

RDEC-095-09（委託研究報告）

# 地方政府治理能力評鑑及輔導機制 之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國96年11月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-095-09（委託研究報告）

# 地方政府治理能力評鑑及輔導機制 之研究

受委託單位：台灣經濟研究院

研究主持人：左峻德

協同主持人：黃兆仁

研 究 員：洪毓甦、卓怡君、蔡雅玲

林曉芬、鄭允勝、朱 浩

研 究 助 理：林嘉玲、江佳慧、江芬芳、林月玫

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國96年11月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

## 目 次

目 次.....	I
表 次.....	V
圖 次.....	IX
提 要.....	XI
<b>第一章 緒 論</b> .....	1
第一節 研究緣起與目的.....	1
第二節 研究架構與方法.....	3
第三節 研究進度與章節內容分布.....	7
第四節 本研究對施政之預期助益.....	11
<b>第二章 文獻回顧</b> .....	13
第一節 地方政府治理能力內涵之探討.....	13
第二節 聯合國、OECD、世界銀行、亞洲開發銀行等國際組織相關地方政府治理能力評鑑制度及實務作為.....	33
第三節 英國地方治理評鑑制度及實務作為.....	43
第四節 美國地方政府治理評鑑制度及實務作為.....	76
第五節 日本地方政府治理能力評鑑(行政評價)制度及實務作為.....	108
第六節 中國地方政府治理能力評鑑制度及實務作為.....	130

第七節	本章小結 .....	146
<b>第三章</b>	<b>我國地方政府治理評鑑制度現況及問題 .....</b>	<b>155</b>
第一節	我國政府治理評鑑制度 .....	155
第二節	我國地方政府治理評鑑執行現況 .....	166
第三節	我國地方治理評鑑面臨問題探討 .....	185
第四節	本章小結 .....	188
<b>第四章</b>	<b>我國地方政府治理能力評鑑系統之建構 .....</b>	<b>193</b>
第一節	地方政府治理能力定義、目的與規劃說明 .....	193
第二節	地方治理能力評鑑面向與架構 .....	198
第三節	地方治理能力評鑑系統 .....	208
第四節	地方治理能力評鑑系統之「全國共同性指標」說明.....	226
第五節	本章小節 .....	246
<b>第五章</b>	<b>我國地方政府治理能力輔導機制 .....</b>	<b>253</b>
第一節	地方政府治理能力輔導機制之施行目的、權責機關與 輔導對象說明 .....	253
第二節	地方政府治理能力輔導機制之輔導項目與內容說明.....	259
第三節	輔導流程與輔導團隊規劃說明 .....	266
第四節	本章小結 .....	272

<b>第六章 結論與建議</b> .....	275
第一節 結論 .....	275
第二節 建議 .....	284
<b>附 錄</b>	
附錄 1 英國最佳價值指標 .....	291
附錄 2 日本行政評價之實地調查說明 .....	299
附錄 3 日本行政評價表格範例 .....	301
附錄 4 日本東京都政策指標 .....	305
附錄 5 「羽咋市生活指標 91」91 指標(數值指標 63 項+滿意度 指標 28 項) .....	307
附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表 .....	311
附錄 7 高高屏永續發展指標 .....	333
附錄 8 「地方政府治理能力評估模式建構之研究」指標 .....	343
附錄 9 台北市政府施政績效評估指標 .....	349
附錄 10 天下、遠見雜誌地方政府相關評比(2003 年-2007 年).....	357
附錄 11 「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」第一次座 談會會議紀錄 .....	365
附錄 12 「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」第二次座 談會會議紀錄 .....	375
附錄 13 「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」(教育與文化 組) 座談會 .....	385
附錄 14 「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」(生活品質組) 座談會 .....	397

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

附錄 15	「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」(經濟發展組) 座談會 .....	403
附錄 16	「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」(人力資源組) 座談會 .....	411
附錄 17	「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」(財務管理組) 座談會 .....	417
附錄 18	「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」(社會福利組) 座談會 .....	427
附錄 19	「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」東區圓桌論壇會 議紀錄 .....	437
附錄 20	「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」北區圓桌論壇會 議紀錄 .....	445
附錄 21	「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」中區圓桌論壇會 議紀錄 .....	467
附錄 22	「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」南區圓桌論壇會 議紀錄 .....	479
附錄 23	全國共同性指標雙語化 .....	493
<b>參考文獻</b>	.....	<b>497</b>

## 表 次

表 1-1	研究進度甘特圖.....	7
表 2-1	有關能力之定義.....	17
表 2-2	Wallis 和 Brian 之地方政府職能架構表 .....	18
表 2-3	Polidano 之治理能力層面 .....	19
表 2-4	Grindle 所提出的治理能力四層面架構 .....	19
表 2-5	Wallis 和 Brianm 之社會資本三項關鍵要素.....	21
表 2-6	Wallis 和 Brianm 之「政治機會結構」屬性.....	21
表 2-7	政府管理和新治理的內涵比較表 .....	24
表 2-8	Miler 提出地方治理規範性研究四分法模型 .....	29
表 2-9	地方治理體系的主要形成 .....	32
表 2-10	不利於能力發展的兩大社會環境與政府層面條件 .....	39
表 2-11	全面績效評鑑項目一覽表 .....	62
表 2-12	全面績效評鑑之分數對照表 .....	72
表 2-13	全面績效評鑑結果—以「已大幅改善」地方政府為例 ...	73
表 2-14	GAO 之「年度量化績效評量」表 .....	81
表 2-15	美國「總統管理議程」燈號評量標準 .....	83
表 2-16	美國「總統管理議程」2007 年第一季評估結果 .....	84
表 2-17	美國「計畫評等工具」之評等結果 .....	85
表 2-18	政府績效專案評鑑架構與指標簡表 .....	89
表 2-19	2005 年政府績效專案評鑑 .....	90

表 2-20	雪城大學政府績效專案等第標竿對照表.....	96
表 2-21	美國奧立岡施政標竿之面向與指標.....	101
表 2-22	日本行政評鑑的類型.....	110
表 2-23	地方政府施行「行政評價」建議執行步驟一覽表.....	116
表 2-24	岩手縣行政評價面向與指標數一覽表.....	123
表 2-25	日本宮城縣行政評價的種類.....	124
表 2-26	國家人事部地方政府績效評估指標體系.....	132
表 2-27	中國城市競爭力 NO. 4 指標.....	135
表 2-28	湖南省城市競爭力評價指標體系.....	141
表 2-29	中國省級地方政府效率測度指標表.....	143
表 2-30	地方政府能力評估指標體系.....	145
表 2-31	地方治理能力定義彙整表.....	147
表 2-32	國外地方治理評鑑作法一覽表.....	148
表 3-1	地方競爭力評比指標體系.....	167
表 3-2	地方競爭力評鑑指標之分項指標及其細項指標.....	168
表 3-3	二十五個地方政府競爭力評比結果公布例表.....	171
表 3-4	台灣永續發展指標.....	176
表 3-5	地方永續發展指標.....	177
表 3-6	台北市永續發展指標項目.....	178
表 3-7	地方治理能力評估指標權重.....	180
表 3-8	台北市政府都市評比指標.....	182
表 3-9	我國治理評鑑機制彙整表.....	188
表 4-1	本研究地方政府治理能力評鑑指標面向之參採依據.....	204



圖表目錄

<b>表 4-2</b>	本研究地方政府治理能力評鑑面向選取來源 .....	205
<b>表 4-3</b>	量化評鑑指標規劃說明 .....	212
<b>表 4-4</b>	評鑑輔導機制階段性目標 .....	223
<b>表 4-5</b>	公務人力資源指標 .....	231
<b>表 4-6</b>	財務管理指標.....	233
<b>表 4-7</b>	經濟、環境與安全、社會福利、教育與文化發展 面向指標 .....	237

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 圖次

圖 1-1	研究架構圖 .....	4
圖 2-1	英國地方政府績效評鑑權責單位 .....	46
圖 2-2	最佳價值績效指標之績效檢查標準 .....	55
圖 2-3	英國最佳價值績效指標各階段檢查工作事項 .....	56
圖 2-4	評鑑結果呈現方式 .....	57
圖 2-5	全面性績效評鑑面向架構圖 .....	68
圖 2-6	區議會 CPA 架構 (2006-2009) .....	69
圖 2-7	2006/2007 消防與救援 CPA 架構 .....	70
圖 2-8	2009 年新採行「全範圍式評鑑(CAA)年」預定架構 .....	75
圖 2-9	美國地方政府管理能力分析架構 .....	88
圖 2-10	政府績效專案 2005 年各州整體評鑑結果 .....	97
圖 2-11	政府績效專案 2005 年各州各面向評鑑結果 .....	98
圖 2-12	「閃耀奧勒岡計畫」基本要素 .....	100
圖 2-13	閃耀奧勒岡指標類別與目標 .....	106
圖 2-14	PDS 之行政評價施行原則圖 .....	114
圖 2-15	PDCA 之行政評價施行原則圖 .....	115
圖 2-16	日本行政評鑑系統導入流程圖 .....	120
圖 2-17	日本地方政府行政評價施行架構圖 .....	121
圖 2-18	宮城縣行政評價流程圖 .....	125
圖 2-19	千歲市行政評價對象、目的一覽圖 .....	126
圖 2-20	千歲市行政評價與總合計畫體系一覽圖 .....	127

圖 2-21	千歲市行政評價方式一覽圖 .....	128
圖 2-22	千歲市行政評價結果對於市政影響圖.....	129
圖 3-1	地方政府施政績效管理之概念架構圖.....	160
圖 3-2	地方政府施政績效作業流程圖 .....	162
圖 3-3	地方政府施政績效管理執行步驟圖 .....	163
圖 3-4	地方政府施政績效採用指標 .....	164
圖 4-1	地方政府治理能力評鑑施行模式 .....	197
圖 4-2	地方政府治理能力評鑑面向圖 .....	206
圖 4-3	地方政府治理能力評鑑架構圖 .....	207
圖 4-4	評鑑權責機關.....	209
圖 4-5	地方政府治理能力評鑑內容 .....	214
圖 4-6	評鑑流程圖 .....	216
圖 4-7	正式辦理階段之評鑑時程.....	217
圖 5-1	輔導權責機關.....	256
圖 5-2	地方政府治理能力輔導內容 .....	262
圖 5-3	地方政府治理能力輔導整體流程 .....	267
圖 5-4	地方政府治理能力輔導步驟 .....	268

## 提 要

關鍵字：地方政府治理能力、評鑑機制、輔導機制、全國共同性指標、地方個別性指標

過去大約十數年以來，出現了全球性的地方政府改革，儘管國家之間容或有別，但是「地方政府治理能力評鑑」已成為各國普遍性的重要發展議題。有鑒於地方治理能力評鑑重要性，本研究延續過去的研究成果，並蒐集國際組織之相關研究與英國、美國、日本、中國地方政府治理能力評鑑制度及實務作法，就地方政府治理能力評鑑機制應有之內涵、指標、評鑑方式再次思考，俾期建構出適合我國之地方政府治理能力評鑑及輔導機制。

透過國外資料蒐集，國外地方政府治理評鑑大致可彙整出以下幾點特色：第一，評鑑機制多與地方願景相互結合；第二，評鑑機制規劃、指標設定、標準/達成目標多以地方政府的需求、特色、發展為考量；第三，評鑑機制與指標常以動態調整模式發展；第四，評鑑面向與指標包含內部管理層面、或業務執行能力之績效效能評鑑、或同時包含二者。第五，指標多由地方政府自行擬定，或在「全國共同性指標」之外，另開放地方政府自擬「地方個別性指標」。第六，指標強調結果導向，多以效能（Outcome）、產出（Output）為主，並且指標數目繁多。第七，評鑑結果多予公開，並作為地方政府未來編列經費、人力，業務規劃之參據；第八，評鑑常採用第三者評鑑，或評鑑小組評鑑等外部評鑑方式進行；第九，評鑑機制普遍存有重視公民意見、公民參與的相關措施與作法。

我國目前雖然尚未有直接以「地方政府治理能力評鑑」為名且已實際執行的評鑑，但是政府機關、民間部門都已經進概念相似的評鑑、評比或研究。惟依據國內相關領域學者之觀察，目前相關評鑑仍有部

分問題存在，例如：評比執行偏重於功能性或「單局性」之評鑑，較少見及「全局式」的治理評鑑；針對政府本身管理能力的評鑑相對較為不足、評鑑實際作法仍不切實且未能透過立法推動、評鑑重視資源的配置能力，而非資源轉換的能力…等。

本研究經蒐集國內外相關文獻資料，綜合二場次綜合型焦點座談、六場次各面向焦點座談、四場次北中南東圓桌論壇之專家學者、地方政府意見後，本機制規劃以「全國共同性指標」、「地方個別性指標」、「評鑑小組實地評鑑」等三種方式對地方政府進行評鑑，其中「全國共同性指標」規劃包含「縣民滿意度與意見調查」，以落實縣民意見參與的概念；「地方個別性指標」規劃由各地方政府依據各地方之施政願景自行擬定規劃，以發揮地方治理之精神。在比例權重分配方面，本機制依據國際指標權重計算方式規劃，「全國共同性指標」占 1/3 權重、「地方個別性指標」占 1/3 權重、「評鑑小組實地評鑑」占 1/6 權重，「縣民滿意度與意見調查」獨立於「全國共同性指標」計分外，另占 1/6 權重。本評鑑機制將同時以質化、量化角度對地方政府進行評鑑。

有關本評鑑機制之規劃重點說明如下：第一，本機制以「地方政府自己跟自己評比」、「重視地方政府個別特色」為規劃發展精神。第二，評鑑內容包括地方政府治理效能（地方政府做了哪些事？成效如何？）、是否改進（與前一年度相比較）。第三，希望與「地方政府施政績效管理機制」相輔相成，並考量中央重要政策、整合其他既有評鑑。第四，本機制採質化評鑑（全國共同性指標、地方個別性指標）、量化評鑑（評鑑小組實地評鑑）並行方式執行評鑑。第五，本機制規劃以「內部管理面」（公務人力資源、財務管理）、「業務績效面」（經濟、環境與生活、社會福利、教育與文化發展）為第一代機制評鑑面向。第六，本研究先建構出第一代「全國共同性指標」，並以可操作性為重要考量，「地方個別性指標」於下年度由地方政府依據地方願景自行發展。第七，指標權重採階段性方式施行，目前規劃之第一代全國

共同性評鑑指標因以具共識性、可操作性為優先考量，暫先不進行權重計算。待調整修正建構第二代指標後，再進行指標權重規劃與設計。第八，本機制以階段方式推行，經 2-3 年「初步試辦階段」後，再進入「正式執行階段」。第九，考量各界意見紛歧，本機制在評鑑分組提出四個建議方案，分數計算方式提出二方案，未來可視實際執行後之量化評鑑結果，再予檢視與評估。第十，評鑑結果以 6 面向分開方式呈現，不進行整體性加總。初期試辦階段之評鑑結果建議僅提供地方政府與後續輔導規劃之參考，正式執行階段再考慮全面公布。第十一，評鑑結果個別送交各地方政府後，本機制將設定一至二星期的評鑑疑義處理時間，有疑義或意見的地方政府可以提出疑義申請，本機制將針對各地方政府的疑義與問題釋疑。第十二，評鑑小組評鑑之前，必須接受各項評鑑教育訓練與試評作業，並需於實地評鑑之前召開評鑑共識會議。第十三，本機制設有網站，並編制評鑑手冊，地方政府可透過網站與手冊，瞭解本機制相關訊息。

在輔導機制方面，本研究之規劃如下：第一，輔導機制之施行目的包括「輔導、協助地方政府順利推動地方政府治理能力評鑑」、「協助地方政府發揮優勢、發展特色，提升治理能力」。第二，在資源有效利用觀點下，本機制採自願方式進行。第三，本機制將提供「評鑑前輔導」與「評鑑後輔導」二類輔導。輔導之內容包含「技術輔導」、「發展輔導」、「其他輔導」。第四，除輔導小組，另組成輔導顧問群為支援。第五，輔導小組採任務編組方式組成。第六，輔導小組將發揮企業診斷功能，並以「長期性規劃、階段性輔導」的作法，規劃輔導策略、計畫。

綜合上述研究成果，本研究對「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」未來發展提出幾點建議：第一，建議以階段性方式，建構地方個別性指標資料庫；第二，建議建立評鑑人才資料庫、輔導人才資料庫，並且必須對成員進行各項訓練與試評作業；第三，建議多元宣導，多

管道的提升地方政府的治理意識；第四，建議進一步評估將中央對地方進行各類評鑑、考核整合於本機制之可行性；第五，建議以專案方式進行「跨域管理」、「利害關係人意見參與」與其他地方治理重要構面之指標；第六，除了獎勵之外，建議提供地方政府評鑑經費補助；第七，建議廣續研析國外地方政府治理能力評鑑機制與相關配套作法，並強化與國外交流機制。上述建議中，第一、二項有關地方個別性指標資料庫、評鑑人才資料庫、輔導人才資料庫之建議，以及第三項有關宣導之建議因影響本機制之運作效能，以及地方政府推行意願，因此本研究將之列為短期建議事項，建議明年即應施行。其他建議事項則建議於初期試辦階段或正式辦理階段逐步採行，俾使本評鑑輔導機制之推行能更臻完善。



## 第一章 緒 論

### 第一節 研究緣起與目的

#### 一、 研究緣起

過去大約十數年以來，出現了全球性的地方政府改革，儘管國家之間容或有別，但全球共同的趨勢是：厲行地方服務品質的改善，作法包括設定績效標準、改善服務規劃與執行的機制等。

就改革發展歷程觀察，自 1980 年代中期以後，世界各國因為預算與財政赤字，面臨沉重的財政壓力。在此情況下，各國政府機關逐漸認知有效管理的重要性，紛紛致力於在有限資源之下，改善服務提供的績效與民眾滿意度。在 20 世紀末期，地方政府由過去較為狹隘的傳統管理，轉變為複雜的治理系絡。在民間社會與跨域議題興起，許多團體與利益直接涉入地方公共事務情況下，政府必須更積極地與外界行為者互動。迄 21 世紀，政府更從直接提供服務，逐漸轉變成組織之間的協力合作關係(inter-agency working or partnerships)，地方的政治領導要促進社區發展，更要運用有限的資源與其他地方政府共同合作處理跨區域的問題。

面對地方政治系絡的變化、發展與壓力，政府變革的重心在於打破原有政府組織與外界的界限，快速且彈性的提供服務(呂育誠，2002)。因此，地方政府及其領導者如何提供地方決策方向，強化議程設定、工作完成、網絡建立及維持等等治理能力；同時中央政府如何以正面、積極與鼓勵的態度，發揮自治監督的功能，為地方治理與領導的各項活動，設定績效指標以及施政績效評估機制，進行評鑑與激勵，俾確實掌握並精進各級地方政府的治理能力日趨重要，也受到各國重視。目前聯合國、OECD 等國際組織已針對地方政府治理能力建立一套完善之評鑑制度及實務作為。各國地方地府亦經常以此作為其

施政績效檢討之重要參考，並以此績效作為連任選舉對選民訴求之重要宣導文宣，足見治理能力評鑑結果甚為各國政府與地方政府重視。

有鑒於地方治理能力評鑑重要性以及世界各國對於地方政府治理能力的重視，我國實有必要對地方政府治理能力進行研析，並進行評鑑。惟目前在推動評鑑制度時，屢屢遭遇到地方政府因資源條件落差甚大且欠缺客觀評鑑運行，亦無特定診斷議題與完善輔導援助機制。因此，本計畫擬以研考會已委託之「地方政府治理能力評估模式建構之研究」作為基礎，對治理能力指標定義與評量標準不甚清晰之處，予以再次釐清。

## 二、研究目的

依據委辦單位之委託研究計畫規定，本研究之研究目的包括以下幾點：

- (一) 完成我國地方政府治理能力評鑑系統之建構，並訂定地方政府治理能力評鑑手冊，手冊內容納入相關作業流程，以作為各地方政府推動評鑑制度之依據。
- (二) 完成輔導機制之建置，並訂定地方政府治理能力輔導手冊，以提供一個共通的技術基礎，作為輔導推動、準用之依據。
- (三) 建置我國地方政府評鑑及輔導網站系統，並透過教育訓練，使地方政府瞭解評鑑系統指標定義、評鑑制度作業流程、輔導機制、系統操作等內涵。
- (四) 藉由地方政府治理能力評鑑系統之推動，朝向績效導向的地方政府管理，落實地方政府再造政策，以提昇地方政府治理能力。
- (五) 經由地方政府治理能力之評鑑機制，並輔以相關輔導機制，以提昇各地方政府治理能力，進而提昇整體國家競爭力。

## 第二節 研究架構與方法

### 一、 研究架構

本研究計畫主要分三個階段進行，第一階段擬先蒐集國內外相關資料與文獻，針對地方政府治能力提升進行探討，釐清地方政府治理能力所涵括的內容，界定評鑑領域面向，同時考慮資料的可用性與複雜性，歸納整理各種指標不同之定義，然後研擬出適用我國地方政府治理能力的指標。

在完成評鑑架構、評鑑面向、指標之後，本研究將進入第二階段，以召開焦點座談會及圓桌會議方式，針對本研究蒐集之資料，以及規劃之評鑑架構、評鑑面向、指標進行探討其合理性，分析與整理其優缺點後，初步擬定兼具理論性與實用性之指標系統。在蒐集彙整專家學者與地方政府意見後，本研究第三階段將建立評鑑指標機制後，研議相關之輔導措施並建置網站系統。有關本研究之研究架構圖如圖 1-1 所示。

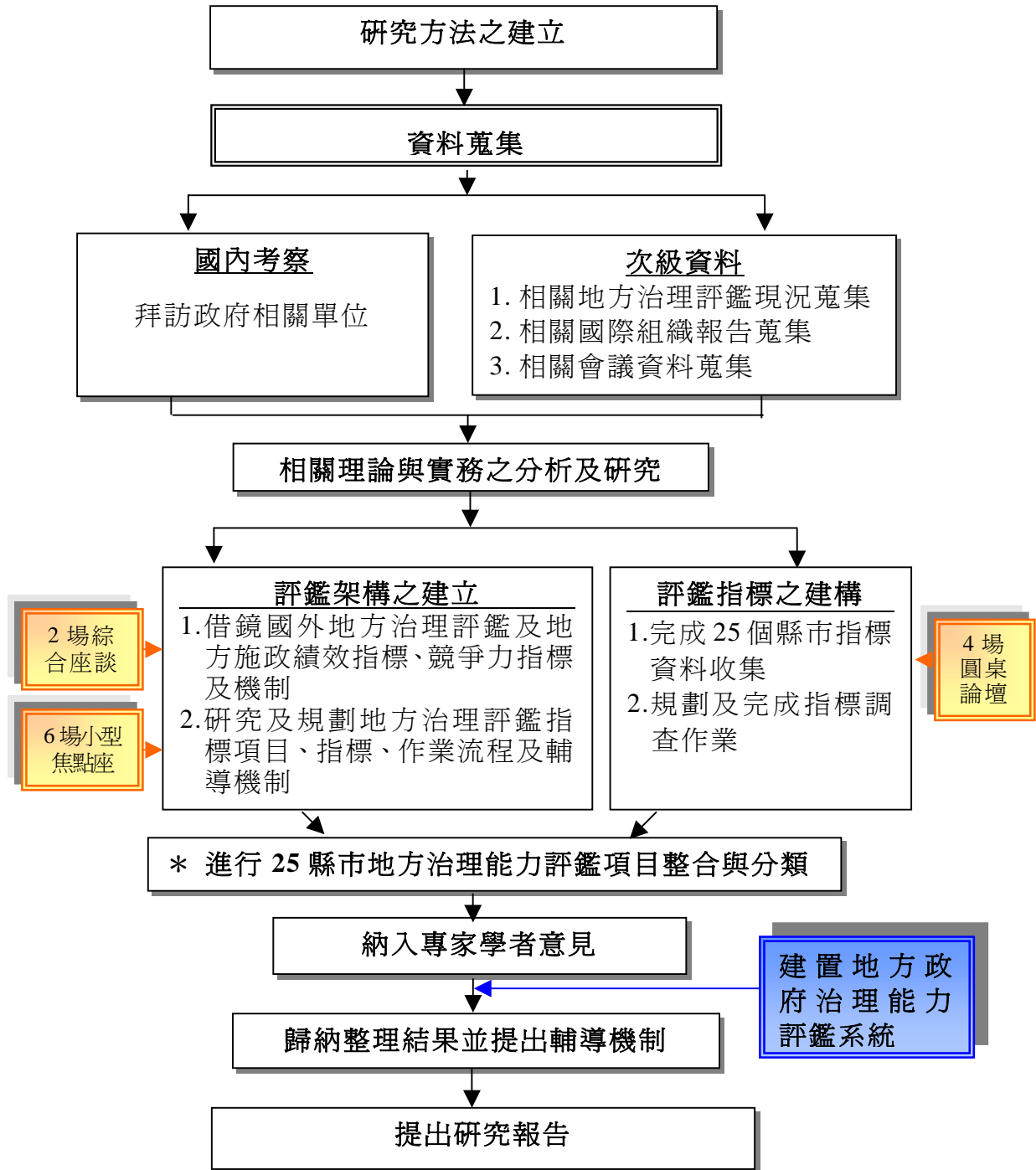


圖 1-1 研究架構圖

## 二、研究方法

爲了達成研究目的，本研究以文獻分析法蒐集國內外相關資料，並以召開焦點團體座談、圓桌論壇方式，蒐集各界意見，相關作法說明如下。

### （一）文獻分析法

爲了解各國地方治理評鑑制度之作法與規劃，本研究透過網路資料蒐集方式，分析各國地方治理官方網站、相關組織機構網站，了解各國地方治理評鑑的具體作法、規劃，以做爲我國規劃之參據。此外，本研究也分析、整理地方政府治理評鑑與機制之現況與問題，以及相關團體有關地方競爭力評比、縣市滿意度等資料，以強化對本研究相關背景知識的認識。此部分資料來源主要來自政府出版品、相關部會研議成果及國內外期刊書籍。

### （二）焦點團體座談

焦點團體法主要是由研究者扮演會議或論壇主持人的角色，召集相關學者專家及相關團體代表，針對研究主題、目的有關的問題，進行意見與論點的交流。本計畫共計舉辦兩場綜合焦點團體座談會，邀請學者專家進行對話，並針對地方政府治理能力之定義、內涵、指標、評鑑輔導機制進行綜合性的討論。此外，爲了更進一步探討地方治理評鑑機制，本研究另就各評鑑面向，辦理六場的小型焦點座談，邀請各領域之學者專家，針對各面向評鑑指標的適合度進行討論。由於採行開放式的方式，可給予參與者更多對話與發展空間，針對相關課題進行更深入的探討，釐清相關問題，因此更能夠真正了解相關學者研究基礎與論點。

### （三）圓桌論壇

爲網羅各界意見，蒐集更多相關資訊，並瞭解地方政府對於本機

## 地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

制之意見，本研究於北、中、南、東舉辦四場圓桌論壇，邀請 25 縣市地方政府機關代表，以及專家學者共同研討，以集思廣益方式，釐清相關問題，俾增進本研究報告評鑑輔導機制與結論建議之可行性。

總體而言，本研究參酌國內外地方政府績效評估、地方治理評鑑之規劃作法、研析國內外相關競爭力及地方政府治理能力之研究報告，初步研提地方治理評鑑機制，並藉由召開綜合型焦點團體座談、小型各面向焦點座談、圓桌座談方式，瞭解專家學者、地方政府對於本研究研擬評鑑機制之意見與看法。本研究在蒐集、彙整各界看法、意見後，據此調整本研究對我國地方政府評鑑機制、評鑑面向、指標作法之規劃，進而研擬適宜之輔導機制，俾期加強、提升各地方政府之治理能力。

### 第三節 研究進度與章節內容分布

#### 一、研究進度

本委託研究之研究期程自 95 年 9 月起至 96 年 11 月止，本研究之研究內容包括「分析國外地方政府評鑑制度與實務作為」、「研析我國地方政府治理評鑑現況及問題」、「建構我國地方政府治理能力評鑑系統」、「建構我國地方政府治理能力輔導機制」，本研究之研究進度規劃如表 1-1 所示。另本研究原預定於 96 年 2 月提交期中報告，並擬於同年 6 月提交期末報告初稿，8 月完成結案作業。惟考量研究需求，並使評鑑指標更臻完善，爰增加蒐集中國地方政府評鑑實務作法、增辦 6 場次各面向小型焦點座談。因此，本計畫延展至 8 月繳交期末報告初稿，11 月辦理結案作業。

表 1-1 研究進度甘特圖

變化說明	進度/時間	95 年				96 年											
		9	10	11	12月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10月		
	(一)分析外國地方政府評鑑制度及實務作為																
	1. 蒐集國內相關文獻	■	■														
	2. 蒐集英、美、日各國及聯合國相關組織、OECD 等相關資料	■	■														
新增項目	3. 蒐集中國資料									◎	◎						
新增中國資料	4. 彙整資料分析國外政府評鑑制度		■	■							◎						
	(二)研析我國地方																

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

變化說明	進度/時間	95年				96年											
		9	10	11	12月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10月		
	<b>政府治理評鑑現況及問題</b>																
	1. 蒐集我國地方政府治理評鑑現況資料		■	■													
	2. 蒐集我國相關團體有關地方競爭力評比、縣市施政滿意度等資料				■												
	3. 彙整資料研析辦理現況及遭遇問題			■	■												
	<b>(三) 建構我國地方政府治理能力評鑑系統</b>																
改 12-6月	1. 規劃地方政府治理能力評鑑制度及輔導機制				■	■	■	■	■	○	○						
	2. 舉辦二場焦點團體座談會				■	■											
新增	3. 增辦焦點團體座談									○	○						
改 2-7月	4. 舉辦四場圓桌論壇						■	■	■	■	○	○					
							▲1										
改 3-9月	5. 研訂地方政府治理能力評鑑手冊								■	■	■	■	○	○			
											▲2	▲2-1					
	<b>(四) 建構我國地方政府治理能力輔導機制</b>																
改 4-8月	1. 提出輔導機制設計內容、機制及措施								■	■	■	○	○				



變化說明	進度/時間	95年				96年									
		9	10	11	12月	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10月
改4-9月	2.研訂地方政府治理 能力輔導手冊								■					◎	
											▲2		▲2-1		
	<b>(五)建構我國地方 政府治理能力評 鑑系統網站</b>														
改2-7月	1.需求討論、系統分 析						■				◎	◎			
改4-9月	2.程式開發與設計								■			◎	◎		
改6-8月	3.網站系統報告書初 稿										■	◎	◎		
改7-9月	4.系統測試、資料上 載											■	◎	◎	
改 7-10 月	5.上線與系統報告書 完稿											■	◎	◎	
改 7-10 月	6.交付相關文件與驗 收											■	◎	◎	
改 7-10 月	7.1 場教育訓練											■	◎	◎	
	8.保固一年													➔	
													▲3	3-1▲	

▲1 預定於 96 年 2 月底前進行期中簡報。

▲2 預定於 96 年 6 月提交研究報告、評鑑手冊、輔導手冊、網站系統報告書初稿，並進行期末報告。

▲3 預定於 96 年 8 月底前完成期末報告定稿、提交地方政府治理能力評鑑手冊及輔導手冊、完成網站建置（辦理教育訓練、提交網站系統報告書）。

展期後：

▲2-1 預定於 96 年 8 月提交研究報告、評鑑手冊、網站系統報告書初稿，並進行期末報告。

▲3-1 預定於 96 年 10 月底前完成期末報告定稿、提交地方政府治理能力評鑑手冊及輔導手冊、完成網站建置（辦理教育訓練、提交網站系統報告書）。

## 二、章節內容分布

本研究預計分為六章節，章節內容規劃說明如下：

第一章 緒論：說明研究緣起、目的、研究方法與架構、研究進度等相關內容。

第二章 文獻回顧：本章將著重於地方政府治理能力內涵之文獻探討，以作為本研究擬定地方政府治理能力定義之參考。此外，本章亦將蒐集聯合國、OECD、美國、英國、日本、中國等國家地方政府治理評鑑制度之規劃與實務作為，以作為本研究規劃地方治理評鑑機制、輔導機制之參考。

第三章 我國地方政府治理評鑑現況及問題：本章將敘明目前我國地方政府治理評鑑制度、執行現況，以及面臨問題，俾作為本研究相關規劃之參考。

第四章 我國地方政府治理能力評鑑系統之建構：本章將參酌文獻回顧結果、彙整專家學者、地方政府在焦點座談、圓桌論壇之意見，針對治理能力擬定操作性定義、評鑑面向、評鑑指標，並規劃評鑑機制，編製「地方政府治理能力評鑑手冊」。

第五章 我國地方政府治理能力輔導機制之建構：本章將敘明本研究建議之輔導機制，並編製「地方政府治理能力輔導手冊」，以作為未來進行地方政府治理能力輔導之參考。

第六章 結論與建議：本章將綜合本研究之各項研究成果，進行結論說明，並提出本研究之研究建議。

#### 第四節 本研究對施政之預期助益

透過本計畫為期一年之研究，本研究希冀對施政有以下幾點助益：

- 第一，希冀藉由分析國際間主要地方治理評鑑機制，深入瞭解國外評鑑機制之建構方式，並在我國地方治理評鑑現況及問題後，規劃擬定一套符合我國地方民情之治理能力評鑑指標。
- 第二，為因應全球化趨勢與提升國家及地方政府競爭力，本研究期望能結合各地方政府之治理能力評鑑指標與國際組織相關評鑑指標，俾更客觀地衡量各地方政府施政績效，同時也能達到與國際接軌之目的。
- 第三，有關地方政府之治理能力，本研究希冀除了評鑑之外，也能透過輔導機制，提升地方政府治理改善面向之建議，俾對地方政府施政產生實際助益。
- 第四，本研究希冀建構地方政府治理能力評鑑網站，並藉由圓桌論壇、團體座談、編製評鑑與輔導手冊等方式，建立一套完善評鑑機制，以全面提升地方政府施政效率和服務品質；此外，並希望利用各種機會籲請地方政府能重視此一評鑑機制，最終由人民瞭解與監督其所在地之民選地方政府應有之施政績效，與該績效是否符合民眾福祉。

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 第二章 文獻回顧

爲了釐清地方治理內涵、瞭解國際各國地方治理的規劃與實務作爲，俾作爲我國地方治理評鑑、輔導機制規劃之參考，本章文獻回顧針對地方治理之內涵，以及聯合國、OECD 等國際組織與美國、英國、日本、中國地方治理評鑑制度與實務作爲進行資料蒐集與研析，相關內容彙整如下。

### 第一節 地方政府治理能力內涵之探討

#### 一、 治理能力的內涵

##### (一) 治理的內涵

1989年世界銀行於報告書中提到「治理危機」一詞之後，「治理」的概念開始受到廣泛的討論。Kooiman (1993) 曾指出，治理是眾多社會-政治行動者的互動模式，在這種模式中，政治的、傳統的層級統治與社會的自我組織相互補充，干預的責任性與課責性將廣布於所有公、私部門的行動者身上 (孫本初，2005)。聯合國全球治理委員會(1995)在「我們的全國伙伴關係」(Our Global Neighborhood) 研究報告中也曾指出，治理爲「很多公共的或私人的個人和機構，在處理他們共同事物的諸多方式的總和。他是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合行動的持續過程，包含有權迫使人們服從的正式機構，以及種種的非正式安排」。Stoker (1997) 將治理定義爲「制度與行動者的叢結，此種叢結是國家的延伸，但也是超越國家的」(孫本初，2005)。Lynn (2000) 則認爲，公共行政的治理係指「用於限制、指引，以及強化政府行動的一套法、行政規則，或操作實務」(呂育誠，2005)。Rhodes認爲，治理意指政府涵義的改變，成爲強調自我組織，以及以相互依存、資源交換、遊戲規則和

相對於國家的自主性為特徵之組織間網絡。Denhardt & Denhardt (2003) 則認為治理可定義為「社會中決定權力行使的傳統、制度和過程，包括對公共議題的決定是如何做成的，以及在公共性的決定中，公民如何表達他們的意見等過程」(朱金池，2007)。曹俊漢(2002)認為，治理在社會和經濟問題尋求解決方案過程中，在公領域和私領域間，存有責任和界線之模糊點，在涉及集體行動之各個社會公共機構間，明確肯定存在權力之依賴，治理之權雖然來自政府，但政府和社會公共機構行為者，彼此均可指揮或運用權威(郭祥瑞，2004)。孫本初(2005)則指出，「治理」(governance)概念大致上有三種界定途徑，一派屬新公共管理(New Public Management)理念的落實，一派強調「網絡過程以及網路成員自我管理的機制」，如Rhodes等。另一派強調除網絡結構之外，治理也應包括層級節制體系、市場與社區在內(Pierre & Peters, 2000)。其中新公共管理認為治理之意義為「一種理念，或統治者的信念」；強調網絡過程者認為治理為「作為科層、市場之外的第三種替選結構」；強調「除網絡結構之外，治理也應包括層級節制體系、市場與社區在內」者，則認為治理是「對利害關係人之間複雜的關係結構進行管理」(孫本初，2005)。

## (二) 治理能力的內涵

從既有中外文獻可知，專門針對「治理能力」(governance capacity)探討的論文，相較於探討「治理」者，尚不多見。為使本研究的探討更具焦點，本研究將以與直接相關的資料為主軸加以探討。

就所知文獻中，陳志瑋(2003)指出，所謂的治理能力是包含各項資源獲取、資源管理、政策過程管理、環境感知、策略管理等

能力，且這些能力的發揮以民主理念與價值為基礎，而非統治者或官僚所能任意宰制與主導。Hall（2002）曾撰有「重新探討能力與治理關係」一篇專文並主張，政府仍應在民主治理中扮演領導的角色，其並以臚列一般字典涵義的方式指出：能力（capacity），通常視為一種能夠表現（perform）、產生（produce）和發展（develop）的才能（ability）、就緒度（readiness）與潛力（potential）。如果把這樣的意義應用在政府、公共制度或社區的治理上，「治理能力」指「在有關治理問題中的行為者能夠以某種方式行動，並且具備完成目標的資源和能力」。其另指出治理能力也意指：「調整與動員所有的部門的治理形式與步調，使其最符合各種新興議題、需求與偏好的能力」。Hall也認為，所謂更佳治理能力即意指：「在政治領域中，更能增加民主治理的機會。民主治理是否有效，則取決於在人民以及所從出組織之間的信任、相互關係、溝通狀態是否良好」。Hall（2002）指出治理能力包含三項主要內容：

第一，聚焦於改進現存不足能力而處理最高優先性治理問題的能力。政府必須發展出因應新經濟以來全球化、權力移轉（devolution）以及相關的議題，所導致之治理強調「協力式」（collaboration）技能「促成式領導」（facilitative leadership）、「公私夥伴關係」，以及「觸媒式治理」的趨勢，而應發展出實質上不同於以往的策略、技巧與才能。為此，治理系統需有能力涵蓋政府之外更廣泛的行為者。另外，為了能夠在更加擴張的治理系統中更有效率，政府在能力上也必須學習在更高層次上運作，以便能以更具管理性的方式將管理的重點置於各項議題以及處理議題的過程，而非真正傳送服務。此項能力包括Donald Kettle（2000）所提出三項主要治理能力，即：「調適能力」（adaptation）、「排序能力」（scale）、「管理能力」（capacity），其中「調適問題」為「使傳統制度、層級節制系統、官僚體系適合於處理超越社區和國家疆界的問題」；「排序問題」為「因治理問題

的複雜與繁多，而須排定不同治理層次的優先順序，並涉及政府角色能否重新界定」。

第二，建立新公共管理的能力，根據Hall（2002）的觀點，「管理能力（capacity）」意指重新調整（retool）政府以從事不同的管理，以政府傾向於解制和不直接提供服務，而導致需要不同的才能、資源、教育訓練準備，與觀點。其中，涉及在領導方式、預算制度、人力資源資、資訊系統等方面有改革的能力。

第三，建立新公民的能力。Hall（2002）所謂建立新公民的能力指「在公共政策中提供非營利組織與企業組織以較佳教育、訓練、資訊系統，以及促成各類公民參與行動與提升公民部門能力與品質的能力。」

另外，洛克斐勒基金會（Rockefeller Foundation）所做的調查研究（Whyte，2004）中，也曾歸納其捐助者對於「能力」（capacity）與能力發展的廣泛定義，茲摘要整理其有關「能力」之定義如表2-1所示。



表2-1 有關能力之定義

定義組織與年代	定 義
國際聯合國開發計畫署 UNDP (2003)	指個人、組織與社會在完成功能、解決問題、設定與解決問題的能力
聯合國U.N. (2002)	指個人、社群、制度、組織，及社會與政治系統，爲了永續發展的定義與追求，運用可運用的自然、金融、政治、社會，以及人力資源的能力
荷蘭外交部 Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2000)	指能夠促使國家、制度、組織與社會所有部門的個人，都能執行其工作，表現其發展目標的關係以及組織性與科技性技能。
瑞典國際合作組織 Swedish International Development Agency, SIDA (2000)	指爲使發展成爲可能而必須具備條件的整體概念，如知識、能耐、效率與發展導向的組織與制度架構等。由於條件可能改變，因此概念也就隨不同個案而有不同的具體內涵。

資料來源：整理自Anne(2004) Landscape Analysis of Donor Trends in International Development. N.Y.: Rockefeller Foundation.

### (三) 地方網絡治理能力 (networking capacity)

地方治理中的「治理」，是比「政府」更廣泛的概念。如 Bailey(1999) 即指出，「治理意指排除了無差異化、廣博化與標準化等現代政府概念的某種統治 (governing) 的行爲、形式與功能」。不像政府是由特定的結構所界定，治理的係由一套有別於傳統政府程序與實務所界定的網絡。爲了系統性探討這種網絡基態的治理所涉及的能力 (capacity)，Wallis 和 Brian 提出兩個理論方向，一是來自發展研究跨學科的文獻歸納，一是來自社會資本 (social capital) 的主張。

發展研究跨學科文獻，主要在將國家能力 (state capacity) 的探討，延伸到地方政府角色，並得出能夠縮小政府功能和能力之間差距

的地方政府政策。社會資本，主要在探討政府效率與經濟績效與各種社會資本之間的關係。一方面探討社會資本如何影響地方政府的網絡能力，另一方面也則探討如何有助於形成社區資源的策略。

在縮小政府功能和能力之間差距上，Wallis 和 Brian 認為政策制定者應設法致使其角色與其相對應的能力相互匹配，以改善公共資源使用上的效能與效率。其次，政府應藉由公共組織的再造來提升政府的能力。為此，Wallis 和 Brian 引伸世界銀行「1997 年世界發展報告」表 1.1 的分析，提出「地方政府職能架構」如下。

表2-2 Wallis 和 Brian之地方政府職能架構表

最低限度職能	中度職能	積極職能
提供地方公共財	處理外部性、管制壟斷、克服不完全資訊	協調公私間（或市場與公民社會間）的夥伴關係、發展社會資本

資料來源：Wallis, J., & Brian, D. (2002). Social Capital and Local Government Capacity Australian Journal of Public Administration, 61 (3), 76-85.

上表顯示，地方政府政策干預程度，取決於其「制度能力」（institutional capacity），隨著功能之從「最低限度」到「中度」到「積極」，對政府能力的要求也隨之提高。而且，為了履行「積極職能」，地方政府當局具有更幹練治理能力的要求也隨之升高。依據 Wallis 和 Brian 的歸納，治理能力各種的層面探討，可大別為兩派，一派以 Polidano 的分類為代表，將治理能力分為以下各個層面：

表2-3 Polidano之治理能力層面

治理能力層面	內 涵
政策能力 (policy capacity)	建立決策程序，透過政府協政策、以及有效回饋的能力
執行權威 (implementation authority)	在公部門本身與廣泛的社會執行決策、落實法規的能力
運作效率 (operational efficiency)	有效率且具品質地傳送服務的能力

資料來源：同表2-2。

另一派則為 Grindle 所提出的治理能力四層面架構，即：「制度能力」(institutional capacity)、「技術能力」(technical capacity)、「行政能力」(administrative capability)、「政治能力」(political capability)。有關各層面的意涵整理如表 2-4 所示。

表2-4 Grindle所提出的治理能力四層面架構

治理能力層面	內 涵
制度能力 (institutional capacity)	<ol style="list-style-type: none"> <li>指政府能夠維繫權威與有效的遊戲規則，以管制經濟與政治互動，並能在政策、法律傳統、以及社會與政治行為上，保持相對於其他團體的主導性之能力</li> <li>能夠使地方政府基於互信而從中央政府獲得上述能力，中央政府也以「負責任」的方式有信心將職能解制給地方政府之能力</li> </ol>
技術能力 (technical capacity)	能夠基於組織內外專業性政策分析家的建議，而制定與管理穩健經濟策略，提供有效的領導，使相關組織與機構得以共同促進地方社區與經濟發展的能力

行政能力 (administrative capability)	能夠致使上述兩項能力獲得良好展現與信賴的地方基礎設施建設與公共財供應之有效行政管理能力
政治能力 (political capability)	能夠在審議式 (deliberative) 過程中容忍多元社會觀點，斡旋調解衝突、回應公民需求、考量利益代表性，以及提供有效政治參與機會，並根據地方需求與偏好提供服務的能力

資料來源：同表2-2。

Wallis 和 Brian 認為，上述四項能力又都受到一種「社群資源」(community resource) 的影響，這種資源不隸屬於任何單一機構，但卻可用以促進社會協力 (collaboration) 行動的實現，這種資源即為「社會資本」，意指「能夠促進更加有效的共同參與行動，以追求共同目標的某些特定地域社會生活特徵」(轉引自 Wallis & Brian, 2002)。

Wallis 和 Brian 歸納許多 1990 年代學者的研究發現認為，這種社會資本的形成與儲備，乃是地方網絡治理能力 (networking capacity) 的關鍵。這些研究有助於實證社會資本與經濟與政治量化指標之間的關係，也說明了地方治理當局在扮演「協作整合組織」(bridging organization) 上的角色。其中代表性的研究如 Putnam 在其對義大利區域政府所作的研究中即發現，此種資本乃是經濟發展與政府績效的前因變數。歸納 Putnam 及其他學者的研究發現，Wallis 和 Brian 認為社會資本的治理能力內涵具備三項關鍵要素，茲列表整理其內涵如下：

表2-5 Wallis 和 Brianm之社會資本三項關鍵要素

社會資本關鍵要素	內 涵
公民參與網絡 (civic engagement)	能夠基於特定地域的長期公民參與傳統，使得相對等地位和權力的代理人 (agent) 在網絡中得以水平式的夥伴關係重複互動。
廣泛互惠關係規範 (norms of generalized reciprocity)	能夠經由示範與社會化，而形成持續的非相互回報與不對等交換關係，並使其中的行為者相互期待未來將會獲得更佳交換利益。
社會信任關係 (relations of social trust)	能夠形成容許密集社會交換的互動網絡，使人民於其中相互回報而非相互剝削。

資料來源：同表2-3。

此外，Wallis 和 Brianm 也指出，社會資本的形成與儲備，還受到「政治機會結構」(political opportunity structure) 的影響。所謂「政治機會結構」的屬性，整理如下：

表2-6 Wallis 和 Brianm之「政治機會結構」屬性

政治機會結構屬性	內 涵
正式制度結構	分權化程度、公共行政穩健一致程度、地方政府對志願或社區組織之協力關係行使規制或要求的程度。
非正式形態	指不同文化的機關涉及的各種不同的非正式社會資本運作形態。
地方當局的政治系絡	政治精英之間聯盟與合作以及政治聯盟建立與終止的性質

資料來源。Maloney et al. (2000)，轉引並整理自 (Wallis & Brian, 2002)

### （三）優良地方治理能力之標竿學習

Bovaird 和 Loffler (2002) 在「國際行政科學評論」指出，縱然至今距離完備的「治理理論」(theory governance) 尚遠，但實務界的需要，已無等待周延詳盡的地方治理概念與理論的出現，所需要的是有助於評估其作為的實務指南。對此，Bovaird 和 Loffler 指出，全球性的地方政府改革與現代化浪潮中，可以發現有一股很強的趨勢是朝向地方服務傳送的改進，而這種改進又可區分為績效標準組合的訂定以及服務改進的規劃與執行機制兩個層面，「標竿學習」(benchmarking) 則是其中一項重要的地方政府改革工具，實務上的趨勢是，提供基於回應實務需要的、以實務經驗為基礎的相關知識，使實務人士得以有清晰的地方治理標竿學習操作架構。

Bovaird 和 Loffler 認為，相較於全國性的公共行政，地方治理更適合應用標竿學習。在做法上，地方服務通常以某些一般通用的卓越模式做為標竿比較，或和相近地方當局的服務提供做比較。Bovaird 和 Loffler 歸納對 OECD 國家的研究發現，大多數用來評估常見地方服務傳送的標竿標準、模式和方法，往往都已不再符合地方當局的需求。Bovaird 和 Loffler 主張，良好地方管理的績效評量，不應只限於管理地方服務以滿足顧客與納稅人，其範疇應該擴張以涵蓋促使地方社區解決其自身問題，以及為相關利害關係人創造較佳的未來等等「地方治理」概念下的新興需求。

據 Bovaird 和 Loffler 質疑一般的標竿學習是否有衡量到正確的東西，他們認為一般標竿學習如「歐洲卓越模式」(European Excellence Model) 和「共同評估架構」(Common Assessment Framework)，其根本問題在於，其評估範疇僅限於組織所直接控制者，而未涉及界線越來越模糊的各利害關係人之間的責任與關係，對於公眾參與、學習、創新、夥伴關係等議題的比重也相對不足。

有鑑於「地方治理」的定義與範疇，學者仍在爭議之中而尚未定於一尊，Bovaird 和 Loffle 認為，為探討在具體層面上，治理究竟所指為何？提出一個地方治理的操作或定義（Bovaird & Loffler, 2002）如下：

「地方治理意指一組決定個人與組織對決策行使權力方式的正式與非正式規則、結構與過程。」

在這個定義上，治理承認多元的利害關係人；不但處理正式的規則，也處理非正式規則；即重視市場機制，也重視層級節制機制與合作網絡；本質上是政治，因此不宜逕自交由管理者或專業決策人士掌控。此外，Bovaird 和 Loffle 認為，地方治理系統績效的衡量必須注意：

1. 以政府尚未良好處理的治理議題為重點：如公開（transparency）、課責（accountability）、公民參與、社會信任、民主過程尊重、平等相關議題。
2. 應用多利害關係人架構，並能超越組織的既有界線。
3. 在評估時，廣納所有重要利害關係人對治理議題觀點與感想。

為此，Bovaird 和 Loffle 認為，應該建構新的衡量工具，以衡量上述問題所涉及各項層面的治理品質。

綜合上述考量，Bovaird 和 Loffle 以 1999 年版歐洲品質卓越基金會企業卓越模式（EFQM Business Excellence Model）為基礎，提出一份標竿指標範疇的增訂版，政府管理和新治理的內涵比較如表 2-7 所示。

表2-7 政府管理和新治理的內涵比較表

	政府管理	新治理
重視之內涵比較	<p><b>1.組織領導能力</b></p> <p>(1) 能夠發展組織</p> <p>(2) 確保跨組織部門與服務的政策一致性</p> <p>(3) 創生一組價值觀與一種方向感，而且容許中階管理者和人員的自主與創意</p> <p><b>2.政策策略能力</b></p> <p>(1) 以顧客股求為重點</p> <p>(2) 政治與行政分離</p> <p>(3) 年度計畫：以當前支出為主的</p> <p><b>3.人力管理能力</b></p> <p>(1) 透過組織精簡以探高勞動生產力</p> <p>(2) 促使員工重視服務品質</p> <p>(3) 透過更客觀的評估系統和更彈性的薪資系統來激勵員工</p> <p>(4) 透過競爭性的僱用過程以僱用與保留有能力的員工，以降低薪資付出</p> <p>(5) 完全根據是否符合狹隘與機械化工作說明書所要求的能力來僱用、保留與昇遷員工</p> <p>(6) 在組織內部做較佳的人</p>	<p><b>1.網絡領導能力</b></p> <p>(1) 能夠發展社區</p> <p>(2) 確保跨組織與部門界線、政府層級與不同時間（永續發展）的政策一致性</p> <p>(3) 管理公民、企業與其他利害關係人的期望，以促使其更深入承諾民主過程，更加參與政策制定與服務管理</p> <p><b>2.政治能力：平衡策略利益</b></p> <p>(1) 在地方政策和管理中，激發公民社會（透過資訊、諮詢與參與）</p> <p>(2) 視公共管理為民選官員、政策專家、常任文官、外部利害關係人互動過程</p> <p>(3) 長期規畫：整合社區計畫、資金預算與資產</p> <p><b>3.勞動力市場管理能力</b></p> <p>(1) 改善員工對公司所有目標的貢獻</p> <p>(2) 促使員工從對顧客的服務產出品質，與本身工作生活品質兩方面，重視生活品質</p> <p>(3) 透過容許員工對組織工作貢獻更廣泛的技能和態度</p> <p>(4) 僱用與培訓最有可能有效傳送服務以及能夠協助利害關係人自我幫助的員工</p> <p>(5) 以是否能夠增進性別、族群、年齡、殘障等多樣性來僱用、保留與昇遷適當員工</p> <p>(6) 經由公共部門內部以及與</p>



	政府管理	新治理
	<p>力資源運用</p> <p><b>4.資源管理能力</b></p> <p>(1) 由上而下預算形成</p> <p>(2) 為績效改進與績效監督而衡量單位成本</p> <p>(3) 開放的財務報告</p> <p>(4) 改善技術效率</p> <p>(5) 使所有員工都能使用資訊電信科技 (ICT)，以增進工作的效率和效能</p> <p>(6) 協助員工經由訓練增進知識，以增進工作效率與效能</p> <p><b>5.過程能力</b></p> <p>(1) 內部改善過程 (企業流程改善)</p> <p>(2) 以競標的方式爭取標案</p> <p><b>6.客觀與主觀結果衡量能力</b></p> <p>(1) 依公共管理者和政府監督機構的需求而訂定報告系統</p> <p>(2) 與其他地方當局比較標竿學習結果、內部流程、組織績效</p>	<p>其他部門與領或之間的流動，做較佳的人力資源運用</p> <p><b>4.資源與知識管理能力</b></p> <p>(1) 經由地方事務委員會與社區代表的積極參與來形成預算</p> <p>(2) 衡量組織活動財務與時間成本</p> <p>(3) 在財務效益評估 (value-for-money)中，將財務向外部利害關係人公開</p> <p>(4) 改進社會效率，包括：公平的預算與服務分配</p> <p>(5) 使所有利害關係人都能使用資訊電信科技 (ICT)，以增進生活品質</p> <p>(6) 為經由知識管理，為員工以及與組織互動的利害關係人產生與保留知識</p> <p><b>5.內部與外部關係能力</b></p> <p>(1) 管理超越組織界線流程，包括內部政府關係與限制</p> <p>(2) 管理多元的契約與供應關係，和顧客、社區與其他適當組織建立與維繫負責任的夥伴關係；和顧客、社區與其他利害關係人建立合產關係 (co-production)</p> <p><b>6.多層面績效的衡量能力</b></p> <p>(1) 依社區利害關係人需求而發佈績效資訊 (如社會、倫理、環境報告等)</p> <p>(2) 在界定治理與績效衡量標準時，納入利害關係人團體參與</p>

	政府管理	新治理
	(3) 為控制的目的而使用績效資訊 <b>7.能以地方當局職能為重點</b> (1) 以產生政策、服務與資訊服務社區（即作為服務提供者） (2) 改進地方當局內部效率 (3) 增進地方服務的顧客滿意度	(3) 為鼓勵在多階層的創新與學習而使用績效資訊 <b>7.能以地方治理的發展為重點</b> (1) 促使社區規劃與管理其自身事務（即作為社區發展者） (2) 改進地方當局的外部效能 (3) 透過開放的過程與課程，以又民主的對話，建立公眾對政府的信任

資料來源：同表2-2。

## 二、 地方治理的內涵

### (一) 地方治理的定義

「地方治理」是全球化與政府改造的重要概念之一，但是如同全球化與政府改造之概念一般，「地方治理」概念迄今尚未出現明確的定義或通用的界說（劉坤億，江大樹，2006）。Pierre & Peter（2000）認為地方治理包含政策網絡、公共管理、企業協調、公司治理、公司合夥、良善治理等不同運作的現象。Bovaird & Löffler（2002）認為地方治理是「一套正式或非正式的規則、結構與過程，用以規範個人或組織影響其他利害關係人，共同制訂攸關地方福利的政策方案」，其意涵包含下列五點：第一，地方公共問題涉及多元的利害關係人，不能只由政府當局片面解決，需有賴各方組織與人員的互動合作。第二，地方治理包括正式與非正式的規則，在利害關係人互動中，二者均受到重視，彼此之間並會產生不同的優先順序。第三，除注重新公共管理所強調的市場機制外，也重視政府原有的層級權威及組織合作的網絡關係。第四，除目標與產出外，亦考量社會所重視的行政程序與價值。第五，地方治理須考量各個利害關係人之間的權力互動及利益追求情境（轉引自孫同文，2003；江大樹，2006；呂育誠，2007）。

張其祿、黃榮護等（2002）、孫同文（2003）認為地方治理為「藉由區域網絡而發展出政策參與者之間之合作伙伴關係，其方式乃透過對等、平行之合作模式，和公、私部門協力，帶動地方全面發展之一種區域網絡或政策網絡之統治模式」（轉引自郭祥瑞，2004）。劉坤億（2003）則認為，地方治理運作的特徵包括多層次政府、多元化的部門、資源相互依賴、政策網絡治理。

孫柏瑛（2004）認為，地方治理的探討，首先應該確定的什麼是「地方」，因為「地方」的界定最終關連到地方權力分配的關係、決策問題的性質與公民參與範圍及治理的有效性等問題。為此，孫柏瑛引用 Goss 的架構，指出「地方」不僅是一個表示地理區位的概念，而且還包含有地方公民間的文化聯結、慣例認同和心理歸屬等文化與心理的內涵，亦即包含著對地方規模、層次、居民素質、歷史傳統、組織狀況、設施建設和心理維度等因素的綜合。其並進一步指出，地方治理是「在一定的貼近公民生活的多層次複合的地理空間內，依托於政府組織、民營組織、社會組織和民間公民組織等各種組織化的網絡體系，應對地方的公共問題，共同完成和實踐公共服務和社會事務管理的改革與發展過程。其目的在於達成以公民發展為中心，面向公民需要，積極回應外部環境變化，促使地方富有發展活力的新型社會與公共事務管理體系」（轉引自孫柏瑛，2004）。

朱鎮明（2004）指出，地方治理的特性包括下列二點：第一，地方政府鑲嵌在地方政策網絡當中，為了提升政策的正當性，所有受決策影響的人、服務與被管制對象，都有表達意見、參與決策的機會。第二，地方治理是相顧學系的政策過程。

史美強（2005）認為地方治理是把政府角色定位在以地方政府為核心，並與中央政府、私部門、非營利組織與社區間所產生的結構性互動關係。其並進一步指出地方治理具有下列特性：第一，公私邊界的模糊性：地方治理體系具有自我組織、網際網絡之特質，因此地方

政府鑲嵌在網絡關係中，並與其他參與者產生平行互動的結構，產生組織邊界模糊的情形。第二，具有資源流動性：由於地方治理為網絡結構，因此會產生各類資源流動的情形。第三，社區授能（empowerment），地方治理強化社區組織所扮演的角色與功能，促使社區與非營利組織能與政府成為伙伴關係，以處理新的社會需求。總體而言，地方治理體系呈現出公私界線愈趨模糊，並強調組織間資源依賴，地方政府在治理過程中轉型為網絡管理者，重視網絡成員的伙伴關係，強化社區角色（轉引自史美強，2005）。

江大樹（2006）認為「地方治理」包括「地方」及「治理」兩部分，前者屬「多層級治理」（multi-level governance）的一環。後者包含「所有與地方公共事務運作有關的各種良善治理機制」。其綜合國內外學者的論點，對「地方治理」內涵的定義如下：（一）地方公共問題涉及多元的利害關係人，不能只由政府當局片面解決，而是有賴各方組織與人員的互動合作；（二）包括正式與非正式規則，在利害關係人互動中，二者均可能受到重視，彼此之間並會產生不同的優先順序；（三）在新公共管理所強調的市場機制外，也重視政府原有的層級權威及組織合作網絡關係；（四）除目標與手段、投入與產出等因素外，也應考量社會所重視的重要行政程序價值，如：誠實、透明、廉潔等；（五）基於政治運作傳統，須考量各個利害關係人之間權力互動及利益追求的特殊情境。大抵而言，「地方治理」（local governance）所關切的重點在於「基層公共事務如何能夠經由地方政府與中央政府及民間社會的協力合作，並獲得即時且有效的解決」（江大樹，2006）。

## （二）地方治理的類型

地方治理並非只有一種考量模式，而是可以從不同的角度，以不同的標準分析，孫柏瑛（2004）依據國際研究機構和知名研究者所用

的分類標準的基礎，與當代地方治理的主要形式作如下區分（孫柏瑛，2004）：

#### 1.從規範性研究角度劃分的地方治理模型

這項區分引用的是 Miler 等人提出之地方治理規範性研究四分法模型，如表 2-8。

**表2-8 Miler提出地方治理規範性研究四分法模型**

地方治理模型	核心目標	對地方自治的態度	對公民參與的態度	核心服務提供機制	核心政治機制
地方主義型	能夠表達和滿足地方社區的需求	堅決支持地方自治	支持公民參與，但更偏好選舉民意代表	多功能的地方權威機構	透過地方選舉實現代議政治
個人主義型	保障個人選擇，考慮服務的回應性	傾向於地方自治，但如果出於保護個人利益的需要，認同更高層級政府的介入	贊同並享受參與的權利，但是不贊同範圍、規模過大的公民參與	針對服務性質，選擇競爭性的、特定性的服務提供者	做為消費者的個人權利
社會動員型	發展回應變化的政治體系，以保證其擁有更大影響力，特別是對弱勢群體和被社會排斥者提供保護	極力贊成地方自治，將其視為政治體系變革過程中的重要部分	極力贊同各種形式的公民政治參與	以鄰里或社區公民為基礎，分權化的服務提供結構	發展參與式的政治制度和政治過程

地方治理模型	核心目標	對地方自治的態度	對公民參與的態度	核心服務提供機制	核心政治機制
集權主義型	強調維持國家政策的標準和國家民主制度的優位性	反對地方自治	認為公民參與的作用是有限的	地方服務機構附屬和從屬於中央控制	國家級的政府：立法、指導和控制

資料來源：孫柏瑛（2004）：當代地方治理，中國人民大學出版社。

## 2.以地理區域和面對問題劃分的地方治理類型

在此一劃分下又可分為跨域治理（regional governance）和社區或公民治理（community or citizen governance）（孫柏瑛, 2004）。其中相鄰地方的跨域治理，是地方治理中被普遍採用的一種治理形式，意指「一種在大都市地區、中心城市與周邊相鄰的城鎮之間，或相鄰地方行政區劃之間形成的，以跨地方公共事務管理與協作網絡為基礎組合而成的」治理組織形式。基本上是以跨地方的功能性公共計畫（如森林、河流流域生態、區域內產業布局與發展等）的治理為主要手段。這種治理形態中，由不同層次政府間、地方政府間、地方公民團體間或各地方政府與公民團體之間的行為者，構成協調性或合作性的社會網絡，用多種形式解決公共問題。

## 3.社區或公民治理

社區或公民治理意指一種「以城市、鄉鎮或鄰里的社區為基本範圍，以與社區公民生活直接有關的公共政策制定和公共服務提供為主要治理標的；藉由社區內政府、企業組織和公民組織之間建立的網絡組織，強調社區公民直接、廣泛的參與」的治理方式。這種社區或公民治理，具有如下的基本特徵：（1）允許各地方政府和公民組織根據

社區的特殊情況，擁有自主創新的空間和權力。(2) 社區治理的過程形成並檢驗著社區公民資格 (citizenship) 及其公共精神。使公民資格不僅是一種法律身份，而成爲一種參與式的實際行動和需要承擔的責任。在社區公共管理過程中，在化解衝突,尋求共同價值的基礎上，有助於形成的這種公民資格，從而使公民習得公民的責任與義務，並建立公民意識。(3) 社區治理的網絡組織，由相對穩定而又多樣化的政府組織與公民組織、政府組織與私營部門、公民組織與公民組織之間的合作與共同治理關係所構成，而呈現出一種「多中心發展」的特徵。(4) 社區內的地方政府組織依然發揮著重要的作用。地方政府不僅自身就是地方治理發展的行爲者之，必須面對治理環境下出現的新問題，承擔治理中的新功能與責任，也是地方治理不斷前進的推動者和維護者 (孫柏瑛, 2004)。

Stoker (2006) 指出，地方治理可以依據「核心功能 (滿足基本生存、社會投資 (經濟發展、基礎設施等)、社會消費 (福利、收入維持)、非物質 (環境、休閒、生活方式等)」、「社會體系所處的經濟環境」、「主要利益相關者」、「公民社會組織及其能力」、「主要面臨的挑戰」構成「基本型」、「經濟型」、「福利型」、「生活方式型」等 4 種類型。以英國爲例，英國正從福利型模式向經濟型、生活方式型進行轉變 (樓蘇萍, 2007)。

**表2-9 地方治理體系的主要形式**

形式	基本型	經濟型 (社會投資)	福利型 (社會支出)	生活方式型
經濟發展要求	維持經濟低速發展	快速發展	成熟	保持貨幣流通的易獲得性
主要利益相關者	當地農民、場主、居民	地方企業家、投資者、勞工、流動工人	消費者與客戶、國際商人、本國商人、地方納稅人	當地居民、旅遊者、移民
公民社會組織	強大，但限於一定領域	弱，不發達	分散但是有組織	分類聯合的
主要的治理挑戰	發展社區能力	提供計畫與項目	分配的合法性和分配程序	生活質與量的問題上自由選擇和權威作風混合

資料來源：樓蘇萍譯（2007），地方治理研究：範式、理論與啓示。浙江大學學報，2007年第2期。



## 第二節 聯合國、OECD、世界銀行、亞洲開發銀行等國際組織相關地方政府治理能力評鑑制度及實務作為

依學者的看法，在 1980 年代以來風起雲湧的「新公共管理」、「政府再造」、「治理」和「地方政府治理」浪潮之中，國際組織亦曾提出相關的報告。對本研究而言，這些國際組織報告的貢獻，主要在於其所提之原則性內涵和整體性定義與建議性陳述。由於這些報告通常並未專門提出具體的政策、制度和措施，因此必須留待各國針對各自的條件加以引伸和補充。以下即分就聯合國、OECD、世界銀行、亞洲開發銀行等國際組織的相關報告，試歸納性地提出其中的有關地方政府治理能力評鑑制度及實務作為的內容，以做為本研究進行進一步制度建構和指標設定之參考，俾使本研究除了符合世界各國的國家性最佳實務標準之外，更能符合這些世界組織所設定的全球性最佳實務績效標準。

### 一、聯合國相關地方政府治理能力評鑑探討

聯合國有關的議題，主要以倡導「良好治理」(good governance)為主。在 2000 年所出版之「為良好治理建構夥伴關係 (Building Partnerships for Good Governance)」，析論其相關建議。

該報告主要是聯合國經濟與社會事務署 (the United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDESA) 舉辦的「世界治理會議 (World Conference on Governance)」之結論報告中，其核心論點認為，一種合作且建設性的夥伴關係，必須包含制度、公民與組織三個面向。夥伴關係不但會發生在國際、國家和地方層次，也存在於各種社會制度和社區性組織之間，甚至於在暫時性或虛擬性組織之間也存在著對話關係。所以，治理的良好與否，須衡量在這些不同層次組織之間的持續性溝通、合作、分享經驗、建立共識、促進互動，以及

建立互信平台的能力。夥伴關係的能力要素，可大別為下列5項：

- 1.包容（Inclusiveness）：擴大參與的範圍，以包含全部的利害關係者的能力。
- 2.經驗分享（Experience-sharing）：既能尋求共識，也能發現分歧的能力。
- 3.策略（Strategy）：前瞻地連結各利害關係者以獲致最大產出和經濟效益的能力。
- 4.賦權（Empowerment）：建立各利害關係者以及其關係的能力
- 5.共識建立（Consensus-building）：發展出相互支持的政策、流程與操作的能力。
- 6.持續改善（Continuous improvement）：設定成功與實現及導向成功的衡量方法之感動人心目標的能力。

唯有所有的利害關係人都參與到決策、政策與執行中，才可能獲得真正的永續發展成果。為了最大化日益稀少的人力和金融資源，各種制度和公民都必須共同參與形塑其未來願景以及社會與經濟目標達成的方式。為此，一個社會「治理」是否「良好」，其績效的衡量，必須考量該社會是否有能力改進其生活品質，以及增進其每個成員（尤其是最貧窮者和最不利地位者）的未來福祉。

在制度面，該報告指出，由於社會、政治與經濟制度之間的脆弱關係持續存在，治理之是否良好，也應衡量是否有能力強化這些關係，以回應全球變化、區域協定，以及公民要求。

另外，該報告建議，良好的治理的衡量亦應關切下列各指標：

- 1.在全球性議題和執行一致性行動夥伴關係方面的共識分享能力。
- 2.在國家層次政府推動與私部門和公民社會建立夥伴關係的能力。

- 3.鼓勵政府與社會各層面表達治理意見的能力。
- 4.強化都市層次中有助於生態性與社會性原則的夥伴關係之能力。
- 5.透過有效的政府、私部門和公民社會夥伴關係，賦權（empower）予人民的能力。

在良好夥伴關係的推動機制方面，應重視國家財政上的公民參與、人力資源的開發、治理結構的復原、國家級政府的主動角色、參與的透明與課責（Transparency, accountability and participation），並且認為應動員公民社會來實現全國性的夥伴關係。因此建議提升下列事項的能力：

1. 以對話的形式，促進每個公民的參與治理事務的能力。
2. 以分權性和參與性的規劃，促進共識的建立和衝突的調處。
3. 以持續不斷的公民參與（更直接的民主）補充代議民主立法機制在規劃、運作和評估上的不足，以促進更加永續發展的能力。
4. 推動社區影響分析（community impact analysis），尤其是涉及社區成員本身者，更能優先推動的能力。
5. 基於全體公民而調和政府成效、私部門利潤，以及社會福祉的能力。

綜合上述，所有的美好治理，都應該面對下列指標衡量的考驗：

- （1）是否已達成所有參與者的最佳共識？
- （2）是否在規劃與執行上皆符合開放、透明與課責的標準？
- （3）是否在相互誠信的環境中合作與分享？
- （4）是否能做到「從實行中學習」（learning by doing）？
- （5）是否有從事策略性的發展？

## 二、OECD 相關地方政府治理能力評鑑探討

OECD 在本研究議題上的主要計畫，是「地方經濟與就業發展計畫（Local Economic and Employment Development，LEED）」。在 1999 到 2003 年之間，OECD 前針對 14 個國家，實施了一次地區別的治理夥伴關係深入研究，初步的研究成果在 2001 年出版，書名為「更佳治理的地方夥伴關係（Local Partnerships for Better Governance）」。該報告最主要的主張是，地方治理的良窳，是夥伴關係的主要影響原因。

該報告指出，只要參與的夥伴仍然視夥伴關係為改善其行動的一種方式，而不是用來取代理行動本身，基本上，夥伴關係即不失為一項有價值的政策工具，對於地方治理具有顯著的影響。

治理夥伴關係之所以失效，原因往往在於：

- 1.目標斷裂：國家政策目標和地方目標之間的無法連接。
- 2.行政僵化：許多公共計畫方案在行政上過於僵化。
- 3.課責不足：各參與夥伴之間的課責關係過於脆弱。
- 4.淪為流程：參與夥伴為確保其參與機會，往往從夥伴關係取向轉變為流程驅動取向。

針對上述問題，依該報告所提出「透過夥伴關係以改善治理」之主要策略建議，可推論出地方治理的績效評鑑指標如下：

### 1.促使夥伴關係網絡的核心政策目標彼此一致

網絡型夥伴關係的建立，必須具有一個核心層來促成必要的政府（與社會）之間協商與交換。夥伴關係不得只向某一單一機構負責，而是所有的夥伴都必須實現其使命。在政策執行和治理改善上，夥伴關係的角色都必須獲得一致的同意。

## 2.調整關係夥伴的策略架構以符合夥伴的需求

政策的規劃應該能促進公務人員和地方官員，透過夥伴關係的參與，實現其各自的政策目標，並藉此鼓勵其運用夥伴關係來改善其地方上的行動。為了培養合作的氣氛，每一參與夥伴對共同策略執行的貢獻都必須明確而透明。服務的傳送，原則上應該由個別的夥伴而不應由夥伴關係本身來提供。

## 3.強化夥伴關係的課責

對於夥伴關係所提出的議題，來自各部門的全體夥伴都應該有其明確的政策。各夥伴都必須就其授權界定其權限與報告機制。各部門的適當代表機制都應得到各夥伴的同意，當某一夥伴關係執行某一公共計畫時，其明確的責任範圍也須得到關係夥伴的同意。關係夥伴必須致力於區隔策略規劃、專案評核，以及技術支援的功能，並使這樣的區分有助於確保有效的合作和夥伴的承諾。

## 4.在公共計畫的管理上提供足夠的彈性

地方公共服務機構在計畫管理上要求更多彈性的需求，應該予以有效處理，以促使其在界定地方聯合性策略的參與，能夠被一致地執行。在共同性目標有關的公共計畫目標設定，雖然應該有參與夥伴關係，但是傳送服務的責任，仍然保應保留給公共服務部門。

最近，OECD發展合作理事會發展援助委員會（Development Co-Operation Directorate Development Assistance Committee）之治理網絡（DAC Network on Governance）於2006年通過「能力發展：邁向良好實務」報告書（OECD, 2006）。該報告書指出，所謂「能力」（capacity）意指：個人、組織與社會整體，能夠成功管理其事務」。基於此一定義，

該報告書認為在能力發展的分析架構，必須包括三個層面：個人、組織，以及能促成能力發展的環境（enabling environment）。該報告書指出，增進公部門的能力是改進治理一個重要層面，但是，該報告也認為，能力的發展，不應只局限於公共部門，企業與非營利組織也應涵蓋在內。所以能力發展的議題，不應等同於有效政府的建立或良善治理的促進而已，而且，能力發展，也不等同於「制度發展」。

該報告基於OECD會員國多年的援助經驗，認為能力的發展，應該是一項「本土」性的工程，並且提出不利於能力發展的兩大社會環境與政府層面條件，以及有利於能力發展的七項組織層面條件，這些內涵，應可供治理能力評估的參考，有關不利於能力發展的兩大社會環境與政府層面條件內容如表2-7所示。有利於能力發展的七項組織層面條件包括：第一，來自組織外（顧客、政治領導者等）強烈的改革需求壓力；第二，高層領導候展現明顯的變革領導，倡導明確的使命感，鼓勵參與、設定明確的績效期待目標，獎賞績效良好人員（公開肯定、加薪、以功績升遷等）；第三，以整合性的方鄉推變革管理；第四，大多數關鍵性的組織成員（包括第一線人員）最後都能參與改革；第五，能夠嚐試、試驗與採納組織性的創新；第六，在變革過程中，能夠儘早快速贏得深入的變革承諾；第七，高層管理與變革推動者能夠策略性與前瞻性地管理變革過程，包括對於變革過程的各種內部與外部的層面，如：溝通、排定優先順序、時機、回饋機制、成功者的慶祝、問題的確認等。

表2-10 不利於能力發展的兩大社會環境與政府層面條件

	社會環境層面	政府層面
不利條件	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 缺乏能促成能力發展的環境（enabling environment）</li> <li>2. 人民不安全，時有武力衝突</li> <li>3. 積弱不振的經濟政策，無法扶助貧窮之發展</li> <li>4. 無力的議會對行政監督</li> <li>5. 缺乏有效的言論，伴隨著弱小的社會資本（信任）、人民低度參與的政治系統、不明確與武斷的遊戲規則，以及漠視人權。</li> <li>6. 核心政府組織（政治與行政）根深蒂固的貪腐。</li> <li>7. 沈迷於民粹和傳承，不重視組續正式任務的追求。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 缺乏政府效率</li> <li>2. 對立的政府，對經濟和財政議題整體上沒有足夠能力，施政透明程度和課責程度亦均告偏低。</li> <li>3. 缺乏、失信、變動不居的政府政策，以及過度的改革和頻仍的方案更迭。</li> <li>4. 不可預測、不平衡、不穩定的財政與人事。</li> <li>5. 低劣的公共服務條件：公務員薪資無法符合生活水準合理期待、有能力公務員跳槽到其他國家、過度仰賴捐助</li> <li>6. 分化而不能整點的組織，加上中央集權、嚴格層級節制與威權的管理。</li> <li>7. 徒有績效導向文化的正式承諾，缺乏績效良好的報獲酬以及績效不彰的懲處機制。</li> </ol>

資料來源：OECD（2006），能力發展：邁向良好實務報告書。

此外，該報告又根據「層次與步驟」兩個層面，分別從「瞭解國際與國情系絡」、「確認與支持特定國家變革 I」、「傳送支持」、「從經驗中學習並分享經驗」四個向度，加上個人、組織，以及能促成能力發展的環境（enabling environment）等三個層次，共同構成四乘三的矩陣，此一架構，也應可供治理能力評估的參考。

### 三、世界銀行相關地方政府治理能力評鑑制度及實務作為

世界銀行在本研究的相關議題上的觀點，大致上可以其一份最新報告「治理有道第五版：1996-2005 年治理指標（Governance Matters V: Governance Indicators for 1996 - 2005）」為代表。

綜觀該報告，除論及「總體性資料」和「個體性資料」之間的統計問題考量的部分之外，就本研究而言，該本研究所關切是，該報告累積之前 4 份報告的慣例，以下列 6 項治理指標作為治理是否良好的衡量基準：

1. 言論表達與課責 (voice and accountability, 在報告中以 VA 為代號)：一國之公民能夠參與選出政府的程度，以及言論表達、結社與媒體等自由的程度。
2. 政治穩定與免於暴力的程度 (political stability and absence of violence, 在報告中以 PV 為代號)：對於政府將會被非憲政或暴力手段 (包括政治暴力和恐怖主義) 導致不穩定或被推翻的可能性之知覺。
3. 政府效能 (government effectiveness, 在報告中以 GE 為代號)：公共服務的品質與獨立於政治壓力 (行政中立) 的程度，以及政府承諾於這些政策的可信度。
4. 規制品質 (Regulatory quality, 在報告中以 RQ 為代號)：政府制定與執行促進私部門發展的健全政策和法規之能力。
5. 法治 (Rule of law, 在報告中以 RL 為代號)：相關機構對社會遊戲規則有信心和肯遵守的程度，尤其是契約強制執行、警察、法院的品質，以及犯罪和暴力的可能性。
6. 貪腐控制 (Control of corruption, 在報告中以 CC 為代號)：針對不當私人利益 (包括輕微和重大的貪腐，以及國家被精英和私人利益



所「把持」等）而行使公權力的程度。

#### 四、亞洲開發銀行相關地方政府治理能力評鑑制度及實務作為

亞洲開發銀行基於數十年的經驗，提出「促進良善治理：中程議程與行動計畫（Promoting Good Governance: ADB'S Medium-Term Agenda And Action Plan）」。該計畫基本上延續1995年對治理所作的界定，即認為治理是「一種權力以管理某一國家社會與經濟展資源的方式行使的形態」，而良善的治理則須具備四項要素：「課責」（accountability）、「參與」（participation）、「可預測」（predictability）、「透明度」（transparency）。

不過，該計畫指出，目前亞銀將在其他兩個層面上，對治理內涵再加延伸。首先，1995年的治理內容，只強調「經濟」的治理，目前亞銀已深刻體會將政治與社會問題一併考量，並納入更多的非政府組織，更高的開放性，治理的品質會將更加提高。第二，1995年的治理內涵中，政府的角色只是一個經濟發展的管理者，治理即在於有效與一致地執行管理者的政策而不需考量政策的內容。目前亞銀已認知即使是良善的治理也不能自外於產出面的課責。

該計畫中也揭示，亞洲開發銀行將於2000年到2004年致力於提升亞太地區的良善治理，並推動以績效為基礎的資源分配系統。

此一中程計畫的目標在於下列幾點：第一，將治理議題是升為亞太區域發展的高層議題；第二，推動區域性標竿學習的共識；第三，建立行為守則；第四，確立全部公私部門中之最佳實務；第五，設定良善治理指標；第六，提高治理品質。

為達到這些目標，ADB將致力於下列幾點：第一，透過對發展中國家治理問題的系統化與重點化的處理，極大化亞銀在降低貧窮上的

操作效果；第二，推動區域性治理計畫，以提高治理的公眾認知，並提供治理議題的區域性重點；第三，鼓勵發展中國家的各相關機構，運由良好的國內金融與其他控制機制，展現貪腐的成本與消除貪腐的效益；第四，透過亞太地區發展機構合作與夥伴關係的強化，積極致力於追求改進治理活動的協調與整合；第五，提升亞洲開發銀行有效治理問題的能力；第六，定期並經常向所有的利害關係人回饋有關行動計畫與心得之執行情形。

為執行上述計畫，該計畫從六個方面提出行動計畫：第一，提高發展中國家的治理品質；第二，將良善治理提升為發展議程的高層優先議程；第三，打擊貪腐；第四，協調整合各項治理活動；第五，提高亞洲開發銀行本身治理能力；第六，監測行動計畫的執行。

另外，該計畫也歸納提出亞銀在1995年到2000年的治理績效，分別就「績效目標」與「績效產出」列出績效項目。其績效目標共分爲七項，分別爲「強化公共部門的治理」、「改善公營企業管理與公私協力關係」、「改善公共支持管理」、「支持公共行政改革」、「強化參與」、「政府服務的分權化」、「改革司法制度」。

### 第三節 英國地方治理評鑑制度及實務作為

1972年「地方政府法」(the Local Government Law)制訂以來，地方政府公共服務一直為英國政府相當重視的議題。為改善地方公共服務效率，1980年代柴契爾保守黨推行由中央主導的地方行政改革，並透過中央政府主導的評鑑制度提升地方政府行政效率。1992年繼任之梅傑首相進一步將公民憲章推及於地方政府並制定地方憲章(Local Charter, LC)，清楚載明對地區居民提供行政服務之服務標準、申訴方法等事項，並由審計委員會(Audit Commission)以績效指標(Performance Indicators, PIs)對地方政府服務績效表現進行審計評鑑。績效指標是由審計委員會與中央政府、地方自治體協議，再由審計委員會裁定，每年都會進行討論變更、廢止或追加。1997年新執政的英國工黨鑒於以往英國保守黨強制性競標政策對地方政府服務產生的問題，爰積極進行各項改革，並漸次改推「最佳價值」(Best Value)的公共服務評鑑方案。隨著最佳價值制度的導入，原有的績效指標(PIs)改由最佳價值績效指標(BVPIs)所取代(行政評價研究會，2000)。

為利最佳價值制度的推行，英國政府分別於1997年6月公布「最佳價值12項原則」(The Twelve principles of Best Value)、1998年3月公布「現代化的地方政府(Modernizing Local Government --Improving Services through Best Value)」、1998年7月公布「現在地方政府--與民有約」(Modern local Government - In Touch with the People)、1998年開始進行「最佳價值試辦計畫」、1999年7月最佳價值立法(Local Government Act 1999 - Part I Best Value)、2000年4月開始全面施行最佳價值、2001年9月提出年度報告(Changing gear - best value annual Statement 2001)。為期能由更完整的對地方政府服務績效進行評鑑，英國政府2001年提出「強勢領導—有品質的公共服務」(Strong Local

Leadership - Quality Public Services)，宣示將所有地方政府導入包含「最佳價值」概念在內的「全面績效評鑑」制度（Comprehensive Performance Assessment, CPA）、2002年「全面績效評鑑」正式施行。惟為使評鑑更符合地方政府需求，英國政府已規劃於2009年以「全範圍式評鑑」（Comprehensive Area Assessment, CAA）取代現行的「全面績效評鑑」。2009年預定施行的「全範圍式評鑑」除了包含目前對政府服務品質、資源、財務使用效率的評鑑外，並增加與地方居民重視議題（如社區議題）的關連性，以及公民在政策過程中的意見參與（Audit Commission, 2007）。

為了說明英國地方治理評鑑制度，本部分參酌英國政府提出各項有關「最佳價值」、「全面績效評鑑」、「全範圍式評鑑」內容之報告書/白皮書/國家報告書（如「強勢領導—有品質的公共服務」（Strong Local Leadership - Quality Public Services）、「全面績效評鑑架構簡報」（Briefing on the Audit Commission's Comprehensive performance Assessment frameworks）、「全面績效評鑑報告」（CPA-The Harder Test 2005、2006）、「眼見為憑」（Seeing is Believing）、「從全面績效評鑑到全範圍式評鑑」（The transition from CPA to CAA）等）、法案（如Local Government Act 1999）、英國官方網站資料（如審計委員會、地方政府協會等網站），以及國內外學者各項研究報告與文獻，分別就「最佳價值」、「全面績效評鑑」之規劃、作法，以及未來「全範圍式評鑑」的規劃作法予以說明。

## 一、最佳價值（Best Value）

### （一）施行背景與目的

有鑒於保守黨政府推行強制性競標作法在地方政府運行時所引起的各種問題，英國工黨於1997年執政後宣示，地方政府要以「能為民

眾提供最佳價值的新任務」來取代過去強制性競爭的作法，並漸次推行最佳價值制度。

最佳價值要求各級地方政府在各種服務提供上，需建立控制機制，以達成自我管制、充分財政自主、最小政府干預、簡化手續等目標。最佳價值的施行目的在於「更新與強化地方民主，並建立以社區為基礎的地方政府」。簡言之，就是基於 3E 原則(economy, efficiency and effectiveness)，針對地方政府提供的服務進行品質評鑑與課責 (Wisniewski and Steward, 2001; Bovaird and Löffler, 2002)。

## (二) 權責機關、施行機關與施行參據

最佳價值之權責機關為「地方政府與社區辦公室」，並由審計委員會 (audit commission) 進行外部稽核 (詳圖 2-1)。依據 1999 年地方政府法規定，「最佳價值」的施行機關包括地方政府 (含英格蘭地方政府、蘇格蘭地方政府)、國家公園管理局、「the Broads Authority」、警察局、消防局、倫敦消防救助規劃局、廢棄物管理局、都會市郡交通局、倫敦交通局、倫敦發展局等 10 個單位，審計委員會 (Audit Commission) 為檢查稽核單位。在施行參據方面，最佳價值的法令依據為「地方政府法」(Local Government Act 1999)，另有其他多項白皮書、規範說明最佳價值作法。

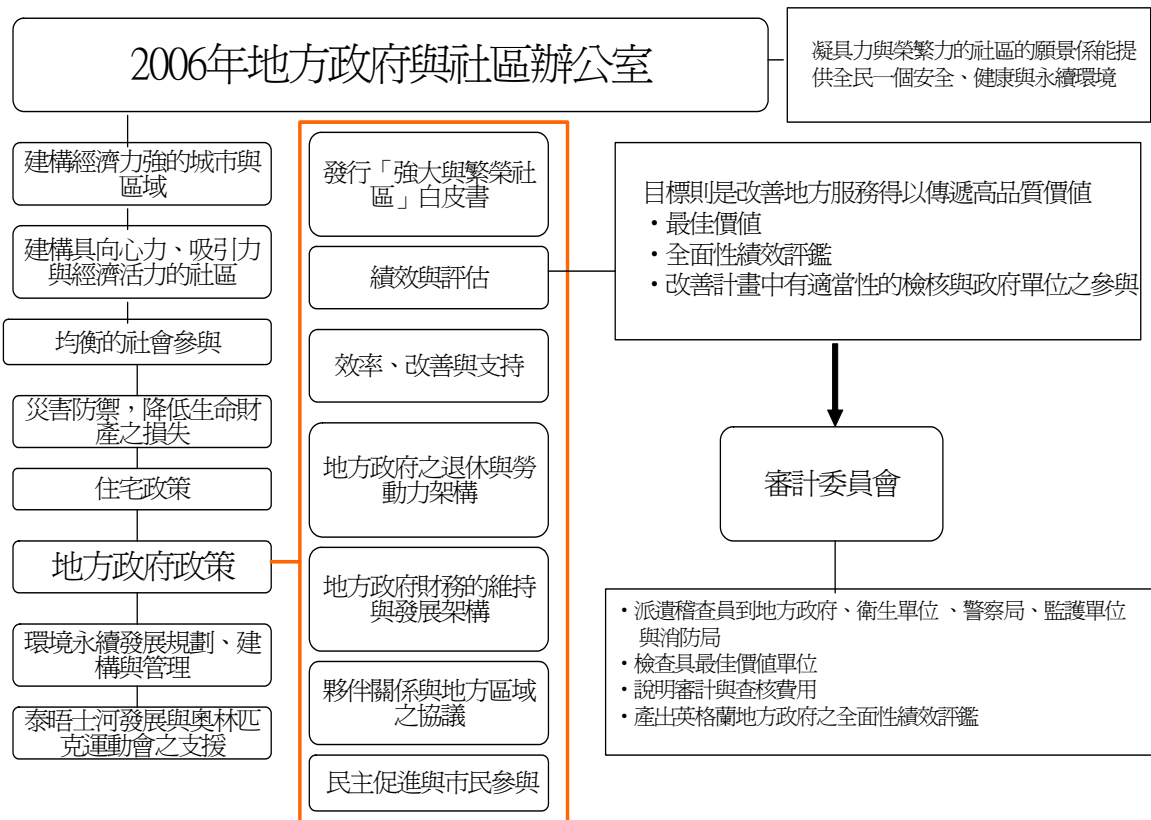


圖2-1 英國地方政府績效評鑑權責單位

資料來源：本研究整理自 <http://www.communities.gov.uk/>

### (三)「最佳價值」重要基本概念

依據 1999 年地方政府法規定，最佳價值施行機關必須要在綜合「經濟性」、「效率性」、「效能性」狀況下，對於所提供的服務進行持續性改善（1999 年地方政府法第三條）。內閣大臣（The Secretary of State）需公告最佳價值的評估指標（performance indicators）與標準（performance standards）（第四條）。最佳價值辦理機關必須在每個會計年度必須要提出最佳價值績效計畫（BVPP）（第六條）；審計委員會則對地方政府最佳價值施行情況進行稽核檢查（Inspection）（第十

條)。地方政府需對最佳價值功能實施檢視 (Best Value Review) (第五條)，內閣大臣會對檢視的時機、程序、檢視記錄形式、檢視內容進行規範，而檢視的原則，則建立在 4Cs 原則(Challenging、Comparing、Consultation、Complete)，及挑戰傳統服務提供的方式、與其他機關進行比較學習、徵詢利害關係人意見、以競爭作為必要的管理工具。

大抵而言，地方政府施行「最佳價值」時，需發展企業式的計畫 (corporate plan) 評估現行提供的服務，並透過諮詢與績效測量規劃未來績效改善行動方案，進而強化未來服務的提供能力 (Liddle, 1999)。地方政府需先重新審視該自治體的相關服務，並擬定服務改善計畫，載明未來五年要如何改善以及改善的目標。執行期限終了時，各地方政府需接受審計委員會評鑑。最佳價值指標的年度績效目標由地方政府或中央政府擬定 (大多數指標目標是由地方政府訂定)，若中央指定績效目標 (Nationally-set targets) 未達到標準時，中央政府可以直接介入 (總務省自治行政局行政體制整備室，2000)。最佳價值評鑑的標準與內容是由各項公共服務的利害關係人、使用者、民眾以及政府議會代表，透過正式諮詢過程加以明確界定。評鑑內容大致包括：投入資料(例如文官數目、建設成本、申請案件數目)、工作負荷指標、成本指標、服務水準指標等。在「最佳價值」原則下，地方政府提供的服務要與私部門相比，並能符合一定的標準。因此，各級地方政府政府都面臨相當的挑戰 (Sheffield and Coleshill, 2001)。

總體而言，最佳價值的主要概念包括：第一，最佳價值之內容為地方政府對納稅人和地方居民提供的服務，地方政府績效計畫應有助於地方選民對於地方政府之課責。第二，達到最佳價值不僅需考量經濟性與效率性，同時也需考量效能性，以及地方服務品質。第三，最佳價值所適用的服務範圍比強制性競標 (CCT) 廣泛。第四，最佳價值並不要求所有的公共服務必須要民營化或競標，而是應該視服務採哪種作法的效率性較佳而定。第五，雖然競爭仍是管理、檢視最佳價

值、績效計畫所使用的一項重要工具，但不是唯一方式，且也不是作為評斷最佳價值是否達成的檢視方式。第六，中央政府需持續設定公共服務的基本架構(Basic framework)，部分並需包含國家標準。第七，地方政府必須在考量國家指標下，設定地方政府詳細的地方指標，並且需能與其他地方政府進行比較。第八，國家和地方的指標，需在可反映地方管理者績效表現下建立。第九，審計稽核過程需確認績效訊息的統整性、可比較性。第十，外部審計稽核者需對地方政府最佳價值的執行情況提出公開報告，報告內容並需包含評估服務狀況是否改善的指標與進度說明等建設性改善方案計畫。第十一，地方政府施行最佳價值時，需訂有規定、條款，使地方政府最佳價值表現欠佳時，內閣大臣需可在審核委員會(audit commission)的建議下進行介入。第十二，介入方式需與地方政府無法達成最佳價值的情況與需求相符( DETR, 1998)。

#### (四) 推行方式

為了強調「最佳價值」是基於實證後的決策；並希望在正式推行之前，瞭解推行「最佳價值」對地方政府服務品質與成本可能造成的影響，英國政府先以試辦方式試行「最佳價值」，由提出申請自願施行的地方政府中選出適合的單位試行，並委託第三者機關對試辦計畫進行評估研究，最後才進行「最佳價值」立法與全面施行(Martin, 1999；Byone et al., 2001；黃源協，2005)。

英國政府在 1997 年提出「最佳價值」議題之後，1998 年開始由英格蘭 155 個申請單位，以及威爾斯 26 個提出申請單位中，遴選出 21 個地方政府、3 所警察局、1 所消防局參與試辦計畫(英格蘭計 40 個地方政府、2 所警察局；威爾斯計 21 個地方政府、1 個警察局、1 個消防局)。為了鼓勵地方政府參與最佳價值試辦計畫，參加試辦計畫



者可以免於受到「強制性競標（Compulsory Competitive Tendering, CCT）」的限制。經過了試行階段後，英國政府於 2000 年 4 月全面施行最佳價值，並委託 Cardiff 大學進行為期 5 年的評估研究，以追蹤、評估、瞭解最佳價值施行成效（黃源協，2005）。

為利於最佳價值的施行，英國政府除辦理「最機價值試辦計畫」外，並且進行一連串協助地方政府能力提升的相關措施，例如：協助「地方政府協會」（Local Government Association, LGA）成立「改善發展局」（Improvement and Development Agency）以協助地方政府提供良好品質服務的技巧；與「地方發展局」共同推動「地方政府改善計畫」（Local Government improvement project），以協助地方政府由內部進行品質改善。此外，中央政府也實施「標竿局方案」（Beacon Council Scheme）、組成「地方政府現代化小組」、鼓勵地方政府與民間、相關部門組成「地方策略伙伴」等措施，希望透過相關配套措施，有助地方政府提供更佳的服務品質。

#### （五）最佳價值績效指標（Best Value Performance Indicators, BVPI）

##### 1.最佳價值績效指標擬定原則

最佳價值初推行之際，最佳價值績效指標多引用過去既有的績效指標（PIs），之後再依據英國工黨執政內容規劃而調整變更（行政評價研究會，2000）。最佳價值績效指標具有衡平性、並具有反映地方服務廣泛範圍、避免偏重特定指標、能代表政策優先性之特色。最佳價值績效指標之主要功用，在於能使中央政府瞭解地方政府改進狀況，並且可使地方政府能與其他地區進行比較，也能提供居民瞭解其地方政府之績效表現。

## 2. 指標、標準設定機關

### (1) 設定指標機關

在指標設定機關方面，依據「Modernizing Local Government --Improving Services through Best Value」白皮書內容，BVPI 指標的擬定是政府與審計委員會（Audit Commission）、地方政府協會（Local Government Association），以及其他相關機關（如 Department for Communities and Local Government, DCLG 與其他業務相關機關部門），在考量經濟性、效率性、效能性的前提下，擬定每年（會計年度）的 BVPI。但是地方政府也可依據需求，在擬定年度最佳價值計畫（BVPP）與指標時，設定該地區使用的最佳價值地方指標（Local PI）。

### (2) 指標與標準設定機關

在績效標準設定機關方面，1999 年地方政府法規定，中央政府必須要對擬定績效指標（performance indicators），並需公告績效標準（performance standards）。在績效目標設定（performance targets）方面，則由地方政府或中央設定。

依據 2005/06 最佳價值績效指標報告內容顯示（Best Value performance Indicators: 2005/06），現行最佳價值指標之績效目標（performance targets）多由地方政府自行設定，屬國家設定績效目標（National-setting targets）的指標較少，分別為：

第一，指標編號 BV 109a、BV 109c、BV 82a、BV 82b 等涉及申請書行政作業時間、廢棄物者，需由中央設定績效標準者（performance standards）。

第二，指標編號 BV 9、BV 10、BV 12、BV 14、BV 15 等涉及議會稅比率、地方稅比率、員工病假比率、員工早退比率、員工健康

不佳辦理提早退休比率等，需設定前 25% 達成水準者 (top-quaritle Targets) (指標內容詳見附錄 1)。

### 3.最佳價值績效指標評鑑面向與指標分類

#### (1) 評鑑面向

BVPI 評鑑地方政府績效以四大面向進行評估，分別為「策略目標」(即服務存在的目的)、「完成目的所進行的服務」(即服務過程是否良好)、「品質」(即完成的品質)、「易於接近、使用」(即所提供的服務是否易於民眾接近、使用)。

#### (2) 評鑑指標

2005/06 年度最佳價值績效指標合計有 90 項，指標類別包含(1)企業體質(corporate health)類型計有 11 項指標；(2) 教育類型計有 11 項指標；(3)社會服務類型計有 12 項指標(4)住宅與遊民類型計有 13 項指標；(5)住宅津貼與地方稅類型計有 5 項指標；(6)廢棄物類型計有 9 項指標；(7)交通類型計有 9 項指標；(8)計畫 (Planning) 類型計有 5 項指標；(9)環境/環境衛生與標準類型計有 4 項指標；(10)文化服務/圖書館與博物館類型計有 3 項指標；(11)社區安全與福祉類型計有 3 項指標；(12)火災類型計有 11 項指標。自 2000 年提出以來，已經過多次修正，由於多次修正造成地方政府相當困擾，故自 2005 年以後，指標將維持為 90 項，直至 2008 年將不再進行修訂 (Office of the Deputy Prime Minister, 2005)。

此外，最佳價值績效指標部分屬滿意度調查指標 (BV 3、BV 4、BV 90、BV 103、BV 104、BV119、BV 80、BV 111、BV 118、BV 74、BV 75)，該類指標每 3 年進行一次調查 (Office of the Deputy Prime

Minister, 2005)。

#### 4.最佳價值地方績效指標

由於最佳價值開放地方政府設定地方績效指標 (Local PI)，爲了提供地方政府選擇適合自身採用的指標，審計委員會、DCLG 共同建構了「地方績效指標資料庫」(the Library of Local Performance Indicators)，並透過網站方式，免費提供地方政府在擬定最佳價值計畫參酌選取。依據 2007 年 4 月該網站公告之資訊，目前「地方績效指標資料庫」共計包含：藝術類型 (18 指標)、生物多樣性類型 (8 指標)、社區參與類型 (34 指標)、社區安全類型 (28 指標)、文化服務類型 (14 指標)、民主服務類型 (17 指標)、教育類型 (9 指標)、環境服務類型 (17 指標)、運輸類型 (21 指標)、住宅類型 (65 指標)、計畫與發展類型 (43 指標)、採購類型 (34 指標)、生活品質類型 (42 指標)、銀髮族服務類型 (18 指標)、社會服務類型 (32 指標)、街道景觀類型 (46 指標) 等 11 個大類別，275 個指標供地方政府參採。地方政府可以透過網站說明，瞭解資料庫的使用方式，並選擇適合的指標採用。

### (六)「最佳價值」稽核檢查(Inspection)

#### 1.稽核檢查標準

依據規定，審計委員會爲最佳價值的稽核審計機關。審計委員會對地方政府進行最佳價值稽核審計時，將派出稽核檢查員進行檢查，稽核檢查員將對地方政府的績效表現進行兩類判斷，第一，地方政府是否提供好的服務，評鑑結果以 0 顆星至 3 顆星 (差、普通、好、優) 方式呈現。第二，地方政府是否依據最佳價值的要求進行改善，評鑑結果以「是」、「也許」、「可能不是」、「否」四個等級呈現。稽核檢查員評鑑稽核後，將會提出評鑑結果報告，明確說明評鑑所比較的基礎

(機關)。稽核檢查員進行判斷時，會依據下列問題進行判斷 (Audit Commission, 2007)。

### 判斷一、是否為好的服務?

- 1.地方政府的目標是否明確富挑戰性?
  - 所提供的服務是否符合需要?
  - 服務是否能支持地方政府目標、社區計畫的施行?
- 2.服務是否符合地方政府目標?
  - 地方政府是否進行有效率的績效管理?
  - 地方政府是否實際執行各項作法以達到地方政府目標?
- 3.績效和其他單位比較的結果為何?
  - 相較於績效排名前 25% 者之地方政府表現，該地方政府的績效表現為何?
  - 地方政府支出是否有效益?

