

國立政治大學公共行政學系

碩士學位論文

公部門績效管理制度下的協力互動研究—以臺
北市政府策略地圖之次分組為例

Collaborative Interaction under the Performance Management
System in the Public Sector: A Case Study of Sub-groups under
the Strategy Map in Taipei City Government

指導教授：傅凱若 博士

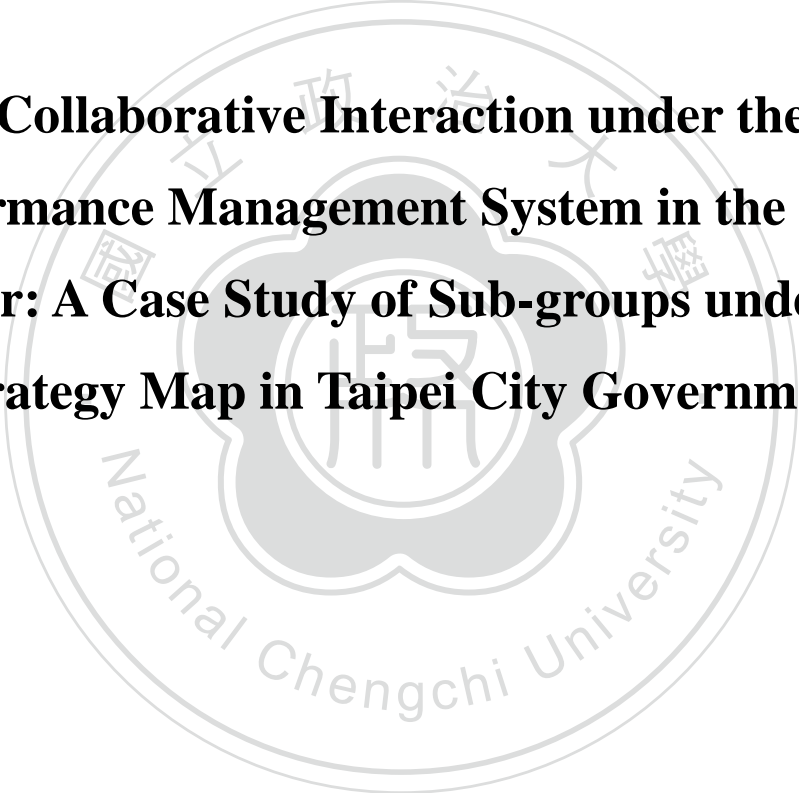
研究生：徐亦韜 撰

中華民國一〇八年七月



National Chengchi University
Department of Public Administration
Master Thesis

**Collaborative Interaction under the
Performance Management System in the Public
Sector: A Case Study of Sub-groups under the
Strategy Map in Taipei City Government**



Advisor: Kai-Jo Fu, Ph.D.
Graduate Student: I-Tao Hsu

July, 2019



謝誌

當寫到謝誌時，心中才慢慢地體會到，「真的」已經離畢業不遠了。如果說該如何來形容，這將近 3 年的碩士班經歷？我想「做中學」大概是最貼切的描述吧！遙想當初還在碩一時，除了對於研究的概念，感到模糊外，自己的英語能力也並不是很好，但寫報告、閱讀英文資料這些事情，往往搞得我壓力很大，甚至到了差點要休學的地步！而今日居然能夠完成一本論文，到現在自己都還覺得，是一件很不可思議的事。

這本通過重重難關的論文之所以可以寫成，首先，我要感謝的就是我的指導—傅凱若老師。謝謝老師每次在和我討論時，都能很用心地傾聽我缺乏條理的想法，並適時地給我建議和鼓勵，讓我能夠有動力的，繼續往下一個步伐邁進。其次，我要謝謝胡龍騰老師及張鎧如老師。兩位老師在口試時，所提供的建議，不僅使我進一步地去思考研究主題的意涵可能是什麼，同時也讓這本論文的內容與品質，變得更加完整。其三，我要謝謝德芳學長，若不是學長和我討論，我這個研究主題在實際上的運作，我想這本論文大概是很難發展下去的。其四，我也要謝謝，在百忙之中願意撥出時間，接受我訪談的受訪者們，因為有你們的協助，在這本論文的資料分析上，才有這麼多具有意義、豐富的素材，得以呈現出來。

另外，在這段充滿挑戰的求學過程中，我也要謝謝許多幫助、鼓勵過我的公行好朋友們。因此，在這邊我要向濬誠、子正、蕙瑜、婕妤學姐、樺安、阿萬學長、雅淋、好平、翔佑哥、小鄧、丞堯、亭雅、書寧、妍甄、惠懿、育儒、瑋真、修誠、名庭、柏賢、姿妤、智維及孟宏等人，由衷地表達我的謝意。

再來，除了公行的好朋友們之外，我也要謝謝我的室友—Allen，真的很感謝你教我如何閱讀英文文獻的技巧，和一些處事態度，我也祝福你在美國求學順利。還有，我也要感謝晞晞、新翰、韋靈與淳弘，你們總是不厭其煩地傾聽我的煩惱及抱怨，特別是晞晞，你在我碩一上最低潮的時候，協助我渡過難關，真的很謝

謝你。當然，我也要特別謝謝淮康，感謝你常常陪我講一些「無厘頭」的事情，這對於一個壓力很大的研究生來說，算是一個滿有用的抒發情緒方式。

最後，我也要謝謝老爸、老媽和阿姐，儘管你們常常詢問我的論文進度，這使我感到不小的壓力，但你們與此同時也給了我相當大的包容和支持，讓我可以堅持下去，直到我把這本論文完成為止。Yeah！我終於畢業了！



徐亦韜 謹致于

政大

2019年7月

摘要

近年來，臺北市政府將策略地圖作為其內部各行政機關的績效管理工具，而在某種程度上，此舉算是領先於我國其他公部門組織。在這項新制度中，次分組的機制設計，具有跨機關協力之特色，但其能否產生協力效果，這是本研究所欲探討的。另外，組織在績效管理的制度下，可能會出現一些回應行為，而本研究也同樣好奇，次分組中的各機關，是否也會產生這樣的行為。

本研究主要以協力框架作為立論基礎。在資料蒐集上，本研究運用半結構式訪談法，同時搭配立意抽樣和滾雪球抽樣的方式，來選擇受訪對象，而本研究總共訪談了 16 位受訪者。

本研究結果顯示，首先，在協力過程中，次分組各機關並未產生跨機關協力之效果，這是因為受到相關規範及協力機制設計之影響，而造成的。其次，在協力機制形成上，這些機制大都是依據各機關的業務，而設計出來的。其三，在協力結果上，策略地圖的激勵效果並不算太好，而且若各機關未達到目標值時，還會面臨到許多的課責壓力。其四，部分機關在策略地圖下，仍出現了一點回應行為。最後，本研究根據這些發現，對策略地圖未來的推動，提出一些改善建議。

關鍵詞：策略地圖、公部門、協力、回應行為



Abstract

In recent years, Taipei City Government has used “Strategy Map” as a performance management tool for its internal agencies and, to a certain extent, this way takes the leading position over other public sector organizations in Taiwan. Under the new system, the sub-group design is characterized by cross-agency collaboration; however, whether the collaborative effect could be achieved is an issue of this study. In addition, since some dysfunctional reactions in organizations may occur in the performance management system, this study also explores whether these agencies of the sub-groups perform such behaviors or not.

This study primarily uses the collaborative framework as the theoretical basis. In this study, the researcher adopted semi-structured interview and used purposive sampling and snowball sampling to select interviewees. 16 interviewees were interviewed in this study.

The results indicate that, first of all, the agencies of sub-groups don't produce the collaborative effect in the collaborative process. This repercussion could be influenced by the relevant rules and collaborative mechanism design. Second, it was found that the collaborative mechanisms are mostly designed according to the business of each agency. Third, concerning the collaborative outcome, the incentive effect of the strategy map doesn't perform properly. On top of that, if these agencies fail to reach the target, they would face much pressure of accountability. Fourth, some agencies have some dysfunctional reactions under the strategy map. Based on these findings, this study proposed some suggestions for strategy map in the future.

Keywords: strategy map, public sector, collaboration, dysfunctional reactions



目次

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	4
第二章 文獻回顧	7
第一節 策略地圖與平衡計分卡的相關討論.....	7
第二節 組織協力的相關討論.....	18
第三節 代理人理論與回應行為.....	32
第四節 本章總結.....	40
第三章 研究設計	41
第一節 臺北市政府策略地圖之簡介.....	41
第二節 研究架構.....	46
第三節 研究方法與對象.....	48
第四節 訪談提綱之設計.....	55
第四章 研究資料分析	59
第一節 策略地圖的協力機制產生.....	59
第二節 策略地圖下的協力互動過程.....	79
第三節 策略地圖下的協力結果.....	90
第四節 策略地圖下的回應行為.....	99
第五章 結論與建議	105
第一節 主要的研究發現與討論.....	105
第二節 政策建議.....	113
第三節 研究限制與未來研究建議.....	115
參考文獻	117
附錄一 訪談提綱（府級策略地圖之主責機關）	127
附錄二 訪談提綱（次分組機關）	129



表目次

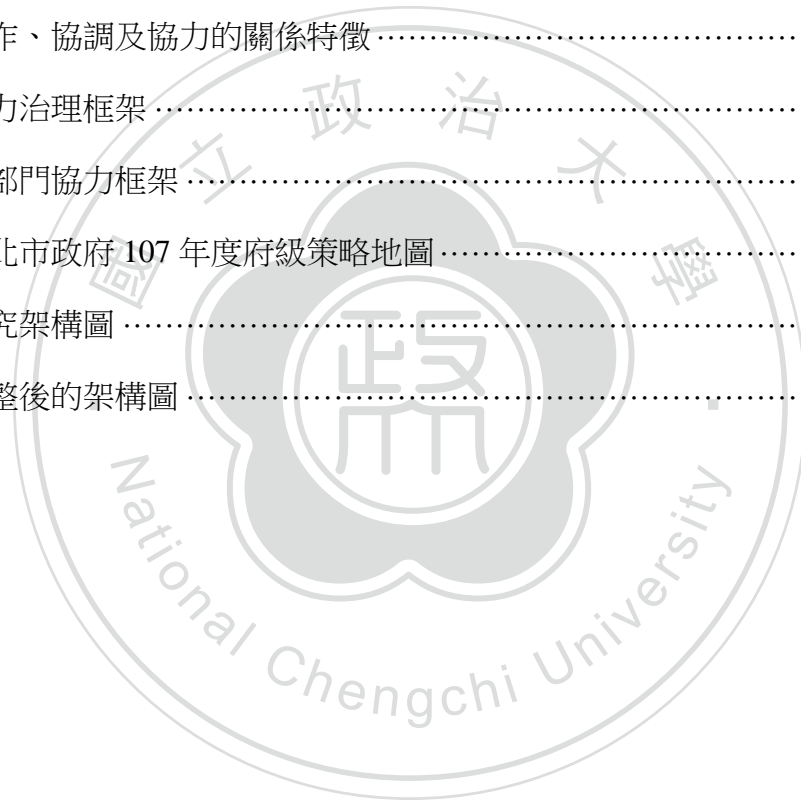
表 2-7 協力互動相關文獻之整合	26
表 3-3 臺北市政府各機關業務分類表	50
表 3-4 次分組各機關之業務分類表	51
表 3-5 次分組協力目標的數量	52
表 3-6 受訪者資料一覽表	54
表 3-7 府級策略地圖主責機關的訪談提綱與研究問題對應表	55
表 3-8 次分組機關訪談提綱與研究問題對應表	57





圖目次

圖 2-1 平衡計分卡之原始架構圖	9
圖 2-2 策略目標之關係鏈圖	10
圖 2-3 公部門平衡計分卡之基本架構	13
圖 2-4 公部門平衡計分卡之構面關係鏈圖	14
圖 2-5 Granada 市政府體育局策略地圖之簡易架構	15
圖 2-6 合作、協調及協力的關係特徵	20
圖 2-8 協力治理框架	29
圖 2-9 跨部門協力框架	31
圖 3-1 臺北市政府 107 年度府級策略地圖	44
圖 3-2 研究架構圖	48
圖 5-1 調整後的架構圖	112





第一章 緒論

自 1980 年代起，西方國家所推行的政府績效管理運動席捲全球，意圖在使政府部門變得更具效能性，但此舉卻也讓公共服務體系「碎裂化」的問題，逐漸浮現。與此同時，越來越多的公共問題，僅靠單一組織或部門，是無法順利被解決的，因此許多組織開始透過協力合作的方式，來共同地解決這些難題。回到我國來看，臺北市政府在 2016 年所正式實施的策略地圖與平衡計分卡格外地受到矚目，理由是這項制度在某些面向上，可說是領先我國其他政府部門。不僅如此，此制度設計還有著跨機關協力之特色在，但其是否真能發揮「協力效果」，這正是本文所欲探究的核心焦點。基此，本章第一節將闡述本文的研究背景與動機，接續的第二節則會說明本文的研究目的，並同時提出研究問題。

第一節 研究背景與動機

1990 年代中後期以來，曾經在學術界與實務界風行一時的「新公共管理」(new public management, NPM)運動，逐漸被「網絡治理」(network governance)、「協力治理」(collaborative governance)及「跨域治理」(cross-boundary governance)等論述所取代，此現象也表明著，決策者和管理者越來越重視集體、「協力」(collaboration)的相關活動 (Kapucu, Yuldashev, & Bakiev, 2009; O'Leary & Vij, 2012; 張鎧如, 2018; 陳敦源、張世杰, 2010; 曾冠球, 2007; 彭滄雯、林依依、楊和縉, 2018)。

這些概念之所以能在公共管理的領域中興起，大致可分成幾個原因來說起。首先，當代的社會問題變得越來越複雜，這對於個別組織或部門來說，可能難以解決，因此許多政府、企業及第三部門開始透過共享資源、專業等方式，來解決這些棘手的難題 (Agranoff & McGuire, 2003; Bryson, Crosby, & Stone, 2006, 2015; Kapucu et al., 2009; Keast & Mandell, 2014; Kettl, 2006; McGuire, 2006; Poocharoen

& Wong, 2016)。其次，由於科技發展、扁平式組織結構之興起等原因，公部門和第三部門的本質與服務範圍，均有了重大的變化，而協力是適應這些變化的策略之一（Keast & Mandell, 2014）。其三，在 NPM 之思潮下，許多政府開始推動了民營化、行政法人化等相關措施，但此舉卻會造成公共服務體系的「碎裂化」（fragmentation），為了挽救這樣的困境，政府常會運用各種協調、協力等服務整合機制（Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010; Kettl, 2006；陳敦源、張世杰，2010）。

不可否認地，協力確實是當今各國政府用來處理一些棘手公共問題時，常採用的策略之一，但有研究也指出協力在實務運作中，其實並沒有那麼容易地進行（Bryson et al., 2006），其甚至還遭到許多人的詬病與批評（Kettl, 2006; Thomson & Perry, 2006）。為了能更加了解協力的整體運作，學者們因而發展出許多「框架」（framework）來對其進行檢視、描述，並試圖從中找出影響協力好壞的關鍵因素（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006, 2015; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012; Gray & Wood, 1991; Thomson & Perry, 2006; Thomson, Perry, & Miller, 2009）。

回到我國的脈絡來看，在 2014 年年底的地方公職人員選舉後，臺北市長由無黨籍的柯文哲先生當選。爾後，柯市長決定引進策略地圖與平衡計分卡，作為臺北市政府的新績效管理工具，此舉也為我國地方政府的績效管理制度開啟了一個新的紀元（林昱綸，2017；邱友義，2017）。¹ 在此制度下，臺北市政府依其使命、願景等，發展出了 8 個府級的策略主題，分別是：「營造永續環境（A）」、「健全都市發展（B）」、「發展多元文化（C）」、「優化產業勞動（D）」、「強化社會支持（E）」、「打造優質教育（F）」、「精進健康安全（G）」及「精實良善治理（H）」，而這些主題下的策略目標，會再由所承接該主題的次分組來共同達成（胡龍騰、曾冠球、蘇毓昌，2016）。

¹目前地方政府的績效管理制度並沒有統一的規範，而中央政府也鼓勵各直轄市與縣（市）政府，發展出適合其施政特性的績效管理制度。因此，目前地方政府的績效管理制度，呈現出了一種多元發展的現象。比較詳細的討論可參考黃榮源（2012）的研究。

其中，在府級策略地圖上的次分組機制設計，其實隱含著跨機關協力之意義在，原因在於，前述提到的 8 個府級策略主題，是依據柯文哲市長之競選政見（如柯 P 新政等）、施政白皮書及施政計畫等重要文件（胡龍騰等人，2016：25），所演變而來的。進一步來說，在府級策略主題下的這些策略目標，為執政者相當重視的事情，而且其也會想辦法去達成，以藉此提升臺北市政府的整體施政績效。因此，為了達到這樣的宏願，原則上只靠單一機關，顯然是無法做到的，唯有透過各機關來進行跨機關的合作，這樣的理想，才有可能被實現。

另外，從整體的角度來看，臺北市政府推動策略地圖與平衡計分卡這項管理工具，其目的不外乎是想讓各員工能更清楚地瞭解其所處機關的使命和目標等，從而提升業務執行的效率與效能。在此制度下，「關鍵績效指標」(key performance indicator, KPI) 扮演著相當重要的角色，因為其至少提供了一項判斷公共服務良窳的資訊（Moynihan & Pandey, 2010）。

若以代理人理論來進行切入的話，績效管理建構出了一個內部控制機制，並提供一些「誘因」(incentives) 給組織或其成員。而這樣的用意，不僅是希望組織成員能在工作中投入更多的努力，還更希望組織成員最終能夠連帶地提升組織整體的績效（Heinrich & Marschke, 2010）。雖然此觀點為政府推動績效管理的主要理由，但研究者好奇的是，次分組的各機關會如何與這項制度來進行互動？進一步來說，在府級策略地圖這項績效管理制度下，次分組的各機關會有什麼樣的回應行為，而過去對於此議題所進行的實證研究也相對不足（Talbot, 2010），故研究者希望透過本文，來累積這部分的相關知識。

再來，誠如前述，臺北市政府的府級策略地圖，還具有跨機關協力之特色在，而 Alexander（1995）、Peters（2006）等重要公共行政學者曾提及，行政機關之間的協調與聯繫功能，是政府政策成敗、效能好壞之關鍵，且在政策規劃及執行的過程中，各機關若能有效地發揮整合及聯繫功能，不但有助於化解各機關之間的本位主義問題，還可積極地促成「行政綜效」(administrative synergy) 的產生。因此，行政機關間的協調、協力機制，可看成是一種行政運作的軟實力，其效果

及影響有時甚至比行政硬體的建置，來得更為重要及深遠（轉引自張其祿、廖達琪，2010：1-2）。

儘管從前述來看，次分組機制設計有跨機關協力的用意在，不過若以此個案最初的協力情形來看，²或許是各機關還在適應策略地圖這項管理工具之緣故，次分組各機關在協力合作的方面上，確實仍有許多進步的空間（胡龍騰等人，2016）。如今，這項制度也已經執行一段時間了，各機關的協力互動是否有變得比較順利？以及是否也有產生「協力效果」？這些議題都是本文所欲探究的。

第二節 研究目的與問題

基於第一節之討論，可以了解到本文所要研究的核心焦點，就是在策略地圖這項管理工具之下，次分組中的各機關，會如何來進行跨機關協力。誠如前述，過往對於組織協力的整體運作，學者們大多是藉由「框架」之概念，來對其進行探究的（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006, 2015; Emerson et al., 2012; Gray & Wood, 1991; Thomson & Perry, 2006）。

儘管學者們發展出了許多協力框架來解釋協力之運作，但並非每一個框架，都能直接套用在某個個案上。換言之，在運用框架來對協力展開研究時，必須要考慮到研究現象的系絡性（Williams, 2016）。基於這樣的理由，本文也會提出自身研究的協力框架，來對次分組中的跨機關協力現況，進行描述與解釋。

如同前面提到的，協力其實還能區分成幾個面向來進行討論，雖然這些面向相當多元，不過「協力形成原因」、「協力過程」及「協力結果」這三個面向是多數研究常常探討的（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006, 2015; Emerson et al., 2012; Gray & Wood, 1991; Thomson & Perry, 2006）。然而，因每個個案系絡性及關注焦點不同之緣故，所以本文在這三個面向的內容上，可能也與其他研究不盡相同。

²臺北市政府的策略地圖與平衡計分卡，正式實施是在 2016 年。

具體來說，首先，在協力過程的方面，這也是本文的核心焦點，過往研究有討論了許多關於組織協力的互動因素（Bryson et al., 2006; Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2009；曾冠球，2007），但本文更想知道的是，這些因素在實際上會如何來進行，以及哪些因素可能是比較重要的。

其次，在協力形成原因的方面，因次分組機制並非像一般協力的情況那樣，是各機關自願形成的，其有點類似「命令式協力」(mandated collaboration) 的情況（Rodríguez, Langley, Béland & Denis, 2007），亦即各機關是被動地來參與協力互動，至於次分組這樣的協力機制是如何形成的，這是本文所欲了解的。另一方面，次分組所負責的這些策略目標與 KPI，也算是一種協力機制，原因在於這些目標，必須藉由各機關的合作來達成，而本文也在意此機制的產生過程。還有值得注意的是，在每個次分組中，都會有一個主政機關，其有點像「跨域管理者」(boundary-spanning leader) 之角色（Bryson et al., 2006），但其在實際運作中，是否有這樣的功能，本文也想知道。

再來，在協力結果的方面，由於次分組各機關是在府級策略地圖這項績效管理制度下，進行協力互動的，因此其最終的協力結果可能是臺北市政府整體績效之提升，但此協力結果是否還有其他內涵的可能性在，本文也會對這個部分加以探討。

最後，本文還有一個要探討的議題是，次分組中機關，在府級策略地圖下，是否也會有回應行為。本質上，策略地圖為一項績效管理制度，而過去文獻指出，在績效管理制度下，組織或其成員會有一些策略性行為，來回應此制度的要求與規定（胡龍騰，2016；2017a；Bevan & Hood, 2006; Talbot, 2010）。雖然文獻有羅列出這些回應行為之態樣，但在實證研究的方面上，還稍嫌不足（Talbot, 2010），因此本文希望能對此，也做出一些貢獻。

綜上所述，本文的研究目的大致有三項，分別是：(1) 透過「協力框架」來檢視次分組各機關，在府級策略下的跨機關協力狀況與問題；(2) 針對目前府級策略地圖下的跨機關協力問題，提出一些未來的改善建議；(3) 釐清次分組中的

各機關，在府級策略地圖下的回應行為。而本文所欲回答及待解決的研究問題，包含如下：

- 一、 次分組各機關之間的互動因素是如何進行的？其中，有哪些因素是比較重要的？
- 二、 在府級策略地圖下，次分組各機關的產生過程為何？而其所負責的策略目標及 KPI 又是如何形成的？此外，次分組的主政機關所負責的任務為何？
- 三、 次分組各機關在經過協力的互動後，所產生的結果內涵有哪些？
- 四、 在府級策略地圖下，次分組各機關會出現哪些回應行為？



第二章 文獻回顧

本文所要探討的議題可歸結為，在府級策略地圖下，次分組各機關的協力會如何來進行，以及各機關對於這項績效管理制度，又會產生什麼樣的回應行為。因此，本章主要對本文的理論基礎、相關概念之文獻，進行梳理，而在章節安排的部分，本章第一節會回顧策略地圖與平衡計分卡的發展；第二節接續是組織協力的框架及內涵；第三節則針對代理人理論及回應行為，來進行闡述。

第一節 策略地圖與平衡計分卡的相關討論

本節首先會從策略地圖與平衡計分卡的概念、發展開始說起；接著會談到公部門運用此管理工具時的考量原則，以及也會一併介紹有實際執行此項管理工具的國外案例。最後，本節還會概述關於公部門平衡計分卡的實證研究，以呈現出國內與國外對於此議題的研究風貌。

壹、策略地圖與平衡計分卡的概念緣起與發展

平衡計分卡之原始架構，是 Kaplan 與 Norton 於 1992 年的《哈佛商業評論》（Harvard Business Review）上所提出的，而他們提出這項概念之背後理由，就是為了呼籲各企業不應該將財務面向，當成是衡量組織績效的唯一標準。事實上，早在 Kaplan 與 Norton 提出平衡計分卡前，有學者就針對「以財務衡量組織績效」的標準，進行了批評。例如，Johnson（1988）便指出，由於資訊與通信科技的快速發展，企業獲利不再只是取決於成本上的控制，產品品質與顧客價值等也都是能影響企業獲利的因素，因此在衡量企業之績效時，這些因素也必須納入考量。同樣地，McNair、Lynch 及 Cross（1990）也提到，在「即時生產」（just-in-time）的制度出現後，製造業組織的績效衡量系統，往往會有一些問題，如產品缺陷率高及過量生產等。原因在於，這些績效衡量系統絕大部分與組織策略的連

結性薄弱，且還特別強調對於成本的控制，而非生產流程之改善（McNair et al.,1990）。

從這些觀點來看，不難理解過往企業若想提升其績效或利潤時，大多只針對單一面向去進行衡量，加上衡量面向往往又與組織的財務方面有很強的關聯性，但此做法可能會不利於組織長期之發展（Hoque, 2014）。而 Kaplan 與 Norton 所提出的平衡計分卡，正好可彌補過往績效衡量系統的不足，並為管理者帶來一個更廣泛的組織績效衡量視野（Kaplan & Norton, 1992）。

在對 12 家績效衡量系統傑出的公司，進行一年的研究後，Kaplan 與 Norton 建構出了平衡計分卡最早的架構（如圖 2-1），此架構最大的特點在於，對組織進行績效衡量時，其同時考慮了財務與非財務之面向，其中非財務面向又可區分成「顧客」(customer)、「企業內部」(internal business) 及「創新與學習」(innovation and learning) 等三類，而這四個衡量面向又必須與組織的策略有所連結（Kaplan & Norton, 1992）。整體來說，從原始的平衡計分卡架構可看出，其為一個多面向的績效衡量工具，而組織所欲達成的目標會被分配到這四個衡量面向之下，並且會有一系列相對應的績效指標，來對其進行衡量。

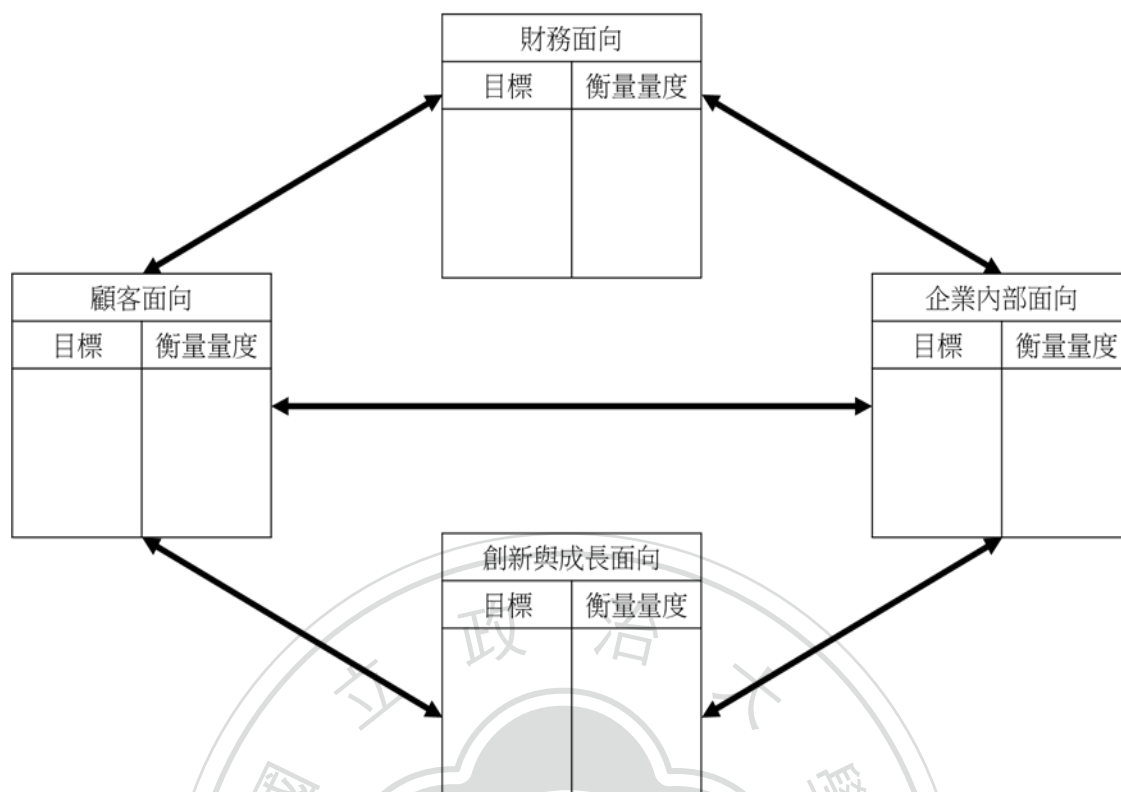


圖 2-1 平衡計分卡之原始架構圖

資料來源：Kaplan 與 Norton (1992 : 72)

自平衡計分卡被提出之後，Kaplan 和 Norton 也將此概念持續地進行修正。例如，1993 年他們在哈佛商業評論上所發表的文章，就再次強調平衡計分卡不僅可作為一種衡量工具，其更是一個可使產品、流程、顧客及市場開發等關鍵領域有突破性改善的管理系統 (Kaplan & Norton, 1993: 134)。他們還指出企業在設計平衡計分卡時，應考慮到其使命、策略、現有技術與組織文化等因素，否則平衡計分卡很有可能無法產生該有的功效 (Kaplan & Norton, 1993)。

而 1996 年，在兩人所出版的第一本書籍中，平衡計分卡之概念又有了大幅度的改變。首先，對兩項構面的名稱進行更動，即為明顯一例 (Kaplan & Norton, 1996: 9)。³ 其次，與之前相比，新架構對於平衡計分卡的基礎概念，以及該如何

³將「企業內部」(internal business) 重新命名為「企業內部流程」(internal business processes)，以及將「創新與學習」(innovation and learning) 重新命名為「學習與成長」(learning and growth)，

有效地運用等，進行了更詳細的說明。進一步來說，除了要讓先前提到的四個構面須處於平衡狀態外，組織過去努力所產生的「結果衡量」與「驅動未來績效之衡量」，也必須達成平衡（Kaplan & Norton, 1996: 10）。⁴ 另外，在四個衡量構面底下的策略目標，彼此間的連結也要闡述清楚，如此才能發揮此管理工具之功效（如圖 2-2）（Kaplan & Norton, 1996: 30）。換言之，組織學習與成長構面是企業內部流程構面的驅動因素；接著，企業內部流程構面又會驅動顧客構面；最後，顧客構面又會對財務構面產生影響，進而形成一個「前饋的控制系統」（feed-forward control system）（Nørreklit, 2000）。

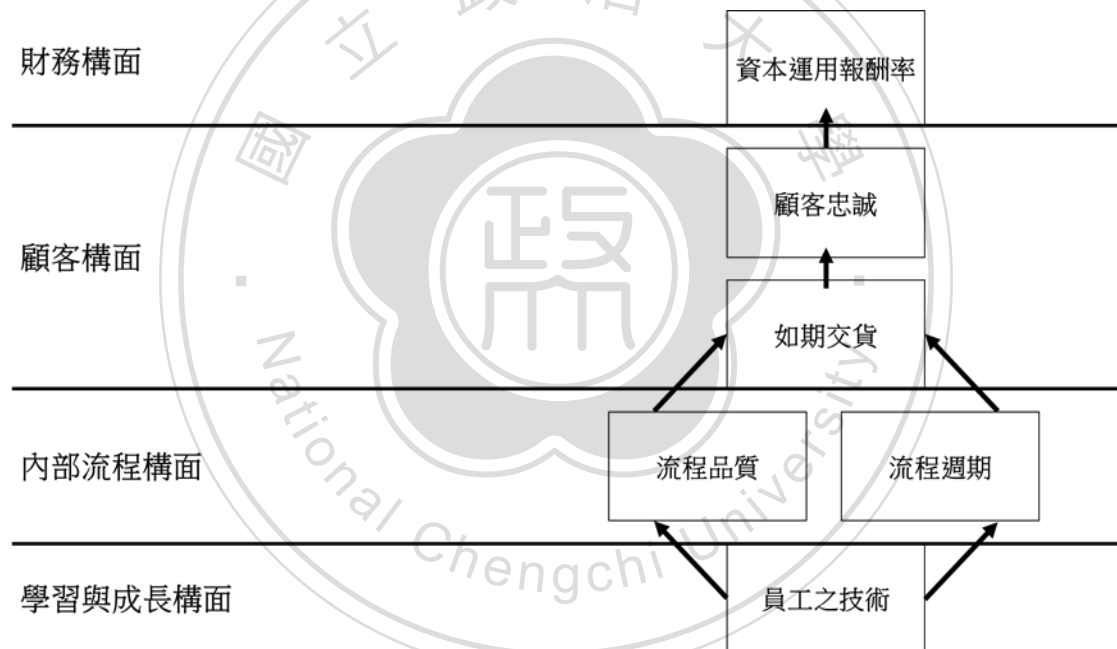


圖 2-2 策略目標之關係鏈圖

資料來源：Kaplan 與 Norton (1996: 31)

