

# 績效資訊智慧管理策略與作法— 以臺北市府管理面向指標設計為例

賴彥霖 臺北市政府研究發展考核委員會主任委員

張嘉慈 臺北市政府研究發展考核委員會副研究員

## 壹、前言

「善治」(Good Governance)是現代化政府追求的目標，建構一套完整的績效資訊，更是達到善治的必要手段。為提升施政效能，臺北市政府近年持續引用企業管理思維強化績效管理，研訂各式績效管理指標；惟績效資訊在逐年提報後將累積成為龐大的數據資料，如何兼顧績效資訊與行政蒐集手段間的平衡，並同步確保獲取正確且有效的績效資訊將是一大挑戰。管理面向指標的設計與資訊蒐集方式即為臺北市政府在績效資訊智慧管理上的一項創新與嘗試。

## 貳、設計理念—建構策略地圖下的管理面向指標

如何讓組織運作發揮最大效能，無論在公部門或私人企業都是管理階層的重要課題。對於人口密度全臺第一，經濟活動極為活躍的臺北市而言，提升行政效率與效能，強化市政服務品質，就必須有效進行績效管理。

績效管理意味著將產生大量績效資訊，這些資訊的取得與彙整，若缺乏資訊工具應用，將耗用龐大人力與作業時間，形成繁冗的文書作業(張佳璇、胡龍騰，2018)。

「Work Smart, Not Work Hard」是柯市長文哲極為重視的工作理念，要智慧化進行績效管理，惟有充分應用資訊工具，朝e化邁進，將繁瑣的文書作業及龐大的數字資訊轉化為可以被應用與改善的治理工具，方能精簡作業時間、人力成本，進而提升行政治理的水準，達到善治的目的。

臺北市政府在具體的管理工具上，師法企業管理思維，針對整體市政建設推動，2015年起導入「策略地圖」與「平衡計分卡」，在「成為宜居永續城市」的願景下，強化跨局處分工整合，作到施政有方向，治理有步驟。為提升市府內部行政效率與效能，則於2017年起研訂「管理面向指標」，設法在一致性基礎上，期望透過量化數據的彙整，協助各機關運用數字管理建立績效管理的政府。

無論策略地圖、管理面向指標，都將產生大量數據，這些績效資訊必須有完善管理，方有助於後續解析、檢討作業的推動；本文將以「管理面向指標」的設計理念與過程為例，介紹臺北市政府績效資訊智慧管理策略與作法。

## 參、設計實踐—管理面向指標的挑戰

### 一、組織與流程的多元性

柯市長文哲 2015 年上任後，首先責成臺北市政府研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）擔任幕僚推動策略地圖，以落實他對臺北市的施政願景，惟策略地圖實是臺北市未來城市發展之策略，KPI 之訂定是各機關在其對應之策略主題與策略目標下依業務職掌訂定，呈現的是各機關在其主管業務的施政績效。惟若希望在一致標準上了解各機關的行政效率與效能，則須另外有一套能呈現各機關行政運作的績效管理工具，爰 2017 年再責由研考會研訂「管理面向指標」。

臺北市政府內部組織單位多元，包括一、二級機關、12 個區公所及各級學校，依業務性質可概分為工程類、服務類以及幕僚類，在組織任務有所差異的情況下，要在一致性基礎上研訂各機關皆可適用的「管理面向指標」實為挑戰（蕭全政、江瑞祥、劉鴻暉，2005）。

### 二、指標與性質的複雜性

管理大師彼得杜拉克云：「『管理』的三大任務即管理企業、管理經理人、管理員工及工作。」，因此在研訂管理面向指標時，即以管理組織、管理專案經理（PM）、管理員工及工作等三個層次思考；指標擇定以兼顧實用性與可行性為原則，並期望能達到「強化內部管理、提升行政效率與施政品質」、「針對風險預為因應、預警」、「藉由資訊公開與同儕比較，強化監督力道」等目標。歷經 3 年的檢討與修正，目前管理面向指標共計有 10 項指標，其中正負向指標各佔半數，屬正向指標者有「機關策略地圖達成率（良以上）」、「本府國內外評比第 1 名數量」、「文書電子化比率」、「資本支出預算達成率」、「自治條例送議會審議通過件數及比例」等，負向指標則包含「標案流標次數超過 3 次件數及比率」、「市長室列管案件逾期件數及比率」、「一般公文平均處理日數」、「機關公文年度件數」及「人員缺額數及比例」。

### 三、指標應用與檢證的適宜性

各項指標皆有其對應的意涵，示意如圖 1；並依機關業務職掌設定指標主責機關，負責協助檢討指標合宜性，由研考會適時啟動公式檢討作業，以確保指標的合理性與指標意涵的契合度，避免績效悖理現象的發生（胡龍騰，2016）。



