

# 非例行性績效業務重要性之研究： 公部門管理中失落的拼圖\*

張佳璇\*\*、胡龍騰\*\*\*

## 摘要

熟悉公部門運作者一定瞭解，在公務人員的日常業務工作中，經常會有許多「非例行性」（non-routine）的事件發生，需要公務同仁盡快回應和處理。這些非例行性業務在公部門中，不僅為機關首長及同仁所在意與重視，同時更佔據了多數的工作時間，甚至是排擠了公務同仁投注在例行性業務上的心力。但，弔詭的是，對於這些充斥在公務人員生活中非例行性業務的處理，除實務上未必有合適的評價機制來正視並獎償在過程中付出心力的同仁，在學術上亦鮮少受到過往研究的關注，不僅形成一研究缺口，同時造成實務者對於現行管理制度脫離實情的批評。

為填補此一研究空隙，本研究期望透過實證性研究，嘗試回答以下兩大研究問題：第一，相較於具有例行性指標的業務而言，非例行性業務的處理與績效表現，對於公務人員日常的工作實情，是否更具壓力和影響性？第二，面對非例行性績效業務時，身處現行績效體制的公務機關，如何詮釋非例行性績效業務對現行業務的影響？

---

\* 本論文之初稿曾發表於 2018 年臺灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）年會暨國際學術研討會「變動中的公共行政：新價值、新議題與新挑戰」（6 月 2-3 日），臺北：東吳大學政治學系；以及國立臺北大學公共行政暨政策學系 2018 年碩士在職專班暨碩士班論文成果發表會（12 月 1 日）。感謝臺大政治系郭乃菱教授以及世新大學行政管理學系郭昱瑩教授分別於研討會中所給予之評論意見。作者們同時感謝二位匿名審查人所給予之寶貴修正建議，使本文內容得以更加嚴謹完備。

\*\* 臺北大學公共行政暨政策學系碩士。

\*\*\* 臺北大學公共行政暨政策學系教授（通訊作者），電子郵件：hult@gm.ntpu.edu.tw。

為回答上述研究問題，本研究透過文獻彙整及深度訪談蒐羅在公務機關中經常發生之非例行性事件及業務，並將其與現行機關績效評核制度中之例行性績效業務二者併陳；再透過層級分析法進行前述二類績效業務的相對重要性比較，並輔以訪談法，探究重要性排序結果背後所反映的真實原因。

透過公部門實務同仁對於例行和非例行性績效業務之權重比較，發現非例行性業務與例行性業務相比重要性並不低，同時也證實了非例行性業務在公務部門日常業務的運作上是真實存在，具有一定程度的重要性且不容忽視。其次，不同業務屬性之角色，如機關屬性、人員職務層級等差異，對各項業務重視程度亦有所不同。最後，公務同仁在面對兩種類型的績效業務，亦有不同的回應方式，亦即當非例行性業務來臨時，公務同仁常會選擇優先處理較急迫的非例行性業務。

**關鍵詞：**非例行性業務、非例行性績效資訊、例行性績效資訊、績效管理

## 壹、前言

1980 年代以來，全球經濟環境的轉變使得各國政府財政惡化、社會動亂與不安增加，亦使政府治理成效不佳的現象，成為急需改善的項目。為解決政府治理之失靈，學術界與實務界故常借鏡於私部門的成功經驗或工具，試圖找尋有效解決方法，而績效管理觀念和技術的導入，便是一顯例（邱吉鶴，2013）。儘管我國亦難免於受此潮流的影響（林淑馨，2012），但基於公、私部門本質上之差異，是否能全然移植私部門的經驗與做法？或是否有其限制？事實上不無疑義。

舉例而言，我國政府部門於績效評量和管理制度之引進和運行早已日漸成熟，且藉由評核制度進行相關績效資訊（performance information）的蒐集，對政府而言是一項高成本工作，但在這些評核制度之外，其所產生的績效資訊與其在決策上的運用，卻仍有不足之處（胡龍騰，2011；2015）；換言之，政府投入可觀的成本於績效管理制度的推行上，卻無法使其發揮相對應的效果及價值，甚為可惜。同時，伴隨績效管理制度的盛行，關鍵績效指標（Key Performance Indicators，簡稱 KPI）被大量運用於我國政府各層級部門與各類政策領域中，儘管如此，仍常見到「績效悖理<sup>1</sup>」（performance paradox）的現象出現，意味這些衡量機制亦逐漸流於形式（胡龍騰，2016）。績效評核機制的形式化，對公部門組織帶來最直接的衝擊，便是使得公務人員逐漸不信任這套管理制度，進而不再重視績效指標的衡量及結果；而此一趨勢的發生或許乃肇因於兩類現象，一是現行評核制度所衡量之標的，與公務日常實情脫離（胡龍騰，2016），另一則是當前的績效評核制度已淪為加重公務人員負擔的文書作業或繁文縟節（胡龍騰，2017）。

問題是，既是一套公部門採用已久的管理制度，為何會與公務日常的

---

<sup>1</sup> 意指即便有績效指標或衡量系統的存在，其測量結果卻與現實脫鉤，致使績效報告上所呈現的數字無法真實反映實際績效（胡龍騰，2016）。

實情相脫離呢？而脫離了的那部分，又是什麼呢？熟悉公部門運作者一定瞭解，在公務人員的日常業務工作中，經常會有許多「非例行性」(non-routine)的事件發生，需要公務同仁盡快回應和處理，尤其在基層地方政府中，這樣的現象更是明顯。以臺北市政府 1999 市民熱線為例，2017 年臺北市政府所處理的電話總通數為 1,539,748 通，平均一個月將近 14 萬通電話打進話務中心並接受後續派工，可想而知，如此龐大的電話量增加了多少公務人員的工作負擔<sup>2</sup>。另一方面，民意代表所關切的事項，亦常造成公務人員莫大的壓力，其中議員索資更是需要花費心力處理和回覆的業務，甚至有鑑於議員索資的頻繁程度，更讓臺北市長柯文哲於施政報告中宣布列入控管，無論是議員口頭或書面索資，皆要登入「議會資料整合平台」，其所造成市府基層同仁業務量及壓力之大可想而知。除此之外，輿論媒體對於政府部門的各項報導，除由機關公關室發布新聞稿回應外，其他經由閱聽人爆料，或是記者自主調查的報導，對於公部門而言，皆為非例行性、但須積極回應處理的事件。再加上現今網路媒體盛行，不少網路謠言或假訊息流竄，許多未經科學驗證的食安不實謠言於網路瘋傳，造成人心惶惶，因而促使衛生福利部食品藥物管理署因而成立「食藥關謠專區」<sup>3</sup>，或是目前各政府機關多有「不實新聞澄清專區」的設立，並要求機關同仁必須於極短時間內針對不實報導或宣傳，加以澄清。諸如此類的場景，早已成為各級政府機關中公務日常，但卻甚少顯現在機關績效評價的過程與範疇中。

上述例證在在凸顯這些非例行性業務在公部門中不僅為機關首長及公務同仁所在意與重視，同時更佔據了機關中多數的工作時間，甚至是排擠了公務同仁投注在例行性業務上的心力。但，弔詭的是，對於這些充斥公務人員生活中非例行性業務的處理，除未必有合適的評價機制來正視並獎償在過程中付出心力的同仁們，同時亦缺乏資源或心力對相關績效資訊進行蒐集，因而使得這些業務和付出在機關管理過程中受到忽略。原因

<sup>2</sup> 資料來源：1999 臺北市民當家熱線：<http://1999.taipei.gov.tw/1999Statistics.aspx>，檢索日期：2018 年 2 月 20 日。

<sup>3</sup> 資料來源：衛生福利部食品藥物管理署：<https://www.fda.gov.tw/tc/news.aspx?cid=5049&cchk=55abc933-3e57-48db-afff-a8a4cc1e4ae0>，檢索日期：2018 年 2 月 20 日。

為何？或許在於過往研究大多著力於探討何謂良好的績效管理或是如何建立一套良好的績效管理制度，但無可諱言的，這些研究多以例行性的績效管理制度為主。是以，Kroll（2013）便剴切指陳，僅專注於例行性事務上，對於績效管理的理解恐造成片面、不夠全面的缺陷。換句話說，或許我們應該思考：現行公部門的績效評價制度真能符合並涵蓋公務機關的真實業務全貌並呈現真實的行政績效嗎？若前述答案是否定的，我們又如何能埋怨公務同仁不願重視現行績效管理制度呢？

申言之，當前公共管理或績效管理的學理和實務中，對於政府機關中的非例行性業務的觀察和討論，留下了有趣的研究缺口。因此，為填補此一研究空隙，本研究期望透過實證性之研究，嘗試回答以下兩大研究問題：第一，相較於具有例行性指標的業務而言，非例行性業務的處理與績效表現，對於公務人員日常的工作實情，是否更具壓力和影響性？亦即，相較於例行性業務與績效，公務人員如何評價非例行性績效業務對其本身之重要性？第二，面對非例行性績效業務時，身處現行績效體制的公務機關，如何詮釋非例行性績效業務對現行業務的影響？

在當前的績效體制之下，例行性績效管理制度及其報告，僅能展現公務機關一部分的面貌，而若只研究例行性的績效面向，不僅可能忽略了其他真實且重要的層面，更可能致使吾人無法全面理解政府部門的運作和績效全貌。是以，本研究期望能藉由實證資料之蒐集，填補此一學理和實務理解上的缺口。

## 貳、例行與非例行性績效業務與績效資訊

自 1980 年代的新公共管理時代至今日之治理時代，近 40 年來，績效管理概念從私部門滲透至政府組織中且歷久不衰，Moynihan 與 Pandey（2005: 421）亦將此現象稱之為「績效政府時代」（an era of government by performance management）。然而，政府施行績效管理本身並非目的，而是為達成特定目標所使用的途徑或工具，且強調績效管理的背後邏輯即為，

政府必須向人民證明所擁有的資源透過謹慎考慮、有效率及有效能地運用在所做的決策上 (Kroll, 2015)。另一方面，人民也希望透過相對應的制度或措施可以促使政府對其施政成果負起責任。

故而在學術研究上，早期所指涉的績效管理大部分僅探討了績效評核 (performance measurement) 的概括性議題，例如如何建立指標及衡量工具 (Hatry, 2006; Carter, Klein, and Day, 1992)。這些研究大多關注在「何謂好的績效管理？」以及「什麼是好的績效評核指標？」，然而，這類的研究卻無法達到當初政府部門導入績效管理制度時所期望的效果。因此，部分研究逐漸轉移關注焦點，開始轉而探討績效管理實務中所產生的各種狀況，包含政府部門對績效管理的認知不足、動機模糊所衍生的問題及績效數據資料產出與實際成果的落差 (Behn, 2003; Bouckaert and Balk, 1991; Smith, 1995)，或是探究影響公共管理者運用績效資訊的因素 (Taylor, 2011)、績效資訊運用的策略性選擇 (Nicholson-Crotty, Theobald, and Nicholson-Crotty, 2006)，或是績效資訊釋出後對政府組織造成的影響 (Hatry, 2006; Van Dooren and Van de Walle, 2008) 等，這些因績效管理所延伸的反思性議題逐漸成為另一類的研究焦點。

不過，上述這些研究所立基的研究標的與基礎，大多是在建制相對完整的績效評核制度或機制下，以其相對明確的績效目標和關鍵績效指標，搭配定期檢核與評估，所產生的績效資訊或是由此延伸的管理作為，而非前所關注的那些非例行性業務 (Kroll, 2013)。以下本文試從文獻耙梳相關概念，俾做為本研究之立論基礎。

## 一、組織中的非例行性業務

如前所述，在公務機關的運作日常中，除依法必須執行之法定和例行性業務外，尚有諸多佔據同仁時間和心力的非例行性業務 (non-routine tasks)，例如從 1999 熱線派工而來的任務、立法委員或議員所提質詢或關切詢問內容之回覆、立法委員或議員索資之回應、媒體報導或假訊息之回應和澄清…等，不勝枚舉。更能具體彰顯此一現象者，則是各行政機關所屬人員業務執掌及工作項目清單中，皆有一項「其他臨時交辦事項」，而此一「臨時交辦事項」便是在其他明訂的例行業務項目之外，留予長官隨