### 判斷二、是否能改善?

- 1.BVR 流程是否有改善的趨向?
  - BVR 過程是否已有效管理?
  - 是否透過自我挑戰方式，檢視既有的現況作法並視需要予以改變?
  - 地方政府是否透過檢視，與其他地方政府進行嚴格的比較?
  - 地方政府是否善用診斷諮詢結果?

- 地方政府所做的選擇多具競爭力？

2.改善計畫是否完善？

- 地方政府是否針對需要改善的事務進行改善？
- 改善計畫內容是否足以使地方政府達到前 20%的目標水準？

3.地方政府改善結果如何？

- 改善計畫是否包含了對利害關係人需求的承諾？
- 改進計畫是否具有可行性？
- 地方政府是否對曾進行與管理的各種改革、績效進行良好記錄？

稽核檢查員可透過上述二判斷的六個主要問題所建立的架構，收集到正確的資訊與證據來支持他們的評鑑結果。



圖 2-2 最佳價值績效指標之績效檢查標準

資料來源：Audit Commission(2007)，Seeing is Believing。

## 2.稽核檢查步驟

最佳價值稽核檢查共分為「準備階段」、「執行階段」、「結果階段」三步驟，其中「準備階段」需進行內容的瞭解、績效檢視、績效簡報；「執行階段」需進行實際檢查、目前的挑戰；「結果階段」必需出版結案報告，並說明如何持續日後的檢查。圖 2-3 為審計委員會及政府單位或機構在各階段檢查的工作事項。原則上，地方政府如能提供審計團隊更多相關資訊，將有利節省檢查時間。

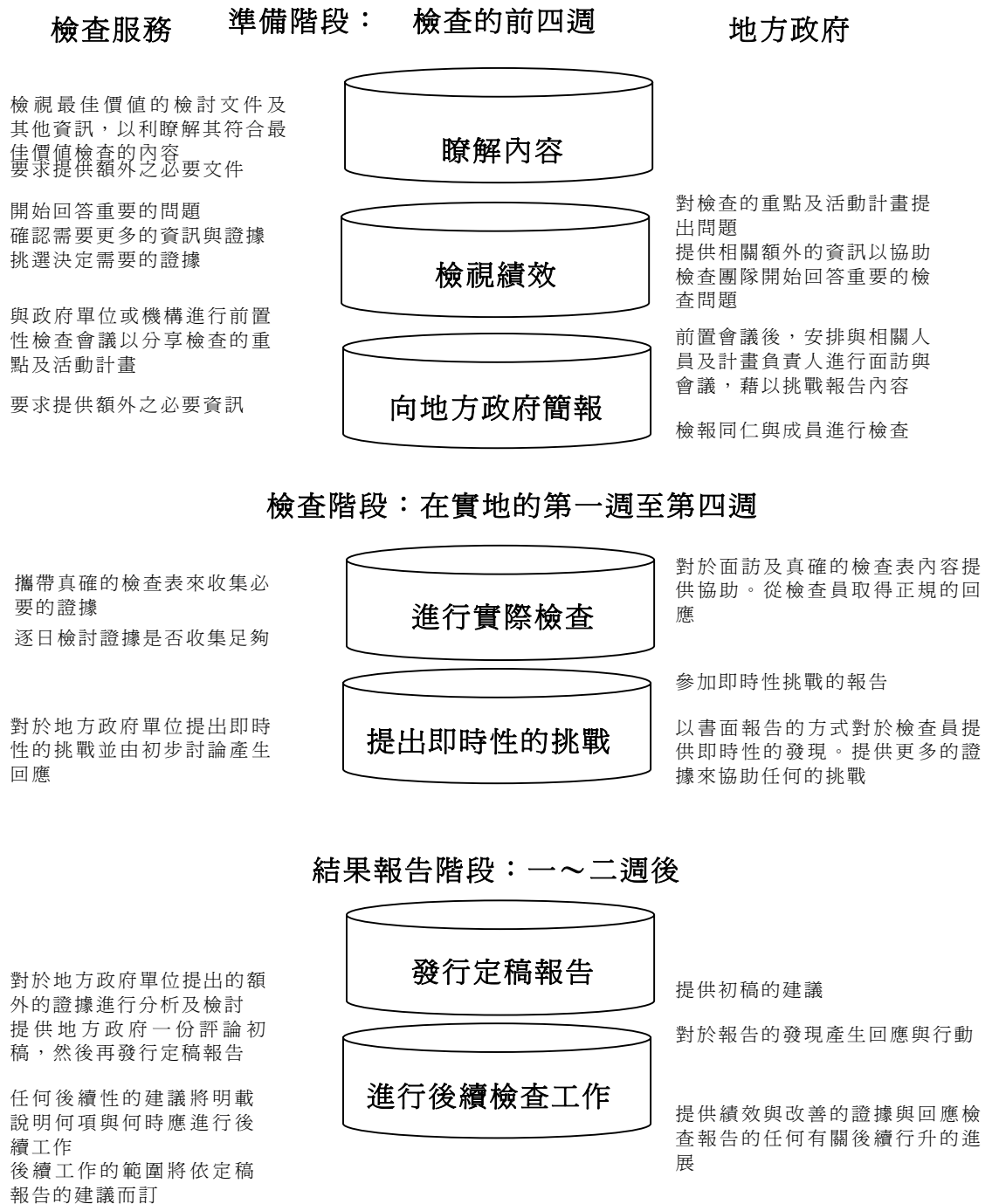


圖2-3 英國最佳價值績效指標各階段檢查工作事項



資料來源：Audit Commission (2007) , Seeing is Believing。

### 3.稽核檢查結果

績效檢查結果之呈現方式包括強弱度與方向性二層面。檢查結果必須根據績效檢查標準之「是否為好的服務」、「是否能改善」此二問題進區分強弱度及方向性。在強弱度方面，結果將區分為「差，0 顆星」(poor)、「普通，1 顆星」(Fair)、「好，2 顆星」(Good)及「優，3 顆星」(Excellent)四等級。在方向性部分，結果將區分為「是」(已改善)、「也許」(可能改善)、「可能不是」(可能未改善)、「否」(未改善)四等級。

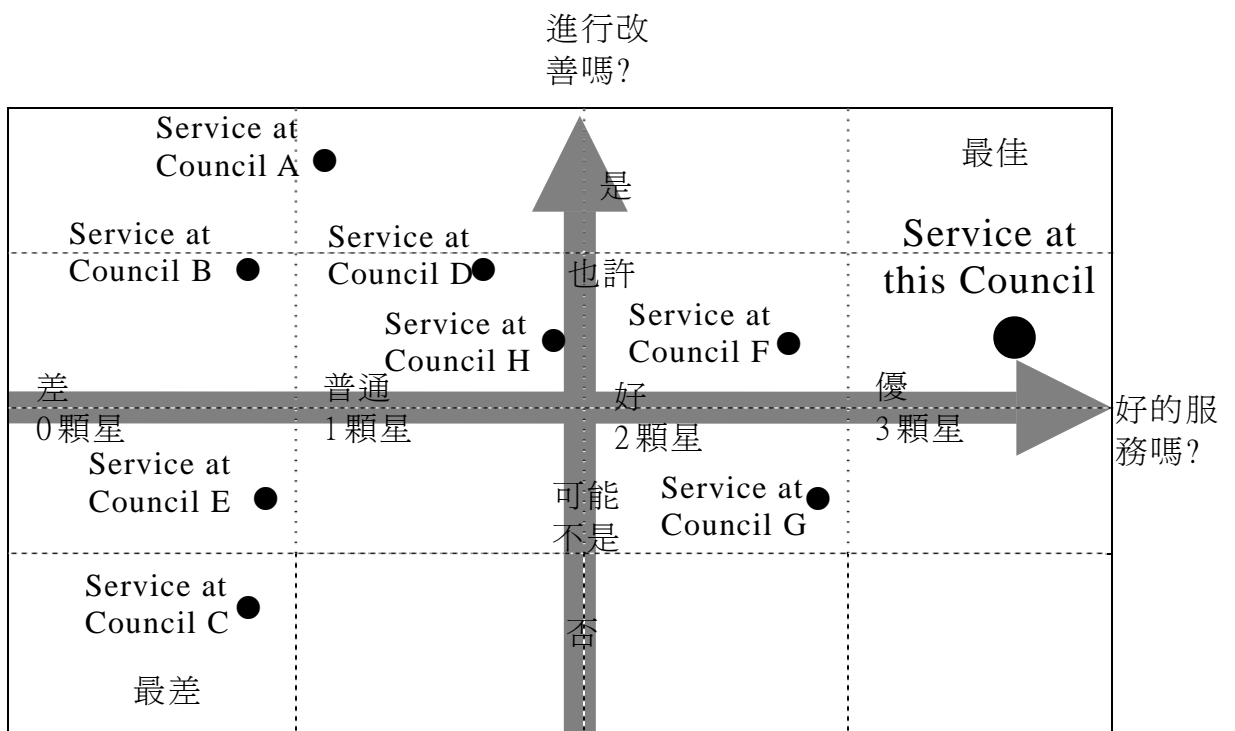


圖2-4 評鑑結果呈現方式

資料來源：Audit Commission (2007)， Seeing is Believing。

## 二、全面性績效評鑑(The Comprehensive Performance Assessment, CPA)

### (一) 實施背景

由於最佳價值著重於服務績效與成果的檢視，並未對組織結構進行評鑑（黃源協，2004），英國政府在最佳價值施行之後，有感於地方政府績效評鑑應由更多角度進行方為妥適，因此在「強勢領導—有品質的公共服務」（Strong Local Leadership - Quality Public Services）白皮書中，宣布於 2002 年施行「全面性績效評鑑」（The Comprehensive Performance Assessment, CPA），俾使各地方政府的績效表現的評鑑能更為完整與全面。「全面性績效評鑑」以最佳價值以及對地方政府管理之質與量的評鑑為基礎，因此「全面性績效評鑑」的施行並不表示廢除「最佳價值」，而是將最佳價值結合其中，形成一個更廣泛的評鑑體系（董迪等，2007）。

### (二) 權責機關

全面性績效評鑑之權責機關為「地方政府與社區辦公室」，英國政府在英格蘭、威爾斯各地成立全面性績效評鑑團隊（CPA Team），作為改善地方政府施政與成效的主力，每年由審計委員會組團對各地方政府的績效進行評斷。各地方政府亦需成立相關之權責單位(如內部委員會)進行績效評估，並向審計委員會提出評估報告。

### (三) 評鑑面向

#### 1. 評鑑面向

全面性績效評鑑包含四個主要面向，第一，企業式評鑑(Corporate Assessments)；第二，資源使用評鑑(Use of Resources Assessments)；第

三，服務評估(Service Assessments)；第四，方向性評鑑 (Direction of Travel Assessments)，以下分別說明各面向評鑑項目 (Audit Commission, 2007；徐長河等，2007)。

首先，在組織評鑑方面，評鑑項目包括企圖心、優先發展策略、能力、內部績效管理及成就等五部分 (詳見表 2-9)。

- (1) 在企圖心方面，評鑑項目包括：地方政府是否擁有明確而富有挑戰性的區域及社區發展策略；地方政府是否為該地區提供領導，以確保有效的夥伴關係的實現。
- (2) 在優先發展策略方面，評鑑項目包括：地區優先發展策略是否明確；是否擬定強有力的作法以利優先發展策略的推行；是否未達策略目標積極運行。
- (3) 在能力方面，評鑑項目包括：是否有明確的課責與決策，以支援地方政府提供服務和改進；政府能力是否有效利用，以確保願景與優先策略的執行；是否具有適應變化和實現戰略的能力。
- (4) 在內部績效管理方面，評鑑項目包括：是否具一致、嚴格、開放式的內部績效管理方法；是否明確知曉其行為是否偏離了預定目標；績效評估資訊是否促使改進。
- (5) 在成就方面，評鑑項目包括：地方政府是否改進當地居民的生活品質並解決迫切問題；是否促進經濟、社會、生態的和諧發展，並建設持續發展的社區；是否致力建設更加安全、更加強大的社區；是否致力創造更加健康的社區、縮小不平等差距；是否致力改善老年人的生活狀況和福利

第二，在資源使用評鑑方面，評鑑包含財務報告、財務管理、財務信用、內部控制、經費效益。各項內容說明如下。

- (1) 在財務報告方面，評鑑內容包含：年度財務報告是否依照法律設定的標準和格式建立；是否依照法律規定，在政府網站或以其他合適方式公開財務報告和審計報告；是否告知地方選舉人和公眾依法享有的監督權利，以提升公眾對政府機關的監督意願與責任；財務報告和報表是否符合不同利害關係人的需要等。
- (2) 在財務管理方面，評鑑項目包括：地方政府中期(三年)財政規劃、預算是否同時考慮當地優先發展計畫以及國家的重要政策方向；中期財政規劃是否擬定3年期的收入和支出規劃，並且每年進行複審和評估；財政支出是否已用摘要或報告方式公開；年度預算是否能夠根據上一年收支情況及時調整，並符合中期財政規劃；資本投資項目是否已有充分的投資需求且被認可；預算過程是否經政府高階官員及其他相關人參與和討論；是否嚴格按照預算執行績效管理，並及時向高階官員和有關人員通報績效管理動態資訊；固定資產是否管理良好等。
- (3) 在財政信用方面，評鑑項目包括：財政支出是否量入為出，收支是否平衡；支出計畫是否與收入相符；各項財務指數是否良好，並真實、完整的追蹤記錄；是否所有財政活動均在既定的政策範圍內執行；各項財務措施是否有已經過需要和風險考量，並明確、合理地向委員報告等。
- (4) 在內部控制方面，評鑑項目包括：重大投資項目是否實行第三方參與的風險管理；政策決定和項目投資計畫是否經風險評估報告；是否成立財務風險控制委員會，並且清楚的責任劃分；是否有完善的內部控制制度和內部審計監察機構，並及時調查和處理有關申訴；公職人員是否遵守職業道德規範和行為操守，自覺抵制欺詐與腐敗等。

- (5) 在經費效益方面，評鑑項目包括：成本和提供服務的範圍、水準、品質等是否相符；重要專案的總成本和單位成本是否不高於其他地方的同類服務，除非有合理的地方特殊性；重大支出是否已採取措施加以控制監督；投資金額較大的業務是否屬該地區需優先發展的事項；投資專案是否良好管理，符合預算範圍、並按時完成；各項服務業務的成本是否為整個地區居民知曉；高階管理者與相關人員是否積極尋求減少現有成本的途徑，並付諸實施；投資效益是否呈遞增趨勢，控制成本的目標是否明確；成本控制與品質改進是否相互結合，而非僅追求成本降低；是否實行內部成本效益審查制度；規劃是否追求可持續發展和長期效益等。

第三，在服務評鑑方面，評鑑主要包括兒童、青少年、成人社會照顧、住宅、環境、文化、福利、消防等，其中消防是自 2006 年開始新增加的評鑑。服務評鑑可由地方政府自行根據最佳價值原則發展，並可自地方績效指標資料庫(library of local PIs)中選取適合的指標（詳見前述最佳價值中地方指標之說明）。地方績效指標資料庫之指標所包含的領域包括藝術、生物多樣性、社區參與、社區安全、文化服務、民主服務、教育、環境服務、運輸交通、住宅、計畫與發展、採購、生活品質、銀髮族服務、社會服務、街道景觀等 11 大類別，275 項指標（依據地方績效指標資料庫 2007 年 5 月網站公告指標資料計算）。

第四，方向性評鑑方面，審計委員會將依據地方政府一年度以來的改善結果進行評鑑，評鑑內容包括：(1) 地方政府改進工作的具體證據（例如地方政府認為應該優先發展的項目以及居民認為對社區發展至關重要的項目是否有所改進；地方政府在促進社區發展方面作出了哪些具體貢獻；地方政府為那些先前被排除在外的群體提供了哪些

服務。(2) 投資效益與服務品質是否同時改進（例如地方政府是否制訂良好的改進計畫；改進計畫執行進度如何，關鍵目標和重大改變是否已經實現；地方政府執行計畫的能力是否提升；企業式評鑑的項目內容中，是否仍然存在顯著弱點從而影響工作的持續改進）（Audit Commission, 2007；徐長河等，2007）。

**表2-11 全面績效評鑑項目一覽表**

面向	次面向	內容
組織評鑑	企圖心	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否擁有明確而富有挑戰性的區域及社區發展策略（規劃是否反映區域需要並有助當地經濟、社會和生態發展與改善；策略是否已與利害關係人達成共識並理解；是否可行）。</li> <li>2. 是否為該地區提供領導，以確保有效的合作夥伴關係（即地方政府是否與利害關係人密切合作、是否能夠確保合作夥伴關係的有效性和可持續性，責任劃分是否清晰具體、內部潛力是否充分發揮等）</li> </ol>
	優先發展策略	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地區優先發展策略是否明確（優先發展項目是否是需求評估結果的反應；策略是否包含於國家和地區政策架構內；策略是否反映少數民族的需求；服務使用者、利害關係人是否理解策略目標）</li> <li>2. 是否擬定強有力的作法，以利優先發展策略推行（策略目標與財政能力是否一致，是否可行；策略是否明確、並以結果為導向；合作機構間是否在職責劃分、執行計畫達成共識；合作機構之間以及機構內部的資源配置是否根據優先發展戰略進行管理、審查和修正）。</li> <li>3. 是否積極執行策略目標（地方政府的計畫和資源配置是否依優先發展領域與非優先領域合理區分；是否激勵服務使用者、利害關係人參與行動計畫並貢獻力量；計畫是否詳實而充分，並使利害相關人能評估其正確性和合理性；是否能根據具體情況作出決定並確保核心業務繼續執行）。</li> </ol>

面向	次面向	內 容
組織評鑑	能力	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否有明確的課責與決策，以支援地方政府提供服務和改進（官員在決策中的角色和責任是否明確；決策過程是否透明並產生相關行動；是否及時有效地執行優先策略；在持續的計畫、執行和修正活動中，是否把握機會並控制風險；機關間、機關內部是否有解決衝突的規則與方法；官員是否堅決有效地執行種族政策）。</li> <li>2. 政府能力是否有效利用，以確保願景與優先策略的執行（投資重點是否明確，投資效益是否顯著；員工的招募、聘僱、培訓等是否滿足現在和將來的需求；人力資源計畫是否包含了志願團體、社區組織等合作機構的力量；專案資源配置與管理是否合理；在政府採購、授權活動中是否考慮志願團體、社區組織以及私營機構的能力；消費者和利害關係人是否能評定公共服務滿足其多樣化需求的情況；職員是否具靈活性、創造性）。</li> <li>3. 是否具有適應變化和實現戰略的能力（是否能提升領導力以確保優先策略的執行；現有財政能力是否能夠充分保障政府執行目標和改進工作，電子化政府是否為公眾提供更多服務選擇；地方政府是否透過各種夥伴關係的建立，增強財政能力和其他能力，以實現抱負和優先策略；政策制訂和執行過程是否充分考慮了多樣化需求、顧客導向和人權問題；地方政府和合作機構是否能適應不斷變化的環境和日益湧現的挑戰，並靈活應對。</li> </ol>

面向	次面向	內 容
	內部績效管理	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 是否具一致、嚴格、開放式的內部績效管理方法（地方政府和合作機構在開放式的討論和建設性的進言中是否進行績效評估；市政委員和資深官員介入績效管理的程度與他們的角色和職責是否一致，並且全程參與；評估過程及時程是否考慮採取必要的修正時間和風險；資源配置和績效管理是否可保障優先策略持續執行；是否建立廣為周知、顧客導向、便利的公共服務申訴體系；是否主動建立外部評估體系以補充內部評估的不足；管理部門和職員是否重視績效管理並將其作為自身工作的不可或缺一部分。</li> <li>2. 是否明確知曉其行為是否偏離了預定目標（服務提供者認真收集和分析績效表現及發展態勢的資訊，並與相似地區及全國的情況進行對比；資料的收集和分析包含少數民族需求的相關資訊；服務提供者對自身的服務品質、成本和效益等與相似組織進行對比；消費者、員工和利害關係人均參與了績效評估並知曉評估結果。</li> <li>3. 績效評估資訊是否促使改進（是否根據優先發展策略改進目標，績效表現和滿意水準是否得到控制和分析，不良表現是否已被確認並引起重視；是否以績效管理向社區和顧客提供服務；合作者是否能及早提出行動計畫中實際或可能存在的困難；消費者和員工的抱怨或申訴是否用以幫助服務的改進而不是無濟於事；服務提供者是否根據績效評估、視察報告和獨立審查結果改進工作。</li> </ol>
組織評鑑	成就	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地方政府是否改進當地居民的生活品質並解決迫切問題（在執行共同的優先發展策略中，是否透過合作夥伴關係取得進展，且與當地需要及優先發展策略一致；是否致力解決當地居民認為重要的問題，而有助於建設更安全、更有凝聚力、更完善的社區，並改進兒童、青少年及老年人的生活；是否努力改善所有人（包含弱勢族群）、社區的生活品質，為他們提供更多的幫助和服務。</li> <li>2. 是否促進經濟、社會、生態的和諧發展，並建設持續發展的社區（是否發展區域經濟，並解決就業和增加收益；是否解決當地居民的住房要求與需求；是否提供高品質的環境，宣導可持續發展的生活方式，確保子孫後代的環境品質；公共交通系統是否不斷改善，並使居民可便</li> </ol>



面向	次面向	內 容
		<p>捷地上班和從事其他活動)。</p> <p>3. 是否致力建設更安全、更良好的社區（是否致力預防犯罪，降低犯罪率，增加公眾安全感；反社會行為是否下降；因吸毒、酗酒給社區、家庭及個人造成影響的情況是否減少；各類事故是否減少，人們明顯感到更加安全；對內外緊急情況是否準備充分；政府當局與志願團體、商業組織、社區機構建立了良好的夥伴關係，共同建立種族平等、行動有效的社區。</p> <p>4. 是否致力創造更健康的社區、縮小不平等差距（是否在政府直接介入下，提升健康水準；不同社區的平均壽命差距是否縮小；邊緣群體是否能夠獲得更多地方政府提供的服務）。</p> <p>5. 是否致力改善老年人的生活狀況和福利（是否採取措施為老年人提供醫療衛生和社會福利之外的其他重要服務；是否促進老年人及其組織在服務提供和相關策略措施的參與度；是否為老年人提供全面的、協調的服務。</p>
資源使用評鑑	財務報告	年度財務報告是否依照法律設定的標準和格式建立；是否依照法律規定，在政府網站或以其他合適方式公開財務報告和審計報告；是否告知地方選舉人和公眾依法享有的監督權利，以提升公眾對政府機關的監督意願與責任；財務報告和報表是否符合不同利害關係人的需要等。
	財務管理	地方政府中期(3年)財政規劃、預算是否同時考慮當地優先發展計畫以及國家的重要政策方向；中期財政規劃是否擬定3年期的收入和支出規劃，並且每年進行複審和評估；財政支出是否已用摘要或報告方式公開；年度預算是否能夠根據上一年收支情況及時調整，並符合中期財政規劃；資本投資項目是否已有充分的投資需求且被認可；預算過程是否經政府高階官員及其他相關人參與和討論；是否嚴格按照預算執行績效管理，並及時向高階官員和有關人員通報績效管理動態資訊；固定資產是否管理良好等。
	財務信用	財政支出是否量入為出，收支是否平衡；支出計畫是否與收入相符；各項財務指數是否良好，並真實、完整的追蹤記錄；是否所有財政活動均在既定的政策範圍內執行；各項財務措施是否有已經過需要和風險考量，並明確、合理地向委員報告等。

面向	次面向	內 容
	內部控制	重大投資項目是否實行第三方參與的風險管理；政策決定和項目投資計畫是否經風險評估報告；是否成立財務風險控制委員會，並且清楚的責任劃分；是否有完善的內部控制制度和內部審計監察機構，並及時調查和處理有關申訴；公職人員是否遵守職業道德規範和行為操守，自覺抵制欺詐與腐敗等。
	經費效益	成本和提供服務的範圍、水準、品質等是否相符；重要專案的總成本和單位成本是否不高於其他地方的同類服務，除非有合理的地方特殊性；重大支出是否已採取措施加以控制監督；投資金額較大的業務是否屬該地區需優先發展的事項；投資專案是否良好管理，符合預算範圍、並按時完成；各項服務業務的成本是否為整個地區居民知曉；高階管理者與相關人員是否積極尋求減少現有成本的途徑，並付諸實施；投資效益是否呈遞增趨勢，控制成本的目標是否明確；成本控制與品質改進是否相互結合，而非僅追求成本降低；是否實行內部成本效益審查制度；規劃是否追求可持續發展和長期效益等。
服務評鑑	第一、二層服務	包括兒童、青少年、成人社會照顧、住宅、環境、文化、福利、消防等此部分由地方政府自行根據最佳價值原則發展，並可由地方績效指標資料庫選擇適合指標
方向性評鑑		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 地方政府改進工作的具體證據（例如地方政府認為應該優先發展的項目以及居民認為對社區發展至關重要的項目是否有所改進；地方政府在促進社區發展方面作出了哪些具體貢獻；地方政府為那些先前被排除在外的群體提供了哪些服務。</li> <li>2. 投資效益與服務品質是否同時改進（例如地方政府是否制訂良好改進計畫；改進計畫執行進度為何，關鍵目標和重大改變是否已實現；地方政府執行計畫的能力是否提升；企業式評鑑的項目內容中，是否仍然存在顯著弱點從而影響工作的持續改進）。</li> </ol>

資料來源：整理自徐長河（2007）英國地方政府績效考核考察報告，Audit Commission網站資料。

#### (四) 評鑑模式與架構

全面性績效評鑑架構共分爲三種模式，第一種模式主要針對一級制地方政府與縣議會(single tier and county councils)進行評鑑，於 2002 年開始實施；第二種模式主要針對區議會(district councils)進行評鑑，於 2006 年開始施行；第三種模式爲消防與救助當局(fire and rescue authorities)的評鑑，於 2005 開始施行。雖然三種模式所評鑑的面向都包含企業式評鑑、資源使用評鑑、服務評鑑、方向性評鑑，但是作法、架構並不相同，有關全面性績效評鑑的架構的三種模式與架構分別說明如下（資料來源：Audit Commission(2006), Briefing on the Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment frameworks）。

##### 1.一級制地方政府與縣議會 CPA（Single tier and county council CPA）

一級制地方政府與縣議會之評鑑面向包括企業式評鑑(corporate assessments)、資源使用評鑑(use of resources assessments)、服務評鑑(service assessments)、方向性評鑑（Direction of Travel Assessments），前面三種評鑑主要用以評鑑地方政府是否達到最低標準，評鑑結果以 0-4 顆星方式呈現。在企業式評鑑方面，每一個地方政府必須每 3 年進行企業式評鑑，並且將由包含上院議員在內的 6 人稽核檢查小組進行稽核評鑑。在資源使用評鑑方面，地區稽核審計員需依據審計執行規則（Code of Audit practice）對地方政府進行稽核審計，資源使用評鑑必須包含財務標準、財務報告、財務管理、經費內部控制機制、經費產生之價值等項目。在服務評鑑（Services assessment）部分，評鑑內容包含第一級服務（如與兒童、青年相關業務、成人社會服務）以及第二級服務（如住宅、環境、文化、福利、消防等），審計委員會將利用國家績效指標與稽核審查意見進行評鑑。審計委員會委員在蒐集地方政府企業式評鑑、資源使用評鑑、服務評鑑結果資料後，將依據地方

政府表現，給予 0-4 顆星的等級。方向性評鑑則呈現地方政府的改進狀況，在全面性績效評鑑的報告上，除了 0-4 顆星的評鑑結果之外，審計委員會亦會同步呈現出方向性評鑑結果。

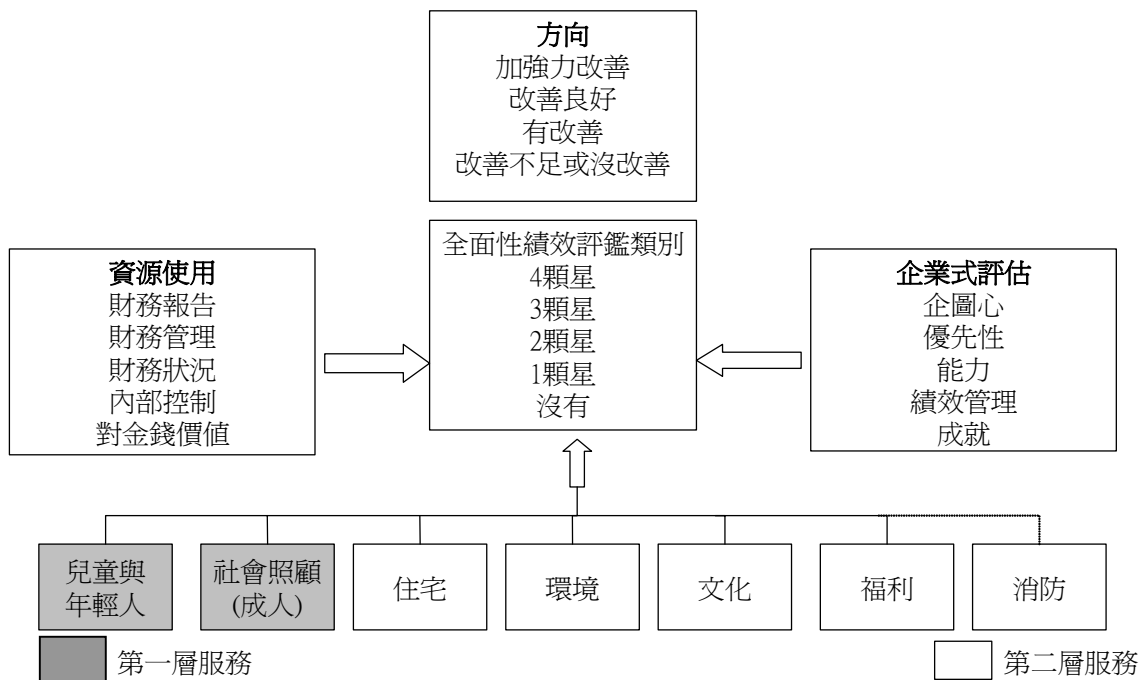


圖2-5 全面性績效評鑑面向架構圖

資料來源：Audit Commission (2006), Briefing on the Audit Commission's Comprehensive Performance Assessment frameworks。

## 2. 區議會 CPA (District council CPA)

由於區議會為二級制地方政府單位，規模較一級制地方政府小，因此評鑑亦相對較一級制地方政府單純、簡易。雖然區議會 CPA 與一級制地方政府與縣議會 CPA 相同，評鑑面向包括企業式評鑑、資源使用評鑑、服務評鑑、方向性評鑑，但是僅就企業式評鑑結果予以計分（如圖 2-6）。此外，在企業式評鑑部分，評鑑僅依據區域需求、已有證據顯示需要改進之處，以及審計委員會認為地方政府已有退步之處進行評鑑，稽核審計評鑑小組成員也僅有 3 人。企業式評鑑並不是每年都必須執行，區議會將依據績效指標、資源使用狀況、服務方向性狀況決定是否需進行評鑑。

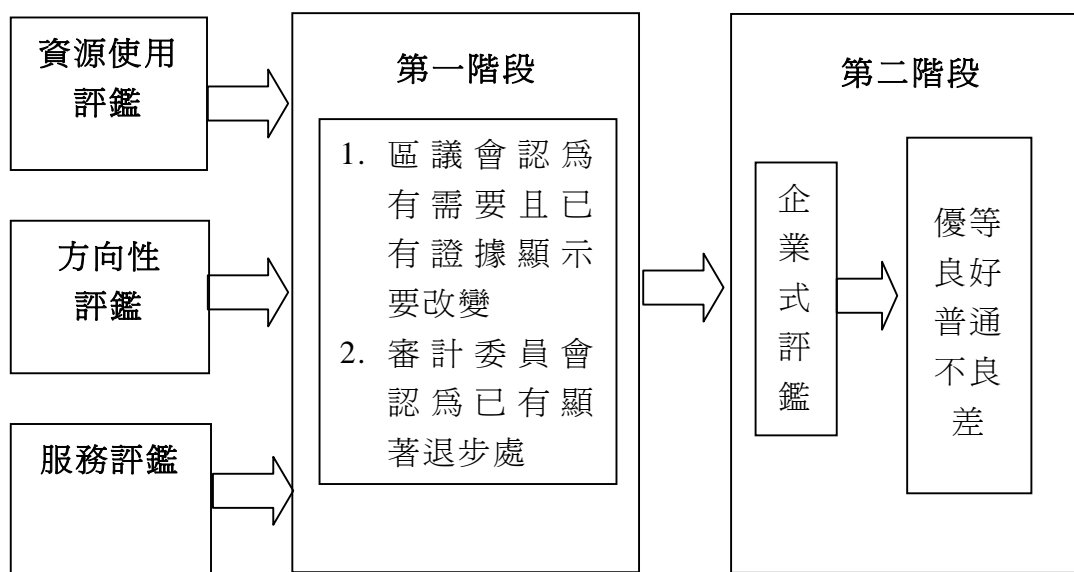


圖2-6 區議會CPA架構 (2006-2009)

資料來源：同圖2-5

### 3.消防與救援 CPA (Fire and rescue CPA)

消防與救助 CPA 在 2005 年首次施行，46 個消防與救助機關因配合消防救助服務現代化議程（Fire and Rescue Service modernization agenda）所需而進行評鑑。不同於一級制地方政府與縣議會 CPA 的作法，2005 年消防與救助 CPA 所評鑑的面向僅包含企業式評鑑，評鑑結果分為「優良」、「良好」、「普通」、「不良」、「差」等 5 個等級。2006/07 年起，評鑑將納入資源使用評鑑、服務評鑑、方向性評鑑（詳見圖 2-7）。

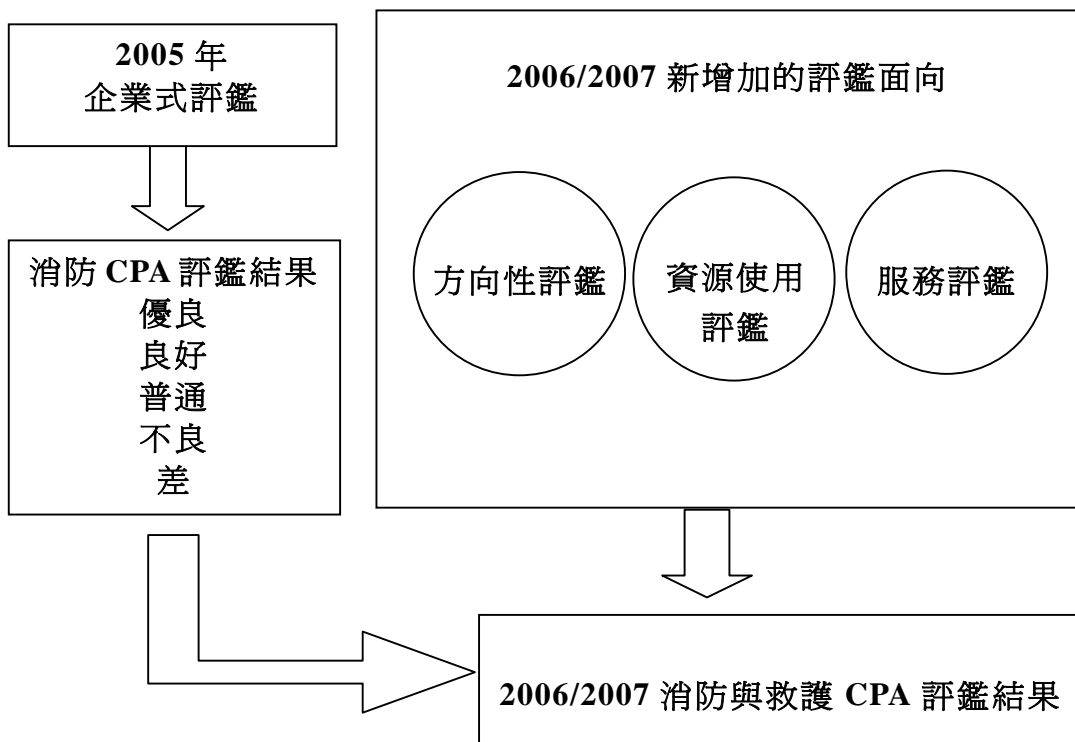


圖2-7 2006/2007消防與救援CPA架構

資料來源：同圖2-5

### (五) 評鑑機關

四個評鑑面向之評鑑機關說明如下 (Audit Commission, 2007)。

1. 在企業式評鑑方面，評鑑單位為審計委員會，審計委員會將會依據地方政府組織、與利害關係人間的運作情況、效率，以及對地方居民提供服務的效益 (outcome)、服務改進情況進行評鑑。
2. 在資源使用評鑑方面，評鑑單位亦為審計委員會，審計委員會將依據審查稽核員的審計稽核結果，對地方政府資源使用狀況予以評鑑。
3. 在服務評鑑方面，一般性的服務項目 (環境、住房、文化、消防與救援) 由審計委員會負責；涉及兒童與青少年業務則由英國教育標準局 (Office for Standards in Education) 負責評鑑；涉及兒童、青少年、成年社會照顧之業務，由社會照顧監察委員會 (Commission for Social Care Inspection) 評鑑；涉及津貼、救濟金部分，則由 勞動與年金部 (Department for Work and Pensions) 下的津貼/救濟金稽核員 (Benefit Fraud Inspectorate) 負責。
4. 在方向性評鑑部分，評鑑單位為審計委員會，審計委員會將依據地方政府一年度以來的改善結果進行評鑑。

### (六) 計分方式與評鑑結果

全面績效評鑑的評鑑結果包括「強弱度分類」、「方向性分類」二種，其中「強弱度分類」包含企業式評鑑、資源使用評鑑、服務評鑑，審計稽核員於各評鑑中以 1 至 4 分的等級量表進行計分，並依據對照表得出強弱度，最後以 0-4 顆星方式呈現 (詳見表 2-10)。在計分標準方面，4 分表示「表現優於基本要求--績效表現優良」；3 分為「穩定一致地在基本要求之上 (consistently above minimum requirement) -績效

表現良好」；2分爲「僅符合基本要求--表現尚可」；1分爲「表現低於基本要求-表現不足」。

在改進方向性之分類上，審計委員會將視地方政府一年以來的改進情況，將方向性分類區分爲「已有大幅改善」、「改善良好」、「有改善」、「改善不足或沒改善」四等級。

以審計委員會 2007 年 2 月所公告的 2006 年評鑑結果爲例，78% 的地方政府已達到 3 或 4 顆星的評鑑績效，此結果較 2005 年成長 9%。在方向性方面，77% 的地方政府在績效改進的方向性上呈現出「已有大幅改善」或「改善良好」的現象。爲呈現 CAP 評鑑結果呈現方式，以下以「已大幅改善」之地方政府爲例予以列表（詳見表 2-11）。

**表2-12 全面績效評鑑之分數對照表**

企業式評鑑	第一層評鑑（兒童、青少年、成人社會照顧，以及資源使用評鑑）	第二層評鑑（住宅、環境、文化福利、消防與救助）	等級
4	不低於 3 分	不低於 2 分	4 顆星
4	不低於 2 分	不超過 1 個項目低於 2 分	3 顆星
4	不超過 1 個項目低於 2 分	不超過 1 個項目低於 2 分	2 顆星
4	不屬於以上的其他分數組合		1 顆星
3	不低於 3 分	不低於 3 分	4 顆星
3	不低於 2 分	不低於 2 分	3 顆星
3	不低於 2 分	不超過 1 個項目低於 2 分	2 顆星
3	不屬於以上的其他分數組合		1 顆星
2	不低於 3 分	不低於 2 分	3 顆星
2	不低於 2 分	不低於 2 分	2 顆星
2	不超過 1 個項目低於 2 分	不超過 1 個項目低於 2 分	1 顆星
2	不屬於以上的其他分數組合		0 顆星
1	不低於 3 分	不低於 2 分	2 顆星
1	不低於 2 分	不低於 2 分	1 顆星
1	不屬於以上的其他分數組合		0 顆星

資料來源：Audit Commission（2007），CPA-The Harder Test。



表2-13 全面績效評鑑結果—以「已大幅改善」地方政府為例

地方政府	方向性	等級	等級變化	企業式評價	第一層服務			第二層服務				
					資源使用評價	兒童青少年	社會照顧	住房	環境	文化	救濟金/補助	消防與救護
Camden	已大幅改善	4 顆星		4	3	4	4	2	3	3	3	n/a
City of London	已大幅改善	4 顆星		3	4	3	4	3	3	4	4	n/a
Kensington & Chelsea	已大幅改善	4 顆星		4	4	4	3	3	3	2	4	n/a
Kent	已大幅改善	4 顆星		4	4	3	3	n/a	4	4	n/a	n/a
Shropshire	已大幅改善	4 顆星		4	4	4	3	n/a	3	4	n/a	n/a
South Tyneside	已大幅改善	4 顆星	↑	3	3	3	3	3	4	4	3	n/a
Stockton-on-Tees	已大幅改善	4 顆星		4	4	4	3	4	3	3	4	n/a
Tameside	已大幅改善	4 顆星		4	3	3	3	3	3	4	4	n/a
Wandsworth	已大幅改善	4 顆星		4	4	4	3	3	3	3	3	n/a
Westminster	已大幅改善	4 顆星		4	4	3	3	4	3	3	3	n/a
Blackpool	已大幅改善	3 顆星	↑	2	3	3	3	3	3	4	4	n/a
Tower Hamlets	已大幅改善	3 顆星		3	3	4	4	3	2	3	3	n/a

說明：n/a表無資料，因該項目內容並非由該地方政府所提供。

資料來源：Audit Commission (2007)，CPA-The Harder Test。

(七)評鑑結果的公布

每年度全面績效評鑑後，評鑑結果報告皆公布於審計委員會網站上，使地方居民得以透過網站資料知曉評鑑結果。此外，評鑑的結果報告必須與地方政府討論，每次評鑑報告將會保留「兩週」時間讓地方政府當局確認有無異議，並作為地方政府提出改善計畫之依據。如果地方政府收到報告後有不同意見或新的證據，足以推翻評鑑小組的決議，評鑑小組則會進行複審，判定是否提出修正報告。

**三、全範圍式評鑑（Comprehensive Area Assessment）**

依據審計委員會 2007 年 4 月最新公告（The transition from CPA to CAA），英國地方政府評鑑機制將於 2009 年由「全範圍式評鑑（CAA）」取代現行的「全面績效評鑑（CPA）」，新的評鑑機制除了包含既有對政府服務品質、資源、財務使用效率的評鑑外，並增加與地方居民重視議題（如社區議題）的關連性，以及公民在政策過程中的意見參與。有關 2009「全範圍式評鑑（CAA）」的評鑑架構如圖 2-8 所示。為使評鑑更具體可行，審計委員會自 4 月起至 6 月 14 日前，開放各界提供意見。正式的評鑑架構，以及其他與業務相關連的細部規劃，將於 2008 年 2 月出版的全國報告中說明。

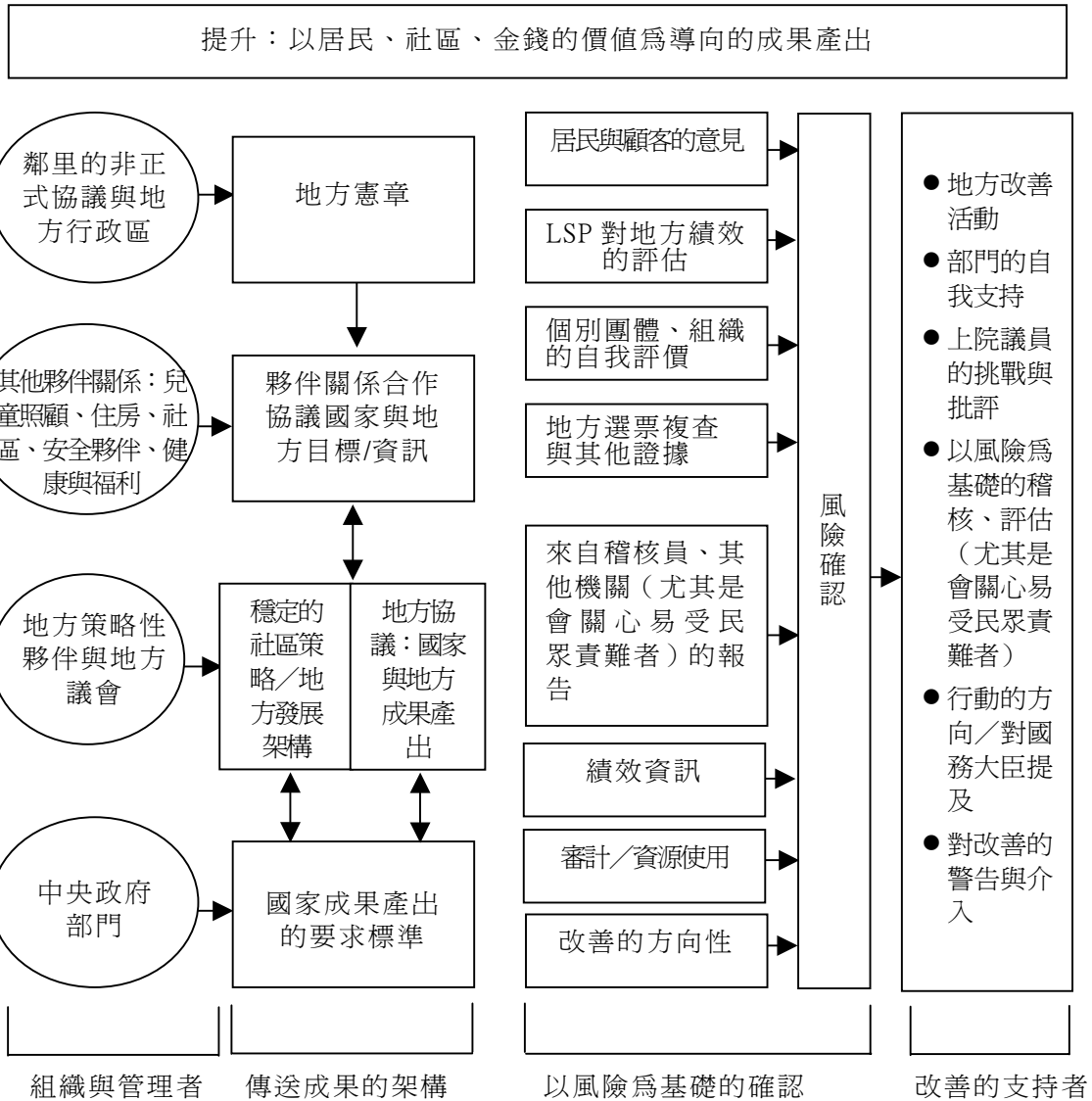


圖2-8 2009年新採行「全範圍式評鑑（CAA）年」預定架構

資料來源：Audit Commission (2007), The transition from CPA to CAA。

## 第四節 美國地方政府治理評鑑制度及實務作為

### 一、聯邦政府

#### (一) 政府績效與成果法

1993年(當時總統柯林頓)美國通過並公布實施「政府績效與成果法」(The Government Performance and Results Act, GPRA),該法案是為行政和立法部門共同通過之國會重要管理法案。「政府績效與成果法」同樣以「顧客導向的服務」作為設定工作績效目標的方向,並透過實證研究找出顧客最迫切的需求。

「政府績效與成果法」強調政府決策的成果,例如各機關對於計畫成果需具可計算性、各機關必須闡明其任務,必須設訂計畫目標及評量目標的達成績效。爰此,在此法之下,各機關必須發展長期性的策略計畫、年度績效計畫及年度績效報告。

「政府績效與成果法」雖然是在1993年制定,但實際的執行則是從1997年開始,並於1994年至1996年先以試驗方式選擇68個計畫試行(蘇彩足,2004)。該法主要的內容是要求各個機關應定期出具「策略計畫」、「年度績效計畫」、「年度績效報告」等三種計畫及報告(資料來源:<http://www.whitehouse.gov/omb/>),詳細內容說明如下:

1. 策略計畫(strategic plan):各機關必須於1997年9月底前向預算管理局(Office of Management and Budget, OMB)及國會提出策略計畫,而且必須每3年進行更新。此計畫必須涵蓋至少5年的期間,內容包括:(1)對機關任務的主要功能及作業全面陳述;(2)設定結果導向的目的;(3)說明如何達成目的之策略、執行過程、技術、人力及資本資訊及其他所需資源;(4)說明長期目標與年度績效計畫目標之關聯性;(5)指出可能影響既定目標主要的外部及不可控制之因素;(6)說明建立及修正目標的評估計畫,並說其時程表。

規劃策略計畫時，各機關必需向國會諮詢，並需考慮其建議。

2. 年度績效計畫(annual performance plan)：從 1999 年開始，各機構必須每年向 OMB 提出績效計畫，聯邦績效計畫將用此績效計畫進行準備，並由總統向國會提出年度預算之結論。年度績效計畫的規劃重點必須包括：(1) 建立目標以界定計畫活動可達成的績效水平；(2) 以客觀的、可量化的及可衡量的形式陳述目標，除非 OMB 已核准另一形式；(3) 說明達成績效目標所要求的執行過程、技術、人力及資本資訊及其他所需資源；(4) 為衡量或評鑑每一個計畫活動的相關的產出、服務水準和結果建立績效指標；(5) 提供實際的計畫結果與已設定的績效目標之比較基礎；(6) 說明用以證明和可行的衡量價值方式。
3. 年度績效報告 (annual performance report)：在 2000 年 3 月底前，各機關應向總統及議會提出前一年度之績效報告。而在 2002 年的報告應包含前 3 年的實際績效結果。此報告必須包含：1.檢視績效目標如何達成；2.評估當年的績效計畫與績效目標的達成狀況；3.若績效目標未達成，必須對(1)績效未達成的原因，(2)達成目標的計畫與時程規劃，(3)若計畫目標不實際或不具彈性之原因及建議之行動等三項進行解釋與說明；(4) 說明任何在 31. U.S.C. section 9703 下免除報告義務者，其績效目標之用途及評估有效性；(5) 說明計畫評估的發現。

## (二) 政府課責署之調查與評估

以協助國會達成其憲法職責及聯邦政府改善其績效與負責任之能力為執掌的美國政府課責署 (Government Accountability Office, GAO，2004年7月7日前名為審計總署General Accounting Office，為國會附屬機關)，持續調查政府績效與成果法實施之成效是否達到美國國會原先

預期的目標。

#### 1.2004年「成果導向之政府報告」

GAO在2004年所作的「成果導向之政府報告」(Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results, GAO-04-38, Mar. 10, 2004)，選擇六個聯邦部門，檢討政府績效與成果法的施行成效，結果顯示，只有23%的聯邦主管認為績效成果法改進了其部會對人民所提供的服務。政府績效與成果法比較明顯的結果是改善了政府成果的透明度(成果導向之政府報告，頁11)。成果導向之政府報告也顯示出以下幾點現象：第一，在將績效資訊用到管理活動方面，自1997年剛剛開始實行該法到2003年並無改善。第二，績效成果法作為管理工具的有效性褒貶互見，主管人員認為他們參加績效資訊研發和運用的機會仍然是有限的。第三，聯邦政府之管理人雖然必須為計劃的成果而負責，但他們不見得能夠參與為達到目標之必要決策過程。同時，他們也未因為協助機關獲得成果而受到正面的肯定(成果導向之政府報告，頁16)。成果導向之政府報告並指出若干問題(林嬋娟，2004)：

##### (1) 無法將「長期性策略目標」與「年度績效目標」作有效的連結

「長期性策略目標」與「年度績效目標」之連結能評斷聯邦部門是否有足夠能力以及正確觀念來評估理想成果的達成進度。然而審計總署發現各部門雖然在策略計畫中提及長、短期目標關聯性的若干資訊，但是關於「該如何運用短期目標來衡量長期目標達成的進度」的資訊揭露明顯不足。

##### (2) 部門對「策略」的敘述趨於薄弱及不完整

策略發展資訊的揭露將有助於瞭解該策略的可行性，然而審計總

署發現各部門的策略計畫中時常欠缺「如何將各項資源與預期成果作聯結」以及「資源組合是否足以達成目標」的評估資訊。此外，沒有一個聯邦部門在發展策略計畫時，提及任何替代或新策略方案的討論，而缺乏這方面的討論與考量，將無法清楚瞭解該部門的規劃過程是否具策略性，或者只是一個舊酒裝新瓶的過程而已。

(3) 針對跨部門的計畫缺乏合作與溝通

任務零散或計畫重疊在聯邦政府內是普遍的現象，為力求改善並提升施政的效率，當政府執行一項施政工作計畫，需要透過數個部會或機關共同完成時，部門間的溝通與合作將是必要的。

(4) 未提供足夠的計畫評估資訊

藉由與績效評估系統的結合，可提供部門有關作業進度與計畫績效等回饋性資訊，此有助於國會及使用者評估目標的合適性、策略的有效性與計畫執行的正確性。然而審計總署發現，受評部門的策略計畫中，並沒有提及如何使用計畫評估資訊以建立策略目標，或提出未來的評估時程表。

(5) 績效目標達成度偏低

部門設定的績效目標達成率偏低，對於未達成的項目，多缺乏解釋原因，亦未提出未來改進計畫的相關資訊。另外，審計總署也發現許多目標的績效資訊無法取得，將使決策者無法有效判斷績效資訊的品質與價值。

(6) 無法將投入資源與成果作有效的聯結

由於管理當局對「績效預算」的重視，政府各部門除了有必要將績效目標與預算作更好的結合之外，更須整合財務與績效管理系統，以報導代表計畫績效的實際成本資訊，例如：計畫成果、提供服務、或作業產出的單位成本等，審計總署指出多數部門於績效報告中僅提供有限的連結資訊。

2.2005 年「提升機關使用績效資訊供管理決策報告」

政府課責署在 2005 年 9 月向聯邦眾議院提出「提升機關使用績效資訊供管理決策報告」(Enhancing Agency Use of Performance Information for Management Decision Making, GAO-05-927, 2007 年 4 月 23 日取自 [www.gao.gov](http://www.gao.gov))，選擇五個聯邦部門作調查，該報告得出下列結論：

- (1) 聯邦政府之管理人在 2003 年所作的績效衡量比 1997 年較多。
- (2) 但是聯邦政府之管理人將績效資訊使用於計劃管理活動的情形，自 1997 年以來並沒有實質改變。
- (3) 有四大類管理決定 (management decision) 可以使用績效資訊：第一，發掘問題並採取改善作為的管理決定；第二，策略之研發及分配資源的管理決定；第三，承認績效及獎勵績效的管理決定；第四，找出並分享有效的方法 (approaches) 的管理決定。
- (4) 有五種作法可以提升使用績效資訊：第一，展現管理的決心；第二，建立整體機關的目標、目的及衡量方法；第三，改善績效資訊的實用性；第四，發展使用績效資訊的能量；第五，經常且有效地傳播績效資訊。



## (三) GAO2007 年-2012 年策略計畫的績效評量方法

依據政府績效與成果法之規定，聯邦機關至少應每三年更新其策略計畫，GAO於是在 2007 年 3 月提出 2007 年-2012 年策略計畫 (2007-2012 Strategic Plan)。其中值得參考的是GAO採用量化的績效評量方法，每年就全部的量化評量項目制定績效目標，再將實際績效與該等目標比較。詳言之，GAO之「年度量化績效評量」表如下 (GAO, 2007-2012 Strategic Plan, 4-5, 2007 年 4 月 25 日取自 www.goa.gov)

表 2-14 GAO 之「年度量化績效評量」表

評 量	描 述
財務效益	由於 GAO 在過去數年完成的工作，改善對公眾提供之服務、法規及政府運作，而對聯邦政府帶來可以金錢衡量的效益 (例如成本降低、收入增加或挪出收入可提供其他目的使用)。
非財務效益	由於 GAO 在過去數年完成的工作，改善對公眾提供之服務、法規及政府運作，而對聯邦政府帶來無法以金錢衡量的效益。
以往建議的執行成效	在本會計年度前四年所作之建議的執行比例。
產出品 (products) 中帶有建議之比例	在會計年度所提出的書面產出品中帶有至少一個建議的比例。GAO 在會計年度中所提出的產出品並非都帶有建議--某些是提供國會政策選項，某些是純粹提供資訊。
作證 (Testimonies)	GAO 在聽證會作證的次數。
及時性 (Timeliness)	在國會就 GAO 提出比較重要的書面產出品所作之意見調查中，表示 GAO 及時提供該產出品的比例
新僱用率	GAO 實際僱用與計劃僱用之員工的比例。
接受率 (Acceptance rate)	申請人得到 GAO (任職) 要約與實際接受其要約之比例。

評 量	描 述
續任率 (Retention rate)	在會計年度中沒有離職的人數與平均在職人數之比例（續任率與耗損率 attrition 成反比）。續任率之計算有兩種，包括及不包括退休人員。
員工發展	年度員工調查中對內部、外部及在職訓練感到滿意之比例。
員工發揮	年度員工調查中認為員工能發揮其知識與技能的比例。
領導能力	年度員工調查中認為管理階層具備下列特定品質的比例：公平對待員工、及時作出決定、展現 GAO 的核心價值、有效落實改變、有效處理多元（diversity）議題。
組織環境	年度員工調查中對團隊合作、士氣及整體環境感到滿意之比例。
協助完成工作	依據年度員工調查，針對內部程序協助員工完成工作之程度，作成對照評量表（composite score），表中呈現員工對（GAO 提供之）服務之滿意程度以及他們評比該服務對他們的重要程度。滿意程度及重要程度均是以 1（低）到 5（高）5 等級表示。
工作生活的品質	依據年員工調查，針對內部程序如何影響員工之工作生活的品質，對作成照評量表，表中呈現員工對（GAO 提供之）服務滿意程以及他們評比該服務對他們的重要程度。滿意程度及重要程度均是以 1（低）到 5（高）5 等級表示。

資料來源：GAO, 2007-2012 Strategic Plan, 4-5, 2007 年 4 月 25 日取自 [www.goa.gov](http://www.goa.gov)

（四）總統管理議程（The President’ s management Agenda, PMP）及計畫評等工具（Program Assessment Rating Tool, PART）

繼 1993 年美國國會通過政府績效其成果法，明確規定績效資訊與政府預算結合之後，2000 年布希總統上任後為進一步落實 GRPA 信念，分別於 2001 年提出「總統管理議程（PMA）」、2003 年提出「計

畫評等工具(PART)」。目前美國聯邦政府係以「GPRA + PMA + PART」模式運行，以期績效評估與政府預算能相互結合(蘇彩足，2004)。

「總統管理議程(PMA)」主要依據以公民為主(Citizen-centered)、以成果為導向(Result-oriented)、以市場為本(Market-based)等3原則引導政府改造，並提出策略性人力資源管理(Strategic management of Human Capital)、具競爭力的採購(Competitive Sourcing)、強化財務績效(Improve Financial Performance)、推動電子化政府(Expanded Electronic government)、預算與績效結合(Budget and Performance Integration)等5大管理目標的改革計畫，由各機關在策略計畫、年度績效計畫中執行(黃忠真，2005)。總統管理議程(PMP)的統籌機關為預算管理局(OMB)，其並規劃PMP的評分機制。大抵而言，5大管理目標各有不同的評分標準，行政機關每季都必須進行評估，由各部會營運長(Chief Operating Officer, COO)進行各議題的評鑑作業，最後由預算管理局彙整並公開結果(林嬋娟，2004)。評鑑結果以綠、黃、紅等燈號顯示，各燈號之標準如表2-13所示。美國政府每季都會公布評鑑結果，依據網站(<http://Result.gov>)公布2007年第一季最新評鑑結果如表2-14。

**表 2-15 美國「總統管理議程」燈號評量標準**

燈號	評 量 標 準
綠燈	各議程依循機關所達成共識之計畫或方式，持續且有效的進行中
黃燈	出現若干缺失或落差，需要機關進行調整以達到議程設定的目標
紅燈	議程存在嚴重缺失，若無管理當局積極介入可能導致目標無法達成

資料來源：林嬋娟(2004)，政事行特種基金之預算及績效管考制度研究，行政院主計處。

表 2-16 美國「總統管理議程」2007 年第一季評估結果

	現況					進展				
	人力資源	具競爭力的採購	財務績效	電子化政府	預算與績效結合	人力資源	具競爭力的採購	財務績效	電子化政府	預算與績效結合
綠燈	16	14	12	6	16	23	13	24	14	21
黃燈	10	6	0	12	9	2	10	2	7	4
紅燈	0	6	14	8	1	1	3	0	5	1
合計	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26

說明：單位為聯邦部門數量

資料來源：本研究整理自 <http://www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html> (2007/05/07)。

由於總統管理議題（PMP）之「預算與績效結合」之評估作業常缺乏一致性標準與透明度，為及早達成「預算與績效結合」之目標，布希政府於 2004 年採行「計畫評等工具（PART）」，施行的目的乃為評估各部會內各計畫的實際表現，評估結果並公布於年度預算文件中（蘇彩足，2004）。「計畫評等工具（PART）」以問卷調查方式進行，評估面向包括計畫目的與設計（計畫目的是否明確、設計是否合理）、策略規劃（機構是否替計畫設定有效的長期及年度目標）、計畫管理（機構之財務監控、改進績效的努力等計畫管理執行情況）、計畫成果與課責（規劃的績效目標是否達成）等四項，四面向的比重分別為 20%、10%、20%、50%（劉順仁，2004）。由於美國各計畫可依性質差異分為 7 大類計畫（例如採購型計畫、貸款型計畫、研究發展計畫等等），因此問卷調查的題目包括全體計畫都適用的「共用性題目」，以及不同類別計畫分別適用的「個別性題目」（蘇彩足，2004）。PART 的評估結果分為「有效」（Effective）、「中度有效」（Moderately Effective）、「尚可」（Adequate）、「無效」（Ineffective）

四等級，對於尚未建立適合評鑑指標者，則以「無法證明成效」(Results Not Demonstrated) 顯示 (劉順仁，2004)。

「計畫評等工具 (PART)」採漸次方式進行，依據規劃，2004 年首次評估時將評估 20% 的計畫、2005 年評估 40% 計畫，預定 2008 年才將所有計畫納入評估。依據美國白宮最新網站資料顯示 (2007/05/07)，目前已有 96%，共計 977 個計畫已接受「計畫評等工具 (PART)」評估，其中「很有成效」的計畫約占 17%，較 2004 年首次執行之比率 (6%) 已有相當幅度的提升 (表 2-15)。

**表 2-17 美國「計畫評等工具」之評等結果**

單位：%

評分等級	分數區間	2004 年度	2005 年度	目前(2007 年 5 月)
有效	85-100	6	11	17
中度有效	70-84	24	26	30
尚可	50-69	15	21	28
無效	0-49	5	5	3
無法證明成效	N/A	50	37	22
合計		100	100	100

資料來源：2004、2005 年資料彙整自林嬋娟 (2004)，政事行特種基金之預算及績效管考制度研究，行政院主計處。目前 (2007 年 5 月) 資料整理自 <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/> (2007/05/07)

## 二、私部門主動發起的政府績效專案

1996 年，在普魯慈善信託基金（Pew Charitable Trusts）資助下，位於美國紐約 Syracuse University 公共事務研究所與知名公共行政期刊《治理》（Governing）合作，主要針對美國地方政府（州及州以下，但是也針對一些經選擇過的聯邦機構）的管理能力（management capacity）進行評鑑，稱為「政府績效專案」（the Government Performance Project, GPP），任務在提供各州政府用以改善管理與達成目標所需的資訊。

在協助各州政府改善其管理機制之目標下，政府績效專案提供了：

- 1.透明度：政府績效專案能揭露各州基本能力哪裡成功與失敗，以提供為民服務的第一線管理者品質服務與資訊。
- 2.系統性的評估：每州均以相同的標準進行評鑑，以便系統性地辨別每州機制哪裡成功與哪裡失敗。
- 3.比較性：各州可以跟同等第的別州做比較，並且從他州學習到成功的管理改革經驗。

該專案於 2002 年執行告一段落後，2003 年 9 月 1 日起，由普魯中心接替執行此一計畫，並成立專責網站(results.gpponline.org)，目前已公布 2005 年對各州評鑑之結果。

### (一)評鑑對象

#### 1.歷年辦理狀況

該項計畫前 2 年主要是透過傳統的學術與抽樣過程進行研究並建立制度，到了第 3-6 年時，則每年依序針對 50 個州政府（州政府總計評鑑 2 次）、35 個最大的城市、40 個最大的郡進行管理能力的評

估。每年評鑑情況如下：

- 1996 年至 1997 年試行先導型評鑑，以 2 市、4 州、4 個聯邦所轄機關為對象進行試辦。
- 1998 年執行、1999 年公布 50 個州政府的評鑑結果。
- 1999 年執行、2000 年公布前 35 大的城市的評鑑結果。
- 2000 年執行、2001 年公布 50 個州政府的評鑑結果。
- 2001 年執行、2002 年公布前 40 大郡政府的評鑑結果。
- 2002 年執行各州稅務系統之評估，2003 年公布結果。
- 2003 年公布最後總結報告，從 1996 年開始，為期 6 年的政府績效專案形式上結束。
- 2003 年執行各州健康照護系統之評估，2004 年公布結果。
- 2004 年執行第三次 50 州政府之評鑑，2005 年公布結果。

## 2.2005 年的 GPP 評鑑

政府績效專案是針對管理機制的效能進行評估，並檢視領導者在整體政府中的角色。循此，本專案研究評價公共部門在五大管理面向的表現，並判斷整合效果。政府績效專案起未著重在績效表現上，因為管理能力是良好績效的基礎。最後將研究發現向政府機構與大眾進行溝通。

### (二)評鑑架構

#### 1.歷年評鑑架構

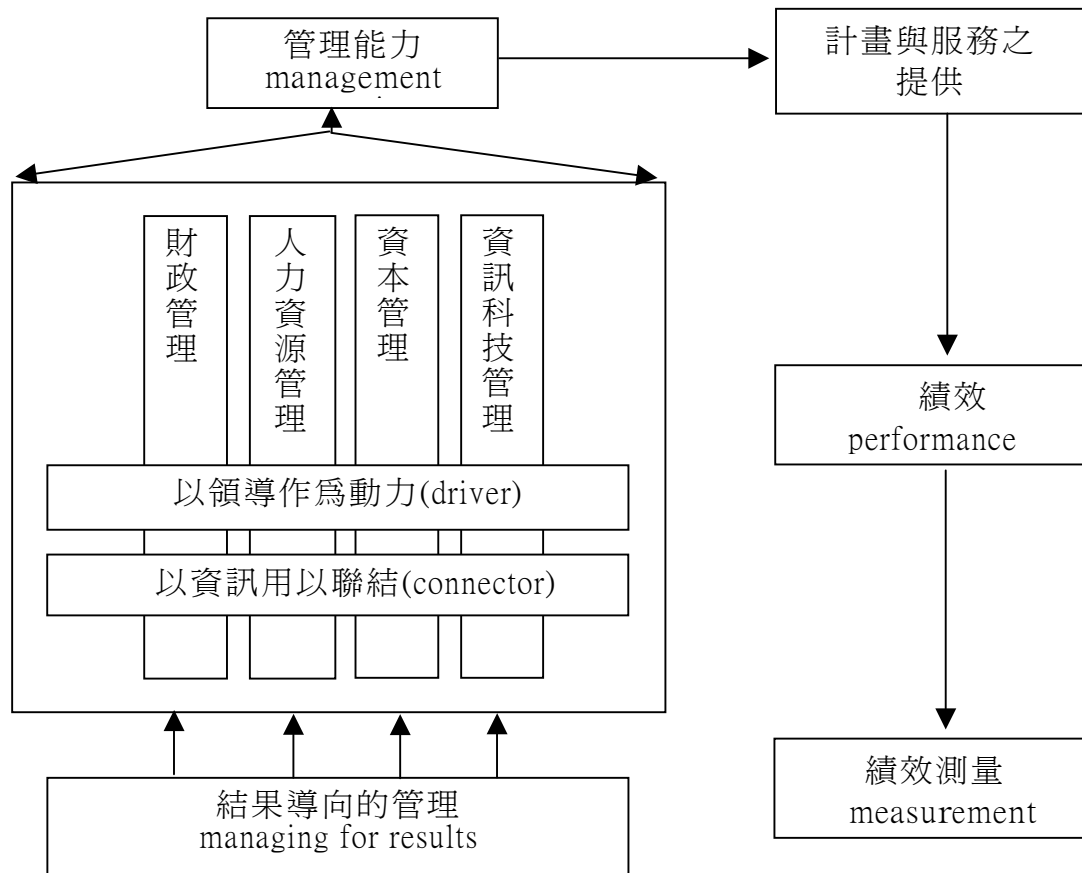


圖 2-9 美國地方政府管理能力分析架構

資料來源：朱景鵬（2004）：地方政府治理能力評估模式建構之研究，行政院研考會委託研究案。

2002 年政府績效專案結案報告中所示，GPP 所進行之績效評鑑架構包括財政管理(Money)、人力資源管理(People)、資本管理、資訊科技管理(Information)、結果管理 (Managing for results) 等五個面向，各評估面向及其重要之績效評估指標內容如下 (Government Performance Project, 2003/5/20)。



表 2-18 政府績效專案評鑑架構與指標簡表

面向	評鑑焦點	評鑑指標
財政管理	預算分配、計畫、預算執行、會計、財務報告、債務管理、投資	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府預算是否具有多年期的觀點與計畫。</li> <li>2. 政府是否能維持財政穩定與健全的機制。</li> <li>3. 決策者、管理者與公民可獲得充分的財政資訊。</li> <li>4. 政府對於財政運作具有適當的控制與稽核能力。</li> </ol>
人力資源管理	人力規劃、用人、留任、獎懲、訓練	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府否是否對於當前與未來的人力需求進行策略性分析。</li> <li>2. 政府能否尋獲適用的人力。</li> <li>3. 政府能否保有具備經驗技能的人力。</li> <li>4. 政府能夠激勵官員有效執行任務。</li> <li>5. 政府的人力部門結構是否完善，足以協助完成其人事目標。</li> </ol>
資訊科技管理	硬體與軟體運用績效、各管理系統之間的整合程度、訓練、成本、回報能力	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 整體政府與各機關的資訊系統所提供的資訊，足以回應管理者的需求與達成策略性目標。</li> <li>2. 政府資訊科技系統是否形成一個緊密相連的基礎建設。</li> <li>3. 政府是否進行意義深遠的多年期資訊科技系統整建計畫。</li> <li>4. 資訊科技訓練是否充足。</li> <li>5. 政府能否對於資訊科技系統的成效進行評估，以確認相關投資所帶來的利益。</li> <li>6. 政府是否具有便捷及時的管道，採購所需的資訊科技系統。</li> <li>7. 資訊科技系統是否具有促進政府與民溝通及提供服務的能力。</li> </ol>
資本管理	長期規劃、初期建設、資本與預算運用的相互影響、維護費用	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府是否針對未來需求進行透徹地分析。</li> <li>2. 政府所執行的計畫是否均搭配監測與評估計畫。</li> <li>3. 政府對於固定資產是否進行適當的維護。</li> </ol>
結果	策略性規劃、績	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 政府是否致力於結果導向的策略性規劃。</li> </ol>

面向	評鑑焦點	評鑑指標
管理	效測量、執行績效資訊	2. 政府是否發展相關指標，針對計畫進展進行評估。 3. 領導者與管理者在決策時，能夠運用結果資訊。 4. 政府是否在內部設立單位，其權責就在評鑑方案與附屬單位績效。 5. 政府是否針對活動的成果，與利害關係人進行溝通。

資料來源：<http://www.maxwell.syr.edu/gpp/about/goals.asp> (研考會整理，2003)

## 2.2005 年

2005 年之評鑑為本專案第三次對各州進行評鑑，過去共有 5 個面向，經過重新檢視與合併後，目前採用 4 個面向，分別為：財政管理(Money)、人力資源管理(People)、基礎建設管理(Infrastructure)、資訊管理(Information)。相較於之前的架構，2005 年之評鑑架構未有結果管理面向，資本管理改為基礎建設面向，且各面向之衡量標準已重新定義，故不適宜與以前作比較。

**表 2-19 2005 年政府績效專案評鑑**

面向	評鑑焦點	評鑑標準
財政管理	1.長期觀點 2.預算過程 3.結構平衡 4.合約/採購 5.財務控制/報告	1.政府預算能具有多年期的觀點與計畫。 2.預算的過程能透明及容易遵循。 3.政府的財務管理能支持目收益與費用的結構平衡。 4.政府能有效的管理採購活動。 5.政府對於財政運作及管理能系統化的評估其效率。
人力資源管	人力計畫策略、	1.州政府對於當前與未來的人力需

面向	評鑑焦點	評鑑標準
理	人力僱用、技術就業、訓練與發展、管理員工績效	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 求能進行策略性分析。</li> <li>2. 州政府能尋獲適用的人力。</li> <li>3. 州政府能保有具備經驗技能的人力。</li> <li>4. 州政府能訓練及發展其人力。</li> <li>5. 州政府能有效管理員工績效。</li> </ol>
基礎建設	資本計畫、計畫監督、計畫維護、州內部協調性、政府內部協調性	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 州政府對於基礎建設進行需求分析，且對於其選擇計畫具有透明的過程。</li> <li>2. 州政府對於基礎建設計畫能有有效的監視過程。</li> <li>3. 州政府維護基礎建設能根據一般被認可的工程慣例。</li> <li>4. 州政府能全面的管理基礎建設。</li> <li>5. 州政府能建立有效的政府間及州內基礎建設管理網路。</li> </ol>
資訊管理	策略方向、成本效益、執行管理、計畫評價、電子化政府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 州政府焦點放在政策的策略方向且用資訊蒐集支持政策方向。</li> <li>2. 州政府官員能有成本與績效關係之資料。</li> <li>3. 單位管理者有適當的資料進行管理決策之判斷，並能利用這些資料進行資源配置決策。</li> <li>4. 政府及單位管理者有適當的資料使他們能去評估政策或計畫的實際績效。</li> <li>5. 民眾有適當的管道能州政府、州政府計及服務，且能向政策制定者提供意見。</li> </ol>

資料來源：<http://results.gpponline.org/>

### (三)評鑑作業流程

## 1. 歷年

GPP的評鑑過程包括三大工作：問卷調查(survey)、訪談(interview)以及官方文書(document)評分方式，主要是先透過百分制度取得絕對原始分數，再依據 A 到 F 的等第制度加以分等第)彙整與登錄。GPP 5個次級管理系統分別成立專案小組，日常調查工作都由學者、專兼任助理、媒體記者組成。除了寄送、登錄與檢查問卷外，小組需審視受訪機構提供的官方出版品，驗證回收問卷的可信度且另行計分。至於訪談作業，則由媒體記者就預算、人事、會計審計的官員進行約百餘次的訪談。

## 2. 2005 年

2005 年專案評鑑過程如下：

### (1) 依照標準進行評等

政府績效專案依照同一標準對各州進行評等，並非視各州採不同標準。分析人員首先檢視各州之「財政管理」、「人力資源管理」、「基礎建設」與「資訊管理」四大領域，因為對達成政策目標而言，這些面向是最重要的。分析人員從而在每一領域判定管理效能良好的政府所具備的特性。這些標準是從該領域最佳的研究定義出來，依此建立評等的標準。

### (2) 對標準進行覆核

政府績效專案研究小組隨而擬定這些標準所具的成份（意即次標準或子標準）以完成每一準則。例如，一個財務管理良好的州，必須能從利用單次歲入的有限利用中，維持結構上的平衡；一個人力管理良好的州，必須能藉由維持就業人力生產因素來留住技術人

力。

(3) 收集各標準與次標準最重要的資訊

政府績效專案研究團隊收集資料以提供有關標準及次標準的最佳資訊。這些既有資料包括發布於州政府網站的資訊以及已出版的政府報告、網路調查資料、州政府官員在網路上所完成的政府績效專案調查、「治理」雜誌記者團隊所進行的訪談。

(4) 透過合作過程分析資訊

學者與記者所聯合組成的研究團隊分析及討論資料與其意涵，將資訊綜合並一起決定給分。

(5) 執行過程透明化

從最當初起，政府績效專案便受命過程必須透明。專案的研究人員和記者在定義標準之前就已廣泛地諮詢各州政府官員。專案在開始進行資料收集前，也公布其標準與次標準。過程中，並定期以電子郵件與州政府官員以及其他對計劃有興趣的人保持聯繫。當政府績效專案公布治理評等結果時，同時提供大量的解釋和據以評斷的相關資料。除了雜誌的報導文章敘述之外，政府績效專案網站亦提供深度解釋，任何有興趣的人都可以免費閱覽。

(四) 評鑑作業採取的方法論

1. 財政管理的方法論

健全的預算與財政管理有五項標準：(1) 州政府（是否）具有長

期觀點的預算程序，其衡量因素包括歲入及歲出預估的準確性，州年金制度的財務健全性（包括無預算編列之債務水準），對長期債務之管理；（2）州政府（是否）具有透明易懂的預算程序，其衡量因素包括在會計年度開始前通過預算之能力，在預算程序的每一個階段以電子或其他方式取得預算文件與資料之難易度；（3）州政府的財政管理（是否）能在收入與支出維持結構平衡，其衡量因素包括依據一般會計原則認定收入與支出持續維持平衡、州政府為短期預算平衡而使用指定用途（earmarked）及一次性收入的情形，州政府短期債務與現金管理之作法是否符合一般會計原則，州政府的風險管理策略；（4）州政府（是否）有效管理政府採購；（5）州政府（是否）以系統性評估提升其財政運作及管理作為的有效性，其衡量因素包括州政府的內部控制作為以及以成本分析連結運作績效與財政成本之作法。

## 2. 人力資源管理的方法論

健全的人力資源管理也有五項標準：（1）州政府（是否）定期對其人力資源需求作仔細分析並且更新之；（2）州政府（是否）獲得其需要之員工；（3）州政府（是否）保有有效能的員工，其衡量因素包括州政府維持有技能及經驗之員工、懲處表現不好的員工、將不能或不願符合績效及行為準則之員工解僱等能力；（4）州政府（是否）培養其員工；（5）州政府（是否）有效執行其員工績效管理計畫。

## 3. 基礎建設管理的方法論

健全基礎建設管理有五項標準：（1）州政府（是否有）關於基礎建設之成長、維護及替代的規劃，亦即州政府（是否）對其基礎建設需求有透徹的分析，並且有透明的程序以選擇基礎建設計畫；（2）州政府（是否）有有效的程序監督基礎建設計畫的設計與建設；（3）州

政府（是否）依據一般工程原則維護基礎建設；（4）州政府（是否）全面管理其基礎建設，其衡量因素包括負責基礎建設的不同部門間的合作與協調，該州是否有基礎建設的優先順序及審查機制（以確保公用設施之興建有益於提升該州的整體利益）；（5）州政府（是否）建立有效的跨政府及跨州的基礎建設管理網路。

#### 4. 資訊管理的方法論

健全的資訊管理也有五項標準：（1）州政府（是否）積極注意未來政策並且蒐集可支持該政策方向的資訊；（2）選任之官員、州政府預算局與州政府員工（是否）持有關於成本與績效之關聯性的適當資訊，並且在決定資源配置時使用此等資訊；（3）機構之管理人（是否）持有作計畫管理相關決定時所需要的適當資訊；（4）州長及機構之管理人（是否）持有可使其評估政策與計畫之實際績效的適當資訊；（5）公眾（是否）有適當管道可取得州政府、州政府計畫的績效、州政府提供之有關資訊，並且可向州政府政策制定者提供回饋意見。

#### （五）評鑑結果呈現

評鑑結果的計分類。例如 85 分以上是 A；75 以上是 A-；67.5 以上是 B+，一直最低可到 F，但間隔分數都不同。以 2001 年發布的州政府評鑑報告之財政管理次領域為例，各標準所佔權重如下表。

表 2-20 雪城大學政府績效專案等第標竿對照表

等第	Benchmarks										
	A	A-	B+	B	B-	C+	C	C-	D+	D	F
絕對分數	>=85	<85> =75	<75> =67.5	<67.5> >=60	<60> =55	<55> =50	<50> =45	<45> =41	<41> =38	<38> =35	<35
百分制最低標準	85	75	67.5	60	55	50	45	41	38	35	0
間距	15	10	7.5	7.5	5	5	5	4	3	3	35

資料來源：雪城大學麥斯威爾公共事務學院「政府績效專案」網站([http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/state\\_2001/financial.asp](http://www.maxwell.syr.edu/gpp/grade/state_2001/financial.asp)，2003/9/16)

#### (五)評鑑結果的公布

評鑑完成後，由《治理》月刊於每年 1 月以「專頁」公布個別地方政府評鑑結果，並刊載學術界的深度分析。此外，主辦單位也發出新聞稿，說明評鑑的過程、標準與評分作業，並且以 A-到 D 的等第制，說明各次級領域的平均表現、各領域優異表現的郡政府，以及所有郡政府的平均表現。

以 2001 年公布的州政府評鑑結果為例，表現最好的州政府有密西根州、猶他州、華盛頓州（皆是 A-，後兩州連續兩次皆被評定為績效最優的州政府）。其中猶他州的財政管理等第為 A、人力資源管理為 B-（1998 年評鑑為 B+，退步許多）、資訊管理是 A（較上次大幅增加）、資本管理是 A-（較上次略退）、結果管理是 B+，平均政府績效等第是 A-。2005 年之結果如圖 2-10 所示。



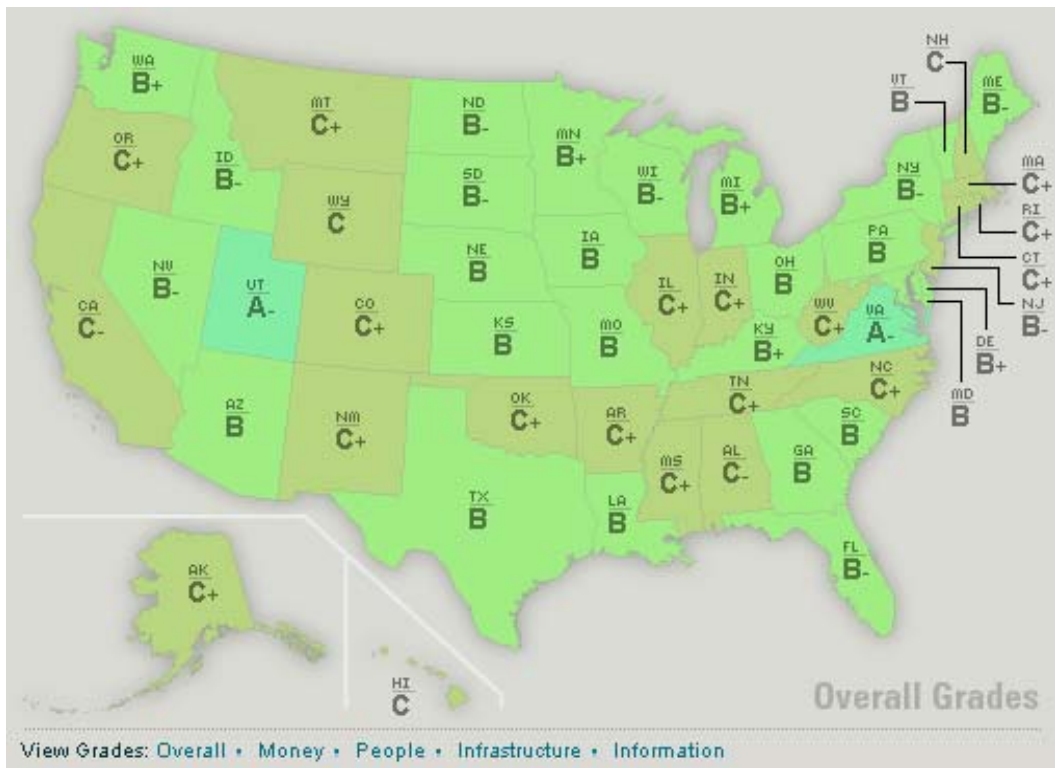


圖 2-10 政府績效專案 2005 年各州整體評鑑結果

資料來源：<http://results.gpponline.org/>

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

州名		整體	財政管理	人力資源	基礎建設	資訊管理	州名		整體	財政管理	人力資源	基礎建設	資訊管理
1	阿拉巴馬州(Alabama)	C-	C	C+	D	C	26	蒙大拿州(Montana)	C+	C+	C+	B-	C
2	阿拉斯加州(Alaska)	C+	C	C+	C+	C	27	內布拉斯加州(Nebraska)	B	B+	B-	B+	C+
3	亞利桑那州(Arizona)	B	B	B	B-	B-	28	內華達州(Nevada)	B-	C+	C+	B+	B-
4	阿肯色州(Arkansas)	C+	B-	C	C+	C+	29	新罕布夏州(New Hampshire)	C	C	C+	C+	C-
5	加利福尼亞州(California)	C-	D	C-	C	C	30	紐澤西州(New Jersey)	B-	C+	B	B-	C
6	科羅拉多州(Colorado)	C+	C-	C+	C+	C+	31	新墨西哥州(New Mexico)	C+	B	C+	D+	B
7	康迪克州(Connecticut)	C+	C	B	C+	C-	32	紐約州(New York)	B-	C+	B-	B+	C+
8	德拉威州(Delaware)	B+	A	B-	B+	B	33	北卡羅來納州(North Carolina)	C+	B-	C+	C+	C+
9	佛羅里達州(Florida)	B-	C+	B-	B+	B	34	北達科塔州(North Dakota)	B-	B-	B-	B-	C
10	喬治亞州(Georgia)	B	B-	A	C+	B	35	俄亥俄州(Ohio)	B	B+	B-	A-	C+
11	夏威夷(Hawaii)	C	C	B	C-	D	36	奧克拉荷馬州(Oklahoma)	C+	B-	B-	C-	C
12	愛達荷州(Idaho)	B-	B+	B	C+	C+	37	奧勒岡州(Oregon)	C+	D	B+	B	B
13	伊利諾州(Illinois)	C+	B	C	C+	C+	38	賓夕法尼亞州(Pennsylvania)	B	B+	B-	B+	B
14	印第安那州(Indiana)	C+	C	C	B-	C	39	羅德島(Rhode)	C+	C+	D+	B-	C+
15	愛荷華州(Iowa)	B	B+	B	B	B	40	南卡羅來納州(South Cardinal)	B	B+	A-	C+	B
16	肯薩斯州(Kansas)	B	B+	B-	B-	B-	41	南達科塔州(South Cardinal)	B-	B+	B-	B	D
17	肯德基州(Kentucky)	B+	B+	B	B+	B	42	田納西州(Tennessee)	C	B-	C-	B-	C+
18	路易斯安那州(Louisiana)	B	B+	B	C+	A-	43	德克薩斯州(Texas)	B	B	B	B-	B
19	緬因州(Maine)	B-	B-	B-	B	C+	44	猶他州(Utah)	A-	A-	B+	A-	A-
20	馬塞諸塞州(麻省)(Massachusetts)	B	B	B-	A-	C+	45	佛蒙特州(Vermont)	B	B+	B	B-	B-
21	馬里蘭州(Maryland)	C+	C+	C+	C	C+	46	維吉尼亞州(Virginia)	A-	A-	A-	A-	A-
22	密西根州(Michigan)	B+	B	B	B+	B+	47	華盛頓州(Washington)	B+	A-	B+	B	A-
23	明尼蘇達州(Minnesota)	B+	A-	B+	B	B+	48	西維吉尼亞州(West Virginia)	C+	B-	C	C	C+
24	密西西比州(Mississippi)	C+	B-	C+	C+	C+	49	威斯康辛州(Wisconsin)	B-	B-	B	C	B-
25	密蘇里州(Missouri)	B	B	B-	B-	A-	50	懷俄明州(Wyoming)	C	B	D+	C	C

圖 2-11 政府績效專案 2005 年各州各面向評鑑結果

資料來源：<http://results.gpponline.org/>

### 三、地方政府治理評鑑實務作為

美國績效測量的方法，經由各地方的個別發展，變得豐富而多樣化。美國各級地方政府秉持「政府績效暨成果法」作法，也積極推動績效衡量計畫，以下以採標竿管理的奧勒岡州為例進行說明。

#### (一)奧勒岡州

##### 1.閃耀奧勒岡計畫

在奧勒岡州進步局(Oregon Progress Board)的主導，經州議會立法通過，於 1989 年推動「閃耀奧勒岡計畫」(Oregon Shine)。「閃耀奧勒岡計畫」為一個 20 年的政策遠景，主要為了維持及改善奧勒岡州民眾之生活品質，為政策制訂者及民眾間的合作成果。「閃耀奧勒岡計畫」需進行週期性更新，故於 1997 年推動第二階段(Oregon Shine II)，對社區及環境進一步的擴展，2005 年則已進入第三階段(Oregon Shine III)。「閃耀奧勒岡計畫」著重在日常生活之三大基本要素：「工作、教育與社區」、「健康及基本需求」、「安全及可居住性」。

##### 2.「閃耀奧勒岡計畫」策略：繁榮的循環

「閃耀奧勒岡計畫」在強調此三大基本要素為建立未來美好生活的根基，其策略為此三大基本要素將為一個繁榮的循環。

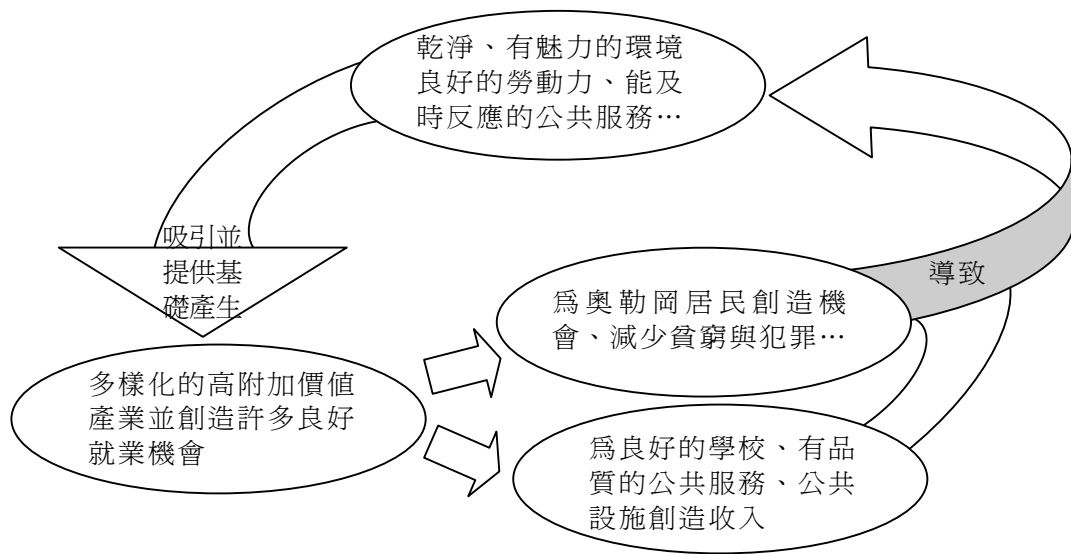


圖 2-12 「閃耀奧勒岡計畫」基本要素

資料來源：[http://www.oregon.gov/DAS/OPB/os.shtml#Oregon\\_Shines\\_III](http://www.oregon.gov/DAS/OPB/os.shtml#Oregon_Shines_III)

