

解讀績效密碼提升公共服務效能

葉一璋

世新大學主任秘書

台灣透明組織常務理事

績效管理的兩難： You got what you measure

- 重肅貪輕預防與預警的困境：聯合國反貪腐公約國內法化的潛在工程中，相較於刑事法律與政策的改革，在國內因廉政績效重肅貪，反貪腐的預防措施最容易被忽略
- 警察組織的「績效掛帥」文化（刑案績效）：無法反映民眾對警察的期待，另一方面由於執行績效評比的方式不夠嚴謹，致有員警抱持趨吉避凶的投機心態，造成追逐爭取升遷與獎金的机会，以及推諉卸責（譬如吃案）之不良結果

還記得嗎？

- 1 麥可·路易士（Michael Lewis）的暢銷書《魔球》（Moneyball），描述奧克蘭運動家隊（Oakland Athletics）運用仔細篩選的統計數字，以低成本打造一支棒球常勝軍。該書出版已近十年，其中的論點業經徹底剖析。試回答下列問題。
 - （1）該書的關鍵教訓為何？
 - （2）該書對你（妳）的職務或生涯有何啟示？

- 2 柯林斯（Jim Collins）的企業管理暢銷書《從A到A+》（Good to Great）熱賣了數百萬本。柯林斯與團隊分析了數千家企業，篩選出11家績效由優秀進步到卓越的公司。然後，他們找出應是促成這些公司進步的實務，包括領導力、員工、實事求是的作風、聚焦、紀律、運用科技，也建議其他公司仿效，以達到同樣卓越的成果。試回答下列問題。
 - （1）仿效卓越公司的策略以達到同樣卓越的成果，是否有效？
 - （2）如何分辨卓越公司的成功是取決於能力，或者是運氣？

績效管理工具箱

- 平衡計分卡制度之功能
- 施政計畫與績效管理
- 組織績效卡
- 績效評量的角色
- 提升公共服務效能

平衡計分卡制度之功能



為何稱作平衡計分卡

- 平衡外界衡量指標和內部衡量指標
- 平衡過去成果衡量指標和未來績效驅動因素衡量指標
- 平衡客觀衡量指標與主觀衡量指標
- 平衡短期衡量指標與長期衡量指標

平衡計分卡制度之功能

1. 平衡計分卡提供一個從四個不同的構面，瞭解價值創造之策略性架構：
 - (1) 財務構面：從股東觀點，看待有關「成長、獲利力和風險」的策略。
 - (2) 顧客構面：從顧客觀點，看待有關「創造價值和差異化」的策略。
 - (3) 內部程序構面：對於各項可創造顧客和股東滿意度之企業流程，決定其策略性之優先次序。
 - (4) 學習與成長構面：決定可創造支援組織變革、創新和成長的文化之優先次序。
2. 總公司之經理人可衡量其事業單位如何為現在及未來的顧客價值創造之情況。
3. 平衡計分卡可清楚顯示「長期性和優越的價值和競爭優勢的動因」為何。

4. 平衡計分卡管理系統可以幫助企業聚焦在策略上，並當為動員和指導組織變革的機制，重新定義與顧客的關係、流程改造、教導員工新知識，並且佈署新的科技基礎建設等。
5. 平衡計分卡以策略為骨幹，並以具有一致性和可洞察性的方式，具體描敘策略，且同時重視四個構面之管理，可避免其他管理技術所引發次佳決策的缺點。
6. 平衡計分卡可當為績效管理的中心架構，快速且可靠地瞭解績效改善之動因及方向為何。

公部門績效管理

- 當前各國進行政府再造的理念就是強調「績效導向」，因此「**追求績效**」與「**為績效負責**（accountability for performance）」成為公部門改革的軸心（孫本初，1999）。
- 以美國夏洛特市交通局為例，就是藉由**引進民間企業常使用的平衡計分卡**以**助其達成效率經營之目標**，透過市政府的**策略地圖**發展出交通局的計分卡，不僅讓交通局的工作團隊有**更明確的方向與目標**，同時也藉此進一步的界定交通局各工作團隊的責任，包括實際的執行與績效的衡量。

績效管理運用案例— 美國北卡州夏洛特市 (續 1)

- ❑ 1992 年克普朗與諾頓發表平衡計分卡文章。
- ❑ 1996 年夏洛特開始實施平衡計分卡。市議會建立城市層級 (corporate) 的計分卡，與 4 個先導單位研訂平衡計分卡。
- ❑ 1997 年，13 個業務單位以城市層級計分卡為基礎，發展單位衡量指標。
- ❑ 廣納公眾意見，以平衡計分卡進行績效衡量。
- ❑ 以財務、顧客服務、內部作業效率、學習與成長四個面向區分衡量指標。共 13 個業務單位 266 個指標。以顧客面向最被強調。

