

# 臺灣地方文化活動契約委外的績效 觀感：客家節慶利害關係人的角度\*

孫 煒\*\*

## 摘 要

臺灣地方民選行政首長熱衷舉辦各種文化活動，而且大多數採用契約委外由民間廠商承辦，往往耗費巨資卻鮮少進行較嚴謹的績效衡量。本文採用績效觀感的研究途徑，並依據文化活動的複雜性質，發展出創新、負責、品質與效能等四項衡量文化活動契約委外階段的核心績效指標，進一步運用地方客家節慶包括傳統典慶（義民祭）與現代慶典（桐花祭）為經驗研究對象，透過委託人—代理人架構，針對契約委外的客家行政機關、承辦廠商以及地方公民團體和參與民眾等利害關係人進行訪談，分析它們對於客家文化活動的績效觀感，並深入探討績效觀感之間的差距及其原因，並根據文化活動契約委外的研究發現，提出提升績效的建議。

關鍵詞：文化活動、契約委外、績效觀感、績效衡量、客家節慶

---

\* 本文作者誠摯感謝兩位匿名審查人的寶貴意見以及中央大學客家語文暨社會科學學系客家研究碩士在職專班蘇巧蘋碩士對於經驗資料的收集與處理，然而一切文責由作者自負。

\*\* 中央大學法律與政府研究所特聘教授，電子郵件：waysun@cc.ncu.edu.tw。

## 壹、前言

伴隨臺灣民主化的發展，政府的角色與職能愈來愈多元複雜，所涉及政策領域也日趨廣泛，除了傳統的政策類型如分配政策、重分配政策、管制政策之外，近年還積極推動各種強制力較不明顯，而影響對象是環境當中所有人或不特定團體的全體政策（*constituent policy*），例如政府宣傳等（羅清俊，2015：294-296）。其中地方民選行政首長更是熱衷舉辦各種類型的活動，以強化地方政府的共識與穩定，特別是文化活動具有行銷在地特色的象徵意義，以及繁榮基層經濟的實際功能，不但是社會大眾矚目焦點，也是地方民選行政首長貫徹施政理念、爭取選民認同，並擴大社會正當性的重要方式，向為其所重視，也帶來了大量參加文化活動的人潮，引發了廣泛的社會迴響以及媒體關注。然而，地方行政機關所舉辦文化活動的績效，卻鮮少進行較嚴謹的學術研究。

Liu 等人（2015：85）認為由政府運用公權力主導的「活動」（*campaign*），是指於特定時期之內，在政治監督之下動員行政資源，來達成政策目標的政策執行。相較於慣常的政策執行，活動具備高度的急迫性、短期的倡議性、緊密的協調性、明確的目標性等特性。然而，活動所欲達成之長期影響性的結果（*outcomes*）甚至成果（*results*）可能無法明確度量，特別是文化活動通常是一種短暫、臨時或難以捉摸的經驗（國立臺灣師範大學歐洲文化與觀光研究所譯，2014：149），因而文化活動本質上就存在著短期不易展現績效以及績效難以具體操作化等問題。但是，臺灣地方文化活動仍然有法制、行政、管理等方面之績效衡量（*performance measurement*）的需求。就法制需求而言，當前臺灣地方行政機關舉辦的各種文化活動，大多數都採用契約委外（*contacting out*）的政策工具委託民間廠商承辦。根據契約委外的法制基礎：《政府採購法》，提升效率與確保品質之時不可或缺的績效衡量，成為推動契約委外各個環節如「招標」（第24條、第26條、第27條）、「決標」（第46條、第56條、第61條）、

「履約管理」(第 68 條、第 70 條)、「驗收」(第 72 條)等不可或缺的要素。就行政需求而言，大多數地方文化活動都接受行政機關的資助，必須發展出一套決定資助金額多寡的標準，俾使行政機關得以遵循。就管理需求而言，行政機關也要經由績效衡量來進行公共管理，例如促進文化活動目標的達成、改進文化活動規劃與預算支出的程序、落實文化活動的課責、提供政策學習等等 (Behn, 2003; Hodsoll, 1998)。

既然在實務上政府文化活動績效衡量有其需求，但在具體操作上仍存在著諸多問題，Bailey 與 Richardson (2010: 293-294) 提出應該掌握三項原則：一、採用多重的績效指標；二、參照不同利害關係人的觀點；三、由實際執行文化活動的人士來確認績效。Hvidman 與 Andersen (2015: 113) 也認為人民對於政府績效的觀感，並不必然反映實證性績效衡量數據，乃基於以下三種理由：政府是為全體人民集體所有；政府的資源主要來自於稅收；政府為政治權威 (political authority) 所控制。因此，此種「公共性」(publicness) 促使人民傾向採用規範性，甚至直覺性角度來檢視政府的績效。因為難以計算、比較、加權文化活動的多元利害關係人的客觀績效，本文採用質性績效觀感的訪談資料，運用利害關係人對於文化活動的「知覺」或「觀感」(perception)，而非實證性績效衡量數據來發展文化活動契約委外的績效衡量架構，並分析文化活動績效衡量的性質及其操作上的難題，進一步地探討如何克服這些難題的具體作法。主要的研究問題是在地方文化活動的契約委外之中，什麼類型的績效應被考慮？行政機關、承辦廠商、地方公民團體以及參與民眾等利害關係人對於績效的觀感為何？如何回應他們觀感之間的差距來提升績效？

本文選擇地方政府舉辦客家節慶的義民文化祭 (以下簡稱義民祭) 以及客家桐花祭 (以下簡稱桐花祭) 作為經驗研究對象，根據上述《政府採購法》契約委外的各個環節，將文化活動契約委外區隔為「訂約決策」、「履約程序」、「簽約表現」以及「締約影響」四個階段，發展出契約委外四個階段中相應的核心績效指標，緊扣在特定契約委外階段中最主要的衡量準據，並應用這些指標設計質性問卷，採取社會建構論，針對委託人—代理人架構中的委託方 (客家行政機關)、代理方 (承辦廠商) 以及地方公民團體 (包括客家文史工作者、客家耆老、客家社團的負責人與幹部等) 以

及活動現場參與民眾等利害關係人的觀感來判斷績效指標，進一步探討他們觀感之間的差距及其意涵，並根據上述的經驗研究，提出提升客家文化活動績效的政策建議。

為了達成研究目標，本文結構的安排如後：第貳節中，本文首先分析地方客家行政機關推動義民祭與桐花祭的政策背景，藉以了解節慶活動與客家文化活動的性質以及當前契約委外的實務作法。第參節中，本文將採取社會建構論，結合《政府採購法》中推動契約委外各個環節如招標、決標、履約管理、驗收，提出訂約決策、履約程序、簽約表現和締約影響四個階段，並設計各階段中衡量文化活動契約委外階段的核心績效指標：創新、負責、品質與效能，發展出「文化活動契約委外的績效衡量指標」，作為進行經驗研究的指引。第肆節中，本文將根據上述績效衡量指標，系統性地呈現客家文化活動契約委外的利害關係人：客家行政機關、承辦廠商以及地方公民團體和參與民眾之績效觀感的研究發現，並探討他們觀感之間差距所代表的意涵，進一步提出提升文化活動契約委外績效的政策建議。第伍節結語中，將分析契約委外各方觀感的差異及其原因，並檢討研究限制。

## 貳、政策背景

地方文化活動也具有宣傳活動及廣告活動的性質，不但宣傳地方特色與行銷在地觀光，也為地方行政機關與民選行政首長的「政績」作廣告，以提升選民支持或凝聚地方意識 (Tay, 2005)。地方行銷 (place marketing) 更是近年來地方政府的重點施政項目，試圖藉由多重的活動與策略推廣地方觀光，吸引社會大眾或團體至該地。地方行銷也不僅是培養社會大眾或團體對於該地的正面印象而已，也是為了符合消費者、遊客，甚至投資者的需求，以增進地方的競爭力。活動的目的是要提高地方的形象，讓該地「名聞遐邇」(國立臺灣師範大學歐洲文化與觀光研究所譯，2014：145；Eshuis, Braun, and Klijin, 2013)。2001年臺灣中央政府設置客家委員會之

後，在臺灣客家族群聚集密度較高的地方政府，紛紛成立客家行政機關。臺灣地方客家行政機關配合中央客家委員會的「客庄十二大節慶」施政方向，舉辦各具特色的客家文化活動，其使命大多是傳承發展客家文化，具備多元目標包括塑造提升客家形象、學習傳播客家語言、繁榮壯大客庄產業經濟等，也具有行銷地方的政策考量。

大多數客家文化活動以「節慶」的形式展現。節慶可以視為一種文化現象，源自於人們在日常生活的嚴峻考驗之後，所舉辦的一個慶祝和放鬆的儀式，也是遊客融入目的地和體驗當地日常生活的理想方式。近年來節慶就隨著大眾觀光的成長而激增，地方政府也試圖以節慶鼓勵觀光產業，因而許多新創的節慶是以遊客為中心(國立臺灣師範大學歐洲文化與觀光研究所譯，2014：144-145)。就客家節慶而言，可區分為「傳統典慶」與「現代慶典」兩類。傳統典慶具備濃厚宗教性質與農鄉民俗意味(ritual and ceremony)；現代出現與產業行銷密切相關的各類節 / 祭 / 季，則名之為慶典(謝世宗、劉瑞超，2012：12)。傳統典慶大多歷經數百年的演變，成為反映在地性的一種遺風，成為對於宗教信仰、精神意識、族群文化等之認同象徵。相對而言，近年臺灣出現許多與營利事業相關的現代慶典，其目的是藉由節慶活動突顯具有地方特色的產品及服務，以匯集觀光人潮追求經濟性利潤或社會性目標。本文選擇義民祭作為傳統典慶的經驗研究代表；桐花祭作為現代慶典的經驗研究代表。