### 3.閃耀奧勒岡計畫之標竿

「閃耀奧勒岡計畫」績效評估所採取之方式為「標竿」(Benchmarks)管理方式，為奧勒岡州標竿管理根據「閃耀奧勒岡計畫」之策略目標評估其進步狀況。標竿管理目標共分三層次：一為居民的工作，二為社區安全與照護，三為健康及環境維護，即分為經濟目標、社區目標與環境目標。經濟目標希望讓州民擁有高品質的工作，可區分為經濟、教育兩項指標；社區目標期待建立安全照顧和參與的社區，包括市民參與、社會支持、公共安全等三項指標；環境目標追求健康永續的生

活環境，意指社區發展、物質環境兩項指標，而上述目標在2005年共計包含90項標竿，大部分的標竿已在1996年時由進步局在專家的協助下依「具企圖心但具實際性」的原則建立（詳見表2-21）。此衡量將幫提供政府解決經濟、社會及環境問題一個長期的觀點。此外，標竿管理方案將對於各部門在政策決定及預算規劃上提供配置。

表2-21 美國奧勒岡施政標竿之面向與指標

主面向	次面向	指標
經濟	商業活力 business vitality	1. 奧勒岡人在威拉河谷及波特蘭三郡以外被僱用百分比
		2. 奧勒岡商圈優勢國家排名
		3. 每千名員工之新員工數國家排名
		4. 淨就業成長率：(a)都市郡 (b)鄉村郡
		5. 奧勒岡專業服務集中程度占全國專業服務集中程度百分比
		6. 奧勒岡經濟多樣化之全國排名
	經濟能量 economic capacity	7. 產業研發占全州生產毛額比率：(a)產業(公\私) (b)學術機構
		8. 奧勒岡創業投資之全國排名(以每位員工數金額計算)
		9. 奧勒岡經商成本之全國排名：(a)勞動成本 (b)能源成本 (c)稅賦成本
		10. 在期限內核發許可證比率：(a)廢氣排放 (b)廢水排放
	所得 income	11. 州個人所得占全國所得比率：(a)州都會地區占全國都會區 (b)州非都會地區占全國非都會區
		12. 在失業保險下平均每位員工年薪金額(所有產業，2003 幣值)：(a)城市 (b)鄉村

		13. 所得前五名家庭收入與所得後五名家庭收入之比 (a)比率(b)全國排名(差距最小者第一名)
		14. 奧勒岡工人家庭(四口為準)收入超過貧窮 150%的百分比
		15. 奧勒岡失業率占全國失業率比率
主 面 向	次 面 向	指 標
經 濟	國 際 化 international	16. 非主要夥伴(主要夥伴為加拿大、日韓)貿易出口值占比
		17. 奧勒岡具備第二外語能力者比率
教 育	幼 稚 園 到 12 年 級 kindergarten - 12th grade	18. 接受學前教育之兒童比率
		19. 3 年級學童達到既定技能程度之比率：(a)閱讀 (b)數學
		20. 8 年級學童達到既定技能程度之比率：(a)閱讀 (b)數學
		21. 高中畢業生取得“初級職業”證照比率
		22. 高中生輟學比率
		23. 25 歲成人以上取得高中或同等學歷比率
	中 等 後 教 育 post secondary	24. 奧勒岡 25 歲以上成人具大專學歷比率
		25. 奧勒岡 25 歲以上成人取得中等後教育“專技”資格證書比率
		26. 奧勒岡 25 歲以上成人完成中等後教育比率：(a)學士 (b)學士以上
		27. 奧勒岡人具中級識字技巧比率：(a)散文文章 (b)文件 (c)數量
	技 能 發 展 skill development	28. 奧勒岡人使用電腦或電子設備比率(a)製作文件或圖形分析資料(b)上網
		29. 奧勒岡勞動階層在過去一年曾經接受至少 20 小時技術訓練者比率
30. 奧勒岡居民成人過去一年來自願參與市民社區或非營利活動百分比		
公 民	參 與 participation	

參與		31. 奧勒岡人總統大選投票率(1 為最高)：(a)比率(b) 全國排名
		32. 奧勒岡人認同自己為社區一份子之比率
	稅制 taxes	33. 奧勒岡人瞭解奧勒岡收入來源及主要用途類別者 比率
		34. 應繳稅賦占個人所得比率之全國排名

主面向	次面向	指標
市民參與	公部門績效 public sector performance	35. 在治理雜誌中公共管理品質的排名
		36. 奧勒岡州的債券評比(標準普通評比)
市民參與	文化 culture	37. 每人藝文活動經費全國排名
		38. 奧勒岡人使用公共圖書館服務百分比
社會支持	保健 health	39. 每千名 15 至 17 歲女性懷孕比率
		40. 懷孕三個月內接受產前檢查比率
		41. 每千人嬰兒死亡率
		42. 二歲幼童有免疫力比率
		43. 13 歲以上感染 HIV 之案例數
		44. 18 歲以上戒煙比率
		45. 每千人未滿 70 歲以前死亡比率
		46. 成人自認為健康狀況良好比率
		47. 中等收入以下家庭能負擔兒童照顧比率
		48. 13 歲以下每百人可安置治療比率
社會支持	保護 protection	49. 8 年級學童承認上月使用下列物品之比率：(a)喝 酒 (b)吸毒嗑藥 (c)抽煙
		50. 18 歲以下孩童每千人中：(a)被虐待/疏於照顧 (b) 瀕臨被凌虐人數/疏於照顧
		51. 每千位 65 歲以上老人被虐待比率
		52. 孕婦戒除下列物品之比率：(a)酒精 (b)煙草

<b>貧窮 poverty</b>	53. 奧勒岡居民收入低於聯邦貧窮程度 100%之比率：(a)0 至 17 歲 (b)18 至 64 歲 (c)65 歲以上
	54. 奧勒岡居民未參加健保比率
	55. 每萬人奧勒岡居民遊民比率
	56. 法院裁定家庭扶養費比率
	57. 戶數百分比(a)挨餓(b)缺乏食物

主面向	次面向	指標
	<b>獨立生活 independent living</b>	58. 75 歲以上老人不需靠照護設備生活比率
		59. 成年殘障人士受僱比率
<b>公共安全</b>	<b>犯罪 crime</b>	60. 殘障人士在家庭所得在聯邦貧窮水準下之比率
		61. 每千位奧勒岡居民犯罪數：(a)人身犯罪 (b)財產犯罪 (c)行為犯罪
		62. 每年每千位奧勒岡青少年被逮捕數：(a)人身犯罪 (b)財產犯罪
		63. 過去 30 天 9-12 年級學生攜帶武器比率
		64. 假釋三年再犯比率
		65. 青少年犯罪一年內再犯比率
	66. 郡簽署共同打擊犯罪協定比率	
	<b>危機準備 emergency preparedness</b>	67. 郡具緊急處置準備之比率：(a)天然災害預防 (b)在各郡及 Portland, Beaverton, Gresham 之反應及復原能力
<b>社區發展</b>	<b>成長管理 growth management</b>	68. 都會地區每年每人被耽擱旅行時數：(a)波特蘭都會區 (b)塞倫及尤金區
		69. 奧勒岡人使用符合健康標準飲用水系統比率
	<b>基礎建設 infrastructure</b>	70. 尖峰時段通勤使用個人乘座車輛以外工具比率
		71. 都會區每人用於地區非商業旅行之車輛哩程數
		72. 道路及橋樑良好百分比：(a)州道路 (b)橋樑狀況：(1)州 (2)郡及都市地區
	<b>住宅 housing</b>	73. 住戶擁有自有房屋率



		74. 中等所得以下家庭花費 30% 收入於住宅上(包括水電)之家庭比率：(a)租屋者 (b)自有住宅者
環境	空氣 air	75. 空氣品質優良時間之比率
		76. 二氧化碳排放比率(1990 年為基期)

主面向	次面向	指標	
環境	水 water	77. 每年溼地英畝改變數：(a)淡水 (b)鹹水	
		78. 河川監視：(a)水質明顯變好趨勢 (b)水質惡化趨勢 (c)水質優質情況	
		79. 主要河川保持最低供水量比率：(a)1 年 9 個月以上 (b)1 年 12 個月	
	土地 land	80. 奧勒岡 1982 年為農地變未變更為都市或鄉村發展比率：(a)主要農業用地 (b)其他農業用地	
		81. 在 1974 年非聯邦政府之林地目前仍作林地使用比率	
		82. 現行政策下實際木材收成量占潛在收成之比率：(a)公有地 (b)私有地	
		83. 每人一般固體廢棄物掩埋與焚燒磅數	
			84. 危險廢棄物堆置場清理比率：(a)儲槽之物質 (b)其他危險性物質
	植物與野生動物 plants and wildlife		85. 野生本地淡水魚類未瀕臨絕種之比率：(a)鮭魚 (b)其他品種 (c)其他生物:兩棲動物及軟骨動物
			86. 海洋生物未瀕臨絕種比率：(a)魚類 (b)貝類甲殼類 (c)其他(哺乳類非植物)
			87. 陸棲類非瀕臨絕種比率：(a)植物 (b)脊椎動物 (c)無脊椎動物
			88. 保護區受保育之物種比率：(a)河川溪流發現物種 (b)其他

	89. 西元 2000 年後最具威脅侵略性物種未被成功排除或容納之數目
戶外娛樂 <b>outdoor recreation</b>	90. 每千位奧勒岡居民擁有之公園英畝數

資料來源[http://www.oregon.gov/DAS/OPB/os.shtml#Oregon\\_Shines\\_III](http://www.oregon.gov/DAS/OPB/os.shtml#Oregon_Shines_III)

分析奧勒岡州所採用的績效衡量指標，其主要奠基在於援用既有的社會發展指標，予以整合分類，將績效衡量焦點集中於數個關鍵指標，並務求指標的數量化、精確化與可行性。誠如奧勒岡當局對於其施政績效衡量指標所歸納的要點，包括必須具有可衡量性，應與政策密切相關，具有可比較的基準，得以結合經濟、財務因素，最重要的是必須為民眾所理解。

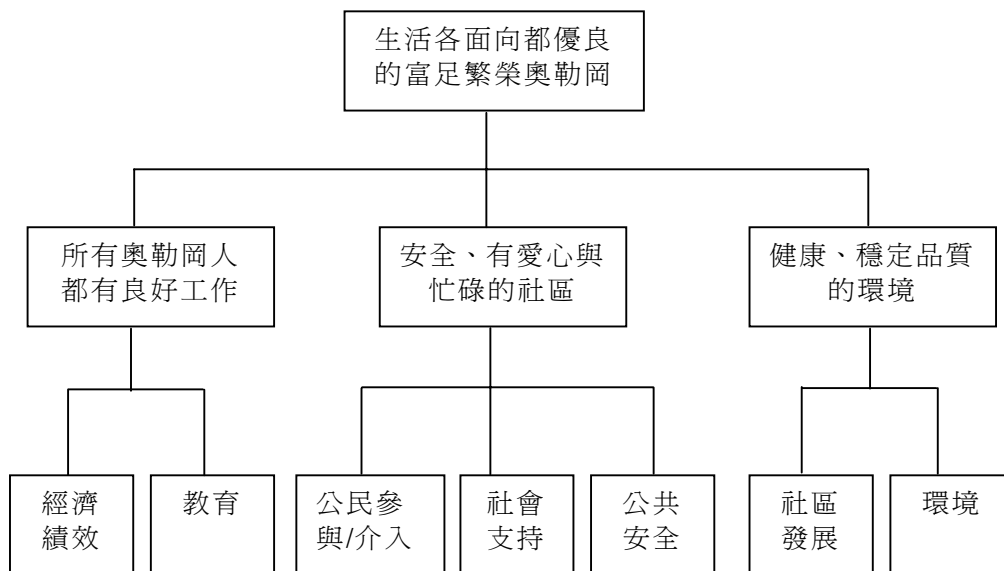


圖 2-13 閃耀奧勒岡指標類別與目標

資料來源[http://www.oregon.gov/DAS/OPB/os.shtml#Oregon\\_Shines\\_III](http://www.oregon.gov/DAS/OPB/os.shtml#Oregon_Shines_III)

(四)「閃耀奧勒岡計畫」標竿的衡量結果分類

和1999年及2001年之標竿報告相較，2003年至2005年之報告已不進行字母等級的評鑑，而改採對每項指標及各面向回答問題「是否奧勒岡有進步?」，答案如下：

- 是(Yes)：絕對答到 2005 年之目標。
- 是，但是(Yes, But)：朝向正確的方向，但有一點警告或顧慮
- 不是，但是(No, But)：有一點朝向 2005 年改變，但只有進步的現象而已。
- 不是(No)：絕對無法達成 2005 年的目標。
- 沒發現(Not finding)：缺少一個目標或缺乏相關資訊進行判斷。

相同的方式亦用在各面向及目標的區分下，並增加答案「混合」，意謂著有進步與沒進步的項目一樣多，相互平衡。必需注意的是，2003 年的報告中「是，合格」(Qualified Yes)及「否，合格」在 2005 年已改為「是，但是」(Yes, but)及「不是，但是」(No, but)。對是否有進步的評估可分客觀與主觀的觀點，客觀觀點為觀察 10 年來的趨勢曲線，主觀觀點則需考慮其他的因素，如相反的短期趨勢。

## 第五節 日本地方政府治理能力評鑑(行政評價)制度及實務作為

在日本政府積極推行行政改革、中央機關積極導入治理能力評鑑制度(以下稱「政策評價」)情況下,地方政府也紛紛開始施行治理能力評鑑制度(以下稱「行政評價」)。平成 11 年(1999 年)起,在總務省「自治行政局行政體制整備室」的規劃下,各都道府縣、市町村等各級地方政府開始試行「行政評價」制度,部分地方政府每年並就行政評價結果編製檢討報告書。為說明日本地方政府治理能力評鑑制度與實務作為,以下就「自治行政局行政體制整備室」於平成 12 年迄今(2007 年)所公告的各年度研究報告書內容、各級地方政府(如岩手縣、千歲市、札幌市等)自行公告最新之行政評價結果檢討報告書內容摘錄說明。

### 一、日本地方政府治理能力評鑑制度說明

#### (一) 地方機關施行政策評價背景說明

行政改革為日本政府相當重視的一個課題,為了行政改革的推行,平成 9 年 12 月日本行政改革會議最終報告決議將「政策評價」為中央省廳行政改革的重要措施之一,此後,日本政府即積極進行各項「政策評價」規劃,並於平成 13 年頒訂行政機關施行政策評價的法律與施行方針(「行政機關が行う政策の評價に関する法律」、「政策評價に関する基本方針」)。依據上揭法律與施行方針規定,自平成 14 年 4 月 1 日起,各中央機關(府省)皆須施行「政策評價」,評價結果並作為各機關預算編列的參考。為了確保評價制度具統一性、總合性、客觀性,總務省被規劃為推行「政策評價」的專責機構,對各機關政策評價施行負有考核、監督、調查、提供諮商之責。在政策評價法律規範下,總務省成立「行政評價局」專責政策評價相關業務,總務省於

各地設有行政評價局、行政評價事務所，辦理調查、考核、諮詢服務等業務。

在日本中央機關積極推行「政策評價」之際，各地方政府機關對於中央機關「政策評價」對地方政府可能造成的影響，以及地方政府是否需同步施行相關評價等議題漸加討論。雖然過去部分地方政府曾在考量財政資源能有效運用，並使地方行政體制、政策執行更有效率情況下施行相關評價，但是地方政府政策評價（行政評價）較不普及，各機關評價方式與面向也較不一致。在中央機關「政策評價」法制化情況下，地方政府機關是否亦需施行等各類與評價議題逐漸受到各地方政府討論與重視。

在評價制度標準化的考量下，平成 11 年在總務省「自治行政局行政體制整備室」的規劃下，各地方政府開始試行「行政評價」<sup>1</sup>，總務省並組成行政評價研究會，對於地方政府施行「行政評價」的執行方式進行研究，另於平成 12 年 9 月起施行「行政評價調查」（地方公共團體における行政評價の取組状況調査）制度，了解地方政府施行行政評價的狀況。

## （二）地方政府「行政評價」的施行目的與類型

爲了實際瞭解地方政府施行「行政評價」的實際作法，總務省「自治行政局行政體制整備室」於平成 14 年選定 21 個施行行政評價的地方自治體，以書面調查或公聽會方式進行實際調查。依據調查結果顯示，地方政府施行「行政評價」的目的主要包括：追求行政效率化、確保行政課責、增加行政透明度、作爲順利推行、管理綜合施政計畫

---

<sup>1</sup>一般而言，中央機關所施行的評價稱爲「政策評價」，地方政府機關施行的評價爲「行政評價」，但是也有部分地方政府將地方評價稱爲「政策評價」。

的方法等。

依據「行政評價」的施行目的，地方政府施行行政評價的對象範圍主要分為 3 種類型，第一，推動型，以行政評價作為推行地方政府綜合施政計畫之方法，行政評價施行對象範圍、評鑑面向完全以施政計畫內容為設計。目前許多日本地方政府採行此種方式。第二，改善型，行政評價的施行並未與綜合施政計畫相結合者，行政評價施行對象範圍以地方政府各項業務、重大業務為範圍，以結果為導向。第三，業務縮減型，為因應財政窘困情況，地方政府透過行政評價，對於進行機關業務經費、人員縮編。

表 2-22 日本行政評鑑的類型

類型	目的	常見之方法
政策推動型	確保綜合施政計畫的實效性	藉由評鑑進行綜合施政計畫進度管理
改善型	以結果導向方式，尋求機關經費、人力合理分配、改善	以重視管理循環的思考方式實施評鑑
業務縮減型	因應窘困的財政狀況進行業務縮減	外部評鑑委員評鑑

資料來源：世羅徹（2005），Q & A 行政評價の導入と實踐，中央經濟社。

### （三）地方政府「行政評價」的施行模式

依據「總務省自治行政局行政體制整備室」規劃，地方政府試行「行政評價」先採自願方式進行，各級地方政府若認同「行政評價」制度者，可自願參與行政評價。雖然目前日本並未有法律明確規範地方政府必須施行行政評價，但為提升地方政府施行「行政評價」的意願，日本中央政府在財政內部報告與全國都道府縣首長會議當中，提

出地方政府施行行政評價的建議要求，並且公布已採行行政評價者之調查結果。此外，並組成行政評價研究會進行研究調查，提供地方政府導入行政評價所需的各種相關知識、技術與協助。

大抵而言，日本政府推行「行政評價」時相當重視地方的自主性、獨立性，各地方政府可以依據地方特色與地區需求，規劃適合該該地區的「行政評價」制度。在地方政府推行「行政評價」的法源依據方面，由於目前中央並未針對地方政府施行「行政評價」擬定正式的法律規範，因此各地方政府可以依據自身需求，以「條例」、「規則」、「要綱」或其他相關規定，作為該自治體施行「行政評價」的施政依據。就各地方政府實際推行狀況觀察，目前各地方政府施行「行政評價」時，最常以頒佈「要綱」以作為法令依據與規範。

#### （四）地方政府施行「行政評價」的規劃機關與施行參據

由於地方政府「行政評價」是由各級地方政府自行規劃。為期建立統一的行政評價制度、提升各級地方自治體對行政評價作法的瞭解，並增加都道府縣、市町村等各級地方自治體導入行政評價制度的意願，「總務省自治行政局行政體制整備室」於平成 11 年 4 月起，在「總務省自治行政局行政體制整備室」內成立地方行政評價研究會（地方公共團體における行政評價についての研究會）。該研究會由地方機關公務人員與學校教授擔任委員，每 1-2 個月召開定期會議、進行行政評價的研究，提出年度報告書。該研究會報告書中的各項行政評價的作法與建議，則為地方政府規劃行政評價的主要參考依據。

行政評價研究會是以階段性、目的性的方式進行年度研究，每年再依據該年的目的，擬定定期會議的討論主題。例如：第一年（平成 11 年）研究會的目的在釐清地方施行行政評價的目的、功能，並對行政評價的各項指標、應有的施行步驟、架構、名詞定義、指標設定方

式，等各項行政評價導入程序作法，以及研究會未來進行方向等進行研析。第二年（平成 12 年）則針對行政評價施行所遭遇的問題提出解決方案，例如：增加地方首長施行行政評價的意識、提供地方政府行政評價施行的相關資源與方案，各種與地方政府施行行政評價問題的解決方案建議，此外，地方行政評價研究會並對部分已施行「行政評價」的機關進行「實地調查」（詳附錄 2）。第三年的（平成 13 年）研究會著重施行檢討，於行政評價的檢討與實際施行產生問題的討論，例如指標設定的困難、較小規模自治體（例如市町村）導入行政評價會的問題等。雖然「總務省自治行政局行政體制整備室」所公告的行政評價研究會年度報告並不具有法律約束力，但是報告書內的各項規劃、制度架構、評價表等，通常是各地方政府執行「行政評價」通用的依據。

#### （五）地方政府施行「行政評價」的體系架構

日本地方政府之「行政評價」包含「政策」、「施策」、「事務事業」三個層級，其中「政策」是指「基本的大目標方向」，「施策」是指「政策下的各種策略」，並且「政策」下包含數個「施策」。「事務事業」是達成「施策」目的的具體手段。「政策」、「施策」、「事務事業」三者呈現三角形狀，其中最底層為「事務事業」，中間為「施策」，最上層為「政策」。三者間並規劃有三種評價表，分別為「政策—施策評價表」、「施策—事務事業評價表」、「事務事業評價表」。

地方政府推行行政評價時，必須先建立起包含「政策」、「施策」、「事務事業」的體系價構圖，並依據體系架構圖完成評價表格。以「減低從市內廢棄物對環境造成的負荷」的政策為例，「政策—施策評價表」、「施策—事務事業評價表」、「事務事業評價表」的填寫狀況如附錄 3 所示。



雖然正常規劃下，地方政府應包含「政策」、「施策」、「事務事業」三個層級，並應完成「政策—施策評價表」、「施策—事務事業評價表」、「事務事業評價表」三種評價表，但是若因時間限制考量或配合地方需求，地方政府亦可僅著重「事務事業」層級，並完成「事務事業評價表」；或僅選擇「施策」、「事務事業」，完成「施策—事務事業評價表」、「事務事業評價表」。惟就目前地方政府實際狀況觀察，日本地方政府除了「政策」、「施策」、「事務事業」等三層級之外，部分地方政府會另就需求，彈性規劃各種評價，例如重要政策評價、特定金額以上之業務評價等。總體而言，各地方政府實際執行行政評價之作法與設計呈現彈性且多元的現象。

### （六）地方政府施行「行政評價」的原則與導入執行步驟

依據研究會報告書內容，行政評價的基本原則為 PDS（Plan-Do-See）或 PDCA（Plan-Do-Check-Action）的循環，最後透過不斷的循環步驟，實現行政目的。PDS 或 PDCA 中的 P 指計畫（Plan），D 為實行（Do），C 或 S 為評價（Check 或 See），A 為改善（Action）。通常採 PDS 模式是指採第三者評價方式進行的模式，PDCA 則偏重於機關自行評價，各機關可以選擇採 PAS 或 PDCA 模式（圖 2-14、圖 2-15）。

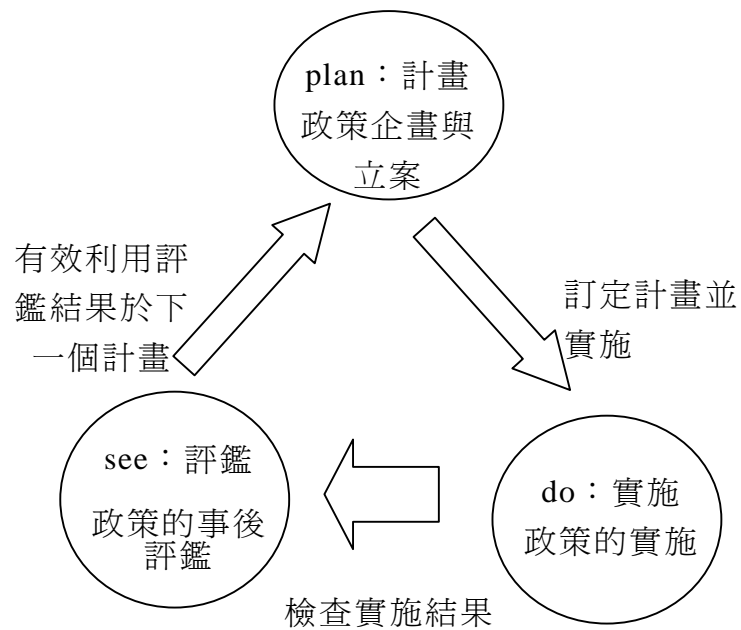


圖 2-14 PDS 之行政評價施行原則圖

資料來源：行政評價研究會（2002），地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方—地方公共団体に於ける行政評価についての研究会報告書，

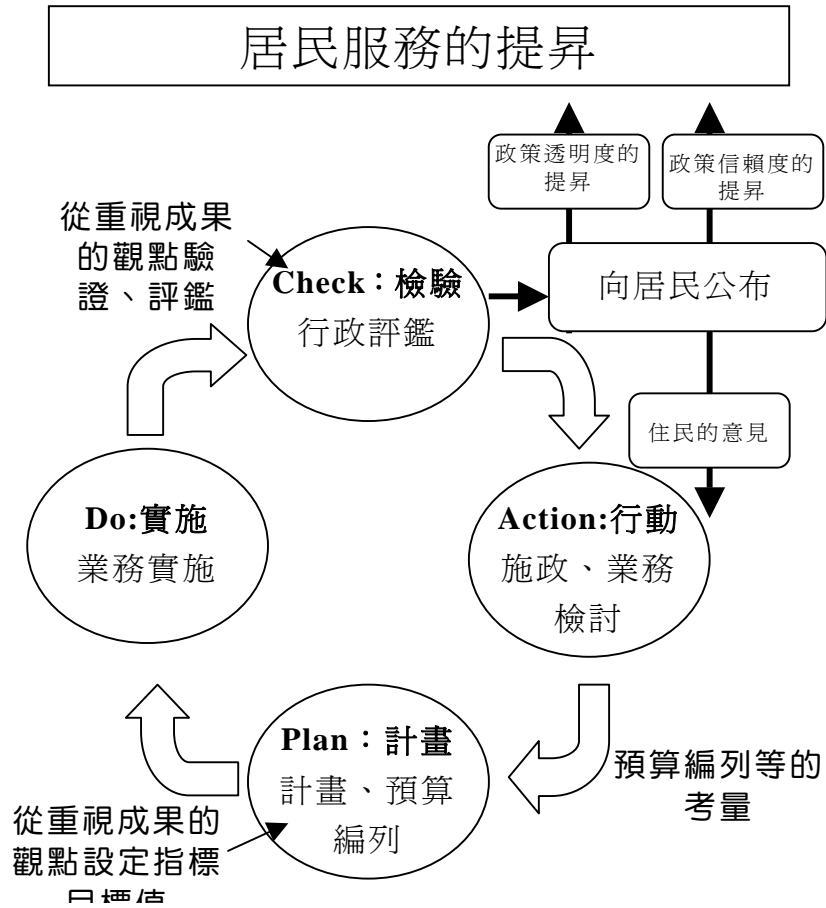


圖 2-15 PDCA 之行政評價施行原則圖

資料來源：行政評價研究會（2000），地方公共団体に行政評価を円滑に導入するための進め方—地方公共団体に於ける行政評価についての研究会報告書，

在施行步驟方面，地方政府施行「行政評價」分爲三個階段，分別說明如下：

1. 第一階段：企畫階段，著重於行政評價施行目的確認、檢討體制建

立、人員訓練、訊息公告周知等初步概略式事項的規劃，並規劃有九個執行步驟。

2. 第二階段：試行階段，著重於實際運作體系圖、擔任職員體系圖等實際執行內容的建置，此階段包含七個執行步驟。
3. 第三階段：實施階段，實際執行各項評價作業，此階段包含九個執行步驟（如表 2-21）。

行政評價的三階段是不斷循環，第三階段完成後，機關將依據行政評價執行結果，開始進行新的行政評價規劃與流程。由於行政評價著重於地方政府自主性，並希望地方政府能依據地區需求規劃評價制度，因此各地方政府可以自行調整階段內所包含的步驟。

**表 2-23 地方政府施行「行政評價」建議執行步驟一覽表**

第 1 階段（企劃階段）	
☆☆ STEP1	確立行政評價導入的目的
☆ STEP2	籌劃行政評價導入之檢討組織架構
STEP3	該檢討組織成員之教育訓練
☆☆ STEP4	撰寫行政評價試行方案
☆ STEP5	根據試行方案徵詢機關內意見並調整
☆☆ STEP6	向機關內全體公告行政評價導入要旨
STEP7	明訂行政評價實施時程
☆ STEP8	規劃行政評價推動組織架構
STEP9	確保行政評價試行相關預算
第 2 階段（試行階段）	
☆ STEP1	繪製試行相關政策、措施、業務之組織架構圖
☆ STEP2	試行行政評價
STEP3	該試行負責人員之教育訓練
STEP4	根據試行結果重新審視組織架構

☆ STEP5	規劃宣傳公告辦法
☆ STEP6	公布試行結果
STEP7	確保行政評價正式實施之相關預算
<b>第 3 階段（實施階段）</b>	
☆☆ STEP1	繪製試行相關政策、措施、業務之組織架構圖
☆☆ STEP2	實施行政評價
STEP3	該評價負責人員之教育訓練
☆ STEP4	根據評價結果重新審視組織架構
☆☆ STEP5	公布評價結果
☆☆ STEP6	政策、措施、業務之企畫擬定

說明：各 STEP 的☆表示重要度，☆越多表示越重要。

資料來源：總務省（2000），平成 12 年行政評價研究會報告書。

### （七）地方政府施行「行政評價」的評價種類

一般而言，行政評價的評價種類可依據評價時間點、評價作法做區分，分別說明如下：

依據評價時間點，可以分為「事前評價」、「事後評價」。其中「事前評價」是指在規劃階段，利用各項資訊對所規劃的政策進行評價。一般而言，評價會針對政策必要性、妥適性、目標設定、成本效益、費用等進行評價。「事後評價」是指政策施行一段時間之後，就政策施行效果進行分析。

在依據評價作法的分類方面，常見的評價方式包括「效率性評價」、「有效性評價」、「簡便的評價」，其中「效率性評價」包含成本效率分析 (Cost-Benefit Analysis)、成本效率分析 (Cost-Effectiveness Analysis)、財務分析 (Cost Analysis)、市場分析 (Market Testing)。「簡便的評價」為迅速且低成本的評價作法，一般包含同儕審查 (ピアレビュー) 方法、焦點團體 (フォーカスグループ) 等。

#### (八) 評價方式說明

地方政府施行的評價方式可以分為機關自己進行的「內部評價」、準內部評價(跨單位性的橫斷面評價)、機關以外第三者進行的「外部評價」三種。一般而言，總務省相當鼓勵地方政府的評價方式能包含「外部評價」於其中。

就各地方政府行政評價的方式觀察，各地方政府採行的評價方式相當彈性，多數地方政府進行評價時，會進行多次評價，例如第一次評價、第二次評價。「內部評價」是各機關普遍採行的評價方式，部分機關則同時採行內部評價、外部評價方式。

## 二、地方政府施行「行政評價」現況與實務說明

自平成 11 年地方政府行政評價試行後，都道府縣等各級地方政府皆相當積極導入行政評價制度，紛紛組成該地方政府的行政評價委員會，進行行政評價的導入。依據平成 18 年的「行政評價調查」(地方公共團體における行政評價の取組狀況調査)資料顯示，在都道府縣方面，目前除了鳥取縣之外，其他 46 個都道府縣已全部施行行政評價；在政令指定都市方面，也是全部皆已施行。在中核市方面，目前已有 87%施行行政評價；在特例市方面，施行比率為 90%；市區、村町可能因為規模較小或資源相對較為不足，因此施行比率分別為 45%，以及 13%。

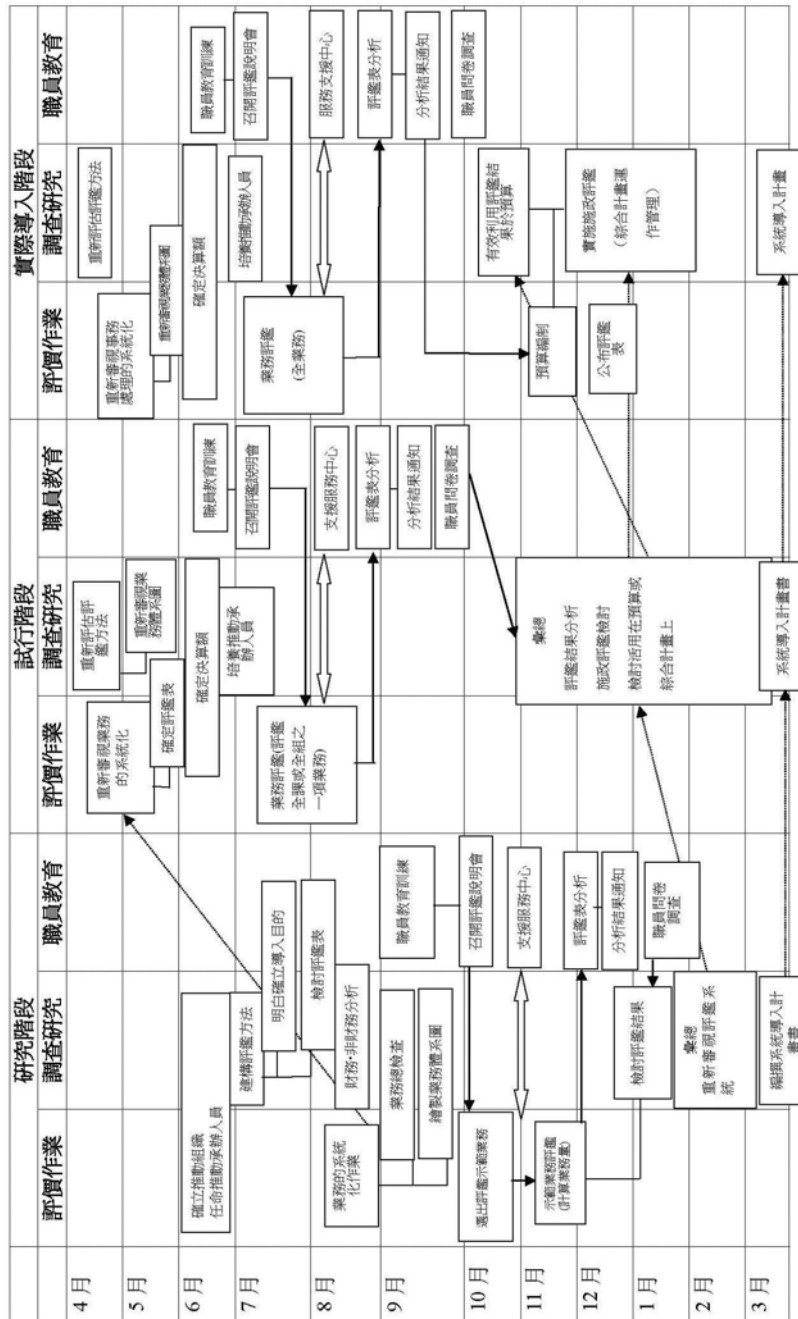
地方政府施行行政評價時，並非所有的地方政府都將全部的業務都納入行政評價，部分地方政府會在時間、成本、人力、物力考量下，選擇重要的業務進行行政評價。此外，由於行政評價相當重視地區居民意見的反應，部分地方政府行政評價是以地區居民之「顧客導向」為規劃重點，因此都道府縣所施行的行政評價制度中，有 58.7%的地方政府將居民意見納入評價項目中，政令指示都市也有 64.3%的比率

採行，中核市等其他層級地方政府也有二至三成的比率將居民意見納入。

由於地方政府施行「行政評價」的原因，主要是希望有限的財政資源能有效運用，並使地方行政體制、政策執行更有效率。因此，各地方政府將行政評價的結果作為預算審定、人員原額管理、次年度重點施政方針擬定等之直接依據或參考資料的情況相當普遍，其中將評價結果作為預算審查依據或參考的地方政府比率更是達到九成以上。有關日本地方政府行政評價時，一般常見的實務導入流程與各項作業、行政評價施行架構之作法如圖 2-16、2-17 所示。

為實際瞭解各地方政府施行「行政評價」的規劃，以下選擇「岩手縣」、「千歲市」二個地方政府「行政評價」施行狀況進行說明。另為瞭解日本地方政府行政評價指標設計，除了岩手縣、千歲市之之外，本研究另彙集東京都、羽咋市等各地方政府之指標如附錄 4、5 供參。

圖 2-16 日本行政評鑑系統導入流程圖





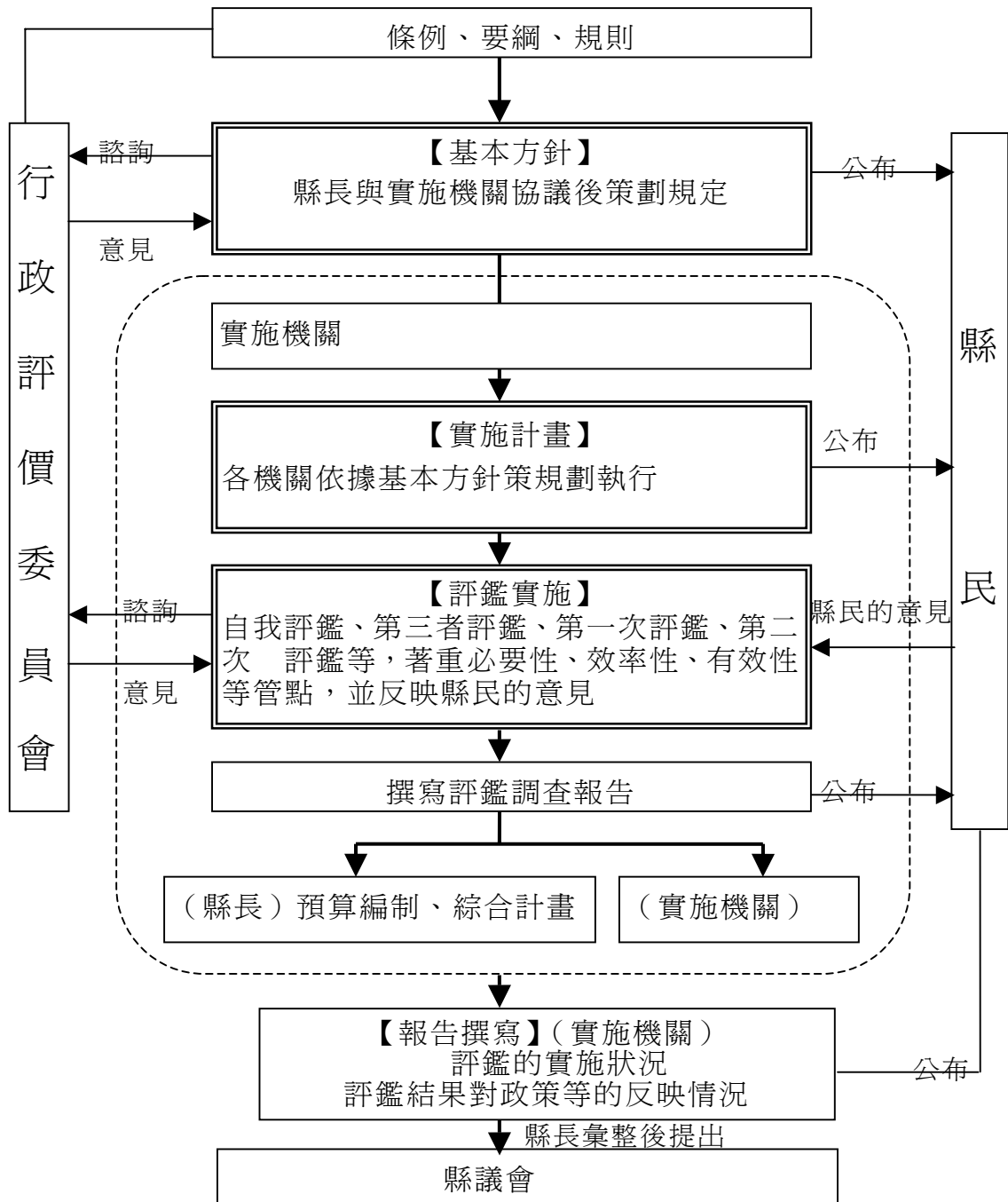


圖 2-17 日本地方政府行政評價施行架構圖

資料來源：行政評價研究會(2003)，地方自治團體行政評鑑導入現況與今後發展(概要)。

## (一) 岩手縣

### 1. 施行背景與施行目的

岩手縣為平成 11 年度行政評價研究會辦理之際，第一個被提出研究討論的個案。岩手縣導入行政評價的背景，是因為縣民對於縣政的不信任感逐漸提高。岩手縣將行政評價與中長程施政計畫相互結合，除了希望透過行政評價，有效的利用有限的財政資源、提升施政的效果與效率，以順利推展各項施政計畫之外，並透過行政資訊的公開（例如：縣民的共有資產為何、有限財源的分配、優先發展事業的選擇、預算編列過程公開化等），增加縣民對於地方行政的參與，進而提升縣民對於政府行政的信任。

### 2. 行政評價的體系與內容

岩手縣採行的行政評價模式為 PDS 模式，除了一般的「政策評價」、「事務事業評價」之外，該縣對於公共事業（如造林、漁港、港灣）進行「公共事業評價」；此外，對於總費用在 50 億日幣以上的公共事業，或 25 億日幣以上且縣長（知事）認為必須進行評價的事業進行「大規模事業評價」。

「政策評價」、「事務事業評價」、「公共事業評價」、「大規模事業評價」所採行的評價模式與流程並不相同，以「政策評價」為例，該縣以總合性長期施政計畫內，五個主要施政目標下的 78 個分類為評價，並計算每分類項目每年的達成狀況。若指標達成度達 80% 以上，則該指標即屬達成。若達成率介於 50% 至 80% 之間，則屬概略達成，其他則為未達成。計算各分類達成與否的方式，則是採用「總合性長期施政計畫」內的 5 大面向、74 次面向、226 個主要指標（表 2-22），以及 7000 為縣民間卷調查結果，並參考各類統計資料、社會經濟情勢等狀況，進行綜合性的判斷（判斷資料詳如附件 6，指標內容詳如附

件 7)。「政策評價」採行的評價方式包括內部評價、外部評價二種，各部局於每年 4 月下旬開始進行內部評價，之後再由「岩手縣政策評價委員會」(20 位委員)下的「政策評價專門委員會」(6 位委員組成)進行外部評價。

**表 2-24 岩手縣行政評價面向與指標數一覽表**

面向	次面向	指標數
1.與自然共生，以循環概念為基礎方針的社會	14	33
2.能夠舒適安心生活的社會	17	59
3.發展充滿創造力、活力產業的社會	24	67
4.建立熱絡的相互交流與合作網路的社會	11	28
5.尊重個體之個人特色，共同攜手向前邁進的社會	8	39
合計	74	226

資料來源：日本岩手縣網站。

一般而言，該縣在評價時，常會進行三種模式的比較，第一種是該機關每年的執行效果比較；第二種為與全國比較；第三種為該機關在總合計畫的達成狀況。財政課會依據各地方政府機關的行政評價結果做為預算編列、審查參考，並進行廢止、縮編機關預算規模等檢討。

## (二) 宮城縣

### 1. 施行情況

宮城縣於平成 13 年 12 月 25 日率先制定與行政評價實施程序等有關之「行政評鑑相關條例」，並於平成 14 年月 1 日起依照條例開始施行行政評鑑。由於宮城縣之行政評價著重以縣民觀點推動成果導向的縣政，有關評鑑資訊的公布(條例第 5 條)、縣民意見的採納(條例第 9 條)、縣民滿意度調查的施行(條例第 7 條)、向縣議會報告(條例第 12 條)、行政評鑑委員會的意見諮詢(條例第 8 條)等規定皆明確

規範於條例當中。因此。居民、議會、第三者委員會等各主體間得以交流、共享評價相關資訊，形成了縣民高度參與的評鑑制度。

## 2.行政評價體系

宮城縣行政評鑑制度是由「政策評價」、「施政評價」、「大規模業務評鑑」、「公共業務評價」、「業務地點場所評價」所構成，其施行目的、施行對象如表 2-23 所示。

表 2-25 日本宮城縣行政評價的種類

名稱	主要目的	評鑑對象
政策評價	對政策下之各項施策項目進行必要性與有效性判斷	綜合施政計畫等已設定政策評鑑指標的施政計畫或措施，以及包含有該施政計畫或措施之政策項目
施策評價	對施策下之各項事業項目進行必要性與有效性判斷	綜合施政計畫等已設定政策評鑑指標的施政計畫或措施，以及包含有該施政計畫或措施下的事業項目
大規模業務評價	大規模業務推動時之妥適性判斷	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 業務費在 30 億日圓以上之設施設立業務</li> <li>● 業務費在 100 億日圓以上之公共業務</li> </ul>
公共業務再評價	執行當中之公共業務的推動妥適性判斷	已執行一定期間之公共業務
新事業業務評鑑	確保未來施行業務的優先順序、選定的透明性	爾後三年間預定推行的新公共業務項目

資料來源：行政評價研究會（2003），地方自治團體行政評鑑導入現況與今後發展（概要）。

## 3.評鑑流程

宮城縣行政評價的概要流程如以下圖示所示。

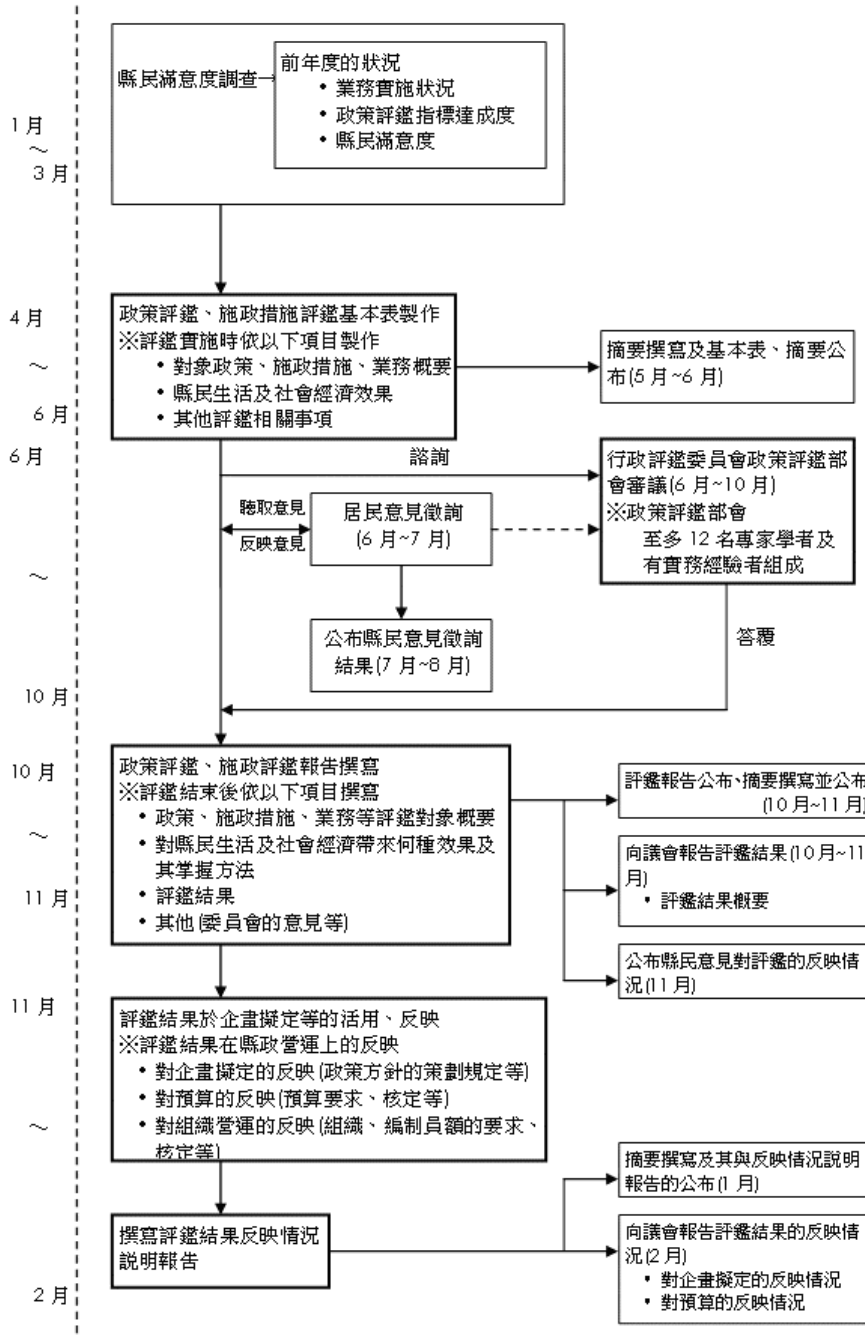


圖 2-18 宮城縣行政評價流程圖

資料來源：行政評價研究會（2003），地方自治團體行政評鑑導入現況與今後發展（概要）。

### (三) 千歲市

#### 1. 行政評價導入目的

千歲市導入行政評價制度乃希望透過行政評價，使地方機關行政的推行更有效率、同時也有助於該市長期性整合性施政計畫能順利推行。

#### 2. 行政評價的體系架構

千歲市採行的行政評價模式為 PDCA 模式，該市的行政評價體系架構包含「施策」、「事務事業」二層級，並分為「基本評價」與「分野別評價」二類。行政評價並與該市的整合性施政計畫相互整合，有關千歲市行政評價的評價對象、評價目的詳如圖 2-19，行政評價與長期總合計畫的整合體系圖表詳如圖 2-20。

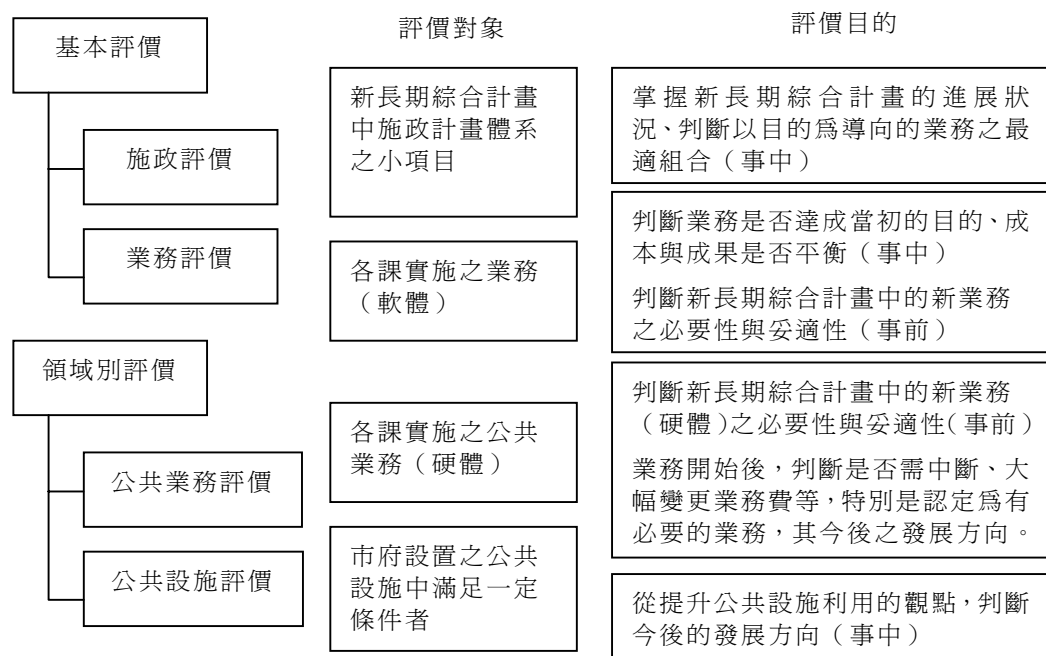


圖 2-19 千歲市行政評價對象、目的一覽圖

資料來源：節錄自日本千歲市網站。

### 3. 評價方式

千歲市採行的評價方式包括內部評價、評價委員會的二次評價、外部評價三種，基本評價、分野別評價採行的評價方式並不相同（參照圖 2-20）。

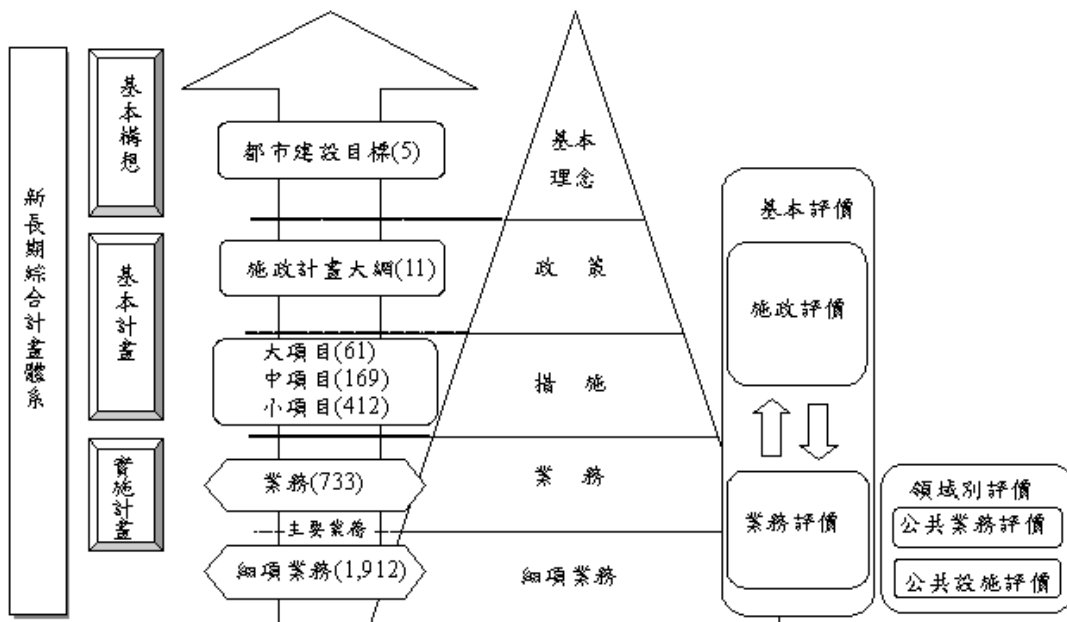


圖 2-20 千歲市行政評價與總合計畫體系一覽圖

資料來源：節錄自日本千歲市網站。

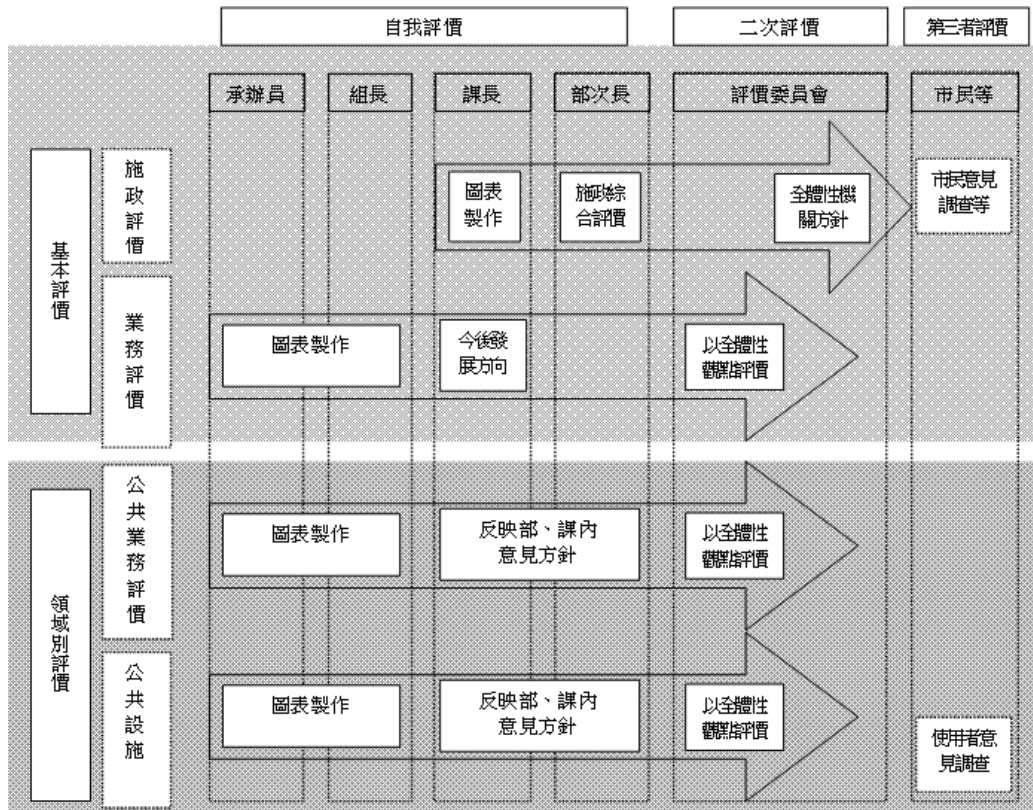


圖 2-21 千歲市行政評價方式一覽圖

資料來源：節錄自日本千歲市網站。

#### 4. 評價結果

千歲市行政評價完成後，會將評價結果公告，並蒐集市民對於評價的意見看法，也會於市議會中報告評價結果。行政評價結果也將直接反映到縣內總合計畫的編制與調整、預算編列、縣內行政改革的規劃推行、縣內公務人員的評價與人才研訓等相關業務執行(詳見圖 2-22)。



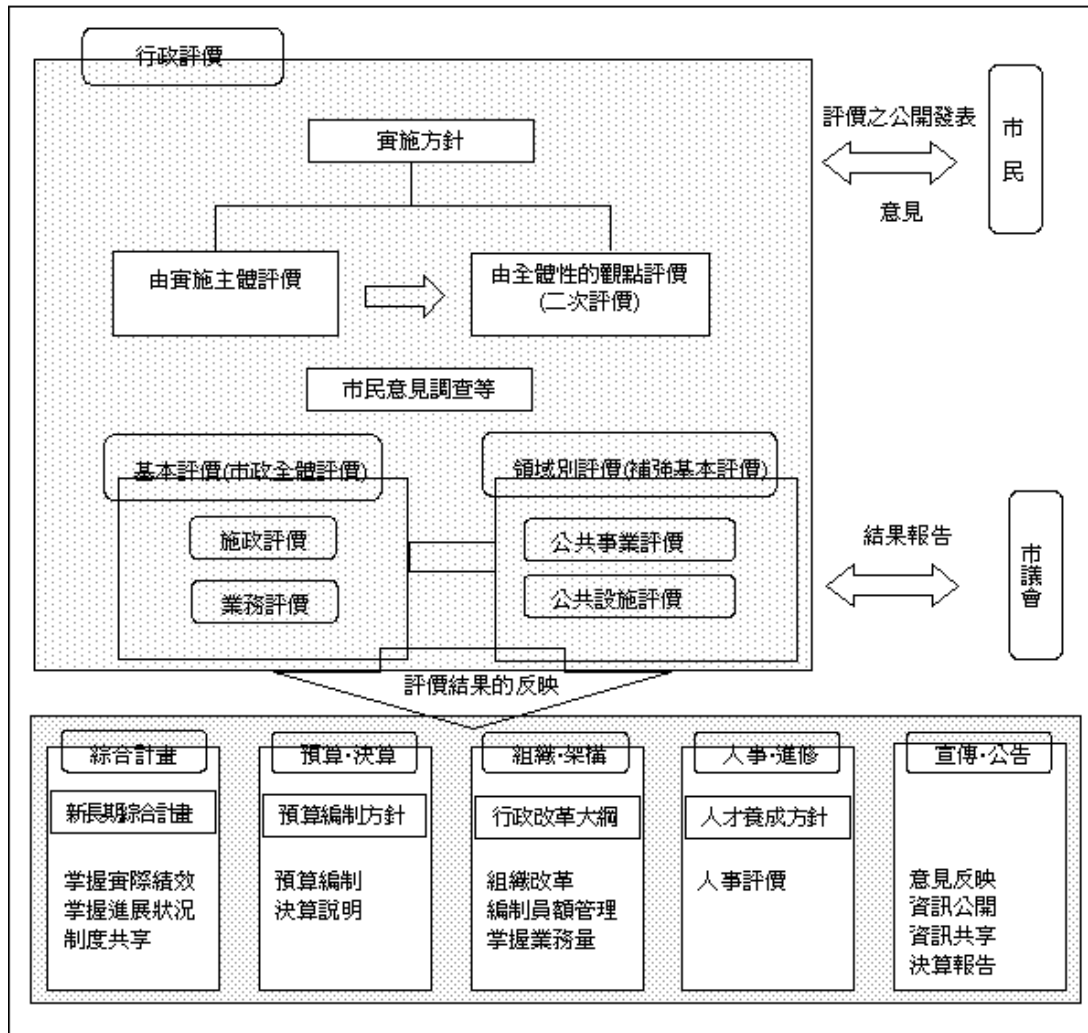


圖 2-22 千歲市行政評價結果對於市政影響圖

資料來源：節錄自日本千歲市網站。

## 第六節 中國地方政府治理能力評鑑制度及實務作為

自 80 年代以來，中國地方政府在面對地方政府間競爭壓力、地方民眾對於更高水準公共服務的需求壓力、上級政府對促進地方經濟社會發展的要求壓力下，中國各地方政府紛紛致力於提高地方競爭力、積極改善公共服務品質，並努力創造經濟社會和諧發展的環境（張綱、徐賢春，2005；羅良清、劉逸萱，2005）。

爲了瞭解地方政府的治理績效，政府治理能力評鑑成爲中國一個新的發展趨勢，並引起學界與各地方政府廣泛重視。不僅中央政府、地方政府、學者專家開始進行各種評鑑研析，評鑑的方式並從過去偏重以 GDP 爲評鑑指標爲主的作法，發展成爲採用各種評鑑工具、不同分析角度探討地方政府治理能力與績效表現的方式，並進行各種實證研究（孫潔，2006），例如中國國家人事部近年來積極推動地方政府的績效評估體系；浙江省、湖南省、深圳市等各級地方政府已透過地方社科院建構評鑑系統；福建省公布「關於發展政府及其部門績效評估工作的意見」，並將績效評估結果做爲評價政府、部門工作實質績效的重要依據；廈門市政府與廈門大學共同發展出「公共部門績效評估體系」；中國社科院倪鵬飛在中國競爭力研究中，由地方政府能力的角度，分析自 2002 年起各城市的制度創新與管理能力；2004 年第一家由民間機構發起評估政府績效的「中國地方政府績效評價中心」於蘭州大學成立，並致力於地方治理評價的研究等。在專家學者方面，中國社科院牛文元（2003）等曾發展出「可持續性發展體系」，以區域管理能力角度研析地方政府對於資源配置和運用能力，並由政府效率、經社調控和社會調控面向探討地方政府能力。張剛等（2004）從政府對資源投入與轉換、公共產品與服務產出、政府對社會其他部門資源調動等角度，分析長江三角洲 16 個城市的政府能力比較。孫潔（2006）以地方政府之維持自身發展的能力、履行基本職能的能力、推動社會整合和可持續發展的能力等三構面，對地方政府治理能力進行綜合評

析等。此外，范柏乃（2000）、唐天偉（2004）、劉輝（2004）、王良健（2005）、羅良清（2005）、鄒再進（2005）、彭國甫（2005）等也都曾進行相關研究。

為說明中國地方治理評鑑施行狀況，以下以中國人事部 2004 年針對地方政府施政評估體系所進行的「中國政府績效評估研究」、中國社科院 2006 年的「中國城市競爭力報告」，以及目前中國專家學者對於地方政府治理能力評鑑之規劃作法、部分地方政府規劃施行的地方政府治理能力績效評鑑作法進行說明。

### 一、中國人事部「政府績效評估體系」

自 80 年代以來，中國地方開始發展政府績效評估的概念探索，各地方政府除了開始執行多種形式的目標管理責任制度，目前 23 個省區市實施目標管理，90% 地方級機關施行目標責任施行目標管理工作，在此情況下，各地方政府對於績效導向與評估越來越重視。此外，中國雖有黨政領導幹部政績考核評價體系，但是考核標準與評鑑體系仍多以 GDP 為評鑑標準（桑助來，2007）。在此情況下，中國黨中央開始鼓勵地方政府建立績效評估制度，研究績效評估指標體系、運轉機制、評鑑結果等問題，並依據公共管理改革的概念，發展公民評議活動（即公民評價政府與公務人員表現）。目前中國地方政府已有三分之一的省（區、市）以不同的程度發展地方政府績效評估體系，並將評估體系與社會發展指標（如地區生產總值、地區稅收收入等）結合、以督察驗收重點工作，重視地方政府效能的強化，另以投訴電話、網上評議等方式的施行結果，落實公民評議（尹蔚民，2007）。

在國家鼓勵各地方政府發展地方政府績效評估體系狀況下，人事部積極探索建立政府績效評估體系，2004 年 8 月中國人事部「中國政府績效評估研究」課題組彙整國內外相關指標體系，並經專家學者研

析後，提出一套中國地方政府的績效評估指標體系（如表 2-25）。

**表 2-26 國家人事部地方政府績效評估指標體系**

主面向	次面向	指標
影響指標	經濟	1.人均 GDP 2.勞動生產率 3.外來投資占 GDP 比重
	社會	1.人均預期壽命 2.恩格爾係數 3.平均教育程度
	人口與環境	1.環境與生態 2.非農業人口比重 3.人口自然增長率
職能指標	經濟調節	1.GDP 增長率 2.城鎮登記失業率 3.財政收支狀況
	市場監管	1.法規的完善程度 2.執法狀況 3.企業滿意度
	社會管理	1.貧困人口占總人口比例 2.刑事案件發生率 3.生產和交通事故死亡率
	公共服務	1.基礎設施建設 2.信息公開程度 3.公民滿意度
	國有資產管理	1.國有企業資產保值增值率 2.其他國有資產占 GDP 的比重 3.國有企業實現利潤增長率
潛力指標	人力資源狀況	1.行政人員中本科以上學歷者所占比例 2.領導班底團隊建設人力資源開發策略規劃
	廉潔狀況	1.腐敗案件涉案人數占行政人員比率 2.機關工作作風 3.公民評議狀況
	行政效率	1.行政經費占財政支出的比重 2.行政人員占總人口的比重 3.信息管理水平

資料來源：張欣欣（2006），我國地方政府績效評估指標，上海師範大學。

該評估指標體系以影響指標、職能指標、潛能指標等 3 面向，11 次面向，33 項指標對地方各級政府的施政與業績表現。其中影響指標用以評估政府管理活動對整個社會經濟發展成效的影響與貢獻，並評估包含經濟、社會、人口、環境等社會經濟發展成果。例如：在經濟方面，人均 GDP 可作為人們物質生活水準高低的反應；勞動生產率可衡量社會技術發達程度；外來投資狀況可評估出地區經濟活力，尤其現階段各地都將外來投資列入政績考核的重要項目情況下，外來投資狀況更顯重要。在社會方面，人均壽命可視為社會進步的反映，恩格爾系數可測量社會發展程度，平均受教育程度可測量地方文明程度。在人口與環境方面，環境與生態狀況、非農業人口比重、人口增長率可評估人與自然的協調發展狀況，並可反應農業城鎮化建設的要求。職能指標為評鑑體系的主體，主要用以檢驗政府管理的基本職能。潛力指標主要評估政府人力資源、廉潔、行政效率等內部管理狀況，是政府績效持續發展的基礎（張欣欣，2006）。

在國家人事部「中國地方政府績效評估」課題組提出地方政府指標體系後，專家學者紛紛運用此指標系統對各地方政府的施政與績效表現進行研究，例如羅良清等（2005）曾在該指標體系中選用代表性指標，對江西省 GDP 位居前五名的城市政府績效進行實證研究等。

### 二、中國社科院「中國城市競爭力」

中國社科院自 2003 年起，針對中國各城市於 2002 年的競爭力表現進行評比，並提出中國城市競爭力報告 NO.1。之後每年針對各城市延續性的提出中國城市競爭力報告 NO.2、NO.3，2006 年出版第 4 次城市競爭力結果報告，並且每年都提出年度主題進行探討，例如 NO.1 報告專題為「推銷：讓中國城市沸騰」，2006 年 NO.4 為「樓市：城市中國晴雨表」。

中國社科院 2006 年中國城市競爭力乃將「中國城市競爭力 NO 2」所建構的競爭力模型進行改進與修正，除了既有之人才本體、企業本體、生活環境、商務環境之外，並增加產業本體、公共部門、創新環境、社會環境等面向，建構出 8 面向、144 個要素指標、56 個指數指標的競爭力評鑑體系。有關中國城市競爭力之評鑑指標詳如表 2-26 所示。評鑑指標數據取得方式包括三種，第一，客觀方式：利用國家發表的統計數據，直接由「中國城市經濟年鑑」、「中國統計年鑑」、「中國城市建設統計年鑑」、「都市及區域發展統計匯編」，國家相關部門專業年鑑、相關城市統計年鑑、港澳台官方網站蒐集相關統計資料。第二，主觀方式：，針對蒐集無法直接取得統計數據的指標，以問卷調查方式，對中國最具競爭力的 61 個城市，近 6000 個居民進行 54 個問題問卷調查資料蒐集。第三，主客觀：以統計數據資料為基礎（如統計年鑑、有關背景資料），再由專家以主觀方式進行評分。

中國社科院除利用模型對中國各城市的競爭力進行分析計算之外，亦運用統計數據，計算出中國 200 個城市在增長指數（綜合經濟增長速度）、規模指數（綜合市場占有率）、效率指數（綜合生產率）、效益指數（綜合環境資源成本節約）、結構指數（科技創新產業結構水平）、質量指數、就業指數的競爭力表現，以及綜合競爭力指數。此外，社科院也會針對每年研究主題進行分析、評比。

表 2-27 中國城市競爭力 NO. 4 指標

面向	次面向	指標
人才本體 競爭力	人才健康水準	1.人口平均壽命 2.疾病抵抗能力 3.人口贍養率
	人才知識水準	1.人口基礎文化素質 2.從業人員受教育程度 3.從業人員科學素養
	人才技術水準	1.專業技術人員指數 2.企業家創業人員指數 3.從業人員技術素養
	人才財富水準	1.人均消費水平指數 2.人均固定資產指數 3.人均貨資產指數
	人才能力水平	1.人才學習創新能力 2.人才組織交往能力 3.人才開拓適應能力
	人才觀念水平	1.人才價值取向 2.人才創業精神 3.人才交往操守
企業本體 競爭力	企業成長能力	1.企業靈活度指數 2.企業數量增長指數 3.企業規模增長指數
	企業創新能力	1.企業研發能力指數 2.企業研發能力增長 3.企業研發效率
	企業創造能力	1.企業生產能力 2.企業勞動效率 3.企業生產盈利
	企業銷售能力	1.企業知名度 2.企業產品銷售增長指數 3.顧客滿意度

面向	次面向	指標
企業本體競爭力	企業管理能力	1.企業管理標準化 2.管理人員的經驗 3.企業戰略科學性
	企業文化動力	1.企業家創富慾望 2.員工奉獻精神 3.僱主與雇員目標和諧性
	企業制度動力	1.產權制度的清晰性 2.監督制度的健全性 3.決策制度的合理性 4.執行制度的有效性
產業本體競爭力	建築業競爭力	1.建築業就業比例 2.建築業就業增長率 3.建築業專業化程度 4.建築業規模
	製造業競爭力	1.製造業就業比例 2.製造業就業增長率 3.製造業專業化程度 4.製造業規模
	分配性服務業競爭力	1.分配性服務業就業比例 2.分配性服務業就業增長率 3.分配性服務業專業化程度 4.分配性服務業規模
	消費性服務業競爭力	1.消費性服務業就業比例 2.消費性服務業就業增長率 3.消費性服務業專業化程度 4.消費性服務業規模
	社會性服務業競爭力	1.社會性服務業就業比例 2.社會性服務業就業增長率 3.社會性服務業專業化程度 4.社會性服務業規模



面向	次面向	指標
產業本體競爭力	生產性服務業競爭力	1.生產性服務業就業比例 2.生產性服務業就業增長率 3.生產性服務業專業化程度 4.生產性服務業規模
公共部門競爭力	司法機構競爭力	1.司法機構工作質量 2.司法機構工作效率 3.執法滿意度
	行政機構競爭力	1.行政機構工作質量 2.行政機構工作效率 3.市民滿意度
	文化教育競爭力	1.教育發展水平 2.文化發展水平 3.教育收費合理度 4.文教滿意度
	醫療衛生競爭力	1.醫療質量 2.醫療收費 3.醫療滿意度
	科研機構競爭力	1.科研發展人員水平 2.科研發展投入產出效率 3.科研開發環境
生活環境競爭力	居住環境	1.住房質量 2.生活配套措施指數 3.物業服務質量
	購物環境	1.商業服務網點健全性 2.金融服務網點健全性 3.餐飲服務網點健全性
	出行環境	1.賓館設施指數 2.郵電設施指數 3.公交設施指數
	教育環境	1.教育環境指數 2.文化設施指數 3.科技設施指數

面向	次面向	指標
生活環境 競爭力	保健娛樂環境	1. 醫療設施指數 2. 娛樂設施指數 3. 教育設施指數
	生態環境	1. 水源質量指數 2. 處理污染指使物 3. 綠化質量指數
商務環境 競爭力	商務經營基本要素	1. 高級人才獲得的便利性 2. 土地資源可利用程度 3. 資金獲得的便利性 4. 水資源供給程度
	市場需求環境	1. 市場需求總量 2. 市場未來前景預期 3. 宏觀經濟環境
	商務基礎設施水平	1. 路網設施狀況 2. 港口設施狀況 3. 自然區位狀況
	市場競爭環境	1. 對民間資本的平等程度 2. 對城市外資本的平等程度 3. 對城市外產品的平等程度
	經營環境	1. 企業開辦難易程度 2. 破產清算難易程度 3. 合同執行難易程度
	全球聯繫	1. 外資依存度 2. 旅遊業國際收入 3. 旅遊業吸引遊客能力
創新環境 競爭力	科技資源程度	1. 研發投入指數 2. 科技人才指數 3. 科研資源占有率
	信息基礎設施	1. 通訊設施狀況 2. 網絡設施狀況 3. 機場設施狀況

面向	次面向	指標
創新環境 競爭力	科技服務體系	1. 風險投資便利性 2. 技術市場發育度 3. 產學研聯繫程度
	創新氛圍	1. 創新價值趨向 2. 社會交往程度 3. 平等自由觀念
	激勵制度	1. 知識產權保護度 2. 技術入股的便利度 3. 科技成果獎勵度
	環境優美度	1. 氣候環境舒適度 2. 自然環境優美度 3. 人工環境優美度
社會環境 競爭力	社會公平	1. 外地人基本生存的待遇狀況 2. 貧困人口的社會救助 3. 特權對公平的破壞程度
	社會協調	1. 經濟與社會救濟的協調 2. 經濟與文教的協調 3. 經濟與衛生的協調
	城鄉協調	1. 城鄉收入的協調 2. 城鄉社會保障 3. 城鄉公共服務
	社會保障	1. 醫療保險覆蓋率 2. 失業保險覆蓋率 3. 養老保險覆蓋率
	社會包容	1. 社會兼容心 2. 文化融合性 3. 社會公益心
	社會秩序	1. 社會治安安全 2. 社會交通安全 3. 社會生產安全 4. 市民安全感

資料來源：倪鵬飛等（2006），中國城市競爭力報告 NO.4，中國社科院。

### 三、湖南省城市競爭力評價指標

隨著中國經濟發展，城市在社會經濟活動中的地位日益重要，城市間的相互競爭也日趨激烈。「十五」期間，各地方政府紛紛致力於推動省內各城市的發展，以提升城市爭力。有鑑於湖南省城市化發展較慢，城市規模較小，因此湖南省社科院依據湖南省的特殊性，運用量化方式建構湖南省城市競爭力評價指標體系，並透過評鑑與分析，提出增強各城市競爭力的對策與相關措施。

湖南省社科院課題組採多指標組合方式與多指標合成法進行分析，並以針對性、系統性、可比性、可操作性、可能最少原則為設計精神。經過分析處理，湖南省社科院建構出 5 面向，包含 32 項指標在內的指標體系（如表 2-27）。其中「地區經濟實力」主要用以評斷該城市的經濟表現；「區域經濟向外力」表示區域交際國際化程度，並反要開拓國內外市場的能力與資源分配能力；「基礎設施保障力」表示城市具備發展經濟社會生活基本設施、交通設施、生活設施等之良好基礎建設條件；「社會公共服務力」反應第三產業發展狀況與科技文化、社會保障發展現況與潛力；「生態環境承載力」用以評鑑城市是否具備生態建設，以及對人類生產生活所產生廢棄物處理方式表現。

湖南省城市競爭力評價指標以主成分分析、加法合成原理，以模型方式計算出城市競爭力表現數值。湖南省社科院除了透過該指標體系對湖南省各城市進行競爭力分析，以瞭解各城市治理能力優缺與問題之外，並將湖南省各城市之現況與全國其他城市相比較。最後綜合各項數據，對如何提升湖南省各城市的競爭力以及對應措施提出具體說明（湖南省社科院，2006）。

表 2-28 湖南省城市競爭力評價指標體系

名稱	面向	指 標
城市競爭力	地區經濟實力	1.地區生產總值（萬元） 2.人均地區生產總值（元） 3.地區生產總值增長率（%） 4.第三產業產值占地區生產總值比重（%） 5.工業總產值（市轄區，萬元） 6.固定資產投資總額（萬元） 7.城市經濟所占比重（%） 8.城鄉居民年末儲蓄餘額（萬元）
	區域經濟外向力	1.外商投資企業數（個） 2.外商投資企業產值（萬元） 3.當年實際使用外資（萬美元） 4.國際互聯網用戶數（戶） 5.進出口總額（萬美元）
	基礎設施保障力	1.人均城市建設用地面積（平方公里/萬人） 2.人均家庭生活用水量（立方米/人） 3.居民人均生活用電量（千瓦小時） 4.人均鋪裝道路面積（平方米） 5.每萬人擁有公共汽電車（輛） 6.人均城市環境設施投資總額（元/人）
	社會公共服務力	1.第三產業從業人員比重（%） 2.人均社會消費品零售總額（元/人） 3.人均文教科學衛生事業費（元/人） 4.高新技術產品增加值（萬元） 5.每百人公共圖書館藏書（冊） 6.社會保障補助（萬元）
	生態環境承載力	1.人均綠地面積（平方米） 2.工業廢水排放量（萬噸） 3.建成區綠化覆蓋率（%） 4.工業固體廢物綜合利用率（%） 5.工業廢水排放達成率（%） 6.生活污水處理率（%） 7.生活垃圾無害化處理率（%）

資料來源：湖南省政務頻道。

#### 四、專家學者地方政府治理能力評鑑相關研究

近年來，在地方治理、政府績效管理議題受到各界重視情況下，越來越多學者專家針對地方政府能力表現進行評鑑與研究。以下擇文獻中普遍受到各界所討論的唐天偉於 2004 年提出之「中國省級地方政府效率測度」、以及張剛等 2004 年提出之「地方政府能力評估指標體系」與為例進行說明。

##### （一）中國省級地方政府效率測度

在專家學者所進行的各種地方政府評鑑方面，北京師範大學管理學院唐天偉教授、唐任伍教授借鏡 IMD 的指標體系所建構出之「中國省級地方政府效率測度」是較受各界重視的評鑑體系之一。「中國省級地方政府效率測度」是在考量指標代表性、獨立性、可獲得性狀況下，進行指標的選取與建構。此外，指標以「由財政支出所引起的，能反映政府投入效果」為主軸，依據經濟學、管理學、統計學等各學科原理，建構出包括政府公共服務、公共物品、政府規模、居民經濟福利等四大面向，47 項指標。其中「政府公共服務」的 24 個指標主要反應出省級地方政府提供的主要公共服務數量及質量。「公共物品」之 11 項指標主要為城鄉基礎設施的評估。「政府規模」之 5 個指標主要評估包含政府工作人員、政府消費的相對規模等政府效率內容。「居民經濟福利」之 7 個指標主要反應出居民的經濟生活水平。

為了客觀比較各省級政府施政效率，該評鑑以中國公開的統計數據為研究，使政府效率可以建立在量化的統計數據之上。該機制採用標準離差法（SDM），並對公共服務、公共物品、政府規模、經濟福利四因素給予不同權重，經對不同指標數值標準化、加權處理後，計算出各省級地方政府效率的相對排名（唐天偉，2002）。本機制之指標規劃內容詳列如表 2-28。

表 2-29 中國省級地方政府效率測度指標表

面向	次面向	指 標
政府 公共 服務	科教文衛 服務	1· 人均科技三項費用（元） 2· 產品優等品率（%） 3· 三種專利申請批准量（項/每十萬人） 4· 人均技術市場成交額（元） 5· 初等教育學生—教師比 6· 中等教育學生—教師比 7· 文盲半文盲率（%） 8· 國家財政性教育經費佔 GDP 的比例（%） 9· 文藝出版單位（個/每十萬人） 10· 衛生床位（張/每十萬人） 11· 衛生人員（人/每十萬人）
	公共安全 服務	12· 三種事故發生率（起/每十萬人） 13· 三種事故人均損失（元） 14· 立法（新立法、修正或清理的舊法，含法規、 法案、條例等）（部） 15· 法院一審受理案件數（件） 16· 法院一審案件審結數（件） 17· 檢察院批捕犯罪嫌疑人數（人） 18· 公安局破獲或立案刑事案件數（起） 19· 刑事案件發生率（起/每十萬人）
	氣象服務	20· 農業氣象業務站點（個/每十萬人） 21· 地震監測台（個/每十萬人）
	社會保障 服務	22· 年末職業介紹機構（個/每十萬人） 23· 城鎮社區服務設施（個/每十萬人） 24· 農村社會保障網絡（個/每十萬人）

面向	次面向	指 標
政府公共物品	社會基礎設施	1· 國家預算內基本建設和更新改造投資（億元） 2· 基本建設和更新改造投資中地方項目與中央項目比（%） 3· 基本建設和更新改造項目建成投產率（%） 4· 工業“三廢”治理效率（%） 5· 每萬人擁有水庫容量（億立方米/每萬人） 6· 自然保護區面積與轄區面積之比（%）
	城市基本設施	7· 城市煤氣普及率（%） 8· 城市每萬人擁有公共交通車輛（標台） 9· 城市人均擁有鋪裝道路面積（平方米） 10· 城市人均公共綠地面積（平方米） 11· 城市每萬人擁有公共廁所（座）
政府規模	--	1· 行政就業人員佔總人口比重（人/每萬人） 2· 行政就業人員佔總就業人員比重（%） 3· 政府消費與最終消費之比（%） 4· 政府消費與 GDP 之比（%） 5· 罰沒收入及行政性收費佔財政收入的比例（%）
居民經濟福利	--	1· 農村居民家庭人均純收入（元） 2· 城鎮居民家庭人均可支配收入（元） 3· 農村居民家庭恩格爾系數（%） 4· 城鎮居民家庭恩格爾系數（%） 5· 居民消費價格指數（上年=100） 6· 人均 GDP（元） 7· 政策性補貼與財政支出之比（%）

資料來源：唐天偉等（2004），「2002年中國省級地方政府效率測度」，中國行政管理，2004年第6期。

## （二）地方政府能力評估指標體系

在中國各城市競爭日益激烈情況中，「長三角」、「珠三角」、「京三角」間的競爭尤為激烈，地方政府若沒有能力為技術、人才、資本、資訊等資源及其提供者提供良好的服務，這些資源就會流入其他能提



供良好公共服務的地方政府中。因此，張剛等以地方政府的資源獲取能力、資源配置能力、資源整合能力、資源運用能力為構面，發展出「地方政府能力評估指標體系」。其中「資源獲取能力」是指地方政府獲取人力資源、財物與信息得能力；「資源配置能力」是指地方政府組織對於輸入與輸出之間的轉換能力；「資源整合能力」是指政府調動社會其他部門資源的能力；「資源運用能力」是指政府利用公共資源提供公共產品和服務的能力。張剛等於 2004 年以因素分析方式，對長江三角洲 16 個城市進行排序與分析；2005 年再以相同方式對浙江省內 11 個城市進行分析。有關「地方政府能力評估指標體系」之指標如表 2-29。

表 2-30 地方政府能力評估指標體系

目標層	準則層	指標層
政府能力	資源獲取能力	1. 財政收入占 GDP 比重 2. 利稅總額占 GDP 比重 3. 公共圖書館藏書量 4. 互聯網用戶比重
	資源配置能力	1. 政府人均財政支出 2. 電子政務水平
	資源整合能力	1. 第三產業從業人員比重 2. 財政支出占 GDP 比重 3. 社會科學中介組織發展水平 4. 科學教育事業費占 GDP 比重
	資源運用能力	1. 人均生活用電量 2. 人均社會保險承保額 3. 人均綠地面積 4. 工業廢水排放合格率 5. 每萬人醫生擁有數 6. 每萬人公共電汽車擁有量

資料來源：張剛等（2004）。長江三角洲 16 個城市政府能力的比較研究，管理世界，2004 年第 8 期。

## 第七節 本章小結

爲了釐清地方治理內涵、瞭解聯合國、OECD、世界銀行、亞洲開發銀行等國際組織對於地方治理能力議題之看法，借鏡美國、英國、日本、中國等國家地方政府治理能力評鑑的規劃與實務作爲，本研究透過文獻蒐集與分析方式，研析國內外相關資料。

在地方治理內涵方面，本研究針對治理的一般性內涵進行探討，經分析整理後，有關地方治理之定義探討彙整如表 2-31 所示。由於目前國內公共行政領域學者針對「地方治理能力」定義予以討論的文獻有限，因此，本研究依據下列資料擬定本研究之「操作性定義」：

- (1) 參考聯合國全球治理委員會、Rhodes (1997)、國內孫本初對於治理之定義與概念；Bovaord & Loffler (2002) 對於地方治理之見解、國內學者朱景鵬「地方政府治理能力評估模式建構之研究」之定義範圍。
- (2) 綜合英國、日本、美國地方治理實務作法內容。
- (3) 考量我國目前各類評比研究研析面向，以及各類統計資料現況。
- (4) 我國地方政府施行績效管理機制之內涵。

經諮詢國內專家學者、參酌國外學者對於地方治理能力之見解、考量我國縣市政府現況後，本計畫依據研究需求擬定操作性定義，定義內容爲：「縣市政府以績效結果導向爲考量，於建構跨域合作機制、強調相關利害關係人在政策過程參與之概念下，運用相關資源與管理，規劃、執行各項政策以落實地方施政願景的能力」。

表 2-31 地方治理能力定義彙整表

類 別	內 容
治理 聯合國全球治理委員會(1995)	各種公共及私人機構，管理共同事務方式的總稱。其能使相互衝突的不同利益者得以調和，並能採取聯合行動的持續過程，包含強制使人服從的正式機構與典章制度，亦包含因符合個別利益的各種非正式體制安排
治理 Rhodes(1997)	1.為最小的政府            2.為公司治理 3.為新公共管理        4.為良善的治理 5.為社會操縱系統      6.為自我組織的網絡系統
治理能力 Hall(2002)	在有關治理問題中的行為者能夠以某種方式行動，並且具備完成目標的資源和能力
治理能力 Donald Kettle(2000)	三項主要治理能力，即：「調適能力」(adaptation)、「排序能力」(scale)、「管理能力」(capacity)
地方治理 Pierre & Peter(2000)	地方治理包含政策網絡、公共管理、企業協調、公司治理、公司合夥、良善治理等不同運作的現象
地方治理的意涵 Bovaord & Loffler(2002)	1. 地方公共問題涉及多元的利害關係人，不能只由政府當局片面解決，需有賴各方組織與人員的互動合作 2. 包括正式與非正式的規則，在利害關係人互動中，二者均受到重視，彼此之間並會產生不同的優先順序 3. 除注重新公共管理所強調的市場機制外，也重視政府原有的層級權威及組織合作的網絡關係 4. 除目標與產出外，亦考量社會所重視的行政程序與價值 5. 須考量各個利害關係人之間的權力互動及利益追求情境
地方治理能力 朱景鵬、朱鎮明、魯炳炎(2004)	結構面：制度能力、跨域協調與合作能力、行政能力、政治能力、社會資本累積能力。 管理面：人力資源、財政自主性、結果導向管理、技術能力、資訊科技管理。

資料來源：本研究自行整理。

有關國際間地方治理評鑑制度與實務作為方面，透過國際資料蒐集彙整，本研究初步將英國、美國、日本的評鑑機制彙整如表 2-31。

**表 2-32 國外地方治理評鑑作法一覽表**

	英國	美國		日本	中國	
評鑑機制	全面績效評鑑 (CPA)	政府績效專案 (GPP)	閃耀奧勒岡	行政評價	政府績效評估體系	城市競爭力
權責單位	地方政府與社區辦公室審計委員會	雪城大學/普魯中心	奧勒岡	中央總務省自治行政局/各地方政府	中國人事部	中國社科院
開始推行時間	最佳價值 (BV): 1999 全面績效評鑑 (CPA): 2002 全範圍式評鑑 (CAA): 2009	1996 年	1989 年	1999 年 (未立法規強制施行, 47 個都道府縣有 46 個推行, 中核市施行比率達 87 %、特例市 90%)	2004 年提出, 各省學者專家已陸續採此進行評鑑研究	2003 年
受評單位	各地方政府	各州	奧勒岡	各地方政府	各地方政府	中國城市
評鑑內容	地方政府資源使用、組織內部運作、業務表現、改善情況	財務管理、人力資源管理、基礎建設、資訊管理	績效表現 (經濟、教育、市民參與、社會支持、公共安全、社區發展、環境)	業務績效、重大公共工程	地方各級政府的施政績效表現	人才、企業、產業、公共部門、生活環境、商務環境、創新環境、社會環境

	英國	美國		日本	中國	
評鑑方式	審計委員會派審計稽核員執行評鑑	組專案團隊，透過問卷、訪談、官方文書蒐集資訊	提出未來量化的目標值	自我評鑑、機關內跨單位相互評鑑、外部評鑑（評鑑小組）	--	利用 200 個指標建構模型計算分數
評鑑標準	服務是否良好？ 是否有改善？	每一面向設定準則	以「是否有進步」為基礎	多元（設定年度標準、達成率、民眾滿意度、專家判定等）	--	依據分數高低排名
評鑑結果	0-4 顆星呈現	A-F 等級呈現	A-E 等級呈現	各地方政府不相同（達成率）	--	以名次呈現

資料來源：本研究彙整。

透過表 2-32，本研究對於各國評鑑辦理機制、權責單位、評鑑方式、評鑑面向、評鑑標準、公布情況等作法進行整理分類，透過各國資料分析彙整資料後發現，各國對於評鑑的作法、規劃不盡相同，也各有其特色，各國地方政府治理評鑑大致包含以下特色：

### 1. 評鑑機制常與地方政府發展願景相互結合

就各國地方政府治理能力機制發展歷程觀察，部分國家發展治理評鑑機制時，乃將機制與地方願景相互結合，依據地方發展之願景，擬定階段性計畫/目標、年度發展計畫，並依據階段性計畫/目標、年度發展計畫，發展相互配合的指標。評鑑後，評鑑結果直接作為未來

經費、人員配置、機關規模、業務規劃參考。透過持續性的業務執行、評鑑（含公民意見參與，瞭解民眾需求）、調整資源配置與業務規劃、再執行業務…的循環，落實施政計畫，最終達到實現地方發展願景之目的。

## 2. 評鑑機制規劃、指標設定、標準/達成目標多以地方政府需求與特殊性為考量

各國對於地方政府治理能力進行評鑑制度規劃時，除了由績效角度考量之外，機關、地區的需求與特殊性亦為重要的規劃考量，因此我們可以發現，在英國，不論是最佳價值或全面績效評鑑，除了全國共同性指標之外，皆開放地方政府依據地方實務需要，擬定評鑑面向、指標。此外，除了部分重要項目，由國家設定達成目標（national-setting targets）之外，每年目標水準皆由地方政府自行擬定。在日本方面，總務省自治行政體制整備室僅提供「地方政府如何導入行政評價」，以及「行政評價施行的步驟、作法」等技術施行層面的訊息，評鑑的面向、指標，則全由地方政府依據行政評價施行目的（結合中長程施政計畫、使機關業務有效推行、縮編或擴張機關業務），自行擬定規劃評鑑面向、指標、標準。

## 3. 評鑑機制與指標呈動態調整

雖然地方治理能力的評鑑為各國所重視，但是各國評鑑機制、採用指標、面向皆呈現不斷調整的情況。以英國為例，英國之地方政府評鑑機制由 2000 年全面施行迄今已經過多次調整，不僅評鑑機制由原來之「最佳價值（BV）」改為「全面績效評鑑（CPA）」，2009 年將進一步以「全範圍式評鑑（CAA）」替代；最佳價值指標也因調整次數頻繁，造成地方政府實務運作困擾，終而訂出於 2008 年前不予調整的決

議。而「全面績效評鑑（CPA）」施行 4、5 年以來，也已進行 4 次修正（Audit Commission, 2007）。在日本方面，各都道府縣及各級地方政府亦會視施行結果，調整使用指標。在美國方面，雖然聯邦政府、私部門、各州已有治理評鑑機制，但是為使聯邦、地方政府能透過共同性的評鑑指標，瞭解績效表現，聯邦政府自 2003 年起已積極發展國家關鍵績效指標（Key national performance indicators）。國家關鍵績效指標由美國政府課責署（GAO）與美國國家科學院（the National Academies）共同負責規劃與推動，現已有各項初步報告，例如「Informing Our Nation: Improving How to Understand and Assess the USA's Position and Progress」、「Forum on Key National Indicators: Assessing the Nation's Position and Progress」等，該計畫迄今仍在持續推動中（GAO 網站資料，2007）。

#### 4. 評鑑結果多予公開，評鑑結果並作為機關未來編列經費、人力，規劃業務與服務之參據

各國對於評鑑結果多提出績效報告並以網路方式公告，更重要的是，評鑑的結果通常也被地方政府作為施政改善的參採依據。以日本為例，部分都道府縣已將行政評價結果作為該地區的機關人力、財政、業務擴張或縮編的依據。英國責規定，地方政府若評鑑績效不良，內閣大臣可在審計委員會建議下介入。在美國方面，評鑑結果也多與預算編列相關連。因此，評鑑結果與各地方政府施政業務相關連，透過治理評鑑，使地方政府之運作能更具效能與效率。

#### 5. 評鑑面向除業務導向外，並包含機關管理層面、執行能力評鑑

透過各國地方治理評鑑作法可以發現，各國地方政府評鑑治理成效時，除包含業務導向的效能、產出之外，地方政府組織運作能力、

執行能力也常受到評鑑。以英國為例，評鑑機制包含面向由最初偏重業務執行結果的最佳價值修改為全面績效評鑑，並增加企業式評鑑(人力)、資源使用評鑑(財務)、方向性評鑑(是否有改善)。