夏洛特市政府計分卡

顧客構面

下降
犯罪

增加
安全感

強化鄰
里關係

提升服
務品質

維持具
競爭力的稅率

提供安全
及方便的
交通

增加經
濟發展
機會

財務構面

增加非市政的
財務來源

極大化
成本效益

擴大稅
基

維持
AAA 評等

內部程序構面

保障財源及
服務方面的
夥伴

與顧客
互動順
暢

強化社區自
治之問題解
決方式

提高
生產
力

增加正
向的接
觸

增加
基礎
建設

學習與成長構面

提升知識
管理能力

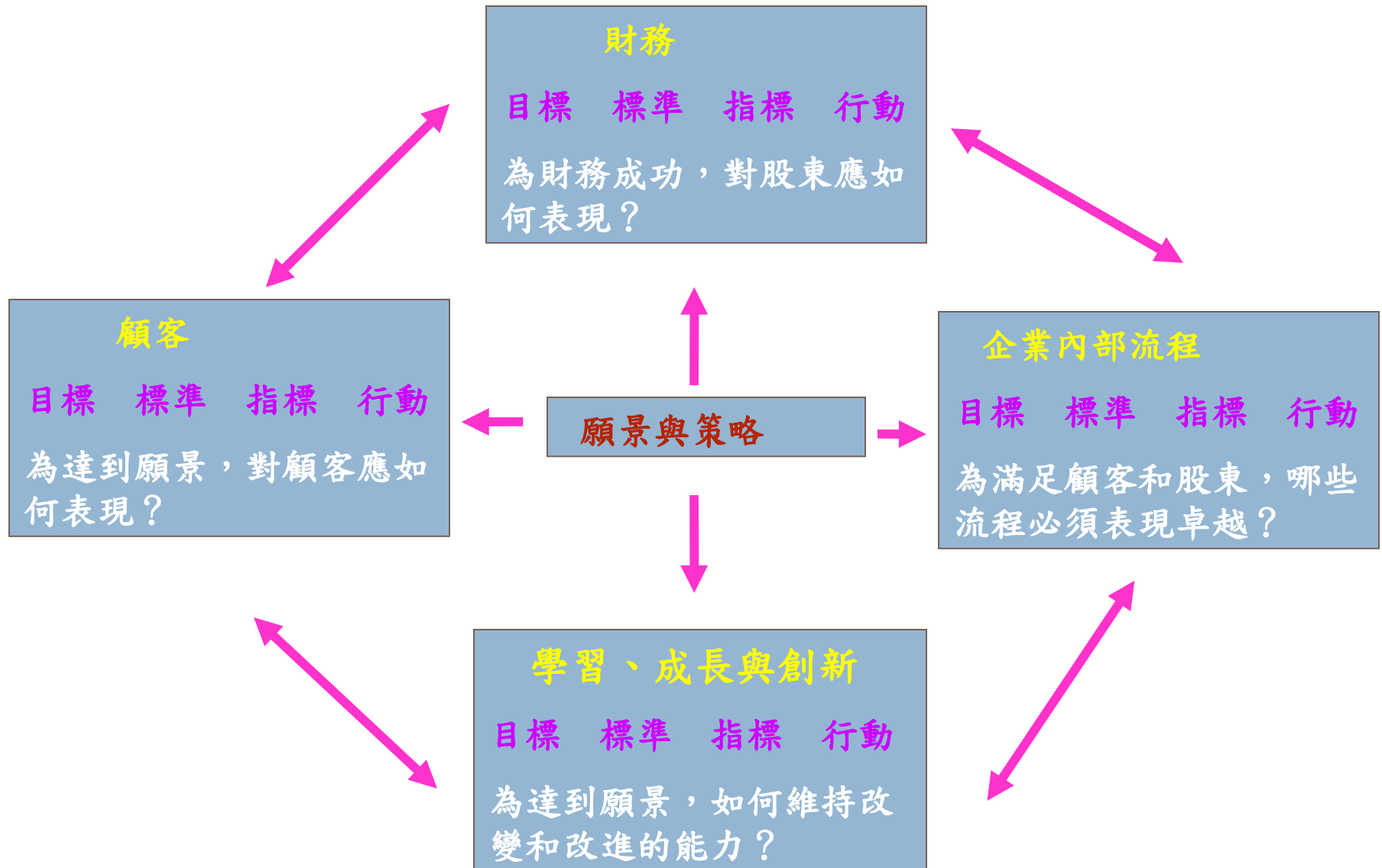
縮減技能
上的落差

達成正面的
員工文化

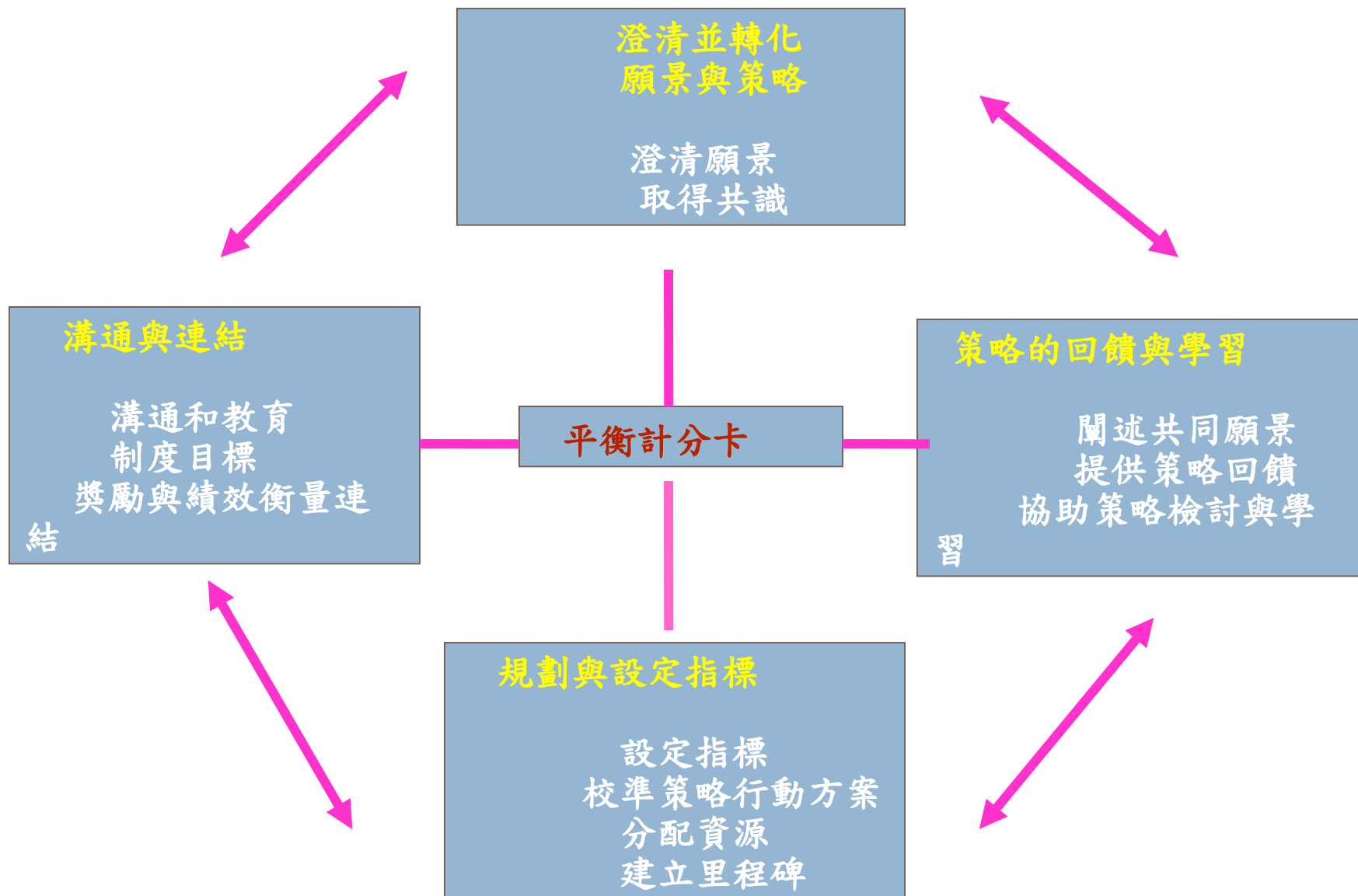
夏洛特市交通局平衡計分卡

構面	目標	領先量度	落後量度
顧客	維護交通系統	維修反應、車行速度	高品質街道：街道狀況評量高於90分
	運作交通系統	公車準時	安全、全市車禍發生率
	發展交通系統	引進的計畫	基本的流暢性
	決定最佳系統設計	N/A	計畫的進度（完成率）
	提升服務品質	回應的能力	通勤時間
	強化社區	對議題的回應	以社區為導向的計畫
財務	擴大市府外的經費來源	N/A	經費槓桿
	成本效益極大化	與其他城市或私人機構相比	新的經費來源
內部流程	提高基礎設施的容量	資本金額投資	容量比例（計畫實際提升的容量vs.預計提升的容量）
	鞏固財源及服務夥伴關係	財源/服務夥伴的運用	合作夥伴的數量
