

地方政府員額評鑑指標建立與執行 之研究

呂育誠*

《摘要》

「五都」改制除了改變地方政府的地位與組織規模，也連帶凸顯員額評鑑的重要性，因為除了增加員額數之外，也有必要同時藉由評鑑來檢討機關人力配置與相關人事管理措施的適當性。本文首先從現行中央員額評鑑規定與國外相關研究成果，歸納出地方政府建立評鑑指標的基本考量，在於針對評鑑需求與機關特質進行多層次的規劃；其次則檢視當前地方政府評鑑執行可能產生的問題；最後提出以自我改善為核心的員額評鑑指標，以及各類指標的配套應用與執行建議。

[關鍵字]：員額評鑑、指標、地方政府、執行

投稿日期：103年4月7日。

* 台北大學公共行政暨政策學系教授。

壹、前言

儘管地方行政機關組織準則（以下簡稱組織準則）於民國八十八年制定時已規定：「地方行政機關應定期辦理組織及員額評鑑，作為機關組織之設立、調整或裁撤及員額調整之依據」（二十七條）。但是因為各機關基本員額數已設定（組織準則第二十二條至二十四條），故較無積極進行評鑑的必要性。¹然而自「五都」改制始，除臺北市之外，都有原有市縣組織合併，以及鄉鎮市改制為區的重大變革，再加上中央政府正積極推動員額評鑑以配合行政院組織改造，故員額評鑑已成為地方政府處理員額配置，或是進行人力運用方式變革的新興課題。

在評鑑所涉及的眾多議題中，評鑑指標因為是產生所有評鑑資訊的基礎，故可說是員額評鑑的核心，也是各方關注的焦點，目前中央雖然規範了組織、業務、人力、財務、工作方法與流程及其他等六大構面，然而對地方政府而言，如何將各構面轉化為適當的評量指標，並使評鑑符合機關實際運作需求？應是執行評鑑的基本前置作業，也是確保整個評鑑工作能順利落實的重要因素。

本文內容即在探討地方員額評鑑指標時，可採行的原則與運用方式：首先將分析現行中央與地方員額評鑑指標的內容與問題；其次則歸納評鑑指標在概念上的可能意涵；最後則綜合提出策略建議。筆者認為評鑑指標建構不僅只是機關人事單位的業務，更是涉及個人、單位，以及組織的整體考量。

貳、現行員額評鑑指標分析

由於自治條例與自治規則均不得牴觸憲法、法律，或基於法律授權之法規（地制法第三十條），故員額評鑑指標訂定也要受中央相關法規影響。本部分將先探討中央員額評鑑指標有關規定，再分析今日地方員額評鑑指標的特性與問題。

¹ 比較例外的是臺北市，基於內部員額控管需求，人事處每年處均會對市府所屬機關單位員額有重大變動者，進行「人力評鑑」，不過並未全面施行於各機關。（臺北市政府人事處，2011）

一、中央員額評鑑指標

中央政府最近從事員額評鑑，主要是根據中央政府機關總員額法（以下簡稱總員額法）第八條第一項的規定：「各機關應定期評鑑所屬人力之工作狀況，並依相關法令對於不適任人力採取考核淘汰、資遣、不續約、訓練、工作重新指派等管理措施」。依據本條文，行政院人事行政總處（以下簡稱人事總處）乃據以訂定中央政府機關員額管理辦法（以下簡稱員額管理辦法），規定了員額評鑑應基於「跨機關員額總量管理」原則（第八條）；且所需預算員額，應先檢討各該機關現有業務優先緩急調整，以及資訊化、行政程序簡化、去任務化、地方化、法人化或委外化等方式（第九條），故員額管理辦法可說就是中央各機關進行員額評鑑的具體指引。

在評鑑指標部分，員額管理辦法第十七條第二項規定：「…評鑑重點，應包括組織、業務、人力、財務、工作方法與流程及其他等項目」，於是此六項便成為評鑑指標的分類範圍，人事總處為使各機關掌握各項內容，乃制定「員額評鑑參考評鑑構面及指標項目」，將六大項目再予細分為十五小項（具體內容請見本文附錄一）：

- （一）組織面：區分為「功能檢討」與「組織調整」二項。
- （二）業務面：區分為「業務內容」、「業務發展」、「業務檢討」、「服務效能」四項。
- （三）人力面：區分為「員額配置」、「員額管理」、「人力運用」、「人力需求」、「人力素質」五項。
- （四）財務面：區分為「人事支出」、「業務支出」二項。
- （五）工作方法與流程：區分為「工作方法」與「工作流程」二項。
- （六）其他面：由評鑑機關視受評機關業務性質與需要彈性訂定。

而在實際執行時，受評機關則是要依據前述構面，歸納整理機關三年內（評鑑執行前三年，評鑑年不計）的資訊，並製作書面受評報告。各構面應包括的資訊如表 1 所示：

表 1：員額評鑑相關資訊一覽表

	評 鑑 資 訊 項 目
組 織 面	一、機關現況分析 二、一級業務單位（含地方分支機關或派出單位、經行政院核定視同業務單位之輔助單位）設置情形 三、一級輔助單位設置情形 四、任務編組設置情形 五、內部單位層級區分情形 六、配合行政院組織調整情形 七、其他擬瞭解之機關組織設置情形
業 務 面	一、機關業務重點 二、各單位業務消長情形 三、與其他機關業務之相互關係 四、業務辦理方式之檢討：目前機關辦理之各項業務，可優先檢討朝「去任務化」、「地方化」、「行政法人化」及、「委外化」（四化）之檢討情形及成效。 五、業務委託民間辦理 六、配合行政院組織調整之業務移入或移出情形（說明各一級單位業務移入或移出情形）。 七、其他擬瞭解之機關業務推動情形。
人 力 面	一、機關員額整體情形 二、機關員額配置情形 三、機關員額運用情形 四、機關人力結構 五、聘僱人員進用情形（不含職務代理之聘僱人員） 六、非典型人力進（運）用及管理 七、配合行政院組織改造，機關員額及人力變動、調整情形
財 務 面	一、機關預算數及執行數。 二、人事費編列情形 三、人事費運用情形 四、用人成本 五、其他擬瞭解之機關財務面情形
工 作 方 法 及 流 程 面	一、行政流程及工作簡化 二、資訊化及其他人力替代措施 三、其他擬瞭解之受評機關工作方法與流程面情形
其 他	由受評機關就對機關人力配置及運用具有重要影響之因素及事項自行檢討提出，並以三項為限。

資料來源：行政院人事行政總處，2014。

由表 1 內容觀之，員額評鑑範圍事實上涵蓋了決定員額的相關因素，換言之，受評機關不只要呈現員額數與員額配置情形，更要說明三年來機關員額（人力）運用情形，以及機關相關業務政策與運作情形。由於評鑑範圍廣大，且要適用於所有機關單位，因此表 1 指標內容乃呈現下列特性：

