



地方政府績效管理－臺北市 政府推動策略地圖之過程與效益

曲兆祥 臺北市政府研究發展考核委員會主任委員
陳蕙娟 臺北市政府研究發展考核委員會約聘企劃師

壹、前言

2014年12月25日臺北市柯文哲市長及其團隊就任後，為使臺北市政府（以下簡稱北市府）清楚展現新執政團隊之組織策略，並有效傳達予全體同仁，責成臺北市政府研究發展考核委員會（以下簡稱北市府研考會）團隊（策略地圖推動小組）積極擬訂「策略地圖」基本框架暨「平衡計分卡」推動工作，引導一級局處依據府級施政願景及目標，設定相關政策之策略目標、行動方案、績效指標（Key Performance Indicators, KPI）等機制，以強化施政作為，掌握創新機會，進而提升行政效能，達成施

政目標。同時，亦檢核105年施政重點、強弱危機綜合分析法（SWOT Analysis：優勢 Strengths、劣勢 Weaknesses、競爭市場機會 Opportunities、威脅 Threats，為SWOT）分析排序等重要項目等，於策略地圖之相互呼應情形。從此分析中，瞭解自身所面臨之優勢、劣勢、機會、威脅等，從而擬定對應策略；在提出策略後，後續結合平衡計分卡，以一套有系統的方式，將策略轉化成日常行動、並協助管理者提升管理績效（如圖1）。

惟政府行政機關與企業組織在基本性質上存有差異性，對政府行政組織而言，實施策略地

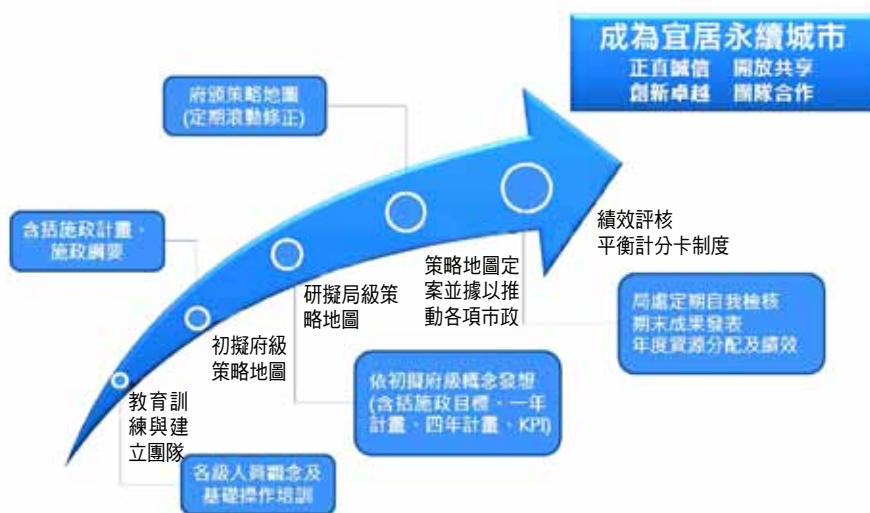


圖 1 推動步驟示意圖

資料來源：臺北市政府研考會綜合計畫室

【使命】
為市民服務，替城市創新

【願景】
成為宜居永續城市

【核心價值】
正直誠信、開放共享、創新卓越、團隊合作

策略主題	營造永續環境 A	健全都市發展 B	發展多元文化 C	優化產業勞動 D	強化社會支持 E	打造優質教育 F	確保健康安全 G	實現良善治理 H
------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------