時交代的非例行性業務。換言之，非例行性業務的存在，乃是機關組織中的實情與常情；不過，遺憾的是，相關文獻中對於這類非例行性業務的著墨甚稀，甚至，在公共行政的相關學術研究中，更是付之闕如。

針對組織中的例行與非例行性業務進行實證研究者，尚可蒐羅者包括能力建立與知識管理，以及團隊衝突等領域。例如，學者們便曾指出，在非例行性的業務環境中，行事規則或可依循的程序未必存在，可參考的資訊亦不充分，欠缺合適的處理參照基礎或解答，決策結果的不確定性容易造成組織成員焦慮和壓力，因此，需要具備某種橫向跨界能力（*transversal competences*）（Savaneviciene, Rutelione, and Ciutiene, 2014; Wang, Gray, and Meister, 2014）。亦有學者認為，相較於例行性業務，應付非例行性業務需要極佳的分析能力、管理能力、調節適應能力，以及與相關共事者的溝通與社會能力（Egger and Grossmann, 2005），同時亦將更能驅動組織成員的內在知識（Wang, Gray, and Meister, 2014）。另一方面，部分學者則關注非例行性業務對於單位或團隊衝突的影響，發現團隊為執行非例行性業務，因其複雜特性，團隊成員在執行過程中的意見不一致，未必對組織或團隊帶來傷害，甚至反而可能帶來正面好處（Jehn, 1995; Rahim, 2002），因此，未必要排斥組織內的非例行性業務或是任務。

由此觀之，相較於例行性業務而言，在實務上，非例行性業務因其複雜、變動、高度不確定性的特質，確實容易造成組織成員在面對和處理是類業務時的壓力，無論這壓力是來自於自身能力的欠缺或是高密度的人際互動與潛在衝突性；但在學術上，非例行性業務所受到的關注和重視的確不多，自然也留下了廣大的探索可能。

究其本質而言，例行性業務在業務內容上具有低度的變異性，且具程序的重複性，組織成員可運用自身熟悉的方式予以處理，亦對其成果具有可預期性；相對的，非例行性業務則多側重於問題解決（*problem solving*），較少既定程序可供遵循，具有高度的不確定性（Jehn, 1995）。換言之，若由可預測性和可分析性來看，例行性業務無疑在此二面向上皆高於非例行性業務（Wang, Gray, and Meister, 2014），易於線性操作與衡量，也無怪乎學者認為，許多組織大多理性地「過度重視」例行性業務及其管理（Seabright, 2000），而在有意無意中，忽略了非例行性業務的存在

及對其管理或研究的必要性。

## 二、例行性及非例行性績效資訊之特徵與差異

政府部門中的各項管理機制，無論是在策略規劃、訂定績效目標以及績效評核的過程中都會產生大量的資料，各部門亦會對此進行資料蒐集，而這些資料經過處理及轉化後便會成為所謂的績效資訊（performance information）。是以，績效資訊即是對於政府公共服務之輸出或結果所產生的回饋訊息；且這類資訊的蒐集並非臨時而毫無計畫的，而是根據明確定義的組織目標進行績效指標設計，並有系統地在施政過程中進行蒐整，伴隨之後的績效資料分析與報告，而且這些資料被假定可用於未來的決策制定中（Kroll, 2015）。無怪乎 Van Dooren 等人（2010）會認為機關組織能否對績效資訊進行有系統的蒐集，例行地追蹤及評核，乃是績效管理制度落實程度的重要表徵。

承襲上述邏輯，在當前相關研究中，大多仍是以正式績效評核制度所產生的資訊做為主要客體，然而，Kroll（2013）則認為，這樣的研究取向及對績效資訊的狹義理解是不夠完備的，直指吾人都忽略了其他不同樣態的績效資訊，例如：非例行性的績效資訊（nonroutine performance information），且進一步指出，這些資訊相較於正式制度下所產生者，與公共服務績效的連結更為緊密，亦較能反映出政府績效的真實狀況。

為何這些非例行性的績效資訊值得我們注意？首先，藉由績效指標的訂定且定期蒐集的例行性績效資訊，並不必然比非例行性績效資訊來得更具有價值。過去我們總是期待透過施行例行性的績效指標對政府施政加以監測，並將其結果引導至決策，好讓決策者做出更為客觀、理性且透明的決定。但過往研究與經驗告訴我們，管理者對這些例行性績效資訊的理解乃依其角色所處立場與心態而定，且會透過主觀地解釋，應用於各種用途，甚至是帶有政治性目的（Moynihan, 2008）。決策者在運用例行性指標的過程中，亦可能以取巧或專挑自己有利（cherry-picking）等手段，扭曲其所產生的績效資料和結果呈現或詮釋，進而對組織產生不良的影響（Bevan and Hood, 2006; Hood, 2006; Radin, 2006）。

其次，若欲全面瞭解政府的施政績效，自然不應只將檢視的焦點放在



某一種特定型態的資料，相反的，應要關注所有型態的績效資訊，以避免判斷錯誤的情形發生。是以，若只關注於例行性績效資訊或報告，可能因此得出偏頗、以偏概全或證據不足的錯誤結論（Kroll, 2013）。

針對前述在學術與實務上所呈現出偏於一隅的現象，Kroll（2013）率先指出，吾人應能進一步區辨並找出例行性與非例行性的績效資訊。該氏認為，例行性績效管理制度下的產物包含績效指標及績效資訊，其具有以下特徵（Kroll, 2013: 266）：1. 遵循著管理控制循環及系統性的邏輯所產生，因此例行性的績效指標是以組織目標為基礎，於事前設計，並非事後蒐集，這些訊息是定期蒐集且由公部門本身自行提供。2. 這些例行性的資訊來自於按照時間序列的蒐集，並提供據以檢視公部門服務表現的趨勢與線索。3. 例行性績效指標通常是以量化的形式存在。4. 所有績效資料是透明的，透過報告或書面的形式儲存於政府資料庫中。

相對的，「非例行性績效資訊」則係指那些「非主動追求而是被動接受的，包含各類非系統性蒐集或在正式績效報告之外，任何對政府施政所產生的回饋資訊，決策者亦非積極主動地尋求這些資訊」，與例行性績效資訊是為特定管理目的而產生具有明顯的差別（Kroll, 2013: 266-267）。換言之，非例行性的績效資訊乃是臨時創發的、非積極追求，而是被動接受，不像例行性的績效指標會透過管理過程自動產生一些資訊，且機關管理者也不會主動去尋找它。不過，這類績效資訊的特質在於，隱含著大量豐富的訊息（richness）、軟性（soft）且即時的（timely），且散佈各處（wandering around），並多以敘事形式（narrative appeal）來呈現（Kroll, 2013: 267）。據此，例行性與非例行性績效資訊之特徵與差異，可見表 1。

表 1 績效資訊的類型及特徵

類型	例行性績效資訊	非例行性績效資訊
生產方式	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 例行蒐集</li> <li>● 依照事前設定的目標</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 事後獲得</li> <li>● 非主動追求而是被動接受</li> </ul>
型態	量化、聚合的資料	通常是質化、內容豐富的
散播途徑	透明，經由正式報告	經由各種媒介
典型來源	遵循結果導向管理邏輯的報告	來自內部或外部的書面調查、正式會議、非正式對談

資料來源：整理自 Kroll（2013: 267）。

表 2 績效資訊來源及類型

分類	來源	類型	操作型定義
例行性 績效資訊	正式績效 報告	投入型績效資訊	為達成產出或結果，資源被使用的數量，例如投入資金、人力的多寡。
		過程型績效資訊	為執行計畫在過程中如何運用投入資源的過程，例如人力配置、資源分配。
		產出型績效資訊	計畫具體產品或服務傳遞的數量，例如接種疫苗的人數。
		結果型績效資訊	所推動的計畫對外造成的效應或影響，例如限塑政策對環境永續發展的影響。
		效率型績效資訊	評估每個資源投入的單位成本能產出多少單位的成果。
		品質型績效資訊	顧客對產品或服務之主觀感受。
非例行性 績效資訊	內部來源	與公務員非正式對談	由內部成員透過非正式口頭或書面對談所產生的資訊。
		與公務員正式會議	經由內部正式會議釋放出的訊息。
		內部文件報告	組織內部所產生非績效報告的文件資料。
	外部來源	與顧客/標的團體對談	由機關所服務的顧客/標的團體所接收的資訊。
		與利益團體、公民、媒體對話	組織外的重要利害相關人所釋放出的訊息。
		向利益團體/顧客書面調查	以利益團體/顧客為對象進行問卷調查。
		向政治人物書面調查	以政治人物為對象進行問卷調查。
		與政治人物非正式對談	政治人物口頭或書面透過非正式管道與組織成員接觸所產生的資訊。
		政治人物正式會議	政治人物經由正式會議（例如：議會質詢）與組織成員接觸所產生的資訊。
		媒體輿論	機關施政經由媒體報導後所形成的言論氛圍。
外部文件報告	組織外部所產生的文件資料。		

資料來源：整理並增補自 Kroll (2013: 270)。

Kroll (2013: 270) 繼而依上述界定及其研究宗旨，進一步將二類績效資訊加以細分：一為例行性績效資訊，主要由正式的績效報告

(performance reports)產出，包含 6 類資訊類型<sup>4</sup>；另一則為非例行性回饋，並就其資訊來源之不同，再細分為內部來源 (internal sources) 及外部來源 (external sources) 二項次類，並歸整相關資訊來源細項<sup>5</sup> (詳參表 2)。

透過以德國公部門人員為對象之問卷調查研究，Kroll (2013) 發現非例行性績效資訊較例行性績效資訊更常為組織成員所重視和運用，且二者間乃是互補而非替代關係，申言之，要能窺探政府施政績效的全貌，光憑例行性的績效指標是無法滿足的，同時該氏指陳若吾人繼續僅就例行性績效指標做觀察，極可能忽略另一面貌之重要績效資訊，甚有可能進而錯誤推導出政府部門是缺乏效率及效能的偏頗結論。

### 三、小結

基於前述的討論，吾人可以發現，在公、私部門組織中皆有所謂例行與非例行性業務，且非例行性業務對組織成員所造成的壓力和挑戰更甚於例行性業務，惟在管理實務與研究上，對非例行性業務的關注僅是鳳毛麟角，少得令人唏噓。另一方面，就公部門施政績效的理解和管理而言，從前述中可以意識到，除例行性績效資訊外，非例行性的績效資訊與反饋訊息確實存在，亦也更受管理者在實務上之重視；但同樣的，相關的研究投入，尚僅止於最初的起步。綜此，組織中「非例行」的面向與動態，對於組織管理而言，不僅具有實存的意義，更深富探索發掘的價值，藉以窺探組織運作之真實全貌。

儘管 Kroll (2013) 之研究係首次以德國地方政府中高階主管為對象，從績效資訊運用的角度來探查和證明非例行性績效資訊在公部門中的存

<sup>4</sup> 例行性績效資訊由正式的績效報告所產生，其內容包含事前定向蒐集的投入資料 (input data)、過程資料 (process data)、產出資料 (output data)、結果資料 (outcome data) 及效率資料 (efficiency data) 及品質資料 (quality data)。

<sup>5</sup> 非例行性績效資訊則是區分為內部及外部來源。內部非例行性績效資訊包含與公務員的非正式對話 (informal talks civil servants)、與公務員的正式會議 (formal meeting civil servants) 及內部文件 (internal documents)；外部非例行性績效資訊則是來自與顧客 / 標的團體對談 (talks customers / target group)、與利益團體、公民、媒體對談 (talks interest group, citizens, media)、向利益團體/顧客書面調查 (written inquiries interest groups / customers)、向政治人物書面調查 (written inquiries politicians)、與政治人物非正式對談 (informal talks politicians)、與政治人物進行正式會議 (formal meetings politicians)、媒體輿論 (local media) 及外部的文件 (external documents)。

在，但是，吾人以為，觀諸我國公部門運作的實情，在是否運用績效資訊及使用頻率等問題之外，我們更關心當前公部門機關中，那些備受首長或主管關注其績效成果，卻又具有非例行特質之業務，對於機關成員所帶來之影響，因為，這些事務對公務同仁來說，所造成的衝擊和挑戰，可能更甚於那些受例行管考的業務。是以，本研究企圖結合上述二類研究之洞見和啟示，嘗試探究公部門中非例行性績效業務對組織成員而言之重要程度。

