

其實，行政院十大部會，都在用錯誤的指標幫自己打分數

製作人●劉佩修 文●田習如 研究員●吳和戀

政府荒謬KPI

全揭露

Key

關鍵：最重要的項目，求精不求多。例如上層機關不應拿下屬的例行瑣事來當關鍵大事。

Performance

績效：達成目標的方法必須有效、與K有密切關聯，最忌牛頭不對馬尾、邏輯不通。

Indicator

指標：必須能夠具體衡量、有時限，預期的數值也要具備挑戰性或成長性，而非輕易達成。

什麼是KPI?

關鍵績效指標 (Key Performance Indicator)，用以衡量一個組織的工作成效。它採目標管理，由組織使命、願景、關鍵績效目標，一層層推演，設定具體可行的量化指標，讓各層級成員有所依循，並做為年度考核賞罰的參考標準，是企業界常用的管理工具。

你報稅了嗎？每年五月的報稅季，也是政府擬定明年度施政重點的時刻，它

攸關你的稅金如何被運用。

占中央政府總預算近九成、約一兆七千億元的行政院，旗下三十四個部會，明年度的「關鍵績效指標」(KPI, Key performance indicator, 見小辭典)，也是在今年五月提出；政府明年要做的事、要花的錢，都在近期擬定。

「有智慧的首長，首重研考部門」，這是曾任研考會主委的總統馬英九的名言。在他第一任期開始沒多久後，研考會便著手研議改變政府績效制度。

二〇〇九年起，行政院引進企業界的做法，要求旗下部會建立可用數字管理的KPI，改變長久以來公務體系都用文字說明、預算達成率來表述績效；從過去只會寫「花了多少錢、做了什麼事」，改成

數字化的「達到什麼效果」。

從出發點來看，這做法值得鼓勵。若將政府比擬為企業，KPI可幫助政府管理現代化，由股東(人民)選出的董事長(總統)提出願景目標，CEO(行政院長)提出方向，各級經理人與員工依此設定KPI，向目標邁進。每年的KPI，讓中華民國公司的員工和股東們，可以有清楚檢視具體成效的依據。



預算最多的部會：國防部

也太簡單！莒光日全員到齊，「精神戰術」KPI就達標
不K原因：例行的教育訓練，不是年度關鍵目標

為了解政府實施KPI制度的效果，《商業周刊》展開近兩個月的調查採訪，鎖定行政院預算前十大部會，訪問四位前現任部長、次長級官員、十八位該領域專家，以及十七位中階與基層公務員。

這個調查採訪，讓我們經歷了一場荒謬之旅。對於這套KPI，從官到民，從上到下，人人都很無奈，人人都很滿意，卻年年都這麼做。怎麼會這樣？

只學皮毛，內容荒腔走板
319項目多不關鍵、不績效，也沒指標

十大部會今年預算合計一兆五千億元，占行政院近九成預算，這些稅金，會換來什麼樣的績效？

結果發現：政府的關鍵績效指標，高達八成，不K，不P，也不I。
一，不K(不關鍵)。今年行政院所屬機關的KPI合計七百二十六項，其中十大部會的KPI共三百一十九項，竟比啟動的第一年暴增了八九%。

「我當初跟他們說每個部會只要列八個KPI就好，但後來沒辦法……公務系統很有意思，你不放，他們好像就覺得自己不重要，」任研考會副主委時推動KPI的前交通部長葉匡時坦言。

哈佛商學院管理學教授柯普蘭(Robert Kaplan)是績效管理權威，行政院這套KPI就是師法他的理論。柯普蘭把KPI比喻為飛機的儀表板，儀表板上只會列出最重要的指標，例如高度、速度、燃油量等等，不會把飛機內所有狀況都列進去。

我們檢視政府KPI，項目多到就像把飛機廁所裡的衛生紙消耗量，都放在儀表的儀表板上那樣。十大部會的KPI，有多達五六%的項目一點也不關鍵。

例如，國防部要「提升精神戰術」，其KPI之一，竟是「專案教育到課率一〇〇%」，也就是莒光日該上課的都要到。但，軍隊裡有人敢曠課嗎？這指標未免太容易達到，更不用說它是否為精神戰術最重要的指標。

二，不P(不績效)。台大會計系教授杜榮瑞分析，KPI的目標、指標必須是作業化、可操作，因此，檢查KPI的好壞，最重要是從目標是否具體、衡量指標是否能夠反映目標，層層推演都須合乎邏輯，才能奏效。

十大部會中，約有一成的KPI在有效性的邏輯上不合格。例如，內政部有個「深化民主改革，落實人權保護」的關鍵目標，KPI卻是「補助地方修建殯葬設施十八處」。這政策並非不該做，但目標與手段卻嚴重脫鉤。