	提升生產力	單位成本、具競爭力的招標、問題澄清	街道維修成本、乘客運送成本
	增加與社區的良好互動	顧客溝通：數量、類型、頻率	顧客調查：關於服務品質的調查結果
學習與成長	強化自動化資訊系統	基礎建設	資訊的取得
	強化「外勤」科技	N/A	資訊工具
	縮小員工技能上的落差	技能認定	技能轉移
	授權員工	組織的氣候調查	員工目標整合

平衡計分卡架構圖



平衡計分卡管理流程圖



台北市政府的實證研究

研究過程

- 將平衡計分卡的設計理念，應用在公部門的績效指標建構上，問卷調查對象為台北市政府科長級同仁。
- 先就平衡計分卡之四個構面（內部業務程序面、學習與成長面、預算與成本面，以及顧客面），檢視研計究文獻中績效指標設計原則與實例，並訪談三位資深的行政人員，作為問卷設計的基礎。

研究過程

- 將上述蒐集的資訊，分別轉化為 **BSC** 的四個構面子題，各個子題目分別以五個尺度予以測量，分別為：非常重要、重要、普通、不重要、非常不重要，可測出各構面子題的對該構面的重要程度，並透過「探索性因素分析法」（**exploratory factor analysis**）得知各構面的組成因素，及其解釋各構面的程度
- 問卷透過電子郵件發放，針對九十三年八月至九十四年二月間受訓的科長級共約 **250** 人，以隨機抽樣，發出 **130** 封電子郵件，計回收 **92** 封，其中有效問卷為 **84** 封，有效問卷回收率 **65 %**

