

績效管理思維驅動之執行力

郭昱瑩 世新大學行政管理學系教授兼教務長

摘要

績效管理是一套有系統的管理活動過程，用來建立組織與個人對目標以及如何達成該目標的共識，進而採行有效的員工管理方法，以提升目標達成的可能性。藉由績效管理思維的驅動，執行力宜鎖定超級重要目標、從優先指標下手、設置醒目記分板並落實當責。再者，執行是一種紀律，是領導者首要的工作，且必須成為組織文化的核心成份。結合溝通、資源、執行者意向與官僚結構，兼重執行力的技術面與藝術面，必能克盡其功。

關鍵詞：績效管理、執行力

壹、前言

政府效能與競爭力的關鍵在於「優質政府治理」（good governance），政府治理的透明、課責、公共參與、效能等四大原則最為關注，為求優質政府治理，政府績效資訊的透明，落實對民眾課責，導入公民參與，提升政府效能皆有其必要（古步鋼等，2009）。

因應民主政治發展，民眾對於責任政治的要求，以及利害關係人對於政府績效的期望與日俱增，同時，為求優質政府治理，強調結果導向的管理方式備受重視。各國施政重視績效已蔚為氣候，績效管理為公共管理相當重要之一環，績效管理乃是利用績效資訊協助組織與個人設定彼此同意的績效目標，進行資源配置與優先順序的排列，藉由績效評估、績效衡量與績效

追蹤等落實各項目標的管理過程。

貳、績效管理思維

所謂「績效」係指「有效率的運用資源，以提供有品質的服務或產品」。績效包含效率、效能與滿意度等概念，「效率」是指是否以最符合經濟成本的方式進行；「效能」的高低代表產出是否符合最初所訂定的目標；「滿意度」則是從消費者的角度，衡量消費者對於產出品質的主觀評價（郭昱瑩，2006, 2008）。

績效管理是以目標為導向的管理制度（Harty 2002; Behn 2003），是將目標轉化為策略與行動，再不斷滾動檢討改進的系統化管理循環。成功的績效管理必須以有效的績效



圖 1 績效評估主要面向

資料來源：作者繪製

資訊蒐集為基礎，績效評估便是績效資訊蒐集的過程。在當代績效管理重視課責的前提下，績效評估已經由過去重視「投入」控制，轉變為強調「成果」的測量。具體而言，績效評估包括對於計畫的直接產出（output）、對民眾的影響、最終結果（outcome）等面向的評量，如圖 1 所示。

就政府績效管理體系而言，完整的績效管理體系應兼容組織層面的總體分析層次及員工層面個體分析層次，包含：機關績效、單位績效及員工績效等三個績效層次（許道然、林文燦，2015）。績效管理之目的既針對組織策略、組織整體目標的實現和績效的提升，又針對員工個人績效考核，可實現對個人的合理獎懲的行政功能，以及個人提升教育訓練的發展功能。而策略績效管理基本概念便是由策略規劃的角度出發，將機關的使命、願景與績效管理流程予以結合，使機關績效的管理以瞄準機關使命的達成為目標。依李允傑和丘昌泰（2009）、施能傑（2010）的觀點，策略績效管理包含七步驟：一、確認機關使命；二、型塑機關願景；三、規劃策略目標與行動方案；四、建立績效指標；五、進行績效衡量；六、分析績效結果與撰寫報告；七、運用與公開績效資訊，如圖 2，

透過回饋機制，同時搭配預算分配、人事調整、獎酬制度與教育訓練等，落實策略績效管理。

施政績效管理制度，以目標管理及結果導向為原則評估機關整體績效，促使行政院所屬各機關積極落實績效評核及管理工作，並結合既有的中程施政計畫、年度施政計畫的制度，冀望充分整合各機關的策略規劃、計畫執行及施政成果評估等三大環節，進而全面提升政府施政效能。通常先採由上而下的決策模式，擘劃機關整體的發展願景，策訂未來四年的施政重點及「關鍵策略目標」；再以目標管理及全員參與方式，訂定「關鍵績效指標」（Key Performance Indicator, KPI）及衡量標準，並據以擬定機關中程施政計畫。關鍵績效指標是衡量工作成效的管理工具，並採用目標管理，由機關使命、願景、關鍵績效目標等，層層推演，設定具體可行的量化指標，使各層級的成員有所依循，並作為年度考核賞罰的參考標準。