三，不I(不指標)。杜榮瑞指出，量



員額最多部會：內政部

真假？補助殯葬設施，「深化民主、人權」KPI就達標！
不P原因：該指標與目標無關，看似有績效，其實沒績效。

政府的國際指標和人的心目中都搞砸了，卻自我感覺良好。教育部、客委會還曾連續三年給自己滿分，經建會（國發會前身）、科

以政府效能揚名國際的新加坡，與我國政府執行KPI的最大差異，就是前者與年度

必要性就可能被忽視。李鴻源以他任內的台北港親水步道為例，他認為台北港淤積問題更嚴重，但部屬放著不管，而要執行已爭取到經費的親水步道。「有時候，沒達到KPI，反而是對的，」他說。其次，造成施政與民意的落差加劇。

行政院有八成的部會，認為自己去年的各項KPI有八成以上達標，前年更有三分之一部會自評績效一〇〇%，也就是所有KPI都圓滿達成。

對比那兩年，台灣指標民調公司的調查，人民對馬政府總體打的分數，都是四十四分。再

比較IMD（洛桑管理學院）競爭力名次，台灣的政府效能近三年連續大跌。

政府在國際指標和人的

卻自我感覺良好。教育

部、客委會還曾連續三

年給自己滿分，經建會

KPI總體檢 十大部會

不Key 56%
 不K (key)——不關鍵，瑣碎、不需要列為「部」級的小事或例行事務。

不Performance 10%
 不P (performance)——不績效，目標與指標邏輯不通，或者純花錢，不該算績效。

不Indicator 15%
 不I (indicator)——不指標，指標公式有問題，投機取巧或目標值太低。

好指標 13%

其他 6%

註：行政院10部會KPI共319項，資料截至4月27日。
 整理：田習如、張滄文

81%指標有問題

化的績效指標，可能的濫用就是設計容易操弄的數字，因此看起來科學、客觀的統計數字，也需要檢查是否暗藏玄機。

衡量數值「唬弄」現象，占十大部會KPI的一五%。

例如，農委會在「調整農業結構」目標中，KPI卻列了「輔導青年穩定從農一百人」，中興大學應用經濟系教授陳吉仲批評，以全台約八十萬農戶，下一代繼承家業就輕易達標，農委會太混了！反觀現行休耕補貼政策，讓年輕人想務農卻找不到農地，KPI卻隻字未提改善方案。

事實上，十大部會還有不少KPI是「不K、不P、不I」三者兼具。例如「落實防疫」是今年衛福部關鍵目標，該部給自己訂的指標之一是「有三十五篇論文投稿、接受或刊登於SCI學術期刊，而論文內容有助於防治疾病策略參考」。

能產生合乎國際期刊水準的論文，不是壞事，但它是最關鍵的事嗎？它能反映防疫落

實度嗎？又如何判斷二十五篇是否合理？台北大學公共行政暨政策系教授張四明解釋，政府要做KPI的難度遠大於企業，因為績效的內涵更多元，加上有的部會業務包山包海，首長又異動頻繁，既要熟業務、懂管理，又願意花時間去盯的首長，一位難求。

我們採訪了三位較敢言的卸任部會首長，包括前內政部長李鴻源、前國發會主委管中閔、前交通部部長葉匡時，竟都坦承，他們在當首長時「根本沒看過KPI報告」。

李鴻源當時認為，KPI只是研考會要的形式報表，所以不看，如今在我們要求下第一次逐項檢視內政部的KPI。「很多都是柴米油鹽，沒有真正的重點，沒有分級分類，輕重差很大……」他邊看邊嘆。

當看到在他任內已完成的國土規畫庫地理資訊系統，今年列出「使用人次成長率五%」的KPI，他丟下報告說：「這什麼跟什麼，連柴米油鹽都不是，這種東西怎麼

「可能會有感！」葉匡時解釋他在交通部長任上太忙，沒時間看KPI報告。他認為政府實施KPI的問題，一是太強調投入，而非產出，二是「一定弄自己做得到的」，三是形式化，有做就好。但他補充，「這是必要的儀式行為，」不能不做績效評估，這套制度不能廢，如果首長有心，還是會改善。

胡亂考核，讓政府滿身病

至於行政院長毛治國是否重視KPI？對於我們的提問，他透過幕僚答覆，「對這方面問題非專業」，拒絕受訪。

政府的KPI設計不良，會有什麼後果？首先，可能造成政府亂花錢。例如教育部和內政部，都把興建自行車道的長度列為KPI，項目重複。另諸如「補助興建國民運動中心四座」、「累計補助三千六百位老人裝置假牙」，為了拚達標，花錢的

技部也曾連兩年自評KPI百分百達成；但台灣教育環境、國家發展方向和科技研發、學術成就，真有像這些部會自我感覺的那般良好嗎？

「自己出題目，自己寫答案，自己打分數，當然都一百分……政府還滿好幹的，」政大勞工所副教授張其恆笑說。

困難而需要政府魄力解決的事，反倒不列入KPI，例如十二年國教、私校退場、農地濫用、大面積閒置國有土地的規畫、食品安全的漏洞、無競爭力產業的無效補貼、軍紀敗壞等。「飛機儀表板上該有的重要指標，卻在汗牛充棟的表單上消失。」

