

政府效能與績效管理

朱景鵬 東華大學副校長 & 前行政院研究發展考核委員會主任委員

面對愈來愈嚴峻的國際競爭壓力，政府與民間企業也不斷因應調整、轉型，而在民眾對政府更高的期待下，從面對國際競爭到提升政府效能、有效落實部會績效管考進而提升國家競爭力已刻不容緩。東華大學副校長朱景鵬認為釐清中央與地方職權、建立有效橫向聯繫管道、法規的鬆綁及各部會訂定較有挑戰性的關鍵績效指標（KPI），才能提升政府效能帶動臺灣總體國家競爭力。



根據瑞士洛桑管理學院（IMD）「2017年IMD世界競爭力年報」（IMD World Competitiveness Yearbook），臺灣排名第14，評比的四大類中「政府效能」排名最佳排名第10，但民眾似乎對施政依舊無感，加上世界重要國家面對複雜和不確定的外部環境，無不著手調整原有績效考核模式，試圖營造一個可以讓每個人充分發揮才智的環境和氛圍，此時政府要如何提升員工、組織的整體績效與能力，進而提升政府效能？

提升政府效能的基礎

我始終認為政府效能和國家競爭力是全面關聯的，而提升政府效能最重要的基礎，就是權責要明確、政策制定不能捨近求遠。自1980年代以來，我國一直在思考國際化、自由化，讓世界走進來，讓臺灣走出去。政府也不斷思考如何提升國家競爭力，而不同的行政院長也有不同的治理思維。舉凡陳冲院長推動「經濟動能推升方案」、蘇貞昌院長提出「大投資大溫暖計畫」、游錫堃院長「八年800億、五年5,000億」的建設，到林全院長提出八年8,800億的「前瞻基礎建設計畫」，可以說這些年來最重要的核心思維就是「轉型」。然而這個轉型對國家整體而言，目前是不是成功或是陷入「轉型」泥淖，實值得深思。

在IMD和世界經濟論壇（WEF）的國家競爭力評比中，臺灣一直都不是在後段班，而

是在前段班。政府效能除了在2008至2009年受到美國雷曼兄弟倒債和美國次貸風暴時，少見的高於企業效能外，幾乎都是企業走在前頭。記得1998年在海南島舉辦的亞洲金融風暴國際研討會，一位臺籍美國史丹福大學經濟學教授提及國際競爭對臺灣的影響，舉了個清理排水溝全面檢視臺灣基礎建設的例子，對照這幾天（2017年7月）南臺灣的淹水，讓人有更深刻的體會。他說，臺灣經濟發展在過去亞洲四小龍中一直發展的不錯，但在國際評比指標中，有兩個指標比較落後，其中一個就是基礎建設，臺灣整個排水系統或水域治理是否出了很大的問題？這是基礎建設的問題，當務之急就是把各縣市的排水溝清乾淨。對照前瞻基礎建設的軌道建設，很多人說不要套用二百年前歐洲工業革命思維來設計輕軌和地鐵系統的觀點，姑且不論孰是孰非，但淹水問題衍生出的其它更需深層的政策思維與工具，政府部門責無旁貸。

中央與地方權責劃分

臺灣的基礎建設近十多年來進步很多，在世界競爭力評比中，2016、2017年分別排名全球第19、21名，在經濟合作暨發展組織（OECD）國家中就超過了33個。過去十多年來政府花了比較大的力道在「污水下水道」，這類基礎建設從都會區到鄉下，透露出一個訊息，那就是地底下除了下水道還埋了什麼？一直到2014年高雄氣爆事件發生，不僅引爆地

底埋藏高危險的管線外，也暴露出中央與地方權責劃分問題。

三年前高雄氣爆當下，指揮官究竟是經濟部長抑或是內政部長？更近一點的復興航空客機在臺北基隆河墜機，究竟是臺北市副市長抑或是新北市副市長指揮正確？再近一點的雲林縣禁燒生煤自治條例，究竟要以環保署或雲林縣政府的說法為準？權責不明的結果，非但無法有效解決問題，更拖累政府效能和國際競爭力。