而經過此次的修正，平衡計分卡即變為一般大眾所熟悉之樣態。

⁴其中，結果衡量又被稱作「落後指標」(lagging indicator)，而驅動未來績效之衡量又被稱作「領先指標」(leading indicator)。前者比較客觀且容易量化，後者則比較主觀且充滿個人的判斷色彩（Kaplan & Norton, 1996: 10）。

其他一些重要概念，像是組織策略該如何與事業單位、員工之目標以及衡量構面進行連結，甚至是如何運用平衡計分卡來指導與規劃組織策略等，也都是新架構所強調的，而這些概念的提出，也使平衡計分卡從原本的績效衡量系統，逐漸蛻變為涵蓋面向更廣泛的策略管理系統（Kaplan & Norton, 1996）。

雖然平衡計分卡為組織帶來了一個廣泛、清晰的策略執行架構，不過許多企業在實際採用此管理工具後，卻又出現了企業各單位及員工對於組織策略並不了解的現象。為此，Kaplan 與 Norton(2000, 2001, 2004)遂提出「策略地圖」(strategy map)之概念，來解決這樣的困境。事實上，策略地圖的雛形可追溯至 1996 年。當時，兩位作者就強調必須讓平衡計分卡的四個構面，具有因果連結的關係，而此種關係更是現代平衡計分卡的重要元素之一。

在知識經濟時代下，「無形資產」(intangible assets)日益受到重視，企業單靠有形資產是不利其長期發展的，而策略地圖可說是串聯兩者之間的橋梁（Kaplan & Norton, 2001）。換言之，無形資產可看成是平衡計分卡中的「企業內部流程」及「學習與成長」等構面，而有形資產則可視為「顧客」和「財務」等構面，透過策略地圖所強調的因果關係鏈，無形資產才得以轉化成有形資產（Kaplan & Norton, 2001, 2004）。

綜上所述，不論是平衡計分卡還是策略地圖，兩者都還算是個不斷在發展的概念，而 Kaplan 與 Norton 甚至認為近來的平衡計分卡模型提供了相當豐富、全面性的組織視野，而且還能選擇與實務情況相符的模型一起搭配使用（Hoque, 2014: 36）。

貳、策略地圖與平衡計分卡在公部門的運用

從前一小節可知，策略地圖與平衡計分卡是從私部門發展而來的，而公部門是否能直接運用此管理工具，就是個值得討論的問題。Kaplan 與 Norton(2010)曾指出，公部門和非營利組織的績效很顯然無法透過財務指標去衡量，兩者的成功必須由組織所提供服務的選民或對象來判斷，但這兩類組織的績效報告卻又偏

重在預算、基金撥款等財務方面上。進一步來說，公部門與非營利組織是能夠實施策略地圖與平衡計分卡的，只是架構必須做一些更動(Kaplan & Norton, 2001)。

首先，Kaplan 與 Norton (2004: 7) 認為公部門與非營利組織成功的最終定義，乃是這兩者在完成使命上的績效高低。其次，公部門與非營利組織所設定的策略目標又常與自身廣泛的使命有關，像是減少貧窮、環境汙染問題等 (Kaplan & Norton, 2010)，而在設定這些目標時，也還須謹慎地考慮到這些目標所帶來的社會影響 (Kaplan & Norton, 2004)。

另外，對私部門來說，通常付費與服務的受惠者為同一人，但在公部門的情況卻並非如此 (Kaplan & Norton, 2001)。具體來說，環保、警政等管制機關在執行監測、罰鍰等工作時，這些機關的真正受惠者為一般大眾，並非其「直接」提供服務之對象 (Kaplan & Norton, 2001)。⁵ 因此，不難理解使命、服務對象以及社會影響對於公部門而言，具有重要地位。這也表明，公部門若要採用策略地圖與平衡計分卡，就必須重新將原始架構進行修正，亦即將使命置於最高層，而顧客構面和社會影響效應則是接續使命下一層之位置，以代替原本的財務構面 (見圖 2-3)。然而，此架構還能依據各機關的性質，以及所處環境等因素，再做進一步的調整 (Kaplan & Norton, 2001)。

⁵除了一般大眾和納稅人外，對於公部門而言，立法機關通常也是其重要之顧客，因此也要將其納入顧客構面的範疇中 (Kaplan & Norton, 2001)。

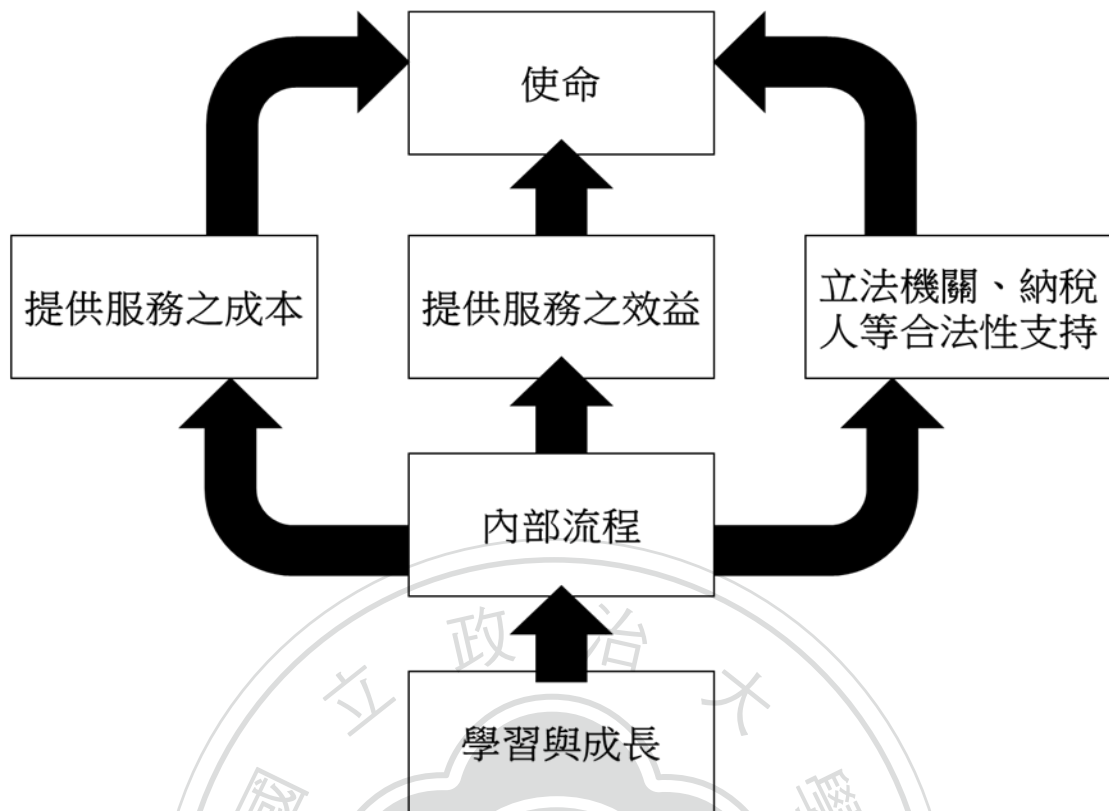


圖 2-3 公部門平衡計分卡之基本架構

資料來源：修改自 Kaplan 與 Norton (2001：136)。

同樣地，Niven (2008) 也指出，在公部門的策略地圖中，原始架構的因果邏輯順序也要進行更動，亦即將財務構面從原本最高層的位置，換到此關係鏈的最底層（見圖 2-4）。我國學者對於公部門實施此管理工具亦持類似觀點，像是吳安妮 (2003) 認為公部門會將焦點擺在其崇高的使命及顧客構面上，財務構面並非公部門所要追求的最終目標，其通常只是基本要求而已，因此公部門在採取這項措施時，需要對架構進行修改與調適。

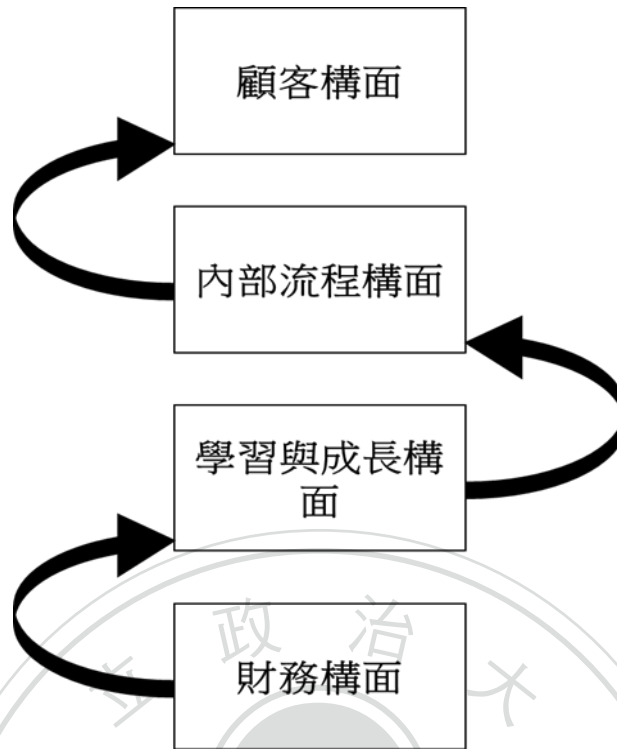


圖 2-4 公部門平衡計分卡之構面關係鏈圖

資料來源：修改自 Niven (2008 : 37)

從上述可知，公部門要實施策略地圖與平衡計分卡，會對的原始架構進行調整。不過，學者們的建議僅為一種規範，在實務上，各政府部門仍可按照自己所強調的施政重點，甚至是該機關所界定的策略議題及目標，來建構其策略地圖的架構與內容（胡龍騰等人，2016：20）。舉例來說，Irwin（2002）以擔任英國「小型企業服務處」（Small Business Service, SBS）執行長的經驗，介紹該機關的策略地圖。如同 Niven（2008）之觀點，該機關的策略地圖，主要是將財務構面放在策略地圖的最下面，這也符合公部門不以利潤極大化為最終目標的特性，而其餘的構面則維持不動，但名稱卻有調整（Irwin, 2002）。⁶

⁶「學習與成長」變為「改善績效」（improving our performance）；「內部流程」變為「顧客需求之釐清」（understanding our customers）；最後「顧客構面」則轉變為「顧客需求之實踐」（fulfilling customer needs）。

另一個例子是西班牙 Granada 市的體育局。由於該機關相當重視預算運用、籌款等事項，如管理及新建運動場地等，因此其策略地圖較不同於一般公部門所採用的形式。該機關策略地圖的財務構面及顧客構面皆位於最上方，表明了這兩者具有同樣重要之地位，其餘的兩構面則是在整個策略地圖的最下方，作為該機關長期策略發展的基礎（Bolívar, Hernández, & Rodríguez, 2010）（見圖 2-5）。

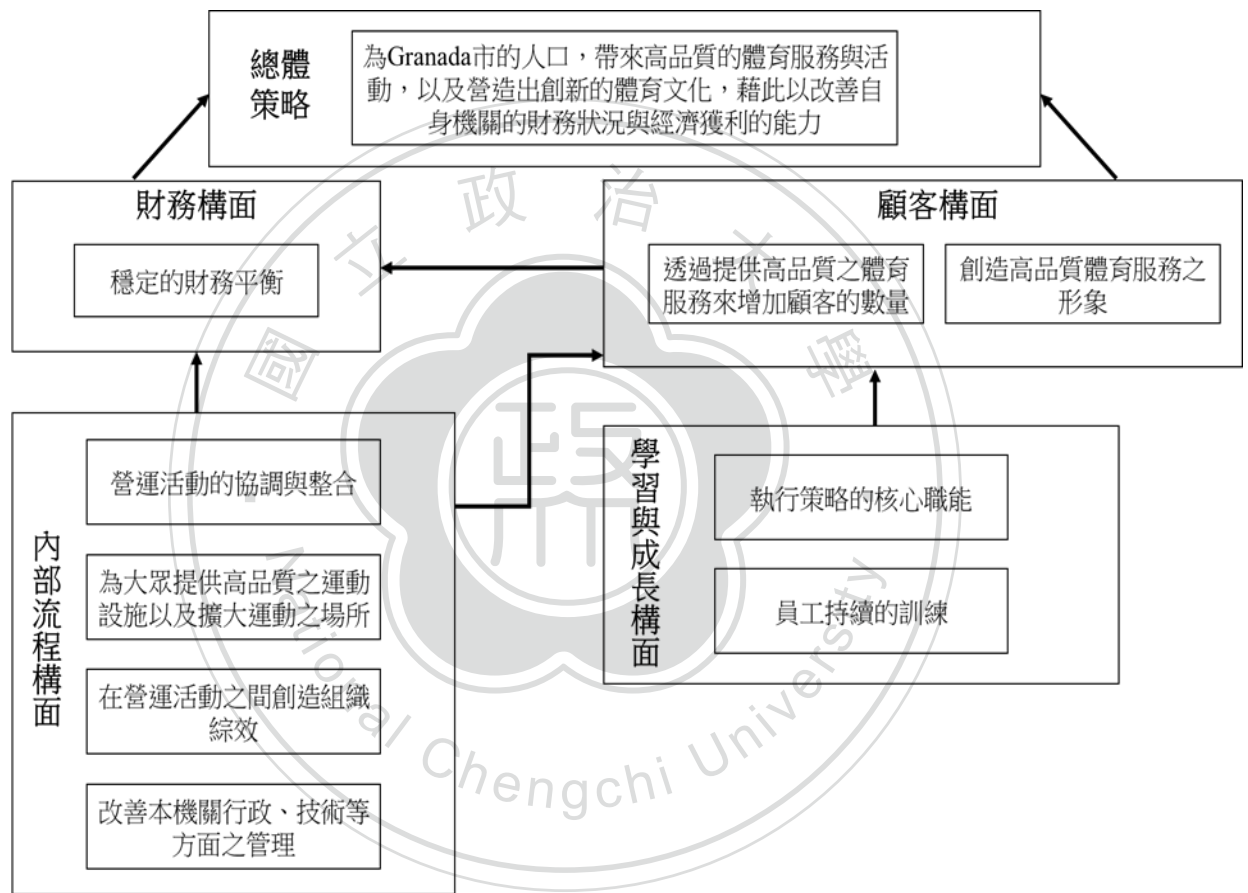


圖 2-5 Granada 市政府體育局策略地圖之簡易架構

資料來源：修改自 Bolívar 等人（2010：129）

總之，從這些經驗來看，可以清楚地知道並沒有一個統一的公部門策略地圖架構。公部門在完成策略議題與目標的界定後，就可依照每個行政機關之特性，適性地建構自身的策略地圖，就像前面提到的例子一樣。然而，重要的是，在公部門策略地圖中，唯一不變的原則就是要滿足利害關係人的價值，並且將其作為

政府施政的終極目標（胡龍騰等人，2016：24）。

參、公部門策略地圖與平衡計分卡的實證研究

公部門運用策略地圖與平衡計分卡，所進行的實證研究，國外文獻比我國來得更為豐富，且所切入之觀點也比較多變。一部分的原因是，西方國家對於績效管理能否在公部門當中確實被執行，投入了相當多的努力，如制訂相關法案等。除了政府立法外，公部門為了要提升自身績效，也會開始利用大量的私部門管理工具。Kaplan 與 Norton（1996）曾提及，為了回應柯林頓政府所提出的要求——「全國績效評鑑」（National Performance Review, NPR）與「政府再造」（reinventing government），一些聯邦政府轄下的機關與一些地方政府，都開始創建並執行自身機關的平衡計分卡。

儘管我國過去對於此議題也有過討論；然而，多數文獻都將焦點放在政府部門平衡計分卡設計的規範層面上，且對於策略地圖之概念也較少提及（邱友義，2017）。舉例來說，我國過去對於公部門平衡計分卡之研究，像是施婉婷（2007）以新竹市環境保護局為個案，並對該機關各處室的業務領導者進行了訪談，對基層員工則是透過問卷，藉以探詢兩者對於平衡計分卡之建構，所注重的層面為何。該研究表明，主管與基層員工皆較忽略「內部流程」以及「學習與成長」等構面，兩者較重視「財務」構面的績效指標，理由是財務構面的績效指標往往與爭取預算有關，這是推動政策的一個重要因素，若經費不足，可能會導致政策難以推動，進而連帶影響顧客構面之達成（施婉婷，2007）。

邱秋煌（2009）則是以問卷調查的方式，對花蓮港務警察局來進行研究，研究發現該機關所使用的一些績效指標，可直接運用於平衡計分卡的建構上，研究者並認為該機關已具有平衡計分卡之雛型，但其績效指標大都反映在「學習與成長」的構面上，「顧客」構面的指標是較為欠缺的。同時，本文還提到，若要發展該機關之平衡計分卡，一些相關事項之配合是必須的，如長官的支持與推動、全員の溝通與參與等（邱秋煌，2009）。基此，不難發現以上羅列的這些研究大

都還停留在平衡計分卡的模擬階段，這對於公部門在規劃與執行此管理工具時，實際上會遭遇什麼樣的難題，所提供的助益實在是有限。

相較之下，國外對於此議題，就有許多豐富的討論。例如，透過文獻分析和訪談，Askim (2004) 對挪威 Larvik 市政府底下實施平衡計分卡的機關展開了研究，⁷ 研究發現平衡計分卡會促使機關產生學習的行為，例如機關會對績效指標定期地評估，以及對大眾提供自身績效的回饋報告等。另外，儘管這些機關對於平衡計分卡的實施方式不盡相同，但這些機關在學習的結果上，卻是很相似的 (Askim, 2004)。

Hoque 與 Adams (2011) 則是對澳洲 51 個政府機關展開了大規模的調查，研究結果為這些機關對於平衡計分卡實施所帶來之貢獻，是高度肯定的。因為研究者認為各項政策計畫或方案，皆有增進不少效率與效能。然而，研究者同時也發現這些機關引進此措施的背後動機，並非只是為了提升組織內部的決策品質，滿足外部利害關係人之期望與需求，可能才是真正的主因 (Hoque & Adams, 2011)。

在 Bracci、Maran 與 Inglis (2017) 的研究中，他們利用 Otley 的績效管理框架，⁸ 加上利用訪談，檢視了義大利兩個地方政府的平衡計分卡發展過程，其發現兩者在每個發展階段中，如決定組織的策略方向、設定目標等，皆會受到內、外部利害關係人需求之影響，而如何調和組織各策略目標及利害關係人的需求，是平衡計分卡實施成功的重要關鍵 (Bracci et al., 2017)。

總而言之，若從策略地圖與平衡計分卡，在公部門實際運作的角度進行切入，我國相關研究真的是寥寥無幾。然而，自臺北市府全面性地引入此管理工具後，過往對於這方面研究不足的情況，或許會獲得改善。儘管目前有少數文獻 (林昱

⁷實施平衡計分卡的機關有 4 個，分別是：技術部、工作暨就業部、文化暨體育部及 Byskogen 小學。

⁸兩位作者主要是以 Otley (1999) 所提出之架構，對個案進行了分析。而此框架有五個重要的問題或順序階段，分別是形成策略、策略該搭配之活動與過程、設定績效目標、獎懲制度及資訊反饋。詳細內容可以參閱 Otley (1999) 之研究。

論，2017；邱友義，2017），對於此項措施進行了許多的討論及反思，但由於此項措施還在發展中，故某些議題或許還尚未被觸及。而基於本文所欲回答的研究問題，本文在接下來的章節，將會對組織協力等相關文獻來進行回顧，以便於能更清楚地理解本文所欲討論的議題。

第二節 組織協力的相關討論

雖然各國政府都很喜歡透過協力的方式，來解決日趨複雜的公共問題，但協力本身卻是一個相當模糊的概念，而這也造成了學術界在理論發展上的困擾。另外，學術界常利用「輸入—過程—產出」的框架形式，去釐清及解釋協力活動之整體運作，而本文也會採用相同的做法。基於前述，本節一開始會討論協力的定義；接著是協力過程的互動；最後為協力框架。

壹、協力的定義

為了因應更加棘手、複雜的社會問題，「協力」已逐漸成為各國政府及非政府部門，所採取的重要策略之一（Bryson & Crosby, 2008; Keast & Mandell, 2014; O'Leary & Vij, 2012）。O'Flynn（2009）便指出，政府部門正處於一種「協力崇拜」（cult of collaboration）的氛圍中，其相信透過這樣的方式，會使政府效能變得更好。而對於這些部門共同合作的重視程度，也可從學者們所創造出的一系列專業名詞中看出，像是「協力治理」、「協力式公共管理」（collaborative public management）、「網絡治理」及「夥伴關係」（partnerships）等（Keast & Mandell, 2014; O'Leary & Vij, 2012；陳敦源、張世杰，2010；彭滄雯等人，2018）。

這些名詞不論是在學術界或實務界都會交替使用，不過這也造成了一些問題。O'Leary 與 Vij（2012）就認為，「合作」（cooperation）、「協調」（coordination）、夥伴關係及協力治理等名詞概念的界線並不明確，這對於協力研究之發展，無疑產生了一些阻礙。而 O'Flynn（2009）也有類似觀點，她指出學術界和實務界對

於「協力」皆抱持著各自的看法，但兩者卻又習慣將所有合作形式通稱為「協力」，此舉明顯地加深了學術界和實務界的隔閡。儘管協力定義的問題已被提出，但學術界至今對於此項議題的關注程度，似乎並不怎麼熱絡（O’Leary & Vij, 2012）。進一步來說，無論學者對於這個議題的立場到底為何，從多數研究來看，學者們對於協力之定義，還是依然分歧（Emerson et al., 2012; Kapucu et al., 2009; Thomson et al., 2009）。

此外，在這眾多的專業名詞中，又以「合作」、「協調」及「協力」這三個概念，最容易讓人混淆（O’Leary & Vij, 2012），但這些概念其實在意義上，還是有些微的差異，因此以下將簡單介紹這三個概念（Keast & Mandell, 2014: 11-13）：

- （1）合作：通常是組織基於自願，在彼此之間，所建立的一種短期、非正式關係。在合作關係中，參與者可能會同意分享資訊，但各個組織仍保持獨立性，而且較少建立共同的目標。
- （2）協調：此名詞意味著透過更緊密與正式之機制，將系統中不同的要件聯繫在一起。協調具有資訊共享、共同規劃及決策等特點，而在此關係中，組織彼此間仍具有獨立性，但會一起共同達成事先協議的目標。
- （3）協力：通常是最穩定且長期的關係，其特點是彼此之間的相互依賴程度很高、權力與資源等也是共享。從這方面來看，協力意味著成員不能只是針對此關係的運作方式進行修正，成員的思維和行為也必須進行重大的改變。此外，協力不僅僅是完成共同的任務或目標而已，重要的是，完成任務或目標的過程和制度設計，才是其所強調的。

除了上述的區別外，多數學者認為與合作、協調相比，協力更多了動態性和不斷演進的特質（Agranoff & McGuire, 2003; Gray & Wood, 1991; Keast & Mandell, 2014; O’Leary & Vij, 2012; McGuire, 2006），而也有滿多研究常將這三個概念，看成是一種連續體（見圖 2-6）（Keast & Mandell, 2014; O’Leary & Vij, 2012；陳

敦源、張世杰，2010）。⁹

雖然學術界目前對於「協力」並沒有統一的想法，但還是需要一些說明，來定義本文的協力範疇。此外，本文個案之協力，類似於所謂的「命令式協力」（Rodríguez et al., 2007）；¹⁰ 換言之，本文個案之協力活動，並非是在組織「自願」(voluntary)的情況下，才發生的。基於前述，本文結合了 Agranoff 和 McGuire，以及 Rodríguez 等人的看法，來定義本文之協力，其意義為「協力是一種動態過程，在第三方組織的要求下，組織之間必須透過合作，來解決單一組織所無法解決的複雜問題」（Agranoff & McGuire, 2003; Rodríguez et al., 2007）。

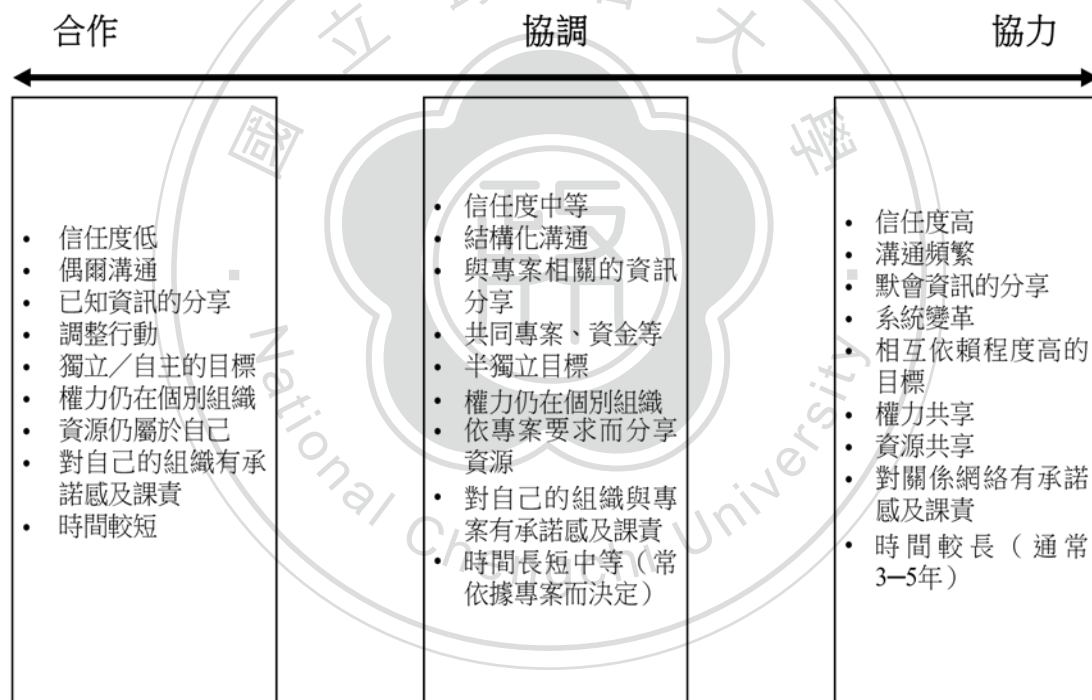


圖 2-6 合作、協調及協力的關係特徵

資料來源：Keast 與 Mandell（2014：14）

⁹值得一提的是，在 Bouckaert 等人（2010）的著作中，「協力」只是「協調」的其中一個子面向，而這也或多或少反映了學術界對於協力定義沒有共識的事實。

¹⁰根據 Rodríguez（2007）等人之看法，命令式協力は指第三方組織，試圖在其影響的範圍內，要求其他組織，來進行協力之相關活動。

貳、協力過程的互動

由於公共問題的複雜化及行政疆界的模糊化，相較過往，當代政府顯得更需要透過跨層級、跨部門之間的合作，來整合各種資源以有效地解決日趨複雜的公共問題（張鎧如，2018：88），而這些行動者為何會選擇從事組織協力，許多理論對此有不同的觀點。像是網絡理論的學者認為，協力的許多特徵或要素，高度地解釋了協力形成之因素，如信任、互惠及共享規範等（Gazley, 2010; Sowa, 2009）；資源依賴學者的看法為，協力源自於環境約束和確保資源的需求，這些因素促使協力的發生，從而降低了不確定性和風險（Sowa, 2009: 1005）；制度理論的學者則認為，參與協力之動機是組織為了共同回應其所面臨到的棘手問題，以及同時滿足組織正當性之需求（Sowa, 2009: 1005）。

儘管從事協力背後的動機有這麼多種，但若仔細看的話，會發現這些動機和協力過程的互動因素，其實界線並不明顯。具體來說，很多文獻都很強調信任、領導及正當性在協力過程中的重要性（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006, 2015; Thomson & Perry, 2006；張婷瑄，2018；陳敦源、張世杰，2010；曾冠球，2007），但這和前述提到的組織協力動機（張鎧如，2018），其實也相當類似，而這種概念、定義等不明確之情況，也是建構協力理論的一大難題（Mayer & Kenter, 2016; O'Leary & Vij, 2012; Williams, 2016）。

然而，本文不會針對此議題進行探討，相反地，本文所關注之焦點，也是協力過程的互動因素。在這些因素中，不僅包含了機關間的合作與否，機關間如何進行協調、分配權責等也都涵蓋在內（Bryson et al., 2006, 2015；張婷瑄，2018），以下首先對公部門機關間合作的因素來進行介紹（曾冠球，2007）：

- （1）責任：該研究顯示，在公部門體系中，由於行政機關的誘因機制設計不良，以及民眾對於公部門之期待等因素，導致行政機關逐漸會有事前「劃地自限」（如自掃門前雪），或事後「歸罪於外」（如互踢皮球）等「避害」行為。
- （2）資源：除了一般所認為的預算、人力、物力皆屬資源外，人情其實亦包含

在內。由於資源有限，加上行政機關在人力、經費支出等方面上，都有用途上之限制，這時，若有任務交付下來，可能會打亂各機關原有的資源分配邏輯，而這也是資源能影響機關之間合作的理由。

- (3) 法定權責：「依法行政」乃行政機關奉行的行事準則，故每一位公務員都有守法的義務，而多數公務員也習慣將其作為任務指派或是分配之理由。不過，其有可能也是阻礙機關間合作之因素，原因是當不屬於特定機關的法定權責業務時，大部分不會有機關願意來處理、承受，進而可能產生「乏人問津」、「互踢皮球」的尷尬現象。
- (4) 組織間互動史：過去累積的互動結果，將會影響到未來合作的發展路徑。若各機關之間過去的互動良好，且相關人員也能長久留任，這對於未來互動無疑是有正面幫助的，反之，若沒做到這點，則可能是個阻礙。
- (5) 行政領導力：該研究指出，行政領導力具有釋放訊息之功能，藉此讓員工知道哪些業務是必須被高度重視的。另外，在公部門的環境下，「自發性合作」的情況是很少發生的，而「強勢領導」除了能解決這樣的困境外，其也還可降低機關之間因目標分歧而有的敷衍心態。再來，行政領導力還體現了行政首長個人的決策果斷性。
- (6) 首長間信任：首長為機關的最終決策者，故重大類型的合作案，若首長之間缺乏一定的信任程度，對於機關之間的合作，很可能是個絆腳石。總之，良好的首長間信任能降低機關彼此的互動成本，建立「快速通關」的溝通平台，反之，一方面還要透過繁冗的行政流程來完成任務，另一方面也可能會影響下屬對於業務的配合與貫徹程度。
- (7) 首長風格：即使前述因素都在良好的預期中，機關之間也不一定順利進行合作。儘管首長間私底下的交情或其他因素，有可能影響機關間的合作，但最終的決策，還是由該機關的首長來決定。至於首長的決策則可能受到個人風險的承受度、自我期許及專業能力等因素的影響。
- (8) 協調者：從層級節制的角度來看，協調者是促進機關間合作的最後力量，

通常這些人都是府級的長官（如副市長、秘書長等），¹¹ 而協調機制多仰賴權威來發揮功用，但並非所有協調者皆有意願或能力，來處理問題。舉例來說，當遇到價值衝突難以取舍的案子時（如重分配決策），協調者可能採取「拖延戰術」的策略，或者是協調者本身的溝通能力不佳、授權不足等，也都可能影響機關間的合作。

