

政府績效管理之變革

沈建中 國家發展委員會管制考核處副處長
吳美雲 國家發展委員會管制考核處科長
施乃元 國家發展委員會管制考核處科長

摘要

政府績效管理就是要將政府的政策落實，並符合民眾的期許使人民有感。OECD 即指出政府績效管理的重點，主要包括：「過程」、「效率」、「效能」、「服務傳遞」、「財務績效」等標的。李長貴認為績效管理的意義就是：「一種如何執行策略，達成組織的目標管理，透過評估組織績效、部門績效、個人績效，評估其績效結果，依其結果給予必要的激勵、教育和訓練及其他管理上的處置。」施能傑認為，績效管理的基本概念是，在組織層面應勵行策略管理，在員工人力資源管理誘因上應採取績效俸給制度，兩者互相配合、組織與個人目標均能彰顯。我國政府績效管理，在個案計畫績效管理部分，每年度將就各部會執行之計畫中擇選重大計畫列管，期發揮協調、預警功能，協助計畫推動，計畫評核之目的亦是希望藉由檢視計畫執行，展現成果效益。在機關施政績效管理部分，將要求各機關持續精進績效指標訂定作業的嚴謹度及精緻度，並提出機關施政績效具代表性的關鍵績效指標。

關鍵詞：政府績效管理、個案計畫、機關施政績效、指標

壹、前言

管理學大師 Peter F. Drucker 認為，績效就是企業的目的及存在的理由（吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，2001：144），哈第將績效管理定義為，使用績效資訊影響計畫、政策或組織行動以追求公共服務的最大利益（Harty，2002：258-352）。孫本初認為，政府部門實施績效管

理應落實課責觀念，以績效為基礎，以授權取代法規管制，以成果評量取代過程監督的努力（孫本初，2000：27-35）。也就是組織為了促使各單位及成員發揮工作績效，以達成組織目標，所採取的各種管理過程或途徑（孫本初，2005：555；吳復新，2010：229）。美國國家績效評鑑的績效衡量研究小組定義政府績效管理為：「利用績效資訊協助設定同意的績效目

標，進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」（轉引自丘昌泰，2000：317-318）。

所以，政府績效管理在民主政治的運作中，即需重視回應性、責任性及課責性。

貳、政府績效管理

政府之所以成立，即在提供高績效的為民服務行政效能。根據「經濟合作與發展組織」（Organization of Economic Cooperation and Development）所出版《追求成果：績效管理的實務》（Search of Results: The Practice of Performance Management）（1997）一書，針對該組織十個會員國，包括澳洲、加拿大、丹麥、芬蘭、法國、荷蘭、紐西蘭、瑞典、英國及美國等，就績效管理的實務面進行歸納比較，發現各國政府績效管理的重點，主要包括：「過程」、「效率」、「效能」、「服務傳遞」、「財務績效」等標的（謝麗秋，2000：53）。

一、績效的定義

績效本身係指設一種組織產出的狀態或情形。然而，此種狀態與情形並不是完全客觀，必需要經過「詮釋」與「定義」的過程，才能產生管理上的意義。也就是說，對於同一組織的產出，不同的主體（詮釋者），隨其觀察角度及著重的重點不同，會對績效產生不同的評

價，詮釋組織績效的各種相關概念分析（王崇斌、范祥偉，2000：159）。依據吳定教授的分析，主要有「效率」（efficiency）、「效能」（effectiveness）、「生產力」（Productivity）等三種，Fenwick（1995: 104-143）指出：績效衡量可包括三種類型：「經濟」、「效率」和「效果」，Flynn（1997: 173）則再加上「公平」（equity）一種成為四E（王崇彬、范祥偉，2000：160）。

二、績效管理的定義

李長貴認為績效管理的意義就是：「一種如何執行策略，達成組織的目標管理，透過評估組織績效、部門績效、個人績效，評估其績效結果，依其結果給予必要的激勵、教育和訓練及其他管理上的處置。」（李長貴，1997；原文引自丁建文，2006：19）施能傑認為，績效管理的基本概念是，在組織層面應勵行策略管理，在員工人力資源管理誘因上應採取績效俸給制度，兩者互相配合、組織與個人目標均能彰顯。（施能傑，2000：107）謝麗秋認為績效管理係指：「組織有意圖的、積極的運用管理工具、以管理的手段提升及改進績效表現的相關活動及過程而言。」（謝麗秋，2000：54）美國「國家績效評鑑中的績效衡量研究小組」（Performance Measurement Study Team）對所謂績效管理的定義為：「利用績效資訊協助設定同意的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定的計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」（丘昌泰，2000：317）。學者丘昌泰則將績效管理定義為：「對

