處)複核後，送行政院核定，評核結果以綠、黃、紅及白 4 色燈號呈現其績效優劣。

註 2、現行個別施政計畫績效評核之作法

個別施政計畫績效評核係依「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」，以各部會年度施政計畫所列個別「重要施政計畫項目」為對象，區分為院管制、部會管制及自行管制計畫 3 級別，評核各級管制計畫是否達成既定目標及指標，以供作計畫是否繼續執行或改進之參據。其中院管制計畫先由主辦機關擬定年度作業計畫，自計畫執行起按季管制進度，並

於年度終了先辦理機關自評後，再由主管部會初核、研考會會同先期作業各審議機關複核後，送行政院核定，評核結果以優、甲、乙及丙 4 等第呈現其績效優劣。各部會管制計畫與部會所屬機關自行管制計畫，則分別由部會及所屬機關自行完成評核。

四、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

(一) 我國政府跨部會事務績效評估機制尚待強化

1. 「機關施政績效評估」係採個別部會整體之觀點於中程與年度施政計畫設定關鍵策略目標、指標與衡量標準等進行評估，雖有助透過各部會整合性策略規劃來減輕其內部單位不同職能間之本位主義，及加強各部會與其所屬間之垂直協調聯繫，然而依研考會訂頒之中程與年度施政計畫編審作業注意事項規定(年度施政計畫內容不得超出部會之職掌範圍或與其他部會機關職掌重疊；又涉及2部會以上之中長程個案計畫，僅將本部會負責部分列入，不得與其他部會機關負責部分重複)，以致侷限在單一部會與其所屬本身職掌或可掌控之範圍，鮮少將涉及其他部會或機關協調合作部分納為施政績效評估指標。
2. 「個別施政計畫績效評核」係就個案計畫分級管制評核，其中規範跨部會執行之計畫項目須納由行政院管制，涉及部會內部2單位或附屬機構以上共同執行之重要計畫未列由院管制者，為各部會自行列管。然而，如擬將該等跨部會執行之院管制計畫納入相關部會之年度施政計畫俾與其關鍵策略目標相聯結，則與前開研考會訂頒之中程與年度施政計畫編審作業注意事項規定存有矛盾、衝突現象，爰現行績效評估相關配套機制尚待檢討修正。

(二) 借鑑美國聯邦部會之跨部會績效管理機制

先進國家政府已針對亟需跨部會研處之重要計畫或業務訂立績效管理機制，以美國歐巴馬政府為例，其在環保(氣候變遷)、社福(遊民)及國土安全等重要施政計畫即訂定「跨部會目標」號召部會間緊密合作，並召集各部會績效長組成「績效促進委員會」，共同訂立聯邦政府整體施政績效管理計畫及協處跨部會在高度優先議題整合推動過程中所面臨之挑戰等。

(三) 強化跨部會事務績效評估機制之芻議

1. 「個別施政計畫績效評核」既已擇定「跨部會計畫」由院列管，

建議搭配院管制計畫與「機關施政績效評估」所定關鍵策略目標相連結之研議結果，考量是否將該等跨部會執行之院管制計畫納入相關部會之中程與年度施政計畫，並得指定一機關負責綜合協調各主、協辦機關確定分工及彙擬作業計畫。亦得視需要由政務委員召集協調會報，以促使加強多部會同步支援合作及橫向聯繫。

2. 另可採多部會整體之觀點，由各主、協辦機關設定共通的「跨部會目標」、指標、衡量標準及管考措施等，並由主辦機關負責績效評估，相關機關則均按具體責任分工，於年度施政績效報告提出年度預期目標值及實際達成情形，俾利全面性地呈現各種施政成果。而主辦機關對協辦機關之評核結果，可作為酌予增減協辦機關年度整體施政績效評核成績之參考，計畫執行完竣後，則按相關部會之參與貢獻程度從優給予實質獎勵。

五、最後，對於現行政府績效管理制度，您尚有哪些改善建議？

(一)政府績效管理制度與政府內部控制規制同步支援與發展

1. 政府施政績效管理與內部控制配合之現況

(1)內部控制係為了達成特定目標而設計的管理過程，亦是輔助施政計畫達成目標之工具，與施政效能實密不可分。現行政府績效管理制度中，已整合下列政府內部控制相關機制：

(A)本總處前依研考會之建議研訂政府內部控制年度共同性目標、指標及其衡量標準，業經納入行政院所屬各機關中程施政計畫(102至105年度)及102年度施政計畫作業。爰各部會於102年度終了即應評估內部控制共同性目標等達成情形，列入年度施政績效報告。故各機關內部控制制度是否有效運作，以協助達成施政計畫既定目標，宜一併納入機關施政績效評估作業考量。

(B)研考會於101年5月以院函訂頒「研訂各機關作業層級目標設定指引」，以利各機關配合使命、願景、關鍵策略目標等既有整體層級目標及其內部各單位業務職掌，確認各項業務之作業層級目標後，俾憑有效設計及執行內部控制制度。

(2)上開機制有助各機關依前揭中程與年度施政計畫等所整合設定之整體層級目標，及因應業務實作需要，訂定攸關之作業層級目標，透過各機關內部控制制度之建置，以控管及追蹤各項業務之落實執行情形，並結合績效評估管考作業，同時協助各機關達成施政目標。

2. 政府施政績效管理與內部控制之未來精進方向

為利政府績效管理制度廣續支援政府內部控制推動進程所建立之各項規制等，以收相輔相成之綜效，本總處建議之作法如下：

(1)內部控制制度聲明書納入施政績效報告之芻議

(A)外界要求政府機關簽署內部控制制度聲明書及研議具體作法，行政院所屬二、三級機關預訂自103年初即開始分階段試辦簽署事宜。考量我國民間企業董事長與總經理共同簽署「內部控制制度聲明書」及美國聯邦部會首長簽具「管理確認聲明書

(Management Assurance Statement)」（以下均簡稱內控聲明書），以及英國中央部會次長自 2011 年度開始，出具整併及取代原有內控聲明書之「治理聲明書(Governance Statement)」，俾更完整地反映組織的治理、風險管理與內部控制等整體管理情形。上述民間企業及先進國家政府皆將內控聲明書等報告納入與組織治理、風險及績效管理相關之「年報」或「績效與課責報告」中表達，據以作為重要的公開課責文件。

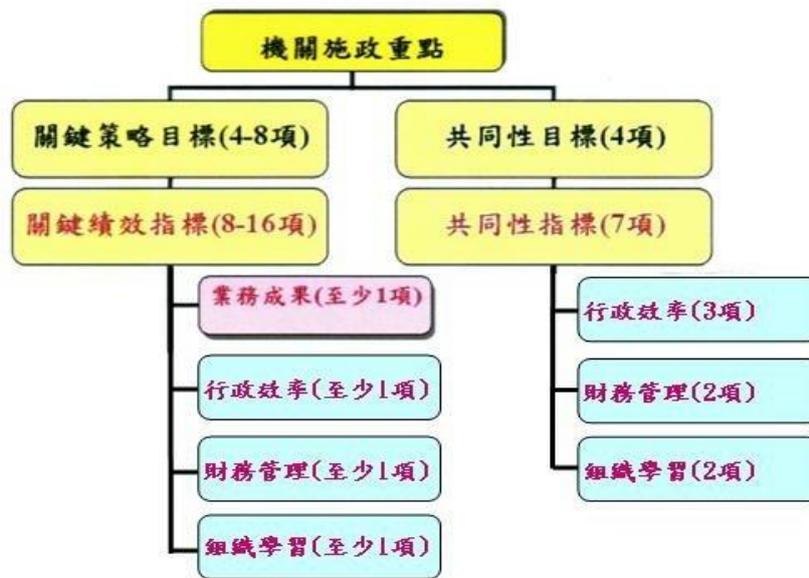
- (B)內控聲明書納入施政績效報告為發展趨勢，我國若能整合併入與主管機關整體施政攸關之「施政績效報告」中，不僅能供首長聲明其自我責任及強化機關自主管理，更可具體佐證目標達成等情形，並能有效提升「施政績效報告」之地位與受重視程度，且有助於研考會發揮優質政府治理推手之角色。
 - (C)本總處於本年 7 月 24 日與研考會就內控聲明書附入「施政績效報告」及內部控制制度自行評估納入施政計畫管理作業等進行洽商，據該會表示尚不排斥其可行性。惟美、英等先進國家之部會簽署內控聲明書，旨在表彰最高階管理階層建立及執行內部控制制度之責任，並由各部會自主負責，其行政體系未有複審之配套機制。而我國政府現行施政績效作業係由行政院進行複審，內控聲明書如併同複審，恐易引起爭議。
- (2)我國政府施政績效管理與內部控制一併入法之芻議

- (A)外界建議我國行政部門參採美國聯邦政府績效與成果法(GPRA)之精神，建構政府績效報導制度，歷年來亦針對政府推動績效評估情形提出諸多應行檢討改善事項，其一即建請將現行績效評估規定提升至法律位階，同時亦參照 GPRA 設計與倡議我國「政府績效成果法」草案。
- (B)內部控制是政府效能之基石，強化政府內部控制已併入總統公布之「黃金十年國家願景」中「效能躍升」施政主軸之一環。我國若能師法先進國家，進一步賦予政府施政計畫及績效管理法律位階，併同內部控制納入立法，再佐以績效導向預算作為激勵誘因，將可提升機關首長加強施政績效管理之動機，進而

全面強化重要施政計畫之規劃、管理、評估、監督與課責功能

(二) 關鍵策略目標及指標可聚焦於業務成果面向

1. 各部會辦理施政績效評估，係依其施政重點，並援引企業平衡計分卡精神，以自訂之關鍵策略目標及其指標為核心，另納入行政院統籌訂定之共同性目標及其指標。其中「關鍵策略目標」分業務成果、行政效率、財務管理及組織學習 4 面向(每一面向至少 1 項關鍵策略目標，總數以 4 至 8 項為原則)，再據以自訂關鍵績效指標(各項關鍵策略目標原則訂 1 至 2 項關鍵績效指標)；「共同性目標」則具部會間一致性，102 年度施政計畫作業係交由研考會、主計總處及人事行政總處按行政效率、財務管理及組織學習 3 面向訂定共同性目標及指標。其架構圖如下：



2. 為促使前開目標及指標之評核結果反映各部會施政重點之績效，考量關鍵策略目標係定位從總統及院長施政管理及民眾觀感的角度選列，且其目標及指標存有總數之限制，因各部會屬性及其主要業務性質互異，又行政效率、財務管理及組織學習等 3 面向已

統一訂立共同性指標，爰建議關鍵策略指標可聚焦於衡量業務成果(亦得視需要加列行政效率)面向，尚無須限制需涵蓋平衡計分卡所有面向，以免排擠院管制計畫或其他重要施政計畫項目納入關鍵策略目標及指標，或因「財務管理」及「組織學習」等施政績效評估項目比重過高致未符機關整體業務之衡平性。

訪談記錄

時間：民國 101 年 9 月 25 日下午 15:00~17:00

地點：預算中心

受訪者：C1a

訪談者：張四明、王瑞峰

一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分；在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

C1a：在預算法第四十一條，計畫績效是預算審查的重點之一，但委員會會依偏好來審議預算，不必然會依照過去的計畫績效，比較常忽視到這一塊。預算中心會檢視各個機關與計畫的評估，目前績效評估仍維持雙軌制比較好，因為各機關之間要考核這機關的績效，其實我們比較重視院考那部分。就我個人而言，以前會去看院考的部分，因為它才是我要寫的計畫，所以我認為機關績效評估與計畫績效評估這兩部份都要維持。至於機關間我為何較不注重研考會報告，而是審計部報告，因為審計部就地抽查，不但知道各機關的每個計畫，而且逐項去查成本效益、完工後實質效益。另外，審計部是外部的績效考核，且有做客觀的成本效益評估。但這兩個評估系統還是要並存，因為可以知道執行率多少，機關之間的自評和績效指標設定未必是切合我們需要的。

二、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

C1a：行政院目前對於機關實施的績效評估，由於是自評，且有些指標

是不太切合社會脈動。如失業率，教育部、勞委會、經濟部都是相關機關，這可能是未來設計的一個部分，就是以民眾關心的指標當作你的施政績效，然後設計各部會去做，譬如招商引資。我們認為這是一個指標，可能要設計一個指標是跨部會的，也就是一個指標是真正關係到社會脈動，然後每個部會都要參與，才有辦法競爭，不然將如同三國演義一般，就像現在一樣，經濟部、勞委會、教育部三個各自為立。

三、就您的經驗與觀察，立法委員審查行政機關預算時，是否會參考該機關以前年度之績效表現，據以調整其預算額度？為什麼呢？

C1a：預算書與決算書中也有運用績效指標，委員通常只看預算數。如現在編列 102 年度預算他會寫明 101 年度目前執行的指標，半年的部分都會揭露。但是委員並不會看這一塊，因為都是文字說明。

問：這些結算的指標或是半年的結算衡量方式，是否以預算執行率為衡量重點，或其衡量重點何在？

C1a：有預算執行率，但也有指標。譬如說：教育有管到校園這一部分，學生滿意度、高中高職免試比例是否有達到一定標準，他當然有績效指標。

問：所以還是有不同類型的量化或質化指標？

C1a：有，但是有些時候會發現，委員不會去看這些東西，只會看你今年預算花了多少錢。那誰看呢？預算中心有看，我們看完後寫評估報告。當然，這報告還不夠，所以我們會針對這計畫去問執行進度、保留數、或執行完畢的效益如何？像以前講到那個 22K 時，22K 後來真的留在公司的有幾成？一定要看數字才知道有沒有必要推行，若是幾個月就走掉了，表示沒有真正的就業，就只能算短期而已。所以，除了參考這個之外，我們還會詢問得更詳細，藉由這些評估報告，預算中心會跟這計畫裡面的預算結合再一起，委員看了以後就會問這計畫，認為績效不好的，就要砍預算。

問：這算是經濟委員會在審議，譬如說經濟部主管預算其中討論的一項，算是從審查報告中印出來的。

C1a：這是委員會在審查時會印審查報告，然後預算中心對照之前寫的評論報告。委員所引用的文字就是我們這裡的，所以要砍的話是有連結的，

但不是每個案子都這樣。

問：現在差不多有 113 位委員，請問委員辦公室的主任、主要助理、或委員個人，大概會有幾成會關注預算中心每年的績效評估報告？

C1a：最少九成。我們可以對照委員所提案和剪取的部分，一定是預算中心的文字。一般來說，都是引用預算中心的評估報告，所以這部分大概和委員的助理有關係。委員的助理可分為法案助理和行政助理，法案助理是重點，但就是純法案，很少找預算，所以這方面就比較依賴預算中心的評估報告。

問：剛提到的預算中心的評估報告，參考使用的情形應該很多樣態，可以說明一下嗎？在實例中，有些是刪減預算額度，有些是用凍結預算執行，有沒有其他比較一般性的？像一些實際個案是比較直接運用的，例如參照預算中心的評估報告後，委員就提出預算額度調整、凍結預算執行的主張，或者啟發他關注行政機關重大施政和潛在問題，您覺得情況多嗎？

C1a：當然和預算之間，有直接關係，也有間接影響。以前在 98 年度有一個 DRAM 產業，當時有兩兆雙星的兩兆之一，由於 DRAM 產業已經很慘了，所以那時候曾提議，由行政院國發基金拿錢出來投資 TMC (Taiwan Memory Company, 台灣記憶體公司)。不過在國發金未編預算前，預算中心認為行政院有投資意圖，經濟部後來也確實提出 TMC，於是提出一份專門的研究報告，就是要不要救 DRAM 產業？結果發現，DRAM 產業不能救。後來委員就根據這份報告作結語：政府不能用國發基金或其他管道投資 TMC。假如 TMC 成立的話，現在就破產了，因為 TMC 要合作的對象就是日本爾必達 (Elpida)。像這間這麼大的公司，幾千億都倒閉了，我們投資幾百億會怎樣？那是一個燒錢的產業，已經沒救，就放棄掉吧！所以之後再提的報告裡面，我們就直接封殺不能編。

問：就 TMC 個案來說，當時在要救台灣 DRAM 產業氛圍之下，經濟部曾極力主張促成要投資，但是在預算中心提出評估報告後，幫助立法院在這項投資計畫踩了剎車，可以這樣說嗎？

C1a：可以，馬英九當時還說過，不救 DRAM 產業，我就不做總統了！結果後來還是沒救。他應該已認清事實，救也是沒用，我們競爭力比不上韓

國，我們沒有技術，都是買權利金來的，這就是燒錢，但是韓國真的有技術，我們怎麼拚？我們有做過類似報告，委員會參考。

問：政府施政範疇不管政策類型、產業別可說是琳瑯滿目，專業性區隔度大且多元，預算中心要整個面面俱到嗎？會難以顧及嗎？是否很多時候會面臨針對這項重大政策或產業裡，不管是評估的專業能力或資料方法上很多限制，因此無法找到很可靠的評估資訊來做為此議題或政策討論的重要參考，我想這是比較通見的侷限性，您覺得這樣的侷限性，預算中心在自我評估上面要面臨那麼大的施政架構和這麼多不同類型的政策，預算中心所能供給的評估資訊和委員需求的評估資訊，供需之間可以很充分反映嗎？

C1a：委員有九成以上參考率，表示很信賴預算中心的評估報告，提供的資訊應該很充足，所以才會去用。當然每個單位間會有一些需要去克服的技術問題，譬如 SARS，當時有編特別預算，但特別條例給的額度很高，但其實不需要這麼多，所以我們預算中心就會參考其他國家怎麼編列預算，但那時很倉卒沒有國家編預算，所以就到各國網站搜尋相關資訊，這方面也是需要去突破，當然後來有找到。我們的管道不只有國內，像經濟部不景氣時，各國都有擴大內需方案，包括大陸、美國，我們都會去蒐集，相對應之下我們國家編多少，做對比給委員參考。國內部份比較難掌握的是，因為我們不是審計部，也不是監察院的調查處，所以我們的問卷或請部會提供資料，行政部門函覆的資料可能很簡要，甚至時間拖很久，等到要出報告了，資料還沒收到。我們同仁會很緊張，因為報告要出來了，但資料、數據都沒拿到，壓力很大，尤其最大的問題就是來自行政部門，若沒有跟我們密切配合，資料取得困難，就無法分析評估。我們在評估時，其實行政部門的績效評估看得比較少，反而是審計部的看得比較多，加上我們自己的問卷，以預算中心需要的素材去問資料出來，總合提出意見。

四、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i.e., 是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？

問：一般說來，預算審議的期程和這些評估報告能即時輸入回饋有時間差，施政的規劃來講是來不及的，譬如說行政機關在籌編預算時，是參照以前的資訊，大半都是前一年或前前一年的資訊，幾乎都有時間差。您認為時間差是不是一個影響預算審議過程的資訊回饋運用而被委員關注的關鍵因素，還是本來就先天如此，從各國的預算來說也都普遍有這種事情？

C1a：對，都會有，以前來看就是各唱各的調，預算和決算是分開來的，並沒有做連結。可是，預算中心做評估報告時，會將這兩塊連結在一起，除非這計畫是新的。如果是以前就有的，我們會把這計畫重新審視一番，包含我們看審計部的決算，然後加上我們的調查和審計部的意見，再放到我們的計畫裡面，你的效益是這樣子的，所以你今年編這麼多是不是值得的？這就要斟酌，我就會提供意見，這兩塊有連結再一起。

問：這個評估方式的變遷，把既有計畫的決算併同未來年度的預算，這樣的關注和改變是從什麼時候開始？

C1a：預算中心設立已有一段日子，以前不會去注意這麼多，也沒有這麼多平台，我們現在算是一個平台，你才知道這個計畫以前執行效益怎麼樣？以前審計部提出很多報告，但是報告完畢後錢也花完了，所以有無力感。現在審計部績效報告做得非常好，但卻沒有人運用，我們把它連結過來後，只要你是有的那就給你這樣，但是如果現在還提出這種計畫來，那你有沒有必要性？所以我們就會有一些意見出來，委員會參考有沒有可以去做的。譬如故宮，審計部有提一些意見，預算中心也發現很多問題，我們提了意見之後，委員不一定會刪，而是要求故宮先跟我詳細報告後，才能動支預算。