- (9) 人際網絡：機關間合作是一種多層次的互動模式，在這個情況下，除了首長間信任外，機關間的承辦人員或中階主管等，也可能對於組織協力產生影響。由於機關間合作的互動主體，是不同單位的組織成員，而彼此之間若有良好私人情誼、人際關係之加持，將能促使合作關係更順利地進行。

其次，在 Thomson 與 Perry (2006)，以及 Thomson 等人 (2009) 的研究中，其指出協力過程其實可區分成 5 個重要的構面：

- (1) 「治理」(governance)：協力是一種動態過程，在此過程中，參與者必須共同制定運作原則及釐清各方權責等事項，如此才能有效地解決「集體行動的問題」(collective action problems)。
 - (2) 「管理運作」(administration)：組織間的協力は為了共同達成某些目標而產生的。因此，當這些目標被確定後，參與者也必須開始執行達成這些目標的機制與行動方案（如溝通協調、層級節制等）。
 - (3) 「組織自主性」(organizational autonomy)：組織在協力過程中，具有「組織自我利益」(organizational self-interest)與「集體利益」(collective interest)兩種特性，¹² 如何調和這兩者間的緊張關係，是協力過程中的一大挑戰。
- 此外，通常組織自主性的程度越高，和其他組織的合作意願也會下降（張

¹¹通常層級是一項關鍵因素，層級愈高代表愈有份量，也象徵著協調者的權威和資源配置能力（曾冠球，2007：279）。

¹²組織自我利益是指達成組織自身的使命，並特別強調自身的特性、權威。而集體利益則是達成共同的協力目標，並且會顧及到在協力運作中，各利害關係人之間的課責關係（Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2009）。

婷瑄，2018）。

- (4) 「相互性」(mutuality)：當可以滿足組織間彼此的需求，同時還不會損及自身的利益時，各組織就會比較願意進行協力。另外，組織間的共同性程度要是越高的話，像是任務、組織文化以及對於標的團體之承諾等，將有助於維持協力之運作。
- (5) 「規範」(norms)：概念上，互惠關係和信任感是密切相關的。在協力過程中，參與者基於「你情我願」之心態，加上隨著時間所慢慢累積的社會互動關係，會使得協力的關係變得越來越穩固。另外，信任也是核心的組成要素，而其能有效地降低協力的複雜性與交易成本，只不過信任需要長期的時間來進行發展。

再來，Bryson 等人（2006）認為在協力的過程中，有 6 個重要的因素，可以來進行討論：

- (1) 「初步協議」(initial agreement)：協議功用在於確立協力參與者的責任及決策權等，故正式與非正式協議都能對協力整體的運作帶來影響。而正式協議的要素，又比非正式協議來得豐富，因此正式協議更具有課責之優勢。
- (2) 「建構領導力」(building leadership)：協力過程需要有正式與非正式的領導，才能順利運作。正式領導通常都是由位階較高的長官來擔任，而為了讓協力有效運作，他們會運用許多機制(如權威、溝通等)來達成目標。此外，非正式領導也很重要，萬一正式領導無法應有的作用，或是突然離開協力的過程，非正式領導就能代替其地位，使協力繼續維持下去。
- (3) 「正當性建立」(building legitimacy)：依據制度理論之觀點，組織為了尋求必要的資源，其必須利用符合制度環境結構的方式，來建立正當性。
- (4) 「信任建立」(building trust)：信任常被視為是協力的基石，而許多研究也確實指出信任是協力過程中，最重要的因素（Ansell & Gash, 2008; Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2009）。信任包含了人際互動、對組

織能力的信心和預期績效等，而信任可透過共享資訊、知識，以及一些善意的後續行動等，來從中建立。

- (5) 「管理衝突」(managing conflict): 協力的衝突通常源自於參與者不同的目標和期望等，而衝突在協力的過程中，也確實很常發生。為了解決這樣的情況，參與者間的資源分配策略，或是對參與者教導一些改善爭議的概念等，都是有用的做法。
- (6) 「規劃」(planning): 協力規劃可分成兩種，一是正式規劃，其對於目標、責任及實施階段等，都有詳細之說明。另一則是非命令式的規劃，其主要是透過審慎對話的方式，來使利害關係人之意見納入到規劃中。但不論是哪一種方法，對利害關係人之關注、信任建立及良好的管理衝突能力，都對協力運作相當重要。

綜上所述，可得知學者們對於協力過程互動因素之討論，是相當多元的，而本文進一步將前述這些文獻上所提到的因素，重新歸納並彙整成本文所要探討的協力互動因素（見表 2-7）。

表 2-7 協力互動相關文獻之整合

協力過程的構面 (Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2009)	跨部門協力過程的因 素 (Bryson et al., 2006)	公部門機關合作與否 之因素 (曾冠球, 2007)	本文的協力互動因素
治理	初步協議、規劃	責任、法定權責	法定權責
管理運作	建構領導力、規劃、 管理衝突	行政領導力、首長風 格、協調者	溝通與協調
			層級權威
組織自主性	初步協議、規劃	責任、資源	機關自主性
相互性	正當性建立、管理衝 突	資源	資源分配策略
規範	信任建立	資源、組織間互動 史、首長間信任、人 際網絡	機關信任感

資料來源：研究者自行彙整

參、協力框架

如同前述所提到的，儘管在協力理論建構的方面，還需要投入相當多的努力，但學者們還是發展出了一些有用的想法，來解釋及探索協力的情況。鑑於協力大都是在複雜的組織與制度環境中發生，故有許多變項是需要被納入考慮的 (Emerson et al., 2012)，而學者們經常運用「框架」之概念，來對這些變項及其之間的互動，進行描述與解釋 (Williams, 2016)。基此，本小節接著將介紹幾個較具代表性的協力框架。

許多協力框架源自於早期系統理論家的見解，他們認為社會系統可以利用「輸入—過程—產出」的形式來表現，像 David Easton 所提出的政治系統論，即

為明顯的例子 (Williams, 2016: 16)。回到協力框架的討論上, Gray 與 Wood (1991) 之看法, 可算是早期比較具有影響力的協力框架之一。她們認為協力可區分成三個面向來進行討論, 分別是 (1) 「先決條件」(precondition): 促成利害關係人協力的動機是什麼, 而這方面因從不同理論的角度切入, 故可能會有不同的觀點; (2) 「過程」(process): 在利害關係人的互動過程中, 做了哪些事, 甚至這些互動有無可能形成一個制度或規範來約束這些人, 這些議題都是在過程的方面上可以被探討的; (3) 「結果」(outcome): 除了可能是利害關係人的共同問題得到解決外, 還有可能是協力的關係是否有存續下去, 以及利害關係人的共同規範是否有達成等 (Gray & Wood, 1991)。

自 Gray 與 Wood (1991) 的框架被提出以後, 許多學者後續對於協力之探究, 也大多是採用此方式, 只不過學者們所注重的焦點, 皆不盡相同 (Williams, 2016)。誠如前述, 「過程」在協力議題之討論中, 是一個相當重要的考量 (Ansell & Gash, 2008; Ring & Van de Ven, 1994; Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2009; 陳敦源、張世杰, 2010), 甚至有學者稱之為「黑箱」(black box) (Gray & Wood, 1991; Thomson & Perry, 2006), 而關於過程面向的討論, 以 Ansell 和 Gash (2008) 所提出的「協力治理」框架為代表。

Ansell 和 Gash (2008) 對於協力過程之運作, 進行了完整的描述, 他們認為協力治理基本上是由「初始狀況」(starting conditions)、「協力過程」(collaborative process)、「制度設計」(institutional design)、「協助型領導」(facilitative leadership) 及「結果」等要素所構成 (見圖 2-8), 而協力過程乃是最主要之變項, 其對協力治理的結果影響最深, 而以下將對這些要素之內容, 進行簡單地介紹 (Ansell & Gash, 2008; 陳敦源、張世杰, 2010: 38-40):

- (1) 初始狀況: 協力一開始的先決條件可以促使或是阻礙利害關係人, 是否要參與到這個過程當中。若參與者之間的權力或資源不對稱情況太過嚴重, 或者是過去早已存在著衝突對立之關係, 皆會降低參與的「誘因」(incentives)。雖然過去對立的關係, 會影響到利害關係人參與之誘因,

但 Ansell 和 Gash (2008) 卻認為要是利害關係人之間的相互依賴程度高的話，參與機會也會提高，而至於權力或資源不對稱之情況，則可透過授權給比較處於弱勢的利害關係人，藉此推動協力機制的產生。

- (2) 協力過程：在這個方面上，若「面對面對話」、「信任建立」、「參與者對協力的承諾」、「共享理解」及「初期可感知到的協力結果」等五個因素，能形成良性的循環時，將能夠產生各方所期望的協力結果。而 Ansell 和 Gash (2008) 也強調這五個因素在協力的過程中，並非為直線式關係，而是一種非線性、循環的互動過程。
- (3) 制度設計：此處的議題主要關注如何促進協力過程的開放性、包容性及透明度等，如果能替協力過程建立一個公平公開的遊戲規則，將可以提昇其正當性，也有助於信任關係之建立，進而有效地達成協力的目標。
- (4) 協助型領導：在協力的過程中，需要有領導者來協助各方利害關係人進行協商，也需要領導者擔任調和的角色，在利害關係人之間穿梭協調，以確保共識建立的過程及結果能夠受到各方之尊重，如此才能有利於協力過程的推動與持續。
- (5) 結果：誠如前述，協力結果主要受到協力過程本質的影響較為直接，當協力過程中的各個因素能形成良性循環時，將會產生較好的協力結果，這些結果可能是建立公共管理者與利害關係人之間的良性互動關係，以及促進更精緻化的集體學習與公共問題解決過程等 (Ansell & Gash, 2008: 561)。另外，值得一提的是，這裡的協力結果所代表的乃是一種「過程結果」(process outcomes)，而非最終的「政策或管理結果」(policy or management outcomes) (Ansell & Gash, 2008: 549)。換言之，良好的協力過程並無法保證一定能達成所欲的政策目標，但如果無法促進良好的協力過程，原先預期的政策目標或公共問題，可能更難以實現或解決。

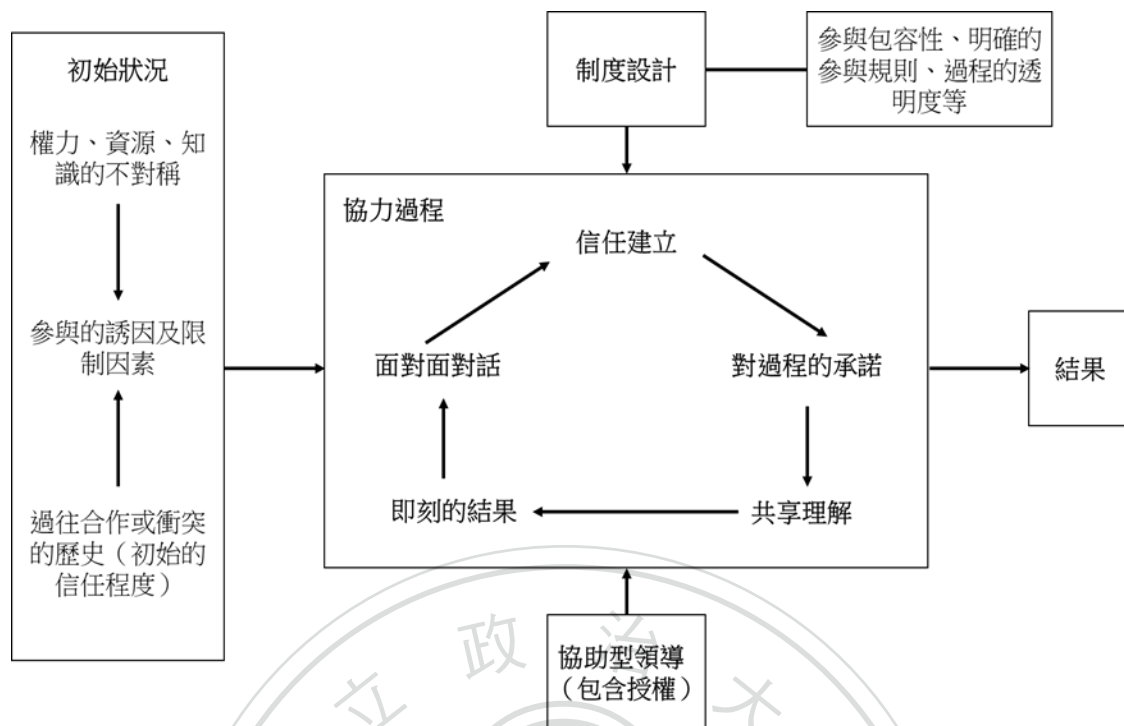


圖 2-8 協力治理框架

資料來源：修改自 Ansell 與 Gash (2008 : 550) 以及陳敦源和張世杰 (2010 : 39)

除了這種「以過程面向為焦點」的框架外，也有學者是以協力其他面向（如環境脈絡、先決條件等）為討論焦點，而進一步形成的框架，像是 Bryson 等人 (2006) 之研究，即為明顯一例 (Williams, 2016) (見圖 2-9)。同樣地，以下也將簡單地介紹此框架要素之內容 (Bryson et al., 2006 ; 張婷瑄, 2018) :

- (1) 「初始條件」 (initial conditions) : 跨組織或跨部門協力大多是在動盪環境刺激，以及制度環境之壓力下而形成的。另外，單一組織通常要獨自解決公共問題，可能難度會很高，這種情況也會促使組織之間進行協力。而這些因素在一系列的連結機制（如有權力的召集人、現存的網絡關係等）下，將有助於提升協力的成功率。
- (2) 「過程」 (process) : 這部分除了有初步協議、領導、正當性及信任等面向的建立外，還包含了管理衝突與規劃的活動。Bryson 等人 (2006) 指出，協力過程的一個關鍵點在於，對協力正式或非正式協議之內容進行談判，藉此讓協力的某些方面（如角色、責任及決策權等），達成各方一致的同

意，而正式協議又比非正式協議，多了課責之優勢。至於其他因素對於協力整體運作之影響，也當然不在話下，像是良好的信任被視為是協力關係存續之基礎，以及透過滿足內外部環境因素之需求，從而建立資源、策略及結構的正當性等。

- (3) 「結構與治理」(structure and governance)：結構與協力過程常常互相影響著彼此，而結構也容易受到內外環境因素之影響，因此為其增添了許多動態性、模糊性。另外，結構設計、任務性質也都會影響協力整體的有效性，而至於這邊的治理是指協調與監督等相關活動，以確保協力能夠存續下去。
- (4) 「偶發事件與限制因素」(contingencies and constraints)：採用協力之型態、權力不對稱之情況，以及協力機制設計裡面的價值競爭，不僅對協力過程會有影響，其它要素像是協力結構與結果等，也包含在內。
- (5) 「結果與課責」(outcomes and accountability)：協力最終之結果，當然是希望能看到「公共價值」(public value)的出現，而產生公共價值的關鍵點在於，其必須利用每個組織的優勢來形成，而且在創造公共價值之過程中，公共價值也不是馬上就能獲得的結果，反而是需要經過一層層的內外部因素變遷、影響等，才能逐漸形成。Bryson 等人(2006)也還提到，在協力失敗後，參與者之間的關係需要進行重組，領導者也必須對還在持續的網絡關係，適時地進行評估及修正。最後，課責在協力的議題中，算是一個複雜的問題，因為我們很難區分出參與者之間的責任為何，而且課責機制通常又同時涉及到協力投入、過程與產出等層面，至於該如何設計和執行衡量協力結果的課責機制，仍是一項重大的挑戰。

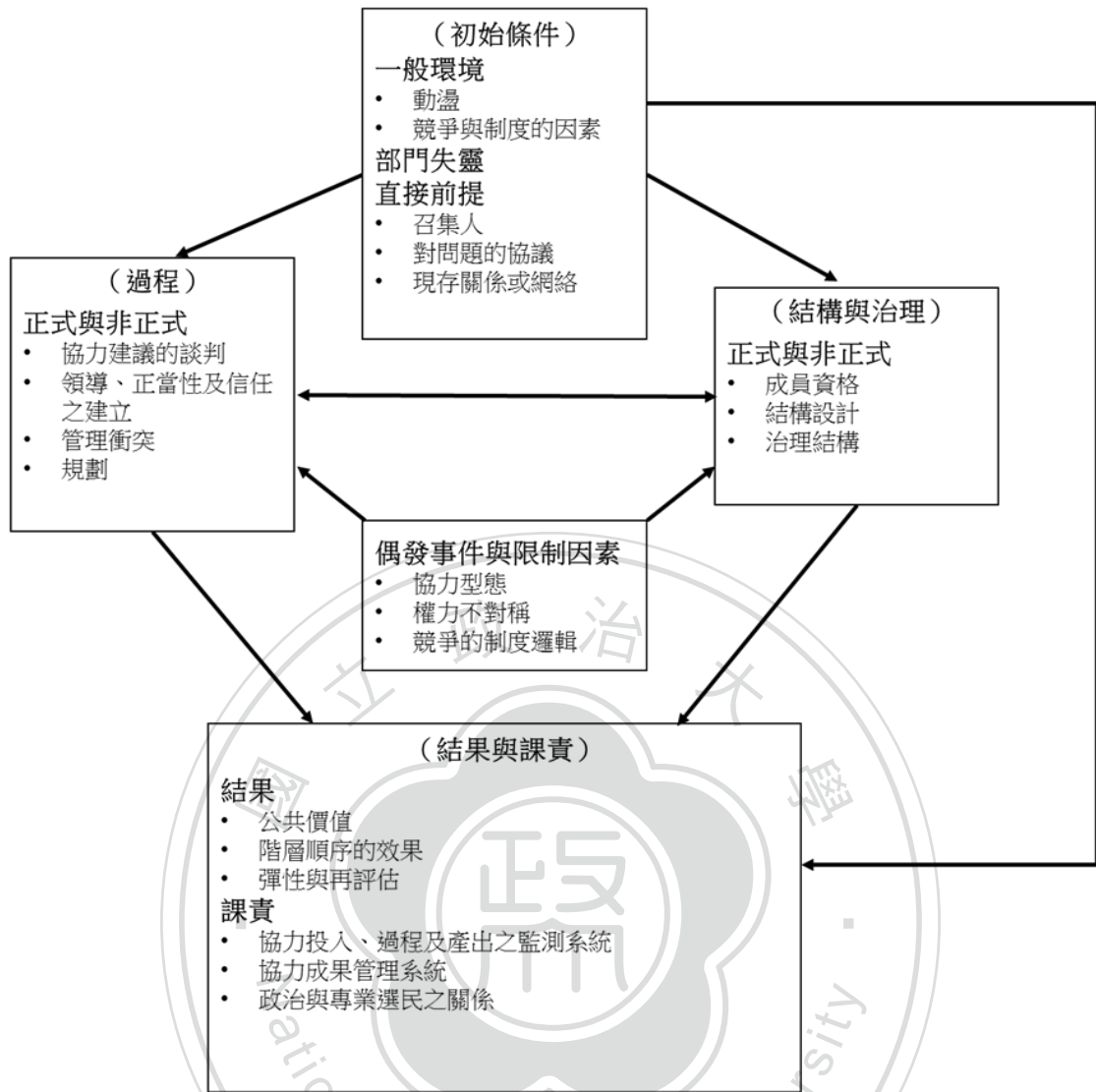


圖 2-9 跨部門協力框架

資料來源：修改自 Bryson 等人 (2006 : 45)

第三節 代理人理論與回應行為

代理人理論已被應用到許多的學科上，公共行政也不例外。特別是公共行政學界所關注的某些議題，如績效管理、誘因機制之設計與課責等，都與該理論有著相當密切的關係。因此，本節首先會介紹代理人理論的基本涵義；第二部分則會討論關於公部門環境下的代理關係；最後則是績效管理制度下的回應行為。

壹、代理人理論的涵義

績效管理已成為現代民主治理不可或缺的要素之一，理由在於支持此項改革的人認為透過績效管理的某些機制或理念，如誘因機制、課責及服務委外等，可以有效地解決某些治理問題，而這些機制設計或理念提倡之背後，其實都隱含了所謂「委託人—代理人」(principal-agent)的關係與互動(Dubnick, 2005; Heinrich & Marschke, 2010; Talbot, 2010; 胡龍騰, 2017a; 陳敦源, 2012)，故以下將敘述代理人理論之相關內容。

「委託人—代理人理論」(principal-agent theory)，又被稱為「代理人理論」或「代理理論」(agency theory)，其主要是根據 1970 年代早期，經濟學者所討論的「風險分攤」(risk sharing)概念所延伸而來(Eisenhardt, 1989)。而該理論之重點在於，探討「委託人」(principal)在授權任務給「代理人」(agent)後，雙方所發生的一系列活動與問題，同時此理論也一併針對解決這些問題的方法，進行討論(Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976)。進一步來說，代理人理論假定委託人和代理人之間存在著一種契約關係，且兩者都具有效用極大化之「自利行為」(self-serving behavior)，加上兩者又盡可能地尋求代價較少但效用最大的選項，只不過代理人擁有資訊上的優勢，因此委託人難以確保代理人會依其最佳利益來行事(Davis, Schoorman, & Donaldson, 1997; Eisenhardt, 1989; Jensen & Meckling, 1976; Moe, 1984; Perrow, 1986; 胡龍騰, 2017a)。

為了減少前述此種情況的發生，委託人因而設計出一些誘因與監督機制，來約束或引導代理人之行為，並希望代理人能做出與自身利益相符的行動。然而，在執行這些機制之過程中，會產生無法避免的「代理成本」(agency cost)(Jensen & Meckling, 1976; 范麗雪, 2011)。而根據學者們的界定，代理成本有三種，分別是(1)「監督成本」(monitoring cost)：委託人為了讓代理人依照自身利益而行動，所額外付出之費用，像是績效衡量、薪資制度等，以便防止代理人有投機行為的產生；(2)「約束成本」(bonding cost)：代理人為了讓委託人相信自己能依照其利益來行事，代理人有時也會承擔成本並限制自身的某些行為，以便證明自己會遵守雙方的契約，如透過正式的會計程序、審計制度等；(3)「剩餘損失」(residual loss)：代理人在層層監督與約束成本之下，加上不確定的環境因素，導致其自身實際行為與最佳行為有所差距，進而讓委託人之利益也遭受損失(Barney & Hesterly, 2006; Jensen & Meckling, 1976: 308; 范麗雪, 2011; 藍婉甄, 2014)。

此外，儘管最初此理論是在探討企業股東與管理者之間的代理關係(Davis et al, 1997; Jensen & Meckling, 1976)，但事實上此關係也存在於其他領域中，像是病人與醫生、人民與政治人物等(Moe, 1984; Waterman & Meier, 1998; 范麗雪, 2011)。其次，代理關係不一定是一對一的情況，單一委託人對多個代理人(如雇主與員工)，或是多個委託人對單一代理人(如病人與醫生)之情況也有可能發生；同時，委託人與代理人還可能具有雙重角色之特性，例如民選的國會議員一方面接受人民之委託，成為人民的代理人，但另一方面，又將權力、任務等移交給政府的官僚體系，成為行政機關之委託人(Waterman & Meier, 1998; 范麗雪, 2011; 陳敦源, 2012)。

再者，在代理關係中所會面臨到的「代理問題」(agency problem)，也是該理論常常討論到的一項重要議題(Marvel & Marvel, 2009; 胡龍騰, 2017a; 陳敦源, 2012)，而代理問題之產生，通常又與代理人理論之基本假定有密切關係(Eisenhardt, 1989; Waterman & Meier, 1998; 范麗雪, 2011)。一般而言，代理

人理論的基本假定可分成兩類，分別是（1）人的假定：人具有理性自利、有限理性與「風險趨避」（*risk aversion*）等特質；（2）組織的假定：組織成員的目標會有衝突、以效率作為效能性之判斷標準，以及委託人與代理人雙方會有「資訊不對稱」（*information asymmetry*）的情況（Eisenhardt, 1989: 59），而代理問題就是依據這些基本假定，所推導得出的結果。當委託人在與代理人建立契約關係時，委託人會面臨到兩種代理問題，即「逆選擇」（*adverse selection*）與「道德風險」（*moral hazard*）（Barney & Hesterly, 2006; Bergen, Dutta, & Walker Jr., 1992; Eisenhardt, 1989）。

首先，逆選擇是指代理人有「隱藏訊息」（*hidden information*）的現象，甚至其還可能提供不實的資訊來獲取利益，導致委託人因無法分辨對方之好壞，而做出不適當的選擇（Bergen et al., 1992; Eisenhardt, 1989; Perrow, 1986）。具體來說，因代理人具有不同的特質與能力（如勤奮或懶惰、高專業或低專業），但委託人並不了解哪一個代理人所具備的特質與能力，是能幫助自己完成任務的（Bergen et al., 1992；范麗雪，2011）。此外，Bergen 等人（1992）更以建立契約關係之時間，來界定代理問題，而他們認為逆選擇屬於「合約前的問題」（*pre-contractual problems*）。

其次，另一個代理問題為道德風險，其意義是指代理人有「隱藏行動」（*hidden action*）之傾向，導致委託人無法有效地監督代理人是否會完全地遵守契約上的義務（Bergen et al., 1992; Perrow, 1986）。進一步來說，代理人的個人目標不一定會與委託人的利益一致，加上代理人擁有業務資訊上的優勢，故委託人難以觀察到代理人的真實行動與努力程度，而代理人這樣的行為，有可能會讓委託人的利益受到損失（Bergen et al., 1992；范麗雪，2011）。由於前述代理人之行動，是發生於雙方簽定契約之後，故 Bergen 等人（1992）也稱道德風險為「合約後的問題」（*post-contractual problems*）。

貳、公部門的代理關係

回到公部門的情況來看，前一小節談到的代理關係及代理問題，也是存在於其中，而公部門所設計與推動的績效管理措施，確實也有很大一部分之原因，是為了降低代理問題的發生（Heinrich & Marschke, 2010; Moe, 1984; Reck, 2001; Waterman & Meier, 1998；胡龍騰，2017a；陳敦源，2012）。然而，在公部門所發生的代理問題，會比私部門來得更為複雜。舉例來說，由於我國文官體系受到相關人事法規的保障，故政務人員在人事選擇權的自由度上，就不像私部門來得那麼寬廣，而這也就透露了，在公部門當中，一般私部門合約前的「隱藏訊息」問題不會存在；不過，到合約執行的階段時，合約前的「隱藏訊息」問題以及合約後的「隱藏行動」問題會同時出現，這也使得政務人員或公共管理者在解讀相關的績效資訊時，會變得更加吃力（陳敦源，2012）。

另外，學者也指出績效管理制度早已被看作是，政治人物用來控制與提升官僚體系績效的內部工具（胡龍騰，2017a：22），從各國政府所推行的相關法案、行政改革等經驗來看，不難發現都是為了達成此目的或理念，而這樣的做法不僅反映了代理人理論中的「管理控制」（management control）觀點，更可能使公部門離推動績效管理之初衷，變得越來越遠（Moynihan & Hawes, 2012; Reck, 2001；胡龍騰，2017a）。

相較於管理者的觀點，績效管理對於公部門的組織成員而言，其也被視為是上位者用以迫使文官體系「行為順服」（behavioral compliance）的工具之一，公部門的組織成員並不會認同這項制度或措施而努力（胡龍騰，2017a）。而從前述代理人理論的內容可得知，代理人具有資訊上的優勢，因此可能會有「怠職」（shirking）行為的現象，也就是代理人只關注自身利益，不將提升組織績效作為目標，此行為不僅使績效管理制度，無法發揮應有的功能，更可能造成代理成本之上升，形成不必要的資源浪費（Moe, 1984; Waterman & Meier, 1998；陳敦源，2012）。

參、績效管理制度下的回應行為

隨著績效管理運動之興起，政府部門對於產出以及目標等要素的關注，變得越來越強烈（Diefenbach, 2009）。Moynihan（2008）便曾言，績效管理實為策略規劃和績效衡量兩種活動之結合，且兩者皆缺一不可，理由在於當有策略規劃而無績效衡量時，組織成員會不清楚是否達成了目標；反之，當有績效衡量而無策略規劃時，組織成員又會因缺少指導行為之準則，而無法做事。

另外，基於代理人理論之觀點，委託人將其責任和服務分派給代理人，然後代理人被期待可以實現委託人的任務和目標；然而，代理人在這樣的過程中，卻可能發生極大化自身利益之情況，而這也迫使委託人必須設計出一系列的機制，來降低代理問題的發生。因此，不難理解的是，原本號稱要給予管理者更多裁量空間的 NPM 理念，為何在現實中卻發展出一系列測量與控制的機制，甚至其內涵還是依然保持著由上而下控制、政治與行政二分之管理思維（彭滄雯等人，2018）。

Terry（1998）也抱持著相同的看法，他認為公共管理者在這些所謂的管理主義下，應該扮演著如同企業家般的領導角色，而組織也必須是「目標導向」及「結果導向」的企業體；只不過因公共選擇理論、代理人理論等假定均是人是由自利動機所驅動的，本質上傾向自利、偷懶、投機行為及易犯道德風險（Pidd, 2012），而這些認知又引申出所有人（包含公共管理者），都必須受到「廣泛監控」（extensive policing）之結論，因為所有人都是不可信任的（Terry, 1998；彭滄雯等人，2018）。

雖然管理者想要透過嚴密的監測與控制系統，來使政府變得更具成效與回應性（Hood, 1991）。但學者們就指出，在 NPM 的改革下，公部門所實施的這些「結果導向」績效管理措施，並沒有產生太多貢獻，甚至還可能出現一些「非預期結果」（unintended consequences）（Bracci et al., 2017; Pidd, 2012; Smith, 1995; Talbot, 2010; Van Thiel & Leeuw, 2002；胡龍騰，2016；彭滄雯等人，2018；蘇偉業，2009）。學者 Pidd（2012）便指出在決定績效管理系統是否值得投資以前，

除了需要將其規劃、發展等成本納入考量外，也還須考慮到其所帶來的非預期結果或「反功能」（dysfunction），而重要的是，這些可能會導致績效管理系統失靈的回應行為，更是應該關注的焦點。我國學者蘇偉業（2009）也有類似的看法，他認為在公部門中，當上層想利用績效管理的措施對下層加以控制時，下層必然會以一些「反控制」的策略性行為來回應之。

對於這些負面效果與回應行為，過去一些文獻已有進行過相當豐富之討論，其中 Meyer 與 Gupta(1994)所提出的「績效弔詭／悖理」(performance paradox) 概念，算是首次有系統地對這類行為進行了歸納；大約在相同時間點，Smith(1995) 也提出 8 種公部門公開績效數據，所造成的負面效果與行為，¹³ 而 Van Thiel 與 Leeuw (2002) 則進一步歸納前述兩位學者之意見，並發展出所謂公部門「績效弔詭／悖理」的論點（轉引自蘇偉業，2009：115）。

同樣地，Bevan 與 Hood (2006) 也曾諷刺地談到，西方國家從 1980 年代推行至今的績效管理措施，如過去蘇聯這個共產國家所採用的計畫指標系統一樣，正在逐漸地崩壞中。他們認為組織成員在這些相關措施的實施下，可能會有「玩弄花招」（gaming）的行為；很明顯地，這些行為是無助於組織績效之提升，而這些行為分別是：（1）「棘輪效應」（ratchet effects）：組織次年度之目標若是按照今年的績效而設定時，那麼組織成員就會選擇不超過今年的目標，以便容易設定次年度的目標；（2）「門檻效應」（threshold effects）：管理者會對低於組織目標水平的成員施加壓力，希望他們做得更好，但同時也為那些可以超過目標水平，但卻不這麼做的人，提供了不適當之誘因，理由在於這些超過目標水平的人，可能讓自己的績效下降到目標水平的附近，但他們還是會得到管理者的獎勵；（3）「產出扭曲」（output distortions）：由於管理者只注重可衡量之目標，但

¹³Smith(1995)指出績效管理制度所可能產生的非預期結果，包含了「以管窺天」(tunnel vision)、
「次優化」(suboptimization)、
「短視」(myopia)、
「指標僵化」(measure fixation)、
「不實陳述」(misrepresentation)、
「錯誤詮釋」(misinterpretation)、
「玩弄花招」(gaming)及
「行為僵化」(ossification)等 8 種現象。

