

政府績效管理指標設計： 如何既 K、且 P、又 I

胡龍騰 國立臺北大學公共行政暨政策學系副教授

摘要

政府績效管理指標容易對機關成員的行為和注意焦點產生引導作用，因此如何設計一套好的績效指標，確實是個值得關注和重視的議題。本文先由政府機關設定績效指標時可能面臨的風險顧忌，及現存的普遍迷思兩個角度切入，剖析當前政府機關在面對績效指標設計一事，於思維層次上所呈現的障礙困境；之後則進一步指出這些顧忌和迷思所衍生於行為層次上的指標設計問題樣態。最後，本文則嘗試提供可參考的指標設定原則及工具，期望藉此使得各行政機關日後在研擬績效指標時，能夠朝向「既 K、且 P、又 I」的目標逐步邁進，革除目前外界對政府部門績效設計不良的負面評價。

關鍵詞：績效管理、績效指標、指標設計、指標樹、指標 SMART 選擇矩陣

壹、前言

政府之施政，經緯萬端，必須藉由管理工具的應用，加以運籌帷幄；同時也需要透過系統化的資訊呈現方式，展現施政成就。爰此，績效管理和績效指標等相關概念於政府部門之採行，便是上述邏輯下的普遍現象之一，而在我國中央和地方政府中，同樣已有長久的績效管理制度推行經驗。

儘管如此，坊間雜誌媒體在其針對中央部會所陳列之關鍵績效指標（key performance indicator, KPI），所進行連續三年的追蹤報導中指出，政府部門的績效指標設計，存有「不 K、

不 P、不 I」的現象（田習如，2015、2016；黃靖萱，2017）。該系列報導將前述現象中的「不 K」定義為「不是關鍵，瑣碎、不需要列為『部』級的小事或例行事務」，所謂的「不 P」則指「不是績效，目標與指標邏輯不通，或者純花錢，不該算績效」，而「不 I」則是指「非指標，設計的指標公式有問題，投機取巧或目標值太低」（田習如、吳和懋，2016）。儘管這樣的名詞界定或許未必符合學術上的定義，但卻也能代表政府外部利害關係人的觀察和關注焦點，同時也確實點出實務上的現存現象。因此，中央主責政府績效管理業務之國家發展委員會，立即針對相關報導所指現象，進行中央和地方政府之意見蒐集，並就現行作業方式展開具體

檢討及提出簡化精進的興革作為（註 1）。

事實上，政府部門因為承擔了多元的政策目標和任務，機關內部又是高度專業分工，在績效目標管理和指標設定上，與一般私部門相比，的確複雜且困難許多。是以，本文將從實務面的觀察和經驗，針對包含中央和地方層級政府部門，於設定績效指標時，可能遭遇的風險挑戰、普遍迷思，以及由此而生的指標設計問題態樣加以剖析，並從而提出指標設計時可依循的原則和設計工具，供各界參考。

貳、績效指標設定過程中可能受考慮的風險

由於透過績效指標進行監測的績效管理制度，背後即存有管理控制（managerial control）的制度性邏輯（Sanderson, 2001; Smith, 1995），且在此管考機制下，涉及能否達成目標的獎懲措施壓力，以及首長和主管們的顏面問題，故對許多行政機關而言，績效指標的設計形式，連同績效目標值的設定，都是一種風險情境。透過實務觀察可以發現，各政府機關在設定和提報績效指標時，經常面臨以下的困境或提報決策的風險：

一、重大施政重點納入管考可能有無法達成的風險

任何一位政府機關首長的心中，必然有其擘畫已久的藍圖或受上級交付的重要任務，從而轉化出該機關在一定期間內的重大施政要點。然而，這些施政重點的目標，可能在於解決長久以

來的沈痾，或從事一項過去未曾嘗試過的施政做法。因此，在正式將這些構想或方案推出之前，必須經過業務承辦單位反覆思量的規劃過程；然而若在方案內容尚未完全成熟，或對執行過程的不確定性仍抱有遲疑時，業務單位大多不願貿然將這些真正重要的施政重點及其績效指標，提報給研考或綜合規劃單位，納入成為機關的受管考項目，深怕實際執行結果遠低於原本的設想和預期，招來執行不彰的批評和檢討，因而落入「是否將『真正重要』的推動項目提報出去」的決策困境。