於公共服務或計畫目標進行設定及實現，並對實現結果進行系統性的評鑑過程」，包括「績效評估」、「績效衡量」及「績效追蹤」等功能性活動（丘昌泰，2000：318）。

三、政府績效管理的定義

組織績效係指，一個組織的實際成就水準（丁建文，2006：26）。政府績效，在西方被稱「公共生產力」、「公共組織績效」、「政府作為」等，是指政府進行公共事務管理、提供公共服務的績效表現（田潤宇，2015）。「政府績效管理」可定義為：對公共服務或計畫目標進行設定及實現，並對實現結果進行系統性的評鑑過程，包括對績效的評估（evaluation）、衡量（measurement）、追蹤（monitoring）等功能性的活動（丘昌泰，2000；原文引自姚蕙君，2001：24），從管理的角度而言，一個組織績效的表現，也就代表該組織的管理報酬率（return on management, ROM）（Simmons & Davila, 2000; 原文引自姚蕙君，2001：24），政府績效管理，就是針對民意需求和期望所定政策的執行及其資源成本進行管理（Clark, 1997; 原文引自姚蕙君，2001：27）。

參、先進國家的政府績效管理

和其他國家相較而言，英國和美國對於績效管理的努力是特別積極的，而美國對於績效管理更是積極。相較於英國所強調的責任、控制以及節約，美國所強調的是內部的管理與目

標的改善（Talbot, 1999: 17; 原文引自謝麗秋，2000：1）。

一、美國政府的績效管理

美國是最早開始政府績效評估實踐的國家。早在 19 世紀初，紐約市政研究院首次把以效率 核心的績效評估技術應用到紐約市政府，為公共部門績效評估的先例（陳岩、王濱，2010）。

20 世紀 40 年代，美國政府開始進行以「效率」 核心目標的行政改革，如美國聯邦政府自 1949 年胡佛委員會首先提出「績效預算制度」（張四明，2013：8）。隨後於 1965 年提出計劃 - 專案 - 預算制度，1973 年提出目標管理制度，1977 年推行零基預算制度，其目的都在於控制財政支出、降低行政成本、提高聯邦政府的效率和效益。這一時期的政府績效評估被稱「績效預算」（陳岩、王濱，2010）。進入 20 世紀 90 年代，美國政府的績效評估進入了一個快速發展的時期。1993 年，柯林頓政府進行政府績效評估，並於同年 7 月頒布「政府績效與成果法」，要求聯邦各機構在制定長期規劃的基礎上，每年提出績效評估報告，並將績效報告與預算結合，將產出結果、服務質量以及顧客滿意度作為新的關注焦點（陳岩、王濱，2010）。「政府績效與成果法」係強調政府施政「以成果為導向的管理」（Result-based Management, RBM），歐巴馬總統於 2011 年簽署「政府績效與成果現代法」，再強化績效管理制度。

二、英國政府的績效管理

20 世紀 70 年代末，英國興起「政府再造」運動，使英國成為時間最長、運用最廣、技術上最成熟的政府績效「評估國」（陳岩、王濱，2010）。1979 年柴契爾夫人政府，任命著名的私營企業總裁雷納爵士為績效顧問，並成立以雷納為首的績效小組，對中央政府各部門的運作情況進行全面的調查分析和評審，並提出提高績效的具體方案和措施，這就是著名的「雷納評審」。此後又推出「部長管理資訊系統」，將目標管理和績效評估結合（陳岩、王濱，2010）。1982 年柴契爾政府所推動之「財務管理方案」（Financial Management Initiatives, FMI）及 1988 年「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 1991 年的《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（張四明，2013：8）。

三、澳洲政府的績效管理

澳洲於 1980 年代便實施「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（張四明，2013：9）。澳洲政府績效管理制度的沿革，大致可分為三個時期（Mackay, 2011; 原文引自古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，2012：5）：第一個時期為 1987 年至 1996 年，這時期由工黨執政，對於績效管理係採「評估策略」（Evaluation Strategy），每一個部門都必須擬具年度部門績效評估計畫，並提交財務部，進行嚴格的績效評估作業，但相對的整個作業程序繁複且費力，也引起一些質疑。第二個時期為 1996 年至 2007 年，由保守黨組成聯合政府執政，對於績效管理偏好分權方式，僅訂定原則性的指標架構，由各機關自主管理。至 2007 年，工黨重新贏得政權後，開始第三個時期，強調績效管理及評估作業的重要性，並避免之前作業過於繁複、成本投入過多的前提下，針對政府績效管理機制由數個不同的單位負責推動。首先，是生產力委員會，其透過年度出版績效報告的方式，說明聯邦及州政府在幾個主要服務領域上的表現，透過一致性的指標架構，產生比較性的績效資訊。此外，該委員會亦進行其他績效報告的撰擬。其次是財務部，其主要結合預算程序，於每年度之預算書說明其政策方案、績效指標及目標值，並於年度報告檢視達成情形。此外，澳洲「國家審計署」（Australian National Auditing Office）亦會挑選個案進行績效稽核。最後，澳洲公共服務委員會則是從領導及管理的角度，規劃績效管理的相關措施包括：建立高績效的組織