圖 1 臺北市政府管理面向指標及指標意涵示意圖

資料來源：作者繪製

考量各機關業務特性，並合理展現機關績效，部分指標以 2 個子項指標併列方式呈現，如「自治條例送議會審議通過件數及比例」、「標案流廢標次數超過 3 次件數及比率」、「市長室列管案件逾期件數及比率」、「人員缺額數及比例」，以避免因母數過大或過小而導致「比例」性質的指標失真的狀況。另由於公共工程的執行常常會遭遇如用地取得不順利、相關審查作業時間超過預估等不確定因素，「資本支出預算達成率」同時呈現「含節餘款」與「扣除節餘款」2 種數據，以協助機關釐清本身資本支出預算執行問題的癥結點。

#### 四、小結

綜上，目前臺北市政府採用的 10 項管理面向指標皆是自各機關日常行政運作取得量化統計數據，「異中求同」地達成一體適用的要求；而部分指標考量機關業務特性而以子項指標並列方式避免數據失真，突破機關業務屬性殊異的困境，「同中存異」地合理呈現績效資訊。

#### 肆、設計落地－「Work Smart, Not Work Hard」－運用免費網路資源智慧管理績效資訊

為協助機關首長及時了解過去年度之管理績效，管理面向指標須於每年 1 月 31 日完成前一年度績效數據彙整；10 項指標、145 個機關，意味著單一年度的績效資訊即有千筆以上。為協助機關了解本身各項指標長期趨勢，資料蒐集年度從 2014 年開始，至 2019 年度，已累積近萬筆數據。在作業時間緊迫且資料量龐大的情況下，若能借助資訊系統，將節省大量人力與作業時間。惟管理面向指標仍處於推動早期階段，後續運作模式、指標的擇定仍時因檢討而有所異動；在需求未定的情況下貿然投注資源開發資訊系統，恐致浪費；且績效管理刻不容緩，資訊系統開發卻需相當期程。為兼顧管理面向指標績效資訊的處理效率與未來開發資訊系統可行性，從一開始就設定以 EXCEL 格式彙整，惟若循過去傳統作業模式，由研考會

發文給各機關索取資料，各機關回文提供資料後，再由研考會進行綜整，除增加公文量，更增加作業時間，並提升彙整過程中資料出現錯誤之風險，因此經評估後決定利用 Google 試算表共同協作方式調查。2017 年迄今，依持續檢討精進作業方式的過程，可大致區分為二階段。

### 一、單純使用 Google 試算表的共同協作功能（2017 年至 2018 年）

管理面向指標推動首年，主要係以各一級機關指定一位同仁負責蒐集該機關及其所屬各項指標數據，由研考會開設 Google 試算表的編輯權限後，再於限定期間內分別前往一級機關、二級機關各自專屬的 Google 試算表填報數據。流程如圖 2。