卻忽略了不可衡量的目標，因此可能導致組織成員只專注於服務數量上的提升，但其服務的品質可能會下降，甚至惡化（Bevan & Hood, 2006; Marvel & Marvel, 2009）。

縱使學者們過去歸納出了許多組織成員於績效管理制度下的回應行為，不過關於這方面所進行的實證研究，其發展卻是相對較為不足的（Talbot, 2010），而臺北市政府所積極推動的這項管理工具，也實為一種績效管理制度，其正好可讓研究者能對這部分的議題去進行探討。誠如前述，這些回應行為在過去的文獻中，有許多的分類，而本文決定採用蘇偉業（2009）所提出的分類模式，原因在於其分類大致涵蓋了這類行為的態樣，故以下將對這些行為的意義進行說明（蘇偉業 2009：116-119）：

- （1）誤導視聽：此種回應是指績效報告之訊息，使人誤解該組織的表現，而這情況又可以分成非刻意與刻意。在非刻意的情況，可能是績效指標失去了辨識的作用。另外，公部門自身的表現或是其推行政策之因果關係，往往是難以判斷的，但有時我們又會錯誤地去解讀這些績效資訊。至於刻意的情況，就是管理者可透過悉心的安排，讓組織的表現快速地變好，而公部門為了應付每年的評核，也會針對自身的弱點，趕緊加入較好的表現因素，來掩飾自身的弱點。雖然這種做法並非造假，但也無法明顯地反映出組織的真實表現。
- （2）隱惡揚善：在績效評估上，機關刻意強調自身的優點，但對於其弱點或沒有衡量的部分，可能就選擇隱瞞或忽略，還有一種情況是，機關為了要遵從某一個指標，而必須犧牲其他的利益（通常是在未被 KPI 衡量之業務上）。這種情況也能區分成非刻意與刻意。在非刻意的情況，類似 Smith（1995）提出的「指標僵化」，也就是錯把「指標」視為是組織「目標」，而遺忘了組織的真正核心價值與使命，還有就是績效指標的片面性，無法全面性地反映出真實狀況。另一種情況是刻意的，它是指在一些難以扭轉的表現落差上，高層管理者有時會避免將其曝光，故一概不對此作出衡量，

結果導致長期忽視了某些重要的績效指標。

- (3) 捨難取易：此行為常在自訂目標的環境下發生，而管理者在這樣的情況下，會傾向將目標設定在較易達到的範圍內。另外，基於績效指標都是化繁為簡與量化的想法，管理者通常會找尋較低層次的目標（較好量化），因為高層次的目標通常難以界定（不容易量化）。再來，當績效指標在設定完成並開始執行後，組織成員也是會選擇性地集中在某些較易達成的績效指標上。
- (4) 弄虛作假：前述三項行為，都只是試圖在不違反績效指標控制之前提下，所做的迴避或減輕壓力。然而，在績效管理制度下，有一種「極端」的回應行為—「弄虛作假」。此種做法可能是刻意隱藏導致扣分的表現，也有可能是刻意操縱績效資料之呈現，如「創造」績效紀錄或幫這些績效數據「灌水」。另外，組織為了保留日後的進步空間，會選擇保留實力。具體來說，此情況是導因於每次組織目標之調整是依據上期績效的好壞情況而設定，若組織表現的太好，將沒有進步空間，故其必須有所保留，而這種觀點也和 Bevan 與 Hood（2006）所提到的「棘輪效應」類似。
- (5) 唯利是圖：績效管理系統所帶來的影響，不一定是正面學習，也有可能是「扭曲性學習」（perverse learning），即表面上滿足上層的要求，但實際上是陽奉陰違，而前述四種行為，在不同程度上都是基於扭曲性學習所造成的。另外，進一步的扭曲性學習會使組織出現反功能，而這種反功能最明顯就是組織「唯利是圖」的行為。其中，這裡的「利」不一定是指金錢利益，對於自身組織生存、發展等一切有利的事，也包含在內。再來，過度的利益及誘因也使得人的行為變得更為扭曲，而利益及誘因從早先「鼓勵」之機制，變成實質的目標所在，最後也因此產生了「目標錯置」（goal displacement）的現象。

第四節 本章總結

誠如前述，學者們常藉由「框架」的方式，來了解和探討組織或行動者之間，在協力活動進行中，所發生的事情（Williams, 2016），而本文也會採用相同的作法，來對本文個案，展開研究。

本文主要會以 Bryson 等人（2006）所提出的協力框架，作為立論基礎，但因本文個案具有命令式協力的特質存在（Rodríguez et al., 2007），故此框架有些地方及其內容，必須要進行調整與修正。進一步來說，本文個案之協力機制是由於府級的策略地圖才產生的，故本文在探討「協力形成前因」的時候，「初始條件」和「結構與設計」這兩者就會合併在一起討論。

另外，在協力過程的方面，本文會運用先前所歸納出的這些協力互動因素（如法定權責、溝通與協調及層級權威等），來對本文個案進行檢視，看看這些因素，在實際情況下，會如何來進行。而關於「初始條件」、「協力過程」及「結果與課責」這些要素，所要討論的議題，在後面的章節，會有比較詳細的說明，因此這裡就先不予敘述。

最後，本文還要關切的一個議題是，次分組的各機關在府級策略地圖這項績效管理制度下，會出現什麼樣的回應行為，而這部分則是以蘇偉業（2009）所提出的分類模式，來對本文個案的情況，進行探究。

第三章 研究設計

基於前述的研究問題與相關文獻之回顧，本章主要在說明本文的研究架構、研究方法與對象，以及訪談提綱之內容。同時，本章也會介紹臺北市政府策略地圖的推動概況，以便對本文的研究現象脈絡，有更清楚地認識。基此，第一節將簡單敘述臺北市政府策略地圖的發展與現況，第二節是本文的研究架構，最後的兩節則分別說明本文的研究方法和對象，以及訪談提綱內容。

第一節 臺北市政府策略地圖之簡介

柯文哲先生在當選臺北市市長之後，便開始與其團隊進行一連串之施政變革，其中受到矚目的一項即是將私部門常見的管理工具——策略地圖與平衡計分卡，引進到臺北市政府中，柯市長並以其作為監督臺北市政府各機關施政成果的績效管理制度，而目前負責推動這項業務的機關為臺北市政府研考會（胡龍騰等人，2016）。

此項制度之推動，最早可追溯自 2015 年 2 月，當時研考會的綜合計畫室負責將柯市長的競選政見、施政白皮書、施政計畫，以及中央部會實施 KPI 評核之經驗等相關資訊進行彙整，並進而研擬出市府層級的策略地圖（曲兆祥、陳蕙娟，2016；胡龍騰等人，2016）。同時，綜合計畫室一方面也積極地建立研考會自身的策略地圖，而此用意在於讓各機關在建構自身的策略地圖時，有一個參考基準；另一方面，綜合計畫室還要求各機關在發展自身的策略地圖時，必須扣合臺北市政府的施政重點（胡龍騰等人，2016）。在這段期間內，綜合計畫室也和公務人員訓練處（簡稱公訓處）一起合作，共同辦理各機關研考與業務承辦人員的教育訓練活動（胡龍騰等人，2016）。

另外，臺北市政府在尚未引進策略地圖與平衡計分卡前，其策略的形成主要是依據施政綱要而來（邱友義，2017），不過這段時期的施政綱要大都是以文字

敘述之方式來呈現，故很有可能無法從中明顯地看出，市府層級策略與局處層級策略兩者之間的關聯性，¹⁴ 而在這項制度引進後，不僅能知道負責此項策略目標的機關為何，還能知道這兩者策略之間的連結。¹⁵

以 107 年度之府級策略地圖來看（見圖 3-1），首先，我們可以清楚地了解臺北市政府當前的使命為「為市民服務，替政府創新」、願景是「成為宜居永續城市」、四項核心價值（正直誠信、團隊合作、創新卓越、開放共享）、以及市府層級的策略主題，其中策略主題共有 8 項，分別是：「營造永續環境（A）」、「健全都市發展（B）」、「發展多元文化（C）」、「優化產業勞動（D）」、「強化社會支持（E）」、「打造優質教育（F）」、「精進健康安全（G）」及「精實良善治理（H）」。¹⁶ 其次，在這 8 個策略主題下，眾多的策略目標會被歸類在顧客、內部流程、學習成長及財務等四個構面中，同時會有一系列相對應的 KPI 來進行衡量。不僅如此，8 項策略主題還會各有一個次分組來對此負責，而這些次分組機關，必須透過跨機關協力的方式，來一起達成所對應之策略主題下的策略目標。

再來，若進一步從四個構面之排序來看，可發現財務構面在最底層，顧客構面則是位於最上層，這也透露了臺北市政府策略地圖所著重的焦點為顧客構面（曲兆祥、陳蕙娟，2016），而這樣的結構設計，也和前面文獻回顧所提到的幾個實施策略地圖的公部門個案類似。

¹⁴必須要說明的是，在柯市長在 2015 年的任期裡，臺北市政府的施政計畫依然沿襲過去文字表達的形式，而到了 2016 年時，施政計畫裡已有提到策略地圖的概念，不過仍是以文字說明為主。不過，在 2017 年的施政計畫中，策略地圖之圖像化雛形已出現，而各個策略目標的 KPI 以及 KPI 之計算公式等，都詳列於其中。

¹⁵舉例來說，以府級策略主題「健全都市發展（B）」底下的其中一項策略目標—「創造臺北新象」為例，我們除了能得知負責該策略目標的機關有都發局和產業局外，還能知道，都發局自身的其中一項策略目標—「加速社子島發展」，就是依循「創造臺北新象」這個府級策略目標而來的。

¹⁶值得一提的是，在 2017 年的施政計畫中，8 項市府層級的策略主題名稱，與 2018 年的名稱大致相同，不過在策略目標的部分，就有些許的不同了。

綜上所述，引進策略地圖與平衡計分卡這樣的管理工具，最終目的即在於提升臺北市政府的運作效能。曲兆祥、陳蕙娟（2016）曾指出，過去臺北市政府所實施的績效管理制度，都較欠缺市府整體的策略、願景等要素，而臺北市政府積極推動的這項管理工具，有望彌補過去這樣的不足，而其確實也帶來了一些貢獻（胡龍騰等人，2016）。雖然有少數文獻已經針對這項制度目前的執行狀況，展開了探討，像是公部門運用策略地圖與平衡計分卡的調適問題（林昱綸，2017），以及策略目標與預算連結可能性之問題（邱友義，2017）。然而，由於此制度還仍在發展的狀態，¹⁷ 因此有些議題還是值得去討論，像是次分組各機關的協力互動情況，以及這些機關對於這項制度的回應行為等，而本文也會針對這些議題去進行探討。



¹⁷此項制度的試辦是在 2015 年，而正式實施是在 2016 年，故此制度正式實施到現在還未超過 4 年。

【使命】 為市民服務，替城市創新			【願景】 成為宜居永續城市			【核心價值】 正直誠信、團隊合作、創新卓越、開放共享			
策略主題	營造永續環境 A	健全都市發展 B	發展多元文化 C	優化產業勞動 D	強化社會支持 E	打造優質教育 F	精進健康安全 G	精實良善治理 H	
TC1 提升滿意的住民、TC2 增加快樂的員工、TC3 發展協力的企業、TC4 促成和諧的府際關係									
策略目標	顧客 C	AC1 提升市民對環境滿意度 AC2 提升環境品質 AC3 建構低碳城市 AC4 減少資源耗用	BC1 推動宜居城市 BC2 建構智慧生活 BC3 加速都市更新 BC4 提升綠色運輸使用 BC5 增進數位機會	CC1 提升市民人文素養 CC2 成為亞洲必遊城市 CC3 提升休閒旅遊風氣 CC4 推廣國際運動賽事	DC1 促進充分就業 DC2 穩健產業發展 DC3 完善創業服務 DC4 改善投資環境	EC1 確保市民居住權益 EC2 強化弱勢關懷 EC3 提升福利服務滿意度 EC4 強化新移民社會支持	FC1 提升幼兒園滿意度 FC2 提升畢業生素質 FC3 提升終身學習人數 FC4 提高規律運動人口	GC1 打造健康城市 GC2 營造安全環境 GC3 提供市民有感服務	HC1 提高公民參與度 HC2 提高員工工作效能 HC3 提升市民對政府信任度 HC4 強化市民對政策認知度 HC5 提升行政透明度
	內部 流程 P	AP1 加強公害防治 AP2 建構綠色基礎建設 AP3 建構友善生態 AP4 強化治山防洪 AP5 打造海綿城市 AP6 打造共享經濟	BP1 打造智慧政府 BP2 營造優質環境 BP3 創造臺北新象 BP4 優化綠色運輸 BP5 完善供水品質 BP6 打造安全舒適的基礎建設	CP1 友善宗教文化 CP2 打造影視音產業 CP3 提升創造力 CP4 保存文化資產 CP5 塑造台北國際品牌 CP6 打造友善多元環境 CP7 推動智慧觀光城市 CP8 強化競技運動實力	DP1 健全商貿環境 DP2 打造創業搖籃 DP3 發展重點產業 DP4 友善就業環境 DP5 建構職場安全體系 DP6 培育優質勞動力	EP1 打造友善生養城市 EP2 推動長青樂齡環境 EP3 深化社福力 EP4 提供適量公共住宅 EP5 完善無障礙交通環境 EP6 強化家暴防治	FP1 優化學前教育 FP2 精進中小學教育 FP3 創新實驗教育 FP4 發展適性特教 FP5 推動全民運動 FP6 推廣終身教育 FP7 建構安全友善校園 FP8 提升多元文化學習環境	GP1 促進市民健康 GP2 精進防疫減毒 GP3 強化食品及衛生安全 GP4 優化緊急救護 GP5 完善長照安寧 GP6 提升執法效能 GP7 強化防災及應變機制 GP8 強化交通安全機制	HP1 擴大開放資料 HP2 完善政策溝通平臺 HP3 確保依法行政 HP4 擴大決策參與機制 HP5 精實行政流程 HP6 建構本府知識管理平台 HP7 提升財政自主

圖 3-1 臺北市政府 107 年度府級策略地圖

策略目標	學習成長 L	AL1 培育優秀人力 AL2 提升員工政策行銷能力 AL3 型塑當責組織文化	BL1 培育優秀人力 BL2 提升員工政策行銷能力 BL3 建立反省改進文化	CL1 培育優秀人力 CL2 提升員工政策行銷能力 CL3 提升創新學習效能 CL4 建立反省改進文化	DL1 培育優秀人力 DL2 提升員工政策行銷能力 DL3 型塑當責組織文化	EL1 培育優秀人力 EL2 提升員工政策行銷能力 EL3 完成中央規定學習時數	FL1 培育優秀人力 FL2 提升基層主管政策行銷能力 FL3 提升主管人員創新學習能力	GL1 培育優秀人力 GL2 提升員工政策行銷能力 GL3 型塑當責組織文化	HL1 強化資訊應用能力 HL2 提升創新學習效能 HL3 建立當責與反省改進文化 HL4 精實管理訓練
	財務 F	AF1 覈實編列年度預算 AF2 提高預算執行效能 AF3 爭取中央計畫型補助款	BF1 促進資產有效運用 BF2 覈實編列年度預算 BF3 提高預算執行效能 BF4 爭取中央計畫型補助款	CF1 致力開闢財源 CF2 覈實編列年度預算 CF3 提高預算執行效能	DF1 促進資產有效運用 DF2 覈實編列年度預算 DF3 提高預算執行效能	EF1 促進資產有效運用 EF2 覈實編列年度預算 EF3 提高預算執行效能	FF1 覈實編列年度預算 FF2 提高預算執行效能 FF3 爭取中央計畫型補助款	GF1 覈實編列年度預算 GF2 提高預算執行效能 GF3 爭取中央計畫型補助款	HF1 致力開闢財源 HF2 促進資產有效運用 HF3 覈實編列年度預算 HF4 提高預算執行效能
分組成員		環保局（主政） 翡管局、工務局、產發局、都發局、教育局、自來水處、交通局	都發局（主政） 工務局、交通局、捷運局、捷運公司、地政局、資訊局、都委會、自來水處、環保局、翡管局、產業局	文化局（主政） 觀傳局、民政局、體育局、原民會、客委會、捷運公司	產業局（主政） 勞動局、資訊局	社會局（主政） 都發局、衛生局、勞動局、民政局、交通局、公訓處、主計處	教育局（主政） 體育局、民政局、公訓處、原民會、客委會	衛生局（主政） 警察局、消防局、產業發展局、兵役局、社會局、環保局、交通局、財政局	研考會（主政） 秘書處、財政局、主計處、人事處、政風處、法務局、公訓處、資訊局、民政局

圖 3-1 (續)

資料來源：修改自臺北市府 107 年度施政計畫（2018）

第二節 研究架構

由第二章所檢閱的文獻，可以了解到透過協力框架，能提高我們對於協力整體運作的認識。儘管學者們都發展出各自的協力框架，但至少有三個要素是被多數提及的，分別是：「協力形成之前因」、「協力互動過程」與「協力結果」，其中「協力互動過程」更是許多研究的焦點（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006, 2015; Gray & Wood, 1991; Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2009）。

另外，本文個案之協力機制，是由於府級的策略地圖而形成的，加上其本身還是個績效管理制度，故次分組各機關，在一些協力階段上（如初始條件等），可能會有回應行為的出現，而這些行為的態樣有哪些，這也是本文所要釐清的。綜上所述，本文在梳理完相關文獻，以及考慮到本文個案的一些特質之後，逐漸形成了本文的研究架構（見圖 3-2），而以下將對研究架構的這些構成要素進行闡述。

壹、初始條件

臺北市政府的府級策略地圖，總共有 8 個策略主題。在這些主題下，都會有相對應的次分組機關，而這些機關會一起共同達成該策略主題之下的策略目標（胡龍騰等人，2016）。其中，次分組中的主政機關，有點像 Bryson 等人（2006）所提到的「跨域管理者」概念，而其平常要負責什麼樣的任務與工作？以及這些次分組機關（包含主政機關）又是如何產生的？接著，在 8 個次分組形成以後，其同時也必須構思所承接之策略主題下的策略目標（胡龍騰等人，2016），而這些策略目標又是怎麼形成的？前述這些議題都是本文所欲探討的。若再進一步來看，基於代理人理論之觀點，次分組要負責的策略目標及 KPI，其實為委託人對代理人，所施加的一種控制機制，而在此機制下，各機關可能會有一些「反控制」的行為或方式來回應（Talbot, 2010；蘇偉業，2009），至於次分組各機關在規劃這些目標和 KPI 時，會有什麼樣的回應行為，這也是本文想要了解的。

貳、協力過程

當協力機制產生之後，次分組各機關就進到了協力的過程，而在此過程中，次分組各機關會開始與彼此來進行互動。從文獻上可得知，互動過程並非只是侷限於機關間合作與否的因素而已，各機關在協力過程中，所進行的協調溝通、資源配置等活動，也都被包含在內，而本文之前所歸納出的這些協力互動因素，會如何來進行，以及哪些因素是比較重要的，這是本文所要關注的其中一項議題。另外，在本文個案的協力過程中，由於此過程也受到了府級策略地圖這項績效管理制度的控制與影響，因此各機關在執行這些策略目標和 KPI 時，有可能也會產生一些行為，來回應這項制度之要求 (Talbot, 2010; 蘇偉業, 2009)，而本文也會試著找出這些行為有哪些。

參、結果與課責

儘管學者們對於協力結果之內涵，各自抱持著不同的看法 (Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006; Emerson et al., 2012)，但本文仍試圖去釐清次分組各機關在經過協力的互動過程以後，所產生的協力結果到底有哪些內涵。基於本文個案的協力是在績效管理制度下運作之理由，故此協力結果之內涵可能為策略目標的達成。而目標的達成與否，就可能牽涉到用哪些標準來進行評估？其次是，達成與否，會有什麼樣的獎勵或懲罰？還有就是，次分組各機關是否也會面臨到所謂的課責問題？再來，各機關所達成的結果，其可能需要呈現出來，而在這樣的過程中，各機關是否也會有操縱資料的回應行為 (蘇偉業, 2009)？前述的這些議題，都會在這個部分來進行討論。

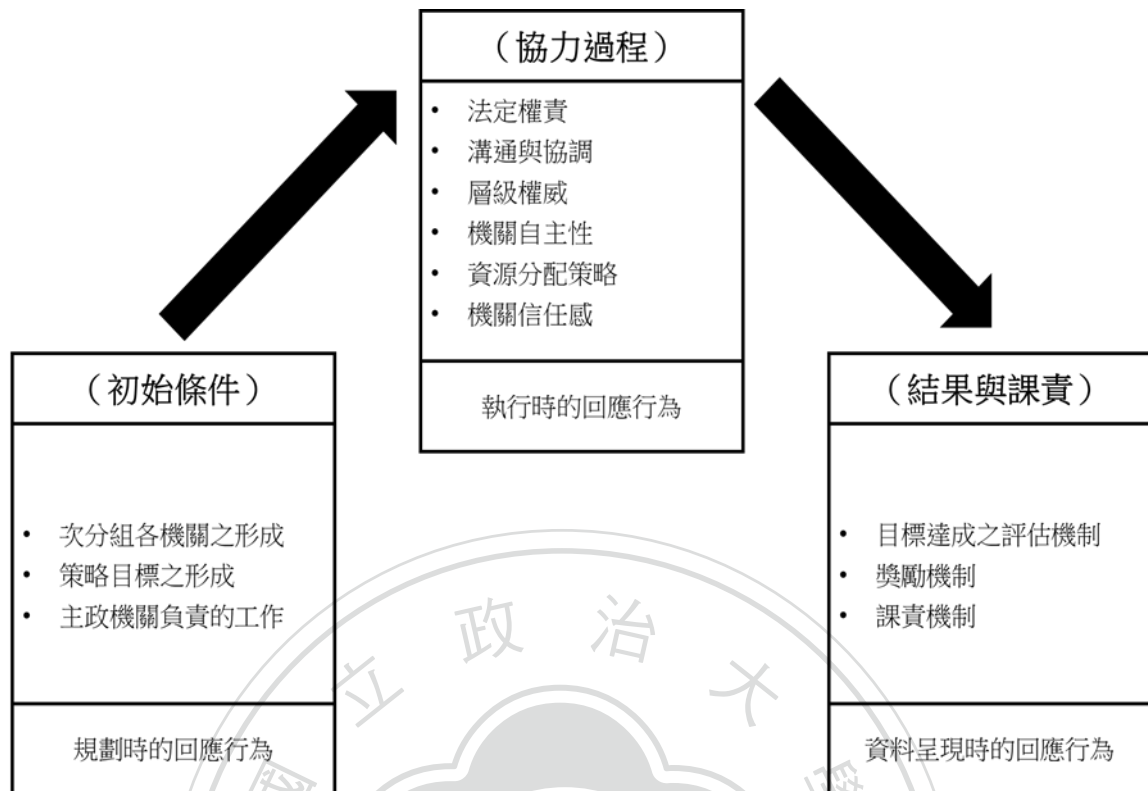


圖 3-2 研究架構圖

資料來源：研究者自行彙整

第三節 研究方法與對象

本節主要在敘述本文所使用的研究方法以及研究對象。因此，第一小節會先介紹本文所採用的研究方法概念與其應用；接續的部分，則會闡述本文的研究對象，以及這些研究對象的選擇依據。

壹、研究方法

本文所使用的研究方法有兩種，分別是文獻分析法和深度訪談法。所謂文獻分析法是指研究者有系統地去蒐集各種相關資料，進而正確地掌握並了解研究問題的一種研究方法。進一步來說，研究者在蒐集與檢閱這些文獻資料的時候，不僅有助於理解先前相關研究的脈絡及不足之處，還可能使研究者找出一些尚未被研究的潛在議題。本文所蒐集的文獻資料範圍，主要有國內外的學術期刊、相關

書籍及研究報告等幾類，而研究者透過文獻檢閱的方式，來尋找出探討本文議題的理論基礎，並進一步發展出本文的研究架構和訪談提綱之內容。

除了文獻分析法外，本文還會透過深度訪談法，來進行資料的蒐集。在質性研究中，訪談是研究者向研究對象進行尋訪、訪問的一種活動，¹⁸ 其所具有的功能不單只是研究者紀錄受訪者的一言一行，更重要的是訪談還是雙方一起共同建構社會現實的一種過程（陳向明，2002）。

再來，本文是採用半結構式的訪談來進行研究，而使用此種訪談法，研究者會事先準備一個訪談提綱，且根據自己的研究設計對受訪者提出問題。然而，在訪談過程中，研究者一方面會鼓勵受訪者提出自己的問題，另一方面也會依據當下的情況對自身的用字遣詞、問題形式及問題的順序等，來進行適當的調整（陳向明，2002：230）。

貳、研究對象

本文以臺北市政府作為研究對象，並嘗試去探究以下幾項議題：（1）在府級策略地圖之下，次分組各機關的協力運作情況與問題缺失，以及（2）次分組各機關在府級策略地圖之下，所產生的回應行為。不過，由於資源之限制，研究者蒐集資料時，無法針對策略地圖與平衡計分卡下的所有次分組機關，來進行全面性的訪談，因此本文會透過「立意抽樣」（purposive sampling）的方式，來選出實施訪談之機關。

誠如前述，在府級的策略地圖中，總共有 8 個策略主題，每一個主題都會有相對應的次分組，來負責達成該主題的策略目標。在這些次分組中，本文首先排除「優化產業勞動（D）」的組別，理由在於策略主題所包含的機關數量越多，其可能需要更多的溝通協調成本，且在資源的方面上也可能需要花更多的時間來協

¹⁸訪談與日常談話的差異在於，前者為一種帶有特定目的及一定規則之研究性交談，而後者為形式較鬆散、目的性較弱的談話方式（陳向明，2002：222）。

調與配置（邱友義，2017），而該組別所涉及的機關數量，遠比其他主題的次分組來得少，因此本文先予以排除該組別。

其次，在剩下的 7 個次分組中，本文會利用「各機關之業務屬性」再剔除掉一些組別。關於這部分的討論，施能傑（2008）曾對我國政府機關的業務進行了分類，他認為政府機關所負責的業務，大致上可分為「外部服務業務」與「內部管理與支援業務」兩大類。若又在考慮到「法律要求」及「自行規劃」兩項因素後，則能將政府機關所負責的業務進一步區分成五類：管制性業務、輔導性業務、公共服務性業務、組織資源管理性業務及組織行政性業務。而利用此項標準，林昱綸（2017）對臺北市政府的各機關也重新進行了分類（見表 3-3），並以此做為探討其議題的出發點，故此架構一方面具有一定的實證基礎，另一方面也較能反映出臺北市政府各機關的實際運作情況。

表 3-3 臺北市政府各機關業務分類表

業務性質	臺北市政府各局、處、委員會
管制性	環保局、警察局、都市計畫委員會
輔導性	體育局、教育局、產業發展局、勞動局、文化局、都市發展局、原民會、客委會
公共服務性	民政局、工務局、社會局、衛生局、地政局、觀光傳播局、捷運工程局、自來水處、交通局、兵役局、消防局、翡翠水庫管理局
組織資源管理性	主計處、研考會、人事處、資訊局、公訓處、財政局、法務局
組織行政性	秘書處、政風處

資料來源：林昱綸（2017：38）

基於林昱綸（2017）的分類架構，本文將剩下 7 個次分組所包含之機關，進行了歸類（見表 3-4）。從機關歸類的情況來看，可得知「精實良善治理（H）」這組所包含的機關，大部分為組織資源管理性及組織行政性，這兩類機關往往不太會和民眾進行互動，且組織目標也可能比較單純（林昱綸，2017），而這就有可能導致該次分組的協力情形，沒有其他 6 組來得這麼豐富，因此本文決定再排除「精實良善治理（H）」的組別。

表 3-4 次分組各機關之業務分類表

策略主題 \ 業務屬性	管制性	輔導性	公共服務性	組織資源管理性	組織行政性	總計
營造永續環境（A）	1	3	4	0	0	8
健全都市發展（B）	2	2	7	2	0	13
發展多元文化（C）	0	4	3	0	0	7
強化社會支持（E）	0	2	4	2	0	8
打造優質教育（F）	0	5	1	0	0	6
精進健康安全（G）	2	1	5	1	0	9
精實良善治理（H）	0	0	1	7	2	10

資料來源：研究者自行彙整

透過前述的方法，本文將次分組限縮到只剩 6 個，之後本文決定再透過一些步驟與方法，來縮減次分組的組別。若從府級的策略地圖來看，會發現其實有些策略目標並不是由單一機關來達成的，像是「健全都市發展（B）」中的「推動宜居城市」，就是由翡翠水庫管理局、都市計畫委員會及都市發展局一起負責，而本文將具有此種特性的目標稱為「協力目標」，亦即該目標必須由兩個或兩個以

上的機關來共同達成。

接著，依照前述的原則，本文將剩下 6 個次分組的「協力目標」都挑選出來，並進行了彙整（見表 3-5）。從次分組的協力目標數量可知，「健全都市發展（B）」是擁有最多協力目標的次分組組別，故其會是本文所要探討的重點組別之一。至於在第二個組別的挑選上，從表 3-5 可知，「發展多元文化（C）」及「強化社會支持（E）」兩組，具有相同的協力目標數量。不過，若仔細看的話，會發現（E）組別的協力目標，在顧客構面及內部流程構面上，比（C）組別來得多，而這兩個構面的目標又或多或少，與民眾有直接的或間接的關聯性在，¹⁹ 因此本文會選擇「強化社會支持（E）」，作為本文所要探討的重點組別之二。

表 3-5 次分組協力目標的數量

策略主題	協力目標的數量
營造永續環境（A）	4
健全都市發展（B）	15
發展多元文化（C）	7
強化社會支持（E）	7
打造優質教育（F）	6
精進健康安全（G）	6

資料來源：研究者自行彙整

¹⁹「發展多元文化（C）」這組，在顧客構面及內部流程構面上的協力目標，總共有 3 個，略低於「強化社會支持（E）」的 5 個。

在資料蒐集的過程中，研究者以電話的方式，對(B)、(E)兩個次分組底下機關的高階主管來進行邀訪，同時配合滾雪球抽樣的方法來找到各機關中，對於策略地圖與平衡計分卡較為熟悉的人員，以便能帶給研究者最多的相關資訊。另外，本文也會將負責推動府級策略地圖之主責機關，納入受訪對象，以便於回答本文相關的研究問題。

本文的訪談期間在 2019 年 4 月至 5 月進行。然而，有些機關因公務繁忙，無法接受研究者的訪談，因此研究者有實際訪談到的機關，總共只有 11 個。至於在受訪者的部分，由於受到長官舉薦、業務熟悉度等因素之影響，所以每個機關並不一定是由高階長官來接受訪談，而且受訪者人數也和當初研究者所預期的有些差異。²⁰ 此外，在訪談的過程中，研究者都有事先徵詢受訪者的意見之後，才開始以錄音的方式記錄資料，而每位受訪者也都同意進行錄音，有些機關的受訪者甚至還是同時進行訪談。等到訪談實施完畢以後，研究者將這些訪談資料轉錄成逐字稿，以利後續的分析與整理。

綜上所述，本文的訪談對象總共有 16 位，這些受訪者有些是「高階長官」，有些則是「業務承辦主管」和「業務承辦人」，甚至還有些是之前承辦過策略地圖的「業務承辦主管」和「業務承辦人」，而這些受訪者的基本資訊如表 3-6 所示。

²⁰研究者一開始預期的受訪者，為各機關了解策略地圖業務的高階長官，以代表各機關之觀點，故原則上每個機關只會有 1 位受訪者。然而，因高階長官或其他受訪者的舉薦，因此有些機關的受訪者可能是 2 位。

表 3-6 受訪者資料一覽表

所屬的次分組	機關	身份	代碼
B 組	○○局	高階主管	A1
		業務承辦人	A2
B 組、E 組	○○局	業務承辦主管	B1
		業務承辦人	B2
B 組	○○局	業務承辦人	B3
E 組	○○局	高階主管	B4
B 組	○○局	高階主管	C1
		業務承辦主管	C2
B 組	○○局	前業務承辦主管	C3
B 組	○○處	業務承辦主管	C4
		業務承辦人	C5
B 組、E 組	○○局	高階主管	C6
E 組	○○局	業務承辦主管	C7
B 組、E 組	○○處	業務承辦主管	D1
		前業務承辦主管	D2
府級策略地圖之主責機關	○○會	業務承辦人	G1