顧客 C	TC1 提升滿意的住民、TC2 增加快樂的員工、TC3 發展協力的企業、TC4 促成和諧的府際關係							
	AC1 提升市民對環境滿意度 AC2 提升環境品質 AC3 建構低碳城市 AC4 減少資源耗用	BC1 推動宜居城市 BC2 建構智慧城市 BC3 加速都市更新 BC4 提升綠運輸使用率 BC5 增進數位機會	CC1 提升市民文化素養 CC2 成為亞洲必遊城市 CC3 提升休閒旅遊風氣 CC4 成功舉辦世大運	DC1 促進充分就業 DC2 穩健產業發展	EC1 確保市民的居住權益	FC1 提升幼兒園滿意度 FC2 提升專業生素質 FC3 提升終身學習人數 FC4 提高規律運動人口	GC1 打造健康城市 GC2 營造安全環境 GC3 提供市民有感服務 GC4 提高規律運動人口	HC1 提高公民參與度 HC2 提高員工工作效能 HC3 重建市民對政府信任度 HC4 強化市民對政策認知度 HC5 提升行政透明度
策略目標	TL1 培育優秀人力、TL2 提升員工政策行銷能力、TL3 強化資訊整合平台、TL4 提升創新學習效能、TL5 建立反省改進文化、TL6 型塑當責組織文化							
	AP1 加強公害防治 AP2 塑造綠地親水休憩環境 AP3 建構友善生態 AP4 強化治山防洪 AP5 打造海綿城市 AP6 打造共享經濟	BP1 打造智慧政府 BP2 營造優質環境 BP3 創造臺北新象 BP4 優化綠運輸 BP5 完善供火品質 BP6 打造安全舒適的基礎建設	CP1 友善宗教文化 CP2 打造影視音產業 CP3 提升創造力 CP4 保存文化資產 CP5 再造臺北品牌 CP6 打造友善多元環境 CP7 推動智慧觀光城市	DP1 健全薪資環境 DP2 打造創業生態 DP3 發展重點產業 DP4 友善就業環境 DP5 建構職場安全體系 DP6 培育優質勞動力	EP1 打造友善生養城市 EP2 強化弱勢關懷 EP3 推動長青齡輪環境 EP4 深化社福力 EP5 滿足居住需求 EP6 完善無障礙交通環境 EP7 強化家暴防治	FP1 優化學前教育 FP2 精進中小學教育 FP3 創新實驗教育 FP4 發展適性特教 FP5 推動全民運動 FP6 推廣終身教育 FP7 建構安全及喜校園 FP8 提升多元文化學習環境	GP1 促進市民健康 GP2 精進防疫減毒 GP3 強化食品及衛生安全 GP4 整合緊急救護 GP5 落實銀髮照顧 GP6 提升執法效能 GP7 強化防災及應變機制 GP8 強化交通安全機制	HP1 擴大開放資料 HP2 完善政策溝通平台 HP3 確保依法行政 HP4 擴大決策參與機制 HP5 簡化行政程序
學習成長 L	TF1 致力開闢財源、TF2 清理及活化閒置資產、TF3 減少不經濟支出、TF4 覈實編列年度預算、TF5 提高預算執行效能、TF6 爭取中央計畫型補助款							
財務 F	TF1 致力開闢財源、TF2 清理及活化閒置資產、TF3 減少不經濟支出、TF4 覈實編列年度預算、TF5 提高預算執行效能、TF6 爭取中央計畫型補助款							
分組成員	環保局 (主政) 魏晉局、工務局、產發局、都發局、教育局、自來水處、交通局	都發局 (主政) 工務局、交通局、捷運局、捷運公司、地政局、資訊局、都委會、自來水處、環保局、騎警局	文化局 (主政) 觀傳局、民政局、體育局、原民會、客委會、性平辦、捷運公司	產業局 (主政) 觀傳局、資訊局	社會局 (主政) 都發局、衛生局、勞動局、民政局	教育局 (主政) 體育局、文化局、公訓局、原民會、客委會	衛生局 (主政) 警察局、消防局、產業發展局、兵役局、社會局、環保局、交通局、助政局	研考會 (主政) 秘書處、財政局、主計處、人事處、政風處、法務局、公訓處、資訊局

圖 2 臺北市政府策略地圖

資料來源：臺北市政府研考會



圖之目標並非以財務面作為最高目標，而是以顧客滿意度為最高服務標準。北市府策略地圖所訂定之策略目標，乃以穩定的財務面做為根基，向上逐步衍生學習成長構面、內部流程構面內涵，最上層探討內部、外部顧客構面目標（如圖2），意即藉由策略地圖凝聚全府共識後，使北市府員工擁有高昂士氣與良好技能的工作執行力，業務運作能遵循有效的流程，進而提升市民對政府的滿意度、營造員工快樂的工作環境、促成和諧的府際關係、發展共同成長的協力企業。

