

行政執行引進企業化
經營之研究

審查人：處長 曾瑞慶

撰寫人：行政執行官 吳俊青

目錄

壹、前言

貳、企業管理基本概念之認識及管理理論之發展

一、管理之意義、任務及功能

二、管理理論發展及本文之研究基礎

參、行政與企業管理異同的比較

一、公私部門管理的相同之處

二、公私部門管理的相異之處

肆、行政執行機關與引進企業化經營之可行性

伍、行政執行引進企業化經營之具體作法

一、方案管理面

(一) 全面品質管理

1、全面品質管理之意涵

2、行政機關推行全面品質管理的「品質」標準

3、行政執行機關推動全面品質管理應把握之原則

則

(二) 目標管理

1、目標管理之意義及基本型態

2、目標管理的實施方法

3、行政執行機關實施目標管理應把握之原則

(三) 績效管理

1、績效管理之意涵

2、績效指標的標準

3、地方自治機關實施績效管理之實務經驗借鏡

4、行政執行機關實施績效管理的具體建議

(四) 參與管理

1、參與管理之意義

2、參與管理的功用

3、參與管理的實施方法

4、行政執行機關實施參與管理的具體建議

二、政治管理面：政府公關與行銷

(一) 政府公關與行銷的意涵

(二) 政府重視公關與行銷的理由

(三) 行政執行機關實施政府公關與行銷的具體建議

陸、結論

行政執行引進企業化經營之研究

壹、前言

一個快速變遷的多元社會中，無論是私人企業或是公務機關，如果不能掌握社會脈動，迅速有效的作出回應，這個組織將很快為社會所淘汰，為了組織的永續經營，保有組織的競爭力，有效達成組織的任務，組織必須不斷的修正及調整，朝向組織的目標邁進。

為因應行政執行法之重大改制，明定公法上金錢給付義務之執行機關為法務部行政執行署所屬行政執行處¹，將原移送法院強制執行之制度，改為移送法務部設置之法務部行政執行署所屬各地行政執行處執行，民國 89 年 1 月 1 日成立法務部行政執行署，行政執行署後續成立台北、板橋、台中、嘉義、高雄等 5 個第一類行政執行處及桃園、新竹、彰化、台南、屏東、花蓮、宜蘭等 7 個第二類行政執行處並於 90 年 1 月 1 日正式執行運作，為因應實際情況運作又於 95 年 1 月 1 日成立士林第一類行政執行處。行政執行署、處為法務部首次引進企業化經營理念推動行政執行業務之行政機

¹ 行政執行法第 4 條第 1 項但書規定：「公法上金錢給付義務逾期不履行者，移送法務部行政執行署所屬行政執行處執行之。」，行政執行處組織通則第 3 條規定：「行政執行處掌理下列事項：一、關於公法上金錢給付義務之強制執行及其協調、聯繫事項。」。參閱行政執行相關法令規章彙編（公法上金錢給付義務部分），96 年 9 月版，法務部行政執行署編。

關，實施目標管理、績效評比，建立責任中心制度，講求投資報酬率²，其推動成績亮麗，執行績效卓著³。本文除就績效管理、目標管理作更深入之介紹外，同時介紹其他可資引進之企業管理模式（如方案性管理層面之全面品質管理、參與管理及政治性管理層面之公關與行銷），融合公共管理之思維，提出行政執行機關實施上開管理模式應把握之原則或具體建議，以期拋磚引玉，導引行政執行未來實施企業經營化，有更細緻、具體、周延之規劃及作法。

貳、企業管理基本概念之認識及管理理論之發展

一、管理之意義、任務及功能：

企業化經營之方法就是企業管理，人類社會需要各種各樣的機構或組織，包括企業、政府、軍隊、學校、教會及醫院等營利組織及非營利組織在內，以擔負各種不同的任務。但僅僅設立這些機構或組織，並不能保證所擔負的任務能有效達成，而有賴對於這些機構或組

² 林雲虎，行政執行機關企業化經營之新風貌，收錄於《行政執行七年—法務部行政執行署及所屬行政執行處重要工作紀實》，法務部行政執行署編印，頁 36 至 46。

³ 行政執行署處 90 年至 95 年之徵起金額分別為新台幣 59 億 4583 萬餘元、159 億 1960 萬餘元、191 億 8935 萬餘元、223 億 5069 萬餘元、257 億 4842 萬餘元、242 億 1936 萬餘元，96 年 1 月至 10 月之總徵起金額亦達 199 億 7553 萬餘元，而累計 90 年 1 月至 96 年 10 月底之總徵起金額已高達 1333 億 4881 萬餘元。又各年度之投資報酬率分別為 9.25 倍、16.20 倍、19.58 倍、21.67 倍、23.63 倍、21.50 倍。

織，能加以有效的管理。在一組織中，有賴管理達成者，有三項基本任務：⁴

第一、決定一組織之目的與使命，此種目的及使命，應建立在社會之需要之上，但亦反映本身的能力與條件。

第二、設計工作，並使其配合組織成員之需要及能力，俾後者可產生最大生產力。

第三、考慮組織本身之存在及行為所造成之社會影響作用，設法導引及掌握此種影響作用，俾可符合社會福利之需求。

對於現代組織而言，不論其為企業或其他性質機構，都必須努力追求這三方面基本任務之有效達成，而衡量一組織之效能大小，很顯然的，也就是根據這三方面任務達成之程度而定。而後者主要即取決這組織之管理是否良好而定。

所謂管理，乃代表人們在社會中所採取的一類具有特定性質和意義的活動，其目的為藉由群體合作，以達成某些共同的任務或目標。管理本身可視為一種程序

⁴ 許士軍，管理學，96年8月10日十版，台灣東華書局，頁6至7。

(process)，經由這種程序，一組織得運用其資源，以求有效達成其既定目標。在這種程序中，包括有性質不同的若干各種功能。管理之功能可分為規劃、組織、領導與控制 (controlling) 四方面。⁵

(一) 規劃 (planning)：

規劃者，乃代表一種針對未來所採取的行動，進行分析與選擇的程序。可供規劃的方案性質，自時間觀點，可以是十年，甚至二十年或更長的長期計畫，也可能是一年或一季、一月或更短的短期計畫。自涵蓋範圍觀點，可以是一組織之整體計畫，也可以是某一部門或某項專案之局部計畫；自一企業經營功能觀點，可以是屬於一生產日程，也可以是有關行銷或財務方面的活動。

(二) 組織 (organizing)：

組織功能為建立一機構或組織之內部結構，使得工作、人員及權責之間，能發生適當的分工與合作關係，以有效擔負和進行各種業務和管理工作。首先，應將達成一機構或組織之整體目標所

⁵ 許士軍，同註4書，頁7至11。

需從事的工作，依據某種基礎，假以組合為若干部門或單位。如果一機構或組織之任務範圍狹小且單純，這種工作並不困難；但在多數情況下，由於牽涉工作項目眾多，且性質複雜，所設置的部門常不限於一層，而是較大單位內，還有較細分的工作單位，可達數層之多。

（三）領導（leading）：

領導代表管理中一種影響力的發揮和運用，其目的為激發工作人員之努力意願，引導其努力方向，以增加他們所能發揮的生產力和對組織的貢獻。首先，領導有賴良好的溝通，包括雙向的溝通，主管所要傳遞的信息，能夠準確而即時的抵達其下屬，下屬的意見和態度，也同樣能傳達給適當的上級；其次，領導有賴對於員工的激勵，此即瞭解員工的需要和動機，如何使其追求個人需要滿足同時也達成組織需要，或使他藉由達成組織所分配的任務而獲得個人的滿足。

（四）控制（controlling）：

控制代表一種偵察、比較和改正程序，及建立某

種反饋（feedback）系統，能有規則的將某種實際狀況—包括外在環境及組織績效—反應予以組織，並藉由管理人員或電算機，和預期狀況或標準作一比較，如比較結果顯示，其間差異超出一定程度，則管理者必須探討原因，並採取改正行動。控制並非事後檢討，因為等到事後才發現差錯，往往事過境遷，為時已晚。管理上所強調的控制功能，乃希望在採取行動之前或當時，就能發生導引或匡正作用。

二、管理理論發展及本文之研究基礎：

管理理論之發展可分為三個時期，第一個時期是傳統理論時期（1887～1930年），以科學管理的理論與方法為立論基礎，主要在於探討權力的合理分配，組織結構的健全，工作方法的標準化及管理程序的制度化，可說是一種靜態的管理學，包括有科學管理派、管理程序學派及層級結構模式（官僚理論）學派。第二個時期是修正理論時期（1931～1960年），將傳統理論予以修正，以行為科學的理論與方法為立論主旨，著重於管理的互動性、互賴性、心理動機與反應、行為法則的尋求以及