第一，較偏重於組織與工作情形的事實描述。對於組織工作的評價（如重要性、必要性、適當性…等），則未有明確規定。

第二，較重視一致性的評鑑指標。此部分又包括二項特點：其一，各機關都適用六項評鑑構面，不得改變；其二，各評鑑構面內容的資訊呈現，基本上也都一致。

第三，各指標間並沒有權重差異，也沒有優先次序的問題。

第四，將「4 化」設定為業務執行指標，簡言之，各機關均一定要基於「4 化」原則來推動非核心業務。

第五，各指標所產生資訊的計算或評價方式不明確。

綜上五項分析，現行中央員額評鑑指標除了強調一致性外，基本上較傾向於機關運作現況的描述。

二、地方員額評鑑指標

由於中央積極推動員額評鑑，地方政府也開始注意員額控管與評鑑問題。事實上，組織準則第二十一條已規定地方政府各一級機關及所屬機關之員額，由直轄市政府、縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所於其員額總數分配之；所屬二級機關之員額，由所屬一級機關於其員額總數分配之。同時，地方行政機關員額之設置及分配，應於其員額總數範圍內，依下列因素決定之：

- （一）行政院員額管制政策及規定。
- （二）業務職掌及功能。
- （三）施政方針、計畫及優先順序。
- （四）預算收支規模及自主財源。
- （五）人力配置及運用狀況。

由上可知，地方員額控管與評鑑基本上與中央相同，都是採「總額管制」與「由上而下配置」的原則，在指標部分組織準則雖未明定，但五項因素內容也與中

中央員額評鑑構面內容相近。

民國九十九年十二月「五都」改制，新成立的直轄市均有原鄉鎮市改制為區，或是原有縣、市、直轄市組織整併情形，於是透過員額評鑑進行人力調度或重分配的需求自然產生；至於其他縣市雖無進行評鑑迫切性，但是根據準則第二十七條的規定，以及地方可用資源日益受限、中央組織改革潮流…等環境因素的趨動，施行員額評鑑都是必要的工作。

目前辦理員額評鑑較積極者，主要為新北市與高雄市，然而由於準備時間較短，且過去並無類似經驗，故設計上主要仍採用中央方式，以下重點摘述兩地作法：

（一）新北市

為使改制後各機關人力合理配置，新北市政府乃訂定「新北市政府各機關辦理員額評鑑作業注意事項」（民一〇一年一月三十日，北府人力字第一〇一一一二三八八二號函），整個評鑑作業之實施以市府所屬個別機關為原則。但所屬機關職掌業務相同或性質相近、業務涉及跨機關共同作業，或已實施業務區塊員額總量管理之數機關，可合併視為同一受評機關。而在評鑑指標部分，本注意事項第十三條規定：

「評鑑機關應將評鑑結論分別納入員額評鑑結論分析情形統計表之裁減員額、移撥員額、調整員額、簡併組織、調整業務功能、改進流程、去任務化、委外化、運用志工、處理不適任人員及其他等項目，條述說明」。

至於各項主要呈現內容則如下：

1. 組織面。包括機關現況分析、一級業務單位（含派出單位）設置情形、一級輔助單位設置情形、任務編組設置情形、內部單位層級區分情形、配合本府或行政院組織調整情形、其他組織設置情形。
2. 業務面。包括機關業務重點、各單位業務消長情形、與其他機關業務之相互關係、業務辦理方式之檢討、配合本府或行政院組織調整之業務移入或移出情形、其他業務推動情形。
3. 人力面。包括機關員額整體情形、機關員額配置情形、機關人力結構、技工、工友及駐衛警等之進用情形、聘僱人員及臨時人員進用情形（不含職務

代理之聘僱人員)、預算員額以外之其他非正式人力進(運)用情形、配合本府或行政院組織改造,機關員額及人力變動與調整情形、其他涉及機關人力配置及運用之重要問題檢討。

4. 財務面。包括近三年度機關預算編列數及執行數、人事費用編列情形(含公務預算之人事費、業務費及基金預算之用人費用、服務費用)、人事費運用情形、用人成本
5. 工作方法與流程。包括行政流程及工作簡化、資訊化及其他。
6. 業務委託民間辦理。包括近三年檢討委外辦理情形、業務委外前後,其公共任務執行情形與人力配置消長情形及經費編列情形、業務委外後之效益(除上開公共任務執行外,包含質化或量化指標之效益)、機關於業務委外過程中,其履約管理及內部控制辦理情形。
7. 其他。由受評機關就對機關人力配置及運用具有重要影響之因素及事項自行檢討提出。

由上述內容可知,新北市員額評鑑資訊也應以書面方式呈現,同時在內容上則重視員額的裁減、移撥、調整、簡併...等實際作為。

(二) 高雄市

同樣基於改制後組織人力重新配置需求,高雄市政府於一〇一一年五月十一日訂定「高雄市政府暨所屬機關員額評鑑實施計畫」(高市府人力字第一〇一三〇五五四五〇〇號函),其中評鑑指標包括下列五項:

1. 組織面向
 - (1) 機關設置背景、法令依據及主要職掌業務
 - (2) 機關設立目的與市政發展目標之關連性
2. 業務面向
 - (1) 機關修編業務項目與請增員額需求之對照
 - (2) 各單位業務消長及人力替代措施執行情形
3. 人力面向
 - (1) 員額配置情形一
 - a. 各單位編制員額數與現有人力一覽表

- b. 各單位業務與行政人力配置及其他人力運用分析
- (2) 機關人力結構—
 - a. 組織人力素質分析
 - b. 職員離職情形統計
 - c. 職員離職人力結構分析
 - d. 職員職務歷練與職缺外補情形
- (3) 員工差假情形統計
- 4. 財務面向
 - (1) 本年度機關人事費編列數及占機關總預算數之比率
 - (2) 現行各單位業務與人力及經費等概況表
- 5. 工作方法與流程
 - (1) 行政流程及工作簡化：近年來機關推動或執行之重要行政流程簡化、工作簡化、擴大授權措施及其成效
 - (2) 公文業務量分析

上述項目顯示高雄市員額評鑑較重視業務消長與人力配置關係之檢討，以及人力運用、人力結構，以及差勤狀況之分析。

為因應改制後人力重新配置的迫切需求，故新北市與高雄市員額評鑑指標內容反而較中央具體，即重視員額精簡與控管執行情形，不過整體架構與施行方式，仍與中央相同。

三、現行指標建構問題

總員額法第八條第二項規定：「機關新增業務時，應先就所掌理業務實際需要及消長情形，調整現有人力之配置；有下列情形之一者，其員額應予裁減或移撥其他機關：

- (一) 機關或內部單位裁撤或簡併。
- (二) 業務及功能萎縮。
- (三) 現有業務由民間或地方辦理較有效率或便利。
- (四) 完成國家重大建設、專案業務或計畫等階段性任務。
- (五) 實施組織及員額評鑑所為裁減或調整移撥員額之決議。

(六) 實施分層負責、逐級授權，或推動業務資訊化、委任、委託、外包及運用社會資源節餘之人力。

(七) 其他因政策或業務需要須為裁減或調整移撥之情事。

上述七項規範目標雖然是機關新增業務，但實際上則成為今日中央與地方員額評鑑指標建構的依據，從前述中央員額評鑑辦法，以及新北市、高雄市評鑑指標內容中，便可發現與此七項內容相當一致；而這些規範也與前述組織準則第二十一條相呼應，簡言之，現行員額評鑑都是以機關整體運作為範圍，且將員額配置與組織、業務、人力、財務、工作流程…等因素相結合。此種設計方式雖然較有廣博性，也就是不會形成「為精簡員額而精簡員額」的目標／手段錯置問題，同時也讓受評機關可以充分表達當前人力運用狀況，然而對於執行評鑑而言，當前指標設計方式卻也會產生內容與運用上的問題：