我們會把決算和預算連結在一起。總決算的部份，我們會寫另外一個評估報告，強調這個計畫執行有哪個效益不好的，然後會列舉出來，表示實際上有一些是應該檢討的。總決算部分是沒有跟總預算掛勾，單純說你錢花這麼多，結果效益並不是很好。但是這個計畫一直在持續進行的時候，譬如水患、防災，都是持續進行中的，這幾年來花這麼多的治水預算，還是每年發生水災，像這種情形我們就會放在總預算那邊，因為持續發生水災。所以我們是分成兩塊來說。

問：預算中心評估總預算或總決算審查的重點是以重要計畫為主，以哪一塊

為優先還是關注重點是那些區塊？

C1a：我們沒有說切成哪一塊這樣，總決算的部分我們是認為他是重大施政計畫，效益又不太好的，我們就優先列到我們的總評估報告裡做參考。

問：一般預算中心評估的重點有哪些？

C1a：如果說是總預算，我們是看總預算裡面的施政說明，計畫就主要是放在總預算來評估。像愛台 12 項建設就已經好多年了，有一些計畫是新的，只要在總預算裡面有提到的大型計畫，我們就會把它放到這裡面，這個地方可能是累積很多年，不是只有這幾年，這麼重大建設裡面你卻做不好的。我們以往沒做這麼細，每個承辦人他是負責哪一單位，如果認為這單位有重大建設沒有做好，他可能會提出意見出來。現在我們是每一年會對政策裡面挑選幾個重要政策做研究，研究以後認為這績效不好，就會做一個評估放到總預算。

問：像專案評估的方式來進行？

C1a：專案評估後，我們並沒有做什麼正式報告，只是讓個人研究，放在你手頭上。當然我們在寫總預算、總決算時，會把它放在總決算或總預算裡面，當年度的報告。以前總預算的評估報告裡面，我們沒有施政計畫那一項，從今年開始就多了一個施政計畫。施政計畫就是說你今年的新計畫或舊計畫，總是有以前累積的軌跡，你做得好不好，我們把它融入。在施政計畫裡面就直接放到裡面來了，比較有連結再一起。所以我今年來了，就有做一些變革。在這部份我們也強調政策重要性，如果是現在國人較關心的重大政策，就可以把它擺進來，不然計畫太多了。我們會往計畫的上游，也就是政策，從政策方面去評，而不是只有像以前較偏重在細部的計畫，細部計畫就較零散。

問：如果都是以預算決算的監督者的角色來做定位，立法院預算中心與審計部都有做決算的監督，聽來方向上去強化預算中心和審計部的協力合作，您是樂觀其成的，實際作為上也極力往這方向推進嗎？譬如剛提到，預算中心看預算審查時，其實也會很關注審計部的決算審查報告，不一定是以行政機關政機關的報告作為素材來源，是嗎？

C1a：剛提到，行政部門績效報告可能會不太客觀，審計部也是監督角色，提出的較為中肯，報告有多且詳實，很多是根據政策計畫來的，所以預算中心也有很多是參考審計部的，然後再進行評估，這樣也比較客觀。如果我們沒有審計部的評估，而是自己做的話，內容可能會窄一點。

問：有一個跳脫今天訪談的問題，但我覺得十分有趣，想請教您。促進立法和審計的協力合作關係也是我主張的一個方向，您也是往這方向努力推進，但畢竟是跨機關、跨部會，這種跨院會的協力合作雖有初步成果，但還有可提升強化之空間，需要優先關注處理的問題是那些？

C1a：兩單位有些不一樣，審計部看的是後端，立法院是站在前端（後端是決算，前端是預算）。換句話說，看審查報告是審計部的後端，可是立法院要站前端，就要更前端，也就是預算形成前就先把政策問題找出來，不要只單純看預算，這政策問題不見得已變成預算，預算中心就會放在整體評估報告裡，說明有這種現象，需要留意。和審計部不太一樣的地方，是因為審計部站在後端，一定要有預算才會做，而預算中心是還沒有這個計畫，就會先把問題找出來。

問：您提醒研究員做評估分析時，不是只關注預算數字的部分，應該也要關注政策面？

C1a：沒錯，或是說這個政策是未來很重要的政策，但目前只是意思意思編個預算而已，這就是政府不是很積極的態度，我們當然也不能強調這個計畫，因為我們是不能建議支出的，所以這部份我們不涉入。但是，我們會強調這問題有嚴重性，提醒要注意。現在審計部的審查報告其實就是一本政府的績效審核報告，但是在報告質詢完畢後，很多委員就等於工作到一段落，沒有把預算編列再一起，我們預算中心就是可以藉由我們這個平台，跟預算連結在一起，掛勾再一起之後功效會加強，不然都無法發揮。

問：從整個預算過程來看，您覺得時程有沒有問題？

C1a：時程當然有落差。

問：我們應該如何適應這種先天的時間落差，讓該有的回饋資訊能被關注，或是時程就是一個問題，非要在設計上再縮短？

C1a：這是先天上的問題沒錯，但可做人為修正。譬如說這決算 100 年度的可是現在是 102 年度，那為什麼要有 101 年度，因為 101 年度正在執行，所以我現在審 102 年度，我最好是看 101 年度的，但 101 年度正在執行當然看不到，所以我們就會跳脫，再往前看 100 年度的，那 100 年不一定有這些計畫，所以就看不到了，這就是先天的。100 年若剛好有這些計畫，我們就會去看，如何去看？有一位委員曾提過，決算先審，審完再審總預算，這樣就連結了。但這是一個程序上的問題，像今天早上規劃是 10/8 和 10/9 是總預算報告，10/9 下午審計長要報告這個，這兩個是有連結再一起的。報告完畢後，真正要審的時候，委員會是沒有把這個排在裡面的。因為要審查的是委員，委員不看這個的。

問：委員提出的建議是說，其實應該先關注決算審核報告，也就是先審決算，先看看過去如何？

C1a：就可發現哪個計畫不好，先印下來。

問：100 年度的功過如何就可以決定 102 年度的預算，也就是說功過可以聯合。如果中間有連結性計畫，就可以討論處理，您個人看法呢？實務上可能嗎？

C1a：事務上可能性不高，因為委員不會關心已經花完的部分，但是還沒花的才要注意，很難改變的。再說，我這個問題問完還是無法和這個連結。

問：無法連結是因為這個決算的內容一定跟 102 年度預算內容出入很大嗎？

C1a：很大，有的計畫名稱還更改。就算他沒改，我問過這個問題，也忘記這問題了，他不會去連結。所以只有在寫評估報告時，我們要注意這地方有的東西，必須要先納入。如果之前執行率只有六、七成，今年還編這麼多，那太誇張了吧？！我們把這塊放進來再跟這邊連結，這樣他就會用，如果沒有為他搭起平台，他不會用。實際上，我們現在是用評估預算報告去搭這個平台，就有連結了！

問：這是一種連結方式，也就是預算中心研究員會關注以前年度決算的執行缺失連結到以後年度的預算，並在評估分析時特別注意，所以評估意見內就會有決算跟預算審核意見的連結。如果這種評估模式已行之多年，九成

以上委員的素材都來自預算中心，這是預算中心一個很重要的角色。不過，委員在討論預算議題時，可能對這份評估報告或審計部的審核報告關注程度還是有限的？

C1a：效益太壞，委員不會太在意，因為已經花了，頂多問為什麼要做這工作，但行政一定會有行政機關的解釋，如果說得通當然沒話說，雖然我們的報告都會有。預算中心會提出來的就是效益不好的，委員才會特別關注。委員問一問後，覺得部長回答的合理，就不會再說怎樣。

問：委員在預算審議上做決策的考量因素很多嗎？

C1a：一定很多。因為如果你是執政黨委員通常不會砍太多。一般來說，是在野黨再砍的。

問：所以，第一個：政黨立場的屬性是很重要的關鍵因素。

C1a：第二個，如果這計畫像是國科會的中科第四期計畫，若這計畫傷害到我的選民，我當然要砍。搞不好這更重要。農業委員反對到底，但是非農業的覺得我要讓整個地區的年輕人可以在當地工作，當然要爭取。

問：在績效和預算的連結上，這必要性您贊成嗎？不管是評估資訊還是行政機關的績效報告或審計部的審核報告，相關評估資訊和預算連結的必要性您也是贊成嗎？要怎麼連結？哪一部分優先連結，或是說連結的形式為何？

C1a：贊成，據我所知，現在的績效和預算幾乎沒有連結，實際上也很難連結，因為做績效考核是研考會，但是做公共建設是經建會，經建會在分配額度時不會看績效如何，只看以前預算已經分配多少和執行進度，如果發現執行率只有六成，還有很多錢可以花，就會把今年的預算額度砍掉一些。所以，研考會、經建會、執行部門這三個就沒有互相連結。然而，審計部依據預算法規定做回饋，也就是針對上年度不經濟支出提供意見，但有沒有被採納？沒有人知道啊！

問：如果政策計畫和後端考核有機會連結性，可說是較有效的組織組合，但目前預算還是獨立在主計總處，當然機關分立有分立的原始用意和優點，但必須強調跨機關的協力。您從立法機關角度來看，對於行政機關跨部會協議問題會有甚麼建議？

C1a：其實主計處本來只做一個資源的分配，財政部負責籌錢。但是，經建會與研考會明年兩個合起來，以後可能就會發現成果。不過現在還是看不出來，我們現在預算分配時，公共建設就是送給經建會，重大的就送研考會，國科會則是另外一塊。

問：如果做了審核報告，再做評估分析？

C1a：因為審計長要到立法院報告，委員就要針對這本審核報告質詢，所以會誤會決算的審核報告還沒做完，怎麼去做審核評估？其實就是有點誤會啦，我們是針對審核報告裡面，他當然也有針對審計部目前有一些缺點要改，太過簡化之類的，除此之外，政治方面有效益不好的，審計部沒有提到的，我們再補。

問：國發會這種多頭馬車的問題，管政策、計畫、績效考核、預算的，隨組織整合這種連結性有改善空間嗎？從立法部門的角度來看績效資訊，您認為在立法的運作過程裡會多少發生影響，您的期待樂觀嗎？

C1a：如果是一個重大計畫，委員會比較重視這個績效，因為重大計畫花的錢多，所以要看你績效如何，這部分委員問政會注意的。會有連結，所以沒什麼問題，只是和預算結合還是要透過預算中心的評估報告。

問：換句話說，預算中心研究員會把審計部的審核報告決算部分主動納入？

C1a：還加上我們的調查。

問：預算中心的評估報告很重視審計部的審核報告，請問行政機關相關部會實施的績效報告，這種績效資訊也會納入你們預算整體評估的重要來源嗎？

C1a：很少。

問：未來可能性或必要性有嗎？

C1a：除非行政機關的績效報告像審計部的有可讀性，預算中心才會連結，否則只會連結到院管考核計畫去參考。

問：就預算籌編那端資訊回饋到立法審議來說，目前院列管的重大計畫會優先參考嗎？

C1a：會優先參考。

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

問：但是就一般各部會的績效評估報告裡，兩者所關注的相關性是不夠的？

C1a：不夠的。

訪談記錄

時間：民國 101 年 10 月 8 日下午 16:00~17:00

地點：立法院中興大樓

受訪者：C2a

訪談者：張四明、王瑞峰

一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分；在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

C2a：我覺得這是很務實的方向，以立法委員立場，若是國家預算的考核，可分為上中下層級的政府，以中央政府來講，國發會院本部考核，我認為是政策性導向，當然院本部在乎的是政策性的導向，但是它可能會與部會的核心業務會有重疊的部分。例如航空城，對政府或院本部來講勢必要列管，可是航空城在交通部或航政司底下也是核心業務，可能就會在你講的或是我講的，到底是要30%或70%的情況下是重疊的。剛剛提到的部分是蠻可行與務實的，如果是部會自主管理的業務，部會會比較清楚，也不需研考會緊迫釘人，盯不完整。

問：當然國發會是屬於部會自主管理，那些以核心業務為重的自我管理，因為績效管理推動的實務還是有蠻重的專業。未來國發會在這些例如倡導這些技術、諮詢與技術實務的資源提供，可扮演促進、協助的角色。但是，目前現狀研考會有點像監督者，外部評估者來做複評，那比較有困境。部會業務那麼繁雜，那如何每項業務都盯住，實務上很困難。

C2a：院本部本來要去關心的是政策層面的考核項目，看似與核心業務切成兩塊，但院本部要監督管考的東西與政策面有關，所以我來考核管理你

的時候，雖然你是自主的，但我要政策性的支援你，例如協調、溝通。為何私人單位會那麼強？為何龐然大物的政府會如此失落？但失落不能改進嗎？這就是他跨部會的協調很差，所以那20%是角色的轉換，可是也不代表80%那部分不重要！如果20%是由政府去幫他調整或是預算溝通的角色，這20%也很重要。

二、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

C2a：對岸中國大陸計畫性的市場經濟執行效力，過去以黨領政的時代很像這個時代，中國透過地方，亦即省書記去研考，會跨部會，但因部會有本位主義，所以現在重點在於研考下去的強度多強，若很強則協調絕對OK。但現在研考會失去了它的強度，難怪跨部會一直不成功，部會的協調之差，整個交通部的鐵路局與公路總局提出的建設計畫竟相互衝突。另外經濟部水利署要把某一花蓮縣路段拓寬，水利署竟去跟縣政府講好，把這一路段分流當溝渠，但這一條路是要當溝渠還是拓寬？這個案現在變成既有排水，一拓寬分成兩邊。依跨部會的這條案子在計畫的話，效率一定很差。

問：我也觀察到許多跨部會一跨就倒了，我們在現在的部會都有重大的瑕疵，如果現在行政團隊以行政院長為中心，但院本部幾個組幾個處雖是強化了，但是是顯著的不理想，如同一個大區體，各部會之部會的核心業務龐大，所涉及的專業層面更是院本部難以置喙的，應該能把部會機關的規模直接隸屬院長，而不是在部會級。

C2a：國發會的機制若移植過去，則不必疊床架屋，但組改已經過了。

問：我個人認為政委是重要的功能，但部管部會的專業幕僚團隊明顯不足。

C2a：我認為政委去協調勞委會，如果國家政策是要讓台商鮭魚返家，所以一定要解套外勞比例，所以讓出口區、經濟區大步前進，這樣協調的政務主委就很重要了。萬一不果，就不是人的問題，是院本部與部會的問題了，恐怕我們現在講到的是最頂尖也是最核心的問題。

三、就您的經驗與觀察，立法委員審查行政機關預算時，是否會參考該機關以前年度之績效表現，據以調整其預算額度？為什麼呢？

C2a：我是六、七、八，加上第五會期的一點點，所以有四個完整會期，一屆有八個會期。在我的四個多個會期的做法上，跟自己的經驗上，的確對預算中心的報告書比較重視。原因第一個，可能是各部會在立法院不是很熟悉，績效報告書是研考會在它的架構下。

我在研考會主委辦公室有討論過這種績效評估機制，但我並沒有不會去看，但如果是那種機制，確切由各部會自評，再送送研考會，事實像我那天去某單位的時候，我是陪部會去辦研考會，我也沒深入他們的報告。但是我還是認為說，原因為第一我不熟悉這個系統。第二，這個系統我的感受就算我每一年上去看，我也會認為那是部會本身生產的資料，然後又是在你行政系統底下，雖然研考會複評後的意見是比較值得採納，可是它本來就是各部會自己自評出來的東西。因此，我還是會比較注重我們預算中心，針對立法角度去提出意見，我們會比較重視。我們還是會去看各部會自評，但看之前的心態可能因為它是部會自評，所以我還是會比較偏預算中心。關於調整預算的額度，這樣一個資訊來源，如果是中央完全執行就無此動作，但若跟地方有相關的預算，我們反而會回到基層看其效力。

四、參考西方國家採行績效導向之預算制度，強調將行政機關之績效表現與其預算分配加以連結。您是否贊成將政府部門之施政表現與其預算決策予以連結，以朝績效導向之預算制度方向進行改革？您認為這樣的改革作法可行性為何？其中需要注意哪些配套作法？i.e., 是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？

C2a：當然初步上是要。從國家預算來講，不連結績效像是浪費、放水，可是如果又牽扯到公共預算，如果以中央政府、縣市、鄉鎮來看，鄉鎮市政府績效必須完全連結，村沒有執行建設，鄉鎮還有，如果績效差，需要對績效負責任。縣的話，連結可以少一點點，若總共100分來看的話，鄉鎮大概九成，縣大概八成不為過。中央部會績效連結，又怕政策性的東西，例如我是

反對黨立委，我看你績效差，你本來要做金門大橋，我又想做，一定要做，中央部會的政策連結可能會下降，例如下降至70或60皆可，留30分不要連結那們緊密，由政黨負責，執政黨跟所謂的政策面要去負責，給他這樣的彈性。70%要與我們績效制度結合，我是預留一個政策性的空間，否則一個國家若真的連結到只剩績效，就缺乏很多政策性層面的執行，層面的執行若要連結政策性的績效，我想他考慮的比那單純執行預算還要複雜，因為政策面向可能更無績效可言，所以我才回答這樣。

訪談記錄

時間：民國 101 年 10 月 18 日下午 17:00~18:00

地點：立法院中興大樓

受訪者：C3a

訪談者：張四明、王瑞峰

一、現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分；在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者之間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

C3a：現行實施的績效評估制度，我認為完全失靈，對於預算審議完全沒有意義。甚至於我們不斷地抓到它造假，例如今年送進來的預算案，他們所寫的績效數字有些造假，包括教育部、交通部、經濟部、外交部，美化誇大很普遍，他們的指標也非常愚蠢，我相信他們百分之百的形式主義。因為他們全部採機械式的處理，硬要去交給研考會一個績效的目標值、實現值。例如像外交部鞏固邦誼方案的指標設計，以參與會議的拜訪次數作為指標，不能完全符合鞏固邦誼的目標。例如英國所使用的政策管理，適合他們現在的績效管理體系，如此的分析可以提供做決策。所以我的想法是需要一個徹底與全面的改革，屬於新的典範。

張：歸納委員您的觀點，績效不應該是流於形式，而是應該了解民眾的感受，與他們連結。我們未來團隊在期中報告是有一個建議，如果部會年度績效報告是考慮看是併同預算書或決算書，在送交立法院預算審議或者是決算審議的參考，因為比較有完整的報告送來。當然，不必再就績效報告本身進行審議。

C3a：有意義的績效評估才做，沒有意義的只是徒勞無功，只是多增加

他們行政的消耗。事實上，我們也不會參考，因為我們立法院預算中心所做的預算和決算評估很強，長期累積下來，也有負責各個部會的人員。我們也都習慣於參考他們所做的預算和決算分析報告。當然，預算中心的能力是有限，應該是整個行政機關要發展新的評估方式，與社會有關聯意義的績效評估方式。總之，現行績效制度的運作與社會連結的能力是很差的，且現行績效制度的評估報告並未送給立法委員作為參考，而且績效報告常是化整為零放在預算書內。在預算審議上，比較習慣參考立法院預算中心的預算案整體評估報告。

張：我在做一個補充，承如本題，以研考會為例，我們的建議是希望研考會在評估資源上以及在整合上，應以院列管的重大計畫為優先諸如可能交通部。那現在就是說績效評估資訊如何與審計部連結？

C3a：我覺得他們公布在網站即可，我們助理也可以隨時在網路上監督政府。即充份的揭露就可以了。包括你前面提未來研考會或未來將成立的國發會所增加的新揭露功能。

二、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

張：例如高鐵面對地層下陷的解決，對於像這樣的跨部會的績效評估，詢問委員是否會期待行政機關要多關注這一塊？即以跨部會為對象的績效評估。

C3a：重要的業務一定要做績效評估，在做評估的時候，你的評估體系是一定會牽涉到其他跨部會共同的成果。

張：又如以改善失業率的問題，相關的部會針對他有什改善的方案計畫？

C3a：例如對於 22k 的重要計畫，教育部會找勞委會、經濟部協力合作，那我做績效評估時，我其實只會寫最後的成果。

張：雖然重要的核心業務是需要經由協力合作的，但其實各部會也要針對他們平常所做的核心業務或重點業務做績效評估。所以我才會說研考會就是要在這個情況下扮演著一個整合的角色。因為這個思維比較連結英國、美果的「成果導向」。所謂成果就是對照「業務導向」。

