

檔管單位如何建立 「微型」的績效評估機制

How to Establish a Micro-Performance Evaluation Mechanism for Documents and Records Management Unit

丘昌泰 Chiou, Chang-Tay

元智大學社會暨政策科學系教授

Professor, Department of Social and Policy Sciences, Yuan Ze University

摘要

績效評估是我國政府機關非常重視的政策管理工具之一。一般而言，檔案管理單位在各機關僅是輔助單位，規模通常都不大，但為了突顯檔案管理的績效，仍應在人力財力容許下，建立「微型」的績效評估機制，讓長官與民眾瞭解檔管單位到底做了哪些好事？本文對於擬參與金檔獎機關而言，甚有幫助；機關申請人普遍面臨的感慨是：「明明做了很多事情，但不知如何呈現管理成果？應如何有效呈現施政績效？」為解決上述疑惑，本文以西方績效管理論為基礎，針對檔管單位之屬性加以修正而形成適用於各機關檔管單位之「微型」績效評估機制，並提供具體的實施步驟及各步驟應注意之原則。本文期望能為檔管單位建立一個簡單易行、有效呈現檔管作為的「小而美」之績效評估機制，以提升檔案管理單位之管治能力。

Abstract

Performance evaluation is one of the most significant policy management tools for any government sector. Although Documents and Records Management Unit (DRMU) usually is not a “big” unit in any governmental department, it is still required to establish an effective micro-performance evaluation mechanism (PEM) to present the achievement and outcomes by DRMU. Therefore the performance of DRMU is able to be recognized by agency heads and citizens. The purpose of this paper is to describe how to appropriately demonstrate the performance of documents and records management through PEM. The author attempts to construct an adjusted micro-performance evaluation mechanism based on the western theory of performance management. The framework, stages and the requirements of PEM are delineated to demonstrate the outcomes of documents and records management units.

關鍵字：檔案、檔案管理、績效、績效評估、績效管理

Keywords: documents and records, documents and records management, performance, performance evaluation, performance management

壹、前言

績效評估 (performance evaluation) 早已是企業界非常重視的管理工具，然而在政府部門，由於政府施政績效大都屬於道德責任層面，往往不宜量化，故無法完全複製企業績效評估經驗以量化數據呈現施政績效，故多年來政府部門一直不重視績效評估制度。西元（以下同）1993 年，前美國總統柯林頓開始引進企業精神，公布國家績效評鑑報告 (National Performance Review)，要求聯邦政府機關及其公共計畫應進行系統性的績效評鑑，每年須向國會或人民提出績效評鑑結果，以建立公開透明、值得信賴的政府 (Al Gore, 1993)。1993 年 7 月，美國總統簽署《政府績效與成果法》 (Government Performance and Results Act)，立法要旨為：第一、聯邦機關應負責實現計畫成果，以增進民眾對聯邦政府治理能力的信心。第二、推動一系列績效評估制度的改革計畫，從計畫目標的設定、計畫績效的測量、計畫執行進度的公開，到施政成果的評估等。第三、為了改進聯邦計畫的施政成果與公共責任，政府施政形象必須展現重視成果、強調服務品質與提升顧客滿意的施政新焦點。第四、聯邦政府機關必須研擬規劃與實現政策目標的系統性計畫，為民眾提供施政成果與服務品質的完整資訊，以協助聯邦政府機關領導者改進為民服務的績效。第五、為提升國會議事程序，行政部門必須提供實現法定目標的客觀資訊以及聯邦計畫與經費的相對效率與效果數據，以強化國會決策能力。第六、改進聯邦政府的內部管控能力 (丘昌泰, 2014: 234-235)。自此以後，全球各國，無論是已開發、開發中或未開發國家，紛紛掀起「政府再造運動」的熱潮，要求政府部門必須師法企業精神，建立績效評估機制，俾向國會與人民負責。

這項由前美國副總統高爾所領導的政府再造團隊，前後公布 6 份的政策白皮書，包括：創造一個做得較好、成本較少的政府 (Creating a Government That Works Better and Costs Less, 1994)、常識型政府 (Common Sense Government, 1995)、再造的下一步：平衡預算世界中的治

理 (Reinvention's Next Steps: Governing in a Balanced Budget World, 1996)、政府部門中最應守住的秘訣 (The Best Kept Secrets in Government, 1996)、接近美國 (Access America, 1997) 等。綜合上述各項報告之內容，幾乎都圍繞著政府績效評估的核心概念，報告中最根本的質疑是：政府向人民徵收這麼多的稅賦，制定出許多的公共計畫，何以「船過水無痕」，竟然未對社會產生任何正面影響？根據績效評鑑報告，「至少有 103 個美國聯邦政府機關，其所推動的公共計畫沒有呈現明顯的施政績效；其中三分之二的政府機關雖有訂定績效策略規劃，但卻僅有 9 個機關的公共計畫能夠發生明顯的效果，可見多數的政府機關僅是規劃而已，並未產生具體的施政成果 (Al Gore, 1993: 74)。」

美國績效評估制度的推手——高爾副總統呼籲聯邦政府官員不要只顧著衡量公共計畫的「投入」，如經費與人力的編制，更應重視這些經費與人力的投入到底對於公共服務產生何種結果 (results) 與成果 (outcomes)？應該如何有效正確的衡量？為了落實績效管理的目標，高爾建議應該採取多項行動計畫，包括：第一、所有聯邦政府機關應該開始發展與運用可測量的目標，並且公布施政成果。第二、所有聯邦機關必須澄清聯邦計畫的目標。第三、總統與各部會首長宜簽署書面的績效協議書，俾向人民宣示對績效負責的決心。第四、對於服務品質績效良好的聯邦政府，應該頒發美國政府最高榮譽的貝爾立其國家品質獎 (Baldrige Awards) (Al Gore, 1993: 74-77)。

美國政府推動績效管理運動後，行政院亦仿效美國經驗，分別於中央與地方政府陸續建立績效評估制度。然而，建立績效評估制度之機關通常其人力與預算規模均較充分，推動起來自然較無問題，然而本文之研究對象為檔管單位，通常只是機關中的輔助單位，錢少事繁，若機關首長不重視檔管業務，該單位常淪為「冷門單位」，以其人力與預算之限制，推動績效評估自然有其困難；只能在人力、財力與物力條件容許下，量力而為，建立「微型」的績效評估制度。

