



# 跨部會協調的 績效管理新思維

朱鎮明 國立東華大學公共行政學系教授

朱景鵬 國立東華大學公共行政學系歐盟莫內講座教授、副校長

## 摘要

當前我國政務推動的重大挑戰，就是強化行政院以及政務委員等機制的跨部會協調功能。本文從績效管理角度，分析歐盟、英國與瑞典幾個國家或超國家體制的跨域／跨部會／府際關係與績效管理，確認當前績效管理的重要特色，例如以績效指標引導跨部會政策協調、建立關鍵績效指標之間的連動性、進行較佳實務經驗分享與擴散、設置政策網絡或跨部會協調的專案經理以專司政策的追蹤與聯繫協調。

其中，最重要的是，由上而下、進行當面的策略與績效對話。當跨部會協調遇到瓶頸時，就要回到願景、指標去重新審視，什麼才是真正有效的處理方式，以及靠意志堅持下去。

關鍵詞：政策協調、績效管理、績效治理、網絡管理

## 壹、前言

民國 105 年 3 月中旬，當時新的總統當選人蔡英文於接見美國東亞安全智庫學者訪臺團時，曾經描述未來的政府團隊，期許要加強政府部門間的相互溝通，更要與地方政府在共同治理平臺的架構下密切合作。接著，被任命承擔組閣大任的林全院長，發布了政委名單與職務分工，彰顯政務委員對於跨部會政策協調的重要性。當時的媒體聲稱，未來我國行政體制將邁向「大政委制」。「大政委制」能否落實有待觀察，但反映當前我國在決策與執行上的挑戰，也就是部會本位主義，以及跨部會政策協調的期許。

所謂「本位主義」(departmentalism)，是指部會間的界限，阻礙政策的有效制定與執行 (Mandelson and Liddle 1996)。每個部會都有自己的施政優先考量、專業標準，以及部長個人領導風格、組織的工作文化，也必然會被既有觀念束縛，限制水平協調。如何在內閣 vs. 部會的施政項目中追求平衡，正是當前國際上最重視的課題之一，因而陸續衍生出相當多的政策協調的機制，包括網絡、夥伴關係、共同指標等，或用全觀型政府、委員會治理、人員輪調與流動、預算誘因等 (Bardach 1988; Halligan 2007; Pollitt and Bouckaert 2011)。

然而，即便學術界與實務界都重視跨部會協調，除了注意如何做好政策協調之外，最終還需要檢討：是否落實政策願景與績效指標？是否滿足民眾的期盼？如何提升了治理績效？也就是說，從當代公共管理重視的績效衡量與管理角度而言，該如何將跨部會協調、績效管理加以結合，建構成果導向的管理？國際上有哪些值得參考的體制、政策或作為？

從 1990 年代開始，公共績效管理就是各國中央與地方政府面臨新公共管理運動下最主要的挑戰（孫本初，2002）。為此，本文將依序說明跨部會政策協調、績效管理新思維，並且藉由歐盟、英國、瑞典等相近經驗或政策，提供一些分析來理解這個世界正在發展的新思維，說明政策協調下的績效管理，最後則是提出簡明的政策建議。

## 貳、跨部會政策協調與績效管理新思維

### 一、跨部會的政策協調

#### （一）習於某種作業方式的本位主義與政策協調

就組織理論來說，組織是由特定目的、活動、人員、資訊等組成，基於工作的同質性，發展各自不同的策略。各部會是由部長領導，他們有不同的施政議程、關切的優先項目，而且財政資源是據此而按部會別去配置，不是依據政策。加上各部會有各自的工作文化、社會與業務利益，優先項目與工作方法自然各不相同。簡言之，本位主義是官僚體制專業分工下的必然產物。

然而，因為委外、民營化、獨立執行機

關（executive agencies）之後的空洞化國家（hollowing out），造成政策鬆散割裂（fragmentation）、失調等現象，而有強化政策協調、管理，承擔政務調控、領航的機制，確保施政優先性的一致與統合。因此，跨部會協力的必要，至少避免外溢性質（spillover）影響其他部會（Six P. 2005; Bogdanor 2005）。

另外，對於結構不良（wicked）、多元，且本質上跨不同部會的議題，例如環境、國家安全、反恐、氣候變遷、再生能源、福利、就業、醫療等政策（Halligan 2007），都是多面向的政策問題，沒有簡單的解決方法，也不是單一部會的責任，更不是行政層面的技術問題。對此，許多國家都推動整合型途徑、網絡管理等，強化內閣層次的政務協調（core executive），面對各部會的衝突，能靠內閣自己把各種政策與部會加以整合，或是仲裁跨部的爭端，讓各方努力朝向既定方向，確保政策一致性。

#### （二）政策協調的簡單分類

政策協調是指一種共同互動的程序，對政策或草案文件，於行政高層批准之前建立共識，因此，比較偏重於官僚內部層次。包括衝突與爭端仲裁，以及政策問題、目標與工具確認，對於協調的類別，區分為兩種：積極／主動（positive），以及消極／被動（negative）協調，可將此兩種類別視為光譜的兩端。消極／被動協調，可說是日常政府互動的常態，而積極／主動協調是少見、例外狀況。

消極／被動協調是一種程序，讓主政單位提供草案給其他有關單位表示意見（Scharpf 1973: 87-89），相關單位檢查草案有無不妥，是否有不良影響，為公務機關的「會文」（內部



諮詢)，是一種由下而上的官僚決策程序。這種方式交易成本較低，但主政單位已經主導問題認定，受既定思維束縛，而其他各單位僅專注在本身業務領域，不見得在乎主政單位的規劃內容。

積極／主動協調則是所有相關單位，都能從起草階段共同參與政策問題與工具的討論，考慮了所有方案的優缺點，也因此，需花費極高的時間、人力、專注力等交易成本，但政策品質相對較高。

## 二、績效管理新思維：績效治理

### （一）績效治理的意涵

筆者們曾在 2014 年發表〈績效治理：趨勢、內涵與挑戰〉一文，提到績效管理、成果導向（managing for results）、結果管理（managing for outcomes）都是近代行政改革與學界所關切的主要議題。績效管理核心，包括設定策略、確認指標，以及依據改革標的採取行動，並參考績效資訊修改方案等（Moynihan 2005; Liguori et al. 2012; Boyne 2010）。