C3a：我還是覺得仍流於形式，但我覺得「政策分析」是最重要的問題。

三、就您的經驗與觀察，立法委員審查行政機關預算時，是否會參考該機關以前年度之績效表現，據以調整其預算額度？為什麼呢？

C3a：績效評估的能力需要提升，績效報告才具有參考價值，立法委員自然會拿來參考，否則只是徒增公務人員的負擔，以及形式主義。因此，績效評估報告可作為說服的工具，提供真正有效的績效資訊來爭取預算。

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

《附錄三》焦點團體座談討論提綱

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

委託單位：行政院研究發展考核委員會

執行單位：國立臺北大學公共行政暨政策學系

第一次焦點團體座談討論提綱

一、我國現行政府績效管理制度包含「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」兩大部分，若從制度設計和運作方式來看，請教您認為現行績效管理制度存在哪些的限制與問題？

二、在現行政府績效管理制度下，您認為應如何強化「中央行政機關施政績效評估」及「個別施政計畫績效評核」二者間的連結關係？若就(1)維持機關施政績效評估及個別施政計畫評核現行雙軌制，或(2)於二者間予以取捨，或(3)將二者予以整合等三種方案加以考量，您認為哪一個方案較為適切可行？為什麼呢？

三、部分政府重要施政計畫與目標需仰賴跨部會的協力合作方能達成，但現行績效管理制度對跨部會事務之績效評估卻明顯不足。您認為應如何建構與強化對於跨部會事務績效之評估機制？

四、現行政府績效管理制度應行之創新作法與變革方向，可能選項包含：(1)如何促進策略規劃與管理和政府績效管理過程更實質性相互扣合？i.e., 機關首長或高階主管在推行績效管理活動之領導角色為何？關鍵績效指標的數目以及各部會如何選取 KPI？(2)是否能以及如何促使各機關之績效管理與預算過程之間產生更緊密的連結關係？i.e., 政府績效管理和預算過程連結之可能形式為何？(3)如何促使政府部門之績效資訊更為公開、透明化，並進而促使更廣泛的公民參與及提升政府之課責性？i.e., 提高績效資訊潛在使用者的

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

關注意願與使用便利性，如管理儀表板之應用來強化績效資訊的公開與透明化，以提昇公民對政府績效的關注意願。您認為我國應優先採取哪些創新或變革作法，以促使行政機關得以強化其績效管理能力、提高施政品質、落實對政府課責，以及提升政府績效資訊取得之便利性與可讀性？

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

委託單位：行政院研究發展考核委員會

執行單位：國立臺北大學公共行政暨政策學系

第二次焦點團體座談

經過期中報告前之文獻資料蒐集、各國政府績效管理制度比較，及邀請各方專家學者於深度訪談或焦點團體座談中，對於我國政府現行績效管理制度所做問題診斷，本研究團隊嘗試針對未來我國政府績效管理制度之可能精進作法，依「制度面變革」、「績效與預算制度之聯結」和「政府績效資訊公開與透明化」等三大面向初擬設計如下：

一、政府績效管理制度面變革

【設計原則】

- 1.維持現行「行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」之雙軌制。
- 2.強化部會自我管理、評估、課責之角色與功能。
- 3.聚焦於核心重點業務。
- 4.由院列管跨部會暨重大施政計畫。

【設計重點】

- 1.在行政院院本部及各部會內部皆分別設立「策略績效小組」；院本部下之策略績效小組，負責以行政院為整體之績效目標與指標之研訂，部會內部的策略績效小組則負責該部會的績效目標擬訂和指標評估，並強化其績效和計畫評估能力。而院和部會間之關鍵策略目標亦須相互聯結與校準。
- 2.由未來之「國家發展委員會」擔任院本部之「策略績效小組」幕僚單位；

部會內部則自行設立「策略績效小組」。

3.維持現行「行政機關施政績效管理」及「個別施政計畫績效管理」之雙軌制，但做適度制度調整：

(1) 針對「行政機關施政績效管理」部分，由各部會參考美國 GPRA 之精神，聚焦於「業務面向」，側重部會核心業務的策略目標設定和績效評量，不再強調內部管理面向，如財務面與人力面的指標衡量。

(2) 針對「個別施政計畫績效管理」部分，由各部會依據中程施政計畫，分別研擬其重大施政計畫，並納入部會列管項目；惟部會列管之重要施政計畫必須同步納入「機關施政績效管理指標」當中，俾使二者產生高度聯結且相互校準。

(3) 上述之部會「核心業務」及「個別施政計畫」之績效表現，由各部會自行評估，並定期公布「年度績效報告」。亦即，政府績效管理與評估之主責機關，將回歸部會主體，落實自我評估組織之精神。

(4) 院列管計畫則將以跨部會之國家重大發展計畫為主，由「國家發展委員會」負責管考與評估。

4.未來的「國家發展委員會」，除負責前述跨部會國家重大發展計畫之績效管考外，主要將扮演各部會於績效管理之諮詢和培力角色，即提供各部會研考人員績效管理與評估教育訓練、能力培育之輔助性角色，協助各部會進行策略規劃、目標研擬、策略校準等工作。

5.各部會每半年滾動式提報並檢討優先施政策略目標，俾使績效管理機制更具策略性。

二、績效與預算制度之聯結

【設計原則】

- 1.績效與預算制度之聯結，優先著重於院列管計畫。
- 2.強化施政計畫之退場機制。

【設計重點】

- 1.預算編列之優先順序，將以院列管計畫之執行績效優劣為決策依據。
- 2.各部會應針對院列管及部會自行列管之施政計畫評估結果，設計退場或調

整機制，以使機關資源得以有效分配和利用。

3.各部會須將其「年度績效報告」併同機關預算書，送交立法院進行審議。

三、政府績效資訊公開與透明化

【設計原則】

- 1.「年度績效報告」須主動送交審計部總決算審查之參考。
- 2.結合資通訊科技主動公開政府績效資訊。

【設計重點】

- 1.政府績效資訊須遵守《政府資訊公開法》之「主動公開」的原則和精神。
- 2.行政院及各部會之「年度績效報告」須送立法院及審計部，以作為審計部實施績效審計，立法院預、決算審議之參考。
- 3.各部會之年度績效報告，須結合資通訊科技，(1)採專案管理之概念，將其重大施政計畫之執行進度、成本花費、預算撙節等資訊，以便利、高可讀性的形式，於網站公開；(2)績效資訊以 open data 方式，開放民間應用與運算。

討論提綱

一、針對前述研究團隊所研擬之政府績效管理制度變革方案，您認為是否合理、可行？又，是否能有效針對現行制度之不足處進行補強？

二、您認為前述之政府績效管理制度變革方案，能否提高社會團體、公民大眾，及國會對於政府施政績效之監督力量？

三、有關我國政府績效管理制度之創新與變革方案，您尚有哪些具體建議？

我國政府績效管理制度檢討與創新之研究

《附錄四》焦點團體座談記錄

第一場焦點團體座談記錄

- 一、會議時間：2012年5月15日上午9:30~12:00
- 二、會議地點：國立台北大學公共行政暨政策學系會議室
- 三、研究團隊：張四明、胡龍騰、鄭惠文、王瑞峯、胡湘偉、曾馨儀
- 四、列席人員：林嘉琪、武桂甄
- 五、與會人員：

| 編碼 | 職稱 | 專長 | 人數 |
|----|-----|------|----|
| K1 | 副教授 | 公共行政 | 7人 |
| K2 | 副教授 | 公共行政 | |
| K3 | 簡任官 | 績效考核 | |
| K4 | 簡任官 | 人事管理 | |
| K5 | 副教授 | 公共行政 | |
| K6 | 副教授 | 公共行政 | |
| K7 | 教授 | 公共行政 | |

K1：在制度方面的根本問題，我覺得績效管理功能是需要優先處理的。績效管理有三大功能，第一個是學習（learning），第二個是控制（steering control），第三個是課責（accountability），也就是交待。在西方國家裡，特別是歐洲，批判過去整個績效管理比較傾向於控制和課責，但在我國制度裡，很明顯的，只做控制的部分。剛才主持人提到要對民眾公開的透明度，某種程度也就是課責。

另外，不管績效是評估或評核，其目的是 performance mission，事前按照策略性規劃，訂定一個指標給下面的機關執行，這種功能大多屬於事前控

制。根據我過去的研究，發現這種影響會連結到整個未來可能升遷等，帶來很多 gaming 的問題，發生很多的扭曲行為在裡面。與其一直討論各部會績效管理的功能是否要強化控制，我倒是認為應該要減少績效管理的控制和課責功能，而加強所謂的學習。學習功能並非不重視 mission，而是加強事後評價的部分。社會評價不一定要先有一個指標，可能是民眾或專家參與。事後評估每一個機關究竟做得如何，譬如現在的研討會，我覺得就是一個事後評估，並不是事前控制。

就我個人看法，事前控制應該做為一種自我學習的功能，譬如衛生單位的指標非常充足，多到每一單位都去思考怎麼將工作做好，即應付指標。所以我認為，我們在整個績效管理的定位應該要著重內部層次，evaluation 是屬於比較外部、事後的。目前我們績效管理太注重產出而不是效果，例如三分鐘牛排最好吃嗎？不一定，應該是顧客決定。

張：換句話說，您認為事後控制應連結到學習取向的功能定位？

K1：對民眾來講，是否滿意服務品質是比較容易了解的。內部管理指標對一般民眾來講，他不懂，研考會也不一定懂，因為每一個指標都很專業。如果訂很多指標只是為了應付膨脹的取向，究竟對衛生單位有沒有好處？很明顯有很多反效果，所以內部管理不會變成所謂的公開透明，比如連結到預算時，做得好不好和你增減預算可能沒辦法連結的，但在達到指標的部分應該要透明化，指標達到與否等同做得好不好，應該允許彈性空間的解讀。

張：的確如此，設計了很多指標去進行績效評量，就是績效掛帥挑軟柿吃，很多這種上有政策下有對策的行為。

K2：談到機關和政策績效，涉及到兩個不同性質的衡量，一個是中央及地方的功能屬性有所差異，地方是綜合性的，中央是比較分殊性的，而且中央比地方更複雜。例如，國防部和內政部完全做不一樣的事情，如果把他們放在同一個天秤上談，本身就有困難。過去我們研究國家廉政指標時，本來想從中央單位開始推行，畢竟中央權責比較清楚，後來發現各機關的差異太大了，能找到指標像是預算、能力和重要政策等，但也只能呈現一個面向，沒辦法衡量整體的效果，更不用說是做跨機關的比較。碰到這個困境後，我們只好轉向研究地方的，因為每一個地方政府都有類似的功能，反而容易做

整體的評估。

另一個是施政計畫績效衡量的問題，我覺得評估每一個政策的困難度是不一樣的。舉例來說，當我衡量國防部的利息和一個創新的提案，原本這兩個達成的難易度就不相同，更何況每一個機關差異其實蠻大的。目前設計機關和政策的績效評估時，機關有原來固定的業務性質，可是年度有不同的施政計畫，所以機關和計畫的績效指標是拆開的。如果進一步地整合機關和計畫的績效指標，必須考量績效評估目的究竟何在？控制或許可以操作，可是做為績效就不行。如果用政策衡量，有些機關的例行性業務很多，跨機關評估可能不太容易達到。所以我認為，目前績效衡量能做到的可能還是在控制面。簡單地說，到底政府的預算、經費支出、政策制定與執行有沒有達到效果，一旦轉換成績效的獎懲，就會碰到機關性質差異的問題。

關於提綱的第二個問題，能不能把兩者連結，每個機關除了自己的績效指標外，每個機關應計劃其重要性，然後做評比，也許設定不同的權職，政策結束後對其權職做整合，能找一個適當的轉化方式。

看到第三個討論題綱，首先想到的，到底是自我設計還是外部設計？很多機關擔心可能達不到，常把一些指標績效設得很高，於是內部設計常看到超標的結果。如何透過內部的結果來設計，也許是未來應考慮的地方。如果很多年度都超標，表示當初訂指標時低估其能力。所以，我覺得要從過去這幾年績效成效裡，重新回歸下一個指標的訂定，這是內部指標設計需要考量的地方。其次，政策指標從外部定義有其困難度，因為外部不見得了解內部，我不認為外部能做考核評估這方面。還有一個問題，在指標設計碰到的困難，就是各年度的計畫分成中、短和長期，會有時間差異的存在。目前大部分指標是以年度指標做為衡量，可是如果是中長期，短期的績效指標要如何與之結合？有可能這個指標施行一段時間後就會疲乏。如果主管機關訂了這個指標讓下面執行，下面就有辦法迎合這個指標，就如同施政滿意度調查一般，大家都是投入一樣的資源，但到達某一個程度就沒辦法提昇，結果跨機關大概做得都差不多。所以，如何在中長期指標維持效果是另一個重要考量。如何設計指標時使其有創新性，並配合短中長期的政策會比較有效。至於跨部會政策指標的問題，個人認為應該可以做到「控制」的效果，但是轉換為「績效」可能困難比較大，因為控制比較不會涉及獎懲的問題。

張：剛剛提到跨部會的指標，譬如失業率、貧富懸殊、房價這樣的議題需要跨部會合作去解決，也就是績效管理目的和定位之所在。績效管理如果純粹是機關內部自己玩的遊戲，其實與外部感受差距非常遙遠，這樣政府績效管理的意義就不大了。關於外部跨部會指標比較，您的想法為何？

K2：其實外部績效的評估，大部分是用民意調查，然而這個很大的限制在於民眾對於政府機關業務分工不了解，例如失業會連想到經濟部，而非教育部或是勞委會。況且，民眾對於廉政課責印象並不高，勢必需用專家的方式來進行。所以我覺得，衡量到一般政府的控管是目前做得比較好的，可是轉換成績效，包括指標衡量是比較困難的。

K3：理論一直以來除了操作型指標、output 指標之外，還強調 outcome 的部分，但是實務上不可能全部都是 outcome，因為計畫一定要按著步驟進行。其次，指標是蠻大的問題，難免挑軟柿子吃，這種心態絕對存在。90 年訂評估要點後，於是從機關評估、績效評核。變綠燈，黃燈、白燈要達到綠燈不是那麼容易，就算達標，還得看有沒有具挑戰度，不然還是黃燈，績效合格綠燈代表績效良好如果綠燈和去年的實值基本上由機關，當然不是每一個都要比去年高，也得看整個成長和投入資源如何，我覺得這是最大的困難，更何況未來建立指標的趨勢圖時，還有一年的時間差。

另外有關跨部會的部分，如何績效？例如部會負責工作項目，工作項目執行成果，但是 agency，但美國還是存在的。再說到綜合指標，犯罪率是誰的責任？現在掛在警政署，但是公不公平很難，究竟是教育、社會還是經濟問題？概括承受。再如生活圈道路系統，都更計畫區屬營建署，但都市計畫區公路總局，缺少 coagency。

K4：政府績效管理是千頭萬緒，現行制度包括施政績效評核和計畫績效評核，如果放在一起，應該是誘因制度的建立，但事實上記功、嘉獎對公務人員一點影響都沒有，沒有什麼獎勵效果。實務上雖然有懲罰，但比例不大。中央機關的績效評估雖然提及首長或副首長目標管理和參與的方式，但首長到底有沒有參與目標管理，審計部覺得應該調查，但事實上很多都沒有做到。

提到績效管理的理論，都是從規劃開始，但更重要的是機關首長怎樣執行。就我的觀察，只有高雄市政府真的找首長談目標管理，有趣的是首長第

一次也沒有參加。追求效率很簡單，比如一個弱勢申請的案件，依據程序指標，當然在壓力下希望儘快解決，照理應該顧及顧客，可是很多機關卻從本位角度出發，所以一點效果都沒有。指標要由外而內還是由內而外？我認為問題不在此，而是將來可能和考績法結合的部分。一個政府的績效管理可分三個層次來看，也就是策略、管理和操作階層，部裡重要的是司、處長層級，所以各部會如何解讀組織內部的績效，承上啟下，並讓員工重視首長的目標，這些都是相當重要的。

其實中央施政機關評估是很表面的，未來要公務人員認真做事，是靠考績甲、乙比例或是負向誘因。這個制度和大多數公民沒有太多關係，因此目標設定當然不會是高標準，即使研考會說績效目標訂得太簡單了，接不接受就得看首長。至於如何強化兩者的連結關係，當初設計兩個制度的時候有其用意，我認為應該透過內部控制。另外，跨部會的指標到底怎麼做？我認為在一個主管關機底下，有各部會局處，這種情況下才能談，但如果部會包括縣市政府去做比較，這是政治上的考量。換句話說，部會間的合作大於部會間的比較。舉例來說，犯罪率降低可能和法律、教育、司法都有關，如果從績效管理的角度來看，最簡單就是訂一個指標，看各部貢獻多少，類似於加權管理，問題是如何陳述、量化？再如陸客來台，並不是只有一個部會執行，應該要有一個平台。

K3：所提，其實有些不一定指標化，有些是院長主持，有些是副院長主持，甚至每個都有不同的議題強調，例如中輟生的問題。當然最後都會有一個outcome指標，但中間過程可以看出整個跨部會的team，其努力程度如何？是否有效？我個人倒不急於定義這部分，即使個人的績效沒有展現出施政績效，有時候是一個全力執行的，縱使機關績效評估有很多需要改革的地方，但績效出來後，team會覺得很。整體而言，很多部會首長的確不知機關績效管理是如何運作，但是會care做得那麼好卻只有什麼燈，再說計畫執行的人也很care。這不單是研考會的工作，評、審是由整個院的複核小組進行，成員包括經建會、工程會、國科會、主計處與院的各相關處。另外補充中長期計畫時，如何去看年度目標？基本上，複核時必須寫計畫總目標及年度欲達的目標。

K5：分享我以前接觸很多私立大學的績效管理經驗，例如大學甄試，整

個學校的徵試錄取率是80%，大學校長希望各系能有更高的錄取率。從指標而言，必須從核心價值討論，對於私立學校就是生存，壓力源來自董事會。因此報到率一出來，隔天預算就留用到各個系。同樣地，政府機關的核心價值可能在於首長的施政目標，但是某些政務官連自己的目標都不清楚，這是一個很大的問題。剛提到的「考績法」結合，也是一個很好的方法。我認為政府單位因應指標的改革，應從現在架構上，不違背憲政下的創新，而且是整套的。

英國從十幾年前開始，就已經朝這方向進行。雖然不完全適用於我國，但英國從過去的公共服務協定到CBA、CAA，全都有一個共同元素，就是「民眾參與」，但這個指標由誰界定？長官界定。去年計畫案曾提到成立「績效審議委員會」，必須將民眾、利害關係人，以及相關單位和媒體納入。

由英國例子看跨部會指標，應該把權責切割得更細、更多，不妨做些操作性指標、數字化指標，甚至可到100或150以上。至於各部會應負責哪些項目，應該是這沒做好，就沒有。英國在此制度下訂指標時，曾發生民眾得到極小化的公眾服務。雖然免不了會隱藏，但是當權分得更細時，外部審核、課責就會出現，所以民眾扮演的角色很重要。目前績效評估方面，是在考量人力、機會、期程的情形下進行，民眾滿意度自然不高。當然很多人說，以滿意度來施政會很危險，公共行政的價值會喪失，但我覺得這是一個平衡的問題。

K6：90年度研考會就開始做績效考核，這也是全世界努力且持續不斷地進行組織、人事、財務、資訊等的改革。組織與資訊比較好做，所以績效較好，但人事精簡及財務改革阻力很大，就連兩政黨也不敢做。2003年，施能傑老師當主委時，曾仿效美國GPRA法案改革，研考會當時是頒用辦法給各部會、各地方政府去做，但不到一年就停止，因為阻力太大了，而且造成許多反彈，例如桃園縣政府，甚至新竹市政府、縣政府幾乎根本不做。桃園縣政府最後為了績效獎金問題，鬧到上媒體。最後，沒有一個人願意去做。所以，有時候改革會過於理想化，是不是該把中央機關考察、考核，加上計畫結合起來？

以目前來說，各部會把個別計畫拿來管考的是重大經建、行政案件。過

去是以五億為單位或基準，五億以上會列管；現在行政計畫是十億以上，而經建計畫是所有都要列管。我認為中央與各部會所有績效結合，是比較理想的。過去提到計畫領導預算這是最符合學理的，但最後還是預算領導計畫，因為有錢才有計畫。民國82年省府曾委託台大老師做研究，當時建議機關考核與人事考核應相互結合，在20、30年前就覺得這是很棒的概念，但是太過理想化了。績效評估很難做到大家都願意接受，因而產生爭議，爭議越大就越無法配合，越努力做績效，有時反而做得越不好，所以寧可不要做那麼仔細。

