

# 公民引領之政府績效管理： 初探性模式建構\*

胡龍騰\*\*

## 摘 要

「為民服務」不僅為政府的天職，亦為其存在的價值。但是民眾對於政府施政良窳的評價，卻多僅能消極地藉由民意調查或是民眾滿意度調查予以表達，對施政方向的主導權力，極為有限。近年來，學者們倡言應建構績效導向之地方政府管理，作為地方政府再造及提升治理能力之積極手段。但於此同時，是否能透過實際的作為，將「績效管理」此項工具，由政府移轉至公民手中，授予公民領航的權力與能力，則是值得吾人思考的一項議題。

基此，本研究主要之目的，在於探索政府績效管理與公民參與結合之可能性，透過他國已有經驗的檢視，試圖發展與建構適合我國本土系絡之運作模式。透過初探性之訪談分析，吾人發現，擴大公民參與的深度與積極性，毋寧為當前廣大民眾所期待，期盼在地方事務上，民眾能有積極參與、共同規劃的機會。而本研究所提出的「公民引領之政府績效管理」模式，便是希

---

\* 本論文之初稿發表於中正大學「績效評估之方法與工具」學術研討會。作者衷心感謝研討會中評論人郭昱瑩教授，以及與會者所提供的寶貴意見與建言，作者獲益良多。作者更要特別感謝國立中央大學客家學院院長兼客家政治經濟研究所所長丘昌泰教授，於本文寫作過程的指導，及慨允與作者於研討會中聯名發表，特此致謝！作者亦感謝兩位匿名審查教授之悉心指正與寶貴意見，使本文內容得以更加完備。

\*\* 本文作者胡龍騰為世新大學行政管理學系助理教授，Email: lthu@cc.shu.edu.tw。  
收稿日期：96年5月8日；接受刊登日期：96年5月29日。

望能將政府施政績效評量的權力，由過去僅由政府內部施行的方式，轉變而為由公民參與主導，並藉此將領航政府之權力，交還給公民大眾，建立以公民為核心的公共服務價值。

關鍵詞：績效管理、績效評量、公民參與、公民引領

## 壹、緒論

「為民服務」不僅為政府的天職，亦為其存在的價值。但是民眾對於政府施政良窳的評價，卻多僅能消極地藉由民意調查或是民眾滿意度調查予以表達 (Kelly and Swindell, 2002; Van Ryzin, 2004; Van Ryzin et al., 2004; Van Ryzin and Immerwahr, 2004)，對施政方向的主導權力，仍極為有限。

濫觴於八〇年代，卻在九〇年代席捲世界各國的新公共管理 (New Public Management)，或是政府再造運動 (reinventing government)，強調政府的角色在於領航 (steering)，而非搖槳 (rowing)，重視施政的產出與成果，及公共管理者的課責，使得政府績效的管理與衡量，再度獲得青睞 (Hughes, 1998; Osborne and Gaebler, 1992)。而相對也提供了民眾檢視政府施政，對其課責的機會。

儘管新公共管理帶給公共行政學者及政府實務工作者一個嶄新的視野，但在理論與實務上，仍有未逮之處。其中，由 Robert B. Denhardt 與 Janet V. Denhardt 夫婦 (2000) 所提出「新公共服務」(New Public Service) 之觀點，便立基於公民資格、公民社會，及民主的對話與論述三大主軸上，對新公共管理提出批判，直指政府的角色並不在於社會領航 (steering)，而在於協助公民聯結並實現公民的共同利益。雖然仍有文獻足以顯示，新公共管理者並未完全忽略公眾的角色與地位 (Hughes, 1998: 70)，同時亦強調「政府—公民」夥伴關係建立之必要性 (Holzer and Callahan, 1998)，但是新公共服務論述的提出，卻提醒了吾人幾項公共行政中的重要問題：由誰來領航？公民的角色何在？

在其論述中，Denhardt 夫婦主張，政府之治理必須「將公民置於核心」(place citizens at the center)，而非政府本身，並且，政府的責任在於服務與授能予民眾 (Denhardt and Denhardt, 2000: 549-550)。綜觀新公共服務論述，

不難發現，Denhardt 夫婦企圖將公民精神重新帶回公共行政之中，將「公民」置於公共行政與政府作為的核心地位，並將引領方向的主導權歸還給公民，而政府則是扮演協助問題解決與協助公共利益實現的角色（Denhardt and Denhardt, 2000）。因此，前述現今民眾僅能由滿意度調查等消極途徑評量政府施政之情況，必須有所改變。

若謂，績效指標之建立，必然引導政府施政之走向。基於上述，在新公共服務的觀點下，政府績效指標之建立，有其必要回歸公民之主導；而公民之參與，基於事務的熟悉與議題的掌握程度，大多由自身鄰里周遭做為起點，透過草根的參與，促使地方公共事務之發展，更能貼近社區民眾之所欲。邇來，學者們亦倡言應建構績效導向之地方政府管理，作為地方政府再造及提升治理能力之積極手段（丘昌泰，2002；朱景鵬、朱鎮明，2004）。但在地方政府的績效管理過程中，一項重要的關鍵，即為是否具備地方參與之要素；亦即於地方政府績效管理與評量過程中，地方事務利害關係人，是否共同納入並參與地方治理及績效評鑑的工作，已成為當前地方治理能否成功的重要因素（朱景鵬、朱鎮明，2004: 50-51）。

在新公共管理與新公共服務兩大思潮的相互激盪下，未來政府之治理，尤其是地方政府，以公民為核心，由公民領航社會之發展，儼然已為不可避免的趨勢；但除了觀念的轉變外，如何透過實際的作為，授予公民領航的權力與能力，亦需受到等同之思考與重視。於此思維下，將「績效管理」此項工具，由政府移轉至公民手中，似乎是一項可供吾人思考的途徑。

基此，本研究主要之目的，在於探索績效管理與公民參與結合之可能性，透過他國已有經驗的檢視，試圖發展與建構適合我國本土系絡之運作模式。換言之，本研究之主軸，在於試圖回答下列問題：結合公民參與之地方績效管理模式，於台灣現今的社會環境是否具備發展之可能？行政部門人員對此思維的觀點如何？而草根民眾的觀點又是如何？最後，則在初探性模式建構的企圖下，針對此一初建之公民引領政府績效管理運作模式進行必要的討論與修正。

## 貳、政府績效指標之建構方式

不可諱言，政府績效評估結果的好壞，與社會大眾對其施政滿意與否有極大的關連（郭昱瑩，2004）。並且，績效的衡量有助於民眾瞭解以下的問題（Holzer and Yang, 2004:17）：

- 政府機關是否確實執行其任務？
- 政府機關或政策的執行是否產生副作用或非預期的影響？
- 政府之施政是否回應民眾的需求？
- 政府機關或政策的執行是否照顧到全體民眾的利益？抑或只是獨惠某些團體？
- 機關的行為是否在授權的範圍內？
- 整體而言，機關的行為是否具有生產力？

儘管政府績效的評量與管理，在近幾年來廣受重視，但在績效指標的建構與使用上，仍多以管理者為核心，並從管理者的觀點出發，民眾少有意見表達與參與的機會（Ho and Coates, 2004）。

以我國的績效評估制度為例，民國九十年，行政院頒訂「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並自民國九十一年起開始推動該項績效評核制度；而在績效目標及指標之訂定上，係由首長召集內部單位及所屬機關（或於必要時邀請學者專家）、顧客代表成立任務編組，採行目標管理及全員參與的方式，規劃機關整體發展願景，再依據願景訂定「業務」、「人力」及「經費」三個面向之策略績效目標，進而據以擬定評量指標；而在衡量指標上，分為共同性指標及個別性指標，除個別性指標係依各機關組織業務性質訂定，在共同性指標上，則就「降低服務成本」、「提升服務水準」及「顧客滿意度」自行選列（林嘉誠，2004）。

是項要點雖未要求地方政府或機關一體遵照實施，但就現今實務上之觀

察，大致仍參照此一發展模式，進行績效之管理與指標建立。若然，檢視其績效指標的建立過程，雖強調目標管理與全員參與，但仍以機關內部成員為主體，一般民眾未有參與或提供意見的機會，充其量，僅於施政過程中、或完成後，施以滿意度之評量；行政人員與專家對於績效目標與指標的擬定，仍是呈現絕對的掌控。

### 參、政府績效管理與公民參與

學者曾言，這是一個強調公民治理的時代 (the era of citizen governance)，當前政府治理的挑戰，已不再是如何達成管理的效率，而是如何實現草根民眾之所欲，並如何由其自身予以實現 (Box, 1998: 35)。在此轉變中，公民之角色亦將隨之重新定義。並且，二十一世紀的官僚體系除必然走向小而美、績效導向的趨勢外，行政官僚也將被要求扮演信任公民、且協助公民解決社區問題的角色 (Bowornwathana, 1997)。承襲相同的脈絡，學者們指出，自九〇年代中期開始，公共行政領域出現兩項主要的發展，其一為強調公民參與的政府再造與公民治理 (citizen governance)，另一則為強調政府之績效評量與管理；而更重要的，二十一世紀的公共行政學群正企圖將此二者結合，以提升政府治理與公共服務的品質 (Ho and Coates, 2004: 29-30)。

誠然，公民參與的興起，一部份原因即在於對長久以來行政部門抱持菁英主義與專家主義的決策過程的反動，而冀望能從民間草根爭取發聲的機會 (deLeon, 1992; Fischer, 1993; Forester, 1989; King, Feltey, and Susel, 1998)。在此趨勢下，政府議程之設定、政策之型塑，以及績效之評定，皆須從技術專家主義的專制中獲得解放，而強調參與式民主 (participatory democracy)，並透過對於自主參與的鼓勵，使公民、行政官僚、與專家間，得以在對談民主的情境下，謀求相互之理解與共識 (丘昌泰，1995，1997a，1997b)。

## 一、公民的角色與定位

在「政府—公民」變遷互動的結構中，公民的角色與定位，究竟應為如何？學界對於如何看待行政過程中公民的角色，有不同之意見。隨著新公共管理的興起，在師法企業的思維下，公民之於政府已被視為顧客之於企業一般（丘昌泰，2000; Executive Office of the President, 1993; Hughes, 1998）。針對此，新公共行政大師 Frederickson 曾直言批判，當代公共行政與管理以顧客為中心的變革模式，是選擇了錯誤的隱喻圖像；他認為公民應為政府的擁有者（owners）而非顧客（customers）：因為「顧客」僅是消極地選擇或表達喜歡、不喜歡政府所提供的公共服務，但「擁有者」卻是扮演決定政府施政應當如何的積極角色（轉引自 Schachter, 1995: 530）。而學者 Schachter（1995: 532）則倡言，為回復公民主義的價值，吾人應當思考將「視公民為政府顧客」的訴求，轉變為「視公民為政府擁有者」的觀點，因為只有「擁有者」才會真心期望組織的提升，才會為改變而共同努力（willing to work for change），也才會承擔起改善政府的責任。並且認為唯有如此，公民才會扮演提升政府績效，參與政府之監督，以及要求政府朝向所欲的方向前進的積極角色（Schachter, 1995: 534-535）。Box（1998）也同樣認為，公民應扮演「擁有者」的角色，並應有足夠的權力要求政府之課責，以及依其所觀察與認知的績效表現，要求政府改變。

然而 Smith 與 Huntsman（1997）則認為上述之論點，犯了過猶不及的毛病。二氏指出，「視公民為顧客」的觀點，過於消極，將公民與政府的互動僅限於交易、民意調查，與申訴請願，且僅由自利的意圖來參與社區的公共事務；而「視公民為擁有者」的模式，則過於強調公民對於公共事務的責任與義務，忽略現實中，公民行使所有權及參與的意願或能力上的困難。因此，Smith 與 Huntsman（1997: 313）則提出一「以價值為核心」的公民—政府互動的新觀點；二氏認為，在此一「以價值為核心」的模式中，公民乃是社區