人際關係的調整，可視為動態的管理學，包括有行為科學學派、管理科學學派。第三個時期是整合理論時期（1961 年以後）是系統觀念學派，以系統分析的理論與方法為立論主旨，著重管理的整體性、開放性以及生態環境的適應及社會文化的配合，可稱為生態的管理學。

本文將綜合以上各時期管理理論之精義，管理哲學上之「人性假定」乃採取修正理論時期人群關係學派及行為學派所採假定「Y 理論」⁶⁷，重視激勵管理

⁶ 在管理學中，對於人性假定問題最具影響的理論，應推麥克里高（McGregor）在其著作「企業的人性面」中所提出的 X 理論及 Y 理論，這是對於人性兩種相反的假定。傳統組織之所以採集權式決策，金字塔型之隸屬關係，以及依賴外在力量以控制人員工作等等辦法，就因為所採人性假定屬於 X 理論，此即：1、一般人對於工作有一種先天性的厭惡感，只要可能的話，總是設法避免。2、由於上述原因，要使大多數人能為達成組織目標而出力的話，必須靠強制、控制、指揮以及懲罰等方法加以威嚇不可。3、一般人寧可接受命令，也不願擔負責任。人們沒有什麼野心，最重視的乃是安全感。但是麥克里高對於這種人性假定的正確性表示懷疑，他以馬士洛（Maslow）的需求階層理論為基礎，提出另一種 Y 理論，此即假定：1、人們使用體力及心智於工作上，正如同遊戲或休息一樣自然。2、外在控制以及懲罰之威脅，並非是使人們為組織目標出力的唯一手段。人們為了他所決意實現的目標，自然會自我督促與控制。3、人們對於某種目標之獻身意願大小，乃取決於他完成該目標所感到的滿足，例如自我實現之滿足。4、在適當情況下，一般人不但會學習接受責任，而且想法子去擔負責任。5、運用相當高度想像力、智力和創造力以解決組織問題的能力，並不限於少數人才有，而是相當普遍存在的。6、在現代工業生活條件下，一般人只發揮了他一部分的潛在智慧能力。在這種假定下，管理者的任務乃是幫助工作人員自我成長與發展，使他們為了實現有價值的目標而自我控制與努力。參閱許士軍，同註 4 書，頁 330。

⁷ 根據 Y 理論，麥克里高（McGregor）主張採用人性激發的管理。在這種管理方式下，個人與組織之目標可以相結合，不僅達成了組織的總目標，同時也可以達到個人的目標。其所採用的管理原則及方法不外是：民主領導、人人參與、積極溝通、滿足需要、潛能發揮及適當授權等。參閱張潤書，行政學，2007 年 6 月修訂三版，三民書局，頁 82。

(Management by Motivation)，建立行政執行引進企業化經營最適當管理模式。

參、行政與企業管理異同的比較⁸

行政執行機關屬於行政組織，首先必須瞭解行政組織與企業組織管理之差異性；其次，再進一步探討在這種既存的差異性下，同屬行政組織的行政執行機關是否適合及如何引進企業組織所採用之管理程序，以有效達成其行政執行之組織任務。

按行政與企業是國家的兩種主要管理現象，行政組織與企業組織的管理有其相似之處，有也其不同之處，有加以比較之必要。

一、公私部門管理的相同之處：

(一) 管理對象與方法相似的行政管理與企業管理，在目的上雖有「公益」與「私利」之分，但兩者所處理的對象同為「人」、「財」、「事」、「物」；且在處理這些問題時，所需運用的手段與方法，均有系統、有條理的科學方法，這樣才能減少浪費並提高工作效率。

(二) 治事組織及其運用相同：

⁸ 張潤書，同註7書，頁35。

- 1、政府行政機關的組織治事及運用是以國民或公民為主體，政府各機關在人民管理政府的原則下，依據國父「權能區分」的原理，將國家權力分為政權機關與治權機關。
- 2、工商企業的組織，是以股東大會或代表大會為最高權力機關，居於主權的領導地位，再以股東或股東代表大會選舉的董監事會，代表股東為決策機關或監督機關，董事會聘請總經理、經理及重要職員負責處理實際業務，為公司「服務」、「賺錢」，追求利潤。這種組織原理與運用可以說與政府組織原理與運用是相同的。

(三) 行政效率與服務品質的提高相同：

- 1、現代政府所行的組織均要求各級公職人員要提高工作效率及服務的良好品質，各級領導人員亦繼續不斷地注重機關本身的行政效率的提高與服務品質的提升。
- 2、任何工商企業組織無不要求工作者努力工作，提高工作效率，增加生產並注意產品及服務品質的提高，而使消費者滿意。因此，兩者顧客（服務對象）的滿意度列為最優先的考慮。

二、公私部門管理的相異之處：

(一) 目的與動機的不同：

- 1、政府行政的推行，其目的在公共利益，其動機在加強服務，便民利民，使民眾獲得最好的福祉。
- 2、工商企業組織，其目的與動機在追求「個人私利」，其追求的利潤是眼前的、有形的，以金錢計算的。且其行動決策以「物價」或其生產的「價格」為決定因素，以達成其「賺錢」、「賺更多的錢」為目的。

(二) 一貫與權變的不同：

- 1、政府部門必須具有始終一致的貫徹精神，政府行政的一切作為，必須注意「平等」，不能存在歧視的不平等待遇。且政府行政的法令規章等較具有永久性及少變性，更不可前後矛盾，使民眾無所適從。
- 2、工商企業經營，除須遵守政府有關法令外，可以隨時變通、調整，交易可以因人而異，早晚時價可以不同，其權變與機動性往往被人視為當然的事。

(三) 獨占與競爭的不同：

- 1、政府行政的獨占性，在其管轄區域內，政府對某一些行政活動，可以做集中統一辦理，除非得到政府的許

可或授權。其他人民或活動不能同時從事這些活動。

- 2、企業經營是自由競爭，任何人不得壟斷市場，不許操縱物價，在同一區域內，可以允許同類或不同類的工商企業，大家共存並營，自由競爭，公平發展。而顧客或工商企業的來往則完全基於自由平等的原則，沒有任何強制性。

(四) 政治考慮與管理因素的不同：

- 1、在民主政治下，政府行政措施必須受到民意代表與輿論的批評與監督，絕不能罔顧民意、為所欲為，所以行政措施的政治考慮甚為重要，民意輿論的支持是不可缺少的行政要件。
- 2、工商企業經營比較不需考慮政治因素。因賺錢或賠本都是經營者個人的事，經營者只知就其企業的需要作自求多福的經營，是以管理因素的考慮為重，如成本的降低、財務的調度、產品或服務品質的創新等。

(五) 對外環境因應的程度不同：

無論政府組織或企業組織，皆是與外在環境保持互動的開放體，但是，由於兩者本質上的差異，以及所受到的限制有別，對於外在環境變遷的適應程度亦有不

同，一般而言，政府因受到立法監督與預算控制，自不能如私人企業那樣的迅速因應，其進步與革新也就較企業組織為緩了。

(六) 所有權的不同：

- 1、行政組織係政府各級機關與機構，其所有人是全民大眾，一般俗稱的「公家」即為此意，即然行政組織是全民所有，所以政府得失正當以民意為依歸。
- 2、企業組織則為私人所有，雖然有些股份有限公司規模甚大，股票公開上市，是大眾的公司，但其本質上仍屬私人所有。

(七) 管理的重點不同：

- 1、行政組織所強調的者為法令規章的訂定、組織權責的劃分、公共政策的制定、行政領導的運用、財政收支的分配與工作方法的講求等，這些都是為了達成為民服務所必須重視者。
- 2、企業組織的目的是在追求利潤，故其管理重點放在生產管理、成本會計、市場研究、廣告行銷、品質管理與財務管理等。

(八) 組織目標評估的不同：

- 1、因為政府機關欠缺明確的組織目標，施行績效不易評量，所以我們期望行政人員能夠體恤民情、發掘民瘼，行事公正公開，從道德面來要求其主動負責。
- 2、工商企業的組織以「利潤」、「獲利」為考量，可以明確的金錢數字來計算，衡量其績效，判斷其成敗。

(九) 決策的程序不同：

- 1、在民主的政體之下，講究「正當程序」和「依法行政」的原則，政府的決策權力分散到不同的部會機關、不同層級的地方機關而使決策的程序顯得過於冗長。
- 2、工商企業組織，不是個人所有，就是以公司的型態組成，因此事權得以有效集中，決策程序可依實際需要加以簡化。

(十) 受民眾監督的程度不同：

- 1、在民主的社會中，政府的任何舉措都須秉持公開透明的原則，接受公眾或輿論的批評監督，難怪有人說政府行政就像是透明的魚缸裡面活動一樣，十目所視、十手所指。
- 2、現代的工商企業已經開始讓外界瞭解其內部運作狀況，來塑造企業良好的社會形象。