基此，本研究將「績效業務」定義為：「機關組織中，受首長及管理者所重視，並以例行或非例行績效資訊蒐集或管考方式，據以探查施行及辦理成效之業務」。在此定義之下，可進一步將機關中的績效業務，區分為「例行性績效業務」及「非例行性績效業務」。其中，「例行性績效業務」係指「機關組織中，於年度初始所訂定之計畫內包含的各項業務，其內容具可預期性，清楚明訂業務執行內容或時間，並以例行或非例行績效資訊蒐集或管考方式，據以評價執行及辦理成效之業務」；而「非例行性績效業務」則指：「機關組織中，無明確列於年度初始所訂定之計畫內，業務內容具不可預測性，且發生時間乃非週期性無法掌握，但卻仍有固定或非例行績效資訊蒐集或管考方式，據以評價執行及辦理成效之業務」。

以臺北市政府為例，舉凡公共工程中程計畫、年度施政計畫、府管計畫、市政白皮書、策略地圖、營利事業管考等，皆於年度初始前訂定相關考核作業及評核指標，並依預先設定之績效目標值，就其所含括的各項施政業務，蒐集績效資訊及加以評價，故屬於前述之「例行性績效業務」。而例如來自市政信箱、1999 臺北市民當家熱線、各機關臨櫃或電話陳情（以上三項現整合為 Hello Taipei 單一陳情系統）之陳情或抱怨事項及其派工、為民服務工作不定期現場考核、議員書面或口頭索資、主管臨時交辦事項、媒體報導訊息蒐集與回應等，亦皆為機關首長或主管所重視，且也有處理績效之資訊蒐集，乃屬於前述之「非例行性績效業務」。

申言之，儘管本文與 Kroll（2013）之研究都同樣在意現今公部門績效管理制度內涉及「非例行性」特質的面向，但，本文與該氏研究之主要差異在於，Kroll（2013）所關注的是「非例行性績效資訊的來源與類型」

以及這類績效資訊所被運用的頻率；而本文所在意的則是在我國公務環境系絡下，那些可能以「固定或非例行的方式進行執行或辦理成效等資訊蒐集或管考，且為首長或管理者所重視之非例行性業務」，以及這類業務對於公部門人員而言所感受到的壓力與重要性。故，二者間所側重之面向存有層次面向的不同，大相逕庭，亦也凸顯本研究之特殊性。

是以，基於上述之概念界定及績效業務之區分，本文將以臺北市政府現行管理措施為例，嘗試瞭解在市府主管與同仁心中，這些例行性與非例行性績效業務孰輕孰重，藉以探究公務機關的業務常情與現有研究的落差，進而開啟公部門管理的另一扇視野。

## 參、研究方法與資料蒐集

由於公務同仁對於例行性與非例行性績效業務會受到不同判斷偏好所影響，對不同類型指標間的重視程度亦有不同，而過去的研究僅對非例行性績效資訊的使用頻率進行調查（Kroll, 2013），無法充分地闡述或釐清非例行性績效業務在公務同仁心中的重要性地位。因此，本研究透過以下研究方法，嘗試提出實證證據，彌補過去研究的不足。

本研究共分三階段進行。首先，本研究透過第一階段訪談，試圖瞭解臺北市政府內外部例行性及非例行性重要業務之項目，與文獻檢閱之結果相互補充，建構符合臺北市政府公務實情的績效業務類型架構；其次，透過層級分析法（Analytic Hierarchy Process，簡稱 AHP）計算群體決策下的權重分配，藉以瞭解受訪者對於臺北市政府內例行性及非例行性績效業務的內心重視程度，以提出實證證據回答本研究之核心研究問題；最後，為瞭解受訪者在數值判斷背後的深層理由，再以 AHP 問卷施測所得數據結果，進行第二階段的訪談，以提升研究結果可信程度。

### 一、第一階段訪談

本研究的架構中很重要的一部分是區分在政府部門績效管理體系

下，有哪些是屬於例行性或非例行性的績效業務。由於此議題在我國公部門管理研究中，仍屬尚未開發的領域，故相關理論基礎及實務內容皆未臻完備；因此，期望透過對研究考核業務相關人員的訪談，瞭解臺北市政府現行業務中，哪些是符合前述所定義的例行性及非例行性績效業務？有沒有哪些是既有文獻資料較少提及，但卻是機關內實存且符合前述概念的績效業務？藉由與實務工作者的訪談，可使我們的資料蒐集更為貼近臺北市政府各機關日常業務的現況，並能補充 AHP 架構設計上欠缺與不足之處。

故，本研究採取立意抽樣方式進行資料蒐集。為瞭解在臺北市政府眾多主要業務範疇中，屬於例行或非例行業務範疇者為何，本研究在此階段選擇臺北市政府研究發展考核委員會人員做為資料蒐集對象。做此選擇之主要考量在於，該機關主要負責管考臺北市政府各項計畫、政策之推動與執行，對於市府的研考業務能有一定程度的掌握；同時，研考會亦為 1999 市民熱線或單一陳情系統之主管機關，且對其進行相關資訊的蒐集與分析。另，研考會相關主管及人員，更是目前每日市長室晨會的重要參與成員，對於全市府及各級首長所重視之例行或非例行性績效業務，皆能有所掌握，頗能在符合本研究前述「績效業務」的概念定義下，提供充分的建議資訊。基此，本研究選擇北市研考會主要業務組室，包含綜合計畫室、管制考核組、話務管理組之主管或承辦人，各組室訪談人數為各 1 名同仁，總計共 3 名，以協助清楚瞭解臺北市政府從府層級至各局處例行性及非例行性的績效業務類型。

## 二、層級分析法

本研究在第二階段採取層級分析法進行對臺北市政府績效業務之重要性評比。如前所述，本研究先行透過文獻蒐集及市府研考會人員之訪談，整理出臺北市政府之主要績效業務，並將績效業務分類建構出其層級結構。

繼之，則是透過 AHP 問卷填答者對於各項績效業務兩兩成對的比較後，判斷其重要性，並將所得數據量化成各層級成對比較矩陣，並透過一致性指標（Consistency Index，簡稱 CI）進行一致性檢定，C.I.值=0 表示決策者前後判斷具完全一致性，但當要素眾多時無法做到百分之百一致的

判斷，因此當 C.I.值 $\leq 0.1$ ，表示一致性程度在可以接受的範圍內 (Satty, 1980)。通過檢定後則可計算出各層級要素間的權重值，則需進行第三階段之整體層級權重計算，檢定整體層級架構之一致性(Consistency Ratio of the Hierarchy，簡稱 C.R.H.)，C.R.值的計算方式則為 C.I. / R.I，其中 R.I.為隨機指標 (random index)，決策因素為 m 個時，所對應的 R.I.值詳見表 3。

表 3 隨機指標表

m	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
R.I.	0	0	0.58	0.9	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49	1.51	1.48	1.56	1.57	1.59

資料來源：Saaty (1980: 21)。

### (一) AHP 架構與操作型定義

本研究首先透過相關文獻蒐集及與北市府研考會同仁之訪談，對臺北市政府績效業務進行歸納及整理。必須說明的是，雖然 Kroll (2013) 將績效報告所產生的例行性績效資訊分為投入型、過程型、產出型、結果型、效率型及品質型，但在實務上，政府一項施政計畫內所產生的績效資訊通常是涵蓋上述多種類型，因此難以將績效管理實務精準拆解為 Kroll 的分類，且如前所述，本研究之旨趣並不在於績效資訊的運用，與 Kroll (2013) 之研究相異；故本研究將績效業務根據其業務性質，先分為例行性業務及非例行性業務兩類，在第一層級的分類下，再分別根據績效資訊的蒐集方式分為例行性績效資訊 (蒐集) 及非例行性績效資訊 (蒐集)。為使 AHP 問卷填答者瞭解本研究之相關概念，故提供相關操作性定義說明如下：

- 1. 例行性業務：**於年度初始所訂定之計畫內包含的各項業務，業務內容是具可預期性，清楚明訂業務執行內容或時間。例如：策略地圖 KPI 查核、市政白皮書及中央上級督考等。
- 2. 非例行性業務：**無明確列於年度初始所訂定之計畫內，業務內容具不可預測性，業務發生時間是非週期性無法掌握。例如：單一陳情系統事件處理、市長晨會交辦事項與議員向機關索取資料等。
- 3. 例行性績效資訊 (蒐集)：**遵循管理控制循環及系統性邏輯所產生，以組織目標為基礎，於事前設計蒐集方式，並定期進行蒐集，例如

市政府於年度初始訂定計畫，並設計績效指標進行考核。蒐集而來的資訊透過報告或書面形式儲存於政府資料庫中。

4. **非例行性績效資訊（蒐集）**：係指任何對施政產生的反饋資訊，產生的方式可能經由政府部門與內部成員或外部顧客進行對談、會議、報導等非系統性地蒐集方式而來。在資訊取得方面，政府部門屬於被動接受的角色，或是目前政府部門未進行蒐集之績效資訊。這些資訊以不特定之形式存在於政府部門中。
5. **業務重要性**：此處所指業務重要性，主要係依據該項業務的處理時效及心理壓力兩項因素綜合考量，代表其在公務同仁心中的主觀重要性。也就是說，將業務兩兩相比較時，業務重要性較高的一項是公務同仁會選擇優先處理或投入較多心力者。

表 4 臺北市政府績效業務分類表

	例行性業務	非例行性業務
例行性績效資訊 (蒐集)	1.策略地圖 KPI 查核 2.市政白皮書 3.公共工程中程計畫查核 4.府管計畫查核 5.為民服務查核 6.公文時效查核 7.電腦查核 8.中央上級督考	1.單一陳情系統事件處理 2.單一陳情系統滿意度 3.為民服務不定期查核 4.審計查核 5.1999 派工查核
非例行性績效資訊 (蒐集)	1.定期性城市評比 2.議會質詢事項	1.市長晨會交辦事項 2.局處長官交辦事項 3.議員索資 4.不定期城市評比 5.媒體報導 6.機關粉絲專頁經營與維護 7.議員協調案

資料來源：本研究自行整理。

在對各類型業務及績效資訊定義後，我們透過前述第一階段的訪談來瞭解臺北市政府現行管考及日常業務，接著嘗試將這些業務進行分類。要說明的是，在第一階段訪談中，由臺北市政府研考會 3 位同仁協助檢視，確認各項業務所屬類別是否合宜，若有一位受訪者認為該項業務需要調整



