

績效統計數據的管理： 以結果為導向的領導策略

傅凱若*

書 名：The PerformanceStat Potential: A Leadership Strategy for Producing
Results 《績效統計數據的管理：以結果為導向的領導策略》
作 者：Robert D. Behn
出 版 年：2014
出 版 社：Harvard University
頁 數：413 頁

近年來受到全球化的影響，各國政府無不面臨到龐大的政治經濟與外部環境的壓力，要求新形態的管理工具和方法，讓政府能提振績效的治理方式（Dubnick, 2005; Heinrich & Lynn, 2001; Moynihan, 2013），像美國聯邦政府在 2010 年所推出政府績效結果現代化法案（Government Performance and Results Modernization Act of 2010），要求政府各級機關首長要針對該組織所設定的優先目標，運用績效數據來協助組織進行決策，並推動每季的績效審查，這是近期歐巴馬政府結合資訊與數據所推動的政府改造計畫。根據此法案所執行的績效預算，有效利用績效資訊和循證分析，可以讓計畫更有效率的執行（Joyce, 2011）。不過就法律規範本身而言，並

* 國立政治大學公共行政學系助理教授。

Assistant Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University, email: kaijofu@nccu.edu.tw.

沒有特別說明該如何利用績效數據進行有意義的績效審查，也沒有提供何謂無效或是破壞性的行為與策略上的協助，因此該如何讓公共部門運用現代化方式達到組織目標，目前仍然需要更多實證上的資訊或是成功案例的分析。

然而早在政府績效結果現代化法案公布之前，許多美國政府機關就已利用績效資訊和數據分析，以提振政府績效表現，哈佛大學的教授 Robert Behn 長期以來研究美國政府的績效管理，其最新著作便是聚焦在探討績效數據與政府績效的關聯性，提出大膽的研究問題「是否績效數據可以提振美國政府組織的績效，又該如何運用」。Behn 認為有效的績效管理需要將績效評估轉換在組織真正生產力的提升，因此作者花了很長的時間觀察美國政府機構組織，透過訪談蒐集資料，比較成功與失敗的案例，研究如何運用績效數據（PerformanceStat）達到組織目標提高績效，本書共 16 章，書中的每一章節都可以獨立閱讀，作者所觀察的個案和分析的內容就像是績效管理實踐的百科全書，讓讀者可以近距離的觀察如紐約警察局歷經 20 多年如何發展電腦數據（CompStat），使其組織績效成為傲視全美的成功典範。

「數據」（Stat）這個概念原是由 Bill Bratton 與 Ruby Giuliani 任職於紐約警察局時萌芽發展，運用電腦數據有效的降低犯罪率，而由巴爾的摩市長後來又擔任馬里蘭州州長的 Martin O'Malley 將數據的應用帶往更高一層次，運用城市數據（CitiStat）在更寬廣的城市、州的範圍。這種創新的操作模式在這 20 年間迅速擴散，可利用在許多不同的政府機構中，像是公園管理（ParkStat）、人力資源管理（JobStat）、健康照護（MentalHealthStat）等，在政府績效管理上蔚為一股「數據熱」（Stat Fever）的風潮。作者指出像是紐約警察局能夠成功的運用績效數據模式，主要依據四個基本原則：一、精準和時效的情報分享全員；二、迅速地部署資源；三、有效能地戰術和策略；四、不間斷的追蹤和評估。

不論是哪一種模式的績效策略，作者在本書統稱為績效數據，根據數據以提振績效的概念，基本上績效目標一定需要量化，才能蒐集數據資料進行分析，這是一種以循證分析為基礎的管理方式，根據特定的績效目標，蒐集資料，解析政策執行過程中的因果關聯性，了解影響結果的因子，創造這種依據實證資訊分析所做的決策文化，分享給組織內的成員以降低執行錯誤的風險，因此，並沒有一體適用的績效數據模式，就像是紐約警察局的成功策略，並不是適用於所有的警察單位。績效數據內涵包括數據、設計者、無數的會議，並且必須歸納分析影響績效目標潛在的

原因和效果，而領導策略也不是標準化、機械式的系統，它沒有標準化的作業流程，所謂成功的策略都必需視其績效目標和環境脈絡與背景來決定。因此，績效數據是一種複雜且適應性強的策略架構，可以整合行政轄區或政府機構的資源，以達到組織績效或提振結果。

雖然沒有完美的績效測量方式，也無一致性的績效數據模型，作者試圖全面性的梳理關鍵操作性的成功要素，解構公共管理者如何將這些口號式的標語轉化為行動，並且產生正向的組織績效結果。其中主要的引線牽動這些要素，整合這組概念和實踐便是動態的領導力。基本上，績效數據是將傳統公共行政將行動的責任由政府組織承擔轉移到由企業經營模式上所強調的個人承擔。特別是當民主治理需要城市變得更有回應性，公共管理者必須朝向數位化治理，一個有效能的領導者便應該保持這種推進力，讓這種數位化工具和智慧的方案可以真正的解決問題，運用領導策略來達到主要的公共目的，而領導團隊的核心任務就是要持續堅持定期召開整合性的會議。在會議中，領導團隊必須使用目前的數據先分析之前所界定的近期績效表現，在績效與目標上提供反饋。繼續追蹤之前做的決定和承諾，從以往的努力中學習以促進績效結果，能夠認定並解決績效赤字的問題，再設定下一階段目標。

