

行政院所屬各機關因公出國報告書

(出國類別：考察)

92 年度中高層主管人員赴美專題研究報告

—提升國家競爭力與強化公共服務職能

服務機關：教育部
出國人：職 稱：人事處處長
姓 名：朱楠賢
出國地點：美國
出國期間：92年10月8日至11月7日
報告日期：93年4月

系統識別號:C09301414

公 務 出 國 報 告 提 要

頁數: 37 含附件: 否

報告名稱:

92年度中高層主管人員赴美專題研究

主辦機關:

教育部

聯絡人/電話:

馬淑珍/23565907

出國人員:

朱楠賢 教育部 人事處 處長

出國類別: 考察 研究

出國地區: 美國

出國期間: 民國 92 年 10 月 08 日 -民國 92 年 11 月 07 日

報告日期: 民國 92 年 04 月 12 日

分類號/目: A0/綜合(行政類) /

關鍵詞: 國家競爭力, 公共服務職能

內容摘要: 本次赴美專題研究, 即在探討面對此全球化時代, 為提昇國家競爭力, 建構優勢之法規體制與環境, 政府強化公共服務職能之作爲。因此, 本次專題研究主題爲「強化公共服務職能與提升國家競爭力」。本次赴美專題研究經由杜克大學「政策與組織管理研究中心」(Policy and Organizational Management Program)之安排, 從不同組織角度探討提昇國家競爭力之各種職能發揮, 特別是著重強化政府職能對國家競爭力的影響。此行並同時了解美國推動競爭力提昇、美國政府人力資本管理、政府財政管理運作、美國政府績效管理、推動電子化政府等經驗, 以爲我國相關部門之參考與借鏡。另爲瞭解我國駐美文化組之運作, 亦順道訪問駐華盛頓文化組、駐波士頓文化組及駐紐約文化組, 並分別與同仁舉行座談。

本文電子檔已上傳至出國報告資訊網

目 錄

壹、前言	1
貳、訪問過程	2
參、訪問心得	4
第一節 影響國家競爭力因素	4
第二節 台灣之國家競爭力評估	5
第三節 美國政府人力資本所面臨的問題	10
第四節 美國人力資本管理的關鍵因素	13
第五節 美國政府的績效管理	16
第六節 非營利組織的運作—美國州長協會的經驗	23
第七節 訪問駐美文化組所見	25
肆、建議事項	27
第一節 對於提升我國競爭力的建議	27
第二節 對於我國政府人力資本管理的建議	29
第三節 對我國政府績效管理的建議	32
第四節 借鏡美國非營利組織運作成功的經驗	35
第五節 訪問教育部駐外單位之綜合建議	35
伍、結語	37

壹、前言

全球化消除了國際間經濟壁壘，使貨品、資金、人員、技術及資訊自由快速流動，影響所及是促進了國際分工及市場整合、擴大世界貿易並提昇經濟效率，同時也加劇了全球市場的競爭。從國家競爭力的觀點，在全球化的趨勢下，從事國際競爭，不再是傳統的價格與數量的競賽，而是品質、創意與速度的競爭。因此，一國的科技、人文素質、專業化能力、生活環境、公共建設等決定國家競爭力的關鍵影響因素。

本次赴美專題研究，即在探討面對此全球化時代，為提昇國家競爭力，建構優勢之法規體制與環境，政府強化公共服務職能之作為。因此，本次專題研究主題為「強化公共服務職能與提升國家競爭力」。本次赴美專題研究經由杜克大學「政策與組織管理研究中心」(Policy and Organizational Management Program)之安排，從不同組織角度探討提昇國家競爭力之各種職能發揮，特別是著重強化政府職能對國家競爭力的影響。此行並同時了解美國推動競爭力提昇、美國政府人力資本管理、政府財政管理運作、美國政府績效管理、推動電子化政府等經驗，以為我國相關部門之參考與借鏡。另為瞭解我國駐美文化組之運作，亦順道訪問駐華盛頓文化組、駐波士頓文化組及駐紐約文化組，並分別與同仁舉行座談。

貳、訪問過程

民國 92 年 10 月初，來自行政院所屬相關機關的十位學員，在位於北卡洛萊納州杜克(Duke)大學，進行約三週之專題研習與參訪行程。杜克大學「政策與組織管理研究中心」之安排，研習以二種方式進行，開始二天為校內授課，使學員先對於全球化對競爭力影響、國家競爭力之定義，及台灣之國際排名情形有一梗概了解。而大部分時間即自杜克大學所在之北卡州開始，驅車北上經維吉尼亞州而至華盛頓首府，沿途拜訪美國聯邦政府(會計總署、總務署、聯邦準備銀行)、州政府(北卡羅來納州、維吉尼亞州)，以及非政府組織(州長協會、聯邦主管人員協會、競爭力委員會)等機構。連同駐外單位之參訪，考察時間從 92 年 10 月 8 日至 92 年 11 月 7 日共計一個月。謹就訪談的機構及人員名單陳列如次：

- 北卡羅蘭那州政府長幕僚長，富蘭克林先生
- 北卡羅蘭那州人事局局長，湯馬斯先生
- 北卡羅蘭那州行政部部長，史威森女士以及該部的所有一級主管
- 維吉尼亞州計畫及預算部門部長，李查先生
- 美國聯邦會計總署處長，艾倫先生及該署的資深幕僚人員
- 美國政府內部之總務管理局局長，馬蕾妮女士
- 美國聯邦儲備銀行第一副總裁，瓦爾特博士及其他行政部門副總裁
- 美國總統競爭力委員會總裁，黛博拉女士及首席顧問

- 美國聯邦主管協會執行長，狄迪特先生
- 曾任德國駐美國、南非及法國的前任大使，目前擔任杜克大學國際事務傑出講座教授，伊墨先生
- 駐波士頓、華盛頓及紐約文化組組長及相關同仁

由於此次專題研究研習課程一改以往以校內授課與研習為主，而為以赴相關政府與民間單位的參訪為主。特別是，在參訪過程中，學員除了開會討論各場次提出之問題，亦需預習杜克大學所提供之翌日資料，先提出拜訪重點使受訪者預做準備，使參訪能有具體收穫。

為對應本次研習主題同時也配合各學員業務背景，研究中心在安排參訪單位上煞費苦心，此點我們也能由受訪單位的熱心接待感受得出。而相對的，學員們也對於各受訪單位均盡心盡力扮演好各自的角色，為提昇國家競爭力而努力，留下了深刻印象。如：競爭力協會以提高人民生活水準為宗旨而積極行動、聯邦準備銀行開放的態度討論美國經濟與貨幣政策、會計總署以業務轉換為績效評估的挑戰為榮、以及北卡州政府除恪遵節流，並努力協助廠商招商，及積極開發該州優勢自然景觀以發展觀光業，以開源待經濟復甦，並慮及經濟好轉時期人才招募之需而預作規劃。