公共績效管理的系統性活動，首先要確認策略與願景；其次是定義指標，收集相關資訊；第三則是使用績效資訊，做出方案決策以及配置預算；最後，進行資源、人力管理、設計服務方案等（Moynihan 2005; Den Hartog, et al. 2004; Bouckaert and Van Dooren 2002）。

以上程序是建立在兩個績效管理層次，第一是治理與策略面的公共期盼，第二則是技術面因果關係（a relationship of causality）。在公共期待與策略層次，根據政治學家海因里希（Heinrich 2003）的論點：「組織績效之改善，源於公共政策的外部活動，以及為公眾、社會團體創造公共價值。」績效治理要先建立這個評

估公共行動最關鍵效果與衝擊（impacts and effects）的大前提（Halligan et al. 2012）。

在技術面的因果關係上，針對策略、願景的落實所設計的指標，不能孤立性存在，每個指標都要與最核心的願景或使命有直接、顯著的關聯性與連動性。其次，各部會的跨政策領域活動，也都該與關鍵績效指標高度相關。第三，藉著限制衡量項目數量，儘可能將資訊過多的問題減到最小，迫使管理者集中注意力於未來最重要的面向。最重要的是，當跨部會協調遇到瓶頸時，就要回到願景、指標去重新審視與檢討。

### （二）績效治理的程序與當前問題

基本上，績效管理程序有幾個關鍵的大步驟，包括績效衡量、文件法規與程序的資訊整合，以及在循環的決策過程，資訊的統整與回饋（feedback）。不僅需要有工具去監測落差、路徑，更要切合策略、價值與公共期待。然而，公部門的績效管理常流於形式，主要的問題有：

1. 績效資料的收集，大多是內部的作業流程。有時候政策、指標以及資源的配置，只是各部會關起門、依循往例、內部行政邏輯去辦事，缺少與公眾、服務對象、主要利害關係人互動，更別說是反映民眾所期待的公共價值與成果。

2. 欠缺跨政府、部會的政策績效管理概念（Callahan, 2007）。學界與實務界大多偏重垂直面的部會內部與府際互動的協調研究，欠缺對於水平協調、共同指標的探討。

現在績效治理的概念，必須考慮到跨公共與社會部門，從投入與程序面的行政處理，轉型到結果（result）與影響衝擊面（impact and outcome）的分析。至於績效指標則需從中扮演水平與垂直的政策整合角色（Hawke

2012)，是當前績效管理所面臨的民主與管理上的挑戰。

### 三、跨部會的政策評估與績效檢討

一般來說，跨部會或內閣政務的政策協調，仰賴內閣府／內閣辦公室／總理（暨內閣）部（註 1），由總統、首相與財政部進行水平、整體觀點的協商，此機制尤其適合是結構不良的問題，例如環境、安全、福利、就業、醫療等政策。

每個國家都有優先施政項目與使命，跨部會的績效管理應讓部會、機關間強化溝通與互動，以落實國家整體目標及成效（Boardman 2014）。國際上已有發展相關機制，讓各部會的施政策略與績效指標進行連結（Van de Walle 2009），例如：

（一）加拿大在 2011 年提出「財政課責評鑑報告」（Financial Accountability Review），針對資源與部會成效進行全觀型檢討。

（二）英國提出夥伴（Joined-Up Government）或全觀型政府概念，運用跨部門的公共服務協議與績效指標，讓多個部門共同承擔政策責任（Ling 2002）。

（三）美國歐巴馬政府設置高階協調者（high-level coordinator），研擬跨機關優先目標、指標的跨方案途徑，以及組織解決共同問題小組（Kamensky 2011）。

（四）澳洲以高階工作小組進行政策協調、政府內的協議、共同預算報告，落實優先性政策等（Hawk 2012）。

各國在進行跨部會協調時，常見的是透過政策目標，檢討各部會辦理情形。更積極者，

可能設立專職的專案經理進行協調、收集較佳實務經驗並且分享與擴散、進行由上而下的任務分派與對話等。或是規劃跨部會共同指標，透過垂直與水平監測，衡量社會成果與鼓勵跨部會共同行動（Aristigueta et al. 2001）。

## 參、國際上跨域／跨部會的績效管理實務

國際上已有許多跨區域、部會的政策協調、溝通與網絡治理的機制和經驗，發展出實務上值得關注的共通特性。以下即分別針對歐盟、英國、瑞典等機制實務經驗進行概述。

必須先說明的是，「歐盟」雖然不是一個主權概念下的國家，而是超國家政治實體，但其運作上執委會與一般國家的中央政府相同，有各業務總署（Directorates-General, DGs）的層級分工，例如氣候變遷行動總署、能源總署、產業與企業總署、環境總署、海事與漁業總署、區域政策總署等，負責各領域的政策建議與規劃（Bauer and Ege 2013: 179; Hustedt and Seyfried 2016）。其制度化一如官僚組織與官僚行為，內外都需要進行政策、政務協調。

### 一、指標引導＋實務經驗擴散：歐盟的開放協調方法

#### （一）歐盟傳統與主要的決策一由上而下途徑

一般決策過程，不外乎是由上而下（top-down），由主政機構發布法令，執行機構、標的團體必須遵守硬性且以法令為基礎的規範，違反者以罰則、或是鉅額罰款處理，藉由管制以達到計畫目標及標準這也是歐盟正規、傳統的執行型態—「共同體方法」（community



method) (註2)。

## (二) 軟性的決策—開放協調法

開放協調法的原則，是設定共同目標、各國分頭執行，由執委會與會員國共同監督，以達到競爭力提升目標 (Schäfer 2004: 12)，這些政策集中於較不具強制性、尊重各參與者特性的領域，例如資訊科技、研究、教育、社會融合、區域發展，也擴及到較為敏感的社會政策核心，以作為落實歐盟「里斯本策略」(Lisbon Strategy) 的主要工具，期能成為全球最有競爭力的經濟體。