貳、績效評估概念的解析

誠如前述，公私部門管理中均非常重視績效評估工具，在企業管理中，有不少類似的名詞，如績效評價（performance appraisals）、績效評鑑（performance review）、或員工評價（employee appraisal），然通常是針對員工「個人」工作績效進行記錄、衡量與評鑑的過程，乃是員工生涯發展中的一部分（Schraeder, Becton & Portis, 2007）。但在公共管理領域中，績效評估是對於一個政府機關、內部單位或公共計畫的施政績效進行系統性地評估過程，通常被視為绩效管理（performance management）的一環，包括下列各階段之工作（Monaghan and Ball, 1993: 11）：

一、績效評估（performance evaluation）

係指一個公共組織試圖達成某項目標、如何達成與是否達成目標的系統化過程；績效評估的對象並不是個人績效，而是以組織績效為主。依此，有學者指出：「基本上，績效評估是任何利用追蹤與評估組織績效的過程。」

二、績效衡量（performance measurement）

為了順利進行績效評估，我們必須設計一套足以衡量組織目標實現程度之指標系統，以進行不同機關與不同時期的比較。

三、績效追蹤（performance monitoring）

係對於公共計畫的目標與過程所進行的持續性考核與記錄，通常著重於目標執行過程的考核，如工程進度是否落後？預算是否按預定計畫支用？

依此，绩效管理係指蒐集績效資訊、進行績效衡量、設計與執行適當的管理系統、推動績效評鑑的整體活動過程。不過，在公共管理領域中，當我們說績效評估，其實等於是說绩效管理，兩者並無差異，蓋績效之所以能夠去評估，主要在於績效能夠明確的被衡量，而評估出來的結果也需加以追蹤，發現其問題，並予以改正。基此，績效評估與绩效管理經常交互使用。

綜言之，績效評估係指蒐集績效資訊、進行績效衡量、設計與執行適當的績效管理系統、推動績效評鑑的整體活動過程。既然绩效管理是一個整體性的管理活動過程，就不能單靠領導者本身的強勢權威，而是要以「上下一心、全員參與」的方式才能展現高績效工作團隊之施政成果。因此，績效測量不是一種上級對下級的懲罰行動，而是一種正面成果的共同追求；績效測量的設計應與民眾、組織成員與利害關係人共同分享，否則無法實施成功。

由於本文主要是為了有意申請金檔獎的機關而撰述，故本文所謂「檔案管理績效」主要係指金檔獎評審類別與項目所呈現之推動成果而言，包括檔案管理規劃與培訓、檔案立案編目、檔案鑑定與清理、檔案保管與庫房設施、檔案應用、文書與檔案作業資訊化、檔案管理特殊績效等。本文因字數限制，舉例時僅以「檔案管理規劃與培訓」為例，以維持閱讀時的完整性，其他各類檔案業務，因更容易量化，依本文所列各項操作步驟程序，實施起來應無困難。

參、建立檔管單位的「微型」績效評估機制

一、我國政府機關施政績效評估制度

有鑑於美國绩效管理運動的蓬勃發展，我國於 2001 年 5 月 17 日頒布《行政院所屬各機關施政績效評估要點》，開始積極推動各政府機關應建立績效管理制度。該要點規定：行政院各機關每年應提交「施政績效報告」，並載明下列事項：

（一）年度績效目標及衡量指標；（二）年度績效目標達成情形；（三）原訂目標未達成之原因及改進措施；（四）整體執行績效。各部會應每年依據機關願景、總統治國理念與院長施政主軸，檢討修正未來四年中程施政計畫及年度施政計畫，擬定施政策略目標及績效衡量指標，評估重點分成「業務」及「內部管理」（含人力及經費）面向，於年度結束後辦理機關施政績效評估作業，作業方式先由各機關進行自評、初核，再送行政院複核後，各機關施政績效報告評估結果及行政院複核整體意見，回饋至各機關作為後續持續落實績

效管理工作之參考。

2009年4月17日修正前述要點，另函頒《行政院所屬各機關施政績效管理要點》，自2010年度起適用，為提升各部會長期策略規劃與目標管理能力，要求各機關依業務成果、行政效率、財務管理及組織學習等面向，聚焦機關施政重點，要求各機關訂定「關鍵策略目標」及「關鍵績效指標」，以作為年終考評之準據，由於目前各機關研議各項中程與年度施政計畫都已建立績效管理制度，該要點已無單獨訂定之必要，遂於2015年5月22日停止適用。

二、檔管單位的「微型」績效評估制度

依2011年2月3日《中央行政機關組織基準法》第3條，對於中央行政機關所涉及的各項名詞應予以明確定義：機關是指「就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織。」至於單位則是指「基於組織之業務分工，於機關內部設立之組織。」第23條復規定：「機關內部單位分類如下：一、業務單位：係指執行本機關職掌事項之單位。二、輔助單位：係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位。」

基此，本文所稱檔案管理單位是屬於各機關

的輔助單位，相較於可以獨立決定並表示國家意思於外部的法定機關而言，其所擁有的公務人力與預算資源皆非機關規模所可比擬，故其所推動的績效評估架構自然是屬於「微型」，無法完全適用學理上與美國經驗上所明示之各項要件，而必須做適度修正。

根據國家發展委員會檔案管理局（簡稱檔案局）（2015）公布的《103年度機關檔案管理調查結果》，我國行政機關中設置檔案管理專責單位者：據調查結果顯示，中央一、二級與地方二級機關組織以設置「檔案（司、處、組、室、中心、科、課、股）」者為最多，計有中央機關22個，地方機關16個，合計38個機關（占36.89%）；設置「文書（司、處、組、室、中心、科、課、股）」次之，計25個機關（占24.27%）；以「文書檔案（科、課、股）」名稱設置者計16個（占15.53%）；「其他」計14個機關（占13.60%）；但仍有10個機關（占9.71%）表示「無專責單位」，如表1。