三禮拜前，中興大學國政所也在研究苗栗縣的績效問題，其面對的問題有三個。第一，績效管理做考核的單位要分類或分層嗎？例如服務單位、管制單位完全是無法一起比較，過去新竹縣也是，警察局、環保局每次都要抱怨，因為他們每次排在最後面，因為他們是管制單位顧人怨，最後不得不分類。第二，績效考評部分，過去從精確化、量化而慢慢開始走到質化，是因為要免除副作用。例如遠見、天下，以前21縣一起比，到最後都會排在前，農業排在後，於是最後將之分為都會與鄉村兩類比較。第三，過於斤斤計較，如此一來，各局處互相競爭、扯後腿，喪失行政績效。個人認為，行政機關過於激烈競爭不見得是好事，反而會造成跨部會單位合作的困擾。很多事太過理想化反而不能落實，所以要務實。

另外思考一個問題，中央越來越民主化之後，重點已經不是要考慮績效問題，而是民眾滿不滿意。民眾滿意，連任機會大，績效如何反而不care。因此，我覺得目標應該是提升行政績效，而不是為了管制考核而考核。希望未來行政管理應該逐漸把枝枝節節的指標轉向重點式管理，如何抓出政府單位的重點業務，並讓同仁了解，大家齊心合作地朝目標努力，而不是一起競爭。

K1：我補充兩點：第一，目前討論的，大部分還是傾向於steering control的問題，並非說這與績效管理沒關係，除非因果關係很清楚，例如提倡節能減碳，假設指標訂定節省電費，這因果關係就很清楚。但是在大部分指標不清楚的情況下，則必須反思用績效指標控制，究竟帶來什麼效果？第二，事前訂指標都是經過控制的，剛提到的 steering control，所謂的 steering 是透過 information，從中學到什麼而做未來的改善。舉例來說，控制家裡每位孩

子的消費開支，要求每天記錄並限制每月不能花超過\$5,000元，孩子所學的是每個月花不超過\$5,000元，超出會知道這月花太多錢，這就是學習心態。然而，大部分公務員心態並不是學習，而是我父母控制我的開支，我要交差。所以，如何讓公務員透過 performance information 的心態來學習，這是比較弱的。再說，剛剛提到的高雄縣個案，我也有參與，其實第一步不是改善公務員績效，而是改善心態。當處長問同仁為什麼要做公務員時，關鍵即在於公務員的工作心態。

至於政策規劃及政府管理部分，台灣機關首長不一定是政務官，究竟績效管理是政治或行政責任？台灣沒有釐清得很清楚。在紐西蘭是CEO，如同企業的執行長，而台灣究竟是高階主管或是政務主管負責？政務主管是選舉，是短期，所以該如何做？建議要先考慮分工的問題。

K7：我個人的看法有三點：第一，政府績效管理是否有效，要依政黨輪替的可能性。第二，中央政府績效評估及個別計畫評核，其實最大問題是無法和公務人員的考績掛勾，特別是承辦人。第三，跨部會績效評估與現實社會大眾感受有落差，主要是因果關係的連結沒辦法確立。由於這個議題可能是政治問題，而行政部門處理的是行政議題，能否把跨部會事務績效評估真正落實，我認為有許多思考之處。至於如何達到績效目標？先前條件為要能做績效評估，而績效評估的先決條件是績效度量。因此，假設度量是可能的，再做績效評估，依評估結果來做績效管理。

我的具體建議，是讓現行的績效度量成為可能。首先針對現行政府業務，大致分為四類，讓度量變成可能又可行，包括（1）管制類；（2）服務類，做資源分配；（3）輔導類，以民間、私部門、企業或非營利組織為執行單位，政府重新監督或委託外包形式；以及（4）代表性的行政機關等。依不同的政府業務或機關劃分為上述四類，如此績效度量可分成不同構面，發展不同的指標。其他業務類型也有，但應找到相關邏輯的一貫性論述，並將之合理化。

不論中央與地方，績效評估由誰來做，是否成立績效管理委員會？這是研考會委託計畫案，在國外績效評估是由國會進行，也就是民議機關，但要看是否有政策評估能力、政策分析能力與資源，會有不同效果，所以由誰來做績效評估？假設績效度量是可行，績效評估找到適宜負責的單位，再談績

效管理。

關於中央行政機關施政績效評估及個別施政計畫的績效評核，我個人認為重心應放在組織評鑑和計畫方針。重心若不同，績效好壞又如何？績效不好，也許是因為預算不夠，資源不夠豐沛，所以應該要根據計畫加預算，如果績效好就不需要太多預算。換句話說，應該在組織評鑑與計畫間找到一個平衡點。還有，公營事業，介於第一部門和第二部門間，不論是組織評鑑或計畫績效，應該含進去；政府關注之財團法人，介於第一與第三部門間，也應該併入考量。如此，比較符合廣義行政部門的真正意涵。不論是組織評鑑或計畫評核，是由上而下，也就是垂直性評估。如果政府能做水平性的評估、評鑑，也是蠻有意義的。例如不同的行政部門如何向私部門進行採購？或許應列入評鑑要項，比方人事、預算，以職能為單位，做橫向評估。如此，可跨越以往垂直評鑑、評估的概念，而經緯並重，讓現行績效管理制度更為健全。

林：依我個人意見，學界與實務界之間認知有很大落差，各位剛剛提到的，已算是實務層面比較高階的部分。由於我自己本身就是行政機關做paperwork，所以知道這些工作在行政機關是相當繁瑣的，但我沒有那麼悲觀，績效評核基本上是為機關和首長打成績。

分幾層面來看，如何讓機關首長或副首長更重視？目前管考處做的，是屬政治或是行政責任？有沒有辦法強化總統政見與個別機關的施政績效目標，如何做連結，這些其實是可以爬梳出來。例如初步公布總統的政見，一旦總統政見落實，首長基本上一定會重視。首先，前四年期的施政績效指標曾做大幅的精簡，因為民眾不太在乎機關的內部控制，所以只要挑重要的管。其次，近兩、三年來，很多機關在個別的業務指標內，服務民眾的滿意程度有被納入，研考會其實是做更細緻化的觀察，交給民眾來打成績，現在指標很多都是兩個資料做結合，只是資料很龐雜。再說，機關做的滿意度調查與外部做的滿意度調查有時間落差，機關施政績效是看去年的，但是外部release出來的通常是這一兩天發生的事情，所以這一部分永遠有落差，沒辦法往前供給。另外，剛剛業務指標從總統政見下來，基本上能作層級，再到處長再去談個人績效規劃。機關裡有一個想法，像政務首長去去來來，未來應找個能持續常任的副首長來負責，KPI成績好壞是直接課責到常任機關首長，也

許會有更進一步的連結。

K6：補充第二個問題，依我的經驗，不只雙軌，目前來說，政府機關有所謂的機關考程、人事考績、計畫管考，還有中長程計畫管制計畫的考程，其實是多軌。多軌之下，也不需取捨或整合，維持現有制度反而比較好，四、五個結合在一起，反而沒辦法像企業那般清楚。關於第三個問題，跨部門協調合作的案子要做為績效審核評述很困難的，也很少國家這麼做。至於第四個問題，策略規劃與績效管理的結合，目前政府所做的中長期計畫管制就是學界所謂的策略規劃，中長程計畫的管考可以做到這部分。

胡：目前行政院研考會推行的這兩套制度，其實是有制度學習的淵源。機關施政績效評估基本上是參考美國GPRA，GPRA以agency-based的制度設計，但我國長久以來就有做關卡及計畫執行率的監督，只是沒有擴大成常規性，沒有變成績效評核制度的名稱。到小布希時期，PART就做計畫的紅綠燈制，我國也開始學。但是美國的紅綠燈制是用在計畫方面，而我國是用在機關方面。為何有這個研究議題呢？因為目前看到很多國際制度發展趨勢，尤其是歐洲國家，英國、澳洲、紐西蘭都走program-based，就是計畫，但我國這兩套制度是從中長程計畫拆成年度施政計畫與各機關有關自己負責的個別計畫，就會被拉進機關的指標內，所以有重疊、交集。既然如此，為什麼我們不能維持兩套？再來，如果我們能把總統政見落實，不但各機關要落實，但還是計畫走向，於是才會有這兩者是否有合流，順應國際潮流之討論。

K2：我補充幾點：首先，為什麼組織以機關績效和政策績效為恆準？因為每個機關一定會有例行性的業務，雖非每年施政重點，但還是要做。如果今天只做政策問題或是與計畫管考有關的，會不會改變機關原來的比重，甚至捨棄例行性業務？這是合併後會碰到的問題。另外，從民眾的觀點來看，機關今年做不好，就靠一、兩個政策決定，但也可能該機關做了很多事情，民眾卻對其中一、兩個有印象，因此機關與政策分開評估也是一個問題。基本上，我覺得可以維持現行的架構。

補充第二個問題，我不否認績效一定要input，如果不衡量行政機關的過程，其功勞就很難算出。但是目前，並不會特別提到input、output要佔什麼樣的比重，這部分需要明確的規劃。尤其跨部會的績效評估，研考會本身是

做複核，假設達標後再確認有無達到，有多少人願意當壞人？我的看法是，研考會應提供評估者相關的專業訓練，因為複核工作是需要把關的。除此，研考會人員對受評機關應有所瞭解，才能判斷這機關的指標合不合理。換句話說，研考會人員應由各部會較有經驗者組成，如此比較有能力做好複核工作。或者，研考會應給予新進人員到各部會歷練的機會，讓他們了解各個機關做些什麼。

關於管理儀表板，應思考指標如何與民眾連結。舉例來說，國債鐘的檢視，我個人沒什麼感覺，只是知道要民眾的稅平均增到兩萬元，讓他多20幾萬的債。不過，如果與稅結合後，民眾就會感受比較強烈。因此，很多公開給民眾看的指標，應該是與民眾切身相關的，例如醫療減少多少抗病，全民健保的指數會降低，甚至給予退稅，或許可以有效結合民眾的觀感。

張：如果重疊的部分要合併處理嗎？

K2：也許可從指標方面思考，當指標同時與政策、組織有關的，只是如何調整比重的問題。

張：投入與過程的指標有上限嗎？

K2：倒是沒上限，但是要有一個比例。

張：比例拿捏呢？

K2：如果績效考核對象是公務員，難免會把內部投入過程變重。不過，考核行政首長的施政表現時，可能外部比重需要高一點。到底會不會換掉？我想這是最終的考核。

K7：我們討論這問題時，評估一定有一個共同的構面或指標，如果能依照機關類型或業務的不同而加以分類，並加入權重的概念，指標只是呈現不同機關或業務的比例配置。不過，管制機關的民眾滿意度不能太高。

K5：雙軌制不用特別合併或分開，但是組織這部分應走向評鑑方式。計畫評核方面，譬如比較重大的計畫或跨部會的，是否可用管束考核的方式？就像馬戲團的訓獸師一樣，如果沒有一開始控制，就沒有共同效果，所以我覺得這兩部分應該予以區隔。

張：兩位的組織評鑑與機關整體的施政績效評估是否可以視為同一個標的？或者組織評鑑為機關整體績效評估的作法？

K5：是的。我認為一個機關廣義的performance，他可能包括機關的內部的程序、output及民眾的滿意度及outcome，依時間程度的不同而分，例如output可以馬上看到民眾的滿意度，但是一個機關的計畫或outcome是需要長時間才能表現出來，而組織評鑑比較強調機關計畫的內部運作狀況是不是符合economic原則及民眾的滿意度，有些民眾對於某些機關有刻板印相象，而這不太容易調整。對於計畫評核，比較強調output，及效率與效能。

K7：建議未來指標與權重的設定，多容納受評機關的參與及意見。

第二場焦點團體座談記錄

- 一、會議時間：2012年10月11日上午9:30~12:00
- 二、會議地點：國立台北大學公共行政暨政策學系會議室
- 三、研究團隊：張四明、施能傑、胡龍騰、鄭惠文、陳立芃、曾馨儀
- 四、與會人員：

| 編碼 | 職稱 | 專長 | 人數 |
|----|------|------------|----|
| L1 | 副教授 | 公共行政 | 4人 |
| L2 | 助理教授 | 公共行政 | |
| L3 | 副教授 | 公共行政、非營利組織 | |
| L4 | 副教授 | 人事管理 | |

張：針對中央行政機關與政府，特別是績效評估，我們今天要討論的重點就是關於這個現行制度的創新或變革。

L1：首先，整個研究我是非常認同。這個題目是關於我國的績效管理制度，我認為有兩個重點。第一，績效管理應該是「策略性」的，將重大的策略納入，其實就可以勾勒七成以上行政部門的績效控制。第二，就是行政「便利性」，資訊串連是蠻重要的，如果行政人員面對管考時的信任不夠，譬如說 spy on me，又如何能在監督時自發性地加入績效管理的資訊呢？所以，如何讓績效資訊自由地 generate，是一個可以思考的議題。因此，第二個關於績效與預算的連結，我覺得應該是在行政院交辦須管考多年度重大的政策方案，因為重大政策往往含有多年度預算概念比較能與績效連結。

第三個關於參與，地方和中央政府資訊雖公開但卻不易取的及理解?透過外部參與能與達成預算資訊公開化嗎?我的看法是保留的，或許外部專業性的機構如立法院預算中心可以成為外部民意代表的一種可能性。除了外部參與，我覺得同仁內部參與績效流程也很重要，亦即做績效衡量管理的時候，應顧及這些內部衡量資料該如何呈現其績效。不過，雖說內部員工參與有助

於行政績效管理的推動，其實也有它的問題，比如指標的設定會偏離等議題?!或許研考會可決定何者是要推動與民眾有感的重大政策和事務。其次，政府管考到底要做短期或長期的衡量，我覺得政府可以做的是比較短時間的 evaluation，然後 impact 未來怎麼處理?這對績效管理可能會形成挑戰。

張：預算中心與外部互動多有所保留，不過在整個政府績效管理的過程中，應該和各部會有更多的互動。

L1：根據我自己的觀察，預算中心一開始運作時強調政府會計，可是目前比較著重政策面。立法院本身和人民是非常高度的集合在一起，預算中心是立法院很重要的幕僚單位，導入一些政策分析的概念有助於立法院同仁去運展。

L2：只是預算中心和立法院仍然與民意存有巨大落差，應該多揭露資訊來降低落差。

L3：回到研究問題，我認為問題在於行政機關的業務單位不太理會績效管理，只要照講的去做、提供就好了。現在中央政府部會首長將其選舉之前所做的政治性承諾轉化成人民的政策時，比較重大或跨部會政策多背負著民眾的期待，但各部會卻忽略檢討哪些指標的內容，施政滿意度應有績效管理與預算之連結，這部分在未來進行績效管理變革時要特別注意。目前行政院績效管理的施政滿意度過集中於個人施政滿意度，以致於主管只在意他自己。如果政府獲得選民的支持，代表其施政構想能被接受，指標就更應該定期被檢討。還有，公民參與不一定是一般的民眾，每項政府政策都有其相對應的公民團體長期地關注。

建議政府績效變革必須考慮兩點。第一，行政院列管的績效指標應取得共識，反映首長、內閣，甚至是總統的施政承諾，而且各部會也要理解。例如 633 政見跳票，績效指標沒辦法評估時，或許外界監督的學者、學會、非政府組織可以提供參與的意見。第二，資訊透明必須考量交易成本、揭露程度、回應性和可讀性。各部會花多少資源揭露？是否完整地揭露資訊？是否對結果做一些回應？公開的資訊是否 readable？我認為績效管理的教育訓練不應只著重在內部的，civil society 是長期的而無法求快的，應邀請有充分研究的中介團體扮演知識擴散的媒介，產生足夠的資訊而有一些對話的空間。

換句話說，專業團體未來國家發展的主張，藉由媒體公開，進而促使民眾參與。

關於公民參與，並非完全不可行，問題在於資訊不對稱。根據我過去參與審議式民主或工作坊的經驗，一旦專業知識普及化之後，民眾參與所展現的深度能力不容小覷。如果第一階段能透過中介團體扮演知識擴張的媒介，資訊經過解讀並讓媒體傳播給民眾後，第二階段就有助於民眾直接參與有關預算的連結。

至於預算中心的角色，目前仍然保守，只對立法院效忠，我覺得加強其他部會與其溝通很難，未來應該由非政府組織向政黨要求其立法委員，讓預算中心恪守政府質詢公開化的原則，多了解對外公開資訊的必要性。

張：審計部最近幾年來也轉向重大政策績效評估。

L4：我比較關心的，是如何落實的問題。在行政機關裡，業務單位缺乏誘因，績效管理只是 paper work。無論自評或互評，事實上是敷衍了事。績效管理的理論與實務有所差距，長久以來都一直是問題。況且台灣朝野，立法院與行政機關缺乏信任，依舊呈現對立的情勢。至於預算中心的角色與能力，未來還有待提昇，可能還是需要仰賴審計部。近年來，行政機關也注意到審計部角色的轉變，扮演審查機關的監督角色。尤其預算與決算存有時間落差，如果能提供更多資訊給審計機關，審查報告對於行政機關會蠻有幫助的。

關於國發會角色的轉變，已朝向自主性，只做一些重大計畫的議題，傾向於由各部會內部自己做績效管理、控制、內控。問題是怎麼落實？成立國發會要做些什麼？說到資訊透明化，譬如民眾上網寫信，行政機關也有評分，但有些官員認為是同一個問題，於是用同一模式回覆，民眾說官員沒有認真看待這個問題，又該如何處理呢？所以，我認為還是落實的問題。

張：國發會的轉型會不會讓政府績效更差？資訊公開是否透過中介的公民團體扮演更多的角色？或者資訊公開在實務上有負功能，讓行政機關為一些小事疲於奔命？繼續第二回合的發言。

L2：就自主管理而言，我贊成領導人應該放手的，因為這涉及國發會的

角色定位。從組織層面來看，首先國發會應該針對組織改造之後的使命，鎖定於重大或策略性的施政計畫，關注整個國家未來發展的策略方向和願景的高層次規劃，這些都將是各部會施政依據之所在。然後，根據策略規劃的使命和願景，交由行政院進行施政管考。至於策略績效小組的角色，建議在現有組織架構下發展其功能，由各機關首長根據國家整體施政願景（例如實現總統競選政見）和機關願景及使命，親自帶領幕僚與主管進行運作，避免增加新的單位，卻引發權力、定位、資源等不同層面的新問題出現。

績效管理的重點應該放在重大、策略性、跨部會的議題上面。否則過於注重細部的結果，只可能徒然增加各機關額外負擔，而淪為paper work。所以我認為可以從策略管理的角度思考績效管理的問題：第一，策略與績效小組的重點到底是放在策略還是績效？第二，策略績效小組的定位，建議從行政院整個層級去思考，並非另外成立一個策略績效小組，避免另外成立一個新的組織。第三，BSC架構並非只重視業務層面，還有財務面和人力面的結合，否則績效管理的過程就無法緊密結合。另外補充一點，研究報告提到國發會可以對各機關進行培訓和教育的工作，個人建議這部分可仍由公務人力發展中心負責，國發會的核心功能可以放在行政院整體策略規劃，以及對行政院、各部會進行策略評估及績效評估的業務上。

施：現在行政機關這套績效管理機制並不符合原來BSC的概念，而是各走各的，應該回歸政策本身，配合預算和人力，將業務做好。

張：以多面向處理績效與預算的連結相對複雜，是否能從公民團體的觀點提供本研究團隊更多的input？

L3：我覺得應從強化主管策略規劃的意識與能力開始。績效評估應該要有明確且重要的策略方向，才能將總統、部會首長政見化為願景，使局、處、司、署才有其使命。我猜很多機關分不清楚mission與vision，才會將績效認為是業務的一部份，建議應有課責及教育訓練。另外，公民參與的管道，主要以網路為主，但是台灣現在存有數位落差，普遍性仍然不足，並非代表所有的公民，未來應該要再強化電子化政府，使其達到資訊友善的程度，讓公民參與成為可能。現在雖然以資訊便捷做為管道，但當民眾使用有問題時，是不是該考慮其他的管道做為公民參與途徑？雖然這是技術性問題，但一定有