至他項分類，在經過另外兩位受訪者認同調整後，再據以調整。第一階段訪談後，臺北市政府績效業務之分類如表 4 所示<sup>6</sup>。

按照上述分類結果，本研究建構一個以臺北市政府績效業務為主的 AHP 架構，如圖 1 所示：

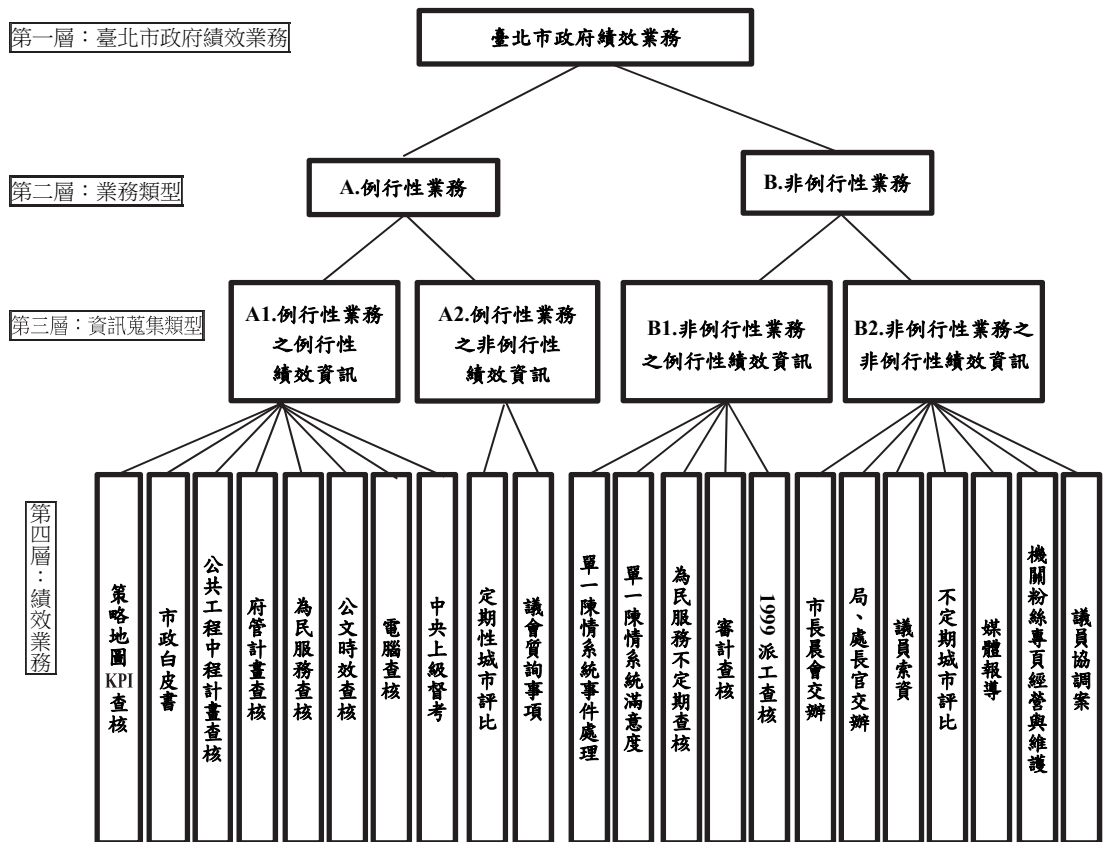


圖 1 臺北市政府績效業務層級架構圖

資料來源：本研究。

<sup>6</sup> 必須特別說明的是，在政府的實際運作中，無論是例行或是非例行性業務的範疇都相當廣泛，而本文主要關懷的是在這些例行或非例行的業務中，會受到例行或非例行性績效資訊蒐集或管考的業務，亦即本文所稱「績效業務」。因此，在表 4、圖 1 或之後的表 7 等圖表中，於表達方式上，皆是先粗分例行與非例行性業務兩大類，再將之與是否有受例行或非例行性績效資訊蒐集或管考此一條件做交集，最後才指涉出同時符合上述兩項條件的例行或非例行性「績效業務」，特此說明。

## (二) AHP 問卷研究對象及執行

AHP 問卷成功之關鍵因素，在於受試者的「專家代表性」(朱斌好、高偲凱，2012)，本研究既以臺北市政府之績效業務作為研究標的，考量各局處之業務屬性不盡相同，為了取得資訊能夠更加全面，故以胡龍騰等人(2016)對臺北市政府一級機關所做的分類，即：服務型、管制型、工程型與輔助型四類，分別選取四類機關中普遍兼具例行性和非例行性績效業務壓力之局處進行 AHP 問卷施測。其中，服務型機關選取民政局及衛生局，管制型機關選取消防局及環保局，工程型機關選取工務局與交通局，輔助型機關則以研考會為代表。在確定問卷施測機關後，本研究進一步將 AHP 問卷實際發放對象再細分為三類，以期能兼顧不同同仁角色之感受與觀點：

1. 研考會績效管考業務同仁：即市府研考會負責府內績效管考業務之同仁，包含與前述例行性和非例行性績效業務之管考有關的組室主管與同仁各 2 位，總計共 6 位。
2. 局、處業務科室之主管：即市府一級機關負責主要業務之單位主管。所選局處包含工務局、交通局、民政局、消防局、環保局與衛生局，發放問卷人數為上述局處各 1 位業務科室主管，共計 6 位<sup>7</sup>。
3. 局、處第一線業務同仁：問卷發放之機關與前述一致，發放對象則為前述中選業務科室主管之下屬同仁各 1 位，共計 6 位。期以此瞭解基層同仁之真實感受。

上述三類專家的共同特色是對臺北市政府績效管考業務及機關業務具有實務經驗及相關知識，故能就此研究議題做合適的判斷。在此 AHP 問卷架構下，透過專家對各類型績效資訊評估的重要性排序，可從中得出何者為在公務人員心中重要性較高的績效業務。

本研究於 2018 年 5 月 14 日起，先透過電子郵件及電話的聯繫，取得受試者同意後，再親自至受試者服務機關面訪或透過電子郵件寄發問卷，

---

<sup>7</sup> 在業務科室的選擇上，為符合本研究旨趣，亦選取兼具例行性和非例行性績效業務之重點科室。

共邀請 18 位專家進行填寫，最終回收問卷為 18 份<sup>8</sup>，AHP 問卷之受測專家名單如表 5 所示：

表 5 本研究 AHP 問卷受測專家名單

機關性質類型	機關名稱	職稱	代碼
服務型	民政局	專員 <sup>9</sup>	A1-1
		規劃師	A1-2
	衛生局	科長	A2-1
		技正	A2-2
管制型	消防局	科長	B1-1
		組員	B1-2
	環保局	科長	B2-1
		辦事員	B2-2
工程型	工務局	科長	C1-1
		技士	C1-2
	交通局	科長	C2-1
		技士	C2-2
輔助型	研考會	主任	D1-1
		規劃師	D1-2
		組長	D1-3
		助理研究員	D1-4
		組長	D1-5
		研究員	D1-6

資料來源：本研究自行整理。

回收後之問卷本研究使用 Expert Choice 軟體進行層級分析的一致性檢定及權重計算，如遇各層級項目有超過一致性檢定臨界值的情況( $C.I. > 0.1$ )，再透過電話、電子郵件或電子通訊軟體的方式與填答專家聯繫，針對一致性檢定超過臨界值的題項，請受試者重新確認其排序，並協助更改作答。回收之有效問卷共計 18 份，並全數通過一致性檢定。

<sup>8</sup> 有關 AHP 方法納入量測之人數規模，根據決策問題所測及之範圍及領域，Saaty (1980) 建議之專家人數應為 5-15 人。據此，本研究現有受訪規模尚稱合宜可接受。

<sup>9</sup> 因問卷調查執行期間，該單位主管人員出缺未補，故以次一職等（8 職等）最熟悉業務之同仁替補。

### 三、第二階段訪談

第二階段訪談係針對 AHP 問卷結果，透過訪談進而確認其結果與公務實情是否相符。抽樣方式同為立意抽樣，研究對象為局、處業務科室主管及研考會業務組室之主管，與接受 AHP 問卷調查的填答者一致。為瞭解同仁是否會因不同之機關業務屬性而對績效業務有不同的看法，以周全各類型機關之意見，故本研究第二階段訪談對象局、處業務科室主管分為工程型、管制型、服務型等三種類型，各類型主管各 1 名，以交通局、環保局及衛生局為各類型受訪機關代表，以及幕僚型機關研考會三組主管各 1 名，總計共 6 名受訪者。期望藉由前述受訪者對於臺北市政府績效管理制度的運作方式之瞭解，及自身身為科室主管，在進行相關同仁的績效評核時，更需瞭解其日常業務運作情形的條件下，能從宏觀的層次來詮釋問卷施測所得結果。訪談對象與編碼如表 6 所示：

表 6 第二階段訪談對象一覽表

機關性質類型	機關名稱	職稱	代碼
服務型	衛生局	科長	A2-1
管制型	環保局	科長	B2-1
工程型	交通局	科長	C2-1
輔助型	研考會	主任	D1-1
		組長	D1-3
		組長	D1-5

資料來源：本研究。

## 肆、資料分析結果與討論

### 一、全體專家層級分析結果

表 7 所示為臺北市政府績效業務整體重要性的全體專家權重列表，各分別為第二層、第三層及第四層構面之各分類及各業務項目的重要性

權重<sup>10</sup>。以下將分別就各層整體權重結果進行說明及相關討論。

首先，受訪專家對第二層業務類型的權重排序先後分別為非例行性業務（0.503），其次則是例行性業務（0.497）。換言之，依據全體受訪專家排序結果，認為非例行性業務在其認知中的重要性略高於例行性業務，不過，二者間的權重相去不遠，近乎同等重要。

由此可以看出，在臺北市政府的眾多績效業務中，非例行性業務對市府同仁而言，具有相當程度的重要性。雖然過去在公部門管理的相關研究上，鮮少談論非例行性業務，大部分仍聚焦在例行性業務的管理與管考設計和改善，但在實務上，非例行性業務確實存在著，且一旦被納入研究焦點中，立即吸引受訪者的關注和重視，亦也立刻反映出受訪者對於這類業務的感受及對其看重程度。同時，此一結果也凸顯了非例行性業務在公部門管理或績效管理研究上理應受到更多關注的現象。不僅如此，受訪者們在訪談中，多表示此一資料結果與自己的預期和感受並無太大差異，亦能符合臺北市政府現行的公務實情與同仁們面臨壓力業務時的處理順序（A2-1、D1-5）。

其次，就整體結果來看，全體專家對第三層績效資訊類型的權重排序依序為：例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）（0.326）、非例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）（0.294）、非例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）（0.209），及例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）（0.171）。在這個層級的比較下，可以發現非例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）所占比重位居第二，甚至是遠高於例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集），再次凸顯非例行性業務在公務同仁心中的重要性，申言之，在這類事務的處理上，經常為公務同仁帶來極大的時間及心理壓力。

最後，在第四層共 22 項績效業務當中，全體專家認為最重要的前 3 項分別為議會質詢事項（0.124）、市長晨會交辦（0.092）及策略地圖 KPI 查核（0.068）。另外，由全體權重前 10 名業務項目來看，分屬例行性與非例行性業務分別各有 5 項<sup>11</sup>，與第二層級二者間的重要性權重比例相

<sup>10</sup> 整體第三層權重計算方式為（第二層權重）×（第三層內部權重）；整體第四層權重計算方式為（第二層權重）×（第三層內部權重）×（第四層內部權重）。

<sup>11</sup> 前 10 名績效業務之中，屬於例行性業務的 5 項分別為：議會質詢事項、策略地圖 KPI 查核、市政白皮書、府管計畫查核、定期性城市評比；屬於非例行性業務的 5 項分別為：市長晨會交辦、審計查核、單一陳情系統事件處理、局處長官交辦、議員索資。

似。由此看來，在全體受訪專家心中績效業務重要性排序前 10 名當中，非例行性績效業務即佔有一半，而非全是例行性業務，充分顯示非例行性績效業務在實務上的重要性不容忽視。另一方面，全體專家認為較不重要的績效業務分別為電腦查核 (0.013)、機關粉絲專頁經營與維護 (0.018)、不定期城市評比 (0.019)、公文時效查核 (0.024)、為民服務查核 (0.028)，在這 5 項中多項屬於納入管考的例行性績效業務，卻被全體專家認為是較不重要的。由此可以看出，現今研究多將焦點侷限在例行性績效業務上，卻忽略了非例行性績效業務此一重要區塊，甚是可惜！

表 7 臺北市政府績效業務重要性全體專家整體權重列表

第二層：業務類型	第三層：績效資訊類型	第四層：績效業務	
		業務名稱	排名
例行性業務 (0.497)	例行性業務之 例行性績效資訊 (蒐集) (0.326)	策略地圖 KPI 查核 (0.068)	3
		市政白皮書 (0.06)	4
		公共工程中程計畫查核 (0.041)	12
		府管計畫查核 (0.057)	5
		為民服務查核 (0.028)	18
		公文時效查核 (0.024)	19
		電腦查核 (0.013)	22
	中央上級督考 (0.034)	15	
	例行性業務之 非例行性績效資訊 (蒐集) (0.171)	定期性城市評比 (0.047)	7
		議會質詢事項 (0.124)	1
非例行性業務 (0.503)	非例行性業務之 例行性績效資訊 (蒐集) (0.209)	單一陳情系統事件處理 (0.047)	7
		單一陳情系統滿意度 (0.040)	13
		為民服務不定期查核 (0.033)	16
		審計查核 (0.056)	6
		1999 派工查核 (0.033)	16
	非例行性業務之 非例行性績效資訊 (蒐集) (0.294)	市長晨會交辦 (0.092)	2
		局、處長官交辦 (0.045)	9
		議員索資 (0.043)	10
		不定期城市評比 (0.019)	20
		媒體報導 (0.036)	14
		機關粉絲專頁經營與維護 (0.018)	21
		議員協調案 (0.042)	11