的股東 (shareholders)，而政府則為受託管理人 (trustee) 的角色；更重要的，政府的角色係在於為公民創造價值 (create incremental value)，而此價值即來自於政府能有效地提供公共服務，使民眾感覺居住於此社區是值得的心裡感受。而公民對社區的參與，或為金錢、或為時間上的「投資」，而此投資將集中於兩方面：(1) 個人具有相關專長，並能依此專長為社區做出貢獻者；(2) 對於社區民眾最重要或最具價值的公共事務，而使時間或金錢的投入能有最顯著的個人獲益，並能提升生活之品質 (Smith and Huntsman, 1997: 313)。

除此之外，Vigoda (2002: 531) 則將政府與公民互動模式的演進，包括公民的角色、政府的角色，以及政府與公民的互動形式，分別分為五個階段。其中，公民的角色部分，由受政府統治的對象、選民、顧客或客戶、夥伴，演進至政體之擁有者。而政府的角色，則從統治者、受託管理人、經理人、夥伴，演進至為公民所擁有之對象。至於政府—公民的互動形式，則由政府強制治理、授權 (delegation)、回應、合作，直至公民主導。Vigoda (2002: 528) 認為，將公民視為顧客，便僅止於消極的「經理人」與「顧客」的關係，而降低了政府與公民分享、參與、合作與合夥的主動意願；相對地，當民眾被視為顧客時，亦不會積極地涉入社會的運動或行動之中，僅是一消極的選購服務或貨品的消費者。同時 Vigoda (2002) 亦剴切指出，在新公共管理的思潮下，公共管理者將公民視為顧客，一切只為滿足民眾的需求，而以提供更好的回應性，是並不足夠的；進而主張，公共行政者應更進一步透過與公民及社會的相互合作 (collaboration)，建立互為夥伴之長遠關係 (partnership)。持相似論述者，如 King 與 Stivers 便主張，行政官僚應將公民視為「公民」，而非僅為選民或顧客，而且行政官僚應與「公民」分享其權威，以及建立合作關係 (轉引自 Denhardt and Denhardt, 2000: 552)。

相關論述中，與本研究觀點最為契合者，毋寧是由 King、Feltey 與 Susel (1998: 320) 所提出的「真誠毋欺之公民參與」(authentic participation) 的概念。三氏認為，公民參與的過程中，有四項主要構成要素，即：(1) 討論的



議題，(2) 公民參與所涉及的行政結構、系統與流程，(3) 行政官僚，及(4) 公民。而在傳統及現行的參與架構中，公民是被置於距離討論議題最遠的邊陲位置，行政結構與流程則是最接近議題核心的要素，而行政官僚則介於行政結構與公民之間。在如此的架構中，行政官僚只有在討論議題已被決定之後，方被賦予決策之權力，甚者，公民已無更改議程、決策、程序的參與空間。事實上，如此之參與僅是虛有其表，而毫無實質的效益，當行政官僚扮演著專家的角色，討論的議題以及大部分的決策已然成形，公民的參與不過只是聊備一格，為時已晚，所代表的象徵意義遠大於其實質意涵。

因此，為避免即使透過了參與的機制，民眾的聲音仍然被獨立於行政流程之外的情形發生，King、Feltey 與 Susel (1998: 320) 認為，一項有效、真誠毋欺的公民參與 (authentic participation)，必須將民眾納入包括由議題形成，直至最終決策，完整的審議過程之中。因此，在此一真誠毋欺的公民參與過程，公民乃置於僅次於討論議題的核心地位，具有掌控過程與最終結果的權力，而行政結構與流程則是最邊陲的角色，而行政官僚則扮演二者間的橋樑 (King, Feltey, and Susel, 1998: 321)。易言之，此模式對於公民的重視，遠超過行政官僚與行政結構的重視程度。某種程度上，也呼應了新公共服務中，「以公民為核心」的觀點 (Denhardt and Denhardt, 2000)。

## 二、公民參與與政府績效評量

在確立了「以公民為核心」的角色與定位後，接著便需說明於政府績效評量中，結合公民參與之必要性與未來性。承上所述，吾人可知，傳統官僚體系內部層級節制的課責系統已不足以滿足未來民眾對於公部門的期待與要求。未來的政府必然須向外部的行動者，尤其是公民，展現更高的課責性；而其判準便在於政府是否能展現更高的公開性 (openness)、透明性 (transparency)、課責性 (accountability)，以及可評估性 (assessability) (Bowornwathana, 1997: 299-300)。而上述目的之達成，最佳之方式，便是透

過公民的草根參與予以實現。

無疑地，透過草根的聲音關懷草根的事務是再好也不過了。學者研究發現，過去十多年來，地方政府管理者的角色與責任正在不斷地改變當中；尤其，社區民眾愈來愈期望地方公共管理者，能夠轉變成為協助民眾參與決策制定與地方問題解決、分享更多的權力、及發展夥伴關係等的角色（Nalbandian, 1999）。換言之，地方公共管理者的合法性與正當性的來源及支持，亦正逐漸改變中。同時地，學者亦倡言，地方政府的施政與政策，須轉變成為以市民需求為導向的型塑方式（丘昌泰，1997a，1997b）。

事實上，僅將公民意見納入地方施政之參考，並不為足。學者 Glaser 與 Denhardt（2000）曾透過大規模的實證研究，檢視影響公民對地方政府績效觀感的因素，如同過去的研究，政府的回應性仍是最主要的因素。如前所述，未來公共行政的努力方向，將是透過績效管理與公民治理的結合，提升政府治理的品質（Ho and Coates, 2004）。Box（1998）認為，當代的公共行政應意謂著政府與公民間，積極的夥伴關係；而為實現公民治理的理想，必須賦予公民進入目標或決策設定，以及行政執行過程的核心，創造完整參與的機會。Vigoda（2002: 536）便剴切指出，為型塑政府之課責文化，除提升政府的回應性與責任感外，公民應有發聲的空間，並對公務人員的貢獻與服務，提出評鑑與反饋。以上之論述，在在顯示出，將政府施政績效評量與規劃方針之權，交還給廣大之公民，已是未來不可避免的趨勢。

然而，現今生活中，即便是地方層級之公共事務，大多數的民眾甚少有機會閱讀政府機關的績效報告，或是親身接觸與中、高階行政人員，或決策者進行互動；因此，對於施政滿意度的評比，多以主觀的感受表現；相反地，學者認為，若能提供民眾參與績效評量的機會，甚可減少民眾對於政府的犬儒想法與負面認知（Berman, 1997）。更有趣的是，由於民眾對於政府的信任與評價愈來愈低，甚至連帶造成行政官僚常會對於相同的施政滿意度調查（citizen survey），過度悲觀地預期與看待民眾對政府真正的評價（Melkers and

Thomas, 1998)。

誠如前述，政府機構之績效評比，公民大眾多是無緣參與。但學者提出警訊，一項缺乏民眾參與的政府績效評量將會發生兩方面的先天不足：第一，缺乏利害關係人聲音的績效衡量，民眾將無以支持；第二，若是績效衡量的標的與民眾所關切者相去太遠，民眾將不會關心衡量之結果，連帶地，民選首長亦不會將績效衡量置於優先位置 (Ho and Coates, 2004: 30)。換言之，缺乏民眾參與的政府績效評量，尤其在地方政府之層級，可能終將流於形式。

然，除將績效最終評比之權歸還公民，提高消極之課責外，更積極者，即是將施政領航之權，一併授與公民大眾。質言之，在所謂真誠毋欺的公民參與中，政府—公民等行動者間的互動關係必須是合作的 (collaborative) 型態，甚者，「參與」必須發生在一切過程展開之前，授與公民扮演夥伴的角色，且最終產出為公民的設計與決策 (King, Feltey, and Susel, 1998: 321)。換句話說，結合公民參與型式的政府績效評量與管理，必須是由資訊充足的公民對話、審議，揭開序幕 (Schachter, 1995: 535-536)。

學者們認為，透過審議式、充分對話的參與 (deliberative participation)，公民方有機會深思熟慮地提出草根的關切，引領政府施政的方向更貼近民眾的需求 (Halvorsen, 2003; Roberts, 1997)。並且，這樣的參與，必須是一項具備資訊充足、自在的、便利的、充分對談與審議的 (deliberative) 高品質公共參與 (high-quality participation)，以促成參與之公民對於政府回應能力及過去績效的正確認知與瞭解，同時也讓民眾理解，當政府面對多元而衝突的民意時，所不得不採取的妥協措施 (Halvorsen, 2003)。基此，Roberts (2002) 指出，透過公民與官員的對話，不僅提高了政府施政的透明度與能見度，更確保了課責的要求，而參與對話的公民也獲得了學習與審慎思辨的機會，連帶地，公民所提出之要求，也更具可行性。

綜上所述，未來公共行政與政府之治理，不僅需將公民置於施政的核心當中，更重要的，透過將進行績效評量與管理的完整權力，交回公民手中，

令其具有引領政府施政之能力。下節之論述，便是基於以上之理念，針對國外實踐的經驗，進行介紹。而後，本研究則將嘗試建構一落實於本土之可能模式，並分析其實踐之可能。

## 肆、參與式政府績效管理之美國經驗

如同前述，下一個階段、或謂二十一世紀的政府績效評估將是朝向透過對政策利害關係人的授能，如：公民大眾、企業、媒體、利益團體等，以強化整體的績效改善系統。在美國，現已透過三種不同的績效評量設計，將政府推向參與式政府績效評量，或謂「公民驅動之政府績效管理」(Citizen-Driven Government Performance)的方向，即：績效評量實驗(performance assessment experiments)、公民調查(citizen surveys)、與績效報告標準(performance-reporting standards)(Holzer and Yang, 2004:21-29)。本文主要是針對上述之績效評量實驗計畫中，運作模式較為接近的 New Jersey 與 Iowa 個案進行介紹。事實上，整個參與式政府績效管理的推動，尚包括：(1)「績效評量實驗」中的紐約市通勤族評鑑參與運動、紐約市的道路平整評量計畫、紐約雪城的社區標竿計畫、康乃狄克州 Hartford 市的都市掃描計畫，及俄亥俄州 Dayton 市的生活品質指標計畫；(2) 在賓州費城、亞歷桑那州 Chandler 市等的「公民調查」；以及(3)德州、奧瑞岡州的「績效報告」等不同實行模式。

而 New Jersey 與 Iowa 之個案，係由史隆基金會(Alfred P. Sloan Foundation)所贊助的一項名為「地方政府績效評估計畫」(Performance Assessment of Municipal Governments Program)下，於美國各地推動的兩項分項計畫(National Center for Public Productivity, 2004)；「地方政府績效評估計畫」之主要目的，即在於鼓勵各地方政府廣泛地採納與創建可客觀測量施政結果的政府績效指標系統，特別的是，該計畫強調績效指標系統之建構，必

須符合公民的需求，並且須對公民而言是具有意義的(matter to citizens)。

該項「地方政府績效評估計畫」，強調透過公民的涉入與參與 (citizen involvement)，以確保施政績效所評量的項目，皆能符合民眾的關切，及避免評量結果受到政府官員的扭曲與不當運用，而導向對官員有利的解釋 (NCP, 2004)。基此，該計畫所採取之策略為：(1) 選擇數個都會區或地方政府進行實驗計畫；(2) 推廣以公民為基礎的績效衡量設計 (citizen-based performance)，促使更多的地方政府採納是項有意義的行政改革。

