

從美國 PIC 運作實務淺談對我國政府績效管理制度之啟示

施乃元 國家發展委員會管制考核處科長
戴廷宇 國家發展委員會管制考核處科員

壹、前言

我國於 2002 年基於營造高績效政府之目標，即參考美國「政府績效與成果法」（Government Performance and Results Act, GPRA）規劃設計，推動機關施政績效評估制度，實施方式以目標管理及結果導向為原則，據以評估機關組織整體績效（國家發展委員會，2018）。現行我國績效管理制度，概分為事前規劃及事後評估階段。事前規劃著重於機關願景及策略目標之規劃；事後評估著重於目標及績效指標之達成結果分析與政策建議，整體作法與美國制度相近。惟美國於 2011 年頒布「政府績效與成果法現代化法」（Government Performance and Results Act Modernization Act, GPRAMA）後，更明訂設置「績效促進委員會」（Performance Improvement Council, PIC），及確認其績效管理體制，有效協助機關於施政過程中提升整體執行績效。

近年「行政機關管考作業簡化」為國家發展委員會推動之重大政策（國家發展委員會，2016），旨在使公務員之工作能聚焦於核心業務，提升為民服務品質，同時規劃專業訓練等措施，協助各部會績效管理人員強化自主管理能力（沈建中、吳美雲、施乃元，2017）；本於「以協調解決問題，以服務代替考核」之原則，期能及早於績效規劃階段妥善訂定計畫與設定績效衡量指標，或於執行中及時預警、發現問題並協調解決之。此變革作為相較於執行終了後方辦理事後評估與提出改進建議，對政務順利推展更具實益，惟我國在整體制度上仍有精進空間。因此，本文以美國 PIC 之組織及運作為例，簡介其如何協助機關提升績效管理職能及解決績效管理之議題，並提供其運作方式及具體工作項目之實例，進一步反思我國現行績效管理制度朝向自主管理、作業簡化等轉型及變革過程中，美國 PIC 對我國制度之借鑑與啟示，進而提出未來政府績

效管理制度調整方向及實務運作革新之建議（註 1）。

貳、績效促進委員會（PIC）之組織及運作

一、PIC 之職掌

GPRAMA 將營運長（Chief Operating Officer, COO）、績效促進官（Performance Improvement Officer, PIO）及 PIC 法制化，確立機關績效管理體制。依據 GPRAMA 第 8 節及第 9 節規定，COO 由各機關副首長或相當職位者擔任，負責促進該機關之管理及績效；而 PIC 之主要成員為須設置財務長（Chief Financial Officer, CFO）之 24

個機關（註 2）之 PIO，並由管理及預算局（Office of Management and Budget, OMB）之管理副局長（Deputy Director for Management, DMM）擔任主席。其主要功能係與 OMB 合作，協助機關解決跨機關之績效議題（例如促進「聯邦政府優先目標」（Federal Government Priority Goals, FGPGs，亦可稱為「跨機關優先目標」（Cross-Agency Priority Goals, CAP Goals）之達成）、促進機關間之交流、給予機關諮詢與分享實務經驗、辦理績效管理人員培力、精簡績效管理流程，並向企業、非營利組織及外國 / 州 / 地方政府等學習改進績效之經驗，乃至提出績效管理政策之簡化或調整建議。