績效構面	子構面	指標數目	樣本數	平均數	標準差
成本與預算	預算分配	6	82	4.111789	0.560506
	成本控制	4	84	4.193452	0.5534
對外服務	服務回應	5	84	3.971429	0.57005
	顧客滿意	4	84	4.264881	0.568171
	顧客關係	3	79	4.004219	0.588333
內部流程	流程管理	7	80	4.144643	0.499803
	目標管理	4	79	4.14557	0.537992
	團隊管理	3	80	4.345833	0.425766
	合法化	3	79	4.109705	0.637663
成長與學習	能力提昇	6	80	4.245833	0.4839
	績效追求	5	80	3.6325	0.548825
	員工滿足	3	78	4.025641	0.609613
	專業配合	2	80	4.31875	0.465545

表一 成本與預算構面因素結構

指標	1	2
年度獲得經費	0.677443	
預算支用率	0.709105	
機關資源 (經費) 分配	0.66278	
平均人事費用	0.781665	
預算通過與成長	0.626857	
依限撥款速度	0.724173	
專案計畫的額度爭取		0.743153
研發計畫成本效益		0.904042
資源 (經費) 有效利用程度		0.67841
成本控制		0.549947

表二 對外服務構面因素結構

指標	1	2	3
服務公平分配	0.78243		
服務回應性與即時性	0.829901		
服務對象的參與及諮詢程度	0.634616		
與競爭對手比較	0.657865		
服務量的成長率	0.477649		
服務對象滿意度		0.740814	
服務態度		0.816323	
與服務對象之關係		0.563007	
服務品質與功能		0.771905	
服務對象之維繫			0.535798
建立公私協力的夥伴關係			0.627172
媒體有利報導			0.800252

表三
內部流程
構面因素結構

指標	1	2	3	4
工作流程簡化與改善	0.611912			
資訊開放與透明	0.618226			
主管人員管理能力	0.721437			
管制考核	0.452954			
組織之改善活動	0.575352			
組織內各單位之協調	0.754485			
業務委外與監督	0.632706			
落實施政方針的程度		0.875826		
符合計畫進度		0.846518		
目標暨成果管理		0.753863		
機關對外公關與協調		0.536783		
組織整體形象			0.709925	
團隊合作與績效			0.773902	
自動化、電子化程度			0.624524	
與民意代表(機關)之互動				0.87975
法案批准與通過				0.762819
資訊系統能力				0.541232

指標	1	2	3	4
組織創新與學習	0.598119			
員工建議與建議採納數	0.562436			
員工的工作負荷量	0.595919			
員工之獎賞與激勵	0.567301			
員工教育訓練計畫	0.732363			
多元專長培訓計畫	0.803043			
提出申訴的人數		0.738627		
科技 / 論文 / 報告 / 著作的篇數		0.696346		
新觀念提出次數		0.723237		
缺勤率		0.535344		
員工績效成長幅度		0.663783		
員工滿足感			0.706107	
員工昇遷人數			0.635729	
員工離職率			0.729842	
員工專業能力				0.821978
個人與組織配合程度				0.614375