基此，以下本研究將針對史隆基金會所推動的「地方政府績效評估計畫」，於美國各地方政府實施之情況作概要敘述：

### 一、Montclair, New Jersey：

Montclair, New Jersey 是一座擁有三萬八千名居民且在經濟所得與種族上相當多元化的市鎮。一九九七年，因該市長久以來對於公民參與的注重與歷史，史隆基金會贊助了 Montclair 為期三年的「公民驅動之政府績效」計畫 (Citizen-Driven Government Performance)。是項計畫係由美國羅格斯大學 (Rutgers University-Newark) 之國家公共生產力研究中心 (National Center for Public Productivity, NCPP) 負責執行。

該計畫的整體目標即是將利害關係人納入評估與改善政府績效的過程，並促使政府的施政與服務更能回應社區民眾的需求。其具體作法為：

1. 使公民密切地參與績效議題與評估指標的界定；
2. 協助將績效指標應用於公共決策之過程；
3. 建立社區公民、地方政府，及羅格斯大學間的夥伴關係；
4. 鼓勵參與的民眾、民選官員，及政府行政管理者間的相互學習，以及美國境內類似計畫的相互觀摩學習；
5. 協助建立長期的制度化能力以協助公民之持續參與。計畫過程中，國家公共生產力研究中心邀集地方民眾，共同參與界定公民心中政府施

政領域之優先順序，及地方社區的條件與需求，並協助發展用以評估此些所界定的施政領域的方法。研究團隊與社區公民共同合作，界定對於 Montclair 的期望與願景，並協助公民與地方政府人員，將績效領域及績效指標，與所提出之願景，以及政府預算目標之間，進行聯結。由結果觀之，是項計畫達成以下之具體成果：

- (1) **公民驅動期望目標**：在研究團隊的協助下，參與民眾提出了對 Montclair 政府的「公民驅動之期望目標」(citizen-driven aspirational goals)。在一個「目標設定週末日」(Goal-Setting Weekend)，民眾提出一百項以上的構想，並彙整成六大期望目標，用以架構與引導民眾與政府管理者在績效評量上的互動工作。
- (2) **公民驅動施政主軸**：透過該計畫，社區民眾充分展現了有效處理績效議題與選擇績效指標的能力。經由民眾的參與，居民提出了十四項主軸以及民眾對政府施政期望的結果。同時，參與的公民針對十四項主軸，提出了六十項以上的績效測量指標。
- (3) **民眾滿意度調查**：過程中，更舉辦第一次的民眾滿意度調查；但特別的是，該問卷係由公民自己負責問卷的設計與執行。公民們組成一問卷調查委員會 (survey committee)，針對施政領域及期望目標發展問卷題項。於此過程中，研究團隊的角色，即為協助委員會將公民的想法轉換成可用的提問，以及執行志工導向、全社區 (volunteer-driven, community-wide) 的民眾感受調查。
- (4) **期望與施政目標結合**：在公民所提出的期望目標基礎上，分析市鎮政府各部門的施政目標是否合宜，並精煉納入績效報告的指標。
- (5) **建構焦點指標**：針對各部門的施政目標進行分析，剔除跨行政過程與過去的方案目標，期能將焦點置於針對每一項期望目標所提出的八至十項之績效指標。
- (6) **制度化公民驅動績效管理**：成立績效衡量公民顧問委員會 (citizen

advisory committee)，將上述過程予以制度化，並確保績效衡量與公民參與於政府施政的優先順序。

## 二、Iowa：

二〇〇一年，史隆基金會在 Iowa 州贊助了一項為期三年，名為「公民發動之績效評量」(Citizen-Initiated Performance Assessment, CIPA) 計畫，讓公民、市議會議員，以及政府部門公職人員，共同參與發展並應用績效指標，來評量各地方政府之公共服務。該計畫邀請了 Iowa 中三十二個人口超過一萬居民的城市共同來參與。最後，其中九個城市（包括：Burlington、Carroll、Clive、Des Moines、Indianola、Johnston、Marion、Marshalltown 和 Urbandale）的市議會，市政府人員，及公民代表參與了此項計畫。

Iowa CIPA 計畫的目標，在於鼓勵公民參與，將公民納入績效評量的設計與使用，促使績效指標能夠充分反應公民的關切與優先偏好，進而將資訊的權力交還給公民；而績效評量的結果，也將納入政策制訂者的決策考量中 (Ho and Coates, 2004)。

總的來說，CIPA 計畫有三方面不同於傳統的績效評量設計。第一，為了確保指標的政治可信度及接受度，該計畫強調發展績效指標時，公民、民選官員和市府人員之間的合作；第二，該計畫強調績效評量中的公民的觀點，而非僅站在市府管理者的角度強調投入 (input) 和成本效率；第三，強調績效評量結果的公布，以便督促政府之課責。

CIPA 的運作模式如圖 1 所示。在此運作模式中，其核心的部分，即在於其「公民績效團隊」(citizen performance team) 的組成，而此公民績效團隊係包括一至二位市議員、一至二位市政府官員，及十二至十五位之公民代表<sup>1</sup>；因此，CIPA 公民績效團隊的規模，係介於十四至十九名成員之間。其中之

---

<sup>1</sup> 關於 CIPA 公民績效團隊中，公民代表應有之人數規模，可參閱 CIPA 之官方網站 (<http://www.iowacipa.org/faq/faq.htm>)。

公民代表則來自多種不同的管道，如：不同的公民顧問委員會（citizen advisory boards）的成員、鄰里社區組織的領袖，或是透過公開招募（Ho and Coates, 2004）。這些公民績效團隊的成員，必須先對市政府的運作及不同部門的主要職責，進行學習與瞭解。部分城市的績效團隊，甚至基於該市之人口結構，擬定策略以徵求額外的成員加入，以符合代表性比例。而後，績效團隊則依該市的財政特色，或民眾所關心的或對民眾是否具有直接影響為考量，選擇一或二項公共服務進行績效評量。總括各市公民績效團隊所擇定的公共服務項目，該計畫目前包括：警政、消防、圖書館、育樂中心、道路修護、鏟雪工程、大眾運輸、廢棄物處理、公害管制（nuisance control），以及公園和娛樂服務等市政項目。

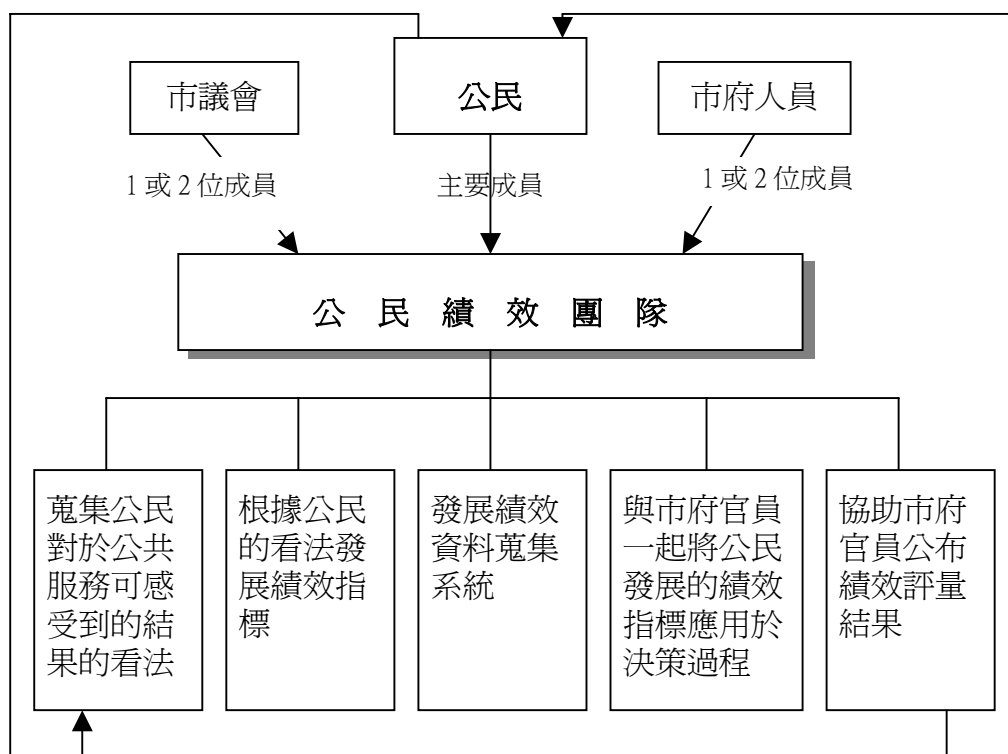


圖 1 公民發動之績效評量（CIPA）運作模式

資料來源：Ho and Coates（2004：32）。



「公民發動之績效評量」(CIPA)主要分兩個階段來進行：

### 第一階段：界定關鍵要素、發展績效指標

績效團隊的公民們必須針對所選出的公共服務界定其「關鍵要素」(critical elements)。以警政服務為例，其關鍵要素包括：報案回應時間、與公民互動的專業能力、調查的能力與效能、巡邏的充分性，及警察本身的法律服從程度等。又如道路維護，公民則著重於交通流量、道路安全性、修護的時效、緊急救援服務的可得性，以及交通號誌與標線的清晰性等。基於這些關鍵要素，績效團隊發展績效指標據以評估各項公共服務。

而評估指標對大眾而言，是否有用與易於理解則是指標發展中的首要重點。因此，在指標發展過程中，需要一至數位的輔助人員介紹績效評量的概念，以及協助公民團隊將所界定的公共服務關鍵要素，轉化為可測量的與有用的指標。此一步驟則可依循下列標準來進行調整 (Ho and Coates, 2004: 32-33)：

- 所研擬的指標是否有助於公民用以評估公共服務的績效？一般大眾是否能清楚瞭解這些指標？
- 如果先前市議會或公民諮詢委員會便已針對所選定的公共服務項目擬定策略目標與功能性標的，公民績效團隊所發展的指標是否與這些目標與標的相聯結？
- 若該項公共服務有其法律上或專業上的標準，公民績效團隊是否願意採納？
- 這些指標是否為可計量的？
- 這些指標是否已界定清楚？
- 這些指標是否真能測量出所欲測量的結果？這當中是否具有中介因素？如果有的話，能否修正這些指標以盡可能地控制這些中介因素？是否能同時將這些中介因素同時測量與呈現？
- 績效資料是否可得？蒐集這些績效資料的金錢與時間成本是否過高？

在此過程中，輔助人員扮演非常重要的角色，必須幫助公民團隊透過不同的標準來思考，以確保績效指標能真實反映民眾的關切與優先排序，而非市政府官員的偏好。

## 第二階段：蒐集、公布、應用績效資訊

此階段的重點，則在於績效資料的蒐集、績效資訊的發布，並將績效結果應用於決策之中。過程中，一方面由市政府發展必要的工具，如：民眾調查問卷等，另一方面，民眾亦可參與如績效數據的蒐集、檢視績效結果報告書並向市議會進行報告，以及研擬策略鼓勵更多民眾參與該項計畫。而民選官員亦藉此瞭解具有公民觀點的績效資訊的價值 (Ho and Coates, 2004: 33)。市政府亦將績效評量的結果以之與施政策略規劃、績效預算，以及市府服務進行整合。