各機關年度結束後即應評估原訂年度關鍵策略目標及共同性目標達成情形，並綜合撰擬年度施政績效報告。評估作業分為自評、初核、複核三個階段，首先由各機關辦理自評與初核作業，再送由行政院就選定之重要績效指標辦理

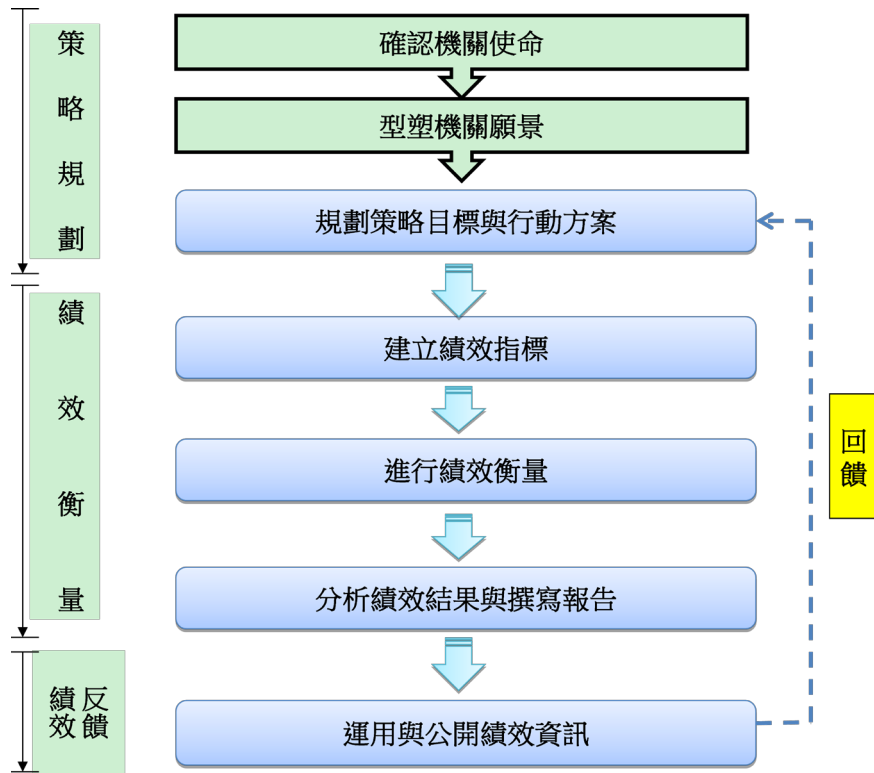


圖 2 策略績效管理

資料來源：參考李允傑與丘昌泰（2009）、施能傑（2010）

複核。複核作業由國發會與行政院相關業務處、主計總處、人事行政總處等共同辦理，並聘請學者專家協助評核與審核。在評核過程中，亦參考國內外評比或民調資料，各機關評估結果以燈號顯示，綠燈代表「績效良好」、黃燈代表「績效合格」、紅燈代表「績效欠佳」及白燈代表「績效不明」。各機關年度施政績效報告評估結果及行政院複核整體意見，再回饋至各機關作為後續持續落實績效管理工作的參考。

各機關年度施政績效報告及評核意見俟行政院核定後將上網公開，同時運用媒體，使公眾得知，藉由社會大眾共同監督政府施政成果。

另依據年度施政績效目標達成情形及行政院核定的評核意見，對其所屬機關（單位）及相關人員辦理獎勵作業，並將評核意見納入中程施政計畫及年度施政計畫的改進參考。

2014 年國家發展委員會（簡稱國發會）成立，整併「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」，訂定「行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」，評核以年度奉核定列管之個案計畫為對象，並依計畫列管級別分別辦理，其中，院管制計畫評核流程則有主辦機關自評、主管部會初核、行政院複核等程序，個案計畫評

核之主要目的，係透過具體之評鑑歷程，檢討各項工作辦理成效，並藉由評核結果，瞭解計畫是否達原訂目標及績效，以作為繼續執行或改進該項計畫之參據，提升施政績效，如圖 3。

為有效推動政府施政，行政院要求各機關擬訂中長程個案計畫，並明訂其研擬及審議之程序及原則，且應納入年度個案計畫辦理，逐年檢討其績效。為逐年落實各項計畫執行，除於年度終了後辦理計畫評核，評量各項個案計畫執行績效，作為下一年度該項計畫調整改進之參據外，並自 2009 年起推動「中長程個案計畫效益評估」，針對重要計畫自規劃、執行至完成之整體效益評估，提出計畫之策略面及執行面建