文化、提升高階主管的領導能力及改善績效不彰的現象等（古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，2012：5）。並採成果為核心，也就是指政府相關作為所造成的結果、後果或影響（古步鋼、曾慶昌、簡徐芬，2012：16）。

四、紐西蘭政府的績效管理

除英國外，紐西蘭亦是採用「績效導向預算」(performance-based budgeting) 制度最為積極且透徹的國家（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（張四明，2013：8）。20 世紀 80 年代，紐西蘭建立政府績效評估制度。其績效考核的特點是通過「績效協定」建立一種受託責任機制，即決策和執行相分離的體制（陳岩、王濱，2010）。根據 1988 年《國家部門法》第 35 條規定，中央政府各部門均設立一名「首席執行官」，與部長簽署協定，詳細說明他們的工作目標、產出和成本（所需預算），具體執行內閣和該部門責任部長的決策，並根據簽訂的「績效協定」提供「產出」，即公共服務（陳岩、王濱，2010）。政府部門的首席執行官通過績效協定和事後績效考評的方式，向部長負責。1989 年的《公共財政法案》及其修正案、1991 年的《僱傭合同法》和 1994 年的《財政責任法》，進一步強化中央政府各部、執行機構的財政責任、考核關係及績效評估，並對「產出」和「結果」進行清晰的界定。部長為了特定的公共服務目標，可以通過競標的形式選定執行機構；然後與該執行機構的首席執行官簽訂「績效協定」（年度績效評估的

依據），確定「靈活績效框架」，以特定的價格、數量和質量來購買某一執行機構的產出（陳岩、王濱，2010）。

五、日本政府的績效管理

日本政府績效管理由日本內務省（Ministry of Internal Affairs and Communications, MIC）所屬之行政管理局（Administrative Management Bureau, AMB）負責，推動之主要工作可歸納為下列七項：（一）提倡行政改革；（二）管理組織與員額上限；（三）評估獨立行政法人；（四）提倡電子化政府；（五）推動資訊揭露；（六）保護個人資訊；（七）提升行政作為之透明度等。另行政評估局（Administrative Evaluation Bureau）則以確保以民眾為導向（citizen-oriented）的行政效率與效能，進行四項工作：（一）透過政策 PDCA（Plan, Do, Check and Action）之過程中來落實政策評估；（二）對於獨立行政法人之評估；（三）藉由包含區域行政評估局（Regional Administrative Evaluation Bureaus）與地區行政評估室（District Administrative Evaluation Offices）進行行政評估與檢查；（四）提供行政諮詢管道讓民眾反應意見（郭昱瑩，2009：35-39）。

日本的政府績效評估被稱 政策評價（陳岩、王濱，2010）。進入 20 世紀 90 年代，日本的地方自治體率先引入政策評價制度。從 1995 年開始，日本三重縣實施了作為行政改革核心內容的事務事業評價，其他郡、道、府、縣借鑒它

的做法，結合自己的特點相繼推行以政策評價核心內容的行政改革。

1997年12月，當時的橋本首相在中央引入「再評價制度」，並要求與公共事業有關的六省廳對全部的公共事業進行評價（陳岩、王濱，2010）。2001年1月，日本政府政策評價各府省聯絡會議通過「關於政策評價的標準指標」，對政策評價的物件範疇、實施主體、評價視角和評價方式作出規定，同年12月又發布「政府評價基本方針」，日本政府的政策評價制度自此拉開序幕。2002年4月正式實施「關於行政機關實施政策評價的法律」－《評價法》，根據該法，內閣和政府的各個部門均被要求在其許可權範圍內實行政策評價。在中央政府，設立行政評價局，負責統籌、協調和推動政府總體的政策評價制度的實施，並超越各府、省的界限，行使包含政策評價職能在內的行政評價和檢查職能。總務省和政府各部門每年向國會提交年度政策評價報告書，並向社會公布（陳岩、王濱，2010）。

六、韓國政府的績效管理

在韓國，政府績效評估於20世紀60年代引入政府部門的計劃審查制度。20世紀90年代，金大中政府以建立一個廉價、高效、服務的政府目標，進行大刀闊斧的行政改革，並改革傳統政府績效評估制度，發展了以政府業務評價重點的新評估體制－制度評估。韓國政府績效評估制度主要由政府業務評價制度、財政部門的成果管理制度、責任運營機構制度以及針

對公務員個人工作績效的職務成果契約制度構成。其中，評價體系中最為核心的制度是針對中央和地方政府績效評估的政府業務評價制度。2006年4月，韓國政府開始施行《政府業務評價基本法》，該法把原先依據不同法令進行的片面的或重復的各種評價制度綜合，確立了系統化的績效評估體系。韓國政府績效評估工作的開展由國務調整室政策評價委員會負責統籌，其評價種類包括中央行政機構評價、地方自治團體評價和特定專案評價（陳岩、王濱，2010）。