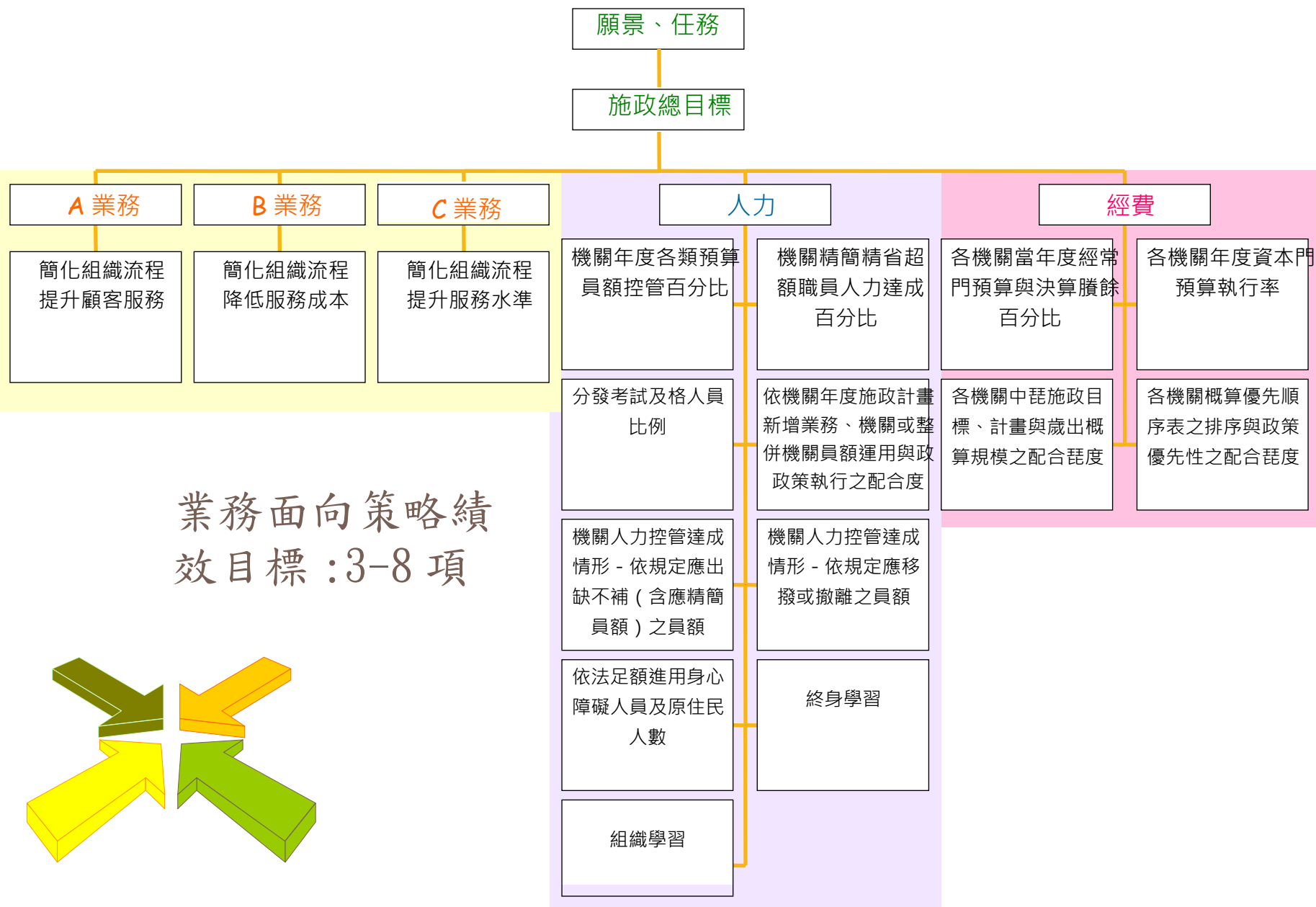
績效管理與執行力 弔詭



執行力與績效

- 「組織領導人所期望達成的目標」與「組織達成目標的能力」之間的落差即在於執行力
- 績效表現應達到組織對於工作者執行工作時所應達到之期望的、可測量的表現成果；如果無法達到期望的表現則表示績效有落差
- 因此績效落差可用來檢視執行力問題

中程施政計畫目標與發展策略架構



施政計畫與績效管理

(X 年為總統就職年)

- 中程施政計畫 (X+1 年~ X+4 年)

策略績效目標

衡量指標
(衡量標準)

年度目標值

X + 1 年 X + 2 年 X + 3 年 X + 4 年

- 年度施政計畫 (X+1 年度開始時)

策略績效目標

衡量指標
(衡量標準)

年度目標值

X + 1 年

- 施政績效評核 (X+1 年度結束時)

策略績效目標

衡量指標
(衡量標準)

年度目標值

原訂 實際

績效評估
結果

回饋
修訂

關鍵績效指標、衡量標準及年度目標值

關鍵策略目標	編號	關鍵績效指標	評估 體制	評估 方式	衡量標準	年度績效目標值			
						99	100	101	102
建構良好升學制度、強化教師教學能力，落實學生適性發展（業務成果）	1	技專校院新聘專業科目具實務經驗教師人數比率	3	統計數據	本年度大專校院新聘專業科目具實務經驗（與任教領域相關之專職工作年資3年以上或兼職工作年資6年以上者）教師數 / 所有專業科目新進教師人數 × 100%	20%	25%	30%	35%
	2	技專校院修讀校外實習課程學生人數比率	3	統計數據	修讀人數 / 畢業學生人數 × 100%	10%	15%	20%	25%
增進國際與兩岸間學術交流，提升國際競爭力（業務成果）	1	獲「發展國際一流大學及頂尖研究中心計畫」補助學校各領域 / 學門表現進入世界前 1% 平均數	3	統計數據	當年度各校各領域 / 學門進入世界前 1% 總數 / 補助校數	5.5 個 (領域 / 學門數)	5.6 個 (領域 / 學門數)	5.7 個 (領域 / 學門數)	5.8 個 (領域 / 學門數)
	2	大學短期出國研習學生人數成長比率	1	統計數據	當年度大學短期出國進修學生人數 - 前一年度大學短期出國進修學生人數 / 前一年度大學短期出國進修學生人數 × 100%	12%	16%	19%	20%

共同性指標、衡量標準及年度目標值



共同性 目標	編號	共同性指標	評估 體制	評估 方式	衡量標準	年度績效目標值			
						99	100	101	102
提升研 發量能 (行政效 率)	1	行政及政策研 究經費比率	1	統計 數據	(年度行政及政策類研 究經費 ÷ 年度預 算) × 100 %	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
	2	推動法規鬆綁 ：主管法規檢 討訂修完成率	1	進 度 控 管	(檢討訂修法規完成數 ÷ 主管法規數) × 100 %	15%	15%	15%	15%