議，以回饋至後續相關計畫之規劃及執行參考。而效益評估之作法係以「合作研究」模式，藉由「強化評估團隊組成」、「採用評估方法」及「納入領域專家與利害團體」等方式，如圖 4，進行個案計畫之目標、過程及結果面向之深度評估。評估對象現階段以「計畫期程在 3 年以上，且執行逾 1 年」、「年度經費達 1 億元以上」及「社會關注者」之公共建設類及社會發展類中長程個案計畫為主。

評估結果除回饋提供重要計畫先期作業審議參考外，亦藉由「評估發現意見交換會議」及「評估報告座談會」開放全會同仁參與之組織學習模式，促進各單位同仁之專業交流，提升

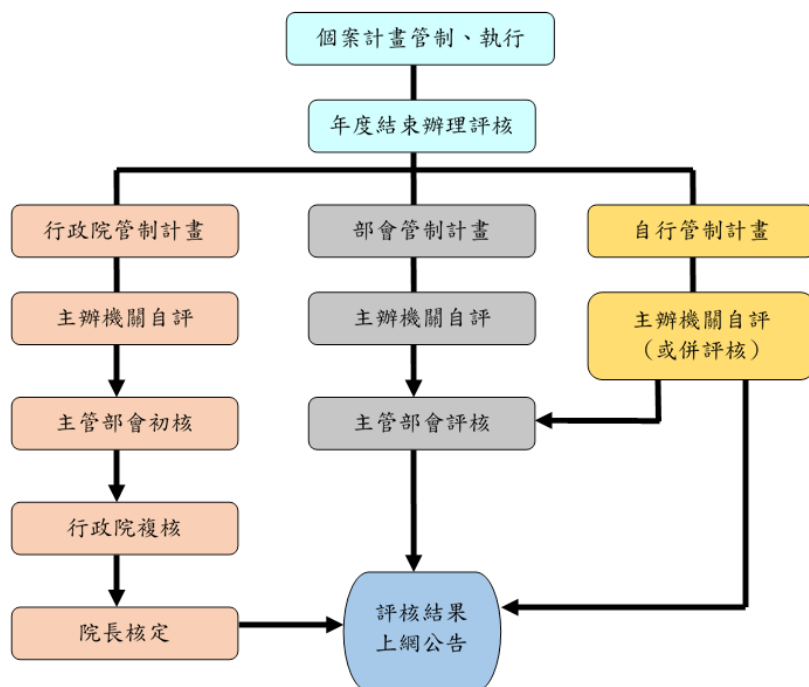


圖 3 個案計畫評核流程

資料來源：國家發展委員會
<https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=269115B7A4E6F5F8>

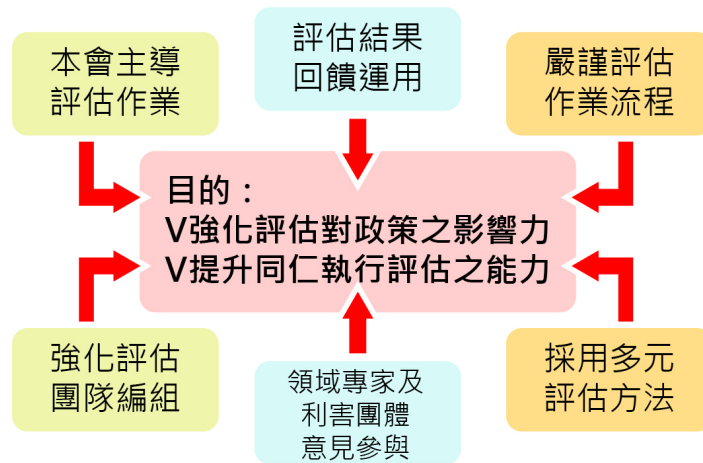


圖 4 中長程個案計畫效益評估

資料來源：國家發展委員會

<https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=269115B7A4E6F5F8>

同仁計畫評估能力，期發揮「強化計畫效益評估對政策之影響力」及「提升同仁之評估能力」之效果。

值得關注的是 2016 年 7 月國發會啟動公務系統管考作業的大幅簡化及鬆綁，「行政機關管考作業簡化」改革的目的是讓管考工作回歸各機關核心業務精神，所謂「減、併、簡」策略，即「減去」不必要的管考作業，將性質雷同的考核加以「整併」，再「簡化」其表格內容，有效減少冗工。更從源頭減量，由院級帶動各級，推動「強化自主管理，落實分層課責」、「善用差別性管考，提升執行績效」與「多元管考作為，減少表報作業」簡化三原則。系列簡化措施包含：