雖然部分機關首長仍會為其展現企圖心，將這些重大施政重點和指標，主動提報納入管考，但是在欠缺過往經驗支持的情況下，指標的設計方式以及預期目標值的設定上，仍然會是首長或主管們的風險考量重點。

二、重大施政不易量化展現的風險

由於政府施政不比私部門之經營，無法以營收與獲利來呈現其運作績效，再加上，政府部分施政範疇，例如教育改革、司法改革、文化政策、新住民照顧等，一方面不易於短時間內展現績效；另一方面也不易以量化數字來突顯其具體成果。因此，承上一點，若是機關首長所要推動的重大施政乃屬此一類型，便將陷入前述指標設計和提報決策的風險。

三、創新性施政未臻成熟的風險

近年來在行政創新或創新服務概念的鼓舞下，許多政府機關嘗試提出創新性做法，期以改變民眾對行政部門的看法。但由於部分創新做法

的內涵和服務提供方式，未必為機關內部同仁或外部政策利害關係人所熟悉，或是民眾對於新政策或新措施之接受度仍待培養，對預期的績效成果而言，充滿了高度不確定性，故而造成機關必須在「仰賴舊有服務模式但績效表現穩定」及「新服務模式吸睛但民眾接受度仍屬未知」二者間抉擇。

同時，因創新政策或服務欠缺過往經驗和數值，也會造成機關一旦以此做為績效納管項目時，預期目標值難以拿捏的困境。

四、新指標不易為同仁接受的風險

新績效指標大多於兩類情況下出現，一是機關承接新興業務或是提出創新性做法，需要相應的新興指標；另一則是過去的指標數值已達高原期，無法再有突破性的成長表現，而需找尋新指標來替換。但無論是前述何種情況下，新績效指標的產生，代表新的資料需求、新的作業內容和作業彙整程序、新的業務負擔，甚至在不熟悉新指標的操作化概念下，承辦人員必須承受較高的管考壓力，而容易造成承辦單位或同仁的心理抗拒。因此，除非機關首長或主管能提出極具說服力之論述，許多單位在盱衡新興指標所帶來的行政和協調成本後，仍可能沿用舊有指標。

綜上所述，績效指標的設計及其預期目標值的設定，在行政部門的實際作業上，是有其管理風險。面對以上的績效指標設定風險，機關首長或主管是否願意承擔風險（risk-taking）、或是消極地選擇風險規避（risk aversion）？

抑或是善用績效指標可以帶來的引導作用，並也積極嘗試調和績效指標設定可能招致的風險，則是指標提報程序上必須做出的關鍵決策，而這關鍵決策也會替組織成員帶來重要的管理訊息（managerial message），藉以透視機關首長的管理風格。

參、績效指標設定時的常見迷思

除前述的風險態樣外，各類行政機關在績效指標設定上，也經常存有一些普遍性迷思，而這些迷思常會連帶導致扭曲的指標設定。以下針對六項較為明顯的績效指標設定迷思加以剖析（註2）：

一、人人有獎的指標分配

儘管各級單位主管、人員未必喜愛績效指標這項工具，但是機關內KPI的「配置」圖像，卻也代表了某種象徵性意義。舉例而言，「KPI沒有被選上的單位，是否就意味該單位及其業務在機關中並不重要？」便是一項在行政機關中相當普遍的迷思。

因此，在部分機關中，首長為確保其領導統御得以遂行，或避免打擊部分單位同仁的士氣，便採取「人人有獎」的指標分配方式，使每一單位至少有一項列在清單中的KPI。是以，在此運作模式下，不僅機關總體KPI數目大增，同時也稀釋了績效指標的代表性，而成為政治妥協的分配工具。

二、不僅要達標，達成率愈高愈好

在近年來追求量化指標的普世風潮下，政府機關不僅多選取可量化呈現其成就的業務面向，轉化為其績效指標，更為突顯其績效表現，無不期望在年底結算時，每項指標都要能夠達標，甚至目標達成率要能愈高愈好。

在這樣未必健康的追求數字達標的迷思下，各業務科室只能「柿子挑軟的吃」，盡可能挑選易量化、容易達成的「軟指標」，如活動場次、參與人次等這類指標。其結果是，即便數字達標了，但機關首長、議會機關、利害關係人等，仍無法實質掌握該項政策或施政措施的核心目的是否有效達成。