早期的義民祭祀主要是對義民亡魂的追思與崇祀，隨著各個族群對於義民爺之神格地位亦有諸多差異性的解讀。北臺灣的義民信仰奉飯對象是猶如尊親的義民爺，祭祀大典彷彿重演十八世紀末出征後，北部客庄曾舉辦過的追悼親屬的集體性大喪(邱彥貴，2001：150-185)。在北臺灣客家地區本土的義民爺信仰逐漸勝過原鄉三山國王信仰，或與媽祖信仰同等重要(羅烈師，2006)。現今義民祭甚至超越了宗教信仰與社會整合意涵(即十五庄輪值主持祭祀活動)，進而傳達出現代族群意識與文化認同上的公開宣示意義。義民祭由輪值信眾執行的各項祭典儀式與世俗活動，有不少已轉以展演形式登場。其中，採用集體挑擔奉飯的創意方式、增加客家之名或實質內涵的藝文表演以及南北醒獅團熱鬧競賽等，在近年地方政府主導規劃的義民祭活動之中皆可看見(謝世宗、劉瑞超，2012：20)。

桐花祭乃是當代臺灣結合客家文化、創新創意、地方行銷、產業宣傳於一體的客家慶典的代表性活動。一般非客籍民眾前往「客家地區」參觀旅遊，最大宗時機，當是桐花祭莫屬。自 2002 年以來，桐花祭還是僅見於臺灣的新興客家文化活動，臺灣之外的客家地區並無此類狀況（謝世宗、劉瑞超，2012：107-108）。桐花祭不僅是中央政府客家委員會設置之後，首次成功推動的大型創新性客家慶典活動，多年來已發展出「中央籌畫、企業加盟、地方執行、社區營造」之協力模式進行分工。換句話說，桐花祭中相關活動的辦理，同時涉及了中央政府、地方政府或公所、民間社團及營利企業等公私部門單位（廖美玲，2010）。在最高峰時期，客家委員會表示此一活動預計創造可達百億商機（謝世宗、劉瑞超，2012：111）。因此，近年來也吸引大量地方政府競相舉辦桐花祭。

義民祭與桐花祭兩者雖都名為「祭」，但性質上並不相同。前者有歷史悠久之地方傳統信仰為基礎，後者則百分之百為創新性活動。以文化發展的角度來看，義民祭與桐花祭的各自出現的背景差異性相當明顯。義民祭典歷經兩百餘年，乃屬新竹客家地區傳統深入在地生活的信仰行為，新埔義民廟更是宗教敬拜的中心。而桐花祭的出現，迄今不過約十餘年光景，乃是客家政策的重要成份，透過國家資源的挹注，將地方文化轉化成了國家文化的一環（謝世宗、劉瑞超，2012：137-156）。然而，義民祭與桐花祭皆欲借重宗教力量，在活動舉辦之時以宗教儀式如祭天、挑擔等承載客家文化，提升客家族群的信心、自尊與凝聚力。然而，此種以政府公權力與公共資源，主導支持客家傳統典慶與現代慶典的活動，即使使命立意良善，但也可能衍生出未預期的施政效果。

就活動的文化本質而言，由政府主導的節慶往往較偏重形式，而不易突顯草根特色。與在地脫節的節慶既缺乏地方和自我認同的連結，更沒有接續當地文化和社群的角色，可能導向為一種強調歡樂和消費的大型派對，也帶來了磨滅真實性、損害藝術完整性或削弱文化等問題（國立臺灣師範大學歐洲文化與觀光研究所譯，2014：146-149）。現今地方客家文化活動是否有此傾向，值得識者深思。就活動的文化效果而言，張維安(2006)曾針對竹苗兩縣臺三線客家地區的遊客進行調查分析，指出臺三線沿線的客家聚落保存了純樸的風貌與文化，也是舉辦各種類型客家文化活動的高

密度地區。但是若將該地區的文化產業分成生態地理和客家文化等兩類特質，遊客前往臺三線旅遊的動機原因裡，大多數是為了享受大自然（47%）以及學校機關活動（23%），只有 10%的遊客是心怡客家文化而來。此外，來訪遊客認為在臺三線客家地區最可表現客家文化者是食物（58%）與建築（11%），其他反映的客家元素可說相當有限，例如客家文物僅占 7%；客家語文僅占 5%。

深入言之，由政府運用公權力主導的活動，是指於特定時期之內，在政治監督之下動員行政資源，來達成政策目標的政策執行。然而，活動所欲達成之長期性的影響可能無法明確度量，特別是文化活動通常是一種短暫、臨時或難以捉摸的經驗，若無法重複舉辦，使民眾持續參考體驗，就不能維持文化的傳承與賡續（國立臺灣師範大學歐洲文化與觀光研究所譯，2014：149）。因此，雖然近年地方客家行政機關投入可觀資源，舉辦各種客家傳統典慶與現代慶典的文化活動，但績效卻難以掌握，成為政府治理的迷思。

此外，臺灣在 1990 年代後期啟動政府改造運動，師法西方公共行政學術與實務的典範：新公共管理（New Public Management）作為改造主軸，將行政機關由社會控制體制逐步調整為社會服務體制（So, 2012: 201）。Osborne 與 Gaebler（1992）主張政府應該學習甚至模仿私部門，透過市場競爭與管理技術，讓政府更具效率、彈性與創新。在臺灣的政府改造運動之中，市場化是最為具體的實踐方式，即將公共服務與任務採用投標與競標（tendering and bidding）的競爭方式，以契約外包的形式轉由私部門提供。契約委外是將原本政府所生產傳送（delivery）的公共服務，交由企業、非營利組織或其他政府單位來生產傳送，但它的性質仍具有公共性，因而將經營權委託民間，而所有權及監督權仍在政府（孫煒，2014：273）。

1998 年之後《政府採購法》及其子法成為臺灣政府辦理契約委外的主要法制根據，進行招標、決標、履約、驗收等重要程序的規定，並希望透過這些規定，使行政機關辦理採購均能公開透明、促進競爭、公平合理、增進採購效能、避免發生弊端，並與先進國家以及國際條約協定之政府採購作法一致。近年來，地方客家行政機關也依循政府改造運動的主軸以及

《政府採購法》的規定，將客家文化活動契約委外予民間廠商執行。在下節之中，本文探討委託人－代理人架構以及績效觀感的研究途徑，進一步分析客家文化活動契約委外之中，客家行政機關、承辦廠商、利害關係人和參與民眾之績效衡量指標。

## 參、研究途徑與績效衡量指標

委託人－代理人理論（principal-agent theory，簡稱代理理論）是當代學術界研究契約委外的主流分析架構。根據此一架構，在政府與私部門組織（包括營利企業、非營利組織等，以下使用承辦廠商稱之）的簽約關係之中，政府是規劃公共服務數量與品質的委託方，承辦廠商是實際提供公共服務的代理方，兩者憑藉契約及其相關法制，規範彼此的權利與義務關係。契約委外本就是政府運用公共資源委託承辦廠商作為政策執行的機制（Ramia and Carney, 2000）。Verschuere 與 Corte（2014: 296）認為政府與承辦廠商的關係可以操作化為利用資金流以及課責，作為政府操控承辦廠商的方式。因此，契約委外的績效管理也就成為判斷代理人達成委託人預設目標的必要行動。

在當代公部門績效管理中，完善的公共服務績效衡量是決定成功的基本要件。基於新公共管理典範，公部門績效管理強調結果導向（result orientation）的管理，主張政府表現應重視「結果」多於「投入」與「過程」（莊文忠，2008：68-69）。然而，政府與私部門的制度性邏輯畢竟不同，政府應積極為社會大眾創造「公共價值」甚至「需求」（蘇偉業，2009），例如在地方客家文化活動之中，運用契約委外的政策工具推廣「客家精神與價值」、「客家語言」、「客家商品」等，以提升「客家自信心」與「客家認同感」。因此，政府應採取更為革新性的績效指標去衡量公共服務的表現。公部門績效衡量也必須借由績效指標的適當設計，藉以收集與分析績效資訊，方能發揮上述的功能（朱金池、王俊元、郭銘峰，2014：8）。然而，現今在績效指標的設計仍多從政府的觀點出發，民眾少有意見表達與



參與的機會，公共服務契約委外尤其如此（胡龍騰，2007：83）。

莊文忠（2013）認為公部門績效衡量的最大困難即在於：政策或活動的效能很難加以衡量，因其政策或活動目標往往具有多重的價值考量；甚且，在直接效果與間接效果、短期效果和長期效果、有形效果和無形效果等，中間有許多政策工具以外的其他中介變數干擾，難以認定政策或活動的真正效果。因此，他運用「二元對比」（dual comparison）的方式，分析不同績效指標類型的特性，包括主觀指標和客觀指標、公民觀點指標和專家觀點指標、規則指標和結果指標、原因指標和效果指標等等，以釐清不同指標類型的意義、特性與限制，並說明不同類型指標的應用情形。此外，朱金池、王俊元與郭銘峰（2014：4-5）認為績效可分為生產過程取向與公共價值取向，前者較具有管理性和客觀性，強調效率和效果的追求，後者較具有政治性和主觀性，強調公共利益的追求。以下本文將針對文化活動、契約委外、績效衡量三者性質及其關係進行分析，並發展「文化活動契約委外的績效衡量架構」。