本計畫立即可行，且具實務操作性，獲柯市長支持並提出於2015年度試辦、2016年度正式辦理之期程規劃，同時進行全面推廣，包括辦理共通性訓練、案例及範本製作、個別輔訪課程等工作，以進行市府暨各機關上至首長下至種子人員培訓，進而深化策略性績效評估制度推動之理解與認同。本案突破傳統檢視政府施政績效的思維與作法，提出企業採行之策略地圖及平衡計分卡機制，內容亟具實務運用價值，並已透過訓練、案例分享、輔訪等配套措施，全面推廣採行，對北市府進行策略性績效管理與評估具有實質效益。

要將企業常用之管理工具應用到公務機關，須改變長久以來的公務機關組織文化，員工心態調整與教育訓練亦非常重要，推動過程具有挑戰性；由於北市府尚在初步推動階段，本文乃先就過去一年推動過程進行概況說明，並預估成效，以期作為政府行政組織推動策略地圖之參考案例，提升我國行政組織效能。

貳、推動策略地圖觀念

所謂策略地圖基本上是管理學界學者、專

家擬定的一種管理工具，其目的是藉著組織使命、願景、核心價值以及四個構面的策略主題，凝聚組織成員的力量朝組織目標的方向齊心努力。本文簡單用四個「W」來說明北市府策略地圖的概念。

一、What — 什麼是策略地圖

策略地圖是指用來呈現平衡計分卡制度中四大策略目標，以及創造組織價值之間因果關係的一種圖形…（略），企業所有活動最上位指導方針就是企業的價值，也就是最足以創造優勢的所在。企業的價值指引策略的形成，策略指出經營方向，引導每位員工走向正確的道路。（吳清山、林天佑，2004）

在注重行政服務的公務部門要採用注重績效的企業管理工具，除了原則不變，其內容與執行步驟應配合公務部門特性加以調整。北市府研考會擬定北市府策略地圖基本框架之初，首先檢視並擷取往年施政成果、施政計畫機關績效評核試辦計畫，以及過去中央部會辦理KPI績效評核經驗，修正推動程序；另一方面，因應新市府上任，統整「『柯P新政』市政白皮書」、重要專案會議議題等，透過綜合計畫室同仁腦力激盪，草擬未來四年推動市政之重要策略議題，再經過多次反覆資料蒐集、修正工作，府級策略地圖遂逐步成形。

二、Why — 為什麼要推動策略地圖

為評量公務機關行政成果，北市府研考會曾建立「年度施政計畫績效評核」計畫，蒐集中央與地方政府相關資訊，採逐步漸進方式，分期逐年試辦推動年度施政計畫關鍵績效評核制度。惟僅就各局處施政計畫試行評核，可能欠缺整體願景，亦無明確努力目標，容易導致行政機關

像無頭蒼蠅般，每位同仁整天忙於提升帳面績效卻徒勞無功；員工對業務內容容易缺乏成就感，使推動業務僅只落於形式工作。

柯文哲市長上任致力推動策略型績效管理與建立標準作業程序（Standard Operation Procedure, SOP），北市府研考會考量以策略地圖與平衡計分卡做為推動工具，遂調整前揭試辦計畫，將欠缺市府整體策略、願景、目標思維之施政計畫績效評核試辦作業予以暫緩執行，轉而推動策略地圖。開始進行各機關從首長到基層同仁之策略地圖與平衡計分卡機制等之教育訓練，將策略與績效概念導入人心，進而督促北市府與各機關推動策略地圖，以精進關鍵績效指標策略管理。

三、Who — 誰需要繪製策略地圖

推動策略地圖，目的是讓北市府暨各機關瞭解自我核心價值，充分發揮核心能力，讓公部門能有效運用有限資源，在民主社會下，以顧客為導向提供顧客有感的服務。相信全體員工都希望透過自身工作，為內部、外部顧客提供滿意的服務；顧客有感，也能讚賞員工能力，藉由良性循環，提升公務員對自我價值的認識，進而提高工作榮譽感。

既然要突破公務部門長久以來的傳統思維，建立適時適用的市府組織文化，必須讓全體員工改變想法。北市府研考會試圖透過多種管道，對各層級人員，從首長、主管、到同仁實施教育訓練，藉由教育訓練、案例經驗分享、小組輔導等方式，不斷向所有同仁介紹策略地圖概念，逐步改變全員思維，讓每個人都能依據核心價值而發展屬於自己的策略地圖。