而前述之公民績效團隊只是連結廣大民眾的橋樑，事實上，該團隊需運用多種不同的策略，以吸引更多的民眾的注意與加入。其可能之策略如圖 2 所示。

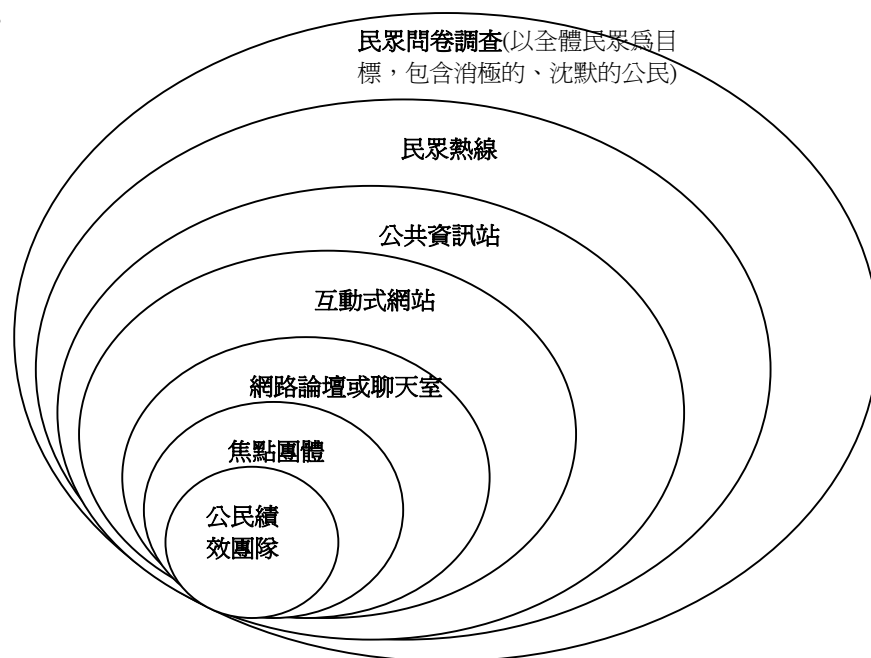


圖 2 廣納民眾參與之多元策略

資料來源：Ho and Coates (2004: 34)。

Iowa 的 CIPA 計畫目前已實施到第二階段，並已達成以下的初步成果(Ho and Coates, 2004: 38-46)：1.雖然 CIPA 中，部分城市的公民績效團隊所擬定的些許績效指標，與專業組織所建議的指標相去不遠，但從實際經驗中，CIPA 已在一般標準化的績效評量中，加入公民的觀點，並關注於某些「在地的關切」(local concerns)。易言之，CIPA 成功地教育政府官員，績效之評量必須著重於結果評估(outcome measures)以及民眾之關切(citizen concerns)。此一成果亦強化了市政府對於課責性，以及結果導向之公共服務的重視。例如：在公共圖書館、停車管理，及娛樂設施管理上，一般多以使用者的人數、使用者的滿意度等作為評估標準；但在公民績效團隊的設計中，則希望更進一步細分不同年齡層，及男性與女性使用者的人數或滿意度，來促使政府單位由不同使用者的型態來關心績效。2.相較於一般的績效指標，CIPA 公民績效團隊所設立的指標，較多為結果導向(outcome-oriented)，以及強調公民觀點，而非服務提供者的觀點。3.CIPA 透過公民績效團隊的組成，成功地展現行政官僚與民眾溝通的重要性。4.CIPA 經驗中發現，民眾對於將其所居住的城市跟其他鄰近地區的績效相比結果如何，十分感興趣，因而點出公共管理者應該時時做好針對績效評量進行比較的準備。5.由於強調公民涉入之導向，因此績效評量的報告應以鄰里社區為單位，以增強與民眾的相關性。6.提醒了績效評量結果公布的重要性。

## 伍、「公民引領之政府績效管理」的模型概念

基於以上的檢視，吾人可以發現，當前政府部門之績效管理與評估，應可跳脫過去專家主義之思維，而由公民的角度，思考參與式績效評量的可能(丘昌泰，1995)。由於上述模式中，專家及專業人士僅扮演建議諮詢者或協助者的角色，而非掌控及主導者(Box, 1998: 10-12)，因此在民主的體現上，更可實踐由非專家的公民參與公共事務之認識性民主價值(陳敦源，2004)，

而朝向公民治理之初步模式。

Box (1998: 164) 指出，公民治理需具備三項要素：(1) 協調委員會 (coordinating council)：將行政機關高層的角色由決策核心轉變為公民協調者的角色；(2) 公民委員會 (citizen's boards)：依政府機關各功能結構，成立相對應之公民委員會，以協助地方公共事務之執行；及(3) 協助者 (helper)：將行政官僚由控制者的角色，轉變為協助公民瞭解地方議題與公共服務、在資訊充足的情況下做成決策、及日常任務之執行<sup>2</sup>。此處所揭櫫的要素，與上述各模式中的運作方式，如：以公民為主體的績效小組、與地方政府人員之合作夥伴關係，以及由專業人員所扮演之輔助角色等，具有異曲同工之妙。而績效指標建立過程中，除公民的充分參與外，地方政府代表的納入，更提高了公民導向之指標系統的可行性 (朱景鵬、朱鎮明，2004: 52)。

立基於以上的瞭解，並參酌 New Jersey 的公民驅動之政府績效，以及 Iowa 的公民發動之績效評量經驗，本文嘗試建構一項社區導向的「公民引領之政府績效管理」(Citizen-Led Government Performance Management) 模式<sup>3</sup>，以區級之行政單位做為先驅實驗，企圖由草根發起，導入具有公民觀點之政府績效管理模式。而此「公民引領之政府績效管理」模式的組成與運作，詳見圖 3 所示。

## 一、組成架構

如同 CIPA，「公民引領之政府績效管理」模式中最重要的一部分，即為「公

<sup>2</sup> 在此過程中，專業知識是需要的，但必須強調的是，此處所需之專業知識，並非用以控制或排除公民的參與和治理，而是協助公民所欲目標之達成 (Box, 1998: 164)。

<sup>3</sup> 本文所嘗試建構的「公民引領之政府績效管理」模式，主要仍是立基於史隆基金會所推動「以公民為基礎」(citizen-based)，及「對公民而言具有意義的」(matter to citizens) 政府績效評量理念而設計；並在此理念下，試圖以「公民引領」(citizen-led) 的命名，使其與美國 New Jersey 之「公民驅動」(citizen-driven)，及 Iowa 之「公民發動」(citizen-initiated) 等政府績效計畫，在名稱上有所區隔，但在主軸意涵上彼此是一致的。

民績效發展小組」(Citizen Performance Development Team)，該小組最主要之任務，即是由公民的觀點，結合民眾的關切與需求，透過與地方政府人員之共同合作，發展地方政府之績效評量指標，以引領地方政府之施政，符合社區民眾的要求。換言之，透過績效指標建構的參與，企圖將地方政府的施政方向與策略規劃，由公民大眾來引領，並且，最終施政成果的好壞，亦由公民來評判。

因此，在「公民績效發展小組」的組成上，將包含公民代表、里長代表，及公所人員。其中，公民代表須包括鄰里社區組織的領袖、地方民間社團的成員、社區大學成員，甚或是地方中、小學校教師，及熱心參與之民眾。再者，為避免遭遇行政部門的消極抗拒，而使草根聲音無法落實，公民績效發展小組中，將包含一或二位公所人員，不僅能幫助公民成員清楚瞭解行政部門之運作方式，更期能促使政府行政人員與公民成員建立夥伴關係。另外，考量到區級行政單位未有民意監督單位，因此，績效發展小組的設計上，希望納入一或二位里長代表，共同參與。更重要的，為求績效發展小組成員能具有各方觀點之代表性，必須參考該行政區之人口統計特質，必要時透過公開招募，以補足成員結構上不完整的部分。

另外，為協助社區公民瞭解政府績效評量的意涵與操作，及協助公民匯聚共識、發展績效指標，及進行績效評量之分析，本模式加入一輔助團隊，該團隊主要係扮演輔助者 (facilitator) 的角色，從旁提供公民績效發展小組必要之協助，而不涉入績效指標的擬定與發展，亦不涉入績效結果的實質分析與詮釋。而輔助團隊的成員，可由與擇定的公共服務相關之跨領域學者、專家、社區規劃師、研究生，或專業人士，共同組成。

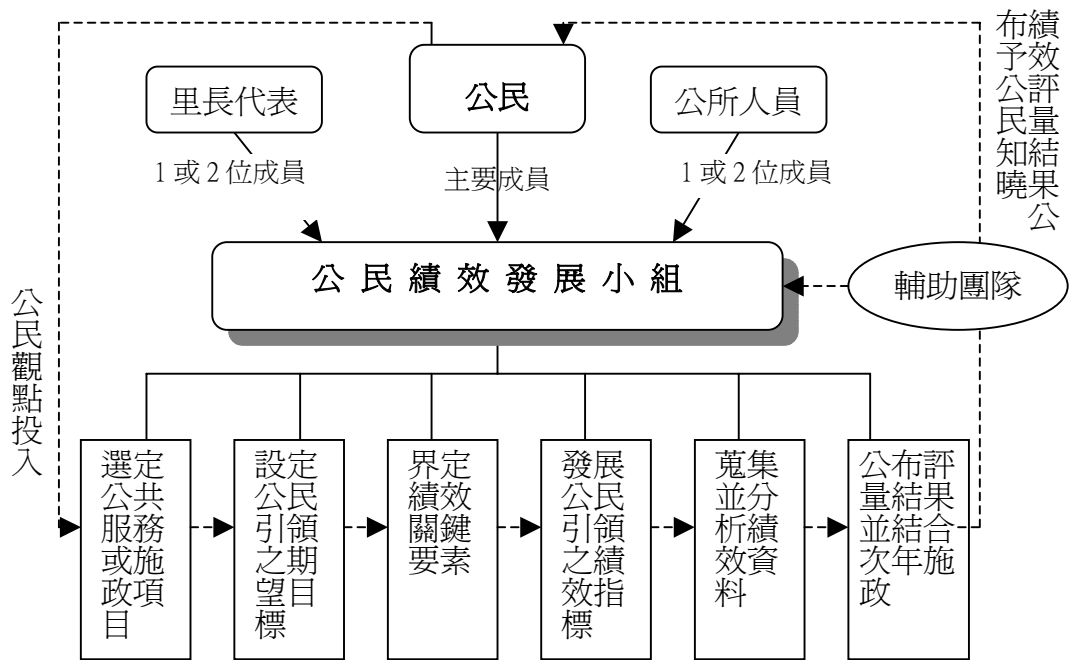


圖3 「公民引領之政府績效管理」模式

資料來源：本研究。

## 二、運作方式

在「公民引領之政府績效管理」模式的運作上，則將參考 New Jersey 與 Iowa 的運作模式，分為以下六項步驟：

- (一) **選定公共服務或施政項目**：當「公民績效發展小組」組成後，必須先針對所處區級行政單位的組織架構、施政領域、運作方式、財務預算等方面，進行瞭解與學習。嗣後，績效發展小組可依地方之特色、需求、關切，或共同認為應改進之施政項目，在共識的凝聚下，選擇一或二項公共服務，作為引領地方政府績效發展之標的。
- (二) **設定期望目標**：在輔助團隊的協助下，由公民績效發展小組擇定一個「目標設定週末日」(goal-setting weekend)；在此一週末，除績效發展小組成員外，邀集地方民眾，針對上述所選擇的公共服務項目，共同

討論並提出民眾心中的「期望目標」(aspirational goals)。而此「期望目標」的重要性即在於，嗣後的各項步驟，如：關鍵要素、績效指標、資料分析等，皆須依循期望目標之設定，而逐步發展與回饋。