此次參訪行程本團成員受到許多特別禮遇，尤其是許多參訪單位係由第一或第二首長接待，顯示對於來自台灣代表團的重視，使我們深受

三、 世界銀行：企業增進生產力也就是附加價值增加或每單位投入之附加價值率增加。衡量指標可分企業、產業及國家等面向。

從上述各機構對於競爭力之定義及指標訂定，可以推論一國的競爭力要強，就需有強而有力的市場經濟體制做後盾。政府政策對於競爭力的影響關鍵，即在於其是否能加強市場經濟之各關鍵體制，使其發揮應有之機能，這些體制包括：

- 一、 經濟調整與穩定之能力：總體經濟調整政策、財政改革政策、價格改革政策、穩定經濟政策。
- 二、 強化之經濟活力：開發企業家精神、市場行銷及運銷通路系統、勞動市場、直接外人投資政策。
- 三、 保護私有財產法規與制度之建立。
- 四、 促進企業自由發展：自由政治與良好規範、金融法規與體制。
- 五、 規則訂定及社會規範：法律體系以及反貪污政策。
- 六、 促進競爭之機制：貿易與投資自由化政策、穩定匯率政策，以及技術發展及移轉政策。
- 七、 促進社會平等及機會均等：社會發展體制、人力資本發展政策及社會安全網。

第二節 台灣之國家競爭力評估

世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）於 2003 年 10 月公布

全球競爭力報告後，在國內亦引起討論，有的呼籲政府檢討報告內容，不要陷入排名之迷失，亦有批評公部門是拖累國家競爭力最大力量。不論各界對該論壇所公布之全球競爭力報告內容之解讀為何，對於提升國家競爭力應是一致之看法。目前將台灣列入評比對象，而較為大眾注意與接受之競爭力相關評鑑報告如下列：

- 一、 瑞士洛桑國際管理學院 (IMD) 出版之世界競爭力年鑑 (The world competitiveness Yearbook) 評比指標分經濟表現、政府效能、企業效率及基礎建設四大類，及 314 項細部評比指標，根據統計數據及專家意見調查確定統計結果並排名。
- 二、 世界經濟論壇 (World Economic Forum) 出版之全球競爭力報告 (Global Competitiveness Report)。
- 三、 EIU (經濟學人智庫) 出版之 Country Monitor and Risk Analysis Reports 。
- 四、 世界銀行之 Governance Reports 。
- 五、 著重於反腐敗之 Transparency International's Perception of Corruption Report 。

上述評鑑報告之 2003 年結果重點說明如下：

- 一、IMD 出版之世界競爭力年鑑結果：

在人口 2 千萬人以上規模之國家中，我國之國家競爭力排名第六，

居於美國、澳洲、加拿大、馬來西亞及德國之後，且此排名近五年變動不大，僅略升降一、二名。觀察所設四大項指標排名為：經濟表現第 11 名、政府效率第 6 名、企業效率第 4 名，及基礎建設第 7 名；可見政府部門於法規訂定及基礎建設等職能表現水準之上，而企業效率主要係因細項之生產力及勞動力均獲第三名而提升，亦顯示台灣製造王國之美譽是實至名歸。

若進一步就排名較落後，也就是台灣表現較弱而需要加強之部分，探究結果如下：

評估項目	排名
經濟表現：	
就業	28
居住成本指數	25
直接對內投資股票	20
政府效率：	
進入當地資本市場	27
政治穩定度風險	26
中央政府債務實質成長	26
外資對國內公司控制權取得	24
企業效率：	
勞動力非僱用程度	27
對外投資	24
專業服務薪資水準	21
基礎建設：	
人口數對市場規模之比	28
自有能源比例	27
享污水處理人口比例	24
勞動市場合格工程師比例	21

上述落後之指標內容清楚結論，就業（失業率、工程師比例、）、資本市場（外人直接投資股票、公司控制權取得，及進入資本市場之容

易度、對外投資、專業服務薪資水準)及居住環境(居住成本、污水處理普及度)為當前重點問題，而問題項目最多屬資本市場，此即國際上對於我國資本市場開放改革之呼聲，而為提升競爭力，我國呼應此呼聲之改革的需求已刻不容緩。

二、WEF 出版之全球競爭力報告對於歐盟與亞洲新興國家等國家於 2003 年的表現評估，根據經建會整理報告資料如下：

國家	2003年	進(退)步	國家	2003年	進(退)步
芬蘭	1 (1)	0	日本	11 (16)	5
美國	2 (2)	0	韓國	18 (25)	7
瑞典	3 (3)	0	香港	24 (22)	-2
丹麥	4 (4)	0	中國	44 (38)	-6
台灣	5 (6)	1	印度	56 (54)	-2
新加坡	6 (7)	1	菲律賓	66 (63)	-3

註：() 內數字係 WEF 今年以新方法重新推估的去年排名。

WEF 今年發布我國去年「成長競爭力」排名為第 6 名，與去年發布的第 3 名有所不同，主要是 WEF 將去年的評比項目「政府支出」改為今年的評比項目「政府浪費」。根據更新項目內容評比結果，我國之「成長競爭力」排名由去年之第 6 名，前進至第五名；惟三個分項：總體經濟環境由第六名退步至第 18 名，技術由第 2 名略降一名，僅公共政策由 27 名大幅改善至第 21 名，主要係其中之貪污指標由 23 名調高至 19 名。另外「商業競爭力」(舊稱個體競爭力)則維持第 16 名，於亞洲低於新加坡之第 8 名，及日本之第 13 名。

三、EIU 的 2003 各國風險評估台灣之結果如下：

其風險排名定義風險程度為：A 非常低，B 低，C 中等，D 高，E

非常高，分數 0 到 100 表示風險程度遞增，台灣的風險情形由下表可為

說明：

風險項目	排名	分數	內 容
安全	A	11	主要安全威脅來自中國大陸，另集團犯罪影響國內企業及政治
政治穩定	B	35	主要政黨間合作互動情形不佳
法規	A	18	司法審判效率差，賄賂與貪污具可能性，以及智慧財產權不公平處理
稅制	B	25	稅務複雜及財政赤字擴大
勞動市場	B	29	失業率及勞工糾紛升高
基礎建設	B	22	建設侷限於交通及能源
總體評估	B	22	

四、國際間腐敗透視 2002 年結果報告(CPI)：

報告結果台灣排名 29、評分 5.6 分，與新加坡之第 5 名、評分 9.3 分有相當之差距，顯示改進需求迫切，參照 WEF 報告我國之貪污情形已由 23 名改進至 19 名，如二項報告趨勢一致，我國已有效改善此指標項目，期望持續之改進。