資料來源：研究者自行彙整

第四節 訪談提綱之設計

為了能更加了解次分組各機關，在策略地圖與平衡計分卡下的協力運作情況，本文會針對「健全都市發展（B）」及「強化社會支持（E）」兩個次分組的機關，來進行探究。誠如前述，本文是採用半結構式訪談法來進行資料的蒐集，研究者主要依據研究問題、所檢閱之文獻以及研究架構，設計出本文的訪談提綱，而隨著訪談的進行，研究者在某些訪談問題達到資料飽和的狀態後，研究者也會調整這些訪談問題，甚至予以刪除。另外，為了讓本文的訪談能更具合理性，本文設計了 2 份訪談提綱，分別是府級策略地圖之主責機關與次分組的機關，而以下將對這些研究對象的訪綱內容，來進行說明。

首先，在府級策略地圖之主責機關的訪談提綱上，研究者所要訪談的內容，可能會比較偏向於制度性因素。具體來說，像是策略目標當初的形成過程、策略地圖的用意、次分組的設計理念以及其獎懲機制的作用等，這些會是研究者所要關注的焦點，而其訪談問題與研究問題的對應表，如表 3-7 所示。

表 3-7 府級策略地圖主責機關的訪談提綱與研究問題對應表

相關研究問題	訪談問題	受訪機關
一、次分組各機關之間的互動因素是如何進行的？其中，有哪些因素是比較重要的？	四、依您的經驗，通常各機關在執行策略目標的過程中，常遇到的問題是什麼？	府級策略地圖之主責機關
二、在府級策略地圖下，次分組各機關的產生過程為何？而其所負責的策略目標及 KPI 又是如何形成	一、貴機關為府級策略地圖的主責機關，想請教您，這 8 個策略主題、次分組是如何產生的？請依您的經驗描述一下。另外，貴機關認為策略地圖的用意為何？	

<p>的？此外，次分組的主政機關所負責的任務為何？</p>	<p>二、承上題，各次分組中的策略目標又是如何產生的？另外，在這個過程中，貴機關扮演著什麼樣的角色？</p> <p>三、次分組當初這個設計的理念是什麼？而次分組當中的主政機關，是如何形成的？還有市府目前是否有賦予一些權限給主政機關？</p>	
<p>三、次分組各機關在經過協力的互動後，所產生的結果內涵有哪些？</p>	<p>五、在策略地圖的機制中，有什麼標準可以來判斷次分組的表現是否良好？如果表現良好（或不良）的話，又會有什麼獎勵（或懲罰）？</p>	

資料來源：研究者自行彙整

接著，在次分組機關之訪談提綱上，由於府級策略地圖之主責機關是站在規劃者的角度，但其觀點可能或許會和這些次分組機關的看法有所差距，因此有些在前者訪談提綱上出現過的問題，研究者會再次向這些次分組機關來進行詢問。此外，次分組機關的其他訪談內容，還包括了像機關間在互動時，所做的活動（如溝通協調、資源分配等），以及機關在執行策略目標時，會不會有回應行為等，這些都是研究者所欲了解的，而次分組機關訪談問題與研究問題的對應表，如表 3-8 所示。

表 3-8 次分組機關訪談提綱與研究問題對應表

相關研究問題	訪談問題	受訪機關
<p>一、次分組各機關之間的互動因素是如何進行的？其中，有哪些因素是比較重要的？</p>	<p>五、在 (B) 或 (E) 組別中，機關間要合作的策略目標，在實際執行時的狀況為何？另外，在 (B) 或 (E) 組別中，各機關之間的合作程度為何？</p> <p>六、貴機關在執行 (B) 或 (E) 組別的策略目標時，通常在什麼情況下，才會與其他機關進行協調或溝通？另外，法規對於機關的合作或互動，會有什麼影響？</p> <p>七、在策略地圖尚未引進前，您有和 (B) 或 (E) 組別裡面其他的機關合作過嗎？有的話是在哪些面向上？合作的感覺是？</p> <p>八、貴機關和其他 (B) 或 (E) 組別的機關在一起執行策略目標時，有涉及到人力、預算等方面配置的問題嗎？</p> <p>九、和其他 (B) 或 (E) 組別的機關在一起執行策略目標時，如果機關間有衝突時，會怎麼解決？</p>	<p>(B)、(E) 次分組的機關</p>
<p>二、在府級策略地圖下，次分組各機關的產生過程為何？而其所負責的策略目標及 KPI 又是如何形成的？此外，次分組的主政機關所負責的任務為何？</p>	<p>一、想請教您，貴機關在府層級的策略目標是如何產生的？請依您的經驗描述一下。另外，貴機關認為策略地圖的用意為何？</p> <p>二、承上題，貴機關會考慮什麼事項，來制訂 (B) 或 (E) 組別策略目標的 KPI？</p> <p>三、貴機關是因為什麼樣的理由，而被選到「健全都市發展 (B) 或強化社會支持 (E)」這組的？您對於次分組這個設計的看法是什麼？</p>	

	<p>四、您認為主政機關理想上應該要具有什麼樣的能力？還有市府是否有賦予一些權限給主政機關？</p>	
<p>三、次分組各機關在經過協力的互動後，所產生的結果內涵有哪些？</p>	<p>十一、 想請教您，有什麼標準可以判斷貴機關在(B)或(E)組別的表演？另外，如果表現良好（或不良）的話，會獲得什麼獎勵（或懲罰）？</p>	
<p>四、在府級策略地圖下，次分組各機關會出現哪些回應行為？</p>	<p>十、在執行(B)或(E)組別的策略目標時，貴機關需不需要達成全部的目標？</p>	

資料來源：研究者自行彙整

第四章 研究資料分析

本章主要以 16 位受訪者的訪談內容，來進行實證資料分析，研究者並試圖從這些訪談資料中，歸納出一些重要的概念，以便於回答本文所欲探討的研究問題，像是策略目標與次分組等機制是如何產生的、次分組各機關在策略地圖下會有什麼樣的回應行為，以及次分組各機關的互動情形等。基此，在本章的結構安排上，首先會從協力機制之產生，開始談起；接著是次分組各機關在策略地圖下的互動情形；再來是次分組各機關在經歷協力過程後，所獲得的結果；最後為次分組各機關在策略地圖下的回應行為。

第一節 策略地圖的協力機制產生

在府級策略地圖上，可以發現有策略主題、策略目標和次分組等幾項機制的設計，其中策略目標與次分組這兩者，可被視為是本文個案的協力機制，而本節將敘述這兩者的形成過程，以及其所設計的用意為何。另外，不論是在早期的推動，還是在目前的運作上，這兩個機制所面臨到的問題，本節也會一併討論。最後，本節還會闡述主政機關所要負責的工作為何。

壹、策略目標的形成經過

一、策略目標與 KPI 之產生

(一)、形成過程

府級策略地圖的要素，像是策略主題、策略目標及次分組等，並非是由市府單方面，決定出來的。這些要素在形成的過程中，府級策略地圖之主責機關首先會制訂出一個最上位的框架，也就是市府的整體願景、使命等，然後各機關在開始依照這個框架，去提報自身的業務等。接著，府級策略地圖之主責機關將各機關提報上來的資料進行彙整，並在府級的會議上，將這些資料交給各局處首長、

副市長等高階長官，來進行討論。而在這個漫長討論的過程中，中間當然會不斷地去進行調整與修正，但另一方面，此過程也在逐漸確認、聚焦出每個策略主題、次分組，以及這些府級的策略目標與 KPI。

應該是一開始，市長上台就先以宜居城市這件事情，來做為最大的一個願景，……，然後再往下，那所以一開始這個可能是比較府的層級，去訂出來，然後訂出來之後再改。(C2)

○○會(機關名稱)它先去制訂一個架構之後，可能把框架訂出來，然後讓各機關去提說，在這一框架下，你可以提什麼樣的KPI。……，篩選出來之後，由○○會(機關名稱)這邊彙整之後，會開府級的會議，那府級的會議，可能就是各一級機關的首長去開。……，那透過會議，就是收斂到最後，你會有所抉擇嘛，哪一些指標是比較關鍵的，那選出這些比較關鍵的指標之後，就會看我們的分組要怎麼分。(B3)

先讓大的框架先在上面，就是上面的願景先確定，然後使命價值在依次落地，……，然後它們下面從業務屬性、業務的一個整備，然後開始往比較策略目標、比較好的績效指標，呈現一個概念，慢慢去拓展，然後開始慢慢往這邊去對焦。(G1)

(二)、KPI 是依各機關業務來提報的

府級策略地圖之 KPI，原則上都是以各機關自身推動的業務，所提報上去的。誠如前述，這些提報上去的業務，會在府級的會議上，由各局處首長、副市長等高階長官，來進行討論，而這些 KPI 就是在這樣的討論中，所產生的，當然在此過程中，每個次分組所要負責的策略目標，也會逐漸形成。

因為市府在訂這個的時候，是有一個系列的東西，比如說從願景啦、使命啦。那一路下來，它發展成幾大塊東西啊。……，那我就看我局裡面，哪些東西在現行業務，哪些是for它的，我要它列為是說，我的重點業務。如果這個是我的重點業務，那我當然會放上去啊。(B4)

要報什麼出去，那報一定是報○○處（機關名稱）的業務，當然也要那個切題，那漏水率是我們長期一直在推的，……。所以當時我們講到健全都市發展，那就是要降低漏水率，……，柯市長上任的時候，就有說：「一個進步的國家如果說不能直飲的話，那就是不進步」。那我們○○處（機關名稱）其實多年來，也一直在推動直飲，所以當時我們就決定這兩個。（C4）

所以我們在訂KPI的時候，我們有這一項是因為，這個東西是我們業務執行的一個內容，……，所以我們不會去訂一個，比如說我們完全知道這可能是一個國際上的指標，可是其實我們的業務並沒有著力在這一塊，就不會訂這樣子的KPI，那其實各局處運作的邏輯也是一樣，會從業務的根本出發，然後去想說，這一塊業務是我們局重點業務，可以訂什麼樣的KPI，邏輯是這樣啦。（B3）

（三）、府級策略地圖之主責機關的角色

由於策略地圖對於公部門來說，是一項比較新穎的管理工具，故各機關在制訂策略目標及 KPI 的過程中，其實並不熟悉許多概念，像是什麼才算得上是 KPI 和指標種類等，而這時府級策略地圖之主責機關就會去指導和協助各機關，同時其也會檢視這些機關所訂的 KPI，適不適合列在府級的策略地圖上，以及這些 KPI 是否訂的合理。

它們會有一個審核的小組，或者是它們也會覺得我們提的KPI很小，它們覺得不適合放在府級，這種重大執行或現在所重視的任務裡面。對，所以我們提了，那它們可能會去審核O不OK。（C5）

其實各組開會，都會請○○會（機關名稱）來指導，因為大家不知道，從105年開始推動的策略地圖，到底這個東西是什麼，其實大家是模糊的。……，對於公共行政這個領域的管理學知識，其實是幾乎沒有的，所以大家都是在做中學，那所以整個方向的部分，因為有○○會（機關名稱）參與開會，它們在旁邊協助大家討論，如果有一些疑問，○○會（機關名稱）在會上其實就會幫忙做，一個觀念的釐清說明。（B1）

指標大概要怎麼訂，這件事情在過去幾年的努力，現在都已經比較沒有

問題了。(G1)

(四)、財務與學習成長構面的策略目標，原為共通項目

在 105、106 年度的府級策略地圖中，財務構面與學習成長構面的目標，原本是市府統一管考的項目，而這些目標的 KPI，大都是由比較幕僚性質的機關來負責，像是研考會、主計處及公訓處等。然而，到了 107 年度的時候，市府開始要求，這兩個構面的目標與 KPI，必須由每個次分組各自去擬訂，因此從 107 年度開始，這兩個構面的目標，就不再是共通項目了。

在之前105、106年的策略目標跟KPI這兩大塊，對內的人跟對內的經費預算這件事情，全市府是統一的，是只有一個，那在107年開始，才要求說各組要有自己的學習目標跟財務構面，大概過程是這樣。(B1)

在105年度的時候，其實府裡面，它針對策略地圖，它是分成四個面向，就是顧客、內部流程、學習成長和財務，其中在學習成長跟財務構面的部分，它是把這兩個列為共通項目，就是說，你在107年度以後的策略地圖的這個全像圖裡面，它已經把這兩個項目，分到8個次分組裡了，可是在105、106年的時候，這兩個是一個共通項目。(D2)

(五)、策略目標與 KPI 名稱之沿用

策略地圖正式實施的時間，是在 2016 年的時候，而部分受訪者 (B1、C3、C4) 指出，當時各機關提報上去，且之後變成府級策略目標與 KPI 的項目，其實在名稱上，有些並沒有做太大的更動，只不過在 KPI 值設定的部分，可能會進行一些調整。

我記得當時，我們就提了這兩項KPI，然後就定案了，就這樣用了四年。
(C4)

那107年度其實它不是由零而生，它其實是從105年度試行之後的修正，所以107年度的策略目標裡面，它並不是從零到有，那從過去推動的過程

去，從本來106年的策略目標去做，這樣微調，這樣子。(B1)

我們跟別人不太一樣的地方就是，府裡面的其他機關，可能它的施政的過程裡面，它的時效、期程可能是比較短的，可是捷運工程從一條路線的爭取到通過，到其中的設計，……。所以一條路線的建設，其實是要花我們非常長的時間。……，我們每年都會有同樣的東西、幾乎沒有改變。(C3)

二、策略地圖的設計用意

(一)、對民眾宣傳機關之重點業務

儘管行政機關為民眾提供了不少的公共服務，但大部分的民眾仍然不太了解政府到底做了哪些事情，而推動策略地圖的其中一項用意即在於，透過這樣一張簡單且清楚的圖表，來讓民眾知道，目前臺北市政府的各機關，所在推動的重點業務有哪些。

策略地圖到底是做什麼用的，……，就是用一張很簡單的圖表，讓我們不管是市民，或像你這樣的研究者，可以很清楚地了解臺北市政府，到底為民眾在做些什麼事情。(C3)

在公民參與網，或者是說，至少在○○會（機關名稱）會有全府的、府級的策略地圖全像圖以及平衡計分卡相關資料。所以，我想以臺北市政府的整個發展歷程來說，大家大概都有一個共識、價值就是，我們做的事情一定就是朝公開、透明的這個方向來做，讓市民了解我們在做什麼，當然有這樣的功用。(D2)

(二)、將機關業務、管考機制系統化

除了可能有助於提升民眾，對於行政機關業務的了解外，策略地圖之引進，還使得各機關能用比較數據化、科學化的方式，來衡量自身的工作績效，並且能進一步確認，機關是否有達成這些重要的策略目標。再來，受訪者 B3 還提到，策略地圖可以說是，將過往的一些管考機制，進行了整合，因此現在只要看到一

個 KPI 值的呈現，大概就能知道該業務的推動情形，以及預算資源的執行率。

因為現在要數據化啊，……，例如你要推直飲，但並不是真的只是在建直飲台就好，但這是一個過程，……，這個可以衡量你做過程的努力放在這上面，但事實上後續你去推直飲，絕對不會只是建直飲台這樣子而已。……是它需要去衡量一個，你目前做的程度，有沒有完成。(C5)

因為像策略地圖開始運作之後，……，其實我們結合很多業務，結合很多以前都在管考的一些機制，但是就是都用這一套。像策略地圖它會有訂那個行動方案嘛，那行動方案裡面，後面其實我們就會對應機關的預算。所以，以前可能就是，你在做這個機關業務的考評的時候是一套系統，那預算執行的部分是，可能是會計部門，它會針對你的執行情況，是一套系統。但是，其實因為現在有了策略地圖之後，會變成說，你這個業務執行的好不好，其實我們是先看KPI的達成率。(B3)

應該是說，讓這些機關能夠去衡量它們自己的工作績效，進而再從這些的工作績效去確認說，它跟我們要達到的目標，是不是一致的 (G1)

(三) 業務系統化之效益較大

雖然策略地圖有向民眾宣傳政策，以及行政機關業務的用意在。不過，受訪者 (B3、G1) 則進一步表示，策略地圖在業務系統化的方面，還是發揮了比較大的作用。理由在於，民眾大部分在意的，只是一項業務的感受和滿意程度，其對於政府目前所推動的管理工具，可能不會感到有興趣。即使民眾理解目前政府所在推動的業務，但其也無法清楚得知，策略地圖這項管理工具裡面的運作邏輯是什麼。

策略地圖比較回歸到是業務的管考方面。那對民眾來講，他其實在意的，只是這一場活動帶給他多大的效益。……宣傳的部分，就是看各業務啦，因為我覺得其實，政策管理的這一個工具，對民眾來講，它不是民眾這麼關心的，他們可能也都不了解策略地圖是什麼。(B3)

所以民眾現在只是看到說，喔你有一個很漂亮的策略地圖，但是他並不能夠清楚知道說，策略地圖每一個目標，每個目標後面的KPI，每個KPI之間是怎麼運作，他們沒有辦法知道那麼細。(G1)

三、早期制訂目標與 KPI 的問題

(一) 各機關對於策略目標的認知不同

策略地圖在剛開始推動的時候，由於各機關都站在自己的專業立場上，故難免對於目標的理解，會稍微有些不同。然而，隨著次分組各機關的討論，變得越來越密切時，大家就會慢慢形塑出一種共識，同時對於目標的設定，也會開始變得比較聚焦一些。

比如說，我今天要做E化，但E化各自的解讀就不一樣了，……，目標承載的過程中，對於目標會有稍微不同的認知，也許我只是要建置一個智慧站牌，也許我E化是要自動尋車，……，這個都是會稍足經過討論，經過自己組的、大家參與，才會達到一致的，會朝這目標去完成。(C6)

(二)、設計一些不太合理的 KPI 值

策略地圖是在 2016 年的時候，才正式開始實施的。在當時，各機關對於這項管理工具，都感到相當的陌生，而這也造成各機關早期在制訂 KPI 的時候，常會設計出一些不是很合理的 KPI 值，進而無法反映出機關自身的績效。

KPI 早期在訂的時候，其實也沒有什麼規則，……，比如說要檢討前一年的 KPI 的執行率，就會發現奇怪，當時訂的好像不是很合理，有可能是，你到年底這個值都不會達到，那有的是，一下子就執行完了，所以代表性跟績效的評估，不見得很吻合。(C1)

(三)、不清楚指標之概念

除了會設計出不是很合理的 KPI 值外，其實各機關對於指標的概念，也不是很熟悉。早期各機關在設計 KPI 的時候，大部分是採用所謂的「投入型」指標，

²¹ 但是這種做法，可能會導致日後不易衡量該項業務的績效。因此，各機關在逐漸了解指標的概念之後，大部分都開始以進度完成率或達成率，來做為指標設計之依據。

前幾年會是比较難以去收斂的，可能它會說，啊我要達成幾案，那這個案是可能比較開放性的，或幾個人次，那這個沒有辦法去做一個績效的考評。所以後面就盡量把它轉成類似用百分比，類似用推動的進度這樣的方式，去做呈現。(B1)

一開始它們不知道什麼是投入、過程、產生、效益型指標。你要跟它解釋、要跟它說明。那進入它的業務層面說，你這個東西，你這樣訂辦5場，其實你應該訂完成率會比較好，其實是一樣的東西。但是它看起來比較像是一個指標衡量的概念、數量化概念，就是一開始會這樣。(G1)

(四)、KPI 值的達成率，並非取決於主責機關上

在規劃 KPI 的時候，每個 KPI 都至少會列上一個主責機關，但是當這項 KPI 在執行的時候，卻可能發生，不是由該主責機關去完全執行的狀況。進一步來說，主責機關可能只負責彙整 KPI 數據的工作，但是執行卻是交給其他機關來做，而最後若沒有達成預定的 KPI 值，則會由這項 KPI 的主責機關要去進行檢討。為了避免這樣不公平的情形，市府在 108 年度的策略地圖修訂中，有盡量排除這種事情的發生。

我們自己的 KPI，但是列管的是別人的數據的話，那這個就會變得很麻煩，就變成說他們做的成果，如果做不好，那就變成我們局的責任，可是因為府內的各單位都是平行的，我們總不能去說，欸你這個做不好你要怎樣、怎樣，所以後來，今年 108 年修訂之後，就是盡量把這個情形避免掉，因為 107 年有滿多這種情形的。(B2)

²¹投入型指標大都是指，機關在業務推動過程中，所付出的努力程度，但其可能比較無法反映出機關的實質績效（胡龍騰，2017b）。

四、目前運作的問題

(一)、財務與學習成長構面在公部門運作困難

不論是早期，還是目前的運作情況，有些受訪者（B1、C1、C2、G1）對於財務構面，在公部門中的應用，提出了不少質疑。眾所皆知，策略地圖本來是私部門在運用的管理工具，而且私部門還相當重視財務構面上，這些目標和指標的設計。然而，公部門反倒不太注重這個部分，一部分的原因是公部門並非以利潤作為最終目標，另一方面是，公部門不太會去考慮，如何有效率地運用預算資源這件事，各機關在意的是，預算資源是否有達到預定的執行率。當然，還有一點是，財務構面與顧客構面之間的連結性，可能也不是有辦法清楚地來呈現。基於這些原因，這些受訪者認為，財務構面在公部門中的建置，其實是有點不太需要的。

舉個例子，我們之前有一個提升綠色運輸的使用率。……，那你搭乘大眾運輸的達成率，跟預算會有什麼關係。你現在是使用人次啊，你怎麼要求說，增加100人，我的預算執行就花了多少錢去達到這個目標，就連不上啊，這邏輯上是不可能的啊。（B1）

在企業界你在探討每一個指標的時候，你都會考慮，這個指標要花你多少錢，適不適合放進去。如果指標的結果只達到一點點目標，但是你要花很多的錢，可能在企業界它這件事就不做了。可是在公部門，這個反而不是我要考慮的財務狀況，反正我就每年編預算，我不會因為這樣去討論說我的指標，要去找一個最精準，對我最有幫助但錢花最少，不需要。（C2）

公部門是說，我大部分的局處都不是為了要賺錢，但是我必須要把預算執行完畢，這就是為什麼大部分都用預算執行率。（G1）

另外，受訪者（C1、G1）還指出，在公部門中，學習成長構面的設計用意，定位其實也是相當的不明。因為一個新進的公務員不可能透過上課的方式，就能輕易地學會處理所有的業務，還有就是，各機關其實也無法針對自身的需求，去

設計出一套完整的課程，而在市府辦教育訓練的機關，目前也沒有這種能力。前述的這些原因，都使得學習成長構面在公部門當中，受到了一些挑戰。

你說學習成長構面有什麼差嘛，因為你來就是從基層一直往上爬，然後透過這個過程去學習，所以你有辦法說，透過教育訓練，然後就讓你馬上當科長嗎，這不太可能啊。(C1)

在學習成長構面中，我大部分的一個訓練，其實現在還是仰賴○○處（機關名稱）的設計，可是我不會自己去設計我到底需要什麼樣的訓練，去跟○○處（機關名稱）來做合作，那○○處（機關名稱）現在也沒有辦法去做課程設計。(G1)

（二）、KPI 與策略目標之連結性，有時並不明顯

基本上，公部門運用私部門的管理工具，來衡量自身的績效，一直是公部門績效管理研究中，學者們會不斷去質疑的地方（Pidd, 2012; Smith, 1995; Talbot, 2010; Van Thiel & Leeuw, 2002；胡龍騰，2016；蘇偉業，2009）。具體來說，行政機關所提供的公共服務，跟其獲得之效益，往往在因果連結上，是不容易被判斷的，因此僅透過幾個 KPI，來確認機關的目標是否有達成，以及其績效是否良好，有時其實會過於失真。儘管有這樣的問題存在，但是行政機關還是試圖讓 KPI 與策略目標之間的連結性，可以盡量逼近。

策略地圖本來其實是應用在，以這個績效導向為主的私部門、基金會、第三部門為主，落實在行政部門部分是沒有過的。……，我覺得它是沒有辦法用在公部門的，原因在於它是一個績效導向，但是公部門其實很多事情，是沒辦法用績效導向來做衡量的。(B1)

比方說，我們的策略目標是要降低少子化。那少子化，我們現在就是回歸到出生率，出生率就是我們希望維持大概2%。……，所以我的策略目標就是這樣，那我的KPI是說我發錢。但是就會被質疑說，你發錢跟這個有什麼關係，那現在又說，可能跟那個友善的托育環境有關，那我就是廣建這些設施，……，完成之後，我的那個收托率跟少子化真的有什麼關係嗎，請

拿學理，沒有學理啊。(G1)

(三)、執行局處過多，間接導致目標與 KPI 可能非施政重點

儘管在今年 108 年度的策略地圖中，有刪減掉不少府級的策略目標與 KPI，但少數受訪者 (B1、G1) 表示，目前執行機關的數量還是太多了，而這就間接造成這些目標與 KPI，可能還算不上是一個真正重點的施政項目。如果要讓這些目標與 KPI，較能夠接近所謂的重點項目的話，有些業務較偏向幕僚性質的機關，應該是不會被列在上面才對。

在目前來看是，我希望做到的策略地圖，是看起來好像大家都有事。那是一個齊頭式的平等，然後去把它切成，為了讓大家都有事去分組的話，……，那這個可能跟管理學上面講的策略地圖，可能是不同的事情。
(B1)

我們一開始推的時候，很大的問題就是說31個局處，大家都怕落後，沒有在上面，所以每個，我就算在爛的業務，我都要想一個指標放上去，可是那些是沒有用的。……，我講長期可能是10年以上的，或是短期4年的，我們到底要達到的策略目標是什麼、有哪些，這些目標哪一些局處應該要發揮效用，……，應該是這樣去做，而不是每一個局處都有。(G1)

(四)、首長與各機關對於目標、績效之認知有落差

目前策略地圖在運作中，最大的問題就是，市長到底想要透過這項管理工具，達到什麼樣的目標，以及展現什麼樣的績效。雖然在策略目標與 KPI 的制訂中，有由上到下和由下到上兩種修正模式在，但是看起來，似乎是由下到上的模式，比較明顯。若是這樣的話，那這就會導致，每個機關大都是將平常在做的業務，往上提報到市府，可是這些東西，是否真的就是市長心中所欲達成的目標與績效？對此，受訪者 (B1、C1、G1) 表示，這部分可能無從得知。另外，由於各機關大部分是以自身機關的業務，當成是策略目標與 KPI，而這也造成日後在推動這些業務的時候，其實和之前的運作模式，並不會有太大的差異。

你說宜居永續到底這個前提的框框，要包到哪裡，其實他就沒有畫好，啊叫大家去報，然後就是，反正有關聯的就放進去，……，我們現在把run那麼多年的指標修訂了啊，啊我報上去，到底它府級有沒有去檢討，欸你報上來是不是市長要的，應該是他決定對不對，……，可是他從來沒有跟我們講說，你這訂的到底好不好，或者是不是關鍵。(C1)

對於一個地方首長而言，你的策略地圖到底是什麼，如果是副市長來做一個彙總，然後向市長報告，這種方式，是沒有辦法知道一個真正的領導人他所謂的績效是什麼。……，如果首長重視的績效要的是包山包海，那也應該要首長提出來說，這個東西我要什麼，那個東西要什麼，那我們在政府運作的部分就會很清楚，你要達到這個目標，好那我就來專門衝刺這個目標。(B1)

我覺得一個的政務團隊，市長選出來之後，帶領的政務團隊，他們最大的問題是他們不落地。他們不了解公務機關的運作，他們也不願意去學習，他們也從來不跟你講清楚說，我到底要做什麼。……其實不需要那麼多，就是你只要市長、3個副市長、秘書長、3個副秘書長，你們8個人去討論說，我們臺北市到底要做什麼。(G1)

另外，各機關目前的業務運作模式，似乎有兩套標準在進行指導，不過這些機關在執行業務時，又並不太清楚這兩個標準間的關聯性為何，因此各機關對於要達成什麼樣的目標與績效，可能感到相當困惑。當然，會出現這樣的現象，與前述提到的領導者意見不明確，也有很大的關係。

政府機關本來就有一些績效的考評，那策略地圖的績效考評到底要達到什麼目標？現在有策略地圖，但是原本有市政白皮書，這兩個關係是什麼？可能機關在執行的時候會很模糊。……，有沒有可能合在一起，讓它的效率更高。我覺得這個是市府在推動這件事情，可能可以去思考的。(B1)

貳、次分組的形成及運作

一、次分組理想運作與實際間的落差

在府級策略地圖下，可以發現有許多的策略目標，這些目標是用來支撐 8 個策略主題，而這 8 個策略主題，又是用來支撐整個市府的願景。為了能夠達成市府的整體願景，只憑每個局處各行其事，是不可能做到的，因此次分組的每個機關都必須要透過分工與合作的方式，這樣的願景才有可能會被實現。

它有願景、使命、核心價值，那就是用這 8 大主題去支撐、來達成市府的一個整體願景。那也是希望透過策略地圖，它各個主題的運作，然後去做達成。那每一個主題裡面，都有各局處要進行分工合作。(C7)

分工合作是一件事情，不是兩件事情，……，你不需要分工，幹嘛要合作，對吧。……它本身在業務上，在某些程度上，它就有一些分工的項目啊，它在某些定位上面，就要有些合作。只是那合作，我怎麼把他連結起來，就這樣子啊。(B4)

應該是說，對一個策略主題來講，它所包含的業務項目，一定是橫跨局處的。……，等於說是，剛好把局處的，綜整局處的功能落在這個切合這個主題的下面。(C4)

從前述來看，次分組之設計，好像是要讓每個機關，透過分工合作的方式，來達成這些策略主題，最後再進而達成市府的整體願景。對此，受訪者 G1 則表示，在每個策略主題下，這些次分組機關，其實大部分是在做平常業務上的分工與合作，只是目前機關合作的目標，比起以前，確實有變的較明確一些，不過要實現學理上所談的「協力」，其實還不是那麼的明顯，甚至沒有。

所以我才說，你現在慢慢了解，從業務出發它們又會認為說，都是我以前做的，只是把它轉成像策略地圖、KPI 的樣子，比較明確。……8 個分組其實是為了要讓部門屬性比較接近的，嘗試希望未來可以朝向合作協力的機制去設計，這是符合兩個目的，第一個說它可以讓部門分工化的特質

有被照顧到，同時我把部門分工化比較相近的局處也框在一起，讓它們可能在未來發展出合作的契機跟機會。但是這一個東西，可能還比較不明顯，第一個比較明顯。(G1)

二、主政機關的產生依據

在8個策略主題下，每個次分組都會有一個機關，來擔任該組別的主政機關，而其主要是根據該機關的業務性質，來進行指派的，故不難理解，有些策略主題可能從名稱上，就能看出是由哪個機關，來擔任主政的角色。

因為一個主題出來，它當然就是會有很多相關的組成嘛，所以這相關的組成，剛好是我們○○局（機關名稱）的業務。(A1)

那其實主政機關的話是看說，這一個，當然一定要切合這個議題，這一組也可以是○○局（機關名稱）當主政機關，可是優化產業勞動，可能在我們局的推行的業務上面，在對市政來講，是比較關鍵的，所以最後，可能我們的KPI也比較多，所以就是由我們擔任主政機關。(B3)

它是依照那個策略主題，……，比如說強化社會支持，那基本上應該是○○局（機關名稱）會比較多的功嘛，……，還是按照它局處的特質跟這個局處分工的情況去分，……，可以這樣講，其實都是業務的屬性啦。(G1)

此外，受訪者 G1 還補充說道，其實各機關所提報上去的業務項目，都會再由府裡面的高階長官，來進行討論。因此，除了機關的業務屬性外，高階長官的決定，也是確定哪個機關擔任主政角色時，一項重要的因素。

長官決定的，這個一定是府層級的長官決定你做就是你啊，我們○○會（機關名稱）不可能決定，它們也會不服啊。(G1)

三、協辦機關的產生依據

基本上，次分組其他機關的產生原則，與主政機關的產生原則，道理是一樣的。也就是府裡面的長官，依據各機關的業務性質，以及其所提報的業務項目，來進行討論之後，這些機關就會被分到相對應的次分組裡。