## (三) 開放協調方法的內涵：以社會政策為例

### 1. 設定／界定共同目標

歐盟社會政策的核心共同目標，包括：

(1) 透過社會保障制度，建立性別之間的社會融合、平等機會。

(2) 峰會強調的經濟成長、就業、社會融合與永續發展，各國應該促成有效的共同鏈結。

(3) 在政策的設計、執行與監測上，落實善政、資訊透明與利害關係人參與。

### 2. 共同指標 (common indicators)

除文字陳述性的目標外，還設計具體計畫、執行時間表，隨同統計數字被運用為監測工具。在社會政策的共同指標，包括下述各項 (註3)：

(1) 貧窮的風險率、風險密度 (at-risk-of-poverty rate and intensity)。

(2) 所得差距 (income inequalities)。

(3) 健康人口平均壽命差距 (inequality

in health, and healthy life expectancy)。

(4) 18 歲至 24 歲中等學校學齡人口流失率 (early school leavers) (指標目的在於了解教育成效與人力資本的規劃)。

(5) 失業家庭的人口佔總人口比率 (proportion of people living in jobless household)。

(6) 社會福利救濟 (financial sustainability)。

(7) 年金政策 (pensions adequacy) (65-74 歲年金收入 / 50-59 歲所得收入)。

(8) 醫療資源的差距 (inequalities in access to health care, or unmet need for care)。

(9) 改善以 2005 年為基準的經濟成長下的生活條件 (at-risk-of-poverty rate anchored in 2005)。

(10) 老年人口 (55-59 歲與 60-64 歲) 就業率。

(11) 就業貧窮人口 (in-work poverty, or in-work poverty risk)。

(12) 勞動市場參與率 (就業與失業人口佔 15-64 歲工作人口比例)。

(13) 區域就業率 (regional disparities-coefficient of variation of employment rates)。

(14) 更多的醫療資源 (more health)。

此外，在區域政策領域，也是彰顯出績效指標的重要性。歐盟執委會於 2010 年 3 月提出「歐洲 2020」(Europe 2020) 十年政綱，

在執行區域政策、審核區域發展有關基金的補助計畫時，各國需將以下政綱目標作為提案內涵：

(1) 20-64 歲人口的就業率。

(2) 將 3% GDP 投資在研發，特別是在促進私部門的投資條件，並發展出新的方案。

(3) 降低溫室氣體到相對於 1990 年的 20%，或到 30%；增加 20% 再生能源的使用；提高 20% 的能源效率。

(4) 降低輟學者比例到 10% 以下，增加 30-40 歲高等教育的比例，由目前的 31% 增加到至少 40%。

(5) 降低歐洲生活水準在貧窮線以下比例到 25%，讓 2,000 萬人脫離貧窮。

### 3. 各國發展各自的國家策略報告與國家行動計畫 (National Action Plans)

會員國必須依據共同目標，考慮各自特殊狀況，訂定國家策略計畫，特別注意較為關鍵性的策略。同時參考其他國家的建議、可行的實務經驗，建構可比較的指標，以及定期監測與檢討。各國也可分享執行政策的成果，提出值得效法的措施，交換經驗與相互學習。

執委會下的各業務總署，會定期舉辦同儕檢討會議，將各國政府代表、利益團體、工會團體、公民團體等聚集起來，討論總署所彙整的共同報告，並且提醒各國應該採取共同步調，常態性的進行現況交流，讓會員國知道其他國家政策發展的進度。

部分研究指出，歐盟透過軟性協調方法，形成競爭、仿效與彼此學習的效果，是有正面意義的政策協調工具。政治社會學者卡恩-尼瑟 (Sara Kahn-Nisser 2015) 針對歐盟共同勞

動標準進行研究，透過描述與推論統計發現，在採取開放協調方法後，會員國勞動標準產生漸進變化，從 2000 年到 2006 年之後彼此差異減少（愈來愈相近）。其次，歐盟正進行的垂直與水平（主要的）政策協調，逐漸形成某種政策協調俱樂部 (convergence club) (Kahn-Nisser 2015:1524)。

## 二、共同指標+影響面指標：英國公共服務協議

英國在 1998 年新工黨政府時期，曾經在「公共服務協議」(Public Service Agreements, PSAs) 架構下，推動跨部會的共同（或稱共用）指標系統 (shared indicators)，讓中央政府的施政，真確反映計畫優先項目。這套系統在 2000 年經過修正而更具可行性，之後每 3 年進行中央部會全面性的檢討，並且出版報告 (黃榮源，2005)。即使在 2010 年保守黨與自由黨共組大聯合政府 (the Coalition Government) 後不再推動，但實質上仍有跨部會的共同施政指標。

PSAs 透過目標達成與績效評估方法，協助英國內閣監測國政，進行政治與管理上的協調。各部會必須與財政部協商，就優先施政項目、評估指標等達成共識。待確認後，各部會自行訂定服務計畫，每 3 年用交通號誌紅綠燈 (traffic light ratings) 概念去評估績效指標的優劣表現。

PSAs 所設計的指標，除了用於主流垂直協調的部會「個別指標」外，也包括水平跨部會協調的「共同指標」。個別指標」建立起「中央一部會—地方」連結關係，透過監督，確認服務的提供，以與政策目標產生連動性 (Micheli and

Neely 2010)。

「共同指標」，是由各部會共同討論與協商後建立，確認優先施政項目。各部會都要以某種方式，與其他部會互動，連結之間共同事項，2000年英國跨部會共有38個共同指標（註4），有助於彼此的討論與對話，尤其在幼兒教育、就業福祉、司法等，成效較為顯著。其他例如偏鄉、交通不便地區的醫療，就涉及到醫院醫療與偏遠交通運輸；環境政策與企業政策之間，也有相當程度的重疊與對話可能性。

根據英國財政部發布的2000年PSAs資料，各部會除個別的績效指標之外，在共同指標方面，最多的是皇家檢察署（Crown Prosecution Service）與貿易產業部，各有5個，其次是教育與就業部、社會安全部、財政部各4個，最少的是國防部，僅1個共同指標。值得注意的是，全部38個共同指標中，僅5個是產出面（outputs），其餘33個都是影響面（outcome）的指標。