肆、行政執行機關與引進企業化經營之可行性

行政執行機關雖然是行政機關，與私人企業雖有前述之差異性存在，但是基於下列特徵仍與一般行政機關有所不同，性質上毋寧更貼近於私人企業，具備實施企業化經營之基本條件：

一、執行績效能以「量化」呈現：

如何將公共服務「量化」向來是公部門所面臨之難題，但行政執行署及所屬行政執行處之職掌為關於公法上金錢給付義務之強制執行，執行成果為義務人自動繳納或經由行政執行機關以公權力強制收取或拍賣義務人或第三人之動產、其他財產權或不動產等換價程序所獲得的金錢，執行成果可使用具體明確的金錢數字來呈現，執行績效均能以數字化、數量化的方式來加以客觀評估。

二、行政執行機關組織精簡：

行政執行署、處成立之際，適逢政府再造之際，各機關無不在精簡人力、縮編預算的壓力下圖謀發展。在此客觀環境之下，以行政執行處之機關數量而言，行政執行署以下僅籌設台北、士林、板橋、桃園、新竹、台中、

彰化、嘉義、台南、高雄、屏東、花蓮、宜蘭等 13 個行政執行處；就法定編制員額方面，依行政執行處組織通則第 7 條規定，第一類行政執行處置處長 1 人，主任行政執行官 2 人，行政執行官 5 人至 7 人，執行書記官 24 人至 26 人，執行員 24 人至 26 人；同法第 8 條規定，第二類行政執行處置處長 1 人，主任行政執行官 2 人，行政執行官 5 人，執行書記官 14 人至 16 人，執行員 14 人至 16 人，其機關設置之數量及法定編制員額之人數，相較於地方法院及地方法院檢察署等司法機關實際設置數量及法定員額編制，精簡甚多。⁹

三、人力資源運用效率最大化：

行政執行機關執行人力精簡，因此積極引進替代役役男、委外人員及志工人員等輔助人力，並協商移送機關派駐各執行處人員，期以最少的人力，發揮最大之執行效能，各行政執行處人力資源之運用效率均達到最大化。

四、採行參與式管理：

⁹ 行政執行處實際執行人員編制員額均未達下限，統計至 96 年 12 月止，各行政執行處行政執行官 49 人，執行書記官 238 人、執行員 154 人、行政人力 215 人。

行政執行署研擬各行政執行處執行人員當年度每股每月基本徵起責任金額、每月終結案件數及未結案件數之管考基準，以及行政執行法規之制定及修正，除聘請經驗豐富之學者專家評定研討外，均充分聽取各行政執行處之意見，使上、下級主管人員人員有共同參與決策之機會，培養執行人員榮譽感及責任心，凝聚執行人員之向心力。

五、實行「目標管理、績效評比」之績效管理制度，建立責任中心制度：

為實施目標管理，每年由行政執行署參酌所屬各行政執行處轄區之地理環境、面積大小、人口數量、工商繁榮程度、稅收情形等各項客觀因素，由行政執行署設置之法規及業務諮詢委員會綜合評定後，以各行政執行處每一執行股（執行書記官及執行員各一名）為一單位，訂定基本徵起責任額，在此基本徵起責任金額內無任何獎勵措施，超過基本徵起責任金額之部分，依績效核定可領取若干「執行績效獎勵金」¹⁰。同時講求各行政執行

¹⁰ 「執行績效獎勵金」之法源依據為行政院訂頒「全國軍公教員工待遇支給要點」第7點規定，於91年9月12日行政院院授人給字第0910043585號函核定「法務部行政執行署及所屬行政執行處績效獎勵金發給要點」。

處之「投資報酬率」¹¹，以最少的成本，達到最高效能為指標。¹²

六、屬行績效評比之人事陞遷及考績制度：

執行人員考績均以客觀統計數據之年度執行績效作為準據，即以評比排序，名次前百分之 75 考列甲等為原則，如確有特殊事由，不依執行績效辦理，必須說明理由，惟人數以各該人數總數三分之一為限。¹³

七、工作流程之簡化：

行政執行機關參考司法院民事執行再造計畫，屬行經營企業化、知識管理化及流程標準化，運用科學方法簡化行政執行之工作流程，以提升執行效能。

伍、行政執行引進企業化經營之具體作法

以下謹就「方案管理」及「政治管理」等二個層面，深入探討各項管理模式並提出行政執行機關引進各項管理模式之所應把握之原則及具體建議。

一、方案管理面：

¹¹ 「投資報酬率」之計算公式係以各行政執行處之預算累計支用數（不含借調及替代役人員經費）為分母，徵起金額為分子計算之。

¹² 同註 2 書，頁 21。

¹³ 同註 2 書，頁 22。

(一) 全面品質管理

1、全面品質管理之意涵：

全面品質管理 (Total Quality Management, 簡寫為 TQM) 是晚近重要的管理觀念和技術之一，在美國不僅廣為民間企業所採用，藉以提升商品的市場佔有率、企業的獲利能力、工廠的生產力與員工的向心力。更受美國聯邦政府各部門的青睞，廣泛應用在行政機關的運作和管理方面，並且設立「聯邦品質協會」(Federal Quality Institute, 簡寫為 FQIA) 負責推動聯邦政府的全面品質管理運動，全面品質管理乃成為政府再造的利器之一。¹⁴

所謂全面品質管理係指應用量化方法與人力資源，以改進組織所提供的財貨與服務，組織中所有的過程乃至於滿足顧客目前與未來的需求。就此，全面品質管理包含幾個重要概念：¹⁵

(1) 強調「工作」與「人性」的整合管理哲學：

量化方法是科學管理學派對於「工作」的管理方法，人力資源則源於人群關係學派對於「人性」的管理方法，全面品質管理結合兩派的特長，以提高效率，

¹⁴ 張潤書，同註 7 書，頁 504。

¹⁵ 邱昌泰，公共管理：理論與實務手冊，2000 年，元照出版社，頁 240。

改進品質。

全面品質管理認為任何一種有關品質的問題，必然都可以找到原因，這種原因不外乎是「工作」與「人性」兩方面的原因，我們必須儘可能加以改善，以提高品質。全面品質管理運動的信條之一是「零缺點」(zero-defects)，為達到此一目的，必須從工作與人性兩方面著手。

(2) 以滿足顧客潛在需求為焦點的品質概念：

「品質」是全面品質管理的核心概念，強調產品競爭的 80 年代品質就是「符合顧客潛在要件」，基此，「符合顧客潛在要件」的品質概念，不僅是顧客已明顯表示出來的需求必須要符合，而且更要想辦法將顧客的潛在需要激發出來，以購買產品或服務，這是積極創造忠實顧客的品質概念。

(3) 以持續不斷的改進為目標：

傳統管理理論非常不喜歡變遷，因為變遷是對於現狀的突破，破壞了穩定環境，但全面品質管理強調持續的改進，將改進視為問題解決的過程，尤其是針對顧客的潛在需要所作的前瞻性品質提升方法。

(4) 以強調團隊工作的「全面參與」為管理原則：

全面品質管理強調以「團隊合作」¹⁶為基礎的全面參與，從上層領導到下層員工，從業務部門到幕僚部門無一例外，都必須投入改善服務品質的工作行列。

2、行政機關推行全面品質管理的「品質」標準：

根據美國「聯邦品質協會」的規定，行政機關的服務品質，主要包括下列七項：¹⁷

(1) 績效：

績效是民眾對政府所提供服務，首先考慮到的部分。例如民眾申請加入全民健康保險時，相關機關能夠提供正確的資訊與親切的協助，即構成健保部門的品質標準。

(2) 專業特色：

例如失業民眾若欲申請就業輔導時，勞工部門能夠提供相關的就業情報作為參考，即能表現機關的專業特色。

¹⁶ 相對於團體的組成，「團隊」雖同樣是人群的組合，但其內涵卻與團體相當的不同，其不僅重視組織整體目標之達成，更包括其成員間的相互依賴與彼此承諾，亦即團隊乃是一個具有高度信任的團體，成員之間相互支持合作，以每個人的本身相輔相成的才能，共同為團隊的使命及共同目標努力，成員之間講求溝通與參與，共同為績效的設定及達成而貢獻才華。參照孫本初，新公共管理，96年11月修訂一版，一品文化出版社，頁373。