根據績效的科學哲學（science of philosophy）基礎，可由兩種主流觀點：實證論（positivism）與建構論（constructionism）來衡量政府及其公共服務或產品的績效。實證論假定事實必須是透過觀察或感覺經驗，去認識每個人身處的客觀環境和外在事物。因此，假定公部門績效水準是實際存在的，了解績效的最佳方式就是將各項績效要素予以分解，逐項分析其資訊並清楚計算其績效。相對地、建構論假定組織乃至在組織中生活的個人，所謂理性及其理性行為都是社會建構後的產物。在這個觀點下，理性並沒有絕對客觀的標準，必須回到行動者所處的社會系絡中理解與詮釋，才能理解行動者的選擇及其行為。因此，人並無法客觀地了解公部門的績效，而是由各種不同立場價值的利害關係人主觀地加以認定。Talbot(2010: 54-58)認為公部門績效可以化約為文化、論述與語言形構的產物，而且牽涉到特定利害關係人的價值與利益。因此，建構論認為以質性與詮釋方法來分析公部門績效。此種以建構論以及相對主義（relativism）為基礎的績效衡量，成為當前第四代政策評估的主流觀點（丘昌泰，2000：411）。

另一方面，由於衡量文化活動績效在文化、社會及其他無形影響的困難，使得許多文化活動較適合採用質性與詮釋方法，運用不同利害關係人

的訪談陳述來完成（國立臺灣師範大學歐洲文化與觀光研究所譯，2012：213-214）。值得注意的是：雖然並沒有堅實的研究結論，但一般民眾對於政府績效普遍抱持負面的刻板印象，即使認為政府具有良善（benevolence）的施政動機，但是一般民眾對於與生產力相關的指標例如效率、行政規則與程序、效能等方面，政府績效觀感是低於對於私部門的績效觀感（Hvidman and Andersen, 2015: 118），Van Slyke 與 Roch（2004: 191）甚至認為當一般民眾不滿意於私部門組織提供的公共服務時，還可能錯認為是政府機關所提供。這也是在研究政府契約委外時，分析與探討訪談陳述必須要注意的。

雖然文化活動的績效乃是提供籌辦文化活動的最有力論證，但衡量績效絕非易事，更其由於文化活動具備獨特的性質。Vining 與 Weimer（1988: 287-294）認為文化活動可視為一種經驗財（experienced goods），參與活動者只有經由親身體驗文化活動之後才能夠決定其品質，甚至文化活動還是後經驗財（post-experienced goods），參與活動者即使體驗了文化活動，也無法決定活動的成效，還要經過長時期且多次參與的潛移默化之後，方能確認文化活動與其影響之間的因果連結。Brown、Potoski 與 Van Slyke（2015: 5）認為由於文化活動的獨特性質，其契約委外也應與一般的產品採購大相逕庭。相對於單純的產品採購如電腦、碎紙機等契約，買賣雙方在簽約之前就得知產品的價格與品質，文化活動也可說是複雜的產品（complex product），因為買賣雙方可能並不清楚知悉文化活動真正的「價值」（value）與成本。政府買方可能大概知道它要什麼樣的文化活動，但無法詳細了解應如何設計及製成，只有在文化活動舉辦之後，政府買方才能由其中體驗出成效。另一方面，承辦廠商賣方也不易知悉所提供文化活動的實際成本，因為承辦廠方賣方平常必須投資「研發」工作，如出外觀摩其他國家或地方的文化活動，來培養本身的創新及執行能力，準備在未來的契約委約中拔得頭籌。因此，文化活動契約委外也具有不確定性，即承辦廠商賣方也可能投資了可觀的研發工作而一旦沒有得標即毫無所獲。因此，Brown、Potoski 與 Van Slyke（2009: i43-i44）認為由於上述文化活動之「價值的體驗性」與「成本的不確定性」，使得買賣雙方容易產生「鎖定」（locked into）關係。一旦政府買方的文化活動由特定承辦廠商

賣方得標，即不易更換，因為未來一旦沒有繼續得標，廠商就失去了先前的研發投資；政府也需承受其他廠商可能無法符合其預期體驗的風險。然而，鎖定買賣關係也可能發生即使承辦廠商提供文化活動的成效低於預期，但政府也只得無奈接受，而不願承受更換廠商的風險。

在分析文化活動績效衡量的性質及其操作上的難題之後，本文試圖進一步探討如何衡量文化活動契約委外的績效。從邏輯演繹模型的改變理論（theory of change）而言，政府績效管理的單元（組織、政策計畫或個人）的績效衡量層次面向有四：投入、過程、產出和影響（Taplin and Clark, 2012; 張四明、施能傑、胡龍騰，2012：19-25）。投入是指籌辦一場文化活動的所需成本，包括工時、場所、設備和原料等。在契約委外之中，由委託方政府支付上述成本的金額；過程是指推動文化活動的實踐程序，即在特定期間之內，藉由靜態與動態的展演項目吸引參與民眾。在契約委外之中，由代理方承辦廠商負責執行上述的工作；產出則涵蓋文化活動所提供的服務，通常會採用量化描述，例如表演數量、參與人次、媒體曝光率等。在契約委外之中，由代理方承辦廠商負責提供上述服務；影響則通常與文化活動所欲達成的目標有關。在契約委外之中，此目標不僅是文化目標，還有經濟與社會目標等公共性使命，例如發展文化、凝聚族群、促進觀光的經濟效果、振興地方等（國立臺灣師範大學歐洲文化與觀光研究所譯，2012：211-212）。

本文將文化活動契約委外之投入、過程、產出和影響的四種面向，結合《政府採購法》中推動契約委外各個環節：「招標」、「決標」、「履約管理」、「驗收」，提出訂約決策、履約程序、簽約表現和締約影響四個階段，並發展在不同階段之績效衡量的重點：

- 一、在文化活動委外的訂約決策階段之中，承辦廠商相較於政府，就是能夠運用較大的彈性與專業，發揮顯著的創新能力，以突顯文化活動的亮點特色。而且創新還不僅是創意發想而已，還牽涉之後複雜的解決問題、測試創意、現場執行等實踐能力，此為承辦廠商的強項（Hartley, Sørensen, and Torfing, 2013: 822）。
- 二、在文化活動委外的履約程序階段之中，政府擁有主要優勢就是可以運用公權力與資源，促使承辦廠商負責執行契約項目。

三、在文化活動委外的簽約表現階段之中，參與文化活動的民眾與地方公民團體是否滿意活動的內容、承辦廠商的安排以及符合自身的主觀認知，乃是衡量文化活動品質的重心。

四、在文化活動委外的締約影響階段之中，委託人政府應該檢視代理人承辦廠商是否依據契約達成文化活動的使命與目標。

地方文化活動的契約委外是「固定價格契約」(fixed-price contract)，即在契約中明定產品的最終成本，由承辦廠商在特定期間之內執行契約中與上述文化、經濟、社會目標相關的項目，因而一般公部門慣用如效率、經濟、公平等，基於成本與產出額度或比率的績效衡量指標並不適用(張四明、施能傑、胡龍騰，2012：61)。因此，為了根據契約委外的法制基礎：《政府採購法》的各個環節如「招標」、「決標」、「履約管理」、「驗收」等四項關鍵程序，本文設計四種檢視地方文化活動契約委外績效的核心指標：創新、負責、品質、效能。詳言之，創新是度量「運用創意與執行能力來產生嶄新效果」的標準，「能以固定成本來提供較高創新程度的文化活動」者，即可稱之為較高創新性的作為；負責是度量「符合契約項目」的標準，「能夠完成契約所定之文化活動的執行項目」者，即可稱之為較高負責性的作為；品質是度量「參與民眾以及地方公民團體之滿意程度」的標準，「文化活動之參與民眾以及地方公民團體的滿意程度較高」者，即可稱之為較高品質的作為；效能是度量活動「目標達成」的標準，「能達成較高程度之文化活動目標」者，即可稱之為較高效能的作為。綜上所述，本文將文化活動契約委外各層次面向、階段及其對應的績效核心指標，製成績效衡量架構如表 1：

表 1 文化活動契約委外的績效衡量架構

面向	投入	過程	產出	影響
階段	訂約決策	履約程序	簽約表現	締約影響
核心指標	創新	負責	品質	效能

資料來源：本文自製。

綜整本文上述有關文化活動績效衡量的性質以及文化活動契約委外的績效衡量架構，本文發展出以下衡量地方政府客家文化活動契約委外的績效核心指標的具體問題，並形成如下訪談綱要：

一、在訂約決策階段，客家文化活動的績效核心指標是「創新」，其重心

在於：地方客家行政機關如何篩選具備創新能力的投標廠商？投標廠商如何規劃創新性的客家文化活動？客家社團能否提出創新性的客家文化活動計畫？

- 二、在履約程序階段，客家文化活動的績效核心指標是「負責」，其重心在於：地方客家行政機關如何考核承辦廠商落實契約要件？承辦廠商如何在契約訂定的金額與條件之下完成客家文化活動？
- 三、在簽約表現階段，客家文化活動的績效核心指標是「品質」，其重心在於：地方客家行政機關如何確定客家文化活動符合參與民眾以及地方公民團體包括客家文史工作者、客家耆老、客家社團的負責人與幹部等之期待，而可提升其滿意程度？承辦廠商如何確定客家文化活動參與民眾以及地方公民團體的滿意程度？參與民眾以及地方公民團體對於客家文化活動是否感到滿意？
- 四、在締約影響階段，客家文化活動的績效核心指標是「效能」，其重心在於：地方客家行政機關如何衡量評估客家文化活動達成預期目標的程度？承辦廠商如何顯示客家文化活動達成預期目標的程度？客家文化活動的參與民眾以及地方公民團體是否認為活動達成預期的目標？