- (三) **界定關鍵要素**：提出地方民眾的期望目標後，績效發展小組則依據各項目標，界定達成目標之「關鍵要素」。
- (四) **發展績效指標**：基於以上所界定之關鍵要素，績效發展小組可透過輔助團隊的協助，將關鍵要素轉化並發展為清楚、明確、可衡量，以及有用的績效指標。
- (五) **蒐集並分析績效資料**：待績效指標擬定完成後，績效發展小組一方面將可要求區級行政單位，針對所選擇的公共服務或施政項目，提供相關之績效資料；另一方面，若行政單位本身並未定期彙整所需之資料，績效發展小組則可在行政單位及輔助團隊的協助下，發展與設計績效資料的蒐集工具，如：民意調查問卷、或運用資訊通訊科技記錄公共服務之提供及施政結果等，進行績效資料之蒐集。此外，績效發展小組亦可招募社區志工，共同參與績效資料之蒐集工作。之後，績效發展小組則根據所蒐集之資料進行分析，分析過程當中，若有需要，輔助團隊亦可提供必要之技術或設備上的協助。最後並由績效發展小組成員，針對分析結果進行評估與詮釋，以及撰寫績效評量報告。
- (六) **公布績效評量結果**：績效評量報告完成後，由公民績效發展小組公布予大眾，並應由區長及相關主管給予回應。而行政單位亦須與公民績效發展小組合作，將評量報告之期望目標、績效指標、評量結果，與次年之施政策略規劃、預算編列，以及服務改進策略等，進行結合，以達成由公民觀點引領政府施政的最終目的。

## 陸、「公民引領之政府績效管理」的初探性討論與修正

為達成本文前述之研究目的，及回答相對應之研究問題，本研究初探性地以臺北市之區級政府作為研究對象，以探詢上述模式於台灣發展之可能性。之所以選擇臺北市之區級政府為研究標的，除參酌美國相關模式推行之經驗，挑選地方政府中基層行政機關，以社區為核心的推動理念；更有鑑於臺北市民之素質與水準，普遍認為具有推動自發性社區參與制度之優勢條件，並且，近年來透過社區公園營造、社區巡守隊、社區大學等社區營造活動之推廣，以及臺北市政府之各局處，亦結合所屬業務推動不同之社區參與方案，顯見當中關懷社區之意識已然抬頭（丘昌泰、洪鴻智、陳金貴，2002）。

再者，根據學者的研究，目前於臺北市的社區參與活動，大致已形成：環境社區、福利社區、教育社區、健康社區、商圈社區、文化社區、治安社區之七大型態；儘管各型態之社區參與在市府各相關機關的推動下，已初具規模與成效，但若欲成為市民導向之社區參與機制，仍需更多系統性與制度性的努力（丘昌泰、洪鴻智、陳金貴，2002）。

立基於本文探索性研究之定位，本研究嘗試以個人社會網絡之可得性，立意抽選臺北市北區及南區各一區級行政機關：一為近年來積極透過社區總體營造，並針對數項地方公共議題，引進審議式民主之公民會議，做為社區公民參與之機制；另一則為曾榮獲臺北市政府所評定的服務品質獎之績優行政單位。希望透過不同特質之地方政府的選取，提供豐富的觀察與分析素材。嗣後，則以雪球抽樣之方式，透過關鍵人士的相互引薦，逐步進行邀訪。自九十四年十一月二日至二十二日止，針對此二社區之意見領袖、社區工作者，及公共管理者，進行訪談及模式概念建構之請益與討論<sup>4</sup>。在研究進行上，於

---

<sup>4</sup> 這段期間當中，共進行了公所人員兩名、里長一名，及社區大學主要幹部兩名之訪問與意見請益。



徵求受訪者同意後，以錄音方式進行訪談資料之記錄，並以匿名方式進行逐字稿之處理。

在訪談基調上，承上所述，本研究所關注的焦點，並不在於中央、或地方層級之縣市政府，而在於關切社會最基層、草根的民眾，是否有可能透過自己的聲音與力量，帶領政府之施政，打造自己的希望家園？因此，透過訪談，本研究企圖瞭解以上所建構的「公民引領之政府績效管理」於台灣本土實現與發展的可能性如何？以及初步模式付諸實驗之前，可能需要修正之方向為何？

基此，以下本文將針對基層地方行政單位績效管理與實施現況、推動「公民引領之政府績效管理」模式的政府面向考量，以及綜合改進方向等三大面向，進行初步研究資料的分析與呈現。

## 一、基層行政單位績效評估與管理現況

在引進任何新進模式之前，無可避免地，必須先針對現行之狀況進行瞭解。此一步驟之目的，即在於對現有系絡予以認識與熟悉，以避免新的行為模式的引進，帶來扞格與不必要的衝突。

因此，本研究先行針對臺北市區公所或相關行政單位，現行施政績效評估制度進行廣泛的瞭解。然在探詢後發現，現行區級單位所做的績效評量，主要僅針對內部的運作、服務與管理予以評鑑。

沒有！只有在學界啦，針對 TQM 做過一些，曾經由民政局做過一些，說不定啦！但 TQM 是比較屬於他們自己內部在做的，不是針對政策，是〔針對〕內部的服務機能，那不一樣，跟你的重點完全不同。(CN01)

像是上面的機關來對他做評鑑的時候，他們可能自己做的…，譬如說服務品質獎，原則上是由研考會那邊來做的績效評估，但原則上這也是內

部的…，還是沒有這個由下而上的需求，沒有看到。(CS01)

除了針對內部管理及服務所做的評鑑外，目前各區公所亦會對民眾的滿意度，進行調查。然而，依照受訪者的過去經驗，在類似調查成果的呈現上，似乎有著人工操作的斧鑿痕跡。

〔公部門她〕一方面是顧慮到怕統計出來的數字不好看，所以原則上她在做這個統計的時候，做得會傾向出來的答案不會太難看，她在設定題目的時候，會設法使這成果表現出來時不會難看，有可能會有作假…，像是中庸或是不置可否的，她就會把它歸納在滿意度那邊，會做一些手腳。所以公部門所做的問卷調查，還不是很實際啦！還沒有完全反映到我們的民意。(CS01)

〔區公所〕他們自己也是有在做問卷調查，其實公部門之間所做的都差不多，在之前設定的都是不會讓題目太難看。(CS01)

另外，本研究亦初步發現，即使區級單位會針對自身服務與管理運作進行評鑑，但詳細的施政績效評量報告與內容，則多未對外公布。論者或謂，這些施政報告，大多上呈至市議會，交由市議員審查；一般民眾若欲探詢各公所之施政好壞，可能僅可透過議會公報中的質詢內容，進行側面的瞭解。

我問他們說，「你們[的評鑑報告]有沒有擺在你們的公所網站？」他們說「沒有。」真的很可惜！（CS01）

內部的評鑑據我所知是沒有；不過，通常都有發一些問卷給里長，針對區公所各局處的主管，比如說清潔隊、各分局啦，或針對轄區內的各公

部門，單位的主管，針對業務上的往來互動，給予一個評分，作為考績的參考。這部分倒是都有這樣的考評作為...，譬如說我們的建議有沒有熱誠地接受，有沒有立即改善.....；不過倒是沒有看過結果，因為基於保密為原則，不可對你洩漏說考評怎麼樣.....（LHN01）

通常這個〔施政報告〕都是給議員，不會給里長.....（LHN01）

這部分真的欠缺！（CS01）

事實上，由於一般民眾對於區級單位之施政，及其績效表現，多僅能從生活周遭的改變去體驗，而未能檢視，或參與實質之績效評鑑，因此，反而對於行政單位自行所做的內部評鑑之成效，抱持懷疑的觀點。

這方面是不是流於形式，倒是要去思考一下。（LHN01）

## 二、政府面向的考量

一套新機制的引進，必然會對現行政策利害關係人、地方社區、組織成員之間既有的互動生態，產生正面或負面的衝擊。尤有甚者，本研究所欲引進的運作機制，倘若付諸實行，可能將過去行政部門習以為常進行績效考核的執行人員、績效標準、評量進行方式，及評量與被評量者的相對位置，予以全盤翻轉。因此，在進行本土實驗之前，實有必要針對此類新機制引進對於地方政治互動可能產生之影響與衝擊，進行瞭解（朱志宏、丘昌泰，1995；吳定，1991）。

當面對本研究所提出，由社區公民對行政機關進行績效評量的概念時，受訪者第一時間的反應便是：公民的代表性如何？如何讓這些來參與評鑑的

公民，具有代表性？以及，參與評量的公民，專業知識或素養是否足夠？否則，行政機關為何要讓這些公民來評量績效？

這主要是一個體制外的監督單位，那麼她的代表性就很重要，如果代表性足夠的話，在監督的力道下，才能夠有所發揮。(LHN01)

我覺得這個議題還是可以做啦！只是說公民的代表性，他們有沒有這種素養？(PSS01)

因為台灣整個的政治發展，還有民主還不是很健全的狀況下，如果是納進去包含區公所的人，或是較基層的這些人進去，那麼在做的時候，會不會比較有顧忌？(CS01)

再者，由於本研究所提出之參與式政府績效評量模式，可能關注的焦點，落在區級的基層社區，並且目前所構思的模式原型中，公民績效發展小組包含部分公所行政人員與里長代表，在此層面上，受訪者擔心，這樣的設計可能因現實的地方政治系絡，與行動者彼此間相對的權力關係，而影響了機制運作的成效。

很多里長跟區長的關係是很曖昧的，他不想多做壞人，他們的關係其實蠻密切的。所以在操作上，在地方人情上，這會是有問題的。(CN01)

鄰里之間其實也會有一些意見的相左。有一些由我們來看是一件很好的事，但他們就會意見相左，沒有辦法做意見的整合。(CS01)

主要是怕〔來參與的人〕他們不敢講真話。(CS01)

並且，在公民績效發展小組的成員組成上，受訪者認為，如何維持參與的行政人員代表的獨立性與自主性，以及如何避免地方政治勢力的介入，將是影響此一機制發展可能性的關鍵因素。

只是參與的行政人員要有獨立性，要如何維持他的獨立性，不要回去後，機關的人員對他有所期待。(CN01)

如果將這套制度馬上施行的話，就會〔有政治可行性上的問題〕。譬如說市議員、樁腳，他們就會說為什麼我們沒辦法進來？這種東西如果要制度化就會。(CN01)

除此之外，受訪者提及，由於區長亦屬行政官員，而非民選官員，主要負責執行市府上級之交辦任務，在繼續升遷的期盼下，區級行政首長是否願意配合此般的績效評鑑，仍有疑義。

區公所主要是執行政令！（LHN01）

區長是屬於行政官員，也會希望回到民政局去當副局長，去當主秘，或去當局長，我想他不會有太大的意願和勇氣，讓民間來評他，這是制度設計上的一環。(CN01)

但就整體政治層面而言，受訪者皆對此類參與模式抱持期待的態度，強調僅需在運作設計時，能在小組成員多元性、代表性、主體性，以及公民績效發展小組的定位上，進行確立，認為以目前臺北市的公民參與意識及經驗，這樣的機制是可以運作的。

如果整個公民的比例是高的，而[鄰里]社區這邊，或公部門的比例比較少，這樣就可以掩蓋一些個人的主觀衝突。(CS01)

如果保持建議性的地位，就還好。(CN01)

我們是對事不對人……看今年公部門對我們社區做了哪些？針對事情去做檢討，這是很正常的，不會有任何排斥，而且居民是直接繳稅的人，當然有權力直接來瞭解你把我們的稅金用在哪裡？有沒有按照我們地方的需求來做？所以由[社區居民]他們來做這樣的評鑑，也是合理的。  
(LHN01)