若以專責人員之類別而分，有正式編制人員者，共計341人（占42.15%），不到半數。但以臨時人員負責者有144人（占17.80%），其他（含替代役、短期就業人力等）計有160人（占19.78%），可見檔案管理單位無論在專責單位與

表 1. 103 年度機關設置檔案管理專責單位情形

機關層級 專責單位	中央政府 一、二級機關	地方政府 二級機關	小計
無專責單位	3	7	10 (9.71%)
檔案(司、處、組、室、中心、科、課、股)	22	16	38 (36.89%)
文書檔案(科、課、股)	11	5	16 (15.53%)
文書(司、處、組、室、中心、科、課、股)	19	6	25 (24.27%)
其他	4	10	14 (13.6%)
合計	59	44	103 (100%)

資料來源：國家發展委員會檔案管理局(2015)。103年度機關檔案管理調查結果，頁1-2。取自 <https://online.archives.gov.tw/others/downloadFolder/103年度機關檔案管理調查結果.pdf>。

註：本表格之目的係為瞭解我國行政機關設置檔案管理專責單位之情形，感謝檔案局提供甚具價值之相關調查資料。

專責人員之設置上均相當不足，此種情況下，自然應考量其組織規模建置「微型」績效評估機制為宜，以免徒增檔管單位之業務負擔，又無法展現施政成果。

三、目前檔管單位推行績效評估的現況與不足之處

目前我國檔案單位由於人力與資源均嚴重不足，故大多係配合機關整體推行績效評估制度，並未創設另外獨立的、僅適用於檔案管理單位之績效評估制度。由於每一機關的績效評估指標大都以呈現該機關的業務績效資訊為主，故檔案管理單位之績效，每每無法在機關整體績效評估制度中呈現出來，殊屬不公。因此，本文特別呼籲每一檔案管理單位主管應設計屬於自己單位的微型檔案管理績效評估制度，俾能完整呈現貴單位之檔案管理績效。

據本人多年來參與金檔獎評審之經驗，我國檔案管理單位在推動績效評估制度方面有下列缺失亟待改進：

(一) 績效評估制度未能於中程與年度施政計畫中清楚完整的呈現

很多檔管單位之績效評估制度未能於中程與年度施政計畫中清楚而完整的呈現。政府機關依規定都必須訂定中程與年度施政計畫，在該計畫中必須納入：

1. 年度績效目標及衡量指標。
2. 年度績效目標達成情形。
3. 原訂目標未達成之原因及改進措施。
4. 整體執行績效，故績效評估概念必須融入於中程與年度施政計畫中，分別擬定施政策略目標及績效衡量指標，基此，績效評估制度並不是機關同仁的「額外業務」，而是「應盡本分」。

(二) 無法掌握「關鍵策略目標」之正確意涵

很多機關同仁似無法正確掌握「關鍵策略目標」之意涵，甚至誤以為策略目標也不過就是「八股文章」，並無特別意義。策略目標係指推動某項工作計畫的「大方向」，如同船長指揮或電影導演一樣，若方向錯誤，再怎麼努力執行都

沒有用處。政府機關與企業對於策略目標之規劃，其不同之處在於：政府機關許多策略目標都必須「法制化」，如《檔案法》第 7 條規定的「檔案管理作業」，包括下列各款事項：「一、點收。二、立案。三、編目。四、保管。五、檢調。六、清理。七、安全維護。八、其他檔案管理作業及相關設施事項。」這些事項已經規範了檔案管理的大方向，就是策略目標。依此推理，檔管同仁應可瞭解：檔案局發布有關金檔獎各評審項目就是策略目標的顯現，雖然並未使用策略目標一詞，就內涵而言，就是策略目標之概念，同仁必須掌握其正確意涵。

(三) 對於「關鍵策略目標」與「關鍵績效指標」之概念含糊不清，欠缺邏輯連結性，無法完整呈現檔案管理的推行成果。

此處所謂「關鍵」，係指少數重要的工作項目，故數目不宜太多；「關鍵策略目標」係指推行檔案業務的大方向，宛如一條河的「上游工程」，關鍵績效指標則是衡量「關鍵策略目標」的實施成果，是屬於一條河的「中下游工程」，故兩者關係密切相關，但很多機關同仁並未將此兩者予以有效的連結，以致於無法呈現檔案管理的推行成果。

(四) 關鍵績效指標為績效評估制度之「核心」，但呈現過於抽象或片面，不夠具體或有欠完整。

在績效評估制度中，關鍵績效指標實為核心概念，係指可衡量的、數量化的指標，如以「清理件數」呈現檔案清理的推動成果。有時亦可透過質化指標呈現其推行成果，但要附加相關指標加以補充說明，如以「舉辦次數」此量化指標呈現「檔案管理應用展覽」之成果似嫌不足，尚不足以呈現每次展覽的社會影響力為何？若能附上「參觀展覽人次」或「傳播媒體報導件數與內容」則更能突顯該指標之實質內容。

肆、績效評估制度的實施程序

績效管理的實施程序，包括下列階段，每一階段皆應貫徹執行，不能虛應故事，否則必將流於形式而無法發揮績效管理的效益（丘昌泰，2002；丘昌泰 2014：234-255）：

一、行動策略的規劃

孫子兵法謀攻篇云：「上兵伐謀，其次伐兵，其下攻城。」，此處所稱的「伐謀」乃是指要軍隊作戰致勝秘訣是主帥必須擘劃出謀略的攻堅策略，才能因應危機處處的戰場，可見古人亦有策略規劃的觀念。從當前學術意義而言，策略規劃是指作對事情（do the right thing），而不只是將事情作對（do the things right）而已；申言之，「作對事情」是指政策方向的確立問題，「將事情作對」則是一旦方向確立，如何確實執行該政策的技術問題，可見規劃出正確的方向是機關首長重要的任務。例如，某服務機關是一個具有歷史文化資源的小鎮（如鹿港鎮），則檔案管理單位舉辦的展覽活動就要盡量選擇與該歷史文化有關的檔案，才能彰顯展覽的價值，從而引起共鳴。