五、世界銀行關於政府治理報告中，2002 年台灣之績效評估：

世界銀行自 1996 年開始對 199 個國家針對其政府治理表現進行評估，並每二年出版一次報告，在治理（Governance）方面，設定六大項評估指標，其中前二項指標：民眾參與及政府有效因應、政治穩定度及暴力現象，目標在顯示主管機關負責程度及是否具備有效因應民眾反映之程序；中間二項指標之政府效能、規章品質，則顯示政府所有規劃與執行政策之能力；最後二項指標：法律規則與腐敗管制，表現的是人民

對於政府治權之法規制度方面的期許。以下數字 100-0 表示情形之好壞，原係以條形圖表示，故數字為大約數，僅供參考表示台灣況相對之優劣。

項 目	排 名
民 眾 參 與 及 政 府 有 效 因 應	7 4
政 治 穩 定 度	7 0
政 府 效 能	8 4
規 章 品 質	8 2
法 律 規 則	8 2
腐 敗 管 制	7 7

進一步就主要指標作東亞地區之區域比較，其結果顯示，除民眾參與及政府有效因應指標為台灣居東亞之冠，其餘項目如：政府效能、腐敗管制、規章品質、法律規則等均為新加坡以接近滿分之水準，遙遙領先各國，接在其後的為香港及台灣，以 85 分左右之層級排序 2、3；腐敗管制雖列第二，但分數未及 80，顯示司法部門職能的發揮略遜行政部門，為目前亟待迎頭趕上的部分。

第三節 美國政府人力資本所面臨的問題

90 年代由於聯邦政府實施政府再造而裁員，柯林頓總統任內從 1993 年到 2001 年期間，聯邦政府員工裁減 20%左右，總數將近 43 萬人，並將員工與主管的比例設定為 15：1。精簡人力主要是要求以最少的錢做最多的事，以和私人企業競爭，同時減少採購程序，俾提供美國民眾優質服務。據 John Kamensky 博士表示，柯林頓時代就採購部分即節省了 250 億美元。因此，柯林頓政府從國家績效評估到政府再造計畫，確實

在精簡人力、擷節經費方面有了具體的成效。但此同時，人力資本管理方面正面臨了前所未有的挑戰。

美國聯邦主管人員協會（Federal Managers Association）執行長 Didier Trinh 就認為美國政府目前正面臨人力資本的危機。由於聯邦政府人數持續減少，不僅失去大批有經驗的員工，其所標榜的口號—以更少的人做更多的事，對他們工作的精神造成嚴重的影響，不僅完成任務越發困難，能否繼續提供優質服務似乎都有問題。而為擷節經費將大量工作外包的結果，固然精簡了人力，成為自 1960 年代甘迺迪總統以降，聯邦公務人員人數最少之時期；惟眾多原先由公務人員辦理之業務大量外包，導致特殊利益團體介入，廠商低價承包，政府能否有效的監督才是執行的重點，否則是將利益輸送給承包商，且事實上有些工作固然應該採外包方式來處理，但重要職能之工作還是應該由員工來承擔處理較為妥當。

大量裁員的結果，不僅造成人才斷層，還衍生員工年齡老年化的問題，據了解，2005 年將有 50% 之聯邦公務人員，總數約達 90 萬人面臨屆齡退休或可提早退休之情形，2007 年人數更將高達 60%，這股退休潮不僅將對政府正常運作、政策推動及退休金之支付產生不利影響，更嚴重者，在新進人員的招聘上，亦有銜接不順的現象，高等院校的畢業生中，很少有人願意到聯邦政府上班，除了招聘程序太過於漫長外，薪水比民

間私人企業低很多亦是無法吸引多數優秀大學生的主要原因（根據勞工統計局的統計，聯邦與民間薪水的差距為 33%）。

最近人事管理局（Office of Personnel Management，OPM）所做的一份問卷調查，足可反應人力資本危機的嚴重性。它在 2002 年五月到八月間，向 20 多萬名聯邦員工做調查，約有 10 萬人左右回答，這些員工代表 24 個大部會中將近 200 個部門的意見。調查結果，除了大批員工將退休外，在人員保持方面也有問題，三分之一員工正考慮要辭職，34.6% 在今後三年要退休，43.8% 認為自己的薪水很低，不到半數的人認為工作被認可，30% 認為聯邦政府有良好機制可以好好工作，只有 27% 認為表現不好的人政府會採取有效的處理措施。

另一個存在的現象是，聯邦各部會都沒有充足的資金來好好規劃培訓工作，尤其是人力資源的專業人員，招聘他們時要求都很高，但都沒有提供機會使其具有應有的專長。在現有人力資源專業人數不斷下降的情形下，有三分之一以上人事專業人員在未來三年內要退休，顯見其問題之嚴重。Tidier Trinh 認為各部會應對員工在任職期間不斷的培訓，且有大量的技術投入與升級。尤其聯邦政府應向民間學習重視人才，花什麼的錢就會得到什麼人才。保留人才方面不光是經濟因素，一項在對離開聯邦政府的人所做的調查顯示，有人認為工作好也得不到認可，且工作沒有目標是他們離開的原因之一，另一個原因則是認為政府少有晉

升機會，在努力付出之後無法得到相對的晉升機會，亦是他們掛冠求去的重要原因。

第四節 美國人力資本管理的關鍵因素

有鑑於近年來人力資本所產生的問題，美國國會審計總署（The General Accounting Office, GAO）於 2001 年 1 月首度將策略人力資本管理列入高風險清單中（high-risk area），由於 GAO 每二年發布一次高風險報告清單（也可不定時更新），以作為國會及行政部門二方面共同努力的方向，國會對於績效不佳的部會可照清單所列提出問題，責令其改善，否則，於撥款及授權時都會受到影響。目前策略人力資本管理仍是聯邦政府的高風險領域。

據接待本團參訪 GAO 負責策略人力資本的副處長 Edward Stephenson 先生表示，美國政府從 1990 年開始削減人力，但未從策略管理方面來思考此問題，因此，形成人力素質不強，人口老年化問題，一般而言人力資源部門的人不擅策略思考，只擅於執行。他也特別提供 GAO 有關策略人力資本管理模式的研究，指出要做好人力資本管理，應特別注意四項基本要素：

- 一、領導統御。
- 二、策略的人力資本計劃。
- 三、招聘（獲得、發展、保持）人才方面，應迎合機構的需要。

四、創造結果導向的組織文化。

而在這四項基本要素之下，他也提出人力資本八項關鍵的成功因素：

一、人事部門必須承諾做好人力資本管理工作。

二、人事部門應該要充分發揮人力資本角色的功能。

三、人事的策略規劃應與機構的策略規劃相整合。

四、蒐集相關資料以作為人力資本決策的根據。

五、將人的投資訂為目標，並多加強人員的培訓。

六、人力資本的內容能切合組織的需要。

七、對員工加以授權及包容，使員工能被賦予充分的權力，有很強的代
表性及歸屬感。

八、單位與個人的表現須與組織目標相結合，亦即除考察團隊績效外，
也應該要考察個人績效。

此外，GAO之角色與功能包括（1）要求具體量化目標或必要時採用
同行評估法等方式，讓計畫儘量具體，並要求各部會依建議修改。而 75
%都能被行政部門接受並配合修改計畫。（2）採用高風險清單（high risk
series）方式將聯邦政府績效不佳，可能被濫用之計畫，或投資性質疑
計畫以表列方式列出（現列有 26 項）送交國會，透過國會要求聯邦政府
改善，如未改善，則 OMB 或國會會在來年預算審查上予以刪減。而改善
有成果者或已具體改善中者，則可由清單中刪除。（3）以人力資本經營