從上述先進國家的作法可知，政府施政的績效管理可透過「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: 26-34），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）。

肆、我國政府績效管理沿革

我國政府施政績效管理體系主要包括兩大主軸：個案計畫績效管理與機關施政績效管理。現說明如下：

一、個案計畫績效管理

我國對於施政計畫的管制，肇始於民國58年6月國家安全會議第20次會議通過「加強政治經濟工作效率計畫綱要」，責成原行政院研考會（以下簡稱原研考會）負責規劃推動，建立

完整之管制考核體系。其後經多年來改進，為落實所屬機關重要計畫執行，自 90 年度起建立個案計畫分級管考制度，依計畫重要性及優先性等區分為「行政院管制」、「部會管制」及「部會所屬機關自行管制」（以下簡稱自行管制）三級管考（國發會，2017a）。

行政院管制計畫（以下簡稱院管計畫）由國發會會同科技部、及行政院科技會報辦公室共同列管，部會管制及自行管制計畫則授權主管部會自行辦理計畫管考。各級列管計畫於年度初均應研擬作業計畫，作為後續執行及管考之依據，年度中定期檢討執行進度，院管計畫更每季將執行進度簽陳院長，並視需要實地前往瞭解計畫執行狀況，協助改善執行問題。年度結束後各計畫則需辦理評核，期透過具體之評鑑歷程，檢討各項工作辦理成效，檢視計畫目標及績效達成情形，以作為繼續執行或改進該項計畫之參據，提升計畫績效。

為使各項作業計畫評核有所準據，行政院於 92 年 1 月 6 日訂頒《行政院所屬各機關施政計畫評核要點》，94 年 10 月 21 日修正該要點名稱為《行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點》，並訂定院管計畫評核指標及資料格式，以使各部會辦理評核作業時有所依循。上開評核作業要點後續亦經多次檢討修正，相關評核指標及資料格式亦逐年審視檢討調整。103 年因應國家發展委員會成立，檢討將「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」與「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」整併，訂定「行

政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」（以下簡稱管制評核作業要點），是為現行個案計畫管制評核作業依據。

二、機關施政績效管理

我國於民國 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的績效評核工作。為因應國家建設及發展需要，政府機關的績效評核工作歷經多次的變革及修正，經參考美國政府績效與成果法規劃設計，行政院自 91 年起開始推動機關施政績效評估制度，採取目標管理及結果導向的作法來評估機關組織整體績效。

本項制度的精神是結合策略規劃及績效評估，各機關先依據總統治國理念及行政院施政主軸，據以訂定施政綱要、關鍵績效指標及未來四年重要計畫，擬定為期四年之中程施政計畫，每年再據以編定年度施政計畫，透過每年滾動式檢討更新未來 4 年施政藍圖，藉以提升各機關願景規劃、策略思維能力及執行力（國發會，2017b）。

現行機關施政績效評估是依據行政院 104 年 5 月 22 日函頒《國家發展計畫編擬要點》第十點規定：「各機關應就施政計畫辦理績效評估。」因此國發會每年度訂頒《行政院所屬各機關施政績效評估作業注意事項》，於年度結束後辦理機關施政績效評估作業，過程聚焦機關施政重點，並強化鏈結「關鍵策略目標」及「關鍵績效指標」，以作為年終考評之準據。

評估作業方式先由各機關進行自評、初核，再送行政院複核後，各機關施政績效報告評估結果及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。整體而言，現行機關績效評估制度是透過一連串規劃、執行、評估、回饋之動態過程，驅策各機關持續強化施政作為。

伍、我國政府績效管理變革作法與方向

一、個案計畫績效管理

(一) 院管計畫評核作業情形檢討

院管計畫之評核作業流程，係於年度結束後，由主辦機關就計畫執行成果進行檢討，並依評核指標逐項填載實際辦理情形後自行評給分數，之後由主管部會初核，初核作業部會可視實際需要邀請學者專家參與，或派員實地查證評核資料，或請執行機關派員說明，完成後則送行政院複核，由國發會會同各列管機關及行政院相關組室共同辦理，複核結果經院長核定後辦理公告作業，並函送相關機關，各機關應將年度施政計畫評核結果，除送請各部會依核定評核結果辦理獎懲，並應納為施政參考及改善執行缺失，並作為概算與預算編列及審議之參考。此外並將各機關年度計畫評核結果上