應如何規劃可行創意的行動策略？簡言之，我們規劃策略時，一方面須先行了解單位內部的優勢（Strength）與弱勢（Weakness）條件，另一方面則注意外在環境變遷的機會（Opportunity）或威脅（Threat），以研擬可行創意的行動策略，就是 SWOT 分析，將該四項要素進行策略組合，就形成四種策略組合：

上上策：（S，O）

上中策：（S，T）

中下策：（W，O）

下下策：（W，T）

透過這種策略組合，我們可以研擬出一個以最小成本、發揮最大效益的方案，以創造施政績效，亦可研擬出一個足以發揮槓桿原理的有效方案（丘昌泰，2014：221-227）。我們之所以必須研擬正確的行動策略，其目的在於追尋差異化，執行異軍突起、與眾不同的策略，避免 Me too 的拷貝策略，俾為民眾提供「僅此一家，別無分

號」的服務，創造令民眾印象深刻的施政績效。

二、策略目標的研擬

策略目標是一個能夠兼顧機關本身特性與外在環境變遷的目標，它是對於組織競爭力的提昇極有幫助的「羅盤」；因此，策略目標不能成為講求對仗工整、詞藻華麗而毫無策略意涵的文字遊戲，而應成為未來行動的「指南針」。何謂策略目標？麥康基（McConkey, 1975：53）指出：目標是想要達到的最後結果（end result），一個「好」的策略目標必須說明 3W：最後結果是什麼（what）？完成該結果的預定時期為何（when）？那些單位負責實現該目標（who）？例如，以「檔案管理計畫與培訓業務」而言，其策略性目標應該是：一、檔案管理整體規劃完整；二、機關檔案管理績效管考周全；三、檔案管理與應用標竿學習落實；四、機關檔案管理宣導與訓練完善。這四大目標都相當平實，且行之有年，雖然不具創新性，但是穩紮穩打，這樣的策略目標是可以實現的。

麥康基認為一個有意義的目標應該具備下列條件：（一）優先性：目標可依據某項標準排列其優先順序。（二）明確性：目標必須具體化，不能太過含糊。（三）務實性：目標必須是能夠實現的，不能設計出機關無法達成的目標。（四）職責對稱性：目標必須與該機關的組織職掌相配合，不能逾越該機關之管轄範疇。（五）創新性：目標必須隨著社會民意的脈動與世界潮流的演進而更新，使機關的政策目標跟得上民意與世界潮流。

三、關鍵績效指標（KPI）的建立

誠如前述，策略目標是一個抽象的概念，若無具體指標加以衡量，則可能淪於八股文章，並無意義。基此，我們必須尋找關鍵性的、少數的，以作為測量策略目標是否實現的數據指標，稱為關鍵績效指標（Key performance indicators, KPI）。例如，「舉辦地方文化檔案展覽，提升民眾對地方認同」為「檔案管理應用」業務項目的「策略目標」，但究竟如何衡量民眾是否透過該展覽來認識地方、提升地方認同？主辦單位可針對前來參觀展覽的民眾進行「地方認知度與認同度問卷調查」，詢問的題

目可能是：「請問您看了這個精彩的展覽後，對於您瞭解地方歷史、地方文化的認同有沒有幫助？」如果回答的比例多數屬於「非常有幫助」或「有幫助」，顯然這項舉辦展覽的策略目標是實現的。其他的策略目標，如「檔案管理教育訓練」，最好能附上「學員對講員授課滿意度」的 KPI 指標。

通常 KPI 指標具有下列三大類型：

(一) 共同性與個別性 KPI

共同性指標是指適用於各輔助與業務單位的共通性指標，如預算執行率、顧客滿意度、人力精簡率等。個別性指標是指適用於各個單位的特殊指標，各單位可依單位任務及業務性質自行訂定，但須報請績效評估主管機關會議核定，檔管單位自然可以研擬屬於檔案管理的績效指標。

(二) 量化與質化 KPI

前者係指多數的 KPI 都是以數據化的表達方式為主，包括：統計數據、民意調查數據或其他可以數字化的指標；例如，學員滿意度、公文書線上簽核率等。後者則係指以非量化形式加以展現的指標，例如，某機關舉辦的檔案展覽服務，雖僅舉辦一次，但由於內容豐富、解說精彩，以致於受到社區的熱誠支持或傳播媒體的熱烈報導，則此時就可以質化指標方式來呈現，要求舉辦展覽單位應提出相關的報導內容與證據，以為審核績效之依據。

(三) 形式的產出指標與實質的影響指標

前者是指以「絕對次數」的多寡作為施政產出好壞的計算基礎，如舉辦檔案展覽多少次、舉辦幾次的檔案教育訓練、參觀多少次的標竿學習機關等。後者則並不重視表面數字的多寡，而更重視施政作為對於人民、社會的正面或負面影響程度，如舉辦檔案展覽次數再多，但由於草率率，參觀民眾並沒有特別感受到其優質性，這種指標僅表達出「形式」的「產出指標」；若能針對參展的民眾提供好的

解說服務，事後並詢問其對展覽的「感受度」或「認同度」，這就成為實質的影響指標。基此，吾人可知，目前很多機關提供的 KPI 指標絕大多數都是屬於形式的產出指標，意義並不大。

四、目標值的訂定

KPI 訂定完成後，就必須訂定每一個 KPI 的目標值。良好的 KPI 目標值足以影響施政作為的成果。例如，以參觀人數多寡作為展覽應用的指標，人數目標若定得太高，很容易出現不良後果，由於無法達成如此多的人數，只好與國民中小學合作，讓學生進來參觀當作是參觀人數，絲毫不理會展覽內容是否符合參觀學生的理解程度。基此，目標值的訂定必須依據機關組織職掌進行合理的估測與研判，過高值或過低值均非所宜。目標值的訂定由各單位訂定後，送請績效評估主管機關開會決定，併陳請機關首長核定。

原則上，每 1 個 KPI 指標都應該設定目標值；若擬訂定為期三年的中程施政計畫，則未來每一年的 KPI 也都必須研擬其目標值，三年就有 3 個目標值。例如，預計未來三年擬編列檔案管理預算分別是：