## 6. 評鑑多採外第三者評鑑或評鑑小組方式進行評鑑

一般而言，地方政府採用的評鑑方式包含自我評鑑、內部評鑑、評鑑小組評鑑、第三者評鑑等。惟為使評鑑更具效益，部分國家評鑑採用第三者評鑑，例如英國(評鑑以英國審計委員會為主，教育標準局、社會照顧監察委員會、津貼/救濟金稽核員協助執行所屬之相關業務評鑑)。在日本方面，雖然地方政府進行地方治理評鑑時，自我評鑑常為採用的方法之一，但是中央政府常鼓勵地方政府能採用外部評鑑或評鑑小組評鑑方式進行。

## 7. 強調結果導向，評鑑指標多以效能(Outcome)、產出(Output)為主

由各國評鑑機制觀察，各國地方政府地方治理評鑑皆相當重視結果導向，評鑑的重點，並逐漸以效能(Outcome)、產出(Output)指標，取代過去對於投入(Input)、過程(Process)指標的評鑑。

## 8. 重視公民意見與公民參與

「公民參與」是地方治理當中，相當重要的概念之一。各國地方政府治理能力評鑑機制皆相當重視公民意見的參與。以英國為例，2009年預定採行的「全範圍式評鑑(CAA)」中，即增加更多公民參與、公民意見在政策執行過程中參與的部分。現行包含於「全面績效評鑑中(CPA)」的「最佳價值指標(BVPI)」也包含了3年進行一次的民眾



滿意度調查。在日本方面，各地方政府常透過民眾滿意度調查、利害關係人調查等各種調查方式，瞭解公民意向、需求，民眾滿意度調查結果，並常與績效指標效能合併為最後的整體績效評鑑結果。此外，評鑑結果，也會對地區居民進行公開說明、溝通，並聽取縣民意見。

透過對於各國地方治理評鑑實務作法的文獻探討，本研究對於地方政府治理能力規劃有深入的掌握，未來本研究規劃我國地方政府治理能力之際，將參酌各國規劃理念、作法、特色，借鏡國外規劃優點，考量我國現行環境與制度，俾規劃適合我國採行的地方治理能力評鑑機制。

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 第三章 我國地方政府治理評鑑制度現況及問題

### 第一節 我國政府治理評鑑制度

#### 一、中央政府施政績效管理制度

廣義的（非特為地方政府治理能力而設）的績效評鑑制度，在我國從中央到地方政府都已逐步推動辦理。依據各項施政績效評估、施政績效管理各相關要點、辦法、作業手冊等內容顯示，行政院早於民國 40 年即公布實施「行政院所屬機關考成辦法」，開始進行政府機關績效考成評核相關工作的建置與推動。然面對社會環境變遷，以及民眾對於政府效能提升的期待，行政院於民國 90 年 5 月 17 日頒布「行政院所屬各機關施政績效評估要點」、90 年底研擬施政績效評估作業手冊，並自 91 年度起全面實施績效評估制度。希冀透過績效評估制度，促使院屬各機關積極落實績效評核及管理工作，並期望透過與現有中長程計畫、年度施政計畫制度相互結合，達到充分有效整合各機關策略規劃、計畫執行及施政成果評估等環節，進而從根本上提升整體的施政能力及效果。

惟復考量民眾對於高水準服務的要求，以及我國所面臨的競爭壓力，在考量提升行政效能思維下，行政院於所屬各機關規劃推行施政績效管理制度。為利制度推行，行政院研考會於 95 年 1 月依據「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」、「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」、「行政院所屬各機關施政績效評估要點」等規定，編撰「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」，進一步對於適用對象、績效管理作業流程、績效目標與衡量指標之擬定方式、原則、撰寫格式、獎懲、結果回饋等予以說明。

大抵而言，不管是績效考成、績效評估抑或績效管理制度，政府績效評估/管理制度都是期望各機關朝「小而能的政府」、「彈性活力的

政府」、「開創未來的政府」、「服務型的政府」、「顧客導向的政府」五大方向進行，並以邁向企業型政府為努力方針。依據施政績效管理作業手冊規定，現行施政績效管理作業重點如下（摘錄自行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊，2006）：

（一）績效目標與衡量指標之提報與審議

1. 進行每 4 年整體檢討滾進修訂作業

依據規定，各施行機關必須訂定機關「業務」、「人力」與「經費」三個面向之策略績效目標以及衡量績效的指標，其中績效指標分為「共同性指標」及「個別性指標」，前者包括「行政效能」、「服務效能」、「人力資源管理」、「預算成本效益」、「電子化政府」、「促進民間參與公共建設」等 6 面向；「個別性指標」則可由機關依組織任務及業務性質自行訂定。除了擬定策略績效目標與衡量指標之外，各機關亦需提出年度績效目標與衡量指標。

由於行政院每隔 4 年會進行未來 4 年中程施政計畫的整體性檢討與修訂，因此，各機關可以依據行政院每 4 年整體修正結果，新增、修正、廢止策略績效目標或衡量指標。此外，各機關若需修正既有之中程施政計畫，可於每年第 1 季進行個別修正作業。惟修正調整必須符合策略績效目標不變、衡量指標不減及總目標值不改之三大原則。

此外，為因應年度內緊急、突發重大事件所新增任務，各機關得於年度結束 2 個月前提報衡量指標及設定年度績效目標值函送研考會，併納入年度績效評核，其衡量指標以 2 項為限。該等指標並得於次年度中程施政計畫第 1 季個別修正時檢討併納入中程施政計畫衡量指標。

2. 進行年度績效報告之提報及評核作業

各機關需於年度結束後 1 個月內完成自評作業，並應由首長主持或指派副首長、幕僚長召集相關單位檢討執行成果。目標達成情形的檢測，應依年度施政計畫原訂之衡量指標、具體評估方式及衡量標準逐項分析評核，並得邀請學者專家或委請民間團體評核，亦可採書面審查或佐以實地查證。載明績效評核結果之「年度績效報告」應於次年 3 月 7 日前提送研考會。研考會則需於次年 4 月 15 日前將評核意見陳報行政院。

## (二)擬定策略績效目標與衡量指標

### 1. 策略績效目標

各機關需依據組織、功能、職掌及業務推展之需求，由首長召集內部單位與所屬機關（必要時得邀請專家學者）成立任務編組，採目標管理及全員參與方式，於規劃機關整體發展願景後，依據願景擬定「業務」、「人力」、「經費」3 面向策略績效目標，策略績效目標總數並以 5 至 10 項為原則。其中「業務」面向為「各機關依組織及業務特性鎖定之執行目標」，訂定之目標數可約 3 至 8 項，權數比重為 70%；「人力」面向則為「以合理調整機關員額，建立活力政府為目標」，目標數計 1 項，權數比重為 15%；「經費」面向則為「以節約政府支出，合理分類資源為目標」，目標數計 1 項，權數比重為 15%。策略績效目標之擬定應具備策略性、綜合性、整體性，並同時需具備代表性（可涵蓋機關重點業務推動成果）、客觀性（可依客觀方式加以評估）、量化性（可具體衡量）、穩定性為原則。依成果設定目標有困難或不適切者，可改依產出設定目標。

### 2. 衡量指標

各機關「業務面向」的衡量指標，需包含反應行政效率、服務效能、人力資源發展、預算成本效益、電子化政府及促進民間參與公共建設在內的「共同性指標」，以及由各機關依組織任務及業務性質自行訂定衡量指標「個別性指標」二大類。其中各機關在設定「共同性指標」之「電子化政府」及「促進民間參與公共建設」指標時，得依業務性質選擇「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」訂定之指標或自訂指標。「人力面向」策略績效目標需訂定反應「人力資源發展」之共同性指標；「經費面向」策略績效目標需訂定反應「預算成本效益」之共同性指標，每項衡量指標以設定 1 項衡量標準為原則。

### （三）擬定年度績效目標與衡量指標

「年度績效目標」是指各機關為達成策略績效目標，所訂定每年度應達成之具體目標，因此，年度績效目標之項目總數、面向等規範需與策略績效目標相同，年度績效目標值可在策略績效目標不變原則下，就需要逐年酌予調整。

### （四）撰擬、公告年度績效報告

為了評估機關績效並向公眾報告施政結果，各機關必須撰擬包含前年、機關預算與人力、目標達成情形及投入成本、未達目標項目檢討、推動成果具體事蹟、績效總評等 6 部分在內的年度績效報告。其中目標達成情形及投入成本之評估結果以綠燈（績效優良）、黃燈（績效尚可）、紅燈（績效尚待加強）、白燈（績效尚待客觀證實）等 4 種燈號表示。年度績效報告及燈號評估機制，主要用以引導機關自我衡量、綜合分析年度執行成效、顯示年度績效改進情形、進而提升機關績效。

#### (五) 獎懲及績效評估結果回饋

各機關所提績效報告經研考會評核報院後，若經選列為年度績優機關者，可獲頒獎狀。各機關並應依行政院評核結果，自行訂定獎懲規定並辦理獎懲。在結果回饋方面，各機關提送中程及年度施政計畫時，應併附年度績效報告及行政院核定之評核意見，供行政院辦理中程及年度施政計畫審議、概算審議參考。

### 二、地方政府施政績效管理

過去地方政府曾有「縣市綜合發展計畫」或以政見綱要性計畫作為施政願景或藍本，惟因容易受到政經情勢及首長輪替等因素影響，成效相對有限。在行政院所屬機關已積極推動績效評估情況下，民國 91 年行政院第 257 次研考業務協調會報決議將施政績效評估制度導入各縣市政府，俾建構縣市施政特色，促進區域經濟發展。依據決議，各縣市政府除需參酌行政院所屬各機關施政績效評估要點之規定與作法推行績效管理制度之外，並應將策略及年度績效目標及其衡量指標導入地方中程施政計畫及年度施政計畫中，以成果導向的管理來提升地方政府施政績效。行政院並自 92 年度起正式推動並協助地方政府建立施政管理制度。

為利地方政府施政績效管理制度的推行，行政院研考會除於 92 年編印「地方中程施政計畫暨績效評估作業指南」、93 年編印「地方政府施政績效管理作業手冊」，對於施政績效管理機制、實施步驟與作業流程、中程與年度施政計畫研議、編訂、管制、推動實施策略等內容予以說明外，並辦理實作訓練講習，提升業務承辦人員對績效管理制度的瞭解。為說明目前地方政府施政績效管理的作法，以下就行政院研究發展考核委員會於 93 年 11 月編印「地方政府施政績效管理

作業手冊」內容，介紹說明地方政府施政績效管理之重點(行政院研究發展考核委員會，2004)。

### (一) 施政績效管理機制

由於地方政府之施政績效管理機制乃參採行政院所屬各機關施政績效管理制度而設計(91年行政院第257次研考業務協調會報決定)，二者機制相仿。地方政府需以地方願景為核心，建構未來4年中程施政計畫目標與發展策略體系、擬定年度施政計畫、策略績效目標與衡量指標進行績效評估。地方政府另需依據中程施政計畫擬訂計畫管理與預算作業、建置施政績效資訊平台，並系統的蒐集資訊、建立各種量化的指標，以正確衡量施政績效。此外，藉由系統性的客觀績效資訊，提供計畫與預算理性的改革或修正，同時以績效評估成果的落差來新激發綜效的業務創新改良，優化業務流程，進而達成願景與目標。地方政府施政績效管理的整體概念架構如圖3-1所示。

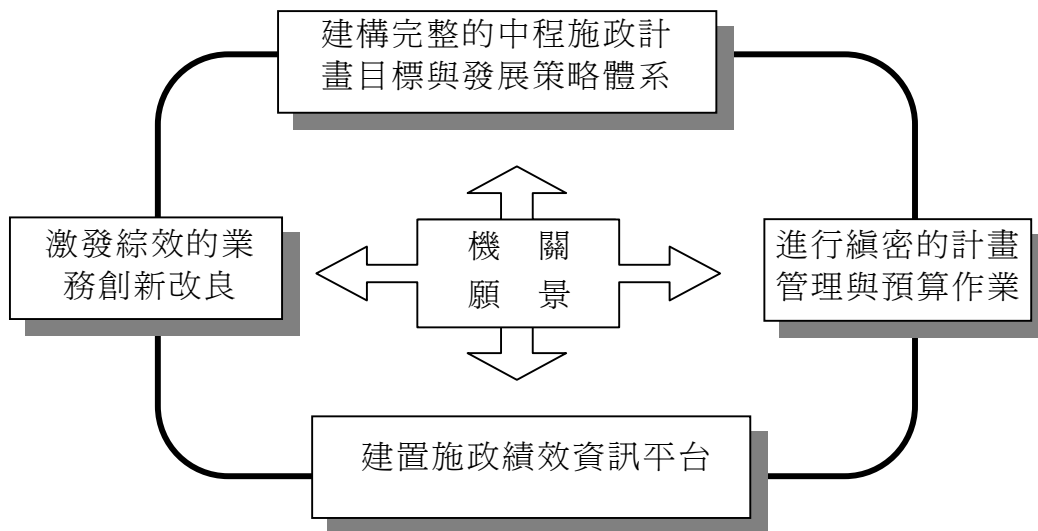


圖3-1 地方政府施政績效管理之概念架構圖

資料來源：行政院研考會，地方政府施政績效管理作業手冊，2004。



(二) 施政計畫暨績效管理施行步驟

依據組織及制度特性，施政計畫暨績效管理之施行主要包含策略性前期規劃、中程施政計畫作業、年度施政計畫及執行作業、施政績效評估作業、績效獎勵作業等「五階段」，以及策略性前期規劃、研訂中程施政計畫、研訂年度施政計畫、全面執行、檢討執行績效、提出年度績效報告、公告施政績效等「七步驟」(如圖3-2)。地方政府擬定之中程施政計畫需包含總體施政目標、以及包含「業務」、「人力」、「經費」的策略績效目標及衡量指標(如圖3-3)。在績效衡量的參考指標方面，地方政府施政績效管理作業手冊提供「永續發展指標」及「地方競爭力評比指標」供地方政府使用參採(如圖3-4)。

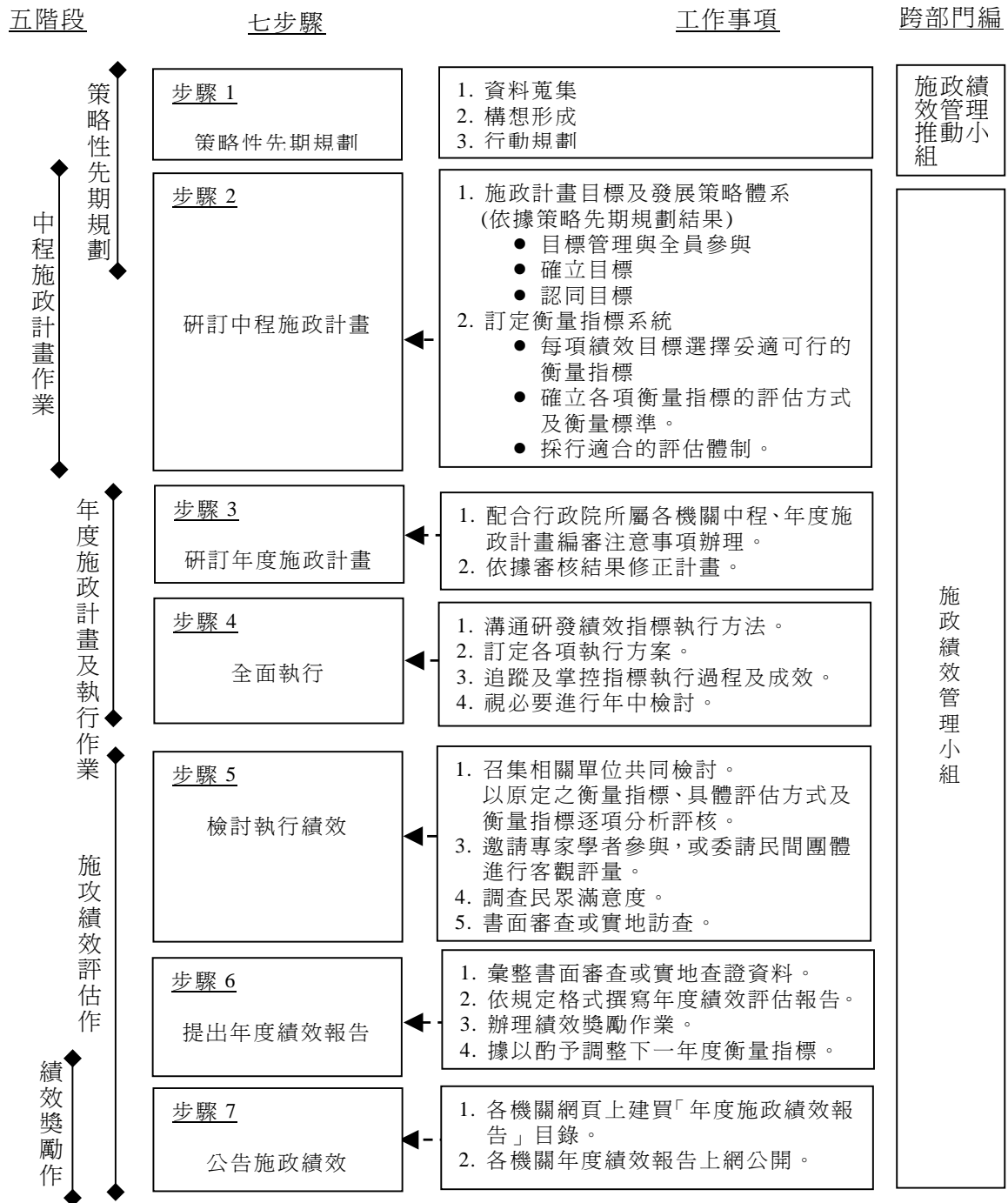


圖 3-2 地方政府施政績效作業流程圖

資料來源：同圖3-1。

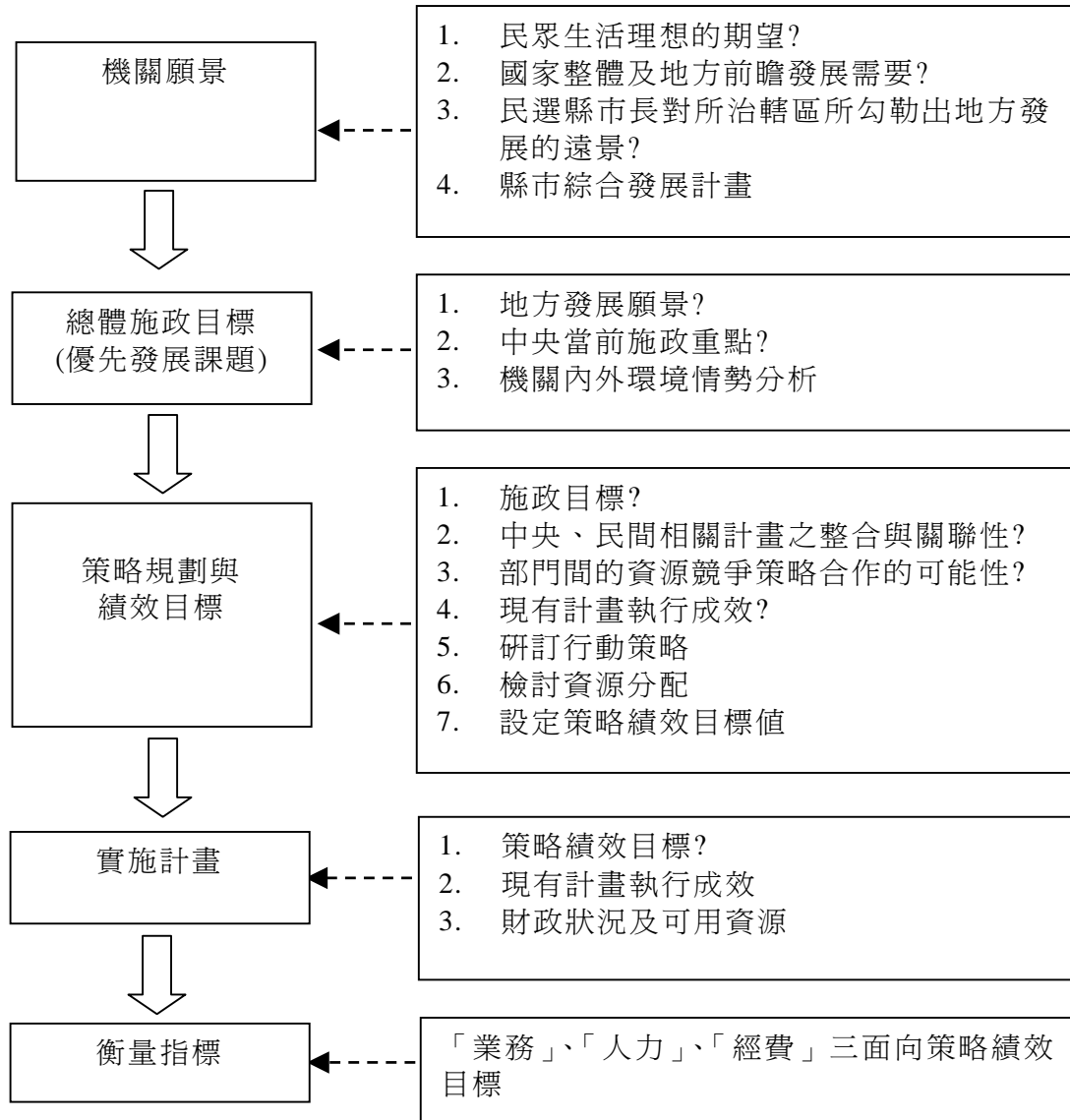


圖3-3 地方政府施政績效管理執行步驟圖

資料來源：同圖3-1。

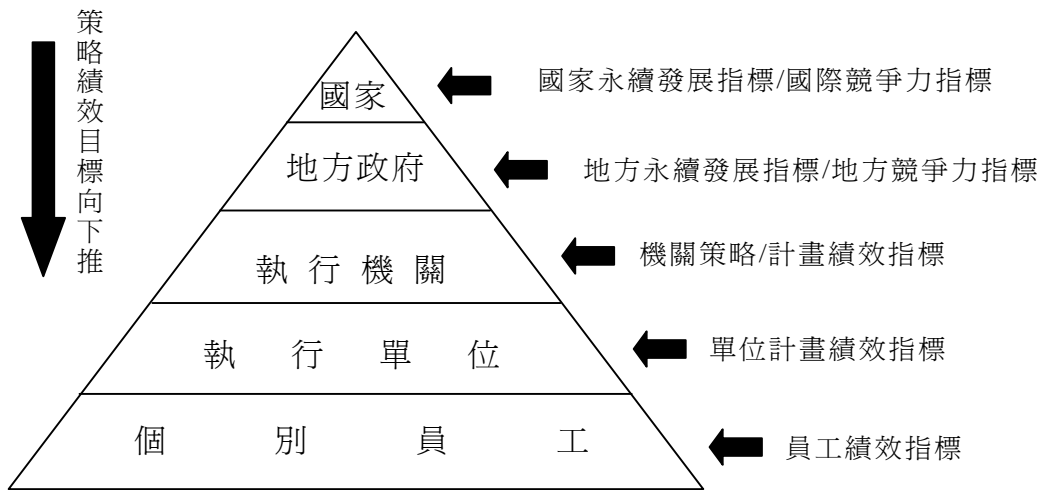


圖3-4 地方政府施政績效採用指標

資料來源：同圖3-1。

### (三) 各縣市政府辦理狀況

在各縣市政府辦理情況方面(資料彙整自 <http://www.foryou.net.gov.tw/>)，行政院為促進地方自治效能，展現地方競爭力，以全面提升政府整體施政績效，參考國內外績效改革措施，研訂「地方政府施政績效管理作業手冊」，自92年度起，分年推動地方政府施政績效管理試辦計畫，依據各地方政府發展特性，辦理個別縣市實作訓練，並提供經驗傳遞及諮詢服務，全力推動試辦。迄95年度已陸續協助高雄市、台北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣、台中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、澎湖縣、金門縣、基隆市、台中市、嘉義市、台南市等20個縣市推動制度建置與相關作業規範之訂定。

在參與施政績效管理試辦機制的 20 個縣市中，計有彰化縣、台中市、嘉義市、高雄市、南投縣、雲林縣、澎湖縣、台南市等 8 個縣市政府已將績效管理納入施政，分別陸續完成中程施政計畫、年度施政計畫及績效報告。台北縣、桃園縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、基隆市、金門縣等 9 個縣市政府規劃制度中，另宜蘭縣、新竹縣、台中縣等 3 縣市或因內部單位在目標、資源整合尚有困難、人力不足、指標訂定不易等因素而暫時未積極推動（資料由行政院研考會提供）。

## 第二節 我國地方政府治理評鑑執行現況

近幾年來，在地方政府治理能力議題逐漸受到重視情況下，地方治理能力評鑑逐漸受到各界所重視與討論。雖然目前以地方政府治理能力為主題的研究尚不多見，並且仍未有以「地方政府治理能力」為名的評鑑結果，但是政府機關曾透過委託研究方式進行各縣市政府治理績效相關評比，民間團體（如天下、遠見等）亦曾進行各種競爭力相關的評鑑作業。部分縣市政府也曾就施政績效表現、指標進行研析（例如台北市），為瞭解我國目前相關的評鑑施行情況，以下即針對研究蒐集結果簡要說明。

### 一、 地方政府競爭力評比

在瑞士洛桑國際管理學院（IMD）、世界經濟論壇（WEF）及英國經濟學人中心（EIU）等國際知名機構定期對世界各國進行國家競爭力評比情況下，世界各國對於評比結果日益重視，我國除於 85 年訂定「行政院提升國家競爭力行動綱領」、「行政院提升國家競爭力行動小組」，積極推動我國國家競爭力之外，並制訂「提升地方政府競爭力計畫」，由地方政府共同協助競爭力的提升，另於民國 91 年 12 月由行政院經建會辦理「地方競爭力評比研究」計畫，初步建構地方競爭力評比指標及評比機制，92 年進行「地方競爭力評比試辦計畫」，針對 25 縣市競爭力表現予以排序及評價。

#### （一） 評比指標與權數

「地方政府競爭力」係以全面性、系統性、簡明性、實用性、可比性及主體性等原則擬定評比體系與指標。評比指標體系採取層次組合的樹形結構，並分為行政效能、經濟發展、生活品質、教育文化、安全環境、社會保障及醫療保健等 7 面向，各面項下再建立細項指標。

細項指標之規劃除包含一般可量化的統計數據指標之外，並涵括質化指標，即以問卷調查方式調查民眾與企業的感受（詳如表 3-1、3-2）。

在指標權數比重方面，有鑑於國際間各研究機構之評比指標除了統計數據指標之外，亦輔以民眾感受面指標，即問透過問卷調查方式，瞭解民眾、企業對於當地地方政府的滿意程度與看法，因此地方競爭力評比指標之設計亦包含統計數據指標及問卷調查指標二部分，由於兩者具有同等的重要性及代表性，因此兩者權數比重相同，即統計數據指標：問卷調查指標＝1：1（亦即統計數據指標：企業問卷調查指標：民眾問卷調查指標＝2：1：1），以凸顯兩項指標之同等重要性，地方政府競爭力評比體系如表 3-1 所示。

**表 3-1 地方競爭力評比指標體系**

分項指標	細項指標		
	統計數據指標 (實質面指標)	問卷調查指標 (感受面指標)	
調查對象		企業問卷	民眾問卷
行政效能	10 項	7 項	10 項
經濟發展	12 項	8 項	3 項
生活品質	14 項	8 項	11 項
教育文化	8 項	5 項	5 項
社會安全	10 項	3 項	4 項
社會保障	10 項	5 項	7 項
醫療保健	8 項	3 項	4 項
合計	72 項	39 項	44 項

資料來源：台灣經濟研究院（2003），地方競爭力評比試辦計畫，行政院經建會委託計畫。

**表 3-2 地方競爭力評鑑指標之分項指標及其細項指標**

分項指標	細項指標	項目
行政效能	歲入預算執行力、歲出預算執行力（資本門）、租稅努力、非租稅努力、電子公文交換比例、行政機關人員使用電子郵遞普及率、村里上網普及率、人民申請案件依限辦結案率、未償債餘額比例	10
經濟發展	平均每一縣市民享有之經濟發展支出、企業（公民營機構）已使用電腦比例、企業（公民營機構）電腦用戶區域網路已建置率、平均每戶可支配所得成長率、企業全年營業收入成長率、建築建照申請數量成長率、製造業固定資產投資金額成長率、製造業研究發展經費成長率、各類營利事業登記家數成長率、各類營利事業歇業家數成長率、失業率、觀光旅客人數成長率	12
生活品質	平均每一縣市民享有環境保護支出、環境音量監測不合時段百分比、交通音量監測不合格時段百分比、PSI>100 之日數比例、自來水普及率、雨水下水道實施率、污水下水道用戶接管普及率、飲用水不合格率、污染源稽查不合格率、平均每人每日垃圾清運量年增率、資源回收率、剩餘土石方量、違章建築物拆除率、每萬人擁有休閒空地面積	14
教育文化	每一縣市民享有之教育科學文化支出、平均每一教師教導學生數、最低班級人數達成率、國民小學教師合格率、受大學教育以上人口佔總人口比率、家庭部門使用個人電腦普及率、家庭部門使用個人電腦連上網際網路率、每人每年出席藝文活動次數	8
安全環境	平均每一縣市民享有之警政支出、每十萬人刑事案件發生率、刑事案件破獲率、每萬警察人數、每萬人消防員人數、每萬人消防車輛數、消防安全設備檢查合格率、公共使用建築物公共安全檢查合格率、每十萬人火災傷亡率、每十萬人道路事故交通傷亡率	10
社會保障	平均每一縣市民享有之社會福利支出、幼教托兒普及率、老人福利服務人次成長率、婦女與成長教育人次	10



分項指標	細項指標	項目
	成長率、身心障礙服務機關服務人次成長率、勞工服務中心服務成長率、勞資爭議協商調節處理率、平均每一投保勞工享有勞工教育經費、社會福利志工志願服務時數成長率、每萬人志工數	
醫療保健	平均每一市民享有之衛生醫療保健支出、每萬人職業醫事人員數、每萬人病床數、健保特約所數成長率、每萬人法定傳染病患者人數、每萬人食品中毒人數、每萬人十大死因死亡人數、適齡嬰兒各項疫苗接種完成率	8
合計		72

資料來源:台經院(2002), 地方競爭力評比研究, 行政院經建會委託計畫。

## (二) 評比指標統計整合方法及步驟

在評比指標資料取得與統計資料整合方式部分, 研究經由調查政府官方之次級資料及問卷調查獲取統計數據資料, 次級資料及問卷調查資料將整合為七大分項。指標評比值之計算步驟有二(摘錄自地方政府競爭力評比試辦計畫研究報告, 2003)。

### 步驟一：計算統計數據指標及問卷調查指標之各項細項指標，並計算標準化值及分項指標標準化值。

在統計數據指標方面, 該評比系統先依據計算公式得出各細項指標之評比值, 再由 25 個縣市進行排序給分, 若指標為「正向」指標則從數值最高到最低, 分別給予 25 分、24 分、23 分、22 分...1 分等 25 種分數, 無數值者給 0 分; 相對的, 如果是「負向」指標, 則採倒數方式, 惟 0 分者不列入計算及平均。接著再將每一細項下各縣市的評比值標準化, 再按七大分項指標計算各分項指標之標準化值之平均值。

在問卷調查指標方面, 該系統首先計算民眾問卷及企業問卷等細

項指標之滿意度平均值；即問卷調查項目之答案分爲非常滿意、滿意、普通、不滿意、非常不滿意及不知道；前五項分別給予 5 分、4 分…1 分等五種分數，不知道者給予中間分數即 3 分，再將問卷調查項目之分數加總平均。最後再分別計算企業及民眾問卷分項指標之滿意度平均值。簡易計算流程之說明如下：

- 各縣市企業問卷調查細項指標滿意度平均值（共 39 項）→ 計算各縣市企業問卷分項指標之滿意度平均值（共 7 項分項指標）。
- 各縣市民眾問卷調查細項指標滿意度平均值（共 44 項）→ 計算各縣市企業問卷分項指標之滿意度平均值（共 7 項分項指標）。

### **步驟二：計算統計數據資料、民眾問卷調查資料、企業問卷調查資料等分項指標標準化值之加權平均值**

基於統計數據資料及問卷調查資料在地方競爭力評比均具有同等重要性，因此統計數據資料及問卷調查資料之權數比重採取 1：1（即統計數據資料權數比重爲 2、民眾及企業問卷資料比重均爲 1）。依據上述權數比重，接著計算各分項指標之標準化值的加權平均值，以得出各地方政府之各分項指標評比值。

### **（三）評比方式與評比等級計算說明**

爲避免爭議，地方政府競爭力評比並不進行縣市分級評比，只在七個構面分別給予地方政府評比等級。因此可以透過相對比較結果，瞭解各地方政府相對競爭力。此外，競爭力評比的原始分數不予公布。

地方政府競爭力評比系統採「相對比較法」進行等級分類，依據分數高低分為五等級，其中前百分之八十者為 A+ 等級、前百分之七十九至百分之六十者為 A 等級、前百分之五十九到百分之四十者 A- 等級；前百分之三十九至百分之二十者為 B+ 等級，後百分之二十者為 B 等級。

#### (四) 公布方式

考量公布總體指標結果可能引起各地方政府爭議，因此地方競爭力評比僅公布 7 項分項指標結果，而不公布總指標結果，並且 25 個地方政府並不分級評比。此外，另將增加 25 個地方政府每萬人平均歲出及自主財源比例等指標，以看出各地方政府在此兩項指標所處之位階，進而作為比較參考（如表 3-3）。

**表 3-3 二十五個地方政府競爭力評比結果公布列表**

分項指標 / 縣市別	行政效能	經濟發展	生活品質	教育文化	社會安全	社會保障	醫療品質	平均每 人歲出 (元/人)	自主財 源比例 (%)
台北縣									
宜蘭縣									
桃園縣									
新竹縣									
苗栗縣									
台中縣									
彰化縣									
南投縣									
雲林縣									
嘉義縣									
台南縣									

高雄縣									
屏東縣									
台東縣									
花蓮縣									
澎湖縣									
基隆市									
新竹市									
台中市									
嘉義市									
台南市									
台北市									
高雄市									
金門縣									
連江縣									
25 縣市 平均值									

註：1.平均每人歲出（元/人）=（歲出決算審定數/人口數），25 個地方政府之歲出決算審定數及人口數係採 88 年至 90 年之三年平均值。

2.自主財源比例=（歲入－補助及協助收入）/歲入\*100，25 個地方政府之自主財源比例係為 88 年至 90 年之三年平均值。

資料來源：台灣經濟研究院（2003），地方競爭力評比試辦計畫，行政院經建會委託計畫。

## 二、地方永續發展評鑑機制

九十年代後永續發展逐漸成為世界各國重要的議題。為順應國際間的發展趨勢，響應國際地方環境行動委員會（ICLEI）以及聯合國「地方二十一世紀議程」、「地方二十一世紀行動」之作法，並鑑於地方政府在永續發展之推展具有重要影響，繼行政院相關部會推動各項永續發展工作後，行政院經建會於 2003 年開始於地方政府推動「地方永續發展策略計畫」，並辦理「推動地方永續發展計畫專案管理計畫」，透過專家團隊評選方式遴選受補助對象，並協助地方政府

研擬「地方永續發展策略」相關工作，此計畫共計有台北市、桃園縣等 13 縣市參與。行政院研考會為擴大推動機制，於 2005 年推行「地方永續發展評鑑」機制，對於已經參與永續發展規劃的縣市進行評鑑。有關地方永續發展評鑑機制說明如下（以下內容摘錄自評鑑地方永續發展推動機制報告，2005 年）。

#### （一）主要架構

地方永續發展評量機制乃依據「國際地方環境委員會」之建議，我國地方永續評鑑架構之規劃包括下列四個部分(ICLEI，1996；台灣地理資訊協會，2006)：

1. 參與的機制：主要希望建立機制，讓所有的權益關係者（團體或個人），都能相互報告，瞭解行動計畫的執行狀況。
2. 評量工具：建立一套評量方法及工具（例如指標），以定期量度社區邁向目標的表現度、啟動狀況，以供使用者決定是否需要進一步的規劃或行動。
3. 定期綜合分析：主要以年度為基礎，定期綜合分析各項邁向永續發展行動方案的進程，並檢視「地方願景」是否落實。
4. 定期報告機制：建立一個回報機制(Reporting system)，讓居民與權益相關團體能夠參與追蹤評估的過程，也藉由持續評估的教育過程，引導個人的日常環境行為能與邁向永續發展之目標一致。經由該報告機制，檢視地方是否執行行動方案，以及是否邁向永續發展。

#### （二）地方永續發展評鑑項目

地方永續發展評鑑項目是參考國際地方環境委員會（International Council for Local Environment Initiatives, ICLEI）之『地方永續發展成功案例提報機制與評估問卷』（ICLEI，1996）延伸發展，透過專家學者會議及地方永續宣導會的討論，制定出符合台灣的地方永續發展評鑑問卷表，評鑑議題主要包含六大面向（推動地方永續發展專案管理計畫報告，2004；評鑑地方永續發展推動機制報告，2006）：

1. 組織設置：建立組織架構、制度並利用夥伴關係訂定共同的願景。
2. 議題分析：議題分析主要在篩選、排序與地方永續發展願景相關之政治、經濟、社會、科技及環境等面向之議題，以做為擬定總目標與策略之依據。
3. 策略規劃：策略規劃階段之進行主要由「地方永續發展委員會」主導，透過推動小組與各局處進行反覆的分析、討論與修訂，以訂定各議題之總目標與策略。
4. 執行與監測：主要以法規、制度及系統之建置工作為主，各項制度運作之監測與追蹤為主要工作。
5. 評量與修正：建置一個系統性評量的機制，以定時檢視地方永續發展願景與目標的進程與績效，並進行必要的修正措施。
6. 綜合評析：說明各階段是否有實質提昇地方永續發展，並導引地方政府永續經營，邁向地方永續發展的方向。

### （三）評鑑委員組成

由於地方永續發展是屬跨領域的學門，並且計畫包含實務推動與理論推廣，因此參與評鑑之專家學者成員包含環境、社會、經濟、制度四大層面等專家。

#### (四) 評鑑方式、內容與結果

地方永續發展評鑑項目的制定乃以量化、質化的標準為主軸，評鑑方式係由評鑑委員團進行深度訪談、或評鑑縣市別提送評鑑問卷表進行書面審核、或評鑑委員至各縣市進行實地評鑑；評鑑主要在協助各縣市政府推動與落實地方永續發展策略規劃書，並以評鑑方式診斷分析各縣市成功關鍵因素、鼓勵各縣市落實地方永續發展，進而促使其成為永續城市。

在實地前往 13 縣市進行評鑑之後，評鑑委員會並針對評鑑六大面向（組織設置、議題分析、策略規劃、執行與監測、評量與修正、綜合評析）之優點與建議具體說明，此外，另對縣市永續發展優良社區案例予以說明介紹。

#### (五) 地方永續發展指標

為了衡量台灣各縣市永續發展狀況，除了地方永續發展評鑑機制之外，「地方永續發展推動機制」專案亦透過蒐集各縣市永續發展策略規劃書之指標，嘗試發展地方永續發展指標資料庫。雖然目前行政院已訂有中央層級的「行政院國家永續發展指標系統」，該系統將台灣分為「海島台灣」、「都市台灣」2 個體系，並包含環境污染、生態資源、社會壓力、經濟壓力、制度回應、都市永續發展等六領域，42 個指標（詳表 3-4），並且地方永續發展亦已有指標規劃（詳表 3-5），惟鑒於在地化指標對於地方永續發展議題上極為重要，因此，各參與永續發展計畫之縣市政府亦透過分組參與規劃、問卷、討論，以及與民間團體公開座談討論方式，規劃整理各縣市自有指標，以台北市為例，台北市地方永續發展指標包含「環境循環共生」、「社會進步共享」、「經濟智慧成長」等 3 議題，指標包括鳥類種數、魚類種數等 44 個指標（詳表 3-6）。高高屏地方永續發展評量系統則包括環境領域、

社會領域、經濟領域、制度領域等議題，包含每人每日用水量、每人每日用電量等 101 個指標（詳附錄 7）。

**表 3-4 台灣永續發展指標**

分項指標	細項指標	項目
環境污染	二氧化碳排放量、PSI 平均值、受輕度以下汙染河川比率、水庫品質、廢棄物資源回收率、低放射性固化廢棄物成長率	6
生態資源	非自然資源生產地面積比、天然海岸比例、未受損失森林面積比、耕地總面積比、單位努力漁獲量、生態敏感地、有效水資源	7
經濟壓力	每人國產水泥生產量、每戶家庭擁有電腦的比率、農藥消費量佔農產產值比率、工業用水量佔工業生產價值比率、資源耗用型產業生產淨值佔製造業生產淨值比率、製造業勞動生產力指數、能源使用密集度	7
社會壓力	平均每人每日垃圾量、檳榔種植面積、公害陳情案件受理統計、癌症死亡分率、傳染病感染率、失業率	6
制度回應	環保生態預算支出、政府鼓勵防治汙染及資源回收財稅措施、國際公約於國內落實的程度、環境影響評估完成審查案件比率、污水處理率、制訂禁用或嚴格限用的化學品數量、環保標章適用量、政府與民間環保團體合作程度	8
都市永續發展	都市平均每人所得、都會區小客車持有率、大眾運輸乘客人次、都市化面積擴張率、都會區每年空氣嚴重汙染比率、每人享有公園綠地面積、都會區主要河段中度以上汙染長度比、都市主要河段親水性	8
合計		42

資料來源：台灣地理資訊協會（2006），評鑑地方永續發展推動機制，行政院研考會、行政院環保署委託計畫。



表 3-5 地方永續發展指標

主面向	次面向	細項指標	項目
環境品質	氣域品質	環境音量監測不合格率、PSI 大於 100 之日數比率、空氣中總懸浮微粒濃度	3
	水域品質	自來水不合格率、重要河川嚴重污染長度	2
	陸域品質	檳榔收穫面積占總耕地面積比、每人每日垃圾量公斤、資源回收率	3
生活品質	居住環境	住宅自有率、每萬人享有休閒空地面積、都市計畫區內平均每人享有公園綠地面積、天然災害救助金額	4
	環保支出	每人政府環境保護支出	1
人口變遷	人口變遷	性比率、扶養比、老化指數	3
生命健康	健康生命	嬰兒死亡率	1
	醫療衛生	每萬人病床數、每萬人醫護人員數、每十萬人食物中毒人數、每十萬人法定傳染病患者	4
	醫療保健支出	每人政府醫療保健支出	1
教育文化	教育品質	義務教育每一教師教導學生數、義務教育視力不良率	2
	教育水準	大學以上教育程度者占總人口比率	1
	文化素養	每人每年出席藝文展演文化活動次數	1
	教育文化支出	每人政府教育文化支出	1
社會安全	社會迷亂	刑案發生率、自殺率、離婚率	3
	公共安全	事故傷害死亡率、每千戶火災發生次數、每一社區擁有守望相助隊數、公眾使用建築物安全合格率、刑案破獲率、每萬人消防車輛數	6
社會福利	社會參與	每萬人志工數、每萬人社會福利工作人員數	2
	社會貧窮	低收入戶人數佔總人口比率	1

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

主面向	次面向	細項指標	項目
	社會福利支出	每人政府社會福利支出	1
產業轉型	就業機會	失業率	1
	產業結構	大專以上程度就業人口佔總就業人口比率、工業就業比重、服務業就業比重、通過 ISO14001 之工廠比率、永續農業經營	5
家庭所得	所得水準	每戶每年可支配所得、平均每戶儲蓄額	2
公共設施	設施用地	公共設施用地已取得率	1
	下水道	雨水下水道工程實施率、污水處理率	2
財政收支	財政狀況	自籌財政能力	1
資訊化社會	資訊化概況	家用電腦普及率、通信率、上網普及率、行動電話普及率	4
合計			56

資料來源：台灣地理資訊協會（2006），評鑑地方永續發展推動機制，行政院研考會、行政院環保署委託計畫。

表 3-6 台北市永續發展指標項目

議題	指標項
環境循環 共生	鳥類種數、魚類種數、綠資源指數、都市化面積擴張率、每人享有公園綠地面積、受輕度以下污染河川比例、都市平均透水率、都市主要河段親水性、公共設施面積比、人行街道指數、腳踏車道指數、PSI 值大於 100 站日數、平均每人每天用水量（公升）不含工業用水、污水污染物質去除率、水庫水質、自來水水質、衛生下水道普及率、每人每日垃圾量、每人耗電量、二氧化碳人均排放量、固態廢棄物回收比例、固態廢棄物堆肥處理比例、執行地方環境計畫、公害陳情案件受理統計、環保生態預算支出比例、政府鼓勵防治污染及資源回收財稅支出、環境影響評估完成審查案件比例
社會進步 共享	都市人口密度、犯罪率、貧窮戶數、公共部門社會福利支出比例、女男平均餘命、公共災難傷亡人數、主要規劃決策之市民參與、每人參觀藝文活動次數、大專學歷普及率、參與國際合作
經濟智慧 成長	平均每間教室學童比率、女男就業率、失業率、小汽車持有成長率、大眾運輸乘客人次、寬頻上網戶數比率、公共區域無線上網普及率

資料來源：台灣地理資訊協會（2006），評鑑地方永續發展推動機制，行政院研考會、行政院環保署委託計畫。

### 三、地方政府治理能力評估模式建構之研究

爲了建構地方政府治理能力評估模式，行政院研考會於 92 年委託東華大學進行「地方政府治理能力評估模式建構之研究」，東華大學研究團隊於參考英國、美國等國家績效評估制度，並以文獻分析、學者座談、深入訪談等方式後，在參採美國績效評估作法下，建構出包含財政管理、人力資源管理、結果導向管理、跨域管理等面向之我國縣市政府治理能力之評估制度與指標。惟該研究計畫並未實際進行地方治理評鑑作業，研究重點著重於評鑑指標建立。有關「地方政府

治理能力評估模式建構之研究」所建構之地方治理指標與權重如表 3-7 所示，各標準下之細項指標如附錄 8 所示。

**表 3-7 地方治理能力評估指標權重**

	指標內容	權重
人力資源管理層面	標準 A：對現在及未來人力需求進行策略分析	25%
	標準 B：甄聘到所需要的專業適格人力	25%
	標準 C：維持人力專業與技術水準	25%
	標準 D：激勵官員有效執行任務控制能力	12.5%
	標準 E：進行對話並賦能授權，鼓勵成員參與	12.5%
財政管理層面	標準 A：對於預算有多年期的觀點計畫	20%
	標準 B：維持財政穩定與健全的機制	45%
	標準 C：對財政實際運作有適當的控制與稽核能力	20%
	標準 D：積極開源節流，增加公庫收入	15%
結果導向的管理層面	標準 A：進行未來成果導向的策略規劃	20%
	標準 B：策略規劃與施政計畫的類型與內容	15%
	標準 C：策略規劃與各層次目標的垂直整合	20%
	標準 D：利害關係人施政滿意調查	15%
	標準 E：關鍵業務或政策的施政績效成果調查	30%
跨域管理層面	標準 A：建構良好的地方府會關係	20%
	標準 B：設計與管理網路組織，推動跨區域的合作機制	40%
	標準 C：配合中央政策，建構中央與地方夥伴關係	15%

資料來源：朱景鵬（2004），地方政府治理能力評估模式建構之研究，行政院研考會。

#### 四、台北市政府之施政績效評估指標以及國內都市指標評比

除了中央政府針對地方政府所進行的各項評鑑或治理績效指標建構之外，部分地方政府亦已自行研析施政績效評估指標，並建構綜

合性的評比指標系統。以下即以台北市施政績效評估指標以及台北市政府主計處國內都市指標評比與分析為例進行說明。

#### (一) 台北市政府施政績效評估指標

台北市政府為對市政建設績效進行評估，2001年委託馮燕等專家學者組成研究團隊，針對台北市政府施政績效評估指標進行研究。該研究團隊將台北市政府施政績效分為交通、警政、環保、財經、社會福利等5個組別，研究採CIPP綜合式評估，在交通、警政、環保、財經、社會福利等5組別面向下，各自發展施政評估指標，並於指標建構完成後，實際進行績效評估作業。由於研究採分組方式進行，因此各組別採行的研究方法並不完全相同，所建構的面向數、指標數亦不相同。其中交通組之指標可區分為8類，共計10個指標；警政組計2構面，22項指標；環保組計3類，15個指標；財經組計2面向，13個指標；社會福利組計9類，94個指標。有關台北市政府施政績效評估指標項目詳如附錄9所示。

#### (二) 國內都市指標評比

為瞭解台北市政府與其他縣市政府之施政評比，台北市政府於1999年開始建構台灣省各縣市及台北市、高雄市等23縣市之評比指標與資料庫。為期指標具有政策相關性、明確性、有效性、敏感性、可測性，台北市政府在參考行政院主計處出版之「我國國民生活指標編製之研究」指標分類，蒐集聯合國經濟合作發展組織等資料庫之相關資料，綜合彙整出188項指標，經選擇分類後，共計建構包含基礎資料、家庭生活、住宅狀況、環境清潔、醫療保健、教育文化、運輸通訊、勞動就業、公共安全、政府服務等10大類，50項指標之評比架構，並自1999年起，就23縣市及台灣地區施政發展情形進行評比，以瞭解差異，評比結果並將做為台北市政府未來努力之參考（摘錄自

國內都市指標評比與分析，2004)。有關國內都市指標評比採用之面向、評比指標詳如表 3-8 所示。

**表 3-8 台北市政府都市評比指標**

指標類別	細項指標
基礎資料	人口密度、社會增加率、性比例、扶養比、老化指數
家庭生活	平均每人每年可支配所得、恩格爾係數、粗離婚率、貧富差距倍數
住宅狀況	自來水普及率、房租占家庭可支配所得比率、住宅自有率、平均每人居住面積、
環境清潔	空氣落塵量、二氧化硫含量、均能音量符合環境音量標準比率、污水處理率、垃圾妥善處理率
醫療保健	嬰兒死亡率、一般生育率、孕產婦死亡率、每萬人病床數、每萬人醫護人員數
教育文化	成人識字率、受大學教育占總人口比率、國中小每位教師教導學生數、國中小平均每班學生人數、國中小學生視力不良率、書報雜誌文具支出占家庭消費支出比率、有線電視頻道設備普及率、每千人擁有電腦數
運輸通訊	每汽車享有寬六米以上道路面積、每千人擁有汽車數、每千人擁有機車數、每千人行動電話數
勞動就業	失業率、勞動參與率、職業傷害率、勞資爭議協商調處績效
公共安全	每十萬人刑案發生件數、每十萬人竊案發生件數、每萬人警察人數、每十萬人暴力犯罪發生件數、每千戶火災發生次數、每萬機動車輛肇事件數、每萬人消防人數
政府服務	地方政府僱用女性職員比率、地方政府每一員工服務民眾數、每一民眾享有社會福利支出、每一民眾享有教育科學文化支出

資料來源：台北市政府主計處網站。

## 五、民間團體對於政府績效相關評鑑

除了政府積極推動地方政府施政績效管理制度，國內天下雜誌、遠見雜誌也定期針對我國縣市政府的施政滿意度進行相關評鑑。以天下雜誌「2007年幸福縣市調查」為例，該調查以「經濟力」、「環境力」、「廉能力」、「教育力」、「社福力」，共37個指標進行評比。指標包含23個各級政府調查、統計資料，以及14個天下雜誌對民眾所進行的問卷調查題項所組成。該雜誌於2006年、2004年都曾以幸福城市為主題，進行調查。

遠見雜誌於2007年針對縣市政府施政政績進行總體檢，該調查分為兩部分，第一部分乃透過「縣市長施政滿意度」、「縣市居民光榮感」、「縣市長清廉度」、「行政院支持度」等四面向的民意調查，評鑑各地方政府的施政績效。在「縣市長施政滿意度」以電話隨機抽樣進行調查，並以最高5顆星的星級進行評比，調查的面向包括「交通及公共建設」、「教育文化」、「治安」、「城鄉景觀」、「環保」、「觀光休閒」、「社會福利」、「工商經濟發展」等六面向。第二部分則以「經濟表現」、「政府效率」、「企業效率」、「基礎建設」、「科技指標」等五面向，共計50個指標進行調查。除了2007年之外，遠見雜誌也曾於2006年公布縣市總體競爭力評比的評鑑結果。該評鑑以「經濟表現」、「政府效率」、「企業效率」、「基礎建設」、「科技指標」等五面向對各縣市政府的整體競爭力進行評比。

天下雜誌「2005縣市大調查」則以縣市首長領導與治理力的主題，從「經濟競爭力」、「行政效能」、「治安」、「教育文化」、「環境衛生」等攸關縣市競爭與生活品質的五大面向及「施政滿意度」，針對全國25縣市、10225位民眾，進行隨機抽樣電話訪問。依據2005年公布的縣市施政滿意度最新調查結果，全國25縣市中，施政滿意度前五名的是澎湖縣、新竹縣、桃園縣、台北市與新竹市。滿意度殿後的縣市為高雄市、基隆市、南投縣、雲林縣、台北縣和屏東縣。

遠見雜誌則曾於 2003 年針對縣市政府招商執行競爭力進行調查，調查的面向包括「最會找錢的縣市長」、「最會向中央爭取資源的縣市長」、「最落實地方經濟建設的縣市長」、「招來的工商業者成長最多的縣市長」、「促進最多就業人口成長的縣市長」、「讓民眾荷包的錢增加最多的縣市長」、「最賣力行銷的縣市長」等 7 面向。

本研究將國內遠見、天下雜誌近幾年進行相關調查、評比所採行的面向、指標彙整如附錄 10 所示。整體而言，雖然遠見、天下雜誌對地方政府施政績效表現評比所選取的面向，在各次評比中的面向名稱不盡相同，但若進一步就各面向內所採用的指標觀察可以發現，各次評比所採用的各指標有相當程度的一致性與重複採用的現象。例如：2007 年天下雜誌幸福城市的調查評比，雖然調查內未有治安的面向，但廉能力面向內包含「刑案破獲率」、「火災發生次數」等與治安相關之指標，該等指標也曾同時出現於遠見雜誌縣市整體競爭力的「政府效率」指標，以及 2004 年天下雜誌幸福城市評比的「生活安全」指標當中。經本研究整理後，各類指標可大致彙整為與經濟、環境、財政、治安/安全、社會福利、教育、文化、基礎建設、政府效率等內容。在使用指標的來源包含二類，第一，政府部門所公告的官方統計資料；第二，針對縣市居民所進行的民意調查。



### 第三節 我國地方治理評鑑面臨問題探討

依據國內公共行政領域專家學者之看法，我國地方政府治理評鑑面臨問題主要包括「對政府本身管理能力的評鑑相對較為不足」、「實際作法仍不切實且未能透過立法推動」、「評鑑重視資源的配置能力，而非資源轉換的能力」、「皆為單局式評鑑，尚未從事全局式治理評鑑」、「《地方政府施政績效管理作業手冊》之內容有待加強」等（朱景鵬等，2004），各項問題陳述如下。

#### （一）對於政府本身管理能力的評鑑相對較為不足

依據朱景鵬之觀點，目前地方治理評鑑的問題之一，是政府本身對於管理能力的評鑑相對較為不足（朱景鵬等，2004），儘管許多施政績效評估制度都強調人力因素，重視投入面的人力配置，重要性相對偏低，例如在行政院各部會所推動的施政計畫暨績效評估作業上，各部會仍以核心業務為主，評鑑的權重為 70%；地方政府績效管理評估中，人力面向的評鑑亦仍僅佔 15%。

#### （二）實際作法仍不切實且未能透過立法推動

朱景鵬等(2004)曾援引施能傑的觀點指出：「我國中央管理控制機關並非完全缺乏政府再造的理念，但是問題是實際作法並不切實，而且不重視評估與指標設立，並且未能以立法方式要求各機關推動。因此，我們不必否定政府實施績效管理的可能性，值得深思的是，怎樣的績效策略管理與技術是適合國內政治、行政與文化環境」。因此實際作法的適切性、推行的法源依據是地方治理評鑑的另一個問題。

#### （三）評鑑重視資源的配置能力，而非資源轉換的能力

多數的績效評估與指標的設計，雖然重視產出與成果，但更重視資源的配置能力，而非資源轉換能力，導致機關資源多寡顯著影響其施政績效，對某些資源匱乏的政府組織相對不利（朱景鵬等，2004）。

#### （四）皆為單局式評鑑，尙未從事全局式治理評鑑

整體觀之，我國一般機關對於地方政府的全局式治理評鑑，似乎尙未開始，主要原因似在於主其事者對於評鑑後政治風險變數的掌握度，似乎未能有一套有效的維持機制，以致未能積極推動（徐吉志、周惠蘋，2006）。

#### （五）地方政府施政績效管理作業手冊之內容有待加強

目前雖已訂有地方政府施政績效管理作業手冊，但其內容，仍有待進一步參照國際潮流（尤其是英國在地方政府治理績效制度和作為上的最新發展動向）、治理觀念的深化（如跨域治理、府際合作等國內學者近年來之主張），以及我國的現實，加以調整（朱景鵬等，2004）。

除了上述問題之外，詹中原（2003）論及行政院研考會施政績效評估時，認為施政績效評估制度的問題主要包括「如何建立一套客觀合理績效指標」、「如何將組織目標轉化為可衡量的指標」，其並提出「現有施政績效評估以人力精簡作為共同指標似有不妥」、「預算支出的擲節應不限於「經常門」，更重要的是「資本門」」、「共同指標應納入公平（Equity）的指標」之看法。再者，政策評估若與政府預算考核結合，則可能面臨包括「政策行動與社會情況變化間之因果關係不易確定」、「政策的影響或衝擊常常是廣泛分歧而不易評估其效益」、「評估所需資料不易取得」等技術層面困難。

施宗英（2004）論及行政機關施行績效評估制度之際曾指出，行政機關施行績效評估時常出現「策略績效目標與行量指標連結仍待強化」、「績效目標與衡量指標挑戰度不足」、「施政計畫與預算編列尚難緊密結合」、「機關績效與激勵制度仍待持續結合」等問題。上述論點雖然並非針對地方政府績效管理所提出，惟在行政院施政績效管理制度與作法常為地方政府辦理施政績效參考情況下，上述問題亦可能為地方政府施行績效管理制度時所面臨之問題。

此外，行政院研考會向地方政府說明地方施政績效管理制度時亦曾指出，機關施行績效管理之際，常出現「績效管理擬定過程參與面向與廣度待加強」、「人力、時間、成本限制」、「預定目標值不具挑戰性」、「衡量指標未盡合宜」、「衡量指標偏向以部門作業立場考量，未以整體機關立場整合」、「衡量指標以操作面為重」、「成果衡量指標因具時間遞延性，不易立即顯示與評估效果」、「部分衡量指標並僅有單一意涵，詮釋宜謹慎」等問題與限制（莊麗蘭，2003）。

在瞭解地方施行績效管理機制之相關問題後，本研究進行後續研究之際，將在考量上述問題情況下，規劃、建構我國地方政府治理能力評鑑機制及輔導機制。

#### 第四節 本章小結

經過第二章探討國外地方政府治理評鑑制度與實務作為之探討後，本章針對我國治理評鑑的相關作法進行資料整理，俾作為規劃我國地方政府治理能力評鑑機制之背景參考。本研究將行政院所屬各機關施政績效評估機制、地方施政績效管理機制、及地方永續發展評鑑機制、地方競爭力評比等資料彙整如表 3-9 所示。

表 3-9 我國治理評鑑機制彙整表

項目	行政院所屬各機關施政績效管理機制	地方施政績效管理機制	地方永續發展評鑑機制	地方競爭力評比
施行範圍	行政院所屬各部、會、處、局、署、院、省政府及省諮議會	各縣市政府	目前計有臺北市、高雄市等 13 個縣市政府已執行	2003 年已對 23 縣市進行評比試辦計畫
評鑑方式	自評(得邀專家學者、民間參與衡量)，並將自評結果送研考會審核	自評(得邀專家學者、民間參與衡量)，並將自評結果提送審核單位	由評鑑委員團進行深度訪談、或評鑑縣市別提送評鑑問卷表進行書面審核、或評鑑委員至各縣市組成評鑑小組進行實地評鑑	量化統計指標、質化問卷調查
評鑑標準	「業務」(70%)、「人力」(15%)及「經費」(15%)3 個面向，採用平衡計分卡精神來策訂各機關績效目標及指標	評鑑「業務」(70%)、「人力」(15%)及「經費」(15%)3 個面向之績效目標之達成度	各縣市政府所提地方永續發展策略規劃書依(1)組織設置、(2)議題分析、(3)策略規劃、(4)執行與監測、(5)評量與修正、(6)綜合評析進行評鑑	各細項指標進行標準化，並進行加權，分數最後依據相對比較法進行等級分類

### 第三章 我國地方政府治理評鑑制度現況及問題

項目	行政院所屬各機關施政績效管理機制	地方施政績效管理機制	地方永續發展評鑑機制	地方競爭力評比
評鑑指標	各機關所訂策略績效目標總數目為 5 至 10 項，其中人力及經費面向各 1 項，業務面向之策略績效目標 3 至 8 項，機關業務性質較為特殊者得酌予增減	策略績效目標應包含「業務」、「人力」、「經費」3 面向，績效衡量指標可參考地方永續發展指標及地方競爭力指標	根據上述標準訂定各項衡量指標	包含行政效能、經濟發展、生活品質、教育文化、安全環境、社會保障、醫療保健等 7 面向，72 個指標
評鑑結果分類	燈號評估機制	比率	分數	等級

資料來源：本研究整理。

在我國地方政府能力評鑑現況方面，雖然目前國內尚未有直接以「地方政府治理能力評鑑」為名稱，並已經實際執行的評鑑，但與地方政府治理能力評鑑相關、相似的評鑑、概念、機制或研究包含：(1) 行政院研考會 92 年委託東華大學所進行之「地方政府治理能力評估模式建構之研究」，並規劃以人力資源管理、財務管理、結果導向管理、跨域管理為評鑑面向。(2) 研考會已有「地方施政績效管理機制」之推行，該機制於 92 年推動試辦，95 年有 20 縣市參與試辦（8 縣市納入、9 縣市規劃中、3 縣市暫未積極推動）。(3) 中央對地方政府已有部分考核制度或評比存在，例如：社會福利績效考核、中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核、經濟部依據大投資、大溫暖政策所規劃之招商績效評比…等。(4) 部分地方政府已對施政績效評估進行研究，

並研析相關指標。(5) 目前已有地方競爭力、地方永續發展機制之試辦、推行，部分地方政府在相關機制下，另組成區域聯盟（高高屏永續、北台區域發展等）；部分地方政府另自行發展城市競爭力、健康城市等。(6) 部分地方政府曾參與地方永續發展計畫，在政府經費補助下，發展各地之地方永續發展指標。(7) 天下、遠見雜誌定期以不同主題提出有關各縣市競爭力與評比之報告。

總體而言，我國地方治理評鑑機制之執行，除民間私部門（如天下與遠見雜誌）之定期發表各地方政府的績效評比或競爭力比較，政府部門近來也開始嘗試執行。惟就執行內容觀察，相關評比執行偏重於功能性或「單局性」之評鑑，較少見及「全局式」的治理評鑑。此外，績效評估指標的建立上，評鑑大多兼顧產出及成果導向，並且具有容易加以數據化及具體化的特性。再者，目前的評鑑一般都是緊扣住各部會的核心業務與職能，如治安、社會福利、環保、治安、教育文化方面，再透過「標準」與「指標」(criteria and indicators)來進行施政績效的衡量與管理。

在我國地方治理評鑑面臨問題方面，我國地方政府治理評鑑面臨問題主要包括「對政府本身管理能力的評鑑相對較為不足」、「實際作法仍不切實且未能透過立法推動」、「評鑑重視資源的配置能力，而非資源轉換的能力」、「皆為單局式評鑑，尚未從事全局式治理評鑑」、「地方政府施政績效管理作業手冊之內容有待加強」等。此外，部分學者也提出「擬定過程參與面向與廣度需增加」、「人力、時間、成本限制需考量」、「預定目標值應更具挑戰性」、「衡量指標應可合宜」、「衡量指標偏向以部門作業立場考量，未以整體機關立場整合問題」、「衡量指標偏重操作面問題」、「成果衡量指標因具時間遞延性，不易立即顯示與評估效果」、「部分衡量指標並僅有單一意涵」、「政策行動與社會情況變化間之因果關係具有不易確定問題」、「政策的影響或衝擊常常是廣泛分歧而不易評估其效益」、「評估所需資料不易取得」、「預算支

出的擷節應不限於「經常門」，更重要的是「資本門」、「共同指標應納入公平（Equity）的指標」等問題與建議。在瞭解我國的制度現況與相關問題後，未來本研究將擇現有規劃架構可供參採處，再行思考「如何現有架構下，建構更為適切的評鑑機制」。

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究



## 第四章 我國地方政府治理能力評鑑系統之建構

爲了建構評鑑面向、指標、評鑑機制，本研究參酌國外地方治理能力評鑑機制之規劃、實務作法；考量我國各類評鑑現況與問題，初步擬定地方治理能力之操作性定義、評鑑面向、評鑑指標、評鑑架構。爲使本機制更爲具體可行，本研究另辦理二場次綜合型焦點座談、六場次各面向焦點座談、四場次北中南東圓桌論壇，邀請專家學者、地方政府代表針對本研究規劃之評鑑、輔導機制進行討論（有關各場次之會議紀錄詳如附錄）。爾後，本研究再依據各次會議出席專家學者之意見，修改、調整評鑑體系、評鑑指標、輔導機制。經過多次會議討論與指標機制調整，本研究地方政府治理能力評鑑系統之相關內容說明如下。

### 第一節 地方政府治理能力定義、目的與規劃說明

#### 一、地方政府治理能力操作性定義

本研究彙整國內外學者專家之見解，以及國外地方治理實務作法與內涵後發現，「地方政府治理能力」之特色大致包含下列幾點。

- （1）國外地方政府治理能力評鑑常以地方願景爲發展依據，並同時考量地方政府的治理能力、業務效能；
- （2）地方政府治理能力強調結果導向，並重視網絡關係，以及利害關係人之溝通與及意見參與，因此公民意見參與、跨域管理、社區發展常爲重要發展議題；
- （3）除評鑑之外，更重視後續的改善、輔導措施，以透過不斷改進、循環，達到善治（good governance）目的。

有鑒於目前國內外對於「地方治理能力」尚未出現明確的定義或通用的界說（江大樹，2006；劉坤億，2007），因此，本研究依據上述彙整之「地方政府治理能力」特色，以及下列資料擬定本研究之「操作性定義」：

- （1）參考聯合國全球治理委員會、Rhodes（1997）、國內公共行政學者，如孫本初、呂育誠、江大樹等對於治理之定義與概念；Bovaord & Loffler（2002）對於地方治理之見解、國內學者朱景鵬「地方政府治理能力評估模式建構之研究」之定義範圍；
- （2）綜合英國、日本、美國、中國等國家之地方治理能力評鑑實務作法與內容；
- （3）參酌我國地方政府施行績效管理機制之內涵；
- （4）考量我國目前各類評比研究研析面向，以及各類統計資料現況。

本研究所擬定之定義為「操作性定義（operational definition）」，有別於學理概念，操作性定義乃依據研究需求，針對「地方治理能力」學理概念進行可操作性的界定，其屬約定性定義（stipulated definition）（Mandler & Kessen，1959）。經參採相關學理概念、定義，並經內部開會討論；諮詢顧問、專家學者意見後，本研究認為，透過國外實務作法可知，地方政府治理能力除了包含地方政府內部運作管理能力之外，地方政府的績效產出與表現亦包含在內。經進一步衡酌國內外學者專家之論點、國外實務作法後發現，地方政府治理能力之內部運作能力與績效產出、表現常包含結果導向、跨域管理、利害關係人在政策過程中的參與，以及地方政府是否能適當、妥當運用、配置資源的能力等議題。依據國內外文獻與實務作法，本研究初步擬定之操作性

定義為：

「縣市政府以績效結果導向為考量，於建構跨域合作機制、強調相關利害關係人在政策過程參與之概念下，運用相關資源與管理，規劃、執行各項政策以落實地方施政願景的能力」

## 二、地方治理能力評鑑目的與規劃精神說明

本機制之評鑑目的乃希望「透過評鑑機制，瞭解地方政府治理能力之優缺，並透過後續輔導機制，協助地方政府發展特色，強化地方政府治理能力」。考量國外地方治理實務作法，以及我國目前現況與問題，本機制之規劃精神包含下列幾點：

第一，希望建構與地方願景、地方政府施政績效管理機制相互結合的評鑑機制，並儘量將中央對地方政府的各項評鑑、考核整合其中。

第二，由於本計畫屬延續性研究，因此本機制之規劃以 92 年東華大學「地方政府治理能力評估模式建構之研究」為發展基礎。

第三，考量國外地方治理評鑑之作法，本機制以強調地方政府「自己跟自己評比」為精神，透過評鑑、輔導、改善、再評鑑之循環（也就是評鑑（問題發現）→問題診斷與輔導（改進方向、諮詢建議）→調整、改進→執行業務→再評鑑（發現問題）……等的循環），達到提升治理能力、善治（good governance）的目的。本機制之施行模式如圖 4-1 所示。

第四，考量評鑑機制可能產生之引導效果，本機制將目前國家重要發展政策與趨勢納入規劃考量。

第五，依據地方治理之概念，本機制以重視地方個別性特色與需求為發展精神，評鑑體系包含可由地方政府自行依據地方特色與現況，擬定地方個別評鑑指標的機制。

第六，就地方政府治理能力之精神與意涵，以及國外地方政府治理能力評鑑的作法，良好的地方政府治理能力評鑑應由下而上進行發展，並與各地方政府之施政願景相互結合，最後再由各地方政府執行之指標中，尋找具共同性，並且與中央重要施政方向相符的指標，建構出全國共同性評鑑系統。惟就實務觀察，目前國內地方治理能力概念、內涵尚未有具共識性的見解，並且各地方政府亦尚未完全推行行政院研考會之地方政府施政績效管理機制、已施行者也仍多以地方政府競爭力指標、地方永續發展指標為規劃。有鑒於地方政府治理能力評鑑為國際間重要發展趨勢，良好的評鑑輔導機制，應有助於地方政府之運作。因此，本機制規劃以動態發展與調整方式推行(即第一代機制、第二代機制…)。第一代指標與機制以可操作性為最主要考量，先由現有各項評鑑與官方統計資料中，彙整共識性高、符合地方治理概念之指標進行規劃。經過 2 至 3 年的試辦階段後，再依據實務現況與問題，逐步修改、調整指標與機制，最終發展出具有我國地方政府特色之「地方政府治理能力評鑑機制」。

第七，為利於本機制之推行，本研究規劃 2-3 年的初期試辦階段，試辦階段以輔導、協助地方政府建置地方個別指標為發展重點。進入正式施行階段後，則強調輔導與評鑑並重，協助地方政府發展地方優勢、特色，並提升治理能力。

第八，除了評鑑之外，本機制希望強調後續輔導功能，以達良善循環，「善治」目的。

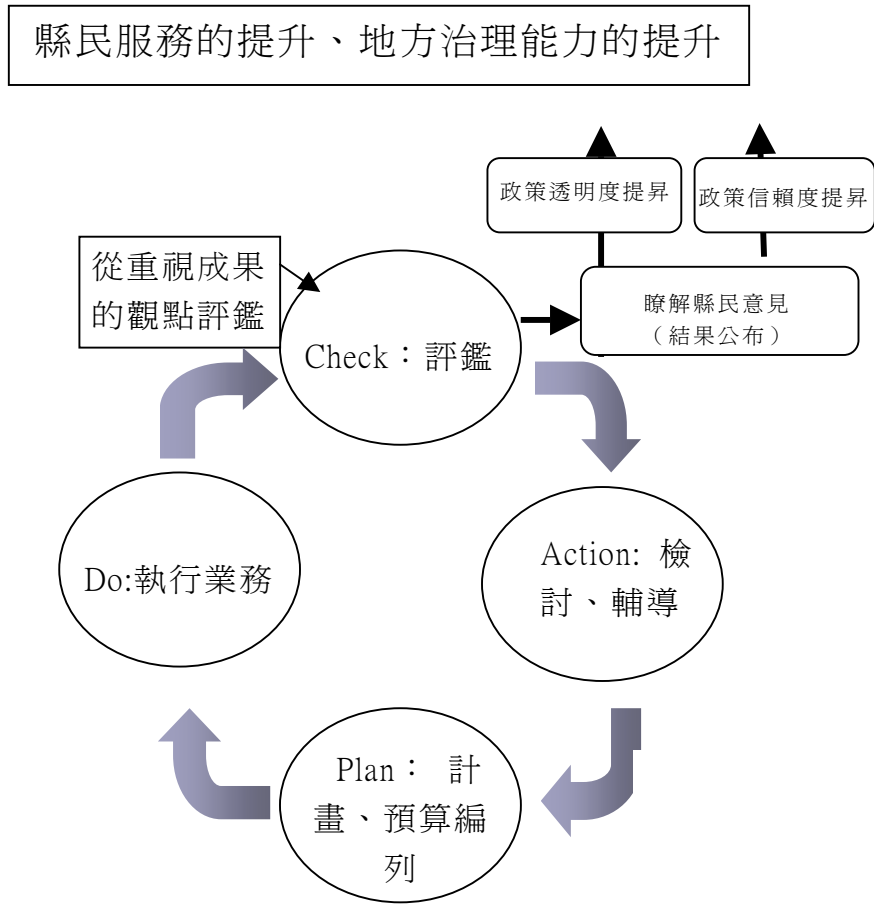


圖 4-1 地方政府治理能力評鑑施行模式

資料來源：本研究規劃。

## 第二節 地方治理能力評鑑面向與架構

### 一、地方治理能力評鑑面向

經彙整國內外學者對於「治理」、「地方治理」、「治理能力」之定義、概念、內涵後可以發現，治理除了「產出」面向之外，亦相當重視「過程」。此外，治理本身具有強調產出控制（output control）的特質（孫本初，2005）。綜合各學者之論點，地方政府治理能力至少可規劃為：地方政府是否有良好的運作（是否善用人力、經費、跨域與網絡機制是否良好、運作是否考量利害關係人意見...等）、施政執行成果是否良好二部分。為了建構本機制之評鑑面向，本研究另參考國內外地方治理評鑑相關作法，除上述學理概念之外，本機制規劃之概念說明如下。

#### 1. 以本研究擬定之操作性定義為基礎

由於本研究已彙整國內外對於地方政府治理能力之學理見解、國外實務作法，並參酌本機制先期計畫「地方政府治理能力評估模式建構之研究」，初步擬定本研究之操作性定義，因此本機制面向之擬定以本研究所擬之操作性定義為發展基礎。

#### 2. 以「地方政府績效管理機制」為參考

推行地方政府治理能力評鑑機制之際，地方政府對於評鑑內容的熟悉瞭解程度為評鑑機制是否能順利運行的重要影響因素之一。在此情況下，評鑑面向規劃設計若能善用地方政府已有之概念，並與地方政府既有制度、機制相輔相成，應有助於未來評鑑機制之推行。爰此，在目前我國已有地方政府績效管理機制情況下，本研究將在考量該機制發展現況下，規劃評鑑面向。

3. 以「地方政府治理能力評估模式建構之研究」為參考

由於本研究為延續性研究，因此本年度續採「地方政府治理能力評估模式建構之研究」當中的各面向，並依本研究的需求酌予調整。

4. 以「過去相關評鑑、評比」為借鏡

透過文獻資料蒐集可以發現，部分地方政府曾辦理施政績效指標研析，有鑒於該等研究、資料規劃乃地方政府以地方的角度、需求所進行的規劃，因此具有實務參考價值。爰此，本研究參採蒐集的各項相關研究納入規劃參考。再者，目前各民間團體所進行的施政績效相關研究，也一併納入本研究規劃參考。另外，有鑒於目前「地方政府施政績效管理機制」乃將地方競爭力指標、地方永續發展指標作為地方政府執行績效管理機制可參考之指標，因此本研究在國內方面之指標則以上述二指標之評鑑面向為參考。本研究彙整目前國內曾進行的各類評鑑、評比相關資料，並彙整如下：

- (1) 地方競爭力評比，包含 7 面向，分別為經濟效能、經濟發展、生活品質、教育文化、安全環境、社會保障、醫療保健。
- (2) 地方永續發展，包含 12 面向，分別為環境品質、生活品質、人口變遷、生命健康、教育文化、社會安全、社會福利、產業轉型、家庭所得、公共設施、財政收支、資訊社會化。
- (3) 地方政府治理能力評估模式建構之研究，包含 4 面向，分別為人力資源管理、財務管理、結果導向管理、跨域管理。
- (4) 台北市政府施政績效評估指標，包含 5 面向，分別為交通、警政、環保、財經、社會福利。
- (5) 國內都市指標評比（台北市政府主計處），包含 10 面向，分別為基礎資料、家庭生活、住宅狀況、環境清潔、醫療保健、

教育文化、運輸通訊、勞動就業、公共安全、政府服務。

(6) 天下、遠見雜誌縣市施政績效評比或相關評比。

除了上述資料之外，本研究亦同時參酌北台區域發展計畫、部分參與地方永續發展評鑑機制的縣市政府所自行規劃的地方永續發展指標、高高屏永續發展計畫之作法，以為規劃參考。

#### 5. 以「國內外評鑑面向」為借鏡

為達與國際接軌，並學習國外評鑑長處，本機制借鏡國外地方政府治理能力評鑑實務作法。經資料整理後，本研究蒐集彙整國外之評鑑面向說明如下。

- (1) 英國最佳價值指標 (BVPI)，包含 8 面向，分別為企業體質 (Corporate Health)、教育 (Education)、社會服務 (Social Service)、住宅 (Housing)、環境 (Environment)、文化與相關服務 (Culture & Related Services)、社區安全與福利 (Community Safety & Well-being)、消防 (Fire)。
- (2) 英國全面績效評鑑 (CPA)，包含地方政府資源使用、組織內部運作、業務表現、改善情況。
- (3) 美國政府績效專案 (GPP)，包含 4 面向，分別為財務管理、人力資源管理、基礎建設、資訊管理。
- (4) 美國閃耀奧勒岡，包含 7 面向，分別為經濟、教育、市民參與、公共支持、公共安全、社區發展、環境。
- (5) 日本總務省「自治行政局行政體制整備室」行政評價研究會報告書所提之範例面向 (僅供地方政府參考性，不具強制性)，包含 6 面向，分別為防災、健康與福利、都市建設、經濟與產業、



環境與生活品質、社區文化與教育。

- (6) 日本東京都「“TOKYO CHECKUP LIST 99”（東京チェックアップリスト99）」，包含 12 面向，分別為福祉、安全、環境能源與廢棄物再利用、產業、勞動、基礎設施與都市計畫、住宅與居住環境、社會與老年問題、教育與生涯學習、國際合作交流與文化、基本指標（經常收支、物價指數、公共社之使用比率...等）。
- (7) 日本岩手縣政策評價，包含 5 面向，分別為以自然共生為循環基調的社會、可供舒適生活的社會、具有創造力且產業充滿活力的社會、社會網絡擴展且各種交流、合作活絡的社會。
- (8) 日本石川縣羽咋市「生活指標 91」，包含 28 面向，分別為市民參與、推動社區發展、創造地區共同體的合作機制、站在市民立場推動行政、財政運作管理、人事管理、社會支持（老人）、社會支持（身心障礙者）、社會支持（兒童暨家人服務）、社會保障與服務、創造可以健康生活的環境、創造與大自然和諧共存的生活方式、創造富饒舒適的環境、創造良好的水資源環境、建立保護市民的社會（災害觀點）、確保生活安全、繼承歷史文化並創造市民文化、豐富心靈的教育、確立市民自治、創造可讓市民學習活用的環境、創造尊重人權的社會、創造兩性共同參與的社會、促進工業發展、促進商業發展、促進具有特色的觀光發展、活用地區特性，促進農林水產業發展、創造易於工作的環境、建構有利交流互動的環境、推動資訊化。
- (9) 中國人事部政府績效評估體系，包含 11 面向，分別為經濟、社會、人口與環境、經濟調節、市場監督、社會管理、公共服務、國有資產管理、人力資源狀況、廉潔狀況、行政效率。
- (10) 中國社科院城市競爭力，包含 8 面向，分別為人才、企業、產

業、公共部門、生活環境、商務環境、創新環境、社會環境。

## 6. 考量目前國家重要政策發展趨勢

考量評鑑機制常易對地方政府業務推展與執行產生引導作用，因此，本機制之規劃會將國家重要政策發展趨勢納入考量；另外，重要政策中，涉及地方政府業務的部分，以及所提及之面向、議題等，亦一併納入規劃參考。以目前推行的六星計畫為例，由於各地方政府在六星計畫當中，扮演設立縣市健康社區六星計畫推動委員會、依照縣市、社區特色，進行藍圖規劃與提案、成立社區營造中心等角色，因此，六星計畫當中，「產業發展」、「社福醫療」、「社區治安」、「人文教育」、「環境景觀」、「環境生態」六構面下之相關內容即為本研究重要參考。又例如大溫暖、大投資計畫中，有關促進地方招商、縮小貧富差距、提供在地化福利服務等之概念，也同樣為本研究重要參考內容。

總體而言，就各國規劃、國內相關評鑑作法之實務作法觀察，國內外地方治理能力之評鑑大抵可以歸納為三面向，第一部分為基礎屬性與特質（例如人口、性別比率...等）；第二部分為績效成果產出；第三部分為機關內部組織運作面向（如人力資源、財務管理、跨域管理...等）。

綜合地方政府治理能力概念、本研究之操作性定義、國內外地方政府治理能力相關作法、我國地方政府績效管理機制之作法，我國地方政府治理能力評鑑需考量的面向可歸納整理為「管理面」、「業務面」兩部分，其中「管理面」係指縣市政府組織運作管理能力，「業務面」係指縣市政府的績效產出（表 4-1、4-2、圖 4-2）。

在管理面方面，研考會 92 年委託之「地方政府治理能力評估模式

建構之研究」所規劃之「人力資源管理」、「財務管理」、「跨域管理」、「結果導向管理」應可作為管理層面之面向。惟本研究二次焦點團體座談之際，部分與會之專家學者認為，「跨域管理」、「結果導向管理」之部分概念與指標內容似可與「人力資源管理」、「財務管理」相互整合，並且就評鑑、實際落實角度而言，部分內容或許仍具有執行困難度。為便於評鑑機制的施行，本次研究管理層面先選取「人力資源」、「財務管理」二面向為內容，未來再視需求，逐步納入「跨域管理」與「結果導向管理」層面，並進一步擴大評鑑面向。

在業務層面方面，國內外相關評鑑之面向雖然多元，但是許多面向所探討的內涵非常相似，並可大抵歸納為人口特質/基礎資料、政府效能、經濟產業、環境、生活品質、社會安全、社會救助、社會福利、醫療保健、教育、文化等。其中人口特質/基礎資料所包含之指標，似為地方政府既有之屬性，據此作為評鑑面向，其公平性、適切性相對較為不足。而政府效能面向則似可歸納、涵括於管理層面當中。爰此，本研究經分別與專家學者、委託單位討論，並歸納整理後，擇「經濟發展」、「環境與生活」、「社會福利」、「教育與文化發展」等4個普遍性、共識性相對較高的面向作為業務層面之次面向。其他各國採用但本研究未採納之面向或許雖甚具價值，惟考量評鑑執行之操作性、簡易性，本次未予選取，未來可再視需求，逐步納入。

**表 4-1 本研究地方政府治理能力評鑑指標面向之參採依據**

參考來源	選擇參採理由	面向
A.地方永續發展指標	「地方中程施政計畫暨績效評估作業指南」之績效衡量參考指標	環境品質、生活品質、人口變遷、生命健康、教育文化、社會安全、社會福利、產業轉型、家庭所得、公共設施、財政收支、資訊化社會
B.地方競爭力評比指標	同上	行政效能、經濟發展、生活品質、教育文化、安全環境、社會保障、醫療保健
C.「地方政府治理能力評估模式建構之研究」建議指標	依據本委託研究案服務建議計畫書徵求文件，「本案以地方政府治理能力評估模式建構之研究為基礎」	人力資源管理、財務管理、結果導向的管理、跨域管理
D.英國最佳價值指標	95年1月11日與委託單位討論會議決議參採	企業式體質、教育、社會服務、成人衛生健康與社會照顧、住宅、遊民、住宅及議會稅優惠、廢棄物與清潔、交通、環境與環境衛生、規劃、文化及相關服務、社區安全與福利、消防
E.其他 (包括健康社區六星計畫、天下雜誌、日本各都道府縣行政評價、美國閃耀奧勒岡、美國政府績效專案、中國地	具有類似性、相關性、參考性	天下：經濟力、環境力、廉能力、教育力、社福力 日本：總務與防災、健康與福利、都市建設、經濟與產業、環境與生活品質、地區文化與教育 美國政府績效專案：財政管理、人力資源管理、基礎建設、資訊管理 美國閃耀奧勒岡：經濟、教育、市民參與、社會支持、公共安全、社區發展、環境 中國地方政府績效評估體系：經濟、社會、人口與環境、經濟調節、市

參考來源	選擇參採理由	面向
方政府績效評估體系、中國社科院城市競爭力等)		場監督、社會管理、公共服務、 國有資產管理、人力資源狀況、 廉潔狀況、行政效率 中國城市競爭力：人才、企業、產業、 公共部門、生活環境、商務環 境、創新環境、社會環境 健康社區六星計畫：人文教育、社區治 安、社福醫療、產業發展、環保 生態、環境景觀

資料來源：本研究整理。

**表 4-2 本研究地方政府治理能力評鑑面向選取來源**

面向	參採來源
經濟	A、B、E
環境與安全	A、B、D、E
社會福利	A、B、D、E
教育與文化發展	A、B、D、E

資料來源：本研究整理。

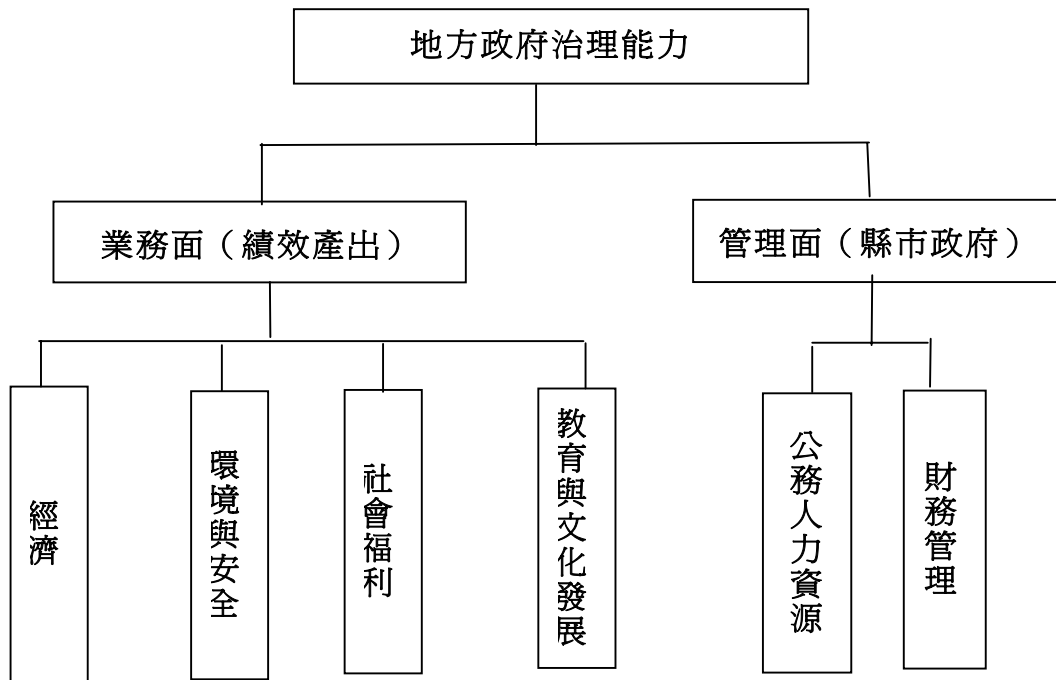


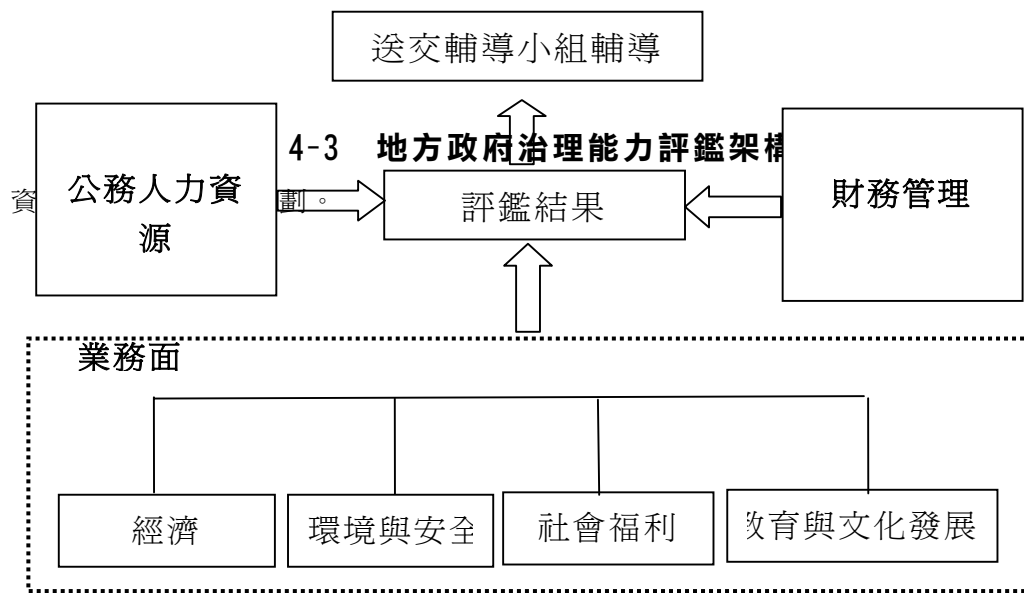
圖 4-2 地方政府治理能力評鑑面向圖

資料來源：本研究規劃。

## 二、地方治理能力評鑑架構

經資料彙整，本機制所規劃之評鑑面向包含經濟、環境與安全、社會福利、教育與文化發展、公務人力資源發展、財務管理等 6 面向。依據該六面向，本機制之評鑑架構如圖 4.3 所示。

本機制規劃透過業務面的 4 面向，以及管理面之 2 面向評鑑資訊的蒐集，彙整評鑑小組與評鑑指標資訊，最後綜合所有評鑑資訊，對地方政府於各面向之評鑑結果提出評鑑結果，最後再將評鑑結果送交輔導小組進行後續輔導作業。



### 第三節 地方治理能力評鑑系統

本機制以英國全面績效評鑑為發展基礎，另綜合參考日本各都道府縣行政評價之作法、92年東華大學「地方政府治理能力評估模式建構之研究」之規劃、行政院研考會「地方政府施政績效管理機制」之設計，希望能學習各方評鑑規劃之優點，建構適宜我國施行之評鑑機制。有關本機制評鑑方式說明如下。

#### 一、評鑑權責機關

本機制之委託機關為行政院研考會，為辦理地方政府治理能力評鑑工作，受委託執行機關依據將地方政府治理能力評鑑及輔導機制執行委託計畫，成立評鑑輔導團隊。其中評鑑機制中將成立「實地評鑑小組」、「評鑑工作小組」二個小組，並在行政院研考會的指導監督下，執行評鑑各項相關工作。

1. 評鑑工作小組：由下一年度「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」之受委託執行單位擔任，負責評鑑量化統計資料蒐集（全國共同性指標、地方個別性指標），並執行量化評鑑所需之公民參與問卷調查作業（含問卷設計、抽樣設計、預試、執行、統計分析處理、結果分析）。
2. 實地評鑑小組：由中央主管機關、學者專家、地方政府推薦代表組成，負責前往各地方政府執行實地評鑑工作。實地評鑑小組在評鑑工作小組彙整量化評鑑資料後，召開「評鑑共識會議」，審定評鑑的原則、重點、評分標準，並於評鑑後提交評鑑結果報告書。



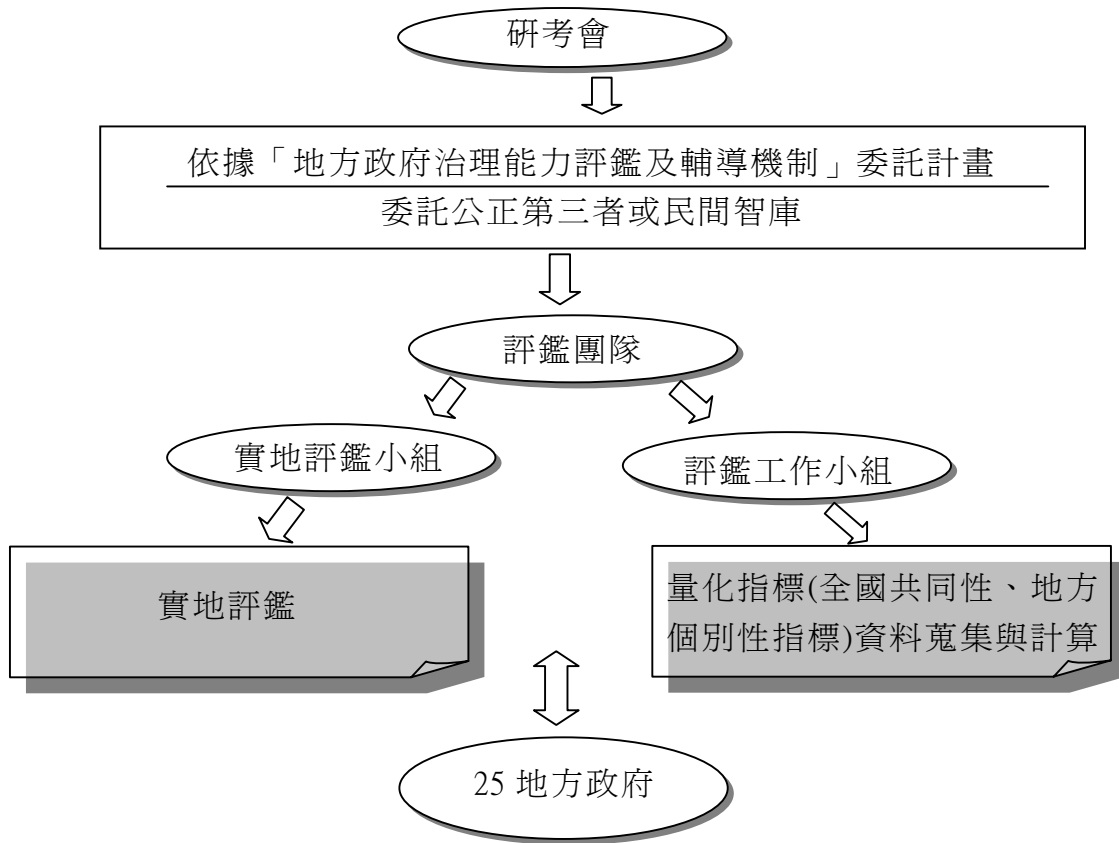


圖 4-4 評鑑權責機關

資料來源：本研究規劃。

## 二、評鑑時間規劃與辦理頻率

本研究所規劃之評鑑機制乃以可操作性為最重要考量，惟考量本機制為第一次推行，各項規劃內容或有需調整修改之處。為使本機制更具體可行，本研究規劃以階段方式推行地方政府治理能力評鑑機制，各階段目的、規劃內容作法、辦理時程與頻率說明如下。

(一) 規劃階段

本機制之規劃階段的主要目的，乃在蒐集國內外地方治理能力評鑑相關資訊，並依據國內現況，規劃適合我國推行之評鑑輔導機制。此外，規劃階段亦將建構第一代全國共同性指標，以利後續試辦階段試行。本機制之規劃階段為本院接受行政院研考會委託研究案之期程，即 95 年 9 月起至 96 年。