共同性指標、衡量標準及年度目標值



共同性目標	編號	共同性指標	評估體制	評估方式	衡量標準	年度績效目標值			
						99	100	101	102
提升人力資源素質與管理效能（組織學習）	1	機關年度預算員額增減率	1	統計數據	【（次年度－本年度預算員額數）÷本年度預算員額】×100 %	0%	0%	0%	0%
	2	推動終身學習	1	統計數據	是否依規定推動終身學習，並達到下列各分項標準者（各年度目標值填列符號代表意義：0 代表「3 項均未達到」、1 代表「達到 1 項」、2 代表「達到 2 項」、3 代表「達到 3 項」）【說明】： 1、平均學習時數、平均數位學習時數、與業務相關平均學習時數均超過該年度最低時數規定。 2、各主管機關將推動法治教育、人文素養及推廣數位學習（如營造優質數位學習環境、依業務性質及施訓需求發展數位課程、選送屬員參加數位學習人才培訓專班等）等工作納入年度訓練進修計畫。 3、各主管機關及其所屬機關訓練費用占人事費用之比例均達 4 % 以上。	2 項	2 項	2 項	2 項

研考會例

策略績效目標	衡量指標	權數	評估體制	評估方式	指標類型	衡量標準	單位	年度績效目標值			
								94	95	96	97
建立高品質施政知識庫與決策支援體系	委託研究及政策建議報告政策參考比率	4	1	統計數據	其它指標	報告簽院或函送相關機關參考數 / 委託研究及政策建議計畫數×100%	權數	4%	4%	4%	4%
							目標值	75	75	80	80
								目標值單位： %			
	推動部會將行政院施政主軸理念納入施政計畫比率	4	1	進度控管	其它指標	部會納入比率總數/提報部會數	權數	4%	4%	4%	4%
							目標值	70	75	80	85
								目標值單位： %			

研考會例

策略績效目標	衡量指標	權數	評估體制	評估方式	指標類型	衡量標準	單位	年度績效目標值			
								94	95	96	97
推動提升競爭力的政府改造	外籍人士對我國英語生活環境滿意度	4	4	問卷調查	其它指標	滿意度調查	權數	4%	4%	4%	0%
							目標值	55	60	65	-
								目標值單位：%			
	雙語網站建置數	3	1	統計數據	其它指標	依本案協助建置雙語網站數(累計數)	權數	3%	3%	3%	5%
							目標值	10	20	30	40
								目標值單位：個			

例

策略績效目標	衡量指標	權數	評估體制	評估方式	指標類型	衡量標準	單位	年度績效目標值			
								94	95	96	97
建立尊嚴與正義的福利體系	輔導民間單位推動老人居家及社區照顧服務 成長率	1.6	1	統計數據	其它指標	(本年度服務人數－去年度服務人數)/ 去年度服務人數 x100%	權數	1.6%	1.6%	1.6%	1.6%
							目標值	3	3	3	3
								目標值單位：%			
	提升心智障礙者家庭支持服務比率	1.3	1	統計數據	其它指標	(本年度服務人數－去年度服務人數)/ 去年度服務人數 x100%	權數	1.3%	1.3%	1.3%	1.3%
							目標值	3	3	3	3
								目標值單位：%			

4. 計畫內容摘要

要 內容	計畫名稱	是否為補助 地方專案計 畫	上次更新日
1.建立高品質施政知識庫與決策支援體系（策略績效目標一）			
一、辦理政策應用導向的研究或政策建議書選題作業。 二、辦理招標、審標、決標並依計畫進度進行管控。 三、召開期中、期末學者專家座談會。 四、辦理研究建議簽院、分送相關機關參辦及舉辦委託研究成果評鑑及成果發會。	提升政策專 案研究與政 策規劃建議 的政策應用 度（計畫一）		94/1/31
一、協助各機關將政府施政方針及主軸列入中程施政計畫，據以落實推動。 二、協助相關機關推動國會改革、改造政府體制、透明公開政府、卓越管理行政、落實人權立國等工作。	依循政府施 政主軸策訂 施政方針 （計畫二）		94/1/31

內容

內容

執行力的弔詭

- 「施政績效評估」的運作仍存在一些關鍵的爭議，特別是各部會自評成績普遍偏高，但相關部會的施政表現與民眾感受的落差卻很大（張四明，2009）。
- 綜合 95-97 年度績效燈號的統計，發現在自評階段各部會的綠燈率依然偏高，但經過行政院複核程序綠燈率明顯的被調降，分布中心點顯著往左側“低綠燈率”位移。

ORGANIZATIONAL REPORT CARDS



Comparing Services Provided by Organizations

- Comparative reports on many types of organizations are now common in the U.S.
 - Schools, colleges, and graduate programs
 - Hospitals and specific hospital services
 - Health Maintenance Organizations
 - Airlines
 - Insurance companies
 - Many more...