第一年（20 萬元），第二年（40 萬元），第三年（60 萬元）。

又如「民眾對檔案展覽的滿意度」，未來三年應衡量自己可以達成的程度訂定為：第一年（80%）→第二年（85%）→第三年（90%）。

當然，我們必須注意隨時修正 KPI 可能產生的盲點：

(一) KPI 與民眾的真實感受有明顯的落差時，代表 KPI 無法真實反映民眾感受，必須檢討修正。

例如，民眾滿意度幾乎是 100%，但進一步詢問民眾感受，民眾卻毫無感受到，說不上那麼的好，此時就表示該滿意度的調查方式一定有某些問題必須檢討修正。

(二) KPI 無法顯示達成目標的「手段」是否正確。

若一味地重視最後的數據指標，卻不關心達成該指標的手段，假設有不良員工，不擇手段地運用各種不當手段達成目標，則該 KPI 是沒有意義的。例如，當民眾準備填寫問卷時，刻意為民眾提供特別好的服務，並且隨時提醒民眾：「拜託喔，給我好一點的評價」則以這種假手段獲取的高滿意度是沒有意義的，故 KPI 指標顯然必須檢討修正。

(三) KPI 導致員工與員工間、單位與單位間的惡性競爭。

某些機關首長盼望透過績效評估，提高員工的行政效率與服務態度，並且針對表現較佳者給與績效獎金，此時很容易造成員工或單位之間的惡性鬥爭，讓大家鬧得不愉快。如果出現這種惡劣的後果，應該停止績效評估活動，另外設計副作用較少的績效評估活動。

五、績效目標的執行

前述各階段容易形成，但績效評估制度建立後，最重要的是照表操課、劍及履及，否則可能無法產生預期的成果，以致於產生目標與現實之間的差距，這就形成績效管理上的「黑洞」，必須透過執行力加以填補。因此，首長成立的「檔案管理委員會」就必須發揮「執行長」角色，要充分扮演好首長與部屬、與各單位間密切聯繫合作無間的角色，如果罹患組織「末稍麻痺症」，上令無法貫徹，下情無法上達，則必然是失敗的檔案管理，若連檔案工作都會失敗，其他業務更不可能成功。

然而，很多執行長的专业度不足，最擅長的是「口號管理」，他或許是一位能言善道的演說家或一位政策規劃家 (policy planner)，很喜歡發號施令卻處處得罪人，以致於相關計畫皆無法落實，蓋這位執行長之所以擁有權力是「狐假虎威」的結果，不是一位務實行動家 (policy practitioner)。在知識經濟時代，部屬也是一位知識人，故必須運用知識經濟的領導方法，官位不是權力來源，執行政策的實務知識才是真正的來源。

伍、檔案管理績效評估的程序

檔案管理單位實施「微型」的績效評估的程序，可以調整如下：

一、成立「檔案管理績效評估委員會」

由於檔案管理單位的組織規模較小，在許多機關甚至被認為是冷門單位，而推動成效良好的績效評估制度往往需要輔助與業務單位的充分配合，否則「巧婦難為無米之炊」，光靠一個小單位無法順利推動檔案任務。基此，檔案單位首先應爭取機關首長支持，成立一個跨單位的「檔案管理績效評估委員會」，該委員會的執行長為檔案單位主管或機關首長指派的主管，如此一來單位規模雖小，但因經機關首長的加持，又有各單位主管的參與，要順利推動檔案管理業務就方便多了。

二、界定各工作項目之關鍵策略目標

檔案單位因非《中央行政機關組織基準法》第 3 條所稱「就法定事務，有決定並表示國家意思於外部，而依組織法律或命令設立，行使公權力之組織」，並沒有必要實施 SWOT。檔案管理單位的行動策略大都來自於上級機關的指派或命令，或機關的行政慣例，很難有實施 SWOT 的空間，僅有少數特殊情況下可以運用。

檔案管理工作項目是指組織職掌或相關法規上所定義的工作類型，例如，根據《檔案法》第 7 條 (註 1)：「檔案管理作業，包括下列各款事項：一、點收。二、立案。三、編目。四、保管。五、檢調。六、清理。七、安全維護。八、其他檔案管理作業及相關設施事項。」又根據《國家發展委員會檔案管理局組織法》第 2 條 (註 2)：「本局掌理下列事項：一、檔案政策、法規與管理制度之研議及擬訂。二、各機關檔案管理、應用之指導、評鑑及目錄彙整公布。三、各機關檔案保存年限及檔案銷毀之審核。四、檔案之判定、分類、保存期限及其他爭議案件之審議。五、國家檔案徵集、移轉、整理、典藏、開放應用與設施之規劃及推動。六、私人或團體所有文件或資料之受贈、受託保管或收購。七、文書與檔案管理

資訊系統之規劃及協調推動。八、檔案管理與應用之研究、出版、技術發展、學術交流、國際合作及檔案管理人員之培訓。九、行政院與所屬各機關公文時效管制之規劃及推動。十、其他有關檔案事項。」

本文主要是爲了金檔獎而撰述，故工作項目係指金檔獎評審的各工作類別與項目。爲了實現該工作項目呈現具體的工作績效，必須要有策略目標，一般而言，可分爲下列兩大類型：

(一) 例行性策略目標

依據檔管單位的行政慣例、上級機關的行政命令或行政指導、或檔管相關法規而必須從事的例行性策略目標，大多數目標的變化都不大，故不易突顯檔管單位之顯著績效。以金檔獎評審項目中的「檔案管理計畫與培訓」而言，包括下列 4 項策略目標：一、檔案管理整體規劃完整；二、機關檔案管理績效管考周全；三、檔案管理與應用標竿學習落實；四、機關檔案管理宣導與訓練完善。

(二) 創新性策略目標

係指依據 SWOT 分析原則而設計出來的創新性或專案性的策略目標，這種創新性目標通常是列在金檔獎評審項目中的「檔案管理特殊績效」。例如，假設某檔管單位之優勢 (S) 爲「曾榮獲政府

