

# 美國聯邦政府機關績效評量制度的發展

彭錦鵬

## 壹、前言

二十世紀大半時間內，傳統政府行政在人事管理方面普遍採用以年資為基礎的文官體系，而非追求重視文官體系的績效。政府的財政作為方面則特別重視預算的編制和通過，卻並不重視財政資源是否獲得最佳的配置和運用成果。但是，一九七〇年代以來石油危機和各國政府所逐漸面臨的財政和赤字預算危機，迫使政府必須嚴肅面對「任務成長，但資源萎縮」(mission growing; resources shrinking)的普遍現象(Ingraham et al., 2003:118)。一九八〇年代以來歐美先進國家紛紛推動行政改革工作，希望藉由引進私部門的運作原則，提供符合顧客需求、結果取向、競爭取向的行政服務，以節約政府支出，提高政府效率和效能。

最早透過財政管理方式以提高管理績效的「全政府」(government-wide)方案是英國在1982年所施行的「財政管理方案」(financial management initiative)。英國政府要求各部會改善資源的配置、管理、以及控制。各部會必須檢討管理責任、財政會計、以及預算控制，並且提出衡量績效和完成績效目標的計畫。財政管理方案實施之後，雖然對於英國政府的財務行政有所助益，但是對於增進管理效率的作用仍屬有限(Kemp, 2001:523)。1991年，英國梅傑政府開始實行「公民服務標準」(Citizen's Charter)，主要在提高政府機關的服務品質，快速回應民意的需求。但是這些服務品質的標準是由服務機關所自行制定，並不具有法律效力，也缺乏課責的機制(Pyper, 2001:471)。因此，就全政府性制度而言，以「績效管理」為核心，追求行政成果的行政改革運動並廣為各國所重視的，莫過於美國從1993年起，由副總統高爾(Al Gore)所領導的全國績效評估(National Performance Review, NPR)行政改革運動。透過政府績效成果法(Government Performance and Results Act, GPRA)，全國績效評估運動的績效改革工作取得了法律基礎，也受到相當的肯定和期盼，但實施的成果並不讓人滿意。反而是小布希總統從2001年8月以來開始推動的「總統管理計劃」(President's Management Agenda, PMA)，雖然在學術界並未引起廣泛的討論，但

其改善績效管理的成績，則值得深入加以探討。本文因之特從「全政府」，也就是整體政府各部會機關的角度，以美國聯邦政府的經驗，探討政府機關層次績效評量制度的模式與可能途徑。

## 貳、機關層次績效管理的文獻探討

### 一、「全政府」的績效管理

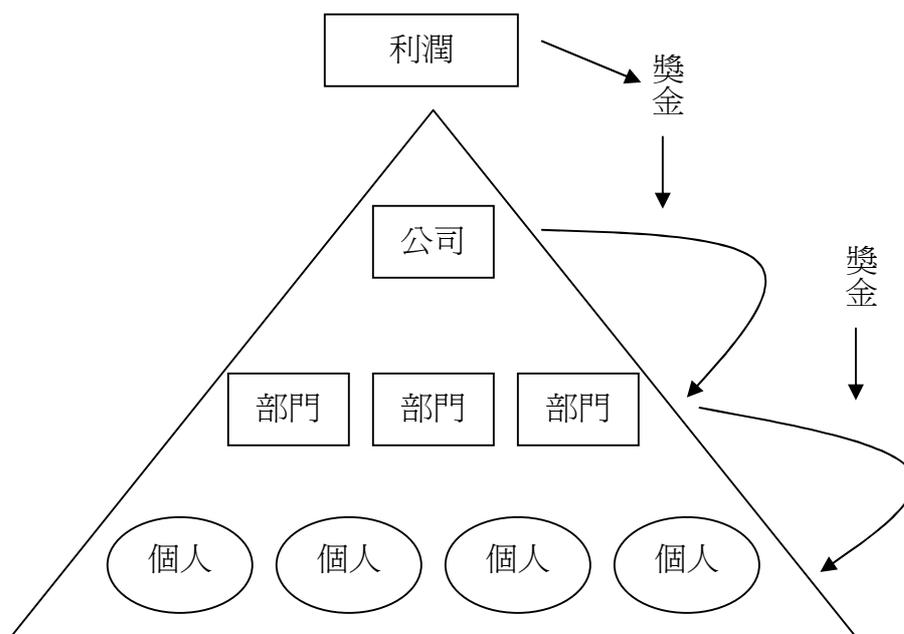
績效管理是組織爲了達成其任務、使命所追求的績效標的，而進行的行政管理工作。績效管理的三項目標爲改善管理和服務、強化課責和控制以及實現節約和財政縮減(OECD 1997a, p.26)。公共管理改革的績效管理最主要是聚焦在公部門的組織層面，其重點就在於效率、效能和經濟，同時在這個過程中運用財政管理、品質評價和政策評估的概念和工具，以達到實質的績效目標。

一般而言，績效管理工作包含強烈的「作業流程管制」性質，管制的內容應該包括下列四項工作(Gray and Smeltzer, 1993:734-742)：

- (一) 確定標準(establishing standards )，也就是設定績效目標，作爲日後考核的依據。
- (二) 衡量績效(measuring performance)，衡量績效的工作必須 1.與績效標準息息相關；2.樣本必須反映母體的特質；3.衡量工作必須兼顧信度和效度。
- (三) 檢測績效標準和實際績效之異同(comparing performance to standards)。
- (四) 修正不符合績效標準的作爲(correcting deviation from standards)。

績效管理工作如果要確實有效，必須和組織成員的激勵體系加以結合，才能真正促使組織成員爭取更高的績效，或是對於績效不佳的成員進行各種不同程度的工作調整和懲戒。但是公部門和私部門的績效管理機制就呈現明顯不同的邏輯關係。以私人部門而言，最主要的組織型態是單一的公司，公司下面有各種型態不同的單位，如製造、研發、行銷等部門，但是公司的最後績效衡量標準則是公司的年度營運狀況，一般更爲直接的衡量標準則是公司的利潤。當公司賺錢的時候，所有公司的成員才有希望加薪或分到相當的紅利或獎金。而比較常見的分配紅利和獎金的方法是，公司將特定的獎金數額由上而下透過經理人員向下發放獎金。因此私部門的績效管理制度是建立在公司達成組織績效

目標（從而提撥營運利潤），再按照個別單位貢獻度的大小分得獎金。各不同性質單位再按照每個人的貢獻度領取獎金。由於公司所賺到的利潤以及提撥出來的獎金是非常明確的，因此按照單位、個人貢獻度而分配獎金，不論其施行的公平性究竟如何，基本上可以構績管理工作的正面良性循環，如圖一。



圖一：私部門的績管理邏輯

資料來源：彭錦鵬

但是，就公部門而言，不論哪一個層級的政府在一個特定的時間內（基本上是一年），常難以訂定明確的績效標的。績效測量和績效管理是現代政府管理不可或缺的部分，但也是充滿挑戰的艱巨任務。尤其是現代政府任務多元化、要處理的行政問題錯綜複雜，如何面對從機關層次到個人層次的各項績效衡量工作細節，尋找出系統性而且可以被廣泛接受的績效管理工具，更是行政部門和學界不斷尋求解決的重大問題。

