

出國報告（類別：考察）

## 美國政府績效管理及評估制度

服務機關：行政院研究發展考核委員會

姓名職稱：莊副處長麗蘭、邱科長秀蘭、盛副研究員淑華

派赴國家：美國

出國期間：2012年8月21日至8月27日

報告日期：2012年11月26日



# 目 次

壹、前言	5
貳、考察行程及參訪議題	7
一、考察行程	7
二、參訪議題	15
參、主要發現	16
一、美國政府績效成果法 <b>GPRA 1993</b>	16
(一) 柯林頓政府之政府績效成果法	16
(二) 布希政府之總統管理議程(PMA)與計畫評估評等工具 (PART)	19
(三) 歐巴馬政府之績效管理變革	25
二、美國政府績效成果現代化法 <b>GPRAMA 2010</b>	26
(一)GPRAMA 緣由背景	26
(二)GPRAMA 修訂重點	29
(三)GPRAMA 與 GPRA 比較	32
(四)新的績效管理領導體制	34
(五)GPRAMA 之實施	37
(六)施政績效檢討與評估	48
(七)行政部門與國會諮商	51
(八)績效評估設計	52
(九)資訊公開	53
三、績效管理權責機關	57
(一) GPRAMA 中政府課責署 (GAO) 的責任	57
(二) GPRAMA 中預算管理局 (OMB) 的責任	60
(三)非政府機構	64
肆、考察心得與建議	65
伍、附錄	75
參考資料	80



## 壹、前言

1993年，美國國會通過政府績效成果法（The Government Performance and Result Act, GPRA）強調政府施政以成果為導向，奠定了基本的思路和方向，啟動了大規模的聯邦政府績效評估運動，這是美國聯邦政府在20世紀中自1905年羅斯福總統的行政改革(The Keep Commission) 以來第11次的政府改革(John M. Kamensky, 2004)。這次法案的通過，對美國聯邦政府而言，建立了一套績效管理的體系架構，歷經柯林頓總統(1993~2001)的開始推動；布希總統(2001~2009) 遵循GPRA法令規章，並推動「總統管理議程」(President's Management Agenda, PMA) 全面推動目標管理，確立五大管理議題，對各部會執行績效採以燈號評量，另於2002年7月研訂「計畫評估評等工具」(Program Assessment Rating Tool, PART)，以問卷方式對聯邦政府計畫進行診斷以改進績效及預算參考；及至歐巴馬總統(2009~)於2011年簽署了「政府績效成果現代化法」(GPRA Modernization Act of 2010, GPRAMA)，進行績效管理制度的再改革。

我國政府因應大環境壓力以及新公共管理，體認需要建立一套前瞻性的績效管理方式及運作架構，確保提升行政效能，於民國90年5月頒布「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，規定辦理施政績效評估，開啟我國施政績效管理跨入整體架構體系的績效管理制度，藉以建立小而能、彈性活力、開創未來、服務型、顧客導向之更高效能的政府。這套政府績效管理制度的建立是參考美國「政府績效成果法案」精神與作法、國外政府及民間企業實施績效管理的案例，以及平衡計分卡 (Balanced Scorecard, BSC) 的精神。

我國績效管理制度實施至今亦已11年，期間檢討實施情形及採用美國聯

邦政府相關作法(如採用燈號管理)作部分調整。目前對於美國已有修訂的GPRAMA，因此特予規劃此行考察業務，針對美國政府目前就「政府績效成果現代化法」的修法緣由，與GPRA之不同之處，以及執行內涵進行了解，以為我國之參考。

本次考察行程，透過外交部及駐外單位的協助，除安排並聯繫參訪單位，並提供交通及生活資訊，得以讓此次任務順利並圓滿達成，謹此銘謝。感謝外交部郭組長順德、高秘書國亮、呂科長志堅及駐美台北經濟文化代表處李組長中偉、陳諮議姿蓉、鍾秘書佳安、李秘書鈺美、荊柏鈞先生及陳建璋先生。

## 貳、考察行程及參訪議題

### 一、考察行程

本次行程主要考察美國聯邦政府單位，包括管理預算局 (Office of Management and Budget, OMB)、政府課責署 (Government Accountability Office, GAO)、教育部 (Department of Education) 三個政府機關及 IBM 政府研究中心 (Center for The Business of Government)。

#### (一) 8月21日

會晤美國政府課責署(GAO)資深分析官 Mr. Michael McAtee (Staffing Manager, Office of International Affairs and Trade)。美國政府課責署(GAO)隸屬於國會的獨立機關，通常被稱為「國會看門狗」(Congressional Watchdog)，對於計畫評估、政策分析及機關施政計畫提供相關專業意見，以持續監督與研究政府如何有效率、有效能地運作。該署最高長官-美國審計總長 (Comptroller General of the United States) 是由國會提名總統任命，任期 15 年。目前的審計總長 Gene L. Dodaro 於 2010 年上任，是第八屆審計總長。



圖 1 美國政府課責署全球資訊網 <http://www.gao.gov/>

(二) 8月22日

會晤直接隸屬白宮之預算管理局(OMB)績效組組長 Mr. Mark Bussow (Performance Team Leader, Performance & Personnel Management Office)，Mr. Bussow 協助副助理局長(Deputy Assistant Director for management)，執行績效管理及一般業務管理，對於與機關協調施政計畫的訂定與發展有相當豐富的經驗，並曾協助執行推動透明法(Transparency Act)及復甦法(Recovery Act)。OMB 主要任務在協助總統管理聯邦預算及監督各行政機關，並提供總統有關機關與計畫之績效、政策法令，各類預算經費編列及補助優先順序等相關決策資訊，協助自行管理、設計績效評估方式與建立機關間之協調機制，為確認各機關落實執行，並訂定相關機制及指導綱要，在美國政府績效管理上，扮演主導角色。

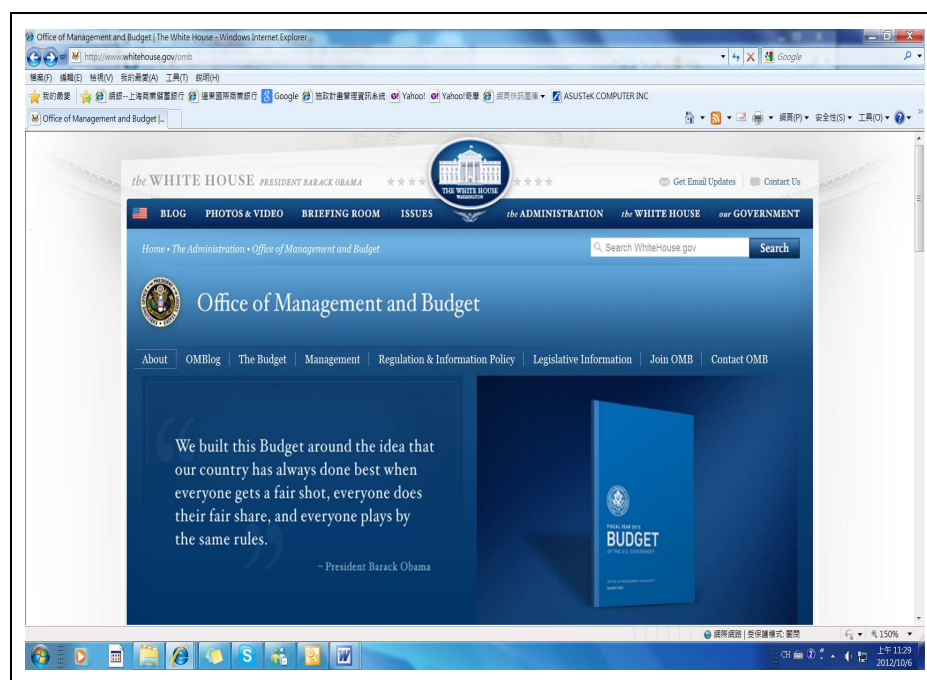


圖 2 預算管理局全球資訊網 <http://www.whitehouse.gov/omb/>



(三) 8月23日

拜訪 IBM 政府研究中心執行長 Mr. Dan Chenok (Executive Director, Center for the Business of Government, IBM), 請其以身為民間並對政府政策關心的角度提出對 GPRAMA 的看法, 以及瞭解私部門參與聯邦部門的績效評估的情形。在 2008 年加入 IBM 之前, Mr. Chenok 曾擔任管理預算局資訊政策及技術辦公室主任, 主要在監督聯邦政府的政策、電子化政府、電腦安全隱私、資訊科技的預算編制, 熟稔聯邦機關的實務運作。

本團原預計拜會的該中心資深研究員 Mr. John M. Kamensky, 因參與澳洲研討會, 無法與會, 錯過與其請益的機會, 為此行遺珠之憾。Mr. Kamensky 在進入 IBM 政府中心之前, 擔任了八年副總統高爾辦公室的政府創新國家夥伴關係 (National Partnership for Reinventing Government, NPR) 副主任, 以及預算管理局副局長特別助理。在此之前, 他也曾在美國政府課責署 (GAO), 在推動及通過 1993 年的政府績效和結果法案中, 擔任關鍵的職務。相當多政府績效管理的著作及文章發表, 是國內研究美國政府績效管理引據相當多的參考資料。

IBM 政府研究中心自 1998 年成立以來, 持續協助公共部門管理人員, 有效提升政府的管理素養和思維, 並且贊助獨立研究近 300 人, 優秀專業的公共管理研究人員, 在當今學術和非營利性質的組織中, 績效顯著, 已提出超過 200 篇報告, 研究的議題主要是美國政府現今管理層面問題, 包括: 電子政務, 財務管理, 人力資源管理, 績效管理和結果, 以市場為基礎 (Market-based) 的政府, 創新, 協作和改造。



圖 3 IBM 政府研究中心全球資訊網 <http://www.businessofgovernment.org/>

(四) 8 月 24 日

拜會教育部 (U.S. Department of Education) 資深計畫官 Dr. Bette Dow (Senior Program Officer, Fund for the Improvement for Postsecondary Education, FIPSE), 瞭解績效管理在聯邦機關執行情形。Dr. Dow 曾於北京為推動美國大學及研究所發展, 擔任計畫執行長, 並於加州大學擔任教育心理學系代理主任, 在社會政策領域計畫的規劃及管理, 強調質與量的評估, 無論在私部門、學界或公部門, 均有相當豐富的經驗。



圖 4 美國教育部全球資訊網 <http://www.ed.gov/>

## 二、參訪照片



照片 1：與 GAO 官員 Mr. Michael McAtee 訪談。陪同人員：外交部駐美國臺北經濟文化代表處李組長中偉（圖左下）、鍾秘書佳安、荊柏均先生。



照片 2：與 Mr. Michael McAtee 於我國駐美臺北經濟文化辦處前合影。



照片 3：與 OMB 官員 Mr. Mark Bussow 訪談，陪同人員：外交部駐美國臺北經濟文化代表處陳諮議姿蓉、陳建璋先生。



照片 4：與 Mr. Mark Bussow 合影。



照片 5：與 IBM 政府研究中心執行長 Mr. Dan Chenok 訪談。



照片 6：與 Mr. Dan Chenok 合影。



照片 7：與教育部官員 Dr. Bette Dow 訪談，陪同人員：外交部駐美國臺北經濟文化代表處李秘書鈺美、荊柏鈞先生。



照片 8：與 Dr. Bette Dow 合影。

### 三、參訪議題

本次考察主要就下列議題與參訪機關交換意見：

- (一) 推動績效管理與評估制度發生的實務困難及解決方式。
- (二) 績效管理與評估的結果，是否會影響計畫經費，兩者間聯結作法為何？
- (三) 美國政府如何將績效管理與評估制度推行到各部會，有無搭配的獎懲措施或相關作業。各部門評量的結果如何課責？是否與對機關預算、首長去留、人員獎懲產生關聯。
- (四) 各部門年度績效指標是由各部門自行訂定或是另有審查機制？
- (五) 各部門之績效評量運作方式及作業時程為何？如何呼應次一年度的預算審查？
- (六) 由於所有聯邦部門都必須執行總統管理議程的五項改革計畫，是否都適合各部門實際情況？
- (七) 歐巴馬政府如何要求各部會之首長親自參與整個績效管理過程，使其對自身機關的績效結果產生投入感和責任感？
- (八) 各機關之績效資訊如何運用與決策扣合？
- (九) GAO 選擇專案或部門進行評估，獨立進行評估，並向國會和民眾公布結果，請問其選擇專案的原則為何？
- (十) 私部門參與公部門績效評估的情形。

## 參、主要發現

### 一、美國政府績效管理沿革<sup>1</sup>

胡佛	詹森	尼克森	卡特	柯林頓	布希	布希	歐巴馬
1949	1965	1973	1977	1993	2001	2004	2011
績效預算制度	設計計畫預算制度	目標管理	零基預算制度	績效成果法	總統管理議程	計畫評等工具	績效成果現代化法
Performance Budgeting System	Planning Programming by Budgeting System, PPBS	Management Objective, MBO	Zero-Base Budgeting System, ZBBS	Government Performance and Result Act, GPRA	President Management Agenda, PMA	Program Assessment Rating Tool, PART	GPRA Modernization Act, GPRA MA

美國聯邦政府推行政府績效管理可溯自 1905 年羅斯福總統的行政改革 (The Keep Commission)。惟以近代來看，可自 1949 年的績效預算制度 (Performance Budgeting System) 開始，至今亦已逾六十年，在西方國家的績效管理制度上扮演先驅的角色，然而其間經歷多次不同時代政府提出的興革制度，直到柯林頓 (William J. Clinton) 政府於 1993 年國會通過了「政府績效成果法」，強調政府施政以成果為導向，奠定了基本的思路和方向，啟動了大規模的政府績效評估運動。布希總統 (George W. Bush) 在 2001 年就職後，除遵循 GPRA 法令規章，並推動了「總統管理議程」(President's Management Agenda, PMA) 全面推動目標管理，確立五大管理議題，對各部會執行績效採以燈號評量；另於 2004 年啟用「計畫評估評等工具」(Program Assessment Rating Tool, PART)，以問卷方式對聯邦政府計畫進行績效診斷，二種比較評估也為布希政府的績效管理寫下歷史一頁；2008 年歐巴馬政府成立後，為讓資訊透明、民眾參與、降低成本，於 2011 年簽署了「政府績效成果現代化法」(GPRA Modernization Act)，以為後來績效管理制度之延伸。

#### (一) 柯林頓政府績效成果法 1993-2001

美國政府自柯林頓 (William J. Clinton) 總統 1993 年就職後，由副總統

<sup>1</sup>胡龍騰、張國偉，「美國績效管理改革做法」，研考雙月刊第 34 卷第 3 期 2010 年 6 月。24-26



高爾 (Al Gore) 組成改革委員會，1993 年發表了「國家績效評估報告」(The Report of National Performance Review, NPR)，同年國會通過「政府績效成果法」(Government Performance and Result Act, GPRA) 將政府績效評估拉到法律層次，這也是國會首次以大多數行政機關為對象所訂定的法令。

GPRA 是 1990 年代對聯邦政府管理一系列改革法案的一部分。要求聯邦政府：

1. 各機關研訂下列事項：
  - 具備長程目標即 3 至 5 年的**策略計畫 (Strategic Plans)**
  - 具備年度目標與衡量指標的**績效計畫 (Performance Plans)**
  - 對前一年的**績效報告 (Performance Reports)**
2. 一個政府整體的**績效計畫 (a governmentwide performance plan)**—試圖提供一個獨特具凝聚力的聯邦政府績效圖像。

GPRA 強調成果導向的管理 (Managing for Results)，亦即建立以成果為導向的管理概念架構，包括二大重點：

1. 以事實為基礎 (evidence-based)、以結果取向 (result-based)、是公開的 (open to the public)、可課責的 (accountable)。這種模式從 1980 年代由紐西蘭、英國開始，其他國家陸續展開。
2. 包括二項要素：
  - 有效衡量指標及衡量機制：創造一個績效管理的架構：規劃、衡量指標、報告、評估。
  - 衡量機制的運用：可以在不同的層面使用，包括連結日常運作、預算過程、顧客考評層面，最後資訊回饋決策的決定，並連結跨越機關或計畫的界線。

GPRA 於 1993 年通過之後，先於 1994 至 1996 年選擇計畫進行試驗稱領航計畫 (Pilot projects)，並於 1997 年開始全面執行。法案的主要內容，則

要求各機關訂定策略計畫( **Strategic Plan** )、年度績效計畫( **Annual Performance Plan** )、年度計畫績效報告 ( **Annual Program Performance Reports** )，奠定了以結果為導向的計畫管理。GPRRA 的 6 項目的，包括：

1. 提高美國人民對聯邦政府的施政的信心；
2. 建立計畫績效改革；
3. 改進聯邦計畫的執行效能及公共課責；
4. 協助聯邦機關首長改善服務品質；
5. 善用客觀資訊改進國會的決策能力；
6. 改善聯邦政府的內部管理。

有關民眾對政府的信心部分，因為公民對聯邦政府的信任從 1964 年調查的 76%，到了 1994 年僅 49%，大幅降低了 17 個百分點。因此提升民眾對聯邦政府之信任是迫切的。此外，從上述目的可見 GPRRA 對行政機關重視施政成果、服務品質與顧客滿意度的要求，而為提升政府施政效能，法案要求各機關訂定策略計畫、年度績效計畫及年度計畫績效報告，做為計畫管理的手段與方法：

### 1. 策略計畫 ( **Strategic Plan** )

各機關須向管理預算局局長與國會遞送一份該機關未來各項計畫措施之策略計畫書，此策略計畫書就是結合政策方向、預算與執行的藍本，至少涵蓋 5 年，且每 3 年應更新與修正，至於其內容必須包括下列 6 項：

- 明確陳述機關的主要職掌與任務；
- 建立結果導向的長期目標；
- 詳述長期目標如何達成，包括為達成該目標所需的執行過程、技能與技術，以及人力、資本、資訊及其他資源
- 說明長期目標與年度計畫間之關聯性；