服務品質獎，機關首長重視評審活動」；而該單位面臨的大好機會 (O) 是：「擁有一個堅強的學者專家人才庫」。於是，S + O 形成「上上策」的策略組合——推動「檔管策略共識營」，該營隊可聘請學者專家協助培訓，一般而言透過共識營隊而非開會方式凝聚檔案管理的工作，更容易收到教育訓練效果，如表 2。

三、訂定每一策略目標之關鍵績效指標 (KPI)

決定了關鍵策略目標後，畢竟該目標是抽象的、概括性的概念，必須要有具體的、可行的指標加以衡量，基此必須訂定關鍵績效指標 (KPI)。KPI 之訂定原則已如前述，實際作法上，應委由各負責同仁依據其作業經驗，找出最足以呈現其工作成果，且績效資料容易取得之指標，然後再提送檔案績效評估委員會加以討論定案。由於本文主要是指金檔獎的評審項目，各關鍵策略目標之 KPI 已定義的非常完整，茲加以整理，如表 3 之「關鍵績效指標」一欄。

以表 2 的「一、檔案管理整體規劃完整」關鍵策略目標而言，KPI 指標之設計如下所述：

(一) 中程檔案管理計畫完整度

中程檔管計畫是否完整，有 4 項指標可以衡量：1. 計畫結構是否完整，計畫內容是否包括下列各項內涵：現況與趨勢分析、策略目標、KPI、執行方案、

表 2. 關鍵策略目標之研擬

檔管工作項目	關鍵策略目標
檔案管理計畫與培訓	一、檔案管理整體規劃完整
	二、機關檔案管理績效管考周全
	三、檔案管理與應用標竿學習落實
	四、機關檔案管理宣導與訓練完善
檔案管理特殊績效	五、檔案管理共識營成效

資料來源：請參考《第 14 屆機關檔案管理金檔獎評獎實施計畫》的附件 1《104 年機關檔案管理績效自評表》。

註：本表格之目的是希望讀者能夠瞭解：績效管理理論中所稱的「關鍵策略目標」，已在《104 年機關檔案管理績效自評表》的「評審工作項目與類別」清楚呈現出來，該自評表係有相當的理論基礎。

表 3. 104 年機關檔案管理績效自評

檔案工作項目	關鍵策略目標	關鍵績效指標	預期目標值	績效評估分級
檔案管理計畫與培訓	一、檔案管理整體規劃完整	1. 中程檔案管理計畫完整度： (1) 計畫結構完整 (2) 有明確的 KPI (3) 首長簽核 (4) 資源投入情況	<input type="checkbox"/> 中程檔案計畫至少每兩年檢討修訂 1 次	表現卓越：4 項要件均符合 達成目標：缺 1 項 未達目標：缺 2 項以上
		2. 年度檔案管理計畫完整度： (1) 計畫結構完整 (2) 有明確的 KPI (3) 首長簽核 (4) 資源投入 (5) 與中程檔案計畫之連結性	<input type="checkbox"/> 年度檔案計畫至少每年修正 1 次	表現卓越：5 項要件均符合 達成目標：缺 1 至 2 項 未達目標：缺 3 項以上
	二、機關檔案管理績效管考周全	1. 檔案管考機制之周全度： (1) 是否成立檔案績效評估委員會？ (2) 管考機制是否納入上述委員會？ (3) 管考程序是否清晰？	<input type="checkbox"/> 檔案管考機制或 <input type="checkbox"/> 檔案管考辦法	表現卓越：3 項要件均符合 達成目標：缺 1 項 未達目標：缺兩項以上
		2. 檔案管理管考業務執行紀錄周全度： (1) 檔案管理會議紀錄 (2) 日誌、週誌、月報、季報或年報？	<input type="checkbox"/> 檔案會議紀錄 <input type="checkbox"/> 日誌、週誌、月報、季報或年報	表現卓越：兩項要件均符合，且內容完整 達成目標：兩項要件均符合，但內容不完整 未達目標：缺 1 項要件以上者
		3. 受評單位之回饋改進情況： (1) 檔案會議紀錄 (2) 受評單位追蹤改善狀況	<input type="checkbox"/> 檔案會議紀錄 <input type="checkbox"/> 受評單位追蹤改善狀況紀錄	表現卓越：兩項要件均符合，且內容完整 達成目標：兩項要件者，內容欠完整 未達目標：缺 1 項要件以上者
	三、檔案管理與應用標準學習落實	1. 辦理標準學習與觀摩活動落實度： (1) 參訪機關次數 (2) 參訪人次 (3) 參訪心得分享	<input type="checkbox"/> 參訪機關 5 次 (假設值) <input type="checkbox"/> 參訪人員 10 人次 <input type="checkbox"/> 每人至少撰寫約 500 字之心得分享	表現卓越：3 項要件均符合 達成目標：缺 1 項要件者 未達目標：缺 2 項要件以上者
		2. 標準學習內容契合年度或中長期檔案管理計畫之績效目標需要： (1) 年度或中程計畫是否納入標準學習活動？	<input type="checkbox"/> 年度或中程計畫各 1 件： 是否納入標準學習活動？ 次數是否正確？參訪人員是否正確？	表現卓越：要件符合 達成目標：敘述尚清楚，但內容不完整 未達目標：未列入
		3. 標準學習後對本機關相關業務提出改進、擬處建議或改善成果 (1) 是否納入績效評估委員會？ (2) 追蹤或會議紀錄？	<input type="checkbox"/> 績效評估委員會紀錄 <input type="checkbox"/> 追蹤改善紀錄	表現卓越：兩項要件均符合 達成目標：缺 1 項要件者 未達目標：缺兩項要件以上者
	四、機關檔案管理宣導與訓練完善	1. 本機關自行辦理或派員參加檔案管理訓練或宣導課程： (1) 舉辦次數 (2) 參與訓練人數 (3) 自行辦理訓練次數 (4) 學員滿意度	<input type="checkbox"/> 舉辦 5 場次 (假設值)； <input type="checkbox"/> 參與訓練 100 人 <input type="checkbox"/> 自行辦理訓練 3 場次 <input type="checkbox"/> 學員滿意度 85% or above	表現卓越：4 項要件均符合 達成目標：缺 1 至 2 項要件者 未達目標：缺 3 項要件以上者
		2. 本機關檔案管理人員參與檔案專業數位課程學習情形： (1) 平均每人上課時數 (2) 學員滿意度	<input type="checkbox"/> 平均每人上課 50 小時 <input type="checkbox"/> 學員滿意度 85% or above	表現卓越：兩項要件均符合 達成目標：缺 1 項要件者 未達目標：缺兩項要件以上者
		3. 人員參與訓練或宣導課程後，能將學習成效分享同仁，並落實於業務執行： (1) 心得分享人次 (2) 心得分享内容與落實情形	<input type="checkbox"/> 心得分享 40 人次 <input type="checkbox"/> 心得分享内容完整，部分內容並予以落實	表現卓越：5 項要件均符合 達成目標：缺 1 至 2 項要件者 未達目標：缺 3 項要件以上者
檔案管理特殊績效	五、檔案管理共識營成效	(1) 作法之創新性？ (2) 參與共識營之人數？ (3) 學員滿意度	<input type="checkbox"/> 創新性 <input type="checkbox"/> 參與人數約 50 人 (含機關半數人員) <input type="checkbox"/> 學員滿意度 85% or above	表現卓越：5 項要件均符合 達成目標：缺 1 至 2 項要件者 未達目標：缺 3 項要件以上者