對，也是業務屬性去分，跟長官決定。(G1)

都市發展，交通有可能不是你看到最主要的目標，但是它絕對是過程中，活動串聯的一塊，……，有些目標是各單位的屬性、各單位的業務權屬，它是有相關的。(C6)

以策略地圖來說，當時的規劃，就是由大概我們的○○會（機關名稱）跟市府的長官，做一些研析，然後分出來幾個部分，對於市政建設的一個藍圖。那基本上來說，在這幾個分類裡面，我們單位大概是比較適合，在這個健全都市發展的這個策略主題裡面。(C3)

此外，有些機關不能從其名稱上直接看出，與某個策略主題的關聯性，像是公訓處、主計處及人事處等。這些機關會被納入某個次分組的理由在於，該次分組的主政機關會去找這些比較幕僚性質的機關，進行協調，看其能否在這一個人次分組下，提供一些像是訓練，或是其他業務上的協助，而當兩者協調完後，會再提報上去由府級的長官來做決定。

可能主政機關，它覺得這一個部分，我們可不可以一起來協助他們，來規劃每一個局處的專業課程，他們要去共同地溝通、協調啦。那我們就會說，那我們可以幫忙就一起加入這樣子。(D1)

參、主政機關主要負責的任務與工作

一、彙整次分組其他機關的資訊

擔任主政角色的機關，其中一項要負責的事情，就是必須彙整各機關所提報上來的資料與意見，而這些資料包含了各機關的目標達成情形、檢討與改進的方案等。等到這些相關資訊都蒐集完畢後，主政機關會再去府級的會議上，向市長、副市長等高階長官，進行報告與討論。

府內的話，會是變成是主政機關彙整，……，像我們組分組成員○○局（機關名稱）跟○○局（機關名稱），那它們要提報資料的時候，就會給我們局彙整，然後我們交給○○會（機關名稱），……，哪一些有問題，再開會討論，這個是府級的會議。……假設我今天發現○○局（機關名稱）它的KPI，執行率只有69，我們局的做法就會先請它說，你先把檢討的說明，你們內部討論完之後，先提出來。……，那在府級的會議上面，長官也會問。就是我們也必須要去了解，它到底是發生什麼問題，我們去開會才能報告。（B3）

要做彙整跟安排會議，……，我們要把全部的各局處它的工作、它的達成的目標，啊為什麼沒有達成，那其實有沒有達成，也是各局處它自己寫，到時候就是府裡面的長官他就會問，有沒有達成、那還有多少時間、有沒有辦法達成，還是有一些需要府裡面來協助的，所以我們府裡的長官就是，等於是扮演這個角色。因為這麼多的內容，一定要有一個彙整。（A1）

二、帶領各機關討論

策略地圖有一項機制是，策略目標與其 KPI，每年都會進行調整與修訂。而在進行這項修正作業前，主政機關會去通知自己次分組下的其他機關，來進行討論和檢討，看看這些機關的府級策略目標與 KPI，是否有需要進行調整。同樣地，各機關討論出來的結果，或是其他的意見，會由主政機關彙整完之後，再帶到府級的會議上，來向高階長官報告與討論。

還有去檢視說，是不是要滾動修正，我們就是也要去請我們的組員過來，

大家去討論說，那些地方是不是可以改變，或是更好的。……，我們都是有經過那些，跟我們組員有互相討論的。(A2)

主政機關就是要召開，我們這個組的滾動修正會議，就是每一年會去檢討，……，每一年年初會檢討今年的，然後呢檢討完今年的，接下來就會訂定明年的。(C7)

每一年的開會不會因為說我們是主責單位，我們就要都塞我們的東西，沒有這樣的，我們都還是開放大家討論。那案件推動到一段程度，……，就是每一年會做修正，甚至會刪除掉。(B1)

三、檢視各機關的執行進度

在執行策略目標與 KPI 的過程中，部分受訪者 (A2、B3) 表示，主政機關會去對自身次分組底下的其他機關，來進行檢視，看看這些機關是否有達成每個階段，可能要達成的 KPI 值。

我們在主政機關的角度、立場上，就會想說，我們可以去檢視說，我們這個組的 KPI，是不是其實都已經達到目標值了。(B3)

我們其實在不管是在年初，然後或者在中間，其實我們都會不斷地去檢視說，各機關的目標是否有達到。(A2)

不過，受訪者 B1 的看法是，主政機關原則上不會做這樣的事，一部分的原因是主政機關沒有人力來支援這項業務，另一方面是，府級策略地圖之主責機關本身，也沒有規定主政機關要做這樣的工作。因此，各機關在每個階段的進度，都是要自己來負責的，而若機關在年底沒有達成預定的 KPI 值，就要提出未達成的理由，以及未來的改善方案，給主政機關來了解。

這個部分做不到，因為沒有人。各機關自己各自負責，那執行績效的部分，當然如果各機關做不到的話，在年初的對上一年度的檢討，就是各機

關自己要檢討提出來。……如果○○會(機關名稱)沒有賦予這樣的責任的話，……，就是8個組的這些機關沒有人力再去做這個東西。(B1)

四、協助爭取預算資源

在策略地圖引進之後，各機關所提報的 KPI，會與預算有所連結，如果是在府級策略地圖上的 KPI，其實也間接透露了，這是一個機關裡面，比較重大且重要的預算來源，萬一機關在府級的 KPI 被刪掉時，也就表示該機關的預算，在某種程度上是減少的。受訪者 B3 就表示，在大部分的情況下，都是由每個次分組的主政機關，去和府裡面的長官開會，而這時長官們覺得有些 KPI 要被刪除時，主政機關也必須去盡量說服這些長官，使這些 KPI 不會輕易被刪掉。

我們預算最後審訂的是市議會啊，那因為你是府級策略地圖 KPI 的預算，等於說是府級比較重大的計畫的預算，的確是在府級送議會之前，它有一個審查會議，這些預算比較容易被留下來、比較不容易被刪減，的確會有這樣子的考量在啦。……有策略地圖之後，變成，有策略地圖的 KPI 結合的行動方案的那些預算，變成說已經認定是，你這一個局最重大的預算，所以如果說，KPI 被刪除的話，等於說你這一項行動計畫的預算也被刪除，那這部分就是，在會議上我們就會爭取。(B3)

此外，受訪者 B1 還補充說道，要主政機關捍衛府級的 KPI，不被市府裡的長官們刪除，還是有前提的。具體來說，各機關必須先來向主政機關說明，其在府級策略地圖上的 KPI，為什麼有必須保留的必要性，如果主政機關覺得該機關的解釋很合理，那主政機關在府級的會議上，才會幫這個機關盡量爭取。

可能○副市長和○副市長會說，欸這個有在府級的策略地圖，我要幫他們講點話，……，議員你要支持我怎樣怎樣的，讓這個可以通過，它會影響什麼什麼。……比如說這個局長，他如果今天派他來開會的這個人說，你一定要讓它留在 B 組裡面，他就會表達，那如果他有表達，那我們就會尊重啊。……可是他必須要有一個說法，說他為什麼要讓 KPI 留在這裡面。(B1)

五、主政機關理想功能與實際運作之落差

主政機關該具有什麼樣的能力？對此，受訪者（C6、D2）表示，理想上主政機關必須要有規劃策略主題，以及整合策略目標的能力。具體來說，主政機關對於這些策略目標該如何制訂與執行，以及該如何去達成該次分組的策略主題等，都要有清晰的想法。為了要實現前述的理念和接續的相關活動，主政機關必須去了解、熟悉，該次分組其他機關所負責的業務內容，同時也要對各機關的業務執行狀況，來進行監督與指導。

它要有整合，跟這個願景放在執行上要怎麼做，知道要達成什麼。它要整合這些，尤其是它對各單位的業務，要有所了解，這樣你才能促成自己目標，你要達成健全都市這一塊。（C6）

實務上，就我所知，主政機關主辦這個業務的，幾乎都是它們的研考單位。如果以這樣來看的話，那一定都是比較偏重在業務管考的這個面向。應該是說管考的這個功能，可以發揮的這個面向來做，……，然後整個績效的管控。（D2）

除了前述的看法外，主政機關還應該扮演著「跨域管理者」的角色，也就是其必須去分配及平衡各方參與者的資源，而當參與者間之發生衝突時，其也要去進行調停（Bryson et al., 2006, 2015）。然而，不論是受訪者的意見，還是文獻上的觀點，在策略地圖下的主政機關，其實這些能力都沒有。理由在於，受到既有的組織編制和行政程序等相關規範之影響，主政機關不會被賦予這樣的權限，所以這就導致預算和人力的配置，原則上都還是各機關自行去負責，而如果當機關間有發生爭端時，主政機關也頂多只是開會，來了解機關間的情況，但其並不會去主動裁示，關於裁示這件事，會由府級的長官們來處理。

我們雖然是整組的大PM【專案經理人】，但是實際上，我們每個KPI還是會由他們各個局處去負責，所以這一些人啊，或者是財務，還是交由各個局處他們自己去編列、自己去管控。（A2）【】為補充說明

主政機關在這部分就是，可以幫忙開會，可是可能涉入的比較少，……。幫忙開會是，了解兩方的意見，然後府級會議，因為是我們局去嘛，所以我們就會把這個意見，帶去會議上說，那甚至案情比較複雜的話，就會跟府級長官說，我們可能還是會邀請○○局（機關名稱）跟○○局（機關名稱）來做說明。（B3）

肆、小結

綜上所述，不難理解，臺北市政府在剛開始推動策略地圖的過程中，各機關其實是非常辛苦的，理由在於，這項在私部門所盛行的管理工具，是第一次在我國的政府機關中，這樣完全地被落實，而這也導致各機關在推動的這段期間裡，遇到了不少問題，像是 KPI 值該如何設定，以及該用什麼類型的指標，來作為 KPI 等。然而，隨著各機關對於策略地圖，變得越來越熟悉，有些問題其實有在逐漸改善，但有些則還是無法輕易解決，目前最大的問題即在於，各機關所提報上去的策略目標與 KPI，是否就是執政者所欲完成的目標，因為執政者從來沒有明確地向各機關說明，自己要的績效和目標到底是什麼，而這也就間接造成次分組各機關在推動業務的時候，還是跟過去的運作模式，沒有太大的差異，因此不太會產生協力之效果。此外，由於受限於既有的規範，主政機關也無法發揮理想上應具有的能力，其大部分還是在做彙整及討論的工作居多。最後，儘管策略地圖目前還存在著許多的問題，但這項管理工具之引進，還是有帶來一些貢獻，像是各機關能夠以比較科學化、數量化的方式，來對自身的績效進行衡量，加上現行的管考機制，其實在某種程度上，也得到了整合。

第二節 策略地圖下的協力互動過程

「協力過程」在整個協力的運作中，是許多研究特別關注的焦點（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006, 2015; Gray & Wood, 1991; Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2009），而本文也不例外。此外，本節主要會討論，在策略地圖之下，之前本文所歸納出的這些協力互動因素，各機關會如何來進行。

壹、溝通與協調

一、就推動業務與府級策略地圖之修訂，來進行協調

在規劃策略目標及 KPI 的時候，各機關其實會彼此不斷地進行溝通與協調，而這麼做是為了要確定將在來執行時，各機關所要分工、合作的業務項目有哪些。當然，等到開始實際執行之後，各機關在這些業務上，也還是會不斷地去進行協商，以確保這些策略目標及 KPI，能夠順利地被達成。此外，在當年度，除了會確定該年度的府級策略地圖之外，下一年度的府級策略地圖，也會同時開始制訂和修正，而在進行這項作業時，各機關也會有很多協調與溝通的機會。

當然是針對這個政策在執行時，需要配合的啊，比如說像空氣品質這個部分，我們就可能需要○○局（機關名稱）啊，因為他們可能有，比如說像電動公車，就○○處（機關名稱）嘛。對啊，這些東西都是要去協調的啦。（A2）

市府當時推「○○○○」（政策名稱）的時候，就會把相關涉及的局處，會有府層級的長官，去把相關局處找過來，然後一起去研擬這樣的一個政策，它就是一個屬於府級的一個大的政策，下面會散到不同的局處，這不同的局處就要透過分工，去執行它權責、負責的項目。（C7）

在每年的上半年，會非常辛苦地去討論。……這個策略地圖它是一個滾動修正的過程，但是當年度的策略地圖，大概會在3月下旬核定，核定完以後，可能在5月份又開始在討論下年度的，就是開始準備109年度的。為什麼，因為要配合預算的，一直在做。（D2）

再者，若某個 KPI 只有列一個機關來負責，而在執行時，會不會就是由這個機關，從頭到尾自己來執行？基本上，這種情況是不可能發生的，因為幾乎所有的業務在運作上，本來就是會和其他機關具有關聯性，所以各機關當然會很自然地來配合協調，一項業務不可能只是由一個機關就能完成。因此，並不是因為策略地圖的引進，才有這樣的溝通與協調模式，而是各機關在推動業務的過程中，本來就會這樣做。

每個KPI底下它就是有涉及到各局的分工合作。只是你這樣子看，會看不出來。……，假設社子島的開發跟我們局的業務，就是像社子島上面有很多工廠嘛，那像我們局的業務就是有在工廠管理這一塊，……，但是這一個就不會特別去說，因為我們局有去做工廠的查核，所以社子島的KPI這一項，就是列○○局（機關名稱）跟○○局（機關名稱）。應該是說，單一個市政，不可能是只有一個局處能夠完成的，所以我們在訂KPI的時候，列主責機關主要是這個主責機關，要負責把它訂的目標值達成。但是機關間的合作，是本來的業務運作上，就有在合作。（B3）

即使它沒有這個KPI值，……，○○處（機關名稱）要更新管線，其實它的業務就會涉及到我們的部分，像路證挖掘，它就要來申請，所以即使沒有KPI，它在推動業務上，就會涉及跨局處的合作，對。這個本來在機制上就會有，啊只是因為有一個KPI值，所以我一定要它的資料過來，或者是一定要他協助，所以這個就會列管，就會到裡面來。（C1）

二、溝通方式比以往多元

各機關在進行協調與溝通的時候，常會利用 e-mail、電話、開會，甚至是手機通訊軟體等方式，但比較不會以發公文的方式來處理，這一部分的原因除了跟現行市府所推動的政策有點關係外，還有就是透過公文來進行溝通，可能會讓業務執行的效率變差，因此目前各機關大部分都會以比較便捷的方法，來進行協調與溝通。

公文的溝通，會占了很多的時間，浪費掉我們公務執行的時間，……，像

現在除了電話，e-mail、Line啊什麼的，都可以。(C6)

其實現在市府在推公文減量，……，我們都是用e-mail通知，然後確認他會來、然後收資料，就比較不是透過公文啦。那市府現在也是有很多，可能有時候是電話通知，或是什麼的，那公文只是一個手段啦。(B3)

三、溝通成本的增加

在策略地圖引進之後，各機關彼此開會討論的次數，確實有比以前更加地提升。理由在於，有些策略目標可能是由好幾個機關來共同執行的，所以各機關會透過開會的方式，來了解其他機關所面臨的問題、業務執行進度，以及未來合作要配合的事項等。另外，如同前面提到的，整個府級策略地圖的修訂和確立，也是需要各機關來開會討論的，而這幾項原因，無形之中就增加了機關間的溝通成本。

我為什麼覺得是一整年都在討論，一直都在開這個【修正與討論KPI、策略目標的會議】，隨時都會來。(D1)【】為補充說明

現在算高喔，因為像今年年初，我們針對「○○○○」(政策名稱)也有在召開會議，然後就會由副市長層級來召開會議，然後主政，像我們○○局(機關名稱)的××科(業務單位)，它就會把各個指標訂出來，然後會去彙整各局處，有哪個工程或哪個執行項目，是跟這個KPI有貢獻的，我們就會把它列進來，然後要求它說，欸我把你列進來了，有沒有問題，然後單位都會配合來辦理。(C1)

因為它常常要開會啊。那開會，開會有某種好處就是說，因為你合作總要知道人家在想什麼、在做什麼吧，對吧。它雖然只是個形式啊，但是這個形式，有時候也不可避免啊，就是你在合作中，你除了要知道別人在做什麼，你也要把你做什麼告訴人家啊，人家才知道你在幹嘛、我在幹嘛啊。(B4)

四、財務與學習成長構面上的協調

從府級策略地圖裡面的財務構面、學習成長構面來看，會發現有許多的策略目標及 KPI，是還滿相似的。不過，比較不同的是，這兩個構面中，每個 KPI 的主責機關，有些是由該次分組的全部機關來一起執行，有些則是主計處、公訓處，或是其他機關來負責，而為什麼會有這樣的差異呢？對此，身為主政機關的受訪者（B1、B3、C7）表示，這部分比較沒有涉及到機關合作執行的問題，只是負責該項 KPI 的主責機關，必須將參訓率、預算執行率等相關數據，給統計且彙整出來，而之後這些資料都必須再交給主政機關，由其再做最後一次彙整。

在以前105、106年時，它是8個組裡面，由○○處（機關名稱）或○○處（機關名稱），去挑幾個指標去做管考，那它這個管考是對全市府，只要是人事有關的，只要是財政經費有關的，就由這兩個單位去說明這個指標的結果。那現在把它分到各組後，各組各個機關裡面的人事單位，你對於人員的訓練，或者是我們有個○○處（機關名稱），對於這個組裡面的這幾個單位，有沒有參加專業的訓練，然後主計這幾個單位的預算考評，這個都是機關裡面的事情，這個沒有什麼合作的關係。（B1）

以學習成長面來說，每個公務人員，他都會被規定，中央就有規定說，一個公務人員在一年要達成多少應完成的學習時數。……那它的這個指標就是要看，你各局處在這個達成的情形，那○○局（機關名稱）就會去把○○局（機關名稱）達成的情形，給負責這個指標主責的局處，讓它去做彙整。……，最後就是它們都把東西給我們，然後我們就平均把它算出來。……，因為我們是這一組的主政。（C7）

以前策略地圖比較強調在顧客跟內部流程，學習成長構面跟財務構面，就是這樣子教育訓練的統計，或者是一些預算執行的統計，其實本來就是由○○處（機關名稱），或者是○○處（機關名稱）那邊去做。只是後來它那個嚴格發展是說，應該其實每組都要由主政機關去統計你這一組相關的內容。（B3）

貳、層級權威

在執行策略目標的過程中，其實各機關都會進行許多業務上的往來，而當機關間的業務承辦人，無法透過彼此的溝通來解決問題時，就可能由兩邊的科長去進行協商、處理。如果問題比較棘手一點，就有可能到主任秘書層級那邊，其可能會透過直接協調或開會的方式，設法將問題解決，基本上，公部門會是以這樣一層一層往上的方式，來解決業務執行上的難題。

就是不不斷的溝通、協調，或者是有時候，要不然我們就會開個會，那讓可以有主導層級，……，可能就會是主秘層級，對。應該是說看這件事的大小，誰可以去決定，那有的是牽涉到機關間的話，就可能不會是科長可以決定的，然後會透過這些去，兩邊會議去協調。(C5)

其實我們目前公部門其實有一個機制啦，比如說某一個A機關跟B機關，如果對於事情的見解不同或解釋不一樣，通常這兩個機關的主任秘書會跳出來協調，啊如果這兩個機關的協調結果不好，那就會到上一層去。(C1)

此外，受訪者 C6 還指出，現在臺北市政府的組織文化為，機關間所面臨到的難題，希望都能在主任秘書這個層級，就能將其解決。原則上，各機關會盡量避免將問題提報到局處首長，甚至是更高階的秘書長、副市長等高階長官那邊，才將問題給解決。

像我們主任秘書，就各單位的主秘，有一個聯繫的平台，有什麼問題，我們這一層就解決，真的不行，也許報到首長那，如果還是不行，才到府級。當然，會盡量避免這樣子，所以我們現在的文化就是說，在主秘這邊，我們就盡量去協調，到我們這邊的權責，能結束就趕快結束掉。(C6)

參、法定權責

一、策略目標機制之規範

一個府級的策略目標，底下有可能是由幾個 KPI 去共同支撐的，而這些 KPI 原則上都列出一個主責機關，來負責達成這項業務的目標值，這樣的設計不僅能讓各機關知道，彼此之間所要共同完成的目標是什麼，同時也因為有個共同目標存在的關係，會使得各機關比較願意去進行協調與合作。

因為策略地圖它在訂的過程中，策略主題、策略目標、主政機關什麼的，其實每一個機關大概都知道，自己要做什麼，只是小介面要去做調整。
(D1)

以前其實也是這樣做，只是以前在做的時候，大家不知道，比較沒有概念是大家的事情，所以講到我，我就去看看，會比較像各自的權責。但如果有了策略地圖，當然會有各自權責，但我們上面還有一個目標在，覺得上面，其實我們在協助人家的過程中，上面有一個目標在。(C6)

我覺得應該是有，因為業務，應該是講說大家有一個共同的目標，會比較有業務執行的一個動力啦。不然平常就是，大家各做各的，那現在我們是同一組的成員嘛，那我們還是要積極爭取說我們這一組的 KPI，都能夠達標，所以應該是說，其實它會有一個正面的一個領導的意義在啦。(B3)

二、既有的運作規範

從前述來看，有策略目標這樣的機制存在，會使得各機關比起以往，更願意去與其它機關進行合作。然而，有受訪者 (A1、B1) 就表示，其實過往的行政程序，或是相關的行動計畫等，就會規範各機關必須該做的事情，當然各機關要合作推動的業務也包含在內，所以並不是策略地圖的引進後，才有這樣的機關合作模式。

歷年來，臺北市政府這個行政的程序啊，行政程序本來就是要這樣溝通，所以這個應該是還好，只是沒有這些名詞啦，就是你們現在讀書這些，這

些公共行政方面的名詞出來啦。其實都是有啦，要不然市府有那麼多的事情要解決，哪有可能。(A1)

是的，但是不在策略地圖裡面去做。是在它原本的行動計畫裡面去做，我們今天策略地圖只是把這個行動計畫括進來，括進來說這個是我這裡面的重要計畫，我有列KPI在裡面這樣。(B1)

肆、機關自主性

一、機關自主意識不高

行政機關由於受到組織結構設計、相關法規執掌等因素之影響，很容易讓自身陷入本位主義的情況（張其祿、廖達琪，2010；曾冠球，2007），而如果當機關面臨到一個權責不清的業務時，各機關的合作意願也許就會變得不高，進而可能造成「互踢皮球」的現象。不過，在策略地圖下，各機關若是遇到一個權責不清的業務時，原則上不會有「互踢皮球」的情形。進一步來說，當各機關面臨這樣的問題時，相關業務的承辦人會先進行協調與溝通，來尋求解決的辦法，若還是無法解決問題，就會一層一層的往上，由科長、主秘及局處首長去討論和協商，而到了最上層的府級會議上，問題通常都會被解決。從這可看出，各機關的自主性意識，其實被協調溝通、層級權威的因素弱化很多，因此並不會出現機關不合作、不配合的情況。

通常啊，如果說分不清楚的話，就是變成上一級長官，看是要叫誰處理啊。(B4)

如果是府的策略地圖的話，就是找，就是局處先來開會，然後如果真的意見，就是都很堅持自己的意見的話，就是在府級會議上，讓長官決定，就是副市長層級的長官。(B3)

你當然遇到一些問題的時候，當然就是，現在市長強調的就是，不要文來文往吵架啦，就是要溝通。承辦人跟承辦人溝通不了，就科長跟科長，科長和科長之間不行，就主秘跟主秘，主秘那邊如果不行，就到局長。(D1)

二、層級權威為降低機關自主意識之關鍵原因

至於協調溝通和層級權威哪個因素，對於機關自主性降低的影響程度較大？對此，受訪者（A1、D2）表示，層級權威還是比較關鍵的因素。儘管各機關可能面臨到權責不清的業務，不過這項業務可能還是會和府級的策略目標有所連結，而市長、副市長等高階長官又相當重視這件事情，所以其實各機關都會避免不合作的情況發生，甚至如果這個問題可以機關間自行解決，就會盡量解決。

不可能啦，一定會解決，……，像如果這樣子的話，府裡面的長官，從以前都是這樣處理，府裡面的長官就會指定其中的一個機關當主責單位，當主責單位以後，然後在分工嘛，那分工的話，大家的那個權責已經確定，然後在透過開會來協調和溝通這樣。所以這個都還好啦，有時候有一些事情，可能不用到高層那邊，我們事情都會協調好。（A1）

一部分的原因是來自於，我們的督考層級拉高到副市長那邊，這個解決了很多的問題，因為在層級節制的體系裡面，副市長是擁有比較大的權力，……，但是當有副市長督導的時候，這些會推動的更有效率。（D2）

伍、資源分配策略

一、預算配置模式未改變

基本上，各機關在執行這些府級策略目標時，皆是機關自行編列預算，並且各自去執行。即使某個策略目標，可能是由幾個機關來負責共同執行，其彼此間的預算，也還是不能共用，一切都還是依據既有的編制及規範。因此，策略地圖的引進，原則上並沒有讓各機關產生預算可以共用的情況。

就像我剛剛說的，你這個合作還是有分，這個局負責的是這個行動計畫，這個局是這個，所以原則上，它們都有它們自己的經費跟人力配置。（C7）

我們市政府的，全台灣都這樣，你編列的預算就是你們單位在執行，然後它編列就它們那邊執行，我們頂多，就是說那我們水處編了100塊，那個科室這10塊是他用，這15塊是這個科室用，那科室跟科室之間可以協

調。但是，從來沒，很少很少有發生說我這個局處沒有錢，去跟你那個局處借的，很少有這樣的事情。……那大家協調完了這個是我做，那個事情你做，然後當然誰做的誰出錢這樣子，沒有說你的錢，例如○○局（機關名稱）欸你借我一點，我錢不夠，不會有這種事情的。（C4）

不可能，因為你今天自己編的方案或計畫，你一定會for它的一個目的啊。……比如說，它這分的是，它要做創業的，它就要自己編預算。我就業就有就業的、職業訓練的有職業訓練的預算，它是個別去編的。（B4）

二、人力配置模式未改變

和前述一樣，各機關在執行這些府級策略目標時，也是自身機關的成員去執行這項業務。同樣地，即便某個策略目標，或是 KPI 底下的行動計畫，是必須由好幾個機關去負責執行，但在人力運用的方面上，也還是各機關自己的人員去進行處理。原因在於，在政府業務越變越多的情況下，若在把人力撥去給其他機關運用，可能會使自身機關的人力變得更加吃緊；另一方面是，組織既有的體制，其實並未做大幅度地調整。基於前述，策略地圖的引進，也並沒有改變各機關原有的人力配置模式。

以前○○局（機關名稱）有一些人力去支援別的機關，目前比較少，因為我們工作越來越多，人越來越少，幾乎都請他們調回來。……，我相信市府其他局處也是這樣，事情因為業務的發展比較複雜，那變成人力會越來越不夠，所以你說要因為策略地圖，其實並沒有。（C3）

人力從這裡撥到那裡影響很大。……我覺得人力的這種調整，應該或許私部門比較容易，反正看老闆怎樣做決定嘛。……可是公務員你要調整人力，從這裡加到那裡，哇那很難耶，這個很難喔，針對公務員來說。（C2）

那人力的部分就是，像政府部門有非常多的採購案，所以人力的部分，就是這個標案的執行承辦人去做執行，它這個部分是比較獨立運作的，沒有說可能○○局（機關名稱）的承辦人跟我○○局（機關名稱）的承辦人，還合作說我們一起去執行這個標案。（B3）

誠如前述，擔任主政角色之機關，還必須去彙整自身次分組底下，其它機關的相關資料，但此事對於蒐集資料的公務同仁來說，是新增加的業務，因為既有的業務也還是要處理。因此，在主政機關裡，負責承辦策略地圖這項業務的公務同仁，其實業務負荷量就會很高，也非常的辛苦。

主政機關的同仁，會比較辛苦啦，因為你要彙整很多局的資料。(B3)

是啊，因為要蒐集其他局處的東西，而且，就是行政幕僚的部分比較多工作。(C7)

只是多一個人力去做他上面要求的東西，……，大家還要多生一個東西去填這個。(B2)

一般來說，理想上的協力狀態，是參與者可以共享、共用彼此之間的資源 (Keast & Mandell, 2014；陳敦源、張世杰，2010)。然而，從目前各機關在策略地圖下的資源分配模式來看，其還是依循過去的組織架構、法規等相關規範，來進行資源的分配，無怪乎受訪者 C1 會覺得，公部門是否真的適合引進策略地圖這項績效管理工具。

所以我就說，它這策略地圖沒有去改變原來組織運作的架構，所以你說引進的效果好不好，我們有存疑啦。(C1)

陸、機關信任感

各機關在業務上，彼此之間常會有來往，這時若能培養良好的合作關係或默契程度，當然會有助於後續業務的相關推動。此外，在策略地圖引進後，各機關大部分所做的事情，其實與過去的業務並沒有相差太多，而過往彼此間的合作關係要是良好的話，各機關在一起推動這些業務時，當然會比較順利進行。

有時候合作關係好，或者是溝通上良好，後續再協調就會很容易啊，那如果合作的不愉快，後面在協調上，也會比較困難。(C5)

我估計有，因為至少在以前的業務交流過程裡面，至少你有人脈，你會有熟悉的人，當然有這些熟悉的管道、窗口之後，在溝通事情上面，當然會比較順利。(D2)

我的意思是說，我去開會的時候，我甚至對於其他的窗口會更熟，……，人總是你第一次你看到我，不是那麼的，第二次、第三次，就越來越熟。(C3)

柒、小結

從上述的互動情形來看，可以發現，在策略地圖引進之後，各機關的業務運作模式，其實並沒有產生太大的改變。進一步來說，各機關本來就會因業務的相關性、既有的行政流程規範，來與其他機關進行協調與合作，而當業務有執行上的困難時，各機關也都還是透過開會討論、長官裁示的方式，來解決這些難題，前述這些機制在策略地圖還沒引進時，就已經存在了。因此，幾乎所有受訪的次分組機關，以及府級策略地圖之主責機關皆表示，策略地圖只是把以往機關的業務給進行「包裝」而已，實際上各機關都還是在做自己既有的業務，其相關的編制、法令規範都沒有做大幅度地更動。而也因受限於既有相關規範之關係，故各機關在互動時，資源共享與共用的情況，也並未發生。然而，若從另外一個角度來看，其實策略地圖也還是有帶來一些效益，因為各機關至少了解到，與別人協調及合作的過程中，是為了達成什麼樣的策略目標，比較不會有各自執行的感覺。其次，因為府級策略地圖的管考層級，是拉高到副市長等高階長官那邊，所以各機關在執行這些策略目標與 KPI 時，也比較不會有所謂的「互踢皮球」心理，原則上彼此都會配合，而這也使得各機關的自主意識，並不明顯。

第三節 策略地圖下的協力結果

本文個案的協力活動，是在策略地圖這項績效管理制度下進行運作的，當各機關在經歷協力的過程後，會有一個結果的產生，而以本文個案來說，這個結果就是機關所設定的 KPI 值或目標值，是否有達成。至於這些數值是否真的有達成，就會牽涉到評斷機制、獎懲和課責等問題之討論。因此，本節一開始會從評斷機制談起，接著是獎勵機制，最後則是課責機制。

壹、評斷機制

一、多面向的衡量標準

在策略地圖之下，次分組各機關在進行協力的相關活動時，其實主要就是為了達成這些策略目標與 KPI。至於該如何去衡量這些機關，是否真的具有良好之績效，第一個會採用的標準就是 KPI 達成度。不過，僅利用這樣的標準去進行衡量，可能會對某些機關造成不公平，因為有些工程機關常會受到天災、人民抗議等外力因素之影響，所以導致其有時無法單靠機關自身之努力，來達成這些事先設定的目標與 KPI。為了防止這種不公平的情形，府級策略地圖之主責機關還額外設計了挑戰度、創新度及貢獻度三個標準，²² 來檢視各機關所制訂的 KPI 是否合理，而前述這四個標準即構成了 KPI 的評核依據，且每個標準還占有各自的比重。²³