(一) 指標內容

如前所述，目前指標設計主要以六大構面為主，此方式固然可大致反映各級機關現況，同時也符合總員額法、組織準則，以及有關法制規定，但是這種廣博性與一致性的設計方式，卻也相對產生與員額控管關係不明確的問題，具體有下：

1. 各指標內容或許可以反映員額運用現況，但卻不一定能反映員額運用的必要性或合理性。
2. 以組織或單位為評量焦點，較無法區隔不同工作情形的差異，如例行性業務與專案業務的處理方式可能不同，或是同單位內部不同職務性質（如主管與非主管）的差異性。
3. 不易瞭解個別人員的勞逸差異，或是工作負荷適當性。
4. 個別人員、工作，或是整體組織員額配置的「質」（quality），並無具體呈現的標準或參考依據。
5. 以三年資訊為蒐集範圍，雖然可以較均衡的表現過去到現在的員額狀況，但卻不能反映未來的發展需求。

(二) 指標運用與執行

目前各指標項目只能呈現機關員額配置現況或工作情形，故實質評鑑便要由評鑑小組來判斷儘管評鑑小組成員均具有相當資格能力，筆者曾有多次參與書面與實

地評鑑工作，從審查過程中常發現運用指標時常會產生指標本身與評量執行的問題，以下分述之：

首先，就指標本身運用問題而言，為期適用於不同類型、規模，以及不同業務特性的機關，指標設置僅能如前文所述儘量普遍化與一致化，但如此卻會使受評機關在填報相關資料時產生下列問題：

1. 指標呈現的資訊不能直接顯示其與員額關係，而需要再經由評量者進行解讀。
2. 各項指標缺乏計算或比較的標準。
3. 指標呈現的資訊不易作出好、壞、優、劣等判斷。
4. 指標呈現資訊也難以直接判斷現行員額配置合理性。
5. 指標所呈現的資訊不易轉換為具體管理或改進作為。

其次，就評量執行問題而言，目前各指標內容驗證主要是經由書面與實地訪視方式進行，同時評鑑委員包括政府內部的主計、研考、承辦人事單位代表，以及外聘學者專家兩類。此方式固然較能反映多元觀點，但執行時仍會有下列

1. 委員是要全面檢視所有指標？抑或進行分工而只評估特定指標？
2. 不同專業背景對指標內容判讀的標準如何一致化、標準化？
3. 實地訪視時間配當與訪視對象的安排應採標準化或依機關特性不同而容許彈性調整？

筆者認為上述所列評鑑指標設計與執行的配合的問題，雖然都是技術層面的考量，然而卻可能影響整個員額評鑑的施行，以及結果的正確性：對受評機關而言，即便辛苦準備三年來的各方面資料，但可能並不知道這些資料是否正確？或到底是否會影響員額增減？甚至整個員額評鑑成為機關人事單位的業務，其他單位或人員只負責提供資料，而無法認知評鑑與本身職責或工作的重要關連性；對評鑑小組而言，閱讀大量書面資料並進行實地訪視後，固然大致瞭解機關三年來的運作概況，但是卻也只能大略指出各評鑑構面可能產生的問題，而無法具體評定哪一機關單位員額應增或應減多少人？或是只能評鑑受評機關員額現況，而難以針對未來機關發展需求提出具體員額控管建議。

參、員額評鑑指標設計的基本考量

評鑑指標雖然是評鑑工作的重點，但卻不是獨立的議題，相反地，其是與組織整體運作密切結合的。此外，員額評鑑雖然以員額數或編制為主要焦點，然而各類資訊產生卻與組織與人員績效（performance）具有密切關係，且根據筆者蒐集英、美等國外資料發現，評鑑幾乎均是以績效為主體來思考與設計的。故本部分便將分別從概念層次，以及美國聯邦政府的施行經驗，探討評鑑指標設計應考量的因素。

一、多層次的整體設計

欲期客觀又精準地評量政府人員工作績效，幾乎是不可能的挑戰，因此一般只能從下列三層面觀察人員的表現（Bowman, 1999: 559-563）：

- （一）特質（trait）。指評量某人是否具有擁有特定與工作有關的特性（characteristics）。因層面儘管相當主觀，但卻是最被普遍使用的方式。
- （二）行為（behavior）。指實際觀察個人作為。此方法雖簡單明確，但卻也繁瑣且不一定能瞭解行為背動的動機與意義。
- （三）結果（outcome）。主要是依據目標達成情形來評斷，但前提是目標是明確且可觀察的。

從上述三層面利弊互見的情形可知績效評量的不只是單純的觀察或測量而已，更包括了主觀與客觀、手段與目標等因素的綜合考量。而這些問題對目標不易具體量化、或是特定政策常引起支持與反對兩方意見的政府而言，欲評量其公務人力的績效自然更加複雜，故近年學界研究較不探討個別指標的界定或運用，而是從宏觀角度，試圖整合個人與組織的不同考量。例如 Kendrick（2011: 63-65）認為成功的績效評量應是「在對的地方使用正確的方法」（right measure at right place），而欲期評量方法能因應不同環境，故應採行廣博式（comprehensive）的評量途徑，包括了：第一，組織垂直因素與水平因素的平衡；第二，以結果為導向的評量原則；第三，兼顧由上而下與由下而上的資訊產生方式。而 Bilgin（2007: 101）則更提出建構評量指標應符合十二組基本原則：目標一致性、符合組織專業分工、符合適當控制幅度、符合組織層級架構、反映工作責任（responsibility）、權責平衡、反映權

力移轉、符合期望的管理作為、指標平衡、兼顧簡要與廣博、容許彈性與變革的空間。

上述所引學者主張反映指標設計除了要釐清個別指標本的意義、運用，以及可能產生的結果，更要將個人工作指標與單位、組織等不同層次運作相互結合，簡言之，評鑑指標設計不應只是產生一些個自獨立、彼此互不相干的觀察標準，而是一套能反映個人至組織工作狀況，且能提供外界瞭解並加以評價的系統。此論點可從垂直與水平的角度進一步申述：

首先，從垂直角度而言，指標設計應是貫穿組織各層次的，即從整體表現到個別人員的工作，都能加以連繫整合，如此方可「見樹又見林」。此觀點可舉 Townley、Cooper 與 Oakes (2003) 的研究為例，他們認為由於績效表現可能涉及不同組織層次的因素，故評量範圍自然也要能反映不同層級間的連繫關係，如表 2 所示：

表 2：政府績效表現的不同評量層次

觀察層次	評量焦點	評量內容
政府整體 (government)	社會指標、政府核心施政 工作項目	對政府整體評價
部會 (ministry)	部會績效內容或指標	課責報告 (accountability report)、 年度報告、施政計畫、核心工作內容、 部會施政目標
分工部門 (division)	各部門績效內容或指標	工作計畫、核心工作內容、預期工作 成果、各類工作目的或目標
工作單位 (branch/unit)	各單位績效內容或指標	工作計畫、預期工作目標或承諾
個人 (individual)		個人工作績效評量結果、行動計畫、 核心工作職能、生產力計畫

資料來源：Townley, Cooper, & Oakes., 2003: 1063.