資料來源：請參考《第 14 屆機關檔案管理金槳獎評獎實施計畫》的附件 1。

註：本表格之目的是希望讀者能夠瞭解：

1. 如何在「檔案工作項目」與「關鍵策略目標」下，研擬具體的「關鍵績效指標」，也就是一般所稱的 KPI 指標，請讀者務必將重點放在如何研擬「關鍵績效指標」。
2. 如何在「檔案工作項目」、「關鍵策略目標」與「關鍵績效指標」下，為每一關鍵績效指標研擬具體的「預期目標值」，請讀者將重點務必放在「預期目標值」之訂定。
3. 如何在「檔案工作項目」、「關鍵策略目標」、「關鍵績效指標」與「預期目標值」下，為每一「關鍵策略目標」評定「績效評估分級」，請讀者將重點務必放在「績效評估分級」如何訂定？

實施期限、預算編列、管考機制等。2. 是否有明確的關鍵策略目標與 KPI。3. 該計畫是否經過機關首長簽核或授權長官核定。4. 資源投入情況，是否編列預算？

(二) 年度檔案管理計畫完整性

基本上，前項 KPI 指標與中程檔案管理計畫之 KPI 相似，但另外必須加上「與中程檔管計畫之連結性」。無可否認地，這是目前很多檔管機關的主要缺失，經常抄寫其他機關的中程檔管計畫，然後複製到本機關上，以致於三年度中程計畫的每一年度計畫彼此都沒有任何邏輯關係，中程計畫原本要實現的目標無法在每一年度計畫中看出來，這都是有必要改進的缺失。

其他各項關鍵策略目標之 KPI，請參考上述程序與方法，自行練習，不再贅述。

四、決定每一關鍵績效指標之預期目標值

關鍵績效指標確定後，主其事的檔管單位須訂定該 KPI 之預期目標值，以作為查核該關鍵策略目標被實現的程度？預期目標值之訂定非常重要，不可訂的太低，容易達成，欠缺挑戰性，意義不大；亦不可以訂得太高，根本無法達成，建議應衡量單位之規模與人力，由主辦人員依據平日作業經驗，設定合理的目標值，如表 3 之「預期目標值」一欄。

例如，以「辦理標竿學習與觀摩活動之落實度」關鍵績效指標為例，根據該表查核重點是：

(一) 參訪機關次數。(二) 參訪人員。(三) 參訪心得分享。基此，目標值就是未來一年內，希望呈現下列成果：希望舉辦幾場的標竿學習活動？標竿學習人員預計多少次？每人至少 1 篇約 500 字之參訪心得。

再以「本機關自行辦理或派員參加檔案管理訓練或宣導課程」之關鍵績效指標為例，查核重點是：(一) 舉辦次數。(二) 參與訓練人數。(三) 自行辦理訓練次數。(四) 學員滿意度。基此，目標值就是未來一年內，希望呈現下列成果：舉辦

5 場次；參與訓練 100 人；自行辦理訓練 3 場次；學員滿意度 85% 或更高。

五、績效評估分級

完成了上述 4 項步驟，績效評估的規劃作業就已經完成了，接下來就開始進行實際考評作業，到底各項檔案工作項目是否達成預定目標值？檔案管理績效評估委員會可以邀請學者專家根據各檔管人員提報的作業資料，予以客觀的評鑑。通常績效評估等級可分為 3 等：

(一) 表現卓越：這是表現最佳的狀態，通常是幾乎滿足所列各項預期目標值；

(二) 達成目標：這是表現差強人意的狀態，通常是僅有少數或更高比例的目標值項目沒有達成。

(三) 未達目標：這是指至少有三分之一以上的目標值項目都未達成，顯然有改善空間。

茲將關鍵策略目標之績效評估分級標準整理如表 3 之「績效評估分級」一欄，供讀者參考。

陸、檔案管理績效的管考方法

在檔案管理績效評估機制運行過程中，必須貫徹下列管理方法，使該機制確實能夠發揮功能：

一、授權管理與責任管理的貫徹

績效管理需以目標管理為中心，績效不過就是預期目標與實際成果之間的差距，以簡單公式表示：

績效 = 實際成果 - 預期目標；

若績效為正值，且其值甚大，可評定為「卓越績效」。

若績效趨近於 0 或等於 0，則可評定為「達成目標」。

若績效為負值，則可評定為「未達目標」。

基此，若欲產生好的施政績效，各部門或各單位應如何訂定合理目標？該如何運用適當手段達成這個預期目標？只要在合理範圍內，上述任務都必須授權各部門或單位自行決定採行，故應實施「授權管理」，盡量放手讓部屬去決定，不要干涉太多。

然而，權與責是相對的，授權愈多，則相對的責任也就愈多，故也要實施「責任管理」，讓參與檔管的每一部門主管負起責任。換言之，授權管理是一種「放權」行為，責任管理則是一種「收權」行為，兩者可相輔相成。為了管控責任管理的運行績效，最佳辦法是：規定時間內讓各部門主管或單位小主管向機關首長報告實施進度，而且最好能夠「主動」提出報告，如此機關首長就能掌握目標實現狀況。