資料來源：本研究。

針對上述結果，受訪者多數表示認同，也認為這樣的調查結果能夠反映出第一線業務單位真實遭遇的情況與心聲 (D1-3)，更指出非例行性績

效業務在公務機關中的確具有一定程度的重要性，且公務人員在日常公務生活中，能深刻感受到非例行性績效業務所帶來的壓力，甚言「說白一點，如果今天非例行性事務緊急程度很高，在當時的情況下，我絕對相信它的重要性絕對會遠遠超過例行性業務」(D1-3)。

由整體權重分析結果可以看出，有些非例行性績效業務重要性排名在前，一再顯示非例行性績效業務的重要性，究其原因，受訪對象表示，非例行性績效業務重要的原因在於，該業務通常是具有時間急迫性或受到長官及外界（民意代表或民眾等）的高度重視，例如市長晨會的交辦事項、議員索資、民眾陳情的回應和處理等，有時因受到長官的重視程度高，而需重新調整業務處理的優先順序（B2-1、A2-1、D1-5、C2-1），因此這類非例行性績效業務在時間急迫或監督者重視的情況下，在同仁心中的重要性權重便會相對提高。

另一方面，本研究發現，儘管是例行性績效業務，亦有部分項目的重要性排序在後，受訪者認為，這些業務相對較不重要的原因，即在於例行性業務為年初就訂定期程，公務同仁通常有較充裕的時間去做安排，或是部分例行性績效業務的性質較屬於工作職能的「基本功」，如：為民服務查核、公文時效查核、電腦查核…等，相對而言，此業務的重要性相較之下就會偏低（C2-1、D1-5）。

另一個觀察重點是，在前段較重要的業務中，有 2 項與議會或議員有關，其中議會質詢事項更是居重要性權重排序之首，可見立法機關對於市政業務的影響性。長久以來，行政與立法部門彼此間一直有著緊張的關係，立法組織揉合了不同選民的多重目標，而行政組織則是專注於該行政機關的專業性使命上。當民意代表將專注力放在選區利益或利益團體的利益上時，行政機關則是要以業務內容的標的人口為優先，在 Bourdeaux 與 Chikoto（2008）研究中，發現立法組織對州政府的績效改革與制度具有明顯影響。無怪乎，有受訪者提到，議員索資或議員協調案雖然是「緊急但不一定重要」的業務，但是在緊張的府會關係下，這些非例行性的績效業務若發生，公務同仁為避免得罪議員而會選擇優先處理。

除此之外，雖然媒體報導的重要性權重排名沒有很高，但訪談過程中數位受訪者也提到媒體的影響力（A2-1、B2-1、C2-1、D1-1），尤其是市

議員經常使用傳播媒體為監督市政的工具，即便是再小的一件例行業務，只要是經過媒體的報導，常常上級會要求針對報導所引發的軒然大波，進行專案檢討或由權責單位提出檢討報告，這無形中也增加了公務同仁業務上的負擔。

然而，吾人更關心的是，當上述深受公務同仁所重視的非例行性績效業務來臨時，他們又是如何處理及回應呢？受訪者表示這些非例行性績效業務通常都會干擾原本所正在執行的例行性業務，在面臨非例行性績效業務時，礙於該業務處理的急迫性，雖然無奈，通常都會選擇優先處理（B2-1、D1-3）。

無可避免的，在有限的時間下，非例行性績效業務卻佔據了大部分的公務時間，而例行性績效業務又無法不處理，因此，如受訪者 D1-5 無奈表示，許多公務同仁只能犧牲自己的休息時間，加班處理例行性績效業務，但同時也壓縮了同仁們處理例行性績效業務的時間。另位受訪者 C2-1 也直言：「我縱使二十四小時都在工作，我也就這麼多時間，所以變成說你多了一件事情，勢必一定會干擾，因為你壓縮了我在做另外一件事的時間」，由此顯見非例行性績效業務的發生對於例行性績效業務的執行，所產生的時間排擠效應。

有趣的是，相較於非例行性業務而言，許多例行性業務反而是被管考的，公務工作的日常卻是被非例行績效業務充斥著，且公務同仁選擇先處理較緊急的事務，相對之下，被認為較不重要之業務的處理時間就會被排擠、犧牲，面臨這些管考措施時，尤其是像為民服務查核、公文時效查核、電腦查核等這類內部查核，經常是透過書面資料的查核，且「因為它無法真正呈現出我們自己業務的輕重緩急、績效」，也因此填報資料時常流於「文書作業」（A-2），對於較不重要的項目，受訪者也坦言，不會花太多心力去處理，主管人員也不會親自去督導，只要確定有人在執行就好（D1-3）。亦有部分受訪者表示，例行性績效業務的管考資料填報，即便是中央上級督導考核，可能會透過先前數據的修改或是透過現代科技的輔助以節省時間，甚至是出現「求有就好」的情況（C2-1、D1-3）。因此，受訪者 D1-1 便認為，對於未必具有意義的例行性績效業務，應考慮從法律面予以修法簡化，畢竟「例行業務有些東西是可以不用做」。



最後，受訪者 D1-1 提出了不同的觀點，其認為例行性績效業務與非例行性績效業務是無法明顯區隔，且之中可能存在因果關係，「根本的問題沒好好做，平常不好好做、按部就班，當然會有紕漏……，事實上可以讓你規劃好好想的時候你又不好好做，才会有這麼多非例行性業務」，並認為只要好好處理例行性績效業務，就不會衍生出太多非例行性績效業務，因此認為非例行性績效業務雖然很多，仍要重視並審慎處理例行性績效業務。

本研究透過訪談進一步去瞭解整體權重結果背後的真實原因，以及當公務同仁同時面臨例行性與非例行性績效業務時是如何處理及回應，除整體結果之外，在研究過程中，亦發現不同機關的受訪者所重視的業務面向有所不同，以及不同職務層級亦在重要性權重判斷上有所差異，在後續兩小節中，將對此進行更進一步的結果分析及討論。

## 二、研考會與業務局處之層級分析結果

### (一) 第二層構面－業務性質

表 8 呈現兩類專家在業務類型第二層構面的權重比較，其中研考會專家對例行性業務 (0.57) 之重視程度高於非例行性業務 (0.43)；業務局處專家則是重視非例行性業務 (0.54) 更甚於例行性業務 (0.46)。

就此結果而言，由於研考會職司市府施政的管制及考核，故較偏重例行性業務之管理應屬合理，但仔細分析便可發現，在研考會受訪者的判斷下，非例行性業務與例行性業務相較，彼此權重相去不遠，且非例行性業務仍占有近乎一半的權重，申言之，即便對其而言，本身主責業務就是例行性業務之管考，但在他們心中，對於例行性與非例行性業務的看重程度相差不遠，更可凸顯非例行性業務在公務常情中的不可忽略性。相對的，在業務局處部分，因時常需與外界接觸，非例行性業務充斥著在該局處公務日常業務中，故而認為非例行性業務較例行性業務來得重要。

我們請教受訪者對於二組之間結果不同的原因，研考會受訪者表示，在一個團隊中，每個角色有不同的任務，認為重要的事情必然不一樣 (D1-3)，研考會的主要業務之一就是管考，自然會認為例行性業務較為

重要；而業務局處的受訪者則是認為，研考會與其他局處看法不同的原因，則是在於其業務本質與其他機關不一樣，才會覺得例行性業務比較重要，相對的，業務局處則會將長官交辦、民眾輿情等，視為更重要的事項（A2-1、B2-1）。

表 8 研考會與業務局、處第二層構面比較表

第二層構面	排序	研考會	業務局、處
業務類型	1	例行性業務 (0.57)	非例行性業務 (0.54)
	2	非例行性業務 (0.43)	例行性業務 (0.46)

資料來源：本研究。

## (二) 第三層構面－績效資訊類型

在績效資訊類型構面的比較中（如表 9 所示），研考會專家的重要性排序，依序為例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）(0.39)、非例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）(0.273)、例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）(0.18) 及非例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）(0.157)；業務局、處專家的排序則為非例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）(0.302)、例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）(0.295)、非例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）(0.238) 及例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）(0.165)。

由此可以發現，研考會與業務局處專家在各自組內之排序 1、2 以及排序 3、4 的順序項目，是相互顛倒的；並且有趣的是，皆是研考會同仁較為重視例行性業務之項目，而業務局處同仁較為看重非例行業務的傾向，甚至，業務局處同仁更將非例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）之項目排序最高，更可見得面臨第一線業務壓力的局處同仁，對於來自非例行性業務的壓力感受有多深。

表 9 研考會與業務局、處第三層構面比較表

第三層構面	排序	研考會	業務局、處
績效資訊類型	1	例行性業務之例行性績效資訊 (蒐集) (0.39)	非例行性業務之非例行性績效資訊 (蒐集) (0.302)
	2	非例行性業務之非例行性績效資訊 (蒐集) (0.273)	例行性業務之例行性績效資訊 (蒐集) (0.295)
	3	例行性業務之非例行性績效資訊 (蒐集) (0.18)	非例行性業務之例行性績效資訊 (蒐集) (0.238)
	4	非例行性業務之例行性績效資訊 (蒐集) (0.157)	例行性業務之非例行性績效資訊 (蒐集) (0.165)

資料來源：本研究。

### (三) 第四層構面－績效業務

第四層績效業務構面中，研考會與業務局、處二類專家的比較結果如表 10 所示，在第四層共 22 項業務當中，研考會專家認為最重要的前 10 項績效業務依序為議會質詢事項 (0.143)、市政白皮書 (0.102)、市長晨會交辦 (0.079)、府管計畫查核 (0.066)、公共工程中程計畫查核 (0.061)、審計查核 (0.057)、策略地圖 KPI 查核 (0.053)、中央上級督考 (0.052)、議員索資 (0.052)、議員協調案 (0.047)；相對地，業務局、處專家認為最重要的前 10 項績效業務則為議會質詢事項 (0.112)、市長晨會交辦 (0.095)、策略地圖 KPI 查核 (0.073)、局、處長官交辦 (0.062)、單一陳情系統事件處理 (0.06)、審計查核 (0.053)、定期性城市評比 (0.052)、單一陳情系統滿意度 (0.052)、府管計畫查核 (0.051)、市政白皮書 (0.045)。除共同最在意議會質詢事項外，可以看出二類專家的重視傾向和排序順位顯有差異。有趣的是，二類受訪者普遍認為較不重要之績效業務皆為不定期城市評比、機關粉絲專頁經營與維護及電腦查核，雖然不定期城市評比與機關粉絲專頁經營二者間名次略有不同。對於某些業務項目的重要性排序在兩組之間差異極大，本研究亦透過訪談二類機關主管以瞭解其差異原因。

表 10 研考會與業務局、處第四層構面比較表

研考會排序	第四層： 績效業務類型	業務局、處排序
<b>7 (0.053)</b>	策略地圖 KPI 查核	<b>3 (0.073)</b>
<b>2 (0.102)</b>	市政白皮書	<b>10 (0.045)</b>
<b>5 (0.061)</b>	公共工程中程計畫查核	14 (0.033)
<b>4 (0.066)</b>	府管計畫查核	<b>9 (0.051)</b>
15 (0.023)	為民服務查核	17 (0.029)
17 (0.021)	公文時效查核	19 (0.025)
22 (0.014)	電腦查核	22 (0.012)
<b>8 (0.052)</b>	中央上級督考	18 (0.027)
12 (0.036)	定期性城市評比	<b>7 (0.052)</b>
<b>1 (0.143)</b>	議會質詢事項	<b>1 (0.112)</b>
14 (0.026)	單一陳情系統事件處理	<b>5 (0.06)</b>
15 (0.023)	單一陳情系統滿意度	<b>7 (0.052)</b>
19 (0.02)	為民服務不定期查核	11 (0.041)
<b>6 (0.057)</b>	審計查核	<b>6 (0.053)</b>
13 (0.032)	1999 派工查核	16 (0.032)
<b>3 (0.079)</b>	市長晨會交辦	<b>2 (0.095)</b>
17 (0.021)	局、處長官交辦	<b>4 (0.062)</b>
<b>8 (0.052)</b>	議員索資	13 (0.037)
21 (0.016)	不定期城市評比	20 (0.020)
11 (0.04)	媒體報導	14 (0.033)
20 (0.017)	機關粉絲專頁經營與維護	21 (0.017)
<b>10 (0.047)</b>	議員協調案	12 (0.038)