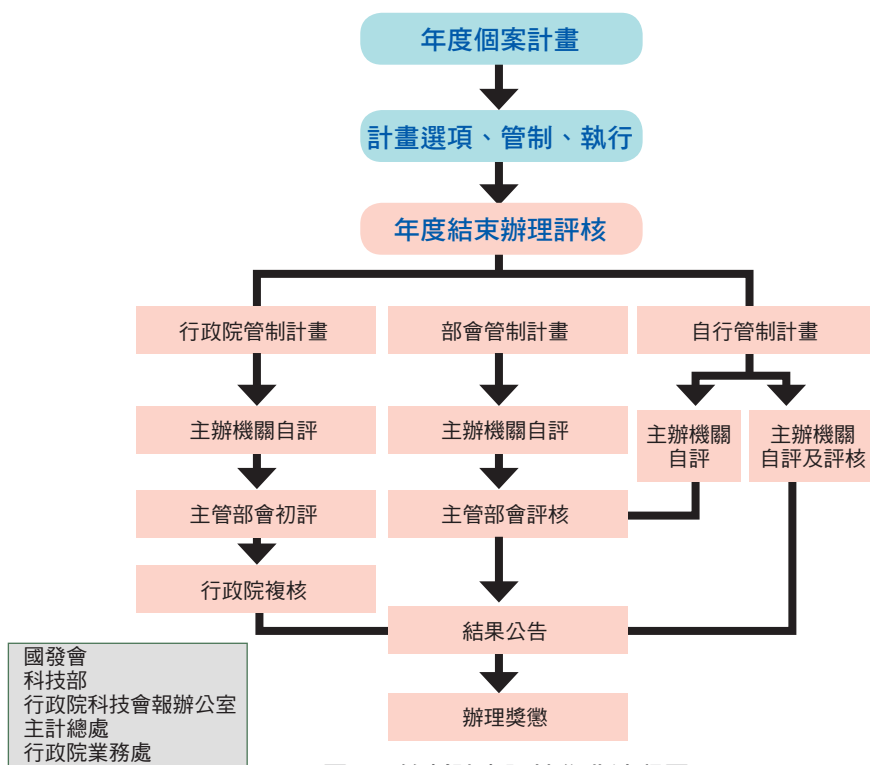


圖 1 管制計畫評核作業流程圖

資料來源：行政院所屬各機關院管計畫評核指標及報告格式，2014。

網公開，藉由資訊公開，讓社會大眾共同監督政府施政成果，並運用平面媒體，使公眾得知各施政計畫評核結果，期提升政府施政品質（管制計畫評核作業流程詳圖 1）。

為精進院管計畫評核作業，原研考會及國發會均不定期檢討審視作業情形，並配合修正相關規定或評核指標及報告內容格式。惟鑑於歷年各計畫主辦機關及主管機關對於院管計畫之評核指標、管考基準及行政院複核結果仍多有爭議，外界包括審計機關、立法院對於評核結果亦時有質疑。又國發會 104 年第 14 次委員會議，主席亦裁示有關計畫評核標準及開放參與機制，請會商各部會持續檢討精進。檢討審視院管計畫評核作業相關問題癥結，包括：

第一，院管計畫各級機關評核等第落差大：院管計畫之評核作業流程、主辦機關自評、主管部會初評及行政院複核等。國發會對於院管計畫雖明訂有評核指標，各列管計畫亦需於年度初擬訂作業計畫時即設定管考基準訂妥衡量

標準，惟歷年來主辦機關與主管部會評核結果明顯較為寬鬆，與行政院複核結果有顯著落差（103 年至 105 年院管計畫各級評核等第分布情形詳圖 2），導致機關或外界對於評核標準之一致性、評核結果之客觀、公正性產生質疑。

第二，機關重視評核等第甚於績效展現：計畫主辦機關為獲得較佳之評核成績，於計畫年度目標的訂定，多以易達成或投入型指標設定，計畫評核報告則多偏重量的達成情形的呈現，欠缺質化或成果型績效展現，外界不易詳實瞭解計畫推動成果與效益，忽略以成果導向之主要目的，亦致使評核結果難以回饋計畫執行或發揮導引政策推動之效。

有關院管計畫評核作業檢討，為廣徵各機關意見，國發會亦多次邀集相關機關（單位）就計畫評核指標、評核流程及評核結果等第等面向進行檢視與意見交換，達成評核作業改革及創新之共識。國發會秉持政府績效管理創新原則，擬訂評核作業改進策略除與相關機關研商，