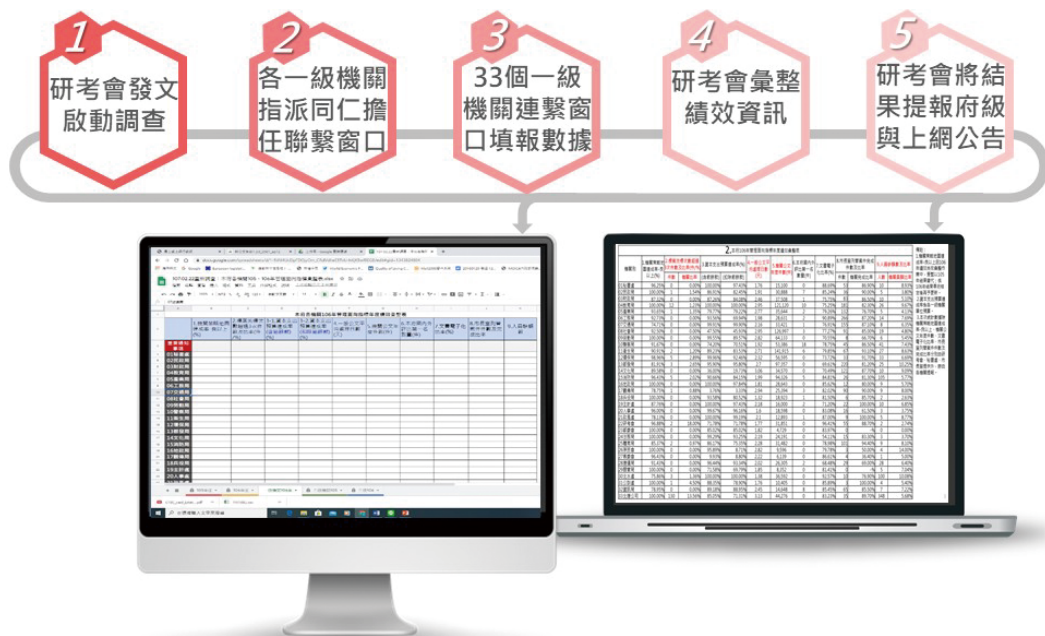


圖 2 管理面向指標第一階段作業流程示意圖

資料來源：作者繪製



經過 2 年的運作後，發現會有以下幾個問題：

- (一) 由於 Google 試算表的設計是以「一級機關」、「二級機關」為分野，各有一個工作表，因此機關承辦人填報資料時，難免因跨機關共用表格，發生誤刪或誤改其他機關資料的狀況，特別是二級機關多達百個，表單篇幅大，閱覽不易。
- (二) 當某個機關所屬二級機關數量較多時，負責填報的同仁負擔較其他機關重，出錯機率亦相對提高。
- (三) 雖有提供各項指標一致的指標計算公式，惟實務上卻發現仍時有誤繕、錯誤計算的情形。

在發現資料出錯風險高且作業耗費人力與時間較長的問題後，管理面向指標的推動在落實精實管理精神的前提下，進入「Work Smarter」的階段。

## 二、Work Smarter，精實管理績效資訊（2019 年至 2020 年）

鑒於過去年度所發現的作業問題，復府級長官希望在「一級機關有督導所屬二級機關之責」的前提下，了解一級暨所屬總計的結果，因此為兼顧作業時效、資料正確性與減少機關作業負擔，研考會重新調整、精簡作業模式，重點歸納如下：

### （一）調查範圍擴大且精緻化

為能更全面了解市府各機關行政效率與

效能，調查範圍正式擴大為各一級機關、二級機關及 12 個區公所。

### （二）周延報表填報權限，改善機關資料填報作業便利性

調整資料填報的模式，從各機關共用一個 google 試算表改為每個機關（含其所屬二級）設有專屬的網頁連結與工作表填報頁面，並由研考會控管報表編輯權限。

### （三）提升指標數據蒐集效率

若要確保指標數據正確，最聰明的做法就是善用資訊系統報表產出，避免人工輸入作業；惟如前所述，管理面向指標尚未開發專屬資訊系統，因此退而求其次，由研考會向各指標主責機關調查指標數據資料是否可由權管資訊系統產出報表，若可，則由各指標主責機關提供給研考會，再由研考會負責代為輸入各機關專屬的工作表，餘由各機關內部調查統計後提報。經檢討後，指標數據的蒐集改採雙軌制，原則由各指標主責機關提供研考會，僅「法案送議會審議通過件數及比例」、「標案流廢標次數超過 3 次件數及比率」、「資本支出預算達成率」、「人員缺額數及比例」的各機關缺額人數與「本府國內外評比第 1 名數量」等指標，受限系統功能或無資訊系統，由各機關調查後填報。

### （四）深化自動化程度

由於許多指標是以「比例」方式呈現，在建立各機關專屬工作表時，也針對「比例」形式及「一級暨所屬總計」的指標設定公式，各機關輸入基礎數據資料後，計算結果自動帶出，避免數據誤繕或錯誤計算的情形發生。

### （五）即時呈現績效資訊彙整結果

鑒於 Google 試算表的雲端同步特性，研考會深化了 Google 試算表的應用程度，利用「Google 試算表關聯到另一個試算表（IMPORTRANGE 公式）」的功能，以不同分類方式（如依年度、依指標）設計彙整各機關數據的試算表，再使用 Google 協作平臺，讓各機關填報數據的同時，就能自動產出彙整報表，同時可從 Google 協作平臺所設的各種連結，閱覽各種分類後彙整結果。

在修正後的作業模式下，各機關同仁作業負擔大幅減少，績效資訊的正確性也一定程度地獲得保障，並大幅縮短整體作業時效。彙整工作所節省下來的時間，就可拿來檢視各機關績效；研考會會針對每項指標，擇取表現最差的 3 個機關或者數據表現較為特殊的機關，請機關提出原因分析與精進對策，以發揮績效管理的效果。以指標「文書電子化」為例，2015 年全府文書電子化比率為 63.80%，2019 年已經提升到 92.26%。管理面向指標績效資訊管理架構與績效資訊彙整結果即時呈現示意如圖 3、圖 4。