表 2 內容顯示政府績效的層次性，亦即從小單元的個人一直到最高層次的政府整體，其績效觀察焦點是環環相扣的，且不同層級間的評量內容也都應是彼此連結的。

其次，就水平角度言，基於政府運作的整體性，各績效指標間必然也會相互影

響，因此設計時除了要界定個別指標的意義，也要考慮與其他因素或評量指標間的關係。此論點則可舉「經濟合作暨發展組織」(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)的研究成果來說明：其主張各會員國推動績效評量工作，應同時考量個人工作表現與組織績效管理等因素；此外，評量除了作為控制與監測的手段外，也要同時激發積極性的作用，包括發揮引導與協調作用，以及協助組織進行策略性與操作性的管理作為。此主張內容如表 3 所示 (Richard, 2002:6)：

表 3：OECD 會員國政府績效評量的基本內容與重點

績效管理執行階段	表現組織層次績效的管理作為	表現個人層次績效的管理作為
策略性與操作性 規劃階段	<ol style="list-style-type: none"> 1. 策略性的績效表現規劃： <ol style="list-style-type: none"> (1) 界定使命 (mission) (2) 決定各績效表現之優先次序 (3) 規劃績效方案 2. 操作性的績效表現規劃： <ol style="list-style-type: none"> (1) 目標設定 (2) 產出與預算編列 (3) 設定績效指標 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 進行溝通以瞭解使命內容，並對組織產生認同感 2. 全員參與規劃內容 3. 尋求內在激勵 (intrinsic motivation)，如工作豐富化 4. 接受訓練與發展 5. 工作界定與專業化 6. 同仁彼此協助 7. 對績效內容建立共識 8. 運用外在激勵 (extrinsic motivation)，如物質誘因 9. 配合上級領導
引導與協調階段	<ol style="list-style-type: none"> 1. 評量與解讀各項績效指標內容 2. 成本計算 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 評量個人績效表現成果 2. 評量個人績效表現過程 (如時間、工作差異性)
控制與改善階段	<ol style="list-style-type: none"> 1. 績效成果監測與評估 2. 比較不同績效表現並設定學習標竿 (benchmarking) 3. 評估各項投入與產出 4. 彙整績效成果 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 上級對個人表現提供回饋 2. 上級認可績效評量結果 3. 進行獎懲 4. 同仁參與提出意見

資料來源：Richard, 2002: 6；呂育誠，2012a: 38。

表 3 內容除了界定出個人應有的績效表現內容外，也整合了相對應的組織管理作為，以及不同的績效管理階段。由此可見，除了兼顧不同層次、反映實際運作狀況等工具性意涵外，指標也是後續管理作為的基礎，亦即藉由各指標所蒐集的資訊，組織可據以調整工作方式、工作目標，以及不同管理策略。

二、美國的經驗

美國聯邦公務人力管理，長期接受市場競爭、顧客導向等新公共管理思潮影響，定期進行績效評量不僅是法定人事管理作為，也是每位公務人員從事工作的基本職責。美國聯邦人事管理局（Office of Personal Management, OPM）於二〇一一年檢討歷年績效評鑑的作法後，提出人員績效評量手冊（A Handbook for Measuring Employee Performance），本手冊對績效評鑑工作提出下列具體定位：

第一，績效評鑑對組織是有價值的工具（valuable tool），而非邪惡（evil）。

第二，人員應接受績效評鑑是使其工作成功的重要過程。

第三，評鑑的重點在於重要的工作內容，而非容易評量的工作項目。

第四，應允組織可以彈性調整計畫目標，以使評鑑計畫發展與執行過程是有意義（credible）的。

第五，評鑑指標應是多元的。

第六，應使每位員工都瞭解績效評鑑的重要性。

第七，評鑑應能具體連結績效對組織及人員成功之間的重要性。

根據上述定位，績效評鑑指標建立不僅是涵蓋組織與組織的整體性設計，且應依照下列八項步驟逐次完成：

（一）檢討組織整體運作圖像

即整體評量組織運作與績效的關連性，包括下列：

1. 組織或單位一般性的工作目的（goals）與成果（outcome）。
2. 組織或單位每年度可能需達成的特殊績效目的。
3. 適合評量上述二項績效的方式。

（二）決定各工作單位達成績效的表現方式

各工作單位基於不同特性，可從下列三項表現方式擇一採行：

1. 目的指派法（goal cascading method）。指由上而下指定人員工作內容。

2. 顧客導向法 (customer- focused method) 。即基於服務對象角度設計工作內容。

3. 工作流程法 (work flow charting method) 。基於不同工作階段決定工作內容。

(三) 基於單位工作目的來設定個人工作應有的成果 (accomplishment) 。

(四) 將前項工作成果轉換為績效因素 (elements) 、指標類型 (indicating type) ，以及各指標間的優先次序。考量重點有下：

1. 各績效因素是否是構成工作的主要部分？
2. 績效因素是否確實是產生於個人的努力？或是需要其他人員的配合？
3. 人員若未達成績效因素，是否會對組織產生重大負面影響？若愈是，則此因素重要性愈高。
4. 達成績效因素所需時間愈多，則此因素也愈重要。

(五) 決定工作單位與個人評鑑內容。可基於下列三層次分別設定：

1. 內部效率 vs. 外部效能。
2. 結果 (outcome) vs. 產出 (output) vs. 成果。
3. 高層主管 vs. 中層管理者 vs. 基層人員。

(六) 發展工作單位與個人評鑑標準

亦即將人員績效表現結果區分為若干類別，各機關可視單位與人員特性不同，區分為五等分，即完全落實 (fully successful) 、部分落實 (exceeds fully successful) 、表現良好 (outstanding) 、及格 (minimally successful) ；三等分，即表現良好 (outstanding) 、完全落實 (fully successful) 、不及格 (unacceptable) ；2 等分，即完全落實 (fully successful) 、不完全落實 (not fully successful) 。

(七) 決定評鑑績效的方法。包括下列：

1. 決定蒐集資料內容。
2. 決定資料蒐集時間、蒐集者，提供者。
3. 決定資料審查方法。
4. 設計資料回饋格式與溝通方式。
5. 設計資料回饋方法與流程。

(八) 確定整個績效計畫。

至於評量指標內容，則是各主管機關基於前述八項步驟，以及不同的評鑑標準，以組織內每一類職務為單元來設定指標內容，具體範例如附錄二所示。

美國聯邦公務人員績效評量經驗顯示：績效指標設計一方面是與個人、工作單位，乃至於組織整體工作內容緊密結合，同時也要考慮到評量的標準、資料蒐集與製作，以及對各類指標所產生資訊的評價…等；此外，評量指標應是落實至每位人員為單位，亦即每個人都瞭解本身所承擔的績效內容為何？以及被評量的方式。

值得注意的是，前述以個人為基礎，且目的在提升個人工作績效的美國評鑑經驗，與我國以機關為範圍，目的在進行員額控管的員額評鑑制度相比，在本質與運用上自然存在相當落差，不過若就評鑑指標設計的信度（reliability）與效度（validity）考量而言，則筆者認為美國經驗仍有相當參考價值，具體如下：