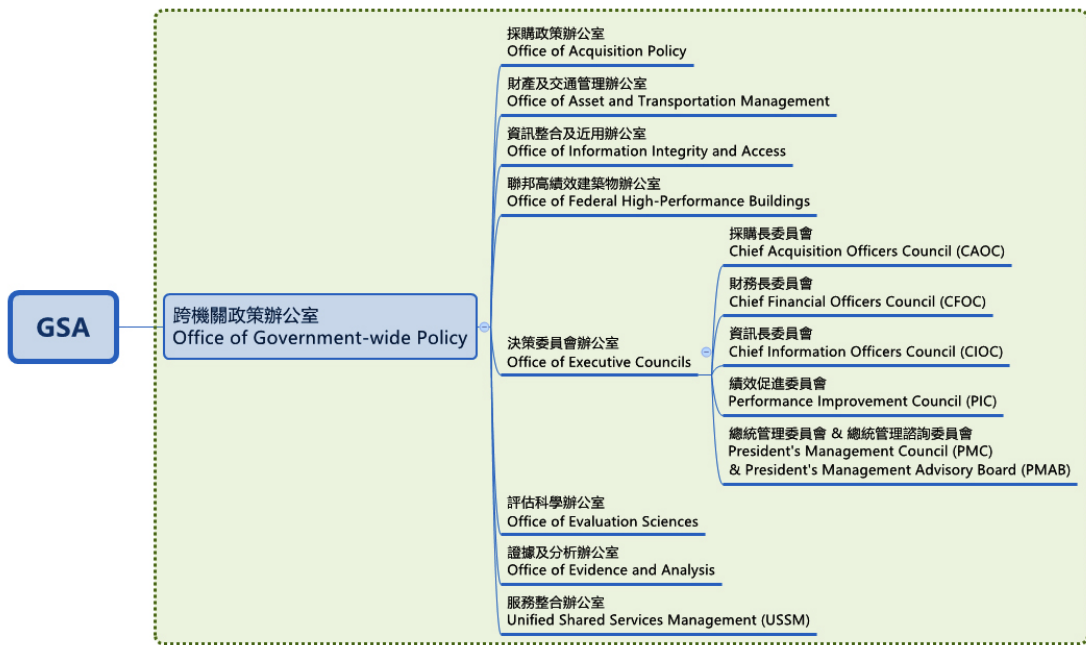


圖 1 PIC 組織定位

資料來源：整理自 GSA 網站

二、PIC 之組織定位

GPRAMA 第 9 節規定，總務署（General Services Administration, GSA）署長於 PIC 執行該法所賦予之任務時，應給予 PIC 行政及其他協助。如圖 1 所示，PIC 屬於 GSA「跨機關政策辦公室」（Office of Government-wide Policy）下「決策委員會辦公室」（Office of Executive Councils）中之委員會之一，其他委員會包括：採購長委員會、財務長委員會、資訊長委員會、總統管理委員會及總統管理諮詢委員會。由此可知，各機關之採購長、財務長及資訊長依法分別組成各自之委員會，而 PIO 及其組成之 PIC 經 GPRAMA 法制化後，績效管理已與採購、財務及資訊業務具有同等重要之法定地位。

三、PIC 之使命及目標

PIC 將其法定職責視為其使命，簡言之即為透過各種措施以改進績效管理實務。其目標包括（Performance Improvement Council 2018, 9）：

（一）優化跨機關協調及服務傳遞，以更全觀之視角辨識績效管理新議題及對策。

（二）瞭解利害關係人（通常是機關中辦理績效管理業務人員）之需求，並提供其有用、容易取得、互動式之資源。

（三）團結績效管理社群，鼓勵社群進行協力、分享知識及建立人際關係網絡。

（四）持續精進 Performance.gov 所呈現之資訊。

（五）協助機關加強績效及使命之達成。

四、PIC 之運作及具體工作項目

鑑於各機關面臨複雜之挑戰，需協力或借重他人經驗，PIC 即為促進對話及知識交流之平臺。PIC 每 2 個月邀集各機關 PIO 召開會議，討論主題由各機關提案；平時則由職員與其對口機關持續聯繫，並不定期召開跨機關工作小組以促進對話及分享實務經驗。具體而言，PIC 為達成自身使命及目標，並協助機關進行績效管理，採取以下措施：

（一）製作績效管理教學文件

1. 「績效實務與原則 (P3) 教戰手冊」（Performance Practices and Principles (P3) Playbook）（如圖 2）：將政府機關績效管理之面向分為認知、決策、成果及績效文化，並說明各面向之注意事項。

2. 「目標教戰手冊」（Goal Playbook）（如圖 3）：列舉檢核清單，協助機關設定、規劃與達成目標。

3. 績效管理相關議題之速覽（如圖 4）：議題包括績效管理簡介、聯邦機關績效管理法規與架構、績效衡量入門、PIO 之角色、PIC 簡介、機關進行績效管理時之合作夥伴、