其三，造成公務員「瞎忙」。行政院有近十五萬名公務員，許多基層都為應付KPI而忙碌，民眾卻無感。「每個人都在寫報表，寫的人氣得半死，但寫出來也沒人會看……很多重點沒在這裡面，那是沒有生命的東西，」李鴻源說。

沒重點、瞎忙，背後原因，除了首長不重視，還有它與政府預算、公務員升遷考績，通通脫鉤。每一項KPI要花多少錢，政府沒有列出來；KPI達標與否，只是讓該項目執行主管和部屬得以記嘉獎、記功或記過，不是考績的直接依據。

用對指標，新加坡有效率

只列成果型指標，徹底檢視外部效應

新加坡 KPI 跟自己比、也跟國際比 ——近 3 年重要 KPI 指標

部門	年度目標	KPI (關鍵績效指標)	2013 成績單	2014 目標	2015 目標
教育部	國際認可的教育系統	世界經濟論壇 (WEF) 全球競爭力報告: 教育系統品質	第 3 名 (148 國)	第 4 名 (144 國)	前 5 名
		洛桑管理學院 (IMD) 世界競爭力年報: 大學教育	第 2 名 (60 國)	第 4 名 (60 國)	前 5 名
	可負擔的高品質教育	政府資助每個學生營運成本 (新幣)			
		公立技職學校	15,304	15,695	16,007
		公立大學	21,870	21,779	22,172
	優良學校系統	小一入學後最後中學未畢業比率 (%)	0.7	0.7	0.6
衛生部	全民健康	女性平均壽命	84.6	≥84.8	≥85.0
		男性平均壽命	80.2	≥80.5	≥80.9
		癌症死亡率(35 到 74 歲) 每 10 萬人(人)	155.1	≤155.5	≤155.4
高品質醫療	就醫便利	急性患者 30 天再住院率 (%)	11.7	10.7	11.0
		患者在綜合醫院候診少於 100 分鐘比率 (%)	96.9	97.0	95.0
		預約專家門診等候少於 60 天比率 (%)	79.1	79.1	90.0
交通部	打造全球航空樞紐	航空業附加價值實質成長率 (%)	5.0	2.3	0.8-2.8
		兩地直飛航線 (平均)	154	160	157-163
	打造國際海運樞紐	海運業附加價值實質成長率 (%)	3.8	2.8	2.5-4.5
		貨櫃吞吐量成長率 (%)	2.9	3.0	4.0-5.0
	打造高效率、永續、友善的運輸系統	大眾運輸在尖峰時段 60 分鐘內到達 ≤ 20 公里目的地 (%)	75.9	≥77.0	≥77.5
捷運網絡每行駛 10 萬公里誤點超過 5 分鐘 (次)		1.3	≤1.8	≤1.8	

資料來源：新加坡 2015 年財政預算書 整理：吳和懋

同一件事，政府手段輸星國一大截

在 IMD (洛桑管理學院) 的政府效能排行榜上，新加坡近六年來平均排名第二，我國則是第十。即使新加坡並非完美，但政府效能這塊卻值得借鏡。

觀察新加坡各部會的 KPI，不但跟自己過去比，也跟國際比。簡明扼要的表格上，會列上過去四年的數字，以及國際排名，做橫向、縱向比較。

其指標設計也較從人民的角度思考，例如教育、醫療費用的

負擔能力，交通、就醫便利性，以及從附加價值來思考產業的成長，都是以「成果型」來設計，而非做得多就好。

舉例來說，同樣要提升陸路運輸水準，我國交通部的 KPI 是「每月汽車客運量一億一千一百萬人次」，新加坡交通部的 KPI 是，大眾運輸在尖峰時段六十分鐘內可到達二十公里內目的地的比率。總體使用人次和尖峰時刻效率，哪一個才是會讓人民比較有感、有效的 KPI？答案很清楚。(文●田習如)



預算暴增部會：農委會

有夠打混！農業人力嚴重老化，青年從農目標卻只要100人！
不原因：目標值太低、投機取巧，變成沒意義的指標。

以自由經濟區為例，「投入型」是指政府所投入的資源，例如完成修訂相關行政法規幾項，「過程型」則是對外活動，例如辦幾場說明會、參與說明會人次等等，「產出型」則是推動自經區進駐業者的家數，若用「成果型」指標，就是政策帶來的外部效應，例如自由經濟區產值占 GDP 的比率。

但依此檢視行政院 KPI，它們彷彿說著：「我告訴你我在做什麼，但請你不要問我做到了什麼。」

這場調查採訪之旅，許多部會主管、承辦人員，對於我們提出的各種疑慮大多表示贊同，當我們引述邏輯不通的項目時，其中幾位還忍不住笑出來說：「對啊，我也覺得怪怪的。」也有受訪者期待經由我們的報導，能引起部門首長和外部的重視，「讓這(績效管理)工具可以好用一點。」

這是一個關於你的錢、政府的人、國家的競爭力，因為 KPI 徒具形式，而虛耗空轉的故事。要改變它，就要先重視它，這是我們進行台灣首度政府 KPI 大調查的衷心希望。