此外，「公民引領之政府績效管理」模式所關注的重點，主要在於地方政府公共服務的品質與績效；並且，由公共服務項目的擇定、目標之提出、績效指標之發展，直至績效評量之分析、報告與公布，皆由所參與之公民主導。因此，公民所關切的公共服務項目，在職責結構中是否屬於區級單位之服務範疇？擇定的績效目標與指標，落實於實際的行政體系中，是否適當、合理、可行？行政機關之行政資源，是否足以支持公民所訂績效目標之達成？凡此種種，皆須先行探討。

針對於此，多數受訪者皆指出，在我國現行直轄市區級行政機關的制度設計上，區公所為市政府之派出機關，所轄之權責範圍有限，大多為申辦業務項目之處理；在具體公共服務上，並無實質規劃與決定的權力。而社區民眾所真正關切，及希望參與評量的公共服務項目，亟可能不屬公所之權責範圍。因此，受訪者指出，若以區級政府作為參與式績效評量的對象，可能無法發揮該模式的效果，同時，可能也無法達到民眾所盼望的成效與施政改變。

在美國的實行……他們是有自己的一些預算，有他們自己的民意代表，

來決定自己的預算，有自己的行政人員，來執行這些事情。在臺北市操作，會有一些困難，是因為「區」無法決定自己的預算，很多必要的功能，都是由市政府直接處理掉了，像環境、衛生，這些都不屬於「區」所能負責的。如何能讓區公所的人來評估什麼東西呢？（CN01）

事實上，臺北市的區公所，和剛講的紐澤西或愛荷華他們那種 town 啦，county 啦，他們那種單位，臺北市的各區呢，跟中和市、板橋市、或三重市呢，又不一樣，因為區公所是臺北市的一個派出機關，她本身並不是一個法人…，我們也沒有區議會…，而派出機關的權，是來自於市長的，但是資源有限…（PSS01）

像我們是地方機關，不是政策制定者，我們是接受政策的單位，民意通常會對政策性的東西比較會有意見表達，而像我們這麼基層的地方，可能是沒有辦法幫她去執行這項任務。像這種東西，可能是要比較大的、高的層級，由他們來往下推，那樣效果會比較大。（PSS02）

在基層的建設啦，居民的建議案啦，它時常都是要牽涉到市政府各局處的參與，但她做得好與不好，有時候區長也沒有太多權責，去監督她，所以區長常會有無力感，這部分是一直讓人感到很惋惜的！（LHN01）

我們自己不能修法、不能編預算！（PSS02）

譬如垃圾的回收、清運，或大型廢棄物的整理，或是颱風來了，一些阻塞物的清理，這些都不是區公所所能負責的，要嘛就是環保局，要嘛就是水利會，要嘛搞不好是建設局…，區公所沒有太大的權力、能力來處理這些事情。（CN01）

區公所很多業務不是自己的。(PSS01)

區並不足以作為一個完整的自治體系。(CN01)

受訪者認為，由於地方多數事務係隸屬於市府各局處之權責，反而區長及其公所於多數時候，並無法為民眾對公共服務的不滿負起完全責任，因此，若僅針對公所追究其責任，事實上可能不盡公允。並且，區長係由官派，缺乏民意基礎，在許多地方事務的推動上，常有賴於相關單位的配合，也造成施政績效實踐的困難。

「區」沒有太多的行政經費和人力，來貫徹她自己的施政政策，她沒有，區公所的經費非常有限，她大部分是代行市政府委託的一些業務，人力、經費等都是控制在市政府手上，要她來負最後的責任，那也不公平。(CN01)

在這個區裡面，區長是這個指揮官，可是有些時候你也無法調度啊！你想調用某個資源，你可能調不動啊！…我校長今天跟你搞得來，我來幫你，跟你搞不來，我根本不甩你啊！這種狀況下，我們只是政策的執行者，根本就不是一個政策的制定者。(PSS01)

也就是說，在區公所的這個層次上，很難評啦！（CN01）

有時候公民的慾望也是很高的，他們也不管你有沒有預算、有沒有錢，達不到，他就說你沒有滿足我。(PSS01)



有鑑於此，受訪者認為，除針對區公所具有自主性權責能力之項目，進行參與式評量外，若欲針對其他不屬公所權責範圍之項目進行評量，實有其困難，亦可能造成公所的抗拒。

儘管她的權責有限，但對她負責執行推動當中，有沒有做到盡到本身的力量，這部分是可以去做個評鑑。(LHN01)

所以你應該是針對區公所的權責範圍內，她能夠自主性的那些去追蹤、去做評鑑，這樣比較好。(LHN01)

如果[區公所的人]是來做輔助者或參與者，來評估市政府在地方的執行成效，我想這是OK。但是如果反過頭來，要她評估她自己的施政，自己的施政績效，這在現行的文化裡頭，我猜很困難。(CN01)

再者，受訪者對於公民績效發展小組中，納入行政部門人員之設計，抱持肯定支持的看法，認為如此之設計，可以避免績效目標與指標之設計，過於空泛、理想，而不切實際，甚至無法落實。換言之，此般之設計，不僅落實公、私合夥之理念，更能提升此一機制的行政可行性。

你現在是要做績效耶！是要做指標耶！這需要很寶貴的經驗，需要對於實務有所瞭解，你今天不是只是做高興的，我覺得這個東西是很實務的…，所以這樣的公、私合作，大家會有比較多的瞭解。(CN01)

再來就是執行的經驗，績效跟其他的東西完全不一樣的是，它真的是需要對執行面的東西要有所掌握，否則做出來的指標都是空的，這東西需要一個過程。(CN01)

### 三、綜合評析與修正方向

在探詢了受訪者對於參與式政府績效評量，或本文所謂「公民引領之政府績效管理模式」的引介與發展可能性後，本研究所關心的，便是如果欲將此一模式或機制於各行政區試行，可能需要進行的修正與調整為何？以及，受訪者對此模式概念的整體評述如何？

#### （一）模式修正方向

如前所述，區級政府機關所掌權責範圍有限，社區民眾所關切之公共服務與事務，常超出公所所能掌控的範圍；因而受訪者建議，未必需將績效評量與管理的標的置於公所之服務範圍，應可將其擴大為針對市府所提供之施政服務，於基層落實程度之評量。易言之，在整體模式的運作程序上，先於地方上組成「公民績效發展小組」，而後由該小組成員擇定所關切之公共服務項目，而依公共服務項目之權責歸屬（屬市府局處者，或屬公所者，皆有可能），再遴選適當之市府或公所相關行政人員之一或二位代表，甚或邀請市議員代表，共同加入該績效發展小組，再針對所選定之公共服務項目，發展可行之績效指標。而輔助團隊的成員，亦依公共服務項目之屬性，邀請相對應領域之專家參與之。

但在促成這整件事情上面，如果不是評區公所的施政績效，而是評市政府某些的政策落到社區這個層級，站在社區的觀感，或是社區的感覺，但是對象是指向市政府；區公所只是作為市政府施政末梢的行政官員，把他作為一個代表，他可以參與，作為小組成員的一份子。(CN01)

如果讓她評市政府在社區上的政策與施政，那可能她會表達友善。譬如說教育啦、譬如說環境清潔啦、公園營造啦、交通啦！…因為目前在臺

北市的設計裡頭，市政府是預算執行單位、決策執行單位，區公所只是她執行末端的一環而已。(CN01)

在現在社區的基層公民所感受到的公共面向，「區」佔了很小的一部份，很容易找到一個就跳出區的負責範圍…，「區」所負責的大多只是消極承辦，譬如說工商登記啦！只是這樣的角色而已。(CN01)

關於官員的邀請，或許可以先拆開，就是說，現在可能是一些社區頭人，也就是社區團體的一些代表，這部分就可以跟里長合在一起，因為里長某種程度，也是社區的賢達，意見領袖，而一部份透過推薦，或透過公開招募，非利害團體的公民，這就是第二部分，這兩部分決定了之後，由他們來決定議題，再對議題邀請政府官員來加入，組成最後的小組…，這些可能是公所之外，譬如說戶政、衛生所，這些都不是在公所裡頭……(CN01)

## (二) 模式綜合評析

除了以上對於本研究所提出模式可行性增進的修正建議外，整體而言，不論行政機關或社區人士，對於參與式政府績效評量的概念，皆抱持正面、歡迎，甚至表達期待的態度。

我覺得這是很前瞻，在台灣很前瞻的構想，而且剛好可以把公民會議或社造、社區總體營造，凝聚起來的民意，有一個更有制度的方法。(CN01)

可以做啊！這當然可以做！他們的評估對我們來講，就像鏡子一樣，我們可能自己有盲點，看不到，也不曉得他的期望值在哪裡？就會有落

差。我們可以藉由這個方式，可以瞭解中間的落差在哪裡。他們也可以有機會表達，對你不滿意的地方是什麼。其實我們需要的是這個東西，我們需要人家不滿意的意見，不要人家滿意的意見。(PSS02)

當然這樣是最好，讓社區居民有參與的管道，我覺得這個部分是很好，避免說政府每年執行的預算，過程中沒有受到居民的意見的參與和監督，她不知道自己做得好還是不好，這就像一面鏡子，讓她去看、去檢討。(LHN01)

所以原則上這個模式去推是蠻不錯的！會對施政者造成壓力！使她在施政的時候，知道重點在哪裡。是由下而上的一種機制，讓下面的人的真正需求，能夠真正反映出來，也使上面的人知道，她的施政應該擺在什麼地方，而不是她自己想怎麼做就怎麼做。(CS01)

甚者，受訪者更認為，此一模式之推動，如能落實於社區或地方，是一種審議式民主的真實體現，並將其精神，落實在對政府施政方向與績效的監督之上。

我覺得這個程序是很有審議精神的。(CN01)

所以就是參考審議的精神，開放嘛！由這績效小組去決定他要評哪些東西，而這些則可能超出「區」的執掌範圍，有些是在這之內，有些則是在這之外，但是都可發展[績效指標]……(CN01)

而且要把績效評估公開，最後形成輿論的力量，來配合社區的發展，而不是她要怎麼發展就怎麼發展！(CS01)

這個如果真的能夠做到，將會是真正民主的一種展現！（CS01）

基於如此的期待，受訪者，尤其是社區人士，更是提醒研究團隊，於相關配套條件上的努力或是更精緻的設計，是推動試行之前，必須納入考慮；並且，在推動過程中，經費的資助與來源，以及如何維持參與的公民的熱情，不致使得過程半途夭折，這些，都是研究團隊未來必須一一克服的。

重點在於審議的理想性，要如何去落實。（CN01）

〔這個模式〕我覺得是可以嘗試…，不過之前要先做一些宣導。（CS01）

另外對於如何發展指標以及做評量這件事情上，知識的培力夠不夠？這知識的培力除了整個制度的瞭解外，包括政府體制，搞不好我們對「區」〔或更高層級的政府〕都不是很瞭解，怎麼去評她呢？這點很重要！（CN01）

可行啦！我覺得可行啦！只是在方案的設計上，看怎麼樣設計才能凸顯它評鑑的實質效果出來，不會流於形式，這點很重要。（LHN01）

其他都是操作上面可以努力來解決。（CN01）

我是想說，如果有一個固定經費的支持的話，找到一些人，這樣來做的話可能會比較好。（CS01）

就是要追蹤啦！（LHN01）

可能會遇到的困難，可能是像，如果到時候，這個小組成立了，他們如果發現，績效〔評量〕反映了之後，上面還是我行我素，沒有去做修正，他們的熱情可能會淡化，無法持續，這是一個。(CS01)