第一、管考週期放寬：總統與院長交辦及

訪視等案件的管考將大量減少項數至 50%，週期也自每週一次大幅減少為一季一次。

第二、管制項數減少：行政院管制的計畫，由 63 項減少為 50 項，週期也由月報減為季報。

第三、表格內容精簡：表格精簡將讓填報時間減少 20% 以上。

第四、推動自主管理：基本設施補助計畫管考不僅立即調降管考頻率，並取消年終書面考核報告，推動地方政府自主管理。

同時將持續推動以多元化及適當方式公開執行績效成果相關資訊，以適時蒐集各界回應意見並落實施政透明課責，以全面達成提升治理效能、授權管理、資訊公開及資源有效運用等核心

目的。重要的是讓管考工作回歸各機關內部控制的精神，強調自主管理、多元管考、差別性管考等原則。在大幅簡化免除公務人員書面表報外，管考簡化同時積極運用風險預警及機動查核的機制等配套措施，持續為行政品質及效能把關。中央部會與地方政府也將同步進行相關簡化工作。期望能激勵各機關自主管理，喚回基層公務員的熱情與使命感，進一步提升政府效能（國發會，2018）。

參、執行力具體作為

去年甫出版的《執行力的修練》一書，論述策略、目標明確的組織，為什麼會失敗收場？歸納有七成的原因，都是來自執行力的缺乏。本書聚焦「如何做到」的實際執行面，投入 15 年的時間、從全球超過一千五百個各領域組織中高階主管的執行經驗，淬煉出「執行力的四修練」，與成功有約的四個實踐原則為：

修練 1：鎖定超級重要目標；

修練 2：從優先指標下手；

修練 3：設置醒目記分板；

修練 4：落實當責。

換言之，提升執行力的過程，應做到重點管理，選擇重要的目標，聚焦重要的指標，監測重要目標與指標的執行進度，隨時關注其績效，勇於承擔責任，務求達成任務，即為課責的表現。

2003 年《執行力》一書，包熙迪（Bossidy）和夏藍（Charan）以多年管理經

驗，打破過去管理者僅重規劃與成果評估二階段的管理自我定位模式，論述企業管理的失敗，在於管理者過分把自身定位於思考企業發展方向上，而未實質專注於計畫執行層面。在企業如此，在政府機關也有幾分相似。政府機關致力推動績效管理、平衡計分卡、績效評估等管理作為，也逐步以成果導向作為管理主軸，這樣的改變對活絡政府機關管理及內部控制，絕對有正面助益。但這些管理工具的重點，其中很重要一部分仍在於處理例常的計畫執行工作，「徒法不足以自行」，如何確實執行計畫成為政府施政的關鍵角色。包熙迪和夏藍認為把一個對的任務或者策略，徹底的完成即是執行力；執行力不是蠻幹，而是要有完整規劃，採行「對」的策略，做「對」的事。執行力包含三項重要意義：執行是一種紀律，與策略不可分割；執行是領導者首要的工作；執行必須成為組織文化的核心成份，由此可見，執行力與策略、領導者與組織文化關係密切。

套用至績效管理而言，要能成功執行績效管理，不僅要將執行績效管理視為組織策略，就領導者與組織文化再行剖析。就領導者而言，包熙迪和夏藍認為必須具有願景勾勒者；願景的導遊者；授權部屬，使人成長；不但說且要實在的做；使願景實現等五項特質，由這幾項特質看來，領導者除勾勒組織的願景之外，更要了解如何授權，帶動組織學習與成長，貫徹執行，否則，願景只是願景，無法落實。而這些特質也賦予領導者於組織執行力的重要性，績效管理思維驅動，領導者首應了解自我，也了解組織成

員，對於各項事務宜設定明確目標與優先順序、實事求是，領導者也應避免事必躬親，可藉由授權或傳授經驗以提升員工能力，對於結果加以追蹤，論功行賞，使組織執行績效管理的能力得以強化（郭昱瑩，2008）。

以組織文化而言，首先，組織必須強調成員內化過程，意即績效管理的落實必須藉助內化過程，其強調組織成員對績效管理的認識，進而產生共享的事物（如：團體績效獎金）、共享的語詞（如：績效的定義與指標為何？）、共享的感覺（如：追求績效的感覺）、共享的行動（如：追求績效的實際作為），將績效管理視為組織文化重要的環節。換言之，組織成員接受改革並有意願去改變他們思考與行為方式，願意將「執行」績效管理視為組織重要價值並賦予承諾，則績效管理較可能落實。其次，由「心」做起，將組織執行績效視為組織的核心價值，從「心」做起，由「心」認為組織追求績效是對全民課責，如此體認將遠比績效管理各項工作流於繁瑣且形式化的行政作業有意義（郭昱瑩，2008）。