由上而下鬆綁法規

從公部門的角度來看，臺灣的機會是掌握在政府治理的手中。2009年我國加入WTO政府採購協定（GPA），這個採購商機佔全球GDP的15%至20%，讓臺灣的企業有機會到國際社會競爭、吸收國際經驗，然而，政府採購法也在公務員和司法之間隱藏著一道信任司法或是背上圖利罪名的心牆，讓很多機關首長每天都踩在行政裁量的鋼索上，例如要開什麼標最有利，首長有裁量空間，若法律不買單，首長想要突破創新就會面臨決策困境。被譽為「臺灣的艾科卡」的前行政院副院長林信義，從私部門轉任公部門最大感受之一就是法律上條條框框的制約。在私部門只要向董事會報告，在法律許可範圍內放手去做，企業要得到的是獲利，而在公部門，政府要得到的則是績效獲得民眾的肯定。

從國家競爭力的角度來看，臺灣是走在比較前端的，而走在更前端的國家例如新加坡、瑞士，規模都比臺灣小很多。臺灣在美國商業環境風險評估公司（BERI）2016年投資環境風險的評比，排名僅次於新、瑞兩國。在很多投資環境的評比方面，對臺灣都是有信心的。目前經濟部已設置單一投資窗口，在減少法令障礙方面也做了很多努力，但是諷刺的是臺灣外來直接投資（FDI）根據聯合國2015年世界投資報告居然位居全球206名，倒數第五，舉凡生意人、商業界、國際上的投資者都認為臺灣的障礙還是非常多。法規鬆綁是我國討論幾十年的問題，到底鬆綁到什麼程度？在政策輔導、政策措施、政策引導及政策上有無足夠的法規鬆綁？對照美國川普總統對鴻海集團郭台銘董事長到威斯康辛州投資特地召開記者會，川普帶動的領導風格就是由上而下。由上而下在決策上很重要，公務員都是依法行事，應該思考在什麼情況下，可以在政治、政策上的考量，以及法律上允許的司法環境，讓臺灣在法規鬆綁方面更加順暢，經濟發展得更好。

團結內部面對區域與全球的挑戰

政策制定不能捨近求遠，臺灣過去有兩次重要的轉型契機，一次是加入世界貿易組織（WTO）；另一次本來是在海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）框架下的兩岸服貿協議、貨貿協議談判文本，儘管最終並沒有簽訂，但跨太平洋戰略經濟伙伴關係協定（TPP）、跨



大西洋貿易與投資伙伴協定（TTIP）、區域全面經濟伙伴協定（RCEP）的風潮，顯示自由貿易、區域經濟整合全球趨勢已然確立，臺灣無可避免將和世界競爭。這時候地緣經濟、地緣政治和地緣戰略都將成為政府面對國際競爭必須嚴肅思考的重點。檢視以往南向政策推動之不足，現在的新南向政策就應該從以前的經驗與不足之處調整、修正與精進。尤其從經濟的角度來看，面對中國大陸崛起所產生新的經濟互賴、整合模式，韓國與全球五十多個國家簽訂了自由貿易協定（FTA），日本最近也和歐盟達成簽訂 FTA，再來中國大陸進入歐盟區積極爭取其市場經濟角色的承認，全世界都在布局深耕，臺灣在這方面需要投入更大的力道，而在加速躋身世界經濟舞臺的同時，強化內部的團結也至關重要。

臺灣要躋身國際舞臺，國際政治現實無可避免。正因為臺灣獨特的兩岸環境，已經沒有再多的本錢「虛擲內耗」，歐盟在發生主權債務危機時，德國梅克爾聯合政府，甚至是在野政黨，為了國家利益和區域穩定，針對梅克爾對希臘的擱節政策和歐洲議會執行委員會提出的政策，無一反對票全面支持，展現一致對外的團結，這就是內部團結的重要性。