立基於以上的分析，並為提高「公民引領之政府績效管理」模式日後發展的可能性，本研究試圖針對模式之原型進行些許之修正（見圖4）。在修正的模式中，「公民績效發展小組」成員之主要來源，仍保持公民參與之理念，以社區公民為主體。而在組成設計上，有鑑於參與式政府績效評量與管理，需要公民績效團隊成員為期一年的長期投入與貢獻，因此，公民績效團隊成員對此計畫之承諾感（commitment）強弱，將是成員篩選之重要因素。也正因此，承繼前述 CIPA 公民績效團隊之組成方式，在「公民引領之政府績效管理」模式中的「公民績效發展小組」，仍是以兩階段方式進行小組的組成：首先，以包含鄰里社區組織的領袖、地方民間社團的成員、社區大學成員，甚至是地方中、小學校教師，及熱心參與之民眾等，此些對於地方事務具有較高承諾與使命感之人士，作為主要邀集對象，並且將有意願之里長代表納入其中，而不再獨立遴選或邀請。且為求績效發展小組成員能具有各方觀點之代表性，若初步組成之小組成員結構，相較於該行政區人口統計特質仍有不足之處，再繼而針對成員結構代表性不足之部分，向行政區內所有民眾進行公開招募予以補足；因此，公開招募之對象、特質，或人數比例等，皆須依各次組成不同情況進行相對應之調整，並將公民績效發展小組中公民代表之整體規模控制於十二至十五名公民之間。

再者，「公民引領之政府績效管理」進行流程仍以選擇地方所關切之公共服務項目為開端，但修正的模式中，則將針對選定之公共服務項目，依其權責所屬，繼而邀請五至八名相關之行政部門人員，如市府局處人員、或公所人員，甚或市議員代表，共同加入績效發展小組之團隊，與公民建立夥伴關

係，提高後續績效指標發展的合理性與適用性<sup>5</sup>。而「公民績效發展小組」之人數規模，將以二十名成員為原則。此外，相應於公民所選擇之公共服務項目，輔助團隊之成員結構與專長特性，亦應隨之進行相對應之組成與調整。

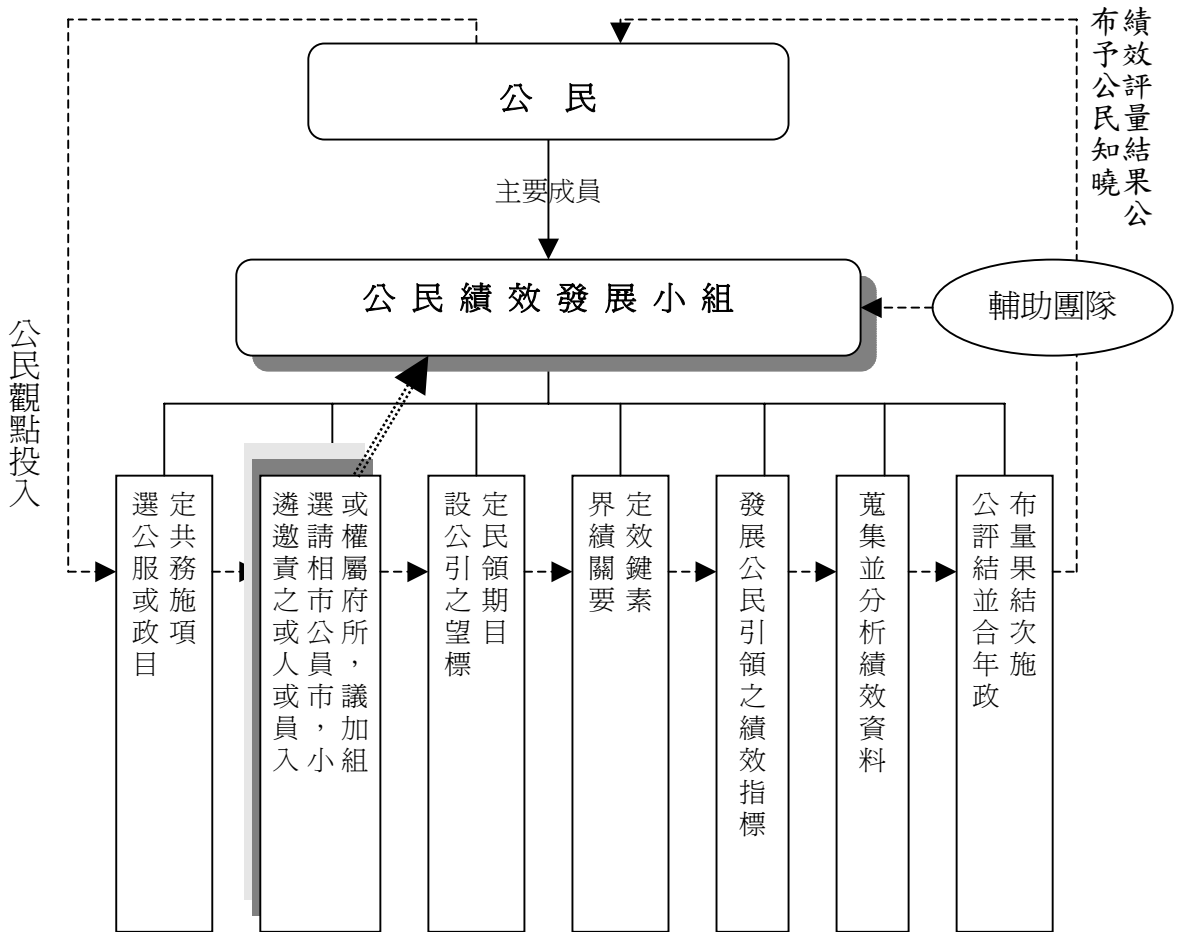


圖 4 修正之「公民引領之政府績效管理」模式

資料來源：本研究。

<sup>5</sup> 依此，若公民所選擇之公共服務項目，係市政府之權責範圍，而非區級行政單位之職權能力所及者，則邀請對象將以市府人員及市議員為主；反之，若所選定之公共施政項目係屬區公所之權責，則公所人員必須包含其中。

透過與社區意見領袖、社區工作者，及公共管理者進行訪談和討論所得之建議，本文將前述的「公民引領之政府績效管理」模式進行必要之修正，以期該模式於未來之運作，更能符合我國制度與行政系絡之特性與要求。而若以此修正之「公民引領之政府績效管理」模式，與 New Jersey 及 Iowa 的參與式政府績效管理模式相比較，吾人不難發現，參與式政府績效管理的推動，有其基本之要件必須符合：

- (一) 須有一組具備高度承諾感之公民團隊，願以公共利益之理念長期投入政府績效評量計畫之中。
- (二) 計畫或模式之運作，應以選擇民眾所關切的地方公共服務項目作為起始點。
- (三) 除以公民作為績效指標之建構主體外，亦應有一扮演協助者角色之輔助團隊，從旁協助公民績效小組將其對政府施政之期望目標轉化為可操作的績效指標，並提供發展績效資訊蒐集工具、解讀與分析績效資訊之必要協助，但不涉入績效結果之詮釋。此外，此一輔助團隊亦應扮演公民績效小組與政府部門間之溝通橋樑。
- (四) 發展系統化的公民導向績效指標之建構途徑。
- (五) 應使公民績效小組之期望目標、績效指標，及績效評量結果與政府部門之施政規劃、決策過程，及預算分配相結合。

而上述五項基本要件之達成，方能確保參與式政府績效管理中，「政府施政之方向及績效目標之建構，應由公民來引領；政府施政之良窳，亦交由公民做最後評判」之核心理念與價值得以彰顯。前述美國 New Jersey 之「公民驅動之政府績效」計畫、Iowa 之「公民發動之績效評量」計畫，以及本文修正後之「公民引領之政府績效管理」模式三者間核心概念之比較，見表 1。



表 1 參與式政府績效管理模式之比較

	「公民驅動之政府績效」計畫	「公民發動之績效評量」計畫	「公民引領之政府績效管理」模式
主要目標	將利害關係人納入政府績效指標訂定與評量的過程，促使政府的施政與服務更能回應社區民眾的需求	將公民納入績效評量的設計與使用，使績效指標充分反應公民的關切與優先偏好，進而將資訊權力交還公民；而績效評量的結果，也將納入政策制訂者的決策考量	翻轉長期以來政府績效指標僅具官員觀點之建構方式，導入具有公民觀點之政府績效管理模式
首要步驟	由地方民眾界定政府施政領域之優先順序	選擇民眾所關心、或對民眾有直接影響之一至二項公共服務	選定一至二項地方所關切之公共服務或施政項目
績效指標建構主體	參與實驗計畫之公民	公民 / 公民績效團隊	公民 / 公民績效發展小組
輔助團隊	國家公共生產力研究中心	計畫執行團隊	由與擇定之公共服務相關的跨領域學者、專家、社區規劃師，或專業人員，共同組成
績效指標建構途徑	<ul style="list-style-type: none"> <li>設定公民驅動之期望目標</li> <li>提出應行之施政主軸，以及相對應之績效指標</li> <li>每項期望目標以 8-10 項績效指標進行評量</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>針對所選出的公共服務界定「關鍵要素」</li> <li>依據關鍵要素發展績效指標</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設定期望目標</li> <li>界定達成目標之「關鍵要素」</li> <li>依據關鍵要素發展績效指標</li> </ul>
策略性落實途徑	<ul style="list-style-type: none"> <li>使公民驅動之期望目標與政府部門之施政目標結合</li> <li>使公民驅動之績效評量結果與政府預算進行聯結</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>公民績效團隊中，納入市府與市議會人員</li> <li>運用多元策略，吸引更多民眾加入績效評量與績效資訊蒐集行列</li> <li>將績效評量結果與施政策略規劃、績效預算，及市政服務進行結合</li> <li>由公民檢視績效結果報告書，並向市議會進行報告</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>邀請與所擇定之公共服務相應之市府或公所人員，或市議員加入公民績效發展小組</li> <li>運用多元策略與工具，結合社區志工，共同進行績效資訊蒐集工作</li> <li>公民績效發展小組界定之期望目標、績效指標、評量結果，需與政府部門之施政策略規劃、預算編列，及服務改進策略進行結合</li> <li>向大眾公布績效評量結果，並由行政部門予以回應</li> </ul>
公民調查	由公民組成之問卷調查委員會主導設計	由市政府發展調查問卷	由公民績效發展小組在行政單位與輔助團隊的協助下，發展民意調查問卷
制度化機制	成立「績效衡量公民顧問委員會」	(尚未明確發展)	(尚未明確發展)

資料來源：本研究。

## 柒、結論

### 一、研究發現與啟示

King、Feltey 與 Susel (1998: 320) 認為，一項有效、真誠毋欺的公民參與的關鍵，即在於：焦點、承諾、信任，以及開放與真誠的討論，四大要素。事實上，由本文以上的分析，吾人可以發現，真誠毋欺的公民參與正是當前廣大民眾所期待的。期盼在公共事務的推行上，至少在地方事務上，民眾能有積極參與、共同規劃的機會。而本研究所提出的「公民引領之政府績效管理」模式，便是希望能將針對政府施政績效評量的權力，由長此以往僅由政府內部施行的方式，轉變而為由公民為之，並藉此將領航政府之權力，交還給公民大眾，建立以公民為核心的公共服務價值。