（一）信度考量

評鑑指標建立最基本的取捨條件，莫過於要具有信度，亦即能有效反映工作實際狀況，故美國績效評鑑經驗在此部分或可提供下列啟示：

1. 指標設定與評量應與工作內容與性質相結合，並賦予受評者一定彈性選擇範圍。
2. 指標內容儘量轉化為可計算數據或可推估標準，從而減少主觀心證比例。
3. 評量標準可依不同需求或特性加權，以反映工作實際狀況。

（二）效度考量

除了評量準確性外，指標也要在效度上結合機關運作目標或人事管理需求。此部分美國經驗值得注意的重點有下：

1. 指標設計乃是組織整體運作圖像與單位工作目標的轉化。
2. 指標除了考核個人表現外，也納入其他人員的配合與對組織所產生的正面與負面影響。
3. 指標設計也要依受評者的層級或主管非主管等條件，而有不同的執行方式。
4. 指標評量結果可以轉換為改進機關績效的有用資訊。

除了上述信度與效度層面考量，美國評鑑以績效為導向的基本理念，也值得我國重視，因為在提升績效的基礎上，有助於使不同領域或專業的受評者能對評鑑產生共識，從而提供有意義的評鑑資訊。簡言之，評鑑不是用來懲罰或限制人員的負

面工具，而是希望從協助、改善等立場，藉由指標所呈現的績效資訊，來成為組織與個人自我提升的正向循環。

肆、建構以自我改善為核心的員額評鑑指標

由於員額評鑑是法律所明定，各機關應定期執行的業務，再加上各級政府員額控管與提升用人效益的需求，故可以想見未來勢必成為常態性的作為，同時也因為其攸關各單位或人員工作方向，故實更不宜低估其影響，更不宜將其歸納為只是人事單位的「業務」。

另外，如前段所述，若以績效評量的角度來思考員額評鑑，其不應只是消極的限制控管工具，而是可以發揮促使自我調整、提升績效的正面價值，故筆者將在本部分將提出未來員額評鑑指標應朝融入自我改善機制方向調整，以及可採行的策略建議。

一、自我改善與評鑑指標的融合

評鑑指標雖然只是呈現資訊的範圍或項目，但所謂「考試領導教學」，指標內容自然會影響組織運作方針與人員工作內容，基於此，除了在信度面提供明確且一致性的比較依據外，指標更應在效度層面與組織條件，包括運作特性、人員工作內容、政策目標…等相互契合，方能產生正面效用，並有助於提升組織績效。此觀點可引 Saltmarshe、Ireland 與 McGregor (2003) 的研究來說明，他們以英國「海外發展協助組織 (Overseas Development Assistance) 個案進行研究，主張若希望達成組織不斷學習成長，同時營造重視績效的文化，則績效評量將是整個管理流程中的重要環節：一方面其應能涵蓋從管理者、機關，到政府整體各個範圍；另一方面評量內容應能反映組織整體目的，並促使組織採行相關績效管理作為，此關係如圖 1 所示：

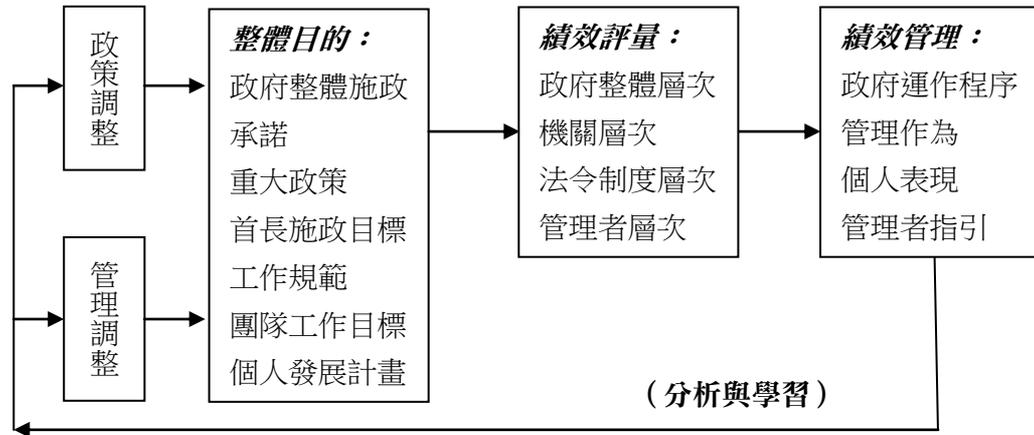


圖 1：績效評量與績效管理的關係

資料來源：Saltmarshe, Ireland, & McGregor, 2003: 448。

圖 1 內容也顯示出建立指標時應有的考量：

第一，指標除了要能符合現況，也應與組織未來發展方向或目標相結合。

第二，指標不是單一的，可能是基於不同層次或需求而有不同的分類或層次。

第三，指標評量結果可以帶動後續管理或調整作為，並形成不斷分析與學習的循環。

對我國地方政府員額評鑑而言，建構指標的主要意義，固然是藉以判斷機關員額增減的必要性，然而現行評鑑指標在內容與運用上的問題（如本文貳所分析），將使員額控管目標難以達成，對照圖一的概念，筆者認為理由有下：

第一，主要在於反映過去（三年內）的組織狀況，而對於未來可能的變動，或是發展趨勢，則不易顯現。

第二，以機關整體為主，無法呈現不同類型或性質工作單位，以及個人的工作情形。

第三，指標本身無法指出可採行的變革策略，而是需要評鑑小組來提出。

一旦形成上述問題，則員額評鑑不僅會成為為未來地方政府定期要面對的繁重工作，更可能成為機關進步與成長的障礙。故筆者認為未來地方員額評鑑制度變革的關鍵，實應超越現行只針對組織整體現況陳述，且只著眼於員額數量增減的狹隘考量；相反的，應轉化為自我改善的機制，具體言之，控管員額數只是員額評鑑的手段而已，指標的建構與運用應能成為趨動組織、單位，以及個人自我改善的動

力。此觀點的具體內容，可與前述現行評鑑制度的問題，以及可能產生的不利影響，一併整理說明如表 4 所示：

表 4：現行地方員額評鑑制度融入自我改善機制的意涵

現行地方政府員額評鑑指標的問題	現行指標對員額控管可能形成的不利影響	融入自我改善機制的意涵
<p>主要在於反映過去（三年內）的組織狀況，而對於未來可能的變動，或是發展趨勢，則不易顯現。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 員額評鑑不能反映未來需求 2. 組織只注意短期成本效益，不注意創新的可能性 3. 員額評鑑成為檢討過去成敗的工具 	<p>應兼顧當前需求與未來發展的指標內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 整合組織目標與個人工作職責 2. 兼顧法定職責規範與未來發展預期 3. 聚焦於工作成果，而非描述工作現況
<p>以機關整體為主，無法呈現不同類型或性質工作單位，以及個人的工作情形。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 單位與人員不瞭解員額評鑑的意義 2. 只能表現組織大致概況，無法區別各單位與人員的責任歸屬 3. 只能呈現問題結果，不能呈現問題產生原因 4. 各類資料均由人事單位彙整，各單位只是被動提供資料 	<p>評量者與受評者均能參與並執行評量：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 強調單位與個人的自評功能 2. 指標應能區隔不同層級或專業的特性 3. 不同投入或努力可藉由評鑑指標來區分並呈現 4. 各單位與個人都應承擔評鑑資料蒐集以及詮釋的責任
<p>指標本身無法指出可採行的變革策略，而是需要評鑑小組來提出。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 易形成評量者與受評者間認知差異 2. 只計較指標內容或設計的公平性，忽略其他可能性 3. 人員不易即時獲得回饋，只能被動接受建議。 	<p>指標評量結果將影響員額配置決策：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 評鑑成果自動形成，評鑑小組只是確定資料是否有疏漏或各步驟是否有確實執行 2. 受評者有一定選擇指標，或是改變指標權重的權利 3. 受評者對於評鑑結果應有一定改進期限，以利進行調整