²²其實不是只有府級的策略地圖，用這四個標準來對 KPI 進行評分，局處層級的策略地圖，也是如此。

²³根據臺北市政府策略地圖 108 年度推動計畫的規定，目標達成度占 25%、創新度占 25%、挑戰度占 30%，最後貢獻度則是占 20%。

[https://www-
ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNTQ0L3JlbGZpbGUvNDA5NjEvNzY0NTc
wNy8yYzFiZjNINS0xZDIILTQ3NDQtYjgyMi0zNmNzZIMGRmM2IucGRm&n=MDNf5pys5bqc56
2W55W15Zyw5ZyWMTA45bm05o6o5YuV6KiI55WrLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf](https://www-
ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNTQ0L3JlbGZpbGUvNDA5NjEvNzY0NTc
wNy8yYzFiZjNINS0xZDIILTQ3NDQtYjgyMi0zNmNzZIMGRmM2IucGRm&n=MDNf5pys5bqc56
2W55W15Zyw5ZyWMTA45bm05o6o5YuV6KiI55WrLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf)，檢閱日期：2019
年 6 月 11 日。

你總不能說只有一項單純的指標，你只看達成度就達成。那達成誰都可以說我可以達成啊，……，你認為你貢獻了多少，你貢獻的程度夠不夠，或者是你的困難，……，譬如說我有因為，最近我要穿越什麼特別的地質，你的艱難度怎麼樣，你能不能達成。(C3)

其實這個部分，我們每一年在結束的時候，我們都會做自我評比的成績，我們會分別，就是比如說你的完成度、貢獻度、你的挑戰度，然後創新度，我們會根據這四個方面去做評比。(A2)

我們○○會(機關名稱)想出來的，一定會有達成度嘛，達成度是基本的，你到底達成多少。這個東西的話，那到底有沒有設一個說所謂的挑戰，你還是設說你很容易達成，所以會有挑戰度的衡量。那衡量的達成度跟挑戰度，啊你到底對這個目標的一個貢獻情況是什麼，所以才會有貢獻度，最後你這個是不是一個新的東西，所以有創新度。(G1)

二、衡量過程

在評分的過程中，各機關首先會進行自評的工作，評分的分數是從1到100分來計算。然而，策略地圖本身也會有一些措施，來規定各機關如何進行評分，因此各機關在進行自我評分時，並不是都能填寫比較高的分數。此外，各機關還會寫上對於每個標準的說明，以陳述自評分數的依據為何。接著，當各機關完成自評的工作後，各機關會把自評的相關資料送往府級策略地圖之主責機關，而其則會邀請熟悉策略地圖的府外專家學者來進行複評，以檢視各機關自評的合理性。

我們會對每一個挑戰、達成、貢獻還有創新度，都會去寫一段說明。……評分都是1到100分，……，每個局處都會算出你這個KPI的創新、挑戰、貢獻度跟達成度，這個是自己評斷的。……，就是剛剛說的這四個標準寫完之後，我們會把資料，就是會有相關的佐證資料，一起送給○○會(機關名稱)，○○會(機關名稱)會安排委員，就是外部的委員，去審核每個機關的執行狀況，那它找的就是會是策略地圖的一個專家去評斷說，哪一個局處執行的好不好，對，會有這樣的機制在。(B3)

它有訂一個自評，機關的自評，而這個工作大概是每年的10月份，會先機關做自評，然後我們會按照這個比重，它當然也有一些規定啦，其實我們另外有張自評表，……以挑戰度來說好了，假如你的目標在6月份，就已經達成了，你的評分就不能高過80分，我說在這個30%的權重裡面，假如你的目標在9月份就已經達成了，你的自評就不能超過90分，它會有這樣的機制。(D2)

基本上其實在評分的這個部分，其實都是尊重給每個局處它們自己去評，但是初評是我們，可是複評是○○會(機關名稱)那邊會去再做全部的複評，那這個複評，它會是請那個外聘委員來看，那個各個局處評的成績的審核，到底是合不合乎標準，這樣子。(A2)

三、機關在意的 KPI 評分標準

儘管 KPI 有四項評分標準在，但各機關是否皆會注重這四個標準，還是僅在意其中的一項，就有探討的必要性。從多數受訪者(B2、B3、B4、C1、C2、D1、D2、G1)的訪談資料中，就可以知道，基本上，大部分的機關都還是在意達成度的標準，一部分是因為這是市長所強調的事情，而市長的意思也確實對各機關產生了一定程度的影響。另一個更重要的原因是，許多業務其實是長年在執行的，因此其在創新度、貢獻度的給分級距上，不太會有大幅度的變動，若沒有特殊情況的話，挑戰度的給分，也其實差異不大，而這時比較可以決定 KPI 總得分的標準，就只有目標達成度了。

嚴格講起來就是，像市長講的outcome決定一切啊，市長一直在強調這點。(B4)

我們提出一個KPI的時候就會把創新、挑戰、貢獻先訂出來了。那每一年去做檢討的時候，去檢討達成度如何，然後很多案子都是長年都在做的，所以創新、挑戰、貢獻不變。在提出來之後就訂了，只有每一年的達成度會變。所以我們不會去再做檢討了，因為挑戰度一開始就訂了，那這個專案就是持續的做下去，那可能列管到三年、五年後，達成了就會刪掉，也許會有其他新的再進來，那個進來的時候就會整個分數都會調，除了達成度之外。(B1)

大家其實最在意的都是達成度，因為你KPI只要沒有達標，就是代表你執行不好嘛。那因為創新度這部分，其實業務執行超過兩年，它的創新度會變低，那挑戰度跟貢獻度，就是涉及到實際上面的一個成果啦。有些東西，你可能一開始KPI在設定，你在年初的時候，覺得挑戰度可能不高，……，假設遇到，舉例來說，遇到什麼民眾抗爭，所以你在目標達成度上，其實是非常難達到的，它的挑戰度就會高，對。(B3)

貳、獎勵機制

一、記功、嘉獎與獎金之給予

府級策略地圖的執行成果，會由 8 個次分組的主政機關去向市長報告。在這些主政機關報告完以後，市長會以各次分組的自評分數，以及外部專家的複評作為參考，來選出兩個績效較好的次分組。之後，府級策略地圖之主責機關會訂出這些獎勵的額度，並公布這兩個績效較好的次分組，而市長在市政會議上，會再對這兩個次分組給予記功和嘉獎。除了這兩項獎勵外，策略地圖還有「即時獎勵」的機制，其是透過獎金的方式，來激勵公務同仁。不過，此獎勵就是要各局處自行去申請，而當市府的審核通過後，市長也一樣會在市政會議上，對績效良好的個人或團體發放獎金。

就是記功跟嘉獎。(C7)

獎勵的額度，○○會（機關名稱）那邊會訂，然後丟下各局處，然後各局處再去分配。比如說，各局處，就是它的相關人員去分配。(A1)

我們獎勵的話，其實呢，像府級的策略地圖，對市長報告這一個，其實○○會（機關名稱）都會公布前兩名的結果，每年都是公布前兩名。那可能就是，在市政會議上面，市長會獎勵說，那這個局處在成果發表會之後，它是前幾名這樣。……有一些會設，像市府有設一些即時獎勵，所以有可能公務人員的話，以前都是記功或嘉獎，那可能還是會有一些獎金的一個設置的機制，可以讓一些局處去申請啊，當然要審核過才會有。(B3)

另外，根據受訪者 B3 的經驗，當主政機關從市長那邊獲得記功和嘉獎之後，主政機關會以機關在該次分組中所擁有的 KPI 數量比例，作為分配這些獎勵額度的依據。

主政要去配說，哪一個機關要，……像我們局之前有簽過，我們就是用 KPI 的數量，……你一定要有一個依據，不然的話，其實，像○○局（機關名稱）參與我們組的 KPI 只有一項，但是我們得獎就不可能是除以 3 嘛。對，因為有涉及到嘉獎，或者是涉及到獎金量的部分。（B3）

二、考績甲等的比率分配

除了前述的獎金、嘉獎外，府級策略地圖的獎勵還包含了各機關考績甲等的比率分配。原則上，現行公務人員的年終考績，機關的甲等比率不能超過 75%，但如果某個機關今天在府級的策略地圖上，表現良好，該機關整體的考績甲等比率可能就會稍微在提升一點，而該機關內部公務員的考績，有些人可能就會從乙等變成甲等。接著，拿到這項獎勵的機關，會再參考自己機關的策略地圖等相關依據，來分配給底下的單位。

府裡面會考慮怎麼樣去撥用一些甲等的剩餘名額，……，意思是說，現在機關每年會有年終考核，那現在的年終考核是分四分之一是乙等、四分之三是甲等，但是會有一些小數點，除不進的。……假設 10 個人，按照規定的話，裡面至少有 3 個人在機關初評的時候就要打乙。因為我的那個額度不能超過 75%，因此我只能往下降變成這 10 個人裡面的 7 個人是被打甲等。那多的那個 0.5，就是我剛才說的，那個餘額，有些餘額是扣留在處裡面，有些會到府裡面，那個 0.5 的那個小數點會多出來。好，那 OK，假設我們 10 個人喔，我們在處裡面初評的時候，有 3 個人被打乙，好那假如我們被分到 3 個名額，我們就會有一個人從乙變成甲，會有一個這樣的激勵。（D2）

我們的考績就是上面核給我們啊，對不對，我府層級表現比較好，我就可以拿到啊，那我表現比較好，我就看下面哪個單位表現比較好，我就給它啊，啊不就一層管一層嘛。（B4）

三、獎金、考績甲等的比率分配，並非以策略地圖為唯一依據

從前述的訪談資料來看，會有一種錯覺是，市府只依據機關在府級策略地圖上的表現，來給予機關的考績甲等比率和獎金。然而，受訪者（B4、G1）則表示，這兩種獎勵是由市長、副市長等幾位高階長官，去討論和決定出來的。在這個過程中，這幾位長官當然不是只有參考各機關在府級策略地圖上的表現情況，他們的參考依據其實遠比想像的多。還有就是，若今天市府僅用府級策略地圖這個依據，來給予這兩種獎勵，其實也會產生問題，因為有些機關所要負責的策略目標和 KPI 數量，可能會比其它機關來得多，加上每個 KPI 的難易度也不同，所以可能會有不公平的現象產生。另外，市府要進行考評的時候，其可能也會無從分辨哪個機關的表現比較好，來給予獎勵。

他不能說，只看你策略地圖表現好而已，他才給你獎金啊，我覺得不是啊。……獎勵應該是通泛的，它有個別的獎勵，比如說你做了某些東西特別好，雖然這個沒有在策略地圖裡，可是你對市府，還是有幫助啊，他還是會給你獎勵啊，他還是會給你鼓勵啊，但不見得是一定要在策略地圖裡頭。(B4)

即時獎勵就是說，你可能在這個部分表現的很好，啊市長就是他把他的特支費都拿出來啊。……，這個市長就是把所有的特支費拿出來，……，也不是只有策略地圖而已。(G1)

所謂獎懲這件事，是回到人事體制，而且回到府層級的口袋裡面去計算。那它就一個總括的額度去框你了，所以我們都知道說，它其實有在裡面它是個重要的討論依據跟分配的標準，可是因為在那個會議裡面，只有幾大長官在裡面，市長、副市長、○○會（機關名稱）主委、○○處（機關名稱）處長。……，它是一個很廣泛的，加上整個考績分配的過程當中，是這樣由上而下、是總括性去做比例分配，而不是個別性的去針對你表現很好的部分去做處理。(G1)

四、獎勵感受程度薄弱

策略地圖是一項績效管理制度，但此制度的獎勵效果是否良好，各機關對此有不同的看法，像是受訪者 C6 談到，此制度確實有讓公務員被獎勵的機率提升，因為府級的策略目標，有可能會和公務員日常所負責的業務有關，那當他在處理這項業務的時候，其實就有可能會有獲獎的機會。

基本上，我如果是公務員在執行目標的時候，我知道我們單位的策略目標，知道我本身業務該負的職責，我負的什麼職責跟策略目標有關，我努力去達成，基本上他就有受獎勵的機會。(C6)

然而，大多數的受訪者 (A2、B1、B3、B4、C1、C2) 則表示，自身機關對於此制度獎勵機制的感受程度，並不算太高。基本上，各機關認為在策略地圖下所做的這些事情或工作，其實與之前所處理的業務，並無太大的差異性。進一步來說，無論今天某個機關是否因策略地圖而被市府獎勵，他們大部分認為這是市府本來就存在的獎勵機制，而不會覺得這是因為引進策略地圖之後，才有這樣的獎勵。而受訪者 B3 更表示，反倒是市府所推動的新政策，才可能比較會影響到公務員被獎勵的機會。

就是它沒有專屬的一個獎勵機制，這個獎勵機制包括在行政上面的獎勵，就是記功、嘉獎，或者是實質上面的獎狀、獎金、公假等等都沒有，它就是一個例行性的業務。那例行性的業務就會有嘉獎的可能嘛，所以這就是另外一個系統去簽。(B1)

好，然後獲獎，啊這個有沒有連結到策略地圖KPI？沒有，你可能因為某個工程做得很好獲獎，然後他就給你簽報獎勵，但是他不會跟你說這個會連接到策略地圖，沒有。會有獎懲啦，但是不是因為執行策略地圖好不好，是因為個案的部分。(C1)

我自己覺得是，沒有影響很大啦。因為，今天你沒有這一項業務，等於這個獎就不會出現了，可是這一項業務不會是，只是因為是策略地圖，它可

能是因為BOT案，是新的一個政策，我們才會去設這個獎勵。(B3)

參、課責機制

一、無懲罰措施，但要檢討

目前各機關在執行府級策略目標的時候，萬一 KPI 值沒有達到 100%的話，原則上並沒有明顯的懲罰措施。不過，各機關必須針對目標值或 KPI 值未達成的地方，去進行檢討，同時也要提出相關理由與未來的改善建議。

就算沒有達到，你要說明理由，有沒有改善的方案。(C6)

懲罰的部分，其實沒有那麼嚴格啦，只是說你沒有達到目標的KPI，需要提一個簡要的說明，那這個部分，其實是回歸到局處的內控，就是我們要了解這個KPI現在執行的狀況，明年才能夠看說，要怎麼改善，或者是說這項業務執行上，到底遇到什麼困難，讓它的執行率，會這麼低。(B3)

這個市長應該是這樣講，你看有些案子出包了，他都不一定會懲罰你了，何況是這個策略地圖只是你沒有達標，沒有達標就檢討嘛，他不會去懲罰你。(G1)

二、課責來源

雖然未達成預定的 KPI 值，各機關看似沒有受到相關的懲罰措施。然而，機關還是會感受到來自各方的課責壓力，像是市長、局處首長等高階長官，以及受訪者 G1 所提到的市議員和審計處，而未達成目標值的機關，一方面必須去和這些課責者說明未達成之理由，另一方面這些機關在未來也要針對執行狀況不佳的業務，進行改善。

一旦你沒達到，比如說主政機關就會把資料報上去，啊市長或○○會（機關名稱）一看就會問，啊為什麼你這組這個指標沒達到，他就會問你啊，所以大家其實都會有壓力啦。(C1)

我剛才講的，有些像我們來說，假設是不可抗力因素，長官當然都會體諒我們，希望你趕快改，……，你不能一直讓它落後下去，或是你要怎麼去改進，……，所以當然局長非常Care這件事，因為這個就是展現你施政績效的一個方式嘛，KPI來檢驗你的績效嘛，那你當然會重視它啊。(C3)

局處自己要檢討啊，長官看到也會請你檢討啊。然後，審計一定會請你檢討，議員有時調卷的時候，你也要寫說明啊，所以它會有多層的壓力啦。(G1)

肆、小結

整體來看，臺北市政府雖然大力推動策略地圖這項績效管理制度，只不過其在激勵公務同仁的方面上，並沒有太大的效果。儘管這些公務員是在處理策略地圖上的事，可是這些事情與之前業務的差異性，其實很不明顯，所以當某位公務員被獎勵時，其自然就會覺得，這是因為某項業務做的好而被獎勵，並非是策略地圖的關係。值得一提的是，如果市府今日只將策略地圖，作為考核各機關和公務員的唯一依據時，其實也會產生問題，因為每個機關所要負責的策略目標和KPI數量與難易度，並非都相同，所以可能會有不公平的現象。另外，即使現行策略地圖的評核方式，並非僅以目標達成度當作標準，但由於很多業務都是長年在進行的，故創新度、貢獻度兩項標準的影響力其實不大，各機關最在意的還是目標達成度，而挑戰度有時也會多少被重視。當然，各機關會在意達成度之標準，有一部分的原因，也是跟後面所會面臨到的課責壓力，有很大的關係。

第四節 策略地圖下的回應行為

從第二章的文獻回顧可得知，組織和其成員在績效管理制度的控制與監測之下，會產生許多行為，來回應這項制度（Bevan & Hood, 2006; Marvel & Marvel, 2009; Talbot, 2010；蘇偉業，2009）。通常這些回應行為，又大致可以分為規劃層面及執行層面來討論，而本節以下也採用這樣的方式，來進行闡述。

壹、規劃層面

一、不會產生「誤導視聽」的指標

在府級策略地圖下，此種常常達成率或執行率為 100%的 KPI，基本上不會出現。理由在於，市府每年都會檢討及修正這些府級的策略目標以及其 KPI，所以這些不具辨識作用的 KPI，就會被刪除，當然另一方面市府也可能指示各機關，重新提出可以支撐此策略目標的新 KPI 出來。另外，這些被刪除的 KPI，並不意謂著各機關就不用負責處理這項業務，而是這些 KPI 就會變成各機關的例行性業務，但不會再透過 KPI 的方式，來對這項業務進行衡量。

因為可能近三年的執行率都高，或近三年的達成度都高，它已經沒有在成長的空間。那是不是考慮，換其它的指標來去支撐，這樣的一個策略目標的達成，但我們會去做指標的修正，所以每一年在滾動。(C7)

比如說也許前幾年是訂說我要開闢公園，可是我做了三年之後，我發現我都開闢完了，那第四年這個指標就沒用了，所以我修訂的時候，就會把這個指標拿掉。(C1)

就是104年還在草創時期，那策略目標基本上，不太會做大的調整，但是如果說，你是比對兩年，比如說你找106年跟108年，跟107年的策略地圖的KPI，就會發現都不太一樣，會有增刪的情形。那增刪的情形，就是因為已經達到年度目標，然後它變成經常性業務，所以這項KPI，我們就會再換，再更換一個，才能作為說，這個是我們這未來四年，努力的一個依據啦。(B3)

二、不會有「保留實力」的制訂行為

由於府級的策略目標及其 KPI，都是各機關提報和制訂出來的。根據先前的研究指出，組織與其成員在自訂目標的環境下，有可能會將目標設定在較易達成的範圍之內（蘇偉業，2009）。誠如前述，通常此種達成率為 100% 的 KPI，基本上都會被策略地圖的修正機制給刪除，所以各機關絕對不會制訂出此種性質的 KPI。然而，還有一種情況是，各機關在設定目標值時，可能會有「保留實力」的現象。具體來說，機關在制訂某個 KPI 值時，只設定了 85% 的水平，不過其明明可以達到 90% 的水平。只不過，受訪者（A2、B1、B4、C1、C2、C6、D1）皆表示，這種現象也是不會發生的，因為各機關都會要求自身能夠進步、變得更好，所以在制訂 KPI 值時，都盡量會往上調整，而不會有所保留。

就是說，你任何一個成功的這個東西，有一些是你可以掌控的，有些你不能掌控的啊。那我只能做到我能掌控的，就是我能夠努力的吧。所以在這個情形底下，他就會做，我過去的目標值、實際值是多少，那我可能在多一點點，比上一次好一點點，來作為一個進步的指標，他不會大幅的跨越啊。（B4）

基本上，現在的訂法，都會比以前突破一點。以前的政府作為確實比較保守一點，……，但是有東西你做下去之後，覺得有成效出來了，這就會讓機關有所動力，未來在訂的時候，就會往前一點。（C6）

我閉著眼睛都會達到，這種東西就是沒有意義。那我覺得這個，我們應該會有 sense，不去訂這一種，那我想各機關都很明確，因為這到時候要提到府級耶，那你提到府級，依市長這種個性，如果你提一個，他看起來就是覺得莫名其妙的，隨便做都會達到的，他一定不會同意啊。所以基本上，我們會衡酌自己的能力能夠達到一定的水平，那有些的指標，我們會更進一步地墊個石頭、墊給腳尖，看可不可以拿到。（D1）

受訪者（B1、B3）甚至還指出，策略地圖本身也有這種防止各機關「保留實力」的機制存在。具體來說，各機關在設定 KPI 值時，必須要高於其過去三年的

平均值；另一方面，府級策略地圖之主責機關也會請外部的專家學者，共同來檢查這些機關所提出的 KPI 值，到底是否合理。因此，有這些機制的存在，各機關原則上不會去設計出一個輕易就能達標的 KPI。

大家不會訂一個望塵莫及的，但是也會訂到有挑戰性。那怎麼樣有挑戰性，○○會（機關名稱）會幫忙，也就是說各組的府層級的策略地圖提出來之後，包括各局自己的策略地圖跟KPI，○○會（機關名稱）都會做協檢。……，它也有委託外面的專家學者幫忙做復檢，那會對看不懂的，或對於績效數值有疑問的，它會提出來，請機關做一個修正。（B1）

其實府裡面有一個設計的邏輯。……它有一個原則，就是你KPI每年，像我設定今年108年的目標值的時候，是今年初設定的。今年初設定，但是它有個標準，就是你那個目標值要高於前三年的平均。對，不然的話，可能我前三年都是設1、2、3，然後我就覺得可能3都達不到了，然後第四年，我就設回1好了，但是這就會變成說，你設定的這個目標值，根本不是一個，叫目標可能就是要在你合理範圍、可以達到的目標嘛。（B3）

三、設計目標仍有一點「隱惡揚善」的行為

受訪者 B1 表示，若進一步檢視府級的策略地圖，就會發現各機關所要執行的策略目標，大部分都是立意良善的業務，像是「打造優質環境」、「創造臺北新象」等。不過，機關所要負責的，不全然是只有這些人民觀感比較好的業務而已，有些裁罰性業務，甚至是爭議性案件，機關也都必須去處理。進一步來說，機關在設計這些策略目標時，就會有一點「隱惡揚善」的回應行為，原因在於，該機關只呈現出這些立意良善的業務，但比較爭議性或裁罰性的業務，卻並未加以突顯出來，可是這些業務，對於整個機關的施政績效及運作效能，也有可能產生重要的影響。

○○局（機關名稱）跟其他單位的狀況，我認為會比較不一樣在於說，它的爭議性的案件太多了。所以在策略地圖裡面，其實會是比较正面的政策，……，除了正面的政策之外，還有很多我們一些爭議案件的處理。大

巨蛋你有可能放在策略地圖裡面嗎？大彎北段的違規拆除，然後像師大夜市的爭議案件類似這種違反土管的，這些東西可能放策略地圖嗎？我的策略目標是要健全都市發展，但是我是要去處罰違反土地使用，但是違反土地使用對於○○局（機關名稱）來講，它也是一個很重要，也必須要處理的事情。（B1）

貳、執行層面

一、不太會有選擇幾項指標達成的「捨難取易」行為

當 KPI 開始執行以後，基本上各機關都會設法去達成它，若未達成的話，各機關就要找出沒有達成的原因是什麼，並進行檢討與說明。其次，誠如前述，在設定 KPI 值時，太過容易達成的目標值，往往都會被策略地圖的防弊機制給排除。然而，各機關在執行過程中，可能有些 KPI，或許比當初預期的還容易達成，而這裡會產生一個問題是，各機關在執行 KPI 時，會不會專注在幾個自身覺得能夠輕易達標的 KPI 上？若從訪談的資料來看，這種情況也是不會發生的，其中一項理由是，各機關對於自身要求其實都還滿高的，所以其不會這麼做，還有一項重要原因是，府級的策略目標與 KPI 為各局處首長，甚至是副市長、市長等高階長官相當重視的事情，因此各機關並不會出現，專注在幾個較易達成之 KPI 的「捨難取易」行為。萬一這些 KPI 值沒有達成的話，各機關就是要去檢討，並提出未來的改善方案。

我們在檢討這種執行的時候，其實都一視同仁，每個都要達到它的既有目標，然後如果沒有達到，要說明它的原因、沒有達到的原因，要怎麼改善，這都要一系列的談下去喔。……我不敢說，每一個都會達到，但是不至於會去忽略某一個指標，現在被要求是，單位對策略目標的要求，大概都是這個樣子啦。（C6）

其實都會盡力達成那個目標，但可能還是會有沒達成的，就像剛剛講的，有很多特殊的狀況啊，但基本上如果我們訂了，我們就要努力達成。（C5）

你知道行政體系是一個層級節制的，長官有這樣的一個目標，或有一個這樣的指示的時候，我們下面是會去達成這個目標，就是一個這樣的機

制啦。所以你說這個目標是不是需要全部達成，原則上我們會追求全部達成，甚至100%達成。(D2)

另外，行政機關要處理的事情，實際上是非常龐雜的，這當中有些業務是會受到 KPI 的衡量，有些則沒有。那各機關在達成整體組織目標的過程中，是否會放比較多的心力、精神，甚至是資源，在這些有被 KPI 衡量的業務上，就是一個值得去探究的議題。從訪談資料上看，多數受訪者 (A1、B2、B3、B4、C6、C7) 皆表示，不論這個業務有沒有要用 KPI 來進行衡量，都還是要處理，並不會因為沒有被 KPI 衡量，所以就投入比較少的心力，機關本身該執行的、該維護的業務，每個機關都還是要盡力去完成。

我舉一個例子，比如說脫貧方案，如果不在我的KPI裡面，我脫貧要不要做，我還是要做啊，我還是要輔導低收入戶脫貧，更積極性的可以脫離貧窮，成為一般的。對啊，我不會因為它不在KPI裡面，我就不做這項服務。(C7)

你會處理不完的多喔，甚至會影響到你，比如你一天接個民眾的電話，你要跟他解釋相關法令的問題，這部分就會解釋不完了，……，就是它有很多附帶的工作，那些工作可能並不是很重要，但是不會沒有，還是得要有人做的那種。(B4)

二、執行 KPI 也有一點「隱惡揚善」的行為

儘管大部分的受訪者皆表示，不論業務是否有被 KPI 衡量，都還是會盡力去做，但一部分受訪者 (C1、C2、C5、D1) 則認為，有些業務既然是被 KPI 衡量的，當然一定就是重點業務，而且像是市長、副市長這些高階長官，也相當重視這些 KPI 數值的達成率。因此，各機關在執行的過程中，自然地就會投入較多的精神在這些業務上，甚至機關有時還會面臨到資源配置的問題。

因為你單位列出來，它就是重要的東西。你重要的東西，就像你自己在念讀書計畫的時候，什麼是重要的東西、什麼是不重要的。……我列出來就

是我今年一定要達到這些，……，所以當然會一直提醒你做這件事情，……，但是如果列在策略地圖，就是會提醒自己，一定要做這件事情，就是我必須要說，不做這件事就是會影響。(D1)

就是你施政的目標，假設跟KPI有關的，你可能就會把資源拉到這邊來，比如說因為市長，他有他的政見，所以他著重在哪個部分，那個預算資源就會跑到那邊去。(C1)

有些是會的啊，比如說像市府現在推「○○○○」(政策名稱)，那他希望你錢都花在「○○○○」(政策名稱)上。假設喔，我舉一個很簡單的例子，我如果為了要做一個透水磚，我一平方公尺可能是5000塊錢，可是這一般的高壓磚可能是2500塊，那本來可以做的面積就少一半了，原本我答應民眾說，我今年要幫你換這人行道，磚壞掉了我要幫你換，我可能就沒辦法答應了。(C2)

參、小結

從上述來看，策略地圖本身存在的一些防弊機制，讓各機關在設定 KPI 值時，可能會發生的績效管理回應行為，降低了不少。不過，在規劃策略目標的方面上，各機關大部分都是採用人民觀感較為良好的業務，但機關較具爭議性，或是裁罰性的業務，則不會被列入，只是這種性質的業務也可能會對機關本身的整體績效，產生重大影響，而從這裡來看，機關在規劃層面上，確實會出現一點「隱惡揚善」的回應行為。另一方面，在執行 KPI 的過程裡，市長、副市長等高階長官透過本身的層級權威，使得各機關不太會去選擇，自身覺得較易達成之 KPI，故「捨難取易」的回應行為，並不會產生。其次是，大部分的受訪者也表示，無論業務是否有被 KPI 衡量，皆會投入心力去做。然而，一些受訪者則認為，機關仍會偏重在這些有 KPI 衡量的業務上，甚至這些業務還會影響到機關分配資源之決定，因此在執行 KPI 時，有些機關可能也會出現一點「隱惡揚善」的回應行為，而這部分在某種程度上，也是受到高階長官之態度而所導致的。

第五章 結論與建議

本文透過協力框架，對次分組各機關於府級策略地圖下的跨機關協力進行了檢視，並從中發現，各機關在進行互動時，與過往的運作模式，其實未有太大的差異，只是機關間的合作目標，確實有變的明確一些。另外，本文還發現在協力機制形成和協力結果等方面上，存在著一些問題，以及各機關在府級策略地圖下，也出現了一點回應行為。基於前述，本章主要分成三個部分來談，首先將闡述本文主要的研究發現，同時回答本文待解決的研究問題；接著會說明未來策略地圖，可參考改進之建議；最後則是本文的研究限制以及後續的研究建議。

第一節 主要的研究發現與討論

本節主要統整了第四章的分析內容，而本節也會回答本文所欲探討的研究問題，同時並針對這些重要的研究發現，來進行與文獻上的對話。因此，本節一開始會從協力互動過程談起；接續是協力機制形成；再來是協力結果內涵；最後是各機關的回應行為。

壹、協力互動過程

一、互動情況與過往相似但目標明確

次分組各機關所負責的府級策略目標與 KPI，大部分是由各機關自身的業務所演變而來的，這也因而使得各機關在處理這些事情時，其都會覺得只是在做過去的業務而已。然而，策略地圖的引進，還是有帶來一些貢獻，亦即各機關在執行這些業務時，對於合作目標的認知上，比起以往，有變得更加明確些，而這點也頗能呼應邱友義（2017）之研究發現。

二、機關間溝通成本增加不少

在每年進行滾動式修正的時候，一方面會確立今年度的府級策略地圖，另一方面，也會同時開始制訂次年度的策略地圖，而在這樣的過程中，各機關之間自然會有比較多的接觸，因為每個機關必須要對策略地圖的修正事項，表達自身機關之看法，並且參與討論。

此外，某個策略目標或 KPI 可能是由好幾個機關來一起執行的，故各機關私底下其實也常在開會，以便於了解其他機關的業務執行狀況，以及其所面臨的問題等。最後一點是，主政機關還必須向其他機關來蒐集 KPI 值等數據資料，而這時機關間，也會有許多的協調和溝通。從前述的這些例子來看，可得知策略地圖在引進之後，讓各機關一起討論、開會的頻率變高了，而與此同時，機關間的溝通成本也就增加了不少。

三、管考層級讓機關的自主意識不高

行政機關在「專業分工」與「依法行政」等想法，早已根深蒂固的情況下，很容易造成機關彼此間，不願去進行合作(張其祿、廖達琪,2010;曾冠球,2007)。尤其是，機關剛好又遇到一個權責不清、灰色地帶的業務時，各機關可能更會加以排斥，進而產生「劃地自限」、「互踢皮球」等現象，原因是接下這樣性質的業務，對於機關本身來說，並不會有太多的好處(曾冠球,2007)。

然而，由於府級策略地圖的管考機制，是拉高到副市長層級那邊，而且副市長本身也相當在意這些策略目標與 KPI 的執行情況，因此其當然不能忍受各機關互相推卸責任之情況。基本上，在目前的運作中，若各機關遇到這種權責不清的業務時，都會很積極地去進行協調，若沒有結果，就再由各機關職位較高的人(如主秘、首長等)去幫忙解決，而這項機制並非是策略地圖引進之後才出現的，在過去運作的模式中，此機制就已經存在。

四、資源配置模式並無太大的變化

儘管臺北市政府很積極地去推動策略地圖這項管理工具，但各機關在預算和人力資源的配置上，並沒有出現，理想協力狀態下的資源共享及共用情況（Keast & Mandell, 2014；陳敦源、張世杰，2010）。目前各機關都還是依照過去的模式來進行資源配置，亦即局處自行編列預算，然後再由自身機關的人員去負責執行，即使機關要執行的目標，可能是在同一個策略目標或 KPI 之下，也不會有資源共用情況的發生。而會有這樣的現象，最主要的原因即在於，既有的組織編制和法律等相關規範，並沒有因應策略地圖之引進，去做同步的修正。