同類型組織間提供的服務比較

- 在美國比較許多同類型機構的服務提供是相當普遍的。
 - 中小學、大學、研究所 (US News & World Report)
 - 醫院 (National Committee for Quality Assurance)
 - 航空 (FAA)
 - 保險公司 (AM Best)

Organizational Report Cards

- Various ratings and ranking for comparing organizations
- William Gormley and I call these “organizational report cards”
- Today I will provide a brief overview of our research into organizational report cards as policy instruments

組織績效卡的定義

「組織績效卡是一個組織經常性地收集其他兩個或兩個以上的組織的資料，並將這些資料轉變成與績效評估有關的資訊，然後再將資訊傳遞給這些組織之外的受眾」。

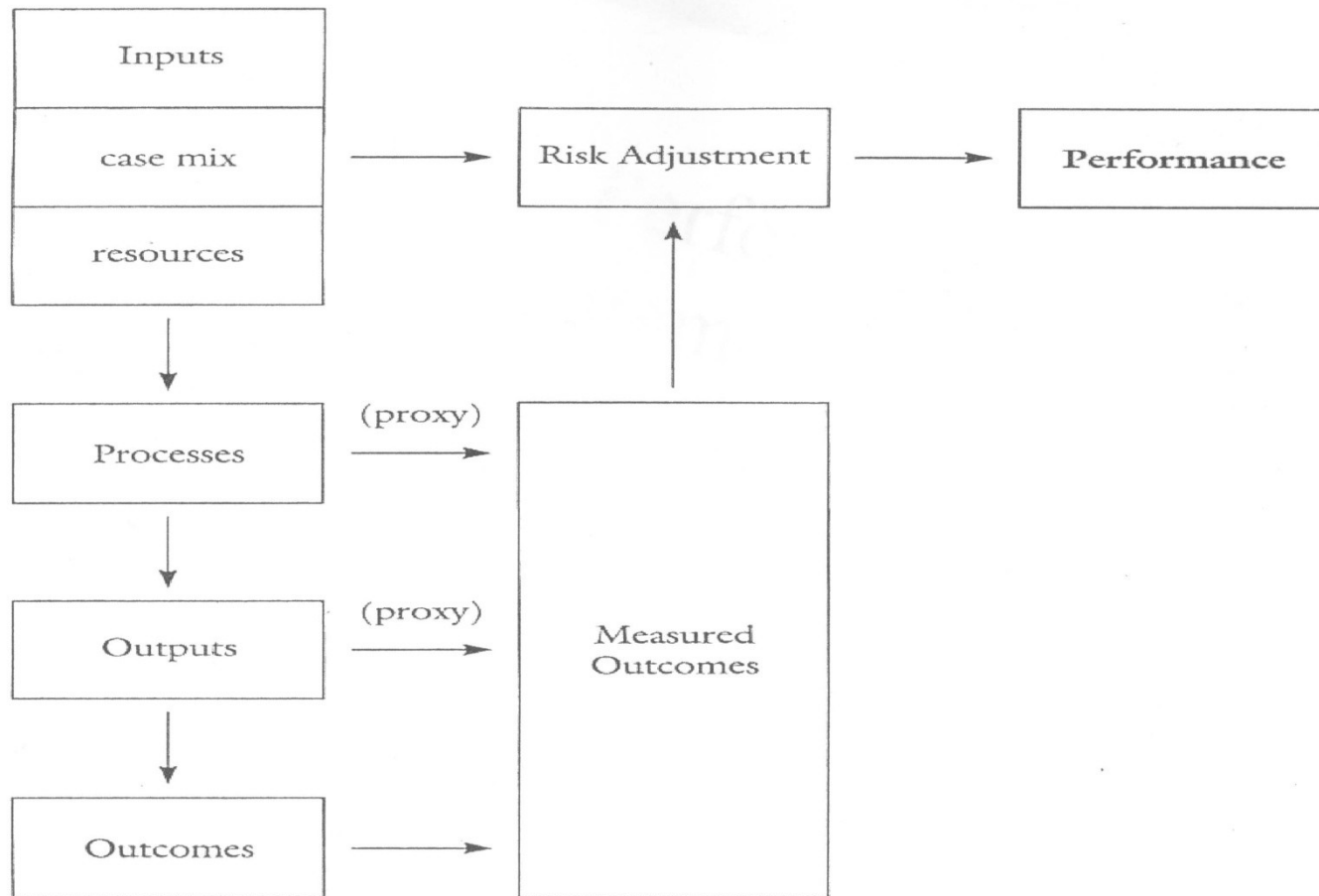
組織績效卡不同於：

BSC, Program Evaluation, GPRA

Organizational Report Cards: Definition

“ a regular effort by an organization to collect data on two or more other organizations, transform the data into information relevant to assessing performance, and transmit the information to some audience external to the organizations themselves.”

Measuring Organization Performance



Assessing Outcomes

- Outcomes achieved with available inputs
- Outcomes often cannot be measured :
 - For example ,with respect to education
 - Outcome: preparation for economic & political life
 - Output: test scores
 - Process: courses completed
 - Inputs: teacher/student ratios

NY S Coronary Artery Bypass Graft Surgery Report (NY -CSR)

- Since 1989, NY S has collected clinical data on all candidates for artery graft bypass surgery (approximately 20 thousand per year)
- Since 1990 , makes public risk-adjusted mortality rates for all hospitals (currently 33 hospitals)
- Since 1991 , makes public risk-adjusted mortality rates for all surgeons who performed more than 200 surgeries in last three years, or at least one surgery in each of these years

Supply Effects: Organizational Responses

- Informed consumer choice (or oversight) may improve quality of services
 - CS mortality rates in NY S fell by 35% between 1989(3.5%) and 1997(2.2%)
 - Lowest reported rate in U.S.
- Impacts on supply depend on organizational responses