然而，也有些部會僅有個別指標，沒有共同指標，例如文化、媒體與體育部、農漁業與食品部，以及內閣辦公室（the Cabinet Office）。以內閣辦公室於2004年提出PSAs為例，該機關設定了2008年必須達成的目標有4項：第一，協助首相領導政府；第二，達成政策協調與政府運作；第三，強化各部會與公共服務的能力；第四，提升良好治理的標準。針對第3項目標所設定指標與期望值，要求到2008年資深文官職（Senior Civil Service, SCS）女性比例必須達37%；女性高階管理者必須達30%；弱勢種族任資深文官職需達4%；殘障人士任資深文官職需達3.2%（郭昱瑩，2005），上述的皆為產出面指標。

PSAs重視成果面的績效管理，例如142個各部會的個別指標部分，只有10個（約7%）是投入或過程面指標，其他有76個（約53.5%）是產出面指標、56個（約40%）是影響面指標，比較偏向衡量能否達成最終政策目的，或能否落實利害關係人期待與價值。

透過共同指標，PSAs績效系統比較能夠引導跨部會及文官，就關鍵施政項目共同討論，而扮演居間協商角色的財政部，也由此配置資源、進行水平協調。不過，此機制仍有限制，因為政策都反映出部長的偏好、領導風格、工作模式與型態，這些複雜因素、各部會間歧異，及官僚的抗拒等，並不容易消彌。

### 三、指標引導+專案經理：瑞典風電網絡的政策協調

瑞典是環境政策的先驅，利用包括網絡管理在內的各種治理模式推動政策。2014年瑞典在「國際環境績效評比」（EPI）名列第9名，但在2008年之前，面對新公共管理運動所倡議的分權、解除管制、公民參與浪潮，也曾績效不彰（Granberg and Elander 2007）。根據公共管理學者吉斯特（Giest 2015）的分析，主要的轉折是在2008年引入網絡治理、專案經理而強化的水平與垂直協調功能。

#### （一）2008年以前，風力發電成效受阻於地方自主與民眾反彈

在2008年瑞典推動網絡式政策協調之前，地方上對風能與風力發電有極大的誤解，以及對汙染、噪音等環境危害的疑慮、抗拒，這些讓一般民眾、地方政府所擔心的副作用，導致風力發電機組的設立牛步化。

即使大眾清楚氣候變遷下，再生能源對於改善地球暖化的意義，但對當地民眾來說，汙染與噪音是親身體會的，地方風場對於他們卻沒有實際利益，這些都引發民眾強大的反對（Bjerrum and Jensen 2002; Khan 2003; Breukers and Wolsink 2007）。

面對民眾的誤解與反對，具有自主權限的地方政府沒辦法，也沒有意願執行氣候政策。在各方的爭議之下，卻沒人知道宣導風力發電所帶來的效益與願景，這就是政策網絡中因小失大的困境（Marinetto 2003）。

## （二）再生能源與風力發電的目標與指標

瑞典政府設定的氣候變遷政策目標，是再生能源在國內能源消費比例從 32% 提高到 49%。除要擴增水力發電之外，也規劃風力發電達到運用效能。為此，特別在 2003 年制定規範「電力認證制度」（electricity certificates），並且規劃具體步驟，例如綠色認證計畫（green certificates program），確保再生能源在市場中享有的配額，確保成本節約的競爭。

其次，瑞典能源局（Energy Agency）對風力發電的技術提供補助，例如在固定價格之外，每千瓦（MWh）的補助金額為 20-30 歐元。2006 年瑞典國會（註 5）通過第一個離岸風力發電（offshore wind）的專法（bill）。2009 年，瑞典政府發布新指令，組成「風力發電網絡」，希望進展較慢的風力發電機組與發電量能增加 50%，而此需要「環境部」、「企業與能源部」跨部會合作與共同規劃，並諮詢地方政府、關鍵利害關係人等，組成跨部會的府際網絡，其中的成敗因素，是具有公職身分之專案經理人的任命。

## （三）2008 年風力發電網絡的風力發電協調官

在 2008 年，瑞典政府任命 4 個網絡管理者（network managers），稱為「風電協調官」（National Wind Coordinators），作為專案經理，其特色與職掌包括：

1. 負責中央到地方的業者、政府、研究單位的聯繫。
2. 風電協調官視狀況與發展策略，派駐在風場所在地，而與中央政府保持一定距離。
3. 協調官都有風力發電的相關經驗與知識，也熟悉地方決策過程。

總言之，風電協調官是國家提供給規劃者的協助，也是政府的一部分，有些兼任政府職務，或是身兼地方政府官員身分。除對內閣「產業部」報告工作進度與問題，也要定期與「企業與能源部」會面。

此外，能源局也會委託「風力發電網絡」的其他利害關係人執行一些任務，例如哥特堡大學負責風力發電的碩士學位學程、教育訓練、風機資訊與科技研發等，有些地方政府負責企業發展、風力發電機組與計畫的規劃與准駁。

## （四）2008 年前後的績效差異

瑞典風力能源政策成效，在 2008 年前後有顯著的變化，並且成為歐洲先驅。從圖 1 可以看出，2008 年以前，風力發電容量進展並不很明顯，但 2008 年以後，發電容量陡增。

氣候變遷與再生能源政策，因其不確定性、影響面廣，很容易遭遇抗爭。在 2008 年引入網絡治理的協調機制後，中央必須持續建立正面形象、績效監控，但得維持一定距離，讓專案