策略 (Strategic Human Capital Management) 監督聯邦各部門人力資源之運用是否合理。

GAO 的研究發現，柯林頓時代為追求小而美政府，1990 年起大幅刪減政府人力，由於缺乏策略性客觀規劃及草率進行，現已暴露出人員老化且專業技術人員流失之問題。GAO 至今工作成果已相當豐碩，而且不僅審計聯邦機關，更能以開闊胸襟，擬自 2004 年起接受加拿大審計部門與會計師客觀之檢視評鑑該機關，更是難能可貴。

事實上，除聯邦政府感受到人力資本的危機外，地方政府也正面臨同樣的問題，在本團參訪北卡羅來納州州政府時，其人力資源發展處處長 Ann Cobb 女士亦表示，過去十年來，北卡州因資金不足的緣故，州政府所有部門都被迫裁員，同樣的，未來三年內也有百分之三十的員工可以退休，而招聘和保留人才的困難，亦同樣困擾著他們，面對這種種的問題，Ann 女士表示，當政府被迫不得不裁員時，她認為誠實且及早向員工通報情況是很重要的，同時對她們提供福利如退休金並輔導就業，使裁員者感受關懷，亦使未被裁員者體認我們對裁員是非常關心的。她並認為，身為人事工作者，應從人的基本需求來制定政策、考慮問題，亦即回歸到馬斯洛的基本需求面。

政府部門人事主管，在制定政策時，尤應注意此問題，尤其任何變化通報時，要多注意員工的反應，領導者多與她們溝通，設身處地為她

們著想，處理得好，變化就是一種轉機。她強調應使用交互式管理，領導者應注意如何談話，擅於傾聽，並且果斷做出反應。Ann 表示，你如何看待你的領導，屬下也就怎麼看待你的領導。對於即將面臨的退休潮，根據他們的預測，未來進入就業的年輕人少，願意進入公務部門者更少，但退休人員的經驗及技能是可以傳承的，對政府來說更是一種寶貴的經驗。

在因應退休潮而設計的不同計劃中，其中有一項老年工作計劃，即希望能吸引退休員工回來做半職工作（part-time job），但退休人員回任公職，依現行規定，其上班時間不得超過百分之五十，薪水也不能超過百分之五十，因此目前北卡州正在修改人事法，希望薪水不要有上述的限制，如此才能吸引退休人員回任的意願。另政府部門的薪水雖然遠不如民間，但應設法改善其環境及福利，使其變成一種吸引力。而其人事局局長 Thomas Wright 先生更明確表示，他們人力資源的模式是採分權模式，也就是權力下放，人事局只負責制定政策與管考，主要的工作都讓州立各部門和大學自己去做決定，為達到此項目的，他們正在修改人事法，種種作為也顯示北卡州在面對人力資本危機時所做的各項努力事不遺餘力的。

第五節 美國政府的績效管理

布希上任後，對聯邦政府的績效管理所進行的調整，大致可從二方

面來觀察：

一、 總統管理議程(President Management Agenda, PMA)

PMA 涵蓋人力資本、競爭性外包、財務績效、電子化政府及績效與預算的整合五大跨越部會的優先領域及九項特定機構的計畫。它不只是一個議程，而且也有具體的執行計畫，包括成立總統管理諮詢委員會(President's Management Council, PMC)，由各部會首長指派一位運作執行長(chief operating officer)，通常是副首長擔任組成，整合跨部會或所屬機關內政策執行的機制。

全方位的施政是一項難度極高的課題，而從施政中找出重點，則是另一種常見的運作典範。事實上，沒有那一個政府單獨依循某種途徑，只是有所偏重而已。但即使是要找出施政重點都不件容易的事，PMA 採取的是「抓重點」的途徑，而如何找出這些重點，有其衡量的原則。就九項特定機構執行計畫的選定而言，布希政府係以 1.對於被服務對象問題的嚴重性與重要性；2.對公民具有直接且顯而易見的效益；3.在計畫績效中，有機會進行徹底或題材差異上的改變；4.在短期內有改善的可能性作為指標。這些判準當然可以從不同的價值觀上加以批判，這些指標確定了是否做了該做的事(do the right things)，是政務官的責任。此部分彰顯的偏重在施政的政治效應上。

而在這些施政方向下，如何把事情做好(do the thing right)，是較技術

層次的績效課題。而確定各個部會或計畫的執行績效，主要由 OMB 擔綱。至於如何評估各機關在 PMA 所設定五大優先課題上的表現，目前係以「紅燈」、「黃燈」與「綠燈」表達其績效狀態。三種不同的燈號也分別訂定具體的指標，作為衡量的準據，分別代表達到所有設定的成功標準、達成部分而非全部的指標，及具有任何一項嚴重瑕疵的現象。表 1 所列係聯邦政府 2003 會計年度有關策略性人力資本管理面向，不同燈號狀態的細部標準。這些標準基本上是 PMC 與學術界(如美國公共行政學會)及政府部門共討論而確立。

然而這些指標並非一成不變，係隨著需要檢討更新。例如，就競爭性外包(competitive sourcing)而言，OMB 在 2003 年 7 月所發布一份報告指出，聯邦機構所從事的活動，大約有 26%，41 萬 6 千個職位，是可提供公私部門透過競爭性外包來達成的。OMB 也根據這樣的數據，設定了評分指標，然而起初 OMB 所設定的指標，規定每個聯邦機構須達成其人力庫中列為可由公私部門競爭職位的 15%以上，才能進到「黃燈」的階段。但後來他們發現沒有時程上的限制，或未了解每個機關的基礎條件上的差異，未必合理可行，故對原先的指標進行必要的調整，例如為了處理個別機關差異性的問題，新修訂的指標中，對於進入「黃燈」指標中，就增列一項須有 OMB 核准「黃燈」狀態的競爭計畫。