資料來源：筆者自行歸納。

將員額評鑑指標融入自我改善機制，固然會增加指標建立與操作上的複雜，且因為涵蓋範圍更大，也要耗費更多時間與資源進行不同層級與專業間的溝通協調，然而為使評鑑能真正有助於員額控管，且成為組織持續發展的助力，這些問題便是合理而可接受的成本。

二、策略建議

本部分筆者將基於表 4 所歸納的現行指標所可能產生的三類問題，並從融入自我改善機制的理念，嘗試提出未來指標建構可以考慮採行的內容，以及指標運用的方式。

（一）兼顧當前需求與未來發展的指標內容（由下而上進行）

除了區別出表現優劣外，評鑑指標設計更重要的意義在提供能協助人員改善工作現況，同時在未來也能自我提升的資訊。基於此，地方員額評鑑指標內容便要同時考量下列因素：

1. 工作上的消極與積極表現

消極表現指符合法定工作規定、或不違反工作倫理等表現；積極表現指提升工作價值、創新作法，或是使工作產生更大效能效率等作為。此二類因素設計乃是希望評鑑指標不只要能找出「不該作」的項目，也要能倡導「該追求」的標準。

2. 個人「職能」（competence）與「知能」（competency）

前者指個人目前從事工作時所要滿足的條件，如專業技能、對工作熟悉程度…等；後者指屬於個人本身的資質或潛力，如學經歷、體力、創新或主動意願…等（Teodorescu, 2006: 29）。納入職能與知能的雙重考量，將使指標兼具現在與未來需求。

3. 決策、規劃者與執行者的差異考量

如美國績效評鑑的經驗所顯示，指標建立也要能反映人員在組織內部的地位差異，而一般最普遍的不同就是基於層級的職責歸屬差異：決策者或規劃者的工作可能更重視結果或影響；而執行者工作則可能是效率或標準程序。

將上述三類因素交叉後，便可組合出四類評鑑重點，如圖 2 所示（呂育誠，2012b）：

		消極 (合格績效表現)	積極 (期望績效表現)
知能 (個人條件)	決策者或規劃者： 自我要求	決策者或規劃者： 激發引導	
	基層執行者： 符合標準	基層執行者： 發揮綜效	
職能 (工作方式)	決策者或規劃者： 指揮監督	決策者或規劃者： 實踐承諾	
	基層執行者： 依法行政	基層執行者： 主動創新	

圖 2：員額評鑑的關切焦點

資料來源：筆者自行歸納。

根據圖 2 所示，未來員額評鑑指標的基本內容，就是每位人員都應在六大構面範圍中呈現下列資訊：

1. 職能消極表現

此項是最基本的評鑑項目，也就是合乎法令規定（或是不違反法令規定），例如人員工作項目符合法定職掌規定，並能在規定時間與標準上，履行上級工作分配或指派。

2. 知能消極表現

類似於前項，本類指個人是否具備從事工作的資格。例如學經歷是否足以勝任工作？或是目前工作由當事人所從事，相較於「4 化」方式，是較優的選擇。

3. 職能積極表現

此項指超越法令對工作要求的積極功能，或是有效提升工作效率。例如能在規定的工作時間內完成更多任務，或是更快速、更經濟的處理所負責的工作。

4. 知能積極表現

此項指人員能充分發揮個人潛力於工作中，從而產生更大效能或綜效（synergy）。例如賦予工作創新價值，或是提供組織具體貢獻。

上述四類內容在轉化為評鑑指標時，可以採行下列「由下而上」的方式，逐步建構機關整體評鑑指標：

1. 個別人員基於本身職責與地位，根據四類內容建立個人評鑑項目，同時項目內容可依性質分為「計量」與「計質」兩類。
2. 機關二級單位以下，應彙整人員評鑑項目，進而依據單位任務或工作目標，在四類範圍內將歸納並區分各項目的重要程度，例如可以建立「主要（共同）指標」與「次要（差異）指標」。
3. 完成前述步驟後，機關一級單位可再彙整二級單位各類指標，並賦予適當權重並進行整合，最後經由首長核定後，作為員額評鑑的依據。

從個人、單位，乃至於機關逐級建立並歸納各類指標，除了可使各評鑑項目的評量焦點、標準，以及權重等技術面相互調和，也能提供機關首長或高層決策者檢視各工作的重要性，同時也可以藉由調整評鑑指標的權重及優先次序，來引導人員與單位採行自我改善或變革作為。

由於我國屬於單一國，且各項人事行政法制乃是全國一致性的，故上述員額評鑑指標建立的權責歸屬，雖然是以地方政府為主體，但是中央主管機關（內政部與行政院人事行政總處）仍應基於國家或政府整體的高度，提供必要的指引或規範，可行作法可由兩者共同會商訂定「地方行政（立法）機關員額評鑑準則」，以作為各地方政府規劃執行的法定依據。

（二）評量者與受評者均能參與並執行的評量方式（由下而上進行）

基於評鑑指標採「由下而上」設計的基礎，評鑑資訊產生的方式（指標評量）也應納入受評者與各受評單位參與，以及時採行適當自我改善作為，換言之，當事人與所屬單位應先自行評量評鑑指標達成程度，再透過各類檢核或外部評量者加以調整修正，以決定最終評量結果。筆者作此主張的思考如下：

第一，對於各項指標項目，受評者不僅要說明工作現況，更要自我評量是否達成預設目標。亦即受評者除了要陳述「做了什麼？」更要評估「做的如何？」

第二，機關二級以下單位間由於負責工作相近，故應負責各構面內所含指標內容與權重的決定：例如科長應對所屬科員所填報內容評價，除了確定其真實程度外，也要比較各項內容的重要性，處長則依相同概念評定區隔各科的填報結果。

第三，機關一級單位主管與機關首長作為機關整體運作方向的決策者，或是規劃者地位，則應根據前二項評量結果作成最後評估，亦即詮釋各評量成果與機關員額配置政策的關連性，以及所欲採行的因應方式。而為了增加公平性與客觀性，此階段則可邀請外部專家參與。

上述三項評價執行方式可用表 5 說明如下：

表 5：四類指標內容的評量與結果關係

指標構面	表現情形	表現情形	表現情形	表現情形
職能消極表現	✓	✓	✓	✓
知能消極表現	×	✓	✓	✓
職能積極表現	×	×	✓	✓
知能積極表現	×	×	×	✓
評量結果（二級單位）	不合格	合格	佳	優良
處理原則（一級單位）	應改善	待觀察	可維持	應獎勵