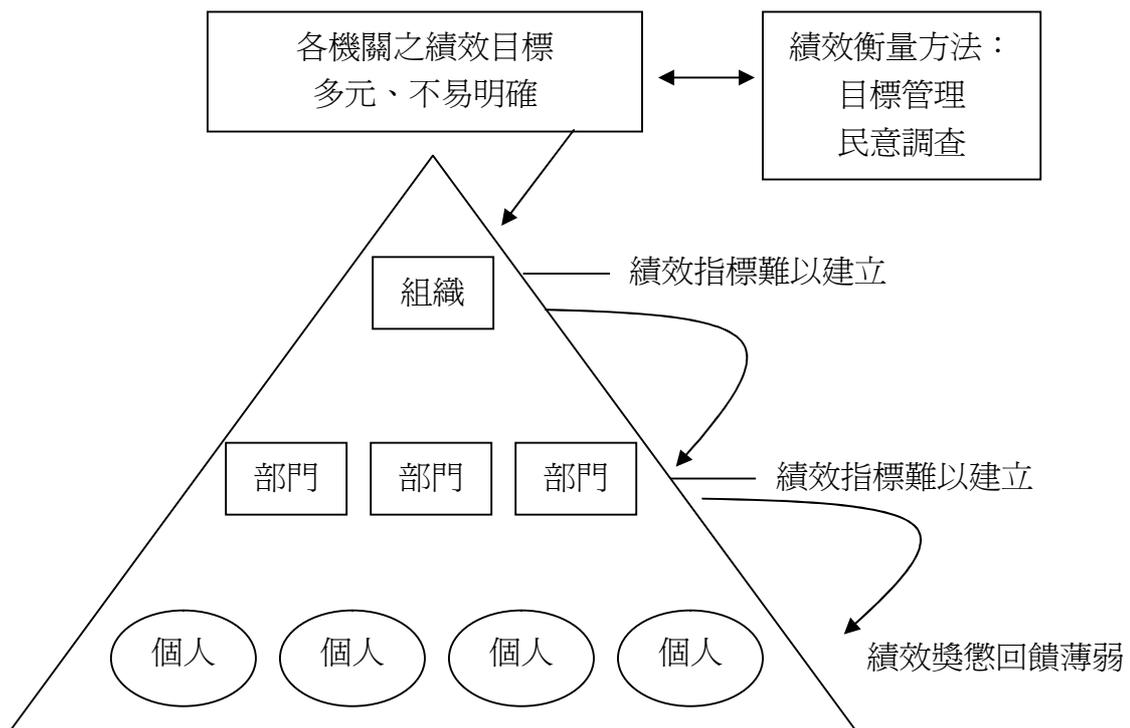
雖然從邏輯上而言，績效管理是改善行政作為效果和成果的主要工具，但是績效管理所要面對的諸多問題卻是多元的、甚至於是互相矛盾的(Bouckaert and Peters, 2002:360-361)：

（一）績效管理的「成本」常常呈現在「利益」之前。績效的衡量在成本和利

益之間出現明顯的資訊不對稱，進行績效衡量必須先建立監測衡量機制，付出相當的成本，但是如何計算所得到的利益往往是相當困難的。

- (二) 新公共管理往往把焦點集中在較低層次而且是可見的績效，雖然整體政府全觀型的績效管理辦法相當重要，但是往往必須和微觀的管理措施互相競爭。
- (三) 績效和資源的分配有時會產生矛盾的關係，政治上的考慮會優先於績效和資源的配置，節約預算和資源分配的政治過程中，「績效」觀念也可能被犧牲。
- (四) 服務績效和被課責的對象可能是不同的人。政府部門對某些人提供服務，但所被要求負責的對象可能是國會、各部會、公民團體等等。因此在績效和課責的關係中就產生緊張的情形，表現中庸也許比就某一件重大錯誤向國會負責，是更為保險的做法。

在民主政治的歷史中，政府的作為是否得到人民的支持和肯定，除了透過定期選舉外，基本上只能從民意調查所得到的政府滿意度，作為參考指標。然而就實際狀況而言，定期選舉不見得能夠反映人民對於政府績效程度的客觀評價，各種政治、社會、經濟因素都可能影響人民的判斷和選擇。而透過民意調查來評價政府的整體績效或是各機關、單位的績效，仍然屬於二十世紀後半葉所逐漸發展出來的績效評估方法，其可靠性和跨機關之間的適用性仍然必須極端謹慎的加以應用。這也就是說，公部門績效管理機制的邏輯關係變數較多，如圖二所示。



圖二：公部門的績效管理體系之邏輯

資料來源：彭錦鵬

就任何一個層級的政府而言，首先它是多部門的，其次，這些部門的性質是不同的，有時候更是互相競爭的，例如經濟開發的部門和環境保護的部門很可能就處在互相衝突的地位。部門之間所追求的價值也是多元的，不但有競爭，也有互相關聯的，例如社會福利部門和教育、就業、治安等部門其實是密切關聯的。因此，公部門相對於私部門具有利潤、單一而明確的績效標準特質而言，就缺乏整體政府的單一績效衡量標準可作為績效管理的工具和指標。

就現代民主國家政府而言，政府追求的最大績效目標，無非為民提供最好的服務。所謂最佳服務即是用最少的錢做最多的事。而服務品質的好壞，端繫於公務人力的能力與意願。因之，設立政府績效評估制度的基本目的，應在於考評政府的績效表現，檢驗其是否能提供人民最大的便利與發揮最高的效率。政府在組織層面的績效管理最主要的邏輯是(Richard, 2002)：

- (一) 設定績效標的和目標（例如採用目標管理、結果管理）
- (二) 衡量實際績效（績效指標等等）

- (三) 以績效為導向，和內部、外部的合夥人簽約（契約管理）
- (四) 績效預算和會計（加入預算和會計文件的績效資料）
- (五) 績效偵測和控制（例如標竿作為）
- (六) 整合組織和個人的績效

從理論上看，組織的績效應該和與個人有關的誘因體系相結合，最終才能夠達到組織所要追求的績效目標。但事實上的情況是，績效管理的概念和工具，通常都只是在組織和個人層面「分別」加以探討。也就是，人力資源管理的專家注重的是對激勵理論、績效評量、績效薪俸制度等概念和工具。而新公共管理理論的改革者通常都只注重有關績效指標、績效預算、績效會計、績效有關的報告體系等概念和工具。因此，組織層面的績效管理和個人層面的績效管理基本上很少有連結的機會 (Richard, 2002: 5)。這個現象背後的原因可能是，在公共管理改革的前面十年中，事實上很少探討有關人力資源管理的議題。

Richard認為要是公部門的績效管理制度和以績效為導向的人力資源概念相結合的話，應該注意到下面幾項因素(Richard, 2002: 7)：

- (一) 在組織成員參與的情況下，建立清楚的任務指示和團隊認同
- (二) 組織和個人的雙元誘因體系
- (三) 以績效為基礎的訓練和發展措施
- (四) 關於訂定目標、計劃擬定，製作預算和結果評估的參與性過程
- (五) 將績效指標轉變為注重個人課責的個人績效協議
- (六) 和績效有關的領導行為（回饋、工作的肯定）
- (七) 個人工作成果的衡量
- (八) 和績效有關的工作考核及報酬（績效薪俸）

## 二、政府業務的分類與考核

跨部門的「全政府」績效管理首先會面臨績效評量的對象問題。全政府的績效評量對象，依組織層級可分為不同的型式：

- (一) 機關內部的績效評量
- (二) 機關與機關之間的績效評量
- (三) 單位內部的績效評量
- (四) 單位與單位之間的績效評量
- (五) 個人的績效評量
- (六) 機關之間的評量結果及單位之間的評量結果和個人績效成果的評量加以結合

第一類的績效評量只在針對單一的機關進行評量，可以單獨建構出單獨的評量機制，並無機關之間互相評比的壓力，因此較不容易確實掌握評量工具的信度與效度。但是第二類機關與機關之間的績效評量，由於要求績效的評比或排名，則不但要面對績效評量指標建立的困境，更要面臨各機關績效評量成績之間的衡平性問題。由於本文旨在探討政府整體績效管理的成果，論述焦點將集中在第二類型的績效評量。依照傳統績效管理的觀念，建立績效指標將是客觀、精確的作法，但是卻可能衍生績效指標大量膨脹，最終難以評比的情況。英國在1980年代實施財政管理方案時，就發生績效指標倍數成長的情況(Carter, Klein and Day, 1992: 20)。1985年的年度公共支出白皮書包括500項輸出和績效量尺。其後兩年則增加到1200和1800項。到1988年時績效指標已增加到沒有人再進行計算。因此，採用各機關評比時一體適用的績效指標往往難以涵蓋各機關性質殊異的業務特性，而為了包括各機關的業務特性，則指標只能因機關而異，分別訂定，最後終將使指標數量大增，以及績效指標之間難以衡量其實際績效之高下。

就統計原理來看，只要是「考核指標」能與「機關績效表現」為正面相關，則考核指標越多，越容易顯現出機關真正的績效。例如吳定以分析層級程序法(*Analytical Hierarchy process*)，綜合國內專家學者與實際業務人員之意見，擬定出行政院所屬一級行政機關之考核指標。該考核指標係分成「共同性指標」與「個別性指標」兩種；共同性指標適用於所有行政機關，個別性指標則是依據受考機關的特性個別設計。此一衡量指標中，僅「共同性指標」便高達三十五種，若再加上各機關「個別性指標」，則幾乎所有受考機關皆可建立五十種