(二) 初期試辦階段

本階段主要目的乃宣導本研究規劃之評鑑機制的概念，蒐集評鑑試行運作的評鑑結果，並為正式運作階段預作準備。此階段除了規劃前往地方政府進行宣導說明之外，將針對全國共同性指標進行試辦操作，並依據地方政府意見、評鑑面臨問題，修正、調整「全國共同性指標」。此外，本階段並將請各地方政府研擬該地方之「地方個別性指標」，也將針對地方政府就所挑選之「地方個別性指標」進行試行運作，或協助地方政府挑選出適宜「地方個別性指標」。本研究希望在此階段能夠透過試辦、實際運作，瞭解、處理各類指標建構的相關問題，最終建構出可於正式辦理階段採用的全國共同性指標與地方個別性指標；並希望透過試辦階段的檢討、修正，建構出具操作性且具我國地方政府特色之評鑑機制。

本研究規劃之初期試辦階段，建議可於 97 年開始運作，試辦階段以 2 年為原則，並可視實際運作狀況與需求，彈性調整至 3 年。為便於本機制的推行，初期試辦階段內，也將著手進行評鑑人才資料庫、地方個別性指標資料庫的建構。

(三) 正式辦理階段

經過「初期試辦階段」的調整與修正後，本機制將進入「正式辦理階段」，正式對各地方政府進行評鑑。此階段以評鑑、輔導並重為運作精神，仿效英國、日本等國家地方治理能力評鑑的運作模式，透過循環式的評鑑、輔導、業務/目標修正、執行之模式運行，發揮地方政府治理能力評鑑機制的診斷功能，協助地方政府瞭解優缺，並進行改善與調整，最後達到提升地方政府治理能力之目的。

在辦理頻率方面，為了蒐集各界意見與執行問題，以作為建構、修正、調整本評鑑機制之參考，本研究規劃於「初期試辦階段」時，評鑑以每年辦理一次的方式運行。待評鑑機制完備，進入「正式辦理階段」時，評鑑的頻率再調整為二年辦理一次。

### 三、評鑑方式

參考國外地方治理評鑑的作法，英國由審計稽核員前往各地方政府進行評鑑；美國、日本各地方政府部分以評鑑小組進行評鑑、部分強調以量化統計資料進行評鑑、部分同時以評鑑小組與量化資料為內容進行評鑑。在中國方面，則以量化統計資料為評鑑依據為主。考量國外的實務作法，本機制之評鑑方式擬同時考量量化與質化方式進行。

#### （一）在量化評鑑方面

1. 本研究規劃利用量化統計指標、問卷調查（公民參與概念的項目）以作為量化評鑑之內容。
2. 考量國外實務作法以及地方治理能力之內涵，量化評鑑方面規劃包含全國適用的「全國共同性指標」，以及可由地方政府自行規劃「地方個別性指標」。由於「地方個別性指標」應由地方政府依據施政計畫內容、政策與業務執行現況為規劃基礎，因此本研究現階段係以建構「共同性指標」為規劃。

3. 大抵而言，本機制評鑑包含管理面（公務人力資源、財務管理）、業務面（經濟、環境與安全、社會福利、教育及文化發展）二大面向，各面向內指標皆有「全國共同性指標」、「地方個別性指標」之規劃。本研究以建構全國共同性指標為原則，地方個別性指標將透過後續研究方式，逐一與各縣市政府討論，並將建構 6 面向指標資料庫供地方政府指標選擇參考。

**表 4-3 量化評鑑指標規劃說明**

類別	評鑑面向	指標種類
管理面 (內部管理)	公務人力資源管理、財務管理	全國共同性指標、 地方個別性指標
業務面 (績效效能)	以業務效能為評鑑 (經濟、環境與安全、社會福利、 教育及文化發展)	全國共同性指標、 地方個別性指標

資料來源：本研究規劃。

## (二) 質化評鑑方面

本研究規劃成立評鑑小組，實際前往地方政府進行評鑑。在評鑑小組組成方面，本機制規劃由熟悉地方政府業務，或與地方政府長期合作之專家學者、中央政府機關代表共同組成，並可納入熟悉地方政府業務的地方政府退休高階主管。此外，各地方政府也可推薦適合的專家、學者參與。本機制在「初期試辦階段」將多元蒐集各界所建議之評鑑小組人選名單，在就各名單人選進行評鑑人選適任度之挑選，本機制希望最終能建構出地方政府治理能力評鑑人才資料庫，以利本機制之運作與推行。

此外，本機制將為評鑑小組成員規劃訓練課程，評鑑小組成員必須接受講習會或評鑑技術工作坊（Workshop），研習內容除了評鑑機制之內容與運作方式之外，也規劃包含地方政府業務內容的說明，使評鑑委員對於所評鑑之地方政府有更為深入的瞭解。此外，研習課程也將包含個案研討、實作試評等方式，以提升評鑑委員對於本機制之熟悉度。再者，在辦理實地評鑑前，本機制也規劃舉辦「評鑑共識會議」，以凝聚評鑑委員對評鑑的各項執行共識。

#### 四、 評鑑內容

本機制規劃以量化評鑑、質化評鑑 2 種方式，同時對地方政府進行評鑑。在評鑑內容方面，主要參考英國全面績效評鑑之作法，評鑑地方政府的治理效能，也就是地方政府做了哪些事？成效如何？除了效能之外，本機制並規劃評鑑地方政府是否進步、是否針對問題進行改進，也就是與前一年將比較，是否進行改進或有所進步等。

在量化評鑑內容方面，主要以全國共同性指標、地方個別性指標為評鑑內容。在質化評鑑方面，則由評鑑小組前往各地方政府進行實地評鑑，針對地方政府治理效能（地方政府做了哪些事？成效如何？）、是否改進（與前一年度相比較）進行評鑑。由於本機制最終希望建構出與「地方政府績效管理機制」相輔相成的評鑑體系，因此評鑑小組實地評鑑之際，除了透過書面資料、簡報資料，瞭解地方政府所執行的業務與成效之外，並將檢視已推行地方政府施政績效管理機制者之年度施政計畫內容（例如：目標是否與地方願景結合、是否考量中央施政重點、是否考量機關內外情勢？年度績效目標設定與實施計畫是否合理性（行動策略是否適宜、績效目標值是否合理、計畫執行成效如何？衡量指標是否合理（所設定之機關衡量指標是否適合）等）。對於尚未推行地方政府施政績效管理機制者，則以縣政白皮書或

其他地方政府內部相關資料為替代。



圖 4-5 地方政府治理能力評鑑內容

資料來源：本研究規劃。

## 五、評鑑流程

本機制之評鑑內容包含量化資料與質化評鑑資料二部分，本研究規劃之評鑑流程如下（如圖 4-6）。本研究另將正式辦理階段之評鑑時程規劃如圖 4-7 所示。

1. 在評鑑小組前往各地方政府進行評鑑之前，先由研考會委託公正第三機關進行統計資料的蒐集與問卷調查作業，蒐集所有評鑑的量化統計資料。

2. 在公正第三機關進行量化統計資料蒐集之際，同步進行評鑑小組成員的遴選與分組規劃。所有評鑑小組成員接進行教育訓練與試評作業，以使評鑑小組成員之評分標準能儘量客觀、公平、一致。
3. 量化評鑑資料蒐集完竣後，將交由評鑑小組進行資料初步檢視，使評鑑小組成員前往各地方政府進行實地評鑑前，對地方政府表現有初步瞭解。本評鑑機制所規劃之各評鑑小組亦應以開會方式，就所評鑑地方政府之量化統計資料進行初步討論，並檢視合理性。
4. 評鑑小組於實地評鑑時，除就書面資料、簡報資料進行評鑑之外，並就量化統計資料與地方政府實際表現進行檢視、比對。
5. 評鑑小組實地評鑑之後，需針對評鑑結果，撰擬評鑑報告，與發展、輔導建議。
6. 公正第三機關依據量化評鑑結果、質化評鑑結果，以及評鑑中發現的問題進行討論、調整，並依據公式計算地方政府於各面向的評比表現。
7. 公正第三機關公告各地方政府於各面向的評鑑結果，並將詳細的評鑑結果報告書送交地方政府參考。

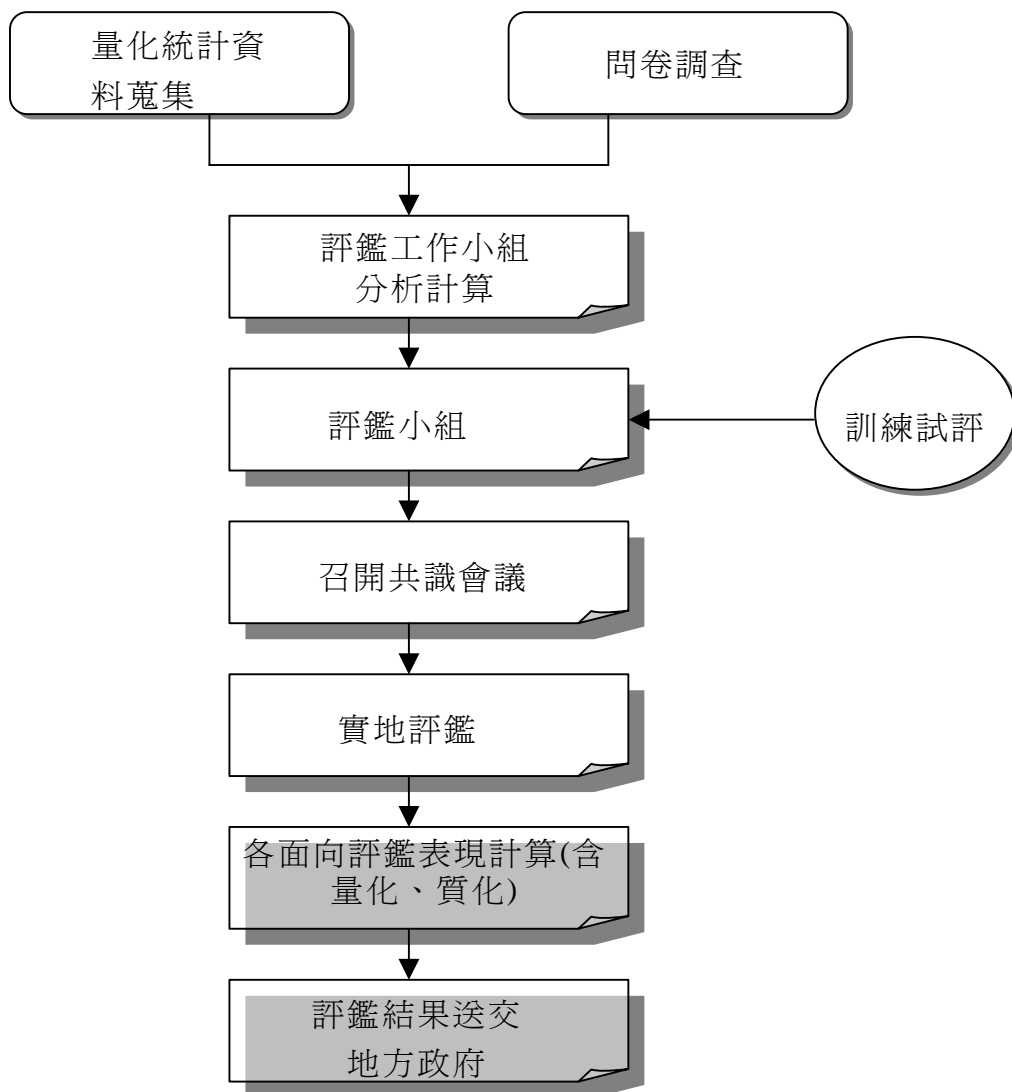


圖 4-6 評鑑流程圖

資料來源：本研究規劃。



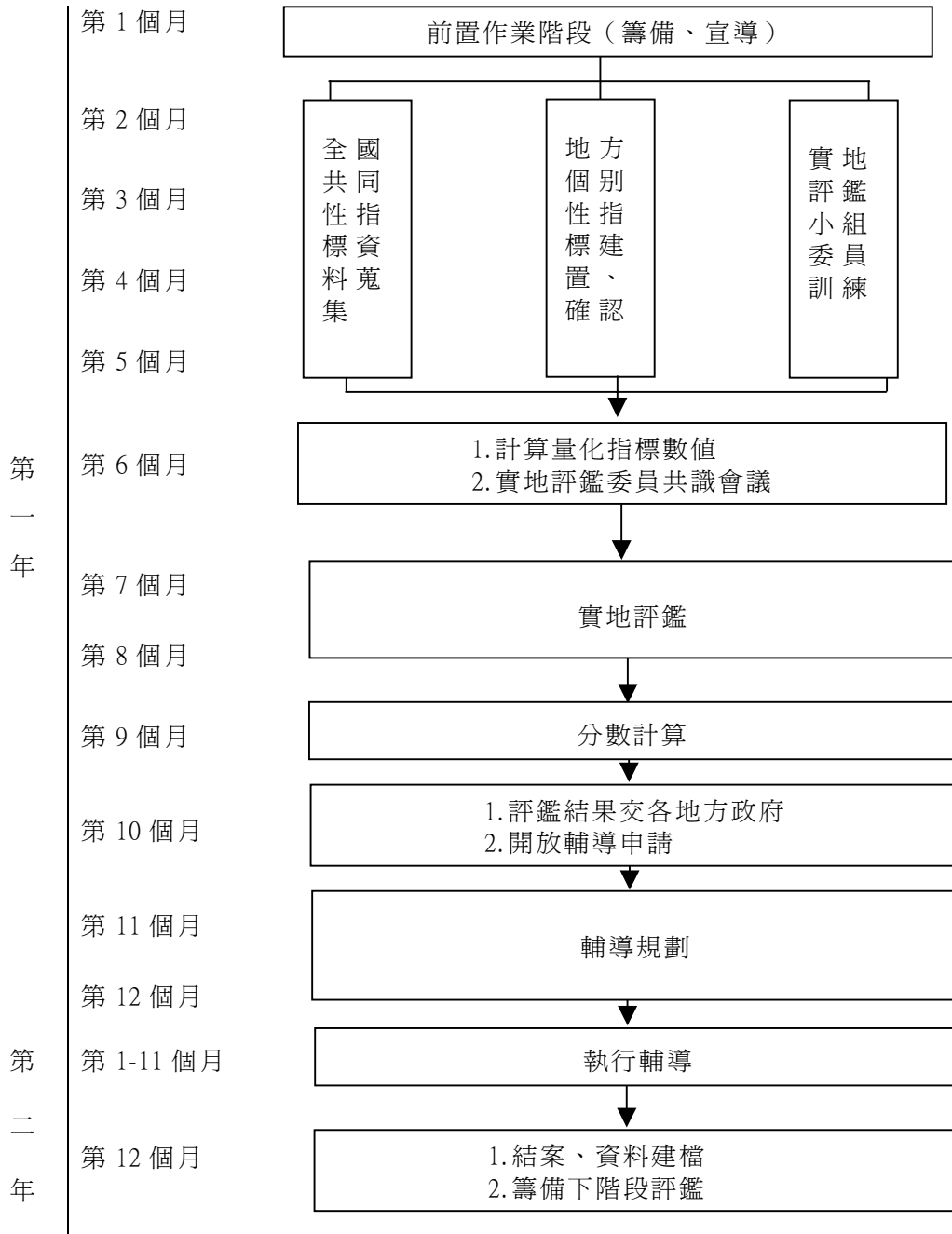


圖 4-7 正式辦理階段之評鑑時程

資料來源：本研究規劃。

## 六、分組方式

雖然本機制以縣市政府自我評比為精神，但透過焦點團體、北中南東地方政府代表圓桌論壇會議可以發現，各地方政府對分組分類方式相當重視，並認為分組方式將影響其未來評鑑表現。除了各地方政府之看法分歧之外，本研究期末審查之際，多位審查委員另認為在「自己跟自己評比」的精神下，沒有分組的必要性。雖然本研究已規劃本機制之分組方式（乙案），但是由於各地方政府、本案審查委員對於分組方式的看法相當分歧。在此情況下，本機制先提出四個本研究於發展過程中所討論的方案供後續評鑑執行單位參考，並建議後續執行單位可於試辦階段蒐集相關資料，並評估所有方案的適用性之後，再選擇分組方案。有關本機制提出四方案之方式說明如下。

### （一）甲案

依據東華大學「地方政府治理能力評估模式建構之研究」對於評鑑分組方式，乃依據各縣市就業人口比例（按行業別）進行甲、乙、丙三組之劃分。

- 甲組：都會區，包含台北市、高雄市、桃園縣、台北縣，及 5 個省轄市。
- 乙組：非都會型的非農業縣，包含宜蘭縣、新竹縣、台中縣、高雄縣、嘉義縣、彰化縣、台南縣。
- 丙組：偏遠、離島與農業縣，包含苗栗縣、南投縣、雲林縣、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣、屏東縣。

### （二）乙案

由於本院長期進行各種經濟研究，並亦曾進行地方政府競爭力之研究，因此在東華大學「地方政府治理能力評估模式建構之研究」之評鑑分組模式下，以由過去執行地方競爭力研究團隊，以小組討論方式，進行小幅度修整。經調整後之分組方式如下。

- 大都會組：包含台北市、高雄市、台中市、台北縣、桃園縣。
- 都會區組：包含基隆市、新竹市、嘉義市、台南市。
- 非都會縣：新竹縣、台中縣、彰化縣、苗栗縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、宜蘭縣。
- 東部、離島地區組：包含花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣。

### (三) 丙案

本研究辦理北中南東圓桌論壇時，部分地方政府代表曾建議能以「財政收支劃分法」財政三級制為劃分基礎，本研究在考慮地方規模下，將縣、市分開計算，經整理後之分組如下。

- 第一組（直轄市）：台北市、高雄市
- 第二組（縣）：臺北縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、臺中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、宜蘭縣、花蓮縣、臺東縣、澎湖縣、金門縣、連江縣
- 第三組（省轄市）：基隆市、新竹市、臺中市、嘉義市、臺南市

### (四) 丁案

由於本研究所規劃之地方政府治理能力評鑑乃以各地方政府「自

己跟自己評比」為精神，因此本案期末審查之際，審查之專家學者認為，在自我評鑑的基礎上，應不需對 25 個地方政府進行分組。爰此，本研究提出第四個建議方案，即「25 個地方政府全體進行評比，不另分組」。

## 七、評鑑分數計算與結果

### （一）評鑑分數計算

由於國外地方治理評鑑分數計算方式多元，本研究經彙整國外作法後，提出甲、乙兩方案。由於本研究進行座談時，專家學者、地方政府代表對於評鑑分數計算方式之作法並未對甲乙二案規劃表示意見。爰此，以下將甲乙兩案併陳，供本機制實際執行選擇參考。

此外，雖然本研究辦理專家學者焦點論壇、地方政府圓桌論壇之際，部分專家學者提出「指標應予權重設計」之建議，本研究指標擬定之初，原亦擬依據指標內容的重要程度，給予各指標不同權數。惟經進一步研析，以及研究團隊多次討論後，本研究認為：（1）目前本研究所建構之全國共同性指標乃屬第一代指標，第一階段指標之目的在於建構出較具全國共識性且適用的指標，並希望透過試辦階段方式，找出適合本機制之指標。因此，若在本階段加入權數計算，將會增加建立共同指標共識的困難度與複雜度。本研究認為指標權重之建構應以階段性方式進行，現階段先以建構出具共識性且適用我國採用的全國共同性指標，在指標試辦、調整、修改後，第二階段再考量指標權重設計。（2）指標權數之設計，除應參考相關學理與國外實務作法進行設計與規劃之外，也應針對多套指標的權重設計，進行多種模擬試算，以實際尋找出最適合的指標權數。惟目前在本機制尚未正式運作之前，並無相關數據可供模擬。（3）此外，目前英國、日本、美國許多地方政府的治理能力評鑑指標並非全採權重計算（各國指標請

見附錄資料)。在上述考量下，本研究現階段先不就指標權數進行設計，待全國共同性指標試辦後，再就調整後之指標進行權數的研析設計。本案分數計算的建議方案如下。

### 1.甲案

參考英國全面績效評鑑之作法，評鑑小組在瞭解各地方政府量化統計資料表現後，經開會討論方式，並考量各項外在條件後，對於各指標建立 1 至 5 的給分標準，以及各指標如何轉換成爲各面向分數的分數對照表。對照表之形式可參考第二章英國全面績效評鑑之分數對照表之作法。

### 2.乙案

參考國際 IMD、WEF 之計算原則，將指標分數進行標準化後計算，並且以 Hard Data 比重占 2/3，Soft Data 比重占 1/3 爲規劃原則。在此方案下，本研究規劃全國共同性指標之比重占 1/3、地方個別性指標比重占 1/3、滿意度與意見調查比重占 1/6、實地評鑑結果比重占 1/6。評鑑小組並將設計分數對照表，將評鑑分數轉換以 1 至 5 顆星方式呈現。

## (二) 評鑑結果

在評鑑結果方面，本研究建議評鑑結果以 6 面向方式分開呈現，而不進行整體性的計算加總資料呈現。在此種規劃方式下，各地方政府僅可知曉其在各面向得到的星數，但無法知道總體性排名（例如：公務人力資源得到 4 顆星、財務管理得到 3 顆星、經濟得到 3 顆星…等），亦無法自行依據評鑑結果自行加總計算出總成績排名。有鑒於本院執行地方競爭力評比之經驗，本研究希望規劃出可減低地方政府彼

此間競爭評比排名的效果的評鑑結果呈現方式，以避免地方政府過度重視排名，而失去本機制強調自我評比，希望達到良善循環、發揮善治的地方治理精神。

此外，由於本機制另有 2-3 年「初期試辦階段」之規劃，考量試辦階段之機制可能仍存有調整空間，因此本研究建議「初期試辦階段」之評鑑結果並不對外公開，僅個別提供地方政府瞭解其於各面向表現，並作為輔導、改進之參考。

考量各地方政府對於評鑑結果可能產生之意見與疑義，本機制設有「評鑑疑義處理機制」的規劃。在本機制評鑑結果個別送交各地方政府後，將設定一至二星期的評鑑疑義處理時間，使有疑義或意見的地方政府可以提出申請，本機制將針對各地方政府的疑義與問題提供說明。此外，若地方政府希望進一步瞭解評鑑結果，亦可透過評鑑後輔導機制，向本機制的輔導團隊提出申請。輔導團隊將會針對地方政府的需求、問題，解讀評鑑結果、釋疑。

## 八、階段性目標

有鑒於國外地方政府治理能力評鑑的發展模式，本機制規劃採階段性推行，本年度為「規劃階段」著重評鑑、輔導機制的規劃，以及第一代全國共同性指標的建構。自 97 年起開始進入「初期試辦階段」，預定以 2-3 年時間進行試辦計畫。試辦階段完成後，正式進入本機制之「正式辦理階段」。

表 4-4 評鑑輔導機制階段性目標

階段	時程	階段性目標內容
規劃階段	95-96 年	1. 評鑑、輔導機制規劃 2. 建構第一代全國共同性指標
初期試辦階段	97、98 年，可視需求延至 99 年	1. 評鑑、輔導機制試辦(每年辦理一次) 2. 各地方政府建構地方個別性指標 3. 辦理評鑑人才訓練，並規劃評鑑人才資料庫、輔導人才資料庫 4. 階段性發展地方個別性指標資料庫 5. 評鑑、輔導機制、第一代全國共同性指標調整、修改
正式辦理階段	99/100 年起（若試辦階段 2 年完成，則於 99 年正式辦理，若試辦階段延至 99 年完成，則於 100 年正式辦理	1. 評鑑、輔導機制正式執行 2. 每 2 年辦理一次評鑑

資料來源：本研究規劃。

## 九、評鑑手冊與網站

為利地方政府治理能力評鑑機制之推行，本機制已建構「地方政府治理能力評鑑及輔導機制網站」，提供有關國外地方政府治理能力評鑑的機制、各類指標規劃，以及本研究規劃之評鑑機制、輔導機制的相關說明，地方政府可透過本網站，瞭解本機制相關規劃內容。此外，本研究亦編制完成評鑑手冊，提供評鑑相關訊息，以供地方政府業務承辦單位、人員參酌。

## 十、評鑑人才資料庫

為利本機制之運作，本機制規劃下一年度建置「評鑑人才資料

庫」，建構包含熟悉地方政府業務、與地方政府長期合作之專家學者、熟悉地方政府業務的地方政府退休高階主管，或其他適宜人選。除了本機制規劃之人選之外，各地方政府也可向本機制推薦適合的專家學者人選名單。為利各地方政府推薦適當人員，本機制網站設有「評鑑人才推薦專區」，地方政府可透過網路線上推薦或以郵寄方式寄送推薦人選名單。評鑑工作小組將於資格審核，並詢問被推薦者之意願，將人才納入評鑑人才資料庫當中。

本研究目前規劃將本研究各次會議參與討論之學者專家名單、本研究蒐集之「曾進行地方政府治理相關研究」專家學者，彙整作為「評鑑人才資料庫」之雛形參考。在「初期試辦階段」時，將多元蒐集各界所建議之評鑑小組人選名單，並就推薦名單中進一步進行適任度之挑選。未來希望整合各界適任之專家與學者，以利本機制之運作與推行。

## 十一、評鑑小組訓練

除了評鑑人才資料庫之外，本機制對於評鑑小組成員設有訓練課程之規劃，希望透過訓練方式，使各評鑑委員瞭解本機制的運作模式，評鑑內涵地方政府業務內容與各項相關訊息。

為使發揮訓練效益，本機制將針對評鑑委員所需之資訊，規劃教育訓練課程，目前初步規劃以說明會、講習會、評鑑工作坊(Workshop)模式，以利評鑑委員瞭解評鑑技巧與問題。此外，為使委員能更深入瞭解評鑑機制，教育訓練將納入個案研析。再者，本機制另規劃透過試評作業，以瞭解評鑑小組成員評分之情況與問題，希望達到藉此減少評鑑小組成員評分一致性偏高、偏低與其他評分問題與現象產生。本研究希望透過教育訓練、評鑑小組成員相互討論機制，減低不同評鑑者不同評分標準對評鑑結果產生的誤差問題，俾使評分能做到儘量



公平。此外，另外，評鑑小組前往各地方政府實地評鑑之前，各評鑑小組需召開「評鑑共識會議」，對評鑑標準建立共識。

## 第四節 地方治理能力評鑑系統之「全國共同性指標」說明

依據國外地方政府治理評鑑之實務作法，地方政府治理評鑑指標多由地方政府依據地方願景、特色、需求，建構適用之指標。然鑒於地方政府治理評鑑對於地方政府運作發展的重要性，並考量國際發展趨勢，在目前各地方政府尚未有地方治理能力評鑑指標設計、並且地方政府治理能力之內涵尚未有共識情況下，本研究仍嘗試建構出第一代「全國共同性指標」，並與未來地方政府自行挑選的「地方個別性指標」、「評鑑小組實地評鑑」等三構面，評鑑地方政府治理能力。本機制所規劃全國共同性指標之規劃概念與各面向指標說明如下。

### 一、全國共同性指標規劃概念

大抵而言，經整理國內各項評比、評鑑指標後發現，目前國內實務界常見的指標面向建立方式包括：參考國內外既有之指標規劃，並經調整、修改後加以運用。部分專家學者也會由學理的角度，以理論、概念為基礎，發展出指標、面向。此外，亦有部分學者專家會利用既有的統計數據，以各種統計方式（例如因素分析等），萃取出指標。

經檢視本研究蒐集之國外指標資料發現，國外地方政府治理能力評鑑的指標多依據地方願景、考量地方特色與需求所建構，並常與該地特有的制度、作法相結合，美國、英國採行的指標設計，其內涵與我國現有制度差異性較大，適用性較低。在日本方面，雖然日本地方政府之行政評價多以中長程施政計畫相結合，概念上與我國較為相符，但是由於日本行政評價並不進行跨地區比較，因此各地方政府之指標內容、指標數目皆不相同，雖然部分指標可參採，但考量代表性問題，難已參酌、運用特定單一地方政府採用指標。在中國方面，目前該國指標仍多以經濟數據為評鑑，亦不適合我國採用。

此外，依據地方治理學理性的概念、理論，雖仍可衍生、發展出評鑑指標，但是可能會耗費相當多時間，並且就過去其他採行此種方式的研究經驗來看，雖然指標可能較能符合地方治理概念，但是發展出指標的可操作性常會面臨問題（例如跨域管理、課責、被害恐懼感…等之指標常無統計數據可供採用或難以具體測量）。再者，由於地方政府治理能力的內涵、概念仍處動態發展過程，是否能由目前的學理，發展出一套適宜的評鑑機制，或許仍存有討論空間。

考量上述原因，本研究在「指標具可操作性」為重要考量下，擬在92年「地方政府治理能力評估模式建構之研究」為發展基礎下（依研考會委託建議書內容），以參考國外作法所建構出的「地方政府競爭力」為出發點，依據國內外對於地方政府治理能力評鑑的學理論點、概念與4E（Economy、Efficiency、Effectiveness、Equity）、4C（Challenging、Comparing、Consultation、Complete）原則，由國內既有之各項指標、具有縣市政府統計資料的公務統計指標，討論、挑選出「符合地方治理概念」、「相對較具有共識性」、「國外地方政府評鑑多予採用」、「屬地方政府業務，且能由地方政府所掌控」、「屬效能或產出」的指標。指標之規劃並同時配合考量中央政府重要政策發展趨勢。研究團隊指標建構後，並透過不同面向專家學者焦點座談方式，分組討論各指標的適合度、代表性，以其增加指標效度。另舉辦北中南東地方政府圓桌論壇，蒐集實務界對指標可行性的意見，並予調整、修改。本研究作法與Callahan(2007)於「有效治理要素（Elements of Effective Governance）」一書中也曾提到衡量績效的方法之一，「即從尚未使用於績效報告當中，但已有績效指標處著手（where performance data are already collected but are not used for performance reporting）」之概念相似。

受限於既有指標類別，此種方式所建立的評鑑指標系統雖然無法包含所有應涵括的要素，但是資料取得性、操作性相對較佳。在目前國內學者地方政府治理能力的看法多元，國外地方治理能力指標常呈

現動態調整，難尋找一套具代表性或適用我國參採的情況下，此種方式或許不失為建構我國地方政府治理能力第一代全國共同性指標可考量的方式之一。由於此種方式具有高度操作可行性，因此透過此種方式可建立前期評鑑指標系統，爾後再仿效英國、日本等國外的作法，透過實際運作，動態調整修正使用指標。

在上述發展概念下，另與學者專家、委託單位討論後，本研究評鑑指標之規劃尚包含下列幾點原則：

- (1) 6 面向指標總數以不超過 50 個為原則（與委託單位討論後決議）。
- (2) 指標為縣市政府所能掌控或執行的業務，並儘量將目前地方政府已有之各項評鑑（例如內政部社會司之社會福利績效評鑑、經濟部之鼓勵地方政府招商作業評比、內政部推動社區治安工作評鑑……等）整合其中。
- (3) 符合地方治理概念
  - 地方治理強調結果導向，因此指標儘量以 outcome、output 為選取原則，不足之處再以 input 或 process 指標為替代。
  - 地方治理重視公民在政策過程中的參與，因此指標將包含意見或滿意度問卷，以納入公民意見。
- (4) 指標數值具能反應治理績效或治理能力的提升/降低。
- (5) 指標可執行且資料具可得性，並儘量由縣市統計資料中取得。
- (6) 指標之設計儘量以公平性為考量。
- (7) 考量評鑑的引導效果，國內重要政策發展方向將納入指標規劃考量。

由於「全國共同性指標」並非評鑑地方政府的唯一指標，評鑑機

制另包含地方政府自行擬定的「地方個別性指標」，以及「實地評鑑小組實地評鑑」。因此，本研究定義中「跨域管理」、「利害關係人的參與」等面向，在考量各地方政府發展程度不同、指標操作性問題，現階段之第一代全國共同性指標暫不予納入，而由地方政府依據地方發展狀況，自在「地方個別性指標」中將「跨域管理」、「利害關係人參與」等相關指標納入。此外，其他指標不足之處，以及地方政府自有重要發展特色（如社區營造、環境生態等）方面，仍可在「地方個別性指標」、「評鑑小組實地評鑑」中予以評鑑。

## 二、地方政府治理能力評鑑指標

### （一）地方政府內部管理面向：公務人力資源、財務管理

#### A.公務人力資源

##### 1.規劃說明

此部分以「地方政府治理能力評估模式建構之研究」為發展基礎，經（1）2次焦點團體座談會專家意見；（2）6面向小型焦點座談專家意見；（3）北中南東地方政府圓桌論壇；（4）考量現行公務體系人事業務運行制度；（5）考量目前人事業務重要發展推動趨勢、觀念；（6）考量國外地方治理評鑑採用指標作法後，酌予修正、調整指標。此外，本研究並參酌人事行政局公告各項資料（如行政院推動策略性人力資源管理、終身學習、e-learning 的各項說明資料）、歷次主管會報會議記錄，以瞭解公務人員人力資源發展趨勢，並參酌地方政府人力資源發展白皮書（台北市政府），另與政府機關人事室人員諮詢討論，俾對人事業務實務運作狀況有所瞭解，以利指標規劃。

## 2. 指標發展步驟

- (1) 由於「地方政府治理能力評估模式建構之研究」共包含 5 個次面向，43 個指標。考量本研究之需求（6 面向指標總數不超過 50 個），本研究先依據 2 次焦點座談委員意見，由 5 個次面向中先選取共識性較高的次面向，並納入「公民意見參與」面向。未來可再逐步將本次尚未納入的次面向或其他可採用的次面向納入。
- (2) 次面向選取後，再依委員意見，刪除定義不明確、較具爭議、較不適宜的指標。另經諮詢現職人事人員後，與人事行政局「策略性人力資源發展」之概念結合，並進一步整理、合併概念相似之指標。
- (3) 透過「公務人力資源小型焦點座談」、圓桌論壇，蒐集學者、地方政府意見，並據此調整指標。另考量地方政府代表對於公務人力資源發展問卷調查測量的疑慮，將原規劃「公民意見參與」刪除。

表 4-5 公務人力資源指標

面向	指標	指標內涵	評鑑標準	來源
公務人力資源	1.1 對人力需求進行策略分析	1. 是否訂定標準，針對職缺性質訂定甄補程序（內升、外補） 2. 是否建立輪調制度 3. 是否探究人員離職率，並對過高、過低的情形進行分析 4. 是否針對職務代理人，以及不具正式任用資格（約聘僱人員）的人數及比率進行分析，檢討職務代理過高（各機關平均值）問題 5. 職務代理是否符合「各機關職務代理應行注意事項」規定 6. 是否針對人力不足問題，規劃因應對策或相關作法（例如人力外包、人力資源替代方案）	1 分：無紀錄、尙未訂定相關辦法、尙未規劃。 2 分：雖有相關辦法或規定，但辦法品質不良，或未施行 3 分：已訂有有效相關辦法或完善規劃，已施行並有初步成效 4 分：已訂有有效相關辦法或完善規劃，具體發揮效果，成效優良	評鑑小組評鑑
	1.2 基於組織願景，擬定人力資源管理政策	1. 是否建立組織願景 2. 是否擬定地方政府公務人員的核心價值與核心能力，或有其他相關措施與規劃 3. 是否依據地方政府公務人員核心價值、核心能力擬定推動策略與方法，或有其他相關措施與規劃 4. 是否辦理人力評鑑/人力資本問卷，或有其他相關措施與規劃	5 分：已訂有有效相關辦法或完善規劃，經多次修正，	

面向	指標	指標內涵	評鑑標準	來源
	1.3 辦理訓練計畫，培訓人才	1.是否每年訂有年度訓練計畫 2.是否訂定辦法，鼓勵員工善用外部資源（如E-learning）進行訓練 3.是否訂定辦法，鼓勵員工進修或接受專業訓練	作法可供其他單位參考	
	1.4 辦理績效管理制度，激勵員工勇於任事	1.是否辦理績效管理制度 2.是否建立績效管理其他獎勵措施 3.評核結果是否作為考績列甲等人數比例之依據 4.績效管理是否升遷制度相互配合		

資料來源：本研究規劃。

## B.財務管理面向

### 1.規劃說明

以「地方政府治理能力評估模式建構之研究」之財政管理指標為發展基礎。經（1）2次焦點團體座談會專家意見；（2）6面向小型焦點座談專家意見；（3）北中南東地方政府圓桌論壇；（4）諮詢財政部官員意見；（5）參考國內有關地方財政相關法規（財政收支劃分法、中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核要點等）；（6）地方政府財政局之中程施政計畫規劃作法；（7）期中審查會議之委員意見；（8）考量國外地方治理評鑑採用指標作法後，酌予修正、調整指標。

### 2.指標發展步驟

（1）由於「地方政府治理能力評估模式建構之研究」共包含 4



個次面向，34 個指標。考量本研究之需求（6 面向指標總數不超過 50 個），依據 2 次焦點座談委員意見，在 4 個次面向中選取共識性較高的「對財政實際運作有適當的控制與稽核能力」、「積極開源節流，增加公庫收入」2 個次面向，其他面向未來再逐步納入。

- (2) 次面向選取後，再依委員意見，刪除定義不明確、較具爭議、較不適宜的指標，並於整理後諮詢財政部官員意見，另將指標與「中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核要點」結合。
- (3) 透過「財務管理小型焦點座談」、圓桌論壇，蒐集學者、地方政府意見，並據此調整指標。另考量地方政府代表對於財務管理問卷調查調查的疑慮，原規劃「公民意見參與」刪除。此外，「固定資產管理情況」指標雖有部分學者專家建議刪除，但考量刪除後指標數目可能過少，因此現階段暫予保留，待試辦階段尋找出替代指標後，再予替換。

表 4-6 財務管理指標

面向	指標	指標內涵	評鑑標準	來源
財務管理	2.1 開源措施、經費爭取辦理情況	1. 稅捐徵收達成率及其稽徵績效 2. 轄區土地公告地價及公告現值占市價之比例 3. 規費及罰款徵收情形 4. 工程受益費徵收情形 5. 公有財產收益情形 6. 變產置產辦理情形 7. 其他具有績效之開源措施辦理情形 8. 辦理促進民間參與公共工程情形	1 分：無紀錄、尙未訂定相關辦法、尙未規劃。 2 分：雖有相關辦法或規定，但辦法品質不良，或未施行 3 分：已訂有效相關辦	評鑑小組評鑑

面向	指標	指標內涵	評鑑標準	來源
	2.2 節流措施辦理 情況	1. 年度資本支出計畫預算執行進度及其保留之比率 2. 業務費擷節情形 3. 其他節流措施	法或完善規劃，已施行並有初步成效	
	2.3 債務情況	1. 平均每人負債金額增減率 2. 償債比率之增減率 3. 債務未償餘額之增減率	4 分：已訂有效相關辦法或完善規劃，具體發揮效果，成效優良	
	2.4 固定資產管理 情況	1. 房屋建築及設備 2. 交通運輸及設備 3. 機械及設備 4. 土地或不動產佔用的成果	5 分：已訂有效相關辦法或完善規劃，經多次修正，作法可供其他單位參考	

資料來源：本研究規劃。

## (二) 地方政府業務面向：經濟、環境與安全、社會福利、教育與文化發展

### 1. 規劃說明

由於「地方政府治理能力評估模式建構之研究」並未有業務績效效能的評鑑，本研究在「指標具可操作性」為重要考量下，以參考國外作法所建構出之「地方政府競爭力」為出發點，經(1) 2次焦點團體座談會專家意見；(2) 6面向小型焦點座談專家意見；(3) 北中南東地方政府圓桌論壇；(4) 考量地方永續發展指標規劃作法；(5) 參考部分地方政府自行進行的施政績效評估研究與作法；(6) 瞭解、蒐集具各縣市政府統計資料指標情況；(7) 瞭解目前國家政策重要發展方向（例如大投資、大溫暖之縮短貧富差距、創造就業、福利服務在

地化…等、2015 年經濟發展願景等)；(8) 參考過去曾健行全國性評鑑掉所採用之指標與規劃(例如天下、遠見等)；(9) 各面向目前重要發展趨勢與重點；(10) 考量國外地方治理評鑑採用指標作法後，酌予修正、調整指標。

### 1. 指標發展步驟

- (1) 本研究在「指標具可操作性」為重要考量下，以參考國外作法所建構出之「地方競爭力」為出發點，並蒐集目前各種具縣市政府統計資料的公務統計資料、各種評鑑指標與規劃作法。
- (2) 在 4 大面向內，擬定各面向內的次面向。依據次面向，以及國內外對於地方政府治理能力評鑑的學理論點、概念與 4E (Economy、Efficiency、Effectiveness、Equity)、4C (Challenging、Comparing、Consultation、Complete) 概念，在於地方政府競爭力、地方公務統計(中華民國統計資訊網、縣市政府統計要覽、文化統計要覽、統計手冊、地方政府自辦之評比資料)，及國內各種地方競爭力相關評比的指標(如天下、遠見、地方永續發展)中，搜尋「符合地方治理概念」、「相對較具有共識性」、「國外地方政府評鑑多予採用」、「屬地方政府業務，且能由地方政府所掌控」、「為國家重要政策發展重點，且需地方政府執行與配合」的指標。
- (3) 以結果導向為概念，在初步篩選整理出的指標中，以成效/成果指標為選取原則，不足之處，再以 input、process 指標為參考。
- (4) 指標選取過程同時參考現有其他研究評比面向、指標規劃與相關作法，並同時思考該指標是否可呈現重要政策成效？是

否為地方政府所能掌握之績效成果？亦儘量符合 SMART、FABRIC 原則

- (5) 指標規劃儘量整合地方政府目前的各項評鑑（例如：內政部社會司之社會福利績效評鑑、經濟部鼓勵地方政府招商作業評比…等）或中央主管機關刻正發展研擬之架構（例如文建會文化統計…等）或目前正在進行的相關研究（例如研考會委託中研院之社會指標資料庫…等）
- (6) 初步指標建構後，並透過不同面向專家學者焦點座談方式，分組討論各指標的適合度、代表性，以其增加指標效度。另舉辦北中南東地方政府圓桌論壇，蒐集實務界對指標可行性的意見，並予調整、修改。
- (7) 指標修正調整後，本研究再依據期末審查委員意見調整、增修，惟部分委員之建議指標因並非屬於現階段規劃面向內容，例如：部分委員建議應納入地方政府推動電子化政府的相關指標（例如：政府網際網路服務項目數、村里上網普及率、家戶上網普及率、電子化政府服務滿意度等）。由於本機制並未針對電子化政府設定面向，在考量指標的適用度後，本機制建議該等指標改由地方政府於「地方個別性指標」中增設。

表 4-7 經濟、環境與安全、社會福利、教育與文化發展面向指標

面向	指標	計算公式/內涵	來源
經濟	3.1 所得五等分差距倍數之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所得五等分差距倍數：縣內家庭依每戶全年所得金額由小至大排序後，按戶數五等分，最高 20% 家庭之所得除以最低 20% 家庭所得之倍數，倍數愈大表示所得分配愈不平均</li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> <li>● 常用以測度家庭所得分配差距之指標為「五等分差距倍數」及「基尼係數」，其中「五等分差距倍數」計算容易，且為目前中央政府「大投資、大溫暖」係以「五等分差距倍數」為瞭解所得分配之指標，因此本研究亦採用此指標</li> </ul>	計算自主計處家庭收支調查
	3.2 就業人口數之增減	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 就業人口數：年滿 15 歲從事有酬工作者或從事 15 小時以上之無酬家屬工作者</li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	行政院主計處
	3.3 經濟部招商績效評比結果	依據「鼓勵地方政府招商作業要點」之評比結果	行政院經濟部
	3.4 農林漁牧業產值之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 農林漁牧業總產值：產值 = 單價 * 產量</li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	各縣市重要統計指標

面向	指標	計算公式/內涵	來源
	3.5 營利事業銷售額之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 營利事業銷售額：營利事業登記之公司行號依規定申報或核定之銷售額</li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	各縣市重要統計指標
	3.6 觀光旅客人數之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 觀光旅客人數：本年度觀光遊憩區旅客人數</li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	縣市政府統計要覽
	3.7 縣民對縣內經濟施政滿意度與意見		問卷調查
環境與安全	4.1 平均每一縣民享有環境保護與警政支出之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 平均每一縣民享有環境保護、警政支出：<math>\text{歲出決算環境保護支出、警政支出} / \text{縣市總人口數}</math></li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	縣市政府要覽
	4.2 污水下水道用戶接管普及率之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 普及率：<math>\text{污水下水道以接管戶數} / \text{總戶數} * 100</math></li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	內政部營建署
	4.3 平均每人每日垃圾清運量之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <math>[(\text{垃圾清運量} * 1,000) / (\text{總日數} * \text{清運區期中人口數})]</math></li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	中華民國統計資訊網

面向	指標	計算公式/內涵	來源
	4.4 資源回收率之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●資源回收率：<math>(堆肥量 + 資源回收量(含廢鋁容器、廢鐵容器、廢塑膠容器、廢鋁箔包、廢玻璃容器、廢紙容器、一般環境衛生用藥廢容器、特殊環境衛生用藥廢容器、廢潤滑油、農藥廢容器、廢乾電池、廢鉛蓄電池、廢日光燈管、廢機動車輛、廢棄電視機、洗衣機、冷暖氣機、電腦) / 垃圾清運量 + 資源回收量) * 100</math></li> <li>●增減率：<math>(今年值 - 去年值) / 去年值 * 100</math></li> </ul>	環保署「環保統計年報」
	4.5 每人擁有休閒空地面積之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●已開闢都市休閒空間面積(公園、綠地、兒童遊樂場用地、體育場所用地及廣場)年底都市計畫區/人口數</li> <li>●增減率：<math>(今年值 - 去年值) / 去年值 * 100</math></li> </ul>	內政部營建署
	4.6 竊盜案發生率之增率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●竊盜案發生率：<math>竊盜案發生數 / 縣市總人口數</math> <ul style="list-style-type: none"> <li>■竊盜案發生數 竊盜案：指涉嫌意圖為自己或第三人不法之所有，而竊取他人動產之犯罪行為，含機車竊盜。</li> <li>■發生件數：指各警察機關受理民眾告訴、告發、自首或於勤務中發現之犯罪，在同一期間內或同類案件發生之件數總和，包括本期以前未報發生積案，於本期內偵破件數。</li> </ul> </li> <li>●增減率：<math>(今年值 - 去年值) / 去年值 * 100</math></li> </ul>	中華民國統計資訊網

面向	指標	計算公式/內涵	來源
	4.7 暴力犯罪發生率之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 暴力犯罪發生率：暴力犯罪發生數／縣市總人口數</li> <li>■ 暴力犯罪發生數(件) 暴力犯罪：包括強盜、搶奪、擄人勒贖、故意殺人、強制性交(含共同強制性交及對幼性交)、重傷害，恐嚇取財(僅指重大恐嚇取財者，即行為人已著手槍擊、下毒、縱火、爆炸等手段恐嚇勒索財物者)</li> <li>■ 發生件數：指各警察機關受理民眾告訴、告發、自首或於勤務中發現之犯罪，在同一期間內或同類案件發生之件數總和，包括本期以前未報發生積案，於本期內偵破件數</li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	中華民國統計資訊網-各縣市重要統計指標(主計處)
	4.8 火災傷亡率之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 火災傷亡率：火災傷亡人數/縣市總人口數</li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	縣市政府統計要覽
	4.9 道路事故交通死亡率之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 道路事故交通死亡率：道路交通事故傷亡人數/縣市總人口數</li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	縣市政府統計要覽
	4.10 縣民對縣內環境、安全施政滿意度與意見		問卷調查



第四章 我國地方政府治理能力評鑑系統之建構

面向	指標	計算公式/內涵	來源
社會福利	5.1 平均每一縣民之社會福利經費支出之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●平均每一縣民之社會福利經費支出：歲出決算社會福利支出（社會保險支出、社會救助支出、福利服務支出、國民就業支出、醫療保健支出）/縣市總人口數</li> <li>●增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	縣市政府統計要覽
	5.2 幼教托兒人數普及率之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●幼教托兒人數普及率：公立托兒所、社區托兒所收托人數 / (公立托兒所、社區托兒所收托人數 + 私立托兒所收托人數) * 100</li> <li>●增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	縣市政府統計要覽
	5.3 老人福利服務人次之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●老人福利服務人次：(居家服務人次、日間照顧人次、長青學院參加人數、老人文康服務人次、社區長壽俱樂部服務人次、老人營養餐飲服務人次) / 縣市總老人人口數</li> <li>●增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	內政部「內政統計年報」
	5.4 婦女參與成長教育人次之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●婦女參與成長教育人次：(親職講座人次、成長教育人次) / 縣市總婦女人口數</li> <li>●增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	內政部「內政統計年報」
	5.5 身心障礙服務機構服務人次之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●身心障礙機構服務人次：(住宿人數 + 日托人數 + 服務人數) / 縣市總身心障礙人口數</li> <li>●增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	內政部「內政統計年報」

面向	指標	計算公式/內涵	來源
	5.6 職業訓練、就業輔導、創業貸款人次之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 職業訓練、就業輔導、創業貸款人次：(非自願失業者、負擔家計婦女、中高齡、原住民、身心障礙者、生活扶助戶、更生保護人、外籍/大陸配偶、遊民、家提報力受害者、性侵害受害者等之職業訓練人數+就業輔導人數+創業貸款人次(青年創業貸款實領人數、婦女創業貸款實領人數、特殊境遇婦女創業貸款補助人數+身心障礙者創業利息補貼人數))/縣市總勞動人口數</li> <li>● 增減率：(今年值-去年值)/去年值*100</li> </ul>	職業訓練局統計室
	5.7 社會福利志願服務志工人數之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 社會福利志願服務志工人數：社會福利志願服務志工人數/縣市總人口數</li> <li>● 志工：係指申請並經直轄市或縣市政府編隊加入祥和計畫之志願服務團隊；或由地方政府之社會局主管，從事非屬社會福利類別的綜合性志願服務之人員。</li> <li>● 增減率：(今年值-去年值)/去年值*100</li> </ul>	計算自內政部「內政統計年報」
	5.8 社會福利工作人員數之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 社會福利工作人員數：社會福利工作人員數/縣市總人口數</li> <li>● 社會福利工作人員：係指各直轄市、縣(市)轄內機關辦理社會福利各項業務之現職人員</li> <li>● 增減率：(今年值-去年值)/去年值*100</li> </ul>	計算自內政部「內政統計年報」

面向	指標	計算公式/內涵	來源
	5.9 中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核結果	依據「中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核」之總體評比結果	內政部社會司
	5.10 縣民對縣內社會福利施政滿意度與意見		問卷調查
教育與文化	6.1 平均每一縣民之教育科學文化經費支出之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 平均每一縣民之教育科學文化經費支出：<math>(\text{歲出教育支出} + \text{科學支出} + \text{文化支出}) / \text{縣市總人口數}</math></li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	縣市政府統計要覽
	6.2 平均每一縣民社會教育經費之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 平均每一縣民之社會教育經費：<math>\text{歲出決算社會教育支出} / \text{縣市總人口數}</math></li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	縣市政府統計要覽
	6.3 文化設施數之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 文化設施：文化展覽設施增加率、公立圖書資訊借閱成長率（人數與次數）、社區營造計畫補助件數及金額成長率</li> <li>● 增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	文建會「文化統計」
	6.4 縣市國際文化藝術節評鑑表現	縣市國際文化藝術節評鑑結果	文建會

面向	指標	計算公式/內涵	來源
	6.5 每人出席藝文展演活動次數之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●每人每年出席藝文展演活動次數：各類藝文活動（包含美術類、音樂類、戲劇類、舞蹈類、民俗類、影片類、講座、其他類）出席總人次/縣市總人口數</li> <li>●增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	文建會「文化統計」
	6.6 文化教育藝術團體數目之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●文化教育藝術團體數目：在縣市政府立案之藝文團體、基金會、演藝團體、表演團體數</li> <li>●增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	行文各縣市政府教育局、文化局索取
	6.7 古蹟與歷史建築數目與提出再古蹟利用計畫總數之增減率	<ul style="list-style-type: none"> <li>●古蹟與歷史建築數目：縣訂古蹟與歷史建築數</li> <li>●增減率：<math>(\text{今年值} - \text{去年值}) / \text{去年值} * 100</math></li> </ul>	文化統計、內政部民政司、行文各縣市政府
	6.8 縣民對縣內文化、教育施政滿意度與意見		問卷調查

資料來源：本研究整理。

就本研究規劃之全國共同性指標與國外地方政府治理能力評鑑指標綜合觀察，由於本研究之評鑑面向、指標乃彙整自國內外各類地方

政府治理能力相關評鑑。因此，本研究全國共同性指標所採用的指標，同時也為其他國外地方政府治理能力評鑑所採用的角度與指標（例如：資源回收、垃圾處理、老年福利、婦女福利、兒童福利…等）。此外，本研究之規劃乃以地方競爭力為發展基礎，地方競爭力指標乃以國外指標為發展依據，因此，本研究全國共同性指標乃於參考國際組織使用項目下進行規劃。再者，本研究之指標分數計算乃採國際 IMD、WEF 作法，將指標分數進行標準化後計算，並以 Hard Data 比重占 2/3，Soft Data 比重占 1/3 為規劃原則。評鑑機制亦在參酌英國、日本等國家地方政府治理能力評鑑之規劃精神、實務作法所規劃，同時也將國外地方個別性指標概念、評鑑小組實地評鑑概念、各種資料庫概念納入評鑑機制當中。因此，不論是指標研擬、分數計算、評鑑制度規劃，都已在參考國際組織、國外作法下規劃，俾期能達到與國際接軌之目的。另外，本研究依據研究委託計畫徵求文件要求，將所研議之指標進行中英文雙語化，有關本研究研擬指標之雙語化內容詳如附錄 23 所示。

## 第五節 本章小節

爲了建構本研究之評鑑體系，本研究參酌國外地方治理能力評鑑機制之規劃、實務作法，並考量我國各類評鑑現況與問題，在 92 年「地方政府治理能力評估模式建構之研究」概念下，初步擬定地方治理能力之操作性定義、評鑑面向、評鑑指標、評鑑架構、評鑑方式、評鑑流程。其中在本研究之操作性定義方面，由於目前地方政府治理能力與評鑑之學理概念仍在動態發展過程當中，本研究彙整國內外專家學者之見解，並考量國外地方政府治理能力評鑑實務作法後，對本研究地方政府治理能力擬定初步的操作性定義：「**縣市政府以績效結果導向爲考量，於建構跨域合作機制、強調相關利害關係人在政策過程參與之概念下，運用相關資源與管理，規劃、執行各項政策以落實地方施政願景的能力**」。

爲使本機制更具可行性，本研究透過二場次綜合型焦點座談、六場次各面向焦點座談、四場次北中南東圓桌論壇，蒐集專家學者、地方政府代表針對本研究規劃之評鑑、輔導機制之意見，據此修正、調整本研究規劃的評鑑系統與指標。有關本研究所規劃之評鑑系統說明如下。

首先，在評鑑目的方面，本研究乃希望透過評鑑機制，瞭解地方政府治理能力之優缺，並透過後續輔導機制，協助地方政府發展特色，強化地方政府治理能力。本機制以「地方政府自己跟自己評比」爲規劃發展精神，希望透過良善循環，達到善治（good governance）目的。

在評鑑方式方面，經參考國外實務作法，本研究擬採質化評鑑、量化評鑑同時並行方式，對地方政府進行評鑑。在質化評鑑部分，本機制將透過評鑑小組實地評鑑方式進行。在量化評鑑方面，本機制規劃透過「全國共同性指標」，以及由地方政府根據地方願景所自行擬定之「地方個別性指標」進行評鑑。

在評鑑內容方面，量化評鑑主要以全國共同性指標、地方個別性指標為評鑑內容。在質化評鑑方面，則是針對地方政府治理效能（地方政府做了哪些事？成效如何？）、是否改進（與前一年度相比較）進行評鑑。由於本機制最終希望建構出與「地方政府績效管理機制」相輔相成的評鑑體系，將檢視已推行地方政府施政績效管理機制者之年度施政計畫內容。對於尚未推行地方政府施政績效管理機制者，則以縣政白皮書或其他地方政府內部相關資料為替代。

在評鑑面向方面，綜合地方政府治理能力概念，以及國內外地方政府治理能力相關作法、我國地方政府績效管理機制之作法，我國地方政府治理能力評鑑需考量的面向可歸納整理為「管理面」、「業務面」兩部分，其中「管理面」係指縣市政府組織運作管理能力，本研究先以「公務人力資源」、「財務管理」為第一代評鑑機制的評鑑面向。「業務面」係指縣市政府的績效產出，本研究先以「經濟」、「環境與生活」、「社會福利」、「教育與文化發展」為第一代評鑑機制的評鑑面向。

在評鑑指標方面，本研究規劃「全國共同性指標」、「地方個別性指標」二種，考量國外實務發展經驗，本研究以建構「全國共同性指標」為規劃，「地方個別性指標」規劃於下年度計畫中，由地方政府配合地方願景自行發展，輔導小組於地方政府建構過程中提供諮詢、協助。

本研究建構之「全國共同性指標」以可操作性為重要考量，在衡酌地方治理概念、國內外既有評鑑與相關研究、中央重要政策發展方向下進行規劃設計，並儘量將整合目前地方政府已執行之各項評鑑。由於「全國共同性指標」並非評鑑地方政府的唯一指標，本研究規劃之評鑑機制同時包含「地方個別性指標」以及「實地評鑑小組」。因此，本研究定義中「跨域管理」、「利害關係人的參與」等面向，在考量各地方政府發展程度不同、指標操作化問題等因素下，現階段暫不予納入第一代全國共同性指標當中，而由地方政府依據地方發展狀況，自

由在「地方個別性指標」中發展。全國共同性指標不足之處，以及地方政府自有重要發展特色（如社區營造、環境生態等）方面，可在「地方個別性指標」、「評鑑小組實地評鑑」中予以評鑑。

為利於本機制的推行，本機制規劃以階段性方式推行，「初步試辦階段」每年評鑑一次，並以強調輔導、協助地方政府地方個別性指標建構、調整全國共用性指標為主要目的。「正式辦理階段」則強調評鑑與輔導並重。

在團隊組成方面，為辦理地方政府治理能力評鑑工作，受委託執行機關依據地方政府治理能力評鑑及輔導機制執行委託計畫，成立評鑑輔導團隊。其中評鑑機制中將成立「實地評鑑小組」、「評鑑工作小組」二個小組，評鑑工作小組負責評鑑量化統計資料蒐集（全國共同性指標、地方個別性指標），並執行量化評鑑所需之公民參與問卷調查作業（含問卷設計、抽樣設計、預試、執行、統計分析處理、結果分析）。實地評鑑小組則負責前往各地方政府執行實地評鑑工作。實地評鑑小組在評鑑工作小組彙整量化評鑑資料後，將召開「評鑑共識會議」，審定評鑑的原則、重點、評分標準，並於評鑑後提交評鑑結果報告書。

在分組方式方面，本研究原以過去發展地方競爭力之經驗，以 92 年「地方政府治理能力評估模式建構之研究」之分類進行小幅度調整。惟經辦理北中南東地方政府圓桌論壇後發現，地方政府對於分組之方式非常重視且意見分歧。因此，本研究提出四個方案，未來實際執行時，可視量化評鑑結果，於四方案中採用相對較為適合之分組方式。

在分數計算方面，本研究建議採國際 IMD、WEF 作法，將指標分數進行標準化後計算，並且以 Hard Data 比重占 2/3，Soft Data 比重占 1/3 為規劃原則。在此方案下，本研究規劃全國共同性指標之比重占 1/3、地方個別性指標比重占 1/3、滿意度與意見調查比重占 1/6、實地



評鑑結果比重占 1/6。評鑑小組並將設計分數對照表，將評鑑分數轉換以 1 至 5 顆星方式呈現。除了此方式之外，本研究另建議可考量採英國作法，由評鑑小組經開會討論方式，並考量各項外在條件後，對於各指標建立 1 至 5 的給分標準，以及各指標如何轉換成爲各面向分數的分數對照表。對照表之形式可參考第二章英國全面績效評鑑之分數對照表之作法。

此外，雖然本研究辦理專家學者焦點論壇、地方政府圓桌論壇之際，部分專家學者提出「指標應予權重設計」之建議，本研究指標擬定之初，原亦擬依據指標重要程度給予各指標不同權數。惟經進一步研析以及研究團隊多次討論後，本研究認爲：(1) 目前本研究所建構之全國共同性指標乃屬第一代指標，第一階段指標之目的在於建構出較具全國共識性且適用的指標，並希望透過試辦階段方式，找出適合本機制之指標。因此，若在本階段加入權數計算，將增加建立共同指標共識的困難度與複雜度。本研究認爲指標權重之建構可採階段性方式進行，現階段先以建構出具共識性且適用我國採用的全國共同性指標，經過指標試辦、調整、修改後，第二階段再考量指標權重設計。(2) 指標權數之設計，除應參考相關學理與國外實務作法進行設計與規劃之外，也應針對多套指標的權重設計，進行多種模擬試算，以實際尋找出最適合的指標權數。惟目前在本機制尚未正式運作之前，並無相關數據可供模擬。(3) 此外，目前英國、日本、美國許多地方政府的治理能力評鑑指標並非全採權重計算(各國指標請見附錄資料)。在上述考量下，本研究現階段先不就指標權數進行設計，待全國共同性指標試辦後，再就調整後之指標進行權數的研析設計。

在評鑑結果呈現方式部分，本研究建議評鑑結果以 6 面向分開呈現，而不進行整體性的計算加總資料呈現。在此種規劃方式下，各地方政府僅可知曉其在各面向得到的星級表現(例如：公務人力資源 4 顆星、財務管理 3 顆星、經濟 3 顆星...等)，但無法知道總體性排名，

亦無法自行依據評鑑結果自行加總計算出總成績排名。有鑒於本院執行地方競爭力評比之經驗，本研究希望規劃出可減低地方政府彼此間競爭評比排名效果的評鑑結果呈現方式，以避免地方政府過度重視排名，而失去本機制強調自我評比，希望達到良善循環、發揮善治的地方治理精神。

此外，本機制另有 2-3 年「初期試辦階段」之規劃，考量試辦階段之機制可能存有調整空間，本研究建議「初期試辦階段」之評鑑結果並不對外公開，僅個別提供地方政府瞭解其於各面向表現，並作為輔導、改進之參考。再者，考量各地方政府對於評鑑結果可能產生之意見與疑義，本機設有「評鑑疑義處理機制」的規劃。在本機制評鑑結果個別送交各地方政府後，將規劃一至二星期的評鑑疑義處理時間，有疑義或意見的地方政府可以在規定期間內提出申請，本機制將針對各地方政府的疑義與問題提供說明。若地方政府希望進一步瞭解評鑑結果，亦可透過評鑑後輔導機制，向本機制的輔導團隊提出申請。輔導團隊將會針對地方政府的需求、問題，解讀評鑑結果、釋疑。

本研究希望在下年度計畫建構出「地方個別性指標資料庫」供地方政府指標建構參考，同時也規劃建構「評鑑人才資料庫」。評鑑人才資料庫當中將包含熟悉地方業務之專家學者、中央主管機關代表、地方政府退休高階主管在內。此部分鼓勵地方政府推薦適任人選，並經本機制確認後納入人才資料庫當中。

為減低人為因素對評鑑結果造成的影響，本機制規劃實地評鑑小組成員在執行評鑑之前，必須接受評鑑相關的教育訓練與試評作業，以儘量減低人為評鑑的缺失。目前初步規劃以說明會、講習會、評鑑工作坊（Workshop）等模式進行各項訓練，訓練內容規劃包括：評鑑技巧、地方政府業務、評鑑機制內涵等。為使委員能更深入瞭解評鑑機制，教育訓練將納入個案研析。此外，本機制另規劃透過試評作業，以瞭解評鑑小組成員評分之情況與問題，希望藉此減少評鑑小組成員

評分一致性偏高、偏低與其他評分問題與現象產生。本研究希望透過教育訓練、評鑑小組成員相互討論機制，減低不同評鑑者不同評分標準對評鑑結果產生的誤差問題，俾使評分能做到儘量公平。另外，評鑑小組前往各地方政府實地評鑑之前，各評鑑小組需召開「評鑑共識會議」，對評鑑標準建立共識。

為利地方政府治理能力評鑑機制之推行，本機制已建構「地方政府治理能力評鑑及輔導機制網站」，提供有關國外地方政府治理能力評鑑的作法、指標，以及本機制相關說明，地方政府可透過本網站，瞭解本機制相關規劃。此外，本研究亦編制完成評鑑手冊，提供評鑑相關訊息，以供地方政府業務承辦單位、人員參酌。

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 第五章 我國地方政府治理能力輔導機制

### 第一節 地方政府治理能力輔導機制之施行目的、權責機關與輔導對象說明

#### 一、施行目的與規劃依據

本機制推行之最終目的，乃為提升地方政府治理能力。因此，除了透過評鑑機制與地方政府自我評比，使地方政府能夠瞭解自身的治理能力優缺之外，如何規劃良好的輔導機制，善用評鑑結果，並輔導地方政府提升治理能力亦顯重要。本研究辦理北中南東圓桌論壇與各場次焦點座談時，地方政府、學者也曾提出應對地方政府進行後續輔導之看法，部分地方政府更進一步希望中央政府能在提供財政支援下，輔導地方政府發展；甚至建議本機制可將輔導作為執行主軸，實際協助地方發展，以可減低地方政府可能產生的反彈。爰此，本研究廣泛蒐集英國、美國、日本、中國等國家在評鑑辦理前後是否有輔導機制的規劃，或評鑑機制之外的其他相關作法之資料，以作為輔導機制規劃參考。

就國外「地方政府治理能力評鑑」的實務作法觀察，各國地方政府多將評鑑機制作為地方政府施政願景、政策推行、公務人力安排與配置、財務分配、經費預算編列、機關規模擴增或縮編的參考依據。評鑑結果多透過公告、公開說明會等方式，讓地方議會、地方居民瞭解地方政府表現。此外，並常透過問卷調查、滿意度調查等方式，蒐集、瞭解地方居民對於公共政策的需求、意見。整體而言，本研究所蒐集的資料當中，由中央機關依據評鑑結果來對地方政府提供後續輔導之作法相對較為少見。

就本研究蒐集的國家觀察，在英國方面，目前施行之「全面績效評鑑」除了（1）準備階段（評鑑的前四週）會與地方政府進行前置性

會議，針對評鑑重點與計畫進行簡報；(2) 於評鑑後對地方政府提出後續性建議；(3) 當地方政府在中央指定績效目標 (Nationally-set Targets) 表現未達標準時，中央政府會強制介入等狀況外，中央機關對地方政府進行介入或輔導的作法相對少見。在美國方面，地方政府評鑑則由民間或地方政府自行辦理，聯邦政府並不會針對各州自行辦理之評鑑結果進行後續輔導規劃。在中國方面，評鑑目前偏重於地方競爭力、地方績效表現的呈現，再加上地方政府治理能力評鑑尚處鼓勵發展階段，因此尚未見及相關輔導或介入措施。在日本方面，各都道府縣施行地方行政評價的目的，主要是為了「確保施政計畫推行與進度」、「以結果導向方式尋求機關機費、人力合理分配與改善」、「因應財政問題進行業務、機關縮編」等 (世羅轍，2005)。在日本中央對於地方政府推行行政評鑑與否並沒有法律的強制規定，並且行政評價是由各都道府縣自行規劃發展情況下，本研究尚未見及中央政府介入輔導地方發展的相關措施。惟為提升地方政府推行意願、減少推行障礙，中央總務省設有「總務省自治行政局行政體制整備室」，並成立「地方行政評價研究會」，透過研究結果呈現方式，提供地方政府各種推行行政評價所需資訊、技術 (如指標設定、施行步驟、架構、問題解決方式)，並提供行政評價推行之諮詢。此外，「總務省自治行政局行政體制整備室」並發揮資料彙集、蒐集功能，每年蒐集各級地方政府推行行政評價的統計相關資訊。

綜合上述資料可以發現，在本研究蒐集的國家當中，評鑑結果主要作為地方政府施政規劃、人力分配、財務配置、機關組織縮編的參考依據，或有部分國家在評鑑機制導入時，會提供評鑑規劃的施行技術相關資訊；部分國家或在評鑑前會提供評鑑說明，並於評鑑後提供後續改善建議。然而，依據評鑑結果提供輔導機制規劃的作法似乎相對較為少見。有鑒於國外輔導相關資訊有限，但本機制仍希望在評鑑之外，能對於地方政府提供後續輔導。因此，本研究廣泛蒐集國內外

政府單位、民間機關各類輔導機制作法、內容（例如經濟部中小企業財務融通輔導體系、經營管理輔導體系、資訊管理輔導體系、互助合作輔導體系、品質提升輔導體系、創業育成輔導體系、市場行銷輔導體系、研究發展輔導體系、工業安全輔導體系、生產技術輔導體系、污染防治輔導體系、中小企業回巢輔導機制、行政院環保署固定污染源空氣污染稽查管制與輔導體系、文建會社區文化產業輔導…等），以作為輔導機制輔助參考資料，以期能對輔導機制有更為完備的規劃與考量。本研究規劃之輔導機制施行目的包含下述二點：

第一，輔導、協助地方政府順利推動地方政府治理能力評鑑。此部分主要參考日本總務省推行地方政府行政評價的作法，使地方政府瞭解本評鑑機制之內涵、作法，並發展自有地方個別性指標，希望透過宣導、示範輔導、技術支援與諮詢等措施，有助於評鑑機制的推行。

第二，透過評鑑、診斷結果，提供相關諮詢與輔導，協助地方政府善用內外部資源、發揮優勢、發展特色。此部分乃以英國之作法為借鏡，並且除了後續發展建議之外，進一步強化評鑑診斷後的輔導功能，進而提升地方政府治理能力，達到善治（good governance）目的。

在規劃、辦理依據方面，本機制乃依行政院研考會「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」專案委託需求而規劃、執行。

## 二、輔導權責機關

本機制之委託機關為行政院研考會，為辦理輔導工作，受委託執行機關依據將地方政府治理能力評鑑及輔導機制執行委託計畫，成立輔導團隊。輔導團對中規劃包含「輔導小組」、「輔導工作小組」二個小組，並在行政院研考會的指導監督下，執行各項輔導相關工作。有

關「輔導小組」、「輔導工作小組」之工作內容，詳見本章第三節輔導團隊內容所示。

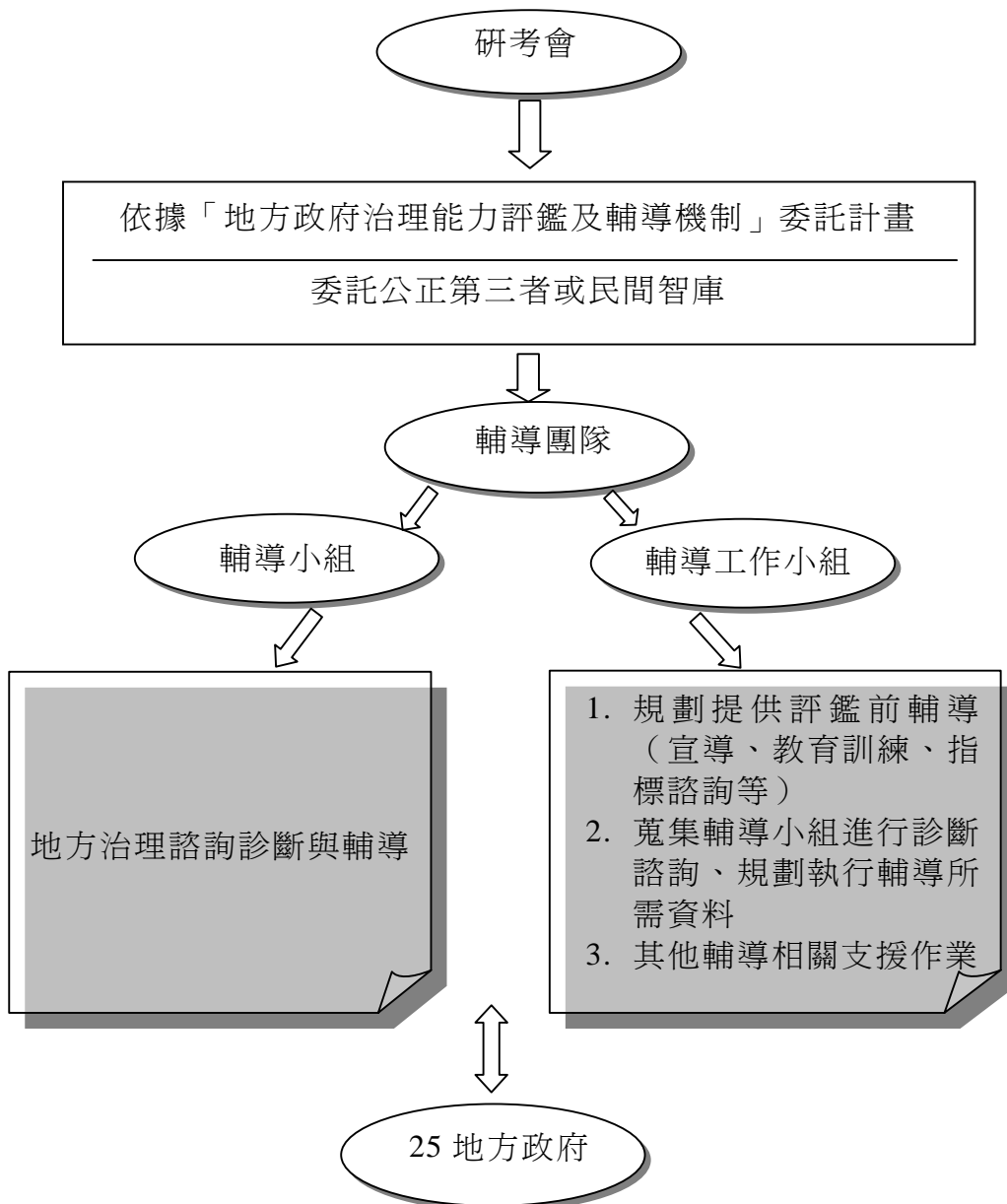


圖 5-1 輔導權責機關

資料來源：本研究規劃。



### 三、輔導對象

由於各地方政府人力、物力、資源不同，施政績效評估的發展程度不同，例如：迄 95 年止，在研考會規劃下，已有彰化縣、台中市、嘉義市、高雄市、南投縣、雲林縣、澎湖縣、台南市等 8 個縣市政府施行地方政府施政績效管理機制，依據地方願景擬定中程施政計畫、年度施政計畫，並已有台北縣、桃園縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣、花蓮縣、基隆市、金門縣等 9 個縣市政府在規劃處理推行當中。

此外，除了地方政府施政績效管理機制之外，透過國內相關資料可以發現，部分地方政府已積極就地方願景進行各項發展；部分地方政府已合作參與區域聯盟。然而，雖然許多地方政府已有良好的地方治理規劃與發展能力，但是本研究團隊辦理北中南東圓桌論壇之際，亦有部分地方政府表示，受限於人力、財力資源與外在環境限制，地方政府治理能力規劃、執行能力有限，希望本機制能提供地方發展方向與發展內容的輔導與協助。由上述資料可以發現，各地方政府在地方治理的發展程度並不相同，部分地方政府已有相當程度發展，但部分地方政府仍需要協助與進一步發展。

有鑒於各地方政府治理能力發展程度不同，對於輔導的需求程度亦會有所不同，若採全面性輔導之作法，可能需耗費相當多資源，但對於部分縣市而言，可能成效有限，甚至可能造成困擾或負擔。爰此，在資源有效利用觀點下，本輔導機制規劃在初期試辦階段採自願方式進行，地方政府可視需要，自願提出申請，並於本機制網站中填寫申請表單、或以書面郵寄方式提出需求。輔導團隊收到輔導申請之後，再提供協助。此種作法將可使輔導資源可集中於有需要之地方政府，或是地方政府需協助的面向。輔導申請時間，則依據下年度委託計畫時程再予規劃、公布。

綜合上述，本機制初期試辦階段的輔導對象為：「**以自願方式提出申請的各地方政府**」。未來正式辦理階段時，可再視試辦階段的辦理成效，以及本機制人力、物力情況，再評估是否全面施行輔導。

## 第二節 地方政府治理能力輔導機制之輔導項目與內容說明

### 一、輔導項目

基於本機制之施行目的，本研究初步規劃之輔導項目包含評鑑施行之前的「評鑑前輔導」，以及評鑑之後的「評鑑後輔導」，二種評鑑項目之施行內容規劃說明如下。

#### （一）評鑑前輔導

##### 1.評鑑前置會議

由於地方政府治理能力為近年來新興發展的公共政策領域議題，因此可能會有部分地方政府對於「地方政府治理能力」的概念、「地方政府治理能力評鑑」的內涵、施行目的、推行的意義等有所疑惑，對於「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」的規劃、評鑑指標、評鑑方式、施行模式、推行價值等有所疑慮。因此，本研究參考英國全面績效評鑑之作法，設計「評鑑前輔導」的機制：即在評鑑辦理之前，若地方政府經自行評估後，認為有需要接受評鑑前輔導，可在指定期間內提出申請。輔導團隊收到申請後，將前往地方政府辦理評鑑前置會議，提供有關本機制的規劃精神、導入地方政府治理能力評鑑的目的，評鑑重點、評鑑流程與步驟、評鑑指標內容、計分方式、評鑑小組組成與規劃等各項評鑑相關資料，協助地方政府業務承辦單位或相關人員瞭解評鑑內涵。希望透過前置性會議的辦理，使地方政府瞭解「地方政府治理能力評鑑機制」，進而有助於本機制的推行。

##### 2.提供地方個別性指標發展之諮詢、輔導

由於本機制開放地方政府可依據發展狀況，自行建構地方個別性指標。然而各縣市推行施政績效管理機制與資源的並不完全相同，因

此部分縣市或許可以在不接受輔導下，自行進行規劃地方個別性指標，但亦可能會有部分縣市在指標建構過程中，需要專家學者提供諮詢、協助。因此，地方政府在地方個別指標建置過程中，若需要本機制提供諮詢協助，可透過網路線上申請、書面資料郵寄申請方式，向輔導團隊提出申請。

考量地方個別性指標建構可能耗費的時間與資源，本機制擬先對各地方政府進行需求調查，於瞭解實際提出申請縣市數量後，以階段式方式推行。階段性推行方式是以評鑑分組方式為分組依據，每一階段先協助單一分組內提出申請的縣市。爾後，再逐步擴展協助其他分組。

在各分組中，本機制規劃優先提供尚未推行地方政府施政績效管理機制、未曾委託學者專家進行該縣市施政績效評估規劃、或較具規劃困難的縣市政府相關諮詢與輔導，以協助上開地方政府自行建構，或由初步蒐集彙整的評鑑指標中選擇適合的指標，建構「地方個別指標」。

## （二） 評鑑後輔導

### 1.功能說明

有別於「評鑑前輔導」著重於宣導、協助評鑑機制推行的功能，「評鑑後輔導」之主要功能乃希望在公部門借助企業診斷之功能，透過輔導小組之專家學者對各地方政府評鑑結果的診斷，以瞭解地方政府發展的強弱勢，並對地方政府未來發展方向、發展策略提供建議，進而提供可利用資訊、資源，以協助地方政府依據地方優勢與特色，發展成為經濟導向（農業、工業、服務業）、環境與安全導向、社會福利導向、教育與文化發展導向或具其他特色之地方政府。

## 2.輔導小組多元蒐集資訊、多角度分析

為對地方政府有較為深入的診斷，輔導小組診斷之前，會參考地方政府質化評鑑、量化評鑑的表現，並透過評鑑報告書、縣市政府所撰擬的縣政白皮書、中程施政計畫、年度施政計畫等各項相關資料，瞭解地方政府的發展現況。本機制規劃透過「現況分析」、「需求分析」、「SWOT 分析」…等多角度分析方式，擬定輔導計畫書。規劃過程中若有進一步需要參考的資料，將商請地方政府協助或提供各項所需資料。

## 3.綜合診斷、規劃

輔導小組多元蒐集資訊、多角度分析後，將依據地方政府的現況、表現、優勢、問題、資源等進行綜合性診斷與輔導策略規劃。由於本機制規劃於下一年度設置輔導顧問群，使輔導小組規劃相關輔導建議之際，有輔導顧問群提供各項支持。輔導小組規劃相關輔導策略之際，可依據規劃需求，機動性的增加小組成員，或諮詢輔導顧問群內相關領域專家的意見，以規劃輔導計畫與策略。例如：經診斷後，認為「某縣市已具有觀光資源，惟行銷作法需更進一步強化」，此時即可諮詢具觀光行銷實務經驗或專長的專家學者，協助參與輔導計畫的規劃，或提供相關建議。

## 4.長期規劃、階段性輔導

輔導小組之輔導計畫書初步編擬完竣後，將與地方政府進行溝通、協調與需求確認會議，並經雙方意見溝通討論、確認內容後，正式提供相關輔導計畫與策略建議。本研究規劃以「長期性規劃，階段性輔導」的方式執行，意即針對地方政府的願景，進行長期性的發展

規劃，每年度擬定階段性輔導計畫，另依各次評鑑結果，修正、調整輔導計畫內之內容、項目、執行策略、階段性輔導項目等相關作法。

## 二、輔導內容

本機制所規劃提供的輔導內容包含「技術輔導」、「發展輔導」、「其他輔導」三種內容，各部分內容分別說明如下。

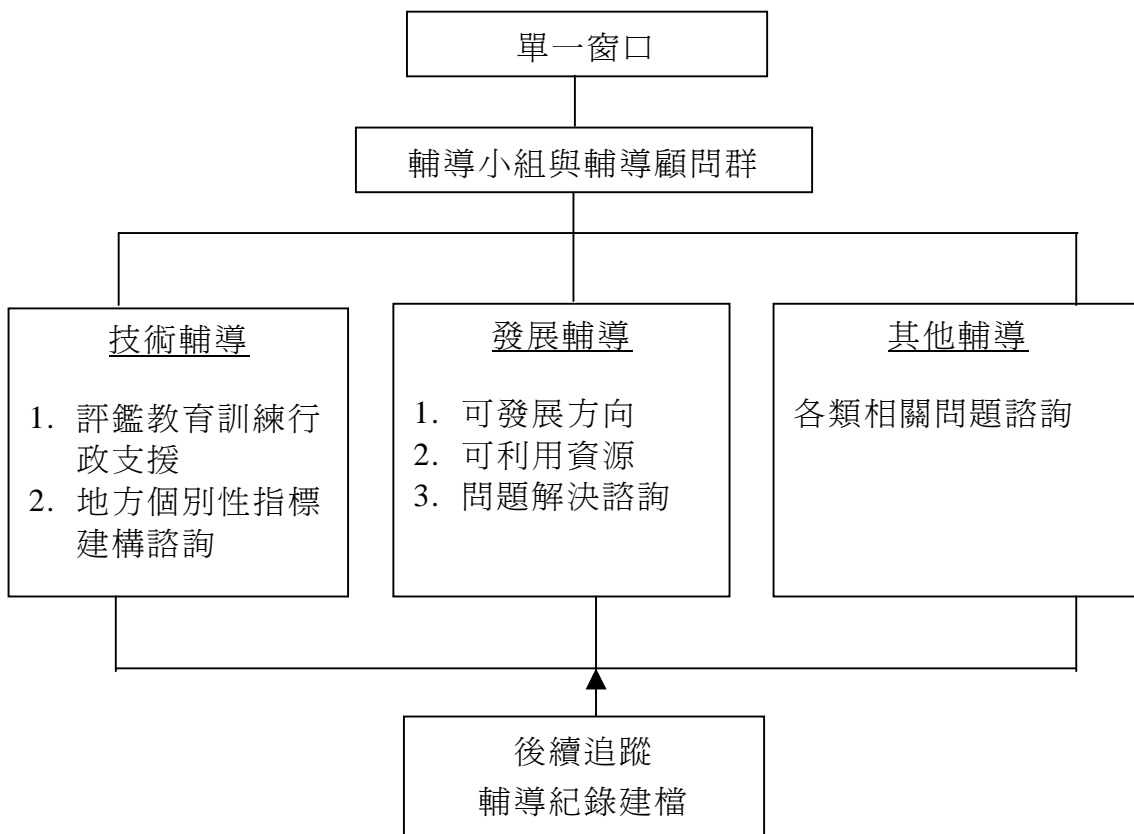


圖 5-2 地方政府治理能力輔導內容

資料來源：本研究規劃。

## 1.技術輔導

本機制之「技術輔導」主要提供地方政府施行地方政府治理能力評鑑機制之際所需的資訊、技術。本機制「技術輔導」的概念乃參考日本「總務省自治行政局行政體制整備室」推行「地方行政評價」時的作法，提供地方政府推行行政評價所需的各項資訊，例如：宣導、釐清施行目的、指標設定、施行步驟、評鑑架構規劃、問題解決方式、可利用資源、評鑑表格設計與內容填寫方式等，以減少地方政府推行障礙，俾利地方政府順利推行。

有鑒於日本的作法，本研究規劃提供各項地方政府執行本評鑑機制所需之行政支援、輔導與訓練。本研究除了透過辦理評鑑前置會議，對地方政府業務執行機關、相關人員進行說明、宣導之外，地方政府可依據需求，另外提出輔導申請。輔導小組將依據受輔導機關之請求，安排具備相關專業之專家，協助、執行各項輔導，例如：治理能力評鑑機制建立必要觀念之宣導；協助受輔導機關人員指導其內部人員草擬治理能力評鑑機制建立所需文件與管理制度等。業務承辦人員若有任何需要協助的事項，也可在本機制設立之「地方政府治理能力評鑑及輔導機制網站」中上傳所需協助事項，該網站於收到輔導需求申請後，將由輔導小組分析、瞭解問題，並主動聯繫，提供可能之協助。

此外，由於地方政府需擬定「地方個別性指標」，因此輔導團隊也會提供指標設計所需之相關資訊、規劃方式、可參考資料等，以利地方政府建構自有指標。

## 2.發展輔導

發展輔導為評鑑之後所提供的輔導，即「評鑑後輔導」之內容。本機制規劃之「發展輔導」包括「可發展方向輔導」、「可利用資源諮詢」、「問題解決諮詢」三部分，各部分內容說明如下。

(1) 可發展方向輔導

有鑒於英國在全面績效評鑑後，會針對地方政府表現，提出評鑑結果報告書與後續建議之作法，本機制擬參採英國之精神，地方政府治理能力評鑑之後，評鑑小組也將就評鑑資料提出評鑑報告書與建議。

地方政府在收到評鑑結果之後，若認為有進一步需接受輔導的必要，本機制輔導小組會依據評鑑結果以及地方政府發展之強項與弱勢，並配合輔導小組成員之專業，針對地方政府可發展方向、可強化之處、可發展策略提供建議與諮詢。

(2) 利用資源諮詢

除了可發展方向、策略輔導之外，由於本機制輔導小組成員包含各領域的專家學者，對於各領域可利用之資源相對較於熟悉。因此在輔導小組規劃輔導計畫書之際，除了提供可發展方向、策略的建議與規劃之外，執行相關輔導策略時，亦將提供地方政府可利用資源之建議與諮詢。

(3) 問題解決諮詢

考量地方政府於本機制中可能面臨的各項問題，本機制初步規劃，地方政府於特色發展過程中若面臨問題，輔導小組將以問題導向方式，提供地方政府諮詢。

3.其他輔導

考量本機制若下一度實際執行時，將是地方政府治理能力評鑑與



輔導機制第一次在國內全面推行。因此實際執行時，或許會產生一些新增的輔導項目，或是地方政府希望本機制提供的輔導項目。因此本研究規劃本機制推行過程中，若發現其他需輔導項目，輔導小組將機動式提供諮詢與輔導。此外，其他地方政府希望本機制提供的輔導服務，輔導小組經評估後，將儘量提供協助。

### 第三節 輔導流程與輔導團隊規劃說明

#### 一、輔導步驟與流程

本機制的輔導整體流程、輔導步驟如圖 5-2、5-3 所示。在評鑑之前，地方政府可提出評鑑輔導申請，本機制提供相關輔導後，進行評鑑作業。評鑑後，地方政府可提出評鑑後輔導之申請。本機制將函寄評鑑報告與輔導需求問卷調查表至地方政府，並徵詢地方政府接受輔導之意願。有意願接受輔導之地方政府需先就評鑑報告進行自我檢視，初步規劃希望輔導機制提供的輔導項目、內容，並於自我檢視後，於輔導需求問卷調查表中勾選希望輔導項目、填寫相關表格，以及地方政府參與輔導機制人員名單，送交輔導團隊。

收到受輔導機關之書面資料後，本機制將依據書面文件進行檢視並提出適切之診斷意見書。隨後，針對個案輔導需要，由輔導專家顧問群中選擇適合的專家學者組成專案輔導小組，並與受輔導機關所建議之人員共同組成輔導執行團隊。輔導小組會將原先擬具好之診斷意見書交予輔導執行團隊，共同討論輔導內容、規劃所需實地輔導步驟、執行進度、方式，最後執行輔導服務。

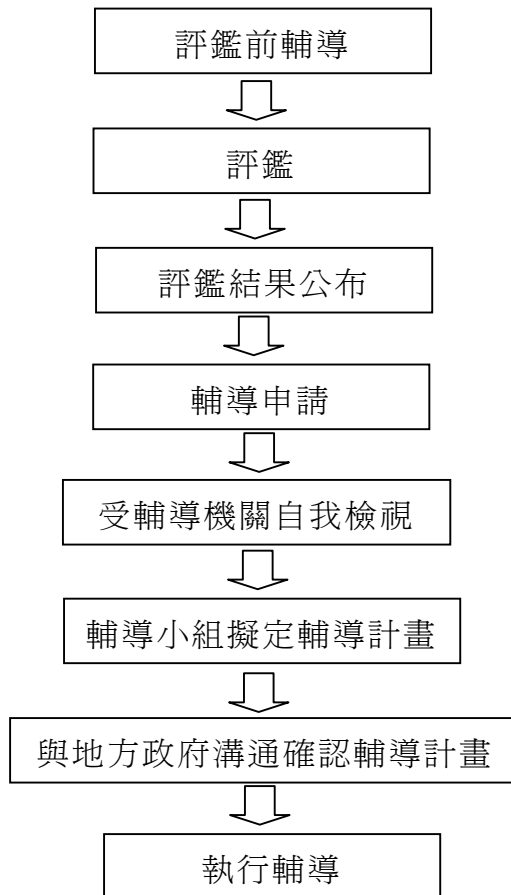


圖 5-3 地方政府治理能力輔導整體流程

資料來源：本研究規劃。

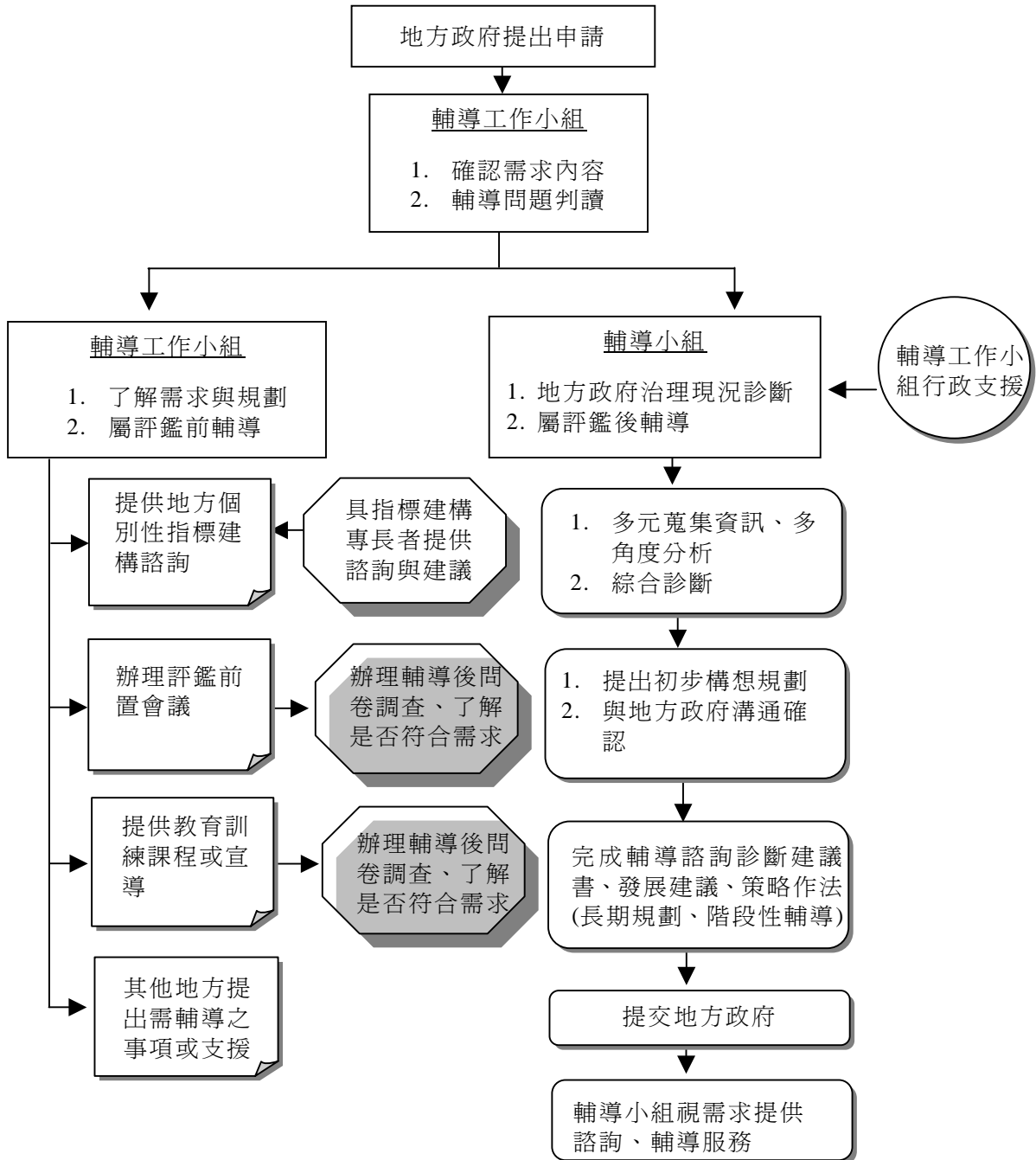


圖 5-4 地方政府治理能力輔導步驟

資料來源：本研究規劃。

1. 評鑑內容之輔導（宣導、行政支援、教育訓練、指標建構諮詢）

評鑑前，地方政府可依據需求提出是否需要本機制提供「評鑑前輔導」。地方政府提出申請後，本機制隨即組成評鑑前輔導小組，前往各地方政府辦理「評鑑前置會議」說明評鑑重點、評鑑方式、評鑑需準備之相關文件，並回答地方政府對於評鑑機制之各項相關問題。此外，輔導小組另可依據受輔導機關之需求，安排具備相關專業之其他專家人員，協助輔導執行團隊進行特定地方政府治理能力評鑑工作所需之教育訓練或制度建置之輔導工作，例如：治理能力評鑑機制建立必要觀念之宣導；協助受輔導機關人員指導其內部人員草擬治理能力評鑑機制建立所需文件與管理制度等。再者，也可就地方個別性指標之建構提供諮詢、協助。

2 受輔導機關之自我檢視

評鑑後，本機制將函寄評鑑報告與輔導需求問卷調查表至地方政府，並徵詢地方政府接受輔導之意願。有意願接受輔導之地方政府需先就評鑑報告進行自我檢視，初步規劃希望輔導機制提供的輔導項目、內容，並於自我檢視後，於輔導需求問卷調查表中勾選希望輔導項目，以及地方政府參與輔導機制人員名單，送交輔導團隊。

3. 輔導小組進行書面診斷，並擬定周詳之輔導計畫

收到受輔導機關之書面資料後，本機制將依據書面文件進行檢視並提出適切之診斷意見書。隨後，針對個案輔導需要，由輔導專家顧問群中選擇適合的專家學者組成專案輔導小組，進行輔