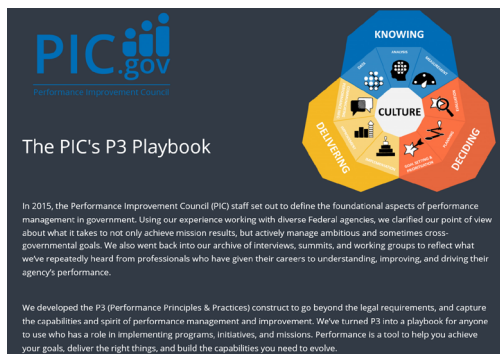


圖 2 績效實務與原則 (P3) 教戰手冊

資料來源：PIC 網站

How to Use This Playbook

While the plays are broken into three phases — Set, Plan, and Achieve — we see all of these activities as interrelated and interdependent. It's critical to loop back and forth throughout the phases as you learn more and the environment you're working in inevitably changes.



圖 3 目標教戰手冊

資料來源：PIC 網站

P3 教戰手冊簡介、機關優先目標 (Agency Priority Goals, APGs) 與 CAP 目標簡介、規劃與執行等。

3. 培訓：當代政府管理特質、白宮領導發展計畫、指標制定等培訓課程。

(三) 維護相關網站

4. 資料品質成熟度模型與實務指南 (The Data Quality Maturity Model and Practice Guidebook) (如圖 5)：政府資料可近性、可靠度及精確性常遭質疑，此指南讓機關瞭解應採取哪些措施以加強資料品質。

1. 持續更新 PIC.gov，讓公眾易於取得績效管理相關資訊、工具與資源。

2. 改版 Performance.gov 此一向公眾傳達政府施政成果之網站，讓公眾更易於使用、搜尋與瞭解績效資訊 (Performance Improvement Council 2018, 5)。

(二) 辦理活動 (Performance Improvement Council 2018, 5-8)

1. 工作坊：如績效指標、利害關係人地圖等工作坊。

2. 高峰論壇：召開 APGs 展望高峰會，讓機關績效領導人瞭解最佳實務及績效管理重要工具。

要言之，PIC 所辦上述工作，旨在增進各層級相關人員之績效管理技能、建立或鞏固人際關係網絡，並促進相關資訊或知識之流通；且在 PIC 主動提供協助之項目外，機關若有需求而提請 PIC 協助，PIC 亦均全力協助。



What is Performance Management?

Overview

Performance management is the use of goals, measurement, analysis, and data-driven reviews to *improve results of programs and the effectiveness and efficiency of agency operations*. Simply put, **good management means**:

- ❖ Setting goals and prioritizing
- ❖ Putting in place accountability mechanisms
- ❖ Determining and committing to a path forward
- ❖ Routinely assessing whether outcomes are being met
- ❖ Using data and analysis to form insights and make decisions
- ❖ Executing plans and processes and actively managing them
- ❖ Identifying and acting on improvement opportunities
- ❖ Sharing information about plans, progress, challenges and results

What does this look like in the federal government?

The purpose of the federal performance management framework is to infuse and set good business practices into the federal government. There are four primary elements:

Elements

This looks like...

Strategic alignment of mission and work within agencies

- ❖ Agency Strategic Plans
- ❖ Agency-led annual reviews of progress towards key objectives

Identification of specific agency priorities

- ❖ Agency Priority Goals (APGs)
- ❖ Agency Chief Operating Officer led quarterly reviews of progress

Cross-agency coordination on key Administration priorities

- ❖ President's Management Agenda
- ❖ Cross-Agency Priority (CAP) Goals
- ❖ Executive Office of the President (EOP)-led quarterly reviews of progress

Transparency and accountability

- ❖ Identified goal leaders
- ❖ Frequent, data-driven reviews of progress
- ❖ Public reporting on Performance.gov

How can you leverage the performance management framework?

Most importantly, the performance management framework gives agencies some **key levers** to pull to implement priorities within their agency:

- ❖ Buy-in from the Executive Office of the President on identified agency priorities and alignment to overarching government priorities
- ❖ Access to and coordination with the management leaders and functions within the EOP and agencies
- ❖ Connections to the performance function at other agencies to coordinate cross-agency goals, share best practices, and align strategies
- ❖ Accountability mechanisms (i.e., named goal leaders, public reporting) to hold partners within your agency responsible for results
- ❖ Built-in routines to sustain interest, commitment, and regular reviews of progress
- ❖ Access to the Performance Improvement Council staff to help you achieve results

The Performance Improvement Council (PIC) advances mission achievement across the Federal Government by helping agencies set, plan, and achieve federal priority goals and facilitating government-wide implementation of performance management best practices through capacity-building and knowledge-sharing. The council staff sit at the General Services Administration and can be reached at PICstaff@GSA.gov.