- 指出可能影響目標及策略達成的主要外部因素；
- 提出評估計畫進度的方法及時程。

## 2. 年度績效計畫 (Annual Performance Plan)

確訂策略計畫後，尚需有具體的年度績效計畫以利後續執行與追蹤。年度績效計畫書的內容應包括：(1)執行的各項方案或活動；(2) 客觀、量化與可衡量的績效目標；(3)計畫執行的操作流程，包括技能，技術，人力資本，資訊或其他資源；(4)所採用的績效指標；(5)提供實際成果與預定目標的比較基準；(6)提出用以驗證衡量值的方法。

如果機關與預算管理局局長協商後，認為某一特定項目活動的績效目標是無法以客觀、量化的方式來衡量，預算管理局可授權採用其他形式，但是內容必須對效果最差及最成功項目提出說明，並指出為什麼在此績效目標中它是不可行的或不切實際的方案或項目活動。

## 3. 年度計畫績效報告 (Annual Program Performance Reports)

機關每一年度提出計畫績效報告，分析上年度績效目標之表現及達成度，並於每年 3 月 31 日前送交總統與國會，對於未能達預期目標者，必須解釋及說明，並提出其他建議方案等。

### (二) 布希政府之總統管理議程 (PMA) 與計畫評估評等工具 (PART)

布希 (George W. Bush) 政府時期，是第一個將企業原則帶入政府的總統，當他在 2000 年競選總統時即提出市場機制。因此上任後以「以公民為中心 (Citizen-centered)」、「結果為導向 (Result-oriented)」、「以市場機制為基礎 (Market-based)」。

以 GPRA 為基礎，在績效評估制度上，另提出總統管理議程 (President Management Agenda, PMA) 以及計畫評估評等工具 (Program Assessment Rating Tool, PART) 進行績效評估，當時美國聯邦政府績效評估主要集中在三個層次：第一，計畫績效評估，主要是透過計畫評估評等工具 (PART)

對聯邦方案計畫進行比較評估，從而為計畫的管理和預算提供依據；第二，機關績效評估，是由各機關在每個會計年度末期對機關的年度績效提出報告；第三，聯邦績效評估，主要透過燈號衡量，對各機關執行總統管理議程的進展情況進行比較評估，督促各機關執行總統的改革計畫，從而保證總統改革計畫的成功並有效地執行。

### 1. 總統管理議程 (President Management Agenda, PMA) 2002-2008

為了解決聯邦政府各部門普遍面臨的管理問題，布希政府於 2002 年發布的總統管理議程 (PMA)，確立了五項改革措施，包括人力資源 (Human Capital)、競爭性資源 (Competitive Sourcing)、財務績效 (Financial Performance)、電子化政府 (E-Government) 以及預算和績效整合 (Budget and Performance Integration)，並要求聯邦各部門都必須執行，並以綠、黃、紅三種燈號代表不同的績效成果。

PMA 的推動採不同於柯林頓總統時期由第一線基層人員打頭陣的作法，其推動作法如次：

- 係以中央主導 (Central Ownership)  
由預算管理局主管，由各部會副首長組成績管理委員會 (President's Management Council, PMC) 等高層來做，希望以資深的政務領導人，來贏取成功 (Kamensky, 2004)，任命大學教授擔任領導管理。
- 以成果為導向 (Results-oriented)
  - 以績效為基礎的預算制度，強調結果而非過程；
  - 計畫評估評等工具 (Program Assessment Review Tool, PART)
- 以市場機制為基礎 (Market-based)
  - 競爭性的資源 (Competitive sourcing) (註：這項遭到工會反對)
- 運用計分卡，採綠黃紅三色燈號
- 績效報告均上網公開，即美國聯邦政府 ExpectMore 網站

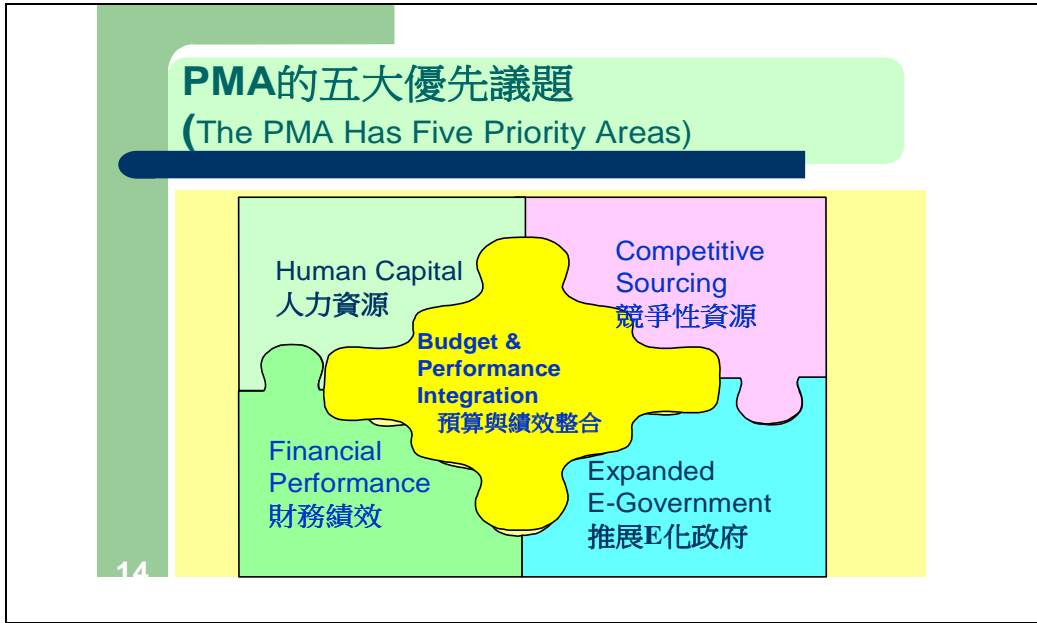


圖 5 總統管理議程的五大優先議題  
資料來源：John M. Kamensky (2004)

## How PMA Measures Change

	June 30, 2003					Progress in Implementing the President's Management Agenda				
	Human Capital	Competitive Sourcing	Financial Perf.	E-Gov	Budget/ Perf. Integration	Human Capital	Competitive Sourcing	Financial Perf.	E-Gov	Budget/ Perf. Integration
AGRICULTURE	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
COMMERCE	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
DEFENSE	●	●↑	●	●	●	●	●	●	●	●
EDUCATION	●	●↑	●	●	●	●	●	●	●	●
ENERGY	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
EPA	●	●	●↑	●	●	●	●	●	●	●
HHS	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
HOMELAND	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
HUD	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
INTERIOR	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
JUSTICE	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
LABOR	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
STATE	●↑	●	●	●	●	●	●	●	●	●

三色燈號之運用

在三色評估標準體系的基礎上，預算管理局每季都對聯邦各部門執行總統管理議程的情況進行評估，並把評估結果製作成三色評分卡予以公布。三色評分卡分為兩個部分：第一，現狀評估 (status)。評估各部門執行總統管理議程的當前狀態，以綠、黃、紅三色顯示該項改革表現；第二，進度評估 (progress)。預算管理局定期與各部門在執行這 5 項改革的具體細節上進行協商並達成一致目標，因此進度評估就是對各部門實現這種一致目標的進度進行評估。「綠」色表示執行行動朝向預期目標；「黃」色表示出現了意外情況，部門必須及時調整執行計畫；「紅」色表示執行難度很大，如果不介入，就很難實現預期目標。

三色燈號評估制度主要實現在兩個層面：一、激勵各機關執行總統管理議程。燈號管理將每個部門執行總統管理議程的成功、進步或失敗清楚地展現在上級監督部門、機關間、選民或媒體面前，任何機關，尤其是首長都不願意在公眾面前丟臉，因此燈號管理就能夠為機關的努力提供外部認可和激勵；二、評估結果對部門預算產生重要影響。總統管理議程要求各部門將預算請求和評估結果一起送交預算管理局，預算管理局統一審查後再呈交總統和國會，這必將對部門的預算撥款產生重要影響，產生強大的激勵作用。

## 2. 計畫評估評等工具 (PART) 2002-2008

布希總統除了訂定 PMA，針對各機關五項管理議程進行評估外，並強調以成果的管理--預算與績效結合的計畫績效評估，訂頒了計畫評估評等工具 (Program Assessment Rate Tool, PART) 的評估對象則是機關的各項計畫。事實上 2009 年 7 月布希未擔任總統前即表示：

政府施政應該以成果導向，亦即以績效為導向而非只重視過程。每一項計畫無論成功或失敗，都必須被評斷。對於成功部分應繼續保持、分享並成為標準。對失敗者則提出採取改正，如果該目的不對的，那麼就須改革或者予以結束。

布希政府對於聯邦各部會計畫，從 2002 年春天開始研訂計畫評估評等工具 PART (Program Assessment Rating Tool) 來衡量診斷計畫績效，

於 7 月編製指引「Instructions for the Program Assessment Rating Tool」。以一個五年循環的評核計畫要完成聯邦政府所有的計畫 (all Federal Programs)，各年評核計畫數分別為 2002 年 234 項計畫、2003 年 407 項計畫、2004 年 607 項計畫、2005 年 793 項計畫，至 2006 年底共完成 1,000 項計畫之評核。

**(1) PART 的目的：**

- 衡量與診斷計畫績效。
- 以系統、連貫一致性，以及透明的態度來評估計畫。
- 做為機關與 OMB 的決定、立法或法規的以及改進以及預算決定的考量資訊。
- 著重於計畫的改進與衡量進度 (與前一年評等做比較)。

**(2) PART 對 GPRA 的功用：**

- PART 用來支持預算與績效整合 ( Budget and Performance Integration Initiative, BPI) 。
- 強化與深化 GPRA 授權 (mandating)的績效報告。
- 作為課責的工具來驅動計畫的改進。
- PART 的資訊作為說明解釋與調整預算的需求。
- PART 的相關發現提供做為預算決定的參考。

**(3) PART 的程序：**

- 由 OMB 與機關共同參與。
- 完成 PART 問卷的過程。
  - 各機關先由各機關提出草案，再經由互動協作的過程完成。
- 對於問卷如回答"yes"者，則必須提供相關佐證資訊。
- PARTWeb
  - OMB 建立了 PARTWeb 網站，做為機關上網作業，將計畫問卷鍵入答案與佐證資料 (evidence)、績效資訊與作為。
  - 產生 PART 摘要資訊，提供到 ExpectMore.gov 網站，供眾查詢。

**(4) PART 的問卷系統與評核**

計畫評估評等工具是一套問卷系統，共分為四部分，包括：

- 目的和設計 (Program purpose and design)
- 策略規劃 (Strategic Planning)
- 計畫管理 (Management)
- 結果 (Results)

四部份分別占不同權重，4 個部分由 20-30 個問題構成，每組問題得分從 0 到 100 分不等，最後綜合得分轉換為對應等級：85-100 有效 (effective)、70-84 中度有效 (moderately effective)、50-69 尚可 (adequate) 以及 0-49 無效 (ineffective) 4 個等級。問題範例如次<sup>2</sup>：

本計畫是否用以解決現存的問題，並具需求？	Does the program address a specific and existing problem, interest or need?
本計畫是否並不與其他聯邦、州或地方計畫重複？	Is the program designed so that it is not redundant or duplicative of any other federal, state, local or private effort?
本計畫是否有特定的長期績效措施，注重結果並有效反映該計畫目的？	Does the program have a limited number of specific long-term performance measures that focus on outcomes and meaningfully reflect the purpose of the program?
本計畫是否訂有遠大的目標和期程？	Does the program have ambitious targets and timeframes for its long-term measures?
本計畫（包括計畫的合作夥伴）是否達到其年度績效目標？	Does the program (including program partners) achieve its annual performance goals?
是在一個固定的基礎上進行具足夠範圍與品質的獨立評估，或係依計畫改善的需求辦理，評估計畫的效益和相關問題、利益或所需？	Are independent evaluations of sufficient scope and quality conducted on a regular basis or as needed to support program improvements and evaluate effectiveness and relevance to the problem, interest, or need?

<sup>2</sup> ExpectMore.gov. <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/expectmore/part.html>



預算請求是否包括年度及長期績效目標的完成，所需資源是否以完整、透明的方式呈現在計畫預算內？	Are budget requests explicitly tied to accomplishment of the annual and long-term performance goals, and are the resource needs presented in a complete and transparent manner in the program's budget?
本計畫是否採用財務管理？	Does the program use strong financial management practices?
該計畫是否以充足的執行進度達成績效目標？	Has the program demonstrated adequate progress in achieving its long-term performance goals?
本計畫在目標達成上，每年是否均呈現其執行效率或成本效益？	Does the program demonstrate improved efficiencies or cost effectiveness in achieving program goals each year?

資料來源：ExpectMore.gov 網址：  
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/expectmore/>  
 本報告整理

由此觀察出，布希政府的績效評估制度建立了層級式績效評估體系，也就是從個案計畫評估 (PART)、機關績效評估 (GPRA)到跨機關評估 (PMA)，並出現了比較績效，無論是個案計畫評估、機關績效評估，或者聯邦績效評估，最後予以公布，形成相互比較和競爭，而這種比較性的評估，也是美國績效評估制度唯一出現的時期。

### (三) 歐巴馬政府的績效管理變革 2009-

布希政府在績效改革上相當的活躍，積極建立並執行 PMA 與 PART 的績效管理，2008 年歐巴馬政府甫上任，在績效評估制度上並未依循 PMA 或者是 PART，而是以四項不同的措施為重點的績效管理與改革<sup>3</sup>。包括建立基礎設施評估「美國復甦和再投資法案」(American Recovery and Reinvestment Act, ARRA) 對就業的影響；節省支出刪減預算，要求列出因績效不彰而該淘汰的項目活動 (program)；要求機關列出高優先績效目標；投入時間與資源進行計畫評估，以確定哪些可行，那些不可行。從預

<sup>3</sup> Phillip Joyce, 2011

算管理局通函給聯邦機關的年度指導方針指出<sup>4</sup>，歐巴馬政府績效改善策略上，強調的 3 個重點在於：使用績效資訊，引導和學習提升執行結果；清楚精確地透過績效資訊，改善成果及提升透明度；加強解決政府內部和外部問題，實踐績效管理和改善施政成果。績效目標對完成機關使命是一種強而有力的工具，機關也必須認清他們所要完成的工作，必需不斷努力取得有意義的進展，並找到降低成本的方法。

## 二、政府績效成果現代法 GPRAMA 2010

1993 的 GPRA 從施行以後，為聯邦機關以結果為導向的績效規劃、衡量與報告，建立了穩固的基礎，各機關的管理者也多能採用各類型<sup>5</sup>績效衡量方式，同時機構策略和年度績效計畫和報告，經過最初的努力，也已經有所進步，為了更加強政府施政成果的呈現，落實課責及資訊供決策運用，GPRAMA 2010 應運而生。

### （一）GPRAMA 緣由背景

為瞭解績效管理執行成效，以及聯邦各機關是否落實 GPRA 的立法精神與目的，政府課責署（GAO）不斷的提出評估與分析報告。

#### 1. GPRA 實施的檢討

根據 GAO 的調查，在 GPRA 正式施行的十幾年間，2007 年相較 1997 年，有相當高比例的計畫是以結果為導向的績效指標（圖 6），顯見以成果為導向的目標已經落實在機關的施政計畫；此外為了提供決策者更多的建議，有效的規劃與績效評量是非常重要的，但是依據統計，1997 至 2007 年之間績效資訊用於計畫管理的情況並無顯著增加（圖 7），顯示出績效資訊的回饋運用是需要再加強。

---

<sup>4</sup> OMB Circular A-11, Part 6

<sup>5</sup> 產出 output、效率 efficiency、顧客服務 customer service、品質 quality、結果 outcome

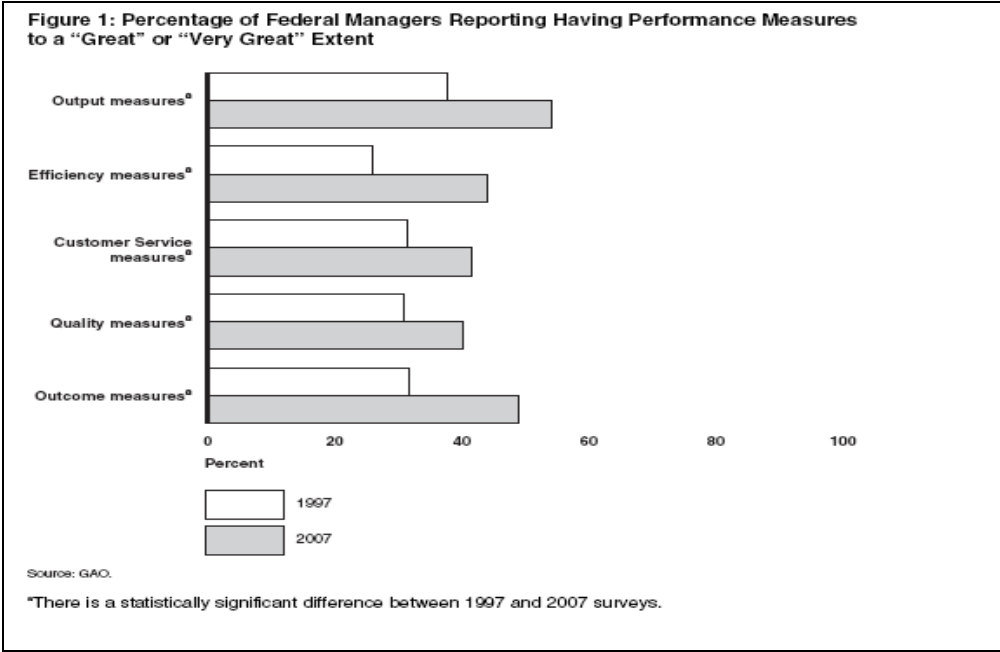


圖 6 比較 1997 年與 2007 年以結果為導向的績效指標數  
資料來源：GAO

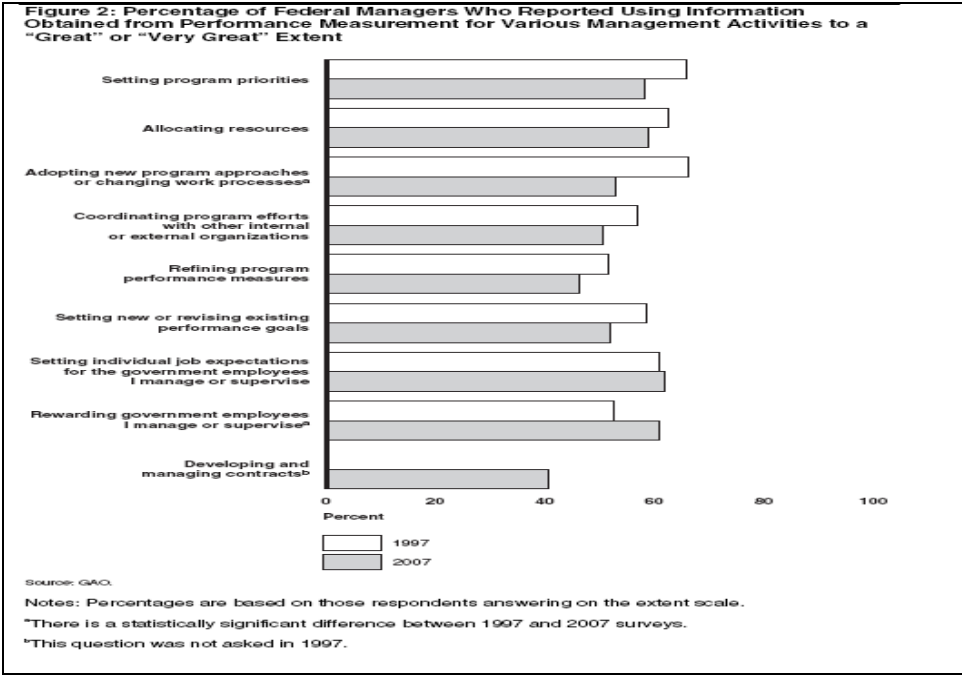


圖 7 比較 1997 與 2007 年績效資訊用於計畫管理比例  
資料來源：GAO

**On January 4, 2011, President Obama signed the GPRA Modernization Act of 2010**



President Barack Obama signs the GPRA Modernization bill into law. With him is Chief Performance Officer/OMB Deputy Director for Management Jeff Zients and OMB Associate Director for Performance and Personnel Management, Shelley Metzenbaum.