以上的考核指標（吳定，1990: 59-128）。但就績效評估制度實際運作而言，若要對同一受考機關實施五十種以上績效面向的考評，則執行考評所需花費的成本與其所獲得效益，是否符合經濟效益原則或正確真實反映各機關之績效表現，令人不無保留。其次，如所有行政機關同時採取五十種考核指標，但因行政機關之業務性質抽象程度高，無法訂定具體的成績考核標準，其執行考評的結果也難以真正顯示出受考機關的績效表現（彭錦鵬，1995: 14）。

然而，事實上行政機關的業務依其性質大致上可分為「主動式業務」與「被動式業務」兩種（彭錦鵬，1995: 12）。所謂「主動式業務」，是指行政機關可「主動」協調、運作所屬行政體系之各項資源以達成組織各項目標。依據政府機關的組織運作關係，行政機關所屬層級較高者，該機關業務性質較偏重於主動式業務。例如行政院各部會，皆須主動積極規劃和推動所屬政策與行政業務。

「被動式業務」，則是指行政機關之運作，大體上無法主動協調、運作所屬行政資源達到業務目標，而基本上是回應作業對象之要求，方產生相對的業務。就不同政府層級而言，地方政府基層服務機關的業務性質多屬此類。例如戶政、監理、地政等單位，必須有民眾前往洽公，各單位方有相對業務產生。因此此類機關業務的推動，必須藉由洽公民眾的要求，方有機關業務的產生。

基於行政機關業務性質經常大致可分為主動式業務及被動式業務的類別，因此針對行政機關的績效表現本質而言，並不能完全採用以業務「量」做為考核標準的「行政生產力」概念，來定義行政機關的績效表現。若完全採用「行政生產力」的概念來定義行政機關的績效表現，則難以正確考評出「被動式業務」的績效表現。

行政機關的業務重點既可分成「主動式」與「被動式」兩種，則對於不同性質之機關業務，自應訂定不同之考核指標。

#### （一）主動式績效表現的考核指標

主動式業務的績效考核指標，應採用目標管理的考核方式。目標管理是組織內部一種計畫與考核的過程，其作法是將組織所要達成的目標，透過組織層級結構的協調溝通，逐層建立各級組織成員的未來工作目標，各級主管再透過未來預定的目標，指導、規範所屬的工作行為。對於組織內部各級單位的考評

，同樣也藉由目標管理的考核方式，考評各單位的績效表現(National Research Council, 1991: 104)。基於目標管理性質上屬於能夠由受考者主動掌握未來工作目標的設定，因此，對於行政機關績效表現比較著重於主動式業務者，便可採用「目標管理考核方式」以建立指標。採用目標管理的考核方式，不但能考評組織內部各單位與成員的績效表現，同時各級主管也能藉由考評過程，指導並修正所屬部門或員工未來的工作方向。利用目標管理方式所建立的考核指標，因為是由考核者與受考者協商界定未來「目標」，因此考核者在執行考評的過程中，也比較不會有考核標準認知上的問題，而受考者也較容易接受考評的結果。「目標管理的考核方式」是將組織中層級指揮的特質，轉化為考評的過程，故而藉由「目標管理的考核方式」可以促進受考單位達成既定的目標，但並不會影響組織原有的正常運作，也不會增加太多的考核成本（陳庚金，1971）。陳庚金擔任台中縣長及行政院人事行政局長時均實施目標管理方式的績效管理，是我國政府最早實施目標管理的行政首長。

## （二）被動式績效表現的考核指標

「被動式」業務的執行，必須有外界洽公對象之要求，方能產生相對的業務行為。因此，對於此類業務的績效，原則上可用「洽公對象的滿意程度」來界定。雖然國內學者所提出的「行政機關生產力」衡量指標中，大多具有「民眾滿意程度」的考核指標，但其計分比重僅佔考核成績之一小部份，並無決定性影響（吳定，1990；劉耀武，1992），因之難以真實反映機關之績效表現。例如監理機關之業務性質幾乎全屬「被動式業務」，旨在提供洽公民眾各種特定的服務。若監理機關能讓前往洽公的民眾感到滿意，則該機關的績效表現便符合機關設立的目標。因此，對於被動式業務的績效考評，原則上應以「洽公對象的滿意程度」為考核指標。對於「洽公對象」滿意程度的測度，則可採問卷調查考核方式進行。問卷調查如只針對已接受機關服務的民眾而進行，並在調查技術中詳加考慮各種問卷調查的技術細節，則調查結果反映機關績效的情形將較能符合客觀精確的要求。

## （三）綜合性績效表現的考核指標

若行政機關的業務，包含「主動式」業務與「被動式」業務兩種，則考核指標的建立，應兼採「目標管理考核方式」與「問卷調查考核方式」。兩種考評方式所得到的考評成績，可依據兩種業務性質的比重，合併計算。

其次，從全政府績效考核的垂直管理而言，政府機關的運作，是藉由「個人層次」、「機關內部單位層次」、「機關層次」所形成的運作鏈彼此協調運作，以達成既定目標。因此行政機關績效評估的層次，可依據績效目標的種類區分成「機關」、「機關內部單位」以及「個人」等三個層次。

行政機關種類性質繁多，若要建立統一的績效評估制度，困難度自高。一般績效評估制度是藉由訂定考核標準，以考評受考者績效表現與考核標準符合之程度。但就行政機關的組織而言，層級越高的行政機關，其組織目標常常只是抽象的政策宣示，因此並無法根據此一「政策宣示」訂立明確的考核標準。所以行政機關績效評估制度，只能訂定一般運作的基本原則，而責成各機關首長自行依據「機關的特質」與「運作環境」，訂定適合該機關的績效評估制度。

台灣省政府曾於一九九〇年代初期試辦行政生產力衡量模式的績效考核制度。但因缺乏先例可循，所以在整個試辦過程中，出現一些嚴重的問題癥結，導致試辦工作遲遲無法全面性進展。據彭錦鵬等人之研究指出，行政生產力衡量模式所面臨問題的癥結，主要有下列幾點（彭錦鵬，1995: 15）：

- （一）生產力指標難以反映出績效
- （二）試辦機關無法有效代表省政府各機關屬性
- （三）行政生產力認知不夠普遍

### 三、行政院績效評估制度

我國中央政府曾於1951年（民國40年）公佈實施行政院所屬機關考成辦法，開始運用考成機制來評核各機關施政績效，這項考成制度實施以來，對落實各項政府施政、確保施政品質及效果，以及切合民眾福祉及需要等目標，確實發揮積極引導的功能。自2001年（民國90年）起，行政院更參考美國政府績效成果法規劃設計，訂定「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並自2002年（民國91年）起開始推動是項績效評估制度，希望促使院屬各機關積極落實績效管理工作，並結合既有的中長程計畫、年度施政計畫，整合各機關的策略規劃、計畫執行及施政成果評估等環節，以提升施政能力及效果。

此項施政績效評估機制係運用「業務」、「人力」、「經費」等三個面向

，來衡量各機關施政績效。至於整體績效評估機制之設計則係著眼於提高各機關施政計畫之前瞻性、策略性與整合性，並針對「業務」、「人力」、「經費」等三面向，選定其策略績效目標、年度績效目標及衡量指標等事項，並分別列入各機關四年期之中程施政計畫及各年度施政計畫。

2001年之績效評估制度，預期完成以下幾點重要規劃項目（施宗英，2004：1-2）：

- （一）落實從計劃階段起即強調成本、結果導向及顧客導向的觀念。
- （二）與中程及年度施政計畫結合，並強化策略及績效管理。
- （三）從個別計畫績效管考轉變為著重對機關整體策略績效管考。
- （四）建立以衡量指標為主體之施政績效評估體系。
- （五）結合國家競爭力指標，提升施政績效評估的客觀性，93 年度有十九個機關將七十八項競爭力評比指標（IMD、WEF、EIU 等）列為該機關之績效衡量指標，俾利機關績效評估與國際競爭評比接軌。
- （六）各機關每年的年度績效報告皆需上網公告，公開接受社會大眾的檢視。

施政績效評估制度係由首長召集內部單位與所屬機關（必要時得邀請學者、專家）、顧客代表成立任務編組，採目標管理及全員參與方式，規劃整體發展遠景，再據以訂定「業務」、「人力」、「經費」三面向策略性績效目標，其中業務面為各機關依組織及業務特性所定之執行目標；人力面向為合理調整機關員額；經費面向為節約政府支出，合理分配資源目標。各機關所訂策略績效目標總數目為五至十項，人力及經費面向之策略績效目標各一項，業務面向之策略績效目標為三至八項，倘若機關業務性質較為特殊得酌予增減。各項策略績效目標應同時具備代表性（可涵蓋機關重點業務推動成果）、客觀性（可依客觀方式加以評估）、量化性（可具體衡量）、穩定性為原則。