本文在客家委員會委託研究案的支持之下，運用訪談研究法來蒐集資料，期間開始自 2014 年 7 月至 2016 年 8 月止，運用半結構式訪談題綱來蒐集地方客家文化活動契約的買賣雙方：地方客家行政機關以及承辦廠商，針對契約委外的各個階段及其績效衡量核心指標，藉由訪談研究法蒐集雙方的觀感。因此，本文選定地方客家行政機關推動傳統典慶義民祭與現代慶典桐花祭之契約委外的主管以及承辦人員（以代碼 P 表示），其中主管（包括兩位主任秘書、前科長）相同；承辦公務員則是兩種活動各一人。客家文化活動的承辦廠商的負責人（以代碼 A 表示）也是兩種活動各一人。此外，本文作者親至義民祭與桐花祭的活動現場進行訪談，然而參與民眾是不特定的多數人，難以明確界定其範圍，民眾觀感的差異也不大。為了盡力彌補此一研究方法的不足，本文特別挑選對於客家文化體驗較強、客家元素理解較高、客家事務涉入較深的地方客家社團如客庄之中的社區發展協會、客家重點文化發展區的基層里長、客家耆老、客家社團

幹部等等地方公民團體（以代碼 S 表示）為代表，由民間的角度，評價地方客家文化活動的各項績效核心指標，了解其對於地方客家文化活動契約委外績效的觀感（請參見附錄）。由本文作者尋訪、詢問上述地方公民團體，進行面對面、口語與非口語等交談和詢問，以相互溝通的方式來蒐集資料（林淑馨，2010：220；王雲東，2012：266）。

## 肆、研究發現與探討

參考上述莊文忠（2013）以及朱金池、王俊元與郭銘峰（2014）的觀點，本文設計特殊的績效衡量方式，來檢視文化活動契約委外的表現：一、折衷主觀指標和客觀指標：為顧及文化活動的特殊性質，本文採用績效觀感的質性資訊，作為判斷文化活動表現的主要依據。二、協調公民觀點指標和專家觀點指標：本文採用「公民導向的績效衡量與課責」的思維，除了契約委外的委託方與代理方之外，也納入地方公民團體以及活動現場參與民眾等利害關係人的觀感。三、兼顧規則指標和結果指標：本文將契約委外區隔為不同階段，特定階段的規則指標相當清楚明確，但其他階段的結果指標則可能產生中介變數，本文將擷取最首要的核心指標，作為衡量該階段表現的準則。四、平衡原因指標和效果指標：由於文化活動在契約之中，已明定達成活動目的而方便建構的指數如表演數量、參與人次、媒體曝光率等，而假定只要這些指數出現，則效果就會出現，因而本文採取多元績效指標的設計，以平衡文化活動的表徵呈現與實質效果。此外，本文亦採取生產過程取向與公共價值取向的觀點，分別在不同的契約委外階段設計不同取向的績效指標。

根據上述觀點，本文將地方政府舉辦客家文化活動契約委外的過程分為訂約決策、履約程序、簽約表現以及締約影響四個階段，並分別訪談客家行政機關、承辦廠商的負責人以及客家文化活動的參與民眾以及地方公民團體包括客家文史工作者、客家耆老、客家社團的負責人等利害關係人，對於創新、負責、品質與效能等四項績效核心指標的觀感，探討其中

意涵以及分析其間的差距，並提出建議。

## 一、訂約決策階段：創新核心指標

### (一) 客家行政機關

臺灣地方客家行政機關舉辦客家文化活動契約委外根據《政府採購法》，大多數採用限制性招標，並以最有利標為決標條件與原則。

自客家事務局辦理客家文化活動以來，近年都有 3 家以上的廠商投標，得標廠商都是營利的公關公司，沒有非營利組織投標，但是該標案並無限制非營利組織不能參與投標。(受訪者 P1)

案子是準用最有利標評選優勝廠商，不能採用最低價格標，否則品質會無法掌握。(受訪者 P2)

客家行政機關將客家文化活動契約委外的主要原因是本身的人事員額與流動問題。

活動為期一個月，本局不可能把所有人員與精力投入在單一活動，客家事務局還有很多客家事務的工作要同時進行，人力不足是一大問題…承辦人員的流動率高，去年的承辦人才辦完活動，可能就調動，今年換一位新人承辦，新進同仁並沒有承辦經驗。(受訪者 P1)

但是，契約委外的核心動機還是承辦廠商的創意能力以及履約的執行力。

客家文化活動的主題都是客家事務局自己訂定的，每年都不同。我們定了一個主題後，再由公關公司創意發想架構，自行發揮主題的精神與內容…每一年都會跳脫不同的方式呈現，每一年都有新的創意…由我們自己承辦，也會創意不足，不符合活動的需求，因此自辦的可行性是零。(受訪者 P2)

這些年合作的廠商都是固定這一、二家，有的廠商設計能力表現得非常富有創意，這是我們公務人員缺乏的部分。(受訪者 P2)

評選標準的著眼點部分在於廠商的履約能力，也就是在一定的經費之內視廠商可以完成多少事。(受訪者 P5)

在契約委外過程之中，決定投標廠商創新的主要機制是評選委員會，特別是其中的外聘委員，但依據《政府採購法》，客家行政機關無法決定外聘委員名單。

評選委員是依據採購法，必須外聘學者專家達三分之一以上，我們都會提高到將近二分之一，依據公共工程委員會建立的專家學者建議名單資料庫中隨機挑選，以專家學者為主，最近政府也鼓勵退休的公務人員加入。(受訪者 P5)

## (二) 承辦廠商

客家行政機關對於客家文化活動契約委外採用限制性招標，但是投標廠商相當多元，包括營利企業、非營利組織、大學，甚至熟稔客家文化的廟宇均可以參與投標，但近年來得標廠商都是營利性的「公關公司」，主要原因誠如：

公部門比較不敢嘗試太新的東西。我們的強項應該是在創意、接受新的資訊比他們來的快。因為在企業界，競爭性較強，所以必須不斷更新 idea…我們會去觀摩國外的慶典，例如日本的櫻花祭、大地藝術祭，甚至會到西班牙的馬德里看看鬥牛。(受訪者 A2)

這在一般行政機關不太可能做到。而且政府的態度：

通常不會在需求書中提出自己的創意，只載明它希望做什麼樣的工作項目。(受訪者 A2)

受訪者認為承辦客家文化活動的性質是：

一種專業，它的理念、創意、執行力都不是行政機關能承擔的事情，人力不足是很大的因素。(受訪者 A1)



特別是許多地方政府辦理客家文化活動。

各地方的客家主管會有一些角力，希望自己凸顯出來，因此創新變得很重要。(受訪者 A1)

投標廠商清楚認識到評審委員會的重要性，且認為使評審委員肯認活動創新的表現，需要豐富的經驗閱歷以及對於客家文化的體認。受訪者指出在訂約決策過程之中。

最重要的是提案評審會議…在投標上得到評審的青睞需要有竅門，因為我本身在公家機關待過，歷練也夠豐富，很了解評審想要的是什麼，機關想要的是什麼。(受訪者 A1)

他也表示客家行政機關具有以下態度：

本位主義保護自己，或先入為主的觀念，認為廠商是營利單位，必須防弊，承辦人員也會認為讓廠商在案件上少賺一萬塊，就比去年承辦人員優秀…承辦人員會內部比較，或機關和機關間比較，同樣金額的案件，省了多少錢。(受訪者 A1)

### (三) 地方公民團體

熟諳客家文化的地方公民團體同意創新是客家文化活動的關鍵性質，但是民間的客家社團的專業能力不足，文字表達能力也不夠，無法在客家行政機關要求的企劃書中，具體完整地表達其創新理念與實作能力，而且客家社團的經濟規模無法與營利性公關公司相比。受訪者表示：

創新很重要，一成不變就是退步，我們去訪視年紀比較大的長輩與耆老發覺，在地有些什麼比較特殊的傳統活動，與現代結合，還蠻有意思的…(但是)社區裡沒有這些能力的人…本來我們這幾個社團也想要成立協會投標公部門的案子，後來還是認為不行，一定會輸給公關公司，就算我們的想法再新，更有創意，但是我們寫不出企劃書。(受訪者 S1)

另一位受訪者則表示：

我們社區沒有這種專業的人才…經費核銷是最大問題，公部門要這麼多的收據，收據都是要支出才會有的，所以我們都會透支。(受訪者 S2)

而且客家社團無法在成本、招商、動員等方面與營利性公關公司競爭。受訪者指出：

最近四年來是同一個公關公司在做，因為第一年招標得到以後，他製作了許多布景，所以第二年他成本降很多，我們跟別的公司沒辦法跟他競爭…有些事情我們沒辦法做到，他知道怎麼做、怎麼籌畫、招商。各方面他都是專業…我們都是業餘的，寫幾次被打回票，就不要了，反正做也沒錢賺。(受訪者 S4)

但是地方公民團體也指出由營利性公關公司承辦客家文化活動的不足之處。受訪者表示：

承包客家文化活動的廠商才不懂得客家元素、客家特質。他們純粹是辦活動來標案子，賺錢是一定要賺的。(受訪者 S1)

此外，客家文化活動應該由民間客家社團承辦，現今由地方客家行政機關契約委外的模式有盲點。

公家機關辦理活動的問題是往往依據不同人當首長的喜好而定…政府不應參與民間信仰，應是自己慢慢茁壯而來的話，這樣才能夠源遠流長。靠政府參與的話，大部分只有用幾個字來形容：「要死不會斷氣」，這是很無奈。(受訪者 S2)

由地方政府主導客家文化活動也難免有政治(選票)上的考量。有受訪者直接點出：

客家活動應該民辦，官辦的缺點是太制式及太僵化，很多事情沒辦法柔性應變。因為政府補助款的關係，由政府來主導，就會產生政黨屬性，免不了會偏袒某些政黨，這是官辦的最大缺點。(受訪者 S3)