GPRA 實施十餘年以來，為聯邦政府建立一套以成果為導向的規劃、衡量與報告制度的穩固根基，這事實似乎是美國各界所認同的，我們訪問 GAO 或 OMB 與 IBM 人員時，亦均表示肯定。惟其運作迄今仍存在一些問題與不足之處，尤其最感困擾之問題就是無法將績效資訊有效運用於決策。政府課責署（GAO）長期以來對政府績效管理進行政策分析與研究，在 GPRA 施行後，也同樣提出大量的研析報告，在 2004 年的總體評估報告提出現代化法案的構想。GAO 對 GPRA 實施以來不足之處與相對建議事項如次：

(1) 為鼓勵更有效運用資訊，機關應該要：

- ◆ 展現領導者的承諾。(發現問題：機關與預算管理局的領導階層無法對達成的結果給予一致的承諾，阻礙了結果導向的發展)
- ◆ 連結個人的、專案/計畫與機關的目標。(發現問題：機關領導者在以成果為導向的目標設定、蒐集有用的數據、以及聯結機構、方案計畫、單位和個人績效衡量與獎勵制度等方面，執行上仍有困難。)
- ◆ 改進那些無效的績效資訊。

建立分析的能量以分析與運用績效的能力 (build analytic capacity to analyze and use performance information) 。

- (2) 經常且有效地對績效資訊進行溝通。
- (3) 面臨的挑戰是機關個別計畫與組織無法單獨有效運作。(發現問題：解決跨機關的議題上努力不夠。)
- (4) GPRA 的計畫經常無法取得需要跨部會的合作相關資料。
- (5) GAO 提出 GPRA 需要個政府整體的績效計畫，以提供一個能了解政府績效與整合機關努力的跨機關觀點，但 OMB 始終沒做到這項要求。
- (6) 此外，對於國家大多數的挑戰，GAO 也建議一個政府整體的策略計畫，提供更整合且長期的途徑 ( a more integrated and long-term approach) 來處理這些議題。

由上述 GAO 所提出之問題與建議作法，即可發現這些議題均在 GPRAMA 中予以處理。

## 2. 參眾議員推動立法

GPRA 的構想由前眾議員奎利爾 (Henry Cuellar) 於當年開始推動，後來獲得參議員湯姆卡珀 (Tom Carper) 和馬克沃納 (Mark Warner) 的支持，繼續努力到 2010 年 10 月法案順利通過。2011 年 1 月 4 日，美國總統歐巴馬簽署 GPRA，正式生效，並於 2011 年試行至 2014 年<sup>7</sup>。

### (二) GPRA 修正重點

GPRA 在聯邦政府的原有績效管理架構基礎上作修正，建立一個新的架構，同時也企圖解決了 GPRA 不足之處。GPRA 於 1993 年以策略規劃，績效規劃和績效報告作為機關架構，以達成機關的使命，而 GPRA 協助機關致力於他們的最高優先事項，利用數據和基礎經驗證據在政策、預算和管理決策中發揮更大的作用。透過更明確的治理架構，聯接計畫、程序和績

---

<sup>7</sup> John M. Kamensky

效資訊，主要在提高績效資訊的使用，以供決策制訂。GAO 的評估報告並指出，為鼓勵績效資訊的利用，機關應該展現領導階層的承諾、調整個別、計畫及機關目標、促進績效資訊有效使用、建立績效資訊的分析能力、經常性並有效地傳達績效訊息。

整體而言，GPRAMA 建立一個新的政府整體的規劃與報告架構 (a new governmentwide planning and reporting framework)、修改機關層級的規劃與報告需求、要求領導者的參與及課責、要求定義績效管理技術與能力的需求、建立年度的程序以減少重複、過時的規劃與報告。分述如次：

### **1. 增加政府整體規劃與報告的要求 (Adds Governmentwide Planning and Reporting Requirements)**

法案要求建立一個新的政府整體架構，包括：

(1) 聯邦政府長期的優先目標 (long-term federal government priority goals)；

聯邦政府長期的優先目標包括二部分：選擇跨域的政策領域、政府整體需要改進的管理面向。每四年訂定，從總統就任的次年開始；至少每二年需與國會協商；如遇有環境變化可進行調整。

(2) 更新聯邦政府績效計畫要項；

(3) 每季優先進度的檢視；

(4) 一個政府整體的績效資訊網站。

### **2. 修改聯邦績效計畫 (Federal Government Performance Plans)**

為達成聯邦政府長期優先目標的的每年進程規劃；由 OMB 邀集各機關協商訂定；配合總統預算提出；計畫需包括：年度績效目標與領導的政府官員；對目標有貢獻的聯邦機關、方案/計畫與活動；跨機關的共同績效指標；每季的績效目標值與里程碑 (performance targets and milestone)；對跨域的主要管理挑戰的處理作法。

### **3. 聯邦政府每季優先進程的檢視 (Federal Government Quarterly Priority Progress Review)**

至少每季OMB由績效改進委員會 (PIC) 協助與負責進程的政府官員進

行檢視各項聯邦政府優先目標相關的進程。這項檢視的工作涉及各聯邦機關、專案及其他業務與達成各目標相關活動人員。整個檢視工作包括評估每個目標相關的聯邦機關、方案與活動對達成目標的貢獻如何。依據目標無法達成的風險予以分類；進而對那些風險確定改進績效的策略。

#### **4. 聯邦政府績效資訊網站 (Federal Government Performance Website)**

這網站主要是要呈現聯邦績效一個凝聚的圖像，包括：

- 所有的聯邦方案計畫 (all federal program)
- 政府整體績效 (governmentwide performance)
- 個別機關績效 (individual agency performance)

#### **5. 改變機關層級的規劃與報告需求 (Changes Planning and Reporting Requirements at the Agency Level)**

- 增加機關優先目標 (agency goals)
- 增加機關每季進程的檢討
- 修改策略計畫、績效計畫、績效報告原有程序、內容需求規定的要求 (詳差異比較表)

#### **6. OMB 須就未符合機關目標提出報告 (OMB Report on Unmet Agency Goals)**

- 每年，OMB 須依據績效計畫預定的目標值，決定未符合目標的每個機關。
- 將未符目標的報告提送參議院 HSGAC、眾議院 OGR、未符目標的每個機關首長、GAO。
- GPRAMA 要求依據逾期末達目標的時間長久要有不同的因應處理，例如第一年機關提送一個對未符目標的處理計畫給 OMB；第二年...(詳後)。

#### **7. 調整存在多年的治理架構**

包括設立：績效營運長 (Chief Operating Officers, COO)；績效改進官 (Performance Improvement Officers, PIO)；聯邦績效改進委員會 (Performance Improvement Council, PIC)。

#### **8. 其他新實施的行動，包括計畫管理人員的訓練及業務操作時程等**

人員的訓練與明訂作業時程也是這次 GPMARA 針對以往執行所不足的部分，特別予以強化。

此外，透過聯邦共通網站---績效資訊網 (Performance Website)，聯邦各機關須按季更新關優先目標、聯邦優先目標資料、機關策略計畫、年度計畫及年度報告。與從前不同的是，各機關不再編列印刷經費，除送交總統與每季國會的計畫與報告書是紙本列印，其他所有資料在網站以電子資料呈現。至於資料格式及數據標準則是由 OMB 與機關共同商定。

### (三) GPRA 與 GPRA MA 的比較

基於 GPRAMA 的規定，國會必須改變其作為。例如加強與國會就聯邦層級及機關層級優先目標的協商，以及在機關策略計畫的訂定。但是，要做到這一點，國會將不得不尋找新的方法來協調自己的委員會。例如環境部 (EPA) 和國土安全部 (Homeland Security)，超過 70 個委員會和小組委員會有不同的優先事項，因此國會也得找到一個內部協調方式。

GPRAMA 適用的範圍包括行政部門，聯邦事業 (government corporations) 和獨立機關，但不包括中央情報局、政府課責署、巴拿馬運河委員會、美國郵政服務和郵政監督管理委員會，也不適用立法與司法部門。

為了鼓勵更多的績效資訊應用，各機關應明訂領導機制，提高績效資訊的實用性，建立績效資訊，分析和運用能力，經常並有效的溝通績效資訊。GPRAMA 的立法主要係建立一個新的全國性的規劃和報告架構、修訂機關層面的規劃和報告規定、規定領導參與和課責、確定的關鍵績效管理的技能和能力、增列年度檢討程序，以減少重複和過時的規劃和報告。



表 1 GPRA 1993 與 GPRA MA 2010 的主要差異

資料來源：GAO，本報告整理

GPRA 1993	GPRAMA 2010
	<p><b>新增項目：</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-聯邦政府長期的優先目標</li> <li>-修訂聯邦政府績效計畫</li> <li>-按季檢討進度</li> <li>-政府績效資訊網站</li> </ul>
	<p><b>修正項目：</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-修訂機關級計畫與報告規定</li> <li>-未達目標的報告處理</li> <li>-計畫和報告作業時程</li> <li>-要求機關首長參與並課責</li> <li>-要求確認關鍵績效管理技術及能力</li> <li>-建立年度檢討處理重覆及不合時宜的 規畫與報告機制</li> </ul>
<p><b>策略計畫 (Strategy Plan)</b></p> <p>(一) 程序：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-至少每 3 年修正</li> <li>-期程至少涵蓋 5 年</li> <li>-與國會進行磋商</li> <li>-涉及其他利益相關者</li> <li>-提交 OMB 和國會</li> </ul> <p>(二) 內容：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-任務聲明</li> <li>-策略目標</li> <li>-策略和資源</li> <li>-與績效目標的關係</li> <li>-外部因素可能會顯著影響的目標</li> <li>-計畫評估</li> </ul>	<p><b>機關策略計畫 (Agency Strategy Plan)</b></p> <p>(一) 程序：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-每 4 年修正，新總統任期開始後次年</li> <li>-至少每 2 年與有關的國會委員會磋商</li> <li>-將資料公告於網站，並通知總統和國會</li> </ul> <p>(二) 內容增列：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-與聯邦政府的優先目標的關係</li> <li>-機關間的協調與合作</li> <li>-確立機關優先目標</li> <li>-陳述相關目標如何與國會磋商達成共識後納入</li> </ul>
<p><b>機關績效計畫 (Agency Performance Plan)</b></p> <p>(一) 程序：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-適用次一會計年度</li> </ul>	<p><b>機關績效計畫 (Agency Performance Plan)</b></p> <p>(一) 程序：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-適用 2 個會計年度(當年度及次年度)</li> </ul>

GPRA 1993	GPRAMA 2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>-沒有固定的時間(由 OMB 決定)</li> <li>-提送至 OMB</li> <li>(二) 內容：</li> <li>-績效目標必須是客觀的、可量化、可衡量的形式</li> <li>-涵蓋所有計畫活動</li> <li>-策略和資源</li> <li>-績效衡量</li> <li>-績效目標與實際成果的比較基礎</li> <li>-確認/驗證數據的方法</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-配合總統預算</li> <li>-可上網處理，並通知總統和國會</li> <li>(二) 內容增列：</li> <li>-與機關策略和優先目標，以及聯邦政府績效目標之關聯</li> <li>-協調與合作</li> <li>-辦理的方案及活動</li> <li>-里程碑</li> <li>-目標負責人</li> <li>-平衡的衡量方式</li> <li>-數據的準確性和可靠性</li> <li>-主要的管理挑戰</li> <li>-低優先方案</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>機關績效報告</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(一) 程序：</li> <li>-在會計年度結束後，150 天內</li> <li>-送交總統和國會</li> <li>(二) 內容：</li> <li>-實際績效與預訂績效比較</li> <li>-3 年的趨勢資料</li> <li>-根據上年的業績評估目前的績效計畫</li> <li>-就未實現的目標予以說明及因應對策</li> <li>-計畫評核結果摘要</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>機關績效報告</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(一) 程序：</li> <li>-在會計年度結束後 150 天內，具重大價值性的資料要經常性的提出</li> <li>-僅上網處理</li> <li>(二) 內容增列：</li> <li>-5 年的趨勢資料</li> <li>-數據的準確性和可靠性</li> </ul>

#### (四) 新的績效管理領導體制

GPRAMA 在機關內建立一個新的績效管理領導體制（如圖 8），包括機關首長、績效營運長（Chief Operating Officer, COO）、績效改進官（Performance Improvement Officer, PIO）和計畫目標負責人（Goal Leaders），除向所屬機關及計畫執行團隊傳達 GPRA 宗旨及相關訊息，並完全負責計畫執行。此三層領導所要擔負的責任包括：第一、目標設定。

以機關首長為首，帶領各級領導的組織，負責選擇和溝通短期目標及長期目標，決定那些目標是最高優先。第二、提供決策者及時、可採行的績效資訊。績效營運長、績效改進官和高階的計畫管理者應督導機關，就績效證據進行蒐集、分析，以便清楚瞭解計畫執行的問題、問題解決的成效以及影響計畫執行的因素。第三、經常性地依照數據資料，進行目標進度檢討，指導決策及各種活動，以改善執行成果，並降低成本。績效營運長是由機關首長指派副首長擔任，績效改進官係由機關首長與績效營運長協商後，指定機關內高階人員擔任，績效改進官必須直接向績效營運長或機關首長報告，另如果受指派的績效改進官屬政務官，則必須再任命一名事務官為副手。機關首長必須將所指派績效營運長（COO）名單送交 OMB 副局長（Deputy Director）；績效營運長（COO）則將績效改進官（PIO）名單以電子郵件通知 OMB 副局長（Associate Director）。如果績效營運長或績效改進官空缺超過一個月，該機關首長應通知 OMB 其代理人姓名。OMB 會將聯邦各機關的名單公告在 OMB 網站。其任務分述如下：

#### **1. 績效營運長（Chief Operating Officer, COO）：**

- （1）設定明確並具廣大企圖心的目標，以提升施政成果，降低成本；指派並授權資深高級官員負責計畫執行；
- （2）經常性督促計畫執行以加快執行進度；落實計畫執行各項作為，提高工作效率，減少浪費；確保績效執行透明度，以提高課責、成果及成本效益；
- （3）建立機關內持續改進施政成果及效率的工作環境與機關文化。

#### **2. 績效改進官（Performance Improvement Officer, PIO）：**

- （1）協助機關首長及績效營運長，輔導並協助機關內各部門策略和績效規劃之運作，至少每季必須依數據資料檢討進度，進行預測性分析、評估，以決定接下來的改善作為；

- (2) 與機關決策人員溝通計畫目標、進度、問題及因應對策，包括按季報告機關的優先事項和年度績效報告進展情況；
- (3) 協助機關其他管理者改善並溝通組織績效，提高執行效益和效率；與財務長(CFO)共同協助績效營運長，評估機關內所有辦理事項及活動等資源使用與執行情形；
- (4) 幫助機關所有目標負責人（Goal Leader）確認及採用行有效作法，以改善執行成果、因應對策及執行效率。

### 3. 目標負責人（Goal Leader）：

- (1) 由機關首長或績效營運長正式任命；
- (2) 負責帶領團隊執行計畫完成任務，負責人擬定策略目標，管理執行，定期檢討；
- (3) 為順利執行計畫目標，目標負責人被授權可進行跨計畫或單位協調。

除上述 3 個重要的機關內部管理機制，GPRAMA 新增了績效改進委員會（Performance Improvement Council, PIC），PIC 是由各聯邦機關績效改進官（PIO）組成，由 OMB 負責績效管理的副局長擔任該委員會主席（Chief Performance Officer），協助各機關、OMB 局長、副局長，改善聯邦政府的施政績效，該委員會設立的目的，包括制定績效管理政策的相關規定；分析計畫績效的標準；負責促進績效管理機關之間的訊息交流，加速並提升計畫執行；此外，並負責協調和監控，持續不斷檢討聯邦計畫的績效與管理。PIC 的官員可成立工作團隊，任務編組，或小組委員會以完成委員會交付的工作，並協助改善聯邦政府整體施政績效。