Last modified 12/2017

圖 4 績效管理相關議題之速覽（以「何謂績效管理？」為例）

資料來源：PIC 網站

	CHARACTERISTICS	ACTIVITIES
Level 4	● Cross-enterprise set of policies and management ● Validity of data is auditable ● Data flaws recognized early in information flow ● Remediation governed by well-defined processes ● Strategic continuous improvement	● Governance structure to provide accountability, communication, and best practice sharing Continuous improvement loops built into processes ● Regularly occurring third party (objective) evaluations take place ● Technology enables validation and verification ● Data quality expectations reflected in Individual performance plans
Level 3	● Established set of policies ● Proactive vs. reactive ● Policies and processes are shared across the organization ● Framework for responsibility and accountability ● Capacity for validation of data	● Enterprise-wide policies and procedures are documented and communicated ● Training around policies and procedures is developed and deployed ● Framework for accountability is emerging ● Leaders and managers commit to data quality principles
Level 2	● Data quality steps documented, repeatable ● Initial policies are defined ● Processes and policies vary across programs ● Limited anticipation of data issues ● Basic organizational management and information sharing	● Policies and procedures are documented for most programs or systems (may be different) ● Simple data quality rules are in place to enable data managers to analyze data issues ● Programs are sharing data quality-related Information and practices ● Data quality-related training exists for some systems
Level 1	● Ad hoc processes ● Policies are informal and/or undocumented ● Reactive vs. proactive ● Little to no coordination across programs ● Data is corrected but not in a coordinated way	● Data is available for reporting, learning, and decision-making ● IT systems are in place to collect data ● Programs are approaching data quality in their own way, with much variance across the enterprise ● Data quality-related training may exist for some systems

圖 5 資料品質成熟度模型與實務指南

資料來源：PIC 網站

表 1 標竿學習之構面與衡量指標

構面	衡量指標	
契約 (Contracting)	成本與效率 (Cost & Efficiency)	服務品質 (Quality of Service)
財務管理 (Financial Management)		營運品質 (Operational Quality)
人力資源 (Human Capital)		
資訊科技 (IT)		
不動產 (Real Property)		
		顧客滿意度 (Customer Satisfaction)

資料來源：本文整理自 PIC 提供之資料

五、PIC 經營績效管理社群及標竿學習之方法

在跨機關層次，截至 2017 年，PIC 之績效管理社群中有 553 人 (Performance Improvement Council 2018, 3)，其中包括負責產出機關策略計畫、優先目標及策略目標之績效管理人員，亦包括其他執行聯邦計畫管理或服務遞送之政府及民間人士；在此社群中，既可接獲活動通知，亦可參與績效衡量、改進、管理實務及相關議題之討論，並分享問題、面臨挑戰及因應對策。

PIC 法定職責中，既要促進機關間經驗分享，亦需向企業、非營利組織及外國 / 州 / 地方政府等單位學習績效改進之經驗。就公部門內部之標竿學習而言，PIC 會依據 5 個構面 (契約、財務管理、人力資源、資訊科技及不動產) 去衡量機關之成本效率及服務品質 (含營運品質及顧客滿意度) (如表 1)，各機關可在政府內部網路中看到其他機關之表現；藉此，可比較與自身規模及業務相似之機關，作為學習之標竿。

六、績效管理人員應具之職能

為增進政府效率及效能，績效管理人員於辦理績效管理業務時，必須具備關鍵職能，始可妥善訂定目標、評估方案及分析運用績效資訊。經美國人事管理局 (U. S. Office of Personnel Management, OPM)、OMB 績效與人力管理辦公室 (Office of Performance and Personnel Management, OPPI) 及 PIC 之研究，發現共 34 項重要職能。由表 2 可知，「可受課責」、「說服／磋商」、「口語溝通」、「對組織使命、功能與所處環境之覺察」、「組織網絡與結盟」、「問題解決」及「書面溝通」等 7 項目為各層級績效管理人員之必備職能。