資料來源：筆者自創並自行整理：（✓）指達成；（×）指未達成。

表 5 為作者依據圖 2 所示之四種評鑑指標類別，所設計的評價與結果關係情形，其意涵如下：

1. 每一職務進行評鑑時都要根據四類指標構面設計各類指標，至於設計方式則如本文前部分所提出的，是基於兼顧當前需求與未來發展等考量來執行。
2. 對於每一指標所列內容，受評者應先自行評量達成（✓）或未達成（×）。
3. 二級單位應彙整各人員評量結果，並在經由加權處理後做成「不合格」、「合格」、「佳」、「優良」四類評量結果。
4. 一級單位應針對二級單位的評量結果，在考量機關需求與目標後，作出「應改善」、「待觀察」、「可維持」、「應獎勵」等處理原則。同時作出結論前可邀請外部專家參與討論並提供建言。

(三) 指標評量結果將影響員額配置決策 (由上而下進行)

儘管從前階段表 5 的施行，已可具體呈現機關中每一職務與單位在各評鑑指標上的表現狀況，以及首長應採行的基本處理原則，但是由於評鑑結果主要目的是在決定員額配置，故各類指標產出自然應與員額控管作為相連結，此外，為反映機關實際需求，指標表現結果與員額配置關係也應從整體角度評估後才能決定，²基於此，指標評量結果所進行的員額配置決策，應是「由上而下」的，也就是由首長綜合組織特性與需求來決定。至於決定的方式則可用圖 3 表示如下：

	指標評量表現不佳 (應改善、待觀察)	指標評量表現良好 (可維持、應獎勵)
符合 機關 需求	<p>增加員額： 分攤人員負荷或汰換</p> <p>精簡員額： 採行工作替代方案</p>	<p>增加員額： 提升服務量或服務品質</p> <p>精簡員額： 員額支援其他單位</p>
不符 機關 需求	<p>增加員額： 單位或職務重分配</p> <p>精簡員額： 職務裁併或委外</p>	<p>增加員額： 改變工作或職責內容</p> <p>精簡員額： 縮減服務項目或頻率</p>

圖 3：指標評量表現與員額控管決策

資料來源：筆者自行歸納。

圖 3 顯示指標評量表現差異，以及不同組織需求間組合下，所可能產生的員額控管決策：

1. 指標評量表現不佳、符合機關需求

此類情形為決策者發現受評者無法符合各指標要求，但該職務卻仍是組織所必需的。此時採行增加員額作為，主要為分攤現有人員工作負擔，或是在充沛人力下

² 例如某職務工作已可完全委由民間經營，故即便受評者各項指標表現優異，也仍可能要列入精簡考量。

進行新陳代謝；若採行精簡員額作為，則主要為採行工作替代方案，如電子化、自動化，或是設計新的工作流程。

2. 指標評量表現不佳、不符機關需求

此類情形為決策者發現受評者既無法符合各指標要求，該職務也不是組織所需要的。此時採行增額作為主要是進行既有職務或單位的重分配，或是推動組織變革以符合新需求；若採行精簡員額作為則就是進行職務裁併或委外等作為。

3. 指標評量表現良好、符合機關需求

此類情形為決策者發現受評者既能符合各項指標要求，且職務也是組織所需要的。此時增加員額的理由，自然就是提升既有服務品質或服務量；至於精簡員額的理由，則是將優秀人力用於支援其他職或單位，以帶動組織整體能力提升。

4. 指標評量表現良好、不符機關需求

此類情形為決策者發現受評者雖然表現符合各指標要求，但職務卻已不是組織發展所需。此時增加員額的理由，是藉由寬列人力方式來改變工作方式或職責內容；若採行精簡員額作為，則是縮減服務項目或頻率，以期更有效運用有限資源。

採行上述三大類指標建構的策略建議，除了較可以結合員額評鑑與員額控管，使地方政府可以一方面由下而上的評量出各職務與單位的工作狀況，另一方面也可讓評量結果更能成為進行員額控管理時，有意義的參考依據或指引。當然，在持續進行評量與控管理的循環過程中，管理者與人員也等於同時在進行自我改善作為，亦即不斷調整出能反映機關需求的評量指標，並據以決定應有的工作表現及員額配置作為。

伍、結語

基於人事行政體制的一致性，以及符合相關法令考量等因素，地方員額評鑑採行與中央相似的策略與評量構面固然是合理且較簡易的方式，但是在組織地位、規模，乃至於業務性質均不同於中央，而且「在地化」、「在地特色」…等差異性的思考常成為各地方政府努力目標的今日，實可藉由員額評鑑指標內容的調整與再定位，作為地方政府因地制宜配置員額，進而發揮其功能的指引。

本文提出融入自我改善機制的指標內容與運用策略，就是認為在現行員額評鑑的法制基礎上，地方應賦予評鑑更積極的改善與提升功能：員額評鑑不只是用來刪減控管員額，或只是例行性的人事作業而已，而是從個人、單位，一直到組織整體的績效呈現與改進機制，同時每個都應承擔自我界定、評量，乃至於詮釋指標內容的責任。筆者認為唯有融入自我改善機制、並發揮評鑑積極功能，員額評鑑指標才能真正反映機關與人員工作實況，同時使自我調整與提升成為機關持續進行的正向循環。

參考文獻

- 行政院人事行政總處（2010）。員額評鑑參考評鑑構面及指標項目，2014年4月2日取自行政院人事行政總處，網址：
<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=8323&ctNode=898&mp=38>。
- 行政院人事行政總處（2014）。行政院辦理〈二級主管機關名稱〉書面員額評鑑計畫（103.01.24.修正），2014年4月2日取自行政院人事行政總處，網址：
<http://www.dgpa.gov.tw/ct.asp?xItem=8887&ctNode=898&mp=38>。
- 呂育誠（2012a）。政府組織改造過程公務人員應慎思的三件事：界定績效、提升績效、表現績效。*人事月刊*，第323期，頁31-42。
- 呂育誠（2012b）。員額評鑑對政府管理與人力運用影響之研究。公部門人力資源管理前瞻性議題學術研討會，中國行政學會，臺北。
- 臺北市政府人事處（2011）。臺北市政府人事處100年施政成果彙整表，2014年4月2日取自臺北市政府人事處，網址：
<http://www.dop.taipei.gov.tw/public/Data/22111173571.pdf>。
- Belgin, K. U. (2007). Performance Management for Public Personnel: Multi-Analysis Approach Toward Personnel. *Public Personnel Management*, Vol.36 (No.2): 93-113.
- Bowman, J. (1999). Performance Appraisal: Verisimilitude Trumps Veracity. *Public Personnel Management*, Vol.28 (No.4): 557-576.
- OPM (2011). A Handbook for Measuring Employee Performance: Aligning Employee Performance Plans with Organizational Goals. Retrieved Apr 22, 2014, from

http://www.opm.gov/policy-data-oversight/performance-management/measuring/employee_performance_handbook.pdf.

- Kendrick, K. (2011). Keys to Successful Performance Measurement. *The Public Manager*, Vol.40 (No.1): 62-67.
- Richard, C. (2002). Assessing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries: A Review of Ten Years of Modernisation: The HRM Perspective. *HRM Working Party Meeting, PUMA/HRM(2002)9*. Paris, French: OECD.
- Saltmarshe, D., M. Ireland, & A. McGregor (2003). The Performance Framework: A Systems Approach to Understanding Performance Management. *Public Administration and Development*, Vol.23 (No.3): 445-456.
- Teodorescu, T. (2006). Competence versus Competency: what is the Difference? *Performance Improvement*, Vol.45 (No.10): 27-48.
- Townley, B., D. J. Cooper, & L. Oakes (2003). Performance Measures and Rationalization of Organization, *Organization Studies*, Vol.24 (No.7): 1045-1071.