¹⁷ 張潤書，同註7書，頁505。

(3) 可信度：

係指某一項服務或產品在特定時間內，符合民眾期望的可能性。

(4) 持久性：

係指某一項服務或產品對民眾有所裨益的持續時間長短。

(5) 一致性：

係指政府所提供之服務或產品，其成效能否符合預先所設標準的程度。

(6) 及時性：

係指政府所提供之服務或產品，必須能夠及時滿足民眾的需求，或是政府能夠及時解決民眾所遭遇的問題。

(7) 變動性：

民眾對政府服務品質的要求，不僅有內容上的差別，更會因為時空條件的改變而有所轉換。是以，政府應隨時掌握民意趨向和脈動。

3、行政執行機關推動全面品質管理應把握之原則：¹⁸

¹⁸ 以下原則參考張潤書，同註7書，頁509。

(1) 行政執行機關的服務品質係由民眾所定義：

品質並非抽象的概念，而是具體努力的目標，行政執行署明揭「清廉、效率、親切」為行政執行機關的工作標竿，確立強化行政執行效能，兼顧人民權益為重要施政目標¹⁹，因此行政執行機關應以提高民眾對施政的滿意度為重點。如果要成就高品質的施政結果，則機關不僅要滿足外部顧客，更需提高內部顧客的滿意度做起。使機關上下都能熱心的加入行政品質管理運動，形成有效的品管團隊，進行行政工作的改善。

(2) 機關首長的支持與領導：

行政執行機關推動全面品質管理，必須從行政執行署署長及各行政執行處處長開始做起，透過機關首長親身參與與領導，消除人員的疑慮，並進而建立行政執行機關的品質文化，全面品質管理的變革計畫才有可能成功。

(3) 妥善的策略規劃：

全面品質管理策略規劃的要點在於，促進組織集體改善品質的持續性努力，使全面品質管理成為日常管理

¹⁹ 同註 2 書，頁 15。

的要務，而策略的形成和施行必結合各階層人員的參與，並時常檢討調整。

- (4) 全面品質管理的推行必須重視「團隊合作」，而非個人的突出表現：

為有效運用團體資源，避免個人主義或本位主義對品質管理活動的妨礙，機關必須重視團隊合作的精神。透過團隊的建立與小組共事經驗，行政缺失即能從小處獲得改善；此外，管理者應扮演整合個人與機關、單位和單位間的協調角色。

- (5) 強調事先預防而非事後檢測的觀念：

傳統的官僚組織習慣以被動的姿態來處理問題，不但事未竟成，更容易遭受民眾的埋怨。全面品質管理的精義在於「第一次就把事情作對」，故機關應確實檢討整體的執行作業流程，務期把品質改善的作法落實到機關每一個工作環節，以確保無誤完善的要求。

- (6) 機關上下整體的承諾：

全面品質管理不是一項口號，也不是靠個別的人員努力就可以實現的，全面品質管理是一種信念、決心和集體的行動。所以機關首長特應下定決心提升行政品

質，透過宣導與教育訓練，使機關全體成員包含執行人員及各行政單位人員在觀念上有所改變並衷心接納。

(7) 持續的努力：

行政品質的改善絕非一蹴可幾，必須持之以恆，不斷的進行。再者，民眾的偏好與需求也會改變，行政執行機關必須隨時代環境的變遷，以長期宏觀的視野從事行政品質的提升，以符合民眾的要求。

(8) 行政執行機關推動全面品質管理時，可以下列指標作為改善標準：²⁰

A、可靠性：

(A) 民眾（包含義務人）在第一次提出要求時，機關是否即能提供正確無誤的服務。

(B) 機關能否遵守對民眾的承諾：

例如行政執行機關應遵守對於義務人或第三人允準分期繳納或暫緩執行的承諾。

(C) 機關是否能在指定的時間內完成對民眾的服務。

B、回應性：

²⁰ 張潤書，同註7書，頁510。

(A) 機關是否表現出服務的熱誠與周全準備。

(B) 機關是否盡力配合民眾洽公的時間急迫性。

C、能力：

機關人員是否具備執行職務所需的專業知識與技能。²¹

D、服務管道：

(A) 機關服務民眾的管道是否暢通。

(B) 民眾是否方便以電話聯絡洽公。

(C) 機關的服務時間與辦公地點是否方便民眾洽公：

以辦公地點而言，各行政執行處應設置於交通路線及大眾交通工具方便到達之地點，避免地處偏遠且行政執行處應設有車輛停放處所。

E、服務禮貌：

(A) 機關人員服務態度是否彬彬有禮、和藹可親。²²

(B) 機關人員的服裝儀容是否整齊清潔。²³

²¹ 行政執行署為建立常態性在職訓練，自 96 年度下半年起每 2 個月定期舉辦在職訓練 1 至 2 日，並請各行政執行處檢送訓練計畫及訓練成果，以提升執行人員專業知能，激勵業務持續精進。

²² 行政執行署將「執行態度」列為各行政執行處每年度執行業務績效考評項目之一，該項考核分數，除以各行政執行處每月自行陳報行政執行署之執行態度考核分數外，更參考行政執行署藉由不定期對各執行處執行人員電話禮貌測試之頻率，導引執行人員注意電話接聽、答話等親切、禮貌、效率之服務態度，予以評分，更利用行政執行署每年一度之執行業務檢查時，進行秘密查訪到處洽公之民眾，予以評分。參閱同註 2 書，頁 28。

F、溝通：

- (A) 機關人員是否能耐心傾聽民眾的陳述，充分瞭解案情的發展狀況。
- (B) 機關人員是否會向洽公民眾詳細說明相關執行法規和行政程序，並盡力為民眾解決問題。

G、可信度：

- (A) 機關人員的行為表現讓民眾信賴。
- (B) 機關人員能夠時時以民眾的利益為優先。
- (C) 機關能夠維持「盡心為民服務」的良好形象。

H、安全感：

- (A) 能否讓民眾覺得機關人員在場也不必有所顧忌。
- (B) 機關人員是否全力維護人民生命、財產、隱私等方面的安全，而無濫用權力之虞：
例如執行人員應將平等、合理及比例原則運用於執行實務。

I、善體人意：

- (A) 機關人員是否盡力瞭解每個民眾的需求。

²³ 行政執行署為強化整體紀律，要求所屬執行人員外出執行，穿著統一制服，並出示行政執行證件，對外展現行政執行署、處嚴整紀律，樹立機關威信。參閱同註2書，頁26。

(B) 機關人員是否能關心來洽公的民眾。

(C) 機關人員是否能「視民如傷」。

J、機關的外觀：

(A) 機關人員是否穿著得體、朝氣蓬勃。

(B) 機關的建築與硬體設施是否考量周到，滿足不同生理狀況的民眾需求：

例如各行政執行處應設置便利身心障礙人士行動之無障礙設施或便利婦女之育嬰室等。

(二) 目標管理

1、目標管理之意義及基本型態：

目標管理 (management by objective, 簡稱 MBO) 首先為杜拉克 (Drucker) 在其 1954 年著作中所提出。強調目標之重要性，藉由配合組織系統將公司整體目標逐次轉變為各階層各單位之目標，建立一種目標體系，最後導致具體化之行動。²⁴管理學者及實務論者多認為，目標管理若要真正有效的運用，必須整合其他關鍵的管理活動，諸如規劃，組織、用人、領導與控制等，使它成為一套良善的管理系統。

²⁴ 許士軍，同註 4 書，頁 108。

目標管理為一管理體系，並非一孤立的管理途徑。其基本型態包括目標設定、預算、自主性、回饋、獎償等五個部分，分述如下：

(1) 目標設定 (Goal Setting)：

每一位員工應該與其主管對於工作產出結果達成協議，然後行之文字，以書面方式將組織目標、單位目標與個人目標分別呈現出來，並釐清其相互間的關係及排定優先順序。

(2) 預算 (Budgeting)：

目標的達成與資源的配置息息相關，而預算的充沛與否將會影響目標設定的順序與目標執行的程度。因此，目標管理應涵蓋完善的預算審查制度，才不至於使得目標和預算間無法相互支援。

(3) 自主性 (Autonomy)：

自主性乃是在目標執行中，賦予部屬適當之責任與權力，使其在執行目標之際，得以自行控制自己的行為及活動，依其自訂之工作方式，主動執行目標、解決問題，並對實施成果加以

負責。

(4) 回饋 (Feedback) :

回饋在目標管理中居於重要地位，透過資訊之回饋以確保目標能如期達成或適當修正。目標管理的回饋部份應包含兩項過程的設計：

- 1、每位成員在自我控制下執行目標，並適時將執行情形向上級主管報告。
- 2、主管人員應提供各種資訊給部屬，並認可部屬的執行績效或加以修正。

(5) 獎償 (Payoffs) :

基於激勵的原理，為促進目標的達成，獎償系統的設計是不可或缺的。學者 McConkey 指出，任何管理制度若一味地要求高度績效水準及績效的大幅改善，而未能正面肯定達成績效者之成就，且未給予適當之獎償，終究會歸於失敗，因此獎償制度的建立亦是目標管理制度重要的一環。