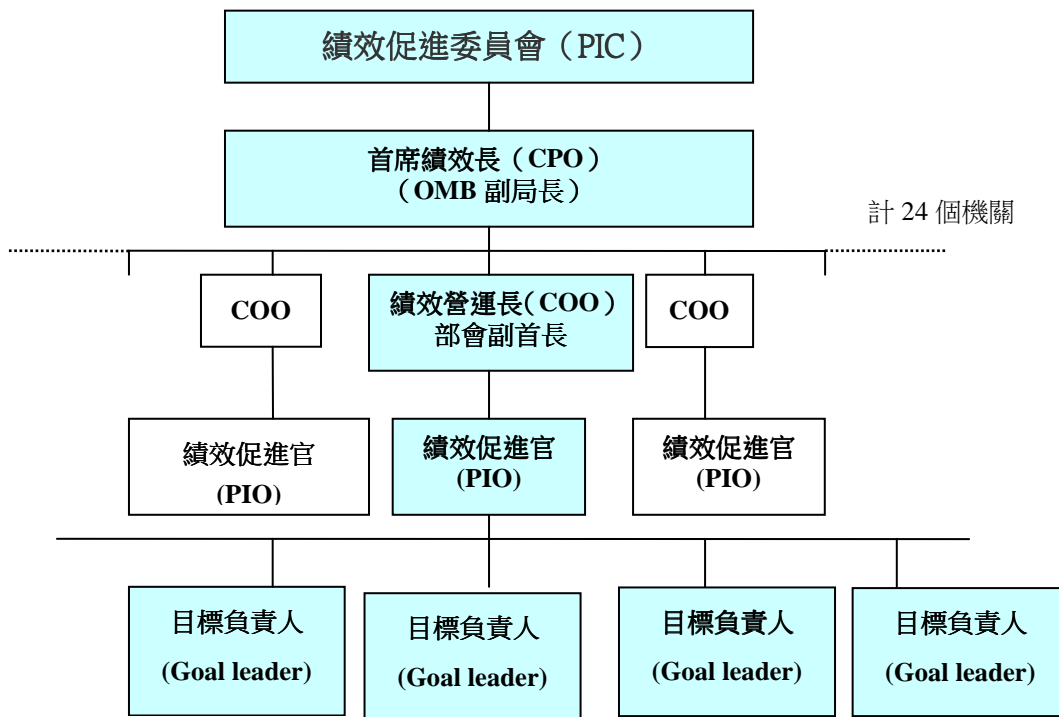


圖 8 美國 GPRAMA 規範聯邦政府績效管理領導體制架構

### (五) GPRAMA 之實施

無論是從前的 GPRA 或甫上路的 GPRAMA，在傳達政府施政成果上，均要求資訊透明，機關必須提出具體的產出資訊，包括施政目標、施政計畫、成果報告，甚至以公布於全球資訊網的方式，向民眾傳達施政績效等等，以下分別就美國聯邦機關依循 GPRAMA 規定所必須完成的事項說明如下，作業時程以現正進行的 2014 年為例（表 3）。

#### 1. 聯邦優先目標（Federal Priority Goals, FPGs）

國會和行政部門已經認識到欲提高聯邦政府整體效能，需要一個以上的聯邦機關協調努力，而往往也需要更多個部門和層級的政府合作。GPRAMA 建立了一個新的框架，以採取多元橫向及綜合的方法，並減少了不必要的重複或重疊項目，因此 OMB 與機關協調，建立以成果為導向的聯邦政府的優先目標，涵蓋特定政策範疇，以及管理面向的施政目標，以為制定聯邦政府

績效計畫的基礎。聯邦優先目標正式於 2015 年展開施行，OMB 從 2015 年的預算開始共同與機關和國會協商，制定 4 年長期的、以結果為導向的跨機關政策領域的目標，這些目標配合總統任期，每 4 年進行更新或修正。以 2013 年聯邦優先目標為例，配合 2013 年總統預算，各機關聯邦優先目標於 2012 年 2 月公告於績效資訊網 (Performance.gov)，並執行到 2014 年 2 月，新的聯邦優先目標則將在 2014 年 2 月公告，以配合 2015 年總統預算執行。為了確立聯邦優先目標設定，OMB 必須諮詢國會相關委員會，除此之外，還必須與總統管理委員會 (PMC)、績效改進委員會 (PIC)、總統行政辦公室內的其他單位等共商，找出問題，以提高執行效能。雖然機關的優先目標會與聯邦優先目標連結，但是機關的核心任務往往並不是聯邦優先目標，為了使聯邦優先目標落實執行，OMB 明訂每個目標有關的執行機關，受指定機關應確實參與行動計畫並對各自機關的總體目標有所貢獻。聯邦機關一旦被分配到聯邦優先目標計畫，就必須將其內容編列在策略計畫、年度績效計畫及年度績效報告內。OMB 從 2012 年 6 月 30 日起，就剛開始試行的聯邦優先目標進行按季檢討。

目前優先目標屬試行 (interim) 階段，配合 2013 年總統提交的預算報告提出。14 個試行的跨機關優先目標中，包括 9 個跨領域政策目標及 5 個管理改善目標：

- (1) 科學，技術，工程和數學教育 (Science, Technology, Engineering, and Math Education)
- (2) 退伍軍人生涯的準備工作 (Veteran Career Readiness)
- (3) 寬頻 (Broadband)
- (4) 大型企業和小型企業 (Entrepreneurship and Small Businesses)
- (5) 能源有效利用 (Energy Efficiency)
- (6) 出口 (Export)

- (7) 職業訓練 (Job Training)
- (8) 網路安全 (Cybersecurity)
- (9) 環境永續 (Sustainability)
- (10) 財務管理 (Financial Management---Improper Payments)
- (11) 人力資本管理 (Human Capital Management---Critical Skills Gaps)
- (12) 資訊技術管理 (Information Technology Management---Data Center Consolidation)
- (13) 採購和收購管理 (Procurement and Acquisition Management---Strategic Sourcing)
- (14) 不動產管理 (Real Property Management)

表 2 2013 試行跨機關聯邦優先目標 (Interim Cross-cutting Federal Priority Goals)

資料來源：OMB，由本報告整理

項次	跨機關優先目標	目標敘述	受指定機關
1	科學，技術，工程和數學教育	至 2020 年美國大學畢業生為全球最高聯邦政府與教育的合作夥伴共同努力，以提升科學，技術，工程質量和數學 (STEM) 品質。未來 10 年 STEM 學位的畢業生數量增加三分之一，也就是增加 100 萬名 STEM 學科學位的畢業生。	教育部、國家太空總署、國家科學基金、健康和人類服務部
2	退伍軍人生涯的準備工作	提高退伍軍人的職業準備。2013 年 9 月 30 日止，提高「服務職業準備和備災方案」符合條件的受益人員比例，從 50% 到 90%，以提高其在就業市場上的競爭力。	勞工部、退伍軍人事務部、國防部、教育部、商務部
3	寬頻	提升寬頻功能確保 2016 年美國 4G 寬頻覆蓋率 98%。	商務部、聯邦通訊委會、農業部
4	大型企業和小型企業	增加對企業家和小企業所提供之服務。聚焦在初創企業和成長型企業，及弱勢市場。	中小企業署、財政部、商務部、國防部、國家科學基金會、退伍軍人事務部、能源部、農業部、健康和人類服務部

5	能源有效利用	2035 年降低能源強度（能源需求/實際 GDP）至 50%（2010 年為基準起算）。	環保署、交通部、能源部、居住及城市發展部、
6	出口	2014 年，美國出口值增加一倍。	農業部、商務部、國務院、輸出入銀行、海外私人投資公司、中小企業署、美國貿易發展處、美國貿易代表辦公室
7	職業訓練	2015 年，200 萬勞工接受技藝訓練，並加強協調及提供就業培訓服務，確保擁有全球最熟練的勞動力準備與技能培訓。	勞工部、教育部、中小企業署、居住及都市發展部、
8	網路安全	2014 年，95% 的美國人能夠安全使用行政機關資訊系統，包括有利的認證，可信任的網路連接，並持續監測工作。	國土安全部、商務部、服務管理總署、聯邦資訊辦公室
9	環境永續	2020 年，減少直接溫室氣體排放量的 28%，並且將其間接的溫室氣體排放量減少到 13%（從 2008 年的基準起算）	各聯邦機關
10	財務管理	2014 會計年度，聯邦機關不當付款率將從 2009 年的 5.42% 減少至少 2 個百分點。	OMB 為首
11	人力資本管理	終結聯邦政府人力的關鍵技能差距，以加強任務績效。2013 年 9 月 30 日，去除 3 至 5 個關鍵聯邦政府職業或能力 50% 的技能差距，並結束其他機關特定高風險的職業和能力差距。	以 OMB、人事管理總署及國防部為首
12	資訊技術管理	改善 IT 服務傳遞，減少浪費，2015 會計年度關閉至少 1200 個數據中心，節省納稅人 30 億美元。	24 個聯邦機關
13	採購和收購管理	降低機關收購公共產品和服務的成本，至少 2 個新的商品或服務，在 2013 年和 2014 年均至少減少 10% 的成本。	OMB 為首
14	不動產管理	有效地管理房地產，2012 年底節約 30 億美元的成本	OMB、服務管理總署(GSA)及其他 24 個聯邦機關

## 2. 聯邦績效計畫（Federal Government Performance Plan, FGPP）



屬行政部門 2 年計畫，由 OMB 彙整，每年併總統預算建議書送交國會。內容包括聯邦跨機關優先目標必須達到的程度、相關目標、行動計畫、目標負責人以及參與項目。

### 3. 機關策略計畫 (Agency Strategic Planning, ASP)

在總統任期開始，聯邦機關必需在總統就職後次年 2 月的第一個星期一提報新的策略計畫，以確認未來必須完成的任務，包括機關使命、長期目標 (Strategic Goals)、可能面臨的風險和挑戰。機關策略計畫的內容需載明機關任務、長期目標、策略規劃以及監督解決國家特定問題、需求、挑戰，及與任務相關的作法及目標選定的理由。策略計畫書提供績效目標、工作重點和預算規劃決策的背景，同時需將在策略計畫內的長期目標轉化到策略階段性目標 (Strategic Objectives)，再轉化到績效目標 (Performance Goals)，包括年度績效計畫內的優先目標。

機關如果有聯邦優先目標需執行的話，就必須將該機關策略計畫書公告在績效資訊網，如果機關沒有需執行的聯邦優先目標，則僅需將計畫書放在機關網站即可，但是必須要作績效資訊網的連結，該類機關也須將最終核定的策略計畫書以電子郵件的方式寄給 OMB；所有機關首長對於最後確認的策略計畫書，係以首長署名電子郵件方式傳送給眾議院發言人、參議院議長及眾議院議長。

### 4. 機關績效計畫 (Agency Performance Plan, APP)

屬 2 年計畫，取代了 1993 GPRA 的年度績效計畫 (Annual Performance Plan)，為機關本年及次年預定達到的績效所規劃，該計畫也應該具體描述選定這些策略的理由，同時列出年度內該完成的績效指標和關鍵里程碑。機關績效計畫 (APP) 應當與策略計畫 (ASP) 有所契合，計畫書應該列出每一個策略目標所支援的階段性目標 (objectives) 和績效目標，績效目標進展所依據的指標 (indicators)，以及低優先 (low-priority) 的項

目活動。

績效計畫是機關預算的重要依據，績效計畫所訂的終極目標和階段性目標執行過程及結果必須在年度績效報告內提出檢討，由於績效計畫在提預算時是送交 OMB 及國會的相關資料，年度計畫內方案活動應配合因預算要求而修正調整。為了減少計畫重複和進行計畫溝通，機關將績效計畫併同年度績效報告，作為總統預算建議的一部分。而在此之前，機關應諮詢相關的委員會，確認委員們同意美國國會預算理由格式之修改。

機關應將績效計畫所揭露的資訊，尤其是過去表現的目標和指標成就及其他評估證據，通知機關預算決策，作為預算過程中考慮因素。例如 2014 年提出的經費應該反映 2014 年的標的，至於機關在選擇和蒐集數據上應該考慮什麼樣的屬性和指標，OMB 也提出了說明<sup>8</sup>，包括頻率、時間、使用者、格式、方法、背景與分析、成本。

### 5. 機關優先目標（Agency Priority Goal, APG）

主要在促進短期成果，提供顧客服務，或展現效率，也是長期策略目標中進行的工作內容。由於這是屬於短期立刻需展現的成果，因此必須在 24 個月內完成。機關優先目標主要係以執行為重點，反映機關及政府亟待呈現的績效，而非該機關業務的全貌。依照 GPRAMA 規定，實際執行的指標在績效資訊網必須配合更新，以提供重要的數據給政府、國會或計畫的合作夥伴。機關優先目標特點：

- (1) 配合推動政府優先事項；
- (2) 機關自行完成，而非新的立法或額外的經費，配合總統預算提出；
- (3) 促進短期成效，提供顧客服務，需提送 OMB，並說明如何配合策略目標的執行，明確指出正在試圖解決的問題及方案對策；
- (4) 目標必須展現明確企圖心，同時有明確的目標和里程碑完成日期，以衡

---

<sup>8</sup> Circular NO. A-11 OMB August, 2012

量執行進度，確定 24 個月內執行完畢並具成效。

## 6. 年度績效報告 (Agency Performance Report)

在GPRAMA的正式名稱為機關績效更新 (Agency Performance Update, APU)，機關備妥年度績效報告時，應該和OMB討論準備提交給國會的內容及文稿，並提前向國會提出報告中的問題。有時機關也可直接與國會接觸，以向國會表達機關的施政成果及展現的績效。績效報告必須以首長名義發函，內容必須陳述機關計畫績效的完整性，可靠性及其品質。機關可以建立一個單一的數據查核和佐證方法，或任何可以提供數據品質相關資訊的溝通方法（如：網站），也可以選擇提供有關數據質量的資訊。如果有必要的話，機關應該與他們各自相關的OMB資源管理辦公室<sup>9</sup> (Resource Management Office) 討論他們的查核和驗證技術。

績效評估強調資料佐證，機關應該在年度預算中提出績效佐證，特別是在針對處理績效目標和策略的部分，證據可以有不同的形式，有些證據幫助人們容易理解機關試圖解決的問題，有些證據透露出機關的做法和其他影響機關要影響的問題。將證據和評估，用在預算、管理和政策決定，是使政府工作有效推動的關鍵。

為了節省開支，降低成本，機關送給OMB的預算草案必須列出低優先項目活動，各年所選列的低優先項目比例未必相同，以2014的預算來說，低優先項目的比例至少應該是2012年預算的5%。

## 7. 績效資訊網 (Performance.gov)

依照GPRAMA的規定，各機關必須將相關資料公布於聯邦集中的單一網站，以達資訊透明的目的。績效資訊網提供了一個聯邦機關致力達成更有效、更智慧、更精簡的政府管道，該網站讓公眾、政府機構、國會議員、媒

---

<sup>9</sup> 天然資源 (Natural Resource Programs)、教育收入維持及勞動 (Education, Income Maintenance and Labor Programs)、健康 (Health Programs)、一般政務 (General Government Programs)、國家安全 (National Security Programs)

體及其他人檢視執行中施政項目。績效資訊網督促實現總統承諾，清楚並扼要傳達聯邦政府的施政作為，及完成施政目標的方法與手段，讓公眾瞭解政府如何實現施政目標，以及說明這些施政所做努力的重要性。績效資訊網係由預算管理局所建置，除提供各界依喜好查詢聯邦各機關各項計畫目標，並提供機關做目標檢討與審查，惟後者屬作業面，並不對外公開，各機關也必須依OMB指示，以各自專屬帳號進入操作。

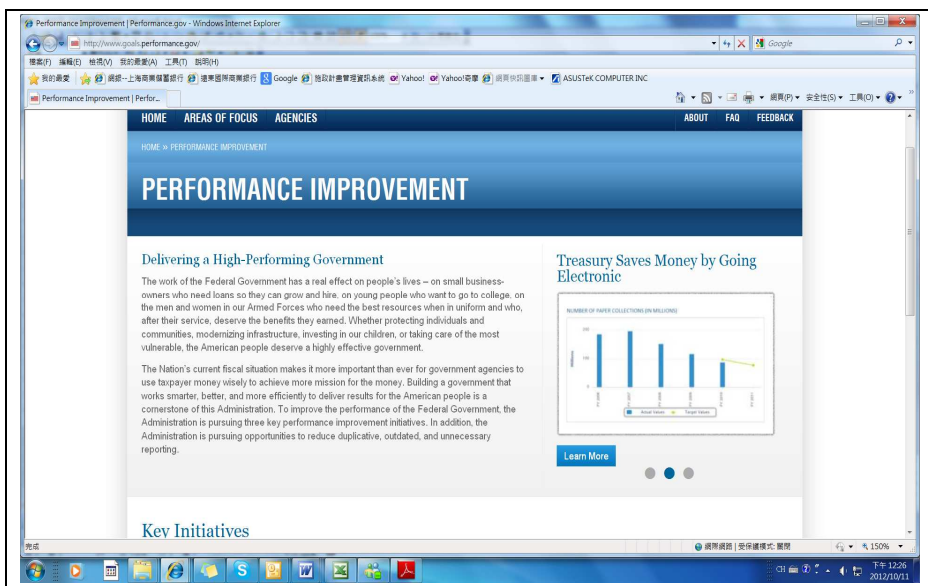


圖9 聯邦績效資訊網 1 <http://www.performance.gov/>

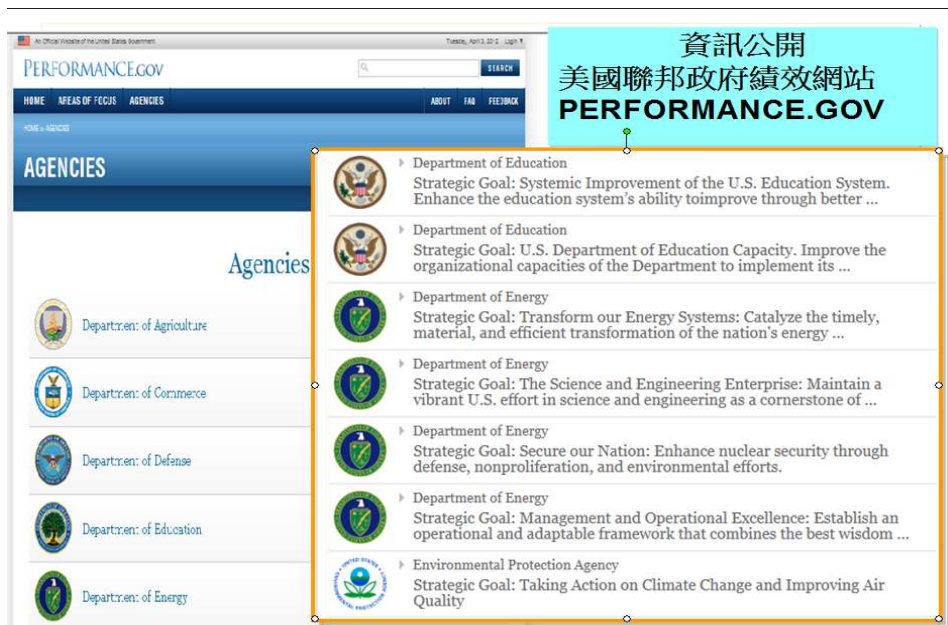


圖10 聯邦績效資訊網 2 <http://www.performance.gov/>

表 3 2014 年機關績效作業時程

資料來源：OMB，本報告整理

日期	階段	說明	使用工具
由OMB及機關決定	聯邦計畫目錄	OMB與機關決定方式與計畫清單	MAX.gov
2012.08.15	聯邦優先目標，機關優先目標	草擬第3季績效更新，提供聯邦優先目標，機關優先目標資訊	績效資訊網 (Performance.gov)
2012.09.10	年度績效規劃	草擬2014年度績效計畫書	MAX.gov
2012.09.10	年度績效規劃	草擬低優先項目	MAX.gov
2012.09.10	刪除不必要的報告和計畫	草擬不必要的計畫和報告，機關希望向國會提出修改的名單草案	MAX.gov
2012.11.01	年度績效報告	草擬2012機關財務報告或績效課責報告提供OMB作決算	MAX.gov
2012.11.15	聯邦優先目標，機關優先目標	草擬第4季績效更新，提供聯邦優先目標，機關優先目標資訊	績效資訊網
2012.11.15	年度績效報告	公布2012年機關財務報告或績效課責報告提供	各機關網站
2012.11.30	聯邦優先目標，機關優先目標	公布聯邦優先目標，機關優先目標訊息(包括各季績效更新、綜述、指標、及近期成果、進度和後續階段)	績效資訊網
2013.01.18	年度績效計畫、年度績效報告	將修訂後的2014年度績效計畫併2012績效報告給OMB作決算	MAX.gov
2013.02.01	績效及財務資訊摘要	草擬2012績效及財務資訊給OMB作決算	MAX.gov
2013.02.04	年度績效規劃，年度績效報告	完成2014年度績效計畫及2012年度績效報告	各機關網站
2013.02.04	消除不必要的計畫和報告	發布過時和重複的報告	績效資訊網