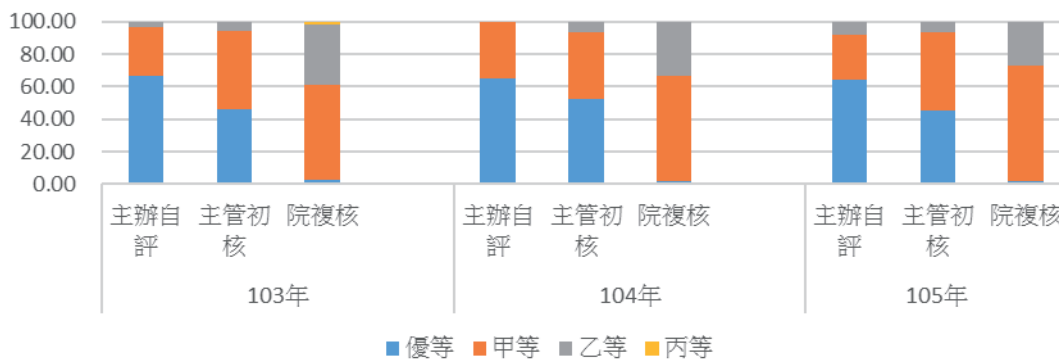


圖 2 103 年至 105 年院管計畫各級評核等第分布情形

資料來源：作者整理繪製

表 1 院管計畫評核作業變革研商歷程

日期	辦理情形
104.07.23	邀計畫複核機關就評核指標、評核流程及評核結果等第等面向，進行意見交換
104.11.19	提報行政院公共治理協調會報報告
104.12.22	邀內政部等 27 個機關，召開「行政院管制計畫評核機制變革研商會議」
105.09.02	召開會議研商訂定行政院管制計畫評核作業手冊草案
105.11.09	院核定修正《行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點》
105.11.18	函頒「行政院管制計畫評核作業手冊」

資料來源：作者整理

並提報行政院公共治理會報討論（研商歷程詳表 1），同時為符應國發會 105 年 7 月 28 日於行政院第 3508 次院會議報告「行政機關管考作業簡化」精神，並以強化機關自主管理，落實分層課責為原則調整變革。

（二）變革作法與方向

對於上述院管計畫評核作業之檢討，經多次研商討論，具體變革作法與方向如下：

1. 強化計畫執行績效之評核及研提政策性建議

為強化計畫執行績效之評核，行政院複核作業不再核予分數及等第，改就年度目標、執行策略、經費運用與計畫績效等檢視評估後，研提計畫後續是否繼續執行、擴大或中止及資源配置之意見，並提出政策性建議，作為各部會策進之依據，落實以成果為導向之績效管理。

2. 複核作業增加機關參與溝通、專家協助審查機制

為提升評核作業之專業性及公開透明，行政院複核作業階段持續加強機關參與溝通，及納入專家學者參與審查，俾使評核作業更為客觀、公正，並加強資訊公開，後續並將研議逐步納入社會評價，以廣納多元意見，具體發揮引導計畫政策推動之效。

3. 評核結果獎懲授權機關首長依權責核予
為能發揮計畫執行課責之效，仍保留計畫評核結果應予獎懲之設計，惟考量計畫執行涉及機關行政、人力、資源投入與環境等因素，且為落實機關自主管理精神，仍由主辦機關及主管部會就各評核指標之管考基準，評與分數等第，提供機關首長辦理獎懲考量，獎懲額度則授權由部會首長依其權責核予。

4. 落實評核結果回饋

對於計畫評核結果，如建議中止、調整或經費配置以及相關政策性建議送請相關機關參酌，並提供後續辦理計畫審議及預算編列參考，以發揮檢討回饋作用。

二、機關施政績效管理

(一) 機關施政績效管理「關鍵績效指標 KPI」檢討

多年來，政府為因應國家建設及發展需要，無論是績效評估項目、績效評估方式、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。現行政府績效管理制度，主要是參考導入企業績效管理的經驗，期望透過制度化的管理與評估，達到最佳績效表現。但相較於民間企業的績效管理，政府機關在訂定績效目標與指標仍有其特殊性，主要理由包括：

第一，政府施政目標多元化，甚至面臨各部會彼此不同的價值、目標與信念，需要平衡及調和，例如公平與效率、經濟與環保，不像企業單純以利潤為主要經營績效衡量標準。例如永續能源發展，即非以利潤為主要考量，而是要強調能源的穩定供給與環保的衡平。

第二，政府政策的產出成果，不見得完全能夠立竿見影於當年度呈現，通常需要一段較長的時間方能彰顯其社會、經濟及文化等各層面的結果及影響。例如，推動產業結構優化，需推行各項年度輔導諮詢、人才培訓、法規調適、國際市場拓展及扶植產業等系列措施，其所帶動的產業轉型與升級等效益及結果，需要長時間方能逐步呈現。

第三，受限於各機關業務屬性不同，經常性、幕僚性的業務較不易訂定成果型指標，例如主計及人事業務。

第四，國外政府訂定的績效指標，因時空背景及主客觀環境因素，不一定完全適用及全盤移植到我國政府部門。因此，政府績效管理制度的落實，必須在推動過程中仰賴各機關從實務作業中不斷滾動檢討、持續學習精進（國發會，2015）。

有鑑於此，整體機關績效評估制度歷經多年實務操作及變革修正，經檢討評估制度仍有待改進事項，包括各機關所訂關鍵績效指標過多、未能符合「關鍵」（K）、「績效」（P）及「指標」（I）定義、未與民意輿情關注之重大施政連結、指標未具挑戰性、衡量標準無法反映機關實際績效、部分關鍵績效指標與其目標關聯性較低、以及偏向過程型指標等事項，尚待後續提出精進作為。