導建議規劃。輔導小組完成診斷意見書之研擬後，將與地方政府共同討論、確認內容，最後執行輔導服務。

## 二、輔導團隊

由於地方政府治理能力包含範圍廣泛，若僅有輔導小組、輔導工作小組之規劃，其後未有輔導顧問群的支持，可能效果相對較有所限制。因此，本機制建議在地方政府治理能力評鑑與輔導機制實際運作之際，除了輔導小組、輔導工作小組之外，能有輔導顧問群的規劃，在啟動評鑑作業與評鑑小組之際，同時啟動組成輔導顧問群，再依具地方政府評鑑結果或實際作業需要，由顧問群中挑選適當人選組成輔導小組。有關輔導團隊的組成說明如下。

### （一）輔導顧問群

配合評鑑機制之設計與評鑑架構規劃，本研究建議未來可規劃成立「管理面、業務面內容輔導顧問群」、「評鑑相關規劃輔導顧問群」二類，並可依據需要，彈性新增「其他類顧問群」。本輔導機制邀請之成員以瞭解地方業務、長期與各地方政府有業務或合作經驗的專家學者，或曾參與相關業務之高階退休人員為主，並開放地方政府推薦輔導人選名單。本研究建議未來在彙整所有顧問群名單後，可建構輔導顧問人才資料庫，以作為輔導機制之支援。

1. 管理面、業務面內容輔導顧問群：由熟悉各地方政府業務之公務人力資源、財務管理、經濟、環境與安全、社會福利、教育與文化發展領域的專家學者組成。
2. 評鑑相關規劃顧問群：由具豐富指標設計、評鑑執行與規劃經驗，並瞭解地方政府業務之專家學者，或曾參與地方政府施政計畫規劃

之專家學者所組成。

3. 其他類顧問群：本機制運作過程中，若地方政府認為有需增補其他領域之專家學者時，可彈性依據實務需求，擴編其他領域專長學者或具豐富實務經驗者進入顧問群當中。

## （二）輔導小組與輔導工作小組

本機制規劃之「輔導小組」、「輔導工作小組」工作內容說明如下。

1. 輔導工作小組：由下一年度「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」之受委託執行單位執行。輔導小組負責工作包括：
  - （1）規劃提供評鑑前輔導（宣導、教育訓練、地方個別性指標建構諮詢等）；
  - （2）協助、支援輔導小組進行診斷諮詢輔導；
  - （3）其他輔導相關支援行政作業。
2. 輔導小組：由各領域專家學者、具豐富實務經驗者組成，主要執行地方政府評鑑結果診斷諮詢作業，針對地方政府治理現況，提供建議、發展策略與諮詢。為使輔導小組更具功能性與彈性，本機制輔導小組採任務編組方式運行，輔導小組之組成乃依據地方政府現況、問題、需求或評鑑結果，由顧問群中選擇瞭解受輔導縣市特性之專家學者組成。此外，輔導小組並包含實際參與（或將參與）所輔導縣市評鑑作業之成員，以期輔導小組能在較為瞭解地方政府情況下，進行輔各地方政府導機制的規劃。

#### 第四節 本章小結

就本研究蒐集的資料觀察，國外地方治理評鑑之評鑑結果乃作為地方政府對施政規劃、人力分配、財務配置、機關組織縮編的參考依據，依據評鑑結果提供輔導機制的作法，似乎相對較為少見。然因本機制除了瞭解地方政府治理能力表現外，亦希望透過輔導機制協助地方政府發展優勢、提升競爭能力。並且地方政府、學者代表皆曾提出後續輔導的重要性。爰此，本研究參考國外其他國家在評鑑機制外的相關作法、概念，並廣泛蒐集國內外政府單位、民間機關各類輔導機制作法、內容，並在本機制規劃概念下，進行輔導機制相關規劃。有關本研究規劃之輔導機制說明如下。

本輔導機制施行目的包含二點，第一，輔導、協助地方政府順利推動地方政府治理能力評鑑。第二，希望發揮評鑑診斷後輔導功能，協助地方政府善用內外部資源、發揮優勢、發展特色，進而提升治理能力，達到善治目的。

在輔導對象方面，考量各地方政府地方治理、施政績效評估的發展程度不同、各地方政府是否有輔導的需求情況也不相同，在資源有效利用觀點下，本機制規劃採自願方式進行，由地方政府提出申請後提供輔導，使輔導資源集中於有需要之地方政府，或是地方政府需協助的面向。

在輔導項目方面，本機制規劃提供「評鑑前輔導」與「評鑑後輔導」。「評鑑前輔導」乃參考英國之作法，以「評鑑前置會議」方式，協助地方政府業務承辦單位或相關人員瞭解地方政府治理能力評鑑的評鑑重點、評鑑流程與步驟、評鑑指標內容、計分方式等各項評鑑相關資料。輔導小組並以分組逐步進行的方式，對提出申請的地方政府提供地方個別性指標建構的諮詢與協助。「評鑑後輔導」則依據評鑑結果與評鑑小組建議，以多元蒐集資訊、多角度分析方式，依據地方政



府的現況、表現、優勢、問題、資源等進行綜合性判斷，與地方發展方向之建議、輔導與諮詢。

在輔導內容方面，本機制之內容包含「技術輔導」、「發展輔導」、「其他輔導」，其中「技術輔導」乃參考日本總務省之作法，提供地方政府於施行地方政府治理能力評鑑機制之際所需相關技術的資訊與諮詢。「發展輔導」提供包括「可發展方向輔導」、「可利用資源諮詢」、「問題解決諮詢」三部分。考量地方政府於本機制中可能面臨的各項問題，本機制規劃地方政府於特色發展過程中若面臨問題，輔導小組將以問題導向方式，提供地方政府諮詢。

在輔導團隊方面，考量輔導內容的多元、多樣化，本機制規劃在輔導小組之後，另成立輔導顧問群。顧問群初步規劃包含「管理面、業務面內容輔導顧問群」、「評鑑相關規劃輔導顧問群」，並可依據需要，彈性新增「其他類顧問群」。輔導團隊成員將以瞭解地方業務、長期與各地方政府有業務或合作經驗的專家學者，或曾參與相關業務之高階退休人員為主。本機制希望最終能建構「輔導人才資料庫」，以作為輔導小組規劃之後備支援，並擬開放地方政府推薦顧問名單。

本機制輔導小組規劃採任務編組方式運行，依據地方政府現況、問題、需求或評鑑結果，由顧問群中選擇瞭解受輔導縣市特性之專家學者組成。並且包含實際參與（或將參與）所輔導縣市評鑑作業之成員，以期輔導小組能在較為瞭解地方政府情況下，進行輔各地方政府導機制的規劃。

在輔導流程方面，本機制規劃在評鑑執行前，開放地方政府申請「評鑑前輔導」。評鑑後，徵詢地方政府接受輔導意願。有意願者需先自我檢視，提出希望接受輔導項目，送交輔導團隊。輔導團隊針對個案輔導需要，由輔導顧問群中選擇適合者組成專案輔導小組，並編擬輔導計畫書。輔導計畫書初步編擬完竣後，經雙方意見溝通討論、確

認內容後，正式提供相關輔導。另考量評鑑間距與評鑑後可提供輔導的時間有限，輔導小組在規劃地方政府輔導計畫、策略時，會採「長期性規劃、階段性輔導」的作法，並依每年度評鑑結果，修正、調整輔導計畫內之內容、項目、執行策略、階段性輔導項目等相關作法。

## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

過去大約十數年以來，出現了全球性的地方政府改革，儘管國家之間容或有別，但是「地方政府治理能力評鑑」已成為各國普遍性的重要發展議題，不僅聯合國、經濟合作與發展組織（OECD）、世界銀行、亞洲開發銀行等國際組織紛紛提出相關研究報告；英國、美國、日本等許多國家也陸續推行地方政府治理能力評鑑機制。

有鑒於地方治理能力評鑑重要性，以及世界各國對於地方政府治理能力的重視，本研究蒐集聯合國、OECD、世界銀行、亞洲開發銀行等國際組織之相關研究；匯集英國、美國、日本、中國地方政府治理能力評鑑制度與實務作法相關資料；瞭解我國推行環境以及過去相關評鑑機制推行面臨之問題。此外，並依據委託計畫書規劃，以研考會 92 年委託東華大學執行之「地方政府治理能力評估模式建構之研究」為發展基礎，進一步就地方政府治理能力評鑑機制應有之內涵、指標、評鑑方式等再次思考、調整、建構，並將輔導概念納入規劃。希冀透過國外資料蒐集、國內專家學者、地方政府代表意見彙整，建構出適合我國之「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」。有關本研究各項研究結果與發現說明如下。

#### 一、有關國外地方政府治理能力評鑑制度及實務作為方面

本研究分析蒐集各國評鑑辦理機制、權責單位、評鑑方式、評鑑面向、評鑑標準、公布情況等相關作法後發現，國外對於評鑑的作法、規劃不盡相同，也各有其特色。本次蒐集之國外地方政府治理評鑑大致可歸納出以下特色：

1. 評鑑機制多與地方願景相互結合。
2. 評鑑機制規劃、指標設定、標準/達成目標多以地方政府的需求、特色、發展為考量。
3. 評鑑機制與指標常呈動態調整發展模式，例如：部分地方政府以第一代、第二代機制等演化性評鑑架構/指標等模式，發展治理評鑑機制。
4. 評鑑面向與指標包含內部管理層面、或業務執行能力之績效效能評鑑、或同時涵括二者。
5. 在評鑑指標方面
  - (1) 指標多由地方政府自行擬定，或在「全國共同性指標」之外，另開放地方政府自擬「地方個別性指標」。
  - (2) 評鑑指標數目繁多，英、美、日等國家常見到近百個或數百個的評鑑指標數。
  - (3) 強調結果導向，評鑑指標多以效能( Outcome)、產出( Output)為主。
6. 評鑑結果多予公開，並作為地方政府未來編列經費、人力，業務規劃之參據，並透過不斷改進、良善循環。
7. 評鑑常採外第三者評鑑，或評鑑小組方式進行評鑑。
8. 評鑑機制普遍存有重視公民意見、公民參與的相關措施與作法。

## 二、有關我國地方政府治理能力評鑑現況及問題方面

在我國地方政府能力評鑑現況方面，雖然目前國內尚未有直接以「地方政府治理能力評鑑」為名且已實際執行的評鑑，但與地方政府治理能力評鑑相關、相似的評鑑、概念、機制或研究包含：(1) 行政

院研考會 92 年委託東華大學所進行之「地方政府治理能力評估模式建構之研究」，並規劃以人力資源管理、財務管理、結果導向管理、跨域管理為評鑑面向。(2) 研考會已有「地方施政績效管理機制」之推行，該機制於 92 年推動試辦，迄 95 年止，已有 20 縣市參與試辦，其中 8 縣市納入、9 縣市規劃中、3 縣市暫未積極推動。(3) 中央對地方政府已有部分考核制度或評比存在，例如：社會福利績效考核、中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核、經濟部依據大投資、大溫暖政策所規劃之招商績效評比…等。(4) 部分地方政府已對施政績效評估進行研究，並研析相關指標。(5) 目前已有地方競爭力、地方永續發展機制之試辦、推行，部分地方政府在相關機制下，另組成區域聯盟，例如：高高屏永續、北台區域發展等；部分地方政府另自行發展城市競爭力、健康城市等。(6) 部分地方政府曾參與地方永續發展計畫，在政府經費補助下，發展各地之地方永續發展指標。(7) 天下、遠見雜誌定期以不同主題提出有關各縣市競爭力與施政績效評比之報告與調查。

總體而言，我國地方治理評鑑機制之執行，除民間私部門（如天下與遠見雜誌）定期發表各地方政府的績效評比或競爭力比較外，政府部門近來也開始嘗試執行。惟依據國內相關領域學者之觀察，目前各類與地方政府治理能力相關之評鑑常面臨下述問題：「評比執行偏重於功能性或「單局性」之評鑑，較少見及「全局式」的治理評鑑」、「評鑑中，針對政府本身管理能力的評鑑相對較為不足」、「評鑑實際作法仍不切實且未能透過立法推動」、「評鑑重視資源的配置能力，而非資源轉換的能力」、「擬定過程中參與面向與廣度待加強」、「預定目標值不具挑戰性」、「衡量指標未盡合宜」、「衡量指標偏重操作面」、「成果衡量指標因具時間遞延性，不易立即顯示與評估效果」、「部分衡量指標並僅有單一意涵」、「政策行動與社會情況變化間之因果關係具有不易確定問題」、「政策的影響或衝擊常常是廣泛分歧而不易評估其效

益」、「評估所需資料不易取得」、「預算支出的擲節應不限於經常門，更重要的是資本門」等。

### 三、有關地方政府治理能力評鑑機制方面

本研究參酌國外地方治理能力評鑑機制之規劃、實務作法，並考量我國各類評鑑現況與問題，在 92 年「地方政府治理能力評估模式建構之研究」概念下，初步擬定地方治理能力評鑑機制。為使機制更具可行性，本研究透過二場次綜合型焦點座談、六場次各面向焦點座談、四場次北中南東圓桌論壇，蒐集專家學者、地方政府代表對於本研究規劃之評鑑、輔導機制之意見。本研究再據此修正、調整研究所規劃的評鑑系統與指標。有關本研究所規劃之評鑑系統說明如下。

1. 本機制以「地方政府自己跟自己評比」為規劃發展精神，希望透落良善循環，達到善治（good governance）目的。
2. 在評鑑內容方面，主要針對地方政府治理效能（地方政府做了哪些事？成效如何？）、是否改進（與前一年度相比較）進行評鑑。
3. 本機制希望最後建構出與「地方政府施政績效管理機制」相輔相成之評鑑輔導體系，並儘量將現有中央對地方政府的評鑑、考核整合其中。此外，目前中央政府涉及地方之重要政策發展方向（例如台灣健康社區六星計畫、大投資大溫暖等），也一併納入規劃考量。
4. 本機制以「管理面」、「業務面」為評鑑面向，其中「管理面」係指縣市政府組織運作管理能力，並先以「公務人力資源」、「財務管理」為第一代評鑑機制的評鑑次面向。「業務面」係指縣市政府的績效產出，並先以「經濟」、「環境與生活」、「社會福利」、「教育與文化發展」為第一代評鑑機制之次面向。
5. 經參考國外實務作法，本機制採質化評鑑（全國共同性指標、地方

個別性指標)、量化評鑑(評鑑小組實地評鑑)同時並行方式進行評鑑。本年度以建構「全國共同性指標」為規劃,「地方個別性指標」規劃於下年度計畫中,由地方政府配合地方願景自行發展,輔導小組提供諮詢、協助。

6. 本研究規劃之「全國共同性指標」以可操作性為重要考量,並在衡酌地方治理概念、國內外既有評鑑與相關研究、中央重要政策發展方向下進行規劃設計,儘量將目前地方政府已執行之各項評鑑考量其中。其他未納入「全國共同性指標」,但地方政府認為重要、可增加指標之處,或涉及地方自有重要發展特色方面,可在「地方個別性指標」發展,或於「評鑑小組實地評鑑」中提出。
7. 本機制規劃以階段方式推行,「初步試辦階段」每年評鑑一次,並以強調輔導、協助地方政府地方個別性指標建構、調整全國共用性指標為主要目的。「正式辦理階段」則強調評鑑與輔導並重,並規劃導入企業診斷精神與功能,希冀透過循環式的評鑑輔導機制,提升地方政府治理能力。
8. 在評鑑分組方面,本機制原以 92 年「地方政府治理能力評估模式建構之研究」所採之就業人口數為發展基礎,另參酌本院過去發展地方競爭力之經驗下,進行小幅度調整。惟各地方政府於圓桌座談會議中,對於分組之方式非常重視且意見分歧。此外,本研究期末審查之際,審查委員對於評鑑是否需進行分組亦有不同意見。因此,本研究先提出四個方案(以東華大學既有規劃之分組、本研究規劃之分組、以直轄市、縣、省轄市為分組、不分組),未來實際執行時,可視量化評鑑結果,再予斟酌。
9. 在分數計算方面,本研究提出二方案,方案一,係採國際 IMD、WEF 評比之作法,採標準化方式計算,其中全國共同性指標之比重占 1/3、地方個別性指標占 1/3、滿意度與意見調查占 1/6、實地

評鑑結果占 1/6。評鑑分數再經評鑑小組轉換以 1 至 5 顆星方式呈現。方案二，評鑑小組考量各項條件後，訂定給分標準與分數對照表，結果亦以 1 至 5 顆星方式呈現。考量兩種方式各有優缺，本研究先以方案一為考量，並建議在試辦階段可視量化評鑑結果情況，再予檢視、選擇。

10. 在指標權重計算與規劃方面，本研究之全國共同性指標原擬依據指標重要程度，給予不同權數。惟經研析與多次討論後，本研究認為，由於現階段建構之全國共同性指標乃屬第一代指標，指標以共識性且適用為最重要考量，並需經過試辦、試運作後，才能找出適合本機制正式施行階段採用之指標。再加上，指標權重之建構，應透過更為細緻的資料模擬運算，並且目前國外並非皆有指標權重之設計。因此，本研究規劃指標權重之建構採階段性方式進行，現階段先以建構出具共識性且適用我國採用的全國共同性指標，經指標試辦、調整、修改後，第二指標再考量權重設計。
11. 為減緩地方政府重視排名而失去本機制強調自我評比精神與評鑑目的。評鑑結果規劃將以 6 面向分開方式呈現，而不進行整體性的計算加總資料呈現（即 A 縣市公務人力資源 2 顆星、財務管理 3 顆星…等）。
12. 本機制規劃「初期試辦階段」評鑑結果並不對外公開，僅個別提供地方政府參考。未來可視執行成效，考量是否在「正式辦理階段」對外公開。
13. 考量各地方政府對於評鑑結果可能產生之意見與疑義，本機設有「評鑑疑義處理機制」之規劃。各地方政府收到評鑑結果後，可在規定的期限內（目前暫訂一至二星期）提出評鑑疑義，本機制將針對各地方政府的疑義與問題提供說明。此外，若地方政府希望進一步瞭解評鑑結果，亦可透過評鑑後輔導機制，向本機制的輔導團隊



提出申請。輔導團隊將會針對地方政府的需求、問題，解讀評鑑結果、釋疑。

14. 本機制建議下年度建構「地方個別性指標資料庫」、「評鑑人才資料庫」、「輔導人才資料庫」，俾利本機制推行。其中「評鑑人才資料庫」、「輔導人才資料庫」規劃包含熟悉地方業務之專家學者、中央主管機關代表、地方政府退休高階主管等所組成。本機制亦鼓勵地方政府推薦適任人選，並經本機制確認後納入人才資料庫當中。
15. 為減低人為因素對評鑑結果造成的影響，本機制規劃評鑑小組成員在評鑑之前，必須接受評鑑相關的教育訓練與試評作業。此外，評鑑小組前往各地方政府實地評鑑之前，並需召開「評鑑共識會議」，對評鑑標準建立共識。
16. 本機制設有網站，並編制評鑑手冊，地方政府可透過網站與手冊內容，瞭解評鑑所需之相關訊息。

#### 四、有關地方政府治理能力輔導機制方面

就本研究蒐集之國外機制觀察，國外依據評鑑結果進行後續輔導的作法相對少見，因此本研究參考國外其他國家在評鑑機制外的相關配套作法、概念，並廣泛蒐集國內外政府單位、民間機關各類輔導機制作法、內容，在本機制規劃精神下，進行輔導機制相關規劃。有關本研究規劃之輔導機制說明如下。

1. 本輔導機制之施行目的包括「輔導、協助地方政府順利推動地方政府治理能力評鑑」、「協助地方政府發揮優勢、發展特色，提升治理能力」。
2. 有關輔導對象方面，在資源有效利用觀點下，本機制規劃在初期試辦階段先以「地方政府自願提出申請」方式進行，使輔導資源集中

於有需要之地方政府，或是地方政府需協助之處。未來可視輔導執行成效，考量是否在正式辦理階段全面推行。

3. 本機制規劃提供「評鑑前輔導」與「評鑑後輔導」二類輔導。其中「評鑑前輔導」主要透過評鑑前置會議進行宣導並協助地方政府瞭解評鑑機制與相關準備工作、資料。此外，並將以分組逐步進行的方式，對提出申請的地方政府提供地方個別性指標建構的諮詢與協助。「評鑑後輔導」則以多元蒐集資訊、多角度分析方式，依據地方政府的現況、表現、優勢、問題、資源等進行綜合性判斷，與地方發展方向之建議、輔導與諮詢。
4. 本機制提供輔導之內容包含「技術輔導」、「發展輔導」、「其他輔導」，其中「技術輔導」乃參考日本總務省之作法，提供地方政府於施行地方政府治理能力評鑑機制之際所需相關技術的資訊與諮詢。「發展輔導」提供包括「可發展方向輔導」、「可利用資源諮詢」、「問題解決諮詢」三部分輔導與諮詢。此外，地方政府於本機制運作過程中若面臨各類相關問題，輔導小組將以問題導向方式，提供地方政府諮詢。
5. 在輔導團隊方面，本機制規劃成立輔導小組，並另組成輔導顧問群為支援。輔導團隊成員規劃以瞭解地方業務、長期與各地方政府有業務或合作經驗的專家學者，或曾參與相關業務之高階退休人員為主。本機制未來建議能建構「輔導人才資料庫」，以利輔導之進行。
6. 輔導小組規劃依據地方政府現況、問題、需求或評鑑結果，採任務編組方式，由顧問群中選擇瞭解受輔導縣市特性之專家學者組成。
7. 在輔導流程方面，本機制規劃在評鑑執行前，開放地方政府申請「評鑑前輔導」。「評鑑後輔導」之流程為（1）地方政府提出輔導申請，並進行自我檢視。（2）輔導團隊針對個案需求，組成專案輔導小組，進行問題診斷並編擬輔導計畫書。（3）輔導小組與地方政府溝通確

認輔導計畫書內容後，正式提供相關輔導。輔導小組並將以「長期性規劃、階段性輔導」的作法，規劃輔導策略、計畫。

## 第二節 建議

依據本研究之研究發現與成果，本研究對於地方政府治理能力評鑑及輔導機制未來之發展提出建議包括：第一，建議以階段性方式，建構地方個別性指標資料庫；第二，建議建立評鑑人才資料庫、輔導人才資料庫，並且必須對成員進行各項訓練與試評作業；第三，建議多元宣導，多管道的提升地方政府的治理意識；第四，建議進一步評估將中央對地方進行各類評鑑、考核整合於本機制之可行性；第五，建議以專案方式進行「跨域管理」、「利害關係人意見參與」與其他地方治理重要構面之指標；第六，除了獎勵之外，建議提供地方政府評鑑經費補助；第七，建議賡續研析國外地方政府治理能力評鑑機制與相關配套作法，並強化與國外交流機制。其中第一、二項有關地方個別性指標資料庫、評鑑人才資料庫、輔導人才資料庫之建議，以及第三項有關宣導之建議因影響本機制之運作效能，以及地方政府推行意願，因此本研究將之列為短期建議事項，建議明年施行。其他建議事項則可於初期試辦階段或正式辦理階段逐步採行。有關本研究之各項建議內容臚列如下。

### 一、建議以階段性方式，建構地方個別性指標資料庫

考量地方政府治理能力之精神，本機制規劃地方政府可依據地方發展特色，擬定地方個別性指標。為利地方政府發展指標，本研究建議下年度可建構「地方個別性指標資料庫」，使地方政府指標規劃之際，可先在資料庫中選擇是否有適合選用之指標，不足之處再自行擬定。現階段本研究先將研究過程中所蒐集國內外指標進行彙整，作為「地方個別性指標資料庫」之發展基礎。考量資料庫內容之完整性，以及指標資料庫建構的困難度，本研究建議未來宜與各領域專家學者相互結合，以階段性作法，每年擇部分面向進行更細緻的指標內容發

展。

此外，由於本指標資料庫乃提供地方政府規劃地方個別性指標之參考，因此資料庫之指標與一般學術性指標之建構有所區隔，需就地方政府之可操作性進行考量。因此，資料庫發展之際，建議能有地方政府業務相關之人員參與（例如地方政府計畫室、研考會單位內人員等），俾使在同時考量學理與地方業務實務之角度下，發展出適合地方政府採用之「地方個別性指標資料庫」。

## 二、建議建立評鑑人才資料庫、輔導人才資料庫，並且必須對成員進行各項訓練與試評作業

評鑑輔導機制是否能順利、持續運作，除了受到機制本身規劃合理性、完備性影響之外，評鑑、輔導人員也扮演相當關鍵的角色。由於評鑑小組成員擔任第一線前往各地方政府蒐集資訊、執行評鑑，以補充量化評鑑不足之處，因此評鑑小組成員是否適任、是否瞭解地方政府業務、是否瞭解本機制精神、內涵、是否有一致性的評分標準，都會對評鑑結果產生影響。此外，評鑑小組成員在評鑑過程中與地方政府之溝通互動情形，也可能影響地方政府後續配合執行的意願。

在輔導小組方面，由於輔導小組在「評鑑前輔導」扮演宣傳、行政支援、技術諮詢的角色，在「評鑑後輔導」負責提供地方政府發展方向、推行策略的諮詢，因此輔導小組成員是否具備足夠的專業知識、是否能瞭解地方政府需求、是否能由地方角度規劃地方需要的輔導內容、是否能與地方政府有良好的溝通…等，亦影響輔導效果。除了上述情況之外，本機制是否有穩定且適任的評鑑、輔導小組人員，亦對本機制的運作、推行有所影響。

有鑒於本機制涵括面向繁多，並且實施對象包含 25 縣市地方政府，本研究建議應針對評鑑、輔導人才建構「評鑑人才資料庫」與「輔

導人才資料庫」，廣泛納入瞭解地方業務、長期與各地方政府有業務或合作經驗的專家學者，或曾參與相關業務之高階退休人員。此外，考量部分評鑑小組、輔導小組成員或許擁有豐富的各領域專業知識，但實際執行評鑑、輔導經驗較為有限，因此本機制建議能對評鑑、輔導人才提供相關講習，或以工作坊（Workshop）方式提供實作訓練，俾使評鑑小組、輔導小組成員瞭解本機制之規劃精神、內容，以及執行評鑑、輔導所需之技巧、訊息，進而在結合專業知識與評鑑、輔導技巧情況下，發揮評鑑小組、輔導小組最大功能。

### 三、建議多元宣導，多管道的提升地方政府的治理意識

雖然地方政府治理能力在國際間已成為重要的概念與發展趨勢，但是相較於「競爭力」、「績效評估」等名詞，目前國內除了學術界之外，地方政府對於「地方政府治理能力」的瞭解可能相對較為陌生，對於評鑑內涵、施行評鑑的目的也可能較不瞭解。在國內已有相當多評鑑、考核情況下，本研究建議在正式執行之前，宜以多元方式進行宣導，使地方政府瞭解本機制與其他評鑑得的差異，並減少因「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」第一次推行而產生的不熟悉與排斥感。

在宣導方式部分，本研究建議除了可透過宣導會方式，前往各地方政府進行說明、宣導之外，並可考量以研討會、工作坊（Workshop）方式，邀請國外實際執行評鑑的地方政府來台，與我國地方政府進行意見溝通與經驗交換。此外，亦可考量以定期發行電子報方式，向地方政府傳遞相關訊息，增加地方政府瞭解地方政府治理能力評鑑的機會。

除了透過宣導增加地方政府業務相關人員對於本機制的瞭解之外，有鑒於地方首長支持對於本機制推行的重要性，本研究建議參考日本總務省對各地方政府推行「行政評價」之建議作法，建議加強對

地方政府首長宣導地方政府治理能力評鑑的重要性，除了建議行政院研考會可在地方政府首長參加的會議中，說明地方治理的重要性之外，並可編制簡易文宣、說帖以資輔助。

#### 四、除了獎勵之外，建議提供地方政府評鑑經費補助

雖然地方政府治理能力評鑑機制是國際間重要發展趨勢，規劃完善的機制對於地方政府也應有正面助益，但不可諱言的是，不管評鑑的原始立意多良好、規劃多完備，對地方政府而言，增加評鑑，即代表增加工作、增加壓力、增加地方人力、物力支出與配合。尤其在目前中央已對地方政府進行多種評鑑情況下，地方政府對於新增評鑑多持保留態度。本研究辦理北中南東地方政府圓桌論壇之際，許多與會之地方政府代表皆提及評鑑對地方政府可能產生的負面影響，例如：地方政府可能會爲了準備、配合評鑑，影響機關內原有工作業務的執行；或爲因應評鑑可能需有其他財務支出（如資料印製費等）。因此，雖然本機制已儘量在減少現有公務人員負擔的思考下進行評鑑作業規劃，但仍有必要在評鑑機制之外，規劃相關配套措施，以利機制推行。

雖然目前中央對地方政府之相關評鑑，多透過獎勵機制爲誘因（例如內政部推動社區治安工作評鑑提供成績優良縣市政府三萬元至十萬元的獎金，對於表現良好社區提供三萬至五萬獎金、或得到優先申請下年度社區治安補助等獎勵）。但是由於獎勵金額有限，部分地方政府代表曾提及獎勵金額對地方公務員的激勵效果並不明顯；此外，由於評鑑輔導機制需人力、物力配合，但並非所有的地方政府都能獲得獎勵，此是否將影響未獲獎勵者在未來願意繼續投下人力、物力執行評鑑的意願，這些都需予考量。

在地方政府經費、人力、物力有限情況下，本研究建議本機制能參考地方永續發展評鑑的推展模式，由中央規劃執行評鑑之機關提供

地方政府施行評鑑的經費補助（由於地方永續發展是由地方政府提出申請，經審核後提供經費補助，本機制是否亦需經審核後補助，可進一步討論）。此外，建議中央主管機關能規劃更多財務鼓勵誘因（例如技專校院評鑑機制之評鑑結果會影響各校申請績效型獎助、計畫型獎助之金額，此外也會影響招生名額；老人福利機構評鑑結果若表現欠佳，主管機關得停止委辦業務或補助），以提升地方政府參與、推行意願。再者，由於目前中央對地方政府之相關評鑑仍多透過獎勵機制為誘因，因此本研究亦建議本機制未來可辦理表揚大會，對於評鑑結果優良之地方政府給予表揚、提供獎金、或對於承辦人員給予記功等鼓勵。

## **五、建議進一步評估將中央對地方進行各類評鑑、考核整合於本機制之可行性**

在政府積極推動各項國家發展計畫下，目前中央對地方政府已存在有多種評比、評鑑。無論從內部管理面（例如中央對台灣省各縣市政府計畫及預算考核）至績效表現層面、整體發展面（例如地方永續發展），都已有相當多的評鑑、指標等相關機制存在。在此情況下，若對各地方政府進行地方治理評鑑，難免容易引起地方政府反彈與意見，在本研究所辦理之圓桌論壇時，即有地方政府代表提出「過多評鑑已耗費太多人力、物力於相關評鑑準備工作，進而影響地方應有業務之執行」的意見；亦有許多地方政府提出整合所有評鑑的建議。

在目前已有各式評鑑情況下，為減少地方政府反彈、避免資源浪費，建議未來在下一年度計畫執行開始之際，受委託單位可先與中央相關單位開會討論彙整目前現行評鑑、考核的可行性。由於本研究辦理焦點座談與圓桌論壇之際，部分與會者認為應將所有中央對地方政府的評鑑納入其中，但也有部分與會者認為該等作法並不適宜。因此，



建議未來能與中央相關單位，逐一討論現有評鑑、考核整合入本機制的適當性。

#### 六、建議以專案方式進行「跨域管理」、「利害關係人意見參與」與其他地方治理重要構面之指標

依據地方政府治理之相關學理，「跨域管理」、「利害關係人之意見參與」為地方治理相當重要的構面，本機制辦理焦點座談、圓桌論壇之際，都曾有地方政府代表或專家學者建議能增加此部分評鑑。然而，如何界定跨域管理內涵、如何釐清利害關係人應包含之範圍，二者評鑑內容如何設定、以及如何將地方跨域管理表現、利害關係人參與之情況與概念具體落實為可操作之指標，皆具有相當的困難度，也仍須進一步探討。就國外評鑑機制發展狀況觀察，雖然地方治理評鑑已有一段時間，但是英國至 2008 年全範圍式評鑑中，才會將社區參與、利害關係人參與概念納入，目前利害關係人意見參與、跨域管理的量化指標似乎並不多見。此外，92 年東華大學「地方政府治理能力評估模式之研究」雖有「跨域管理」之指標設計，但二次綜合型焦點座談會中，與會專家學者對於跨域管理範圍之定義、跨域管理指標與其他面向指標之釐清與劃分，存有相當分歧意見。因此跨域管理、利害關係人意見參與之評鑑指標，似宜應進一步細緻化的發展與討論。

考量各地方政府跨域管理發展程度不同，且跨域管理之指標發展仍須更多的討論。因此本機制全國共同性指標當中，並未納入該面向，而開放由地方政府自行在地方個別性指標中發展。此外，利害關係人參與方面，本機制則初步以「公民滿意度與意見調查」作為第一代指標。惟鑒於跨域管理、利害關係人意見參與之重要性，本研究建議未來可委託公共行政領域學者與具指標發展、設計、實務操作、執行豐富經驗之實務專家、地方政府代表，以三方共同合作方式，發展地方

政府治理內涵中，重要構面的指標，俾使指標更貼切符合地方治理概念。

### **七、建議賡續研析國外地方政府治理能力評鑑機制與相關配套作法，並強化與國外交流機制**

地方政府治理能力評鑑為目前國外地方政府重要的發展趨勢，許多國家地方政府都已有相關機制的推行。92年東華大學「地方政府治理能力評估模式之研究」雖然已就部分國家進行探討，本研究亦就OECD、聯合國、世界銀行等國際組織，以及英國、美國、日本、中國之資料進行蒐集，但國外仍有相當多地方政府治理能力評鑑的規劃、作法可供我國參考。

由於各地方政府治理評鑑的規劃作法相當多元，不同機制皆各自有可供參採之處。因此，建議未來本機制正式推行時，仍應持續蒐集國外實務作法，並瞭解最新發展趨勢（例如英國2008年將推行包含社區參與等重要地方議題的全範圍式評鑑（CAA），即相當具繼續研析價值）。此外，亦建議應多方面蒐集各地方政府在評鑑之外的其他配套措施、機制，以作為規劃我國相關配套措施之參考。

除了賡續研析國外實務作法與機制之外，本研究建議未來可加強與國外地方政府（以施行地方政府治理能力評鑑機制者）之交流機制，例如：可辦理地方治理國際論壇、或編列預算補助治理表現績優地方政府前往國外地方政府實際觀摩、學習，本研究建議未來可透過雙邊意見交流，借鏡國外優點、作法，使國內地方治理的推行更為順暢。

**附錄 1 英國最佳價值指標**

主面向	次面向	指標序號	指標
企業體質 Corporate Health	企業體質 Corporate Health	BV2a	地方政府之權益標準：符合性別、種族等原則
		BV2b	機構種族平等計畫的質量與改善來自於申請
		BV8	政府當局 30 天內所必需支付的商品或服務採購票據
		BV9	議會稅的徵收百分比
		BV10	每個會計年度政府當局所徵收的非國內稅收的百分比
		BV11a	地方政府的 5%高階人員來自女性
		BV11b	地方政府的 5%高階人員來自少數種族
		BV11c	5%高薪比率的行政人員是殘障人士（排除在校生）
		BV12	員工病假百分比
		BV14	員工提早退休(包括健康不佳者)佔所有員工人數的百分比
		BV15	員工因健康不佳辦理提早退休佔所有員工人數的百分比
		BV16a	殘障人士佔地方行政人員之比率
		BV16b	在地方政府區域中，殘障人士佔經濟活躍人口之比率
		BV17a	少數種族佔地方政府雇員之比率
		BV17b	在地方政府區域中，少數種族社群佔經濟活躍人口之比率（18-65 歲）
BV156	殘障者接觸政府當局的管道		
BV157	政府當局以電子化途徑與民眾互動的種類		
教育 Education	教育 Education	BV38	就讀於地方公立學校的 15 歲兒童，GCSE 得分在 A*~C 等級達 5 科或以上的百分比
		BV39	就讀於地方公立學校的 15 歲兒童，GCSE 得分在 A*~G 等級達 1 科或以上的百分比
		BV40	就讀於公立學校的小學生，在第 2 階段數學測驗中，成績達 4 級百分比
		BV41	就讀於公立學校的小學生，在第 2 階段英語測驗中，成績達 4 級百分比
		BV43a	預算年度內，地方政府提出經 18 週準備的特殊教育需求建議聲明之比例，但是排除 2001 年教育法規之例外部份
		BV43b	預算年度內，地方政府提出經 18 週準備的特殊教育需求建議聲明之比例，但是包括 2001 年教育法規
		BV45	公立中等學校中，每日曠課時數達半天的百分比

主面向	次面向	指標序號	指標
		BV46	公立小學中，每日曠課時數達半天的百分比
		BV159	被開除的學生參與其他教育的百分比
		BV181a	在地方教育機構中，14 歲學生通過第五級或主要階段三之英文測驗之比率
		BV181b	在地方教育機構中，14 歲學生通過第五級或主要階段三之數學測驗之比率
		BV181c	在地方教育機構中，14 歲學生通過第五級或主要階段三之科學測驗之比率
		BV181d	在地方教育機構中，14 歲學生通過第五級或主要階段三之 ICT 測驗之比率
		BV194a	11 歲學生通過英文主要階段二之第五級的比率
		BV194b	11 歲學生通過數學主要階段二之第五級的比率
		BV221a	在地方政府區域內，13-19 歲年輕人取得工作成果記錄佔全體年輕人參與年輕者工作之比率
		BV221b	在地方政府區域內，13-19 歲年輕人取得認可結果記錄佔全體年輕人參與年輕者工作之比率
		BV222a	地方政府全額或部份補助之整合型預先教育及托兒機構之負責人取得第四級以上的資格之比率
		BV222b	地方政府全額或部份補助之人員具有大學或研究學之教學或兒童發展之學歷與訓練
社會服務 Social Service	兒童衛生 健康與社會 照顧 Health & Social Care-Child ren	BV49	每年 3/31 日之後，兒童托育地點更換 3 處以上的百分比
		BV50	年滿 16 歲以上的青少年，GCSE 或 GNVQ 得分在 A*~G 等級達 1 科，具有兒童托育教育資格的百分比
		BV161	休學者得到就業、教育及訓練協助的百分比
		BV162	兒童保護個案的發生次數
		BV163	採用兒童托育服務的百分比
		BV197	15-17 歲懷孕比率變化
	成人衛生 健康與社會 照顧 Health & Social Care - Adults	BV53	每千位年滿 65 歲以上的年長者需要居家照護服務的百分比
		BV54	每千位年滿 65 歲以上的年長者依賴居家照護服務的百分比
		BV56	在 7 個工作天內，已提供之服務、設備所占的百分比
		BV195	對新移入的資深住民(65 歲以上) 進行首次評估工作的平均評估等待時間:少於或等於四十八小時的時間(二個工作日)。
		BV196	對新移入的資深住民而言，以少於或等於四週時間完成所有的評估條款內容照顧服務的比例。

附錄 1 英國最佳價值指標

主面向	次面向	指標序號	指標
		BV201	每十萬人口數中，十八歲以上的成人在三月三十一日收到社福津貼的人數
住宅 Housing	住宅 Housing	BV63	能源效率：公有寓所的標準評估程序平均值(SAP)
		BV64	私有寓所閒置數
		BV66a	租金與拖欠債款：已付租金百分比
		BV66b	租金與拖欠債款：拖欠債款占所有租金的百分比
		BV66c	租金與拖欠債款：勾銷租金占所有租金的百分比
		BV66d	租金與拖欠債款：地方政府國民住宅承租戶因滯繳租金收入之比例
		BV74a	所有國民住宅承租戶滿意地方政府所提供之服務的比例
		BV74b	少數種族滿意地方政府所提供之服務的比例
		BV74c	非少數種族滿意地方政府所提供之服務的比例
		BV75a	國宅承租戶參與住宅服務之滿意程度
		BV75b	少數種族承租國宅之住戶參與住宅服務之滿意程度
		BV75c	非少數種族承租國宅之住戶參與住宅服務之滿意程度
		BV164	政府當局在租賃契約中，是否採用種族平等委員會(CRE)規則
		BV184a	在年初時期，非潔整住宅之比例
		BV184b	每年年初至年尾，非潔整住宅之變化比例
		BV211a	規劃整修國宅支出與非規畫整修國家支出之比例
		BV211b	緊急性整修國宅支出與非緊急性的國宅整修之比例
		BV212	取得地方政府提供國宅的時間
		遊民 Homeless	BV183a
	BV183b		非意願性的遊民與急難救助者停留在收留處所的平均天數。
	BV202		在地方政府的轄區內，僅過夜一次的人數。
	BV203		被安置在臨時住所的家庭數之變動比例。
	BV213		自認為是遊民的家庭尋求地方政府之國宅諮詢服務及其問題之解決。
BV214	過去二年中，在同一的地方政府單位中，遊民被接受並登記為註冊遊民之住戶比例。		
住宅及議	BV76a	每 1000 案例中，地方政府訪客中，提出住宅補貼之申請者人數	

主面向	次面向	指標序號	指標
住宅 Housing	會稅優惠 Housing Benefit and Council Tax Benefit	BV76b	每 1000 案例中，地方政府雇用不實訪員之人數
		BV76c	每 1000 案例中，地方政府在對於住宅補貼及地方稅津貼錯誤調查之件數
		BV76d	每 1000 案例中，在地方政府區域裡，在對於住宅補貼及地方稅津貼所提出的控訴與制裁之件數
		BV78a	處理速度：處理新要求的平均天數
		BV78b	處理速度：處理環境變遷問題的平均天數
		BV79a	處理精確性：優惠案件的計算係以精確資訊為基礎的百分比
		BV79b i	回數超付住宅津貼之金額
		BV79b ii	回收超付住宅津貼金額佔住宅津貼總額之比例
		BV79b iii	免除回收超付住宅津貼金額佔住宅津貼總額之比例
		環境 Environ ment	廢棄物與 清潔 Waste & Cleanlines s
BV82a ii	地方政府回收處理家庭廢棄物之總噸數		
BV82b i	地方政府以無氧式處理家庭廢棄物之比例		
BV82b ii	地方政府以無氧式處理家庭廢棄物之比例		
BV82c i	家庭廢棄物用於電力、發熱及其他能源用途之比例		
BV82c ii	家庭廢棄物用於電力、發熱及其他能源用途之總噸數		
BV82d i	以土埋方式處理家庭廢棄物之比例		
BV82d ii	以土埋方式處理家庭廢棄物之總噸數		
BV84a	每人產生的廢棄物的重量（以公斤計算）		
BV84b	較去年相較，每人產生的廢棄物的重量（以公斤計算）之變化比例		
BV86	每戶垃圾清運成本		
BV87	都市垃圾每公噸清運成本		
BV91a	街道旁設置垃圾回收地點所服務的居民比率		
BV91b	街道旁至少設置 2 個垃圾回收地點所服務的居民比率		
BV199a	土地及高速公路被評估為低於結合廢棄物及碎石回收可接受的等級之比率		
BV199b	土地及高速公路被塗鴉至不可接受程度之比率		
BV199c	土地及高速公路被亂貼海報及傳單至不可接受程度之比率		
BV199d	對任意傾倒廢棄物之事件強制處理行動逐年減少及增加的次數		

附錄 1 英國最佳價值指標

主面向	次面向	指標序號	指標
環境 Environment	交通 Transport	BV99a i	道路交通車禍嚴重受傷或死亡人數（以 1994~1998 年平均數為基準）
		BV99a ii	自去年起之道路交通車禍嚴重受傷及死亡人數之比例變化
		BV99a iii	以 1994~1998 年平均數為基準，道路交通車禍嚴重受傷及死亡人數之比例變化
		BV99b i	16 歲以下兒童因道路交通車禍嚴重受傷或死亡人數（以 1994~1998 年平均數為基準）
		BV99b ii	自去年起之 16 歲以下兒童道路交通車禍嚴重受傷及死亡人數之比例變化
		BV99b iii	以 1994~1998 年平均數為基準，16 歲以下兒童道路交通車禍嚴重受傷及死亡人數之比例變化
		BV99c i	道路交通車禍受輕傷的人數（以 1994~1998 年平均數為基準）
		BV99c ii	自去年起之道路交通車禍受輕傷的人數比例變化
		BV99c iii	以 1994~1998 年平均數為基準，道路交通車禍受輕傷人數之比例變化
		BV100	政府當局針對危險路段每公里臨時交通管制或封閉的天數
		BV102	地方公車服務每年搭乘人數
		BV165	十字路口設置殘障輔助設施的百分比
		BV178	行人專用道佔其他道路鋪設的總長度的百分比
		BV187	第一、二類人行步道結構維護需要考量之比例
		BV215a	地方政府修理路燈需要的天數
		BV215b	反應時間在一個 DNO 的控制下,平均一個街燈修護所需的時間
		BV223	地方主要道路結構修護需要考量之比例
		BV224a	地方非主要道路結構修護需要考量之比例
		BV224b	地方未分類道路結構修護需要考量之比例
	環境與環境衛生 Environment & Environmental Health	BV166a	在環境衛生的最佳慣例檢查項目中的分數。
		BV166b	在環境衛生標準的最佳慣例檢查項目中的分數。
		BV216a	在土地隔離區的問題上，具“在關切的地點”數目。
		BV216b	在所有的具“潛在關切的地點”數目中，能提供詳結的資訊以利進行土地改造的地點比例如何。
		BV217	一次能改善人口控制的比率
	BV218a	以二十四小時內調查遺棄交通工具的新報告之比例。	

主面向	次面向	指標序號	指標
環境		BV218b	在二十四小時內合法註銷遺棄交通工具之比例。
Environment	規劃 Planning	BV106	新建案於已開發區中進行的百分比
		BV109a	13 週內決定主要申請書之比例
		BV109b	8 週內決定非重要申請書之比例
		Bv109c	8 週內決定其他申請書之比例
		BV179	研究成果於 10 天內付諸實踐的百分比
		BV200a	地方發展計畫單位是否有 2005 年 3 月 28 日提出「地方發展計畫」，並附有 3 年期的延續性計畫?
		BV200b	地方發展計畫單位是否達到「地方發展計畫」中提出的里程碑之目標?
		BV200c	地方發展計畫單位是否在每年 12 月 31 日發行出版年度報告?
		BV204	計畫申訴決定案件數量中被允許與計畫申請案被地方政府單位拒絕的案件數量。
		BV205	地方政府單位在「服務計畫品質表」的分數。
文化及相關服務 Culture and Related Services	文化及相關服務 Culture and Related Services	BV170a	每千人口中到地方政府出資或半出資的博物館的參觀或使用的次數。
		BV170b	每千人口中親自到地方政府出資或半出資的博物館的參觀的人數。
		BV170c	學校團體赴博物館或藝術館訪問的學生數。
		BV219a	在地方政府的轄區中，保護區的數目。
		BV219b	在地方政府的轄區中，對所有保護區做最新特色評估的比例。
		BV219c	有對所有的保護區域提出公開性的管理建議書之比例。
		B220	與 PLSS 的符合性標準比較。
社區安全與福利 Community Safety & Well-being	社區安全與福利 Community Safety & Well-being	BV126	每千戶發生竊盜案件及次數，以及被舉發的百分比
		BV127a	在地方政府的轄區內，每年每千人口數的暴力犯罪。
		BV127b	在地方政府的轄區內，每年每千人口數的搶案。
		BV128	每千戶遭遇駕車犯罪案件及次數，以及被舉發的百分比
		BV174	每十萬人口中，種族居民經向地方政府報告並登記的人數。
		BV175	種族居民經向地方政府報告後並有更進一步的行動之比例。
		BV198	15~44 歲的每千人人口數中，進行戒毒治療的人數。
BV225	最佳價值執行指標係評估地方政府所有條規與效率，設計為協助國內暴力受難者及避免於未來的暴力。		



附錄 1 英國最佳價值指標

主面向	次面向	指標序號	指標
		BV226a	地方政府財務支助並由外來組織提供建議與指導服務的總金額。
		BV226b	外來組織所提供之建議與指導服務規定維持在品質標示管制線以上的金額佔比。
		BV226c	在建議與指導服務部份，在住宅、福利及消費者等議題上直接由政府單位提供給民眾之總支出金額。
消防 Fire	消防 Fire	B142 ii	撥打救火災之電話數：每一萬人口數區域之主要火災。
		BV142iii	撥打救火災之電話數：每一萬人口數住民區域之意外火災。
		BV143i	在每十萬人口數住民區域之意外火災導致死亡人數。
		BV143ii	在每十萬人口數住民區域之意外火災導致受傷人數。
		BV144	意外火災發生的源頭來自房間的比例。
		BV146i	每千人人口數中，因惡意的警報器誤測但未派員次數。
		BV146ii	每千人人口數中，因惡意的警報器誤測但派員次數。
		BV149i	在每千個非自用房產中自動警報誤測的次數
		BV149ii	在非自用房產中因自動警報誤測，由 FRS 派員高於一次的次數
		BV149iii	在非自用房產中因自動警報誤測，派員高於一次的比率
		BV150	每人在火災服務的支出。
		BV206i	在每一萬人口數中，火災發生的數目。
		BV206ii	在每一萬人口數中，車輛火災發生的數目。
		BV206iii	在每一萬人口數中，第二級火災發生的數目。
		BV206iv	在每一萬人口數中，第二級車輛火災發生的數目。
		BV207	每千個非自用住宅基地中居住之人數
		BV208	在沒有 FRA 的協助下沒受傷逃生的人數佔逃生人數之比率
		BV209i	在煙霧偵測器被觸動的時候，派員救援之佔比
		BV209ii	在有裝置煙霧偵測器但未被觸動的時候，派員救援之佔比
		BV209iii	沒有裝置煙霧偵測器派員救援佔比
BV210	女性消防員之比例。		

資料來源：<http://www.communities.gov.uk/index.asp?id=1136118>

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 附錄2 日本行政評價之實地調查說明

### 一、 調查目的與施行概要

為瞭解地方政府施行行政評價的實際狀況，行政評價研究會選定21個地方自治體進行實地調查。此21個地方自治體的選定標準為（1）在平成11年度以前即開始導入行政評價的地方自治體；（2）已有專業的行政評價制度；（3）研究會委員推薦。選定後，研究會事務局（秘書處）即以書面或公聽會的方式執行該調查。另外，行政評價研究會委員及事務局（秘書處）亦對其中2個團體執行實地調查。

### 二、 調查對象

經選定後，行政評價研究會選定的地方自治體包括：北海道、青森縣、岩手縣、宮城縣、秋田縣、群馬縣、埼玉縣、石川縣、靜岡縣、三重縣、滋賀縣、大阪府、兵庫縣、岡山縣、山口縣、佐賀縣、札幌市、川崎市、埼玉縣草加市、新瀉縣新發田市、三重縣四日市等21個地方自治體。其中另選定宮城縣、秋田縣進行實地調查。

### 三、 調查項目

1. 地方自治體導入行政評價的目的
2. 實施行政評價的計畫
  - (1) 評鑑對象的範圍
  - (2) 評鑑主體
  - (3) 評鑑程序
  - (4) 時程表

3. 實施行政評價遭遇的課題與改善要點

- (1) 行政評價導入課題與改善對策
- (2) 職員對行政評價導入的反應
- (3) 對反對行政評價導入的因應作法

4. 評鑑實施的效果調查

- (1) 對於評鑑結果的運用情況（是否作為年度預算、人員編制、機關規模擴編或縮減等之參考）
- (2) 行政評價實施後對地方政府政策制定的影響情況
- (3) 評鑑實施對都道府縣與市區町村間之分工等相關議題的影響
- (4) 第三者機關、地區居民是否對評價結果具查驗功能

附録3 日本行政評価表格範例

政策－施策評価表

市町村名 \_\_\_\_\_

政策						
政策 目的						
指 標 及 び 目 標 値						
目 標 達 成 状 況 等						
	目 標					
	實 績					
		予算投入額 担当職員数 執務時間数	千円 人 時間	千円 人 時間	千円 人 時間	千円 人 時間
政策目的 達成のため の施策						
住民等と の役割分 担	住 民					
	都道府縣					
	国					
	その他					
施策実施 の結果の 評価						

政策－事務事業評価表

市町村名 \_\_\_\_\_

施 策						
施 策 目 的						
指 標 及 目 標 値						
目 標 達 成 状 況 等						
	目 標					
	實 績					
		予算投入額 担当職員数 執務時間数	千円 人 時間	千円 人 時間	千円 人 時間	千円 人 時間
施策目的 達成のための事務 事業						
住民等との役割分 担	住 民					
	都道府縣					
	国					
	その他					
事務事業 実施の結果の評価						

事務事業評価表

市町村名 \_\_\_\_\_

事務事業						
事務事業目的						
事務事業内容						
実施主體						
指 標 及 目 標 値						
活動量						
目標達成状況等						
	目 標					
	實 績					
		予算投入額 担当職員数 執務時間数	千円 人 時間	千円 人 時間	千円 人 時間	千円 人 時間
見直し実績						
事務事業評価	目的					
	活動量					
	コスト					

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究



附錄4 日本東京都政策指標

面向	細項指標	項目
福祉(像高齡者，殘障者)醫療健康建設	等待老人安養中心的高齡者人數、家庭看護支援中心的數量、企業界的殘障者雇用率、等待無障礙空間的人數、車站建設置電動扶梯和電梯的比率、殘障者能順利搭乘公車的比率、爲了健康原因而去做某些事的人數比率、10萬人中患成人病(如糖尿病、頸椎病、骨潰瘍、高血壓等)的死亡人數、100萬人中愛滋病患者數和HIV(愛滋病毒)感染者數、每10萬人一般醫院病床數、119接獲通報將急救患者送到醫院收容的時間、每10萬人接受居家服務的人數、每10萬人護士人數、在家中或在安養機構接受照護的高齡者中感到滿意者的比率、身心障礙者對現有生活感到滿意的比率、東京都立醫院患者平均待診的時冒(從受理到診療的時間)	16
安全(防災、防止犯罪、交通安全)	阪神・淡路大震災程度的地震發生時的死傷人數、阪神・淡路大震災程度的地震發生時的建築物倒塌率、阪神・淡路大震災程度的地震發生時民生設施(如水、電、瓦斯、通信等)的受災率、組成防災市民組織的比例、每10萬人火災發生件數、治水安全度(針對河川流域水災的安全性指標)達成率、刑法犯的逮捕率、110通報之後直到警察到達的時間、每10萬人交通事故的死傷者數	9
環境能源垃圾廢品再利用	低公害車的普及率、氮氧化物在大氣中的濃度、空氣污染健康障礙的認定患者數、一年中看得見富士山的天數、光化學霧(Photochemical smog)警報一年發布的次數、多摩河和隅田河的BOD值(biochemical oxygen demand, 生化需氧量)、每人一年的二氧化碳排出量、每人每年消耗的能源量(如電氣、瓦斯等)、每人一年產出的垃圾量、一噸垃圾的處理費用、每日事業廢棄物的量、垃圾的廢品再利用率、在大規模重新開發地區等利用再生水的量)、在東京灣生存的魚貝類和水生生物的種類、一年間紅潮(Red tide, 海域發生的紅色藻華alga flower)的發生天數、東京夜空看得見的星星的數量、干擾內分泌的化學物質(戴奧辛等環境荷爾蒙)在大氣(土壤、河川)中的濃度	17
產業、情報化	事業所的開業率、企業的特別許可申請件數、國際會議召開件數在世界都市中的順序、在工作和家庭中使用電腦的人數比率、即使沒去窗口也能實行的申辦及申報書提出(電子申請、電子申報書提出)的數量、一次服務(藉由單一窗口提供多數事務處理並結案的申請程序)的事務處理件數	6
雇用、勞動、消費生活	失業率、中高年齡者的失業率、到65歲實施繼續雇用制度(屆退人員的工作延長或者再繼續雇用的雇用制度)的事業所的比率、勞動者每日能自由運用的時間、在世界各大都市中東京物價水準的順位	5

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

面向	細項指標	項目
街道、都市 基礎設備 (道路、交通、港灣等)	地區計畫(居民和政府商議決定的地區城市發展方向和規則)的制定件數、多摩地區的日夜間人口比、都市內營業場所來往人們的平均通勤時間、擁擠時汽車的平均運行速度、尖峰時間每小時內超過30分鐘以上的平交道管制數量、車站前設置停車場的車站數量、最擁擠時的鐵路擁擠率、東京港口一年的貿易額、羽田機場一年的國際線旅客數	9
住宅、居住 環境	每人的住地坪面積、住宅未達最低居住水準的家庭數、購買住宅費用的年收入倍率、每人的公園面積、道路的綠地面積、電線的地下化率、高齡者和針對殘障者的官方住宅的戶數	7
社會老年化 問題	女性一生中平均生產小孩的人數(合計特殊出生率-特定年齡女性一生的平均生產胎數)、保育所實施從上午7點到晚上7點的時間延長型保育服務(service)的比率、獲准育嬰留職停薪的比率、希望繼續就業，但因育兒而離職的人數比率	4
教育、生涯 學習	中小學生覺得有壓力的兒童比率、中小學每班班級人數、每萬名兒童拒絕上學而長期缺度的人數、東京都立高中的退學率、生涯學習講座的聽講者數、中小學生理解授課內容的比率、引進有特色課程之教學計畫的學校數	7
男女平等、 人權、市民 活動	男女的工資差距、男女做家事時間的差距、管理人員為女性所佔的比率、曾經遭受到如丈夫等暴力的女性比率、男性獲准育嬰留職停薪的比率、從事義工活動的人數比率	6
國際交流、 合作文化、 運動	NPO(民間非營利組織)法人的數量、拜訪東京的外國旅客人數、災害發生時具有外文能力的志願者(義工)的登記人員數量、歷史建築物的保存戶數、能就近利用運動設施的人數比率、東京市民的每人所得	6
基本指標	都、道、府、縣的財政健全度(經常收支比率)的順序、對於東京都稅收入的微稅費用比率、針對首都公務員薪水的水準(物價指數)、東京市民每人的首都債餘額、滿意特別市行政的東京市民比率、認為東京是容易生活的東京市民比率、能在星期六、日及夜間服務市民的公共設施之使用比率	7
合計		99

資料來源：譯自東京都政策報導室(1999)。「『東京都政策指標』の開發に向けて：” TOKYO CHECKUP LIST 99” の提案案調査報告書」(頁 63)。

**附錄5 「羽咋市生活指標91」91指標（數值指標63項+滿意度指標28項）**

綜合計畫 28 項 施政措施		選定的數值指標		問卷調查市府施政滿意度(認知度)
1	促進市民參與	①街道再造市民會議年總參加人數	②市民活動支援中心的市民活動團體登記數	Q1.對於欲知資訊送達自己周邊的環境創造是否滿意
2	推動廣域行政（區域總體發展、都會社區發展）	①可燃垃圾收集量	②羽咋醫院的診療科別數 ②RDF 處理設施的戴奧辛濃度	Q2.對於和周邊四個町(里)合作進行的工作說明是否滿意
3	創造地區共同體社會的聯合、合作體制	①每一間公民館(分館)月平均利用人數	②學校體育館的地區利用人數	Q3.對公民館活動的支援措施是否滿意
4	站在市民立場推動行政、財政的運作管理	①每一市民的貸款、負債	②每一位市民負擔的人事費	Q4.對於市府窗口服務使用方便度是否滿意
5	符合地方分權時代的人事管理與能力開發	①每位職員的教育訓練費用	②職員的目標業務之標準達成率	Q5.對於市府窗口的職員應對是否滿意
6	對老年人的支援	①有看護保險的老人療養中心數量	②Run Run 巴士(市區公車)的年利用人數	Q6.對於老年人於自家照護的環境創造是否滿意
7	對身心障礙者的支援	①為身心障礙者到府洗澡服務的總利用次數	②身心障礙者、兒童居家照護的總利用次數	Q7.對於協助身心障礙者外出相關措施是否滿意
8	對兒童及家人的支援	①實施0歲幼兒托育、暫時托育、延長收托的托育機構數	②嬰幼兒養育醫療照護事業利用人數	Q8.對於有小孩的女性可以安心工作的環境創造是否滿意
9	對社會福利活動的支援以及充分的社會保障	①登錄在市民活動支援中心的志工登錄人數	②市民活動支援中心的公益團體數	Q9.對於公益活動的援助是否滿意
10	創造可以健康的生活的環境	①羽咋醫院的診療科目數	②市內醫療機構數 ②每人國民健康保險決算額	Q10.對於公立羽咋醫院的醫療服務是否滿意

綜合計畫 28 項 施政措施		選定的數值指標		問卷調查市府施政滿意度(認知度)
11	創造與大自然和諧共存的生活方式	①資源垃圾量占垃圾收集總量的比例	②違法丟棄件數	Q11.對於資源回收的環境創造是否滿意
12	創造富饒舒適的環境	①每位市民擁有的公園面積	②市營住宅戶數 ②下水道整治率 ② Run Run 巴士年利用人數	Q12.對於道路整建是否滿意
13	創造良好的水資源環境	①水質檢查值	②下水道整治率 ②沖水式馬桶改建率 ②給水成本 ②一般家庭用自來水每月平均使用量	Q13.對於可以安心使用自來水的環境創造是否滿意
14	從災害觀點建立保護市民的社區	①災害發生件數	②消防栓設置數量	Q14.對於下雪時的除雪措施是否滿意
15	確保生活安全	①犯罪發生件數 ①交通事故件數	②路燈設置數量	Q15.對於周遭生活的街道維護是否滿意
16	歷史文化的繼承與市民文化的創造	①文化祭典展出團體數	②歷史民俗資料館展覽的參觀人數	Q16.對於興趣或文化素養培育的環境創造是否滿意
17	使人擁有堅強、豐富心靈的教育	①少年運動團團員人數	②實施學童輔導的學區數	Q17.對於校外學習的環境創造是否滿意
18	確立市民自治	①聚集場所設置數	②聚集場所的使用人數	Q18.對於居民委員會活動的援助是否滿意
19	創造任何人皆可學習活用的環境	①年度演講會等的參加人數	②野外運動設施的使用人數	Q19.對於享受運動、休閒娛樂的環境創造是否滿意
20	創造尊重人權的社會	①綜合諮詢、法律諮詢等的使用人數	②DV(丈夫或另一半的暴力)諮詢件數	Q20.對於性騷擾或家庭暴力等人權保護的對策是否滿意
21	創造兩性共同參與的社會	①審議會等的女性錄用率	②行政委員會的女性錄用率	Q21.對於兩性可以平等的參加社會活動的環境創造是否滿意
22	促進基礎穩固的工業發展	①市內工廠數	②市內工廠從業員人數	Q22.市內工業現況的認識度

附錄 5 「羽咋市生活指標 91」91 指標（數值指標 63 項+滿意度指標 28 項）

綜合計畫 28 項 施政措施		選定的數值指標		問卷調查市府施政滿意度(認知度)
23	促進具有吸引力的商業發展	①市內商店街加入店家數	②大規模商業設施數量	Q23.對於活化商業對策是否滿意
24	促進具有特色的觀光發展	①每年進入羽咋市觀光景點的人數	②每年在羽咋市住宿日數	Q24.對於設立具有吸引力的觀光景點是否滿意
25	活用地區特性促進農林水產業發展	①認定從事農業人員數	②休耕田的轉作率	Q25.建構一個使稻米容易生產的環境之認識度
26	創造易於工作的環境	①市外通勤率	②市內公司行號從業人員數	Q26.對於工作場所保障相關措施是否滿意
27	搭建新的邂逅與交流的舞台	①外語指導助教授課數：485 小時	②接受成為寄宿家庭的件數	Q27.對與姊妹市交流的認識度
28	推動資訊化	①網頁瀏覽人數	②公民館的電腦使用次數	Q28.在市府服務窗口使用電腦相關事項的認識度

說明：數值指標乃於第五回街道再造市民會議「生活指標」部會，由市民選定對應綜合計畫 28 項施政計畫的「指標」，從候補的指標中，選出得票數高者前二名，同一名次有兩項指標者則兩項皆保留。

資料來源：羽咋市官方網站。http://www.city.hakui.ishikawa.jp/sypher/www/index.jsp

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

附錄6 岩手縣行政評價指標一覽表

面向	施政措施	類別	編號	指標
I 與自然共生，以循環概念為基礎方針的社會	1. 建構共同參與和協力合作的社區環境	(1) 從地區開始，對地球環境問題的關懷	1	生態保護活動實施率
			2	二氧化碳排放量削減率
			3	實施防止地球暖化計畫的市町村比例
		(2) 培養參與環境保護及協力合作的組織架構	4	環境資訊利用件數
			5	取得 ISO14001 認證團體數
			6	青少年環境保護體驗活動的參加團體數
			7	有環境學習課程的學校比例
			8	資源回收活動的參與率
	2. 人類與自然共存的環境	(1) 自然環境保護	9	自然環境資訊利用件數
			10	自然觀察活動參加人數
		(2) 生物多樣性保護	11	瀕臨絕種之物種數目
			12	動物保護區（面積）
		(3) 森林、農地、河川、海洋等公共機能的確保	13	森林面積
			14	實施間伐面積
			15	耕地面積
			重複 44	污水處理設備人口普及率（漁業）
		(4) 自然機制與人類活動間的協調		
		(5) 增進與大自然的接觸	16	遊客中心來訪人數
			17	都市親水環境設施的設備使用率
	3. 循環型社會的建立	(1) 構築零污染排放（zero emission）型社會	18	每人每天的垃圾處理量（一般廢棄物）
			19	資源回收率（一般廢棄物）
			20	產業廢棄物適當處理率
		(2) 促進發展對人類與環境友好的能源對策	21	可用新能源供給發電的家庭戶數
			22	綠色能源汽車導入台數
			23	策劃規定能源願景的市町村比例
		(3) 保障良好的空氣品質	24	二氧化氮濃度符合環境基準的達成率
			25	有害空氣污染物質濃度符合環境基準的達成率
			26	汽車交通噪音符合環境基準的達成率
		(4) 確保健全的水資源環境	27	新幹線鐵路噪音符合環境基準的達成率
28			BOD（COD）符合環境基準的達成率（BOD 生物需氧量，COD 化學需氧量）	
29	日本櫻鮭可以居住的優良水質的水域數比例			

			30	地下水符合環境基準的達成率	
			31	水資源供需比	
		(5)推動因化學物質產生的環境污染因應對策	32	戴奧辛類化合物排放量	
			33	實施環境溝通的企業家數	
		(6)培植對環境友好的產業	34	符合再生資源產品認證的產品數	
II 能夠舒適安心生活的社會	1.高品質且舒適的生活	(1)四季舒適的生活環境	35	縣民每人住宅總樓地板面積	
			36	公營住宅高齡者專用設計的戶數比	
			37	自來水普及率	
			38	污水處理設備人口普及率	
			39	市區內每人公園面積	
			40	市區主要幹線道路電線桿地下化比率	
	(2)舒適、有吸引力的都市環境	重複	41	市區主要幹線道路密度	
			42	市區土地重劃完成率	
			39	市區內每人公園面積	
	(3)舒適安樂的農山漁村		43	污水處理設備人口普及率（農業）	
			44	污水處理設備人口普及率（漁業）	
	2.健康安心的生活	(1)任何人都不会感覺到隔閡的環境		45	實施社會福利公益體驗學習活動的學校比率
				46	無障礙推廣活動及講習會參加人數
				47	新建物符合所有「無障礙社區營造條例」標準的比例
		(2)提供綜合保險、醫療、社會福利等服務		48	照護講習的受訓人數
				49	地方社會福利服務維護業務利用人數
				50	醫療資訊系統相關網頁年瀏覽件數
				51	醫師人數（每 10 萬人）
		(3)培養保險、醫療、社會福利的專業人員		52	牙科醫師人數（每 10 萬人）
				53	公共衛生護理人員人數（每 10 萬人）
				54	護士人數（每 10 萬人）
55				物理治療師人數（每 10 萬人）	
56				職能治療師人數（每 10 萬人）	
57				看護登記人數（每 10 萬人）	
(4)整體生涯健康規劃			58	未滿 65 歲之年齡調整死亡率（每 10 萬人）（男性）	
	59		未滿 65 歲之年齡調整死亡率（每 10 萬人）（女性）		
	60		基本健康檢查受診率		
	61		年齡調整死亡率（每 10 萬人）（腦血管疾病患者）（男）		



附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表

II 能夠 舒適安心生活的社會	2.健康安 心的生活		62	年齡調整死亡率(每 10 萬人)(腦血管疾病患者)(女)	
			63	年齡調整死亡率(每 10 萬人)(肺癌患者)(男)	
			64	年齡調整死亡率(每 10 萬人)(肺癌患者)(女)	
			65	年齡調整死亡率(每 10 萬人)(大腸癌患者)(男)	
			66	年齡調整死亡率(每 10 萬人)(大腸癌患者)(女)	
		(5)確保安全衛生的生活	67	HACC (Hazard Analysis and Critical Control Point, 危害分析與重點管制) 系統導入率	
			68	結核罹患率(每 10 萬人)	
			69	符合食品檢驗標準的產品比率	
		(6)可以得到良好的醫療品質的體制規劃	70	醫院醫療諮詢窗口設置率	
			71	接受「醫院機能評鑑」審查比率	
		(7)可以安心養育孩童的環境	72	嬰兒死亡率(每千出生兒)	
			73	等待進入托兒所的兒童人數	
			74	可以延長收托的托兒所比例	
			75	上安親班的兒童比例	
			76	育嬰假取得率(男性)	
			77	育嬰假取得率(女性)	
		(8)建構老年人可以安心生活的架構組織	78	老年人參加社會活動的比例	
			79	到府照護的次數	
			80	納入「高齡者緊急通報系統」的人數比例	
			重複 36	公營住宅高齡者專用設計的戶數	
		(9)建構身心障礙者可以自立參與的社區	81	在身心障礙者工作場所就業的身心障礙者人數	
			82	安養院設置數量	
		(10)縣民主要消費行為相關教育宣導	83	縣民生活中心有關消費者教育等講習的參加人數	
		3.安全的生活	(1)綜合交通安全對策	84	交通事故死亡人數(每 10 萬人)
				85	人行道設置率(通學道路)
			(2)犯罪防制	86	犯罪發生率(每 10 萬人)
				87	山區災害危險地區等已著手進行治山防災計畫的比例
			(3)防治災害, 加強水土保持	88	河川整治率
				89	海岸保護設施完成率
				90	土石流危險地區已做好防治計畫的比例
(4)強化消防防災系統	91		自主防災組織(似台灣義勇消防隊)含括之戶數比例		

			92	救護技術員 (EMT) 人數
			93	高規格救護車台數
Ⅲ 發展 充滿創造力、 活力產業的社 會	1. 平衡豐富的自然 環境與農 林水產業的繁 榮振興	(1) 秉持國民安全健康飲 食生活的農業發展	94	本縣農產品生產額占全國比例
			95	有機農產品等認證數量
			96	「生態農民」(使用永續農業生產方式的農民) 人數
			97	「地產地銷支持者」登錄人數
		(2) 維持森林原有的公共 機能發展林業	重 複 14	實施間伐面積
			98	本縣木材製品產量占全國比例
			重 複 103	林業技術員人數 (重新計算)
		(3) 供應新鮮安全的水產 品	99	本縣國產養殖漁業生產額占全國比例
			100	高次水產品加工生產比例
			101	符合縣 HACCP 指導方針的比例 (產地魚市場)
			重 複 97	「地產地銷支持者」登錄人數 (重複)
		(4) 確保及培養負責生產 的專業人員	102	農業從業人員數
			103	林業技術員人數
			104	漁業技術員人數
			105	農地聚集率
			106	特定農業法人機構數 (以聚落為單位的農業法 人機構)
			107	農業法人機構數 (特定農業法人機構以外之法 人)
108	農業領域的女性企業家			
(5) 平衡自然環境與產業 基礎建置	109	農地重劃面積完成率		
	110	農田水路的整治公里數		
	111	民有林地道路網密度		
	112	漁船停泊適足率		
(6) 技術的開發、普及與 行銷	113	農林水產相關新技術開發件數		
	114	農林產品新品種開發件數		
	115	記錄生產履歷的總品目數		
	116	地方特產 (雜糧) 生產量		
	117	縣內農林水產品 (包括加工) 出口額		

附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表

Ⅲ發展 充滿創造力、 活力產業的社 會	2.因應經 濟環境變 化，振興 創造生活 的地方產 業	(1)振興與生活相關的服務業	118	與生活相關的服務業營業家數	
			119	援助社區產業活動企業化的件數	
		(2)熱鬧繁華的商圈再造	120	批發零售業銷售額	
			121	批發零售業從業員工每人銷售額	
		(3)利用地方資源振興地方產業	122	本土產業（製造業分類中的 10 種業別）出貨值	
		(4)因應經濟環境變化，振興中小企業	123	製造業從業員工每人附加價值	
			124	批發零售業從業員工每人附加價值	
			125	服務業從業員工每人附加價值	
			126	中小企業導入電腦化的企業比例	
			127	中小企業經營創新計畫件數	
		3.知識、資 訊、技術 的聚集， 以及新興 產業的創 造	(1)科學技術的振興	128	大學衍生公司家數
				129	專利申請件數
			(2)構築多樣化的網路	130	施行產官學共同研究的企業家數
			131	跨業別研究開發件數	
	(3)促進創新的企業活動		132	「企業家大學」畢業生創業件數	
			133	公開發行股票企業家數	
	(4)發展減少環境負擔的產業		重 複 5	取得 ISO14001 認證團體數（重複）	
	(5)促進產業聚集		134	製造業產品出貨值	
			135	製造業粗估附加價值	
			136	特定產業聚落地區內產品出貨值	
			137	特定產業地區內的粗估附加價值	
	(6)物流機能的強化與全球化的因應對策	138	貨物貿易量		
	4.發展環 境、文 化、產業 相互融合 的觀光產 業	(1)利用地方特色推動觀光	139	觀光消費額	
			重 複	觀光休閒人數（重複）	
			141		
		(2)創造具有吸引力的觀光地區	140	觀光導覽志工人數	
			141	觀光休閒旅客人數	
			142	冬季觀光休閒旅客人數	
			重 複	觀光休息住宿旅客人數	
			147		
			143	綜合交流設施的使用人數	
		(3)推展休閒農場	144	農林漁業體驗民宿的住宿人數	
145			休閒農場旅客數增加率		
146	體驗指導員的人數				

III 發展充滿創造力、活力產業的社會		(4)強化觀光資訊的發佈系統	147	觀光休閒住客人數	
			148	觀光休閒網頁瀏覽件數	
		(5)增進吸引外國人觀光的魅力	149	外國觀光客人數	
	5.可以利用特色發揮能力的工作環境以及人才創造	(1)可以自由揮灑能力的環境		150	高齡者雇用率
				151	身心障礙者雇用率
				152	願意雇用員工至 65 歲的企業比例
				153	實施看護休假制度的企業比例
				154	實施育兒休假制度的企業比例
				155	有效求供倍數
		(2)可以健康安心的工作環境		156	實施長期休假制度的企業比例
				157	實施社會貢獻活動休假制度的企業比例
		(3)洋溢創造性的人才養成與誘導		158	技術士人數
				159	應屆畢業生縣內就業率(高中)
				160	應屆畢業生縣內就業率(大學)
			重複	132	「企業家大學」畢業生創業件數(重複)
重複	140		觀光導覽志工人數(重複)		
IV 建立熱絡的相互交流與合作網路的社會	1.國內外合作交流網路的形成	(1)透過合作交流推展社區營造	161	社區營造團體數	
			162	社區營造活動參加人數	
		(2)形成提升生活品質的合作交流網			
		(3)擴展到全世界的合作交流網		163	出國人數
				164	縣內居留的外國人數
				165	國際交流據點的利用人數
			166	JICA 志工參加人數	
	2.建構便利交流及合作的交通網路	(1)高速交通網路的構成		167	搭乘飛機人數
				168	可於 90 分鐘內到達高速公路交流道的市町村比例
		(2)地方交通網路的構成		169	從各生活圈中心到盛岡市的時間(久慈市)
				170	從各生活圈中心到盛岡市的時間(宮古市)
				171	從各生活圈中心到盛岡市的時間(釜石市)
				172	從各生活圈中心到盛岡市的時間(大船渡市)
				173	可於 60 分鐘內到達屬於第 3 級急救醫療設施的市町村比例
			174	在危險道路區域(如落石)已做好防災準備的比例	

附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表

	(3)公共交通網路的充足	175	與新幹線並行的在來線運輸密度			
		176	三陸鐵道運輸密度			
		177	公共汽車路線數（特指跨市町村）			
		(4)港灣網路的構成	178	港灣貨運量		
		(5)推動綜合性交通管理	179	因交通壅塞而損失的時間		
	3.構築創造新社會的資訊網	(1)構築資訊網	180	可以電子化申請、申報的比例		
			181	能使用電腦教學的教員比例		
		(2)培育創造高度資通訊社會的人才	182	學校高速網路的連結率		
			183	一般教室區域網路的建構率		
			184	兒童/電腦的比率		
			185	地方 IT 領導者養成教育的市町村比率		
			(3)資通訊基礎建設的完備	186	網路人口普及率	
		187		圖書館建立資料庫的市町村比率		
		188		行動電話人口普及率		
		189		家庭寬頻普及率		
		V 建立尊重個體之個人特色，共同攜手向前邁進的社會	1.具有豐富的心靈、有個性、有創造力、行動力的人才創造	1.尊重個人特質、培養創造性的教育環境	190	具有無障礙環境的學校數目
					191	「學習定著度狀況調查」的答對率（小學）
					192	「學習定著度狀況調查」的答對率（中學）
					193	學習良好學生的比率（小學）
194	學習良好學生的比率（中學）					
195	活用外部人才學校的比率（小學）					
196	活用外部人才學校的比率（中學）					
197	特別支援教育諮詢的件數					
198	對身心障礙學生實施共同學習制度的學校比率					
199	過動兒教育因應方式改善件數					
2.具有豐富且強健特質的人才創造				有傳統藝術學習課程的學校比例（重複）		
	200			兒童的運動能力（小五男生跑 50 公尺的秒數）		
	201			兒童的運動能力（小五男生投壘球距離）		
	202			學校教育諮詢輔導人員人數		
	203			中學學校生活輔導老師配置人數		
3.強化高等教育機關對社區的貢獻	204			參加家庭教育論壇的人數		
	205			學生未到校上學情況的改善率		
	206			縣立大學應屆畢業生就業人數		
4.建立終生學習的環境	207			縣立大學公開講座參加人數		
	208		縣立大學學術研究件數			
	209		空中大學入學人數			
	210		終生學習志工的活動次數			
	211		社會教育活動、講座的參加人數			
	212		廣域學習講座的參加人數			

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

		213	每一位縣民借書冊數	
	5.創造可以享受生活的環境			
	6.產業或地方專業人才養成			
2.充滿特色的文化發展，促進快樂與活力的體育活動	1.發揚多樣性文化	214	文化鑑賞、文化活動的實施率	
		215	文化資訊瀏覽件數	
		216	縣營文化設施的使用率	
		217	有傳統藝術學習課程的學校比率	
	2.實現豐富的運動生活	218	從事運動休閒活動的人數比率	
		219	已建檔登錄之運動指導員的指導次數	
		220	綜合型地區運動俱樂部的參加人數	
		221	國民體育大會天皇盃得名名次	
	3.全員皆可以參與計畫，共同合作的環境	(1)建構男女平等的社會	222	由男女共同參與市町村規劃計畫的市町村比率
			223	各類審議會的女性委員比率
			224	男女共同參與計畫支持者的認定人數
			225	締結家族經營協定的農家數
		(2)任何人皆可獨立從事社會活動的環境		
		(3)建立以地球公民自居推展活動的環境		
(4)透過縣民參與計畫並共同合作來推動社區營造		226	參加公益活動保險的人數	
		227	已認證的特定非營利活動法人團體數目	
	228	與 NPO 合作的業務數目		

資料來源：日本岩手縣官方網站。http://www.pref.iwate.jp/

二、主要指標一覽表

面向	實施措施	類別	總合計畫的進步狀況											達成度 ◎：達成(到達度100以上) ○：大致達成(80%~<100%) ●：未達成(<80%)		
			編號	指標(網底的部分是2010年「我們的生活指標」)	單位	基準值(H10)	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17		目標值(H17)(※2)	到達度(H17)
1. 與自然共生,以循環環境概念為基礎的新的社會	1. 建構共同參與和協力的社會環境 (1)從地面開始,對地球環境問題的關懷 (2)培養參與環境保護及協力的合作的組織架構 (3)培養市民主動思考、著手環境保護 2. 人類與自然共存的環境 (1)自然環境保護 (2)生物多樣性保護 (3)森林、農地、河川、海洋等公共機能確保 3. 循環型社會的建設 (1)構築零污染排放(zero emission)型社會	1	生態保護活動實施率	%	35.0	--	46.8	--	48.8	--	76.4	60	165.6	◎		
		2	二氧化碳排放量削減率	%	0	▲0.3	3.2	3.3	3.4	▲1.0	◎▲1.0	◎▲3.3	◎30.3	●		
		3	實施防止地球暖化計畫的市町村比例	%	0	1.7	17.2	34.5	51.7	62.1	63.8	100	100	100.0	◎	
		4	環境資訊利用件數	件	2,254	7,684	9,399	22,640	30,720	47,050	40,967	39,496	27,000	150.5	◎	
		5	取得ISO14001認證團體數	團體	24	46	86	133	175	221	269	320	230	143.7	◎	
		6	青少年環境保護體驗活動的參加團體數	團體	299	365	374	357	365	327	332	324	400	24.8	●	
		7	有環境學習課程的學校比例	%	11.0	12.2	29.5	30.7	77.5	100.0	100.0	100	100	100.0	◎	
		8	資源回收活動的參與率	%	61.8	--	--	66.0	--	70.9	--	71.5	70	118.3	◎	
		9	自然環境資訊利用件數	件	6,691	8,481	29,730	58,301	95,732	144,978	195,540	294,861	154,000	195.6	◎	
		10	自然觀察活動參加人數	人	602	774	996	1,217	1,411	1,614	1,828	2,001	2,300	83.0	◎	
		11	湖沼總量之種類數目	種	--	--	--	--	169	169	169	169	169	169	100.0	◎
		12	動物保護區(面積)	Ha	125705	1482	1,181	1,181	1,181	1,180	1,180	1,180	1,182	93.8	◎	
		13	森林面積	千ha	◎1,182	1,182	1,181	1,181	1,181	1,180	1,180	1,180	◎1,182	◎99.8	◎	
		14	實施開伐面積	Ha	◎10,904	22,903	36,536	51,326	66,193	80,125	92,067	103,117	126,504	798	●	
		15	耕地面積	Ha	165600	--	--	--	--	--	157,100	156,500	156,750	99.8	◎	
		重復	污水處理設備人口普及率(漁業)	%	7.0	7.0	15.0	21.1	22.6	23.4	28.6	34.7	46.0	71.0	●	
		16	遊客中心來訪人數	人	11,667	12,720	4,330	24,940	38,914	43,832	72,272	98,846	150,000	63.0	●	
		17	都市觀水環境設施的設備使用率	%	20.2	27.7	35.1	45.7	53.2	56.4	59.6	61.7	61.7	100.0	◎	
		18	每人每天的垃圾處理量(一般廢棄物)	g	◎818	--	--	818	825	823	823	823	796	◎▲22.7	●	
19	資源回收率(一般廢棄物)	%	◎14.4	14.2	15.5	16.0	16.9	18.1	18.8	18.8	◎22.1	◎57.1	●			
											23.2					

面向	施政措施	類別	編號	指標 (網底的部分是 2010 年「我們的生活指標」)	單位	基準值 (H10)	綜合計畫的進步狀況											達成度 ◎：達成 (到達度 100 以上) ○：大致達成 (80%~<100%) ●：未達成 (<80%)
							H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	目標值 (H17) (*2)	到達度 (H17)			
I 能 夠舒 適安 心生 活的		(2)促進發展對人 類與環境友好的 能源政策	20	產業廢棄物通處理率	%	96.7	95.5	96.5	97.4	98.1	98.5	98.1	97.1	99.0	17.4	◎		
			21	可用新能能源供給量增加率	世帶 數	33.45	41.56	4.835	6.370	12.671	24.514	48.228	48.228	41,000	254.2	◎		
			22	綠色能源汽車導入台數	台	194	285	392	555	843	1,372	2,065	2,065	3,800	69.2	●		
		(3)保障良好的空 氣品質	23	實動固定能源消費的市町村比 例	%	8.6	15.5	37.9	46.6	51.7	62.1	63.8	71.4	67.0	107.5	◎		
			24	二氟化氮濃度符合環境基準的 達成率	%	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100.0	◎		
			25	有害空氣污染物質濃度符合環 境基準的達成率	%	100.0	92.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100.0	◎		
			26	汽車交通噪音符合環境基準的 達成率	%	21.9	--	--	--	--	--	--	--	40	--	--		
			27	新幹線鐵路噪音符合環境基準 的達成率	%	58.3	64.0	60.0	59.0	50.8	63.4	63.6	63.6	57.1	80	▲5.5	●	
		(4)確保健全的水 資源環境	28	BOD (COD) 符合環境基準的 達成率 (BOD 生物需氧量・COD 化學需氧量)	%	◎86.5	93.7	90.2	87.6	92.0	89.5	93	◎93.0	◎90	85.7	◎		
			29	日本標準非可以居住的優良水質 的水域數比例	%	◎83.1	84.0	80.1	82.3	86.7	84.0	86.8	◎86.8	◎85	194.7	◎		
			30	地下水符合環境基準的達成率	%	83.4	89.7	97.2	95.1	91.7	93.0	91.9	96.0	93	131.3	◎		
			31	水資源供給率	%	99.0	99.0	99.5	100.5	101.2	101.5	102.1	102.1	◎101	◎101	55.0	◎	
		(5)推動因化學物 質產生的環境污 染因應對策	32	觀農等類化學物排放量	Mg/TBQ	◎16,913	10,408	16,030	11,060	15,896	794	310	◎310	◎734	102.6	◎		
			33	實施環境清潔的企業家數	企業 數	◎0					0	3	5	3	166.7	◎		
			34	符合再生資源產品認證的產品 數	製品數	◎36					25	36	45	41	180.0	◎		
			35	縣民每人住宅總樓地板面積	㎡	39.9					42.5	42.5	42.5	◎42.5	◎43.7	69.1	●	
		II 能 夠舒 適安 心生 活的		(1)四季舒適的生 活環境	36	公營住宅高齡者專用設計的戶 數比	%	◎25.7				25.7	26.9	28.7	27.7	150.0	◎	
37	自來水普及率				%	89.1	89.2	89.7	90.3	90.5	91.0	91.3	◎91.3	◎100.0	◎			



附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表

面向	施政措施	類別	編號	指標(網底的部分是2010年「我們的生活指標」)	單位	基準值(H10)	綜合計畫的進步狀況							達成度						
							H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17		目標值(H17)(※2)	到達度(H17)				
社會							實績值							◎：達成(到達度100以上) ○：大抵達成(80%~<100%) ●：未達成(<80%)						
							38	污水處理設備人口普及率	%	43.6	46.6	49.3	55.2		56.6	59.2	62.3	62.3	◎66.2	◎82.7
							39	市區內每人公團面積	㎡	10.1	10.5	11.0	11.3		11.5	11.7	12.0	12.2	12.5	87.5
							40	市區主要幹線道路電線桿地下化比率	%	4.9							11.2	11.5	11.2	104.8
							41	市區主要幹線道路密度	Km/k㎡	1.69	1.72	1.74	1.77		1.83	1.86	1.88	(推計)1.93	(推計)1.93	100.0
							42	市區土地重劃完成率	%	10.9	11.5	11.7	11.8		12.0	12.2	12.3	(推計)13.1	(推計)12.4	68.2
							43	市區內每人公團面積	㎡	10.1	10.5	11.0	11.3		11.5	11.7	12.0	(推計)12.2	(推計)12.5	87.5
							44	污水處理設備人口普及率(農業)	%	20.0	22.0	25.0	27.0		28.0	29.0	31.0	31.6	48.0	41.4
							45	污水處理設備人口普及率(漁業)	%	7.0	7.0	15.0	21.0		22.6	23.4	28.6	34.7	46.0	71.0
							46	實施社會福利公益體驗學習活動的學校比率	%	57.5	61.5	64.9	70.3		73.9	77.7	82.9	89.7	85.3	115.8
							47	無障礙推廣活動及講習會參加人數	人	◎810	810				7956	11139	15092	18,951	14,000	137.5
							48	新建築物符合所有「無障礙社區營造條例」標準的比例	%	◎10.6						10.6	19.5	16.6	15.0	136.4
							49	照應講習的受訓人數	人	16,716	21,924	26,702	31,676		36,286	39,921	43,869	47,626	48,000	98.8
50	地方社會福利服務維護業務利用人數	人	◎12	12	39	112	200	316	443	562	400	141.8								
51	醫療資訊系統相關購買件數	件	0					0	60,000	115,000	90,000	127.8								
52	醫師人數(每10萬人)	人	◎168.5	174.3	174.3	174.6	174.6	179.1	179.1	◎179.1	◎178.7	◎103.9								
53	牙科醫師人數(每10萬人)	人	◎88.4	69.4	69.4	71.3	71.3	65.6	65.6	◎65.6	◎71.2	◎▲100.0								
54	公共衛生護理人員人數(每10萬人)	人	43.4	45.3	45.3	48.2	48.2	43.0	43.0	◎43.0	◎48.9	◎▲7.3								

地方政府治理能評鑑及輔導機制之研究

面向	施政措施	類別	綜合計畫的進步狀況											達成度 ◎：達成(到達度100以上) ○：大致達成(80%~<100%) ●：未達成(<80%)
			指標 編號	指標(網底的部分是2010年「我們的生活指標」)	單位	基準值(H110)	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	
			54	護士人數(每10萬人)	人	926.5	983.1	1,011.1	1,051.4	1,051.4	1,051.4	1,051.4	1,051.4	◎112.6
			55	物理治療師人數(每10萬人)	人	◎13.0	14.3	15.0	15.5	16.1	17.8	18.5	18.4	◎
			56	職能治療師人數(每10萬人)	人	◎8.5	9.3	10.3	10.8	11.7	12.8	13.5	106.0	◎
			57	看護登記人數(每10萬人)	人	148.9	190.2	234.7	276.0	314.9	380.6	428.2	◎392.2	◎
			58	未滿65歲之年齡調整死亡率(每10萬人)(男性)	人	258.9	223.6	233.7	241.2	247.3	237.9	◎237.9	◎229.3	●
			59	未滿65歲之年齡調整死亡率(每10萬人)(女性)	人	108.7	107.1	102.6	106.1	102.4	94.7	◎96.9	◎94.6	○
			60	基本健康檢查受診率	%	40.9	40.7	40.1	41.2	42.2	47.6	◎47.6	◎48.5	○
			61	年齡調整死亡率(每10萬人)(腦血管疾病患者)(男)	人	103.1	105.2	92.6	88.3	86.0	92.0	◎83.5	◎77.6	●
			62	年齡調整死亡率(每10萬人)(腦血管疾病患者)(女)	人	57.9	60.3	51.8	51.2	49.1	46.1	◎47.4	◎41.9	●
			63	年齡調整死亡率(每10萬人)(肺癌患者)(男)	人	47.2	49.6	45.5	43.1	44.1	42.4	◎43.1	◎42.4	○
			64	年齡調整死亡率(每10萬人)(肺癌患者)(女)	人	10.9	10.0	10.6	11.6	10.6	9.7	◎8.9	◎9.8	◎
			65	年齡調整死亡率(每10萬人)(大腸癌患者)(男)	人	25.4	27.2	24.8	28.1	24.0	24.9	◎25.6	◎23.3	●
			66	年齡調整死亡率(每10萬人)(大腸癌患者)(女)	人	13.5	13.4	15.4	15.2	15.6	13.9	◎14.5	◎13.2	●
			67	HAZARD ANALYSIS AND CRITICAL POINT SYSTEM 導入率	%	0.03	0.05	1.56	4.30	7.30	11.40	13.80	15.0	◎
			68	結核罹患率(每10萬人)	人	25.1	29.3	21.3	18.0	17.8	17.1	14.1	16.1	◎
			69	符合食品檢驗標準的食品比率	%	99.7	98.7	99.3	99.0	98.8	100.0	99.6	◎	
			70	醫院醫療諮詢窗口設置率	%	0.0	40.4	77.1	89.9	100.0	100.0	100.0	◎	
			71	接受「醫院機能評鑑」審查比率	%	0.9			12.8	14.0	15.0	21.0	◎	

附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表

面向	施政措施	類別	編號	指標 (細底的部分是 2010 年「我們的生活指標」)	單位	總合計量的進步狀況											達成度 ◎：達成 (到達度 100% 以上) ○：大抵達成 (80%~<100%) ●：未達成 (<80%)	
						實績值												目標值 (H17) (%)
						H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17						
(7)可以安心養育孩童的環境			72	嬰兒死亡率 (每千出生兒)	人	◎3.1	3.1	2.3	2.4	3.9	2.9	2.6	◎2.6	◎3.0	◎			
			73	等待進入托兒所的兒童人數	人	236	123	170	147	123	174	123	216	0	8.5	●		
			74	可以延長托兒的托兒所比例	%	31.2	32.1	34.8	38.7	46.8	50.0	55.7	61.6	60.0	105.6	◎		
			75	上安親班的兒童比例	%	16.7	18.5	19.8	23.0	25.5	28.8	30.1	30.4	24.0	187.7	◎		
			76	青翠園取得率 (男性)	%	◎0.0	0.0				0.9			1.1	2.6	42.3	●	
			77	青翠園取得率 (女性)	%	◎65.7	65.7				75.1			76.1	76.4	97.2	○	
			78	老年人參加社會活動的比例	%	◎48.6	48.6	48.6	48.5	47.7	47.7	47.7	43.9	52.5	▲120.5	○		
			79	到府照會的次數	回/週	24,382	13,349	19,068	23,945	32,055	36,617	32,356	30,957	121.3	◎			
			80	納入「高齢者緊急通報系統」的人數比例	%	66.3		61.0	78.2	72.0	74.0	◎74.0	◎80.4	◎54.6	◎			
			81	在身心障礙者工作場所就業的社區安養院設置數量	處	◎25.7					25.7	26.9	27.9	110.0	◎			
(9)建構身心障礙者可以自立參與的社區			36	重複公署住宅高齢者專用設計的戶數	戶													
			81	在身心障礙者工作場所就業的社區安養院設置數量	人	2,013	2,314	2,318	2,351	2,556	2,688	2,823	3,122	73.0	●			
			82	安養院設置數量	箇所	54.0					129.0	152.0	172.0	153.0	119.2	◎		
			83	縣民生活中中心有關消費者教育等講座的參加人數	人	4,600	8,556	12,846	17,492	21,839	27,398	31,832	38,222	118.4	◎			
			84	交通事故死亡人數 (每 10 萬人)	人	9.5	9.0	9.4	10.5	9.5	8.5	8.2	8.2	7.6	68.4	●		
			85	人行道路設置率 (通學道路)	%	55.8						61.1	62.7	63.4	98.9	○		
			86	犯罪發生率 (每 10 萬人)	件	1,059.1	962.5	979.2	1,070.4	1,066.9	976.2	923.7	815.1	908.0	161.5	◎		
			87	山區貧窮危險地區等已著手進行治山防災計畫的比例	%	45.3	46.5	46.8	47.9	48.8	51.0	51.1	51.2	53.5	72.0	●		
			88	河川整治率	%	43.1	43.5	43.7	44.9	45.5	45.8	46.4	46.8	46.9	97.4	○		
			89	海陸保護施設完成率	%	57.8	60.5	61.5	62.4	63.9	64.5	65.4	70.5	70.6	99.2	○		
90	土石流危險地區已做好防治計畫的比例	%	7.0					9.9	10.3	10.6	10.8	94.7	○					
(10)縣民主要消實行為相關教育宣導			91	自主防災組織 (似台灣義勇消防隊) 含括之戶數比例	%	56.4	59.1	59.4	57.8	58.8	59.4	59.6	68	27.6	●			