#### (四) 探討

由上述訂約決策階段的訪談資料得知，地方客家行政機關將文化活動契約委外的主要理由是自身的創新與執行的能力不足，而創新能力不足是因為行政機關在訓練設計、資源運用等方面的彈性有限；執行能力不足乃是地方公務人員輪調太快，無法累積舉辦活動的經驗，加上公務人力緊縮，造成地方客家行政機關高度依賴民間承辦廠商的現象。然而，主導訂約程序的評選委員會的組成與決策，必須嚴格地遵循《政府採購法》，在防弊的前題之下，徵選兼具創新能力與執行能力的民間廠商，其結果往往是真正了解客家文化意涵且具備高度文化認同的民間客家社團無法得標。相對地，具備與相關下游廠商合、靈活調度資金、向客家行政機關表述觀點等諸多能力的營利性公關公司，往往成為與地方客家行政機關協力的承辦廠商。如果此種現象長時期持續，一方面可能造成客家文化活動成為「形式化的象徵儀式」，無法真正傳承客家文化、語言、元素等核心價值；另一方面也可能導致地方客家民間社團在專業能力、規模格局、資源動員等方面逐漸萎縮。

因此，在現階段《政府採購法》的規範下，地方客家行政機關可在文化活動的評選委員會之中，加入在地的從事文化活動、了解文化性質的地方公民團體如民間社團、社區發展協會負責人、里長等人士的名額比例。地方客家行政機關在提出投標需求書之初，即諮詢文化活動的地方公民團體的意見，加入在地的需求成為契約項目，例如地方客家行政機關可以要求承辦廠商在特定事項上與在地社區發展協會、文化性社團、非營利組織、在地商家協力，共同執行文化活動，特別是涉及儀式、祭禮等文化意涵部分，承辦廠商均須與在地的民間組織充分溝通，取得執行文化活動的共識。地方客家行政機關應該扮演協調引導的角色，發揮折衝仲裁的功能。此外，文化活動的主題應由地方文史工作者、學者專家等共同規劃，不宜由行政機關片面決定，且活動應與在地社區生活相互結合，例如規劃沉浸式文化深度旅遊，寓教於樂。

## 二、履約程序階段：負責核心指標<sup>1</sup>

### (一) 客家行政機關

客家行政機關在履約程序之中對於承辦廠商進行相當嚴密的監督，表現在兩個面向，一是客家行政機關依照契約項目詳細考核承辦廠商，並在全程活動中定期開會以掌握活動進度。

依據契約招標文件的工作說明書以及各工作項目經議價後的預算金額，參照活動辦理完成後，廠商提供的成果報果書及相關佐證資料，逐項進行驗收。凡是不符工作說明書之規定者，將針對該項扣款減價。(受訪者 P3)

與廠商簽約以後，會定期召開工作會議，剛開始大概每 3、4 個星期召開一次，愈接近開幕日，會議愈頻繁，一直到整個活動結束之後，還有檢討會議。(受訪者 P1)

活動之前的文宣、主圖的內容文字與廣告必須審核定案，利用開會確定工作進度，如果延遲，會有懲罰性的違約金的扣款機制。(受訪者 P5)

二是客家行政機關派員親自至活動場合，檢視承辦廠商實際執行活動的各項步驟，並觀察參與活動民眾的反應。

局裡針對所有活動的履約管理以及監督機制都規定的非常嚴謹，每一個場次的活動會指派一位督導員督導活動的全盤事宜，例如：每一場次需要動員多少人，如果出席人數未達契約規定，就扣分、扣款；活動需要的硬體設備的規格、數量都要檢查，有時候，甚至會有外聘老師匿名檢查，那監督機制就更加客觀了。我們設計了一份督導表，詳列督導項目，各場活動有沒有達到督導表的標準，督導員必須在表內逐項檢核打勾。整體活動結束後，召開檢討會，每一位督導必須做詳細的督導報告。(受訪者 P2)

---

<sup>1</sup> 根據本文的經驗研究，在當前地方客家文化活動契約委外的履約程序階段，主要的活動者是客家行政機關與承辦廠商兩方，地方公民團體並未扮演重要角色或履行實質功能。

## (二) 承辦廠商

承辦廠商在履約程序之中，依據契約項目在活動現場展現給客家行政機關的人員，並以口頭說明輔以數字證明依照契約執行活動，但承辦廠商認為客家行政機關的態度是並不信任廠商。

在現場驗收時，按照標單上所寫條文，以文字為驗收標準，用文字解釋對照執行成果，但易與實際狀況脫節，造成衝突。我們就要不斷去解釋、查證，客家局再經過其他單位審核，證明我們沒有作假。除了文字為驗收標準，也會以量化數字為標準…客家局對我們的信任程度不高。政府不相信廠商是一個很大的損失，如果廠商本身很正派，何必不相信。(受訪者 A1)

承辦廠商在活動履約期間，需動員自身的員工並連結外部的專業人力合力完成，更要回應客家行政機關的「額外要求」，否則就可能遭到罰款。

活動時需要有臨時的工讀團隊，以及委外的專業技術如木工、水電，所以必須按照分工去找下游廠商協助。(受訪者 A1)

已經承諾要做的，沒做，合約就載明會罰三倍的金額。品質不好，經會議決議，可以減價收受，如果有一些特別條款，都會載明在需求書或合約上，我們也曾被罰款過，多多少少都會。(受訪者 A2)

承辦廠商的履約原則是「量入為出」，但還是須以客家使命感作為執行活動的心理動力。

原則上有多少錢辦多少事，按標單規格去做，但由於我是客家子弟，我了解大家的需求是什麼。我還是有使命感去標這個案子，我認為一個縣市一個機關要把活動辦好，大概要辦到什麼程度，我很清楚，而且我有經驗，可以顧及大家的需求。(受訪者 A1)

這位多次承辦客家文化活動，並獲得正向口碑的公關公司負責人也直指：

公務人員素質需要提升，需用心去了解材料、人力這些細節，要有足夠的專業來監督，我們經常要和政府機關人員磨合這些事，而非用在磨合案子較良性的方向上，這是較可惜的地方…公務人員內部調動頻繁，輪調是為了培訓，出發點良好，但競爭力還是和私人企業相差甚遠，應該要更努力一些。(受訪者 A1)

### (三) 探討

由上述履約程序階段的訪談資料得知，地方客家文化活動的履約程序主要是涉及委託方：地方行政機關與代理方：承辦廠商之間的互動。具體而言，履約程序階段包含三個部分，1. 活動之前現場驗收：客家行政機關按照契約項目的完成狀況，掌握活動的進度；2. 活動期間的臨場監督：客家行政機關親自派員檢核查證契約項目的落實狀況；3. 活動之後的工作檢討：客家行政機關根據現場驗收和臨場監督的實況，全盤評估簽約的表現。整體履約程序的重心就是以「罰款減價」作為機制，促使承辦廠商負起完成契約的責任，以降低資訊不對稱的代理問題。行政機關可以採用輕重不同的方式，如口頭上非正式告知，正式書面警告(扣分)、罰款、中止契約等，而罰款是客家行政機關矯正承辦廠商之負面表現最為有效的工具。若發生嚴重違約情形，地方客家行政機關甚至可能將之列入「黑名單」，排除未來該廠商的投標機會(Girth, 2014: 319-321)。

此種基於低度信任的履約模式固然可以達到完成文化活動契約的短期目的，但可能不利於建立長時期委託方與代理方的良善關係。深入言之，督導文化活動履約程序的公務人員在長期的活動經驗之中，應該培養敏銳的洞悉能力與豐富的專業能力，否則公務人員的督導可能流於形式瑣細，無法精準掌握文化活動的主軸。然而，現今公務人員雖然掌握了文化活動的資源與公權力，但卻欠缺對於文化活動的充分經驗和認識，因而可能滋生出對於承辦廠商的不信任感。這種不信任感雖然可以防範承辦廠商嚴重的投機行為，但是也可能對於承辦廠商的創新作為產生制肘效應，甚至還可能發生負面影響，例如承辦廠商明知可能降低某項契約要件的成本，但仍依循契約規定花費較高成本；另一方面，公務人員也可能會使用較高價格的契約要件去「硬拗」承辦廠商，即使其已符合政府的需求。尤

其當行政機關與承辦廠商關係已被鎖定時，更有可能產生此種惡性循環（Brown, Potoski, and Van Slyke, 2015: 10-11）。因此，在舉辦文化活動的履約程序階段之前，承辦廠商應該提供行政機關的訓練課程，促使公務人員了解文化活動的實務。此外，地方公民團體還可以加入履約程序的監督活動，例如進行現場勘查、檢視督導報告等，甚至承辦廠商還可納入地方公民團體成為共同履行文化活動契約的夥伴，至少也需回應地方公民團體的意見或抱怨。上述這些培養客家行政機關與承辦廠商的良善關係的作法均可載入契約之內。

### 三、簽約表現階段：品質核心指標

#### （一）客家行政機關

客家行政機關藉由滿意度調查知悉參與民眾對於活動的反應，以反映活動的品質，但由於滿意度問卷則由承辦廠商設計、發放、回收與分析一手包辦，其實客家行政機關難以掌握活動真實的滿意度。此外，滿意度問卷的回收率也相當有限，因而承辦廠商會利用一些「手段」提高回收率。

機關通常不具能力設計問卷，因此問卷因是由廠商設計，通常內容品質不佳。（受訪者 P3）

在問卷調查執行的部份，是由公關公司現場進行，現場準備小宣導品送給填寫問卷的民眾。（受訪者 P5）

相較而言，客家行政機關更重視參與民眾運用「新媒體」表達對客家文化活動的意見。

民眾可以隨時透過網路電子信箱以及市長信箱來反映對活動的意見，我們認為可行部分，也作為活動修正的參考。（受訪者 P1）

#### （二）承辦廠商

廠商相當重視參與民眾對於活動的意見，因為可以借此了解活動的創

意是否為市場消費者所接受，提供未來策略規劃的參考。

我們會做顧客滿意度的調查，機關也會要求我們做…因為滿意度調查攸關最原始提案的創意，在實踐的過程，可以了解中間是不是有落差。(受訪者 A2)