衡量指標係作為衡量策略績效目標的依據，因此，每項策略績效目標皆須訂定至少一項衡量指標作為評估依據，業務面向之各項策略績效目標所訂定衡量指標（共同性指標或個別性指標），由各機關依實施需要自行訂定，惟該面向所有衡量指標中，共同性指標（行政效率、服務效能）皆須訂定各一項，人力面向之策略績效目標須以「人力資源發展」（共同性指標）為衡量指標，經

費面向之策略績效目標須以「預算成本效益」（共同性指標）為其衡量指標。

各機關應於年度終了時提送年度績效報告，內容以年度績效目標達成情形為主體進行檢討，包括前言、目標達成情形、未達目標項目檢討、績效總評、獎勵員工創新改良業務、提升服務水準具體事項之推動成果五部份。

機關施政績效評核作業分為自評、初核、複核三個階段，首先由各機關進行自評與初核作業，再送由行政院辦理複核作業。複核作業由行政院研考會會同行政院秘書處、主計處、人事局、經建會、國科會、工程會共同辦理，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，以力求評估過程謹慎，經確定各機關績效總分與評核意見後，據以陳報行政院核定，函送各機關參考改進，俾各機關透過施政績效評估機制提升行政效能。

但此項制度施行以來，已陸續發現以下各項難以克服的缺點（施宗英，2004）：

#### （一）策略績效目標與衡量指標缺乏連結

衡量指標係指各機關為進行施政績效評估，而設計的策略績效目標與年度績效目標之指標系統，以進行比較作業。因此，各項指標除須符合效果、效率、經濟及公平等原則外，尚須具備效度、信度、時限性、敏感性及成本效益等特性。但實施以來，部分衡量指標多偏向產出面、效率面指標，且內容過於簡略、保守，致無法有效衡量績效目標之實現程度。

#### （二）績效目標與衡量指標挑戰度不足

衡量標準係指能直接衡量指標達成結果的比較基礎標準，惟各機關所訂定之標準顯示，主要偏向於產出(output)、而非結果取向，如將補助計畫金額（經費）列為衡量標準，並非以補助計畫產生效益作為衡量標準，以致無法顯示執行效能。

績效目標與衡量指標的訂定目的，在於引導政策方向，作為各機關當年度施政工作努力的依據與展現績效的良窳，但是，由於現行制度並未配合建立獎懲機制，致使行政機關缺乏意願提高績效目標。在現行績效評估制度下，各機關如未能達成事先預設的目標，往往遭到長官、社會大眾、媒體或立法機關的責難，致形成各機關訂定績效目標偏向保守，挑戰度不足。根據筆者參與部會

機關績效自評結果的實務工作經驗，機關自定之量化目標多不具有挑戰性，或就客觀角度而言，並未訂定實質性且具開創意義之績效目標。或是因為績效成果配分體系過於細密，某些該部會之重要施政項目也只配5分之分項分數而已，而無從顯現重要施政項目遠高於其他絕大部分施政項目之重要性與績效成果。

### （三）施政計畫與預算編列未緊密結合

依年度總預算案之籌編作業時程，各主管機關及所屬在歲出概算額度範圍內編製預算，包括歲入、歲出及債務之償還應於會計年度開始六個月前完成。但是績效評估則是在年度結束後四、五個月才能完成，以致預算計劃比績效評估結果提早將近一年完成，預算計劃之績效管理無法達成。

### （四）機關績效與激勵制度並未加以整合

現行行政機關績效評核量係依據「行政院所屬各機關施政績效評估要點」辦理，而績效獎金制度係依「行政院暨地方各級行政機關93年實施績效獎金計畫」辦理，兩者目的雖均係提昇政府施政績效，但績效獎金制度僅係各機關就其所屬機關及內部單位之績效評核。因此，在現制下，機關績效組織層次之考核並未結合到機關內的單位及個人，而形成有如私部門由上而下的激勵體系。

從我國近二十年來學術界與實務界對於機關層次績效評估制度的研究與實際執行之制度而言，機關層次的績效評估制度早期係屬個別機關與實驗性的作為，比較偏重數量化的生產力衡量，而晚期則較重視目標管理與績效衡量指標的規劃與應用。然而，實施結果顯示，績效目標與衡量指標的訂定仍有難以有效解決的問題。

## 參、美國聯邦政府機關績效評量制度

二次大戰以來，美國聯邦政府的全盤性行政改革工作都是由美國總統所負責推動的，但是一九九三年的政府績效成果法則是由加州參議員John Mercer將加州地方政府的管理改革經驗作為法案的基礎，並且得到美國副總統高爾的支持，形成難得的行政和立法部門共同通過之國會重要管理法案。(Rosenbloom, 1998:1)績效成果法通過之後，受到美國朝野各界共同的肯定，學者的評價也都趨向正面。(Radin, 1999:2；Light, 1997:224)雖然參院在審議法案時，認為此一法案並不會對於聯邦機構增加很多額外的成本或書面作業負擔，而且當時聯邦

政府正在推動全國績效評估的行政改革工作，已經具備了以結果為取向的績效評量制度，但正如阿肯色州參議員David Pryor在審議法案時所提出的警告，該法實施之後，確實在聯邦政府之內增加了「一層內部管理控制」的機制，反而更增加了聯邦計畫管理上的僵化程度(Radin, 1999:6)。績效成果法的經驗顯示，行政機關採用目標管理的方式，企圖結合施政計畫和預算編製工作，本質上是一件相當困難的工作，而在美國國會和行政部門分立的情況之下，聯邦各部會採用目標管理和預算及績效結合，更是難上加難的任務。

相對而言，布希總統(George W. Bush)在上任之後所推動的總統管理計畫就避開了全政府各部會推動目標管理、追求績效成果所必然面臨的績效評量問題難以客觀精準的陷阱，而對聯邦各部會進行基本「制度體質」的評比。總統管理計畫透過人力資本制度、競爭性採購制度、財務報表制度、電子化政府制度、和預算績效整合制度的體質檢驗，進行制度健全性的簡單、明確、有效評比。總統管理計畫並採用最容易認識和辨別的色彩管理，明確促使聯邦各部會進行體質改變，從績效管理的角度來看，不但目標明確、績效指標可以普遍適用在各機關，而且簡單明瞭，可以供作政治決策階層的判斷依據，並從而提供客觀明確的績效獎勵制度基礎，是政府整體績效管理改革的新方向。

## 一、績效成果法(1993)

績效成果法雖然是在1993年制定，但實際的執行則是從1997年開始。績效成果法最主要的目的包括：

- (一) 透過部會對計畫結果的負責，以改善人民對政府的信心
- (二) 透過實驗計劃來刺激改革
- (三) 提升對於結果、服務品質、以及公共滿意度的重視程度
- (四) 要求公共管理階層達成計畫目標，以改善服務，並且使他們擁有關於計畫結果的資訊
- (五) 提供國會有關達成法規目標及各種計畫的效能之資訊，以改善國會決策能力
- (六) 改善聯邦政府的內部管理

績效成果法最主要的內容是要求各個機關必須要擁有下列的計畫：

- (一) 策略方案(strategic plan)，包括完整的任務指示、一般目標(goal)和標的(objective)，以及達成的各種方法。
- (二) 年度績效方案(annual performance plan)，各種預算包括在內的計畫活動。年度績效方案必須清楚指出藉由計畫活動所想要達成的績效目標。而這些目標必須以客觀的、可量化的以及可以測量的形式來表達。績效方案要有能夠測量相關輸出、服務水準，以及成果的績效指標。績效方案要建立比較績效目標和計畫成果的基準。績效方案也必須說明驗證這些可衡量的價值之方法。
- (三) 年度計畫績效報告(annual program performance reports)，比較在會計年度之內的績效目標和實際上達到的績效。

美國推動績效成果法主要是吸取其他國家的管理改革經驗，但這些國家包括紐西蘭、澳大利亞、和英國在內，都是採用「議會制」（台灣所謂「內閣制」的憲政體系），比美國幅員小，而且政府業務也沒有那麼複雜。(Radin, 1998:309)

績效成果法實施以來，並未達到美國國會原先預期的目標，美國審計總署（General Accounting Office, GAO;美國審計總署為國會附屬機關，自2004年7月7日起改名為政府課責署Government Accountability Office，但英文簡寫仍為GAO）所做的調查顯示，美國聯邦公務員的正面反應也明顯趨於保守。從制度的設計來看，績效成果法的法制規定具有以下缺陷(Radin, 1998:)：