五、互動過程中的關鍵因素

如同先前提到的，在府級的策略地圖下，各機關大部分還是在做過往的業務。既然是推行業務，各機關本來就會因業務的相關性及行政流程規範等，來與其他機關，進行協調與溝通，而如果在執行中，遇到了一些問題，各機關也都還是會藉由開會，或是請長官裁示等方式，來解決這些難題。從前述來看，可以發現到各機關在互動過程中，法定權責、溝通協調及層級權威，是比較突出的因素，其中又以法定權責更為明顯，原因在於後面的兩項因素，基本上都是依據其而產生的。

另外，機關自主性和資源分配策略，因分別受到層級權威及法定權責之影響，因此在互動過程中，並不是很明顯。值得注意的是，在協力過程中，許多文獻都很強調信任這個因素（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006; Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2009；陳敦源、張世杰，2010）。雖然這個因素在本文個案並不是說沒有發揮效果，只不過次分組各機關間的互動，還是受到法定權責之影響較大。

貳、協力機制形成

一、由下而上的制訂模式較為明顯

在策略主題、府級策略目標及次分組等機制形成的過程中，儘管有由上到下與由下而上兩種模式，來使這些機制不斷地進行修正（胡龍騰等人，2016），但由下而上的模式，似乎看起來比較明顯。原因在於，剛開始在推動這項績效管理工具時，府級策略地圖之主責機關只是設計出一個比較抽象的框架，而府級策略地圖上這些機制之產生，基本上就是看當時每個機關所提報上來的業務有哪些，然後再由各局處首長、副市長等高階長官在府級的會議上，經過討論以後，所決定出來的結果。

二、主政機關的功能不彰且業務負荷量大

理想上，主政機關應該要具有規劃目標、分配資源，以及調停衝突等能力，但由於策略地圖之引進，並沒有同步解除相關的規範與組織編制，因此主政機關無法充分發揮「跨域管理者」的功能（Bryson et al., 2006, 2015）。

目前在府級策略地圖下，主政機關主要是帶領次分組其他機關，來進行討論，其內容可能是策略目標與 KPI 的修訂事項等，還有主政機關必須去彙整次分組其他機關之意見與 KPI 數據等相關資料，並同時在府級的會議上，向秘書長、副市長等高階長官，來進行報告及討論。從這個情況來看，主政機關並不存在著強勢的主導地位，這與邱友義（2017）的其中一項研究發現類似。另外，主政機關除了要負責前述的工作外，其他既有的業務也還是要處理，因此主政機關的業務負荷量，其實是很大的。

三、領導者對於策略地圖之看法不甚明確

從策略地圖的機制設計來看，有一個比較大的問題是，市長對於這項管理工具，要達成什麼成效之看法，是非常不明顯的。從前述可知，府級的策略目標及 KPI，大都是由各機關平常的業務，所演變過來的，可是這些業務，是否有符合

市長心中的想法，各機關可能無從得知。那也因領導者意見不清楚的關係，所以就造成日後各機關在執行這些府級的策略目標及 KPI 時，其運作模式和過往相比，不會有太大的差異，而這點也和邱友義（2017）的其中一項觀點類似。

另外，領導者意見不明確，還間接導致了兩種情況的發生。第一，許多幕僚機關被列在府級的策略地圖上，因為機關有被放上去，自然就會有所負責的 KPI，而這在無形之中，就增加了機關的數量和策略目標，然後也進一步使得施政重點可能會有所失焦，以及跨機關協力的效果可能並不好。第二，有受訪者表示，目前各機關的業務推動依據，看似有兩套標準（市政白皮書、策略地圖），但因領導者未說明這兩者間的關聯性為何，因此各機關在執行這些府級的策略目標及 KPI 時，會感到一些困惑。

參、協力結果之內涵

一、策略地圖的激勵效果不良

儘管在策略地圖的相關推動計畫上，有規定各機關在府級策略地圖的執行上，要是表現良好的話，就有可能會獲得獎勵，但由於各機關目前所負責的業務，都與過去實在是太過相似，所以就間接造成，各機關在受到市府獎勵的時候，大部分都會認為那是因為針對某項業務的執行成果，去進行獎勵，而非是因為某項 KPI 執行成效比較好的關係。從前述的情形來看，也可得知，雖然引進了策略地圖這項績效管理工具，但其對於各機關的激勵效果，其實並不是很好。

二、多方的課責壓力

各機關目前只要 KPI 值，達成率沒有到 100% 的話，原則上並沒有相關的懲處措施，但各機關必須針對未達成的地方，去提出相關說明，以及未來的改善方案。儘管從這樣的情況來看，各機關好像沒有任何的影響，不過就像先前提到的，各局處首長、副市長等長官都相當重視 KPI 值，是否有被達成一事，所以機關的 KPI 值若未達標的話，局處首長可能就會嚴格要求，承辦相關業務的公務同仁，

下次做得更好。不僅如此，在市府外的市議員和審計處，可能也會向這些承辦相關業務的公務同仁，來索取相關資料，甚至其有時還會要求說明理由，而以上這些事情，無疑會讓公務員，感受到多方的課責壓力，同時也造成這些公務員會比較偏重在 KPI 達成度的標準上。

肆、規劃和執行上仍有一點「隱惡揚善」的行為

不論是在規劃還是執行上，因為受到府級策略地圖內在的防弊機制，以及高階長官態度等影響，故文獻上所提到這些的回應行為，其實出現機率並不高。然而，從訪談資料可得知，在這兩個階段，少部分機關還是會有一點「隱惡揚善」的回應行為。

具體來說，在規劃層面上，府級的策略目標，大都是人民觀感比較好的業務，但裁罰性或爭議性的業務，就並未被納入其中。而這很可能導致一種現象是，機關只強調這些人民觀感較為良好之業務，可是這些較具爭議性的業務，其也可能會對機關的整體績效，產生重要影響，只不過這部分卻沒有加以突顯出來（蘇偉業，2009）。

另外，在執行層面上，因為有 KPI 衡量的業務，有些機關認為當然就是施政重點，加上府裡面之高階長官，對於這些業務能否達成，又相當的在意。因此，機關在執行這類業務時，自然會投入比較多的精神、資源在這上面，而此舉可能就會影響到一些民眾的利益，因為這些民眾可能剛好就是沒被 KPI 衡量之業務的受惠者（蘇偉業，2009）。

伍、小結

本文透過協力框架，來檢視府級策略地圖下，次分組各機關的跨機關協力狀況，只不過從協力過程來看，由於各機關受到了既有規範及協力機制之影響，目前各機關的互動模式，與過往並未相差太多，因此各機關並沒有產生跨機關協力的效果，而在此過程中，各機關比較突出的是，法定權責、溝通協調及層級權威這三項互動因素。其次，在協力機制形成的方面，府級策略目標、KPI 和次分組等，大都是依據每個機關當時提報的業務，所設計出來的，加上領導者看法不明確之關係，導致日後各機關在協力過程中的互動，其實變化並不大。還有就是，主政機關目前大部分是在做彙整資料，以及帶領其他機關討論的工作居多，故其並沒有發揮「跨域管理者」的功能。其三，在協力結果的方面，若各機關未達成預定的目標值，原則上不會有相關的懲罰措施，儘管看似各機關沒有受到影響，但由於未達標之緣故，之後各機關可能會面臨到多方的課責壓力，而這也使得各機關仍會比較在意，四項 KPI 評分標準中的達成度標準。此外，目前這項管理工具的激勵效果也並不算很好，而這和協力機制之設計，有很大的關係。最後，在這項績效管理工具下，次分組各機關不論是在規劃還是執行上，都還是出現了一點「隱惡揚善」的回應行為，不過在資料的呈現上，則並未有回應行為，²⁴ 而基於上述，本文調整後的架構，如圖 5-1 所示。

²⁴關於這部份的逐字稿，雖然並未呈現在資料分析的章節上，但從 (B)、(E) 兩組主政機關所做的府級策略地圖執行成效之簡報來看，無論 KPI 值是否有達成，主政機關都必須將其所在次分組的所有 KPI 值，據實地填寫上去，因此本文認為不會有操縱資料呈現的「弄虛作假」行為。

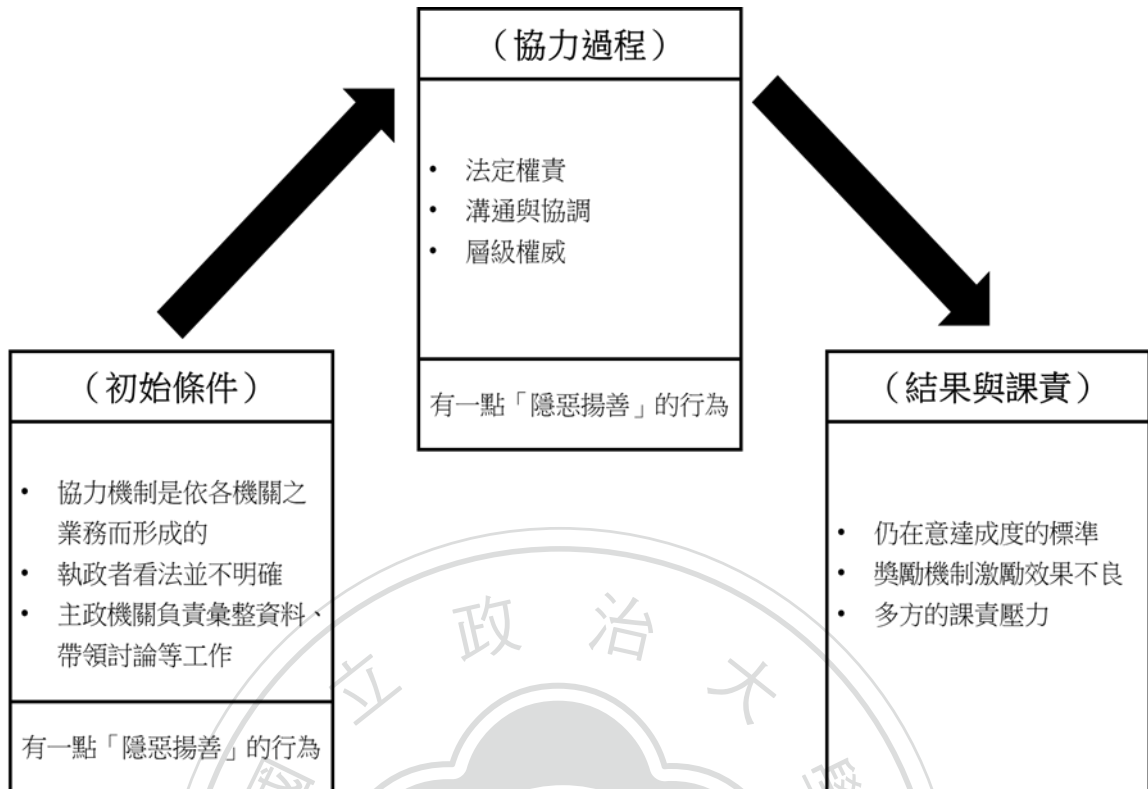


圖 5-1 調整後的架構圖

資料來源：研究者自行彙整

第二節 政策建議

根據前一節的研究發現，可以得知，府級策略地圖在整體運作中，還仍有許多不足之處，因此本文希望能藉由下列幾點建議，來使得府級策略地圖在未來的推動中，能夠變得更加順利。

壹、適度調整一些相關規範

誠如學者所言，「依法行政」乃是各行政機關所依循的行事準則，但其可能也會阻礙機關之間的合作與配合（曾冠球，2007）。從目前各機關的互動過程來看，儘管各機關合作的目標，有比過往清楚，但各機關大部分還是按照行政程序、相關法規等來處理事務，因此資源共享、共用的現象，是無法產生的。此外，各機關要合作的目標，其實對於彼此來說，依賴程度還算滿高的，顯示其有符合部分協力之特徵（Keast & Mandell, 2014），而未來若想要朝協力運作模式的方向發展，既有的組織編制與相關法規等，勢必就要做出一些調整和修正。

貳、領導者必須將自身的施政理念給宣達出來

從目前府級策略地圖之運作來看，可得知最大的問題即在於，策略目標和執行機關的數量還是過多，以及各機關都幾乎在處理自己原本就在負責的業務，甚至各機關對於行事依據還感到困惑，而這樣的做法，實在是很難展現出實質的績效。若策略地圖真的是臺北市政府所要積極推動的績效管理工具，那麼領導者就應該清楚地說明這是各機關業務推動的唯一依據。

另外，除了適度鬆綁一些相關規範外，領導者也必須將其所重視的目標，來向適合推動這幾項政策的機關去表達，然後這些重要機關再依照市長的施政理念，由下而上地去規劃出府級的策略目標，而此種做法才有可能創造出「跨機關協力」的運作模式。當每年的執行成效出來之後，領導者再根據這些結果，去對機關進行獎勵。否則的話，各機關就會覺得自己的業務，只是用策略地圖來進行「包裝」

而已，但其實差異並不大，而且對於策略地圖的獎勵機制，感受也比較不深。

參、賦予主政機關一些權限並增加人力

主政機關目前大部分所負責的工作，都是彙整和討論居多，甚至彙整的功能可能更為明顯（邱友義，2017）。若要讓主政機關擔任比較像是「跨域管理者」的角色，其實市府應該要下放一些權限給主政機關，像是調解機關間的衝突，以及在資源分配的層面上，要占有比較大的角色等。當然，這些事情要能夠實現，相關規範也必定需要進行某種程度上的修正和調整。

另外，由於目前主政機關的業務負荷量就很大了，而未來主政機關之角色如果得到強化後，其勢必會要負責更多的工作，因此市府也應該增加主政機關負責策略地圖業務的相關人力，如此才能舒緩主政機關的業務負荷量。

肆、裁罰性的業務也要突顯在策略地圖上

從府級的策略地圖來看，由於受到各機關「隱惡揚善」回應行為之影響，次分組各機關所負責的策略目標，大都是民眾觀感較好的業務。然而，就像前面所提到的，機關所要處理的這些裁罰性業務，其實對於機關本身而言，也是相當的重要，理由在於，要成為一個績效良好的政府，除了告訴民眾自己做了哪些有利於人民的事情外，其也必須向民眾宣傳哪些事情是不能做的，如此一來，政府才能為這個社會帶來更好的貢獻。

第三節 研究限制與未來研究建議

在本節當中，第一部分將會說明本文的研究限制，第二部分則會提出未來的研究建議，以作為後續研究者之參考。

壹、研究限制

一、時間範圍上的限制

本文主要是以 2016 年至 2018 年之時間，作為本文的研究範圍，但誠如前述，臺北市政府的府級策略地圖，每年都會進行滾動式修正，而今年度(2019 年)的府級策略地圖，由於還仍在執行階段，因此本文可能無法深入了解及蒐集到這部分的相關資料。

二、樣本代表性較為不足

在研究對象上，本文主要根據「機關的業務屬性」和「次分組所擁有的協力目標數量」，而選出了兩個次分組(B 組、E 組)。不過，這兩個組別裡面的機關，也不是所有的機關，都願意接受研究者的訪談，加上僅透過兩項根據來選擇這些機關，可能還是會忽略掉某些機關之間的差異性，因此本文的研究結果不宜過度推論到其他的次分組上。

三、研究方法上的限制

在研究方法上，本文主要是採用深度訪談法，不過在訪談的過程中，受訪者自身的價值觀、認知，以及因訪談情境而產生的防衛心理等因素，都可能會對研究結果的真實性，造成影響。

貳、後續研究建議

一、對本文的研究對象，進行後續追蹤

由於今年度（2019 年）的府級策略地圖，還在執行當中，故研究者對於這部分運作的探究，可能並不是很深入。不過，重要的是，今年度的府級策略地圖，有進行了比較大幅度的修訂，因此未來也可針對本文的研究對象，再進行持續觀察與討論，看看是否會有不一樣的發現。

二、透過量化途徑，來了解次分組各機關的互動情形

誠如前述，在協力研究中，「協力過程」一直是學者們所關注的焦點（Ansell & Gash, 2008; Bryson et al., 2006, 2015; Gray & Wood, 1991; Thomson & Perry, 2006; Thomson et al., 2009）。此外，本文在資料蒐集上，主要是採用深度訪談的方法，同時本文也建立了初步的架構，而未來若能參考 Thomson 等人（2009）所建構的「協力過程量表」，來對次分組各機關之互動情形，展開調查的話，或許對於此議題會有更完整的了解。

參考文獻

壹、中文部分

- 曲兆祥、陳蕙娟（2016）。地方政府績效管理－臺北市政府推動策略地圖之過程與效益。《國土及公共治理季刊》，4（3），124-130。
- 吳安妮（2003）。平衡計分卡在公務機關實施之探討。《研考雙月刊》，27（5），45-61。
- 林昱綸（2017）。策略地圖與平衡計分卡於公部門之應用調適研究：以臺北市政府為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北。
- 邱友義（2017）。臺北市政府導入策略地圖之研究－策略規劃與預算配置的校準過程。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北。
- 邱秋煌（2009）。平衡計分卡運用於警察機關績效評估之研究－以花蓮港務警察局為例。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 施能傑（2008）。政府業務終結的分析架構。《公共行政學報》，28，85-113。
- 施婉婷（2007）。平衡計分卡之研究－以新竹市環境保護局為例。中華大學行政管理學系碩士論文，未出版，新竹。
- 胡龍騰（2016）。績效悖理之潛因探析：制度邏輯與心理帳戶觀點。《東吳政治學報》，34（1），209-268。
- 胡龍騰（2017a）。公僕管家心：制度環境、任事態度與績效行為。臺北：五南。
- 胡龍騰（2017b）。政府績效管理指標設計：如何既 K、且 P、又 I。《國土及公共治理季刊》，5（3），68-79。
- 胡龍騰、曾冠球、蘇毓昌（2016）。臺北市政府推動歷年年度施政計畫績效評核比較分析之研究。臺北市政府研究發展考核委員會委託研究報告（市政專題研究報告第 401 輯），未出版。
- 范麗雪（2011）。政府與國立大學財務關係之研究：以主理代理理論觀點為例。國立臺南大學教育經營與管理研究所博士論文，未出版，臺南。

- 張其祿、廖達琪（2010）。強化中央行政機關橫向協調機制之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-RES-098-003），未出版。
- 張婷瑄（2018）。公部門專案管理的協調之初探—以臺北市參與式預算提案為例。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，臺北。
- 張鎧如（2018）。初探我國地方政府從事災害防救組織協力之動機：理論與實務的比較。公共行政學報，54，79-125。
- 陳向明（2002）。社會科學質的研究。臺北：五南。
- 陳敦源（2012）。民主治理：公共行政與民主政治的制度性調和。臺北：五南。
- 陳敦源、張世杰（2010）公私協力夥伴關係的弔詭。文官制度季刊，2（3），17-71。
- 彭滄雯、林依依、楊和縉（2018）。協力決策後的績效弔詭：以性別影響評估和生態檢核表為例。公共行政學報，54，41-78。
- 曾冠球（2007）。行政機關間合作的邏輯與限制。國立政治大學公共行政學系博士論文，未出版，臺北。
- 黃榮源（2012）。地方政府施政績效評估機制之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究報告（編號：RDEC-RES-100-009），未出版。
- 臺北市政府（2018）。臺北市政府 107 年度施政計畫。臺北：臺北市政府。
- 臺北市政府策略地圖 108 年度推動計畫（2019）。2019 年 6 月 11 日，取自：
[https://www-
ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNTQ0L3JlbGZpbGUv
NDA5NjEvNzY0NTcwNy8yYzFiZjNINS0xZDIILtQ3NDQtYjgyMi0zNzlmNz
ZlMGRmM2IucGRm&n=MDNf5pys5bqc562W55W15Zyw5ZyWMTA45bm05o
6o5YuV6KiI55WrLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf](https://www-
ws.gov.taipei/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvNTQ0L3JlbGZpbGUv
NDA5NjEvNzY0NTcwNy8yYzFiZjNINS0xZDIILtQ3NDQtYjgyMi0zNzlmNz
ZlMGRmM2IucGRm&n=MDNf5pys5bqc562W55W15Zyw5ZyWMTA45bm05o
6o5YuV6KiI55WrLnBkZg%3d%3d&icon=..pdf)。
- 藍婉甄（2014）。政府委託研究案知識應用之研究—以臺北市政府為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，臺北。
- 蘇偉業（2009）。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。公共行政學報，30，

貳、英文部分

- Agranoff, R., & M. McGuire (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Askim, J. (2004). Performance management and organizational intelligence: Adapting the balanced scorecard in Larvik municipality. *International Public Management Journal*, 7(3), 415-438.
- Barney, J. B., & W. Hesterly (2006). Organizational economics: Understanding the relationship between organizations and economic analysis. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.), *The sage handbook of organization studies* (2nd ed.) (pp. 111-148). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Bergen, M., S. Dutta, & O. Walker, Jr. (1992). Agency relationships in marketing: A review of the implications and applications of agency and related theories. *Journal of Marketing*, 56(3), 1-24.
- Bevan, G., & C. Hood (2006). What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Bolívar, M. P. R., A. M. L. Hernández, & D. O. Rodríguez (2010). Implementing the balanced scorecard in public sector agencies: An experience in municipal sport services. *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, 45, 116-139.
- Bouckaert, G., B. G. Peters, & K. Verhoest (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Bracci, E., L. Maran, & R. Inglis (2017). Examining the process of performance

- measurement system design and implementation in two Italian public service organizations. *Financial Accountability & Management*, 33(4), 406-421.
- Bryson, J. M., & B. C. Crosby (2008). Failing into cross-sector collaboration successfully. In L. B. Bingham, & R. O'Leary (Eds.), *Big ideas in collaborative public management* (pp. 55-78). New York, NY: Routledge.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & M. M. Stone (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.
- Davis, J. H., F. D. Schoorman, & L. Donaldson (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.
- Diefenbach, T. (2009). New public management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Emerson, K., T. Nabatchi, & S. Balogh (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
- Gazley, B. (2010). Linking collaborative capacity to performance measurement in government—nonprofit partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(4), 653-673.

- Gray, B., & D. J. Wood (1991). Collaborative alliances: Moving from practice to theory. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1), 3-22.
- Heinrich, C. J., & G. Marschke (2010). Incentives and their dynamics in public sector performance management systems. *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), 183-208.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hoque, Z. (2014). 20 years of studies on the balanced scorecard: Trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research. *The British Accounting Review*, 46(1), 33-59.
- Hoque, Z., & C. Adams (2011). The rise and use of balanced scorecard measures in Australian government departments. *Financial Accountability & Management*, 27(3), 308-334.
- Irwin, D. (2002). Strategy mapping in the public sector. *Long Range Planning*, 35(6), 637-647.
- Jensen, M. C., & W. H. Meckling (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Johnson, H. T. (1988). Activity-based information: A blueprint for world-class management accounting. *Management Accounting*, 69(12), 23-30.
- Kaplan, R. S. (2010). Conceptual foundations of the balanced scorecard. Retrieved April 19, 2019, from https://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/10-074_0bf3c151-f82b-4592-b885-cdde7f5d97a6.pdf.
- Kaplan, R. S., & D. P. Norton (1992). The balanced scorecard: Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Kaplan, R. S., & D. P. Norton (1993). Putting the balanced scorecard to work. *Harvard*

Business Review, 71(5), 134-147.

Kaplan, R. S., & D. P. Norton (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Kaplan, R. S., & D. P. Norton (2000). Having trouble with your strategy? Then map it. *Harvard Business Review*, 78(5), 167-176.

Kaplan, R. S., & D. P. Norton (2001). *The strategic focused organization: How balanced scorecard companies thrive in the new business environment*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Kaplan, R. S., & D. P. Norton (2004). *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Kapucu, N., F. Yuldashev, & E. Bakiev (2009). Collaborative public management and collaborative governance: Conceptual similarities and differences. *European Journal of Economic and Political Studies*, 2(1), 39-60.

Keast, R., & M. Mandell (2014). The collaborative push: Moving beyond rhetoric and gaining evidence. *Journal of Management & Governance*, 18(1), 9-28.

Kettl, D. F. (2006). Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative. *Public Administration Review*, 66(s1), 10-19.

Marvel, M. K., & H. P. Marvel (2009). Shaping the provision of outsourced public services: Incentive efficacy and service delivery. *Public Performance & Management Review*, 33(2), 183-213.

Mayer, M. & R. Kenter (2016). The prevailing elements of public-sector collaboration. In J. C. Morris, & K. Miller-Stevens (Eds.), *Advancing collaboration theory: Models, typologies, and evidence* (pp. 43-64). New York, NY: Routledge.

McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*, 66(s1), 33-43.

McNair, C. J., R. L. Lynch, & K. F. Cross (1990). Do financial and nonfinancial

- performance measures have to agree? The key to this question is knowing when agreement matters. *Management Accounting*, **72**(5), 28-36.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, **28**(4), 739-777.
- Moynihan, D. P. (2008). *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P., & D. P. Hawes (2012). Responsiveness to reform values: The influence of the environment on performance information use. *Public Administration Review*, **72**(s1), S95-S105.
- Moynihan, D. P., & S. K. Pandey (2010). The big question for performance management: Why do managers use performance information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, **20**(4), 849-866.
- Niven, P. R. (2008). *Balanced scorecard: Step-by-step for government and nonprofit agencies* (2nd ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Nørreklit, H. (2000). The balance on the balanced scorecard: A critical analysis of some of its assumptions. *Management Accounting Research*, **11**(1), 65-88.
- O'Flynn, J. (2009). The cult of collaboration in public policy. *Australian Journal of Public Administration*, **68**(1), 112-116.
- O'Leary, R., & N. Vij (2012). Collaborative public management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration*, **42**(5), 507-522.
- Otley, D. (1999). Performance management: A framework for management control systems research. *Management Accounting Research*, **10**(4), 363-382.
- Perrow, C. (1986). Economic theories of organization. *Theory and Society*, **15**(1-2), 11-45.
- Pidd, M. (2012). *Measuring the performance of public services: Principles and*

- practice*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Poocharoen, O. O., & N. H. L. Wong (2016). Performance management of collaborative projects: The stronger the collaboration, the less is measured. *Public Performance & Management Review*, *39*(3), 607-629.
- Reck, J. L. (2001). The usefulness of financial and nonfinancial performance information in resource allocation decisions. *Journal of Accounting and Public Policy*, *20*(1), 45-71.
- Ring, P. S., & A. H. Van de Ven (1994). Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy of Management Review*, *19*(1), 90-118.
- Rodríguez, C., A. Langley, F. Béland, & J. L. Denis (2007). Governance, power, and mandated collaboration in an interorganizational network. *Administration & Society*, *39*(2), 150-193.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, *18*(2-3), 277-310.
- Sowa, J. E. (2009). The collaboration decision in nonprofit organizations: Views from the front line. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, *38*(6), 1003-1025.
- Talbot, C. (2010). *Theories of performance: Organizational and service improvement in the public domain*. New York, NY: Oxford University Press.
- Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, *58*(3), 194-200.
- Thomson, A. M., & J. L. Perry (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, *66*(s1), 20-32.
- Thomson, A. M., J. L. Perry, & T. K. Miller (2009). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *19*(1), 23-

56.

Van Thiel, S., & F. L. Leeuw (2002). The performance paradox in the public sector.

Public Performance & Management Review, 25(3), 267-281.

Waterman, R. W., & K. J. Meier (1998). Principal-agent models: An expansion?

Journal of Public Administration Research and Theory, 8(2), 173-202.

Williams, A. P. (2016). The development of collaboration theory: Typologies and systems approaches. In J. C. Morris, & K. Miller-Stevens (Eds.), *Advancing collaboration theory: Models, typologies, and evidence* (pp. 14-42). New York, NY: Routledge.





附錄一 訪談提綱（府級策略地圖之主責機關）

敬愛的受訪者您好：

非常感謝您願意於百忙之中，抽空接受本次的訪談。由於臺北市政府是我國第一個實施策略地圖的政府部門，故本研究希望能夠了解策略地圖的實際運作。而研究者目前正以「公部門績效管理制度下的協力互動研究—以臺北市政府策略地圖之次分組為例」為題撰寫碩士論文，期望透過您寶貴的經驗分享，使研究者對於此議題有更深入的理解。

為了便於資料上的蒐集與整理，本次訪談將全程錄音。錄音內容將僅作為學術研究之用，不作其他用途，而在本研究中，您的真實姓名亦會採用匿名處理，故敬請放心回答。最後，也再次感謝您對於本研究的鼎力相助與貢獻。

敬祝 平安 順心

國立政治大學公共行政研究所

指導教授：傅凱若 博士

研究生：徐亦韜

電子信箱：g56829@gmail.com

- 一、貴機關為府級策略地圖的主責機關，想請教您，這 8 個策略主題、次分組是如何產生的？請依您的經驗描述一下。另外，貴機關認為策略地圖的用意為何？
- 二、承上題，各次分組中的策略目標又是如何產生的？另外，在這個過程中，貴機關扮演著什麼樣的角色？
- 三、次分組當初這個設計的理念是什麼？而次分組當中的主政機關，是如何形成的？還有市府目前是否有賦予一些權限給主政機關？
- 四、依您的經驗，通常各機關在執行策略目標的過程中，常遇到的問題是什麼？
- 五、在策略地圖的機制中，有什麼標準可以來判斷次分組的表現是否良好？如果表現良好（或不良）的話，又會有什麼獎勵（或懲罰）？
- 六、就次分組或策略地圖的機制來看，您有什麼改善建議或想法嗎？



附錄二 訪談提綱（次分組機關）

敬愛的受訪者您好：

非常感謝您願意於百忙之中，抽空接受本次的訪談。由於臺北市政府是我國第一個實施策略地圖的政府部門，故本研究希望能夠了解策略地圖的實際運作。而研究者目前正以「公部門績效管理制度下的協力互動研究—以臺北市政府策略地圖之次分組為例」為題撰寫碩士論文，期望透過您寶貴的經驗分享，使研究者對於此議題有更深入的理解。

為了便於資料上的蒐集與整理，本次訪談將全程錄音。錄音內容將僅作為學術研究之用，不作其他用途，而在本研究中，您的真實姓名亦會採用匿名處理，故敬請放心回答。最後，也再次感謝您對於本研究的鼎力相助與貢獻。

敬祝 平安 順心

國立政治大學公共行政研究所

指導教授：傅凱若 博士

研究生：徐亦韜

電子信箱：g56829@gmail.com

- 一、想請教您，貴機關在府層級的策略目標是如何產生的？請依您的經驗描述一下。另外，貴機關認為策略地圖的用意為何？
- 二、承上題，貴機關會考慮什麼事項，來制訂(B)或(E)組別策略目標的 KPI？
- 三、貴機關是因為什麼樣的理由，而被選到「健全都市發展(B)或強化社會支持(E)」這組的？您對於次分組這個設計的看法是什麼？
- 四、您認為主政機關理想上應該要具有什麼樣的能力？還有市府是否有賦予一些權限給主政機關？
- 五、在(B)或(E)組別中，機關間要合作的策略目標，在實際執行時的狀況為何？另外，在(B)或(E)組別中，各機關之間的合作程度為何？
- 六、貴機關在執行(B)或(E)組別的策略目標時，通常在什麼情況下，才會與其他機關進行協調或溝通？另外，法規對於機關的合作或互動，會有什麼影

響？

七、在策略地圖尚未引進前，您有和(B)或(E)組別裡面其他的機關合作過嗎？

有的話是在哪些面向上？合作的感覺是？

八、貴機關和其他(B)或(E)組別的機關在一起執行策略目標時，有涉及到人力、預算等方面配置的問題嗎？

九、和其他(B)或(E)組別的機關在一起執行策略目標時，如果機關間有衝突時，會怎麼解決？

十、在執行(B)或(E)組別的策略目標時，貴機關需不需要達成全部的目標？

十一、想請教您，有什麼標準可以判斷貴機關在(B)或(E)組別表現？另外，如果表現良好(或不良)的話，會獲得什麼獎勵(或懲罰)？

十二、就次分組或策略地圖的機制來看，您有什麼改善建議或想法嗎？