2、目標管理的實施方法：

目標管理的實際運用可透過計畫 (Plan, P)、執

行 (Do, D)、檢查 (Check, C)、檢討與改進 (Action, A) 的循環來進行，透過 PDCA 的循環實施程序，將目標設定、行動方案的規劃、行動方案的執行、組織績效的監督與個別成果的考核，融合為一個持續不斷的改進過程。茲將目標管理的循環實施程序具體說明如下：²⁵

(1) 計畫階段 (P)：

此一時期主要工作有二：

A、目標設定：

目標設定是目標管理最重要的一環。目標設定是透過組織上、下級人員共同設定組織整體目標、單位目標與個人目標。

B、行動方案的規劃：

為落實所設定的目標，必須設計出一套行動方案以為執行的依據。

(2) 執行階段 (D)：

此一時期主要的工作為行動方案的執行。主管人員在此一時期是採用「例外管理」

²⁵ 孫本初，公共管理，2005年第四版，智勝文化事業，頁366。

(Management by Exception)²⁶，員工在其職責範圍內能有適度的裁量權，以為自我控制、自我指導。而資源的多寡、人員的素質與目標的難易將是影響執行階段成敗與否的關鍵。

(3) 檢查階段 (C)：

此一時期的主要工作為效果確認。在目標執行過程中，雖強調員工自我控制，但這並不意味著主管可置身事外、不聞不問。事實上主管人員應負起查核、監督的工作，若途中遭遇阻礙，於必要時甚至得修改目標。

主管人員在此階段的工作要點有：

A、將已確定的目標轉換為評估的標準。

B、依上述標準來測量：

(A) 正面的全面檢討 (通常以一年為期)。

(B) 進度檢核或定期檢討 (通常是每季每月進行)。

(C) 持續追蹤 (為日常工作，並強調自我控

²⁶ 由於管理者本人所受時間及精力有限，往往不能事事過問或控制，因此有所謂「例外管理」原則之運用。此即對於實際狀況與預期狀況間之差異，必須有理由相信已達「失去控制」程度時，方視為例外狀況，這時負責經理才集中精神予以處理，否則一切照常進行。參閱許士軍，同註4書，頁139。

制)。

(4) 檢討與改進階段 (A)：

此一時期的主要工作為標準化、檢討與改進及選定下次目標或主題。為使目標管理制度的實施能日趨完善，有必要在目標管理每一週期結束後，作一通盤檢討以吸取教訓、精益求精。

3、行政執行機關實施目標管理應把握之原則：

(1) 高層主管的支持與投入將是影響成敗的關鍵：

如果高層管理者對於目標管理缺乏真正認識，以為只要他決定實施目標管理就夠了，以後就可以交由機關內部人員去做。孰知目標管理本身就必須讓高層主管密切參與，作為他正常工作的一主要部分，而且需要他不斷給予重視和支持，這種制度在機關內才能獲得貫徹。²⁷

任何管理制度的引進與實施，皆需高層主管的承諾與支持。制度從開始引介到完善實施需經歷一段調整、嘗試錯誤的過程，且期間需投入大量的人

²⁷ 許士軍，同註4書，頁116。

力、資源與心血，若缺乏高層主管的大力支持，新制度的實施將半途而廢，難以有成。

具體作法上，於目標管理實施期間，高層主管需要給予定期之「增強」(reinforcement)作用，例如舉行會議，由署長或處長表現對於此種制度的熱心支持；或由最高主持人即行政執行署署長致函基層主管，感謝其推行目標管理之辛勞及支持；由署、處人事室舉辦有關訓練或編印有關資料，供各單位及人員瞭解之用等等。

(2) 支持性組織氣候²⁸之建立：

目標管理需要新的管理途徑，如麥克里高 (McGregor) 的「Y 理論」或李克 (Liker) 的第四系統 (system IV) 參與方式的管理風格²⁹。在系

²⁸ 「組織氣候」乃代表組織成員對於組織內部環境的一種知覺 (perception)，因此乃來自成員的經驗，但是比較持久，而且可以利用一系列的組織屬性加以描述。參閱許士軍，同註 4 書，頁 313。

²⁹ 李克 (Likert) 根據他及社會研究中心其他學者多年觀察組織行為的結果，認為可以將組織管理方式分為四種類型。第一系統 (system I) 是剝削-權威 (exploitativ-authoritative) 方式，第二系統 (system II) 是仁慈-權威 (benevolent-authoritative) 方式，第三系統 (system III) 是諮商 (consultative) 方式，第四系統 (system IV) 是參與 (participative) 方式。第四系統管理方式係指管理者對於下屬抱有完全的信心和信任，決策功能廣泛的分布於組織各階層，不過保持有良好的整合。溝通流向，除上下雙向外，還有平行的溝通。工作者在於擬定經濟獎酬、設定目標、改進工作方法及評估績效等方面，都可以參與，並因此感到激勵作用。上司和下屬交往關係是廣泛而友好。控制程序也是分佈於組織之內，而且基層單位充分參與其事。正式組

統四的管理體系中，由於運用支持關係的原則，運用團體決策與團體監督方法，並為組織設定高度的績效目標，為組織塑造出適合採行目標管理的支持性組織氣候，因此推行目標管理甚易成功。

(3) 目標設定應兼顧「量化」與「質化」的目標：

目標的設定不能僅侷限於可「量化」的目標，例如各執行股之基本徵起責任金額，各執行處拍賣動產、其他財產權及不動產之徵起金額、投資報酬率、案件終結數等，其他重要的績效衡量標準，諸如服務品質、施政滿意度及民眾對於行政執行機關之信任等，儘管不易量化亦應作為行政執行機關的主要目標。

(4) 目標的設定應整合「短期目標」與「長期計畫」：

目標之選擇不能為遷就衡量之方便，只選擇某些短期性質或十分狹隘的目標，結果反而忽略了重要的長期目標，或是過分強調所設定的目標，置其他要求於不顧，例如執行人員為達成基本徵起責任

織與非正式組織通常合而為一，因此所有社會性力量也都會支持人們取努力達成組織正式目標。這種第四系統，也是參與群體性的系統，代表參與管理的理想型態。參閱許士軍，同註4書，頁339。

金額之目標，不顧民眾之感受或濫權執行，如此反而使行政執行機關之形象受損。這是管理人員個人之解釋目標問題，也反映目標本身設定不當。

行政執行機關對於執行績效目標之設定通常以一個年度為限，此種強調短期的目標極易犧牲組織長期之發展。事實上，目標管理並非不能進行長期規劃，但在政府部門中因受到政務官任期的限制或配合預算年度，目標的設定往往期限較短而缺乏長期性、策略性的安排，這是值得行政執行機關今後目標管理制度重視之處。

(5) 目標管理應融入「共同遠景」：

為能真正凝聚組織成員的努力與共識，共同遠景的建立是不可或缺的。共同遠景（Shared Vision）是指組織成員所共同持有的意象，其創造出彼此一體、休戚與共的歸屬感。透過共同遠景，目標管理的實施共能獲得成功。

以法務部行政執行署士林行政執行處為例，於96年5月22日依據行政院93年2月2日院授人考字第0930060736號函發布之「形塑學習型政府行動

方案」訂定組織遠景，其內容為「秉承 部長訓示以『凝聚共同核心價值，發揮團隊績效』的施政理念，並以『專業、熱忱、負責』為機關之核心價值自我惕勵，充分運用所學，展現自信與熱忱，發揮執行機關團隊之精神，隨時汲取新的觀念，建構本處為清廉、效率、親切、勇於任事、以落實社會公平正義、提升行政績效為目標；並塑造本處成為一個『美麗學習新園地』，讓同仁有隨時學習成長的空間及場所。」，以凝聚士林行政執行處組織成員的努力與共識。

(6) 應採用多元的管理方法³⁰：

儘管目標管理為一有效的管理工具，但亦有其運用上的限制。事實上，無論是企業經營或公共管理並無一個放諸四海皆準的至善之法，因此最重要的是將各管理策略截長補短、相互為用。

(三) 績效管理

1、績效管理之意涵：³¹

³⁰ 「多元化管理」係指針對異質性的工作隊伍，從事組織本身的變革，以建立一個能讓多元化的組織成員相互尊重，並且能夠將自我潛能極大化的工作環境。參閱孫本初，同註 16 書，頁 417。

³¹ 孫本初，同註 16 書，頁 555。

績效管理（performance management）本身就是如何執行策略，達成組織目標的管理過程。對於企業部門而言，由經營目標單純，顧客對象和競爭對手都比較容易確認，因此管理者很容易由上述界定掌握績效管理的意涵。但是，對於政府組織而言，績效管理的意涵則顯得複雜。以下從績效管理的功能面說明其內涵：