- (一) 績效成果法並沒有對於政府機關的性質加以分類，從而採用不同的績效評估方法。

從前文所提，有些機關是提供服務的機關，且其提供服務的資料容易取得。但是只提供財政支援或是管制型的機關，並沒有辦法管制使用的方式，各種業務計畫的設計也經常變動，不容易掌握到聯邦政府所要求的業務資訊（例如撥款給各州政府執行的業務情況），或是聯邦業務必須面臨高度政治化的外在環境，而不能控制最後的產出結果。以美國聯邦政府而言，管制活動很可能是聯邦部會的主要業務，但如何產生績效指標？成果衡量是否應該用來針對進行

管制措施的事務呢？這些都造成績效衡量與管理的困難。

(二) 美國國會不當地涉入聯邦行政管理的過程。

績效管理法使美國國會能夠透過預算審查的方式，干預美國聯邦政府的行政管理流程，而美國政府又經常呈現總統和國會分別隸屬不同政黨「分立政府」的狀態，因而造成美國行政機關的管理權產生「雙元權威」的情況。

(三) 策略績效計劃和政治生態的矛盾。

一方面績效管理法要求聯邦部會提出「多年」和「五年」的策略計畫，但是美國國會則維持每年度例行的預算審查。從部會機關的角度而言，年度績效計劃應該要根據策略計畫而訂定，或者是因應環境的變化而提出每年的特定績效計劃呢？

(四) 管理分權化所造成的矛盾。

一九九〇年代以來，特別是全國績效評估的改革工作推動以來，聯邦部會機關在分權化的潮流下，大量向下授權。各個部會機關無法編製跨單位的績效衡量指標。同時，聯邦政府一再推動向州政府及地方政府分層授權，績效成果法則要求聯邦部會要為各該部的成果負起責任，事實上是互相矛盾的。

(五) 績效成果法面對已被極端壓縮的管理空間。

在美國總統制之下，其實國會的立法控制是相當綿密的。美國聯邦政府機關在實施行行政管理的過程中所要面對的法律與行政命令包括以下各項：

(一) 聯邦主管財務正直法(Federal Managers Financial Integrity Act of 1982)

(二) 資訊科技管理改革法(Information Technology Management Reform Act of 1996)

(三) 文件減量法(The Paperwork Reduction Act of 1995)

(四) 聯邦財政管理改革法(Federal Financial Management Improvement Act of 1996)

(五) 顧客服務行政命令(Customers Service Executive Order of 1993)

(六) 全國績效評估第三期計畫(REGO III of the National Performance Review,

1996)

(七) 全國績效評估再造影響中心方案(Reinvention Impact Center Initiative of the National Performance Review, 1997)

(八) 預算管理局對各機關之年度預算指示(Annual Budget Instructions of OMB to Agencies)

因此，從整體來看，績效成果法的設計漠視美國聯邦政府經常是分立政府的事實，使美國國會和美國總統共同擁有聯邦政府機關的管理責任，造成權責難以釐清的現象（彭錦鵬，2001：80-81）。

績效成果法並且要求各種不同性質的行政機關訂定形式上共同的，尤其是以數量為基礎的績效管理計畫，最終迫使許多政府機關採用鉅細靡遺的業務分項方式來製作績效衡量指標，並且希望聯邦政府機關能夠彼此互相評比績效，這事實上終究成爲一件不可能成功的管理願景。

績效成果法需要有政治領導階層的承諾，才能夠取得策略規劃方面的成功。但績效成果法的策略計畫時程和總統以及國會的任期並不一致。也就是聯邦政府機關的策略方案可能必須在總統和國會選舉之前一年進行更新的動作，結果會使部會機關的政策優先順序無法反映新任總統的政策規劃。

績效成果法並未和績效薪俸制度加以連結，因此也就無法結合制度的、計畫的、單位的、以及個人的績效衡量和報酬系統（參見OPM，2002）。

根據GAO對績效成果法實施成果的調查，一半以上的主管人員並未接受關於結果取向的管理工作之訓練。GAO在2004年的調查報告指出，只有23%的聯邦主管認爲績效成果法改進了其部會對人民所提供的服務(GAO, 2004:11)。績效成果法比較明顯的結果是改善了政府成果的透明度。

GAO在2004年所作的調查也顯示(GAO, 2004:16)：

- (一) 績效資訊用到管理活動，例如設定計畫優先順序或個人工作目標的情形只有 41%到 66%，比起 1997 年剛剛開始實行該法的時候並無改善。
- (二) 績效成果法作爲管理工具的有效性褒貶互見，研究顯示主管人員認爲他們參加績效資訊發展和運用的機會仍然是有限的。

(三) 聯邦主管雖然必須為計劃的成果而負責，但他們不見得能夠參與為達到目標之必要決策過程。同時，他們也未因為協助機關獲得成果而受到正面的肯定。

由此次調查結果顯示，績效成果法在美國現行制度的架構下，面臨雙重管轄權威的管理矛盾困局，雖然該法有意朝向客觀、可衡量的目標管理、結合預算等規劃的方向推動績效管理，但終究無法避免憲政制度架構下的根本性制約。

## 二、總統管理計畫

布希總統是美國史上第一位具有企管碩士(MBA)學歷的總統，就職後依例在短期內提出重大施政政策，其中一項即為總統管理計畫。此一管理計畫最核心的三大績效管理概念分別為：

- (一) 強化各部會機關的績效管理體質，包括人力資本制度、競爭性採購制度、財務績效制度、業務電子化體系和預算與績效整合。
- (二) 採用交通狀況管制的綠、黃、紅三種顏色呈現各部會機關改進績效管理的成果，有助於一眼就清楚各部會管理體制的體質是否優質、健康。
- (三) 排除傳統全方位改革、大而無當的作法，僅針對重大政策計畫，如科技研發投資、學生貸款弊端等聯邦計畫，採用優先選定辦理的方式，全力在短期內達成明顯效果。

布希政府的總統管理計劃包括部會績效管理體質的監測評量系統(OMB,2002)：

- (一) 策略性人力資本管理：聯邦各個部會機關都必須提出發展未來領袖人才的計畫、確認關鍵職位之人才和技能落差並設法加以補強，同時要建立清楚可行的績效評估制度。
- (二) 競爭性採購：聯邦各部會機關必須徹底研究採購進度，提出評估計畫，並且執行以下的工作：重組目前不具有效率的部會內運作、統一各項採購計畫、競爭性採購並和人力資本強化工作互相結合。
- (三) 改進財務績效：加強財務管理紀律、全面實施財務管理資訊必須經過財

務會計審查和提出財務報告。美國政府報告指出，透過這項改革計畫，美國農業部有史以來第一次得到無保留意見的會計審查結果(clean audit opinion )(OMB, 2004:3)。

(四) 擴大電子化政府工作：確保資訊科技系統安全、正常運作，並確認資訊科技投資的成本、進度和績效目標。

(五) 預算和績效整合：系統性的評估聯邦各種計畫以便改進計畫的效能。

布希總統所提出來的「總統管理計畫」含有三項基本原則：1.以公民為中心，而不是以官僚體為中心；2.結果取向；3.以市場為基礎。積極的透過競爭來提升創新工作(OMB, 2002:4)。在這三項原則之下，布希總統要求聯邦政府要積極作為，但只集中在最優先的事項，並且把它們做好，而不是樣樣都要做。因此這一次的行政改革，基本上只注重在政府認為最重要的問題，並且加以徹底解決。這種建基在輕重緩急、優先順序的管理計畫，和以往行政改革都想全盤、徹底地進行顯著不同。事實上，這種以「優先秩序」為推動行政改革項目與內容的標準，捨棄全方位改革的作法，是一種美國聯邦政府行政改革哲學的重大變革。

其次，這個「總統管理計畫」反映了布希政府要在短期之內得到立刻、具體、和可以看得見的結果。這些管理計畫所特別重視的就是一般認為是嚴重的問題，努力加以解決，而且全面的徹底執行。所以這些管理計畫的目標是「優先」於其他需要進行的管理提升工作，而不是來「取代」其他需要做到的管理提升項目。這種行政改革的管理哲學使改革工作的目標明確而可控制，不致於形成為「無所不包」「全方位兼顧」但卻又難有明確成果的行政改革大計畫。