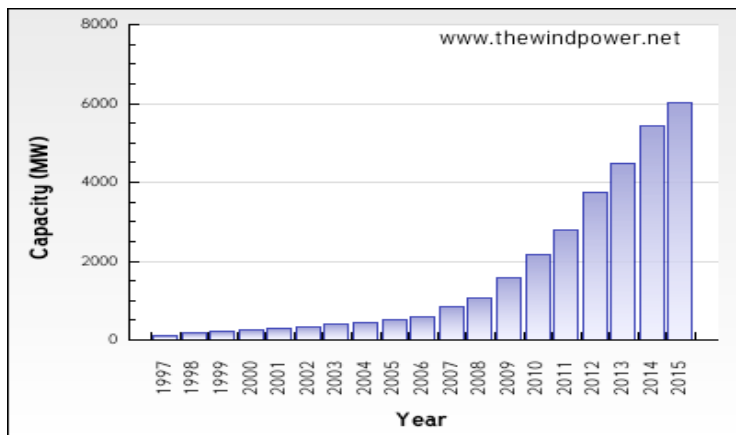


圖 1 瑞典風力發電容量的增長狀況：1998 年－2015 年

資料來源：風力發電市場資訊 The Wind Power: Wind Energy Market Intelligence [http://www.thewindpower.net/country\\_en\\_17\\_sweden.php](http://www.thewindpower.net/country_en_17_sweden.php)，最後檢索日期：105 年 8 月 3 日

管理者能夠在中央與地方間維持等距立場協調。另一方面，專案管理者能著眼政策目標而提供策略式領導，促成參與者間的溝通、資訊分享、協商，監控及衡量成效，克服策略願景與地方執行上的失焦與缺失（Parker 2007; Capano et al. 2015; Giest 2015）。

## 肆、國際上跨部會協調的績效管理意涵

本文在第參部分所介紹的國際經驗，雖限於篇幅而不夠完整、不夠系統化，但仍能彰顯當前公共管理所最關切的兩大議題：跨部會協調以及績效管理，而這也可能是我國當前政府運作所亟需面對的課題。以下，本文將從幾個面向剖析國際經驗與機制的特性與意義，作為我國規劃跨部會協調相關機制時之參考。

### 一、由上而下調控政策目標與績效指標

從實務來看，跨部會協調本質上是以內閣暨其幕僚為中心、在各部之上、內閣之下的整體機制，可能有各種審核程序、委員會、小組、

組織等任務編組，進行研究、諮商，最後提出建議。透過整合或是仲裁，讓各種政策朝向既定方向。

### （一）跨部會協調，應該是由上而下的積極／主動協調

積極／主動協調較能朝向共同的方向、願景，促成各部會貢獻知識、專業、分工，從而進行策略性的資源配置。個別組織、部會業務成效，要從更上位的層面進行通盤檢討，而此迥異於官僚內部諮商、會文程序的消極／被動協調（Scharpf 1973: 87-89）。

由上而下，進行面對面的策略與績效對話，優點是當遇到瓶頸時，比較方便回到原位去重新審視，找出真正有效的處理方式，而不會遷就主政單位既定立場與官僚習性。

由此，我們想到一個策略聚焦的可能性。當前政府正打算推動「新南向政策」，也籌組任務編組「新南向辦公室」，以尋求更多元的外部支持力量。姑且不論此政策當前的阻礙與中國方面的因素，單就政府跨部會協力而言，文官教育

訓練的語言學習，應該同樣從策略聚焦的角度，預估未來 10 年，可能面對的東南亞問題，以及文官需要學習到的語言（註 6）。有了策略高度與對未來的評估，跨部會協調就會較有共識。

## （二）積極／主動協調大多是依循具體、客觀的評估指標進行成效測量

在開放協調方法、英國 PSAs、瑞典的風力發電等，可發現跨部會、區域的溝通或垂直協調，都界定產出與成果面的「正確」關鍵績效指標，可客觀且有依據地瞭解組織的表現，衡量政策或組織實際表現，是否與預期結果一致。

## （三）定義具有挑戰性、前瞻性且能鼓勵人心的關鍵績效指標

所謂關鍵，是說能夠落實績效治理，在公民參與、跨機關協力、國家整體策略及部會之間做好政策整合。績效治理要能反映利害關係人的期待，也要參考全球性的宣言與目標，而與國際趨勢接軌，如防災、氣候變遷、全球暖化與溫室效應等，同時顧及到優先施政項目與國家關鍵績效指標。

## （四）改變思維，考慮成果與影響，而不只是輸入

目前的績效管理，究其實質大多是行政機關內部業務資料的彙整、預算執行率的陳述、圖資數量、講習教育訓練場次、資訊設備軟體更新等行政活動，這些衡量仍僅是投入、過程面的測量，不僅沒能合理反映公共期待、缺少與其他部門的聯結，也不易引導各機關參考績效報告進行制度變革。

績效指標應該形成急迫感，反映出對成果與影響的重視。英國的 PSAs 指標，絕大多數

是產出、影響面指標，衡量能否達成最終政策目的，或能否落實利害關係人期待與價值。由此，柯善用有限的資源，將不必要的經常支出，化為能滿足民眾眼前需求的治理能力。

## 二、釐清與確認指標之間的連動性

績效管理的指標應該聚焦於最重要的策略上，針對代表策略的「少數」幾個關鍵、正確指標的加以衡量，以及訂出具體、有意義、有挑戰性的期望值（targets），避免將組織或政策的全部行政活動錯認為指標，模糊策略焦點。

### （一）行政機關評估指標往往過多，應根據 80/20 法則大幅減少（註 7）

行政機關經常出現的問題是，只重努力、投入，卻不重視結果。過多的業務活動，源於行之已久的內部流程，即各由為數眾多的承辦人，被交待陳報計畫、執行情形，由下而上填寫，然後層層交付綜合規劃單位彙整。從基層提報的行政活動，自然充斥著近百個不重要的指標，而且與當前策略需要嚴重脫節。

績效評估的重點，或許應該著重在：各部會目前所作的，有沒有達到我們需要的結果？成效如何？如果要達到目標，最優先進行的 3 到 5 件事情是哪些？（如果說出 7-8 個，代表沒有策略焦點）完成後，與目標之達成有沒有高度的連動性？能否發揮各方統合性力量。這些工作應該是透過直接的對話與溝通來進行，而不是書面的意見陳報。

### （二）確認與建立評估指標的連動性，捨棄孤立的指標

組織資源都是有限的，想要面面俱到，就什麼也做不好。部會或機關想要提高服務效率，



可從 80/20 法則中，聚焦於最核心、關連性的指標，更要注意各層級指標之間能否彼此強化，建立連動性與因果鏈結。

### 1. 現有指標大多呈現孤立狀態

如前述，行政機關往往苦於指標過多或太繁瑣，而且左手不知道右手在做什麼，彼此並無關聯，更別說是朝向國家／政府的上位施政理念。跨部會協調任務應該透過願景、指標而重新聚焦，以回到最初的核心與初衷。