資料來源：本研究。

首先，由表 10 可以看出，市政白皮書在研考會排名為第 2 位，而在業務局處則為第 10 位，二者間的差異在於研考會為市長幕僚機關，需對市長所提政見之落實進度予以掌握；但對業務局處而言，除市長的政見外，自家局處首長的政見及目標也很重要，在二者相互權衡之下，受訪者仍會選擇以局處首長意見為優先。另一原因則在於，市政白皮書至局處層

級已經有很多項目會納入策略地圖 KPI 的設計當中，故策略地圖 KPI 相較之下也較市政白皮書來得重要。

其次，公共工程中程計畫的排序差異甚鉅，研考會及業務局處分別排名為第 5 名與第 14 名，經訪談細究其原因，研考會之所以認為公共工程中程計畫較為重要，原因在於公共工程中程計畫為整個市政府中長期的發展建設計畫，研考會身為規劃市府發展之幕僚機關，且工程計畫時常與大筆預算有關，理應覺得該項業務相對重要。該項業務在局處相對之下排名沒這麼高的原因有二：一為不是所有局處都會有公共工程，受訪局處僅有工務局、交通局有較多的工程業務（D1-3）；另一原因則是，即便是工務局或交通局等較常執行公共工程的局處，這些工程受查核的對象為其所屬二級機關，故對施測對象而言，其重要性較無法凸顯（C2-1）。

復次，中央上級督考在研考會的排名為第 8 名，而在業務局處則是排名為 18 名，二者之間亦有 10 名的差距。這個明顯的差距來自於研考會與業務局處受到中央上級督考的模式有所不同。研考會的中央上級督考來自國家發展委員會，在中央政府補助地方政府的一般補助款中，有一項為基本設施補助款，而其考核結果將成中央政府補助的評估依據之一，亦將影響臺北市政府可得補助款之多寡，故在研考會公務同仁心中，該項業務的重要性相對較高（D1-3）；另一方面，對各局處而言，中央上級督考僅做一般性的「業務查核」，且這些業務查核的標準，通常都是依照中央訂定的相關規範，各局處早有準備，也因中央上級督考結果對業務局處而言，並沒有太多實質誘因，故他們對此項業務的重視性就不如研考會這麼高（A2-1）。

最後，在單一陳情系統的事件處理及滿意度兩項績效業務上，因為單一陳情系統的第一線回覆與執行其實都在業務局處，研考會只是負責管考的機關，故相較之下，單一陳情系統所產生的業務重要性和壓力，對業務局處而言遠高於研考會，因此業務局處將其排名分別為第 5 名及第 7 名，研考會排名則為第 14 名及第 15 名（A2-1、D1-3）。

### 三、主管人員與非主管人員之層級分析結果

除了前一部分以機關性質作為區分，此小節則是探討職務層級是否會

造成不同受訪者之間重視傾向的差異，因此本研究進一步將受測者分為主管人員及非主管人員，呈現更多元的比較結果。以下將就全體 9 位主管人員及 9 位非主管人員排序結果予以討論。

表 11 呈現全體主管與非主管人員在第二層級之重要性權重比較結果。在第二層級業務類型中，主管人員認為例行性業務（0.502）較非例行性業務（0.498）略微重要；非主管人員則是認為非例行性業務（0.509）略重要於例行性業務（0.491）。但細究兩類人員對於不同業務類型的權重比例，可以發現，這兩類業務無論是在全體主管人員或非主管人員心中幾乎為同等重要。

表 11 全體主管人員與非主管人員第二層構面比較表

第二層構面	排序	全體主管人員	全體非主管人員
業務類型	1	例行性業務（0.502）	非例行性業務（0.509）
	2	非例行性業務（0.498）	例行性業務（0.491）

資料來源：本研究。

在第三層級績效資訊類型中（如表 12 所示），全體主管人員的重要性依序為非例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）（0.337）、例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）（0.331）、例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）（0.171）及非例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）（0.161）；而全體非主管人員的重要性則依序為例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）（0.321）、非例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）（0.262）、非例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）（0.247）及例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集）（0.17）。此處則顯示全體主管人員與非主管人員之間較大的差異，全體主管人員在第三層級中最重要項目為非例行性業務之非例行性績效資訊（蒐集），相對的，全體非主管人員則是認為例行性業務之例行性績效資訊（蒐集）相對之下是最重要的。

表 12 全體主管人員與非主管人員第三層構面比較表

第三層構面	排序	全體主管人員	全體非主管人員
績效資訊類型	1	非例行性業務之非例行性績效資訊 (蒐集) (0.337)	例行性業務之例行性績效資訊 (蒐集) (0.321)
	2	例行性業務之例行性績效資訊 (蒐集) (0.331)	非例行性業務之例行性績效資訊 (蒐集) (0.262)
	3	例行性業務之非例行性績效資訊 (蒐集) (0.171)	非例行性業務之非例行性績效資訊 (蒐集) (0.247)
	4	非例行性業務之例行性績效資訊 (蒐集) (0.161)	例行性業務之非例行性績效資訊 (蒐集) (0.17)

資料來源：本研究。

在表 13 所列 22 項績效業務當中，全體主管人員權重排序領先的業務，分別為市長晨會交辦 (0.135)、議會質詢事項 (0.128) 及策略地圖 KPI 查核 (0.077)；而全體非主管人員則是認為議會質詢事項 (0.119)、單一陳情系統事件處理 (0.072) 及單一陳情系統滿意度 (0.058) 較為重要。由此可見，主管人員與非主管人員對各項績效業務的重視程度有所差異，身處不同職務位階，對於所重視的業務範疇亦會有所不同。

此外，全體主管人員認為重要性較低之績效業務分別為電腦查核 (0.013)、機關粉絲專頁經營與維護 (0.016) 及為民服務不定期查核 (0.019)；而全體非主管人員則是認為電腦查核 (0.014)、不定期城市評比 (0.015) 及機關粉絲專頁經營與維護 (0.018) 較不重要。在相對較不重視的績效業務當中，除為民服務不定期查核與不定期城市評比的差異之外，全體主管與非主管人員的意見相對一致。

表 13 全體主管人員與非主管人員第四層構面比較表

全體主管人員 排序	第四層： 績效業務類型	全體非主管人員 排序
<b>3 (0.077)</b>	策略地圖 KPI 查核	<b>3 (0.058)</b>
<b>4 (0.065)</b>	市政白皮書	<b>7 (0.055)</b>
<b>10 (0.04)</b>	公共工程中程計畫查核	12 (0.042)
<b>6 (0.057)</b>	府管計畫查核	<b>5 (0.057)</b>
16 (0.025)	為民服務查核	18 (0.031)
19 (0.021)	公文時效查核	19 (0.028)
22 (0.013)	電腦查核	22 (0.014)
12 (0.032)	中央上級督考	14 (0.036)
<b>8 (0.044)</b>	定期性城市評比	<b>8 (0.051)</b>
<b>2 (0.128)</b>	議會質詢事項	<b>1 (0.119)</b>
14 (0.027)	單一陳情系統事件處理	<b>2 (0.072)</b>
16 (0.025)	單一陳情系統滿意度	<b>3 (0.058)</b>
20 (0.019)	為民服務不定期查核	<b>10 (0.05)</b>
<b>5 (0.063)</b>	審計查核	11 (0.045)
14 (0.027)	1999 派工查核	14 (0.036)
<b>1 (0.135)</b>	市長晨會交辦	<b>5 (0.057)</b>
<b>7 (0.056)</b>	局、處長官交辦	17 (0.033)
11 (0.033)	議員索資	<b>8 (0.051)</b>
18 (0.023)	不定期城市評比	21 (0.015)
12 (0.032)	媒體報導	14 (0.036)
21 (0.016)	機關粉絲專頁經營與維護	20 (0.018)
<b>9 (0.043)</b>	議員協調案	13 (0.038)

資料來源：本研究。

透過上述研究結果，我們可以得知，在主管人員與非主管人員心中，績效業務的重要性排序是有所不同的，本研究同樣藉由訪談來理解主管與非主管人員心中排序不同的原因。



## （一）職務層級不同，看待事情的角度亦有所不同

受訪者認為，會出現主管人員與非主管人員之間的差異，在於兩者位置不同，看待事情的角度也會不同，受訪者 D1-3 也分享了一個建築印度神廟的故事為例，詢問一個基層人員你在做什麼，他可能會回答你他在敲石頭，但若詢問主管人員他在做什麼，他會回答你他在刻廟宇的柱子，最後當你詢問機關首長時，他的回答會是在建造一個神殿。由此故事可以看出，不同的角色對於一個計畫或組織的目標藍圖會有不同的解讀，當你身處某個位置時，你的態度及處事皆會受到影響。

## （二）所屬業務不同，相對權重亦不同

從訪談過程中我們可以發現，受訪者認為，公務同仁皆以本身所屬業務為重心，故當業務直屬於同仁時，其就會認為該項業務相對重要。而主管人員為上級與下屬間之「夾心餅乾」，因此其所在意的業務大多是來自上級的壓力。另由於市長晨會是臺北市政府當前特有的管理機制，在晨會中當市長直接交辦工作時，各機關的科室主管人員便會被直接交付任務而成為該項業務的「承辦人」（A-2、B2-1），也因此主管人員與非主管人員之間對於市長晨會交辦的重要排序認知會有所差異。

審計查核的部分也是主管人員會直接面對到的績效業務，非主管人員通常僅是協助主管做資料的蒐集，無須直接承受來自審計部門的壓力，致使非主管人員對於該項績效業務較為「無感」，相較之下感受到的重要性也就偏低（C2-1）。

另一方面，承辦人員會花較多時間在直接面對民眾的事務上，因此與民眾相關的事務，相較而言就顯得比較重要。又，受限於業務眾多且繁忙，在有限的時間下，非主管人員僅能優先處理較為急迫的業務，類似單一陳情系統這種具有回應天數規定的績效業務，相對而言就會被非主管人員所重視（A-2、D1-5）。

同時，我們也可以看出，無論是主管或是非主管人員都十分重視議會質詢此項績效業務，並且直白表示「他們會覺得議員的質詢是非常重要的業務」（D1-1），原因在於身處民主政治的制度環境之下，民意機關與行

政機關之間的制衡關係十分鮮明，議會質詢的處理不當伴隨的可能是機關預算的刪減，故無論主管或非主管人員對此績效業務都極為重視。

### （三）相對不重要之績效業務，全體受訪者具有高度共識

從前述資料中可以發現，無論是研考會與業務局處的比較，或是主管與非主管人員間的相較，都可以看出，在重要性排序倒數的幾項績效業務中，不僅各類受訪者間最有共識，且多是例行性的績效業務。對此結果，受訪者不僅表示認同，甚至認為「這件事情其實透露了一件事情，如果要減少冗事，其實有些時候應該從這個地方下手，然後把這樣的人力、物力、資源投入在（其他）這些重要的事情上」（D1-3），換言之，若市府真要汰除機關中的冗事，應可從這幾項普遍具有共識的項目著手，解除繁複的管考程序，將組織的資源和心力轉而投入在其他更為攸關施政成果的重要事務上。

## 四、小結

經由前述 AHP 問卷及訪談資料的分析，除了瞭解各項績效業務在臺北市政府各類受訪者心中的重要性排序之外，本研究亦透過訪談深入探究數值結果背後的因果關係，俾以瞭解公務機關中的業務實情，並回答本文的研究問題。

就本文的第一項研究問題而言，由整體專家問卷施測結果看來，非例行性事件的處理與績效表現，對於公務人員日常的工作實情，確實是更具壓力和影響性的。若從受訪專家的不同類型來看，雖有部分類別的受訪者認為例行性績效業務的重要性略高於非例行性績效業務，但細究其權重比例差異並不大，在訪談過程中也一再證實了非例行性業務本身具有時間急迫性，常使得公務人員因此背負著極大的壓力，進而干擾、攪動其日常業務的運作。

再就第二項研究問題來說，面對非例行性事務時，身處現行績效體制的公務機關成員，囿於非例行性績效業務的時間急迫性及長官施予的龐大壓力，通常會選擇判斷事情的輕重緩急後，優先處理較急迫的非例行性績