五項「總統管理計畫」的目標，基本上是互相互補的，而不是互斥、不相干或不重疊的傳統績效管理思維(OMB, 2002:4)。例如人力的規劃和重組是根據每一個聯邦機關的任務、目標、具體作為而決定，而機關的任務、目標和標的則是預算和績效整合的關鍵因素。其次，機關的重組是希望能夠整合組織和人力補充方面的改變，而組織和人力的變革基本上則是來自於競爭性採購和電子化政府的擴張。同樣的，預算和績效整合的努力，將會反應出來由於競爭性採購而來的計畫績效改革和節約。同時，預算和績效整合也會因為加強財務管理而形成財務以及成本會計和資訊系統的制度性優點。這些每一項管理體系可以

再細分成細項，單獨評價其健全程度，但某一項管理制度（例如電子化政府）的改進，事實上可以帶動另一段管理制度（例如人力資本管理）的變革。

### （一）人力資本策略管理

以人力資本管理為例，這一項管理計畫，是要求每一個聯邦機關都必須在人力分級的基礎上提出五年期的重整計畫，以作為預算需求的基礎。聯邦機關必須要做組織的重整，以達到卓越的標準。每一個機關必須確認如何能夠減少管理人員的數目、減少組織的層級、減少做成決策所需的時間，改變控制幅度、和增加直接提供人民服務的公務人力數目。另一方面，美國政府也希望透過資訊科技來充分利用退休員工的知識和技能。知識管理的系統可以幫助產生、攫取、和散佈有利於達成組織任務的知識和資訊。同時聯邦政府的各機關應該要充分運用已經存在的人事制度上之各種制度彈性，以獲取和培養人才及領導人。事實上，以往聯邦部門通常很少利用現存的各種人事制度彈性(OMB, 2002:12)。

### （二）競爭性採購

1980年代以前，美國聯邦政府的採購程序冗長、耗時、成本又高，直到全國績效評估改革後，才大量採用競爭性採購，總統管理計畫則進一步要求競爭性特質的制度規範。

- 1.要符合「聯邦活動庫存改革法」(the Federal Activities Inventory Reform Act, FAIR)，各機關要評估組織活動中可以運用的競爭機制，在預算管理局評估之後，聯邦各機關將必須提出盤點清單給國會，並且加以公佈。
- 2.聯邦政府要採行提高和擴大競爭的程序。首先是由預算管理局加以規劃，任何收費的服務必須每三到五年重新競標一次。

### （三）財務管理制度

為改進聯邦各部會機關財務績效，各部會機關必須在預算管理局主導下填報「機關績效與課責報告」(Agency Performance and Accountability Report, PAR)。預算管理局對於財務績效的考核，是建立在PAR的報告上，在詳細的PAR報告之前，應先列出年度的PAR重點，而且內容和寫作的形式應該讓一般大眾能夠瞭解。在年度的PAR報告中，應該包括最主要的三大部分，(1)財務和績效的

整合(financial and performance integration)；(2)不當的付款(improper payments)；(3)財務管理計畫和矯正行動(financial management plans and corrective actions)。預算管理局除了要求各機關必須要提出年度的PAR報告之外，在整個年度中並且相當詳細的規定，各機關在什麼時候必須提出那一種財務報告，以供預算管理局以及其他財務管理機關，例如財政部、審計總署等等，能夠進行財務正確度檢查工作。

#### (四) 業務電子化制度

爲了使聯邦政府機關財政支出能夠更爲精簡有效，透過電子化政府重整的功能，各項聯邦部會機關的補助計畫，可以提供明確的瀏覽窗口，方便政府機關、人民、公司、相關團體迅捷地進行申請補助計畫，或是改善補助計畫。在電子化政府辦公室的重整之下，美國聯邦政府提供補助計畫的機關，可以提供透明、公開、而且具有競爭性的補助機會。

爲擴大電子化政府的範圍，美國國會在2002年通過「電子政府法」(E-Government Act of 2002，布希總統在2002年12月17日簽署，P. L.: 107-347)。「電子政府法」主要規定包括以下幾點：

- (一) 以公民爲核心的方式，推動政府整體資訊科技政策和計畫。
- (二) 在預算管理局中設立電子化政府辦公室，以改善聯邦資訊資源的管理。
- (三) 正式設立「資訊長理事會」(Chief Information Officers(CIO)Council)。
- (四) 協助完成預算管理局和行政部門爲實行「總統管理計畫」中的電子化政府方案之業務。

爲了隨時檢查電子化政府推動之進度是否成功，並訂定幾項成功指標，包括：(1)訂定現代化藍圖，其中資訊科技的投資與各聯邦機關所優先處理的功能事項。(2)確認資訊科技的投資都能夠充分顧慮到所有主要聯邦建設的安全、效率、計畫與危機管理等要求。(3)管理主要的聯邦計畫，不但要即時完成，更要在預算額度內完成。(4)使各項採購作業系統能夠達到最少90%的安定使用程度，並且矯正安全上的弱點。(5)避免重覆或者只有適合特定機關的資訊投資計畫(OMB, 200:6)。從各項計畫的實施程度來看，各項計畫中都有明確的目標和完成的時程，然後再每季加以統計已完成的進度，和對照原定完成時程的符合度

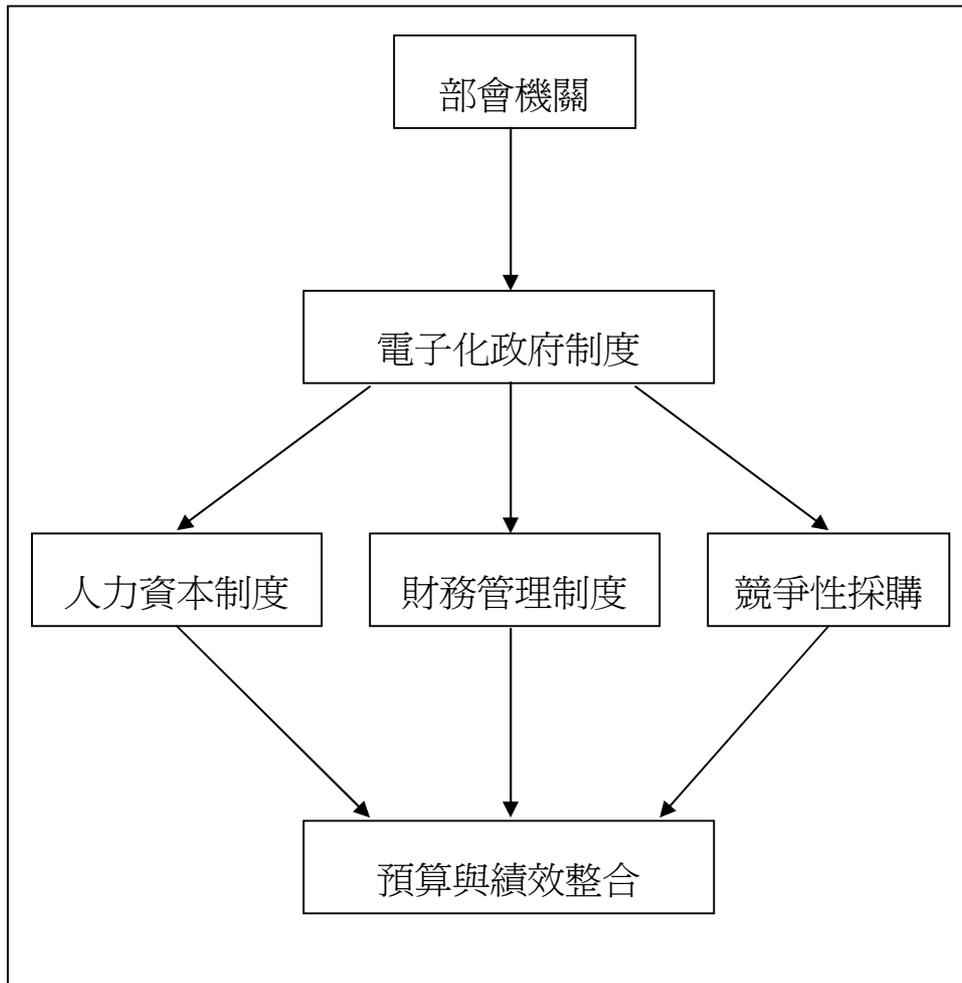
，來進行績效考察。

#### （五）預算與績效整合制度

預算與績效整合最主要的指標是從2003年的預算書起，就建立在以績效為基礎的預算上。聯邦各部會機關，都需確認高品質的成果指標，以便精確的檢查各項計畫的績效，並且將這些計畫的績效指標和相關的成本連結起來。基於這些預算和績效的連結資訊，績效高的計畫就能夠增加經費，而績效不彰的計畫就必須要進行改革，或加以結束。