面向	施政措施	類別	總合計畫的進步狀況											達成度 ◎：達成(到達度100以上) ○：大致達成(80%~<100%) ●：未達成(<80%)		
			編號	指標(網際的部分是2010年「我們的生活指標」)	單位	基準值(H10)	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17		目標值(H17)(※2)	到達度(H17)
Ⅲ 發展充實的 自然環境與農 林水產業的 繁榮與興 力、活產的 社會	(1) 秉持國民安全 健康飲食生活的 農業發展	92	振興技術員(BMT)人數	人	94	117	129	155	181	206	231	257	237	114.0	◎	
		93	高規格牧場車台數	台	40	47	55	58	62	68	72	75	75	100.0	◎	
		94	本縣農產品生產額占全國比例	%	2.96					2.87	2.94	2.94	2.94	3.11	◎▲13.3	●
		95	有機農產品等認證數量		0219	219	245	1,388	1,912	3,630	31,317	46,106	23,000	201.4	◎	
		96	「生態農民」(使用永續農業生產方式的農民)人數	人	23	23	252	2,179	3,575	7,225	7,697	2,800	276.3	◎		
		97	「地產地銷支持者」登錄人數	人	1110	-	-	1,110	1,670	2,054	2,793	2,970	2,300	156.3	◎	
		14	重複實施時代面積	Ha	10,904	22,903	36,536	51,326	66,193	80,125	92,067	103,117	126,504	79.8	●	
		98	本縣木材製品產量占全國比例	%	35.5	35.5	40.3	39.6	39.8	42.8	42.8	42.8	42.8	43.2	◎	
		103	重複林業技術員人數(重新計算)	人	153	163	176	188	198	207	217	222	220	103.0	◎	
		99	本縣國產養殖漁業生產額占全國比例	%	15.83					10.98	11.80	11.80	11.80	13.89	◎	
		(2) 供應新鮮安全的水產品	100	高次水產品加工生產比例	%	27.1					36.0	29.8	29.8	29.8	33.0	◎45.8
101	符合縣 HACCP 指導方針的比率(產地魚市場)		%	0						0.0	7.7	23.0	33.5	●		
97	重複「地產地銷支持者」登錄人數		人	1110	-	-	1,110	1,670	2,054	2,793	2,970	23,000	156.3	◎		
102	農業從業人員數		經營體	5,298	5,552	6,074	6,436	6,935	7,351	7,651	8,225	10,000	62.3	●		
103	林業技術員人數		人	153	163	176	188	198	207	217	222	220	103.0	◎		
104	漁業技術員人數		人	69	78	84	89	97	98	105	105	106	210.8	◎		
105	農地聚集率		%	33	34	38	39	40	41	42	42.2	42.2	55	◎		
106	特定農業法人機構數(以聚落法人為單位的農業法人機構)		法人	265	265	265	265	265	265	265	265	265	265	100.0	◎	
107	農業法人機構數(特定農業法人機構以外之法人)		法人	197	197	197	197	197	197	197	197	197	197	107.8	◎	
108	農業領域的女性企業家人數		人·組	197	197	197	197	197	197	197	197	197	197	107.8	◎	
(3) 平衡自然環境與產業基礎建置	109		農地重劃面積完成率	%	53	55	56	57	58	59	60	61	61	80.0	◎	
	110	農田水路的整治公里數	M	5,200	5,783	7,003	7,590	7,969	8,615	8,653	9,178	9,800	86.5	◎		

附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表

面向 施政措施	類別	編號	指標 (細底的部分是 2010 年「我們的生活指標」)	單位	基準值 (H10)	綜合計量的進步狀況											達成度 ◎：達成 (到達度 100% 以上) ○：大抵達成 (80%~<100%) ●：未達成 (<80%)
						實績值											
						H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	目標值 (H17) (※2)	到達度 (H17)			
(6)技術的開發、普及與行銷		111	民有林地道路網密度	m/ha	◎21.1	21.8	22.0	22.3	22.4	22.6	22.6	22.6	◎22.6	◎41.7	●		
		112	漁船停泊滿足率	%	57.0	57.5	58.0	59.0	59.7	61.2	62.3	62.8	82.9	82.9	○		
		113	農林水產相關新技術開發件數	件	◎359					858	1,015	1,188	1,105	111.1	◎		
		114	農林水產相關新技術普及件數	件	◎33					63	72	79	82	93.9	○		
		115	記錄生產經歷的標品目數	品目	0					19	23	51	26	196.2	◎		
		116	地方特產 (雜糧) 生產量	◎242						420	556	741	565	154.5	◎		
		117	縣內農林水產品 (包括加工) 出口額	千日元	362,634					612,441	521,191	◎720,000	809,000	◎44.4	●		
2.因應經濟環境變化,振興創造生活的地方產業	(1)振興與生活相關的服務業	118	與生活相關的服務業營業家數	事業所	12,025	12,394				13,189	13,355	12,890	153.8	◎			
		119	援助社區產業活動企業化的件數	件	0					20	32	42	40	105.0	◎		
	(2)熱鬧繁華的商業再造	120	批發零售業銷售額	億日元	◎42,264	39,979			35,332		33,835	◎33,835	◎47,600	◎▲158.0	●		
		121	批發零售業從業員每人銷售額	萬日元	◎3,540	3,205			2,969		2,924	◎2,924	◎3,978	◎▲140.6	●		
	(3)利用地方資源振興地方產業	122	本土產業 (製造業分類中的 10 種業別) 出貨值	億日元	◎4,622	4,550	4,423	3,872	3,782	3,843	3,850	◎3,850	◎5,444	◎▲93.9	●		
		123	製造業從業員每人附加價值	萬日元	◎483	494	569	430	479	486	◎486	◎552	572	◎4.3	●		
	(4)因應經濟環境變化,振興中小企業	124	批發零售業從業員每人附加價值	萬日元	◎440	439	444	440	428	405	◎405	◎469	481	◎▲120.7	●		
		125	服務業從業員每人附加價值	萬日元	◎429	447	440	435	435	435	◎435	◎489	507	10.0	●		
		126	中小企業導入電腦化的企業比例	%	72.9	76.8	75.6	83.5	84.5	84.7	95.4	97.2	88.0	160.9	◎		
	3.知識、資訊、技術的聚集,以及新興產業的創造	(1)科學技術的振興	127	中小企業經營計劃書件數	件	0					119	177	180	169	106.5	◎	
			128	大學衍生公司家數	社	0		2	3	8	15	17	15	113.3	◎		
			129	專利申請件數	件	324					280	◎280	◎274	290	◎96.6	○	
		(2)構築多樣化的產業的創造就業	130	施行產官學共同研究的企業家數	社	9	19	29	36	71	130	199	240	149	165.0	◎	
	131	跨業別研究開發件數	件	-						52	40	130.0	◎				

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

面向	施政措施	類別	編號	指標 (網底的部分是 2010 年「我們的生活指標」)	單位	基準值 (H10)	實績值							目標值 (H17) (※2)	到達度 (H17)	達成度 ◎：達成 (到達度 100 以上) ○：大抵達成 (80%~<100%) ●：未達成 (<80%)		
							H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17					
4 發展環境、文化、產業相互融合的觀光產業	(3)促進創新的企業活動	(3)促進創新的企業活動	132	「企業家大學」畢業生創業件數	件	-								458	525	87.2	○	
			133	公開發行股票企業家數	事業所	5	5	5	5	5	6	7	10	40.0	●			
			重複	取得 ISO14001 認證團體數 (重複)	團體	24	46	86	133	175	221	269	320	230	143.7	◎		
			134	製造業產品出貨值	億日元	◎24,522	23,058	24,540	22,633	20,583	21,649	24,125	24,125	◎28,876	29,499	◎▲9.1	●	
			135	製造業租佔附加價值	億日元	◎9,610	9,239	9,566	8,376	7,566	7,804	7,855	◎7,855	◎11,862	◎▲77.9	●		
		(6)物流樞紐的強化與全球化的因應對策	(3)推薦休閒農場	(3)推薦休閒農場	136	特定產業落地區內產品出貨值	億日元	◎8,743	8,862	9,955	9,268	8,595	9,095	10,573	◎10,560	◎10,820	◎100.7	◎
					137	特定產業落地區內的租佔附加價值	億日元	◎3,915	3,845	4,285	3,587	3,139	3,214	3,118	◎3,118	◎4,972	◎▲75.4	●
					138	貨物貿易量	百萬 t	◎220.0	218	244	205	242	156	◎156	◎235	◎▲26.7	●	
					139	觀光消費額	百萬日元	314,780	330,412	346,121	420,466	327,502	314,394	238,728	371,000	◎▲135.3	●	
					重複	觀光休閒人數 (重複)	千人回	37,614	38,236	39,071	39,255	38,711	38,124	39,164	40,802	47.6	●	
		(3)推薦休閒農場	(3)推薦休閒農場	(3)推薦休閒農場	140	觀光導志工人數	人	80	94	160	308	357	501	567	606	292.2	◎	
					141	觀光休閒旅客人數	千人回	37,614	38,236	39,071	39,255	38,711	38,124	39,164	40,802	47.6	●	
					142	冬季觀光休閒旅客人數	千人回	7,161	6,770	6,951	6,929	6,933	6,895	6,872	8,800	◎▲17.6	●	
					重複	觀光休閒住宿旅客人數	千人回	5,975	6,047	5,784	5,603	5,537	5,456	5,199	7,200	◎▲63.3	●	
143	綜合交流設施的使用人數				千人	2,110	2,403	2,438	2,449	2,482	2,728	2,740	◎2,740	◎2,470	◎175.0	◎		
(3)推薦休閒農場	(3)推薦休閒農場	(3)推薦休閒農場	144	農林漁業體驗的住宿人數	千人	27	28.8	27.2	26.3	28.0	32.2	◎53.0	◎32	◎520.0	◎			
			145	休閒農場旅客數增加率	%	◎0.0	0.0	0.0	5.0	25.0	15.0	◎25.0	◎10.0	◎250.0	◎			

附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表

面向	措施	類別	編號	指標 (網底的部分是 2010 年「我們的生活指標」)	單位	基準值 (H10)	總計畫的進步狀況											達成度 ◎：達成 (到達度 100 以上) ○：大致達成 (80%~<100%) ●：未達成 (<80%)
							實際值											
							H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	目標值 (H17) (※2)	到達度 (H17)			
			146	隨訪指導員的人數	人	26	54	90	164	226	275	314	342	325	105.7	◎		
			147	(4)強化觀光資訊的發佈系統	千人回	5,975	6,047	5,784	5,623	5,537	5,456	5,253	5,199	7,200	▲63.3	●		
			148	(5)增進吸引外國觀光客的人數	千人回	24,140	-	-	-	246,183	309,905	349,465	338,463	274,000	125.8	◎		
			149	(1)可以自由揮灑能力的環境	千人回	40	43	61	56	58	59	78	89	76	136.1	◎		
			150	(2)可以健康安心的工作環境	%	13.5	13.7	13.5	13.4	13.8	14.3	14.9	16.2	14.3	337.5	◎		
			151	(3)洋溢創造性的工作環境	%	1.63	1.64	1.64	1.64	1.66	1.60	1.62	1.69	1.85	27.3	●		
			152	(4)可以健康安心的工作環境	%	21.1	21.5	24.1	22.1	22.7	22.4	24.4	23.1	67.1	4.3	●		
			153	(5)可以健康安心的工作環境	%	◎75.0									▲28.2	●		
			154	(6)可以健康安心的工作環境	%	◎87.2									▲145.9	●		
			155	(7)可以健康安心的工作環境	倍	0.53	0.51	0.60	0.42	0.42	0.55	0.57	0.63	0.64	90.9	○		
			156	(8)可以健康安心的工作環境	%	◎9.5									135.0	○		
			157	(9)可以健康安心的工作環境	%	◎2.8									140.0	◎		
			158	(10)可以健康安心的工作環境	人	34,151	35,387	36,456	37,451	38,421	39,562	40,619	41,436	42,000	92.8	○		
			159	(11)可以健康安心的工作環境	%	68.7	74.9	74.1	69.6	69.8	70.4	69.0	69.0	◎74.7	◎4.3	●		
			160	(12)可以健康安心的工作環境	%	38.7	42.0	41.4	43.5	43.4	45.1	40.1	40.7	43.0	75.7	●		
			161	(13)可以健康安心的工作環境	件	◎90									46.5	○		
			162	(14)可以健康安心的工作環境	人	80	94	160	308	357	501	567	606	260	292.2	◎		
			163	(15)可以健康安心的工作環境	團體	299	302	399	408	417	424	425	465	440	117.7	◎		
			164	(16)可以健康安心的工作環境	%	◎38.0									▲565.0	●		
			165	(17)可以健康安心的工作環境	人	◎76,348.0	69,108	73,066	61,484	59,402	46,009	55,872	55,872	◎103,700	◎▲74.9	●		
			166	(18)可以健康安心的工作環境	人	◎3,247.0	4,004	5,061	5,519	6,151	6,590	6,631	6,631	◎6,000	122.9	◎		

地方政府治理能評鑑及輔導機制之研究

面向	施政措施	類別	編號	指標 (網底的部分是 2010 年「我們的生活指標」)	單位	基準值 (H10)	總合計量的進步狀況							實績值	目標值 (H17) (※2)	到達度 (H17)	達成度 ◎：達成 (到達度 100 以上) ○：大致達成 (80%~<100%) ●：未達成 (<80%)		
							H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17						
							實績值												
2. 建構便利交流及合作的交通網路			165	國際交流據點的利用人數	人	76,304	101,870	130,580	157,863	188,782	223,436	255,440	284,464	220,000	144.9	◎			
			166	JICA 志工參加人數	人	273	289	303	316	340	361	372	385	397	90.3	○			
			167	搭乘飛機人數	千人	519	530	504	496	507	476	467	475	H17: H22:624	-	-			
			168	可於 90 分鐘內到達高速公路交流道的市町村比例	%	72.4	72.4	72.4	72.4	82.8	82.8	82.8	82.8	84.5	82.8	116.3	◎		
			169	從各生活圈中心到盛岡市的時間 (久慈市)	分	104	104	104	99	99	99	99	99	99	99	100.0	◎		
			170	從各生活圈中心到盛岡市的時間 (宮古市)	分	105	104	104	104	104	104	104	104	104	104	100.0	◎		
			171	從各生活圈中心到盛岡市的時間 (釜石市)	分	150	150	150	127	127	127	127	127	127	127	100.0	◎		
			172	從各生活圈中心到盛岡市的時間 (大船渡市)	分	130	130	130	108	108	108	108	108	108	108	100.0	◎		
			173	可於 60 分鐘內到達屬於第 3 級急救醫療設施的市町村比例	%	70.7	70.7	70.7	70.7	70.7	70.7	70.7	74.1	74.1	74.1	100.0	◎		
			174	在危險道路區段 (如落石) 已做好防災準備的比例	%	6.1	-	-	-	-	-	-	17.5	19.4	17.9	112.7	◎		
			175	與新幹線並行的在來線運輸密度的充足	度	◎3,430.0	-	-	-	-	3,571	3,505	3,349	3,956	3,956	▲15.4	●		
			176	三陸鐵道運輸密度	度	623	577	534	511	506	475	485	470	449	449	104.7	◎		
			177	公共汽車路線數 (特指市町村)	路線	◎328	-	-	-	314	320	341	331	266	266	124.4	◎		
			178	港灣網路的構成	港灣貨運量	◎705	-	705	717	682	619	600	609	609	811	▲90.6	●		
			179	推動綜合性交通管理	因交通善美而損失的時間	萬人・時/年	◎2,878	-	-	-	2,878	2,832	2,689	2,689	2,689	100.0	◎		
			3. 構築創造新社會的資訊網			180	可以電子化申請、申報的比例	%	◎2.0	-	-	-	2.0	3.7	35.1	37.6	93.0	○	
						181	能使用電腦教學的教員比例	%	26.2	29.4	37.2	44.0	49.6	59.8	88.3	◎88.3	◎100.0	◎84.1	○
						182	學校高速網路的連結率	%	-	-	-	-	42.7	59.8	◎59.8	◎55.0	◎108.7	◎55.0	◎



附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表

面向	施政措施	類別	編號	指標(網底的部分是 2010 年 「我們的生活指標」)	單位	總計量的進步狀況											達成度 ◎：達成(到達度 100 以 上) ○：大抵達成 (80%~<100%) ●：未達成(<80%)				
						基準值 (H10)	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	目標值 (H17) (※2)	到達度 (H17)						
V 維 立學 重個 體之 個人 特色，共 同構 建 同構 前進 的社 會	1.具有豐 富的心 靈、有創 性、有創 造力、行 動力的人 才創造	資通訊社會的人 才	183	一般教室區或網絡的建構率	%	-												◎45.0 45.0	◎90.4		
			184	兒童/電腦的比率	人/台	-													◎5.8 5.8	◎109.4	
			185	地方 IT 領導者養成教育的市町村 比率	%	◎30.0														◎100.0	◎100.0
			186	◎資通訊基礎建 設的完備	◎29.1															◎57.0 71.0	◎8.6
			187	圖書館建立資料庫的市町村比 率	%	30														◎77 77	◎81.1
			188	行動電話人口普及率	%	25.3														◎63.0 63.0	◎70.0
			189	家庭寬頻普及率	%	0														◎21.8 42.0	◎113.3
			190	具有無障礙環境的學校數目	校	4														26	90.9
			191	「學習定著度狀況調查」的答 對率(小學)	%	◎76														78	150.0
			192	「學習定著度狀況調查」的答 對率(中學)	%	◎66														70	100.0
			193	學習良好學生的比率(小學)	%	◎30														40	60.0
			194	學習良好學生的比率(中學)	%	◎7														12	60.0
			195	活用外部人才學校的比率(小 學)	%	◎92														100	100.0
			196	活用外部人才學校的比率(中 學)	%	◎82														100	100.0
			197	特別支援教育諮詢的件數	件	◎1,169														1,800	262.4
			198	對身心障礙學生實施共同學習 制度的學校比率	%	◎37														60	43.5
			199	通動兒教育因應方式改善件數 有傳統藝術學習課程的學校比 例(重複)	件 %	0 60.4														40 63.6	140.0 440.6

面向	施政措施	類別	總合計畫的進步狀況											達成度 ◎：達成 (到達度 100 以上) ○：大抵達成 (80%~<100%) ●：未達成(<80%)			
			編號	指標 (網底的部分是 2010 年「我們的生活指標」)	單位	基準值 (H10)	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17		目標值 (H17) (※2)	到達度 (H17)	
造			200	兒童的運動能力 (小五男生跑 50 公尺的秒數)	秒	9.55	9.60	9.63	9.67	9.67	9.67	9.67	9.59	9.67	9.38	▲70.6	●
			201	兒童的運動能力 (小五男生投壘球距離)	M	25.81	26.53	26.78	26.46	25.20	25.76	25.20	25.50	27.85	▲15.2	●	
			202	學校教育諮詢輔導人員人數	人	89	101	113	125	155	185	215	245	245	100.0	◎	
			203	中學學校生活輔導老師配置人數	人	1.5	20	17	20	34	39	44	49	45	113.3	◎	
			204	參加家庭教育論壇的人數	人	11,163	12,693	14,543	15,666	16,964	18,186	19,194	30,347	18,163	274.1	◎	
			205	學生未到校上學情況的改善率	%	41.1	-	-	-	-	53.6	46.7	◎46.7	◎55.0	◎40.3	●	
	3.強化高等教育機關對社區的貢獻		206	縣立大學應屆畢業生就業人數	人	◎354	-	-	-	354	538	685	822	1,000	82.2	○	
			207	縣立大學公開講座參加人數	人	◎6,057	-	-	-	6,057	12,313	17,566	18,775	93.6	○		
			208	縣立大學學術研討會數	件	109	131	273	419	563	712	806	846	800	105.8	◎	
			209	空中大學入學人數	人	1,596	1,622	2,144	3,027	2,623	2,907	2,329	2,462	3,600	43.2	◎	
			210	終生學習志工的活動次數	回	5,603	7,572	9,145	10,869	12,206	13,431	15,943	18,229	9,523	322.1	◎	
			211	社會教育活動、講座參加人數	人	418,933	423,782	461,467	459,471	514,245	586,512	620,592	565,555	137.5	◎		
			212	廣域學習講座的參加人數	人	260,338	360,460	437,809	626,307	1,099,565	1,122,303	1,242,558	1,463,030	251,939	55.2	●	
			213	每一位縣民借書冊數	冊	2.90	3.16	3.23	3.34	3.56	3.80	3.80	3.85	3.24	279.4	◎	
2.充滿特色的文化發展，促進快樂與活力的體育活動	5.創造可以享受生活的環境 6.產業或地方專業人才養成	1.發揚多樣性文化	214	文化鑑賞、文化活動的實施率	%	◎50.5	-	-	50.5	-	50.3	-	41.9	56.0	▲156.4	●	
			215	文化資訊瀏覽件數	件	-	-	-	-	48,760	58,099	63,408	57,460	132,000	43.5	●	
			216	斷層文化設施的使用率	%	◎9.2	-	-	-	9.2	10.1	10.2	9.4	500.0	◎		
			217	有傳統藝術學習課程的學校比率	%	60.4	-	58.3	59.0	59.1	59.0	61.4	74.5	63.6	440.6	◎	
			218	從事運動休閒活動的人數比率	%	45.0	-	-	-	38.9	35.3	47.0	◎47.0	◎47.0	50.0	◎	

附錄 6 岩手縣行政評價指標一覽表

面向	施政措施	類別	編號	指標(細底的部分是2010年「我們的生活指標」)	單位	基準值(H10)	綜合計畫的進步狀況											達成度 ◎:達成(到達度100以上) ○:大抵達成(80%~<100%) ●:未達成(<80%)
							H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	目標值(H17)(※2)	到達度(H17)			
			219	已建檔登錄之運動指導員的指導次數	回	4.3	5.3	7.4	7.1	10.5	9.6	7.5	5.8	6.8	60.0	◎		
			220	綜合型地區運動俱樂部的參加人數	人	6.8	4.5	3.7	6.3	56.5	73.2	193.3	119.7	50.7	257.2	◎		
			221	國民體育大會天皇盃得名次	位次	30						39	42	25	▲240.0	●		
			222	由男女共同參與市町村規劃計畫的市町村比率	%	5.2	10.3	10.3	13.8	15.5	25.9	32.8	54.3	47.0	117.5	◎		
			223	各類委員會的女性委員比率	%	24.3	26.0	26.4	28.9	29.8	29.6	28.5	30.3	33.3	66.7	●		
			224	男女共同參與計畫支持者的認定人數	人	0	0	65	115	167	226	285	335	300	111.7	◎		
			225	締結家族經營協定的農家數	戶	111	197	274	365	484	588	687	837	800	105.4	◎		
		(2)任何人皆可獨立從事社會活動的環境																
		(3)建立以地球公民自居推廣活動的環境																
		(4)透過縣民參與計畫並共同合作來推動社區營造																
			226	參加公益活動保險的人數	人	29,124	32,021	34,660	36,416	38,802	40,615	39,330	38,680	40,000	87.9	○		
			227	已認證的特定非營利活動法人團體數目	團體	0	13	29	64	89	136	189	245	180	136.1	◎		
			228	與NPO合作的業務數目	事業	-				32	59	117	132	100	132.0	◎		

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 附錄7 高高屏永續發展指標

領域	指標名稱	公式	資料取得方式	衡量有關議題	備註
社會面	每人每日用水量	全年一般用水量/[ (去年底供水人口+本年底供水人口) / 2] / 全年總日數	自來水公司統計	消費不永續	
	每人每日用電量	全年非工業用電量/[ (去年底供電人口+本年底供電人口) / 2] / 全年總日數	電力公司提供		
	垃圾資源回收率	(廚餘回收量 + 資源回收量)*100% / 垃圾總量	環保局統計		
	垃圾總量	垃圾總量 (公噸)	環保局統計		
	廢水利用比例	廢水回收利用水量*100% / 自來水+廢水回收利用水量	環保局統計		
	太陽能設施可供電量	當年度太陽能設施安裝數量 * 各該設施每日可供電量	太陽能設施業者提供		
	粗離婚率	離婚對數 / 年中人口數 (對/千人)	民政局統計	離婚率攀高，單親家庭普遍	
	單親家庭比例	單親家庭戶數/ 全部家庭戶數	民政局統計		
	新婚對數大陸配偶率	一年內之本國人與大陸配偶結婚對數*100% / 該年內本國人結婚對數	民政局統計	外地配偶比例攀高	
	新婚對數外籍配偶率	一年內之本國人與外籍配偶結婚對數*100% / 該年內本國人結婚對數	民政局統計		
	原住民與非原住民之間的教育差距	非原住民之大專以上程度比例-原住民之大專以上程度比例	教育局、民政局提供	提高原住民教育水準與健康水準	
	原住民與非原住民之平均壽命差距	非原住民平均壽命 - 原住民平均壽命	民政局提供		
	檳榔種植面積	檳榔種植面積	農委會提供	如何增加有利於水環境、空氣污染總量管制、生態工業園	
	農藥用量	各縣市農會農藥販售量總和	農委會、各縣市農會提供		
	家庭廢水接管率	家庭廢水接管戶數*100%/ 縣市總戶數	營建署、各縣市工務局統計		
	機動車輛密度	機動車輛數目/縣市總面積	交通局統計		

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

領域	指標名稱	公式	資料取得方式	衡量有關議題	備註
	綠色社區人口比例	綠色社區人口數*100% / 縣市人口數	社會局提供; 民政局統計	區、交通運輸整合和綠色社區推廣的行為	
	賣水站家數	縣市內賣水站家數/ 縣市人口	建設局或主管機關提供	飲用水管理	
	每大樓之水塔清洗次數	六樓以上大樓一年內水塔總清洗次數 / 六樓以上大樓數	清洗次數需協商合格業者提供; 大樓數由建設局提供		
	不安全路段清查率與改善率	統計不安全路段，並且衡量每年改善率	交通相關局處提供	交通安全環境	
	車輛肇事率 (交通事故死亡、重傷率)	統計每年車輛肇事率	交通相關局處提供		
環境面 (污染控制)	CO <sub>2</sub> 二氧化碳	CO <sub>2</sub> 總排放量/年中人口數	工研院能資所	監測全球暖化	
	PSI 平均值	PSI 全年監測平均值	台灣地區空氣污染品質監測報告(環保署)	監測空氣品質不良日數	
	PM <sub>10</sub> ( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )懸浮微粒	$PM_{10} = [10^6 * A/Q * \Delta t * \mu] * \ln(I_0/I)$	行政院環保署、三縣市環保局	空氣污染總量管制	
	TSP( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )總懸浮微粒	$TSP = [(W_e - W_s)/V] * 10^6$	行政院環保署環檢所、三縣市環保局	空氣污染總量管制	
	SO <sub>2</sub> (ppm)二氧化硫	$SO_2 = (B-A)NK/V$	行政院環保署環檢所、三縣市環保局	空氣污染總量管制	
	NO <sub>2</sub> (ppm)二氧化氮	$\bar{C}_1 = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m \bar{C}_j$	行政院環保署、三縣市環保局	空氣污染總量管制	
	O <sub>3</sub> (ppm)臭氧	該地區各測站濃度之算術平均值	行政院環保署環檢所	空氣污染總量管制	
	CO(ppm)一氧化碳	$[CO]_{out} = [CO]_{std} * F_{co}/F_{co} + F_D$ $\% = \{[CO]_{out}/URL\} * 100 + Z_{co}$	行政院環保署環檢所、三縣市環保局	空氣污染總量管制	
	Pb( $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )鉛濃度	$Pb = (\mu\text{g}/\text{mL} * 100\text{mL}/\text{條} * 12\text{條}) * W_s/V_{std}$	行政院環保署環檢所	空氣污染總量管制	
	落塵量(公噸/平方公里/月)	$M = K(W_1 - W_2)/S$	行政院環保署環檢所	空氣污染總量管制	

附錄 7 高高屏永續發展指標

領域	指標名稱	公式	資料取得方式	衡量有關議題	備註
	受輕度以下污染河川比率	(未受污染河川長度+受輕度以下污染河川長度)/河川總監測長度	中華民國台灣地區環境保護統計年報(環保署)	掌握河川污染狀況	
	水庫品質	(卡爾森優養指數不大於 50 的水庫座數/總主要水庫檢測數目)*100%	中華民國台灣地區環境保護統計年報(環保署)	監控用水品質	
	海域品質指標	$\frac{\sum_{i=1}^n (\#S_i - 1)_i}{n} \times 100\%$	環保局調查資料	監測海域環境品質	
	地下水水質指標	$\frac{\sum_{i=1}^n (\#S_i - 1)_i}{n} \times 100\%$	環保局調查資料	監測地下水品質	
	飲用水合格率	(全年自來水水質檢驗合格次數/全年自來水水質檢驗次數) *100%	環保局調查資料	管控飲用水安全	
	土壤品質指標	土壤重金屬受四級以上污染面積/總調查面積	環保局調查資料	監測土壤污染狀況	
	事業廢棄物未妥善處理量	事業廢棄物產量 - 事業廢棄物妥善處理量	環保局統計資料	監控事業廢棄物處理	
	廢棄物資源回收率	(堆肥量+資源回收量)/(垃圾清運量+資源回收量)	環保局統計資料	掌握資源回收情形	
	低放射性固化廢料成長率	(近三年平均年產量 - 前三年平均生產量)/前三年平均年產量	原委會放射線物料管理	監管放射線污染狀況	
	家戶地下水水質抽驗比例	地下水水質抽驗戶數 *100% / 飲用地下水之家戶戶數	環保局提供	飲用水管理	
	免裝水塔戶數比例	因水壓足夠而免裝水塔的自來水用戶戶數 *100% / 自來水用戶戶數	自來水公司提供；環保局抽查	飲用水管理	
環境面 (自然保	非自然資源生產地面積比	(都市用地面積+非都市用地中之非自然資源生產用地面積) / 土地總面積	內政部統計年報	掌握非自然資源生產地面積	
	天然海岸比例	(海岸線全長 - 人工設施長度) / 海岸線全長	內政部營建署統計資料	保護自然海岸線	
	親水性河段長度比	親水性河段長/河川總長度	縣市調查資料/水利統計資訊網	維護親水權益	

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

領域	指標名稱	公式	資料取得方式	衡量有關議題	備註
育	未受損失森林面積比	$(\text{林地總面積} - \text{受損失之森林面積}) / \text{土地總面積}$	農業統計年報	保存森林面積	
	未受損失農地面積比	$(\text{農地總面積} - \text{病蟲害及天然災害之農地面積} - \text{開發建築毀損之農地面積}) / \text{農地總面積}$	農業統計年報/ 縣市統計資料	保護農地	
	單位努力漁獲量	沿近海主要漁業總生產/沿近海主要漁業五十噸以下之漁船總噸數	漁業統計年報	監測漁業生產力	
	有效水資源	水庫總有效容量/水庫總容量	水利統計資訊服務網	掌握水資源	
	每人國產水泥生產量	國產水泥生產量/全國人口總數(公噸/人)	工業生產統計月報/內政部統計年報	掌握水泥用量	
環境面 (實質環境)	綠化	$TCO_2 = \sum TCO_{2n}$	農委會	生態社區中最重要的指標	
	基地保水	$Q = Q_a + Q_b + Q_c + Q_d$	營建署	評估社區在開發之後的保水能力，減少對環境的衝擊。對保水力不足的基地提供地下滲透管排水設計（即 $Q_b$ ）及滲透井（即 $Q_c$ ）設計的獎勵辦法	
	水資源	$Q = A - B - C - D$	水利署	節水設計為環保上的重要指標	
	CO <sub>2</sub> 減量	營建衝擊量 (Kg/m <sup>2</sup> ) = $\sum$ 建材使用量 $Q_i \times$ 單位建材 CO <sub>2</sub> 排放量 CO <sub>2i</sub> 總樓地板面積	環保署	鼓勵鋼質構造建材的使用	



附錄 7 高高屏永續發展指標

領域	指標名稱	公式	資料取得方式	衡量有關議題	備註
	日常節能	$ENVLOAD \cdot Req \cdot Uar \cdot Uaw \cdot PACS$ 住宿類建築 Req 值 $<0.16$ 。	營建署	良好的建築設計的節約能源效果，可輕鬆達到50~60%節能效果	
	廢棄物減量	$Q = (\text{開挖廢棄土方量 } Qa + \text{建築廢棄土量 } Qb) / \text{總樓地板面積}$	營建署	為維護環境衛生與公共安全，確有必要妥善處理營建廢棄物，以針對工程棄土與建築拆除之營建廢棄物加以管制	
	污水及垃圾改善	指標總分 $Q = \text{得分項目}(S) + \text{獎勵評估項目得分}(\alpha)$	環保署	污水及垃圾處理指標對於「生態社區」而言是緊急而必要的指標。以污水處理設備取代舊有之化糞池是刻不容緩的	
	生物多樣性	生物多樣性指標 BD 總得分 = (總綠地面積比得分 + 週邊綠地系統得分 + 區內綠地系統得分 + 水域生物棲地得分 + 綠塊生物棲地得分 + 多孔隙生物棲地得分 + 基地內喬木種類得分 + 基地內灌木或蔓藤種類得分 + 原生植物誘鳥誘蟲類	環保署	適用於大型基地之開發評估	

領域	指標名稱	公式	資料取得方式	衡量有關議題	備註
		植物綠化得分+多層次雜生混種綠化得分+表土保護得分+有機園藝得分)			
	室內環境指標	室內環境指標得分=(音環境得分×0.2)+(光環境得分×0.2)+(通風換氣環境得分×0.2)+(室內建材裝修得分×0.4)+(其他生態建材優惠得分×0.2)	營建署	以音環境、光環境、通風換氣與室內建材裝修等四部份為主要評估對象	
	優質河段百分比	評定優質河段長度 / 總河段長度	環保署與高屏溪流流域管理局提供	高屏溪流流域管理	
	指標魚類數量	高身固魚總數量	農委會或委外調查	高屏溪流流域管理	
經濟面	資源耗用型產業生產淨值佔製造業生產淨值比率	資源耗用型產業產值佔製造業產值之比率(%)	工業生產統計月報(經濟部統計處)	加強污染性產業的管制機制	台灣永續發展指標系統—海島台灣之「經濟壓力」永續評量指標
	工業用水量佔工業產值比率	工業用水量/工業產值(立方公尺/新台幣億元)	經濟統計年報(經濟部水利署)工業生產統計月報(經濟部統計處)	1.加強工業區再發展與生態化 2.產業與技術的升級	台灣永續發展指標系統—海島台灣之「經濟壓力」永續評量指標
	有害物質排放量	每年有害物質產出重量(公噸)	環境保護統計年報(環保署)	加強污染性產業的管制機制	
	工業區廠房閒置率	工業區閒置廠房面積/總工業區廠房面積	工業統計調查報告(經濟部工業局)各縣市政府工業主管單位	加強工業區再發展與生態化	

附錄 7 高高屏永續發展指標

領域	指標名稱	公式	資料取得方式	衡量有關議題	備註
	高雄港進出港貨櫃 (TEU) 成長率	$(\text{現年進出港貨櫃數} - \text{五年的平均進出港貨櫃數}) / \text{五年平均進出港貨櫃數} \times 100\%$	交通統計月報(交通部)	促進物流倉儲業的發展	地方特殊性指標
	觀光旅館住宿率	平均入住房房數/總客房數	國際觀光旅館營運統計年報(交通部觀光局)	振興地方生態觀光產業	地方特殊性指標
	再生能源使用率	$(\text{工業區內使用新能源及再生能源的總電量} / \text{工業區總用電量}) \times 100\%$	工業生產統計月報(經濟部統計處)	加強工業區再發展與生態化	地方特殊性指標
	綠建築標章比例	$(\text{取得綠建築標章的廠房總樓地板面積} / \text{工業區廠房總樓地板面積}) \times 100\%$	尚未建置,建議每年調查一次	加強工業區再發展與生態化	地方特殊性指標
	綠覆率	$(\text{工業區內公共空間之綠化面積} + \text{私人空間之綠化面積}) / \text{工業區基地面積} \times 100\%$	尚未建置,建議每年調查一次	加強工業區再發展與生態化	
	失業率	$(\text{失業人口} / \text{勞動力人口}) \times 100\%$	中華民國台灣地區人力資源統計月報各縣市統計要覽	1.產業轉型,加強經濟競爭力 2.依產業需求建立人才培訓機制	
	經濟發展支出佔總歲出預算比例	$(\text{經濟發展支出} / \text{總歲出預算}) \times 100\%$	各縣市統計年報各縣市預算報告書	增加投資誘因,活絡經濟市場	
	各級產業之就業人口佔總就業人口比例	$(\text{各級產業之就業人口} / \text{總就業人口}) \times 100\%$	各縣市統計要覽	產業結構調整,土地用地轉型問題	
	平均每人都市產值	都市總產值/總就業人口	各縣市統計要覽	產業轉型,提昇生產效率	
	都市能源使用效率	都市總產值/都市能源消費總量	能源指標季報(經濟部能源局)	創新育成產業技術	
	檳榔栽植面積佔耕地面積比例	$(\text{檳榔栽植面積} / \text{耕地面積}) \times 100\%$	各縣市統計要覽	促進地方傳統產業轉型	地方特殊性指標

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

領域	指標名稱	公式	資料取得方式	衡量有關議題	備註
	果樹單位面積產量	$(\text{果樹產量}/\text{生產面積}) \times 100\%$	各縣市統計要覽 農林漁牧普查資料	促進地方傳統產業轉型 地方產業的發展與經營問題	地方特殊性指標
	農藥銷售量佔農產產值比率	$(\text{每年農藥銷售量}/\text{農業產值}) \times 100\%$	農林漁牧普查資料 台灣農業年報	促進地方傳統產業轉型	地方特殊性指標
	養豬業產值佔農林漁牧業產值比率	$(\text{養豬業產值}/\text{農林漁牧業產值}) \times 100\%$	各縣市統計要覽 農林漁牧普查資料	促進地方傳統產業轉型	地方特殊性指標
	污染性產業產值佔製造業產業產值比率	$(\text{六項污染性產業產值}/\text{製造業產業產值}) \times 100\%$	工商普查資料	產業轉型，加強經濟競爭力	地方特殊性指標
	專用道路線數量	專用道路線數量	交通相關局處提供	交通運輸	
制度面	各縣市 NGO、NPO 數目	$N = \text{NGO} + \text{NPO}$	由地方政府彙整該縣市內所屬的 NGO、NPO 團體數目	民眾參與情形	
	永續教育教材的開發數量	$N = \text{永續相關教材出版品的數量}$	尚未建置，建議每年調查一次，由教育相關單位提供	永續教育訓練	
	永續相關研習活動次數與參與人數	$N = \text{各縣市年度永續研習活動次數與每次活動參與人數總和}$	尚未建置，建議每年調查一次	民眾參與情形 永續教育訓練	
	中央與地方政府每年開會活動次數	$N = \text{中央與地方政府開會、活動等互動次數總和}$	由地方政府進行整理	中央與地方的夥伴關係	
	三縣市區域合作項目	$N = \text{高高屏三縣市區域合作的項目}$	可利用現有三縣市首長會報舉辦時調查	跨縣市區域合作機制	
	原住民地區經認可的生態旅遊民宿	$N = \text{民宿通過認可標準的家數}$	由各縣市政府自行彙整	原住民發展議題	
	各縣市環保生態預算佔總預算支出比率(或地方永續會之年度經費)	$\text{環保生態支出預算}/\text{年度總預算} \times 100\%$ (或地方永續會之年度經費)	統計三縣市政府相關環保生態支出預算，或地方永續會之年度經費	地方推動永續發展 財政分配	

附錄 7 高高屏永續發展指標

領域	指標名稱	公式	資料取得方式	衡量有關議題	備註
	創投育成中心投入環保科技產業比率	創投投入/環保科技產業資金×100%	由各縣市向創投育成中心索取年度投入環保科技產業的資金比率	創投與育成中心機制	
	縣市訂定與執行永續計畫比例	永續計畫數目×100%/縣市計畫數目	三縣市政府進行統計再交由永續會檢討	政府組織再造	
	房屋耐燃、耐震建材使用比率	採取耐燃、耐震建材數量×100%/建物總量	由縣市政府相關局處進行房屋耐燃、耐震建材使用比率調查	公共安全與危機處理	
	社區資源回收點個數	N=社區資源回收點個數	三縣市環保局提供	資源回收社區化	
	加水站水質抽驗次數	加水站水質抽驗次數/月	衛生局提供	飲用水管理	
	市售瓶裝礦泉水水質抽驗次數	市售瓶裝礦泉水抽驗次數/月	衛生局提供	飲用水管理	
	每人平均享有捷運公里數	捷運路線里程數/縣市總人口	三縣市交通與捷運主管機關	大眾運輸	
	大眾運輸旅次比例	大眾運輸旅次/總旅次	三縣市交通與捷運主管機關	大眾運輸	
	不合格大眾運具抽檢比例	不合格大眾運具/抽檢總數量	抽檢調查	大眾運輸	
	交通永續費的徵收情況	調查交通永續費徵收情況以及徵收後執行狀況	尚未建置，建議專案研究辦理	交通運輸	
	民眾使用道路的滿意度	民眾使用道路的滿意度	進行抽樣問卷調查	交通運輸	
	每車享有停車格比例	停車格位/汽車登記數量	交通相關局處提供	停車問題	
	交通號誌、路標組數	交通號誌、路標組數設置數量與位置	交通相關局提供	交通管理設施	

資料來源：彙整自高高屏地方永續發展資訊網 (<http://kkp.hibec.com.tw/main/agenda/agenda.asp>)，2007年4月

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

附錄8 「地方政府治理能力評估模式建構之研究」指標

面向	評鑑標準	細部評鑑標準
人力資源管理	標準 A：對現有及未來人力需求進行策略分析(25%)	A1.正式、系統性的人力需求規劃
		A2.基於環境變化、組織目標與未來發展，發展策略性人力資源管理政策
		A3.對成員定期進行實質且適當評鑑，確實了解成員真正的潛力與績效表現
		A4.人事主管與縣、市長共同分享人力資源管理功能，並有適當決策權
		A5.人事主管對整個機關具有績效考評的權力
		A6.人事主管具有聘僱人員的職權
		A7.人事主管具有試用新進人員的職權
		A8.人事主管具有任命的職權
		A9.學習其他組織、部門或單位人力資源管理想法與經驗，並對本機關產生實際改善作用
	標準 B：甄聘到所需要的專業適格人力(25%)	B1.利用資訊科技，透過網絡進行線上徵才
		B2.利用資訊科技，接受網路線上公職申請
		B3.臨時性的專業人力資源的重要性增加
		B4.臨時性專業人力資源，可以降低聘僱所需的時間與成本
		B5.顧及就業平等與機會均等(如考慮性別、殘障、地區與族裔差異)
		B6.考慮到殘障進用人士所需要的器材設備，並予以添購與裝設
	標準 C：維持人力專業與技術水準(25%)	C1.基於現在與未來的組織需要，建立適當的教育訓練計畫，以培訓人才
		C2.基於現在與未來的個人需要，建立適當的教育訓練計畫
		C3.為所有成員設計個人的訓練及生涯發展計畫
		C4.設計與發展領導及管理所需技能
		C5.促進成員內部與外部流動
		C6.發展現代化的訓練計畫(如多媒體方式、e-learning 等等)
		C7.發展及訓練人際溝通技巧與能力，來適切處理民眾的關係
		C8.監督與確保教育訓練支出佔人事費用的比例
		C9.透過資料庫與資訊科技，收集個人訓練發展資料並加以統合
		C10.確保良好適當的工作環境
		C11.考慮到成員在工作與生活之間的平衡，並提供適切的協助
		C12.對於績效欠佳者，運用懲處制度適時且及時加以處置
		C13.現有的人事法令限制了聘僱適當人力的彈性，並減緩速度
	標準 D：激勵官員有效執行任務控制能力(12.5%)	D1.對於甄補政策，能夠建立清楚且客觀的標準與共識
		D2.對於晉升政策，能夠建立清楚且客觀的標準與共識
		D3.對於獎勵政策，能夠建立清楚且客觀的標準與共識
		D4.經常運用任務編組的工作型態
		D5.發給團隊或小組之任務編組的整體績效獎金

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

面向	評鑑標準	細部評鑑標準
		D6.依據個人技能與績效表現，提供薪資或獎勵
		D7.設計多樣化誘因(物質與非物質)來鼓勵激勵人才
		D8.更具彈性與機動性的工作說明與分類，可以彈性調度人力
		D9.成員面對事態擴大或特別狀況，可以依個人意願、判斷與專業考慮調整工作或回應
	標準 E：進行對話並賦能授權，鼓勵成員參與(12.5%)	E1.工作、權威、責任三者能夠相互連結(權責相符)
		E2.提倡開放溝通與對話的組織文化
		E3.主動徵詢成員的意見、想法與建議
		E4.在計畫及策略設計過程，會讓成員參與及投入
		E5.對於目標設定及測量目標達成的方法，會尋求主管與成員間的共識與協議
		E6.邀請組織成員評估他們的長官
	財政管理	標準 A：對於預算有多年期的觀點與計畫(20%)
A2.將財政管理與中長程施政的策略目標加以聯結		
A3.年度預算的收入與支出能夠維持基本的平衡，或誤差比例不致過大		
A4.政府的收入與支出預測應力求正確，或錯誤率保持在一定比率內(例如5%~10%間)		
A5.對年度預算或重大施政計畫，應有未來財政影響與衝擊的正式系統書面分析或備忘錄		
A6.設立預算穩定機制，可將部分年度預算盈餘或支出節省撥入，以備未來運用		
A7.引介較新的預算規劃與管理的系統及財政控制方法		
標準 B：維持財政穩定與健全的機制(45%)		B1.基於自治立法規範下的正式債務政策(debt policy)
		B2.訂定自治條例，限制機關過度支出
		B3.由專家與公眾組成正式且獨立的債務管理監督機制或委員會
		B4.為債務管理建立計算公式，以及有效控制債務額度的方法
		B5.進行現金流量管理，並且定期提出報表供利害關係人參考
		B6.敦聘外界具有公信力的獨立財經諮詢顧問，協助管理債務
		B7.地方政府應有長期投資政策
		B8.定期檢視投資組合的績效(如每月或每季)
		B9.有效利用資本性資產(capital asset)達到策略目標
		B10.設立正式的督稽核機制或委員會，控制投資政策並提出建議
標準 C：對財政實際運作有適當的控制與稽核能力(20%)		C1.以自治立法劃分權限等級，分級決定各層級管理者對於預算科目間的流用權限
		C2.採取成本會計原則，分析各項活動或單位的成本
		C3.採取成本會計原則，分配間接成本
		C4.持續測提供服務所花費的成本
		C5.建立內部的稽核作業



附錄 8 「地方政府治理能力評估模式建構之研究」指標

面向	評鑑標準	細部評鑑標準	
		C6.獨立的、具公信力的專業人士(如會計師)進行財務稽核	
		C7.確保財政與預算的公開透明	
		C8.定期公佈正確可信的財務說明書	
		C9.為一般大眾提出內容簡明的財務說明	
		C10.在網路上提供可以下載的簡明版本的財務說明書	
	標準 D：積極 開源節流，增 加公庫收入 (15%)	D1.稅捐徵收達成率及其稽徵績效(25%)	
		D2.轄區土地公告地價及公告現值佔市價之比例(15%)	
		D3.規費及罰款徵收(20%)	
		D4.工程受益費的徵收(8%)	
		D5.公有財產收益(20%)	
		D6.變產與置產(5%)	
		D7.其他辦法(7%)	
	結果 導向的 管理	標準 A：進行 未來成果導 向的策略規 劃(20%)	A1.在規劃施政計畫時，讓縣市議會的參與程度
			A2.在規劃施政計畫時，縣市政府首長(或首長辦公室)的參與程度
			A3.在規劃施政計畫時，讓中央派駐縣市的機關的參與程度
A4.在規劃施政計畫時，讓縣市一級業務主管機關的參與程度			
A5.在規劃施政計畫時，讓縣市行政體系非主管的同仁代表的參與程度			
A6.在規劃施政計畫時，讓下級地方政府(鄉鎮市公所)的參與程度			
A7.在規劃施政計畫時，讓各種社會團體的參與程度			
A8.在規劃施政計畫時，讓專家、顧問或學者的參與程度			
A9.在規劃施政計畫時，讓受委託的機關(構)或承包商的參與程度			
A10.在規劃施政計畫時，讓公民或地方人士(如村里長、仕紳等等)的			
A11.在規劃施政計畫時，讓地方媒體的參與程度			
A12.在規劃施政計畫時，應進行內部同仁意見調查			
A13.在規劃施政計畫時，應該綜合利害關係人期盼與意見，以設定施政優先性			
A14.評估是否要重新調整組織，以改善組織績效			
A15.規劃施政計畫應該依據過去施正績效與經驗			
標準 B：策略 規劃與施政 計畫的類型 與內容(15%)		B1.縣市政府應該公佈整體的施政白皮書	
		B2.縣市政府施政白皮書應該明確指出當前縣市政府的優點、缺點、挑戰以及機會	
		B3.縣市政府所屬機關應該公佈策略性施政計畫	
		B4.縣市政府所屬機關策略性施政計畫，應該明確指出機關優點、缺點、挑戰以及機會	
		B5.施政計畫內容應該包括財政管理策略與目標	
		B6.施政計畫內容應該包括人力資源策略與目標	
		B7.施政計畫內容應該有具體的、數據化的績效衡量指標	

面向	評鑑標準	細部評鑑標準
		B8.施政計畫應該規劃執行時間表
		B9.應該設計進行績效測量的方法
		B10.施政計畫與績效資訊的公佈，應該透過網路與資訊科技加以宣傳與溝通
	標準 C：策略規劃與各層次目標的垂直整合(20%)	C1.應該以產出及成效來評估各級單位績效
		C2.縣市政府施政白皮書與各機關發布的策略性施政計畫目標的一致性
		C3.縣市政府年度預算與各所屬機關施政目標的一致性
		C4.機關施政計畫的績效測量指標與機關策略目標之間的關聯性
		C5.縣市政府施政白皮書策略目標與實際成效的一致性
		C6.除計畫或研考單位之外，還有其他追蹤施政成效的管理組織或小組
		C7.建立追蹤成效的管實體，如政策委員會、推動委員會
	標準 D：利害關係人施政滿意度調查(15%)	D1.進行顧客態度或滿意度調查(75%)
		D2.建立適當的滿意度評指標(25%)
		標準 E：關鍵業務或政策的施政績效成果調查(30%)
		E1.進行關鍵績效成果的調查(75%)
	跨域管理	標準 A：建構良好的地方府會關係(20%)
A2.行政部門認為法令或預算礙難執行，可透過覆議機制交由民意來確認		
A3.以公報及書面文件告知行政部門活動、法規、最新訊息		
A4.對議員的質詢提供書面答覆，並寄送副本給其他議員		
A5.行政部門組成長程目標規劃團隊，每年邀請議會成員共同參加		
A6.行政部門參加議會或各常設委員會中各種座談會、公聽會、記者會等公共討論活動		
A7.以法案的綱要，運用「由中向外拓展」的立法技巧，凝聚議員的支持		
A8.定期或不定期拜會議員，與個別議員見面		
A9.成立一個非正式組織或專案小組，進行議會公共關係活動		
A10.為讓各項政策與計畫能夠讓議會審查過關，公關小組成員經常反覆推敲推展立法草案的細節，並且爭取議員支持		
標準 B：設計與管理網絡組織，推動跨區域的合作機制(40%)		B1.縣市政府之間的溝通與聯繫，可以彼此相互學習優點
		B2.本縣與其他縣市政府之間訂有定期或不定期召開的「業務協調聯繫會報」等機制
		B3.本縣與其他縣市政府間簽訂書面行政合作協議或章程，共同處理垃圾、水資源等問題
		B4.本縣與其他縣市政府簽訂服務委託契約或書面文件，由一方向另一方提供服務並收費
		B5.本縣與其他縣市政府成立「跨縣市的區域型議會」(Council of Governments)，由區域(如高屏、花東、北部、中部等地區)內政府機關共同組成，進行區域規劃與協調

附錄 8 「地方政府治理能力評估模式建構之研究」指標

面向	評鑑標準	細部評鑑標準
		B6.本縣與其他縣市政府為單項或特定服務，共同成立跨區域、非營利社會團體或法人組織
		B7.各級政府自願組成「論壇」等機制，針對政策的規劃與執行充分辯論與協調，設定監控與評鑑標準以使政策落實
		B8.在縣市政府間的論壇或協調業務上，會先由業務單位適當層級官員協調出一個共識，再由首長開會確認
	標準 C：配合中央政策，建構中央與地方夥伴關係 (15%)	C1.配合中央政策，建構分權合作的中央與地方夥伴關係
	標準 D：發展與管理外部夥伴關係，促進公私協力 (25%)	D1.發展與維繫關鍵夥伴關係的機制(例如公共諮商)
		D2.與公民/顧客發展與維繫夥伴關係
		D3.組織夥伴之間的協商程序
		D4.設計特別的機構或組織(例如共同理事會、合作會議··)
		D5.建立非正式的協商機制
		D6.透過公部門夥伴目標，與政府目標之間關聯程度，以及雙方目標透明化程度
D7.參與的夥伴目標，與政府目標之間關聯程度，以及雙方目標透明化程度		
D8.訂定書面的合作協定/或章程/或社會契約，其內容符合雙方協力關係的目標		
D9.合作的夥伴具有的決策權限		
D10.透過公私協力來實現任務，在當地是否具有特別的優勢		

資料來源：朱景鵬（2004），地方政府治理能力評估模式建構之研究，行政院研考會。

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

附錄9 台北市政府施政績效評估指標

類別	指標	內容
<b>交通組</b>		
交通安全	運輸系統肇事嚴重性	年車禍死亡人數
大眾運輸系統	大眾運輸使用率	$\frac{\text{大眾運輸系統年平均日運量}}{\text{年均日總旅次量}}$
	每萬人享有之捷運路線長度	$\frac{\text{捷運系統長度} \times 10000}{\text{人口數}}$
交通易行性	道路平均旅行速率或平均通勤時間	$\sum_i \frac{\text{抽樣調查路段}i\text{起迄點間距離}}{\text{調查時段內抽樣路段}i\text{之平均旅行時間}} \times W_i$ $W_i = \frac{\text{調查時段內各抽樣路段}i\text{之路段長度}}{\text{調查時段內各抽樣路段之路段長度總和}}$
準大眾運輸系統	計程車距離空車率	$\frac{\text{日載客里程}}{\text{日總里程}}$
公共停車供需	每萬輛小汽車享有之公共停車位數	$\frac{\text{供公眾使用之總停車位數} \times 10000}{\text{小汽車總數}}$
行人空間	機車退出騎樓與人行道的總長度	機車退出騎樓的長度 + 機車退出人行道的長度
空氣品質	空氣污染指標	空氣品質不良 (PSI>100) 之發生率
民眾主觀感受	市民對交通改善的肯定度	民意調查
	市對交通的滿意度	民意調查
<b>警政組</b>		
主觀構面的治安指標	刑案發生率	總體刑案發生率
		暴力犯罪發生率
		非暴力犯罪發生率
		其他犯罪發生率

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

類別	指標	內容
	刑案破獲率	總體刑案破獲率
		暴力犯罪破獲率
		非暴力犯罪破獲率
		其他犯罪破獲率
客觀構面的治安指標	警政成效調查分析	治安感受
		被害憂慮
		警民熟識度
		警民服務滿意度
		民眾對於執行社區警政項目知悉情況
	社區警政執行現況意見調查分析	預防犯罪策略成效認知
		員警轄區概況觀感
		員警薪資滿意認知
		工作認同
		工作滿意
		工作負擔
		警民合作認知
		勤務功效
		問題解決認知
<b>環保組</b>		
環境品質指標	空氣品質不良日數累計百分比	
	環境噪音超過環境標準累計百分比	
	受污染河川長度	
	環境衛生	
環境污染改善	空氣污染物消減量	
	水質 BOD 削減量	
	毒性化學物質削減量	
	廢棄物管理	
	環境衛生	
	能源節約	

附錄 9 台北市政府施政績效評估指標

類別	指標		內容	
環境管理 指標	低污染公車數			
	自來水普及率			
	受污染農地進行土壤污染 改善工作率			
	垃圾妥善處理率			
	環保經費與人力支出			
<b>財經組</b>				
主要經濟 指標	就業多元化程度			
	新企業的設立			
	專業性的服務研究發展			
	每人所得			
其他經濟 指標	貿易部門增長幅度			
	就業淨成長			
	經濟多元化			
	創業投資			
	工人薪資福利的成本			
	每位員工所得			
	工人薪資超過貧窮水準 150%的比例			
	失業率			
外語能力				
<b>社會福利組</b>				
一、 兒童福利	1. 專業與 制度	兒童福利 服務經費/ 兒童數 兒童福利 中心數 兒童福利 專業人員 數	兒童福利機 構評鑑數	
	2. 兒童保 護		兒保工作標 準化流程 兒保個案數/ 兒童數	兒保家外安置比例 保護安兒童返家比例 寄養家庭服務人次

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

類別		指標		內容
	3. 托育制度		提升托育教保品質方案數 輔導未立案機構立案數	保母訓練結訓人數/幼兒數 托兒所收托率
二、少年福利	1. 專業與制度	少年福利服務經費/ 少年數 少年福利服務中心數 少年福利專業人員數		少年福利服務中心服務人次/月 少年支持及發展性服務人次
	2. 少年保護		少保個案(含性交易個案)個案數/少年數 少保違規業者查處數 少年安置照顧機構容量/ 少年數	少年保護安置機構服務人次/月
三、婦女福利	1. 專業與制度	婦女福利服務經費/ 婦女數 婦女福利服務中心數 婦女福利專業人員數		婦女中心使用參與人次與全市婦女人口比例
	2. 婦女保護		受暴婦女醫療 心理治療補助個案比例 受暴婦女法律訴訟補助個案數比例	家庭暴力受害者佔全體女性比例 性侵害受害者佔全體女性比例 特殊境遇婦女中途之家庇護中心收容量



附錄 9 台北市政府施政績效評估指標

類別		指標		內容
			遭受家庭暴力等人身安全危機婦女中接受保護輔導服務之比例	特殊境遇婦女緊急生活扶助人數
四、身心障礙者福利	1. 專業與制度	身心障礙者福利服務經費/身心障人數 身心障礙福利服務機構數/身心障人數 身心障礙福利(含就業)服務專業人員數/身心障人數	提昇身心障礙福利機構服務品質方案數 身障個案管理數/身心障人數	
	2. 就學			身心障礙兒童就學率
	3. 就業			身心障礙實際進用佔法定進用比例
	4. 照顧			身心障礙居家服務(含臨時及短期照顧、居家服務、延時收托)人次
	5. 無障礙環境		建構無障礙環境宣導參與人次	身心障礙者生活輔助器具申請人數 公共建設合於無障礙要求之比例
五、老人福利	1. 經費、制度、專業發展	老人福利服務經費/老人數 老人福利服務機構數/老人數 老人福利服務專業人員數/老人數	輔導機構立案數及機構籌建數	裝置緊急救援系統數/老人數 安養及養護機構收容量/需求量

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

類別		指標		內容
	2. 老人照顧		提昇老人照顧服務品質 方案數	老人使用居家服務和日間照顧方案人數 獨居老人服務比例
	3. 社會參與		倡導老人社會參與方案數	老人使用交通運輸量/老人數
六、社會救助	1. 專業與制度	生活扶助經費 社會救助專業人員數	服務流程的適切性	低收入戶人口比例 醫療、急難救助、天然災害受助人數
	2. 脫貧	社會救助經費中，生活輔助及積極性協助脫貧方案所佔經費比例		以工代賑人數比例 參與積極性脫貧方案人數比例 脫貧成功（受助家庭註銷）個案比例
七、家庭福利	1. 經費、制度，專業發展度	福利服務中心數量		福利諮詢人次
	2. 家庭暴力	家庭暴力防治專業服務人員數/市民數	家暴初級預防方案數 危機家庭服務方案數	家暴中心處理個案之結案比例 保護安置兒童返家比例
	3. 單親家庭		單親家庭服務方案數	單親及危機家庭支持性服務人次

附錄 9 台北市政府施政績效評估指標

類別	指標		內容
八、社區發展與社會參與	1. 社區發展資源、制度，專業發展度	社區發展專業人員數 開放給社區使用之公有場地	舉辦社團研習參與人次 辦理社會福利論壇次數
	2. 志願服務經費、制度，專業發展度	志願服務經費	社區組織活動數量 社區組織社會服務方案數量
	3. 社會參與		民意反映管道數
九、整體福利	1. 專業與制度	整體社會福利預算/ 市民人數 社工員數/ 市民人數	成功結合福利資源數 相關法規修訂及通過數 公辦民營家數 方案委託數
	2. 民眾感受		各種福利供需符合度
			特殊問題的應對方案數 創新服務方案數
			參與社區志願性組織人數比例 志工人數佔本市 15 歲以上每萬人人人口比率
			民眾滿意度

資料來源：馮燕、曹壽民、黃富源、蔣本基、劉代洋（2001），台北市政府施政績效評估指標研究，台北市政府研究考核委員會。

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

附錄 10 天下、遠見雜誌地方政府相關評比 (2003 年-2007 年)

年度	名稱	面向	指 標
天下雜誌 2003 年 8 月	25 縣市競爭力	經濟競爭	經濟競爭平均總分 90 年度平均每戶每年可支配所得(元/戶) 90 年度平均每戶每年可支配所得成長率(%) 92 年低收入戶人口數比率(人/萬人) 92 年工廠登記現有家數(家) 92 年一千大企業數/每萬人 92 年一千大營收(百萬)/萬人 92 年失業率(%) 90 年度平均每戶消費額(元/戶) 90 年度平均每戶儲蓄額(元/戶) 90 年度每千人持有汽車輛數(輛/千人) 90 年度行動電話普及率(台/百戶) 90 年度上網人數比例(%) ▲擔心自己的工作機會嗎?(%) ▲下一代若是留在本縣市發展就業，會比您這一代過的還好嗎?(%)
		政府效能	政府效能平均總分 91 年度平均每人歲出(千元) 91 年度歲出平均每萬人徵收稅額(億/萬人) 91 年度歲出自有財源比例(%) 91 年度補助協助收入佔歲入比例(%) 91 年度長期債務餘額佔歲出比率(%) 91 年度平均每人長期債務餘額(千/人數) 91 年度刑案破獲率(%) 91 年度竊案破獲率(%) ▲縣/市的黑金問題嚴重嗎?(%) ▲跟過去三、五年比較，縣/市黑金有改善嗎?(%) ▲縣/市政府有在努力創造更多工作機會嗎?(%) ▲地方公務人員的辦事效率滿意度(%) ▲縣/市暴力、色情、吸毒問題嚴重嗎?(%) ▲縣/市長整體施政表現滿意度(%)
		生活品質	生活品質平均總分 92 年 6 月底人口密度(人/平方公里) 90 年人均居住面積(坪) 91 年公共汙水下水道普及率(%) 90 年每萬人口職業醫事人員(人/萬) 90 年資源回收率(%) 91 年每萬人公園綠地面積(公頃/萬人) 90 年平均每人享有道路面積(平方公尺/人) 91 年度刑案發生率(件/十萬人)

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

年度	名稱	面向	指 標
天下雜誌 2003 年 8 月	25 縣市競爭力		91 年度竊案發生率(件/十萬人) 91 年自殺死亡率(人/十萬人) 90 年每萬人道路交通事故死傷人數(人/萬人) 91 年每萬人安養、養護機構數 91 年每萬人托兒所數 91 年空氣中總懸浮微粒濃度(微克/立方公尺) ▲縣/市的生活品質好嗎? ▲住在 縣/市快樂嗎?
		社會活力	社會活力與潛力平均總分 92 年 6 月 65 歲以上佔總人口比 90 年扶養比(%) 91 年淨移入(0/00) 91 年女性議員佔議會比例(%) ▲以做為縣/市民為榮、為傲嗎? ▲您最想住在哪個縣市?(%) ▲您平常有參加社區活動嗎?(%) 90 年 15 歲以上民間人口高等教育比率(%) 91 年大專院校數量 91 年 10 月英語師資培訓比率(%) 91 年平均每人出席藝文活動次數 ▲縣/市長重視縣/市民閱讀嗎? ▲縣/市長重視國中小教育嗎? 91 年國小小班制(少於 35 人)達成率(%) 91 年國中小班制(少於 35 人)達成率(%) 90 年 8 月至 91 年 7 月底中輟率(%)
遠見雜誌 2003 年 12 月	招商執行競爭力	最會找錢的縣市長	招商合計金額 已到位的一般招商金額 已簽約的 BOT 民間投資 本屆首長任內金額最高的招商案(金額)
		會向中央爭取資源	本屆任內爭取的重大建設總金額 金額最高的建設項目/金額
		最落實地方經濟建設	兩年來平均資本門預算佔總預算比率(%)
		招來的工商業者成長最多	吸引的廠家成長最多?(今年第三季新增工廠登記家數較上年同期成長率(%)) 吸引的商家成長最多?(縣市、首長、今年第三季新增商業登記家數較上年同期成長率(%))
		促進最多的就業人口成長	今年第二季縣市就業人數較上年同期增加比率(%)

附錄 10 天下、遠見雜誌地方政府相關評比 (2003 年-2007 年)

年度	名稱	面向	指 標
		讓民眾荷包 的錢增加最 多	2002 年平均每戶可支配所得(元/戶) 較上年成長(%)
		最賣力行銷	縣市舉辦的招商及文化觀光活動次數 (招商活動次 數、文化觀光活動次數、合計兩者次數) 縣市用於招商及文化觀光活動上的經費(舉辦招商活 動的經費、舉辦文化活動的經費、合計兩者金額)
天下雜 誌 2004 年 9 月	幸福城市 排行	未來潛力	營利事業家數(家) 營利事業銷售額(百萬元) 經濟發展支出佔歲出比例(%) 十五歲以上高等教育比例(%) 教科文支出佔歲出比例(%) 初等教育師生比(人/人) 擔心下一代就業機會(%) 書店、圖書館是否足夠(%)
		人民富足	每人每年可支配所得(元/人/年) 失業率(%) 儲蓄率(%) 平均每人稅賦(千元/人) 都市地價指標(基期=87.3.31) 是否擔心失業(%)
		年輕活力	扶佬比(%) 粗出生率(0/00) 勞動參與率(%) 年老化指數(%) 25~44 歲就業率(%) 最適合年輕人打拼縣市(%)
		婦女友善	縣市政府女性一級主管比例(%) 國中小學女性校長比例(%) 學齡前兒童托兒所家數(所/萬人) 女性勞動參與率(%) 女性十五歲以上高等教育比例(%) 強制性交+妨害風化被害率(人/每萬人) 現在生活幸福嗎(女性)(%) 有人身安全感嗎(女性)(%)
		生活安全	刑案發生率(件/十萬人) 刑案破獲率(%) 自殺率(人/十萬人) 食品中毒人數(人次/十萬人) 機動車肇事數(件/萬輛) 火災發生次數(次/萬人) 有人身安全感嗎(女性)(%)

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

年度	名稱	面向	指 標
天下雜誌 2004年 9月	幸福城市 排行	環境美感	每人享有公園綠地面積(公頃/立方公尺) 空氣中懸浮微粒濃度(微克/立方公尺) 污水處理戶數比例(%) 垃圾妥善處理率(%) 環境音量監測不合格時段數(%) 居住的縣市美麗嗎(%)
		老年安養	執業醫事人員比(人/萬人) 病床數比(床/萬人) 老人安養每位工作人員照顧老人數(人/人) 每萬人老人安養、養護及長期照護機構(所/萬人) 每千名老人居家服務人次(次數/千人) 現在生活幸福嗎(老年)(%) 有人身安全感嗎(老年)(%) 最適合退休生活縣市(%) 是否擔心老年無人照顧(%)
		財政穩健	每人財政赤字(千元/人) 每人償債餘額(千元/人) 歲出自有財源比(%) 每人歲出(千元/人) 對縣市首長整體施政是否滿意(%) 縣市政府官員議員貪污腐敗嚴重嗎(%)
遠見雜誌 2005年 7月	縣市施政 滿意度調 查	施政滿意度	23位縣市長的施政滿意度 三年半來，民眾自認居住縣市整體發展都有進步 民眾對六大項施政的滿意度(景觀休閒、環保、交通 及公共建設、教育文化、治安、工商經濟發展)
天下雜誌 2005年 10月	25縣市施 政滿意度	經濟競爭力	你覺得縣/市長有再努力創造更多的工作機會嗎? 你覺得縣/市長有再努力提昇經濟發展嗎?
		教育文化競 爭力	你覺得縣/市長注重提昇教育品質嗎? 你覺得縣/市長注重提昇縣/市民文化素養(文化品質) 嗎? 你覺得縣/市長注重提倡社區活動嗎?(土風舞、媽媽教 室、讀書會、老人會、合唱團等)
		治安競爭力	你覺得縣/市長注意改善治安嗎?
		環境競爭力	你覺得縣/市長重視衛生保健和人民健康嗎? 你覺得縣/市長重是清潔衛生、環境美好嗎?
		行政效能競 爭力	你對於縣/市地方公務人員的辦事效率滿意嗎? 你對縣/市長的整體施政表現滿意嗎?



附錄 10 天下、遠見雜誌地方政府相關評比 (2003 年-2007 年)

年度	名稱	面向	指 標
遠見雜誌 2006 年 1 月	縣市總體 競爭力評 比	經濟表現	每戶消費額和儲蓄率、就業人口數和失業率等 11 指標
		政府效率	教育經費、歲入、刑案和竊案破獲率、暴力犯罪發生率等 14 項指標
		企業效率	工廠家數、失能傷害頻率等 6 項指標
		基礎建設	社會增加率、落塵量、自來水水質檢驗不合格率等 13 個指標
		科技指標	每千人電話用戶數、擁有電視機數、電腦數等 6 項指標
天下雜誌 2006 年 8 月	幸福城市 競爭力	經濟力	94 年營利事業銷售額(十億元) 94 年經濟發展支出佔歲出比例【%】 94 年失業率(%) 94 年都市地價指數(指數) 你覺得未來三年,在 X 縣(市)會部會更容易找到工作?(會) 你覺得 X 縣(市)長有沒有在努力創造更多的工作機會?(非常努力+努力)
		環境力	94 年空氣總懸浮微粒濃度(微克/立方公尺) 94 年污水處理率(%) 94 年機動車肇事數(件/萬輛) 94 年每人每日垃圾產生量(公斤/人) 94 年現有每座公廁檢驗次數(次/座) 你覺得 X 縣(市)美麗嗎?(美麗) 你是否常在 x 縣(市)的路邊看見垃圾?(很少看到+從未看到) 你覺得 x 縣(市)長有沒有努力打造縣市乾淨與美麗?(非常努力+努力)
		廉能力	94 年每人財政赤字(千元/人) 94 年每人債務償還金額(千元/人) 94 年歲入自有財源比(%) 94 年每人歲出(千元/人) 94 年火災發生次數(次/萬人) 94 年刑案破獲率(%) 你對 X 縣(市)長整體施政是否滿意?(非常滿意+滿意) 你認為 X 縣(市)長清廉嗎?(清廉) 你覺得 X 縣(市)政府官員議員貪污腐敗嚴重嗎?(不嚴重+嚴重) 你覺得 X 縣(市)長有沒有努力吸引人前來 xx 縣(市)居住或投資?(非常努力+努力)
		教育力	94 年教育科學文化支出佔總歲出比例(%) 94 年初等教育師生比(人/人) 94 年每人出席藝文展演文化活動次數(次/人) 94 年十五歲以上大專學歷普及率(%) 94 年平均每一鄉鎮市區擁有社區發展協會數?(個數) 你覺得 XX 縣(市)長是否認真投入關心下一代的教育?(有,很投入)

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

年度	名稱	面向	指 標
		社福力	94 年執業醫事人員比(人/萬人) 94 年每萬人口病床數(床/萬人) 94 年每千位老人居家服務人次(次/百人) 94 年公立托兒所家教(所/萬人) 94 年每位志工一年內提供服務時數(時數/年/人) 你的工作很累嗎?(不太累+不累) 你有時間陪伴家人享受人生嗎?(時間非常充足+只有一些時間) 你覺得 X 縣(市)長住不注重提倡社區活動?(非常注重+注重)
遠見雜誌 2007 年 6 月	縣市總體 競爭力評 比	經濟表現	每戶消費額和儲蓄率、就業人口數和失業率等 11 個指標
		政府效率	教育經費、歲入、刑案和竊案破獲率、暴力犯罪發生率等 14 項指標
		企業效率	工廠家數、失能傷害頻率、高等教育人口比率等 6 項指標
		基礎建設	社會增加率、落塵量、自來水水質檢驗不合格率等 13 個指標
		科技指標	每千人電話用戶數、擁有電視機數、電腦數等 6 項指標
天下雜誌 2007 年 9 月	幸福城市 競爭力	經濟力	營利事業銷售額 經濟發展支出佔歲出比例 所得收入者平均每人可支配所得 失業率 都市地價指數 你覺得未來三年，在 XX 縣市會不會更容易找到工作？ 你覺得 XX 縣市長有沒有在努力創造更多的工作機會？（非常努力+努力）
		環境力	空氣中總懸浮微粒濃度 污水處理率 機動車肇事數 每人每日垃圾生產量 XX 縣市的治安或環境讓你覺得夠安全嗎？（非常安全+安全） 你覺得 XX 縣市美麗嗎？（美麗） 你是否常在 XX 縣市的路邊看到垃圾（很少看到+從未看到） 你覺得 XD 縣市長有沒有努力打造 XX 縣市的乾淨與美麗（非常努力+努力）
		廉能力	每人財政赤字 每人債務金額 歲入自有財源比 每人歲出 火災發生次數

附錄 10 天下、遠見雜誌地方政府相關評比（2003 年-2007 年）

年度	名稱	面向	指 標
天下雜誌 2007 年 9 月	幸福城市 競爭力		刑案破獲率 你對 XX 縣市長整體施政是否滿意（非常滿意+滿意） 你認為 XX 縣市長清廉嗎？（清廉） 你認為 XX 縣市政府官員議員貪污腐敗嚴重嗎？（不嚴重+非常不嚴重） 你認為 XX 縣市長有沒有努力西往人前往 XX 縣市居住或投資（非常努力+努力）
		教育力	教育科學文化支出佔總歲出比例 初等教育師生比 每人出席藝文展演文化活動次數 十五歲以上大專學歷普及率 平均每一鄉鎮市區擁有社區發展協會數 你覺得 XX 縣(市)長是否認真投入關心下一代的教育?(有,很投入)
		社福力	執業醫事人員比 每萬人口病床數 每位志工一年內提供服務時數 你的工作很累嗎?(不太累+不累) 你有時間陪伴家人享受人生嗎?(時間非常充足+只有一些時間) 你覺得 X 縣(市)長住不注重提倡社區活動?(非常注重+注重)

資料來源：本研究自行整理自天下、遠見雜誌。

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 附錄 11 「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」第一次座談會 會議紀錄

時間：中華民國 96 年 1 月 30 日（星期二）上午 9 時 30 分

地點：台經院二樓會議室

主持人：台經院研一所左所長峻德

出席人員：中興大學李長晏教授、台北大學劉坤億教授、台北大學詹靜芬教授、中華大學黃國敏教授、東華大學朱鎮明教授、淡江大學林宜男教授、內政部林清淇副司長、財政部李貞芳、行政院人事行政局廖秀純

記錄：林嘉玲

### 主席致詞

研考會委託台經院進行地方治理的評鑑及輔導工作，希望能將研究成果提供政府單位進行政策評定參考之用。我們先把目前研究階段所整理的國內外資料進行簡報，之後再進行綜合討論，請各位與會學者專家提供寶貴意見。

### 與談摘要

#### 吳松林處長

治理能力與競爭力有一些差別，競爭力會因為本身資源條件好壞而有所不同，領導者的影響並不大。本研究的另一個層面，即評鑑完成後，需搭配輔導的動作，輔導其以個別的強項來進行改善。因此，才会有此研究案，包括評鑑和輔導的機制。

中央對地方政府是督導考核的角色，即以管理的角色來命令，並用財政

和人事箝制地方政府，至 2000 年之後，中央與地方的互動從以前的從屬關係變成伙伴關係。地方因為地方自治而有憲法保障，行政院目前的組織修改中，希望將來治理能逐漸取代傳統管理的角色，內政部最近亦把垮域管理的概念、府際合作的理念整個納在地治法的修正中，條文也很具體。

本案評鑑完後希望能有技巧性的公佈結果，有哪些是自己的強項，如連江縣的強項就是生產燕窩，希望各縣市均可以找到自己適合走的路，這是本案希望朝的方向來進行。

台灣永續發展指標，雖只有 42 個，聯合國之永續指標許多指標用不到的。指標需能運作亦能操作，其三大功能，一是政策預警，二是政策指引，三是決策資源，需經過篩選，經過行政機關的運用，故目前 42 個指標是有共識並具接受度，所以指標應該是大家先提出來，最後再縮小到可操作的地步，希望不要超過 50 個指標。

另外，數據的取得亦很重要，如工業用水的計算複雜，數據的取得都要等一年以上。指標常會伴隨兩個面向，如漁獲量，魚捕的越多代表農業單位的努力，但結果是導致漁資源枯竭，在海洋會議時就會被制裁，所以指標案會變成很多政策上的工具，我們的治理能力也會發生這種情況。

### **朱鎮明教授**

治理能力的第一個面向，為利害關係人參與政策過程的狀況。第二個面向是有效利用財政資源，即如何強化財政管理，如財政紀律、策略管理。第三個面向為強化中央與地方的互動關係。縱上所述，應包括人力資源、財政管理、垮域管理、結果導向管理。地方政府要跟在地利害關係人包括地方議會、媒體、中央派駐到地方的單位及與當地學界發展伙伴關係。而對於競爭力指標，屬業務評鑑或政策評鑑，因已有很多單位在研究，若再考量進來，則指標會非常多，對於初期試辦的操作上，成本和負擔都是很大的壓力。

績效管理重視的是 KPI (關鍵績效指標)，所謂關鍵就是要找少數可操控的範疇去做，試辦階段應該選擇最有共識的部份先執行。另外，天下和遠見雜誌現有指標已行之多年而且很有共識，可以列入參考，而且數據取得是各縣市政府公佈的，所以可以避免質疑產生。至於民調，也建議放入。

地方政府對於天下遠見雜誌的共同反應都是持批評的意見居多，即怕比較，所以站在學界立場，是希望評鑑持續的評比持續的公告，地方政府才能知道落後地方的問題在何處，才能落實改善，因此需回到輔導機制，建議可以編寫成操作手冊，提供給各縣市政府參考。將來組成輔導團隊時，不一定要學界，建議可找卸任官員和退休官員來幫忙診斷問題，將其評鑑結果，交給較有表現及口碑的地方政府首長或局處長診斷後提出建議。另外，可以學中國大陸派任副首長赴美國學習。

### 李長晏教授

關於地方政府治理能力涵蓋的指標評估面向，需切合到台灣各縣市政府的配合性，屬於各縣市都可以同樣去評估的面向，如人力、財政、或者資訊管理。而英國和日本這兩個國家，都是針對政策領域的不同，去設計更詳細的指標，所以英國和日本的指標就特別的多，如何呈現出來能代表某面向，技術上具困難性，所以要找到一個關鍵性的績效指標，在公部門上並不是那麼容易。

建議可以參考歐盟在 2003 年做的社會經濟發展評估計畫，對於地方治理能力涵蓋主要針對制度能力與行政能力來做界定，採用了新公共管理及多層次的治理的理論，共有十幾個評估面向，再根據此些面向分建構指標，同樣的每一個指標都有針對不同的政策領域做研究。在實務上，建議應正視台灣各縣市政府每天做的工作是什麼，如此評估指標的面向才是切合需要的。

歐洲品質的卓越管理中談到，所謂治理能力不是要去做績效評估，而是要去診斷地方政府治理能力不足之處，中央能夠提供什麼協助及如何賦予地

方政府能力，故列了五個評估基本面向，如領導、人力管理、政策策略、資源管理、工作程序，而在結果上亦列了四個面向，如員工的滿足、顧客的滿意、對社會的影響及關鍵性的績效成果。

地方治理能力評估的面向，可以分爲內部組織的執行能力、外部的網絡治理、績效的產出及縣市首長的領導能力。內部的執行能力包括施政計畫的訂定、執行的狀況、人力資源管理的能力、財務執行、電子化資訊公開的程度、內部各單位溝通的網絡建構；外部則包括府會關係、府際關係、公司的協力，甚至是社區的參與程度；在績效產出則爲縣市民滿意度、快樂指數以及痛苦指數；而縣市長的領導能力在於策略的思維、對縣治的整體規劃、施政上的方向以及學習創新的能力、以及如何利用民間資源、化解府會衝突的能力。

關於地方治理指標的選擇上，實際操作上可能要考量到指標設計的標準與原則，需考慮到指標是否爲縣市政府所能掌控，即是要與縣市民福祉有關的才能列入。亦要考量規範效果，即指標是否能呈現出治理的績效或治理能力的提升或降低。指標必須發揮診斷和診治的功能，所以指標在設計上要有一些投入的指標、產出的指標、結果的指標。指標的本身也要考量到治理好壞之間的關係，也就是指標要具敏感性，治理能力指標數值的變化是否會導致治理績效的優劣。另外，指標資料是否能取得亦很重要。應依照此些標準篩選，最後再根據這些標準決定指標是否能使用，這就是可使用性。

### **黃國敏教授**

所謂治理能力，是指績效的綱領，是針對方案的結果或政策的產出，依正面或負面來做測量，所以強調的是績效和測量。英國強調結果管理、策略管理，美國的聯邦政府州政府和我們的縣市政府不同，聯邦強調的是資產，但在州和地方政府強調的是資本的觀念，因美國的國有財產都在地方政府，聯邦政府的財產很少，但台灣反之，大多國有財產都由中央政府所掌握而地



方政府則少之。

關於績效指標的建構不難，但績效的衡量以及未來運用在績效預算、當做績效獎懲，才是真正困難之處。民國七十幾年執行省研考會的行政生產力衡量計畫，除了客觀指標外，亦加入二項主觀指標，一是內部顧客，即員工工作滿足感，二是外部顧客，即施政滿意度。指標中亦需注意正指標和負指標，如刑案以發生率來看，屬於負指標，若是刑案破獲率，則是正指標，所以要以指標的性質來做區隔。績效評估時的最終目的應是在提升績效，但若涉及到機關之間的競爭合作關係來看，評估績效管理制度導致公務人員或機關之間一種惡性的競爭，則反而是一種降低績效的作法。因此若以績效評估的結果作為績效預算或績效獎懲時，若評估不公平被質疑時，引起的負作用會非常大。

另外，在關鑑性績效指標上在管理學界漸漸提到 BAC（計畫平衡數），也就是平衡計分卡，到現在的策略地圖，建議研究單位可考量把策略地圖引進到公部門。

關於指標的衡量需考慮：一是指標的權重問題，即權數要如何分配，二是指標要採絕對值觀念或者相對值觀念，三是用比率或者用成長率。由於 23 個縣市政府的差異性很大，所以評比是否要分級也是個問題。指標完成後，如何來評比，如何來衡量，如何來應用，都是很艱鉅的工程，因此要審慎來考量。

### 劉坤億教授

在談地方治理能力時，要與地方競爭力釐清，應該要釐清楚為何要評鑑，評鑑對中央政府來講究竟是何目的，對地方政府又是何目的，評鑑的結果有何意義，這幾個問題要先解決，不然會造成推動者吃力執行者或地方政府憤怒或不平的局面。

天下或遠見雜誌做的地方競爭力評比及研考會和人事行政局執行的績效管理，但其結果的反應不好，故今年的績效獎金制度暫停，但這不代表中央政府做的不對，而是當中一定存在某種問題，未來如果是政府部門介入來執行地方治理能力的評鑑，也要在這個問題上做思考。所以對於地方政府治理能力需先界定清楚，先探究為何要做評鑑，評鑑的目的為何，對中央對地方有何好處，大家有認知時，來做評鑑才會心悅臣服。

再者，提供過去三年來參與人事行政局績效獎金制度的推動過程之經驗分享，當初參與的部份是輔導工作，透過知識管理、政策行銷以及團體學習等方法來輔導，但最大的根源就是績效評鑑出來的結果其用途為何，如果做為績效獎金之用，會牽動到未來資源的分配，資源若不夠大其實不會有人在意，但對於地方政府來講即便是一點點資源還是有人在意，所以當進行地方政府治理能力評鑑時，評鑑的結果是否牽動到獎勵或懲處誠屬重要。從績效管理的角度或從治理能力評鑑的結果來看，個人比較期待的是具有改善管理流程或改善整個治理體質的作用，這點在輔導機制中前頭的輔導、中程的輔導、到後續的輔導上才能介入，個人也建議應該把 BAC 納進來，除了策略地圖外，亦要注意策略校準的問題，很多指標其實是會互相衝突，如何去做校準及調整，評衡計分卡的概念在運用上可以導入。

### **詹靜芬教授**

首先需先釐清治理能力的內涵，治理能力涵蓋競爭力績效及多元利害關係人參與，績效既然天下遠見雜誌及研考會和人事局已經做了相當整合的研究，建議應該與他人的研究成果有所不同，因此，應加強在公民參與。治理能力在多方利害關係人參與包括了公民，地方的公民、與特定議題有關的政治人物、第三部門的代表、慈善團體或自願性的組織及社區組織等，另外還有企業部門及媒體、政府部會和機關，甚至是其他各個地方層級的相關政府，這些應該都是屬於政策網絡裡的一環、多元利害關係人的代表，故治理能的

高低不應只是政府內部的管理績效，應檢視能否於決策過程中促成多元利害關係人共同參與決策的過程，所以評比的焦點應該是利害關係人能否有協同合作的關係，各地方政府應該爭取社會廣泛的參與，參與決策的過程。

另外，主要核心的議題是整個決策過程是否公開透明化，是否能受到人民的信任，在建立信任的過程中，是否採取政策對話，多元利害關係人的地位是否是平等的對話關係，地方政府應該從更高的層次，去注意公共議題如何管理、如何界定、如何與公民參與決策過程的能力結合在一起。

### 林宜男教授

在聯合國全球治理委員會中，已經把治理做了詳細的定義，即能使相互衝突的不同利益者得以調和，談治理時最多名詞是公司治理，過去公司治理的定義是追求股東的最大權利，但公司有時需要負社會責任，當然就會有利害關係人的加入，公司治理的許多弊端都是董事會導致，所以亦會要求資訊的揭露。而回歸到地方治理的概念，地方治理為的是追求全民最大的福祉以及人民的感受，所以應由這個面向切入，應該注意指標所呈現的意涵，而不是全部都採用。

目前全台 23 個縣市是否應同時擺在一起評比，或由同一個指標去評比所有縣市，這部份值得思考，因為各縣市的立足點不同，所以應該先分級，將相同資源的列為同級，如此進行評比的結果才足以讓人信服，也才會願意進行輔導。將來慢慢把輔導機制變成法規的建立，制定一套典範的制度。

指標的篩選可先從人的面向篩選，先分析地方政府的組成是哪些人，哪些人屬於利害關係人，要強調這幾個大面向的權利義務問題，我們希望看到公民的權利能夠擴張，政府的義務能夠加強。本研究案如為多年計畫，是否建議從指標建立中先取得一致的共識之後再去做評鑑，否則一般人會認為評鑑都是負面的東西。

### 內政部林清淇副司長

對於地方進行評鑑是有必要性存在，只是作法仍能再討論，在現行的政治環境之下，當然有很多的顧慮，基本上地方政府治理能力是個很廣泛的概念，如果從聯合國的定義，地方治理是面的評鑑而非點的評鑑，除了包括地方政府與議會的關係、地方政府之間以及與中央政府的互動關係，還包括外部網絡的關係，如公民參與及社區參與的機制。既然是評鑑，就會有績效產生，但爲了避免評鑑太過複雜，初期選定治理能力指標時，應先確定幾個面向，面向確定後，再訂定指標，初期可以選定幾個項目，到了成熟階段才再選定其他項目。在談地方政府治理能力評鑑時，在某種程度需要地方政府自己所能掌控的，現行的法律規範法律的規範太多導致地方本身沒有彈性，如此採用這樣的評鑑可能達不到地方治理的效果。

關於地方政府評鑑機制的建立，需先釐清楚評鑑結果有何用途，即評鑑的目的，是希望對整個地方政府的治理能力有所提升，把不足之處透過某種機制將其補足，包括中央政府的投入、地方政府及地方資源的協助等。如果將來制度能夠建構，建議試評後，不要公佈結果，針對各地方政府評鑑的結果進行輔導，輔導幾年下來如果大家有共識，將來可以朝這個方向去做，再來決定公佈結果。

### 財政部李貞芳

財政部是站在財政管理面向來說明，在財政管理方面，主要評鑑指標是有關自籌財源的能力，雖其廣泛被用來作為評鑑的指標，但還是有爭議性，因爲台灣地區受限於地理環境和工商發展程度的差異性，因此自籌財源的能力與治理能力是否有直接關係，其實是被質疑的。由於自籌能力是不包含補助不包含中央給地方的統籌款，僅自己地方可以收的稅和規費等收入，這些一定受限於自然條件和工商發展程度的差異，所以如果要將自籌財源的能力當成指標，應該要稍做調整，需有一個基礎點，如與前一個年度比較，比較

提升的比率，而不是各個縣市一起比。

財政管理的法治面，有幾個重要的法治如預算法，預算法是針對預算的編列和執行的管制規範，另外是公債法，很多地方政府不是窮，而是在資源的運用上是否有效能、有效率，是否有亂花錢的情形，公債法就有一些規範。再者，在財政紀律方面，如地方制度法以及財劃法，可能在財政紀律上有一些規範，主計處對地方目前有透過補助款有一個考核的要點，針對考核的情形來增減一般性補助款，考核要點在去年有做修正，增列財政及施政績效的考核項目，如債務餘額的增減變動情形以及法定應負擔經費的繳納，或是積欠款的清償情形，研究單位可參考這些法治上的規範，納入研究報告中做一些適合的指標。

#### 人事行政局廖秀純

治理能力的名詞可能會與提升競爭力和績效考核有重疊的情形，因此建議在治理能力的界定上要先釐清，才能讓地方政府感受到評鑑是要幫忙他們而不是打擾他們，評估的面向和指標方面可以設計很多很繁雜，但建議評估面向和指標能結合起來，明定出欲考核的項目，才不會失焦。指標的設計和操作考量哪些關鍵問題，以人事局對地方政府員額管制的部份，基本上以總量來管制，二直轄市和 23 縣市，因為規模大小不同，因此總量在處理員額管制上可能要考慮總量的計算是否有符合公平合理為前題。指標在設計上也要考慮指標的連動影響因素。二直轄市和 23 縣市由於資源、規模和發展程度皆不同，在不同條件下，評鑑結果的運用可能會產生是否公平合理的問題，所以在研究報告中可能要將評鑑結果經過處理，讓評鑑結果和提升競爭力以及績效考核做區隔，才不會導致地方政府認為評鑑結果是在跟其他縣市比，小的縣市才不會覺得總是比不上別人，如前期和同期比較，則評鑑結果才是對縣市政府有幫助。

**莊麗蘭副處長：**

地方發展處的目的是爲了促進地方發展，不管用任何方式來進行治理能力的評鑑，最重要的目的是要提升地方治理的能力，瞭解各縣市政府哪些面向的治理能力是強或弱，或有哪裡不足，所以除了評鑑之外，亦需提出輔導，去發覺哪些好哪些不好，再來進行診斷指導。輔導不一定等到評鑑後才做，輔導是提供專門技術、工具及方法，即是直接輔導幫助地方政府將能力提升。

**結論**

1. 地方政府治理能力的評鑑，除了評鑑外，需建立輔導機制。
2. 指標的建立應考量公平性、適用性及可使用性，不一定要用分數衡量或各縣市比較，可加強診斷、優缺點分析、建議與追蹤，最重要可以做爲各縣市政府施政規劃之參考。
3. 台經院將綜合這次座談會多方意見，提出評鑑指標面向及評鑑機制規劃，以利後續討論。

**散會：12時**

## 附錄 12 「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」第二次座談會 會議紀錄

時間：中華民國 96 年 2 月 14 日（星期三）下午 14 時

地點：台灣經濟研究院二樓會議室

出席：孫教授本初、李教授長晏、林教授宜男、黃教授一峰、鄭教授錫錯、  
蔡教授志恆、朱教授金池、張教授世賢、黃教授榮護、林研究員明志、  
林副司長清淇

列席：行政院研究發展委員會吳處長松林、曾企劃師淑娟、台灣經濟研究院  
研究團隊

主席：台灣經濟研究院研究一所黃副所長兆仁

記錄：林嘉玲

### 主席報告

本次為「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」所辦理的第二次座談會。本次會議除依據第一次座談會決議，由研究團隊提出本研究對於「地方政府治理能力的操作性定義」予以說明之外，並請與會學者專家就研究團隊初步擬訂之「地方政府治理能力評估面向及衡量指標」、「地方政府治理能力評鑑機制規劃架構」進行討論。以下先由本院研究團隊就本次討論主題進行簡要報告，之後再請與會各位專家學者就專業角度提供寶貴意見。

※ 台灣經濟研究院研究團隊就「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」  
進行簡報

發言紀要(按發言順序)

吳處長松林

#### 地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

1. 本委託研究案屬延續性研究，過去本會曾委託東華大學進行「地方政府治理能力評估模式建構之研究」，也曾與內政部與相關部會進行討論。惟實際執行時，仍面臨許多困難，爰此，本會 95 年 9 月委託台灣經濟研究院進行研究，希望借重台灣經濟研究院過去的經驗，由實務的角度，考量各地方政府的限制與條件，規劃擬定評鑑指標與機制。
2. 本委託研究案除了評鑑機制之外，更著重後續輔導，希望透過評鑑結果，依據各縣市政府強項弱項設計輔導機制。

#### **張教授世賢**

1. 本研究將東華大學規劃四個面向中之「結果導向管理」，修正為「公民參與與策略管理」，惟治理成效仍應強調由 output 角度進學評鑑，因此建議仍將「結果導向管理」納入評鑑面向當中。
2. 建議評鑑地方政府治理能力是否有成效時，可由地方政府員工工作能力（即人力資源管理）、地方政府傳送服務能力、適應變遷能力、協調能力（含跨域、跨層、與民間機關溝通互動）等角度進行思考。

#### **孫教授本初**

1. 建議本研究規劃可參採 2007 年「有效治理的要素」這本書中提到「結果導向」、「強調公民參與」、「跨域治理」三面向，另外，「課責」的概念也應納入考量。
2. 建議財政管理可與『落實』層面的評鑑指標合併一起，並可考量與結果導向之指標合併。另外，人力資源管理面向或可考量與其他面向合併、調整。
3. 綜合上述，個人認為評鑑地方政府治理能力應考量四個面向，第一是結果導向，第二是公民參與，第三是跨域管理，第四是課責。



### 黃教授榮護

1. 地方政府治理能力評鑑分為管理與業務層面，其中業務層面應考量 output 產出；管理層面應考量人力資源、財政管理。
2. 有關課責方面，其實就是透明的觀念，由於地方民眾的公民品格和利他觀念相對薄弱，因此透明與課責的觀念應予強調。此外，建議跨域管理面向除了各級政府外，亦思考跨機關的協調。
3. 有關指標設計方面，在教育與文化面向部分，關於細部評鑑指標第 12 點，一校一藝團（一人一樂器）；以及第 10 點，運動人口數納入細項指標似亦不妥，建議再予思考。此外，地方政府應該重視並推動利他的思維、公民社會的養成。
4. 建議本研究應思考評鑑的辦理頻率與間格。另外，建議評鑑機制建立時，也能思考納入「就業」相關指標。

### 林教授宜男

1. 本研究第一次座談會已決議以東華大學地方治理研究的操作性定義為主，並將英國最佳價值指標納入。有鑒於本研究屬延續性計畫，因此建議本研究針對東華大學的四個面向來進行修正，而不推翻東華大學在 93 年所建立的指標架構。
2. 本研究計畫的重點是如何進行評鑑以及評鑑後的輔導措施，因此建議不應花太多時間於指標的建立，而是根據既有指標進行修正。