辦法使其變得更周延。

施：格式應該統一化，由誰來做？如何做？誰能用？換句話說，如何讓各部會自主管理，將資訊統一化，例如5 pages給立法院或民眾看？一旦資訊公開有格式化，效果就很大，但如何將資訊公開格式化，敢不敢做格式化呢？

L1：資訊格式化之後，競爭從比較就看得出來。

L3：這就是課責最重要目的。

張：或許由國發會擬訂格式，並要求各部會遵循，使資訊變得readable。更進一步的，就是讓公民參與變成可能。由於各部會都有其對應的公民團體監督政策的運作，如果中介公民團體能扮演更積極的促進者角色，顯然是民眾的代言人，其專業能力與參與經驗有助於將複雜資訊轉化成readable information，成為公民參與的中介橋樑。至於提昇部會首長關注績效管理的程度，也許可以建議部會首長參加績效管理的研習營。

施：最重要是實作，選策略不是為了選舉，絕大部分的策略是來自routine的例行性工作，也就是這個機關存在目的與文官績效的問題。這也不是政務首長的個人問題，而是如何做好績效管理。

第三場焦點團體座談記錄

- 一、會議時間：2012年10月12日上午9:30~12:00
- 二、會議地點：國立台北大學公共行政暨政策學系會議室
- 三、研究團隊：張四明、王瑞峰、胡湘偉
- 四、與會人員：

| 編碼 | 職稱 | 專長 | 人數 |
|----|-----|-------|----|
| M1 | 教授 | 公共行政 | 4人 |
| M2 | 教授 | 公共行政 | |
| M3 | 秘書長 | 非營利組織 | |
| M4 | 簡任官 | 績效管理 | |

張：對於績效管理制度改革的理念與背景說明後，請各位學者專家針對這些改革意見提供高見。

M1：就績效管理，提出以下六點看法。第一，就是政府績效制度變革的設計應維持。機關個別施政計畫，我是非常贊成，因為各機關的paper work非常多，都一魚二吃，同樣的東西不斷重複。如果因為這樣執行的錯誤，就一個設計良好的制度廢掉，這可能不是很好。以美國為例，從布希到歐巴馬，過去整個OMB推動美國的績效評估時，是以agency為基礎的績效評估，亦即以一個機關組織做分析單位；現在則是各部會原有的program assessment，也就是計畫方案的績效評估，這通常是跨部會的。關於這個制度推動，其實執行是失敗的，而不是設計失敗。所以在執行方面，研究單位提到維持現狀，我是非常贊同。不要變成同樣的資料剪貼、搬移，如何對一個特定計畫評估其績效，這是可以多下功夫的。至於機關本身怎麼評估，做了這麼多年，應該也有各機關的一些經驗。

第二，針對機關的績效評估，雖然經過多年已有一些經驗，過去的實施

也造成了很多負擔，但研究團隊現在仍積極突顯「績效」的作為，希望以後行政機關的施政绩效管理能參考GPRA的精神，不再強調內部管裡面向，包括財務與人力的評估，這我也非常贊成。現在績效評估的重心就是「到底做了什麼」，真正的產出與具有影響的績效，這一點我也非常贊同。

第三，和現在不同的是，部會自主管理的觀點，也就是希望以後各部會能夠自行做績效評估，這個當然有利有弊。由於部會只有自評，如果送到立法院，績效評估的結果一定是四平八穩，但這個問題還是其次，若自評的結果與人民觀感或一般輿情產生重大落差時，只會引起更多的批評和民怨。當大家都覺得過很差，我評的卻超好五顆星，如果沒有一個check的機制，可能會產生問題，我覺得要考量。曾經行政院人事行政局叫各部會自行檢討人力的配置，全部檢討完後彙整，增加不知道有多少個人，這就是完全自評的結果。如果自評完就交出，大家都說缺人，但這時人事行政局將之彙整後再做一些折衷或衡量，這種check機制在行政體系行政權本身有其重大意義和必要性。所以如果真要將績效評估下放給各部會自主管理，這一點我倒覺得是要考慮。

第四，關於績效與預算制度連結部分，這個連結確實是多元的。一種是evaluation for budgeting，目的是資源配置，以績效評估的結果為資源分配之依據，但也不是過度簡化，績效好就多給你錢，績效不好就少給你錢，因為有時候績效好，不需要錢就可以就做完，有時候績效不好，正是因為缺錢，所以才做不好，所以不是那麼簡單。不過毫無疑問，績效應該做為資源配置的參考依據，這就是一種evaluation for budgeting。另外一種是evaluation for management，評估是為了提升自我管理的效能，強調施政計畫之退場或調整機制，其中包含資源配置及管理層面的變革。

行政院如果沒有一個完整的審查統整機制，就直接送出計畫預算書，好像回到美國早年沒有OMB，各個部會直接向立法院要預算，我覺得會有問題。即使是預算書，各機關提完概算，我們國家或許還是得由主計處來統整，不然一定超過整個國家的總收入。過去美國OMB審預算時，會看到management或績效，兩者是一併看，預算和績效本來就該在一起。過去我國的運作上，主計處比較沒做到如OMB般的management功能，而是由研考會、

經建會、國科會個別負擔一些績效審查與planning的功能。因此，如果企劃書直接送立法院併同預算書，也還是一定要經過主計處，我認為各部會自主管理後，行政院還是要統整。過去研考會正是扮演這個角色的一部分，現在升格成國家發展委員會，與經建會已經併在一起，我認為更應該是國家發展委員會和主計總處要共同辦演好這個角色。依美國OMB（Office Management Budget）概念，budget和management是一體兩面，例如喬治亞州office planning and budgeting這個機關，規劃和預算是一體兩面的，有計畫才会有預算，所以我想這兩個部分是關鍵所在。目前行政院最為人詬病之一，就是各見行其事，分工不合作，欠缺整體感。研考會如果今天升格成國家發展委員會還自廢武功，說從此以後各部會你們自己弄，這情況只怕會更糟。其實，各部會提出的績效書，不見得有什麼太重要的功能，因為一定四平八穩，但這中間有沒有相互矛盾衝突之處？就是沒有一個方向感和整體感，這點是值得憂慮的。當然我們也希望培力，讓部會自主管理。

第五，年度績效報告除了送立法院，還能直接送審計部審查，這到底好不好？其實我們國家的審計部有點像半個美國的GAO，以前General Accounting Office，也就是現在的Government Accountability Office。美國三權分立，GAO本來就在國會，但是我國審計部就是半個，因為只做績效，早年是做財務審計。GAO是財務審計和績效審計，目前審計部也開始朝這方面發展。績效審計確實要做，本來就是為立法院評估，雖然比較著重在事後評估。因此行政院將績效報告送給審計部，當然沒有什麼不可，因為審計部本身就是一個外部機制。如果今天行政院內部決定各部會弄完就算了，行政院本身沒有一個外部機制，就算不送審計部，各部會本來就應該要做這個。不過，建議送審計部與立法院審查的用詞與功能可以再明確論述一下或再審慎思考一下。說到績效資訊公開要結合通訊資訊，主動公開政府績效，這個當然我覺得是非常重要的，而且資訊提供要friendly，就是精準、方便的閱讀和獲得。提供的主要對象，除了社會團體公民大眾之外，還有很重要的「大眾傳媒」，大眾傳媒如果有正確詳實地傳播資訊，不要惡意扭曲而好好報導，也能對於政府施政績效產生正面的功能，這是我的建議。

第六，我覺得培訓是很重要的。與其放手讓各機關自行去做，可是對於

政策、計畫方案規劃，乃至於評估的這個能力，我覺得公務人員還需要再提升。尤其是評估，像審計部過去都是會計出身的，現在開始辦一些訓練活動。我覺得行政院公務人力發展中心應該也可以做這些事情，有責任對於政策評估與績效管理予以加強。如果未來各部會自主，這個培訓就更顯得重要。但我再重申剛才所講的，當研考會升格為國家發展委員會，如果在這個關鍵點將自己轉型為績效管理的倡導者而非監督者，我認為是自廢武功。台北市政府郝龍斌曾經在公開場合講過，各局處署長開會都是平行的，可是研考會主委位階比你們高一點，因為要管好你們。換句話說，如果沒有一個好幫手，我對於政府績效行政是比較憂心的。以上建議提供給研究團隊為參考，謝謝。

M2：在設計機制方面，我建議還是維持目前的雙軌制。以前政府也曾經嘗試把績效預算和施政計畫聯合在一起，但績效不彰。另一個實務問題，就是人員也抱怨都已經忙不過來了。另外還有一個問題，用評估來看跨部會計畫的時候，那個部分什麼是我的績效或預算？這就出現很大的問題。所以這個議題是個老問題新議題，是非常重要但非常難處理的。

研考會將來變成國家發展委員會，和經建會部分公務合在一起，對於可以發揮的功能，按照目前合併處理的方式，平行沒交集，我不敢太樂觀的期待。假定國家發展委員會扮演這個角色類似OMB，預算會變得很重要，可能是部會裡一個更高的位置，是行政院長或總統所賦予的，這樣才會有作用。然而按照目前的機制設計來看，能不能發揮預期的功能，可能會有很大的討論空間。

在這績效管理制度下有一個很重要的問題，即無法真正建構績效的史料，機關自評與資料蒐集的能力是否具有公信力，我認為是核心關鍵。不管是for budget或for management，或者質化或量化，當連結到預算時，實施退場機制最核心的就是indicator，指標如果不能夠令大家信服，我會覺得較無公信力，這是績效評估一個非常關鍵的地方。

回到評估方式，假設是機關自評，大概沒有人會自打嘴巴，所以自我監督裡面會有兩個問題，其一為政策評估的專業知識和能力不夠，其二就是自我評估需要有一個適當的規範讓他們自我評估，包括評估標準或方式等。從

這個角度來看，我個人不會完全支持自我評估，我覺得還需要外部介入的力量，甚至做自我評估不能完全是機關的，這樣績效報告至少還會有一點公信力。

另外，我非常支持資訊公開，行政院研考會設計統一的基本格式，簡而易讀的。當然這部分會發生一個問題，也就是資訊過於簡化，然後媒體很片斷地取得。所以資訊公開除了要設計一個統一的格式，還需為每個部會設立一個共同的基本架構，然後各部會指標裡面，部會可以自己設置指標。最後，完整績效評估報告必須公布在網站上，用同一個格式，一般民眾可以readable。透過這樣一個完整績效評估，或是簡易評估報告的摘錄，可以形成一種力量，我個人是支持這個方向。我問一個問題，目前機關重視不重視這個績效管理制度？機關首長會不會重視？

張：大部分評價是不重視。

M2：如果未來國家發展委員會是扮演跨部會計畫的管考，績效評估的定位是什麼？應該看目標有沒有達成及預算分配。再說，部會可以做自己的績效評估，但是評估重點應該放在內部的management。

M3：我們非常重視資訊公開這件事，我特別上網到各部會去看，要找很久才找得到，後來終於從某一個部會看到行政院行政績效的專網，其實也不是專網，就是行政院的專頁，點進去有一大堆東西。我覺得說如果以一個民眾或者公民團體來看，都要在裡面找半天，民眾根本找不到。

就資訊公開的內容來說，假設是內政部社會司，我的直覺反應是看這個司今年要達成的目標、計畫、執行成果是什麼，不然怎麼叫績效呢？但是現在每個部會所有的績效內容，是照自己想寫的來寫，文字敘述得非常漂亮，比較不受數字訓練，看不到實質內容是什麼，要不然就是將圖表說明和文字拆開，可讀性很低。

張：請問您覺得公民團體在部會自我評估方面，有必要納入對應的公民團體代表嗎？還有公民團體在績效資訊轉化方面，其扮演的角色是什麼？

M3：如果從公益團體的角度出發，我們並不會反對這樣的設計，如果以

制度面設計來說，我們認為如果各部會可以自我管理好，能讓公民參與就更好，當然前提是要夠開放和真的有進去看，才能夠將整個效能往上提升。至於轉化部分，公民團體是責無旁貸，而且長期以來就是在做同樣的事。

關於績效報告，我想可以找到更多公益團體相對應來看，除了服務性團體之外，倡議性團體蠻多的，長期也都在關注政府的效能。我想NGO本身有個問題，就是長期在運動推動的過程中，是從服務面向看到問題，才去推動政策立法，但是在後面執行部分，大家卻不太關注。所以我想除了參與之外，公益團體自己在這個部分的培力或是這個想法的提升是需要努力的。

M1：我們再思考這整個政府績效管理制度設計到底是為誰設計？剛才在論述中有不同的思考，現在想要改變是為誰改變？第一個就是為研考會，或者為未來的國家發展。第二個就是為各部會首長，雖然剛剛說各部會首長比較沒有意願，其實那些首長不見得不想知道，例如交通部或財政部下面有那麼多子公司、分公司，本身的資訊不對稱也很嚴重。第三個可能是為行政院長，行政院長需要有人扮演資訊交流的角色，告訴他這些部會做些什麼事。第四個是為立法院，比如審理時，知道這個機關好不好。一直到公益團體、媒體、所有的外部團體，先將這些釐清，因為每一種設計各有一些利弊，而且需求可能也不一樣。但是關鍵就是，到底是在為誰設計？我建議這方面需要重新思考，也許從這角度切入。至於公民參與，雖然可能是一個必須要走的方向，但不能太過於樂觀。

M4：不論從不同角度來看績效管理，或者整個制度經營到現在，確實遇到一些問題，或許可以從外界或各國作法來看這制度怎麼改，讓制度得以更精進、更符合國際發展趨勢。現行中程施政計畫，係以四年為期，原則是配合總統任期，假設今年選上，今年就會根據總統競選政見、行政院施政的主軸，開始規劃未來四年要做的事情，然後各機關依據所訂關鍵策略目標、衡量指標，相關預算的編列，個案計畫依照這個來推動，這個是最理想的。但實際運作時發現一些問題，導致整個制度到最後和我們想像有一點差距，差距比較大的是如剛才很多與會人員所提的，也就是民眾無法感受政府施政績效所呈現的成果，很多機關為了讓成績比較能明顯突出，當初所研訂的一些績效或指標是比較有原則性、比較容易達成，或是採用過程性指標，例如

辦幾場研討會等，目標就可以達到。

配合組織改造，未來研考會將與經建會及部分工程會整併成國家發展委員會，針對未來管考制度調整，目前我們正在研議，也期盼制度能大幅精簡，減少各機關重複的行政作業。其次，目前很多業務考核時程都集中在一起，就是差不多每年3~5月這時候，所以我們也在檢視是不是有一些業務可以授權各個部會來做自主管理，但是這個部分，因為外部監督機制的確是不夠，而且機關自評機制並不客觀，可能衍生各機關評估結果與民眾期待有所落差。

不論是機關績效或是計畫績效，以目前各部會自評結果分數明顯偏高，以我們的立場，當然希望評估結果能和民眾觀感銜接，所以透過幾個機制包含外審，請學者專家來審，或者開會來討論等方式，讓評估結果能與民眾期待相接近。其次，機關首長對於績效管理重視程度也影響制度推動的成效，如果首長相當重視，相關經費、資源及人力就能聚焦於施政策略目標與指標，執行績效自然會良好。

諮詢和培力這部分我們也是贊成，就是著重策略規劃就好，這也是一個未來的一個目標，希望各部會能自我管理，我們做後續培力或政策上規劃或引導就好。另外，第一點也提到每半年主動修正，計畫績效我們是按季檢討，組織績效部分是每年檢討，如果說要半年來檢討的話，會不會又增加一些行政作業，在作法上尚須進一步妥適規劃。至於年度績效報告併同機關預算書來送立法院審議，這部分可能困難一點，目前我們是年底結束後開始評估，整體報告需至3~5個月產生，但是預算書是前年度差不多8月要送去，兩者作業時程尚有相當落差，不過績效報告如併決算書是目前可行的作法。「考績法」修正案已將團體績效評比納入，未來各機關須辦理所屬機關間績效評比，該結果須於當年度的11月份出來，以配合後續的考績分配，未來組織績效這部分要不要配合處理，這是可以再探討，因為有個人績效才有單位績效，後續才有組織績效。

關於績效公開，當初我們公告資訊，所看到都是文字，的確沒有耐性的人看不下去，這部分在政府施政計畫管理資訊網正予以強化，未來民眾可以透過圖型化儀表板，充分瞭解政府各項施政成果與進度。至於提高社會團體、

公民與大眾，對部會績效報告傳播角色，的確這個部分是比較弱，由於各部會當初訂的一些內容比較保守，相對的外界關切程度就比較不高。

M2：我們試想一個情況，如果我是一個公務員，研考會、人事總處、考試院，甚至部、本部之間都來要東西，是不是我不要活了？換句話說，人事總處可能要做人力評鑑，研考會要做績效評鑑，而且都有不同的表格，要設計不同的資料，這樣我要應付的東西實在太多了。因此，績效評估在制度設計上，面臨兩個問題，首先就是資訊統合，評核的績效資訊儘量整合，不要太擾官，否則最後變成paper work。其次，績效管理必須融入公務人員的生活，並非只是為了績效管理才做，否則日常生活並沒有做而額外去做，那當然累。這兩個問題提供給研究團隊參考。

張：回歸各部會自主管理的問題，研考會其實想推動但是很難，是如此嗎？

M4：美國是偏向自主管理，我們想知道國外如何評核資料？怎麼公告？內部機制怎麼運作？如果有這些資料是最好，這樣我們可以參考，美國運作與我們現在的運作是不是有些落差，那麼我們制度未來尚有哪些可以改進的空間。

張：讓這個政府績效管理制度發揮影響，其效果更具有實質作用，就是績效報告要公布什麼項目，不只是內部的績效管考或是控制，也涉及部會的服務對象、一般民眾、監督機關，應該回應什麼資訊，這部分是需要好好設想的。如何讓績效報告方便取得且readable，並與民眾關切或感受有連結，這也是研考會為何花了很多精神設計管理儀表板，技術面問題可能比較容易處理，但呈現怎樣的項目與內容，這才是實質的問題。

M2：我想請教一下，如我們提出的建議是機關整體評估往自主管理的方向走，但是現在是屬於綜計處處處理，管考處是負責計畫管考，是否會影響研考會內部整個業務的分工與安排？依您私下的觀察，他們的態度反應會是什麼？

M4：組織績效這部分，管考處是負責後面的評估，給最後的評估意見與對外公布，但是整個組織設計，到前面的目標審查的話，是由綜合計畫處處

理，他們會審查各機關關鍵策略目標、指標及年度目標值，我們這邊負責年度結束後的評估作業。

張：換句話說，目前綜計處是負責有關績效指標的前端，後端就是由管考處決定。現在如果提自主管理這種建議，我希望說不要再全面性地進行機關績效評估，做全面性的管考，大部分應該放手，只做院列管的跨部會與重大施政計畫為主。

M4：我個人覺得目前要各機關自主管理難度會比較高，由於組織績效管理涉及中程施政計畫、年度施政計畫及施政績效評估作業，如果改由各機關自我管理，以目前現況、作法及社會氛圍，社會大眾接受程度可能比較不高。不過，組織績效由各機關自我管理是未來發展趨勢，在作法上可再參考先進國家辦理經驗，再進一步研議與規劃。

第四場焦點團體座談記錄

- 一、會議時間：2012年10月18日上午9:30~12:00
- 二、會議地點：國立台北大學公共行政暨政策學系會議室
- 三、研究團隊：張四明、施能傑、胡龍騰、鄭惠文、陳立芃
- 四、列席人員：李天民專員
- 五、與會人員：

| 編碼 | 職稱 | 專長 | 人數 |
|----|-----|-------|----|
| N1 | 秘書長 | 非營利組織 | 5人 |
| N2 | 教授 | 公共行政 | |
| N3 | 董事長 | 非營利組織 | |
| N4 | 簡任官 | 行政管考 | |
| N5 | 簡任官 | 公務預算 | |

N1：消基會和主婦聯盟這幾十年來，對於政府的一些公共議題的行政績效怎麼落實和改進，其實我們著墨很多，因為公益團體並沒有利益掛勾的問題，完完全全是以全民的利益出發，所以我們的建言應該是非常有價值的。