四、How — 如何推動策略地圖

第一次引進策略地圖，北市府研考會從零開始，首先透過教育訓練（含內部讀書會），同時亦與臺北市政府公務人員訓練處（以下簡稱北市府公訓處）合作，開設首長領航營、共識營、主任秘書教育課程、簡任以上人員訓練、主管人員訓練、業務同仁講習、研考同仁實務操作等；此外，北市府研考會特聘專家亦對有需求之局處提供個別教育專班，由綜合計畫室同仁擔任小組教官，協助各局處同仁處理相關問題，竭盡所能將策略地圖概念與操作方式傳達灌輸至每位同仁心中。同時，搭配北市府機關績效評核推動計畫，請國立臺北大學公共行政暨政策學系研究團隊，於北市府公訓處開設策略地圖、平衡計分卡與關鍵績效指標KPI相關訓練課程，未來仍將持續培養市府同仁相關知能。

接續由北市府研考會統整施政計畫、施政綱要、「『柯P新政』市政白皮書」等，初擬最上位之府級策略地圖，提供局處做為研擬局級版本的範本；彙集各局處資料，再據以滾動修正策略地圖後頒訂實施，以此為未來推動各項市政工作之策略方向。

參、策略地圖推動過程

一、教育訓練與共識建立

改變思維是在公務機關推動策略地圖第一步，約從2015年1月之推動初期，北市府研考會即進行內部、外部教育訓練；內部受訓人員包括科室以上主管及綜計室同仁，內容包含專書閱讀、SWOT操作、繪製策略地圖、研擬關鍵績效指標KPI等；外部教育訓練受訓人員包括主任秘書、一二級機關首長、副首長（例如首長共識營、領航營）、各級主管、研考同仁，且於推動約半年後（2015年7月），開始依局



處個別需求開設專班等；訓練教材依受訓對象而有所別，但相同的是要讓全員瞭解推動策略地圖之精神與概念。

為使外聘講師授課內容符合需求，北市府公訓處亦規劃講座課程研商會議，於上課前先行溝通，讓課程能與市府推動方向與作法緊密結合，各階層上課內容保持有一致性和連貫性，並視需要邀集講座召開課程共識會議。

除了實體課程，北市府公訓處亦開發數位課程，製作市府策略地圖線上教學（內含考核機制），同時請北市府人事處納入員工年度政策性必修課程，從長期的學習來強化核心概念。

二、研擬府級策略地圖

制定策略地圖需要各級首長共同凝聚施政共識，經過約 8 個月的討論，市府自 2015 年 9 月乃建立明確的三級推動架構—府層級策略地圖推動小組、府層級策略地圖次分組、局處層級策略地圖工作圈。首先邀請副市長領軍，召集對城市治理有理想、興趣之局處首長，共同提出想法並逐步形成策略地圖骨架。

在府層級策略地圖推動小組會議，透過週三中午便當會之限時腦力激盪，各局處首長拋出城市治理看法；而由於首長們來自不同專業領域，初始意見相當發散，但藉由三位聯席主席（鄧副市長、衛生局長及研考會主委）統整解析後，逐漸收斂出初版。再陸續經由幾次討論會議，並增加會議參與人員（如更多局處首長、副首長、主任秘書、專門委員等），從最初始天馬行空的發想，擷取重點策略工作後落實到行政機關可操作的執行版本，最後逐漸成形。

研擬府級策略地圖主要步驟（如圖 3），包括確認府級使命、願景、核心價值；確認府級

策略地圖之各策略主題在顧客面、內部流程面、學習成長面及財務面之策略目標。在府級平衡計分卡方面，首先參考國內外重要城市評比指標並擇取適當項目轉化為府級 KPI；依據 KPI 訂定目標值並擬定行動方案，始完成平衡計分卡。未來預訂於每年 10 月底前完成次年度策略地圖及平衡計分卡修訂工作並上網對外公告，讓民眾共同參與檢視政策方向，達到透明政府之效。

三、輔導局處建立局處級策略地圖

府級推動小組完成策略地圖範本後，北市府研考會於 2015 年 11 月開始輔導局處利用教育訓練之 SWOT、態勢分析 TOWS 分析結果，歸納策略主題、設定量測 KPI、提出行動方案等，同時亦參考國內外重要城市評比指標，依局處特性給予審查意見，試圖協助打造適合的局級策略地圖。