然而，這樣企圖的落實，不是沒有困難的。Ho 與 Coates (2004: 47-48) 依據過去經驗指出，推動參與式政府績效評量必須面對的挑戰有三：挑戰之一，即為對民眾教育績效評量的政策角色，如何使民眾清楚知道績效的指標與評量，係為公共管理者與決策者的資訊工具 (informational tool)，在實質政策指導上有其可能的限制。再者，由於民眾大多急切地希望看到立即的改變及對於社區可見的影響，因此，挑戰之二，即為如何維持公民對於政府績效評量的興趣與熱忱。由已有經驗觀之，若無法滿足公民此些需求，民眾將很快地失去耐心與興趣，而離開公民績效團隊。此外，行政官僚對於公民涉入的抵抗與排斥，亦為所需克服挑戰之三；而 Ho 與 Coates (2004: 48) 則建議，贏得政府管理高層與民意機關的承諾與支持，則是克服此一困難的不二方法。欣慰的是，此些可預見的困難，在訪談過程中，便已呈現出來，由此可見目前台灣民眾對於公共事務參與的經驗及成熟度已達一定水準，在關鍵問題上已能充分掌握，亦可避免所提方向過於理想而無法落實的窘境。

誠然，本研究中所呈現的，僅是初探性之研究結果，仍有許多面向必須更深入的探討與分析，甚至設計，如：公民績效發展小組的有效組成方式、最適規模大小、代表性等議題，都需要更精緻的設計與討論<sup>6</sup>。但，此文之提出，僅是參與式政府績效評量推動的第一步，冀望能為我國政府績效管理，甚或是參與式民主的發展，提供不一樣的思維。

## 二、研究限制

本研究之主要目的，在於探討參與式政府績效評量，或於我國建構一項「公民引領之政府績效管理」機制的可能性，及其必須修正之方向；然而，除了概念的引述外，在實證資料的蒐集上，仍有有待強化的空間，以及結果呈現上的限制。

第一，本研究之原始構想，即在於透過臺北市不同行政區的區級政府，依其經營管理特性與地方發展的軸心與進程的不同，進行可能的比較分析。但受限於受訪對象屬性與數目尚未充分，無法針對彼此之觀點進行比較，僅能就受訪者對此模式可行性的觀點與認知，進行整體性的剖析。

第二，本研究原有鑑於臺北市於社區參與制度推行之成效，選擇以臺北市所屬之行政區作為研究之焦點，然於深入探訪後，發現囿於現行地方政府制度設計上的限制，所設計之模式原型必須予以調整，甚至更須避免績效評量焦點錯置的問題發生。因此，在未來推動試行的對象選擇與模式運用上，必須更審慎注意各地方政府間，如直轄市與各縣市政府於制度設計上之差異，不可過度外推、期望一體適用。

---

<sup>6</sup> 事實上，如何確保參與「公民績效發展小組」之成員皆能秉持公共利益之精神，在其過程中戮力謀求社區之集體利益，而非個人之私利，亦是值得吾人關切之重點。當然，欲完全排除公民成員或有追逐個人私利之企圖，似乎並不可能。但是，卻可透過模式操作過程中，機制的設計與運作以降低其可能。例如，透過強化公民績效小組成員結構之代表性，盡可能使地方社區內各種人口特性之居民皆能涵蓋其中，以避免偏頗之利益結構扭曲了社區的集體利益。再者，亦可透過前述多元的參與策略與績效資訊蒐集工具，廣泛而多樣地彙集各方民眾之意見與看法，作為公民績效小組意見之補充，擴大整體意見基礎。

## 捌、後續研究建議

基於以上研究發現及限制之分析，吾人可謂，民眾對於更積極的公民參與形式，是有所期待。但為避免在引用國外經驗於本土實行時，可能發生制度移植，或橘逾淮為枳的情況發生，實有必要在後續研究中，繼續深入探究。以下茲將本研究所設想之可能未來方向，加以敘述。

- 一、如前文所述，現今參與式政府績效管理，已發展出不同類型之運作模式。未來應可依各類型實際個案，對其細部之操作方式，進行更深入之瞭解；更可藉由針對實行成功與失敗案例之分析比較，瞭解影響運作成敗之關鍵所在。
- 二、在「公民引領之政府績效管理」模式的發展上，宜針對我國不同制度型態的地方政府，進行更多樣的模式設計與調整。除直轄市的區級政府外，應可思考於各縣（市）的鄉、鎮、市政府層級實行之可能性，以及相對應之模式設計。
- 三、除於基層地方政府試行推動外，基於公共服務之屬性，抑或可思考於各縣或直轄市政府推行之可能。
- 四、本文之「公民引領之政府績效管理」模式主要係參酌美國推行之成功經驗，然而，不可諱言，參與式政府績效管理能否運作成功之關鍵因素，絕大部分仍取決於該地區公民素質之程度。如前所述，本文選擇臺北市之區級政府作為初探性研究標的，係著眼於臺北市市民之社區公民意識已趨成熟，似乎具備推動是類參與模式之條件；後續之研究，亦可以此模式為雛型，探詢參與式政府績效管理於其他地區推動之可能性，或是必要之模式修正與調整。
- 五、針對模式中「公民績效發展小組」的組成方式，宜參酌國外之實踐經驗，進行更細緻的研究與設計。更可參考公民會議於我國各地現行之實作

經驗，思考適合我國制度與行政系絡之最佳運作與組成方式。

六、針對政府行政人員與一般民眾對於政府施政績效關切面向之異同，進行實證調查與分析，以作為參與式政府績效評估推動的正當依據。

## 參考文獻

### 一、中文部分

丘昌泰

- 1995 《公共政策：當代政策科學理論之研究》，台北：巨流圖書。
- 1997a 〈市民參與與政策形成（上）〉，《公訓報導》，第 74 期：頁 15-19。
- 1997b 〈市民參與與政策形成（下）〉，《公訓報導》，第 76 期：頁 24-34。
- 2000 《公共管理：理論與實務手冊》，台北：元照出版。
- 2002 〈邁向績效導向的地方政府管理〉，《研考雙月刊》，第 26 卷，第 3 期：頁 46-56。

丘昌泰、洪鴻智、陳金貴

- 2002 〈建立市民導向的市區參與制度：北市經驗的評析〉，《行政暨政策學報》，第 35 期：頁 1-44。

朱志宏、丘昌泰

- 1995 《政策規劃》，台北：空中大學。

朱景鵬、朱鎮明

- 2004 〈英、美、德地方政府治理能力評鑑制度〉，《研考雙月刊》，第 28 卷，第 5 期：頁 39-54。

吳定

- 1991 《公共政策》，台北：空中行專。

林嘉誠

- 2004 〈行政機關績效評估制度的建置與回顧〉，林嘉誠(編)，《政府績效評估》，頁 3-20。台北：行政院研考會。

郭昱瑩

- 2004 〈政府機關績效評估探討〉，林嘉誠(編)，《政府績效評估》，頁 161-174。台北：行政院研考會。

陳敦源

- 2004 〈人民、專家與公共政策：民主理論下的「參與式知識管理」〉，《國家政策季刊》，第 3 卷，第 1 期：頁 99-134。

二、英文部分

Berman, E. M.

1997 “Dealing with Cynical Citizens”. *Public Administration Review* 57(2): 105-112.

Bowornwathana, B.

1997 “Transforming Bureaucracies for the 21<sup>st</sup> Century: The New Democratic Governance Paradigm”. *Public Administration Quarterly* 21(3): 294-308.

Box, R. C.

1998 *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21<sup>st</sup> Century*. Thousand Oaks, CA: Sage.

DeLeon, P.

1992 “The Democratization of the Policy Sciences”. *Public Administration Review* 52(2): 125-129.

Denhardt, R. B. & J. V. Denhardt

2000 “The New Public Service: Serving rather than Steering”. *Public Administration Review* 60(6): 549-559.

Executive Office of the President, National Performance Review.

1993 *From Red Tape to Results: Creating A Government that Works Better and Costs Less*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Fischer, F.

1993 “Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical Inquiry to Practical Cases”. *Policy Sciences* 26(3): 165-187.

Forester, J.

1989 *Planning in the Face of Power*. Berkeley, CA: University of California Press.

Glaser, M. A. & R. B. Denhardt

2000 “Local Government Performance through the Eyes of Citizens”. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 12(1): 49-73.

Halvorsen, K. E.

2003 “Assessing the Effects of Public Participation”. *Public Administration Review* 63(5): 535-543.

Ho, A. & P. Coates

2004 “Citizen-Initiated Performance Assessment: An initial Iowa Experience”. *Public Performance & Management Review* 27(3): 29-50.

Holzer, M. & K. Callahan

1998 *Government at Work: Best Practices and Model Programs*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Holzer, M. & K. Yang

2004 “Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art”. *International Review of Administrative Sciences* 70(1): 15-31.

Hughes, O. E.

1998 *Public Management & Administration* (2<sup>nd</sup> edition). New York: Palgrave.

Kelly, J. M. & D. Swindell

2002 “A Multiple Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions”. *Public Administration Review* 62(5), 610-621.

King, C. S., K. M. Feltey & B. O. Susel

1998 “The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration”. *Public Administration Review* 58(4): 317-326.

Melkers, J. & J. C. Thomas

1998 “What Do Administrators Think Citizens Think? Administrator Predictions as An Adjunct to Citizen Surveys”. *Public Administration Review* 58(4): 327-334.

Nalbandian, J.

1999 “Facilitating Community, Enabling Democracy: New Roles for Local Government Managers”. *Public Administration Review* 59(3): 187-197.

National Center for Public Productivity (NCPD)

2004 *Citizen-Driven Government Performance: Case Studies and Curricular Resources*. Newark, NJ: NCPD.

Osborne, D. & T. Gaebler

1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Roberts, N.

1997 “Public Deliberation: An Alternative Approach to Crafting Policy and Setting Direction”. *Public Administration Review* 57(2): 124-132.

Roberts, N. C.

2002 “Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the



Accountability Paradox”. *Public Administration Review* 62(6): 658-669.

Schachter, H. L.

1995 “Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance”. *Public Administration Review* 55(6): 530-537.

Smith, G. E. & C. A. Huntsman

1997 “Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective”. *Public Administration Review* 57(4): 309-318.

Van Ryzin, G. G.

2004 “The Measurement of Overall Citizen Satisfaction”. *Public Performance & Management Review* 27(3): 9-28.

Van Ryzin, G. G., D. Muzzio, S. Immerwahr, L. Gulick & E. Martinez

2004 “Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An Application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City”. *Public Administration Review* 64(3): 331-341.

Van Ryzin, G. G. & S. Immerwahr

2004 “Derived Importance-Performance Analysis of Citizen Survey Data”. *Public Performance & Management Review* 27(4): 144-173.

Vigoda, E.

2002 “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration”. *Public Administration Review* 62(5): 527-540.

# **Toward A Citizen-Led Government Performance Management in Taiwan: A Preliminary Study**

Lung-Teng Hu<sup>\*</sup>

## **Abstract**

Conventionally, performance measures are developed, implemented, and regarded as managerial instruments by public officials; ordinary citizens rarely have voice in government performance management, however. Drawing experiences from U.S. municipal governments, the author shows practical models which enable citizens to initiate performance measures, as well as to collaborate with public officials and elected representatives in implementing assessments and reporting performance results. By so doing, governmental efforts are driven by citizens' concerns and aspirations rather than elected official's goals. The author, based upon lessons learned from these case studies, constructs a model of "citizen-led government performance management" at local level, and further examines the feasibility of the brand-new way of citizen participation in Taiwan.

**Key Words:** performance management, performance assessment, citizen participation, citizen-led government performance management

---

<sup>\*</sup> Lung-Teng Hu is an Assistant Professor in the Department of Public Policy and Management at Shih Hsin University in Taipei, Taiwan. He received his Ph.D. from the School of Public Affairs and Administration at Rutgers University at Newark. His research interests include knowledge management in the public sector, e-government and e-governance, government performance measurement and management, as well as public personnel and human resource management.