依據消基會過去與行政機關對應的過程中，發現行政機關大概可分成先知先覺、後知後覺、不知不覺型、推諉卸責型等四個類型。第一個先知先覺型，就是行政機關本身的很有創見，很積極主動地提出一個行政作為說要怎樣做，但是所佔比例不多。第二個後知後覺型，公益團體向行政機關提出有些作為可能需要改善的，行政機關會回應在多久時間內處理。第三個不知不覺型，就是公益團體已經告訴行政機關確實有這些問題存在，但是都沒有回應，甚至包括監察院和立法院在內。第四個是我們最感冒的，就是推諉卸責型，當有一個消保議題或消費行為發生時，不只是單一行政機關要做，可能需要跨部會互相協調，但由哪一個部會機關主管，行政機關推了老半天，問

題還是沒解決。所以我認為，政府機關自己內部要有一個自省自我檢討的機構，到底這個部會做得好不好，才能進行後續的監督。

例如今年，包括去年，整個台灣地區的物價一直往上飆升，但是沒有相關部會有積極作為的產生，這也是政府績效管理到底能不能落實的問題。因此，研考會應善用各個公益團體，不管是創新或還是如以往一般，依舊給予相對的行政機關一些建議，做為考核其他政府機關行政措施的衡量。其實公益團體最了解老百姓的感受，好比這個物價怎麼那麼高？為什麼沒有人管？或者是管的方向不對。再如，二代健保也是一樣的，當時本來有很好的「一個家戶所得機制」，可是最後就變成用補充保費來補一代健保所不足的經費。至於該如何落實政府機關施政作為後的檢討機制，我覺得研考會應該要善加利用公益團體的管道，才能確實地告訴行政首長，甚至總統，現在發生了哪些問題。尤其，研考會考核這些行政機關的作為後，應適時發布其績效的好壞。不過這個績效是你自己認為好的績效？還是經過批判或檢討？這時可能需要一個外部機制來做綜合檢討，也就是公民團體的監督，這樣才會真正達到行政機關落實其施政作為的目標。

張：您剛剛提到內部考核，原來是各部會的績效報告自評後，必須經過研考會的審核並計畫如何做互評，如果未來授權各部會自主，由研考會負責跨部會的協調，您的看法如何？

N1：以消保處的例子來說，因為依照消保法的規定，處理層級就是在行政院，所以會連結到行政院所轄部會的相關業務。換句話說，除了研考會，行政院要建立起一個跨部會的系統，才能統整各個部會的意見，一併解決問題。不過，會不會形成內部作業官官相護的問題？為了避免這種情形發生，就必須經過其他公民團體的考核，這樣的績效會比較貼近事實，有助於整個國家的施政品質的提升。我想這應該是研考會比較在意的，包括主計處在內。

N2：我個人的看法有些不同，我覺得將來研考會和經建會合併在國家發展委員會，研考會的角色會比較委屈，例如經建會問研考會有辦法做經濟運算嗎？姑且不論研考會未來角色如何，國家發展委員會應該對於政府施政提供 guideline，並與個人績效串連，如此才能提高其施政能力，對整個國家計畫

的推動有所貢獻。

整體而言，我覺得這個研究是很重要的，針對目前制度做檢討，並對未來制度予以創新。其次，我發現不醒人事還不是最嚴重的，照剛才所說的推諉卸責才是最麻煩的，因為多做多錯，除非院長下令，否則不會主動攬事，例如台商鮭魚回流的計畫，好像只聞樓梯響，始終不見有人下來。再說，我最近正好做一個與考試院推動考績丙等 3%有關的調查，我認為應該要提供一個配合考績制度並改革的配套方案，也就是個人績效和機關或單位的績效應予以整合。

另外，我補充五點意見。第一，我個人贊成這個策略績效小組應該設在首長辦公室，這個老闆起碼是副院長，有足夠的高度和位階才能代表首長督促整個部會裡面的所有運作。第二，研考會應該扮演彙整所有部會、機關的策略主題，並做全盤的考量，然後指導所有團隊而展開策略行動。第三，各部會秘書室的研考人員並不一定學過政策分析或評估，建議應該加強其規劃政策能力的培訓，尤其是核心能力和職掌功能。第四，自評只要將事情交代清楚即可，打分數可交由 auditor 進行審計，專家學者都是臨時編組，對於機關業務不如 auditor 清楚，例如加拿大 auditor 可能花 3 年時間就是專門盯某一個機關，所以非常清楚其施政運作，之後才會換另外一個機關，不但客觀且專業。由於加拿大是內閣制，審計受國會監督，但應用於我國，是否可能由主計總處提供這一類的協助或監督，評核這段屬於自評的部分？再來就是公民監督，當整個政府的評核報告公開後，可邀請長期關注的專家予以評論，甚至讓關心的人有表達意見之機會。第五，關於資訊揭露，我認為不該是流水帳，建議其展現方式應讓民眾了解整個機關大的方向，到底做了哪些事，而不是政府機關一項項的執掌業務，那樣資訊公開的意義不大。以英國地方政府為例，當地方政府的績效公告後，隨後的評比就跟著來，自然會引發所有地方政府的關心。不過，我擔心這樣的績效資訊揭露後，是否會遭到媒體的濫用，引起利益衝突。還有，公民團體多半受政府的補助和委託，將來公民監督的立場必須謹慎地切割清楚。或許是我多慮了，提供以上淺見做為參考。

N3：我自己比較關心的是環保議題和婦女議題，我覺得問題是整體的，

事實上和很多部會是有連結的，政府必須拉高層次考量，而非切割處理。比方與環保署接觸時，環保署會說這是農委會、經建會或誰誰誰管的，反正就是愛莫能助，但是民間團體遇到問題時，並不會看是什麼部會，而是政府整體的處理情形。即使資訊公開，當然希望需要什麼資料的時候，就能夠取到所要的資訊。可是我們常會發現，政府公布的其實是一般性的資訊，很少是關鍵性的。

政府經常說要和人民溝通，我認為溝通有兩種，一種是平時的溝通，另一種就是特定時期的溝通，但是缺乏有效的溝通管道。而且，政府對於「專家」的定義有問題，民間團體也是長期關注公共議題，但是很多時候政府並沒有將民間團體當成夥伴，比如美國牛瘦肉精的問題，韓國政府因民間反彈而向美國反映，反觀台灣政府卻是打壓民間團體，完全沒有把阻力當助力，於是得找 key person 來影響首長。未來組織再造如果納入績效管理，資訊公開其實是一條不錯的途徑。

至於如何呈現資訊，公正客觀是很重要的。剛提的自評後之評核，例如台灣正在推行 CEDAW，消除對婦女一切型式歧視的公約，我覺得可以參考 CEDAW 國家報告中的 shadow report。國家報告也是自己填，但是假設主婦聯盟對於環保或婦女議題有意見或想法時，就會提出 shadow report，這是可以和政府報告相互抗衡的，公民團體的位階被平等看待，而不是僅供參考而已，對於自評分數有平衡的作用。另外，CEDAW 裡面還有一個替代報告，當民間對於政府措施有意見時，可以提出其看法，雖然只能提供三、五頁或二、三頁，不過是有價值的。

還有，剛剛曾提到有沒有一些人可以幫忙打分數，像是行政系統裡的顧問團或是行政院諮詢團等等，只要不是酬庸，我相信這些人基於政府系統的了解及問題的觀瞻，審議後的意見如果能供參採，對於問題解決就有實質作用，而非錦上添花。民間常常會看到有些學者是「御用」的，很抱歉今天在座有很多學者，當他今天為政策背書的時候，可能提出十個觀點卻沒有一個是負面的，這樣是沒有進步的空間。民間並非要求政府明天就要立竿見影，只是一個承諾或方向，這樣才是一個有效的溝通，大家不會一直重複講同樣的話。現在老百姓不比以前，尤其網路資訊相當發達，政府不能再用這種愚

民方式來呼攏老百姓，必須呈現多元觀點。

台灣地方小，如果效率高，其實可以很快把事情執行到後端。政府單位如果發一些問卷給倡議型的民間團體填寫，不論分析一些事情或打分數，會比較客觀的，以上是我的意見。

張：您認為台灣的公民團體已經有這個能力，提出一份相對應的評估報告或績效報告嗎？

N3：公民團體只能針對長期關注的公共議題填寫，並非所有的議題。如果是由主婦聯盟填寫環保署的問卷，即使對環保署的業務比較清楚，大概也只能夠填環保署裡面三、五個處而已，沒有辦法填所有十二個處的議題。

N4：基本上，主計處對於主席所提出的變革是蠻認同的，只是年度的施政績效報告如果要課責主管機關，也就是回歸部會落實所謂的自我管理，我的建議是整併中程所用的個案計畫。研考會其實在考核指標部分，有一些共同性指標和個別性指標，如果能夠把個案計畫部分，整個做一個呈現，或許有助於部會的施政績效。我覺得有部會提出有一套的施政績效就可以了，但是每個機關的願景和策略目標不同，所要著重的重點其實完全不同，因此背後的指標要給部會一點空間。

關於將來研考會和經建會合併成國家發展委員會，我覺得跨部會的重大計畫反而是研考會以後在國發會這個領域要著力的。其實目前我們有很多的施政計畫，尤其是在行政院這個層級，有很多重大計畫推動都是要跨部會協助，才有辦法把一個計畫做好，以後趨勢會愈來愈多，如何結合各個部會的力量，將計畫落實到原來預定所要達成的目標，這個反而是著力的重點。

剛剛曾提到計畫執行是否應連結到個人績效，我個人看法當然不一定是對或錯，可是當一個機關執行時，以跨部會合作的計畫為例，面對的是一個機關內部與外部風險，尤其是機關績效和個人考績連結時，外部風險是個人無法自主的，假設真的要和個人績效做連結，如何將外部風險做一個適當的切離，我想有一定的難度存在。

至於加拿大 auditor 這個例子，或是希望部會裡面設所謂的策略績效小

組，其實政府正在推動「內部控制」，目前主計處也在傷腦筋機關的內稽小組該如何安置，是否有可能策略績效小組和內稽小組做一個功能結合？現在各個部會裡面都有綜合規劃單位，我自己本身也是在這個單位，或許內部稽核可以落實至每個部會的綜合規劃單位去做，也就是我們所提出的策略績效小組。換句話說，當單位自評時，還有一組內稽人員進行考核，如果考核能再從績效面關注，甚至將來部會首長簽所謂的「內控聲明書」，將績效反映到年度施政績效報告裡面，並表示願意對自己的內控負責，相信有助於政府整體的施政績效。

另外，主席提到年度績效報告將來是不是該送到立法院或審計部審議，還有如何和決算一起併送的問題，我認為美國的績效課責報告其實是我國目前各部會所提出的年度績效報告和決算報告之合併體，並且這份績效報告應該以績效為主，財務為輔。說到數字，有時候會是個迷思。舉個例子，像經濟部推行的節能家電補助，只要人民購買節能家電的冷氣，一律補助兩千元。這項計畫的執行率 100%，但有沒有達到原本的目標呢？因此有時候會呈現數字的迷思。

假設我們是看一個決算的年度績效報告，以現狀而言，研考會將來到國發會，決算是由主計處負責，不像美國合併成一個單位表達，我認為績效報告所要呈現的內容會比那本決算報告的資訊來得更重要。在這樣的情況之下，我們要思考的在於年度績效施政報告和決算報告的關係。決算報告是依照「決算法」規定，年度結束後四個月內要提送到監察院，預算則是依「預算法」八月底要送到立法院審查，可是現在已經在審理 102 年度的預算，但還有 101 年度的附屬單位預算，也就是國營事業和特種基金部分，現在都 10 月了，可是立法院還沒審查完成，更何況決算審查，很多年立法院都沒有完成這樣的審查程序。假設要將績效報告和決算或者預算合在一起到立法院審查，我個人抱持著遲疑和保留的態度。

如果從美國這種的績效課責報告，落實到讓各部會的自我管理，其實這一份也有送給國會、總統，基本上不叫審議，而是資訊公開。假設以這樣的體制運作，會不會在台灣能夠走得比較順暢一點？可是將來落實到部會內部自我管理，重視自己評核結果的時候，我覺得應該要有退場的監督機制。當

以後 focus 在跨部會的重大計畫，希望部會端出怎樣的績效報告是政府所要的或民眾真正關心的，課責時若能搭配一些誘因機制，相信能將績效管理導向正面發展，這是研考會可以併同思考的，這才是所謂的績效報告。

說到退場機制，其實現在都有，包括事前和事中的檢核。假設將來政府績效和預算制度要連結，並著重在院列管的，尤其是跨部會的重大計畫，雖然經建會配置整個經建額度時仍有幾道事前、事中的檢核機制，可是事後變成蚊子館的部分卻沒有一個處罰的究責機制。

施：針對剛剛所說的 report，我補充說明一下。當初我們的原意並不是真的送到立法院審查，就像您講的併同提交那個資訊，只是時間點要怎麼抓，這倒是需要再思考。至於內控機制或者是策略規畫小組，這本來就可以掛在一起考量，只是各部會有一個 Office of Inspector General (OIG) 的功能會變得很複雜，部分做內鬥或兼政風的業務，但還是可以一起談，譬如對外提交的內控和外控報告之結合，我覺得是可行的。另外，機關自評後的評核，這部分可以 open，但到底要 invite 誰來 comment，我同意民間團體就其所熟悉的部分 comment，不過是要自願或強制性的機制，我個人認為強制性的機制比較好，如果沒有人 comment 就算了，但如果這份 comment 併送到立法部門審議，我想應該會有更大的效果。

N3：不管是環保署、衛生署或內政部等等，政府資訊不公開的情形其實是蠻嚴重的，當然民間團體也沒有掌握那麼多的資訊，所以也不知道該要求什麼，所以如果政府主動公開資訊，甚至讓民間有一些 report 可以填問卷、打分數這樣的機制，相信以後政府對民間會稍微友善一點。

N5：之前研究團隊曾拜訪主計處，彼此對整個績效和預算連結已交換一些意見，研究團隊 focus 在年度績效報告核心業務和個別施政經驗，我覺得那方向是很好的，可以強化績效報告和預算之間的關係。

關於第二頁的預算編列，提到以計畫績效優劣做為決策依據，不知道是否文字表達有誤，因為決策依據就是經費的增減，我認為應該是做為編列預算多元化的參考，因此用字應該予以釐清。

另外，剛剛提到績效報告和決算的執行表達，如果要更精準地表達整個

政府的績效，我想績效報告是很重要的，因為整個考量標準比較廣泛，而且也針對民眾滿意度為績效考量，而非僅有政府投入的部分，所以我認為績效報告可以和決算搭配，只是說這個搭配時點在實務方面必須考量立法院的作業。不過，剛剛大家也有共識，不是只有送給立法院做審查，或許可送至審計部做為績效審核的參考。現在「決算法」是立法院針對審計部的審計報告審查，而不是對決算，或許審計報告裡可以融入目前的績效資訊，並做一些說明。

張：接著，是否能從各部會網站公布的年度績效報告，請教各位觀察的整體評價是什麼？是否接近民間的感受？年度績效報告的格式需要統一的規範嗎？

N3：以我個人來說，我沒有看過任何一本政府的績效報告。

張：插一句話，如果政府將來在網站上公開，或者主動送年度績效報告給比較有互動的公民團體？

N3：那很好，但是我看過很多本的政策白皮書，不管是婦女政策還是永續發展政策之類的，雖然架構四平八穩，但是沒有什麼重點和內容。我們參與社團參與這麼久，難免被政府單位邀請做委員、評審，比如到某單位看永續發展，包括環保的學校、機制、社區等等，除了正常業務之外，也會看特殊業務，雖然不見得每年都可以提出創新，至少可以回應社會脈動。不過，有時候我們也會被利用，參訪不表示視察，兩者是不同的，邀請民間團體好像是要為他們背書，這會讓我們很不爽。其實，政府與民間互動時，應該要有溝通的誠意。

《附錄五》期中報告審查意見回覆表

| 綜合審查意見 | 回應 |
|--|---|
| <p>一、本研究採用文獻分析法蒐集並探討美、英、澳洲與芬蘭績效管理制度，運用深度訪談法與焦點團體座談檢討我國績效管理制度設計和實務運作的落差，研究方法適切。惟立法委員深度訪談部分目前尚未達成，建議後續可再努力約訪。此外，焦點團體座談建議標明與會者在政府績效管理領域之相關經歷，俾加強其意見之代表性；後續焦點團體座談並可邀請相關公民監督團體代表出席，以廣納各界對政府績效管理制度之建議意見。</p> | <p>(一) 深度訪談：頁 11 第二段補充敘述歷次約訪立法委員過程進行並不順利，多數因有要公而婉拒本研究團隊的邀請，約訪立委辦公室主任或資深助理也仍未回應是否受訪，使本研究深度訪談的推展受到影響，將於期末報告中說明約訪立法委員遭遇的困難。</p> <p>(二) 焦點團體座談：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 頁 13 第二段說明與會者在政府績效管理領域之相關經歷，以反映其意見之代表性。 2. 頁 14 表 [1-3] 註明座談會已邀請相關公民監督團體代表出席，以廣納各界對政府績效管理制度之建議意見。 |
| <p>二、第一章研究架構圖（圖 1-2，第 17 頁）可加強與深度訪談、焦點座談題綱之對應性，建議可依期中報告所歸納之關鍵議題與初步發現略作補充、調整，俾更為深化本研究架構圖之說明功能。</p> | <p>研究架構圖不宜再更動，但期末報告將以強化敘述方式，加強與深度訪談、焦點座談題綱之對應性。</p> |
| <p>三、第一章介紹有關推動績效導向預算制度之代表國家，第 4 頁說明為加拿大、丹麥，然於第 9 至 10 頁又以</p> | <p>已將有關紐西蘭「績效導向預算」之說明（頁 10），並建議前移至（二）英國段落文末（頁 9）。</p> |

| | |
|--|--|
| <p>英國、紐西蘭為採用績效導向預算制度最積極透徹的國家代表，為加強敘述之連貫性，建請略作說明與調整，有關紐西蘭「績效導向預算」之說明（第 10 頁），並建議前移至（二）英國段落文末。</p> | |
| <p>四、第二章引用文獻說明我國政府績效管理之制度發展背景與體系，以及現行制度面臨之重要議題，俾作為後續檢討與創新之依據。建議可系統性比較績效評估之理論與方法，並評析其優缺點，俾加強本章節論述之結構性。</p> | <p>本研究係著重績效管理制度檢討與創新之應用性研究，針對績效管理的理論性探討並非本研究的重點。</p> |
| <p>五、第二章引述有關「績效資訊做為機關首長決策之參考」一節（第 26 頁、第 27 頁），如有相關文獻出處，建請補充。另第 31 頁先肯定中央行政機關已培養重視績效管理之組織文化，惟後文又指出各行政機關仍抱持形式主義之心態等，建請說明釐清，以提高內文之連貫性。</p> | <p>已於頁 28 第一段補充文獻出處；另原頁 31 有關內文連貫性部分，除於內文將文義略做修訂外，另增一註腳以說明其文義。</p> |
| <p>六、第三章整理國外制度內容尚稱完善，多引自國外網頁之最新文件，研究資料充實且符合研究目的。惟有關美國政府施政績效公開與提升公民參與之作法（第 42 頁），建請補充美國政府績效資訊公開之兩大網站內容，包括 data.gov 與 recovery.gov，另美國政府揭露績效與預算連結性</p> | <p>1. 已將美國政府另三大網站介紹予以補充於頁 44 至 46（圖 3-3 圖 3-4 及圖 3-5）。</p> |

| | |
|--|--|
| <p>之主要網站 usaspending.gov，對本研究亦有重要參考價值，建請納入。另有關英國公共服務協定指標衡量之資料系統(data systems)(第 51 頁)，請補充介紹其基本架構與資料內涵，俾利輔助解讀圖 3-7 之內容。</p> | |
| <p>七、第三章第二節介紹英國政府績效管理制度之發展經驗，第 47 頁第二段有關社會福利負擔沉重，導致行政效能低落與支出浪費嚴重一節，兩者間是否存在因果關係？建請釐清。</p> | <p>調整內文敘述，詳見頁 47。</p> |
| <p>八、第三章第三節介紹澳洲政府績效管理制度之發展經驗，有關澳洲關鍵策略績效目標設定與衡量指標選取作法一節(第 58 至 59 頁)，部分英文專有名詞之具體內涵建請補充說明，以利國內制度參考。例如政府績效產出指標中的「技術效率指標」(technical efficiency indicators)、「分配效率指標」(allocative efficiency indicators)與「動態效率指標」(dynamic efficiency indicators)，以及良好關鍵績效指標的評判標準中，有關「避免負面誘因」(avoidance of perverse incentives)一項等，均請補充說明其內涵與意義。</p> | <p>相關名詞界定以註腳方式來說明，其中「技術效率指標」、「分配效率指標」、「動態效率指標」在頁 57 新增註腳 18 來補充說明，而「避免負面誘因」則於頁 61 新增註角 20 來補充說明。</p> |
| <p>九、第三章介紹美、英、澳洲與芬蘭四國政府之績效管理制度。各國制度</p> | <p>已新增一節來進行各國制度特色與實施經驗之比較，詳見頁 72-78。</p> |