預算和績效的結合之最後目標，就是使所有的成本和績效的資訊能夠在單一的監督程序裏完成。也就是預算的過程裏就能夠完全瞭解預算所要耗費的各項資源，使預算的計畫和各項活動，都能夠和計畫的成果同時達到，並且能夠使預算各科目之間能加以重組。預算和績效結合所能夠獲得的長期利益包括：績效提升、控制資源的使用、對計畫主管人員課責、透過更多競爭使預算有效運用、標準化和整合化的預算績效及會計資訊能夠使管理人員得到及時回饋，同時這些資訊可以在網路上互相勾稽連結。最後能夠達成將現有獨立編列的各機關預算書，和因此而造成龐大負擔的書面作業整合起來，以便一目瞭然地來衡量政府的績效，並推動預算報告的改進。

以上的績效管理計畫正如圖三所示，基本上建立於符合科技發展與管理制度，著重基本管理體質的邏輯關係。也就是各部會機關績效是否大幅提昇，從20世紀末葉以來，已大幅依賴政府電子化工作發展的速度與深廣程度，尤其是網際網路所提供的作業便捷性和政府單一窗口提供給民眾和政府機關的效率與效能，已遠非其他管理措施所能望其項背（彭錦鵬，2005：78-82）。電子化的進展可以大幅提昇其他四項管理制度的效率與效能，成為提升績效的火車頭。而人力資本制度的健全化是政府施政作為的原動力，其質量之精進、精簡，領導階層的培養，是部會內運作良窳的關鍵。競爭性採購則有助於減少政府預算支出。人力精簡、幹練和支出精簡，可以改善財務情況，而強化財務管理則有助於讓財務資訊快速曝光，作為檢討績效和編製預算的基礎。而最重要的是，這五種管理制度是每一個部會機關必然都個別或共同建立的制度，其績效指標可以客觀、明確的適用在不同業務性質的機關，從而可進行各部會機關的制度評量。



圖三：總統管理計畫的部會管理體質改善架構關係

資料來源：彭錦鵬

為建立有效評估制度，「總統管理計畫」捨棄了一般公部門偏好的「客觀」、「精細」評分體系，而採用一般營運優良企業所普遍採用的簡單評等制度，也就是以綠、黃、及紅三種顏色分別代表「成功」、「成果參半」、和「不滿意」。評等制度包括對於聯邦機關績效情況的兩種評等。第一種評等是對於機關績效的現狀評等(status)。現狀評等的分數是基於「成就記分卡標準」(scorecard standards for success)，而成就標準則係由「總統管理理事會」(President's Management Council)所研擬，期間並邀請包括「公共行政學院」(National Academy of Public Administration)在內的學術界及政府內部的專家參與討論。這些標準在執行之後並隨實施經驗而不斷修正。

第二種評等是各機關的進度(progress)評等。進度評等是由預算管理局基於

原已和各機關協商好的個案進度及時程，進行進度評等。

美國總統管理計畫的五大改革內容，基本上本身就是一種以績效為核心的評估制度。也就是在提出行政改革內容之際，已經充分掌握了績效評估的重大原則。整個績效管理制度將重點放在最主要的幾個大項，也就是把它分為五個大類：人力資本管理、競爭性採購、改進財務績效、擴大電子化政府工作、和預算與績效的整合。這五大項基本上又可歸納為三項，也就是策略性的人力資本管理、財務運作和電子化政府。行政管理改革因之包括了人力、科技、和財務三項，這三者合併成為績效管理的三大支柱。而這三大支柱又和績效的衡量指標密切結合。

行政改革是否具有成效，必須要檢驗改革工作的衡量標準和具體數據。就改革工作的衡量標準而言，布希政府的行政改革提出顏色管理的觀念，實施以來可以很容易的檢驗聯邦各部會機關的進度和成果，這是一個明顯的改進項目。改革的五大制度分別都有進度的衡量標準，同時標準都相當客觀清楚，因此改革工作的進度和目前狀況都可以透過三種色彩來加以顯示。從附表一可以看出，在過去三年中，美國聯邦政府各部會機關在改革的五大制度上已經有了明顯的改革成果。例如2002年6月時，在改革的五大方向上幾乎沒有一個部會機關是處在綠色的狀態，而到2005年5月底，則26個受評部會機關分別各有七到九個部會處在綠色狀態。相對的，三年前絕大部分的部會在五個指標中，幾乎都處在紅色的狀態，目前則大幅度地減少。特別是在人力資本管理、競爭性採購、電子化政府、和預算績效整合方面，目前仍處在紅色狀態者分別只剩下二、六、八及六個部會。

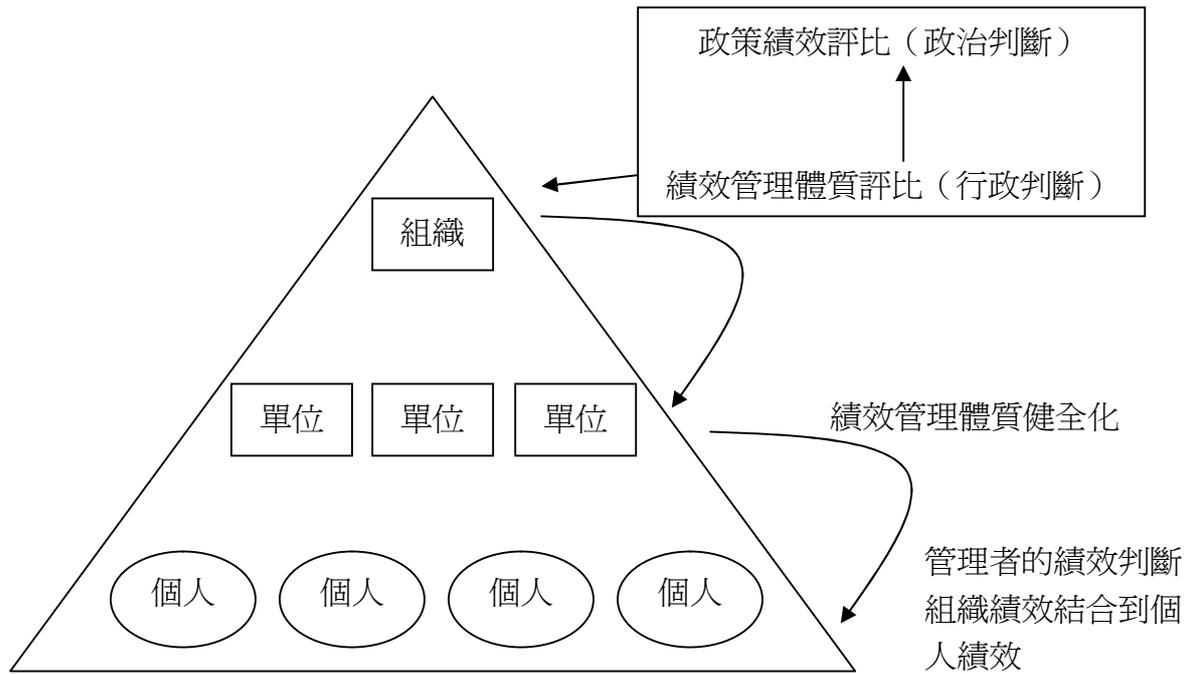
表一、美國總統管理計畫改革成果狀態表

	人力資本		競爭性採購		財務績效		電子化政府		預算和績效整合	
	2002. 6. 30	2005. 3. 31								
綠色(成功)	0	9	0	7	1	8	1	9	0	8
黃色(成果未定)	4	15	0	13	3	0	8	9	4	12
紅色(不成功)	22	2	26	6	22	18	17	8	22	6

資料來源：<http://www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html>

整體而言，對於公部門的績效評估，傳統上都有評定偏於主觀或評定不易的困擾，但是從「總統管理計畫」的行政改革過程中可以發現，要對形形色色功能不一的部會機關進行績效評比，最重要的評估標準就是「核心行政制度」的評比。「總統管理計畫」找出人力、財務報表與預算、科技（電子化政府）三大制度支柱，再進行制度細項的現狀評比和進度評比，不但使績效評比能明確反映現狀的成就，更能清楚辨認改革的進度。這種績效評估制度是相當正確而有效的。