效業務；無疑地，也排擠或壓縮了公務同仁處理現行業務的時間和品質。因為，在有限的時間內，為應付接踵而來的臨時性任務，公務同仁只好時常以晚上或假日加班的方式來處理例行性績效業務，但一天僅有 24 小時，即便無時無刻都在工作，也無法對每件業務都投入百分之百的心力去處理。因此，在面對自己心中認為較不重要的績效業務時，公務同仁通常會在極其無奈的情況下，選擇以更改先前數據或流於無實質意義的文書資料填報，來應付這些例行性績效業務。但弔詭的是，公務機關每天開門的「本業」，不就本該是這些基礎但例行的業務嗎？可是，在諸多非例行性績效業務的湧入和排擠下，若公務同仁於投入和處理上，卻僅能將之排序在後，或是應付了事，這樣一來，是否產生了本末倒置的現象？而這現象，是否為吾人所樂見？實值得更多的研究投入和關注。

除此之外，本研究透過實證方式證實了非例行性績效業務的確存在於政府之中，並對公務同仁而言，具有相當程度的重要性，或許有人會不禁好奇，既然這些績效業務這麼重要，那為何不納入管考呢？針對於此，受訪者也表示了看法和立場，「我不認同要管考，因為像包括議員的協調案、議員索資、單一陳情系統，或者是市長晨會，是無法預期的，比如說現在突然人家告訴我下一秒就來了。對，你可能現在才知道，而且那可能也沒有什麼像一個 project、plan 這樣有層級，它可能只是想要去做說明、協調而已，這個沒辦法被管考，因為你不會事先預知，事中也不會知道，你完全無法預期」(A2-1)，事實上，由於非例行性業務之特徵即是具有高度的不確定性及即刻性，若要將之納入管考，政府部門將面臨該項業務無法有系統監測發生的困境。另一位受訪者同樣表示，「我們應該說管考的目的是要讓這件事情確保被完成，但是回過頭來，政府績效的展現是民眾感受的地方，換言之，如果說沒有人管，它可以做得好，其實不需要管」(D1-3)，認為重要的非例行性績效業務如議員質詢、首長交辦等事項，雖然沒有所謂的管考制度，但來自外界的壓力會讓公務人員不敢輕忽這些業務，自然無需增加管考措施來約束公務人員。

甚有受訪者認為，非例行性績效業務因具有急迫性，自然有其壓力促使完成，相反的，更應對那些容易被視為習以為常的例行性績效業務施以管考，方能確保其如期如質地運作，如他說道：「你有沒有反過來思考，

例行性的業務因為久了會覺得它很例行，它反而需要管考去要求你按部就班把它完成，非例行性業務你今天不做，明天就被長官追殺，你還需要管考嗎，這就是最直接的管考，長官打電話給你最直接管考，還需要什麼管考？所以…，例行性業務的東西其實需要管考去做，不然大家會忘記，所以你應該反過來講，例行性業務因為有管考，所以即使主管沒那麼重視，也不至於出錯，所以它還是有存在的必要」(B2-1)。

然而，公務同仁們在非例行性績效業務上的努力付出與辛勞，卻無法轉換成績效，或獲得有制度的獎勵，這也是本研究在經過多次訪談，理解公務日常業務實情後，不禁為公務人員抱屈之處。儘管受訪者們表示「市長有一個即時獎勵，市長拿他自己的特支費出來，他也沒辦法那麼周詳，不一定能夠讓每個人滿足」(D1-3)，或是「(機關首長)優先拔擢那個溝通績效良好的。這是各局處的不成文規定……沒有明確措施，只是許你一個未來」(A2-1)，但或許在臺北市府內有現行的這些獎勵制度，卻仍都是屬於不成文的規定，不僅常因首長不同而在獎勵措施上有所不同，更要緊的是，在其他眾多公務機關中，又能有正眼看到同仁們在這些非例行性任務上的奉獻嗎？

當然，比起獎酬措施，有受訪者認為如何減輕公務人員現行管考制度的負擔才是重點，「你可以講說，如果這些東西(非例行性業務)都會影響到這個(例行性業務)，那是不是要將這些業務整個重新排序，刪除一些可能沒這麼重要的例行性業務，讓我們有更多時間心力去處理重要的非例行性業務。免得我們做了這些又排擠到這個，造成兩邊都吃力不討好的狀況」(D1-5)，亦即，或許當務之急，乃是透過對例行性管考措施的簡化，使公務同仁能有更多時間及心力去處理相對之下更重要的事務。

綜上所述，非例行性績效業務的存在是不可被忽略的公務實情，也因其存在某種程度上干擾了例行性績效業務的運作，同時，我們也發現不同角色對象對於績效業務重要性的排序傾向也有所不同，更重要的是，在現行制度下，很難去展現公務同仁所真實投入的辛勞表現。遺憾的是，現有國內外公部門管理的實務或學術討論，並未就此面向投入心力或關注，成為公部門管理中「習焉不察」的那塊失落拼圖。

## 伍、結論

### 一、研究發現

本研究的結果主要在於證實和凸顯非例行性績效業務，確實存在公務機關日常運作的實情之中，並且對於諸多公務同仁而言，非例行性績效業務所帶來的壓力和急迫性，或許更甚於例行性績效業務。

本研究中，首先透過對先前研究進行檢視，並從 Kroll (2013) 所做研究的啟示中，以不同的研究設計切入更值得吾人關注的面向，即希冀以各項績效業務在公務同仁心中的重要性排序，期能呈現非例行性績效業務在公部門中扮演的角色。繼之透過訪談臺北市研考會三個組室的成員盤點了臺北市政府各項績效業務，藉以建構本研究的 AHP 架構。再則是透過對三類對象，包括研考會成員（含主管及非主管）、業務局處科室主管及第一線承辦人員進行 AHP 問卷的施測，嘗試回答非例行性績效業務是否比例行性績效業務更具壓力及影響性的問題。最後則藉由問卷施測結果，對問卷填寫專家中的主管人員進行訪談，以探詢問卷結果背後的真實原因。以下就本研究之主要研究發現加以說明：

#### （一）非例行性績效業務真實存在且具相當程度重要性

根據 AHP 問卷施測及訪談結果，我們可以看到非例行性績效業務在公務部門日常業務的運作上是真實存在，並具有一定程度的重要性，且是不容忽視。不過，如同 Seabright (2000) 所言，絕大多數的組織自然地「過度重視」例行性業務及其相關管理作為，但卻易於忽略非例行性業務的存在與重要性。

從 AHP 問卷結果可以看出，在全體權重排序領先群之中，分別有 5 項例行性績效業務及 5 項非例行性績效業務，這些業務當中，除原本例行性績效管考制度之外，市長晨會交辦事項、議會質詢、議員索資更是被受

訪者高度重視。在進一步的訪談中，受訪者亦表示當非例行性和例行性績效業務紛至沓來時，由於這些非例行性績效業務通常具有急迫性及重要性，公務同仁會選擇優先處理，致使排擠了原本手邊正在處理的例行績效業務。

事實上，由於臺北市長柯文哲上任後，新創設了一項市政管考機制，即由市長室週一至週五每日 7:30 舉行的晨會進行市政業務之商討，並由市長室直接列管及督導執行進度。在這由市府高層直接交辦、直接列管的機制下，自然成為臺北市政府目前非例行性業務的主要來源之一，且由於其管考高度與強度甚於其他政府機關一般的研考制度，因此，局處首長的重視程度和壓力亦高過於以往，當然，亦會受到各級主管和同仁的重視。此外，曾有市府同仁投書媒體，指陳光是 2017 年一年當中便共計有 25,221 件議員協調案件，市府各局處平均一個工作天便要處理 101 件這類案件<sup>12</sup>，而這類案件極富不確定性和處理之時效壓迫性，當公務同仁接獲這類非例行性任務時，自然造成其額外的業務負擔和壓力，更也排擠了處理例行性業務的時間。上述場景，不僅在臺北市政府發生，同樣也在各公務機關中每日上演，這些臨時、非例行性的績效業務確實牽動了公務機關的運作、消耗了執行能量，也影響了機關的真實施政績效，實值得吾人之在意和重視。

此外，雖然本文之重點並不在於績效資訊運用頻率之探討，不過，我們也發現受訪專家們對於非例行性業務中的非例行性及例行性等兩類績效資訊（蒐集）的重視程度，乃僅低於例行性業務之例行性績效資訊（蒐集），某種程度上也反映了受訪者對於非例行性業務及其相關績效資訊蒐集或管考的在意態度，與 Kroll（2013）的研究發現也有若干相符之處。

## （二）不同屬性的公務角色，對各項績效業務重視程度有所不同

本研究亦也發現身處不同公務角色者，所重視的績效業務亦有所不

<sup>12</sup> 資料來源：〈一位北市府公務員的告白：議員「協調案件」一年超過 25,221 件，市政不是你們鞏固選票、服務既得利益的工具〉，換日線：  
[https://crossing.cw.com.tw/blog/Topic.action?id=982&nid=9786&utm\\_source=Facebook&utm\\_medium=Social&utm\\_campaign=Daily&fbclid=IwAR2eLYWBfAKyzYOdIGU8wB-jjwEUNxdKxVGu7MIIDOWtwwBIfYwWt07mg](https://crossing.cw.com.tw/blog/Topic.action?id=982&nid=9786&utm_source=Facebook&utm_medium=Social&utm_campaign=Daily&fbclid=IwAR2eLYWBfAKyzYOdIGU8wB-jjwEUNxdKxVGu7MIIDOWtwwBIfYwWt07mg)，檢索日期：2018 年 12 月 5 日。

同。其差異原因在於：1. 機關職責不同之影響：各機關皆有自己的組織使命及宗旨，會產生機關間重視視角的差異，亦也造成研考機關較為重視例行性績效業務，而業務局處相對重視非例行性績效業務的現象；2. 職務層級差異之影響：主管人員身處管理階層，較常與上級頻繁接觸，故對於首長交辦有較高程度的重視；非主管人員則為民眾第一線接觸的承辦人，故對於單一陳情系統等與民眾相關的績效業務較為重視。

### （三）公務同仁面對例行性與非例行性績效業務有不同應對方式

面對兩種類型的績效業務，公務同仁亦有不同的回應方式，亦即當非例行性績效業務來臨時，因非例行性績效業務具有時間的急迫性，且通常為長官所在意的事項，因此公務同仁時常選擇優先處理較為急迫的非例行性績效業務。然而，在瞬息萬變的現代社會，無論是例行或是非例行性績效業務都是有增無減，當正常公務時間受非例行性績效業務干擾排擠後，同仁時常只好犧牲自己的休息或下班時間來完成原本的例行性績效業務，如此一來，亦使那些在公務同仁心中認為沒有那麼重要的例行性業務，時常會被擱置或無法付出百分百的心力去處理。

最後，在問卷施測及訪談的過程中，不少受訪者提出在實務上其實很難去區分何者為例行或非例行性績效業務，此現象某種程度與 Kroll (2013) 研究中所提出的，例行性績效資訊與非例行性績效資訊的使用當中是存在著相互補充而非替代關係，有其類似之處。是以本研究並非全盤否定例行性績效業務及其管考措施的必要性，而是想藉由研究發現探詢當前公部門管理中較少觸及的部分，以完整政府研究的圖像。

上述重要研究發現引發吾人兩層面的思考：一是，在績效管理領域的研究上，我們不能只把目光放在例行性績效業務上，這樣很有可能導致對政府部門績效管理的瞭解過於片面，無法掌握施政績效與資源投入的完整面貌。因此，我們可以嘗試將研究焦點轉向非例行性績效業務，補足現有的研究缺口，建立新的視野。

其二是，在公部門實務運作上，也應該思考非例行性績效業務在公務日常中所扮演的角色為何，以及這麼龐雜的非例行性績效業務對公務同仁及機關所帶來的影響。公務同仁在這些非例行績效業務付出許多心力後，

並無法像例行性績效業務能在績效報告上展現，或者得到相對應的獎勵措施，但是在非例行性績效業務付出的公務時間及心力卻與例行性績效業務相當、甚至更多，實在應被正視對待。