愛德華（Edwards III 1980）認為溝通、資源、執行者意向與官僚結構等四項會直接或間接的影響政策執行的成敗，首先，就溝通而言，執行命令若傳達的越清晰，則執行所受到的阻礙越少，越能收到預期的效果。愛德華特別提及利益團體的存在，對於執行命令不一致具有重大的影響；因此，決策者應勇於擺脫利益團體的糾纏，使執行命令清晰而一致，決策者與

執行者之間的溝通良好，使執行過程順利無礙。

其次，就資源而論，充分的資源也是執行成功與否的重要因素，一旦執行過程沒有相關資源配合，只是空談。資源分為有形與無形，有形的資源包括了人員、設備等，組織不但要有充足的人手，更要確保組織人員具備相關的執行技巧與專業；而設備方面，小至辦公用品，大至相關儀器設備，都是成功執行所不可或缺的。無形資源則包含資訊與權威，充分而清楚的資訊，明確的職權命令，是執行的關鍵，不過，有時候權威可能受到國會或是其他團體的干涉，為求成功執行，表達服務取向或合作意願，可能是有效的執行方法。

第三，任何政策執行者皆有其態度、意願與偏好，若執行者本身對於政策表現反感，毫無疑問的將會影響政策執行；反之，倘若執行者本身對政策傾向支持，將有助於成功的政策執行。因此，為確保成功的執行，除了雇用本身對於政策議題就支持的成員外，更可以進一步透過加薪、升遷等獎勵誘因，以強化執行者的執行作為。「誘因」可改變行為，若其對員工的意義與價值明確，則愈多獎賞或愈重懲罰，愈可促成行為改變。不過，真實社會中，誘因對員工的意義與價值可能與領導者不同，受社會關係、習慣、信念、忠誠、時間框架等影響，獎賞可能創造領導者與員工的結盟；懲罰則可能製造衝突，加深員工的反抗，有時沒有改變員工的行為而傷害他人（郭昱瑩，2018；Stone 2012）。

第四，官僚結構也是影響執行的因素之一。行政機關為處理日常事務發展出一套慣例規則，稱為「標準作業程序」，組織一旦建立標準作業程序可以節省時間，也較能應付繁雜的狀況，然而也有可能造成行為本身缺乏彈性，甚至繁文縟節，形成「目標錯置」的現象。理想上程序應中立，不因人而異，然而，實際執行的過程，可能問題太複雜與多樣，無法有完整的詳細規則，受規則影響的人也可能策略地影響或改變規則（郭昱瑩，2018；Stone 2012）。再者，執行政策責任分散至不同的組織單位之分部化現象，可能造成協調日益困難，或本位化的問題，如何設計機關的權責分配，是有效政策的關鍵。Stone（2012）認為政治決策的藝術可見「人們為理念而爭執，為支持理念而奮鬥，為反對理念而抗爭」的過程，而領導者「權力」集權或分權，權力運作中誰獲利、誰損失，都可能影響執行力的貫徹（Lasswell 1970, 郭昱瑩，2018）。

肆、執行力是技術也是藝術，兼重趨勢

機關施政績效管理的立意，在提高各機關自主管理能力，促使各機關能夠做到施政前後自我比較，自我要求逐年進步；同時運用燈號管理作法，彰顯各機關整體施政成果，以提供各機關首長規劃後續政策的參考。愛德華模式運用於績效管理來看，溝通愈清楚，並與相關利益團體愈明確溝通，執行越容易成功；執行過程中資源愈充分，執行過程愈容易成功；執行者

愈支持政策，政策愈容易落實；官僚結構若囿於僵固之標準作業程序與本位主義，則執行不容易成功。由溝通、資源、執行者意向與官僚結構四面向著手往往能對執行過程產生立竿見影的效果。執行是一種紀律，是領導者首要的工作，且必須成為組織文化的核心成份，同時，執行力宜鎖定超級重要目標、從優先指標下手、設置醒目記分板並落實當責。