三、有指標的才是重點

績效指標設立的積極性效果，便是在於引導組織的資源及組織成員的努力，投入於機關組織所期待的結果；但相對的，績效指標的設定同樣也會帶來反功能效應，亦即使得組織成員誤以為只有訂指標的面向才是需要努力之處，其餘大可忽略，因而產生目標錯置的誤導結果。

四、達成值逐年平均分配

在現行制度運作下，政府機關常以中程施政計畫之 4 年週期為單位，規劃施政預期目標或目標值。但很常見的是，部分機關可能忽略了政府之施政乃身處於有機的生態環境中，政策目標之推動有其週期趨勢，誤以為只要有預期目標值、目標值只要有達成就好，而便以機械性的方式，平均分配每一年度的預期目標值，例如以四年後共計 1 萬名民眾獲得某項語言認

證為目標，而將每年之目標值分別訂為累計達 2,500、5,000、7,500、10,000 名民眾（即每年皆以 2,500 位民眾獲得認證為目標），不予思考政策推動之推廣期、擴散期、高原期、衰退期等週期性因素所可能帶來的影響。

五、逐年進步的目標值設定

政府施政項目龐雜，興利型項目當然期待在績效上能有不斷進步的趨勢；但若非屬興利型施政項目，也採同樣的預期模式，則就未必適合。以毒品或槍枝查獲數量為例，如果這兩個項目不僅在績效目標值上皆採逐年增長模式予以訂定，而且都還能每次達標，試想，我們是否真能相信這樣的績效數據？這樣的數據是否真的合理？或，這真是人民期望的生活國度？

六、一體適用的評核模式

近年來以績效指標來進行管理的模式大行其道，強調績效指標的效果性，以致不少政府機關在採用績效指標時，產生了同形化的現象，亦即以一體適用的模式來設計指標和進行評核。舉例來說，在部分服務導向的機關或其業務中，可能較適用普及率、涵蓋率、成長率等指標來評價其績效；但是在某些工程業務或立法準備等領域，可能以推進進度的里程碑式之衡量方式較為適合，而非制式地要求所有機關所提出的指標型式都趨於相同模式。

肆、最常見的指標設定問題態樣

許多政府機關因顧及前述績效指標設定和提報決策時的可能風險，同時也摻雜了公務部門

的普遍迷思，以致在實際進行績效指標設定時，便會出現以下的問題態樣：

一、目標設定欠缺策略思考

由於績效管理乃是一套目標導向的系統化管理過程，並透過績效指標的設定，將所欲達成的目標予以明確化，換言之，其背後乃隱含一套目標管理（management by objectives）的邏輯。重要的是，這一套被標的出來的，必須是機關組織的策略目標。但可惜的是，許多公務機關在推動績效管理時，未能從策略規劃的角度出發，先釐清機關當前的施政策略重心；抑或是如前所述，唯恐重大施政項目的推動未必能如期達成，或施政項目之內涵不易以量化資訊呈現，故而迴避以機關策略重點做為績效管理起點，反以其他未必占居策略優先性之項目替代之。在此情形下，所提出的策略目標及績效指標自然不具關鍵性。

二、指標設計欠缺因果效度

一項好的績效指標，必須要能明確顯示其與關鍵策略目標之間的因果關係，亦即得以明確測量出策略目標所欲達成的核心宗旨，從而展現出指標的效度（validity）。惟經常可見，部分機關所提出之績效指標，未具前述之效度。舉例而言，某些機關乃以提昇國人文化素養，或是促使我國特有文化得以生根、傳承為職志，則若僅以辦理文化活動參與人次的多寡、或是公共藝術品的件數做為指標，實無法充分代表國人文化素養是否提升的深層意旨，便是不具因果效度的指標設計。

三、指標設定未能切中核心

政府的各項施政，必然有其核心目的或宗旨，自然也期望藉由績效指標的展現，向國人展示施政的努力成果。不過，部分機關或許為追求易量化、易達標的表現成績，捨棄了雖然達成難度較高、但卻較能實質展現施政成就的指標，而挑選未必切合施政核心要旨的評價標的，容易形成儘管帳面上的績效數字很漂亮，卻無法展現機關的實質成就與成果的現象。例如，協助民眾獲得一份得以穩定就業的工作，乃是就業輔導機構的核心宗旨；但是在實務上，卻常見相關機構僅以媒合成功率當作績效展現的重點，卻未能追蹤媒合之後，受輔導之求職者是否能夠維持一定期間以上的穩定持續就業，並未能切中施政核心。