二、資訊充分揭露原則

在推動績效過程中，機關首長固然以授權與責任管理為原則，但由於單位主管力求表現的心理，以致於故意選擇比較容易實現的 KPI 或達成率預期為百分之百的目標值，如此就必然造成績效資訊的「造假」，毫無意義。若機關首長將績效與獎金或考績掛勾，則「造假」的績效資訊更可能引起內鬥，機關就容易內耗，不易爭取好績效。基此，推動績效管理的原則是資訊充分揭露，很多情況下，負責實踐目標的單位可能對於若干資訊並不清楚，例如，何以訂定某 KPI？何以該 KPI 目標值定的如此之低？機關首長若能秉持民主討論、公開透明原則，則所有爭議將會化解。在推動績效評估機制過程中，機關首長不能僅扮演聆聽績效報告或資訊吸收者的積極角色，而應主動提供部屬所不清楚或有疑義的資訊，使绩效管理在透明公開的組織文化中運作，如此才能發揮管理效能。

三、實施例外或錯誤管理

在绩效管理推動過程中，總會出現一些意外狀況或錯誤決策，結果導致部屬實踐目標的困難，甚至無法呈現預期績效，則此時就要實施例外管理或錯誤管理 (management by exception or by error)。例如，某單位呈現「檔管標竿學習的次數與機關」，在不同績效報告內文中竟有不同說法，這種錯誤對於金檔獎參獎機關而言，是相當嚴重的小錯誤，試想：管檔案的單位對歸檔本應有一套清楚明確的制度，發生如此錯誤，必然是某些環節出現問題，必須檢討改進。

進行例外或錯誤管理的步驟：第一、找出錯誤或例外的原因為何？是不可抗力嗎？還是人為因素？第二、採取補救或更正的措施，打算要向下修正目標值基準嗎？還是要整個策略目標必須改變？第三、將正確作法予以例行化，保證日後不會再犯類似錯誤。

柒、結語

绩效管理已經成為當前世界各國改革政府的主要工具，其實施的困難度甚高，目前社會上對於政府機關貫徹績效管理的決心，也存在不少的疑慮。對於檔管單位而言，並不需要採行完整版的績效評估模式，本文提出「微型」績效評估機制，只是在現行績效評估機制下，調整部分內容而提出適合小單位的小作法，期望本文得以拋磚引玉，為我國檔案管理工作績效的呈現，盡一分心力，好讓民眾知道「小單位」也能呈現「大成果」。

事實上，績效管理的出現主要是希望能夠破解當前現行公共服務模式的困境——只管「投入」，勿論「產出」。換言之，過去政府機關總是認為「預算經費多寡」或「投入人力高低」就算呈現施政績效，這種以「投入」面作為界定績效的思維，相當不利於錢少、人少、事多的檔管單位；基此，本文一再闡述績效管理的真義，其目的就是希望檔管人員應從「結果」、「成果」等「產出」面定義施政績效。以舉辦展覽績效而言，展覽經費高達 100 萬元的大型展覽，其媒體報導度卻不如一個僅花費 5 萬元，但有特色的小型展覽，試問誰的績效比較好？基此，檔管單位應運用創新方法，善用社會資源，辦好一個令人感動的小展覽，不需要天天為展覽經費傷腦筋。

在今日民主政治時代，政府績效必須以產出方式予以呈現，公開接受民眾檢驗，才能讓民眾瞭解公務員並不都是閒來無事的一群人，以有效的微型績效評估機制呈現工作成果，不只是為了參獎，而是為了讓人民知道你們為人民做了什麼？如何具體的呈現施政績效？這是所有公務員的必修學分。

參考文獻

1. 丘昌泰 (2002) 。邁向績效導向的地方政府管理。《研考雙月刊》，26（3），46-56。
2. 丘昌泰 (2014) 。《公共管理》(3版)。臺北：智勝出版社。
3. 國家發展委員會檔案管理局 (2015) 。103年度機關檔案管理調查結果，1-2。取自 [https://online.archives.gov.tw/others/downloadFolder/103年度機關檔案管理調查結果 .pdf](https://online.archives.gov.tw/others/downloadFolder/103年度機關檔案管理調查結果.pdf)。
4. Gore, Al. (1993) . *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*. Washington DC: Government Printing Office. September.
5. Gore, Al. (1994) . *Creating a Government That Works Better and Costs Less: Status Report*. Washington DC: Government Printing Office. September.
6. Gore, Al. (1995) . *Common Sense Government: Works Better and Costs Less*. Washington DC: Government Printing Office. September.
7. Gore, Al. (1996a) . *Reinvention's Next Steps: Governing in a Balanced Budget World*. Washington DC: Government Printing Office. March.
8. Gore, Al. (1996b) . *The Best Kept Secrets in Government*. Washington DC: Government Printing Office. September.
9. Gore, Al. (1997) . *Access America*. Washington DC: Government Printing Office. February.
10. McConkey, Dale D. (1975) . *MBO for Nonprofit Organizations*. New York: AMACOM.
11. Monaghan, C. and R. Ball. (1993) . Gearing Up for Performance Review. *Local Government Policy Making*, 20（3）, 11-18.
12. Schraeder, M. Becton, J., & Portis, R. (2007) . A Critical Examination of Performance Appraisals. *The Journal for Quality and Participation*, 30, 20-25.

註釋

- 註 1. 中華民國 88 年 12 月 15 日總統華總一義字第 8800297480 號令制定公布全文 30 條；中華民國 90 年 11 月 2 日行政院台 90 秘字第 063882 號令定自中華民國 91 年 1 月 1 日施行；中華民國 97 年 7 月 2 日總統華總一義字第 09700112211 號令修正公布第 28 條；中華民國 97 年 7 月 24 日行政院院臺秘字第 0970030737 號令定自中華民國 97 年 9 月 1 日施行。
- 註 2. 中華民國 102 年 8 月 21 日總統華總一義字第 10200156131 號令制定公布。