此外，廠商則認為相較於民眾滿意度，客家行政機關更重視的是媒體曝光度。

媒體要如何曝光在投標時已經具體規範，例如要在哪一天、哪個報紙要出現什麼樣的報導，契約都有規範，驗收就看有沒有買到版面。(受訪者 A1)

### (三) 地方公民團體

對於熟悉客家文化的地方公民團體而言，由營利性公關公司所承辦的客家文化活動的品質有待提升，而且承辦廠商會利用一些「技巧」提高表面上的滿意數據，以應付客家行政機關的契約需求。

承包客家文化活動的廠商不懂得客家元素、客家特質，他們純粹是為了辦活動賺錢來標案子…他們請民眾填寫問卷調查表，就會發給他們小禮物，所以民眾都會寫好的方面。我認為民眾的滿意度高不高，應該以回客率為指標，例如這次來參加，下次還會來。(受訪者 S1)

地方公民團體認為客家文化活動的傳播效果，還是主要應該依靠客家社團來激發客家意識，僅憑客家行政機關和承辦廠商利用「新媒體」號召民眾參與，不容易提升客家文化活動的品質。

政府宣導有限，還是要我們社團宣導，我們鄉親聽到你是客家人就會邀來參加，大家呼朋引伴。政府在辦公室真的比較少接觸客家鄉親…用網路號召的話，都不是客家人來。網路號召當然年輕人會來，但是年輕人來，看看有什麼東西可以領，領了就跑掉。(受訪者 S5)



但是現場參與民眾的觀感趨於兩極，有些民眾認為活動宣傳不夠、效果不好、評價也不高。

宣傳不夠，報紙沒有看到，沒有在報，電視廣告也沒有，人太少。  
(受訪者 S9)

若以一到十的評分標準，我會給這個活動分數不到一半。(受訪者 S8)

每一年都差不多，我也沒什麼期待，看熱鬧而已。(受訪者 S10)

可是有些參與民眾則認為客家文化活動的效果很好，也可以凝聚客家意識。

我覺得比以前好很多，我挑不到什麼毛病，越辦越好的感覺，規劃得很好。(受訪者 S11)

活動有一種客家的喜氣，有一種團結性…若以一到十的評分標準，我會給此次活動九分，還蠻滿意的。(受訪者 S12)

大致上，不管是否為客家人，民眾參與客家文化的次數愈多，滿意度就會愈高。

#### (四) 探討

由上述簽約表現階段的訪談資料得知，客家行政機關也把客家文化活動視為提高地方民選行政首長的「人氣」工具，對於媒體曝光率與報導內容是否正面乃其主要考量，而由何人收集或如何收集參與活動的民眾意見，可能並非其主要關切。另一方面，公關公司則是將客家文化活動的滿意度調查視為契約要件，滿意數字不能太差成為罰款的理由；但公關公司基於營利考量，也會重視滿意度調查中，民眾對於創新活動的反應與意見，以作為規劃今後其他文化活動的依據。地方公民團體雖然也體認到客家文化活動必須與時俱進、追求創新，但是對於營利性公關公司的活動影響普遍抱持懷疑的負面看法，認為活動的高滿意度可能是人為操作的表

象。有趣的是現場參與民眾由於「文化包袱」較輕或「客家意識」較弱，反而可由多元包容的角度，直接對於客家文化活動的好惡觀感進行評價。因此，客家文化活動的「品質」原本應是簽約表現績效的核心指標，但是由於契約各方的認知不同、價值相異，反而難以具體呈現。

本文主張職掌政府採購的中央機關如行政院公共工程委員會，應該制定衡量勞務採購使用者滿意度的標準問卷，其中列舉核心的使用者品質核心指標，再交由執行政府採購的特定行政機關依據不同勞務採購類型，斟酌增補調整。此問卷可依使用者參與文化活動的年度次數多寡，而有不同權重的設計，以較精確的考量文化活動之「價值體驗性」；也必須規定應由客家行政機關自身主導使用者滿意度調查，不得假手承辦廠商。此外，客家文化活動滿意度調查的對象，也應涵括參與民眾以及地方公民團體，如文史工作者、地方耆老、民間社團的負責人與幹部，促使此一調查可以準確反映文化活動的品質。

#### 四、締約影響階段：效能核心指標

##### （一）客家行政機關

客家行政機關舉辦客家文化活動的目標相當多元，包含較抽象的精神層面，例如推展客家文化語言，發揚客家本色（特色）等，也有相當具體的實際效益，例如發展觀光、推動客家產業等。

客家事務局希望透過活動，表達客家人硬頸勤奮、勤儉的精神...並在活動之中加入直接或間接的客家語教學，希望有效提升學習客語的興趣...我們也希望廠商能夠（在活動中）發揮客家人敬畏天地、保本尋根、刻苦耐勞精神的主題，展現越好，就採用。（受訪者 P2）

藉活動凸顯客家產業，並且發展觀光，主打許多的活動商品...另外，規劃活動路線，結合地景特色與景點，與客家產業連結。（受訪者 P1）

活動的主要目標是爭取地方主體性的認同，然後帶來商機。（受訪者 P5）

然而，客家行政機關也意識到這些活動的影響不易落實度量，僅能採用廠商提供的觀感的、量化的文字或符號展現。

活動很難進行績效衡量，僅能從參加人數、媒體曝光報導程度及市府長官對活動辦理的主觀感想為依據。(受訪者 P3)

對社會上的效益可能看不出來，只能看出廠商對我們的工作項目要求符合的程度而已。有些廠商會提供媒體訊息，像是平面、報章雜誌分別有多少則，或是參與人數多寡。(受訪者 P4)

此外，客家行政機關也意識到運用契約委外由營利性承辦廠商推動客家文化活動的缺點。

委外最為人詬病的是，未呈現地方的生命力，失去與在地的連結。  
(受訪者 P5)

## (二) 承辦廠商

廠商則認為客家文化活動中最重要影響是展現客家精神，而藉由活動的媒體曝光率提升可以提升客家尊嚴。

活動之中要現客家族群的精神所凝聚出來的氛圍就是文化，最重要的就是客家人的個性，像是硬頸精神、明知不可為而為，客家語言當然也是重要的…客家族群現今是需要透過這樣的活動增加尊嚴、曝光率，這個階段這樣做是合理的。(受訪者 A1)

此外，廠商也重視活動帶來的經濟效益，而發展出一套「說法」，提供給客家行政機關作為活動的「經濟影響」。

以觀光人潮而言，我們的計算方式是，第一個是計算新增遊客的人數，第二個是一個人一天的消費金額，通例是算 800 元，遊客人數有多少，再乘上 800 元。(受訪者 A2)

### (三) 地方公民團體

地方公民團體基本上對於客家文化活動目標達成的態度則相當保留，政府機關說什麼活動可以深耕文化、振興產業、帶動觀光、活化客庄，說要達到政策目標是很難的，但是會有效果，活動是單次性的，有些是必須長期耕耘的。(受訪者 S1)

而且客家文化活動難以彰顯客家特色。

我覺得活動效果真的有限，變成一種形式上的，變成一個文化活動、嘉年華會，大家高興過了就完了。(受訪者 S4)

而且活動由營利性公關公司承辦有其盲點。

公關公司以營利為目的，不負責任，就易便宜行事敷衍了事，有時表面做得很好看，但內部細節卻做得不夠落實徹底。(受訪者 S3)

地方公民團體也認為營利性公關公司承辦客家文化活動的缺點之一是與在地的基層客家脫節。

他們不注視當地產業，都不會購買我們的艾草菴，而跑到中壢、楊梅採購，廠商都不會的想到這一點。(受訪者 S1)

然而，也有些地方公民團體卻認為客家文化活動中可以學習客語以及體驗在地特色。

在活動中慢慢他們都會講客家話，可以增進對客家文化的認識。(受訪者 S6)

活動步道旁掛了客家諺語的牌子，走一趟步道，唸一遍諺語，就可了解我們社區在地的特色了。(受訪者 S2)

而且活動可以聚集大量人潮，展示客家凝聚力量，更重要的是活動可以促進臺灣不同族群之間互動，提升彼此理解。

活動一次可以有上萬人參與，是展現客家團結力量的良機…客家的

活動可以融入當地的社區，不要排擠他人，大家共襄盛舉，融合在一起。(受訪者 S3)

#### (四) 探討

由上述締約影響階段的訪談資料得知，客家行政機關往往將客家文化活動的政策目標設定得相當崇高且複雜，難以在短時間、一次性的委外活動中展現。特別是近年新興的客家慶典，更是形塑出來的客家意象，運用嘉年華會式的祭典方式包裝呈現，才逐漸被社會大眾所認同，此種「創新的傳統」內涵迄今尚在建構之中(黃玉晴，2016：143)，客家文化活動是否能夠產生影響力可能只能訴諸心證<sup>2</sup>。承辦廠商也恣意詮釋所謂「客家精神」、「客家性格」、「客家氛圍」、「客家元素」等空泛的標的，甚或提出一套武斷的公式來衡量活動的影響。相對而言，具有客家使命感的地方公民團體對於活動效能就相當保留，並非十分認同利潤行銷導向的公關公司對於當代客家的詮釋與演繹。另一方面，參與民眾則認為客家文化活動提供了臺灣多元族群的互相理解彼此交流的活動場域，具有寓教於樂的社會價值，對之並沒有太多的期待，也就不會有太多的批評與意見。