參、PIC 績效管理制度之借鑑與啟示

一、因應日益複雜施政議題，指標採多元管制作法

美國 GPRAMA 將績效目標分為聯邦優先目標 (FGPGs)、機關優先目標 (APGs) 及一般性目標等 3 層，其中 FGPGs 係跨機關之重大 KPI，指導機關訂定對應之 APGs 及一般性目標，並以「季」為列管週期。PIC 負

責居中協助機關制定達成目標之策略及務實之指標。此係為因應日漸多元之為民服務業務及對民眾承諾之重大施政，故採行訂定多元目標之管制作法。

而我國同樣面臨民眾對於政府施政作為及行政效能要求日益提升之情形，需跨機關處理跨領域之複雜施政議題。未來於研擬國家重大施政計畫時，應訂定跨機關目標與 KPI，強化跨域協調整合，將有助於引導機關跨部門協調合作及解決問題，提升施政效能。

二、加強重點部會諮詢及協助，聚焦民眾關注之重大施政

美國《美國法典》第 31 篇第 901 條（31 U.S. Code § 901）所列農業部等 24 個支出規模較大之機關，由 PIC 強化機關內外部之諮詢及管制，而非針對所有部會採齊頭平等之管制作法，有助於運用 PIC 有限之管考人力，聚焦在重要部會之重點施政項目，值得學習。

為使施政聚焦並使人民有感，我國自 2018 年起亦擇定內政部等 10 個重點部會（註 3）納入重點 KPI，展現政府推動重大政策之決心（國家發展委員會，2017）。未來重點部會及其重要施政，也應適時因應內外環境之變化與需求、社會輿論及民意重大關注事項，與時俱進檢討修正，以滿足民眾對政府施政績效日益提升之要求。

三、以服務代替管制及考核，形塑績效

導向之組織文化

PIC 之組織定位，考量政府機關之計畫案件數眾多，因此係以協助提升機關整體績效為主。PIC 考量各機關業務屬性不一，整合不同政策領域已累積之相關經驗與資料，提供公私部門績效管理優良案例之標竿學習與專業諮詢，並研訂績效管理手冊供機關參考，有利引導機關建立績效導向之組織文化。

我國在行政院核定「行政機關管考作業簡化」原則之後，積極推動機關落實自主管理（國家發展委員會，2016）。未來可學習美國 PIC 之制度，以管考機關（單位）推動施政績效評估作業多年之實務經驗，提供機關多元之績效評估方法與技術，以加強機關績效評估人員之專業度，並持續協助機關提升專案管理量能，逐步形塑以績效導向及自主管理為目標之組織文化。

四、研訂績效管理專業職能需求，建構完備之教育訓練

美國人事管理局（OPM）發布之備忘錄已具體載明績效管理人員所需具備職能，如此有助於瞭解員工亟待強化之關鍵能力，從而規劃設計相對應之培訓計畫，以養成與發展機關與公務員績效管理相關技能；此外亦可在招募員工時篩選出最合適之人才，達到適才適所之目標，可為我國參考。

現行我國績效評估制度或是其他有關行政變革之措施，都需要績效管理專業人員持續創

表 2 績效管理人員應具之職能

職能	績效 促進官	績效 促進員	目標 領導人
可受課責 (Accountability)	●	●	●
留意細節 (Attention to Detail)		●	
變革管理 (Change Management)			
依規定行事 (Compliance)			
衝突管理 (Conflict Management)			
可產生並運用新觀念與新方法 (Creativity and Innovation)	●		●
顧客服務 (Customer Service)		●	●
決策 (Decision Making)	●		●
對外部環境之敏感度 (External Awareness)	●		●
財務分析 (Financial Analysis)			
適應之彈性 (Flexibility)			
說服/磋商 (Influencing/Negotiating)	●	●	●
資訊管理 (Information Management)		●	
人際交往技巧 (Interpersonal Skills)			
領導能力 (Leadership)	●		●
法制能力 (Legal, Government and Jurisprudence)			
數學與統計技能 (Mathematical Reasoning)			
口語溝通 (Oral Communication)	●	●	●
對組織使命、功能與所處環境之覺察 (Organizational Awareness)	●	●	●
組織績效分析 (Organizational Performance Analysis)		●	
組織網絡與結盟 (Partnering)	●	●	●
績效衡量 (Performance Measurement)	●	●	
規劃與評估 (Planning and Evaluating)		●	●
政治專業知識 (Political Savvy)	●		
問題解決 (Problem Solving)	●	●	●
專案管理 (Project Management)			
論理與推理 (Reasoning)		●	
適應力 (Resilience)			
策略思考 (Strategic Thinking)	●		●
團隊建立 (Team Building)			
專業職能 (Technical Competence)		●	
專業可靠性 (Technical Credibility)	●		
願景 (Vision)	●		●
書面溝通 (Written Communication)	●	●	●
總計	16	15	15