落實「減法原則」要有配套

為了提升政府效能，行政院林全院長要各部會落實「減法原則」，做到「減人、減事」，制定並落實具有長期目標的核心業務。院長對 KPI 的課責提到「管考的 KPI 指標是用來自我要求的標準、挑戰，而非考績的指標。對未達

成指標部分，我們要重視的是檢討原因，提出改善方式，而非用以課責。」

從「化繁為簡」的角度，我同意林院長的「減法」原則是一個正確的觀點，但也不能減過頭。尤其是既然要採行減法政策，就不能只是行政院實行減法，全中華民國各級機關包括審計部都應該同步採行，配套措施也要同步建置，才能收效。過去就有人提到公務體系核章核太多，最經典的案例就是花蓮海洋公園蓋了一千六百多個章。政府每一項政策都應該站在為民服務的立場出發，政府可以說是最大的服務業，當經濟不好時，可以透過擴大內需或擴大公共工程來做，問題是這帖目前看來唯一的解方還能用多久，因為臺灣內需市場規模實在太小？政府要做大市場的大餅，就不能再以臺灣角度出發，而是要從臺灣以外的角度去擴大市場規模，但這就涉及政府心態，包括政府領導的決策是否宏觀務實且符合兼及全國的利益，另一個就是決策要如何透過管考制度落實。

管考制度的落實與課責

世界各國都有各自的管考項目，像美國白宮就有政策白板，臺灣之前有「政府踹共」、國發會也設了好幾個與民眾溝通管道，加上首長信箱、人民陳情和各級民代的質詢，無一不是希望政策能拉近與人民的距離。但為何還是需要管考與民調？就是讓政府領導者能關注執

政後，原來的理想、政策的作為和最後政策的落實，有沒有真正達標，尤其是能否找出問題癥結點，對症下藥。

重管考而非課責是推升績效管理的概念，我贊成將 KPI 做為努力的指標而非做為課責、考績評比的標準。但是在講究權責分明的制度下，課責仍有其必要性，只是公務員執行公務過程中，不能達成工作目標，很多是由於過程中突發不可預料的變數，甚至是來自其他單位不配合或決策者決定的轉向等等，不宜由單一執行單位承擔所有的課責。之前研考會辦理總統政見追蹤，就發現世界各國幾乎沒有總統會把任期內所要揭櫫的理想目標，全部公布在網路上供民眾監督，各部會亦是如此。也因此，發現問題、協助政府機關找出問題解方，進而完成對人民的承諾的監督，管考機制就更為重要。

部會自主管理的推動

國發會正在推動機關自主管理，未來包括機關績效和計畫管理也都規劃交由部會自主管理。行政院除了要求各部會提出五個核心指標追蹤管考外，其餘都交由機關自評，並向民眾公開評估結果。我認為行政院缺少對各部會的管考、KPI 或是缺少行政院與部會的共同指標，等同降低了行政院的高度。長久以來需有一個非常良好的研考體系，才能從行政院的高度提供方向和問題。一旦行政院缺少研考，回到只



圖中由左至右分別為國家發展委員會副處長沈建中、東華大學副校長朱景鵬、國家發展委員會專門委員黃忠真、國家發展委員會科長施乃元。

由部會管制，會讓部會管考淪為首長重視與否的選項。

此外，部會考慮到自主管理和承擔民眾評比壓力，會不會選擇容易達成的指標或降低指標把目標訂小；再者為了獲得民眾肯定，是否會出現找人「按讚」的弊病？這些在推動機關自主前都值得思考做好評估。我認為部會自訂

KPI 目標時，比較不容易把挑戰性的目標訂出來，而會選擇比較容易達成、有能力做到的去訂定。國發會有責任從行政院的高度，針對各部會自訂較薄弱的 KPI，嘗試性地提供稍具挑戰的目標值，並配合挹注更多預算經費、資源等誘因，引導各部會願意挑戰更高難度的指標項目。