(二) 變革方向與作法

機關績效評估的目的在於透過管理方法協助各機關達成其施政目標，各機關應以目標管理及全員參與方式，擬訂施政計畫，按其所訂目標及關鍵績效指標（KPI）評估達成情形，並據以回饋後續的施政規劃、執行措施調整及預算分配，以精進施政作為，並就執行成果向全民負責。因此，機關績效管理制度後續將採如下精進方向：

1. 整合重大施政，強化績效指標設定：

107 年機關績效評估作業，將依據總統治國理念、行政院施政方針，適時因應新興重大政策，新增或修訂關鍵績效指標，俾能展現各

部會各面向之創新作為及績效，同時要求訂定效益型指標，以完整呈現施政成果亮點，期能讓人民有感。

2. 精進評估作業，落實部會自主管理：

配合未來施政目標與指標妥適性的改善，國發會將研議調整現行績效評估流程，以精進評估作業，並規劃推動人員訓練等相關措施，督促及協助各部會強化重大政策績效管理，期以主動服務的積極態度，協助各機關落實政府計畫的執行成效。

3. 擴大公民參與，強化施政課責：

為讓政府施政績效資訊更易為民眾所瞭解，並強化各機關首長的重視度，以進一步落實對政府施政的監督與課責，國發會將公開機關績效評估結果，希望藉由擴大公民參與、公民管考的創新作為，進一步有效課責各機關加強施政績效管理（國發會，2015）。

我國現行機關績效管理制度是結合政府策略規劃及績效評估兩者，由各機關依據總統治國理念及行政院施政主軸，據以訂定施政重點、關鍵策略目標及關鍵績效指標，擬定為期四年的中程施政計畫，每年再據以編定年度施政計畫，並每年滾動式檢討調整，期能提升各機關目標管理與執行力，並透過規劃、執行、評估、回饋的動態過程，驅策各機關持續強化施政作為。

有鑑於行政院於 105 年 7 月核定「行政機關管考作業簡化」原則，國發會即依「簡、併、

減」原則，檢討及策進機關績效評估作業，105 年度機關績效評估即採如下變革作法：

1. 選定重要關鍵績效指標，評估機關核心工作績效：

國發會自 105 年度各部會 807 項指標中，選定 85 項重要關鍵績效指標由行政院深度評估。85 項績效指標之選定及評估重點為 105 年 5 月 20 日新政府上任後之總統治國理念、行政院重大施政，以執簡馭繁之方式，聚焦評估部會核心工作績效，落實機關自主管理。

2. 加強關鍵績效指標與重大施政之扣合與銜接：

強化年度施政計畫審查作業，要求各部會年度施政計畫關鍵績效指標必須與國家發展計畫等重要施政聯結。例如：內政部納入「社會住宅」、農委會納入「綠能發電養豬設施」等指標，加強各部會施政績效管理。

3. 簡化機關績效評估作業及精簡評估指標：

刪除非關鍵性指標、共同性指標，指標總數大幅減少，簡化行政成本，督促各部會關鍵績效指標應聚焦於核心業務。

4. 強化關鍵績效指標之篩選及審議：

適時因應各部會新興重大政策及具體推動措施，新增或修訂關鍵績效指標，俾能展現各部會各面向之創新作為及績效，並要求各部會訂定成果型指標，以完整呈現政府施政績效亮點。

5. 增列重大政策推動成果，整體呈現機關施政績效：

105 年度施政計畫於 105 年 2 月公布後，政府另行推動多項新興政策、方案及計畫，本次評估作業為整體呈現 105 年政府施政成果，爰參酌行政院研提 105 年新興重要政策，增列 5+2 產業創新計畫、健全社會安全網、原住民族政策等施政績效亮點及政策建議，期能更全面完整呈現政府施政績效。

6. 強化政策面向之績效評估建議：

配合制度變革作業，機關績效評估建議由行政面向之評估建議，提升為政策面向之評估建議，除依據總統治國理念、行政院施政方針外，另參考國際趨勢、輿論民意關注事項、社會重大議題等研提政策面向之評估建議，作為後續機關研提政策之參考方向。

陸、結語

在個案計畫績效管理部分，行政院每年度就各部會執行之計畫中擇選重大計畫列管，期發揮協調、預警功能，協助計畫推動，計畫評核之目的亦是希望藉由檢視計畫執行，展現成果效益。歷年針對院管制計畫評核作業雖有檢討調整，然多屬微幅，此次檢討大幅調整變革，期確實落實機關自主管理、分層負責，並回歸以成果為導向之評核目的，對於管考機制及提升計畫執行績效整體發揮正面、良好的作用。