上述有關客家節慶效能的研究發現是當前地方文化活動契約委外的困境，本文主張可由調整契約治理作為改善此一現象的起點。本文建議客家文化活動契約應較長期間、多次議價為原則，並舉辦特定主題性質的系列活動，例如以三年為期進行開標，但必須視上一年度的活動的績效逐年議價，以避免一次性客家文化活動不易突顯效能的問題，不僅可降低一次性簽約可能產生剝削對方或投機的行為，也可適度降低前述客家文化活動契約的鎖定關係。此外，客家文化活動締約的效能可由委託方政府與代理方承辦廠商進行「自我評鑑」，例如雙方應在活動結束之後，彙整訂約決策、履約程序、簽約表現各階段之中，展現創新、負責、品質核心指標的績效資訊，進行客家文化活動目標達成程度的自評。此一自評過程應經雙

<sup>2</sup> 當前臺灣客家元素與核心價值的意涵正是客家學術界與實務界探討的核心議題，客家文化活動的目標也就在發揚傳承客家主體性。彭欽清(2017)認為客家語文永續、多元包容、食苦擔硬、天理倫常、生態環保、公平正義等乃是臺灣客家文化的基本理念及中心思想。現今地方政府舉辦的客家節慶能否反映此一客家主體性，容有討論及進步空間。參見彭欽清(2017)。

方代表以民主審議的方式，就文化活動的締約影響，進行理性的、對等的、公開的對話，並應邀請學者專家、在地社團、文史工作者、民眾代表共同參與此一自評過程，思考改善具體方式與步驟，並將改善建議回饋至未來相似文化活動委外的契約需求書之中<sup>3</sup>。

## 伍、結語

由於文化活動具備經驗財與後經驗財的獨特性質，參與活動者不僅經由親身體驗文化活動，還要經過長時期且多次參與的潛移默化之後，方能確認文化活動與其影響之間的因果連結。由於文化活動複雜的獨特性質，其契約委外也應與一般的產品採購大相逕庭。契約委外是政府花費公共資源向民間廠商購買人民所需的產品（財貨與勞務）的政策工具。在自利決策的考量下，政府希望購買產品的價值高於其所付出的價格；廠商則希望生產與執行產品的成本低於政府付出的價格。但是文化活動是一種性質複雜的產品，不僅不易在事先準確度量其價值與成本，而且其文化活動的效果還必須考量第三方，包括利害關係人和參與民眾的感觀感，所以與一般公部門基於成本與產出額度或比率的績效衡量指標如效率、經濟、公平等不同。本文綜整文化活動契約委外的績效衡量架構與研究發現，分析契約委外各方觀感的差異及其原因如下：

一、在訂約決策階段，由於行政機關本身缺乏規劃與執行創意的彈性、人力與能力，只能在訂定活動主題之後委外，並遵循《政府採購法》甄選創新能力較強的民間廠商承辦。營利性的公關公司在發揮創意與運用資金、設備、人員執行契約項目都較公部門甚至非營利部門更具動員力，因而對於文化活動的使命感較高且理解文化底蘊較深的非營利組織，反而不易在現行的制度下成為文化活動的承辦廠

<sup>3</sup> 根據社會學制度論，行政人員將績效衡量視為官僚控制公共服務的機制，而多元的活動者將以自身的信念與實際經驗建構制度性邏輯（institutional logic），以此判斷公共服務的成敗（Döring et al., 2015）。因此，引進各種文化活動的利害關係人進行自我評鑑成為績效衡量的重要部分，可能改變文化活動契約委員的既定模式以提升績效。

商，也造成地方公民團體對於行政機關、公關公司，甚至文化活動抱持負面觀感，進而否定政府委外文化活動的正當性。

- 二、在履約程序階段，行政機關依據契約項目嚴格督導文化活動期間的各個環節，並運用懲罰性扣款機制，務使公關公司負責活動達成預設目的；公關公司也發展出回應行政機關的課責模式。營利性的公關公司必須順應行政機關的負責要求，來追求利潤的最大化。然而，雙方皆抱持基於不信任的負面觀感，行政機關認定公關公司就是利潤導向而可能偷工減料，因而要求其配合繁複的監督程序；公關公司則認為契約載定的文字、數字也不見得完整反映活動成效，行政機關拘泥於契約項目，反而顯示公務人員經驗不足，能力有待提升。雙方的不信任感不但消耗了過多為負責履約而投入的「交易成本」，也可能忽視了舉辦文化活動的真正目標。
- 三、在簽約表現階段，行政機關的重心是完成契約項目，並關心文化活動為行政首長帶來的「政治資本」；公關公司雖然也重視活動創意的民眾反映情形，但順利結案還是其首要之務。契約雙方對於代表滿意程度的品質核心指標，都會由對己方有利的角度去操作與詮釋。然而，客家文史工作者、客家耆老、客家社團負責人與幹部等長期致力於客家文化的發掘、保存、記錄、推廣等工作，已經發展出認知客家文化的「圖式」(schema)，作為衡量評價客家文化活動的主觀認知，並且透過客家族群的凝聚力形成了社會網絡，他們凝聚的核心力量是對於客家文化與本土客家的向心與認同。他們並不十分滿意當前的文化活動，對其品質普遍抱持負面的看法。參與活動民眾則觀感分歧，大致上對文化的體認愈深，滿意程度就愈高。
- 四、在締約影響階段，顯示文化活動目標達成程度的效能原本應是最重要的核心指標，但由於文化活動的複雜性質以及契約委外的制度特性，反而使文化活動的效能成為績效衡量的難題。行政機關重視發揚文化特色、傳承文化精神，並希望活動帶動相關產業發展，增加整體社會公益。根據代理理論，代理人承辦廠商相較委託人行政機關，能夠掌握更充分的活動現場資訊，而可能產生逆向選擇(adverse selection)的代理問題。公關公司也知悉行政機關的活動目標，而儘

量以符合契約項目的「形式」顯現，強調活動本身達成預定目標，並無違約。契約雙方將可能在「默契」之下達成對於文化活動效能核心指標的共識，但是地方公民團體則針對文化活動效能頗多批評，認為縱然文化活動可在短期之內凝聚人氣，展現團結氣勢，但是缺乏在地特色以及活動效果難以累積是契約委外的主要缺失。

整體而言，根據本文的經驗研究，得知在地方文化活動契約委外之中，承辦廠商運用創意與執行能力來產生嶄新效果的創新核心指標，但在行政機關的責任歸屬考量之下，其重要性往往低於負責核心指標，因而在文化活動中，行政機關「依法行政」的要求優先於「展現亮點」的優勢，至多表現出「負責下的創新」。此外，因為行政機關偏重於文化活動可見度較高的「效果」，例如民選行政首長或政治人物出席的開幕儀式、參與人潮的曝光度或見報頻率、媒體（網絡）報導的內容與評價等，而並非反映滿意度的品質或目標達成的效能之上，因而地方公民團體和參與民眾不易感受文化活動的根本訴求，也不太可能反映高滿意度，並肯認達成活動的目標。上述是現今臺灣文化活動契約委外顯現的績效觀感落差的根本問題，本文已提出了具體的制度調整與政策建議，試圖縮減落差以提升文化活動的績效。

本文經由客家節慶的經驗研究，突顯出當前地方文化活動契約委外的核心問題在於「官僚的文化氛圍凌駕契約委外的價值訴求」。也就是說，文化活動契約委外的原本動機就是借由市場競爭機制利用私部門的「創新」來提升活動的「品質」，但在行政機關的保守被動，甚至迎合民選行政首長或政治人物的心態下，「負責」的考量優於一切，而且文化活動績效衡量的模糊性，使原本最核心的績效核心指標：文化活動影響的「效能」，反遭忽視。此種現象應被當前臺灣投入大量公共資源推動文化活動的地方政府廣泛重視，也值得學術界再深入研究。本文雖以地方客家節慶的契約委外作為經驗研究對象，但本文所設計的績效衡量架構下的研究發現與建議，應具一定程度的通則性，可適用於不同時空下其地方行政機關如文化局、觀光局、原民局等推動文化活動契約委外的參考。

本文採用質性訪談法，仍有許多限制與不足之處，有待未來研究進一步改進。首先、本文採取客家義民祭與桐花祭作為個案研究，這兩項活動



固然是現今知名度最高、參與人數最多、甚至經濟效益最高的客家文化活動，但是否能代表其他客家活動的契約委外，不無疑問。況且地方政府以契約委外推動文化活動的案例雖多，客家文化活動契約委外的系絡可否代表其他案例也須深思。其次、本文採用績效觀感，而非量化的績效數據，作為衡量文化活動契約委外績效的論據，也可能有流於個人主觀、本位、短期的感官效應，無法衡量長期結構性的效用，特別是有時候結構性的效用和個人的感官正好相反<sup>4</sup>。第三、本文可能面臨最大的方法論困境是沒有訪談未得標的廠商，來了解他們對於文化活動契約委外的績效觀感。也就是說，本文經驗研究缺乏「對照組」，這使得研究發現的探討未盡完整。第四、本文訪談現任地方客家行政機關承辦公務員有職位上的壓力，特別是「政府採購」動輒得咎，承辦人員回答保留，不易訪談出真實的績效觀感；承辦廠商則基於商業考量，訪談過程中相當謹慎保留；地方公民團體如客家社團則可能未能獲得標案的「好處」而忿忿不平，對於承辦的公關公司已有先入為主的負面觀感；現場參與民眾則採用隨機訪談，代表性大有問題，回答也隨心所欲，甚至評價南轅北轍，莫衷一是。第五、由於特定客家節慶在每年固定月份舉辦，經驗研究必須配合舉辦期間進行，因而訪問時間長達兩年，利害關係人對於客家節慶的印象會有不同，可能會以其經驗來回答，個案的設定就會對訪談結果的信度、效度有所誤差<sup>5</sup>。以上均是質性訪談法面臨的障礙，也是未來相關研究要努力克服的方向。最後，本文提出一個值得深思的問題：契約委外是以金錢作為委託方控制代理方以達成其目標的政策工具，但是此種政策工具能否適用以體驗活動、產生認同為目標的文化活動？作者期盼本文能夠提供未來研究者，啟發觸類旁通的領悟。