### 2. 跨部會積極協調，應該從上而下進行面對面、多回合的對話與討論

根據 80/20 法則，要確定真正影響跨部會政策業務的因素，以及影響程度最高的前幾名為何？前 3-5 大因素是否累計達到 0.8 嗎？這可透過統計數據、或詢問各部會代表意見去確認。

若已確認前 3 到 5 個最為重要影響因素，累計也達 0.8 左右的解釋力，那麼，我們應該再繼續針對幾個關鍵因素，繼續前面的一連串的提問，例如詢問我們可以做哪些真正有效果的流程？哪些管理措施上改變？以考慮改變組織結構。

#### （三）以災害防救為例的跨部會面對面協調

災害防救絕對是跨部會的重大政策，對我國而言，應該可參考全球性的「仙台減災綱領」（註 8）宣言與目標，規劃 6 項評估指標，包括：

1. 降低因災害的死亡率。
2. 減少因災害影響的人數。
3. 減少災害直接經濟損失。
4. 減少災害對關鍵基礎設施的破壞，以及造成基本服務的中斷。

5. 改善民眾對多重危害的早期預警系統。

6. 提升災害風險資訊評估對民眾之可及性及管道。

前述的每個指標，明確的讓各部會知道要做哪些聚焦的防災業務，而且可以衡量並追蹤跨部會防災業務的進展。跨部會的對話，應該在行政院層次辦理多次的協調，當面徵詢各代表的意見，討論欲達到上述指標，哪些才是最關鍵影響因素？影響程度有多高？各部會應該各自做哪些關鍵性的業務，才有助於共同改善／提升績效？而又能做到哪個階段？

這些問題一定要歷經多次的當面溝通、質疑、確認，以擬定優先順序，絕不能靠書面的彙整（這僅能反映出個別部會的利益爭取與常規）。其次，這種討論，應該在行政院層級進行，而不是由內政部或消防署召開的跨部會協調，後者是主政機關，會有自己的既定立場與工作模式。若循常例協調，僅有主政單位高度重視防災議題，其他部會的優先度、急迫感必然無法提升。

### 三、政策協調的專門組織或人員

跨部會的政策協調業務，往往是新興，或是落在三不管地帶，若由部會業務承辦人去兼辦各方協商，不但層級、視野不足，而且沒辦法專注在網絡建構與聯繫。每個政策領域，都有相當的專業度、知識、經驗等，但經常是不均衡的分布在各部會、機關、企業、在地網絡，換句話說，若有適當的溝通與互動規劃以交換資訊，就有可能做好政策協調。

政策網絡可自然形成，但需要專案管理人的領導，填補其中的知識缺口，確保政府、非政府之間平衡（Ostrom 1990; Folker, et

al. 2005)，將各方行動、政策與投資等，連結到整體策略願景之上（Teisman and Klijn 2002）。

本文提及的歐盟開放協調方法與瑞典風能發展案例中，顯現出專案管理者能夠掌握整體的策略圖像與追蹤績效。歐盟透過軟性協調方法，由各業務總署扮演專案管理人的角色，定期舉辦檢討會議，讓各國官員、知識菁英形成競爭、仿效與彼此學習的網絡，不用強制、立法約束，是有正面效果的跨國政策協調工具（Wilthagen and Tros 2004）。

瑞典的風電網絡協調官，是另一種特殊的案例。風電協調官雖然層次不高，但與中央、地方政府雙方維持等距，承擔著水平跨部會溝通、垂直府際關係管理，以及公私協力關係（與風力發電業者、公民協會、非政府組織）的聯繫，評估風能計畫的發展。跨部會政策網絡並非不能達成協調與共識，但通常苦於知識與資訊的分享與溝通不足，這就需要專案管理者作為溝通橋梁，克服「願景」與「地方執行遭遇抗拒」間策略失焦與績效缺口（Capano et. al. 2015）。

## 伍、結語

面對當前更為複雜的跨政策領域業務，本文主要在探討此機制下的績效管理實務，而協調能力也成為政府決策的重要資產。組織都有疆界或是專業，各機關都是依據韋伯組織理論，進行專業分工與依法行政。既然各機關互不隸屬，又有各自的工作文化，被既有觀念束縛，堅持勢力範圍的本位立場並非不能理解。

然而，當前許多公共議題，尤其是氣候變遷、全球暖化、防災、就業與社會安全等，都不

是韋伯式行政型態可以獨力處理，非得進行跨部會的協調。一般來說，行政機關的水平、跨部會互動往往是被動、消極的，常見的是由主政單位提供草案（所以常已有既定立場與好惡）給其他部會表示意見，並審視草案有無不妥或不良影響之處，這種內部諮詢，是一種由下而上的官僚決策程序。

本文所倡議的，是透過願景、指標，進行由上而下、當面溝通與對話的積極協調，建立行政院層次的優先策略。跨部會協調常是位階決定論，唯有提高位階並直屬政務首長，方能強化政治領導。政府應該設定機制提醒各部會採取共同步調，持續闡述共同政策目標的意義，收集資料報導其他國家政策發展的進展，面對當前共同的新問題、挑戰，提出解決方法的建議。

本文也提出跨部會、區域協調機制的運作構想，包括網絡、夥伴關係、共同指標等，這些都反映在歐盟開放協調方法（採指標引導與實務經驗分享）、英國公共服務協議下的跨部會共同指標、瑞典風能發電網絡（指標引導＋專案經理）等經驗，都是積極、主動的跨部會／區域協調。當然，這種跨部會協調的趨勢，必然會強化內閣的權限，對部會形成較多的控制與監督。