建立局處級策略地圖主要步驟，包括承接府層級策略地圖，訂定局處使命、願景、核心價值；各局處依據府層級策略主題及策略目標，撰擬各局處策略地圖之策略主題及各構面策略目標；再據以調整修正局處 KPI 及行動方案，完成平衡計分卡。承接府級策略地圖工作，預訂每年 11 月底前完成局處層級次年度策略地圖，及平衡計分卡修訂工作且上網對外公告，同樣接受民眾檢視與意見反映。

緊接局處層級之後，2016 年 11 月起試辦由一級機關輔導二級機關及區公所訂定所屬策略地圖及平衡計分卡。推動計畫賦予一級機關任務，藉由其施政理念，協助二級機關及區公所推動編制工作，研考會在此則轉為輔導角色，謹從旁提供必要協助。

四、建構績效評核機制

為檢視年度府級平衡計分卡各項 KPI 執行成果，預計於每年年度結束後，擇期（首次暫訂 2017 年 3 月）於北市府公訓處舉行府級策略地圖年度成果發表會。府級平衡計分卡績效成果發表，由府級策略主題八大主政機關負責，報告各策略目標達成情形。成果發表會提供局處間標竿學習機會，以強化學習觀摩動能。

局處層級之評核機制同樣規劃於年度結束後辦理，將分為兩階段進行，一為機關自評，另一為分組總評：

(1) 機關自評：局處於 KPI 執行期間自行定期蒐集成果資料，並應誠實檢討落後及提出

改進作為，年度結束後依目標達成度、創新度、挑戰度、貢獻度等給予適當自評分數。

(2) 分組總評：於總評會議上，將由府級長官與府層級推動小組成員擔任府內委員，加上外聘熟悉北市府策略地圖推動過程之府外專家學者，共同擔任評核委員；各局處首長則於會議上進行成果簡報及備詢。最終將由評核委員就各機關之 KPI 達成度、創新度、挑戰度、貢獻度等給予評分，並適時公布成果做為局處間相互標竿學習之參考。