---

<sup>4</sup> 作者感謝匿名審查人提出此一觀點。

<sup>5</sup> 作者感謝匿名審查人提出此一觀點。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王雲東，2012，《社會研究方法》，新北市：威仕曼。
- 丘昌泰，2000，《公共政策：基礎篇》，臺北：巨流。
- 朱金池、王俊元、郭銘峰，2014，〈從利害關係人途徑析探公部門績效管理：我國地方政府之經驗〉，《文官制度季刊》，6（4）：1-26。
- 林淑馨，2010，《質性研究：理論與實務》，臺北：巨流。
- 邱彥貴，2001，〈從祭典儀式看北臺灣義民信仰〉，鍾仁嫻（主編），《義民心、鄉土情：褒忠義民廟文史專輯》，新竹：新竹縣文化局，頁 150-185。
- 胡龍騰，2007，〈公民引領之政府績效管理：初探性模式建構〉，《行政暨政策學報》，44：79-128。
- 孫煒，2014，〈臺灣地方政府社會福利服務的契約治理〉，蘇彩足（主編），《地方治理之趨勢與挑戰：臺灣經驗》，臺北：臺灣民主基金會，頁 271-319。
- 國立臺灣師範大學歐洲文化與觀光研究所譯，2012，《文化節慶管理》，臺北：桂魯。譯自 Greg Richards, and Robert Palmer. *Eventful Cities: Cultural Management and Urban Revitalisation*. Oxford: Taylor & Francis. 2010.
- 國立臺灣師範大學歐洲文化與觀光研究所譯，2014，《文化觀光學》，臺北：桂魯。譯自 Melanie K. Smith. *Issues in Cultural Tourism Studies*. London: Routledge. 2003.
- 張四明、施能傑、胡龍騰，2012，《我國政府績效管理制度檢討與創新》，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 張維安，2006，〈生態、文化與產業－竹苗地區臺三線文化產業消費者調查分析〉，發表於「苗栗火旁龍文化與觀光研討會」（2月10-12日），苗栗：育達商業技術學院。
- 莊文忠，2008，〈績效衡量與指標設計：方法論上的討論〉，《公共行政學報》，29：61-91。
- 莊文忠，2013，〈績效指標建構的二元論證：以地方政府廉政指數為例〉，《法政學報》，25：65-100。
- 彭欽清，2017，〈客家文化要發揚什麼？客家核心價值在哪裡？〉，《世界客家》，1：37-39。
- 黃玉晴，2016，〈尋找客家文學：以客委會「桐花文學獎」發展為例〉，張維安、陶振超（主編），《跨界思維：臺灣與全球客家的政策對話》，新竹：交通大學，頁 133-156。
- 廖美玲，2010，《用故事打造節慶品牌的客家桐花祭之研究》，臺北：國立臺北教育大學文化產業學系暨藝文產業設計與經營碩士班學位論文。

- 謝世宗、劉瑞超，2012，《客家地方典慶和文化觀光產業：中心與邊陲的形質建構》，臺北：客家委員會。
- 羅烈師，2006，〈義民信仰的傳播與形成：以臺灣平鎮褒忠祠為例〉，賴澤涵、傅寶玉（主編），《義民信仰與客家社會》，臺北：南天，頁 177-195。
- 羅清俊，2015，《公共政策：現象觀察與實務操作》，臺北：揚智。
- 蘇偉業，2009，〈公共部門事前定向績效管理：反思與回應〉，《公共行政學報》，30：105-130。

## 二、英文部分

- Bailey, Jackie, and Lance Richardson. 2010. "Meaningful Measurement: A Literature Review and Australian and British Case Studies of Arts Organizations Conducting 'Artistic Self-assessment'." *Cultural Trends*, 19(4): 291-306.
- Behn, Robert D. 2003. "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures." *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.
- Brown, Trevor L., Matthew Potoski, and David Van Slyke. 2009. "Contracting for Complex Products." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20: i41-i58.
- Brown, Trevor L., Matthew Potoski, and David Van Slyke. 2015. "Managing Complex Contracts: A Theoretical Approach." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(1): 1-24.
- Döring, Heike, James Downe, and Steve Martin. 2015. "Regulating Public Services: How Public Managers Respond to External Performance Assessment." *Public Administration Review*, 75(6): 867-877.
- Eshuis, Jasper, Erik Braun, and Erik-Hans Klijn. 2013. "Place Marketing as Governance Strategy: An Assessment of Obstacles in Place Marketing and Their Effects on Attracting Target Groups." *Public Administration Review*, 73(3): 507-516.
- Girth, Amanda M. 2014. "A Closer Look at Contract Accountability: Exploring the Determinants of Sanctions for Unsatisfactory Contract Performance." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2): 317-348.
- Hartley, Jean, Eva Sørensen, and Jacob Torfing. 2013. "Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship." *Public Administration Review*, 73(6): 821-830.
- Hodsoll, Frank. 1998. "Measuring for Success and Failure in Government and the Arts." *Journal of Arts Management, Law, and Society*, 28(3): 230-239.

- Hvidman, Ulrik, and Simon Calmar Andersen. 2015. "Perceptions of Public and Private Performance: Evidence from a Survey Experiment." *Public Administration Review*, 76(1): 111-120.
- Liu, Nicole Ning, Carlos Wing-Hung Lo, Xueyong Zhan, and Wei Wang. 2015. "Campaign-Style Enforcement and Regulatory Compliance." *Public Administration Review*, 75(1): 85-95.
- Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ramia, Gaby, and Terry Carney. 2000. "Contractualism, Managerialism and Welfare: The Australian Experiment with a Marketised Employment Services Network." *Policy & Politics*, 29(1): 59-83.
- So, Bennis Wai Yip. 2012. "Learning as A Key to Citizen-centred Performance Improvement: A Comparison Between the Health Service Centre and the Household Registration Office in Taipei City." *Australian Journal of Public Administration*, 71(2): 201-210.
- Talbot, Colin. 2010. *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*. Oxford: Oxford University Press.
- Taplin, Dana H., and Hélène Clark. 2012. *Theory of Change Basics: A Primer on Theory of Change*. New York: Act knowledge.
- Tay, Richard. 2005. "The Effectiveness of Enforcement and Publicity Campaigns on Serious Crashes Involving Young Male Drivers: Are Drink Driving and Speeding Similar?" *Accident Analysis and Prevention*, 37: 922-929.
- Van Slyke, David M., and Christine H. Roch. 2004. "What Do They Know, and Whom Do They Hold Accountable? Citizens in the Government-Nonprofit Contracting Relationship." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(2): 191-209.
- Verschuere, Bram, and Joris De Corte. 2014. "The Impact of Public Resource Dependence on the Autonomy of NPOs in Their Strategic Decision Making." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 43(2): 293-313.
- Vining, Aiden R., and David L. Weimer. 1988. "Information Asymmetry Favoring Sellers: A Policy Framework." *Policy Sciences*, 28: 281-303.

## 附錄：受訪者一覽表

代號	位階	所屬單位	時間	地點
P1	主任秘書	地方客家行政機關	2016/02/22	辦公室
P2	前科長	地方客家行政機關	2016/02/02	辦公室
P3	承辦公務員	地方客家行政機關	2014/07/26	辦公室
P4	承辦公務員	地方客家行政機關	2014/07/26	辦公室
P5	主任秘書	地方行政機關	2016/05/30	會議室
A1	負責人	公關公司	2014/08/25	公司
A2	負責人	公關公司	2016/04/26	研究室
S1	總幹事	社區發展協會	2016/05/02	工廠
S2	里長	客家重點文化發展區	2016/05/16	里辦公室
S3	客家耆老	社區	2014/08/05	家中
S4	客家社團幹部	社區	2014/07/18	辦公室
S5	客家社團幹部	社區	2014/08/03	辦公室
S6	客家社團幹部	社區	2014/08/02	辦公室
S7	客家社團幹部	社區	2014/08/03	辦公室
S8	參與民眾	-	2016/08/02	義民祭客家活動現場
S9	參與民眾	-	2016/05/12	桐花祭客家活動現場
S10	參與民眾	-	2016/05/12	桐花祭客家活動現場
S11	參與民眾	-	2016/08/03	義民祭客家活動現場
S12	參與民眾	-	2016/08/03	義民祭客家活動現場

資料來源：本文自製。

# Perceived Performance of the Local Cultural Campaign Contracting Out in Taiwan: The Stakeholder Perspectives of the Hakka Festivals

Way Sun\*

## Abstract

Taiwan's elected local administrative leaders have been keen to organize cultural campaigns, most of which are contracting out to private vendors. However, given the large amount of money spent, rigorous performance measurements are often lacking. Based on the complex nature of cultural campaigns, this article employed perceived performance approach and developed four core performance indicators to measure innovation, accountability, quality and effectiveness in outsourced cultural campaign stages. The article targeted local Hakka festivals, including traditional festivals (Yi-Ming Festival) and contemporary festivals (Tong Blossom Festival). Using a principal-agent framework, this article interviewed stakeholders including the Hakka administrative agencies contracting out the campaigns, the contractors, local nonprofit organizations and participating public to determine their perceptions of campaign performances. Furthermore, the reasons for differences in performance perceptions are also explored. Finally, according to the research findings on the outsourced cultural campaigns, this article recommended policy suggestions and institutional revision to improve performances.

**Key Words:** cultural campaign, contracting out, perceived performance, performance measurement, Hakka festival

---

\* Distinguished Professor, Graduate Institute of Law and Government, National Central University. E-mail: waysun@cc.ncu.edu.tw.