NY -CSR :Performance Measurement

- Outcome: Survival of surgery and subsequent hospital stay
- Risk-adjustment : probability of mortality for each patient based on statistical model with clinical risk factor as explanatory variables
- Performance : risk-adjusted mortality rates for hospitals and individual surgeons

Service Accountability

- *Top-down accountability* — regulations , budgets , grants oversight
- *Bottom-up accountability* — purchase by individuals , business governments

「組織績效卡」普遍採行的原因

- 公共服務委外及民營化的潮流趨勢
- 預算赤字日益嚴重
- 公共服務的提供者日趨多元
- 教育素質普遍提升
- 網際網路的普及與電子化政府的推動

提升公共服務效能

服務的三大類績效衡量



服務的需要及數量的衡量

效率的衡量

效能的衡量

引爆點領導力

- 個案內容摘要：

1994 年 2 月，威廉·布拉頓獲任命為紐約市警察局長。他面對的形勢相當不利，紐約市警局編列二十億美元的預算、35,000 名警員，管理起來極為困難。跟鄰近地區相比，紐約警員的待遇偏低，升遷也無法提升績效。三十年來，紐約市的犯罪案件不斷攀高，警方已經束手無策。

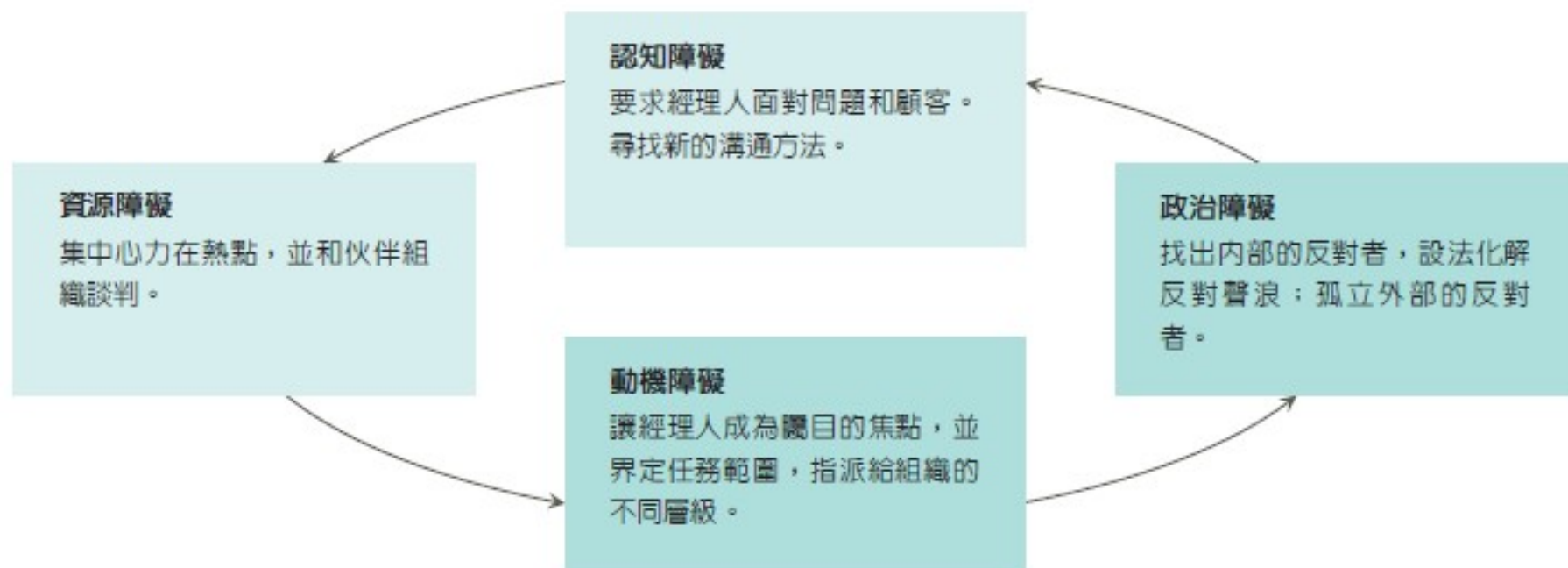
但不到兩年的時間，在預算沒有增加的情形下，布拉頓把紐約整頓成美國最安全的大都市。民意調查指出，民眾對紐約市警局的信心，從 37 % 躍升為 73 %；內部調查則顯示，警員的工作滿意度，提升至空前的高峰。警察局的組織文化和策略，也從根本起了變化。犯罪率持續下滑：2002 年 12 月發表的統計數字指出，紐約的整體犯罪率，是美國 25 大都市裡最低的。

逆轉四大障礙的行動

表2 圖解引爆點領導

像布拉頓這樣的領導人，利用四個步驟，以有限的資源，迅速推動激烈和持久的變革。圖中的認知和資源障礙，是組織在策略轉向與制定策略時，會面對的障礙。動機和政治障礙，則妨礙策略快速執行。克服全部四個障礙，能幫助策略迅速轉向和執行。克服這些障礙，當然要持續做下去，因為今天的創新，很快就成為明天的窠臼。

策略快速轉向
策略快速執行



THE END