肆、成果與效益

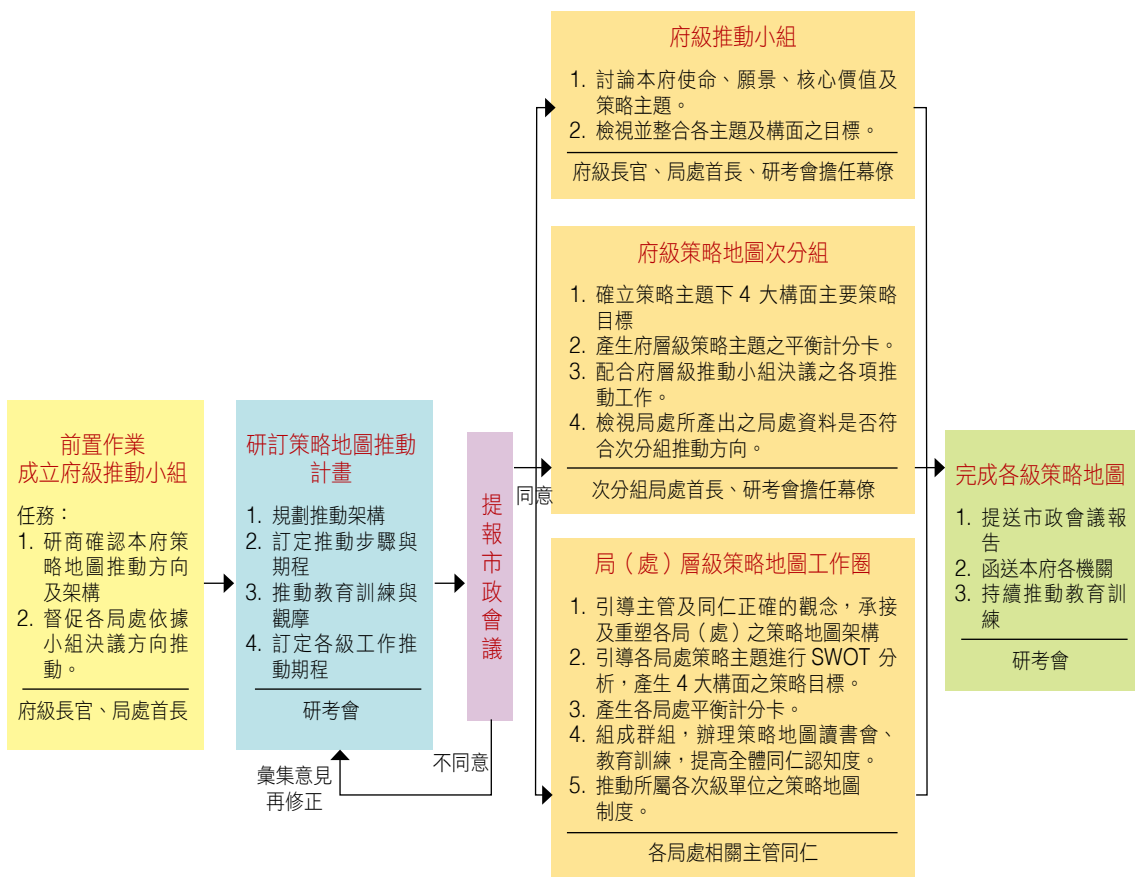


圖 3 臺北市政府策略地圖暨各局處策略地圖編制作業流程圖（不含成果發表階段）

資料來源：臺北市政府研考會綜合計畫室



一、凝聚共識與確立核心價值

透過策略地圖，北市府凝聚共識之使命—「為市民服務、替城市創新」、願景—「成為宜居永續城市」、核心價值—「正直誠信、開放共享、創新卓越、團隊合作」，形成最重要的公務核心觀念變革，市府同仁在繁忙的公務中仍然不忘初衷，貫徹理念並落實核心價值。

二、顧客導向創新推動思維

面對推動策略地圖工作之各項挑戰，北市府研考會團隊採用顧客導向的推動作業，將阻力降至最低。顧客導向推動作業，意即從基層同仁角度，訂定清楚的作業流程基準規範與計畫總體時程表（Master Schedule）使同仁有所依循，同時也提供輔導團隊並訓練種子成員逐步傳達核心理念，局處有疑難問題時便以實務案例減少摸索困境，未來亦將在成果發表會提供觀摩學習機會，營造團體進步動力。

三、公告成果鼓勵全民參與

策略地圖推動迄今已有初步成果，透過市長臉書、議會施政報告架構向民眾說明，亦公

佈於臺北市公民參與網提供各界檢視；北市府研考會將蒐集適當意見，持續檢討修正，讓公務機關能落實執行，推升效率。

伍、結語

「改變臺灣從首都開始」、「改變臺北從文化開始」（註 1）。在公務機關推動嶄新的策略地圖績效管理方式相當不容易，首長的重視與領導能力成為關鍵；一年餘的推動過程，市長親自參加多場首長共識營，並指示北市府研考會在市政會議進行多達 12 次之進度與成果說明，親自聽取簡報並給予機會進行意見交換，首長態度成為推動策略地圖成敗關鍵。

策略地圖甫完成，即成為引領年度施政計畫之重要指導，北市府刻正挑戰將其落實於年度預算，導入民國 106 年概算編列程序；北市府期望透過策略地圖凝聚共識，展現使命、願景、核心價值，並以策略主題、策略目標層層歸納施政重點，在施政上環環相扣，以期推升政府行政組織效能。

附註

註 1：柯文哲競選晚會演講，2014。

參考文獻

1. Robert S. Kaplan and P. Norton 著。2013。策略地圖：串聯組織策略從形成到徹底實施的動態管理工具（陳正平等譯）。臺北市：臉譜城邦文化。
2. 吳清山、林天佑。2004。教育資料與研究季刊第 60 期。臺北：國家教育研究院。
3. 邱吉鶴、黃宏光。2004。第二章：企業績效評估實務之探討。政府績效評估，23-60。臺北：行政院研究發展考核委員會。
4. 國立臺北大學公共行政暨政策學系。2013。臺北市府年度施政計畫績效評核推動之研究（市政專題研究報告第 391 輯）。臺北市：臺北市府研究發展考核委員會委託。
5. 臺北市府公務人員訓練處編。2016。105 年度訓練計畫書。臺北市：臺北市府。
6. 臺北市府研究發展考核委員會編。2016。臺北市府策略地圖 105 年度擴大推動計畫。臺北市：臺北市府。