表 1 策略性人力資本管理評估標準

綠燈	黃燈	紅燈
<p>機關：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 執行一項全面性的人力資本計畫，分析成果，整合其進入決策過程，驅動持續改善； ● 從服務與成本的觀點，分析並使現行組織結構達到最適化。運用重新配置、必要時去除若干層級、整合競爭性外包與電子化政府的解決方案，使目前流程符合未來業務需要的改變； ● 持續性的策略，包括結構性主管人員發展計畫、建立領導人才資料庫，以及持續更新實現成果； ● 對所有高級行政主管人員(SES)、管理者及逾 60% 的人力實施績效考核。此種考核與機關的職掌、目標與成果相連結；讓員工負起適合他們本身層級的責任；在不同績效程度間作有效的區辨；及提供以績效為基礎的結果。在此制度下，機關也努力納入所有的員工； ● 減少代表性不足的問題，特別是在重要的任務與領導層級；建立維持人力多元性的程序； ● 明顯地減少在重要工作與能力中的落差，整合競爭性外包與電子化政府的解決方案，成為降低落差的策略； ● 運用成果量表進行人力資本的決策，展現成效，確定主要的計畫與預算，並在機關中持續推動改善。 	<p>機關：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 整個機關發展、建立與溝通一套全面性的人力資本計畫： <ul style="list-style-type: none"> ● 明確地與機關的任務、策略與目標協調一致； ● 完整說明成功的人力資本標準 ● 為每項標準加入規範(metrics)，包括執行的及時性；及 ● 指派負責的人員。 ● 從服務傳遞的觀點，分析並使現行組織結構達到最適化。運用重新配置，必要時去除若干層級； ● 執行持續性的策略，包括結構性主管人員發展計畫，以確保領導的持續性； ● 對 SES 與管理人員辦理連結機關職掌、目標與成果的績效考核計畫，在不同績效程度間作有效的區辨；及提供以績效為基礎的結果； ● 執行因應代表性不足的策略，特別是在重要的任務與領導層級； ● 執行人力規劃制度，確認及說明在重要工作與能力中的落差，發展短期與長期的策略，鎖定在人員的投資，以創造一種持續吸引與保留人才，具有品質的工作環境； ● 運用工具，包括聯邦人力資本調查(Federal Human Capital Survey)，發展一套規劃與課責的制度，以所有人力資本的標準評估績效。 	<p>機關：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 缺乏一項全面性的人力資本計畫； ● 未曾進行分析或採取行動，以確認其組織結構對服務傳遞的適配性； ● 未曾確認領導上的落差與執行持續的策略，以確保領導的持續性； ● 未曾對 SES 與管理人員舉辦與機關職掌、目標與成果相結合的績效考核計畫，並在不同績效程度間作有效的區辨；及提供以績效為基礎的結果； ● 未曾確認代表性不足的問題或採取因應策略； ● 未曾實施人力規劃制度，以確認及說明員工在重要工作與能力間的落差，創造一種持續吸引與保留人才，具有品質的工作環境； ● 未曾運用工具，發展一套規劃與課責的制度，以評估人力資本管理。

1. 資料來源：<http://www.results.gov/agenda/standards.pdf>

二、 OMB 的績效測量

在 PMA 的五大優先課題中，OMB 本身對「預算與績效的整合」負

擔主要的責任。這部分就目前 OMB 的作法而言，專注的幾乎均是在評估技術層次的改善。其中最值得注意的就是在 GPRA 的架構下，為提升計畫績效測量工具上的信度與效度，所發展的計畫評等工具(Program Assessment Rating Tool, PART)。此項工具被使用在聯邦政府 2004 年預算中約 20%計畫項目的評估上，根據 OMB 的局長 Mitchell E. Daniels, Jr. 在 2002 年 7 月寫給各機關首長的一份備忘錄指出，聯邦政府 2004 年高達 4,800 億美元，佔總支出逾 24%的支出計畫，將透過此項工具進行績效評估。

PART 是設計一系列問題，提供一致性的方式，對所有聯邦政府的計畫進行評量。它是一種計畫診斷工具，涵蓋所有與績效有關的議題，強調依據客觀的資料，以證據為基礎對計畫進行測量與評估。這項計畫為主體，扣合預算與績效的測量工具主要係 OMB 採納了 PMC 中預算與績效整合小組的建議而著手草擬，該工具有以下特色：

- (一) PART 分為計畫目的與設計(program purpose and design)、策略規劃(strategic planning)、計畫管理(program management)與計畫結果(program results)等四個部分設計相關的問題。
- (二) 將聯邦的計畫分為七類(競爭性的補助計畫、綜合/公式補助計畫、管制性計畫、資本資產與服務取得計畫、借貸計畫、聯邦直接辦理的計畫、研究發展計畫)，分別依據各種計畫不同的性質，

在上述四個檢視計畫的面向中，就計畫屬性設計部分差異性的問題，作更切合實際的評估。

- (三) 在各面向的問題，並非全部需要回答。假使該問題在計畫中確實沒有測量的意義與價值，容許不予作答，但需要提出必要的說明。為了呈現工作重點，允許對問題設定其權重，不過為避免在最後評量結果上動手腳，權重必須在回答這些問題前確定。
- (四) PART 的前三部分主要是用來測量計畫的執行過程，所有的題目均以「是或否」的型態來回答。最後「計畫結果」這個部分，在徵詢許多團體的意見後，將原來以「是或否」二分的答案，修正為四點式的量表。主要係回應部分團體認為二分的方式，無法在不同計畫上，呈現適當的區別。
- (五) 不斷的修正測量的問題，是 PART 最值得頌讚的特性。即使 2004 年美國聯邦政府的預算目前還未開始執行，OMB 已經又發出備忘錄，提出 2005 年版的修正草案徵詢各機關的意見，足見其對這套測量工具進行長期測試與研究的作為。

至於從 PART 的草擬過程，OMB 也發現了幾個較棘手而難以克服的問題。首先，有關主觀性(subjectivity)的疑慮一再被提起。OMB 幕僚人員的專業判斷是用來回應此類問題的標準答案，而其顧問委員會也強調 PART 使得 OMB 所詢問的問題在決定之前作公開透明的呈現，開放過程

中任何可能的主觀性，以供討論與爭辯，是展現 OMB 慎重其事的必要作法。其他在測量信、效度或可能的優劣，須改善的問題、方向及建議，在 2003 年 3 月份舉行的第三次績效測量顧問委員會中，學者專家提供了相當多的意見。

此外，OMB 對此議題也做了一些具體的努力，包括明確的引導，例如在 PART 的任一問題上，詳細地描述符合「是」的回答時，所應具備的要件，及須提供的具體資料與作法；對未來 OMB 檢查人員與各機關作業人員進行必要的訓練；檢視已完成的 PART 相關問題間的一致性；在評量過程中，邀請檢查長(Inspector General)、國會的審計總署(General Accounting Office, GAO)或其他第三部團體的參與。

其次，測量結果如何運用也是一項各機關極為關切的問題。對於各計畫 PART 得分較低，是否即象徵著計畫經費需要刪減？OMB 認為分數的本身，無法自動地代表經費需求的多少或如何增減。這項工具本質上強調從診斷的過程中，了解計畫如何加以改善，以及有關計畫的預算與管理決策如何被做成。聯邦各機關依 GPRA 所擬訂的計畫與報告，也將因為 PART 的推動，與機關預算間發生了有系統、有意義的聯結。PART 嵌入 GPRA 計畫與報告中，提供了一個改進的呈現計畫內容與成果機會，也減少了一些沒用的報告負擔，更重要的是學者認為。威斯康辛麥迪遜大學的教授 Donald F. Kettle 更坦白的指出，少數的總統任內提出的