（1）績效管理是一種「控制」程序：

從管理之本質來看，績效管理是組織達成目標的一種控制程序，一般言之，控制程序包含下列四項基本步驟：

A、確立標準（establishing standards）：

指的是設立一種目標，隨後根據這些目標來評估績效；設定標準的目的在於監督績效表現。值得注意的是，標準必須與組織的核心價值及主要策略目標相結合。

B、衡量績效（measuring performance）：

任何績效衡量如果要發揮效用，必須符合以下三個基本要求：

(A) 衡量的工作必須與標準密切相關。

(B) 對於某一樣本的衡量必須足以代表整個母體。

(C) 衡量必須可靠且有效。

C、檢測績效是否符合標準 (comparing performance to standards)：

此一階段也稱為績效監測 (performance monitor)，主要在比較實際的情況和應該達成的情況兩者之間的偏差程度。唯有找出績效與標準之間偏差值，管理者才能據以修正、控制。

D、修正偏差 (correcting deviation from standards)：

第四階段才是整個控制程序的關鍵。績效管理的主要功能在於修正組織運作上的偏差，發現偏差而未加以修正，等於組織失去控制。

(2) 績效管理是一種政治溝通的過程：

民選行政首長的施政方針或目標及是績效標

準，公共管理者將這些施政目標轉化為具有管理意義的績效指標，議會和人民則根據這些績效標準和指標來檢驗政府的施政。依照民主政治的原則，民選行政首長和公共管理者須遵循民意訂定施政方針或目標，或者根據「企業型政府」³²的「顧客導向」³³原則，政府服務績效標準應該依循顧客需求來訂定。

(3) 績效管理具有「引導」(steering)的作用：

績效管理由政府扮演積極性角色，其角色調整為「引導」者或「領航」者，在作法上強調以下兩項重點：

A、結果導向：

以結果為導向的績效管理制度，將引導文官成員和整個政府組織追求實際施政成果，進而成為一個績效型政府。

³² 所謂「企業型政府」係指政府部門由一群富有企業精神的公職人員組成，他們能夠運用各種創新的策略，使原本僵化的官僚體制恢復活力，使績效不彰的政府機關在有效運作。簡言之，凡能揚棄官僚守舊的作風，而以創新的做法，有效運用資源來提高效率效能的政府機關，即為企業型政府。參閱張潤書，同註7書，頁498。

³³ 民主政府以創造民眾利益、服務民眾為目的，以市場觀念來說，就是針對顧客需要來提供服務。因此企業型政府的運作應以顧客為導向，檢討並改變過去服務生產與傳輸的老方法，建立即時的顧客回應系統，傾聽顧客的意見，滿足顧客的需求。參閱張潤書，同註7書，頁501。

B、顧客導向：

其具體表徵在績效指標的建構上，已經捨棄由上而下的途徑，轉而由授權各層級或部門訂定本身適用的績效管理指標，以及要求各機關部門根據議會和選民的認知及需求來訂定績效指標。以顧客為導向的績效管理制度，將引導文官成員和整個政府組織對民意更具回應力，進而成為一個服務型政府。

2、績效指標的標準：

績效指標是近年來公共管理理論與實務的重要課題，建立績效指標有助於行政機關落實績效管理。績效管理大致上可分為三個不同的重點途徑：³⁴首先是傳統的績效管理途徑，強調的是「事」的績效評估，故評估的重點在於「是否把事情做好」，在管理上是屬於「效率」的觀點，研究方法偏向「量化」的研究，績效指標偏向量化基礎；其次是修正傳統的績效管理途徑，開始注意到「人」的因素，故評估重點漸漸轉向「作對的事情」，在管理上屬於「效能」觀點，

³⁴ 黃一峰，行政機關業務評估指標建構—以衛生署為例，收錄於《政府績效評估》第12章，2004年，行政院研考會出版。

研究方法偏向「質化」的研究，績效指標偏向質化基礎，品質觀念的萌生是其代表；最後則是整合的績效管理途徑，同時強調事與人，指標的建構同時注意到量化與質化指標的建構及其意義，重視「顧客導向」、「顧客滿意」等措施可為其代表。

衡諸上述論述，績效指標的建立除應重視信度、效度外，更應重視其實用性，亦即指標能夠確實衡量不同業務性質之機關績效或政策績效。同時績效指標必須兼顧定量（如成本、效率）與實質（如民眾滿意程度、政策品質等）的要求。

對於如何建構績效指標，芬維克（Fenwick）指出：績效測量包含三個層面，經濟（economy）、效率（efficiency）與效能（effectiveness），即所謂 3E；但福林（Flynn）加上公平（equity）成為 4E，成為建構績效指標的思考方向。³⁵

3、地方自治機關實施績效管理之實務經驗借鏡：

以台南縣政府環境保護局推動績效管理之實務經驗為例，³⁶台南縣政府環境保護局依據行政院 90 年

³⁵ 吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，公共管理，2000 年，國立空中大學出版，頁 158。

³⁶ 李穆生，績效管理—台南縣環境保護局推動績效管理實務介紹，人事月刊，第

9月24日訂頒「行政院暨所屬各級行政機關績效獎金實施計畫」，運用目標管理訂定「台南縣政府環境保護局績效獎金暨績效考評實施要計畫」一種，於奉報行政院後試辦一年，其主要內容說明如下：

(1) 績效獎金計畫擬訂過程：

A、召開第一次考績委員會，決議自91年度起推動績效獎金制度。

B、召開第二次考績委員會，決議通過績效獎金實施計畫。

C、91年12月修正施政總目標、具體量化預期效益、增訂完成期限。

D、91年3月確定施政總目標7項，以達成預期目標重新檢討預期效益。

(2) 訂定施政目標依據：

A、中央政府之重大政策方向。

B、縣長之施政理念。

C、地方性因地制宜之環保政策。

D、結合環保局 ISO 14001 之品質及環境政策。

(3) 研訂施政總目標：

- A、建立目標管理制度，有效率處理民生垃圾問題。
- B、推動河川階段性整治工作。
- C、通動社區環保，營造環保生態觀光社區。
- D、加強污染源管制及輔導，提昇優質化生活環境。
- E、推動環保產業市場，降低環境污染之風險。
- F、永康焚化爐營運及垃圾場綠化計畫。
- G、廚餘回收計畫及資源回收工作，配合永續就業工程方案，爭取縣民就業機會。

(4) 訂定單位施政目標：

由環境保護局所屬教育宣導課、空氣污染防治課、水污染防治課、廢棄物管理課、檢驗課、綜合規劃稽查課、會計室、行政室、人事室、政風室等十個內部單位，依其所管業務性質分別訂定「一般性目標」及「專業性目標」。茲以廢棄物管理課為例，該單位訂有一般性目標 6 項、專業性目標 3 項：

A、一般性目標：

- (A) 辦理垃圾壓縮車等重機械之採購（91 / 6 完成公告招標作業並決標）。
- (B) 辦理及督導鄉鎮市目前施工中掩埋場之進度（依施工進度表作業）。
- (C) 辦理各鄉鎮市垃圾轉運事宜（不發生垃圾危機）。
- (D) 辦理各鄉鎮市垃圾場之設備機具維護及復育工作（92 / 12 達成率 80%）。
- (E) 辦理各鄉鎮市登革熱小黑蚊防治工作（91 / 7 前完成審定、經費核撥、藥品購置，91 / 10 前完成全縣大消毒作業）。
- (F) 積極辦理毒性化學物質管制及毒災防救事宜（91 / 11 前完成二次毒災防救演練）。

B、專業性目標：

- (A) 辦理永康焚化爐興建工程。（包括永康焚化爐聯外道路之闢設工程、回饋設施之興建、委外操作技術顧問之遴選、委外操作廠商之遴選）（91 / 12 / 31 前施工進度達

80%)

(B) 按預定進度監造安定區域性掩埋場暨聯合滲出水處理廠 (91 / 12 完成工程進度 50%)。

(C) 設置一般廢棄物清理處理基金設置運用及管理辦法 (91 / 12 完成訂定本辦法條文)。

(5) 落實績效評估執行及管考：

A、要求課室主管列冊，記載管制重要業務，確實掌握工作執行進度。

B、行政室對列管重大案件執行情形，每週追蹤進度，再局務會議提出檢討。

C、課室主管填寫工作日誌，讓首長瞭解課室目前執行業務重點及辦理情形。

(6) 期中考核檢討：

環保局於 91 年 7 月初進行期中績效考評檢討，並對某些目標進行調整修正。因環保局結合了 ISO 9002 品質管理系統及 ISO 14001 環境管理系統兩項專業認證，以有效落實績效管理，致目標達成率超過百分之 50 以上，突顯績效管理落