四、誤將業務內容視為指標

許多機關或許未能充分了解績效管理概念的核心內涵，亦未清楚熟悉績效指標訂定的規範和原則，因而在研考機關的要求下，必須在一定時間內提報機關或單位的績效指標。故常在未明就裡的情況中，將各單位承辦的主要業務、甚至例行性業務，直接轉換為績效指標，使得績效指標的內容既不具成果或效益意涵，更只是單位業務內容之陳述，不但完全無法發揮績效管理工具的效果，更給予外界「為設 KPI 而設 KPI」的不良觀感。

五、KPI 與 PI 層次混淆

由於各機關的量能有限，無法承攬包山包海的業務，故需透過分工和分層負責來完成各

自的工作。此一邏輯同樣適用於績效管考機關和單位。在管考實務上，無論是中央或地方政府，都會有分層列管的機制，例如國發會就負責管考（行政院）院列管之重大施政項目與重點，各地方政府的研考會或綜合計畫處即負責（市府／縣府）府列管計畫或項目之追蹤管考；而在各中央部會與各地方局處則亦有由其自行列管的施政項目。

因此，若由行政院、縣市政府整體高度來看，提報並受國發會、各縣市政府研考機關所管考之績效指標，因最受院級或府級首長重視，具有策略性及關鍵性意涵，當可稱之為 KPI（關鍵績效指標）；相對的，可由各部會或各局處自行追蹤列管者，從此層級來看，則可屬於 PI（績效指標）。當然，若從各部會或各局處的層次觀之，亦可於各自機關內部匡列較為重要的指標，做為部會或局處自己的 KPI，次之者則為所屬各單位之 PI。

由此可以了解，列為 KPI 者，必然指涉機關最重視的施政策略重點，而 PI 則多屬為達成此些策略重點之程序性、過程性，或準備性工作之努力或投入。舉例而言，青年失業率的下降比例是項重要 KPI，而就業博覽會的舉辦場次、職業訓練的班次與結訓人數等，則只是促成此項 KPI 背後的 PI。因此，許多機關的例行性業務，雖然重要，但由此層次性角度觀之，其產出仍應僅視為 PI。

六、多是人民無感、但數字壯觀的苦勞型指標

與前一項問題態樣有關，許多機關在無法有效分辨 KPI 和 PI 二者間之差異，又期待能以易量化且易達標的業務面向，來做為機關績效指標的情況下，便會產生採用容易以數據呈現，但是民眾卻未必在意或有感的投入型或過程型指標，做為機關績效的表現方式。可是因為這類指標多在於凸顯機關人員的付出或是在業務執行過程中的勞務負荷，並無法以成就面（achievements）來彰顯機關的實質績效。

七、鈍化指標欠缺退場機制

有些機關會在績效競賽中找到有利於己的優勢指標，雖然這些指標能夠恰當反映該機關的施政成果，但是在多年的成長性刺激下，這些指標所指涉的業務面向，可能達到高原期，或是已經無法有效區辨機關內部不同單位間的績效差異，亦即發生所謂的指標鈍化現象（passivated）。此時最佳的處理方式，便是使其退場，以其他新指標來做替換，為組織投入新的刺激（莊文忠，2008）。不過，許多機關可能會眷戀於這些指標為組織所帶來的優勢條件，而捨不得拋棄，形成「用之無效、棄之可惜」的雞肋指標，不僅浪費了有限的 KPI 數量空間，亦無法組織帶來新的激勵動能。

八、預期目標值設定過低

由於績效管理制度可能涉及獎懲，或是機關十分在意整體所列指標的達標比例。因此，有些機關或單位在提報績效指標與目標值時，會刻意將預期目標值設定低一些，以免年底時因無法達標而傷及機關顏面。刻意壓低目標值、

讓機關得以輕易達標的做法，所帶來最直接的影響，便是造成該項指標無法為組織帶來挑戰性，無法有效激發組織成員們的士氣和鬥志。因此，最好的做法便是在設定預期目標值時，能夠兼顧目標值的挑戰性和可達成性，使二者取得適度的平衡。