日期	階段	說明	使用工具
2013.02.04	年度績效規劃	發布總統的財政預算案量包 括低優先級的方案活動	OMB網站
2013.02.15	績效資訊網、跨機關 優先目標、機關優先 目標	第1季機關優先績效報告及 OMB審查跨機關目標	績效資訊網
2013.02.15	績效及財務資訊摘 述	發布2012年會計年度績效 及財務報告	各機關網站
2013.02.28	績效資訊網、跨機關 優先目標、機關優先 目標	發布第一季機關優先績效及 跨機關目標報告	績效資訊網
2013.05.15	績效資訊網、跨機關 優先目標、機關優先 目標	第2季機關優先績效報告及 OMB審查跨機關目標	績效資訊網
2013.05.31	年度績效規劃、年度 績效報告	機關發布2014年度績效規 劃及2012年度績效報告於 機關網站，並連結至績效資 訊網。	各機關網站、績效資訊網

說明: MAX.gov (<https://max.omb.gov/maxportal/>), 是聯邦機關內部資訊交流的一個平臺, 最初為了OMB與行政機關就預算資訊的聯繫與溝通而設計, 漸漸擴展納入其它相關作業, 包括績效管理, 計畫管理及撥款管理, 使用者也擴及州政府和地方政府等。

**MAX.GOV HOMEPAGE** Don't Have a MAX ID Yet? [Register Now](#)

**Learn about MAX Cloud Services**  
Available for use by agencies for any cross-government or intra-agency activity

[Learn More](#)

**Login**

[Manage Your Password](#)

[MAX Cloud Services Capabilities](#)

[Budget Formulation and Execution Line of Business](#)

---

**Welcome to the MAX Homepage**  
If you are a new user, please [register here](#). Registration is **ONLY** available to Federal government employees and contractors with a valid .gov, .mil, or .fed.us email address. Please visit our [FAQ](#) for any questions about accessing MAX or to view our user agreement.

**MAX Federal Community**  
The MAX Federal Community is used by OMB and Federal agencies to share information and collaborate. It is part of the Budget Formulation and Execution Line of Business (BFELoB).

[Go to MAX Federal Community](#)

**Apportionment**  
OMB Circular A-11 requires all executive branch agencies to use OMB's web-based apportionment system to send apportionment requests to OMB. Agency budget offices use the apportionment application to help prepare apportionment requests; send requests to OMB; and, run reports against previously approved apportionments. OMB examining divisions use the application to send electronic copies of approved apportionment to agencies, and, run reports against previously approved apportionments.

[Go to Apportionment](#)

**MAX A-11**  
The MAX A-11 Data Entry System is the tool agencies use to enter the data required for the President's Budget and Mid-Session update as specified in the annual OMB Circular A-11. Please note that you must first login to access the MAX A-11 System.

[Read more about MAX A-11](#)

**MAX Availability**

**Available 24 Hours**  
**Maintenance window**  
Sundays 2-8:00AM EST

**MAX Support Hours**

**Weekdays**  
8:30AM - 8:00PM EST

**Weekends**  
9:00AM - 6:00PM EST  
(response within 2 hours)

**Contact Us**

**E-Mail**  
[maxsupport@omb.eop.gov](mailto:maxsupport@omb.eop.gov)

**Phone**  
202-395-6860

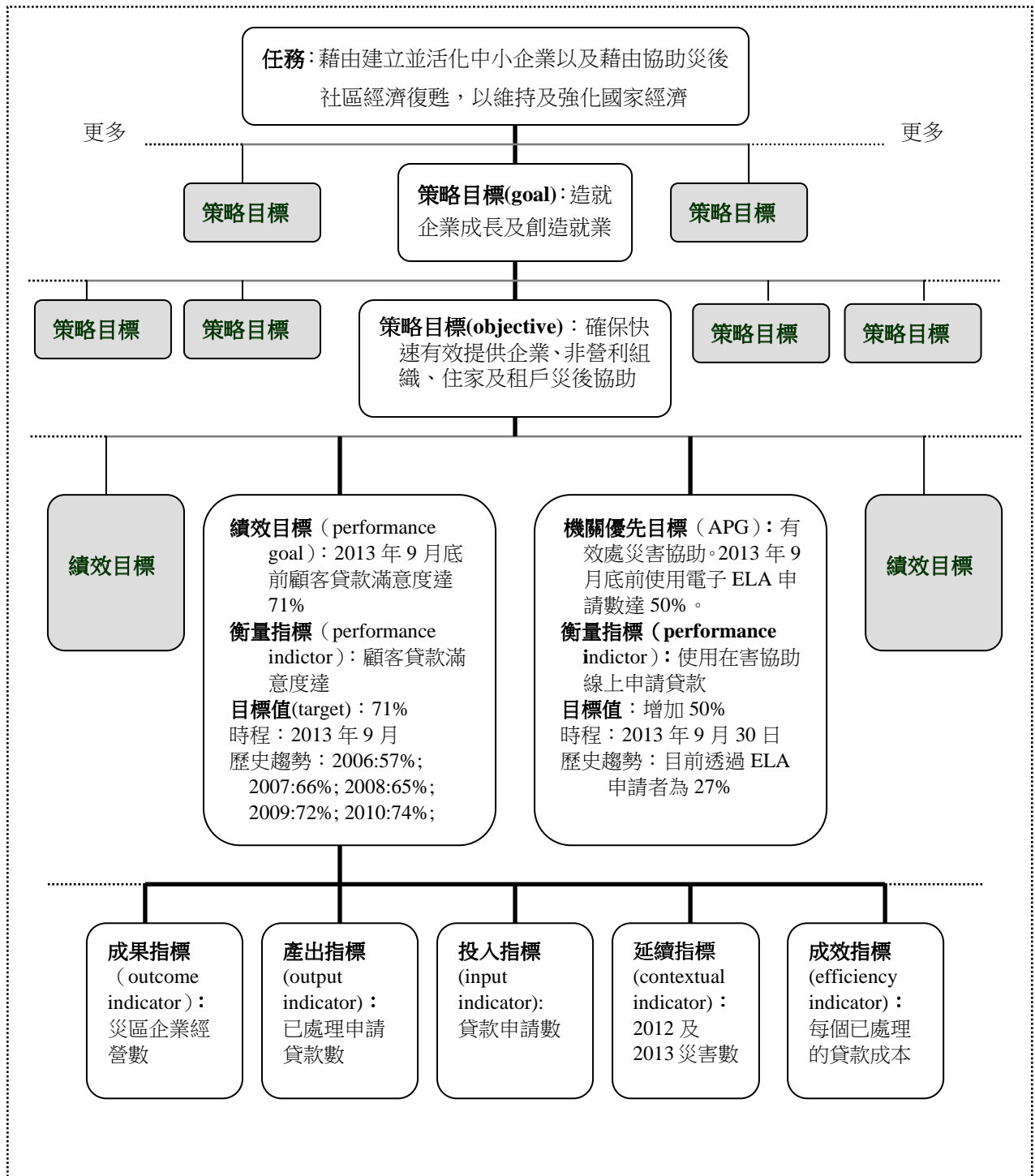


圖 11 策略目標與績效目標的關係

資料來源：OMB，本報告整理

## （六）施政績效檢討及評估

有別於布希總統時代的PMA燈號管理，以及PART計畫評等以分數級距來表達計畫執行績效成果，進行機關與機關間，或者計畫與計畫間之執行成果比較，歐巴馬政府並未採用任何的比較性評估，為了落實政府施政及績效管理，當前政府著重於計畫執行的監控與高頻率的進度檢討，以及有數據佐證的績效成果。

### 1. 加強執行績效及策略檢討密度（Performance and Strategic Reviews）

這項是針對 GPRA 實施十餘年以來始終覺得不足之處，爰強化政府整體、重點優先目標，落實管控執行，並要求數據的準確與可靠度：

- （1）經常性的數據檢討。機關首長至少每季透過數據顯示，瞭解機關優先事項執行情形。就如目前績效營運長至少每季利用數據探討（data mining），檢討2012及2013機關優先事項，也有許多機關選擇以更頻繁的周期（每六周或每月）來檢視機關的優先目標或每一個活動項目。
- （2）年度性的目標檢討。每年，機關首長應檢討各機關的策略目標，發展出機關的策略計畫，同時更新年度績效計畫進度，並將檢討結果納入年度績效計畫和年度績效報告。
- （3）預算管理局與績效改進委員會會同機關，共同按季進行跨機關優先目標檢討。

### 2. 階段性策略目標評估（Strategic Objective Assess）

屬進度評估一種，各機關應制定一個具有多角度和證據來源的檢討機制，了解每一個階段性策略目標進度，在此策略目標（objective）之下，所要達成的個別量化績效目標是執行過程中重要成果，但單一事項是不能代表整體範圍、複雜度或外部因素，但是這些都是可以影響辦理計畫（program）結果的。當檢討每一項策略目標進度時，機關至少考慮：

- （1）外部因素影響的策略目標，包括變化的經營環境，過程需求的大小，或



在執行過程中所面臨的挑戰；

- (2) 計畫 (program) 評估，數據和政策分析或其他相關的策略目標或有關項目的評估；
- (3) 來自其他完成相同或相似的目標，或使用相同或相似的關鍵過程的基準資訊；
- (4) 組織之間的協調和合作夥伴提供的經驗教訓；
- (5) 預算、監管或立法限制可能產生的影響。

### 3. 未達績效目標的檢討及與國會的溝通

預算管理局與機關共同制訂出一套完善的檢討程序，檢討每一個的目標以及檢討未達到的績效目標。依據在GPRAMA新增的規定，當行政部門未能達到預定績效目標時，必須與國會進行溝通，同時機關必須與預算管理局合作檢討，以為後續年度績效計畫和總統預算案擬訂的考量，每年預算管理局需將未達績效目標送給各機關、2個委員會及GAO，GPRAMA，賦予OMB對機關未達績效目標的權責，並有下列不同階段的作為<sup>10</sup>：

- (1) 如果OMB認定第一年未達目標，該機關必須提出績效改進計畫 (Performance Improvement Plan) 給OMB。
- (2) 如果OMB認定連續第二年或第三年未達目標，機關及OMB都必須提出報告給國會。
- (3) 如果OMB認定連續二年未達目標，機關首長提交國會一份績效改善聲明，內容包括法規修改建議、並由OMB同意的額外經費需求。這也是說，機關必須找出其他替代方案，或移轉授權給其他機關辦理。
- (4) 如果OMB認定連續第三年未達績效目標，OMB須在60天內提交改善建議書給國會，包括重新審議未達績效的目標、相關法規修正、因應作

---

<sup>10</sup> Changes to the Government Performance and Results Act, Congressional Research Service. Clinton T.Brass February 29,2012

為以及中止計畫或刪減總統預算。

#### 4. 查核及驗證數據

績效數據的查核和驗證，提供了績效資訊的準確性和可靠性，降低數據不準確的風險，並提供國會和民眾的足夠信任度。GAO 定義查核（verification）是一種檢查或測試績效過程，來評估其他類型錯誤，而驗證（validation）是一種確保數據免於偏差，並確保是依照預設的評量方式來評量所作的努力<sup>11</sup>。機關應訂定適當的查核週期，並應分配適當的資源進行適當的定期驗證和核實。每年的數據通常應每年或每兩年進行驗證。

為了對績效目標的執行情況進行評估，必須藉由準確可靠的績效數據驗證，並且應瞭解某些重大或已知的受限數據，對目標實現的影響。績效數據可以不完美，但必須是可靠的。同時，重要數據的限制或落差，可能會導致錯誤的決策，造成績效的降低或不準確的績效評估。數據受限的情況，包括衡量和記錄不精確，數據不完整，數據收集過程不一致，以及數據太舊或數據蒐集不夠頻繁，以至無法即時或以具成本效益的方式快速調整機關行動。

外部的評價和同儕評估可以幫助確定數據的落差，以及影響績效趨勢變化的因素，機關本身也應落實配合其他類型的評估，以提高數據質量與績效衡量。機關首長是正式被指定應對績效數據的準確性和可靠性負責，所以首長署名函送該機關的績效報告時，應簡短聲明績效數據的完整性和可靠性，有關績效數據受到限制，也應一併說明。

#### 5. 機關首長親自參與

為了鼓勵各機關進行試驗，並利用他人的經驗，改進績效評估流程，績效改進委員會（PIC）成立了一個工作小組，以協助跨部門學習數據驅動的審查。機關以符合該機關的使命、組織結構和文化，設計出績效檢討程序，

---

<sup>11</sup> GAO, *The Results Act. An Evaluator's Guide to Assessing Agency Annual Performance Plans*

但是首長和績效營運長（COO），以及績效改進官（PIO）及其辦公室，應該要督導目標負責人，並掌握每一個細節，包括最近一季的進度、整體數據趨勢、績效達成的可能性、遭遇的困難及風險，同時應該建立一個足以促進公開學習和分享的成功經驗及挑戰的環境。

**GPRA** 現代化法案強調機關領導的重要，機關首長應該將績效檢討作為參與方案的時機，包括無論是在一個地點召集機關參與者或透過視訊會議進行，首長的親自參與，除向機關同仁展現出對績效管理的重視與支持外，也加快同仁學習和機關績效的改善，更意味首長想要改善整個組織，確保機關內部的協調，並加速決策制定的決心。

#### （七）行政部門與國會諮商

國會的決策需要行政機關的執行，而行政機關的績效如何衡量，國會在其中的參與是非常重要的，行政部門除執行機關任務，也必須表現出其績效資訊對國會所做的決策是有幫助的，有鑑於此，國會在績效管理上，也改變了聯邦政府的法定框架，**GPRA** 強調，機關在制定或調整聯邦和機關的目標時，必須與國會進行諮商。具體來說，規定預算管理局應就跨機關聯邦優先目標與相關委員會諮詢；當機關在發展或調整策略計畫或 **APG** 時，必須就方式、授權及監督委員會展開諮商行動。

諮商提供了國會重要的機會，提醒機關確保該機關的任務集中、目標具體並以結果為導向、以及預算分配適當。行政和立法部門之間就施政作法的討論，很可能會強調競爭和許多聯邦計畫目標的衝突，以及機關間不同的期望，此外機關和國會之間的歷史關係，機關面臨的策略問題，國會和聯邦政府之間的歧見，將影響協商進行方式，雖然政府各部門之間的建設性溝通是困難的，但在維持聯邦績效改善方面，協商仍是不可少的工作項目。

國會委員會也認為在協商之前，可提供策略計畫書草案，他們可以準

備問題及建議，另有官員說關鍵性的資料是很重要的<sup>12</sup>，國會人員不需花太多時間在閱讀非關鍵性的文件上。國會工作人員和機關的官員同意協商應自工作人員層級開始，也就是不包括國會議員和機關的高層領導，但必須是具有一定權責的機關人員，可以回答特定的程序問題，以及有權修改該機關的計畫，例如機關的績效改進官（PIO）。在諮商不斷進行之後，國會和機關首長的參與是非常重要的，因為他們是負責作出機關策略方向和預算配置的關鍵人物，而機關首長的參與，當然也讓該機關較易獲得國會的重視。

## （八）績效評估設計

計畫評估（program evaluation）是一個系統性的研究，使用研究方法，蒐集和分析數據，以瞭解評估方案的執行好壞以及為什麼好壞。評估回答了方案執行的特定問題，並強調受評估方案的運作與結果。評估結果可有效地回饋評估項目，確定如何提高績效，或引導資源配置。