為提升機關績效管理思維驅動之執行力，兼重技術面與藝術面，技術面具體建議歸納如下：

一、重點管理：鎖定超級重要目標，從優先指標下手，於施政計畫研擬階段即扣合未來4年總統治國理念及行政院施政方針，強化各機關的關鍵策略目標與國家發展計畫的緊密鏈結，擇定行政院列管的關鍵績效指標，強化機關績效與重大施政的關聯性。

二、自主管理：執行是一種紀律，關鍵績效指標採分層負責列管，提高機關自主管理能力，使各部會能夠做到自我比較，自我要求逐年進步，落實機關自主管理。

三、資訊公開：設置醒目記分板，透過行政院政府計畫資訊檢視平臺與行政院政府計畫管理資訊網（Government Project Management Network, GPMnet），公開績效資訊，擴大民眾參與與監督，評估結果回饋各機關據以持續改善，落實課責。

執行力藝術面之關切重點則包含：

一、領導者角色：領導者除勾勒組織的願景之外，對於各項事務宜設定明確目標與優先順序、實事求是，更要了解如何授權，可藉由授權或傳授經驗以提升員工能力，帶動組織學習與成長，貫徹績效管理，追蹤結果，論功行賞，使績效管理執行力得以強化。

二、組織文化：組織成員有意願改變他們的思考與行為方式，願意將「執行」績效管理視為組織重要價值，則績效管理較可能落實。由「心」做起，將組織執行績效視為組織的核心價值，如此體認將遠比績效管理各項工作流於形式化的行政作業有意義。

三、組織溝通：績效管理資訊可做為政策

制定者與方案管理者間、績效資訊提供者與使用者間、政府與民眾間相互溝通，強化合作可能性的溝通工具。績效管理過程垂直、平行溝通更為順暢，組織內、外成員更積極參與，凝聚共識、目標與願景，績效管理思維驅動之執行力不容小覷，績效資訊之供給與需求則更能有效結合（郭昱瑩、謝雨豆，2012）。

執行力與趨勢 ABC 結合是未來可能的創新，A 是人工智慧（Artificial intelligence）、B 是大數據（Big data）、C 是雲端（Cloud），各機關採用資料驅動（data-driven）評估，循證基礎，蒐集量化與質化實證資料，藉由人工智慧輔助績效管理，透過大數據執行嚴謹分析，透過政府計畫資訊檢視平臺與政府計畫管理資訊網分享雲端資訊，精進各項績效資訊的應用，提升績效管理質量，以績效管理思維驅動之執行力將更有企圖心與創新性。

參考文獻

1. 古步鋼、陳海雄、林珊汝。2009。行政機關施政績效管理制度之現況與展望。*政府審計季刊*第 29 卷第 4 期：3-15。
2. 李允傑、丘昌泰。2009。*政策執行與評估*。臺北市：元照出版。
3. 施能傑。2010。*建立行政機關團體績效評比機制之研究*。臺北市：考試院。
4. 張四明。2010。政府施政績效評估制度之實證分析。*研考雙月刊* 34（3）：12-23。
5. 張四明、施能傑、胡龍騰。2012。我國政府績效管理制度檢討與創新之研究。*行政院研考會委託研究報告*。
6. 許道然、林文燦。2015。考銓制度（初版）。新北市：國立空中大學。
7. 郭昱瑩。2006。施政績效評估制度探討。*公務人員月刊* 116 期：32-50。
8. 郭昱瑩。2008。政府績效管理與執行力建構。*研考雙月刊*第 270 期：30-47。
9. 郭昱瑩。2018。政策弔詭：政治決策的藝術（書評）。*文官制度季刊*第 10 卷第 1 期：121-128。
10. 郭昱瑩、謝雨豆。2012。施政績效評估制度之前瞻與未來。*研考雙月刊*第 289 期：29-42。
11. Larry Bossidy and Ram Charan 著。2003。執行力（李明譯）。臺北市：天下文化。
12. Sean Covey, Chris McChesney, Jim Huling 著。2017。執行力的修練：與成功有約的四個實踐原則（李芳齡譯）。臺北市：天下文化。
13. 國家發展委員會。2018。< https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=4933DB35000610C4 >（檢索於 2018 年 6 月）
14. Behn, R. D. 2003, Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review* 63(5): 586-606.
15. Edwards III, 1980. *Implementing Public Policy*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Press.
16. Harty, H. P. 2002. Performance measurement: fashion and fallacies. *Public Performance and Management Review* 25(4): 258-352.
17. Lasswell, H. D. 1970. The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences* 1(1): 3-14.
18. Stone, D. 2012. *Policy paradox: The art of political decision making*. 3rd Ed. New York NY: W. W. Norton & Company.