實後之真正成效。

(7) 自評缺失：

A、在研訂績效考評實施計畫時，因時間、人力及技術上之不足，員工無法全體共同參與。

B、目標設定是否恰當的問題亦有研討餘地，因為目標設定過高，若由上往下恐標準過高，反之，若由下往上又易過於寬鬆，目標設定前雖經召開會議決定，但仍無法避免單位將預期效益程度降低，以利達到標準程度和數據，如何加強員工在績效評核的管理能力及教育員工如何設定和達成工作績效，應是未來努力方向。

C、政府部門績效評估的程序應該先確定組織任務，再將之具體化為組織目標，組織目標化為可操作的績效指標，然後透過績效指標進行評鑑，為累積行政部門內的績效管理經驗，可選擇與民眾直接的業務，作為試辦單位。

4、行政執行機關實施績效管理的具體建議：³⁷

(1) 績效管理有其一定的方法、程序和步驟：

行政執行機關建立績效管理制度時，應遵循前述控制程序的四個基本步驟：確立標準、衡量績效，檢測績效是否符合標準、修正偏差。主管人員進行制度改革，建立績效管理制度時，不能逾越這些基本操作程序，否則將事倍功半。

(2) 打破舊思維，以新的管理觀念來建構具有管理作用的績效指標：

行政執行機關在建構績效指標時，可從以下四個基本問題來發展執行機關的績效指標：

A、顧客的觀點：民眾（顧客）是如何看待我們？

B、內部程序的觀點：我們必須在什麼領域中有傑出的專長表現？

C、創新及學習的觀點：我們能夠不斷改善及創造價值嗎？

D、財務的觀點：我們在選民或民意代表（股東）眼中表現如何？

³⁷ 以下具體建議參考孫本初，同註16書，頁569。

(3) 應整合主計（統計）、研考及人事等單位來發展
績效管理：

國內各級政府機關在發展績效管理制度時，有一種偏差的現象，就是主計、研考及人事等單位各吹各的調，這種多頭馬車的情形，十分不利於績效管理制度的建立和執行。行政執行機關管理者應整合主計（統計）、研考及人事等單位來發展績效管理。

(4) 加強績效報告的品質，妥善運用績效資訊：

一份品質優良的績效報告，其所提供的績效訊息，可作為管理者改善行政流程的管理工具、行政執行機關與議會進行政治互動時的溝通工具，以及成為行政執行機關改善服務品質和提高施政滿意度之治理工具。

(5) 機關首長應勇於突破績效管理的迷思：

觀察國內的情況，發現許多行政首長在推動績效管理時，往往出現以下幾類迷思：

A、迫於選舉壓力，重視短期績效以提高選民之滿意度，輕忽發展具有改善行政流程的績效

管理制度。

B、偏好施政滿意度的提高，而偏廢了績效指標

建構和統計品質的重要性。

C、在財務績效管理方面，偏重內部會計而輕忽

外部機關的審計。

D、報喜不報憂的績效報告。

(6) 學習其他行政機關實施績效管理的實務經驗：

他山之石，可以攻錯，以前述台南縣環境保護局

實施績效管理的實務經驗觀察，其「績效獎金暨

績效考評實施要計畫」之計畫內容、績效獎金計

畫擬訂過程、施政總目標之依據、研訂施政總目

標、訂定單位施政目標（含一般性目標、專業性

目標及各目標之預定完成時程）、落實績效評估

執行及管考、期中考核檢討、自評缺失等相關項

目、過程及結論，均可作為行政執行機關實施目

標管理及績效管理之重要參考依據。

(四) 參與管理

1、參與管理之意義：

由於行為學派主張，動機及激勵因素在管理上的重要

性，於是行為學派理論發展出的一個重要管理觀念，即是「參與管理」(management by participation)。所謂參與管理，最基本的意義，就是給予組織成員對於與其有關的問題有積極參與決策之機會。這包括設定組織績效目標以及對於進度與成果的評估。由此可見前述「目標管理」，也屬於「參與管理」原則的一種應用。在對工作者方面來說，由於參與決定的緣故，使他感到工作本身不是那麼單調乏味，在心理上感到工作有較多意義，其中有他的貢獻在內，因而帶給他較大的成就感。在這種激勵作用下，使他對工作有較深切的認同，也願意盡較大的努力。³⁸

2、參與管理的功用：³⁹

(1) 激勵人員的工作動機：

員工可以從參與中得到更大的獨立自主的感覺，進而滋生強烈的工作動機。

(2) 改善決策品質：

在決策過程中允許許多人共同參與，因而能集思廣益，瞭解各方面不同立場和觀點，以彌補個人

³⁸ 許士軍，同註4書，頁333。

³⁹ 孫本初，同註16書，頁624。

能力的不足，而使組織的決策更為周延。

(3) 提高工作效率：

參與管理因能提供給員工發揮創造力的機會，使員工整個身心投入工作之中，因此工作效率得以普遍的提高。

(4) 減少員工異動、怠工及缺勤：

員工若能參與決定，其工作情緒高，自然不會有離職的念頭；反之，員工若處在一種被動的情況下工作，情緒低落，心存不滿，離職之心油然而生。

(5) 改善長官與部屬的關係：

參與管理能避免因為注重個人的權威而產生反抗的結果，使長官與部屬間的關係更為融洽。

(6) 其他功用：

包括幫助員工適應工作與減少對改革的抗拒、培養部屬判斷問題的能力及作決定的技巧、促進同事之間的感情交流，增進團體意識、帶動組織的發展與進步，使組織永保清新。

3、參與管理的實施方法：

參與管理的實施有下列六種方法：⁴⁰

(1) 諮詢管理：

又稱「諮商管理」(consultative management)，管理人員對與員工有關的重要問題，在作成決定之前，先徵詢員工的意見，以收集思廣益、博採周諮之效，管理人員在聽取意見之後，在作成最後的決定。

(2) 團體決策：

又稱「民主監督」，即是一個機關或團體的組織目標、共同研究、行政方針的決定及重要問題的解決，經由組織的成員本民主參與的原則，以團體決定的途徑制定之或抉擇之。

(3) 建議制度：

管理人員准許並鼓勵員工對業務推行及問題解決，自由提出改革的意見，以作為決策的參考。這是一種最低程度的參與管理，也可能是象徵性的。⁴¹

(4) 複式管理 (multiple management)：

⁴⁰ 陳德禹，行政管理，1996年，三民書局，頁174。

⁴¹ 許士軍，同註4書，頁335。

就是由低層人員組成委員會，研究組織的問題，並提出建議，組織除提供資料外，對其研究問題不加以限制，惟最後所提建議必須獲得最高管理當局的批准才可採用。

(5) 研究發展：

組織管理人員就所要解決的問題及所要改進的業務，提出專題交由有學養的合格人員或適當單位作有系統的深入研究，提出完備周詳的實施方案。

(6) 目標管理：

它是由組織上下級主管人員來共同制定組織及各種部門的目標，使各部門的目標相互配合，並使各級主管產生工作的動機，最後能有效達成團體的共同目標之管理方法。

4、行政執行機關實施參與管理的具體建議：⁴²

(1) 組織設計方面：

A、建立執行團隊。

B、更具選擇性之獎勵項目：

⁴² 以下具體建議參考孫本初，同註 16 書，頁 635。

例如對於機關業務提出具體革新且確具效益之提案者，頒發獎金、獎牌、獎品、獎章，或公開表揚，或給予休假，或職務陞遷等等。

C、更具彈性的法令規章：

法令規章如果失之呆板與硬性，不能使機關作隨機應變及因事制宜的適應，造成機關的僵化與僵硬；且造成機關人員一切依法辦公，循例行事，自己毫無主見，日久人員將缺乏創造性，完全被動的、機械化的情況下工作。因此許多法令法規之訂定必須簡化且有彈性。

D、更多實際參與機會、更多的溝通管道：

採取前述參與管理之六種實施方法提供機關人員更多的實際參與機會及溝通管道。

(2) 組織成員方面：

A、加強部屬與部屬間之合作關係。

B、改善部屬與主管間的信任關係。

C、更開放的主管作風：

採取民主式 (democratic) 領導，主要政策均由群體討論與決定，領導者採取鼓勵與協助態

度；經由討論，使其他人員對工作全貌有所認識，在所勾畫之基本途徑與範圍內，工作者對於進行步驟與採技術，有相當選擇機會。⁴³

(3) 組織文化方面：

A、更少權威象徵的工作環境。

B、更具創新性的積極風氣及組織氣候：

建立前述李克 (Liker) 的第四系統 (system IV) 參與方式的管理風格。

C、更有計畫的改革與學習。

(4) 參與實施方面：

A、權力下授 (授權)⁴⁴：

權力集中造成機關缺乏民主精神，使部屬不能充分發揮自己的長處，阻塞了部屬上進之心；機關人員多以聽命於機關首長而工作，大家養成「多做多錯、少作少錯、不做不錯」的作風，毫無責任心可言。對於行政機關所表現的官僚