從國際經驗來看，我國跨部會的績效管理機制，可以注意的事項有：

一、以當面溝通方式，由上而下調控政策目標與績效指標，而非仰賴由下而上的書面意見彙整，避免被既有觀念所束縛。

二、透過有意義、挑戰性的客觀評估指標進行引導，瞭解組織內外關係的經營、國家施政策略，以及公民參與程度與品質。

三、跨部會協調的績效報告，不能只有「產



出面」的工作與數據，應加強政策影響面的淺白說明。

四、應根據 80/20 法則，大幅減少行政活動型的業務說明。

五、確認與建立評估指標的連動性，產生綜效。

六、跨部會協調應當面研商哪些是影響政策最關鍵的影響因素？影響程度有多高？各部會應該各自做哪些業務以有助於改善／提升指標的績效？改變的程度如何？

七、設置專司政策協調的組織或人員，合理擴增或商調人員到政務委員辦公任幕僚；從各部會調集人力參與重大跨部會政策的專責業務，

或由幾個主（重）要業務部會選派正副司處長級人力，每週利用至少 2-3 個半天到行政院本部，幫辦有待協商業務。

以上各種想法與原則，對我國當前行政院跨部會協調意義，在於「大政委」機制應該落實指標導引，善用專案經理擔任任務編組協調人。此外，更要在內閣建置獨立的系統性資訊收集與監測工具，降低對部會提供績效資訊的依賴。

最後，則是堅持下去的意志。儘管各部會本意都是為人民所服務，但有時也會有習於常規、抗拒，以爭取最大利益的情況，這些都是自然、非敵意的。但最主要的是著眼未來，即使面對困境仍要繼續向前，落實民意，為人民謀取福祉，才是身為公僕的重要職責所在。

#### 附註：

- 註 1： 例如愛爾蘭、澳洲、紐西蘭等國家，除各部會組織的設計之外，另為總理或是首相成立相當規模的幕僚，為「總理部」或是「總理暨內閣部」。
- 註 2： 從 1960 年代開始的共同體方法，是以締結條約（Treaty）方式，經過會員國國會批准，將特定議題的國家主權，讓渡給歐盟（Wallace, 2000:29-30）。
- 註 3： 詳見 2006 年歐洲社會政策的指標報告書 [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2006/indicators\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/indicators_en.pdf)。
- 註 4： 當時全部 PSAs 共 180 個，因此共同指標佔所有指標數達 21%。
- 註 5 瑞典為君主立憲內閣制，所謂國會就是指多數黨／黨魁所組成的內閣與政府。
- 註 6： 我們同時檢視行政院公務人力發展中心針對文官所開設有關於終身學習的語言課程，在所有語言類的課程，總計有英語班至少 8 種（33 期）、日語班 2 類（3 期）、法語、西班牙語、韓語、俄語各 1 類（各 1 期）。其中，沒有東南亞的語文當然，作為國際語言的英語，可以適用在菲律賓、新加坡，以及通行東南亞官式場合，但若另加開東南亞語文的課程、將更具有策略性價值與意義。詳閱行政院公務人力發展中心網站，[https://www.hrd.gov.tw/content/training/training01\\_01.aspx?CatType=21](https://www.hrd.gov.tw/content/training/training01_01.aspx?CatType=21)，最後檢索日期民國 105 年 8 月 5 日。
- 註 7： 80/20 法則係指在眾多現象中，80% 的結果取決於 20% 的關鍵原因，只有很少數的人事物具有真正影響性。這個概念可幫助我們辨認應該關注的少數活動，因為它們將帶來重要、大多數的成果。
- 註 8： 根據行政法人國家災害防救科技中心網站說明，2015 年 3 月 14 日到 18 日在日本宮城縣仙台市舉行第三屆世界減災會議，通過 2015 年至 2030 年減災綱領。這份綱領具有前瞻性和行動導向，方便各國完成整體檢視與評估。詳閱 [http://ncdr.nat.gov.tw/Public\\_matters\\_Content.aspx?WebSiteID=5853983c-7a45-4c1c-9093-f62cb7458282&ID=1&SubID=10&ItemID=157&typeid=39&NewsID=5818&SDate=&EDate=&Keyword=](http://ncdr.nat.gov.tw/Public_matters_Content.aspx?WebSiteID=5853983c-7a45-4c1c-9093-f62cb7458282&ID=1&SubID=10&ItemID=157&typeid=39&NewsID=5818&SDate=&EDate=&Keyword=)，檢索日期為民國 105 年 8 月 3 日。

## 參考文獻

1. 朱景鵬、朱鎮明。2014。績效治理：趨勢、內涵與挑戰。*公共治理季刊* 7 期，29-41。
2. 朱鎮明。2011。政策協調機制以及評估制度。*研考雙月刊*第 35 卷第 3 期：23-39。
3. 朱鎮明。2016。各國推動政署化變革的現狀與影響探討。*T&D 飛訊* 221：1-28。
4. 孫本初。2002。政府績效管理的新思維。*考銓季刊* 29（1 月）：38-46。
5. Donald Rumsfeld 著。2015。*倫斯斐法則：統帥的智慧，美國傳奇前國防部長的 14 堂領導課*（莊靖譯）。臺北：寶鼎。
6. 郭昱瑩。2005。施政績效評估制度之探討，*績效評估之方法與工具學術研討會*。嘉義：國立中正大學政治學系。
7. 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* 258：13-25。
8. Six P. 2005. “Joined-up government in the west beyond Britain: a provisional assessment.” *Joined-Up Government*. Edited by V. Bogdonor, 43-106. Oxford: Oxford University Press.
9. Aristigueta, M. P., L. J. Cooksy and C. W. Nelson. 2001. “The role of social indicators in developing a managing for results system.” *Public Performance & Management Review*, 24, no. 3: 254-26.
10. Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings Institute Press.
11. Bauer, M. W. and J. Ege. 2013. “Commission civil servants and politics: de-political bureaucrats in an increasingly political organization.” *Civil Servants and Politics: A Delicate Balance*, Edited by C. Neuhold, S. Vanhoonacker and L. Verhey, 173-204. Houndmills: Palgrave Macmillan.
12. Boardman, C. 2014. “Assessing governance: the importance of evaluating policy outcomes in national mission areas.” *Governance* 27, no. 3: 519-526.
13. Bogdanor, V. 2005. “Introduction” *Joined-Up Government*. Edited by Bogdonor, 1-18. Oxford: Oxford University Press.
14. Bouckaert G. B., Peters G. and Verhoest K. 2010. *The Coordination of Public Sector Organisations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
15. Bouckaert, G. and W. Van Dooren. 2002. “Performance measurement: getting results.” *Public Performance and Management Review* 25, no. 3: 329-335.
16. Boyne, G. A. 2010. “Performance management: does it work?” *Public Management and Performance: Research Directions*. Edited by R. Walker, G. A. Boyne and G. A. Brewer, 206-207. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
17. Breukers, S. and M. Wolsink. 2007. “Wind power implementation in changing institutional landscape: a international comparison.” *Energy Policy* 35, 2737-2750.
18. Callahan, K. 2007. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability, and Participation*. Taylor and Francis, Boca Raton, FL.
19. Capano, G., M. Howlett and M. Ramesh. 2015. “Bringing governments back in: governance and governing in comparative policy analysis.” *Journal of Comparative Policy Analysis* 17, no. 4: 311-321.
20. De la Porte, C. and P. Pochet. 2002. *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*. Brussels: PIE Peter Lang.
21. Den Hartog, D. N., P. Boselie and J. Paauwe. 2004. “Performance management: a model and research agenda.” *Applied Psychology: An International Review* 53, no. 4: 556-569.
22. Favoreu, C., D. Carassus, D. Gardey, and C. Maurel. 2015. “Performance management in the local public sector in France: an administrative rather than a political model.” *International Review of Administrative Sciences* 8, no. 4: 672-693.
23. Giest, S. 2015. “Comparative analysis of Sweden’s wind energy policy: the evolution of ‘Coordinated’ networks.” *Journal of Comparative Policy Analysis* 17, no. 4: 393-407.