計畫（program）並沒有標準的定義，一個項目可以定義為不同方式，其目的均在於編制預算和制定政策。無論被定義為一個活動、專案、功能或政策，它必須有一個可識別的目的或一組目標。評估可評價整個方案，或聚焦在一個方案的起始。雖然聯邦計畫的評估，在於檢視一個較大範圍內的活動，而不是單一的專案，但是機關為了尋找出有效的做法，也可能會評估個別專案。至於評估進行，可透過聯邦計畫辦公室或機關的研究、政策和評估辦公室等內部評估，或由外部獨立的諮詢公司、研究機關、獨立的監督機關等，例如由 GAO 或機關的監察長進行評估。專業評估人員通常都受過高級培訓，根據計畫和評估問題的性質，還需要評估小組成員的專門領域的專業知識，如勞動經濟學。如果機關的工作人員不具備專業知識，如果評估需要勞動密集的數據收集，該機關可能會委託獨立顧問或公

---

<sup>12</sup> GAO report

司，以獲得所需的資源。計畫評估應該由獨立的計畫管理團隊進行，提出受評方案的優點和缺點，接受政府機關委外辦理的專業評估公司亦被認為是獨立的，建立具獨立性的評估條件包括，範圍、方法和審查標準的掌控權，完全掌握機關數據，完全掌握發現、結論和建議。

為了提出聯邦機關的目標進展，並每年報告這些目標和計畫的評估結果及相關管理改革，聯邦機關往往必須對執行計畫（program）進行評估。評估即是設計一些問題以瞭解方案進行狀況，為了成功地完成計畫評估，GAO也提出了評估設計（Designing for Evaluation）研究，提供各行政機關進行執行計畫的評估之用。GAO 2012年出版的「評估設計」修正版<sup>13</sup>，提出了一連串的評估方法，其中重要的五個關鍵評估步驟包括（1）明確了解該計畫的目標和策略。（2）發展相關和有用的評價問項。（3）為每個評估問題選擇適當的評估方法。（4）確定數據來源和收集程序，以獲取有關的且可信的資訊。（5）擬定計畫分析數據，藉此可從評估問題得出正確的結論。

## （九）資訊公開

### 1、績效資訊網（Performance.gov）

為有效資訊透明，布希政府時期曾建置ExpectMore網站，到了歐巴馬政府，自2009年開始以Performance.gov取而代之，其目的均是提供政府施政績效成果，以達公民參與、資訊透明的目的。ExpectMore公開了聯邦各機關計畫，經由PART評估後的結果，以讓納稅義務人瞭解計畫執行的好壞；Performance.gov績效資訊網則是在GPRAMA規定下建置，相較前者，資訊內容更豐富及完整。績效資訊網督促實現總統承諾，清楚並扼要傳達聯邦政府的施政作為，及完成施政目標的方法與手段，讓公眾瞭解政府如何實現施政目標，以及說明這些施政所做努力的重要性。

---

<sup>13</sup> GAO, Evaluation Designing 2012



圖12 美國聯邦政府ExpectMore (網站資料至2008，目前已停止更新)  
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/expectmore/index.html>

## 2、資訊科技儀表板 (IT Dashboard)

2009年6月1日，歐巴馬政府推出資訊科技儀表板 (IT Dashboard)，透過儀表板，聯邦機構和民眾能夠即時查看聯邦資訊技術專案執行成效，包括各機關資訊科技專案 (projects) 執行進度及預算花費。藉由公開的平臺，讓納稅人義於瞭解並監督政府施政成效，即時的内容並提供政府決策者能隨時掌握績效資訊。聯邦政府資訊科技儀表板畫面，除提供特定資訊外，並設計為互動式平臺，使用者可隨選資料產出有興趣領域的資訊，並透過平臺工具進行資料及數據分析。目前我國「政府計畫管理資訊網」2.0升級版 (Government Project Management Network, GPMnet 2.0)，即參考此儀表版設計與精神，增加「圖形化儀表板」的設計。

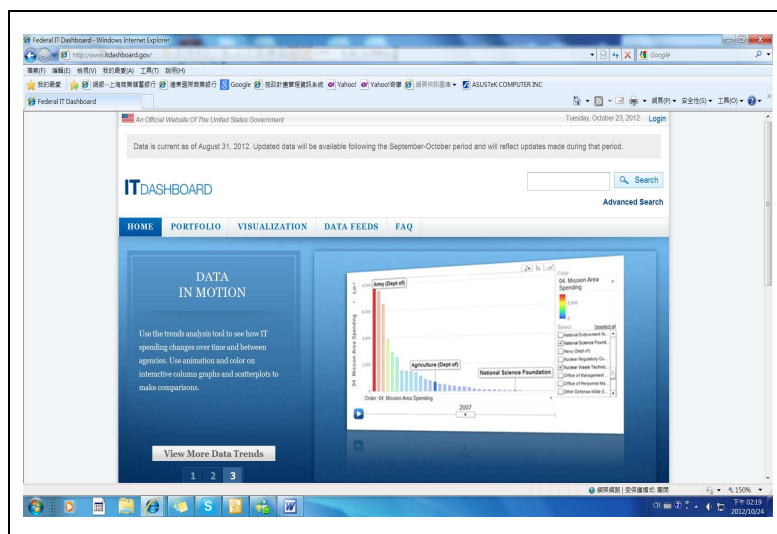


圖13 美國聯邦政府資訊科技儀表板 IT Dashboard

資料來源：<http://www.itdashboard.gov/>

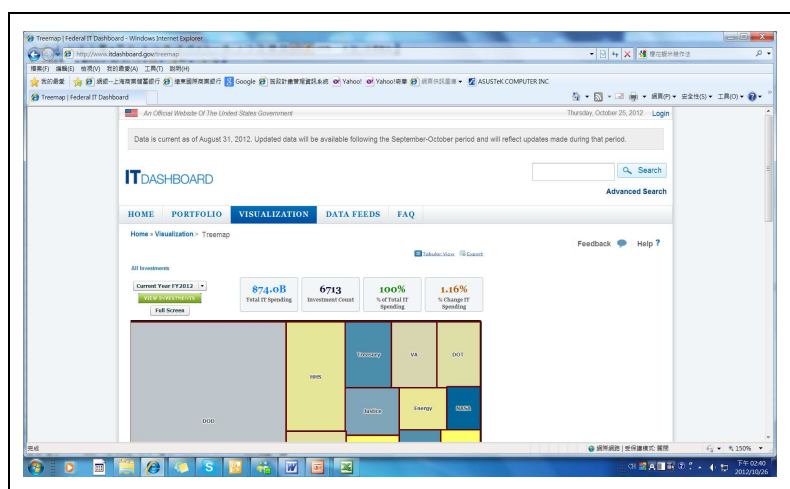


圖14 各機關資訊專案方塊圖

資料來源：<http://www.itdashboard.gov/>

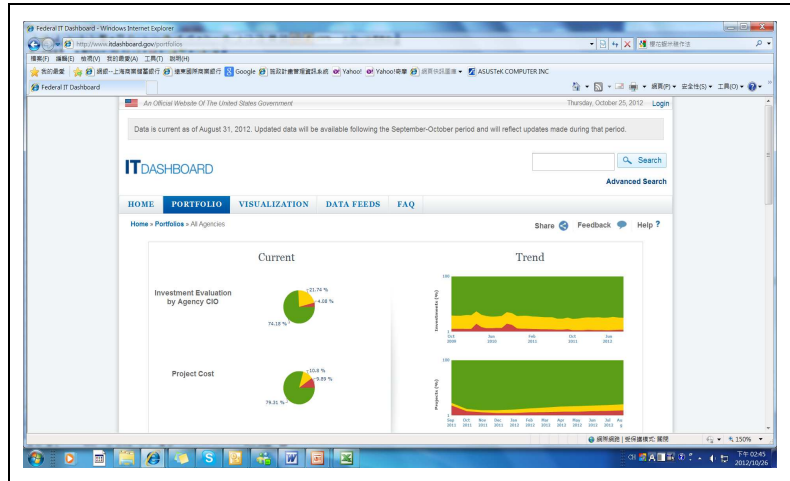


圖15 各類專案趨勢圖

資料來源：<http://www.itdashboard.gov/>



圖16 我國行政院政府計畫儀表版

資料來源：<http://210.241.21.161/GPDashboard/trend.aspx>



### 三、績效管理權責機關

美國績效管理之主政機關為白宮辦公室下的預算管理局（Office of Management and Budget, OMB），另外直屬國會的政府課責署（Government Accountability Office, GAO）提出相關的研究報告及政策分析，在行政機關績效管理上也具相當的影響力。

#### （一）GPRAMA 中政府課責署 (GAO) 的責任

政府課責署（Government Accountability Office, GAO）主要協助美國國會監督瞭解聯邦政府對預算的支用，對於計畫評估、政策分析及針對政府廣泛的計畫提供相關專業意見，以持續監督與研究政府如何有效率、有效能地運作，GPRAMA 就是 GAO 經過制度評估後所出的構想。GAO 人員編制 3,134 人、除在華府的總部之外，其他分支據點分布全美各地 10 個州 10 大城市。組織如圖 17。

#### 課責性、完整性和可靠性正是 GAO 核心價值

GAO 嚴格的專業標準檢討及引用事實分析，提出的研究報告及分析報告，例如就整體制度上檢討，或針對某機關個案的實務的分析報告，提供國會參、眾議員參考，因此有國會看門狗的稱號，GAO 每年均就聯邦計畫及機關計畫內有重複的施政目標或辦理事項，提出報告；每年審核綜合財務報表，美國政府和聯邦財務管理系統；如有需要，就政治任命官員所面臨的績效管理問題、風險及挑戰，給予協助。而 GAO 協助監督行政機關包括<sup>14</sup>：

1. 審計機關經費，確定聯邦資金是否有效運用；
2. 調查遭指控非法和不正當的活動；
3. 對政府的計畫和政策目標符合狀況提出報告；
4. 進行政策分析並概述國會審議的選項；
5. 發布法令的決定和意見，如投標抗議裁決和報告機構規則。

雖然 GAO 在績效管理並無實質上的權責，但是 GPRAMA 在立法監

---

<sup>14</sup> GAO 全球資訊網

督上也明訂了 GAO 的法定作為，首先要求 GAO 審計總長在 2013 年 6 月 13 日以前就試行計畫與報告，提出評估分析送交國會，內容並需要有足以改善績效的具體建議，除整體執行分析外，也必須對機關落實情形提出分析報告，評估此績效管理是否在各機關確實達到效能提升及計畫效益；其次在 2015 年和 2017 年及此後每四年 9 月前，必須就聯邦政府的優先目標和績效計畫的執行情形，提出評估分析報告，由審計總長送交國會參考運用。

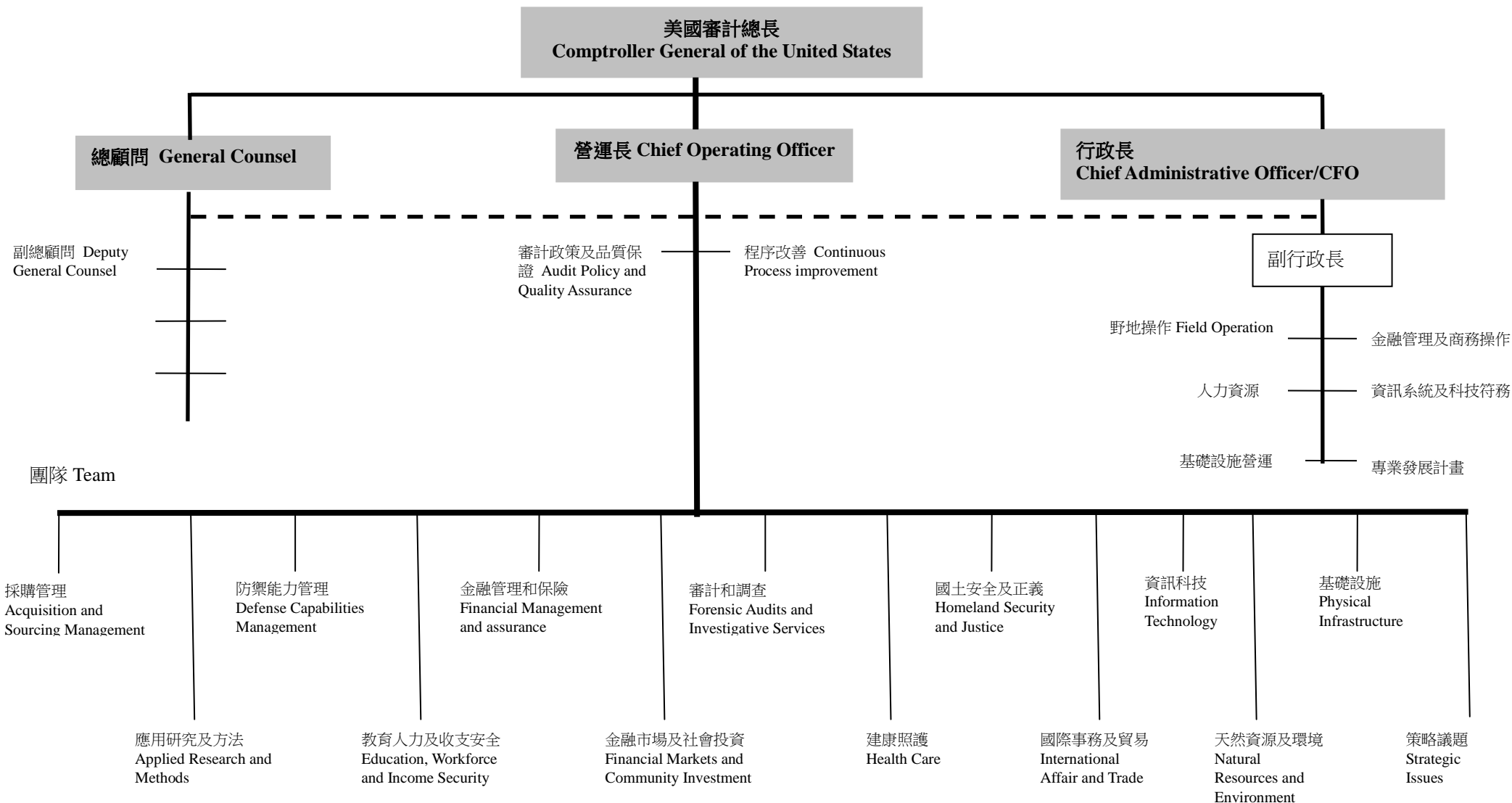


圖 17 GAO 組織架構

資料來源：錄自 GAO 全球資訊網，本報告整

## (二) GPRAMA 中預算管理局 (OMB) 的責任

**OMB 核心任務：實踐美國總統的施政願景，協助聯邦機關達成總統政策及優先施政內容，並直接向總統報告**

預算管理局 (Office of Management and Budget, OMB) 的該局單位大致劃分為幕僚單位、法定辦公室及資源管理辦公室等三種<sup>15</sup>，依業務性質區分說明如下，機關組織如圖 17：

### 1. 預算規劃與執行

預算管理局有 5 個資源管理辦公室(RMOs)<sup>16</sup>，資源管理辦公室係依聯邦機關業務分工，分別與預算審查小組 (BRD) 共同協助總統監督各聯邦機關預算的編制和執行，並對各機關目標執行進行評估，設定資源分配的優先次序。一旦預算制定，各資源管理辦公室必須監督相關機關的預算執行，並提供政策和管理指導。因此，預算審查小組 (BRD) 是制定和實施總統的財政預算案主要幕僚單位，透過 RMOs 提供的數據，提供了預算決策和談判的戰略和技術支持，撥款和其他支出立法和監督國會的行動，資源管理辦公室主要工作則包括分析、評估、監督及協助機關施政之推動。

### 2. 計畫管理與評估

該局副局長 (Deputy Director for Management, DDM) 也是全國首席績效長 (Chief Performance Officer, CPO) 負責聯邦政府包括資訊技術、財務、採購、績效、人力資源開發和執行等相關議題管理，執行單位包括聯邦財務管理辦公室、聯邦採購政策辦公室、電子化政府及資訊辦公室、資訊法規事務辦公室及績效與人事管理辦公室。

### 3. 執行 GPRAMA 相關任務

OMB 在績效管理實務上，協助聯邦政府各機構落實總統施政理念，由於 GPRAMA，對 OMB 明確指出應該辦理事項，因此 OMB 在落實總統施政理念及執行施政重點，擔負起最重要也是唯一的管理者角色，所執行事項分

---

<sup>15</sup> OMB 全球資訊網

<sup>16</sup> 天然資源、教育及勞動、健康、一班政務、國家安全

述如下：

- (1) 預算擬訂：大多數行政機關的預算請求送交國會前，必須交付總統，而 OMB 也就是白宮此項工作的代表。當 OMB 接收機關的預算請求和績效計畫，OMB 可直接修改內容，在給國會的總統預算內，反映總統施政參考。美國國會後來授權少數行政機關，無需透過總統，可直接向國會提交預算提案。
- (2) 在績效改進委員會 (Performance Improvement Council, PIC) 功能：OMB 的副局長為 PIC 召集人，PIC 負責總統與績效相關的議程，由各機關負責促進機關管理和績效，並實踐政府各部門施政規劃和報告的績效改進官(Performance Improvement Officers)所組成。
- (3) 發展聯邦優先目標 (Federal Government Priority Goals, FGPG)：與其他機關共同研商發展長期聯邦政府的優先目標，並定期與國會相關委員會協商。
- (4) 發展聯邦政府績效計畫 (Federal Government Performance Plan, FGPP)：OMB 協調機關，制訂年度聯邦政府績效計畫。
- (5) 擬定機關優先目標 (Agency Priority Goals, APG)：
  - OMB 決定全國機關優先目標總數，以及個別機關發展出的目標數；並允許 OMB 選擇機關優先目標，訂定時間表。
  - 確定優先次序：依法這些目標必須能反映出為機關最高優先，而其決定權則在於機關首長和 OMB 的協商。
- (6) 審查機關策略計畫書：機關的策略計畫，納入了 OMB、國會、公眾和機關人員、合作夥伴和利益相關者的意見，使得計畫容易觸及到各個階層。
- (7) 機關優先目標按季檢討：機關首長及副首長，每季需要跟 OMB 進行優先進度檢討。這項評估工作從 2011 年第 3 季開始。
- (8) 網站建置：GPRAMA 要求 OMB 於 2012 年 10 月 1 日前建置單一績效相關的網站。除機關使用，必須提供國會和公眾容易造訪並查尋資料。包括聯邦級與機關級二種優先目標內容及通過國會磋商的意見和