透過以上針對政府機關在訂定績效指標時，可能面臨的風險顧慮、普遍迷思，及其所衍生的問題態樣等之剖析，應可適度瞭解政府機關在績效指標作業上，為何會招致「不K、不P、不I」批評的原因。但是，如何扭轉這樣的評價，除了簡化各級政府機關的績效管考業務負擔外，可能更需要從根本面著手，建立相關人員的正確觀念和能力，才有辦法導正目前的現象。

伍、政府績效管理指標設定的原則與工具

一、政府績效管理指標設定原則

為使政府機關的績效指標設定皆能符合具關鍵性（K）、具有指標效度（P），及目標值具有挑戰性和激勵效果（I）之期待，本文提供以下原則，供各機關參考：

（一）聚焦策略目標

無可諱言地，政府機關推動績效管理制度之目的，仍在於透過此一系統性管理過程，以確保機關策略目標之達成。是以，績效評核措施之推展，第一步驟便是藉助策略規劃之程序和手法，如 SWOT 和 TOWS 分析或是腦力激盪，

明確界定機關當前之關鍵策略目標，並使機關的資源和管理作為聚焦於關鍵策略目標的達成。

（二）找出關鍵成果領域

在確認機關的關鍵策略目標後，接下來第二步驟便是針對個別策略目標，找出在此策略目標下的「關鍵成果領域」（key result areas, KRA）（Kaufman et al., 2003）。所謂關鍵成果領域，係指最關鍵、組織絕對必須達成的成果面向或領域，或是促成關鍵策略目標達成的主力區塊。舉例來說，在「改善經營環境，提高外商投資意願」此一關鍵策略目標下，關鍵成果領域可能包括：不合時宜之法令的修訂、外商投資作業程序之便捷化、在臺經營之外商滿意度等。在界定出關鍵成果領域之後，再分別針對不同的成果領域，研擬具體的 KPI，以做為該項成果目標是否有效達成之檢測標的。

（三）由上而下策略定錨、由下而上務實修訂指標

過往在公務機關訂定績效指標的經驗中，經常出現委由科室單位就其業務內容，提出績效指標，再經由逐級向上審議和彙整的程序，綜合而成機關的中程或年度評核指標。這樣「由下而上」的做法儘管務實，但卻可能使機關所提出來的指標內容過於「業務導向」，而缺乏「策略感」。

因此，本文建議，在研擬機關績效指標時，應先由機關首長（或至少是副首長）帶領討論，或訂出施政的策略目標或重點，俾以將機關的策

略方向予以定錨，同時並依機關不同層級組成工作小組，依據前述的關鍵策略目標，依各自所分屬之層級，界定關鍵成果領域及訂定 KPI。在後段的過程中，各業務單位便可針對 KPI 的可達成性提供務實的建言。最後，再藉由前述由上而下及由下而上反覆的相互修正程序，訂出兼顧機關策略方向及可執行性的績效指標（註 3）。

（四）區辨 KPI 與 PI

前已述及，KPI 和 PI 在實務上有其概念層次的差異，在研擬績效指標時，應能有效辨別。簡單來說，愈是具有策略意涵、施政關鍵性者，愈應被劃歸為 KPI，而屬於達成前述 KPI 之進度性、過程性或程序性之工作，或是機關之例行性業務，則可歸為 PI。

此外，為避免機關同仁產生只有列為 KPI 之項目才是應獲重視之重點的錯覺，機關也應針對列為 PI 項目且表現優異之機關或單位，給予適當的表揚和獎勵，藉以建立正確觀念。

（五）適度納入問題解決導向及創新導向的績效指標

國內公部門經過十幾年來的績效管理推動經驗，不少機關在指標的選取和設定上，日趨僵化，固著於某幾種類型的指標設計模式，再加上前述的風險顧忌或迷思，漸使指標作業和達成，愈來愈無法激起機關同仁的熱情。此外，部分屬於第一線執行機關者（如中央的三級機關、地方的局處），運作日常的一部分，即在於處理和解決其所面臨的重要公共問題，制式

刻板的績效指標實無法真實代表和反映機關所投入的努力和心血，而且，通常民眾對於這類側重問題解決的政策成效，是比較有感的。

因此，本文建議，針對前述這類機關，應打破一體適用的績效評核模式，適度採納問題解決導向或創新導向的績效指標，俾使機關同仁的付出和成就也能反映在指標評價中。當然，這些問題解決導向或創新導向的績效指標，亦應就其屬性，區分為 KPI 或 PI 不同層次。