24. Granberg, M. and L. Elander. 2007. "Local governance and climate change: reflection on the Swedish experience: local empowerment." *The International Journal of Justice and Sustainability* 12, no. 5: 537-548.
25. Halligan, J. 2007. "Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand." *Public Policy and Administration* 22, no. 2: 217-238.
26. Halligan, J., Claudia S. Sarrico and M. L. Rhodes. 2012. "On the Road to Performance Governance in the Public Domain?" *International Journal of Productivity and Performance Management* 61, no. 3: 224-234.
27. Hawke, L. 2012. "Australian public sector performance management: success or stagnation?" *International Journal of Productivity and Performance Management* 61, no. 3: 310-328.
28. Heinrich, C. J. 2003. "Measuring public sector performance and effectiveness." *Handbook of Public Administration*. Edited by B. G. Peters and J. Pierre, 25-37 London: Sage.
29. Hodson, D. and Maher, I. 2001. "The open method as a new mode of governance: the case of soft economic policy." *Journal of Common Market Studies* 39, no. 4: 719-746.
30. Hustedt, T. and M. Seyfried. 2016. "Co-ordination across Internal organizational: how the EU commission co-ordinates climate policies." *Journal of European Public Policy* 23, no. 6: 888-905.
31. Kahn-Nisser, Sara. 2015. "The hard impact of soft co-ordination: emulation, learning, and the convergence of collective labour standards in the EU" . *Journal of European Public Policy* 22, no. 10: 1512-1530.
32. Kamensky, J. M. 2011. "The Obama performance approach: a midterm snapshot." *Public Performance and Management Review* 35, no. 1: 337-358.
33. Khan, J. 2003. "Wind power planning in three Swedish municipalities." *Journal of Environmental Planning and Management* 46, no. 4: 563-581.
34. Læg Reid, P., T. Randma-Liiv, L. H. Rykkja, and K. Sarapuu. 2015. "Emerging coordination practices of European central governments." *International Review of Administrative Sciences* 81, no. 2: 346-351.
35. Liguori, M., M. Sicilia and I. Steccolini. 2012. "Some like it non-financial: politicians' and managers' view on the importance of performance information." *Public Management Review* 14, no. 7: 903-922.
36. Ling, T. 2002. "Delivering joined-up government in UK: dimensions, issues and problems." *Public Administration* 80, no. 4: 615-642.
37. Mandelson, P. and R. Liddle. 1996. *The Blair Revolution: Can New Labour Deliver?* London: Faber and Faber.
38. Marinetto, M. 2003. "Governing beyond the centre: a critique of the Anglo- governance school." *Political Studies* 51, no. 3: 592-608.
39. Micheli, P. and Neely, A. 2010. "Performance measurement in the public sector in England: searching for the golden thread." *Public Administration Review* 70, no. 4: 591-600.
40. Mosher, J. S. and Trubek, D. M. 2003. "Alternative approaches to governance in the EU: EU social policy and the European employment strategy." *Journal of Common Market Studies* 41, no. 1: 63-79.
41. Moynihan, D. P. 2005. "Goal-based learning and the future of performance management." *Public Management Review* 9, no. 2: 203-216.
42. Oliver, J. and A. Nakamura. 2015. "Shared performance targets for the horizontal coordination of public organizations: control theory and departmentalism in the United Kingdom' s public service agreement system." *International Review of Administrative Sciences* 81, no. 2: 392-411

43. Parker, R. 2007. "Networked governance or just networks? local governance of the knowledge economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden) ." *Political Studies* 55, no. 1: 113-132.
44. Schäfer, A. 2004. "Beyond the community method: why the open method of coordination was introduced to EU policy-making." (Electric Version) , <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-013a.htm>.
45. Scharpf, F. W. 1994. "Games real actors could play: positive and negative coordination in embedded negotiations." *Journal of Theoretical Politics* 6, no. 1: 27-53.
46. Scott, J. and D. Trubek. 2002. "Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union." *European Law Journal* 8, no. 1: 1-18.
47. Van de Walle, S. 2009. "International Comparisons of Public Sector Performance." *Public Management Review* 8, no. 2: 39-56.
48. Van Dooren, W., Bouckaert and J. Halligan. 2010. *Performance Management in the Public Sector*. Routledge: Abingdon.
49. Wallace, Helen. 2000. "The institutional setting." *Policy-Making in the European Union*. Edited by H. Wallace and W. Wallace, 3-39. Oxford: Oxford University Press.