⁴³ 懷特和李皮特 (White and Lippett) 提出三種領導方式理論，分為權威式 (authoritarian)、民主式 (democratic) 及放任式 (laissez-faire)。參閱許士軍，同註 4 書，頁 363。

⁴⁴ 所謂「授權」，意指一位主管將某種職權或職責，指定某位下屬負擔，使下屬可以代表他從事管理或作業性工作。授權不是有或無的差別，而是程度或多或少的問題。參閱許士軍，同註 4 書，頁 266。

作風及權力集中所造成之不良現象，矯正之道
必須從機關主管授權做起。

B、完整的資訊傳達。

C、由工作執行方式、工作目標設定等項目開始著
手。

二、政治管理面：政府公關與行銷

（一）政府公關與行銷的意涵：

政府公關與行銷係指公共管理者為因應日益變動的政治與任務環境挑戰，以「顧客導向」為中心思想，運用各種公共資訊的傳播技術，協助組織界定並生產公共價值、塑造有利形象，以爭取大眾最大支持。

（二）政府重視公關與行銷的理由：

今日政府重視公關與行銷的原因，乃來自於三項再造的需求：⁴⁵

1、價值再造：

民主行政是當前政府改造的基本理念，在「市民主義」導向下，民眾成為政府的「消費者」、評估者及參與者。在此系絡環境下，公共管理者相對的必

⁴⁵ 黃榮護，政府公關與行銷，收錄於黃榮護主編之《公共管理》第十二章，1999年，商鼎文化出版社，頁522。

須注意民眾對其生產價值的反應，並且評估生產的手段是否勝任與合宜。所以公共管理成為公共價值的「探索者」，必須環境與政治共舞，協助組織界定公共價值並配合運作。就此，公共管理者必須具備政府公關與行銷的創意。

2、形象再造：

政府公關與行銷除了消極面的刻畫正面形象以維持民眾的支持外，更積極的意涵就是強調政府施政「品質」，品質反應了政府的內在形象。就此而言，公共管理者必須從績效中展現專業，藉著不斷的求新求變與勇於負責表現企業精神，以及藉著資訊科技與網路傳達出「值得信賴」的形象。

3、網路（network）再造：

政府落實價值再造和形象再造的基礎工程是對內建立工作團隊、對外建構良好的人際、資訊與工作等網路。當環境處於穩定而單純狀態時，公共組織可以專注內部網路的維持，但當環境變得複雜而不穩定時，邊界偵測（Boundary spanning）和外部傳播就成了組織最迫切的事。因此，公共管理者必須

了解各種網路結構，才能建構一個能維持與各種公眾互通資訊、互通觀念與互通思想的網路系統，如此才能達到動員支持的成效。

(三) 行政執行機關實施政府公關與行銷的具體建議：採行「**媒體行銷**」策略⁴⁶

對於公共管理者而言，媒體是最強的社會公器，也是政府公關行銷及形象塑造最強大力量，如能善加利用，對行政執行機關執行業務之推動及整體良好形象的塑造與維持均有極大助益。

1、新聞發布：

行政執行署、處如有制定或發布重要執行政策、重要統計數據或研究報告發表或重大事件（例如發布社會矚目之重大欠稅案件的執行狀況）及政令宣導需要等，均可隨時發布新聞予以說明，邀請媒體記者參加，協助報導宣達。具體作法上可召開記者會、主動發布新聞稿、善用調查及研究資料和舉辦政策說明會或公聽會等方式。

2、接受媒體採訪：

⁴⁶ 以下具體建議參考孫本初，同註 16 書，頁 715。

行政執行機關首長、副首長（署長、副署長、處長）或相關主管（主任行政執行官、行政執行官）接受媒體訪問，為執行政策或執行機關形象行銷的重要管道，除平時媒體記者採訪外，亦可參加公共節目與學者專家對談或接受專訪，或參加 call-in 節目與民眾直接意見交流，或甚至可以參加電視辯論會等，因其時間較為充足且有所互動及回饋，對於有關公共議題的說明或概念的行銷宣導，均較為合適之方式。

3、公關造勢活動：

媒體對政府一般性的宣導活動通常不會有太大的興趣，但某些精心設計的公關造勢活動，卻是媒體競相追逐的焦點。例如行政執行署、處可邀請形象清新之偶像藝人或公眾人物代言宣導。因此，造勢活動如能靈活運用，將具有相當大的政策宣導效果。

4、媒體廣告：

行政執行機關行銷如果經費許可，直接於媒體做廣告亦為可行方式之一，國內較常見的形式如購買廣

告時段，或由廣告公司製作企劃案，行政執行機關贊助經費，配合擬宣導之政策或主題，製作專輯或帶狀廣播電視節目，或配合重要節日慶典及選舉期間製作專輯，或以類似廣告新聞化的方式刊載政令及績效宣導廣告。

5、處理媒體關係的其他技巧：

除了上述方式外，從事媒體行銷還有以下的技巧可資運用：

- (1) 要與行政執行機關有工作往來關係的新聞工作者保持密切聯繫，這是媒體關係戰略中最關鍵的一點。
- (2) 使新聞發布情形如行政執行機關所願的另一途徑是，機關首長或相關主管親自出席記者招待會或滿足記者的需求，例如開放記者提問並答覆記者感興趣之問題；或配合媒體截稿時間提供記者電子檔案，便利記者順利而迅速的完成發稿作業。
- (3) 在向新聞媒體提供行政執行機關想發布的信息時，出席人員一定要做到對此信息有關的

事件瞭若指掌。如果該事件很複雜，那麼出席者要親自或請幕僚人員準備筆記本，記下可能出現的問題和對問題所應該做的反應，你得讓新聞工作者能夠順利而迅速的獲取材料。對於你的計畫方案，你必須能預想到它的缺陷和負面影響，並為此準備好一個合理而明確的解釋。

陸、結論

目標管理以確立績效目標及績效評估為核心（績效管理），績效目標需由機關全體人員共同參與制定（參與管理），績效指標之標準需兼顧量化及「質化」的目標（全面品質管理），優質的政府機關更需配合媒體行銷以塑造機關的良好形象（政府公關與行銷），各種管理策略及模式均息息相關，相互為用，無從切割。

行政執行署、處自成立以來，以 90 年至 93 年止，與地方法院財務法庭自 86 年至 89 年止徵起金額比較，行政執行處財稅案件徵起金額為 507 億 6138 萬 651 元，財稅以外案件（包含健保案件、罰鍰案件及費用案件）徵起金額為 126 億 4410 萬 8710 元，合計 634 億 548 萬 9361 元；地方法院

財務法庭徵起金額則為 304 億 1483 萬 4779 元，相形之下，行政執行處財稅案件徵起金額較地方法院財務法庭增加 203 億 4654 萬 5872 元，增加 66.90%。⁴⁷究其原因，在於行政執行機關為符合政府再造、行政革新之精神，師法企業經營之理念，實施目標管理及績效評比制度，建立責任中心制度，講求投資報酬率，全體執行人員均能揚棄過去公務人員朝九晚五之刻板心態，善用法律所賦予之執行武器，積極落實執行。如行政執行機關能積極引進本文介紹之各種企業管理模式，把握各項管理基本原則並採納本文之具體建議，相信行政執行署、處必能樹立政府機關企業化經營之成功典範。

參考文獻

⁴⁷ 同註 2 書，頁 43。

- 一、許士軍，管理學，2007年8月10日十版，台灣東華書局。
- 二、張潤書，行政學，2007年6月修訂三版，三民書局
- 三、孫本初，新公共管理，2007年11月修訂一版，一品文化出版社。
- 四、孫本初，公共管理，2005年第四版，智勝文化事業。
- 五、邱昌泰，公共管理：理論與實務手冊，2000年，元照出版社。
- 六、政府績效評估，2004年，行政院研考會出版。
- 七、吳瓊恩、李允傑、陳銘薰，公共管理，2000年，國立空中大學出版。
- 八、陳德禹，行政管理，1996年，三民書局。
- 九、黃榮護，公共管理，1999年，商鼎文化出版社。
- 十、行政執行七年—法務部行政執行署及所屬行政執行處重要工作紀實，法務部行政執行署編印。
- 十一、行政執行相關法令規章彙編（公法上金錢給付義務部分），96年9月版，法務部行政執行署編。
- 十二、李穆生，績效管理—台南縣環境保護局推動績效管理實務介紹，人事月刊，第35卷第6期。

十三、行政院91年9月12日行政院院授人給字第0910043585

號函。

十四、行政院93年2月2日院授人考字第0930060736號函。