不過，必須強調的是，本研究並無意圖倡議將非例行性績效業務納入正規管考制度中，且認為實際上並不適當、亦不可行。原因在於，非例行性績效業務既是臨時發生、具不確定性、具處理時間之急迫性，因此甚難針對這類事務設計一套管考機制或績效指標來予以追蹤監測。更重要的是，若一旦將非例行性績效業務一併納入管考，怕只會徒增公務同仁的壓力和負擔，以及不必要的繁文縟節，實非應行的方向。

非例行性績效業務在公部門管理及績效管理領域中極少被學者或是實務界討論、關注，本研究的焦點即著重於呈現其在公部門之中所扮演的角色，透過本研究之問卷及訪談的進行，除了更進一步地去瞭解公務同仁的公務實情，研究結果也充分凸顯了非例行性績效業務在公務同仁心中的重要性。然而，本研究僅想在實然面呈現例行與非例行性績效業務於公部門中的相互影響及干擾，以及如何去影響公務人員心中處理先後的排序，而非論述二者之間的實質業務重要性等應然面之議題。據此，我們應該思考的是，如何正視並肯認公務同仁於非例行性績效業務上的辛勞及付出，不再將公務人員的績效表現侷限在既定指標中，應給予公務同仁適切公允、合乎實情的獎勵，藉此帶動整體施政績效。

## 二、政策建議

基於前述研究發現，本文建議未來我國中央或地方行政機關可做以下的嘗試或變革努力：第一，以類似本研究所採行之方法或其他方式，盤點並檢視機關中重要的例行與非例行性績效業務，並邀請各級主管與同仁們針對所盤點出之各項績效業務，以其觀點評價其重要性或必要性；繼之，就機關同仁普遍認同重要性或必要性偏低之例行性績效業務，檢討是否可能將之終止或簡化，以降低機關同仁們的勞務負擔。第二，機關首長應就造成同仁們龐大壓力的幾項非例行性績效業務，於每季獎勵績效表現良好之人員或單位，給予適當的獎酬，正面回饋同仁們需經常承受高度不確定性非例行績效業務的壓力和辛勞。第三，經由訪談發現，諸多同仁為應付



具急迫性和重要性的非例行性績效業務，經常不僅被迫調整業務處理之優先順序，並需以額外加班方式處理被排擠的例行性績效業務。是以，建議行政機關應能正視這樣的公務勞動常情，且以更為合理的加班費給予條件支付同仁的勞動報償，以營造合宜的工作環境。

### 三、研究限制與後續研究建議

#### (一) 研究限制

本研究定位為一初探性研究，無論國內外對非例行性績效業務的研究甚為稀少，僅有 Kroll (2013) 一文對於非例行性績效資訊進行定義，並無其他學者對於此概念進行系統性的歸納，因此在建構 AHP 架構時，僅能透過對臺北市政府例行性績效業務的盤點，及透過訪談向受訪者解釋相關概念，並請其提出臺北市政府現行非例行性績效業務的項目，並選取受訪對象較有可能接觸到的項目納入架構中；然而，這樣的方式，可能無法涵蓋所有臺北市政府的非例行性績效業務，此部分實屬本研究文獻蒐集及 AHP 建立上之限制。

其次，在問卷施測的整體樣本代表性及數量方面，本研究先以臺北市政府部分機關作為 AHP 問卷施測研究對象，儘管為使研究結果能夠合理推論其他未進行問卷施測的機關，本研究透過胡龍騰等人 (2016) 對臺北市政府一級機關的分類，並確保四類機關皆有代表機關受試，但究其實，受試機關仍屬少數，在市府中仍有許多其他業務機關未納入調查中。雖然現有結果無法代表整個臺北市政府，但透過施測結果，約略能從其中看出非例行性績效業務在臺北市政府績效業務中的重要性，也反映出臺北市政府對於例行性與非例行性績效業務重要性權重之部分態樣。再者，本研究現階段僅由立意抽樣選取的一級機關中挑選一位主管人員及非主管人員進行訪談，但在部分市府績效業務中，應屬二級機關更為熟悉，可能會忽略機關內屬性的差異；另，儘管 AHP 屬於群體決策分析工具，毋須大樣本之調查基礎，但其計算結果，仍會受不同類型受測者數目的影響，例如，在本研究中，研考會同仁所占比例較實際市府內各機關人員比例高出甚多，雖是為瞭解職司績效管考與一般業務機關的同仁觀點之異同，但仍有

可能因為施測對象的不同或比例差異，而產生不同的研究結果。

此外，本研究在最後階段雖有訪談各類型機關的 6 位主管人員，也期待藉由主管人員的業務熟悉度和職涯經驗，以詮釋主管和非主管人員間的觀點差異，然其發言仍屬個人主觀，或許仍與非主管人員之意見有所落差。

## （二）後續研究建議

基於上述研究限制，建議後續研究可做以下努力或嘗試，以填補本研究之不足：

### 1. 透過更全面的資料蒐集，建立完整非例行性績效業務架構

如前所述，非例行性績效業務為績效管理或公部門管理研究的新議題，目前尚未建構出學界所共同承認的架構，故可透過更全面的資料蒐集，例如透過至各機關進行訪談，建立更加完整的非例行性績效業務清單。

### 2. 研究範圍的擴展

後續研究可將研究對象擴展至臺北市政府其他局處，或以其他地方政府或中央政府為對象，以開拓更多元的結果。或是在 AHP 問卷施測對象的選取上，能以更貼合各機關人員比例的方式加以配置，或以態度量表的形式，進行大規模的問卷調查，進一步探詢公務機關中非例行性績效業務重要性之實際情況。亦或可嘗試將 AHP 問卷之施測方式，分為業務實質重要性及時間壓迫性兩大部分，可能進而瞭解某些績效業務雖然時間壓迫性高，但實質重要性卻並不高的現象，從廣度或深度上，再予精進。

### 3. 研究焦點的深入

由於為使不同機關間的人員在議題上得有對話的空間，本研究在所探究的業務層面上，以各局處間共通性較高的例行性或非例行性績效業務為主，而後續研究或許可針對特定業務機關，就其功能性業務層面，探討例行或非例行性業務對同仁們所造成的勞務或壓力，以深化研究焦點。

### 4. 辦理焦點團體座談

本研究乃透過訪談的方式去釐清 AHP 問卷排序結果之間的背後原因，未來研究者可考慮以焦點團體座談的方式，使受訪者間可有機會相互對話，理解彼此何以覺得某項績效業務重要之原因，更完整呈現排序之間的關係及因果。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 朱斌妤、高偲凱，2012，〈科技政策資訊品質評選架構〉，《中山管理評論》，20(3):811-849。
- 林淑馨，2012，《公共管理》，臺北：巨流圖書公司。
- 邱吉鶴，2013，《政府績效管理工具與技術》，臺北：秀威資訊。
- 胡龍騰，2011，〈我國施政績效資訊運用實務與問題分析〉，《研考雙月刊》，35(3):10-22。
- 胡龍騰，2015，〈政府績效資訊之運用：官僚態度之分焦點〉，《行政暨政策學報》，60：41-89。
- 胡龍騰，2016，〈績效悖理之潛因探析：制度邏輯與心理帳戶觀點〉，《東吳政治學報》，34(1):209-268。
- 胡龍騰，2017，《公僕管家心：制度環境、任事態度與績效行為》，臺北：五南圖書。
- 胡龍騰、曾冠球、蘇毓昌，2016，〈臺北市政府推動歷年年度施政計畫績效評核比較分析之研究〉，臺北市府研究發展與考核委員會委託研究計畫（市政專題研究報告第401輯）。

### 二、英文部分

- Behn, R. D. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.
- Bevan, G., and C. Hood. 2006. "What's Measured Is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System." *Public Administration*, 84(3): 517-538.
- Bouckaert, G., and W. Balk. 1991. "Public Productivity Measurement: Diseases and Cures." *Public Productivity & Management Review*, 15(2): 229-235.
- Bourdeaux, C., and G. Chikoto. 2008. "Legislative Influences on Performance Management Reform." *Public Administration Review*, 68(2): 253-265.
- Carter, N., R. Klein, and P. Day. 1992. *How Organisations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge.
- Egger, H., and V. Grossmann. 2005. "Non-Routine Tasks, Restructuring of Firms, and Wage Inequality Within and Between Skill-Groups." *Journal of Economics*, 86(3): 197-228.
- Hatry, H. P. 2006. *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, DC: The Urban Institute Press.

- Hood, C. 2006. "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services." *Public Administration Review*, 66(4): 515-521.
- Jehn, K. A. 1995. "A Multimethod Examination of the Benefits and Detriments of Intragroup Conflict." *Administrative Science Quarterly*, 40(2): 256-282.
- Kroll, A. 2013. "The Other Type of Performance Information: Nonroutine Feedback, Its Relevance and Use." *Public Administration Review*, 73(2): 265-276.
- Kroll, A. 2015. "Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research." *Public Performance & Management Review*, 38: 459-486.
- Moynihan, D. P. 2008. *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Moynihan, D. P., and S. Pandey. 2005. "Testing How Management Matters in an Era of Government by Performance Management." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3): 421-439.
- Nicholson-Crotty, S., N. A. Theobald, and J. Nicholson-Crotty. 2006. "Disparate Measures: Public Managers and Performance - Measurement Strategies." *Public Administration Review*, 66(1): 101-113.
- Radin, B. A. 2006. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Rahim, M. A. 2002. "Toward a Theory of Managing Organizational Conflict." *International Journal of Conflict Management*, 13(3): 206-235.
- Saaty, T. L. 1980. *The Analytic Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation*. New York: McGraw-Hill.
- Savaneviciene, A., A. Rutelione, and R. Ciutiene. 2014. "Crucial Transversal Competences in the Changing Environment: Case of the European SMEs Managers." *Economics and Management*, 19(1): 100-108.
- Seabright, P. 2000. "Skill Versus Judgement and the Architecture of Organizations." *European Economic Review*, 44(4-6): 856-868.
- Smith, P. 1995. "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector." *International Journal of Public Administration*, 18: 277-231.
- Taylor, J. 2011. "Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agencies." *Public Administration*, 89(4): 1316-1334.
- Van Dooren, W., and S. Van de Walle. 2008. *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Van Dooren, W., G. Bouckaert, and J. Halligan. 2010. *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.

Wang, Y., P. H. Gray, and D. B. Meister. 2014. "Task-driven Learning: The Antecedents and Outcomes of Internal and External Knowledge Sourcing." *Information & Management*, 51(8): 939-951.

# The Importance of Governmental Non-Routine Performance Tasks: A Piece of Missing Puzzle in Public Sector Management

Jia-Syuan Chang\*    Lung-Teng Hu\*\*

## Abstract

Practitioners and scholars who are familiar with the daily operation of public organizations know that the non-routine tasks, such as responses to 1999 hotline requests or councilmen's inquiries, are quite prevalent in the public sector's workplaces. The non-routine tasks not only emerge unexpectedly but also occupy organizational members' regular time for their routine works. Besides, it is stressful for public employees as they encounter these unexpected non-routine tasks. Ironically, the study of non-routine tasks is overlooked in public administration scholarship. To fill this research gap, the present study aims to answer the following two questions: First, would public employees undergo more pressure in working with non-routine tasks in contrast to those routine and measurable tasks? And, how do they consider the importance between the non-routine and routine tasks? Second, how do public employees deal with the situation while the non-routine and routine tasks come to their desk simultaneously?

To answer the research questions, this study used two-round in-depth interviews and the Analytic Hierarchy Process (AHP) technique as main methods. Regarding the importance of routine and non-routine tasks, public employees weighted non-routine

---

\* Master of Public Administration and Policy, National Taipei University.

\*\* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.  
Email: hult@gm.ntpu.edu.tw (Corresponding Author).

tasks quite equally to their routine works. Moreover, the results of this study point out that the non-routine tasks do really exist in the public sector while we do not have any valid measure to assess members' performance as well as to recognize their efforts on those non-routine tasks. Also, this study finds that different subjects, such as performance evaluation department vs. professional business departments or supervisors vs. subordinates, have different viewpoints about routine and non-routine tasks. Finally, the non-routine and routine tasks are treated differently by public employees. They may give priority to the emergent non-routine tasks and address their routine works later after the regular working time. Based upon the findings of this study, it is pinpointed that the negative influence of and the pressure comes from the non-routine tasks should be taken into account seriously and needs more academic attention on this issue.

**Key Words:** non-routine tasks, non-routine performance information, routine performance information, performance management