圖 3 管理面向指標績效資訊管理架構示意圖

資料來源：作者繪製

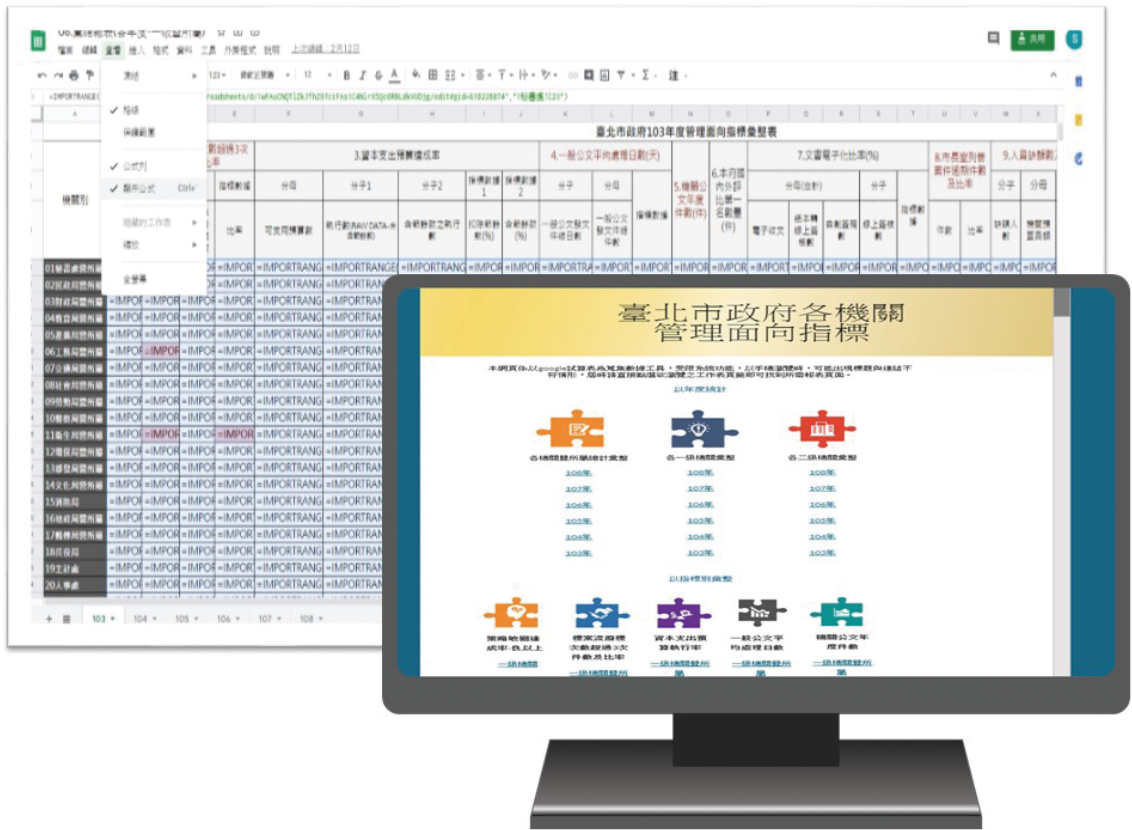


圖 4 績效資訊彙整結果即時呈現示意圖

資料來源：作者繪製

## 伍、設計反思—管理工具是手段，不是目的

管理面向指標的推動，主要期望協助各機關首長善用數字管理，做好績效管理；此外，秉持柯市長文哲「公開透明」的原則，研考會每年於彙整工作完成後，會將指標數據上網公告於市府內部的 KM 知識管理平臺與公民參與網，除讓機關有向同儕學習的機會，也讓外界進一步監督。

在評估尚不適宜開發資訊系統的前提下，研考會嘗試應用免費雲端工具設計了績效資訊管理的架構，以強化績效管理的智慧化。而這樣的嘗試卻意外地發現，智慧化未必需要系統化，免費、開放式網路工具的應用，也能達到智慧化管理的目的；事實上，各界運用免費網路資源、工具的實例亦不少見。

總結過去 3 年的運作經驗，績效資訊的智慧管理需要從作業流程設計時一併思考，

考量的面向須包含前端資訊的蒐集、資訊的閱讀以及後端資訊彙整與資料正確性掌控等等。未來若要開發資訊系統，還需思考能夠從其他資訊系統產出報表的指標數據是否可以順利介接的問題。此外，屬於缺乏資訊系統產出報表，需要靠各機關自行統計數據的

指標，也突顯了電子化政府的推動尚有持續精進的空間。最後，「科技始終來自於人性」，「Work Smart, Not Work Hard」，勇敢嘗試新的工具與技術，將在有效提升工作效率與效能、精簡人員作業負擔上，為我們帶來令人驚奇與驚艷的成果。

---

### 參考文獻

1. 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 期第 1 卷（3 月）：209-268。
2. 張佳璇、胡龍騰。2018。非例行性績效業務重要性之研究：公部門管理中失落的拼圖。行政暨政策學報第 67 期（12 月）：79-125。
3. 蕭全政、江瑞祥、劉鴻暉。2005。績效管理指標及評估制度檢討（臺北市府研究發展考核委員會委託研究報告）。臺北市：臺北市府研究發展考核委員會。



Public Governance Quarterly