附錄一：員額評鑑參考評鑑構面及指標項目

構面類別	項目	參考指標項目
組織面向	功能檢討	機關設立目的與國家發展目標之關連性
		組織發展歷程之調整情形及組織型態、組織定位之檢討
		以目前組織型態之運作效能分析
		與其他機關之水平與垂直關係（與上級機關、其他中央機關或地方政府等相關機關職掌分工及協調情形）
		先進國家辦理類似業務之組織設置及運作方式
	組織調整	機關組織結構在過去、現在及未來之合理性及合法性檢討（含業務單位、輔助單位及任務編組等）
		未來組織調整規劃情形
業務面向	業務內容	機關業務職掌之合法性分析（機關業務職掌是否切合組織法規內容並符合其他法規規定）
		各單位工作內容之合宜性分析（各內部單位、任務編組之實際工作重點是否符合組織功能設計並有助於組織目的之達成？）
	業務發展	近○年配合政策或法律規定新增核心業務與臨時性業務變化情形
		未來○年配合政策發展之核心業務評估

		近○年業務量（含公文量）消長情形及其原因分析；未來業務量可能變動之綜合分析
	業務檢討	業務職掌功能屬於明顯萎縮之情形及業務朝彈性精簡方向之檢討規劃情形（含去任務化）
		推動業務委託民間辦理之成效
	服務效能	服務績效與品質改進成效
顧客服務滿意度比較分析		
人力面向	員額配置	各單位員額配置情形之合理性
		業務人力與輔助人力配置情形之合理性
		與其他相當層級、類似業務機關間員額配置比較
	員額管理	近○年超額人力控管措施及具體精簡情形
		機關員額配合業務量消長彈性調整之機制設計及近○年具體執行情形與效益分析
	人力運用	現有人力運用情形之綜合檢討（含業務分配、工作內容、工作量、工作時數、值勤輪班方式、支援、規劃職務輪調、第二專長轉換訓練等）
近○年法定員額及各類預算員額數增減情形及獲增員額之進用、運用情形		
參照「志願服務法」推動志願服務情形（含公教志工）		

	人 力 需 求	近○年人力供需情形（含離退人員人數統計）分析
		現行各類員額人力配置之盤點分析及供需情形【含法定員額、預算員額、現有員額、臨時人力、志工、替代役或支援其他機關單位人力等】
		未來○年人力需求預測及人力來源規劃評估
		未來擬請增員額之效益分析（含受撥員額）
		近○年機關職缺提報各類考試分發統計之比率
	人 力 素 質	各類員額人力素質分析（如年齡、性別、教育程度及公務年資等）
		提升各類員額人力素質之辦理成效（包含組織學習、訓練進修等）
財務面向	人 事 支 出	近○年人事經費支出及其占經常支出比率增減情形之比較分析【人事費/經常門費用（不含獎補助費）】
		近○年同仁支領超時加班費及加班補休時數增減情形之原因分析及與其他業務性質相同機關間之比較分析
	業 務 支 出	近○年業務經費支出增減情形及原因分析
委外業務經費結構、比率及消長情形分析		
工作方法與流程	工作 方法	公文及申辦案件平均處理天數之比較分析

		工作方法創新之辦理成效（包含推動 e 化成效）
	工作	業務訂定標準化作業流程比率
	流程	相關工作流程簡化之檢討成果
其他面向	由辦理評鑑機關視受評機關業務性質及需要自行彈性訂定。	

資料來源：行政院人事行政總處，2010。

附錄二：美國聯邦政府人力資源管理專家的評量指標(節錄)

HUMAN RESOURCES SPECIALIST (EMPLOYEE RELATIONS)

ELEMENT	STANDARDS*
<p>TECHNICAL INFORMATION, ADVICE, AND ASSISTANCE</p>	<p>FULLY SUCCESSFUL STANDARD</p> <ul style="list-style-type: none"> ▮ Provides timely and reliable technical advice and assistance to agency and other officials on employee relations and appellate matters. Advice is based on good knowledge and proper application of regulation, precedent cases, and relationships among human resources programs. Discusses advantages, disadvantages, and feasible options in connection with issues and problems presented. Coordinates with other agency offices, as appropriate. Brings unique or potentially difficult issues and problems to the attention of the supervisor with options and recommendations for further action ▮ Gains useful feedback from agencies and other organizations within the agency on the impact of policies and processes under the employee relations program. Provides suggestions on how best to use information and insights to improve employee relations programs and procedures ▮ Thoroughly reviews and provides timely comments on materials presented for review by other offices. Comments take into account applicable regulations, case law, and policy objectives in the areas of employee relations and appellate policies. Training and briefings provided to employees are well conceived, effectively presented, and well received <p>OUTSTANDING STANDARD:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▮ Is uncommonly effective in dealing with officials who present difficult issues and problems for resolution. Options and recommended solutions are creative, pertinent, and demonstrate an in-depth understanding of the issues. Where appropriate, recites successful practices and programs in other agencies. Displays deep knowledge of HRM policies, precedent cases, agency needs, and the likely impact on management and employees of solution proposed ▮ Based on knowledge and insights, is able to propose significant changes to policies and procedures which hold the potential for improvement ▮ In reviewing the products of other organizations, is able to point out major issues or problems not otherwise foreseen or to make suggestions for significant improvement as warranted ▮ Is able to cause major changes in policies to be considered, where appropriate, through the persuasiveness and thoroughness of written comments and/or informal meetings ▮ Review and commentary is timely, even in the event of competing priorities and large workload <p>MINIMALLY SUCCESSFUL STANDARD:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▮ Answers to questions about employee relations policies are usually accurate and provided in a timely manner ▮ Regularly gains useful feedback from organizations on agency policies and programs in employee relations. Occasionally surfaces feedback in a manner that is useful to management ▮ As requested, furnishes comments to other offices on proposed policy materials, training courses, and legislation. Comments point out technical inaccuracies or inconsistency with established policy

Note: We have purposely listed the Minimally Successful standard last to emphasize performance that is Fully Successful and higher more than performance that is less than Fully Successful.

資料來源：OPM, 2010。

Building and Implementing Personnel Headcounts Evaluation Indicators for Local Governments

Yue-Chang Lue^{*}

Abstract

The establishment of “5 Municipalities” in Taiwan in late 2010 has created 4 new city governments except Taipei, thereby highlighting the need for government employee headcount evaluation. For increasing staff brings up deployment and other personnel management problems at the same time. This paper tries to propose local government headcount evaluation indicators through the following steps. First, it reviews legislation and studies before arguing that the indicators should reflect multiple characters and needs of institutions. Then, the author examines the problems of building and implementing indicators for local governments. Finally, the author proposes several self-improvement indicators and demonstrates how these indicators can be used and adjusted.

Keywords: headcount evaluation, indicators, local government, implementation

^{*} Professor, Department of Public Administration and Public Policy, NTPU.