然而，在了解任何有效的績效數據時，絕大多數人會尋求方法去分類這些組織系統當中清楚明確的要素，因此他們無法理解領導團隊這種微妙、心照不宣的行為，這種隱晦的知識是無法透過言語解釋，它只能夠透過展示而非告知。所以一個行政首長，不論是計畫協調者、部門首長或是市長都必須產生作者所謂的「組織能力中的人性要素」，這些要素包括結果導向的心智模式、分析式的學習、多元的領導角色，以及目標導向的堅持。

一個有能力的組織是由有能力勝任的成員所組成，有能力意指不僅具備行政上專業的能力，更具有外部政治社會環境上敏銳的感知。傳統的組織模式，公務員的工作執掌與權限，是依據法律規範他們的行為以及處理一般公務情況所需的適當反應，然而，當遭遇到特殊的情況時，這些規範反而會違反行業直覺，讓公務員的反應行為受到限制。所謂一般常理和富創意的思考方式是無法被法制規範化約，因此對於政府機構可以讓績效數據有效能的運行，就是因為作為官僚監督者允許公務人員擁有酌情決定的行政裁量權，利用這樣的方式可以去認定所謂的正向偏差，亦即不論個人知情與否，或是在特殊的司法管轄權的環境限制下，讓公務員能夠將自己

的工作做得更好。同樣的，也可以透過這個方式認定績效不彰的個人，並且加以改進。這種數據收集的過程可以重新建構課責系統，將這種標竿績效導入個人責任模式、組織學習以及生產力的提振。因此，要達到真正的效能，組織必須協助所有的次級單位提升績效結果。

另一方面，作者認為績效數據模式的成功不僅是關注在個人課責上，更須強調組織學習，而要有效的利用組織的學習，便需要全面性的成員反饋。反饋內容必須告知成員個人的表現，以及其他每一個人的表現，而且要告訴個人其他人都知道你的表現如何，如此每個人在會議室中就可以認知到他們個人表現與其他人、團隊和次級單位的標準進行比較，成為一種標竿式的學習，當然第一次的績效數據會議通常是相當殘酷的，但是在接續的會議中就可以提供機會反轉不良的績效成果，而有更多、更大的進步空間。當公共管理者能夠有技巧的將批評和鼓勵結合在一起，這種反饋會是鼓舞人心，足以產生巨大的工作能量。因為動機將激發個人努力，而努力可以提高產出。這些結果在績效數據項目中可接續採用評估方式，讓反饋和激勵動機簡化為永久的學習循環。這種迴圈式的循環可以促進效率，但是重點在於要將這種反饋機制持續維持直到成為習慣。作者認為持續提升績效是一種上癮的策略，這種持續跟進的策略相當重要，有許多機構因為忽視這個關鍵反而無法讓績效數據模式產生效用。為了讓這個癮頭變得更加普遍流行且抓住人心，這種策略便需要忠誠的捍衛者，能夠全程參與整體的組織活動，用這種方式激勵個人、管理者、單位和團隊，形成一股組織文化的氛圍，得以讓績效數據模式穩定的達到組織目標。

作者將書名添上潛能（potential）是別有用意，應是認為績效數據不一定會帶給政府機構光明的前景。書中作者相當詳實的記錄了成功的案例，像是巴爾的摩的城市數據，紐奧良的衰退數據（BlightStat），以及洛杉磯的心智健康數據（MentalHealthStat）等。但是，也相當謹慎地去探索一些無法利用數據為其組織增值的個案。事實上作者並不是過度著重在績效數據的功效，而是考量權變因素混合著重要的背景脈絡，並且仔細說明機構如何運用方法，整合數據分析，進一步歸納區分前因後果，環繞在作者所強調的領導策略上。這是相當典型將領導的藝術融入在科學化的管理方式中，一種整合式的公共管理途徑。書中並沒有太多的理論內容琢磨在公共管理中複雜的課責概念，像是內在的責任動機 vs. 外部的課責機制的爭辯（Friderich-Finer debate），或者是績效管理對公共價值衝突的探討。本書所關切

的核心「績效數據」是著重在管理主義方法上的途徑，非常實作導向。閱讀本書可以幫助我們完整的理解績效數據，從整體績效數據架構的描述到如何安排會議室的細節，如何有效的運用現代化的績效管理方法，讓公共組織達成目標而得到成功。因此，實務界人士可以從這些案例當中學習並運用在政府組織內，不論是大組織、小單位還是中央政府或地方層級都可以參考應用。

參考文獻

- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.
- Heinrich, C. J., & Lynn, L. E., Jr. (2001). Means and ends: A comparative study of empirical methods for investigating governance and performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(1), 109-138.
- Joyce, P. G. (2011). The Obama Administration and PBB: Building on the legacy of federal performance-informed budgeting? *Public Administration Review*, 71(3), 356-367.
- Moynihan, D. P. (2013). Advancing the empirical study of performance management: What we learned from the program assessment rating tool. *The American Review of Public Administration*, 43(5), 499-517.