（六）以循證基礎設定目標值

最後，為避免機關績效目標值設定過低，以致於不具有挑戰性，建議各機關在設定預期目標值時，若該指標屬於延續性項目，則可參考過往的實際達成經驗；或以過去 3 年的實際達成值之平均值為參考基礎，酌予調升藉以設定目標值。

若該指標屬於新興業務，無過去之經驗可供參考，則可先探詢其他相關機關或單位之過往經驗做為參酌依據，或是先以保守態度進行估算，嗣後再依滾動修正之原則，調整目標值。

二、政府績效管理指標設定工具

為使各公務機關在研擬績效管理指標時，能有適當工具可供參考應用，本文嘗試提出「指標樹」及「指標 SMART 選擇矩陣」兩項架構，做為各界之參考。

（一）指標樹

指標樹 (indicator tree) 的概念即是將前述績效指標設定之步驟與原則的內容，以架構化的圖形予以呈現。主要在於說明機關在研擬和訂定績效指標時，必須先由界定施政之關鍵策略目標，而後在此目標下，找出關鍵成果領域，並將之具體化操作成具備策略性意涵之 KPI，以及可由機關自行列管監測的 PI。

透過指標樹的繪製，機關可以清楚掌握施政的策略重點，亦可藉由基礎性的 PI 來監測業務或施政的推展進度。

(二) 指標 SMART 選擇矩陣

「指標 SMART 選擇矩陣」(Selection Matrix of SMART Indicators) 主要乃是本文參考指標設計之 SMART 原則 (Frey and Osterloh, 2002)，以及決策矩陣分析法 (Decision Matrix) (Pugh, 1981) 之架構，將二者融合後所提出之指標選擇工具。以下先分別簡要介紹指標設計 SMART 原則，及決策矩陣分析法，最後再說明本文之「指標 SMART 選擇矩陣」應用方式。

1. 指標設計 SMART 原則

指標設計 SMART 原則係指訂定績效指標時，可參考下列五項原則：

(1) 明確性 (Specific)：即指標的內容或陳述，必須簡要、明確且具體。

(2) 可衡量 (Measurable)：即盡可能為可以量化方式評核的指標。但是在公部門中，可以容許適度比例的質化指標。

(3) 可達成 (Achievable)：即指標的目標值設定，應有達成的可能，但同時也要兼顧挑戰性。

(4) 成果導向與目標相關 (Result-oriented/ Relevant)：分兩個層面，一是指標應是成果或效益導向的設計，而非投入型或過程型的指標。另一是指指標的內容應與欲達成之目標具有因果關係，能直指目標核心，使指標具有效度。

(5) 有時限性 (Time-bound)：即目標值的達成乃具有時限，須在規定的期限內完成。

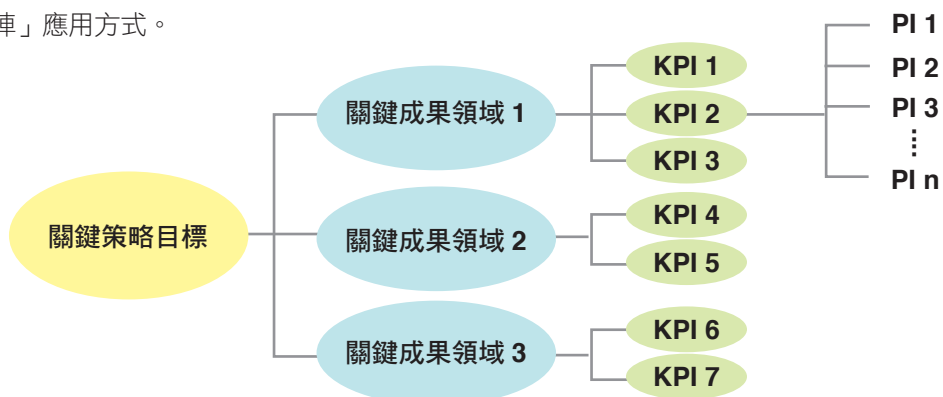


圖 1 指標樹

資料來源：作者繪製

2. 決策矩陣分析法

決策矩陣分析法即是將納入決策思考的各項替選方案，依照事前所設計的評價面向及其權重，分別予以評分，之後算出每項方案之得分數，並依之加以排序做出選擇決策。

3. 指標 SMART 選擇矩陣

指標 SMART 選擇矩陣 (Selection Matrix of SMART Indicators) 即是將指標設計之 SMART 原則，及決策矩陣分析法二者加以結合，將原本決策矩陣分析法中的替選方案，置換為我們所初步設想的數個備選指標，並且將 SMART 五項指標設計原則設定為指標的評價面向，並依據心中對於五項設計原則的重視程度，賦予不同權重；設定完成後，再依我們對各個備選指標的評價，分別計算其在各面向之得分及加總之總分，最後則可從中選取最符合期待的數個指標做為機關或單位的 KPI。指標 SMART 選擇矩陣之基本架構如表 2 所示。