建議；聯邦政府績效計畫所需要的所有資訊，同時發布提交總統的預算建議；機關層級的機關策略計畫、機關績效計畫及機關績效更新；每個工作項目的詳細資料。GPRAMA 要求 OMB 績效資訊網每季更新一次。對於 OMB 和機關進行兩種優先目標的檢討內容則無需網站上提供檢討資料。

- (9) 確定績效不佳的目標：OMB 每年確定機關目標是否符合績效目標，GPRAMA 要求機關，每年列出所有的計畫和報告，並提出過時或重複的目標項目，再由機關與委員會協商，決定予以消除或合併的項目。而所提出過時或重複的項目的最低比率是由 OMB 決定，在 GPRAMA 實施的第一年，至少要提出 10%。

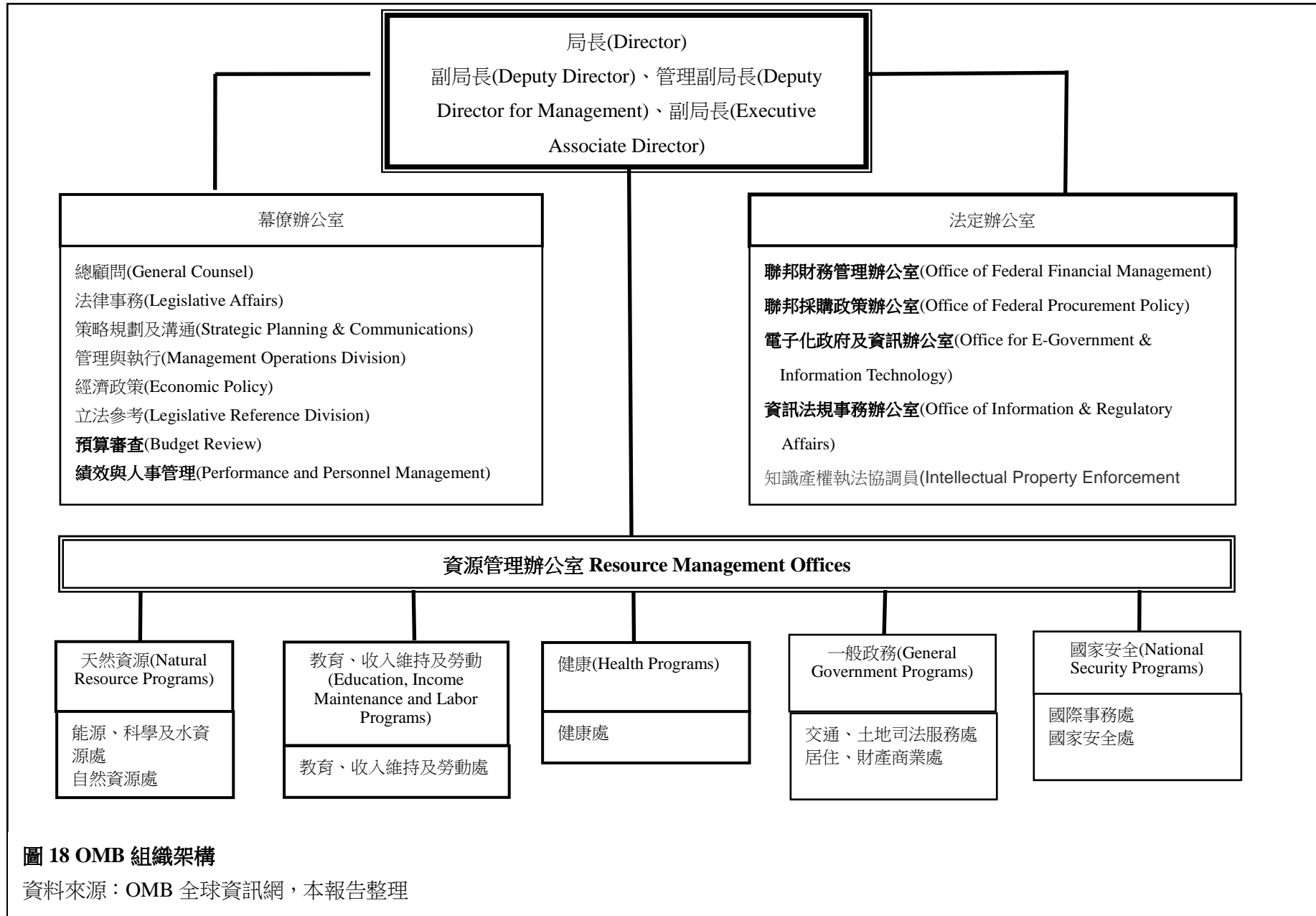


圖 18 OMB 組織架構

資料來源：OMB 全球資訊網，本報告整理

### （三）非政府機構

美國民間機構對協助推動政府績效評估是一股巨大力量，私部門和非營利組織代表政府部門進行項目評估，這些機構對美國各州或各地方政府績效進行獨立評估，並向社會公布評估結果，由於當公部門在績效評估人力與專業缺乏的時候，他們也會對外協尋專業的績效評估公司，參訪中教育部官員很明確的表示，部分計畫即是透過外部評估機構來辦理。許多專業評估機構大多是學術性質，許多不同領域的專業學者也都會加入參與項目評估，其中規模最大的是美國評估協會（American Evaluation Association）；美國績效協會（Performance Institution）專門針對聯邦，州和地方政府，提供全面方法和實例以協助各項計畫執行；政府績效聯盟（Government Performance Coalition）位於華盛頓特區，成員包括了十多個組織，IBM 這也是政府績效聯盟的成員，旨在確保持續關注和重視政府管理和績效問題，並定期召開會議；位於波士頓的 MRDC，以社會政策計畫為評估對象，透過其研究及結果，提高社會政策之施政效能，以改善低收入人群的福祉，其他還有公共項目評估中心（Center for Public Program Evaluation）等<sup>17</sup>。鑑定

---

<sup>17</sup> John M. Kamensky



## 肆、考察心得與建議

美國自 1993 年實施政府績效成果法 GPRA，建立一套以成果為導向 (Managing for Results) 為管理概念架構的聯邦政府績效管理制度。當時即強調以證據為基礎 (evidence-based)、以成果為導向(result-oriented)、公開的 (open to public)、可課責的 (accountable) 為重要訴求，期待建立一個工作更有績效 (works better)、成本降低 (costs less)、得到美國公民所關切的成果 (Gets results Americans care about) 的優質政府，之後歷經布希政府以 PMA、PART 促進落實，直至歐巴馬上任後，國會通過 GPRAMA，就 GPRA 實施十餘年以來仍有不足之處予以強化、深化作為，包括加強與國會的協商溝通、加強績效資訊運用的有效性、訂定作業時程 (timeline)、加強政府整體的績效規劃與報告、聯邦(跨機關)長期優先目標與進程、建立新的領導架構、首長與目標領導人的課責、加強計畫執行與管理人員關鍵技能的訓練…等。訪問過程中，就 GPRA 已建構的機制做法向 Mr. Dan Chenok 請教，這些策略計畫、目標、績效報告等 GPRA 不是都已規定了嗎？他表示，GPRA 的實施，有些機關是作一套來應付規定，並不是真的做，尤其是剛實施的前幾年更嚴重，只是依規定辦理的型式，無法落實，因此本次 GPRAMA 才會增加強化控管與深化的規範。(原來，各國情形皆然，如無法真正課責，有些好的機制仍無法落實並發揮與預期效果)。無論如何，隨著環境的改變，政府面臨愈艱困的挑戰，不過邁向優質治理是持續不斷的目標，制度建立、實施、檢討調整、在重建，是不斷精進的過程。

在政府訴求的核心價值與訴求，包括成果導向、以公民為中心 (Citizen-centered)、循證原則 ( data-based; evidence-based)、公開(open to the public)、課責(accountability)，效能 (effectiveness)，以至歐巴馬政府更強調透明 (Transparency)、參與 (Participation)、協作 (collaboration)等，均是新公共管理定義的優質政府治理所應具備的，而資通訊科技的運用更成為關鍵角色，無論是政府內部及與外部的溝通對話，均不可缺少，這在我國政府亦同。

本次考察主要透過參訪美國政府機關 GAO、OMB 及民間機構 IBM 等機關，

瞭解美國於 2011 年 1 月施行 GPRAMA 後，相較於 1993 年施行 GPRA 以來，美國整體績效管理制度主要修正或調整的重點，由於我國現行績效管理制度亦參考美國績效管理制度，除就美國現行制度與我國現行制度差異，扼要列出詳如表 4，並提出下列幾點建議：

### 一、評估制訂我國績效管理法可行性

美國政府自柯林頓總統 1993 年就職後，由副總統高爾（Al Gore）組成改革委員會。1993 年國會通過 GPRA，將政府績效評估制度帶向法律層次，這也是國會首次以大多數行政機關為對象所訂定的法令，要求機關設定施政目標，衡量施政績效，並向國會提交相關的施政計畫和績效報告。2010 年國會通過 GPRA 現代化法，該法在聯邦政府的原有績效管理架構上，作了些修正，同時也解決了 1993 年 GPRA 不足之處。GPRA 於 1993 年以策略規劃，績效規劃和績效報告作為機關架構，以達成機關的使命，而 GPRAMA 協助機關致力於他們的最高優先事項，利用數據和基礎經驗證據在政策、預算和管理決策中發揮更大的作用。

目前我國 2001 實施中程施政計畫制度，並於 2002 年納入施政績效評估，建立施政績效管理制度，相關依據為行政命令層級「行政院所屬各機關施政績效管理要點」。為利部會研擬，行政院研考會每年函頒當年度編審注意事項，相較於美國 GPRA 現代化法規範，我國對於部會首長參與度、部會績效管理或改善機制、課責機制等未有法律位階強制力。而前揭項目往往績效執行成效關鍵。為提升行政部門不論審議機關或執行部會績效成果，建議可思考制定績效管理專法可行性。

### 二、提升計畫審議與預算管理機關連結度

美國預算與管理機關為同一機關 OMB 負責，我國計畫與預算管理機關目前仍為各自獨立之體系，計畫審議機關又因依計畫性質，分別由本院研究發展考核委員會、經濟建設委員會、及國家科學委員會審議，機關預算管理則統由行政院主計總處負責，雖然現行施政計畫與預算管理制度已做

適度連結，包括施政計畫制度運用平衡計分卡精神，分別從「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」及「組織學習」四大面向，策訂各機關之關鍵策略目標及關鍵績效指標；在「財務管理」面向，各機關就如何有效運用機關資產及達成預算成本控制策訂預期達成之目標；計畫審議機關研考會、經建會會同主計總處等相關機關就計畫總體需求分析、必要性、迫切性、可行性、計畫效益（果）及相關計畫執行成效等面向共同審查，以利政府施政計畫與國家預算資源配置緊密結合。

基於施政計畫與預算必須相輔相成，才能提升施政績效，未來配合行政院組織改造，已規劃將整併研考會、經建會及部分工程會業務成立國家發展委員會，透過機關整合，達成計畫審議之事權統一，更能統整資源分配，未來建議進一步推動三類中長程個案計畫之審議機關應皆分配一定額度預算主導權，並與主計總處緊密配合，以提升施政計畫及預算管理之連結度。

### **三、強化我國施政計畫體系，緊密結合跨部會施政措施，俾利政府整體績效展現**

GPRA 現代化法主要精神之一為明確政府跨機關優先目標，並具體釐定部會分工，且納入部會績效管理制度中。我國現行上位跨部會機關計畫及目標設定之機制，主要為專案型態，為利政府整體政策連貫性，建議應建立制度化機制，將整體跨部會計畫之施政主軸與相關部會中程施政計畫主軸相結合，例如，「黃金十年 國家願景」分有八大願景 31 項施政主軸，已規劃納入 102-105 年國家發展計畫-中程施政計畫篇，釐訂未來 4 年整體發展目標及政策措施，並研擬年度施政計畫分年落實。未來如上開作為制度化後，將可強化我國現有施政計畫體系，使政府整體績效與相關部會施政成效，更緊密結合，俾利政府整體績效展現。

### **四、建立行政部門與國會諮商平臺制度化，提升行政、立法部門有效溝通**

GPRA 現代法制定另一個重要精神之一，為強化行政部門與國會間諮商，GPRAMA 強調，機關在制定或調整聯邦和機關的目標時，必須與國會進行諮商。具體來說，規定預算管理局應就跨機關聯邦優先目標與相關委

員會諮詢，至少每 2 年 1 次；當機關在發展或調整策略計畫或 APG 時，必須就方式、授權及監督委員會展開諮商行動。

為利立法院預算審查時，能充分了解行政部門政策內涵，同時也借重立法委員因深入地方，能得到民眾直接反應及意見之經驗，適度調整行政部門計畫，俾更能創造有感施政作為。建議應規範行政部門在制定施政計畫期間，應定期與立法院相關委員會諮詢或報告，並在計畫專章中敘述因將諮詢結果而調整或修正執行之項目，有助行政部門預算審查順遂。

## **五、行政部門計畫與預算審議期程，審議機關與部會充分協調**

GPRAMA 為能落實審查聯邦政府計畫與預算，明訂各項作業程序時程，將審查時間加長，採較以前提前作業，即年度績效計畫擬定時程於前 2 年度即開始規劃，以 2014 年績效計畫為例，部會於 2012 年 8 月即研擬 2014 年績效計畫，2013 年 5 月公告 2014 年度績效計畫。期間部會與 OMB 有較充足時間就聯邦政府設定目標與部會設定目標差異，進行多次協調，有利妥適目標設定。

目前我國年度施政計畫擬定時程於前 1 年度開始規劃，以 2014 年施政計畫為例，部會 2013 年 5 月中旬開始研擬作業及初審作業，8 月中旬提報行政院會議，8 月底送立法院。研擬至審議期間非常緊湊，經常出現問題為部會設定目標或績效指標與審議機關有落差，經審議協調後，亦未能達成高度共識，惟因年度施政計畫有送立法院時間壓力，無法充分時間協調，致目標設定，尚有改善空間。建議部會施政計畫研擬時點提前至前年度底，搭配前度施政績效，同步研擬，將部會研擬至行政院核定期間延長，並適度提升強制力，避免部會本位保護主義。

## **六、落實部會績效評估成果課責機制及預算連結度，提升後續計畫執行成效**

GPRA 現代化法新增的規定，當行政部門未能達到預定績效目標時，必須與國會進行溝通，同時機關必須與預算管理局合作檢討，以為後續年度績效計畫和總統預算案擬訂的考量，每年預算管理局需將未達績效目標送

給各機關、2 個委員會及 GAO，GPRAMA，賦予 OMB 對機關未達績效目標的權責，並有如同前面章節提到之不同階段的作為，以明確未達績效之相關措施及改善作為。

現行目前機關年度施政計畫績效評估結果，其評估成果主要以燈號顯示分為綠燈（績效良好）、黃燈（績效合格）、紅燈（績效欠佳）、白燈（績效不明）。同一關鍵策略目標或共同性目標之關鍵績效指標或共同性指標經評估均為綠燈者，相關主管及執行人員嘉獎 1 次。同一關鍵策略目標或共同性目標之關鍵績效指標或共同性指標經評估均為紅燈者，相關主管及執行人員申誡 1 次。相關主管及執行人員主辦業務橫跨多項關鍵績效指標者，獎懲額度由各機關在記功 1 次或記過 1 次額度內衡酌辦理。建議未來就評估結果如為績效欠佳或績效不明機關，應研擬改善報告，具體提出改善作為，包括執行面、經費面之改善措施，及有效的課責機制，俾利後續施政作為。

## 七、研訂訓練計畫，加強提升各機關人員績效管理關鍵技術與能力

自 1993 年 GPRA 實施以來，事實證據與佐證資料即被強調，直至 GPRAMA 仍持續強調要提升數據與資料等資訊的準確與可靠性，PRAMA 中強調要數據的準確性與可靠性，並且應加強提升人員的績效管理技能，以有效作為決策之參考，可見此問題存在已久，而且確實也是根本問題，尤其不當或不正確的資訊易造成負面後果。我國參考美國 GPRA 作法，自民國 90 年建構了行政院體系的績效管理架構體系，運作十一年以來亦不斷檢討改進，惟在資訊上，數據、資訊等不足造成審查或評估困難，以及各機關人員多缺乏績效管理之專業技能，確有必要研發規劃一套訓練作法，以有效提升能力，進而提升政府績效資訊之品質。

**後記：**在參考國外政府績效管理制度時，對於 Project 與 Program 名詞之內涵常會發生混淆情形，在我國政府目前用詞並無嚴格規定（本報告將 Program 以「計畫」稱之，以其可涵括較廣之施政計畫），僅提供下列說明以供參考。

一、有關 Program 與 Project 等名詞，行政院研考會定義如下：

(一) Plan：指綱領性計畫、方案、跨部會計畫等。

(二) Program：指施政計畫，包括中程施政計畫、年度施政計畫等。

(三) Project：指個案性計畫，即個別執行之計畫等。

(四) Sub-project：指子計畫或個案計畫執行細項之工作項目等。

二、參考美國 Bruce T. Barkley 「Government Program Management」(2011) 一書有關 Program 與 Project 的說明，基本上也可套用上述的定義，將 Program 視為施政計畫或是方案，將 Project 視為個案性計畫或專案來理解。【Program 與 Project】說明如下：

本書對於 Program 與 Project 有明確的區分與定義。首先 Program 一詞係指一個組織以整體的努力來達成組織主要目標及目的。Program 不只是一組相關計畫 Project 的集合。Program 須動員整體組織，包括其所提供的服務、基礎設施、資訊系統及工作人力。Program 不同於 Project 之處在於「複雜度（涵蓋範圍）」及「預期成果」。Program 是涵蓋範圍較大的政策提案（initiative），規劃目的係為實現組織的重要成果與效益，而不僅是個別單位或任務活動的產出；Project 則是要在特定的時間、成本及品質等要件下，提供特定的服務項目及措施。舉例而言，一個 Project 的目標可能是蓋一棟建築物，而一個 Program 的目標則是將該建物全部招租給有生產力的承租戶，並改善社區環境及促進經濟活絡（預期成果）。