管理行動方案可以在他離職後繼續長久存在。因此，只有將 PART 與 GPRA 予以整合，才是確保績效測量成為持續性使命的最佳方法。

第六節 非營利組織的運作—美國州長協會的經驗

一、美國州長協會的設立

美國州長協會是一個美國州政府集體表達意見的機構，在華盛頓特區頗負盛名。美國州長協會提供有關於目前於國會之發展中之創新政策給全美州長及他們的主要幕僚參考。另外美國州長協會最佳策略中心 (NGA Center for Best practices) 針對州政府之創新構想及最佳實務 (包括教育、福利、環保、科技) 提供給新上任州長及現職州長。美國州長協會創始於 1908 年最初是以討認州政府間的飲水問題, 後來，發展成為研究州政府公共政策和行政管理給各政黨，以解決各州政府問題。

美國州長協會的成員包括五十州、薩摩亞群島、關島、維京群島等所組成。每年該協會從成員選出一位主席及副主席來舉辦年會。三個常設委員會—經濟發展、人力資源及自然資源分別提供州長們研討關於州或國家策略。NGA 主要靠基金來維持對國會或政府之協調運作，基金來源包括州政府所給付資金、聯邦贊助及私人捐獻。

二、美國州長協會基金

美國州長協會有分別的基金來源與便供給兩個部門的職員之薪資，各別的州支付給屬於處理自己的州事務的相關用途。另外，美國州長協

會的最佳策略中心(Center for Best Practices)之資金來源則來自聯邦政府的捐獻、計畫契約的資金及私人的捐助。這些資金用以支持最佳策略中心的專家和研究團隊。因此，NGA 的資金來源尚不致成為問題。

三、美國州長協會最佳策略中心

美國州長協會最佳策略中心之任務是幫助州長們和他們的主要策略幕僚來發展和實現一些創新的策略於州政府所面臨的策略挑戰。美國州長協會之最佳策略中心追蹤、評估和宣傳來自於各州的教育、能源、環保、健康、科技、貿易、交通和勞工發展等創新策略及最佳實務。最佳策略中心大力協助州長及他的幕僚如何學習緊急議題的處理，而且透過蒐集分析各州之各種問題，發展出一些尖端可行的解決方案。

(六) 州長協會最佳策略中心任務

州長協會最佳策略中心之主要任務是幫助州長們和他們的主要策略顧問來發展和實現一些創新的策略於州政府所面臨的策略挑戰，透過州長協會最佳策略中心，州長和他們的策略幕僚可以快速學習其他州如何解決相同問題，且他們的正在執行的新計畫也可以得到輔導，以使計畫進行的更有效率。另外，它可以提供發生於其他州和華盛頓特區之最新的資訊，以便使州政府可以對緊急的議題作最周全的準備。

(七) 中心組織

州長協會最佳策略中心區分五個部門作互相合作機制：

經濟發展和貿易政策研究部門—主要針對最佳實務和緊急議題如經濟發展、資訊科技、稅率政策、電信、交通、國際貿易、科技及農業發展。

教育政策研究部門—支援州長之教育決策當局對教育制度之改造，提供最佳實務於成人再教育、幼兒、小學之專門知識。

勞工和社會服務政策研究部門—提供州政府分享和實現最佳策略於福利改革、勞工發展、兒童及青少年發展。

健康策略研究部門—提供科技協助及資訊於健康財政、服務傳播及政策議題，包括的範圍像健康保險費用及趨勢、兒童健康保險、農人保險、癌症之預防和控制。

自然資源政策研究部門—引導、分析州政府及聯邦政府的相關政策影響到農業、危機管理、恐怖攻擊、能源、核能物質處理、環境保護、自然資源和污染防治等。

第七節 訪問駐美文化組所見

一、駐波士頓文化組，現有四人（組長、三秘各一人，雇員二人）

轄區範圍共五州，月支業務費約二千八百元美金。

駐紐約文化組，現有四人（組長、二秘各一人，雇員二人）

轄區範圍共四州，月支業務費約三千一百元美金。

駐華盛頓文化組，現有五人（組長一人，秘書、雇員各二人）

轄區範圍共十一州及華府特區，月支業務費約四千元美金。

二、上述三單位，其中駐波士頓及紐約文化組因業務費扣除日生活固定開銷後均僅剩千餘元（平均波士頓約為一千四百元，紐約為一千七百元），特別請求增加業務費；至駐華盛頓文化組因尚需配合駐美代表處之指揮監督，從事文化外交工作特別請求增置秘書一人。

三、上述三單位人員經正式座談或私下單獨訪談瞭瞭同仁工作士氣均佳，惟目前各組從事涉內業務（國內參訪安排、留學生聯繫服務、部內相關行政業務，蒐集轄區文教資料等）至少佔百分之六十以上，甚至超過七、八成比例，至於涉外業務，如從事與高等學府之學術合作與國際學術文化交流等，反而比例偏低，導致同仁在工作上較無法作對外開拓工作，是否應調整其工作重點建請作政策考量。

四、駐外人員對本部這一年來所推動之輪調制度均表支持，惟建議依本部輪調要點所規定，在年度中五月發佈命令，八月進行調動以利業務交接及子女就學。又受訪單位之秘書均久任同一職務至少近達六年，未曾辦理升遷或輪調，此部分確實影響工作士氣及人力活絡。

五、研習期間曾參訪位於北卡 Cedar Ridge High School，發現該校高中生對台灣的印象或無或非常模糊，因此如何促進美國高中生對台灣的瞭解（不一定要等到大學）似亦可作為文化組努力方向之一。

肆、建議事項

第一節 對於提升我國競爭力的建議

一、強化我國的競爭力優勢

- (一) 在保持科技領先方面：政府科技支出年成長率持續維持在10~15%，建立產業基礎研發實力；加速國際研發中心之設立，以形成研發聚落；加強學府研發能力，並與國際知名學府合作，以提升基礎研究能力。
- (二) 在強化公司的營運及管理方面：推動公司治理制度；加速推動營運總部計畫。

二、針對我國競爭力的弱勢項目

- (一) 未來應努力的方向如下：加速金融監理機制的建立，並依限達成258 金改目標；加強行政部門與立法部門的溝通、協調，以提升立法效率；各部會應加強對外宣導政令，並盡速解決人民陳情及投資案件所遭遇的問題，以增加人民對未來經濟成長的信心；加速推動民間參與公共建設，以減輕財政負擔。此外，邀請產（含企業與工會）關學各界，律定國家發展之核心政策與方向，並隨時檢討調整。
- (二) 檢討我國競爭力弱勢項目提出改進對策項目：國民對未來經濟衰退的預期；在國家信用評等指標方面；財政赤字；企業經營的困