| | |
|---|-------------------------------|
| <p>之取向雖各有偏重，惟為利於比較各國制度之特色與優缺點，並加強本研究挑選上述四國制度進行深入分析之論述基礎，建請以表列方式呈現各國制度特色之重點與優缺點，以利後續參考。</p> | |
| <p>十、第四章（第 79 至 82 頁）及第五章（第 108 頁）有關現行機關施政績效評估及個案施政計畫評核雙軌並行制，造成績效課責不明一節，機關關鍵績效指標與某項作業計畫指涉標的或有相同，然機關評估和計畫評核各有其評估目的和指標，且各計畫與各指標也各有主辦單位，應不致於課責不明，建請參考。另雙軌制造成業務及研考同仁的雙重作業負擔，併請考量。</p> | <p>相關建議已於頁 81 標題處修正用字。</p> |
| <p>十一、本研究第四章提出我國政府績效管理制度變革之六項關鍵議題與八大挑戰與問題（第 98 頁至第 105 頁），深具參考價值，建議後續深度訪談與焦點座談內容可聚焦於提出相關建議。另有關績效、預算制度是否結合一節，建議研究團隊可於正、反論述之外，進一步討論以下議題，包括績效與預算制度是否一定要結合？那些計畫可以結合績效與預算制度？如何結合？又在那些情境或條件下，不須強求績效與預算制度結</p> | <p>相關的制度變革具體作法將於期末報告一併處理。</p> |

| | |
|--|---|
| 合？似可多作著墨。 | |
| 十二、第四章(第 80 頁)有關串連「組織—團隊—個人」三個層次的績效和考績制度,使其產生制度與獎懲上的連動,才能產生績效管理制度上的綜效一節,實務上究應如何做到合理可行、符合成本效益?建請考量於本研究架構中釐清說明。 | 關於串連「組織—團體—個人」績效考核制度,理論上所當然,實務上究應如何做到合理可行,超出本研究的範圍,建議納入未來研究處理事項。 |
| 十三、第四章(第 85 頁)有關民選首長、機關首長對於績效管理的低度重視,乃至於政府整體推動績效管理缺乏有力之政治地位一節,可能亦與立法機關的重視與否,以及整體政府績效制度推行是否提升至法律位階有關(如美國 GPRA 現代化法),本研究似可就此增加相關討論與建議。 | 政府績效管理制度推行是否提升至法律位階,將參照未來的研究發現與結論,併入期末報告處理。 |
| 十四、報告格式與文字仍有誤植,請加強校對。 (一) 目次中第三章請移除底線。 (二) 圖次標題文字排版應對齊。 (三) 第二章頁眉誤植為第三章章名,請修正。 (四) 第 2 頁有關「美國幾年前通過法律要求...」請標明年份。 (五) 英文專有名詞於文中第一次出現時,應附上英文原文,如 good governance, dashboard 等。 (六) 第 23 頁末段「平衡計分卡」 | 於期末報告加強格式調整與校對工作。 (一) 目次中第三章已移除底線。 (二) 圖次標題文字排版已對齊。 (三) 第二章頁眉已修正。 (四) 已標明 2009 年。 (五) 專有名詞如善良治理(good governance)於第 1 頁修正、管理平衡儀表板 (management dashboard)於第 5 頁修正。 (六) 已補上於頁 23。 (七) 已於頁 30 修正。 (八) 已調整於參考書目。 |

| | |
|--|-----------------|
| <p>漏字。</p> <p>(七) GPMnet 2.0 已經逐步分階段上線，文中有關「預期民國 101 年啟動」等文字請修正。</p> <p>(八) 參考書目及內文文獻引用方式請依學術格式統一調整。如第 2 頁引用 David N. Ammons, Robert Behn 等應僅引用作者姓氏，英文參考書目 Freeman (1987) 之作者姓名格式，及部分英文書目之年份有加括號等。</p> | |
| <p>十五、有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。</p> | <p>於期末報告調整。</p> |

《附錄六》期末報告審查意見回覆表

| 綜合審查意見 | 回應 |
|---|---|
| 1.我國政府績效管理制度呈現的主要問題在於「執行」面，所提之建議事項具參考價值，宜再為更具體之論述。 | 1.落實政府績效管理的許多要項，確實屬於「事在人為」，高階政府首長具備策略績效管理的思維，積極參與及提供支持，均為落實政府績效管理之重要條件。 |
| 2.策略績效管理小組的設立，立意良善，建議應將未來國家發展委員會的角色定位是否相符一併納入考量；行政院層次之策略績效小組之設計未臻明確，且科技會報委員現有 20 人，包括部分部會首長、主計長、智庫代表、大學校長、中央研究院院長等，是否適合全數加入？另如僅納入科技政委，缺乏國科會參與，是否合適，請研究小組再酌。 | 2.策略績效管理小組與未來國發會的角色應可以並行不悖，達成相輔相成之效果，如頁 129 所述。其小組成員應修正包含「科技政委」，非指現有科技會報 20 位委員。已修正納入「科技政委」，如頁 129。 |
| 3.研究報告建議策略績效小組每年應召開 3 次會議，其規劃之工作內容與預算編列時程之配合，請進行更具體論述。 | 3.關於策略績效小組每年召開 3 次會議，其工作內容詳見頁 130 所述，至於工作內容與預算編列時程的配合之議題，可交由未來研究討論。 |

| | |
|--|--|
| <p>4.本報告訪談內容所指出執行面向問題，包括首長重視程度、指標代表性、指標與工作的鏈結、專業性等層面，建議進一步具體論述重要之改善方法。</p> | <p>4. 誠如第一點回應意見所述，執行面問題大都屬於「事在人為」，但執行面問題又可能與相關的制度安排存在共伴影響，實屬相當複雜的議題。建議根據相關問題之嚴重程度，依序列為未來研究的重點，並研提具體改善作法。</p> |
| <p>5.公民團體參與政府績效管理的時機是在事前、事中、事後？建議研究團隊為更具體之說明。</p> | <p>5. 公民團體偏向於事後的參與，如績效資訊的轉化、擴散與對話，如頁133 所述。</p> |
| <p>6. 有關各國制度之介紹部分，宜納入執行時之障礙與成果內容，對我國政府績效管理將更具參考價值。</p> | <p>6. 本項建議深具有參考價值。在國外政府績效管理制度分析上，已納入各國發展經驗介紹，並討論可供我國借鏡之處，如頁 75-78 所述。</p> |
| <p>7. 政策建議偏重於制度之改善，惟「績效資訊可作為院與部會預算編列之重要參考」、「績效資訊可作為施政計畫調整與退場之重要參考」等部分建議事項，法已有明定，係屬已建立之制度，無法落實或未能產生效果恐係我國政府績效管理之關鍵，建議再予以補充強化。</p> | <p>7. 相關的制度安排多數已經到位，但無法落實或屬於執行面缺失，才是問題關鍵所在。</p> |
| <p>8. 如何強化回歸各部會之自我管理，以及如何責成未來國家發展委員會專責於跨部會計畫之績效評估，宜再加強說明。</p> | <p>8. 建立跨部會績效評估機制，以及核心業務回歸部會自我管理，是本研究針對政府績效管理制度變革的兩大主張，其相關具體作法已補充敘述於頁 123-128。</p> |

| | |
|--|---|
| <p>9. 立法院預算中心、審計部是行政部門之外部績效評核機構，或建議提出未來國家發展委員會扮演追蹤改善之單位，及如何加以落實之建議。</p> | <p>9. 政府績效的追蹤改善情形，未來國發會或者立法院預算中心、審計部等外部績效評核機構可扮演重要角色。至於如何落實之具體作法可列為未來研究重點之一。</p> |
| <p>10. 建議本研究宜對現有院層級之施政方向與策略之規劃過程和成效(例如：經建會編製國家建設計畫之過程)，以及重大施政計畫之管考過程，進行更深入研析，有助於發掘無法現行制度無法落實之關鍵。</p> | <p>10. 本項議題誠屬重要，但當時並未列入本研究項目之規劃，未來可列為研究重點之一。</p> |
| <p>11. 研究團隊如認為資訊公開為政府績效管理制度可以落實之關鍵，有關「結論與建議」之章節結構應略做調整，方能突顯此一主軸。</p> | <p>11. 在論述上已強調：本研究團隊認為績效資訊公開是落實政府績效管理的關鍵所在，參見頁 123。但考慮「結論與建議」之章節結構，應與第五章維持論述邏輯的一致性，因此不調動第六章的論述順序。</p> |
| <p>12. 第 17 頁之研究架構與第 16 頁之研究流程應有所別，建議予以修正。</p> | <p>12. 圖 1-2 研究架構圖強調從我國現況分析、國外案例檢討為基礎，來支撐績效管理創新變革具體建議之論述，並說明各階段研究方法應用情形，與圖 1-1 有明顯區隔。</p> |
| <p>13. 本研究在資料整理與分析方面均花費相當多心力，全文結構相當嚴謹，惟較欠缺理論基礎，僅於第二章第一節提及績效相關概念，宜再加以補充強化。</p> | <p>13. 本研究屬理論應用性探討，偏重於實務運作面的分析與檢討，除了第二章第一節外，仍於第一章第二節重要概念界定補充說明績效管理相關理論。</p> |

| | |
|--|---|
| <p>14. 第 3 頁名詞概念界定一節，係就績效導向之預算制度、績效公開與公民參與之敘述，尚非名詞界定，建議為適當之修正與調整。</p> | <p>14. 第一章第二節名已修正為：重要概念界定。</p> |
| <p>15. 第 131 頁之「治理聲明書」之相關內容，宜再加以補充說明。</p> | <p>15. 「治理聲明書」已修正為「內部控制聲明書」，簡稱為內控聲明書。</p> |
| <p>16. 在結論與建議部分，宜更著重於執行面之問題解決方案，如：自行評核、KPI 如何制定、或外評機制如何訂定等。</p> | <p>16. 這些議題誠屬重要，然當時並未納入本研究項目之規劃，可列為未來研究重點之一。</p> |
| <p>17. 有關第 131 頁「結合『治理聲明書』內控制度來強化部會自主管理」之政策建議，考量政府治理之範圍廣泛，其核心包括風險管理及內部控制等範疇。查英國政府部會所出具之「治理聲明書」，係針對部會之治理、風險管理及內部控制等整體管理情形提供合理確認；美國聯邦部會簽具之管理確認聲明書(即所謂「內部控制制度聲明書」，以下簡稱內控聲明書)，則在表彰部會首長建立及實施內部控制制度之責任。上述先進國家政府皆將「治理聲明書」或內控聲明書等納入與組織治理、風險及績效管理相關之「年報」或「績效與課責報告」中表達，據以作為公開課責文件。</p> | <p>17. 政府治理之範疇廣泛，其核心包括績效管理、風險管理及內部控制等要項。已參酌委員意見，於頁 131 補充說明：未來內控聲明書可納入與各部會治理、風險管理及績效管理相關之年報、績效報告或課責報告當中，併同年度績效報告來一同發布，據以作為民眾課責之公開文件，以強化部會自主管理的落實。</p> |
| <p>18. 為促使政府機關各項業務有效達成目標及發揮興利與防弊功能，行政</p> | <p>18. 已補充說明，如前所述。</p> |

| | |
|--|--|
| <p>院已成立內部控制推動及督導小組，由本總處擔任幕僚，刻正研議由機關簽署內控聲明書之可行性。而依前開國際間先進趨勢，將內控聲明書併入與主管機關整體施政攸關之年度績效報告，可藉由機關首長聲明自我責任以有效強化機關自主管理。</p> | |
| <p>19. 鑑於我國民間企業實務及行政院規劃方向，內部稽核旨在查核內部控制制度是否有效運作，爰建議將本節原標題：「結合『治理聲明書』內控制度來強化部會自主管理」，修正為「結合『內部控制制度聲明書』以強化部會自主管理」；另將本節內容及文中第六章第二節、第一項(二)等相關段落述及之「治理聲明書」一併改為「內部控制制度聲明書」，較符機關實作需要。</p> | <p>19. 「治理聲明書」已修正為「內部控制聲明書」，簡稱為內控聲明書。</p> |
| <p>20. 復考量現行政府績效管理制度中，已整合若干政府內部控制機制，且研考會(組改後為國家發展委員會)職司行政院所屬各機關施政績效評核及報導等事宜，為利有效整合政府績效管理制度與內部控制機制，本項建議改由行政院研考會及主計總處共同擔任主辦單位。</p> | <p>20. 已修正為- 共同主辦機關：主計總處、國家發展委員會；協辦單位：各部會綜合規劃單位。</p> |
| <p>21. 有關第 131 頁「績效資訊可作為院與部會預算編列之重要參考」之政策建議，基於預算編列考量因素包括施</p> | <p>21. 已修正 131 頁。</p> |

| | |
|---|---|
| <p>政方針、施政重點、計畫績效及計畫優先順序，以及政府財政狀況等，而績效資訊僅為參考項目之一，爰建議將「重要參考」修正為「參考」即可。</p> | |
| <p>22. 有關「績效資訊可作為施政計畫調整與退場之重要參考」之政策建議，基於研考會(組改後為國家發展委員會)負責行政院所屬各機關施政計畫之審議、管制及考核等事宜，故本項建議改由研考會為主辦單位，主計總處則為協辦單位，以協請各機關就調整或退場後之施政計畫據以檢討調整預算編列內容。</p> | <p>22. 已修正為-主辦機關：國家發展委員會；協辦機關：主計總處。</p> |
| <p>23. 第六章結論與建議第三節所提建議事項之主、協辦單位列有各部會綜合規劃處，考量部份機關名稱為綜合規劃司，爰請修正為各部會綜合規劃單位。綜合規劃處長請一併修正為綜合規劃處單位主管。</p> | <p>23. 已修正於頁 129-131。</p> |
| <p>24. 行政院業將「策略績效目標」調整為「關鍵策略目標」，指標名稱亦調整為「關鍵績效指標」，有關第 130 頁「建立策略績效目標的考核與追蹤制度」及本文中其他相關內容，請詳加檢視一併修正。</p> | <p>24. 已調整。</p> |
| <p>25. 第 28 至 29 頁「機關施政績效評估」之設計與作法，內容係引述本會全球資訊網(績效考核/績效評估/機關施政績效評估)資料，請加註資料來源。</p> | <p>25. 以腳註說明參考資料來源。</p> |

| | |
|--|---|
| <p>26. 有關英國政府績效管理制度，新政府 2010 年 6 月終止公共服務協定之實施，研究報告未說明取而代之的績效管理制度為何？是否解決第 53 頁起有關公共服務協定績效管理架構運作之問題？建議補充強化。</p> | <p>26. 已於內文中補充說明：六、英國公共服務最近的改革方向與內涵，參見頁 56-57。</p> |
| <p>27. 第三章第五節從 4 個國家之績效管理制度，綜整出績效管理主要發展趨勢，惟上述國家之制度結構與政治生態均與我國有極大差異，相關經驗之參採似應就上述差異先予釐清。</p> | <p>27. 本研究是根據績效管理制度優良且值得我國參考兩項標準，選取美國、英國、澳洲及芬蘭等四個國外案例。已在內文補充說明：然而，相關國家經驗之參採，亦應考量各國制度面與生態環境的差異性。如頁 75。</p> |
| <p>28. 就我國與主要國家績效管理制度之法制面、執行面及資訊科技運用面之差異，進行優劣勢之比較分析，為本研究主要目的之一。惟尚未見研究報告內系統化之研析，建議進一步強化。</p> | <p>28. 本文是從國外績效管理制度的重要發展經驗，以及國外發展經驗的借鏡學習兩方面，綜合說明相關國家經驗之優劣勢，如頁 74-77，作為我國借鏡時參考。</p> |
| <p>29. 本研究提出唯有將「組織-團隊-個人」3 個層次的績效和考績制度串連，才能產生績效管理上的綜效。理論上可以如此思考，惟轉化為實際運作層面有其困難性與複雜度，建議可就國外政府績效管理制度運作經驗，提供具體作法供參。</p> | <p>29. 關於組織、團隊及個人層次的績效考核如何有效聯結之議題，目前非屬本研究範圍，可列為未來研究重點之一。</p> |
| <p>30. 有關「在行政院本部與中央各部會分別設立策略績效小組」之建議，重點應非組織之形式或層級，而是各級行政首長的重視及支持，建議應強化</p> | <p>30. 已在內文補充說明：未來宜從強化高階首長策略績效管理之思維，以及公務人員在職教育訓練，增補有關政府績效管理之知能。</p> |

| | |
|--|---|
| <p>施政目標與績效指標之訂定，以發揮績效管理策略導向之功能，並刪減繁瑣的評估程序，由各機關人員為資料之正確性負責，讓院長及各部會首長定期掌握施政目標之達成情形。</p> | |
| <p>31. 有關「促進公民團體在政府績效資訊的轉化、擴散與對話」之建議，立意良善。績效資訊公開如係既定方向，與公民對話亦為可努力之方向，惟投入的成本與效益應如何評估，且讓對話不因各有立場而淪為各說各話，還要更審慎考量。</p> | <p>31. 已在內文補充說明：績效資訊公開與促進公民對話，是落實民主課責兩項重要原則，惟如何推進實踐及避免各說各話，其與社會條件的成熟度關聯密切。</p> |
| <p>32. 第 25 頁「美國政府審計總署」宜為「美國政府課責總署」，請研究小組確認後釐正。</p> | <p>32. 修正於 25 頁。</p> |
| <p>33. 院列管計畫自 61 年以來均為重要的評核項目，爰有關第 29 頁個別施政計畫評核之設計與作法一節，宜再加以補充相關歷程，以利相關資料之完整呈現。</p> | <p>33. 個別施政計畫評核之設計與作法乙節，主要在描述個別施政計畫評核之運作現況，考量篇幅有限不再贅述過去的變遷歷程，並在內文中補充說明此一考量。</p> |
| <p>34. GPMnet2.0 網頁建議以首頁擷圖呈現。第 35 頁有關「GPRA 現代化法」之簽署日期為 2011 年 1 月 4 日，請一併修正。</p> | <p>34. 已更換為 GPMnet2.0 首頁。頁 35，並修正為：而於 2011 年 1 月 4 日簽署公布了。</p> |
| <p>35. 由於政府資訊公開法於 94 年施行，第 32 頁「欠缺績效資訊透明化之制度性誘因」一節所論述之內容，宜請再酌。</p> | <p>35. 內文中修正為：民國 94 年政府資訊公開法施行以來，由於現行制度並未提供完善的配套措施，藉以鼓勵行政機關公開其績效資訊。</p> |
| <p>36. 英國於 1998 年實施公共服務協</p> | <p>36. 內閣更迭造成英國公共服務協</p> |

| | |
|---|---|
| <p>定，2010 年終止公共服務協定的實施，其終止之原因為何？其中有無足資我國參採之處，宜加以補充強化。整體而言，以 2007 年之文獻資料檢視與分析公共服務實施經驗，建議研究團隊宜更廣泛蒐集晚近之文獻資料後，再提出相關之分析評論。</p> | <p>定於 2010 年走入歷史。英國經驗可供我國參採之處的論述說明，參見頁 73-74。</p> |
| <p>37. 第二章第三節有關我國政府施政绩效管理體系內容，建議增列流程、架構圖，以利閱讀。</p> | <p>37. 已在內文中增列一段話：以下區分為：機關施政績效評估之設計與作法、個別施政計畫評核之設計與作法，以及政府計畫管理資訊系統等三部分，分別說明如下。如頁 28-30。</p> |
| <p>38. 第三章第二節末段，儘管公共服務協定的绩效管理架構依然能夠透過績效資訊追蹤一節，語意不明，似未完整論述，請予以補充完妥。</p> | <p>38. 已潤飾修正論述用語，如頁 57。</p> |
| <p>39. 第三章第四節有關芬蘭政府績效管理制度之發展經驗，「绩效管理主政機關之職能與權責設計」一節，似逐字轉譯，建議加以潤飾以利閱讀。</p> | <p>39. 已潤飾修正描述用語，如頁 66-67。</p> |
| <p>40. 第四章有相當篇幅引述他人敘述內容，且有與本研究無關之內容，請再加以檢視綜整後，以融入研究報告本文方式論述。</p> | <p>40. 內文所引述的第三人敘述，皆屬於本研究從深度訪談或焦點座談獲得的質性資料，非常寶貴。已再釐清確認引述用語皆與相關節次標題與段落討論，存在高度關聯性。</p> |
| <p>41. 第五章第三節歸納學者專家對績效資訊公開與公民參與之相關意見。第六章（122 至 123 頁）提出藉由「影子報告」發揮監督功能。惟影子報告</p> | <p>41. 促進政府績效資訊公開，以及善用公民團體的力量來轉化績效資訊之政策建議論述，請參見頁 132-134。</p> |