在討論政府運作時，Program 至少可就廣義及狹義兩面向來說明：

廣義的 Program 係指重大的政策提案，例如聯邦補助高速公路專案 (Program)，一個州的福利專案 (Program)，一個國家社會安全專案 (Program)，聯邦高等教育專案 (Program)，一個全州公園專案 (Program) 及一個聯邦財務系統管制專案 (Program)。在此所討論的政策提案都是面向較廣

泛、經費較高昂、期程較長遠，且通常存在協力合作、聯邦體制的系絡中，並經過立法及政治的程序。因此，其管理的準則包含面向較廣，且處理國家及國際層次的共政策發展及管理的原則。

狹義的 **Program** 是一個標的明確、期程較短，以產出為導向的提案，其目標在追求組織的變革與績效，通常包括許多個別却相關的計畫 **Project**。這類 **Program** 如確保政府電腦系統免於網路入侵的安全提案、一個跨機關與跨轄區的國土安全與一個與智慧資訊系統、全國電子健康照護系統等。此類專案的管理準則是功能導向的，並處理相關的過程、工具及技術，以使 **Program** 能如期如質達成並符合預算。**Program** 被視為是包含多個案計畫的提案 (**initiatives**)，如同計畫管理學會 (**PMI**) 發行的專案(**Program**)管理準則所定義的一樣。我們可以進一步區分 **Program** 與 **Project** 的差異：**Program** 的面向較為複雜，需要政府的支援體系及結合民間相關利害關係人網絡，並強調效益；**Projects** 通常是 **Program** 的一部分，但其提供的具體服務項目，時程較短，強調如期、如質達成投入的預算預定達成的績效。

澈底瞭解這些名詞差異，有助於釐清兩個不同的改革層次：一是機關組織層次的議題、一是多項 **Project** 層次的議題。提出 **Program** 的機關通常都是政府常設的部會，如教育部或交通部。在西方國家改革似乎大多著重在機關的改革，而非 **Program** 的改革。因此，改革過程主要的缺失即為可能忽略了機關在運作這些經立法程序產生的 **Program** 的實務狀況，且僅改革提出 **Program** 的機關，但 **Program** 本身却未革新。

行政 (**Administration**) 是政府的慣常用語，指的是政府各部會執行法令規章的職能，而非產出結果。政府各機關的行政人員通常是指被指派的高階首長，而非直接的 **Program** 管理者。另一方面，管理 (**Management**) 一詞通常指涉企業管理人員在私部門提供顧客服務及促進業務成長等職能。隨著新公共管理的興起，當政府從行政的角色轉變為管理的角色，我們可以看見管理一詞被大量使用。然而此一轉變並非全然如此，以英國為例，傾向將管理視為可操縱的，且無法在執行政府業務時完全套用。他們相信行政一詞比較

尊重政府的憲政基礎，且對於政治互動過程有比較完整的看法。

另一個差異是管理人員及行政首長與行政人員的區別。管理人員負責 Program 與 Project 運作，行政首長及行政人員負責制定政策及機關運作。兩者都是行使領導的職能，行政人員及管理人員協力完成：

- 1、與利害關係人及選民共同合作，設定機關及 Program 目標。
- 2、界定長期的效益及成果，而不僅是服務項目及措施，例如給予 Program 附加價值。
- 3、建立及管理機關的輔助功能，包括例行業務，如人力資源管理、財務管理、採購，政策發展，公共關係及顧客服務、組織及行政規劃等。

成功的機關行政與有效的 Program 管理，通常可造就個別 Project 的成功，兩者具有相互關係的。就某種意義而言，由上而下針對公部門 Program 的妥善規劃，是 Program 項下各個 Project 能否成功的重要條件，但如果由下而上來檢視，一個或多個成功的 Project 可能在短期內、或在成本及品質等面向上達成目標，但因 Program 設計有瑕疵而終究失敗。機關的環境及文化亦會決定 Program 的成敗。



表 4 美國與我國現行績效管理制度比較表

	美國	我國
法制面		
法規名稱	GPRAMA (法律位階)	行政院所屬各機關施政績效管理要點 (行政命令)
組織面		
預算與計畫審議機關	預算與計畫審議為同一機關 (皆為 OMB 權責)	預算與計畫審議為不同機關
跨部會管理機制	績效改進委員會 (Performance Improvement Council, PIC): PIC 是由各聯邦機關績效改進官 (PIO) 和 (或) 副改進官組成, 由 OMB 負責績效管理的副局長擔任該委員會主席	副首長策勵營: 由各機關副首長組成、行政院副院長擔任該策勵營主持人。
部會內管理機制	1. 首長: 設定機關目標	1. 首長、副首長、各工作分組組長: 擬定願景並訂定關鍵策略目標
	2. 績效營運長 (Chief Operating Officer, COO): 由副首長擔任, 參與目標設定、督導	2. 副首長、各工作分組副組長: 依據關鍵策略目標, 研擬關鍵績效指標、衡量標準與年度目標值, 並探討執行步驟
	3. 績效改進官 (Performance Improvement Officer, PIO): 由高階主管擔任, 輔導並協助各部門策略與績效運作	
	4. 目標負責人 (Goal Leader): 由首長或 COO 任命, 負責帶領團隊, 完成任務	
計畫面		
跨部會性質計畫	1. 聯邦優先目標: 跨機關政策目標, 每 4 年更新或修正, 由 OMB 與各機關共同研商, 並定期向國會相關委員會諮商。	行政院年度施政方針

	美國	我國
	2.聯邦績效計畫：2年計畫、由OMB彙整，每年併同預算書送國會，內容包含聯邦優先目標（不超過100個）及各機關優先目標（不超過5個）	1.行政院年度施政計畫：1年計畫，由本院研考會與各部會研商，每年併同預算書送立法院，內容主要為行政院未來1年施政方針及各機關未來1年施政計畫
部會性質計畫	1.機關策略計畫：機關4年計畫，總統就職後一年提出，每個機關優先策略目標不超過5個	1.機關中程施政計畫：機關4年計畫，總統就職年需提出，每個機關關鍵策略目標以4-8個為原則
	2.機關績效計畫：機關2年計畫，為機關本年度及次年度預定達成績效	2.年度施政計畫：機關1年計畫，為包括前一年度及本年度6月底前執行績效、下一年度目標績效與重點工作
評估作業面		
方式	預算管理局要求每季評估目標達成度，所有的評估必須建立在數據資料分析上，年度終了並未辦理如布希政府時代的PMA的燈號評估或PART分數評比。	1. 機關年度施政依據所訂定指標進行績效衡量，其評估成果主要以燈號顯示分為綠燈（績效良好）、黃燈（績效合格）、紅燈（績效欠佳）、白燈（績效不明）。 2. 個案計畫依據年度目標達成情形核予分數，進行比較性評估。
作業期程面		
部會研擬時間點（X表示當年度）	編擬X+2年施政計畫時間點 X-1年8月	X年5月
OMB公布時間	X年5月	X年8月
資訊公開面		
建置公開網站	1.績效資訊網（performance.gov） 2.資訊科技儀表版（IT Dashboard）	1. 政府計畫管理資訊網「2.0升級版」（Government Project Management GPMnet 2.0）

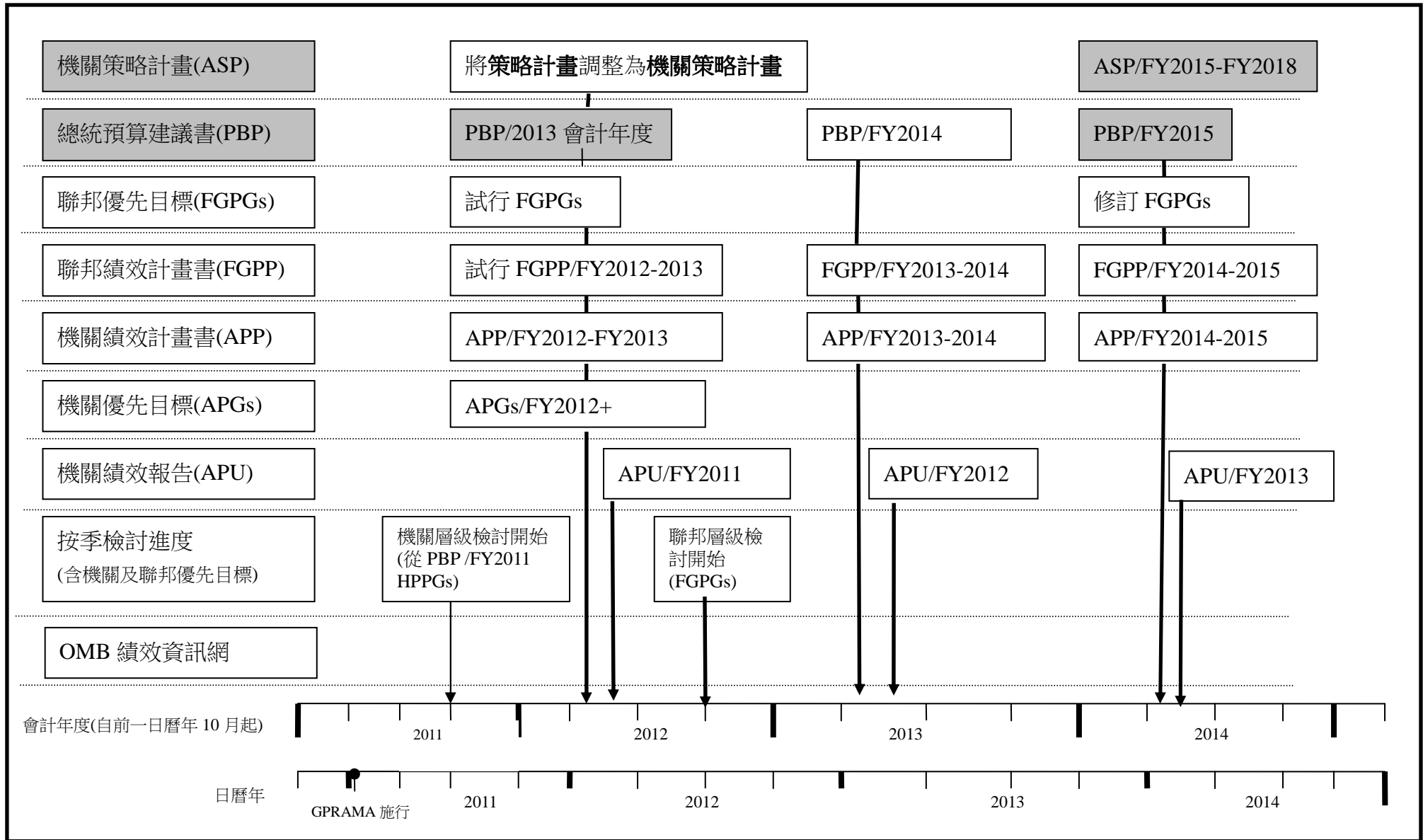
## 伍、附錄

### 一、中英文名稱對照

英文名稱	中譯名稱	說明
Government Performance Result Act (GPRA)	政府績效成果法	1993 年柯林頓時期完成立法
GPRA Modernization Act (GPRA MA)	政府績效成果現代化法案	2011 年歐巴馬簽署
Agency Strategic Plan	機關策略計畫	機關長期需完成的事項，4 年計畫。取代 GPRA 的 Strategic Plan。
Annual Performance Plan (APP)	年度績效計畫	1993GPRA 的用法。GPRAMA 改為 Agency Performance Plan。
Agency Performance Plan	機關績效計畫	機關層級，2 年計畫。每年須併總統預算建議送出
Agency Priority Goal (APG)	機關優先目標	出自機關績效計畫 (APP)
Agency Performance Update	機關績效更新	取代原來的 PPR。OMB 較常用的名稱為 Annual Performance Report (如下)
Annual Performance Report (APR)	年度績效報告	包括策略計畫與年度績效計畫所訂目標達成情形，於 2 月送國會。
Cross-Agency Priority Goal (CAP Goal)	跨機關優先目標	同聯邦優先目標
Federal Government Priority Goal (FGP Goal)	聯邦優先目標	亦即跨機關優先目標 (CAP Goals)
Federal Government Performance Plan (FGPP)	聯邦績效計畫	2 年計畫，每年由 OMB 匯整併總統預算建議書送國會
Goal Leader	目標負責人	監督和負責實現機關目標。
Performance and Accountability Report (PAR)	績效課責報告	屬年度報告，包括機關財務報表與績效成果

英文名稱	中譯名稱	說明
Performance Goal	績效目標	在某時程內可完成績效項目，為可衡量的目標或量化的標準，價值或比率表示。包括績效指標、標的物及完成時間。
Performance Improvement Council (PIC)	績效改進委員會	24 個機關營運長及人事績效管理副局長組成
Performance Improvement Officers (PIO)	績效改善長	由機關首長或營運長指派機關高階人員擔任
Chief Performance Officer (CPO)	首席績效長	由管理與預算局的副局長 (management of deputy director) 擔任
Chief Operating Officers (COO)	首席營運長	機關副首長擔任
Strategic Goal	策略目標	以成果為導向，推動機關使命並解決政府面臨問題及需求

### 三、2012-2014 作業時程



資料來源：Congressional Research Service 本報告整理

四、聯邦目標、機關目標與績效報告的關聯

資料來源：Congressional Research Service 本報告整理

程序	4 年目標:於總統大選後一年併附總統預算送出	2 年目標:每年併總統預算送出當年及次年目標	按季檢討優先目標; 無需公開	按季報告並更新 FGPGs 及 APGs
全國性	<p style="text-align: center;"><b>聯邦優先目標</b></p> <p>跨機關政策範圍</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 聯邦優先目標 1</li> <li>● 聯邦優先目標 2</li> <li>……</li> </ul> <p>管理改善</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 優先目標 1</li> <li>● 優先目標 2</li> <li>……</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>聯邦績效計畫</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 優先目標 (FGPG) 1</li> <li>● 優先目標 2                             <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ 績效目標 2.a                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 明訂組織及政策</li> <li>- 明訂負責人</li> <li>- 建立績效指標</li> </ul> </li> <li>✓ 績效目標 2.b                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 明訂組織及政策</li> <li>- 明訂負責人</li> <li>- 建立績效指標</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>OMB按季審查</b></p> <p>FGPG1……</p> <p>FGPG2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 與負責人檢討最近一季進度</li> <li>- 包括參與的機關、組織及項目活動的人員</li> <li>- 評估參與貢獻</li> </ul> <p>FGPG3……</p>	<p style="text-align: center;"><b>OMB建立網站</b></p> <p>FGPGs</p> <p>說明FGPGs如何納入國會觀點及建議</p> <p>FGPG1</p> <p>FGPG2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 目標描述</li> <li>- 明訂相關聯邦機關績效目標及指標</li> <li>- 明訂機關組織及施政貢獻</li> <li>- 成果達b成</li> </ul> <p>FGPG3</p> <p>機關計畫及報告</p> <p>機關策略計畫</p> <p>機關績效計畫</p> <p>機關績效報告</p>
機關	<p style="text-align: center;"><b>機關策略計畫</b></p> <p>任務說明</p> <p>一般目標及objective</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 一般目標1</li> <li>● 一般目標2</li> </ul> <p>說明目標如何對FGPGs 的貢獻。</p> <p>說明目標如何納入國會觀點及建議;c</p> <p>說明績效目標在機關績效計畫對一般目標的貢獻。</p>	<p style="text-align: center;"><b>機關績效計畫</b></p> <p>建立績效目標並明訂這些目標亦屬於機關優先目標</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 績效目標 1                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 平衡績效指標設計</li> <li>- 目標負責人</li> </ul> </li> <li>● 績效目標 2……</li> </ul> <p>說明績效目標對一般目標及聯邦績效目標的貢獻度</p>	<p style="text-align: center;"><b>機關按季審查進度</b></p> <p>APG1……</p> <p>APG2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 審查最近一進度</li> <li>● 與機關內部或外部參與機關的人員協調</li> <li>● 評估對貢獻度</li> </ul> <p>APG3……</p>	<p>APGs</p> <p>APG1……</p> <p>APG2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 說明如何將APG如何納入國會觀點及建議</li> <li>- 績效指標</li> <li>- 說明機關及施政貢獻</li> </ul>



## 參考資料

1. 施能傑等人，「美國政府施政績效管理與風險管理制度」出國報告，2005年7月。
2. 胡龍騰、張國偉，「美國績效管理改革做法」，研考雙月刊第34卷第3期2010年6月。24-26
3. 郭昱瑩，「施政績效評估制度之前瞻與未來」，研考雙月刊第36卷第3期2012年6月。
4. 莊麗蘭、辜慧瑩、林賢文、鄭清照（101年1月），政府施政計畫管理機制之變革策略，行政院研考會，民國100年度自行研究。
5. Benjamin Licht, The GPRA Modernization Act –Public Law 111-352, GAO, March 2, 2011
6. Clinton T. Brass. *Changes to the Government Performance and Results Act: Overview of the New Framework of Products and Processes*. February 29, 2012.
7. U.S. Government Accountability Office. *Managing for Result: A Guide for using the GPRA Modernization Act to Help Inform Congressional Decision Making*. GAO-12-621SP.
8. \_\_\_\_\_ *Designing Evaluations*. GAO-12-208G, October 2012.
9. \_\_\_\_\_ *GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results*. GAO-04-38, March 2004.
10. \_\_\_\_\_ *Managing for Results : GAO's Work Related to the Interim Crosscutting Priority Goals under the GPRA Modernization Act*. GAO-12-620R.
11. Jeffrey D. Zients. *Memorandum For the Senior Executive Service*. September 14, 2010.
12. Office of Management and Budget. *Circular NO. A-11*. August, 2012.
13. Philip Joyce. *Obama's Performance Measurement Agenda*. March 23, 2011.  
(<http://www.governing.com/columns/mgmt-insights/obama-performance-measurement-agenda.html>)(accessed July, 2012.)
14. John M. Kamensky. *GPRA Modernization Act of 2010 Explained: Part 1*. January 6th, 2011
15. John M. Kamensky, "Managing for Results: A Decade of Evolution—Comparing Clinton and Bush Approaches.", August 2004.