以實際例子來說明「指標 SMART 選擇矩陣」的應用方式。若以輔導青年轉職就業為例，在「有效提高青年轉職就業率」的關鍵策略目標下，可能初步規劃設有「職業訓練開辦班次」、「參與職業訓練人次」…等 6 項備選指標，同時，

也將前述 SMART 原則設為評價面向，並設定不同權重。之後，再以 0~10 分的分數區間，針對各項備選指標，分別依其相對應的面向進行評分。

經過評分之後，如表 3 所示，各項備選指標可獲得其總得分，同時依得分之排序，便可知，「就業半年後未再尋求輔導之比例」及「媒合成功比例」不僅較具挑戰性，且具成果導向特質，因此為排序前兩名之指標，即可考慮選擇做為「有效提高青年轉職就業率」關鍵策略目標下之 KPI。

陸、結語

政府績效管理指標因為會對機關成員的行為和注意焦點產生引導作用，因此如何設計一套好的績效指標，確實是個值得關注和重視的議題。本文先由政府機關設定績效指標時可能面臨的風險顧忌及現存的普遍迷思兩個角度切入，剖析當前政府機關在面對績效指標設計一事，於思維層次上所呈現的障礙困境，之後則進一步指出由這些顧忌和迷思所衍生於行為層次上的指標設計問題態樣。最後，本文則嘗試提供可資參考的指標設定原則及工具，期望藉此得使各

表 1 決策矩陣分析表

評價面向權重備選方案	評價面向 1 (0.1)	評價面向 2 (0.3)	評價面向 3 (0.4)	評價面向 4 (0.2)	得分	排序
方案一						
方案二						
方案三						

資料來源：修改自 Wikipedia 中 Decision Matrix 之介紹圖形 <https://en.wikipedia.org/wiki/Decision_matrix> (檢索於 106 年 8 月)

行政機關日後在研擬績效指標時，能夠朝向「既 K、且 P、又 I」的目標逐步邁進，革除目前外界對政府部門績效設計不良的負面評價。

然而，除了要破除本文前述的不當迷思及避免問題態樣的發生，欲使政府績效管理得以發揮效果，當中更要緊的，便是機關管理者應注意如何避免這套管理系統流於形式，甚至衍生反功能 (dysfunction) 或是績效悖理現象 (Kelman and Friedman, 2009; Van Thiel and Leeuw, 2002; 蘇偉業, 2009; 胡龍騰, 2016)。畢竟，績效指標只是眾多組織管理工具中的一項，不應該一味地追求指標上的帳面成績，而產生忽略組織核心目標的目標錯置結果。

是以，本文認為，政府機關的 KPI 設計應朝向輕量化 (lightweight) 的發展方向，亦即各機關提報由國發會或各地方政府研考會納入管考之高層級 KPI，應盡可能在前述輕量、簡化的原則下，聚焦於機關整體性之策略目標，且適度些許納入可含括機關組織成員創新意圖的核心指標即可，藉以提升機關同仁對於績效指標的認同感和向心力，其餘指標則多可授權各機關自行列管和自主管理。

最後，在績效指標設計品質精進的努力之外，應進一步透過團體績效評比制度的導入和鑲嵌，藉以向上串連機關總體績效目標，向下扣合個人考績獎勵。使得組織、部門、單位、

表 2 指標 SMART 選擇矩陣

評價面向權重備選指標	明確性 (0.05)	可衡量 (0.2)	可達成 & 具挑戰性 (0.3)	成果導向 / 與目標相關 (0.35)	時限性 (0.1)	得分	排序
指標一							
指標二							
指標三							