難等四大層面。經由各相關部會研討擬定個別應改進項目及因應對策付諸執行。

- (三) 參考美國提升競爭力之做法，對於前述 IMD 我國競爭弱勢項目：就業（失業率、工程師比例、）、資本市場（外人直接投資股票、公司控制權取得，及進入資本市場之容易度、對外投資、專業服務薪資水準）及居住環境（居住成本、污水處理普及度），對資本市場開放改革部份屬中央無可推責之工作，惟在作法上，可多借重民間之力，從法規之研擬以至執行，能藉由民間的參與，可達事半功倍之效。

三、相關的建議事項

- (一) 增加整合型研發計畫：在全國研發經費中，特別是政府推動相關科技計畫預算中，有相當之比例為補助學界者、法人機構及業界執行研發計畫。由於科技發展將更強調領跨學門、跨領域之合作。為能強化研發實力、加速研發成果之產生，政府之補助政策應大幅增加整合型研發計畫之進行。
- (二) 大學角色定位思考：世界各國為加速研發，對人才及培育及延攬均不遺餘力，基礎研究更是一個國家長期研發實力之具體表現。以往大學注重於教學及學術研究，有其特定之角色及定位。但在知識經濟發展時代，基礎研究成果商業化之時程須大為縮短，始

能創新及提升競爭力。應探討大學未來定位、組織架構、運作機制及相關配合措施與法規，以期更能將大學與國家、地區之發展結合。

- (三) 強化學術與產業發展整合：目前政府之科技預算可區分為學術及產業發展兩大類。但就如前述，學術及產業間之界線愈加模糊，國家發展與競爭力之提升，需要學術及產業間更加緊密之結合。因此，在國家科技發展資源分配與整合機制上，應可再加探討。

第二節 對於我國政府人力資本管理的建議

一、妥善規劃員工之培訓事宜，並做人與事之合理安排

我國係採考試用人之制度，因此，進入公務部門之服務者，皆應已具有相當知能與程度，如何使國家優秀人才能與時俱進，不斷吸取新知，並減少其折舊率，當是人力資本的重要議題，亦是我們要及早妥為規劃的事項。為期減少各項訓練資源的浪費，並作有效的整合，各項訓練應有妥適的規劃，俾使訓練達到其最大效益；同時，對於參訓人員更應做到工作與其訓練相結合之目的，如此方能提高訓練之經濟效益，例如，我國為建立國際經貿人才庫，於 92 年曾選派參加哈佛大學所舉辦之 WTO 專班之受訓人員，返國後應以辦理 WTO 相關業務為原則，否則即有失其培訓之意義。

二、考量人力市場需要，建構合宜之退休制度

世界各國現正面臨相同的人口老年化問題，是以，政府所需支付退休金之數額日益成長，形成國家財政上之重大負擔，是以，為使公務人力結構更臻健全，並避免退休制度之設計形成反淘汰現象，實有就退休制度之合理性再做考量之必要。另退休潮之形成，除人口老年化的原因外，部分係源於公務人員對政府的缺乏信心，參照美國柯林頓總統於上任時，即將重建美國人民對國家的信任列為其施政重點，我國亦應就如何重拾公務人員對國家之信任加以思考，期使整體公務人力能發揮最大效能。

三、推動成立非營利組織性質之機構，並使其充分發揮輔助之功能

我國政府部門各項重大政策的擬定，皆係由行政機關與立法機構決定，甚少有第三部門參與的機會，反觀美國一些非營利組織如競爭委員會(Council on Competitiveness)、全國州長協會(National Governors Association)聯邦主管人員協會(Federal Managers Association)等，皆能在適當時機以其客觀、超然之立場，充分發揮積極輔助功能，協助政府制定或推動相關政策，值得我國借鏡與參考。尤其參訪聯邦主管人員協會時，對於該協會在培訓人員方面所做各項努力，不僅提供各部會員工良好的訓練機會，又何嘗不是彌補政府部門所做之不足？因此，配合我國公務人員協會法之公布施行，應積極推動各部會成立協會這種非

營利組織，使其參與政策之制定、表達公務人員心聲並輔助各項措施之推展。

四、加速人事法令之鬆綁，以擴大授權範圍並增加用人之彈性

美國近年來仍積極從事法令之鬆綁與授權，期使主管機關僅負責政策之擬訂與後續之管制考核工作，其他均授權由各服務機關自行決定，以減少層級節制並能提高行政效率，值得我們參採。另由於我國係採考試用人制度，是以，有關公務人員之進用方式或程序與美國相去甚遠，無法相提並論；惟我國於考試用人之制度下，對於部分高科技或稀少性或遴才較為困難之職務，如能在公平、公開之機制下，採取較為彈性之用人方式，將更有利於業務之推展與行政效能之提昇。

此外，台灣往往以「防弊」為所有人事制度設計或立法之最高原則，以致為防止少部分人員之弊端，所設計之規定，使大部分公務門人力不能充分得到活化、進用或獎勵，而且由於幾乎形同虛設的不淘汰制度，已形成少部分公務員只要不做錯，儘量少做事的心態，影響部分政府之效能。基於公務員其實是政府創造無限高峰之最主要人力之立場，未來如何引導活力、鼓勵、創新、獎勵提升，使優秀人才受到重視，使較差人員自然淘汰或進修轉型，應是我國現階段人事制度改革的重點。

總之，健全的文官體系是國家能否永續發展之穩定力量，誠如杜克大學政策與組織管理研究中心副主任 James Veiitch 所說：如果我們能擁

有較好的文官體系，我們將能祛除垃圾，反之，將會引進垃圾。未來人力資本政策的發展，也應由防弊之心態改為更積極主動之功能，並配合國家社會之實際需要，不斷培訓以提昇公務人員之素質，期能制定更符合國家利益之優良政策，以提昇國家競爭力。

第三節 對我國政府績效管理的建議

一、改善績效技術層次，以適應環境變動的需要

在績效技術層次的課題，不能以保留彈性或創意為藉口，只提供「綱要」或「原則」，這是摒除當前計畫內容與測量工具缺乏可操作性，最重要也是最需立即改善的課題。制度建立的初始過程，應從每個行動步驟的細節著手設計、檢驗、修正，並不斷地重覆此一過程。只進行一次的可行性分析，已不足以適應環境變動的需要。最近行政院研考會在年度施政計畫與中程計畫上的若干改革構想，包括強化由 IMD 或 WEF 所列舉提升國家競爭力指標的角度來思考、使用平衡計分卡等概念，也見到對於完整性指標建構上的用心。不過在如何測量與評估的層面，仍然缺乏較具體可操作化的工具。OMB 採行的 PART，具有一定的參考價值，相信對於現階段在欠缺穩固的認識基礎上談創新或彈性的現象，可以發揮部分矯正的功能。