配合此一調整改變，國發會亦將持續加強機關教育訓練、輔導完善管理機制及推動建立

管考知識社群，協助部會落實自主管理，提升計畫管理職能，使其發揮計畫管理成效。

在機關施政績效管理部分，國發會於近年績效評估結果檢討作業中，已要求各機關持續精進績效指標訂定作業的嚴謹度及精緻度，並要求各機關慎選具代表性的關鍵績效指標。為強化及落實政府績效管理制度，現行國發會對各機關績效指標審查，已從書面審查變更為會議審查，並邀請各專業領域的學者專家共同參與審查，期能強化與各機關間的溝通協調，加強審議各機關績效目標及指標的合理性（國發會，2015）。後續對於各機關績效的審議結果，可仿照國外績效制度作法，持續回饋作為各機關施政計畫訂定及年度預算配置審議時的參考依據。

機關施政績效評估之立意，在提高機關自主管理能力，使各機關能夠做到施政前後自我比較，自我要求逐年進步。我國現行機關施政績效評估是以行政院所屬各機關為評估對象，針對各機關年度施政計畫揭示之策略目標及績效指標為客觀判斷，綜合分析其所訂之目標達成情形，以回饋作為政策改善之參考，並藉由評估資訊之公開，強化對政府之課責。機關施政績效評估與其他機關（構）及民調單位對施政績效之相關調查結果，由於對施政績效之操作化定義及調查方式等均不盡相同，難免有所差異，後續各機關仍應多方蒐集國內外相關評比及調查結果，全方位持續檢討，以精進政府施政效能。

參考文獻

1. 丁建文。2006。績效評估制度之探討：英美及我國之制度比較。臺北：佛光人文社會學院政治學系碩士論文。
2. 王崇斌、范祥偉。2000。政府績效管理：分析架構與實務策略。*中國行政評論*第 10 卷第 1 期：155-182。
3. 丘昌泰。2000。*公共政策基礎篇*。臺北：巨流。
4. 古步綱、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：行政院研究發展考核委員會。
5. 田潤宇。2015 年 10 月 6 日。中外政府績效管理：回顧、比較與啟示。<<http://www.chinaelections.org/article/100/239430.html>>（檢索於 106 年 8 月）。
6. 李長貴。1997。*績效管理與績效評估*。臺北：華泰出版社。
7. 吳復新。2010。*人力資源管理：理論分析與實務應用*。臺北：華泰出版社。
8. 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰。2001。*公共管理*。臺北：智勝出版社。
9. 孫本初。2000。美國政府績效評估制度之研析 -- 以政府績效與成果法案（GPRA）為例。*研考雙月刊*第 24 卷第 2 期：27-35。
10. 孫本初。2005。*公共管理*。臺北：智勝出版社。
11. 徐仁輝。2004。績效評估與績效預算。*國家政策季刊*第 3 卷第 2 期：21-36。
12. 郭昱瑩。2009。政府績效管理與執行力建構。*研考雙月刊*第 33 卷第 2 期：30-47。
13. 施能傑。2000。*建構行政生產力衡量方式之芻議*，「新世紀的理論與實務」學術研討會暨張潤書教授榮退紀念論文及發表會。
14. 姚蕙君。2001。*政府績效管理之理論與實務*。新北市：國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
15. 張四明。2013。*我國政府績效管理制度檢討與創新之研究*。行政院研究發展考核委員會委託研究報告。臺北：行政院研究發展考核委員會編印。
16. 陳岩、王濱，2010 年 4 月 15 日。探尋先行者的腳步 - 縱覽國外政府績效評估制度的演變和發展，數據雜誌社。<http://data.bjstats.gov.cn/2010/tjti/201004/t20100415_170800.htm>（檢索於 106 年 8 月）。
17. 國家發展委員會網站〈計畫管理〉，2017a。<http://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=FCE654B9A9575A97>（檢索於 2017 年 7 月 10 日）。
18. 國家發展委員會網站〈機關施政績效評估〉，2017b。<<http://www.ndc.gov.tw/News.aspx?n=B3B031E02A85D8B8&sms=5BC851F56C003F6B>>（檢索於 2017 年 7 月 10 日）。
19. 國家發展委員會網站〈國發會回應商業週刊報導〉，2015。<http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&s=876EB9EF0CE59986>（檢索於 2017 年 7 月 11 日）。
20. 國家發展委員會。2015。*國家發展計畫編擬要點*。臺北：國家發展委員會。
21. 國家發展委員會。2016。*行政院所屬各機關 105 年度施政績效評估作業注意事項*。臺北：國家發展委員會。
22. 國家發展委員會。2017。*105 年度行政院所屬各機關施政績效評估總報告*。臺北：國家發展委員會。
23. 謝麗秋。2000。美國聯邦政府政府績效與成果法之研究分析。臺北：國立政治大學公共行政學系碩士論文。
24. Harty, H. P. 2002. Performance Measurement: Fashion and Fallacies. *Public Performance and Management Review* 25, no.4: 258-352.
25. Miller, G. J. 1991. *Government Financial Management Theory*. New York, NY: Marcel Dekker.