事實上透過總統管理計畫的制度性改善和評比，可以輕而易舉地檢驗美國聯邦各部會機關的績效管理「體質」是否健全，及其改善的速度與幅度，此一改善的進程已足以成為績效管理的評比基礎，並獲致衡平的排名結果。一旦各部會機關都改善到完全理想的管理體質時，則部會機關的績效評比就可以轉而針對「政府政策創新與實踐的評比」。到此一階段時，績效管理的評比體系已提升到政治判斷的層次，並反映執政首長的政策偏好及部會機關管理體質的健全度。而不論第一階段的「績效管理體質評比」，或第二階段的「政策績效評比」，其部會機關排名將皆能有效聯結到單位與個人層次，形成績效管理的激勵鏈（參見圖四）。



圖四：總統管理計畫的可能發展

資料來源：彭錦鵬

## 肆、結論

機關層次的績效管理制度追求的是機關的效率、效能、及經濟。為使績效管理制度能夠客觀、準確，並且能夠對各機關進行績效名次的排比，必須尋求最有效的績效指標。從邏輯推理而言，機關必須先有明確的機關目標，再加上客觀準確的衡量標準，做為機關業務推行一段時間之後，衡量實際績效的標準，並作為各機關之間競爭排名的依據。然而，行政機關的業務性質差異甚大，不論就「質」或「量」而言，都不容易訂定各個機關之間會覺得「衡平」的機關目標和衡量標準。

以最容易取得機關量化標準的公營企業而言，如何判斷其某年業務績效已經是一件非常困難的事情。因為外在的經營環境，例如世界經濟景氣狀況，有時比經營績效更為重要，中鋼公司在二零零四年利潤大增，反映的是世界鋼鐵業的極端景氣，而並非中鋼公司當年的營運績效突飛猛進。

而就一般行政機關而言，其業務的型態，不論是屬於「被動式業務」，業務的質量多取決於民眾的需求，或是屬於「主動式業務」，業務重心在於規劃

、決策，甚至於包括執行，都存在機關之間互相評比的明顯困難。就以同屬主動式業務的機關而言，各機關如何訂定機關目標和衡量標準，在政治與行政介面難以充分釐清的情況下，不免夾雜相當多的政治性判斷。也就是說，機關的績效目標可能不敢訂得太高，以免難以達成，或是訂得太低，遭到批評。但是如何剛好訂在挑戰度相當夠，而且可以充分表現機關業務績效的水準，則往往考驗訂定機關績效目標的所有決策人士。從美國績效成果法實施以及我國行政院研考會推動「各機關施政績效評估要點」的經驗顯示，未對不同性質的政府機關加以分類，並從而採用不同的績效評估方法，則最後的績效評估作法，顯然無法達到客觀準確的目標。

美國布希政府所推動的總統管理計畫，分別從策略性人力資本管理、競爭性採購、財務績效改進、電子化政府、及預算和績效整合等五項管理制度的現狀評估和進度評估，全面推動聯邦各部會機關的管理體質改革，以有效提升聯邦政府各部會機關的管理品質。由於管理體質的改革工作主要的判斷都來自於明確的制度目標的「有」或「無」，而並非運用各項機關績效的好或壞，因此能夠透過各機關和預算管理局所作成的客觀專業判斷，取得清楚而又容易辨識的評等。

為進行各機關的客觀績效評比，採用對於「健全合理管理體制」之競爭評比，其效果與效益應該遠勝於短期的績效評估制度。也就是，在各部會機關管理體質獲得改善之前，例如人力資本架構和合理化工作未能進行改革之前，將實質上影響到機關的績效管理。或是從成本效益的角度考量，推動比較積極的電子化改革工作，將有助於大幅度提升政府的績效能力，則推動電子化政府工作的努力程度，就應該成為政府績效管理制度的重要環節。

當代政府行政正面臨快速轉型時期，必須適應快速變遷的資訊時代、新公共管理的挑戰、以及全球化治理的外在環境，各部會機關之間的互動和互相影響必然快速增加。因此，績效管理制度的研究改進工作，均需從全觀型治理的角度，要求各機關密切的配合和合作。在設計績效管理的制度時，亦應就此深入加以著墨。

機關層次的績效管理制度和評比結果，最終仍須和人事行政體制取得整合，也就是機關層次的績效和評比，應該也運用在公務人力體系的人力資源管理，以取得激勵員工的效果。因此，我國行政院研考會和人事行政局的績效管理

制度應該研究進一步的整合。

從美國總統管理計劃的經驗可以得知，機關層次的績效管理制度應該充分掌握以簡馭繁的要領，學習私部門優良企業所採用的簡單有效績效管理制度，並成為政府部門未來努力的方向。

## 參考書目

### 一、中文部分

吳定。1990 年。《行政機關生產力衡量模式之研究》。台北：行政院研究發展考核委員會。

余致力。2002 年 11 月。（激勵士氣？打擊士氣？行政機關實施績效獎金制度之評估）。《人事月刊》，第 35 卷第 5 期，頁 45-61。

林文燦。2003 年 5 月。（落實績效獎金及績效管理制度的參考作法—建立一套兼具效度及公信力的績效評核機制）。《人事月刊》，第 36 卷第 5 期，頁 15-33。

施宗英。2004 年 12 月 30 日。（行政機關施政績效評估制度推動現況）。《政府績效的現況與展望》學術研討會。台北：台大政治學系政府與公共事務研究中心主辦。

彭錦鵬。1995 年 3 月。《行政機關工作考成與人事考績結合之研究》。南投：台灣省政府研究發展考核委員會。

彭錦鵬。2001 年 7 月。（總統制是可取的制度嗎？）。《政治科學論叢》，第 14 期，頁 75-106。

彭錦鵬。2005 年 3 月。（全觀型治理）。《政治科學論叢》，第 23 期，頁 61-100。

### 二、英文部分

Behn, Robert D. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.

Everson, Mark W. 2002. "Financial Management and the President's Agenda." *The Journal of Government Financial Management*, 51(2): 10-15.

Gore, Albert. 2001. *Creating A Government That Works Better and Costs Less: Status Report*. Washington, DC: National Performance Review.

- Ingraham, Patricia W., Philip G. Joyce, and Amy Kneeder Donahue. 2003. *Government Performance: Why Management Matters*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ingraham, Patricia W., Sally Coleman Selden and Donald P. Moynihan. 2000. "People and Performance: Challenges for the Future Public Service- the Report from the Wye River Conference." *Public Administration Review*, 60(1): 54-60
- Jones, Bill., Dennis Kavanagh, Michael Moran and Philip Norton. 2001. *Politics UK*. NY: Prentice Hall.
- Massey, A. and Pyper, R. 2005. *Public Management and Modernisation in Britain*. New York: Palgrave Macmillan
- Mckevitt, D. and Lawton, A. 1994. *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*. London: Sage Publications.
- Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. 2001. From <http://www.whitehouse.gov/omb/memoranda/m02-02.html>
- Office of Management and Budget(OMB). 2003. *Progress Implementing the President's Management Agenda*. Washington, D.C: Office of Management and Budget.
- Office of Management and Budget(OMB). 2004. *Results-Oriented: Report Shows Impact of New Management Habits and Disciplines Resulting from President's Management Agenda*. Washington, D.C: Office of Management and Budget.
- Office of Management and Budget(OMB). 2004. *Program Assessment Rating Tool*. Washington, D.C: Office of Management and Budget.
- Office of Management and Budget(OMB). 2004. *The President's Management Agenda*. Washington, D.C: Office of Management and Budget.
- Radin, Beryl A. 1998. "The Government Performance and Result Act(GPRA) :Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tools." *Public Administration Review*, 58(4): 307-316.

Radin, Beryl A. 1999. "The Government Performance and Result Act(GPRA) and the Tradition of Federal Management Reform:Square Pegs in Round Holes?." Paper presented in the conference on National Public Management, December 3-4, Texas: A and M University.

Strategy and Performance Management in the Government. 2003. From <http://www.dmreview.com/whitepaper/WID584.pdf>.

The Federal Government Is Results-Oriented : A Report to Federal Employees. 2004. <http://whitepapers.zdnet.co.uk/0,39025945,60116556p-39001110q,00.htm>

The President's Agenda: The Scorecard. November 1. 2004. From <http://results.gov/agenda/scorecard.html>

U.S. Government Accountability Office(GAO). 2004. *Human Capital: Building on the Current Momentum to Transform the Federal Government*. Washington, D.C: U.S. Government Accountability Office.

U.S. Government Accountability Office(GAO). 2004. *Result-Oriented Government:GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieve Greater Results*. Washington, D.C: U.S. Government Accountability Office.