現階段國內行政體系在績效測量的相關課題上，值得進一步考慮的建議：

（一）績效考評作業的整合與簡化

90年5月行政院頒布「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，為配合機關評估新制之推動，於91年起調整考成架構，改以「個別施政計畫評核」及「機關施政績效評核」為評估主軸。值得注意的是，這個新的架構，在計畫或績效考核的指標，卻產生了整合的趨勢，例如目前在中程計畫作業納入「人力」面向的評核，就與人事局的年度人事業務績效考核發生了重疊的情形；最近研議運用平衡計分卡的四面向調整評核指標，其中「組織學習」又係由人事局負責規劃。此種現象勢必造成未來各機關在考核過程重覆性文書作業的負擔。因此，各項績效考核作業，如何避免評估資源上的浪費或進行簡化與整合，值得深思。

（二）落實推動績效測量工具的精緻化，做為客觀結果的基礎

現行考評項目過於籠統，雖於考評作業要點中提供了評分標準，但仍過於模糊。例如，針對「計畫目標之挑戰性」，評為5分者，該計畫目標「極具」挑戰性；而評為4分者，該計畫目標「甚具」挑戰性。作業要點中卻未明言如何區別「極具」與「甚具」的含意，及如何測量。因此，未能具體發揮績效指標的作用，考評項目必須更具體、清楚。否則極易落入形式主義的陷阱，難以發揮管理的功能。

（三）避免績效測量指標扭曲資源分配，造成發展失衡問題

測量指標不是放諸四海的皆準的「金科玉律」，而是需隨環境變遷調整改善。如何透過一個專業的委員會或適當機制，來檢視部會間中長期計畫或年度施政計畫及所設定的績效指標可能存在的衝突現象，釐訂資源分配的優先次序，是值得重視的課題。

二、國內審計部門的職掌，有必要強化專業評估功能

國內幾個機關(如立法院預算中心、審計部、行政院主計處與人事行政局)，宜確實掌握分工與制衡的精義，強化合作關係。借鏡美國 GAO 對於行政部門具有一定影響力的報告，在提交國會參考之前，都會將初稿先由相關的主管機關就內容加以檢視，連同主管機關所表達的書面意見，併同送交國會。這種在改革建議形成過程的攻防，與機關間理性與合作態度的發揮，不但有助於把事情做對，也有助於在政策上，做出對的事情。

三、專案計畫評估的成效，應與個人或團體獎金的發給建立聯結

現有的行政院及所屬各機關績效獎金實施計畫，雖然並未排除此種獎勵的應用，但缺乏積極性的引導與教示規定。尤其在團體獎金的運用上，似乎可以更為彈性，如鼓勵跨部門專案團隊的運作型態，將部分團體獎金發給此類團隊，應可以化解目前正式建制單位間獎金發給上的競爭，及可能造成彼此間產生負面對立關係的現象。另外，各機關的績效

獎金實施計畫，與年度施政計畫或中程計畫所設定的重點工作項目與評估指標，如何扣合，也應是值得有關機關協調與簡併的思考方向。

第四節 借鏡美國非營利組織運作成功的經驗

美國州長協會(NGA)之橫向聯繫州政府之合作機制，可協助個州政府解決突發之挑戰，找出最佳化之實務對策，縮短解決問題之時程，對於政府之服務效能顯有助益，此種運作機制模式可消弭地方政府「各自為政」之缺點，值得推廣應用於我國縣市政府之橫向合作學習參採。

- 一、建議研擬成立類似「縣市長協會」，以便取得縣市政府政策及資源共享及合作機制，消弭縣市政府間「各自為政」之缺點，並可透過縣市長協會加強：危機處理；經濟發展之策略研究；教育政策研究；社會服務之研究；健康保險之研究；自然資源之研究。
- 二、NGA 雖然是一個非政府機構，然其影響力可及於國會、聯邦政府甚至美國總統，與政府機關關係相當良好且受敬重的機構。因此建議我國可嘗試透過參與 NGA 之年會的方式，加強與 NGA 的相關議題交流討論，以增進我國各縣市政府對於危機處理應變及施政政策方針之擬定。並強化與 NGA 之關係進而增進與美國之各州或聯邦政府之實質關係。

第五節 訪問教育部駐外單位之綜合建議

- 一、本部駐外單位係本部對外連繫窗口，亦兼負配合外交部作整體外交

之任務，地位十分重要，現行全球佈點有無配合時空環境之改變重新調整佈局，以有效運用駐外經費及人力配置，來發展國家最佳利益，確已到檢討的時機。是否可建請由文教處妥善規劃調整構想適時提報。

- 二、駐外業務之重點工作，如政策上同意逐步移至擴展國際文教交流，則對於耗費時間心力之部內相關文書作業、國外教育資訊之搜集，宜儘量檢討簡化或避免重複要求提供，本項宜先作部內意見溝通。
- 三、目前配發各文化組之業務費在第一點建議未調整前，建議考量各文化組之業務特色，酌予增加月支業務費（不必等到年終前突然要求各組專案申請經費，並限時完成），並考量一次撥付三個月或半年費用，以便因應各項業務特性，便於整合靈活運用。
- 四、為鼓勵駐外文化組擴展文教交流業務、建請於年度前由各組提出競爭性計畫，由文教處邀約相關機關或單位進行審核，對於核准之計畫於平時業務費外另專案核撥經費，以利各組推動涉外業務。
- 五、各組自九十二年七月接辦公費留學生學費及學雜費發放事宜，因每學期所需發放金額龐大，部內所提供周轉金額度不足，分批臨時撥款方式難以因應發放公費之需要，為籌經費常需進行協調溝通，有無建立預算撥款制，一年分二次或四次發放各組所需發放公費數額，建議本部會計處能予以協助解決。

- 六、為期建立駐外文化組之績效考核制度，建議於年度前要求各組設定下一年度擬達成之具體績效項目，經文教處會同相關司處審核並簽奉部次長核准後作成評核依據，對於表現績效確實優異之單位或同仁其年終考列甲等之比例，應予提高（不必受百分之七十五限制，導致輪流考列甲等）。
- 七、駐外人員輪調制度由人事處確依輪調作業要點規定依限完成，另由文教處全面檢討人力運用情形，儘速辦理同仁之逐級升遷事宜，以活絡人力、鼓勵士氣。

伍、結語

各項政策的擬訂、規劃必須要有全球觀及系統性，表面性或局部性的解決，並無法瞭解相關政策的深層問題所在，而沒有他山之石的接觸與迴響，更難以理解自己國家所擬政策在大策略上，有無失焦或脫節之處，本次研習、考察及參訪共計一個月時間，雖然稍嫌倉促，但收獲仍豐，期望對於所見所學能早日運用在相關政策上，俾使本次考察訪問活動更具意義及功效。