| | |
|---|---|
| <p>是否能發揮實益，取決於政府與公民團體間所掌握的資訊是否對稱問題，建議研究團隊就既有之國外政府經驗，綜合訪談結果，除技術性之作法外，進一步強化析論促進政府績效公開、透明與公民參與之具體建議事項。</p> | |
| <p>42. 有關政府施政績效公開與公民參與之議題，本研究就美國推動之管理儀表板、Data.gov、Recovery.gov、USASpending.gov 等網站設立之目的及一般民眾運用之成果有較詳細論述外，英國、澳洲、芬蘭僅見論述政府單方面公開資訊之方法，建議再加以補充一般民眾如何藉由公開資訊參與政府施政績效管理之相關內容。</p> | <p>42. 相關國家的民眾藉由績效資訊公開，來對政府相關部會實施課責的作法，英國詳見頁 52-53，澳洲詳見頁 63-65，芬蘭詳見頁 70-71。</p> |
| <p>43. 第 115 頁第五章第二節末段「中央部會預算難免涉及地方政府的補助款」一節，似未完整論述語意未明，請檢視後補充修正。</p> | <p>43. 已潤飾修正論述用語，如頁 115。</p> |
| <p>44. 第六章第二節對我國現行政府績效管理制度，經綜整各方意見，提出維持現行雙軌制之型態，並可為適度之調整。但與國外經驗相參照，維持現行制度之優缺點為何？應加以論述，以強化上開結論之主張。</p> | <p>44. 台灣現行雙軌制的發展背景有其獨特性，且這套制度運行經年亦尚稱順暢，因此建議在現制架構下進行修正調整，以強化彼此機的聯結與發揮綜效為目標。由於國外並無可供參照的相關經驗，因此無從據此來論述維持現制的優缺點。</p> |
| <p>45. 第六章第三節所提政策建議事項之主、協辦機關如為本會，立即可行建議部分，請修正為行政院研考會。</p> | <p>45. 修正於 128-134 頁。</p> |

| | |
|---|--|
| <p>至中長期建議部分，如指定屬組織改造後國家發展委員會辦理，得以國家發展委員會列為主、協辦機關。</p> | |
| <p>46. 有關「統一律定績效評估架構與報告格式」與「績效公開的資訊架構與格式的建立」2 項建議事項，均涉及政府績效報告呈現與公開格式一致化事項，建議可整合論述，請研究團隊再酌。</p> | <p>46. 有關「統一律定績效評估架構與報告格式」與「績效公開的資訊架構與格式的建立」2 項建議，所指涉對象有明顯區隔。前者屬於制度面，關於績效評估架構與績效報告格式；後者屬於促進績效資訊公開的具體作法。基於此，本研究傾向於維持分開論述處理。</p> |
| <p>47. 有關「績效資訊可作為施政計畫調整與退場之重要參考」(第 132 頁)之政策建議，由於部分政策未必能於短期見效，如再與預算配置過程連結，或許讓立意良善之政策難以推動，甚至部分政策具高度政治性，未必能與具體績效產生連結，建議研究團隊綜合上開情形考量後，補充強化該項建議之論述。</p> | <p>47. 已於內文中補充論述：然而，需特別說明的是，政府施政計畫調整與退場之參考，屬於多元聯結型態的一部分而已，況且此種聯結應用亦非簡單、線性的關係，通常需兼顧多元決策標準綜合研判考量。如頁 132。</p> |
| <p>48. 第六章第三節政策建議事項請依「立即可行建議」及「中長期建議」兩類，採表格或條列方式逐條臚列敘述，並說明理由。全篇西元年表示方式有「西元 2010 年」、「1980 年」不同型態，請予以一致化處理。</p> | <p>48. 已調整於 128-134 頁。</p> |
| <p>49. 有關研究報告印製格式，封面裡頁印製年月以阿拉伯數字表示。書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究</p> | <p>49. 已修正。</p> |

| | |
|---|-----------------------|
| <p>發展考核委員會」及編碼之數字。本文前應加中英文提要，並置於目次之前，簡略說明研究緣起、研究方法及過程、重要發現及主要建議意見，並加註關鍵詞（至多 5 個）；各項建議意見應以表格或條列方式分項條述內容（含做法及理由），並明列其主、協辦機關。研究發現應專章撰寫。附錄之訪談與焦點座談內容請擇重點記錄，毋須以逐字稿方式呈現，請研究團隊再予以調整。另 A1-A5 受訪者之訪談紀錄漏未列入附錄，請補列。所提建議事項之主、協單位請修正為主、協辦「機關」。</p> | |
| <p>50. 部份圖片（如圖 3-6）解析度不佳，影響報告印製品質，請研究團隊逐一檢視並加以調整修正。</p> | <p>50. 已調整於 49 頁。</p> |
| <p>51. 本研究報告既已完成，有關如第 16 頁「將採取腦力激盪」等處以未來式論述之內容，請再就全篇報告詳加檢視修正。</p> | <p>51. 已於文中調整。</p> |

《附錄七》 期末報告審查會紀錄

「我國政府績效管理制度檢討與創新之研究」

期末報告審查會紀錄

一、時間：102 年 01 月 11 日（星期五）上午 9 時 30 分

二、地點：行政院研究發展考核委員會 7 樓第一研討室

三、主席：黃研究委員至義

記錄：李專員天民

四、出（列）席人員：

學者專家：

史教授美強(東海大學行政管理暨政策學系)、朱教授斌好(國立政治大學公共行政學系)、蘇教授彩足(國立臺灣大學政治學系)（依姓氏筆劃排列）

機關代表：

林副處長美杏(行政院主計總處綜合規劃處)、黃研究委員耀生(行政院主計總處公務預算處)

研究小組成員：

張教授四明(研究計畫主持人)、施教授能傑(協同主持人)、王研究員瑞

聿(研究員)

本會列席人員：

莊副處長麗蘭、張專門委員柏森、黃科長子華、李副研究員麗霞、李
專員天民

五、主席致詞：(略)

六、研究小組報告：(略)

七、發言要點：(依發言順序)

(一) 朱教授斌好(國立政治大學公共行政學系)：

- 1、我國政府績效管理制度呈現的主要問題在於「執行」面，所提之建議事項具參考價值，宜再為更具體之論述。
- 2、策略績效管理小組的設立，立意良善，建議應將未來國家發展委員會的角色定位是否相符一併納入考量；行政院層次之策略績效小組之設計未臻明確，且科技會報委員現有 20 人，包括部分部會首長、主計長、智庫代表、大學校長、中央研究院院長等，是否適合全數加入？另如僅納入科技政委，缺乏國科會參與，是否合適，請研究小組再酌。
- 3、研究報告建議策略績效小組每年應召開 3 次會議，其規劃之工作內容與預算編列時程之配合，請進行更具體論述。
- 4、本報告訪談內容所指出執行面向問題，包括首長重視程度、指標代表性、指標與工作的鏈結、專業性等層面，建議進一步具體論述重要之改善方法。

- 5、公民團體參與政府績效管理的時機是在事前、事中、事後？建議研究團隊為更具體之說明。

(二) 蘇教授彩足（國立臺灣大學政治學系）：

- 1、有關各國制度之介紹部分，宜納入執行時之障礙與成果內容，對我國政府績效管理將更具參考價值。
- 2、政策建議偏重於制度之改善，惟「績效資訊可作為院與部會預算編列之重要參考」、「績效資訊可作為施政計畫調整與退場之重要參考」等部分建議事項，法已有明定，係屬已建立之制度，無法落實或未能產生效果恐係我國政府績效管理之關鍵，建議再予以補充強化。
- 3、如何強化回歸各部會之自我管理，以及如何責成未來國家發展委員會專責於跨部會計畫之績效評估，宜再加強說明。
- 4、立法院預算中心、審計部是行政部門之外部績效評核機構，或建議提出未來國家發展委員會扮演追蹤改善之單位，及如何加以落實之建議。
- 5、建議本研究宜對現有院層級之施政方向與策略之規劃過程和成效(例如：經建會編製國家建設計畫之過程)，以及重大施政計畫之管考過程，進行更深入研析，有助於發掘無法現行制度無法落實之關鍵。
- 6、研究團隊如認為資訊公開為政府績效管理制度可以落實之關鍵，有關「結論與建議」之章節結構應略做調整，方能突顯此一主軸。

(三) 史教授美強（東海大學行政管理暨政策學系）：

- 1、第 17 頁之研究架構與第 16 頁之研究流程應有所別，建議予以修正。
- 2、本研究在資料整理與分析方面均花費相當多心力，全文結構相當嚴謹，惟較欠缺理論基礎，僅於第二章第一節提及績效相關概念，宜再加以補充強化。
- 3、第 3 頁名詞概念界定一節，係就績效導向之預算制度、績效公開與公民參與之敘述，尚非名詞界定，建議為適當之修正與調整。
- 4、第 129 頁之「治理聲明書」之相關內容，宜再加以補充說明。
- 5、在結論與建議部分，宜更著重於執行面之問題解決方案，如：自行評核、KPI 如何制定、或外評機制如何訂定等。

(四) 林副處長美杏、黃研究委員耀生（行政院主計總處）：

- 1、有關第 129 頁「結合『治理聲明書』內控制度來強化部會自主管理」之政策建議，考量政府治理之範圍廣泛，其核心包括風險管理及內部控制等範疇。查英國政府部會所出具之「治理聲明書」，係針對部會之治理、風險管理及內部控制等整體管理情形提供合理確認；美國聯邦部會簽具之管理確認聲明書(即所謂「內部控制制度聲明書」，以下簡稱內控聲明書)，則在表彰部會首長建立及實施內部控制制度之責任。上述先進國家政府皆將「治理聲明書」或內控聲明書等納入與組織治理、風險及績效管理相關之「年報」或「績效與課責報告」中表達，據以作為公開課責文件。
- 2、為促使政府機關各項業務有效達成目標及發揮興利與防弊功能，行政院已成立內部控制推動及督導小組，由本總處擔任幕僚，刻正研議由

機關簽署內控聲明書之可行性。而依前開國際間先進趨勢，將內控聲明書併入與主管機關整體施政攸關之年度績效報告，可藉由機關首長聲明自我責任以有效強化機關自主管理。

- 3、鑑於我國民間企業實務及行政院規劃方向，內部稽核旨在查核內部控制制度是否有效運作，爰建議將本節原標題：「結合『治理聲明書』內控制度來強化部會自主管理」，修正為「結合『內部控制制度聲明書』以強化部會自主管理」；另將本節內容及文中第六章第二節、第一項(二)等相關段落述及之「治理聲明書」一併改為「內部控制制度聲明書」，較符機關實作需要。
- 4、復考量現行政府績效管理制度中，已整合若干政府內部控制機制，且研考會(組改後為國家發展委員會)職司行政院所屬各機關施政績效評核及報導等事宜，為利有效整合政府績效管理制度與內部控制機制，本項建議改由行政院研考會及主計總處共同擔任主辦單位。
- 5、有關第 129 頁「績效資訊可作為院與部會預算編列之重要參考」之政策建議，基於預算編列考量因素包括施政方針、施政重點、計畫績效及計畫優先順序，以及政府財政狀況等，而績效資訊僅為參考項目之一，爰建議將「重要參考」修正為「參考」即可。
- 3、有關「績效資訊可作為施政計畫調整與退場之重要參考」之政策建議，基於研考會(組改後為國家發展委員會)負責行政院所屬各機關施政計畫之審議、管制及考核等事宜，故本項建議改由研考會為主辦單位，主計總處則為協辦單位，以協請各機關就調整或退場後之施政計畫據以檢討調整預算編列內容。

(五) 本會意見：

1、本會綜合計畫處：

- (1) 第六章結論與建議第三節所提建議事項之主、協辦單位列有各部會綜合規劃處，考量部份機關名稱為綜合規劃司，爰請修正為各部會綜合規劃單位。綜合規劃處長請一併修正為綜合規劃處單位主管。
- (2) 行政院業將「策略績效目標」調整為「關鍵策略目標」，指標名稱亦調整為「關鍵績效指標」，有關第 128 頁「建立策略績效目標的考核與追蹤制度」及本文中其他相關內容，請詳加檢視一併修正。

2、本會管制考核處：

- (1) 第 28 至 29 頁「機關施政績效評估」之設計與作法，內容係引述本會全球資訊網（績效考核/績效評估/機關施政績效評估）資料，請加註資料來源。
- (2) 有關英國政府績效管理制度，新政府 2010 年 6 月終止公共服務協定之實施，研究報告未說明取而代之的績效管理制度為何？是否解決第 53 頁起有關公共服務協定績效管理架構運作之問題？建議補充強化。
- (3) 第三章第五節從 4 個國家之績效管理制度，綜整出績效管理主要發展趨勢，惟上述國家之制度結構與政治生態均與我國有極大差異，相關經驗之參採似應就上述差異先予釐清。
- (4) 就我國與主要國家績效管理制度之法制面、執行面及資訊科技運用

面之差異，進行優劣勢之比較分析，為本研究主要目的之一。惟尚未見研究報告內系統化之研析，建議進一步強化。

- (5) 本研究提出唯有將「組織-團隊-個人」3個層次的績效和考績制度串連，才能產生績效管理上的綜效。理論上可以如此思考，惟轉化為實際運作層面有其困難性與複雜度，建議可就國外政府績效管理制度運作經驗，提供具體作法供參。
- (6) 有關「在行政院本部與中央各部會分別設立策略績效小組」之建議，重點應非組織之形式或層級，而是各級行政首長的重視及支持，建議應強化施政目標與績效指標之訂定，以發揮績效管理策略導向之功能，並刪減繁瑣的評估程序，由各機關人員為資料之正確性負責，讓院長及各部會首長定期掌握施政目標之達成情形。
- (7) 有關「促進公民團體在政府績效資訊的轉化、擴散與對話」之建議，立意良善。績效資訊公開如係既定方向，與公民對話亦為可努力之方向，惟投入的成本與效益應如何評估，且讓對話不因各有立場而淪為各說各話，還要更審慎考量。

3、本會研究發展處：

- (1) 第 25 頁「美國政府審計總署」宜為「美國政府課責總署」，請研究小組確認後釐正。
- (2) 院列管計畫自 61 年以來均為重要的評核項目，爰有關第 29 頁個別施政計畫評核之設計與作法一節，宜再加以補充相關歷程，以利相關資料之完整呈現。

- (3) GPMnet2.0 網頁建議以首頁擷圖呈現。第 35 頁有關「GPRA 現代化法」之簽署日期為 2011 年 1 月 4 日，請一併修正。
- (4) 由於政府資訊公開法於 94 年施行，第 32 頁「欠缺績效資訊透明化之制度性誘因」一節所論述之內容，宜請再酌。
- (5) 英國於 1998 年實施公共服務協定，2010 年終止公共服務協定的實施，其終止之原因為何？其中有無足資我國參採之處，宜加以補充強化。整體而言，以 2007 年之文獻資料檢視與分析公共服務實施經驗，建議研究團隊宜更廣泛蒐集晚近之文獻資料後，再提出相關之分析評論。
- (6) 第二章第三節有關我國政府施政績效管理體系內容，建議增列流程、架構圖，以利閱讀。
- (7) 第三章第二節末段，儘管公共服務協定的績效管理架構依然能夠透過績效資訊追蹤一節，語意不明，似未完整論述，請予以補充完妥。
- (8) 第三章第四節有關芬蘭政府績效管理制度之發展經驗，「績效管理主政機關之職能與權責設計」一節，似逐字轉譯，建議加以潤飾以利閱讀。
- (9) 第四章有相當篇幅引述他人敘述內容，且有與本研究無關之內容，請再加以檢視綜整後，以融入研究報告本文方式論述。
- (10) 第五章第三節歸納學者專家對績效資訊公開與公民參與之相關意見。第六章（120 至 121 頁）提出藉由「影子報告」發揮監督功

能。惟影子報告是否能發揮實益，取決於政府與公民團體間所掌握的資訊是否對稱問題，建議研究團隊就既有之國外政府經驗，綜合訪談結果，除技術性之作法外，進一步強化析論促進政府績效公開、透明與公民參與之具體建議事項。

- (11) 有關政府施政績效公開與公民參與之議題，本研究就美國推動之管理儀表板、Data.gov、Recovery.gov、USASpending.gov 等網站設立之目的及一般民眾運用之成果有較詳細論述外，英國、澳洲、芬蘭僅見論述政府單方面公開資訊之方法，建議再加以補充一般民眾如何藉由公開資訊參與政府施政績效管理之相關內容。
- (12) 第 113 頁第五章第二節末段「中央部會預算難免涉及地方政府的補助款」一節，似未完整論述語意未明，請檢視後補充修正。
- (13) 第六章第二節對我國現行政府績效管理制度，經綜整各方意見，提出維持現行雙軌制之型態，並可為適度之調整。但與國外經驗相參照，維持現行制度之優缺點為何？應加以論述，以強化上開結論之主張。
- (14) 第六章第三節所提政策建議事項之主、協辦機關如為本會，立即可行建議部分，請修正為行政院研考會。至中長期建議部分，如指定屬組織改造後國家發展委員會辦理，得以國家發展委員會列為主、協辦機關。。
- (15) 有關「統一律定績效評估架構與報告格式」與「績效公開的資訊架構與格式的建立」2 項建議事項，均涉及政府績效報告呈現與公

開格式一致化事項，建議可整合論述，請研究團隊再酌。

- (16) 有關「績效資訊可作為施政計畫調整與退場之重要參考」(第 129 頁)之政策建議，由於部分政策未必能於短期見效，如再與預算配置過程連結，或許讓立意良善之政策難以推動，甚至部分政策具高度政治性，未必能與具體績效產生連結，建議研究團隊綜合上開情形考量後，補充強化該項建議之論述。
- (17) 第六章第三節政策建議事項請依「立即可行建議」及「中長期建議」兩類，採表格或條列方式逐條臚列敘述，並說明理由。全篇西元年表示方式有「西元 2010 年」、「1980 年」不同型態，請予以一致化處理。
- (18) 有關研究報告印製格式，封面裡頁印製年月以阿拉伯數字表示。書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼之數字。本文前應加中英文提要，並置於目次之前，簡略說明研究緣起、研究方法及過程、重要發現及主要建議意見，並加註關鍵詞(至多 5 個)；各項建議意見應以表格或條列方式分項條述內容(含做法及理由)，並明列其主、協辦機關。研究發現應專章撰寫。附錄之訪談與焦點座談內容請擇重點記錄，毋須以逐字稿方式呈現，請研究團隊再予以調整。另 A1-A5 受訪者之訪談紀錄漏未列入附錄，請補列。所提建議事項之主、協單位請修正為主、協辦「機關」。
- (19) 部份圖片(如圖 3-6)解析度不佳，影響報告印製品質，請研究團隊逐一檢視並加以調整修正。

(20) 本研究報告既已完成，有關如第 16 頁「將採取腦力激盪」等處以未來式論述之內容，請再就全篇報告詳加檢視修正。

八、研究小組說明：

非常感謝各位委員高見，有關報告內容及附錄之訪談資料缺漏等需修訂補充部分，研究團隊將依據與會學者專家、機關代表及委託單位所提供建議修正。

九、主席結論：

非常感謝各位學者專家所提的寶貴建議意見，請研究團隊綜整後，修訂研究報告初稿，並於 1 個月內送本會，俾報告更加週延完整。

十、散會（中午 12 時 5 分）