註：以紅色、黃色、綠色標註之職能，分別代表為包括3類、2類、1類績效管理人員之核心職能，其餘則屬補充或強化之職能。
資料來源：本文整理自 OPM 於 2012 年 1 月 3 日發布之備忘錄（Chief Human Capital Officers Council 2012）

新與精進，因此績效管理或研考人員勢必需要具備相關專業知能。未來研訂公務員所需具備之績效管理及專案管理關鍵職能愈顯重要，藉由建構完備扎實之教育訓練，將有助於績效管理制度之落實與績效目標之達成。

五、建立動態查核制度，及時預警並提供管考專業諮詢

美國藉由績效計畫制度，並透過設置績效管理人員及 PIC 組織運作，強化機關自內部自我管理到外部專家諮詢建議之績效管理運作機制，使機關能及時獲得績效管理諮詢建議，有效協助機關達成施政目標。

目前我國施政計畫績效評估作業已實施多年，機關已初具管理概念及評估技能，未來將逐漸調整為以機關自評方式辦理。除需持續協助部會強化自主管理外，未來可建立動態查核之創新制度，由管考機關（單位）針對過去執行績效待提升之部會或其所屬，於年度中或年度末期（如約於第 2 季至第 3 季），進行機關績效評估之抽查及協調作業，以利瞭解機關至年度終了時可能之整體執行情形與績效達成度，事先協助預警並提供管考專業諮詢，提升機關年度整體施政績效。

附註

註 1：本文改寫自筆者出國考察報告「美國政府績效管理制度與實務」（施乃元、戴廷宇，2018）。

註 2：包括：(1) 農業部、(2) 商業部、(3) 國防部、(4) 教育部、(5) 能源部、(6) 衛生及公共服務部、(7) 國土安全部、(8) 住宅及都市發展部、(9) 內政部、(10) 法務部、(11) 勞動部、(12) 國務院、(13) 交通部、(14) 財政部、(15) 退伍軍人部、(16) 環保署、(17) 國家航空暨太空總署、(18) 國際發展署、(19) 總務署、(20) 國家科學基金會、(21) 核能管理委員會、(22) 人事管理局、(23) 小型企業管理局、(24) 社會保障管理局。這些機關之支出占美國政府總支出之大部分。

註 3：包括內政部、財政部、教育部、經濟部、交通部、衛生福利部、文化部、勞動部、科技部、金融監督管理委員會等 10 個機關。

參考文獻

1. 沈建中、吳美雲、施乃元。2017。政府績效管理之變革。*國土及公共治理季刊*第 5 卷第 3 期：94-107。
2. 施乃元、戴廷宇。2018。*美國政府績效管理制度與實務*。國家發展委員會公務出國考察報告。
3. 國家發展委員會。2016。*行政機關管考作業簡化*。國家發展委員會。<https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=39AEE8F808523CAF>（檢索於 2018 年 6 月）。
4. 國家發展委員會。2017。*107 年國家發展計畫*。國家發展委員會。
5. 國家發展委員會。2018。*機關施政績效評估*。國家發展委員會。<<https://www.ndc.gov.tw/News.aspx?n=B3B031E02A85D8B8&sms=5BC851F56C003F6B>>（檢索於 2018 年 6 月）。
6. Chief Human Capital Officers Council. 2012. Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010 Functional Competencies. <<https://www.chcoc.gov/content/government-performance-and-results-act-modernization-act-2010-functional-competencies>> (accessed 6 July 2018)
7. Performance Improvement Council. 2018. End of year report. <<https://pic.gov/2017-End-of-Year-Report>> (accessed 4 July 2018)