資料來源：作者繪製

表 3 輔導青年轉職就業之指標 SMART 選擇矩陣

評價面向權重備選指標	明確性 (0.05)	可衡量 (0.2)	可達成 & 具挑戰性 (0.3)	成果導向 / 與目標相關 (0.35)	時限性 (0.1)	得分	排序
職業訓練開辦班次	10	10	1	1	8	3.95	6
參與職業訓練人次	10	10	3	2	8	4.90	5
職業訓練結業人次	10	10	5	4	8	6.20	4
媒合成功件數	9	9	7	6	7	7.15	3
媒合成功比例	8	8	8	8	7	7.90	2
就業半年後未再尋求輔導之比例	8	7	10	10	10	9.30	1

資料來源：作者繪製

個人等不同層次的績效目標得以相互連結校準（align）（林文燦，2011、2014；胡龍騰、徐瑋鴻，2017），組織整體施政動能才有可能受到激發；否則，單靠 KPI 與 PI 的訂定，仍難以擷獲機關同仁的普遍注意力，亦無法發揮績效管理和目標管理的積極效果。

附註

- 註 1：國發會有關行政機關管考作業簡化之精進作為，可參考以下網址 <<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=39AEE8F808523CAF&s=AA2AD4003A02D32D>>（檢索於 106 年 5 月）。
- 註 2：本小節中部分的觀察，乃擷取自胡龍騰《公僕管家心：制度環境、任事態度與績效行為》之部分研究發現。
- 註 3：這樣的互動調校過程，目前嘗試導入策略地圖與平衡計分卡的臺北市政府之經驗，或可參照。

參考文獻

1. 田習如。2015。政府荒謬 KPI 全揭露。商業週刊。<http://magazine.businessweekly.com.tw/Article_page.aspx?id=25331>（檢索於 106 年 5 月）。
2. 田習如。2016。政府 KPI 大體檢。商業週刊。<http://magazine.businessweekly.com.tw/Article_mag_page.aspx?id=61749>（檢索於 106 年 5 月）。
3. 田習如、吳和懋。2016。什麼？十大部會一年來完全沒進步！（圖表）。商業週刊。<http://magazine.businessweekly.com.tw/Article_mag_page.aspx?id=61749&p=6>（檢索於 106 年 8 月）
4. 林文燦。2011。行政機關團體績效評比機制之研究。*研考雙月刊*第 35 卷第 3 期：40-55。
5. 林文燦。2014。公務人員考績法修正草案內涵的多面向分析。*人事月刊* 349：25-38。
6. 胡龍騰。2016。績效悖理之潛因探析：制度邏輯與心理帳戶觀點。*東吳政治學報*第 34 卷第 1 期：209-268。
7. 胡龍騰、徐瑋鴻。2017。組織成員觀點下公部門團體績效評比之制度效應檢驗：目標校準、績效學習與團隊動態。*公共行政學報* 52：1-38。
8. 胡龍騰。2017。*公僕管家心：制度環境、任事態度與績效行為*。臺北：五南圖書。
9. 莊文忠。2008。績效衡量與指標設計：方法論上的討論。*公共行政學報* 29：61-91。
10. 黃靖萱。2017。政府 KPI 真相。商業週刊。<http://magazine.businessweekly.com.tw/Article_page.aspx?id=32248>（檢索於 106 年 5 月）。
11. 蘇偉業。2009。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。*公共行政學報* 30：105-130。
12. Frey, B. S. and M. Osterloh eds. 2002. *Successful management by motivation: Balancing intrinsic and extrinsic incentives*. Berlin: Springer.
13. Kaufman R., H. Oakley-Browne, R. Watkins and D. Leigh. 2003. *Strategic planning for success: Aligning people, performance, and payoffs*. San Francisco, CA: Jossey-Bass/Pfeiffer.
14. Kelman, S. and J. N. Friedman. 2009. Performance improvement and performance dysfunction: An empirical examination of distortionary impacts of the emergency room wait-time target in the English national health service. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19, no. 4: 917-946.
15. Pugh S. 1981. Concept selection: A method that works. *Proceedings of the international conference on engineering design*, Rome, March 9-13 WKD 5 PAPER M3/16, 497-506.
16. Sanderson, I. 2001. Performance management, evaluation and learning in “modern” local government. *Public Administration* 79, no. 2: 297-313.
17. Smith, P. 1995. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration* 18, no. 2&3: 277-310.
18. Van Thiel, S. and F. L. Leeuw. 2002. The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review* 25, no. 3: 267-281.