### 蔡教授志恆

1. 有關指標的操作性部分，業務類因採量化指標，所以輔導將相對較有所依據。然管理類指標屬於質化指標，並以李克特量化的量表去做專家的意見

調查，此部分規劃是否適當，或許再應思考。

2. 個人認為，既然是要給未來的地方政府機關有更好的改善方向，建議能採層生性概念，給予地方政府具體的發展方向。因此，雖然本研究採用東華大學的指標為依據，但若能在每個指標下，提出層生性的描述，將有助於評鑑人員在給分或輔導地方政府人員時，有一個比較好的發展方向，對於地方政府的整個治理能力也將較有助益。

### **鄭教授錫錯**

1. 建議研究團隊可以從憲法、地方自治法規等角度，去思考地方政府的責任，並據此設計指標。此外，本研究案在系統性上稍有不足，建議本研究可以加強幾個重大指標之間的關係性說明，對於建議刪除指標的理由能予說明。
2. 本研究除了指標外，似亦應有權重規劃說明。另外，評鑑的方式以及評鑑的時機也應予呈現。
3. 每個地方政府都有其生態以及壓力，各縣市政府之間的情況不同，因此如何去處理 Localize 這部份，以及地方如何提出自己的評鑑指標、如何去解決評比及獎懲的細部問題是要去注意的。
4. 由於公家機關的策略空間很有限，尤其是人力資源管理以及財務的運用具很多限制，因此部分指標在執行層面的效益或許應再思考其在公部門的適用性。另外，有些指標亦要考慮資訊取得的容易與否，也有一些指標的文字有些問題，建議能再予調整、思考。
5. 建議本研究對於評分方式能更進一步說明清楚。此外，亦應敘明評鑑的目的是要引導地方政府、還是要診斷、還是最後要做出評比，做出獎懲等。
6. 建議研究團隊設計問卷委請專家學者協助增刪指標，並應思考如何有限時間裡處理增刪及修改的技術面的問題。

### 朱教授金池

1. 建議人力資源管理面向可思考運用平衡計分卡概念來做為設計次面向或者評鑑指標參考的方向。此外，建議財政能與策略管理結合，並應思考財政管理面向，即預算執行的績效。
2. 在課責概念方面，策略執行之成效，並不是專家學者就能決定的，因為專家有時比較主觀，所以能有量化指標會較好。
3. 在指標增刪方面，建議利害關係人的滿意度以及整體縣市民的滿意度不應刪除。在跨域治理的部份，縣市內部的局處的網絡組織的設計，建議增採。安全與救助的面向部份，第 4 個細項，每萬人警察人數，建議改為警民比例。第七點消防安全設備檢查合格率之指標容易產生誤導，建議加改為抽查消防安全設備檢查合格率。另外第八點，建議也加上抽查兩個字。第九點，每十萬人火災傷亡率，建議改為死亡率，第十點亦同，並以衛生署的統計資料為準。另外，火災成災件數也很重要，火災有所謂成災和不成災，成災件數也可以做為安全的標準。
4. 建議評鑑方式除了地方自評外，中央應該有複評機制，不是只有診斷和輔導，有複評機制才會比較客觀，否則完全聽信地方政府自評的資料，中央只是就結果進行診斷和輔導，會失去全國一致性指標的意義。

### 李教授長晏

1. 地方治理能力評估的重點是在於要跳脫公共管理 3E 的觀念，而要走向 3D 的觀念。
2. 建議地方政府治理能力評估面向衡量指標仍以東華大學的四個面向為主，而且以這四個面向為主也較能聚焦，不過公民參與和策略規劃，以及部分細項指標建議再予重新規劃調整。
3. 本研究管理面部分細項指標因描述抽象，建議不宜採用，如：財政管理的

A1、A2……等等。在業務面指標部分，建議說明選列基準。

4. 有關評鑑部份，若由中央政府來進行評鑑，可能會比較有問題，建議採取第三者角度或民間團體來進行評鑑會較佳。

### **研考會吳處長松林**

1. 目前中央政府對縣市政府已由督導考核關係變成夥伴關係，因此相關規劃時，不宜再以業務督導的角度進行討論。此外，行政院有別於其他部會，其為 37 個部會的總合，因此本研究案不應就某個業務的督導角度進行探討，而是就整體施政面的情況進行評鑑。
2. 地方政府治理能力指標並不是把所有東西都進行評比，而是選擇某種特別強調的策略性重點。指標面向的選定不宜多，原先東華大學整合成四個面向，可是面向指標使用的文字有點像翻譯的文字，並且跟國內差異很大，因此希望從這四面向再精減，最理想是減為人力、財政、業務三面向。建議與會專家能就這三個面向在我國地方政府應怎麼進行提供意見。
3. 地方政府治理能力評鑑的目的與財政補助有很大關連，希望建立客觀的評分標準，以財政補助為誘因，提升地方政府治理能力。
4. 建議評比機關由公正的第三者去進行評比，但這個執行者僅執行技術層面的部份，評核的標準規範需由政府機關公告才公平。
5. 有關業務導向部分，是否要依台經院的建議，把競爭力的東西也放進來，大家可以討論。惟建議指標不宜多，希望指標數目能控制在 40 個以內。

### **林副司長清淇**

1. 建議本研究仍能在東華大學既有的研究基礎上繼續發展。另外，本研究操作性定義提及「行政機關」這幾個層面的問題，已經跳脫了原來所謂的一

個地方政府的整體概念，這建議再予思考。

2. 在管理面之面向方面，建議仍維持「結果導向的管理」之規劃，部分指標可以依據地方政府實際運行狀況再重整理、合併、調整。
3. 在業務面向方面，建議可徵詢縣市政府或中央主管機關，就各指標的適合度、可行性進行排序、評估，最後再參採各界意見，將適宜的指標納入評鑑。

### 林研究員明志

1. 建議評鑑指標設計可先進行試評，並應考量指標的可閱讀性。
2. 指標設計應以地方居民為主體，重視地方居民的感受。
3. 部分指標所屬之面向可以再做調整，公民參與建議併入跨域管理當中。

### 黃教授一峰

1. 由於指標具引導作用，本研究若能夠慎選挑出適當的指標，將有助於引導地方政府推行中央政府重要政策。惟需注意需避免地方政府「上有政策下有對策」的作法。
2. 建議指標結構可採因素分析、RST、AHP 等方式。目前指標採專家效度，建議可採專家效度中 CVR 的方式作為計算之參考，此外，亦可請專家學者做問卷，以問卷型態進行指標篩選。
3. 從公共行政上來討論地方治理能力或者地方治理會有幾個面向，第一是地方與中央的關係，第二是地方與地方的關係，牽涉到跨域治理和地方之間的協力關係，第三是地方與公民的關係，第四個是地方與民間的關係，民間包含企業與 NGO，地方政府內部的網絡關係也認為應該考慮，
4. 若評鑑或診斷地方表現將決定中央給予多少補助，則回到傳統績效評估或

許也是另一個可以思考面向。

5. 英國在地方治理能力評鑑方面已有相當良好的規劃與作法，例如建立指標的資料庫，但每一年度政策方向挑的指標不一定是相同的，建議本研究可多加參考英國的作法。
6. 建議評鑑方式可參採英國的作法，實際評鑑時，有專家的評鑑，也有客觀數字的評鑑，各類資料彙整後才得到結果報告，而且結果報告也會放在網站上供市民自行查閱。未來我國若能將評鑑結果資訊公告於網路中，對行政院研考會的施政推動應有很大的幫助。

## **主席結論**

1. 本研究案
2. 研考會真的有這個想法，案內有一個要做網站，網站將來會掛在電子化政府的入口網，讓地方政府的民眾知道，這個案子分成兩塊，一個是量化的部份，透過統計，一個是質化的部份，透過問卷等程序來進行，結果會放在網站上，所有的立法委員都看得到，也會把這個結果拿來當問政，透過這種散播的方式，讓地方的施政，由民眾直接來督導，中央再把結果 announce 出來，而且這個研究案最後的結果一定要 announce，公佈就會採用這樣一個方法。
3. 本研究團隊將參考與會學者專家意見，對評鑑指標、機制再予修正、調整。研究採用的指標數目，也會儘量

**散會：17時**

### 行政院人事行政局書面意見

1. 查本案「人力資源管理」面向之「標準 A：對現有及未來人力需求進行策略分析」次面向中「2.基於環境變化、組織目標與未來發展，發展策略性人力資源管理政策」指標與本局自 96 年 1 月 1 日起採彈性、授權原則賡續推動策略性人力資源管理政策意旨相符，建議保留此項細部評鑑指標，惟為利於客觀評鑑，建議與會學者專家進一步研擬可操作之具體評鑑指標。
2. 案內「人力資源管理」主面向中「標準 C：C6.發展現代化的訓練計畫（如多媒體方式、e-learning 等等）」一項，建議酌予提高 e-learning 之評鑑比重，以利推動數位學習。
3. 有關標準 D5 發給團隊或小組之任務編組的整體績效獎金一節，有鑑於立法院於審查 94 年度中央政府總預算案決議，各機關不宜再巧立名目編列績效獎金，績效獎金應予全數刪除，因此該年度中央機關績效評核結果除作為各機關分配年終考績考列甲等人數比例之依據外，並未核發績效獎金；及 95 年度中央政府總預算，立法院審議結果刪減人事費預算之幅度，並非全然一致，致各機關經費可調度之情形有別，造成中央各機關績效獎金發給額度不一致（地方政府亦有同一情形）等因素，爰經簽奉行政院民國 95 年 12 月 29 日院授人給字第 0950065182 號函核定，自 96 年起行政機關績效獎金及績效管理制度不再賡續實施；惟鑑於績效管理係當前各國政府之管理趨勢，且對各機關施政績效提升頗具助益，上開制度中之績效管理制度納入行政院研究發展考核委員會之施政績效管理制度辦理；又各地方機關因未一體適用上開施政績效管理制度，得自行參照中央機關方式辦理。爰該項細部評鑑指標，建議予以刪除。
4. 有關標準 D6 依據個人技能與績效表現，提供薪資或獎勵一節，查「地方制度法」第 85 條規定：「省政府、省諮議會、直轄市議會、直轄市政府、縣（市）議會、縣（市）政府、鄉（鎮、市）民代表會、鄉（鎮、市）公

所員工給與事項，應依公務人員俸給法及相關中央法令辦理。」是以，各地方政府對其員工所支領之俸給項目，均須依「公務人員俸給法」及其施行細則、「公務人員加給給與辦法」等規定辦理。茲以目前公務人員俸給尚無得依其技能與績效表現支給，爰本指標「依據個人技能與績效表現，提供薪資或獎勵」，建請刪除其中「薪資」之文字，以杜爭議。

5. 其餘各次面向、細部評鑑指標等，本局無意見。



**附錄 13 「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」（教育與文化組）  
座談會**

時間：中華民國 96 年 6 月 21 日（星期四）上午 10 時 30 分

地點：台經院 6 樓會議室

主持人：台經院研一所黃副所長兆仁

出席人員：中山大學公共事務管理研究所郭教授瑞坤

聯合大學經濟與社會研究所胡教授愈寧

國家文化藝術基金會研發組孫總監華翔

列席人員：行政院研考會、台經院研究團隊

記錄：林月玫

**主席致詞**

本計畫是受研考會委託所執行之「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」，本計畫希望透過評鑑機制的建立，提升地方政府的治理能力。根據這個計畫，本院蒐集日本，英國，美國，甚至中國大陸的資料，所以主要國家有關於地方治理的內容、文獻都蒐集的差不多了，目前是國內的部份是最整齊，也是資料最完整的一部份。根據上述內容，我們發展了一些相關指標，今天要討論的部份是教育與文化發展，希望透過焦點座談，聽聽各位教授的意見，看看指標的規劃可不可行。我們初步提出的教育文化指標是屬於第一代的發展，我們希望第一代出來之後，有第二代第三代，慢慢經過幾年之後，能夠形成我們自己台灣本身地方治理的一個特色，在未來也能夠在國際上提供給一些國家做借鏡和參考。

### 曾企劃師淑娟

推行本研究案的最主要目的，是不希望論及地方政府治理能力時，是依據以往根據片面的統計資料，或是首長的主觀印象，甚至民眾對於地方政府治理能力的印象，可能就是從遠見，天下的結果而來。我們希望嘗試建立一個可以全面去看待地方政府治理能力的機制。在研究的過程中，研究計畫雖是結合理論，但更偏重實務的操作面，所以我們希望這套研究的結果是可以操作的，並且除了可提供各部會對於各地方政府施政規劃參考外，更重要的是提供地方政府自己做本身的評鑑和診斷，或自我發展的基準，所以我們希望在研究計畫裡是可以操作的，當然在地方政府治理能力這樣一個名詞之下，要從概念化，操作化一直到最後的指標的訂定來講，可能都要更細緻，所以要請專家學者跟我們指導。

### 孫總監華翔

1. 10 幾年前省文化處委託我們進行一個縣市文化發展計畫，那時召開一個地方文化發展會議，很多縣市首長都一起參與，並針對文化列出很多評估，甚至針對每個縣市的特色，以研討會的方式討論，這部份的資料我們可以提供給研究團隊參考。另外，當時文建會也做了一本縣市文化藝術發展，其中提到縣市要做的文化治理的構面，這兩份資料都可提供給研究團隊參考。
2. 研究團隊在評鑑機制部份做的非常完整，其中個人印象最深刻的是，各國評鑑機制都強調跟地方願景、施政需求配合，並有指標資料庫的建立。
3. 對照現在已經發展出來的初步結果，就文化教育面向來講，大概也受限於總體指標為 50 個為原則的限制，如果平均在六個面向，教育文化可能只有七個到八個指標，其實是很受限的，所以如果建立一個指標庫，之後根據每個縣市的願景發展，或者是施政目標，用挑選的方式，從指標庫去挑選，甚至是用加權的方式，來做評鑑與輔導，或許是一個比較完

整的方式，否則如果現在只是定七個或八個指標，則再怎麼去選，包括公平性或其他方面都會有很大的問題，而且比較難符合每個縣市的特色跟發展的方向，而且計畫是長期的在進行。所以建議是不是持續建立指標庫，然後用加權或者是挑選的方式來建立評鑑指標。

4. 說實話，文化教育面向的評鑑比較是質化的評鑑，若要量化，本身就有困難度，尤其在地方治理的部份，比較像是過程指標，我們看到中國的部份，是從投入或產出的觀念，這其實是相當完整的，我們現在在指標裡頭是比較強調結果，產出指標來講的話，某種程度可能會比較難以反應到治理能力，有一些結果不一定是地方政府治理的一個成效，或許有一些方法，但相對上是困難的。
5. 就目前所初步篩選出的這些指標，當然有一個原則，一方面找文建會已經既有的文化統計，因為他們正好也在建構這個部份，不過我們對那個計畫都不是很滿意，尤其是文建會對整個架構跟論述的部份，我們認為還是有一段的落差，所以如果研究團隊就直接引用文建會的文化統計，個人覺得問題會比較大。舉例來說，這邊有幾個構面，從文化環境，文化活動，文化交流，文化創意產業跟文化素養，是初步篩選出來的次面向，個人認為，在文化創意產業這塊，的確在文建會的文化統計裡，並且是文化統計建構中特別強調的，幾乎整本都在談文化創意產業。但是這邊原本就有一些爭議，因為文化產業到底是屬於文化面向？或者是經濟面向？既然講產業，基本上還是經濟面向，而且文建會的文化創意產業指標，是從經濟部文化創意產業年報的統計資料中引用，所以追根究底，來源還是經濟部的統計，所以我覺得是不是把他放到經濟面向比較恰當，原因是一方面他的屬性還是比較屬於經濟發展的部份。第二個理由是因為文化創意產業的範疇中，有很多的設計產業，媒體產業等其實大都是跨國的，或者大多集中在都會，在這樣情況下，國與國的比較是有意義，但對於地方與地方的比較，恐怕是很難的，這以這部份建議暫時不放到文化指標面向。另外在文化環境部份，這邊認為是投入的面向

而未採納，事實上對於文化經費，當然是投入的部份，但是在於文化設施這塊，我覺得是文化福利的概念，是個文化權的概念，民眾如何輕易的去接觸到這些文化的設施，文化當然有它一定的定義，包括圖書館，文化館，博物館等等，他是民眾享受文化權利很重要的部份，其實是地方政府施政能力很重要的展現，所以我認為在文化環境這塊，我們可以比較獨立的，起碼是優先把文化設施這塊抓出來，至於比較具體的，到底是普及率還是其他，可以再仔細去做發展。

6. 在文化活動這部份，文化活動相對的指標非常多，這邊以國際文化交流活動的個數或藝文展覽個數來看，恐怕會有困難。我們剛才提到有一個原則，中央既有的評鑑機制可以用的，可以直接做銜接。文化活動確實是地方文化事務很重要的展現，也是一個能力的展現，因為現在正好文建會針對縣市辦理最大型的國際文化藝術節的節慶活動提供補助，也委託國藝會做了兩年的評鑑，所以這個評鑑機制既然已經建立，可以直接納入到研究單位的指標直接銜接。
7. 文化交流這部份，事實上地方政府來大概只有落在台北市或高雄市比較大都會或直轄市的機會比較大，而地方上反而是縣市之間的交流比國與國交流或者兩岸交流重要。所以文化交流這部份比較不適宜放在教育文化指標面向。
8. 指標中有一個比較勿略的議題就是文化資產的保存，這個也是因為當時文建會文化統計指標裡，也很忽略這一塊，事實上這是很重要的文化積累部份，也表示地方政府到底對文化資產的重視程度，他的細項可能有幾個，包括縣市古蹟或歷史建置，建築的質地，維護的程度，或者到底有多少被破壞，這個可以展現治理能力對文化資產保護保存的治理能力到底好不好。所以在次構面的部份，要有文化資產保存的構面。
9. 文化的幾個次構面，大概可包含文化資產保存，文化設施的普及率跟文化活動，而文化活動可以跟縣市的國際文化藝術活動評鑑結合。

10. 另外，有兩個重要但比較模糊的地帶，不一定放在文化也不一定放在教育，一個是文化培力，這比較是過程指標，當然我們也可以從結果來看，文化教育藝術團體的數量或者是增加的數量，表示一個地方政府怎麼去支持民間參與的程度。所以這個部份可放進來，但不一定是在教育與文化面向，正好是可以在文教這一塊，所以文化培力可以是一個次構面。另外一塊是社區營造的部份，社區營造也是中央很重要的政策，不過這個本來是從文建會開始，現在已經擴及到各個部會，尤其像先前的六星計畫，有六大面向，包括衛生，環保等等，產業都涵蓋在裡頭，我這邊只是提醒社區營造應該放在這個指標，但是不是教育文化面向，可以再思考，只是建議在總體指標中能夠有社區營造這項。
11. 關於民眾參與和利害關係人的部份，恐怕的確是要用所謂問卷的方式，對於教育或文化施政滿意度來做調查，這邊有列幾個問題，我是覺得這個問卷可能還必須做一個設計，有一個前言的說明，描述大概縣市對於文化大概做了一些什麼，否則你問一般的民眾：你對於文化政策發展或相關施政滿意度，民眾大概也搞不清楚，所以問卷設計時必須要有一個簡要的說明，再結合施政的成果或措施，讓民眾清楚說這個是屬於文化的項目。所以個人很贊成用問卷方式去做施政滿意度調查。
12. 研考會應該是希望做比較長期、永續的工作，所以指標只是一個方向，累積成指標庫，全國性和地方個別性的指標可從資料庫去做篩選，當然我們可以標示某一些指標是必要的，一定的，例如是全國性的部份，因為要做比較等等，地方在建構時，你必須要挑選這幾個指定的全國性指標，其他可以用自由指標去做發展。所以基本上還是指標庫的概念。甚至剛才講的，用加權的方式，與施政的目標跟願景相關，或比較著重面向，可做加權的方式來進行。
13. 文化培力應該是有具體的資料，包括藝文團體的數量，基金會，演藝團體，表演藝術團體，這些資料在文化統計裡都有資料，團體只要在縣市有立案，一定在當地的教育局或文化局裡有登錄。在資產保存，古蹟維

護的資料上，古蹟的部份目前統計是有指定的數量，但文化資產的範疇比較廣，真正會登錄就是歷史建築與古蹟的數量。古蹟數量可以設定在國定古蹟以外，如二級的與三級古蹟，限定古蹟的部份，應都有所統計，這些資料在文化局都可以找得到。

14. 古蹟的指定有兩個程序，一個是由縣市政府自己主動，一個是由民間團體自己提報，民間團體提報比較難看出是治理的能力，但如果是提報的數量，就表示他到底重不重視，有沒有主動去對文化資產的重視與保存，所以不管是用增加的速率，某種程度還是可以呈現這個部份。
15. 古蹟並不一定是以年代為界定，文化多元化的概念也是很重要，例如這個古蹟到底是不是前人某些比較獨特的智慧所留下來的，所以已經跟歷史沒有關係，反倒是跟文化的多元化有關係，所以講古蹟就不會以年代來分。每個地方也會有他獨特的文化，每個縣市都有其獨特的文化資產，歷史資產，這個在公平性上應不會有太大的問題。

### **胡教授愈寧**

1. 其實我們做指標的目的，就是我們希望他往哪裡走，希望帶著他走，前一陣子我們在進行教育部的高等教育評鑑指標時，是建構七大要項，項下有其他細項指標，最後到地方政府、學校評鑑，評鑑出來的結果是以打勾的方式，要通過四個勾才符合，這個評鑑的目的是希望他將來能夠努力的去做不符合的項目，若某項目沒有打勾的話，將來就朝這個方向努力，哪邊差就往哪邊走，這確實是非常有效的方法。關於文化環境部份，剛剛孫總監有提到文化設施的部份，其實我覺得文化經費也是蠻重要的，對於縣市政府來講，整個經費的投入很重要。
2. 因為我們也常做施政滿意度調查，電話調查只能是幾個題目的選擇，所以如果你問民眾對文化發展政策滿意與否，民眾一定直接回答滿意，所以這個也牽涉到指標可能要更細緻的問題。

3. 另外，文化人力為何沒有放進來，我認為文化經費和文化人力，都是很重要的部份。
4. 關於文化交流，我個人也很贊成，但是考量我們評估的對象，可能就要分有共同指標和個別指標，共同指標是大都會的，他一定會有文化交流，都會型的文化交流一定比較多，但不代表農業縣市會沒有，農業也可以跟農業的交流，因為指標某種程度也是帶動他們走，有指標地方政府就會走，就像在學校，我們本來是不做國際交流的，但現在就很努力去收國外學生，自然就會有配套措施，會告訴老師用英文教課，學分就占兩倍半，大家就會覺得這個獎勵很高，配套措施就會出來。所以對於地方政府來講，也會去做配套措施，即便是農業縣市也會進行農業方面的國際交流，像我們苗栗縣就有在做國際交流，因為現在都要國際化。只要有這個目標，評估機制在地方自然會有制度和配套措施，來達到目標。
5. 呼應孫總監談的，在文化創意業部份，這真的比較不適合，因為我們在工商發展局的部份有把這部份列入，如果是在文化這邊，我覺得比較是屬於工商發展局的。
6. 文化培力部份，我覺得文化志工很重要，青輔會做文化志工只做青年人的文化志工，現在文化志工是很大一塊，可是統計數據只計算 30 歲以下的青年與青少年，文化志工是目前文化提升很重要的一部份，已經超過所謂社會福利社會志工這部份，而且我們在全球青年會議，文化志工也是很重要的指標。
7. 教育的部份，我們會用生師比或每千人應有多少師生比、藏書比或者使用比等之類的比例，才會有帶動作用。

### 郭教授瑞坤

1. 不論是評鑑或是輔導，都必須要有壓力或獎勵，才可能順利執行。研考

會本身是幕僚單位，沒有子彈，沒有蘿蔔，這樣去評鑑、去輔導，誰會聽你，誰會服你，我想這是一個非常現實的問題。剛剛總監提到，他們在評鑑福爾摩沙藝術節時有一個公式，那個公式當然我們也不是非常滿意，但是最起碼可以針對縣市政府提供補助。研考會要進行評鑑的話，能不能回應到統籌分配款，但是統籌分配款又有一定的計算公式，這樣評鑑下來，是否會有評鑑結果並沒有任何影響的現象？

2. 評鑑假如公布出來的話，地方政府會做一些回應，但是總體指標才 50 個，而一個面向可能只有七八個指標，地方政府當然會有不服氣的部份。另外，在評鑑的過程裡，有一些治理成效不見得可以用數據或指標來呈現，例如工程中的價值工程概念。假如還是採用指標，依據最近個人評估幾個案子的經驗，要把指標數目歸納到這麼小有點困難，以高雄市友善城市健康城市為例，一個面向就要 50 個指標。另外，假如要做評鑑的話，需要考慮到因地制宜，因為每一個縣市政府的情況相差蠻多，即使是倒數第 10 頁引用朱景鵬老師研究的分組方式，也是非常不公平，因為部分縣市先天結構就不良，勉強放在同一組，這些縣市還是在末段班，還是不公平。
3. 這邊我要提醒一個問題，地方政府可以講幾乎沒有願景，每個縣市都會有縣市總合發展計畫，但是有幾個縣市長是完全依照這個縣市總合發展計畫，依照他的願景去執行的？現實狀況是，幾乎沒有，所以，在縣總合發展計畫都沒辦法呈現地方的願景情況下，如何來評估他們的施政是符合我們中央政策的要求，並呼應中央的政策走出地方的願景？少數一兩個縣市或許可以勉強說是朝文化立縣或觀光立縣去做，但換一個縣長後，可能這些政策又變調了。
4. 財務管理是很重要的，可以考慮將縣市政府自編文化預算所占的百分比納入，此可顯示出縣市政府對這部份重視的程度。但是這種指標也有一些問題，以教育預算來講，教育的預算幾乎占每一個縣市政府所編預算近 40%左右，但教育預算在人事費就占了近七成至八成，因此預算編列



究竟是縣市政府對教育比較重視，所以預算編列較多，還是因為實際需求，必須編列這樣預算。

5. 第 4 頁所擬定的初步指標中，每一教師教導的學生數，應該要強調是針對國中小學，因為高中已經是屬於教育部，國家負責的部份，所以應該是強調中小學的部份。在受大學教育人口占總人口比方面，基於研究的一致性，應以設籍人口做評估，但這也有一些偏差，例如在澎湖，澎科大有不少外縣市學生一定都設籍澎湖，一來是買機票有打折，二來是選舉時，這些學生的票可以支持縣議員當選與否，所以，採用大學教育人口占總人口比的指標，也可能有些限制。
6. 在教育方面，建議可以將社會教育納入，因為社會教育是縣市政府某種程度上可以自主的部份，雖然中央教育部社教司有一定的補助，但透過地方政府對於社區大學、市民學院教育經費的編列，也可看到更廣的教育層面，而不是純粹只有義務教育的部份。
7. 文化這幾個指標，都會跟投入有關係，如文化重要展演場所或文化活動，台北市與高雄市有二廳院，高雄市還有一個中正文化活動中心，這就占盡優勢。我也同意孫總監提到的社區營造，文化培力的部份，這或許也呼應到中央政策，但就地方政府而言，這涉及地方政府願不願意配合，以及執行層面的落差和差異性問題。文化交流部份，以兩岸交流、文化商品交流來講，金門應該會跑第一，但是這樣的意義在哪裡？另外，在出席活動的次數方面，假如是用統計的次數，用地方政府統計的資料會有偏誤，因為地方政府各個局室填寫資料，怕到時評比太差，都會有些膨脹。另外，若用採用問卷，需考慮樣本數抽樣，文建會目前問卷調查我們都不是很滿意，文建會僅用 1068 份問卷，分配到每一個縣市後，像澎湖只有一、二份，以一份二份的問卷來評估整個澎湖縣，我想沒有人同意的，縣市政府也會不服氣，所以若要用問卷調查的方式，問卷的代表數可能要達到一定的規模。

8. 評鑑小組成員建議可以參考營建署競爭型的城鄉風貌計畫作法，除了專家學者外，營建署有所謂縣市景觀總顧問或相關局室首長當審查委員。這些委員可以參與到一階段的投票，也可觀摩自己與別人的優缺，對地方政府也會有學習效果。
9. 假如要做評鑑，現階段我覺得是可以考慮像孫總監提到的題庫作法，讓地方政府有一個彈性，可以發揮他特色的項目。我們在評估時，就可以分所謂共同科目和自選科目各自的評鑑結果究竟如何，如此地方政府如果先天條件不足，共同科或許考的不好，但自選的科目考的不錯，這或許對行政部門的壓力會比較小一點。不然這整個評估下來可能會是很浩大的工程，而且或多或少會引起後座力。

### 主席

如同郭教授所提，縣市相互評比，基本上有條件先天性不足之處，依我們多年的經驗，我們也了解這個問題，所以我們主要的精神是讓各個縣市自己去跟自己比，看是否每年都有成長，再結合郭教授所說，有自選科目、共同科目的設計，透過共通性指標跟自選指標襯托出自己縣市的特色。本案評鑑和輔導就誠如郭教授所言，問題重重，而且壓力很大，解套的方式就是自己跟自己比，而共通性的部份，儘量達到爭議性最小。另外，請問資料庫建構方面，是不是可以將文建會現有地方統計的資料納入自選指標資料庫？

### 郭教授瑞坤

可以納進來，研究單位可先初步篩選，再討論是否可以納入題庫。

### 胡教授愈寧

我非常能了解評鑑指標設計的困難度，以及實際執行時的落差，而且這又牽制到過程，結果，質或量，真的非常不容易。除了文化創意產業不要加入外，其他的大致還可以採用。關於顧客滿意度問卷調查，建議可以用各縣市施政滿意度調查，頂多就是在施政滿意度裡，增加文化的題數。另外，建議把輔導改成激勵，其實很多鄉鎮都是亂做的，中長程計畫寫的是一套，換了縣長後就不一樣了，所以用激勵可能比用輔導容易接受。

### 孫總監華翔

文建會的指標可以當成是基礎，再根據目標，去做篩選，文建會分類的架構、面向，我覺得比較有問題，所以那個部份就不用去參考。但是他的細項指標是可以作為一個基礎，可以再去篩選。建議研究團隊可以行文給文建會一處三科索取資料。社區營造這個部份，是地方跟中央施政很重要的銜接，中央的計畫都是在社造的範疇裡，各個部會大概都有社造，因為這本來是一個機制、一個概念，化成各種計畫，所以把社造歸在教育文化類，可能不一定那麼適合，但可以考量要怎麼呈現在整體的指標裡頭。另外，文化資產保存部分，如果從結果來講，從古蹟，歷史建築指定數目，結果論來講，不一定跟投入有關，只要政府有心去指定，跟投入經費比較沒關，但是如果指定了不去做維護，不去做經營，所以到是可以加上維護經費或者是計畫數，如維護或再利用，修復再利用等。

### 曾企劃師淑娟

1. 一開始我們也有考量到誘因，公開後的結果，排名等會很多政治因素摻雜在裡頭，但撇開政治因素不談，我們覺得這對地方政府或對整個發展機制有引導性，我們希望先藉由資訊公開，用比較的方式，促進各自的壓力。
2. 輔導這部份先提出來，主要是希望像企業診斷的概念先進來，至於輔導是

不是針對某個項目在做輔導，可能就要看結果，最主要是要先做資訊揭露，至少有宣導作用。

### **主席結論**

執行這個計畫就如同胡教授說，如何克服想的跟執行的落差，是一個很大的挑戰，所以我們會盡量去做到比較完善。結束六場焦點座談之後，會與北、中、南、東各地方政府進行指標的意見交換，也會收集更多的意見回來，最後再統整各界意見，建構指標與機制。

**散會：12時40分**

## 附錄 14 「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」（生活品質組）座談會

時間：中華民國 96 年 6 月 26 日（星期二）上午 10 時 30 分

地點：台經院 6 樓會議室

主持人：台經院研一所黃副所長兆仁

出席人員：國立台北大學犯罪學研究所周教授悛嫻

國立台灣師範大學環境教育研究所蔡副教授慧敏

列席人員：行政院研考會、台經院研究團隊

記錄：張若萍

### 主席致詞

本計劃是台經院接受行政院研考會委託之研究案，本案主要精神跟目的是希望透過地方治理評鑑與輔導機制的建立，強化並落實台灣地方政府治理能力。經過台經院研究團隊對國內外學者專家之理論文獻及英國、美國、日本、中國等國外地方治理實務作法資料的蒐集與分析，並經過二次焦點座談、期中審查，以及與研考會開會討論後，初步建構業務面、管理面共 6 個構面發展的共識。研究團隊現已結合先前舉辦 2 場座談會中之專家學者意見，以及本團隊之研究心得，提出初步建構的生活品質指標，請各位針對相關內容專家提供建議。

### 蔡教授慧敏

1. 去年研考會委託之地方永續發展評鑑機制的研究案有很多資料可供研究單位參考，因為我們都在做同樣重覆的工作。去年我們花了一整年的時

間，由實際參與過地方永續發展規劃的教授參予評鑑。雖然我們對評鑑並不滿意，最近也面臨了一些檢討，但是地方永續已經累積了很多資料，這些資料可以減少研究團隊的研究時間，建議可以參考地方永續發展的相關書籍，例如：綠色藍圖。

2. 世界上許多國家的評鑑指標是呈動態發展，以芬蘭為例，目前已有 3 代指標，2005 年的指標又跟 2006 年的指標又不一樣，2006 年指標是芬蘭彙整自各國（歐盟）的經驗後，芬蘭再由其中挑出一些採用，但 2005 年的指標還是繼續運作，我覺得這是我們可以學習的。
3. 國外的指標並不一定適用於台灣，即使是好的指標也有一些盲點存在。例如美國永續發展指標中，綠地多、空地大者分數就會很高，但這對部分國家不公平，新加坡就認為那個指標會有不好的評鑑結果。
4. 評鑑的指標應包含對地方的感動，這樣地方居民就會願意把它當成他們治理的目標，就會往這個方向發展，芬蘭指標就是這樣規劃，居民知道指標的目的，也就是願景，再依據目標設定指標，所以目標需先設好是很重要的。我們國家有那麼多的縣市，勢必須要有一個國家共同的特色，大目標可以是像你們所說的幾個面向，目標清晰，亦可以反映出這個議題，如果沒有說的話，會變成一個枝節。我覺得比較小又強的北歐國家，像是瑞典，應該比較可以去學習的，美國很難去學，因為他的資源比我們豐富太多了。

## 主席

謝謝蔡老師，由於我們目前正規劃評鑑指標，請教蔡老師，根據以前經歷，如何去處理指標發展的可操作性問題。

## 蔡教授慧敏

那是一個難題，所以我們那個計畫沒有找到指標，因為根本就找不到指

標，前面的目標大家都還沒有討論清楚。地方永續評鑑機制研究案中，有 10 個縣市參與，所以就有 10 個不同的地方專業團隊來發展他們的指標，去年在評鑑的時候，就是在評鑑這個指標是否合理，但是實際上，地方政府都還沒有有一些真正的指標，雖然有些地方政府有先選擇某些指標來做，但我們覺得還沒有到那個程度，因為都還弄不清楚。

### 主席

現在雖然有許多國外資料可參考，但是實際在可操作性的指標上，會面臨很多問題，我們不像歐洲國家有各種的數據建立，所以可以有很多交差分析、有很多可選擇的資料。台灣沒有這麼多元的資料庫與資料內容，有這麼多人長期、系統的累積資料，我想這是目前最大的一個限制，所以在這個前提之下，我們目前的操作方式，可能只能在可操作的前提下，選擇並建立出第一代指標，然後再去推演出第二、三代指標，蔡教授提到的永續小組也是持續累積發展的作法。

### 蔡教授慧敏

1. 國際上有一套「livable city」，我覺得還蠻適合的，這就是全球比賽，西雅圖就是前幾名，那個就是很清楚解你的生活品質是怎麼樣。
2. 你們的指標我有看過，大致上來說，我也看過很多這樣的指標，我覺得沒有問題，我覺得問題是什麼是生活品質，我覺得地方治理裡面應包括充足的教育，現在台灣其實蠻糟糕的就是，學生少但教師不要少的話，就自然成爲小班教學，教書就會很好。但現在教師要刪減，我們人少了還比人多的時候教育品質還更不好，那這是政府的不對了。指標最大的目的，就是要提出一個施政的方針，要提出有多少的經費、政策，當我提出政策且大家都有共識的時候，政府就要施行。

## 周教授悛嫻

1. 我覺得本案與中研院目前在建構的社會指標資料庫有重疊。本案比較以地方政府施政的角度去研究，然而些地方指標是很困難去詮釋一些事情，所以只能在某些優先順序上去做篩選，讓地方政府可以方便去取用的東西。建議研究團隊可以參考研考會委託中研院做的指標資料庫，那套指標資料庫包含社會安全、教育、犯罪，還有社福，資料取得很容易，這是同一年度的委託案，他們也是花了很多錢去做，我覺得可以參考。
2. 我不太同意把環境跟安全合併為生活品質這個面向，生活品質涵蓋範圍很廣，包括教育、文化，其實都是生活品質的一部份。
3. 關於內容部份，目前挑選出來火災死亡率、交通意外死亡率等指標，大概是一般談到安全時都會使用，但是「火災財物損失」這項指標，雖然是第 2 次焦點座談後才加進來，但建議刪除，相似指標可以選一個。第 6-8 項指標，建議如果研究重點強調結果導向，不強調某一個機構的表現，就不應該使用破獲率，破獲率是指向警政，但是地方的治安情況，其實是所有東西的結合，所以建議使用發生率。另外一個要思考的內容是，要選擇哪一些犯罪的發生率，目前選擇暴力、竊盜二種，整體刑事案件中，竊盜占 50%~60%，所以竊盜一定會影響到整體表現，所以若是選一個整體性的指標，也許 6 要刪除，但也可選出一個比較具有特定性的，民眾會比較恐懼、民眾比較關心的議題也可以。這樣的話，暴力犯罪是可以的，不過建議能說明暴力犯罪的操作性的意涵，竊盜也是一樣。另外，建議增加「被害恐懼感」可以把牠納入安全的範圍中，例如 A 題，有關於生活安全問題那題可以改成地方民眾的被害恐懼。建議增加實際被害率的調查，但我不知道不可行，那因為目前的資料 6、7、8 都是依賴官方資料，官方資料有時候是不太準確，所以可能要輔助一些主觀資料，就是去調查，他實際上被害的情況，可以增加 1、2 條，例如你家在這 1 年或 2 年內，住家是否有被竊盜過？這樣可對照官方資料的誠信。



4. 指標是否有加權？有些指標是很難去評斷其標準，涉及價值判斷的問題，所以有沒有加權就變成很重要。
5. 這個案子叫做地方政府治理能力，所以比較重視的是地方可以實際上去操作的能力。我們不能寄望地方政府自己會發展出 25 套指標，所以你們是在協助他們，這樣也是要有一套什麼是好的地方治理，然後，指標選擇就會很清楚。
6. 現在大家都學習，也都還在改善，不同的城市不同的議題，因為有區域差異。指標裡面，可以挑選每個市民享有環境保護支出，這個是一個不錯的指標，因為，治理能力就是說他要有環境保護支出不只是中央的支出，在挑這些之餘，前提是什麼地方生活環境上比較好的，比如說在第六頁這邊，每十萬人道路交通傷亡率，這是交通安全的，社區守望相助隊，這也是蠻地方的，還有醫療，每萬人口職業醫務人員、每萬人的托兒所數、托兒所等等。

## 主席

我們在幾年前做過做全國性的評比，但評比會涉及政治的問題。我們的評鑑或輔導，是希望各縣市是朝自己跟自己比的一個方向，我們會有全國共通性指標，50 個指標，涵蓋六個構面，讓大家自己先去自評，然後去做輔導，再慢慢演化。比如說，澎湖可能是觀光導向，或是你是農業縣、或是強調生活品質面，或是強調居住不會受到偷竊，或是強調文化創意的，那地方治理的概念就會慢慢穿出，地方政府會有遠景，有目的。

## 周教授懷嫻

自己跟自己比也許是一個好的作法，就是說，你可以說犯罪或刑事案件發生率的降低程度或增減程度，是看你要怎麼跟你去年的統計比較，台北市

降低了 5%，台北縣降低了 6%，可是總體來看台北縣還算是高的。

### **蔡教授慧敏**

我覺得，有地方性的東西是很難去比。

### **主席**

有關犯罪被害恐懼，像現在詐騙網路這種跨區域的東西要怎麼去處理？

### **周教授懷嫻**

1. 基本上，如果依賴官方統計的話，是以犯罪發生時，錢在那邊匯的，就算是那個地方的，所以很不準。
2. 我們可以用這一題「你是否敢一個人晚上走出去」，我們剛剛也說到官方有很多資料都是不太準確的，所以可以用被害統計調查，雖然有人亂答，可是至少比官方資料來得好一點，因為有很多人報案都會被吃案，或者配合上級政府壓力，可能就會壓，或延後報案等。
3. 安全如果從來源來看，可以分類成 4 個部份，比如說，自然災害所造成的傷害，一個是屬於他人的，那他人可能就是機構跟個人，那還有一種就是你們講的就是個人的，就是你們講的自殺或者是自傷的，那一般來說我們比較注重中間那一塊，他人的或團體所造成的傷害。

### **主席結論**

今天的會議就到這裡結束，謝謝兩位老師給我們很多寶貴的意見，謝謝。

**散會：12 時**

## 附錄 15 「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」（經濟發展組）座談會

時間：中華民國 96 年 6 月 26 日（星期二）下午 15 時

地點：台經院 6 樓會議室

主持人：台經院研一所黃副所長兆仁

出席人員：政治大學社會系林副教授季平、實踐大學企業創新與創業管理所黃教授博怡、中華大學國際貿易學系徐教授子光、台灣經濟研究院研究二所張副所長建一

列席人員：行政院研考會、台經院研究團隊

記錄：鄭宇淳

### 主席致詞

首先感謝各位教授撥冗參加本次座談會，本計畫是受研考會委託所執行之「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」。根據這個計畫，研究團隊已蒐集日本、英國、美國、中國大陸的資料，台北地方大學的老師也提供芬蘭的一些相關背景資料給我們參考，目前研究團隊針對我國經濟發展面向提出七項指標與評鑑機制，希望各位教授能提供意見並指正。

### 曾企劃師淑娟

過去我們對地方政府的治理能力的印象，通常來自對首長的主觀判斷，或是一些片斷的統計資料，民眾則多透過天下、遠見這些調查資料。因此，我們希望透過地方政府治理能力評鑑及輔導機制的建立，能較全方面的了解地方政府治理的能力。我們在 92 年時曾委託中華大學進行地方治理能力評估

模式建構的研究，不過這離實際操作仍有一段距離。所以我們去年借重台經院經驗，委託台經院規劃實務上可操作性的治理模式。爲了使這個研究更具操作性，對地方治理能力理念之概念化到定義，甚至操作化有更細緻的作業，因此請各位專家學者能提供建議。

### 黃所長博怡

1. 評鑑雖然很重要，但若操作不小心，其實也是一刀之兩韌。若本案能著眼點在評鑑後的輔導，我想應該非常好。本次規劃指標若是採自己跟自己比的話，比較有積極的作用，如果做橫向比較，就要相當的謹慎，尤其是弱勢地區公平性問題，弱勢地區的經濟發展重點跟工商地區會不太一樣。
2. 在營利事業登記家數這部分，目前台灣經濟活動大概都在新竹以北的地區，因此這指標或許可以再考量。在所得成長率部分，所得分配是否平均或許是一個更適合的思考角度。
3. 本次規劃前 6 個指標比較重視成長率，第 7 項調查的指標，也許有一點平衡的作用。不過，我雖然這麼講，事實上，我也知道這件事情本來難度就是蠻高，因爲我們看後面的其他國家的作法，大概也只能夠拿這些數據來做指標。

### 張副所長建一

1. 由於經濟發展的範圍很廣，一般而言，經濟發展討論的內容大概包括生活品質、社會福利、教育發展等各面向幾乎都在包含在內，所以建議把發展兩個字拿掉，不然會產生本研究其他生活品質、社會福利等各面向好像都包含在經濟發展中。
2. 剛剛研究人員提到希望本機制強調自己跟自己比，個人認爲，除了成長率外，採用絕對值也許是不錯的作法，例如平均每戶可支配所得成長這一部

份，我覺得平均所得分配所得也許可以列出來，可以看出地方政府所得分配是不是有改善，也許我們很窮，可是我們分配蠻平均的。

3. 在第 6 項失業率部分，因為一個國家的施政者都希望每個國民都可以過的很好，但在南北差距，特別是東部失業率很高下，也許可以用就業增加率代替。另外建議消費、儲蓄這部份也可考量放進去。
4. 建議縣市的主力產業，尤其產業結構這部份也可考慮納入，比如說東部就是農業，新竹以北大概就是從事商業、製造業。
5. 是否本案可考量發展綜合指標，讓中央政府可以看出縣市政府施政績效成長，也許部分面向比較弱，可是其他面向很強，因為每個縣市特色不一樣，你不可能說失業率比較高，那這個縣市就完蛋了，應該用綜合的方向來觀察。

#### 徐教授子光

1. 經濟學面向要考量的幾個變數，第一個痛苦指數，失業率就是痛苦指數，還有一個就是物價，其實我們剛剛講的所得，思考所得最重要的是購買能力，實質的購買能力才是要反映出來的東西。另外一個思考點，就是他到底是不是公平分配，到底是不是平均分配，再來就是剛剛所提的銷售家數跟銷售額，由於這兩個概念非常的接近，建議再思考。
2. 最近學生碩士論文進行滿意度調查時，曾包含貢獻度的概念，建議研究團隊也納入考量。
3. 建議本案可思考如何依據評鑑結果進行輔導，個人認為本案在輔導方面的規劃應是蠻困難的，以平均每戶可支配所得成長率為例，如果低了 0.05%，這時候是否要輔導？又例如銷售家數增加 1%，降低 1%，你要怎麼去規劃輔導？
4. 建議各指標除了成長率外，可考慮將絕對值納入，由於若只有成長率的

話，實地去操作的時候，很難用文字去敘述到底是什麼，因為你只知道成長率，不知道平均每戶所得，所以應要把它變成背景資料，把它附加進去，然後才能看的更多。

### 黃所長博怡

或許可考慮將經濟發展面向調整為經濟特色面向，在這幾個構面中，不是就縣市進行比較，而是分為觀光、工商等，在觀光方面前取五名，在工商方面，顯示哪些政府在招商方面特別有成就，這樣比較有意義。所以，這面向應該是一個經濟特色的指標，比較不是經濟發展，若叫他經濟成長也不太對，因為實際上它不只是成長。如果是經濟特色的話，可能有些地方你叫我招商，我可能沒辦法，但是，我可以去發展其他特色，這樣就會把願景帶出來，在輔導的時候，如果用經濟特色，就會增加產品的遠景，重點也可特別的深入，這樣子就比較容易配合後續的輔導，也就能由評鑑來帶出輔導作法。

### 林副教授季平

1. 通常設定指標時要考量：全面包括、窮盡所有可能、各個子面一定要互相獨立的原則，但實務進行的時候，不太可能會做到，通常我們會根據專家學者，根據政府部門他們的實務經驗和意見，把有關經濟、有關地方治理這些全面性的指標都提出來，當然我們不可能全部用，要透過專家學者、有經驗實務者、民間或者是政府取得共識，然後根據專業判定哪些指標才是真正關鍵。
2. 指標勢必要比較，除了自己外，橫向比較也要重視。但比較指標要用正面還是負面表列指標？比如失業率，我們一般都預期一個縣市的失業率越低越好，如果是正向指標，譬如就業成長率，當然是越高我就越喜歡。這個指標只是政策，一個依據，絕對不能拿來當成媒體炒作，這絕對不行。

3. 在各個地方政府他沒有自己的指標下，指標系統的穩定性應該要考量。好的指標系統必須要穩定，比如說，要確定這個指標系統是各縣市可以適用，而且經歷了五年、十年，大致上這個指標都還是很重要的指標，才能顯現出它的價值。若要 25 個縣市，有各地方特色的指標的話，也都要把它包含進去的話，那沒有辦法是個好的指標系統，這是我的看法。
4. 有關指標建構的資訊來源，如果我們確定這個指標真的是很重要，資料來源可由政府部門或調查體系蒐集。
5. 因為是治理，中央政府是站在上面來看各個地方目前發展，這時候他一定要有共同標準，在持續運作的時候要相信我的指標一定要相同，內部評鑑，則有他自己的特色，不重視分別比較，因為每個地方治理，每個不同層級的政府，他所扮演的角色是不一樣。
6. 研考會是中央政府，他要了解的是說，各地方政府，他有強有弱，那站在中央政府，他要分配，那分配就要有個很客觀的依據，這時候你拿全國來看的話，這時候他要有一個共同的標準，所以他不能夠強調地方特色。從地方政府的角度來看，中央政府不重視地方內部特別的面向，重要的是要把大局掌握住，不把它當作是個政治鬥爭的手段，當成媒體宣傳，所以有關這一部分，應該說經濟這面向太廣了，所以要把它融縮，一定要把它集中在地方治理這個部份。

## 主席

1. 我們在四年前的執行地方競爭力的操作方式就跟林教授講的作法一樣，也談到指標的穩定性，所以，我們很多資料來源，是以政府公務統計為主要。今天討論的機制，我們也是希望能夠朝著幾年前做的經驗去操作，強調穩定性。
2. 本案已經進行 2 次大型焦點座談，目前正進行 6 面向小型焦點座談，在研

究過程中，我們也曾向政府相關部門人員討論。所以，我們已努力蒐集各界對各面向指標的意見。

3. 在國外資料方面，除了書面資料呈現的指標外，其實研究團隊也蒐集很多地方政府治理評鑑作法與指標，但考量每個地方政府指標作法差異性，並且各地方評鑑的指標數目很多，所以本次選取幾個比較具代表性地方政府的指標列出。
4. 就國外地方政府指標規劃來看，他們很強調地方特色，也會發展出地方特色指標，以國外的操作方式，地方特色指標跟全國共通性指標其實是相輔相成，評鑑機制、指標、輔導形成一個良善的循環，我想這是善治的意涵，這也是我們做這個計畫的精神。
5. 我們也碰到一些研究上的限制，因為我們有六個構面，不管是經濟發展的構面也好，或是經濟特色的構面，範圍都很大，所以我們目前的規劃，是希望善用現有資源，與既有相關評鑑、統計指標資料庫進行結合，一方面可以在具共識的指標架構下，挑選出適合的指標，另一方面，資料庫內其他指標，也可作為未來地方政府建構地方自有指標之來源。另外，如何從繁多的指標中只挑這七個，或挑這五個，要去說服別人時一定會碰到這個問題，並且指標的建構，其實見仁見智，地方治理的六個面向，範圍都蠻大，所以在時間上，支援上，都比較有限制，所以我們盡量投入我們研究資源跟人力，不敢說百分之百完善，但是我們努力朝向可操作性、穩定性的方向去做。

### 黃所長博怡

我想在目前作法還不是很明確的時候，先不要讓大家覺得好像差異太大，盡量來尋求一個公約數的作法可能比較合適。



### 張副所長建一

今天討論是共通性的指標，就一個主政者來講，當然相望各個縣市發展，在經濟成面的差異不要太大，能夠平衡的發展。基本上，最後的目的是要輔導，希望在經濟這部份能往上發展。我覺得一般性的指標要出來，物價可能比較難，但是就業增加率等一些指標可以考慮放入。第二個階段時，如果政府知道個縣市的特色，他未來的定位，就往這個方向去發展，國民所得自然就會提升。

### 林教授季平

1. 我覺得就治理而言，各縣市平均每位縣市民平均可以獲得統籌分配款有多少，我想這是一個最基本而且很穩定的指標，保證可以計算從威權時代到現在的變化，這就是一個治理很基本的指標，如果你公平角度來看的話，台北市、高雄市，特別是台北市平均值很高。
2. 建議本案很多東西不用重新做，可以參考現有的統計與資料庫，在我們所執行社會指標資料庫中，王永慈老師負責社會福利指標資料庫，她找了國內外專家學者不下三四十位親自訪談，政府部門也有兩場很大型的座談會，每場大約三十幾位，這部份已經很完整的呈現出來，研究團隊可以參考。教育與文化部份，教育有楊孟麗老師和師大王麗雲老師進行研究，這部份也可以參考，文化我就沒什麼意見。有關犯罪跟治安部份，可以參考周老師的研究成果。至於經濟發展，還是要著重在地方政府治理的層面，不然太多了，經濟的指標也一大堆，重點是如何找出精簡的東西出來。我覺得 AHP 這種東西參考就好，他的作法是找許多專家，並請他勾選比較，假設剛開始選定的指標數是 30 個，以  $C_2^{30}$  後，組合太多，是不可能做的，所以這是很困難的事。因為你不可能問太多專家，而且問了，又會有很多人不會填、變無效。所以，雖然 AHP 屬大數法則，每個別填會有個人主觀意見沒錯，但只要是每個人都被問到，而且他真正填的話，保證可以彙

整出來，但是在實務上運作是不可能的。所以 AHP 是可以做，但是頂多在下決定時能讓你參考，最終還是台經院自己要做判斷。因為一提出去時，一定會被問到為何這點重要這點不重要，這時你就可以提出這點是某些專家學者幫我們背書，會比較有根據，不然弄出去大家沒辦法接受，到最後保證推不動。我想這案子的關鍵要看縣市長願不願配合，所以要設法讓地方政府知道評鑑機制的重要性，也讓他了解這個機制對地方政府治理的幫助，這樣他們才會願意配合，不然實際上要運作這機制，最終可能還是會沒有效果。

### **主席結論**

感謝今天各位專家學者提供的寶貴意見，本研究團隊將參酌各位教授意見，調整指標。

**散會：17 時**

## 附錄 16 「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」（人力資源組）座談會

時間：中華民國 96 年 6 月 27 日（星期三）上午 10 時 30 分

地點：台經院 6 樓會議室

主持人：台經院研一所黃副所長兆仁

出席人員：高雄市政府人力發展局李副局長金寶

台北大學公行系呂副教授育誠

東吳大學政治系蔡副教授秀涓

列席人員：行政院研考會、台經院研究團隊

記錄：江佳慧

### 主席致詞

本計劃是台經院接受行政院研考會委託之研究案，本案主要精神跟目的是希望透過地方治理評鑑與輔導機制的建立，強化並落實台灣地方政府治理能力。經過台經院研究團隊對國內外學者專家之理論文獻及英國、美國、日本、中國等國外地方治理實務作法資料的蒐集與分析，並經過二次焦點座談、期中審查，以及與研考會開會討論後，初步建構業務面、管理面共 6 個構面發展的共識。研究團隊現已結合先前舉辦 2 場座談會中之專家學者意見，以及本團隊之研究心得，提出初步建構的人力資源指標，請各位專家就指標與評鑑方法還有哪些可進一步強化的空間給予意見。

### 李副局長

1. 台灣公務員體制與其他國家不同，目前我國政府對人力資源的概念仍停留

在人事管理，加上因為地方政府人才不足，且常有人才留不住問題，因此地方政府常面臨沒有適當的人才發展人力資源管理概念。在地方政府還沒有人力資源概念狀況下，若要對地方政府進行人力資源評鑑會面臨困難。

2. 目前除了北、高兩市有公務人訓練中心外，其餘地方政府鮮少有訓練中心的設立。所以人員本身對願景的規劃、自我學習機會的部份就相對減少，形成地方在訓練規劃上的困境。而且，地方政府人員升遷常會有能力以外的考量，這些都是在做人力評鑑時需考量的因素。
3. 目前地方政府人力資源常受限法令限制，中央對於員額也有控制，雖有地方自治條令，但人事無自主權，全部由中央控制組織編制，職等的比例也有限制，實務上，人事仍裁決在局處首長和裁決單位上。
4. 建議對投入在人事的成本是否達到所應發揮的效率列入評估。另外，由於廉潔度是地方上所期待的，因此建議將廉潔度納入問卷調查中。建議增加升遷倫理概念，因為目前地方政府常有事務官升遷管道受到阻礙的現象，很多專門委員被改為機要職位，為市長專用，人事單位都失去中立性與依法執行度。
5. 建議增加內部的顧客導向概念，人事單位的顧客是公務員，既然是談人力資源，「服務態度」這一部分建議也應納入來改進。另外，建議可考慮將人事經費投入與業務產出比納入參考。

### **蔡副教授秀涓**

1. 個人參與政府人事政策已相當久，當初人事行政局人力評鑑是由我和施能傑老師、余致力老師所研究，其實我們並不主張像目前這樣，要大家都得去做。當時在評鑑之際，我們先找了三個試辦單位，分別是高雄市政府人事處、人事行政局、台北市政府人事處。評鑑結果顯示，高雄市政府人事處做的最好。

2. 從 80 年代開始，大部分國家（如 OECD 國家）在建構指標上，都由下而上發展，本研究提出由下而上的發展指標概念，是一個非常正確的方向。
3. 就個人長期關注全球人事政策的趨勢看來，「評鑑」是可行的，但前提是必須要有權。但在目前我國一條鞭的政策體系下，中央主管機關缺乏基本的資料庫、也欠缺資訊化。要各地方政府作評鑑，實際上就是每次都要重新再做一次書面工作（paperwork），這是和整個 OECD 國家的作法有很明顯的不同，所以就長期而言，人事權要放到地方，依照各地方特性才有辦法個別評鑑。
4. 個人建議，人力資源評鑑應是由研考會來統籌或是將來在行政院內部有一個直接的單位來負責，不適合由人事行政局來處理，這樣會太偏狹。
5. 一般來說在建指標與建面向上，必須符合窮盡跟互斥原則，但這當中所看到的次面向（1、2、3、4）調整後的新指標總共有 7 個，其實是沒有分化的很好，我只能從既有中做一個調整，詳細資料請參考我所提出的書面資料（以下座談內容如書面資料者省略，請參照附錄之書面資料）。
6. 在指標應包含的內涵方面，首先需確立地方政府治理人力資源管理面向評鑑所要達到的目的，也就是策略性人力資源管理的內涵，這也就是說，所有人力資源管理的面向能否支持地方政府想要達到的遠景、目標、策略，這部分可參考 SHRM 的概念，SHRM 概念有相關的文獻與具體指標。
7. 第 7 頁次面向第 4 點，提供以利害關係人為優先的專業與良善服務，此部分較像在測顧客滿意度，可再斟酌。
8. 建議中央政府可做一些核心指標，但不是強制去評鑑，若地方願意接受評鑑，中央可採協助作法去建構地方人力評鑑的指標，有接受輔導的地方政府，可在整體的績效中加分，不採強制性。如此一來，中央有兼顧監督性，地方也可保有自主性。。
9. 在其他建議方面，建議可參考國外政府已建立指標。另外，長期而言，中

央人事必須鬆綁

### 呂副教授育誠

1. 個人認為，評鑑的過程比評鑑指標更為重要。
2. 建議未來對地方政府說明過程中不要用評鑑字眼，一般縣長或地方首長若聞評鑑兩字，會思考有無具體誘因，所以建議換其他中性字眼(診斷或輔導)，另外未來評鑑輔導小組以何立場去輔導，也會有爭議，所以建議不要用輔導兩字。
3. 地方治理概念不重結果，重在地方治理能力的提升，所以過程比結果重要，在過程中去了解地方政府有完整的程序與計畫，其能力達到所要求的基礎就夠了，這是一個思維的方向，此概念也可解決中央與地方指標的一個困境。
4. 評鑑若要持續的推動，早期可避開敏感概念與問題，這樣的方式比較可行。
5. 在評鑑方式部分，評鑑小組除由權責機關代表或專家學者所組成之外，建議應納入地方政府，讓其有參與機會。
6. 評鑑分組方式可參考內政部統計週報作法，將台灣分成都會區、次都會區、非都會區，建議分組不要分得太細，雖然內政部的分法也不盡理想，但具公信力存在。
7. 有關評鑑頻率方面，建議3年一次或2年一次，不要一年一次，這樣會對地方政府造成太大壓力。並且有些資訊未必能在一年內完整呈現，再者，評鑑小組一年之內要全省21縣市外加2個離島走透透，勢必會是一個沉重的負擔，提供參考。
8. 建議後續處理的方式可採只獎不罰，或完全無獎懲，只是公布資訊。

9. 人力資源面向可考慮改為公務人力資源面向。
10. 本研究規劃建立一個評鑑資料庫(類似題庫)，長期來說，這是一個很好的想法，可以同步去進行。後面附錄當中的資料，就是屬於資料庫裡的東西，要由上而下或由下而上發展，就會面臨到如何運用資料庫裡的內容。
11. 若要評鑑小組要前往各縣市政府評鑑，則看的應該要少一點(尤其在前面幾次)、具體一點，這樣會比較有意義。
12. 建議地方政府本身要有一個參與者，在評鑑尚未開始前已預備好本身受評的相關資料，當評鑑小組抵達現場時能夠很快的透過討論或實地觀察得到所需資料。
13. 對現有及未來人力需求進行策略分析部分，建議可考量「是否訂定升遷序列」、「外補程序是否訂定」、「輪調制度是否建立」、「人員離職率」、「職務代理人數，不具任用資格像是約僱人員或聘用人員去代理正式人員職務的人數」、「高職等占低缺或低職等佔高缺的狀況」。
14. 在維持人力專業與技術水準的部份，建議考量「臨時人員、職務代理、約僱人員的比例」、「訓練計劃與訓練時數」、「所擁有證照多寡」。
15. 在激勵成員有效執行任務控制能力部分，建議將獎優以為激勵的概念納入。
16. 提供以利害關係人為優先的專業且良善的服務部分，建議這部分不必特別設立指標，事實上在行政院研考會以及各單位都有做為民服務這一部分的考核，因此可將此部分納入即可。另外，廉潔度方面，政風單位每年都有做此評估，可以參考引用。
17. 建議「人事單位用人成本(包含編製內、外)」、「人事費占相關費用支出的比例」等概念可以納入。

## 主席結論

感謝今天各位專家學者提供的寶貴意見，本研究團隊將參酌各位教授意見，調整指標。未來我們還會進行北、中、南、東圓桌論壇，並與各地方政府進行評鑑機制與指標意見交換，我們最後將彙整各界意見，建構更具共識的機制與指標。

散會：12時30分



## 附錄 17 「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」（財務管理組）座談會

時間：中華民國 96 年 6 月 27 日（星期三）下午 15 時

地點：台經院 6 樓會議室

主持人：台經院研一所黃副所長兆仁

出席人員：國立台北大學公共事務學院財政學系黃教授世鑫

世新大學行政管理學系徐教授仁輝

國立政治大學財政學系徐教授偉初（未出席）

列席人員：行政院研考會、台經院研究團隊

記錄：林嘉玲

### 主席致詞

在許多國家現已實施地方治理情況下，研考會委託本院進行「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」，希望我國也能參照其他國家作法，試著推行。目前本案規劃的指標一共有六個面向，本次進行的是財務管理面向指標與評鑑方式的討論，希望透過專家學者提供的寶貴意見，檢視指標、評鑑方式有哪些需改進之處，使本機制更有說服力。

### 黃教授世鑫

1. 附件資料第 5、6 頁的表格顯示，許多指標是建議刪除，這是座談會建議刪除的嗎？因為差不多都刪除了，如標準 B，幾乎全部刪除，而剩下的如 A1、A2，意義也不是太大，以財政管理的中長程施政來說，目前地方政府根本沒有中長程計畫，而年度預算是否能及時順利通過議會審查，

坦白說也沒有意義，因為地方政府的政治性很高。

2. 台灣到處都在評鑑，連學校都要評鑑，但評鑑的意義究竟何在？本研究延續東華大學「地方政府治理能力評估模式建構之研究」，評鑑內容是參考國外作法。目前政府的研究計畫，很多委託單位都會要求研究單位參照國外的作法，我個人對此種作法是持反對的立場，因為國與國是無法比較的，除了資訊取得的問題外，每一個國家的情況也不同。例如地方財政，外國可能是屬於單一制的國家，他們對於地方自治相對可能沒那麼強調，我們地方治理針對的是地方政府。以民主機制來說，除非採官派作法，實施治理評鑑才具意義。否則民選的首長的評鑑，應由選民透過投票來評鑑。不過報告中提到的一個觀念很好，就是重點不在比較，因為每個地方政府屬性不同，要進行比較會產生矛盾，我們希望每個地方政府適才適性的發展其特色，既然如此，每個地方政府之間是無法進行比較的。評鑑文化是威權體制留下來的遺毒，誰是有權力評鑑的人，權力就掌握在他手上。中央評鑑地方是因為評鑑是中央的權力，以社會福利績效考核為例，由於中央對地方進行補助，所以每年要進行評鑑，社會福利績效考核評鑑團隊的成員有學者、婦女團體、弱勢團體、老人團體。這個考核機制也設有指標，並且評比的結果會影響第二年的分配。但當你參加評鑑的過程時會發現，指標其實有很大的問題，包括執行評鑑的人，都有很大的爭議，如殘障者、老人、婦女團體，他們會希望自己部份的比重占比較大，所以指標就會被放大，因為放大後才表示這部份重要，才能爭取到更多的補助，因此評鑑的人本身已經具衝突性。所以我個人認為，評鑑指標訂定是權力運作的問題，研究的重點如果不是強調「比較」，可能意義會大一點。否則，如果評鑑的目的是為了比較的話，意義可能不大，這是因為評鑑一定要找出共通性，但是若要異中求同，到最後可能什麼都沒有，所以如果是如研究報告中所提的方法，是採循環的觀念、問題導向的角度來切入的話，指標訂定過程會相對簡單。
3. 個人的建議，不要先預先設定指標，如指標 C2，採成本會計原則，分析

單項成本，個人認為這項是不存在也做不到的，以消防為例，消防的單位成本為何？產出單位為何？其實在公部門，要計算單位成本、成本會計，幾本上不容易，不然主計處在編列預算時就會要求，能夠做到的只是像建築物的建造費一坪多少錢，大概只有這部份有單位成本，其餘的在實際面是沒有單位成本的概念。會追求單位成本的概念，是因為民間都追求利潤，所以收入－支出的成本越低越好，也就是單位成本越低越好，但政府部門不一定，教育部以前委託教育財政學者在算單位成本，如師生比，姑且假定可以算出，並以學生當分母，計算每一個學生教育花費多少，假設 A 學校 15 萬、B 學校 30 萬，試問哪一個學校好？因為既然計算出來了，就是為了節省成本、提高利潤，但政府不是為了追求利潤，因此這種計算出來的結果就不具意義。以之前所提的師生比為例，應該是老師相對於學生的比例要越高越好，但相對的成本也一定越高，消防也是一樣，如果為了節約，什麼都不要購買，是否這樣節省就是好呢？從績效的概念，如果沒有擺脫民間的影響，最後產生的問題其實是很大的。所以如果要評鑑，更好的方法是採問題導向，先去找出現問題所在，針對問題再進行解決，如此一來，指標才會出現。指標是從實際去做，做了幾年後，才定出指標，個人的想法是覺得，指標有些是實際執行過後才產生出來的，而不是預先想像的。

4. 要評鑑地方政府的前提是，地方政府具有相當的自治權、自主性，有自主性才能去評鑑地方政府，但目前地方政府在財務的自主性很低，每年大多是依賴中央補助款。過去雖然名義上有地方自治，但是很多部分還是受限於中央規定，現在雖然放寬很多，可以因地制宜，讓地方機關自己執行，但是中央管得很嚴，地方並非全能自主。這樣情況下，評鑑是否有意義，或許仍須斟酌。
5. 為何會區分院轄市、縣轄市、省轄市，是因為很多組織、人事都是中央政府規定，所以倘若要去評鑑地方政府的人力資源、財務方面，地方政府並沒有決定權，地方政府最大的預算還是來自中央補助，但中央補助

都是未定，所以地方政府的財政平衡很多都是虛的，因為有些收入都是虛的。所以，地方政府的預算意義和中央不太一樣，這是因為有一部份的收入需看能不能向中央爭取到，或者是要視配合款而定。地方政府本身的財源，頂多只維持例行性的行政事務，在此情況下，只能評鑑地方政府所能掌握的部份。然而，這部分其實每個縣市都大同小異，最後只是變成行政管理上的問題。

6. 在指標方面，指標 D1 稅捐徵收達成率及其稽徵績效，這點大概每個地方政府都差不多，指標 D2：轄區土地公告地價及公告現值占市價之比例，這點有個問題，因為市價多寡沒有標準，所以操作上會有困難。指標 D3：規費及罰款徵收，這部分應該是收入多好？還是收入少好？從財務管理面來看，當然是越多越好，但收入多會造成民怨，例如台北市的停車費一直漲，這部分收入就會增加，但為什麼那麼高的停車費還有人願意停，就代表在停車位的管理出了問題，政府應該要給市民有充足的停車位才是。指標 D4：工程受益費的徵收，現在連中央都沒有工程收益費的徵收，以前有最低標準，但現在已經降為零，所以每個地方政府都不敢收，因此工程受益費現在收入幾乎為零。標準 D5：公有財產收益，爭議也很大。標準 D6、D7 也不是很好執行。

### **徐教授仁輝**

1. 我在 90 年有從美國帶回來幾本書，其中美國地方政府盛行的財務趨勢監控系統，書中提到的重點不是要去評鑑、比較，只是要確定財務問題的信號能不能發出來，對產生問題的原因去進行了解、調查，最後採取預期的行動，所以大概分成 12 個因素會影響地方政府的財務，12 個因素裡分三大類，一個是環境因素，一個是組織因素，一個是財務因素，環境因素裡包括整個地方政府的需求（社區需求與資源）；外在經濟狀況；政府間的限制；自然災害與危機；政治文化。組織因素分兩個：立法政

策與管理操作。財務因素分成六個：收入、支出、經營狀況、債務結構、長期的負債及資本設備狀況，這 12 個因素建立出 41 個財務指標。舉例來說，以收入面來看，可以調查每人政府收入，、租稅收入彈性是否越來越下降，政府間收入（上級的補助款）占其收入的比例是否在減少，遺產稅、一次性的收入所占的比例是否增高；財產稅的收入是否下跌，沒有辦法爭取的財產稅百分比是否上升等等。支出方面，則可檢視每人政府支出是否在上升、公務人員的人數是否不斷上升、每一個公務人員的福利是否在上升。經營的狀況，則可檢視赤字是否不斷累積、一般基金的餘額是否在減少、持有的現金是否在減少。以社區需求來看，人口是否不斷在外移，中老年人口是否越來越多。所以建立的這 41 個指標可能比研究報告中寫得容易監視。

2. 現在更強調的是財務透明化，財務透明化 IMF 裡有很詳細的訂定，其中明確訂定何時應該出具什麼報表，報表應該包含什麼，都有清楚規定，建議可以查閱這份資料。
3. 行政院預算考核要點，會偏向在預算計畫面的考核，所以不盡然要採用。財務趨勢監控系統的指標，是適用於世界各國，如每人的財產稅，每人的政府支出，本來就適合做，而黃教授建議的也很好，假設能找一個小的地方政府來試評，或許可以定出適合的指標。
4. 主計處針對一般補助款有建立一個簡單的指標，但那個指標很不科學，太主觀了。財政部的統籌分配稅款，也有一個簡單的指標，但那也不是正確的，是看租稅的努力程度，所以基本上要建立一個財務管理制度，還是必需參考我提出的那些指標。
5. 評比的資料還是可以公布，就像大學在評鑑時，有優或次佳，美國也有一套這樣的作法，分成四個等級，最差的是現金償付，連現金都付不出來，支票隨時都要去調頭寸，第二個是預算償付，就是你經常是赤字，當然地方政府有些也不一定是赤字，但大部份是預算赤字，第三個等級

是預算有盈餘，但長期來講還是負債的，例如無法付公務員未來退休的償付。重要的是地方政府有無能力建設到市民真的想要居住、願意居住的環境。在這種環境下，你應該擁有什麼樣的財務管理。所以倘若可以把台灣分成四個等級的財務狀況，應該可以公布。

6. 最現成的資料是財政統計處的財政統計年報，那是最簡單的指標，政府預算，財政統計，每年都在做，補助款，統籌分配稅款，都有現成的資料。可是參照這個指標無法追到問題點，所以還是要從 12 個構面，從資源，從立法，從組織架構各方面去了解。
7. 建議研究單位參酌財政統計年報，以先建構初級資料為原則，先看結果，不要探討到後面的問題，不要急著去看政治面，文化面，或看大環境。財務面的建構先做好，環境面和組織面先暫時不談，這樣就會有二、三十個指標出來。
8. 財務指標光是財務收入，財務支出，經營結果，長期債務，這些都不只八個，所以目前規劃八個指標很難建構財務面。

### **黃教授世鑫**

1. 回應徐教授的看法，個人認為，參照國外的作法，不見得適合台灣，參考美國地方政府的確可以找出這些指標，但台灣環境不太一樣，美國的作法不一定能適用。其實美國的地方政府也不是參酌其他國家的作法，而是那個環境之下自然而然產生出來的，因為他們的地方政府是會倒的，所以需要做財務監控。
2. 再者，美國地方政府的事務比我們單純，例如我國地方政府人員的增加，都由中央統一規定，待遇也是中央統一規定，美國不同，美國全部是地方政府自己決定。而且美國地方政府可能需要舉債，因此甚至金融機構也對地方政府進行評等，但在台灣可能不會有這種作法，因為台灣的地

方政府不能舉債，只能借款。所以個人建議，研究方法上來講，就像第 2 頁評鑑問題發現，最直接的方法是找一個縣市政府進行評鑑，先去了解實際的運作。以財務方面來講，如剛剛談的財務透明化，其實台灣的主計、會計已經很透明化，我們的預算執行很嚴謹，所以台灣政府的財務透明度其實是很高，美國每個地方自己有一套制度，所以每個地方政府的財政透明度不同，所以採用美國的制度規劃台灣的作法，不一定適合。

3. 其實目前每個地方政府的財政都有問題，而且問題都差不多，所以建議本研究能找一個地方政府去進行評鑑，找出問題，了解問題，才能知道問題有無改善和惡化，才能方便日後監控。所以個人的想法還是覺得應該先去掌握問題所在，再從問題得出指標。
4. 美國各地方的財產稅率都不同，但是台灣不是，例如台灣的房屋稅條例規定有一個固定的徵收率，然而每個地方政府的作法都一樣，都採最低徵收率。我們的地價稅也是中央立法，基本上地價稅稅率是全國都一樣，所以你若去算每人財產稅稅率多少，其實沒有意義。在美國，他們設有學區，財產稅主要用為教育支出，兩者是結合在一起。
5. 財務評鑑其實很困難，即使是主計處小範圍的社會福利支出彩券分配，真的去進行評鑑，都還很難。所以最後只能用幾個指標，例如有沒有設福利基金，有設立就加分，但是這樣的作法不一定好，因為有設立基金者不見得就不會挪用，有些地方政府因沒錢所以不設立基金，改採收支並列方式或其他型式，但這樣的作法也是一樣很好，所以採用是否設立基金作為指標，也不一定那麼適合。另外，在每人財產稅方面，農村的地方政府跟都會型的地方政府性質完全不同，是否適合比較？另外，預算財源怎麼分割？哪部份是屬於可努力的部分？比如蚊子館，因為中央只補助基本建設，運作維護的錢沒補助，所以就變成蚊子館，但這個結果並不好。所以財務管理應先從大分類，將收入支出先列出來，再從其中地方政府有多少可努力的空間、哪些是地方政府有自主性的部分尋找

適合評鑑的部分。再者，地方政府其實是不能舉債的，但地方政府都有債，很多欠健保費，很多是欠銀行，所以可以從中觀察對銀行的借款這一項，是有借有還，還是一直累積下去，我想這樣指標大概就會出來。

6. 地方的政治效果很大，所以要進行評鑑時，方法要特別小心。
7. 財務構面的指標比起其他構面要來得難，教育文化就簡單許多，過去多多少少都有在做，有既存的，也是單向的，但財務是綜合的，財務本身在財政裡只是工具而已，所以應該看實際的狀況，如各鄉鎮的收入結構、稅課收入占總收入比重是否相差很大，從細項一一去看，看看是有差異性、還是很一致性，所以建議還是要回歸到實際數據，用觀察比較，才會比較具體。建議可以先從歷史經驗先看，府會的互動也是可以觀察的指標。
8. 中央地方黨派的影響，也是考量因素，因為其他國家的地方政府其實黨派色彩很低，但台灣不是，台灣從中央到基層的里長，黨派色彩都很濃。
9. 建議研究可採簡單的方法，先看統計數據，如果年報裡的統計數據沒有，再請地方政府填寫。
10. 建議研究團隊可挑選一個地方政府為個案，從瞭解地方政府財政問題中，以問題導向方式，尋找適合的指標。

### **莊副處長麗蘭**

1. 地方政府的確是受到某些限制，然而，雖然中央法規規定是一樣的，但是目前仍有一些地方政府自己在運作的部分，在分配、開源部分，還是有些許的空間，因此，各縣市政府即使基礎條件是一樣，但如何在這基礎下如何去處理好財務管理，是可以去做。
2. 我們現在只是想在比較客觀，以及各地方政府條件都差不了多少的情況下，去檢視地方政府運作情況？徐老師提到的有些指標是適合的。另外



中央補助款爭取部份，除了統籌分配款之外，主計處負責社會福利，我們負責基本設施，所以我們每年還是要做評核。在計畫型補助部分，地方政府是否努力去爭取各部會的計畫型補助，做了多少努力？基本上，部會仍希望地方政府本身有好的計畫，有好的執行，部會才會願意給錢，所以這就是地方政府可以自己努力的部份。建議應在地方現有、條件一樣、法規限制也一樣的情況下，去檢視具有法規彈性的那一塊，地方是怎麼努力去做。

### 主席結論

本研究團隊將參酌各位教授意見，調整指標。在結束六場焦點座談之後，我們會進行北、中、南、東圓桌論壇，跟各地方政府進行評鑑機制與指標意見交換，也會收集更多的建議回來，未來我們會彙整各界意見，建構更具共識的機制與指標。

散會：16時50分

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 附錄 18 「地方治理評鑑機制及指標面向之探討」（社會福利組）座談會

時間：中華民國 96 年 7 月 6 日（星期五）上午 10 時 30 分

地點：台經院 2 樓 208 會議室

主持人：台經院研一所黃副所長兆仁

出席人員：國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系黃主任源協

東吳大學社會工作學系張教授菁芬

玄奘大學社會福利學系周教授怡君

列席人員：行政院研考會、台經院研究團隊

記錄：林嘉玲

### 主席致詞

本計畫是本院接受行政院研考會委託所進行之「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」計畫，研究團隊已蒐集英國、日本、美國及中國大陸相關指標，並規劃出六個構面的評鑑指標。本案規劃的精神是讓各個縣市自己跟自己比較，一年比一年更好，但也還是會和其他縣市比較，如此才會有良性競爭。本案希望結合地方治理與競爭力概念，慢慢協助地方政府找到地方治理的強項，讓地方政府走向優質化的縣市、健康的縣市發展。

### 曾企劃師淑娟

3. 研考會委請台經院執行這個案子的目的是因為目前地方政府的治理能力，可能都憑藉主管的主觀印象，或是片段的統計資料。民眾可能就會看天下或遠見雜誌所公布的民調做判斷。雖然這些都是好的，但可能落

得太過片面，所以我們希望透過評鑑輔導機制，長久去經營地方治理的面向。

4. 本機制研究方向偏重實務操作，希望評鑑結果可供各部會施政規劃參考，或提供地方政府自我評斷、自我評鑑或自我發展時的基礎。爲了讓研究更可操作，從概念化到操作化都要經過更細緻的過程，衡量指標之代表性、詮釋性，要借重專家學者提供建議。

### 黃主任源協

1. 在整個社會福利的實務中，不管是輔佐或者中央政府進行的各項評鑑，已經把中央政府搞的沒有效率，只要有人願意配合進行評鑑，懂不懂都沒關係。因此，如何先建立評鑑的主體性才是重要。雖然現在有很多評鑑常動用一大堆人南北進行評鑑，老人、身心障礙、兒少、婦女、縣市政府總評鑑，我覺得一團亂。但是這些評鑑對實質上是有提昇的，這我們不容否認。所以建議整個機制能不能仿效高等教育評鑑委員會，或者是醫療評鑑，至少讓中央政府的官員們先有效率，不然他們如何去做政策性的思考？我們所看到的問題是，暑假時中央政府的官員跟著出去評鑑，且爲期一兩個月，這已經產生一些問題，所以這是我覺得第一個可能要注意的重點。
2. 整個評鑑方式、評鑑機制要建立，地方政府需負責執行、準備的部份很重要，但目前地方政府的承辦人員流動率高，這是需要思考的問題。基層的層次需要架構好，讓承辦人員有所依循，整個機制才能推動。研考會最喜歡看的是指標，你們也期待把指標建構出，但是我認爲，機制沒有弄好，再多的指標都只是形式上的。機制弄好了，指標的話，剛才研究人員在做報告時也說明了，可能中央有一個 total framework，而地方可以把好的地方展現出來給大家看。所以從整體來看，把整個機制建好，大面向勾勒出來，社會福利可將經濟保障、健康、照顧、福利服務納入

考量，住宅、社區是不是要納入還可以再討論。不論如何，只要大方向出來，細節部份建議方向就好。我認為機制最重要，機制如果沒有建立起來，其他都空談。

3. 建議社會福利評鑑可納入民間團體在內，至少有些團體，如勵馨、老盟、殘盟，智障者家長總會，意見可以納入。因為政府一再強調顧客取向，所以可能的話，可將民間部門的意見納入，因為地方治理的好都跟民間有關，所以民間團體意見也很重要。
4. 英國評鑑制度中非常重要的一點，就是強調未來，研考會最強調創新，因此建議將能不能把創新、未來的願景納入衡量。英國 95 年的評鑑制度中，未來部份的評鑑大概占了三分之一比重，目前的表現占三分之二，透過這種評鑑制度，來誘導他們或者是來輔導他們也能夠看未來，而不是只有看到目前為止。
5. 評鑑地方政府治理的話，可能要考量地方政府財政狀況，目前部分縣市已有經費拮据、費用無法支付，以致於無法發包，無人有意願承接。研究中的數據都是服務多少個案，人次等等，若看個案數的話，可能要思考地方政府在實質上的配合情況。
6. 如果從最佳價值 (best value) 跟全面績效評鑑 (CPA) 來看，4C 當也包含公民參與的意思，建議可以增加對於今年要達到的目標，有沒有透過某一些管道讓居民知道，他們有沒有回應意見？地方政府有沒有很明白的公告，隨時讓居民可以監督，可從這部份思考。
7. 研究建議初期結果不公告，但不公告為何做評鑑？現在很多東西都要透明，績效好要讓他突顯出來，不好也要讓他突顯出來，但可以設定一個階段性的目標，讓他如何更好。我覺得應定期每年發布，不要排名次，但至少等級要出來。
8. 除了 4C 之外，建議可以考量目前強調第五個 C，cooperate 統合，例如地方政府有沒有考量社政跟衛政的統合，如果有做到這一步，你給他權數

重，舉一個最簡單的例子，社區健康營造，跟社區照顧關懷據點，裡面的東西都一樣，裡面也有健康促進，但兩單位分開做。如果我們把地方治理當成是地方政府，而不是社會局、衛生局、民政局各別來看，這個統合的整體績效，恐怕就要納進去。

9. 因為現在政府人力一直精減，為了減輕政府的人力負擔，現在的觀念是把契約委外經營，但社福界沒有把這個觀念引進，建議把這個觀念帶入機制內，最起碼幫公務人員減輕負擔。
10. 雖然大家對社會福利範疇的界定還有爭議，不過大抵可以包括：社會安全，涉及到經濟保障的部份；健康照顧、福利服務、就業服務，住宅要不要納入經濟中，因為牽涉到低收入戶的一些補助，可以再思考。內容架構清楚後，再來看哪一些是中央的業務，哪一些是該地方的業務，但是地方可能要配合中央的業務。如果是中央最主要的業務的話，占的權重列低一點，但是如果福利服務是直接是地方政府的業務的話，那比重就要稍微推強一點，如果把這個地方弄清楚，則甲案結合乙案就差不多了，因為乙案的東西等於都是福利服務。

## 主席

1. 很多問題我們都有考慮到，但因為第一代指標發展畢竟比較困難，所以很難面面俱到。第一代指標我們朝向比較收斂方式進行，以能夠操作為主，很多國家大概也都這樣作法，指標的發展或者評鑑機制的發展、輔導機制的發展是動態的概念，每一年再去調整。因此我們先把第一代的指標提出後，起碼讓縣市政府可操作，可以符合一些需要，之後再繼續發展。如同黃教授所講，每個地方有地方的願景，我們都會納入當重要的考量，其實這些指標或者是評鑑、輔導機制的建立，願景是最重要的，因為有願景才會往好的方向，我們把第一代的東西推出來後，不論你是都會區、農業縣，你都會有願景，希望發展成什麼縣市，都由各縣市決

定，所以我們希望先建立第一代指標，因為第一代可操作性蠻不簡單的，團體很多，大家的意見也不盡相同，怎麼去歸納收斂，去發展出一套可執行機制，對我們來講都是很大的挑戰。

2. 其實我們規劃這個機制規劃之前，已研析英國機制，英國輔導機制很好，評估小組評估前會事前跟你說，第一階段我要進行這些評估，你要準備這些東西，大家意見上交換，縣市政府就可以去準備，這是事前的部份，真正的階段後續的正式評估，評估完後，會以告訴地方政府是往好方向前進，或是待改善項目的說明。剛剛黃老師提到的部份我們也想過，公務人員這麼忙，突然要做評鑑，他們對評鑑指標、作法也不清楚，所以會出現打爛戰的感覺，而且這種評鑑制度一多，其實現在已經很多了，也會造成縣市政府很大的困擾，所以機制的建立應該是這個計畫的精神，精神有了，第一代指標出來，某種程度再去做演化，然後達到真正地方治理。

### 周教授怡君

8. 建議可以結合甲案和乙案，甲案看起來比較偏重總體方面，總體方面是必要的，可是縣市政府的社會局下面分成救助課、兒少課等，這又比較接近乙案部份，因此要去評鑑時，去針對組別去評鑑似乎比較合理。
9. 甲案部份，經濟安全不只是這樣包含中低收入者、福利津貼覆蓋率、跟中低收入人口，也不應該把津貼當成是主要的經濟安全，因為津貼是補充性的。就業安全部份，建議這個指標改成就業促進，福利服務部分，可以考慮用乙案指標代替。
10. 建議社會福利工作人員數指標考量地方人口的比例，比較合理，如台北縣就會有很多社工員，而苗栗縣就比較少，問題是兩縣的人口數是不同的。縣民對縣內社福滿意度，對政策相關施政滿意度，還有認為哪些可以改善，這個很重要，但是還要有機制可以輔導，萬一縣民的滿意度很

低、對施政是完全不知道時，需要有後續輔導機制。其實我們也不要讓縣市政府很害怕評鑑，應該讓他們覺得評鑑是讓他們有一個藉口，可以從中央政府去要到資源。我們要有一個機制，可以讓地方政府再進步，才是比較正面積極的評估。

11. 剛剛黃老師提到的民間團體，我覺得很重要，因為很多地方政府社福施政的治理都很依賴民間團體，根本沒能力去經營中央政策，只好以公辦民營辦理，所以很多民間團體對縣民福利需求的認知，遠比地方政府公部門還要清楚，建議去聽聽民間團體的看法，這個部份研究團隊可以再討論。
12. 我想甲案和乙案並不是完全不能夠結合，在經濟安全部份，建議不要只用中低收入者的福利津貼覆蓋率，經濟安全一定討論失業人口的經濟安全、保險老年給付、社會救助，除非你的指標的名目是改變了，那我們可以另外談。經濟安全可以跟就業促進結合，經濟安全的指標一定要談失業。評估時當然會面臨好或不好，可是我們要看每一個面向，當然不可能每一個面向都做的很好，如果經濟安全，失業給付這部份做到非常高，很顯然他就業促進需要的措施就會更多，需要做的事就更多，所以他是可以分開兩個面向談。
13. 就業促進這邊，職業訓練，就業輔導，我想這個應該沒有問題，可以從公立就業服務站的部份去看。
14. 全民健保的覆蓋率跟每人的社會福利經費其實是有蠻相同的地方，但在縣裡面各地方的資源分配不太一樣，如苗栗縣的全民健保覆蓋率可能是97%，但在卓蘭可能很多原住民根本沒去投保，這部份建議可再更細緻化一點。
15. 評鑑時要考量地區差異性，比如你去評鑑老人安養機構的數目，這只是量的東西，如果把台北市台北縣跟苗栗縣一比，苗栗縣的安養機構數目就少，台北就多，但你去問苗栗縣老人，他們都比較喜歡在自己的社區



不喜歡去安養機構，喜歡在自己家裡安養，所以你去評鑑苗栗縣老人的部份時，你可能就要看他們政府怎麼去推動在地老化，社區化或居家的服務這塊。

### 張教授菁芬

10. 本研究的目的是評鑑還是輔導？雖然看起來是一個循環，但如果以評鑑為開端，目前還沒看到對應的輔導機制規劃，如果從輔導開始，可能就會重新去思考輔導團隊怎麼進行。剛好這兩年有機緣參與輔導活動，但輔導的過程就隱含評鑑，但是以輔導為開端，他們就會希望你們趕快來，若以評鑑為開端，則態度是希望你不要來。要讓地方治理的能量提昇，應該是評鑑和輔導相輔相成，並把輔導的要素增多，以輔導為主軸，地方政府就會比較去揭露負面、問題、需協助的狀況。
11. 當我們在講地方政府效能(outcome)的時候，其實可能不是執行力不夠，而是與投入(input)有關。有些地方其實很有想法，但很枯竭，但沒有了解枯竭的原因，卻要他有好成效，這是一個困難，建議可以思考input跟output之間的關連性。另外，做評鑑或做輔導，不要讓地方政府覺得處處被干擾，效益才會出現。
12. 整個評鑑目的如果是走向輔導時，指標資料參考依據，建議除了社會指標的研究資料庫外，可以納入其他指標資料庫，因為目的不一樣，因為社會指標資料庫的目的是想了解目前現況，所以指標會有一些不一樣。
13. 另外要注意的是，我們一直探討誰是進入到體系的人，但是福利服務應該是提供給沒有進入體系的人，沒有在福利系統內的人才是我們在評鑑裡要看的，但是我們往往只看誰是在裡面的人，在裡面的人當然很重要，但我們往往不看誰沒辦法進來，我覺得在地方治理能力應該要去看。
14. 在專業人員部份，我覺得是另外一種考量，應包含就業的勞動專業，醫

療是衛生專業，要看的是專業人口的組成模式，而不一定是社工專業人口。

15. 公民參與可以考量，但不一定要在社會福利，因為公民參與可能是所有的面向都要的。公民參與不是只有在自願服務，我們常常做自願服務，但都不算志工，所以這裡面就會發覺，其實有些跟實際狀況是不一樣的。
16. 整個地方治理會有好幾個面向，當我們如果用傳統的界定方式去說他是哪一科別時，會發覺會有一些人測不到，例如男性的單親爸爸，所以是不是要重新去解構目前他們的測量模式。另一個我會去考慮的面向是，福利面向和福利文化、福利教育、福利醫療怎麼去緊扣在一起，尤其我發覺地方政府衛生局和社會局若處得來，則做得很好，處不來者狀況就會很差，可是你會發現，在地方治理時，應該是要併在一起的，所以在某些指標不要那麼分割。
17. 另外統合很重要，其實有些中央在做的業務地方合作度很低，例如台北市，這樣施政會有一些拉距，拉距就會產生困境存在，所以 cooperation 的部份除了內部以外，可能還包括中央跟地方，還有包括如何去 down to the ground 那個部份，我們可以去看，畢竟在地方治理裡，執行力是很重要的。
18. 評鑑跟輔導是否是同一組人會有很不一樣的效應，如果是一個團隊帶著地方政府一起合作，這跟我下去看你，直接告訴你要怎麼做，是不一樣的，這可能也要在評鑑機制裡去思考。

### **曾企劃師淑娟**

就指標架構每個面向時，其實也發現代表性可能不是很足夠的問題。當初我們的考量是這是一個發展的初期，各面向架構的第一個原則，是界定是否為最優先、重要的、並且是地方政府可以著力處。指標選取並不是排他，

而是有層次性的，50 個只是原則並不是完全絕對的規範。另外一個層次是，提供一些可使用、可以選取的部份放在第二層次的指標資料庫部份來做處理。所以會發現評鑑結果可能無法呈現名次性，而是呈現縣市政府在這樣的構面下，在什麼樣的位置，哪些是你的優劣勢，或者哪些是中央政府可以著力的部份，最後資訊的呈現才是我們比較希望得到的東西。我們的規劃，一定朝向資訊可公布的方式來做，但因為考量政治敏感度的問題及首長施政滿意度的關連，所以公布的方式不會以很原始的方式來呈現。所以在研究的限制下，指標的選取就會有一些數量上的限制，但儘量求完整，再挑出一些更優先、更重要的部份。

### 主席結論

我們今天的討論非常熱烈，收穫也非常大，今天很榮幸請到三位專家教授給我們這麼具體詳實的指導，各位的意見我們會納入到整個研究考量裡，非常感謝三位老師提供寶貴意見。

散會：12 時

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 附錄 19 「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」東區圓桌論壇 會議紀錄

時 間：中華民國 96 年 7 月 27 日（星期五）下午 2 時 30 分

地 點：花蓮縣政府第一會議室

主 持 人：行政院研考會吳處長松林

出席人員：花蓮縣政府黃主任秘書吉彬、花蓮縣政府代表、台東縣政府代表、  
花蓮教育大學黃所長宣衛、東華大學王教授廷升、東華大學王所  
長鴻濬、台東大學夏教授黎明

列席人員：行政院研考會、台經院研究團隊

記錄：江佳慧

### 主席致詞

歡迎花蓮縣、台東縣各局處代表的參加，此議題源起於 92 年行政院考慮對地方政府進行競爭力的評估，評估之初先委託東華大學朱景鵬老師進行評估模式研究，前院長並認為有實施的必要，並指示由研考會積極準備。當時，台經院正受經建會委託進行地方競爭力之研究案，因為這兩個案子有些相關地方的細節需要進一步的討論，因此研考會委託台經院進行「地方政府治理能力輔導及評鑑機制之研究」，在原有的競爭力外，考慮各縣市基本條件差異，依各縣市的專長及其特色來發展出施政的重點，再依據評鑑結果進而有輔導機制的設計。台經院已蒐集各個國家的相關資料並在台北舉辦多次的專家座談會，今天起分東、北、中、南（四區）舉辦圓桌論壇，徵詢地方政府意見，請在座各位針對此專題能夠提供給我們言無不盡的指教。

花蓮縣黃主任秘書吉彬

本案是前副縣長朱景鵬先生在地方治理能力評鑑機制研究案的延續性研究，透過今天由行政院研考會及台經院所舉辦的論壇，讓在座各位能了解在未來地方政府評鑑的作法，並依據各地方的特色建立評鑑標準。請各位就各業務領域提供寶貴的意見給台經院做參考，讓評鑑制度及輔導機制能建立的更完善。在此個人也提出一些地方政府實務運作的意見，例如污水處理的問題及所產生的龐大經費，尤其在地方政府財源拮据的情況下若沒有中央的補助，就更顯困難，這點提供給台經院作為建立評鑑指標之參考。

### **黃副所長兆仁**

台經院受研考會委託所執行之「地方政府治理能力輔導及評鑑機制之研究」，執行期間本院蒐集了英國、美國、日本、中國等地方治理相關資料，並舉辦多場的專家學者座談會，進而整理並發展出一些相關指標，請在座各位教授、先進根據我們所規劃出的幾個面向、地方治理所提出的指標內容以及輔導的規劃提供建議，希望透過指標規劃、輔導機制的結合，達到地方政府治理的目的。

### **花蓮縣政府社會局/高局長哲男**

1. 過去參與類似這種績效研究考核工作中，機關之間進行比較並評定等級時，常會面臨如何評定甲、乙、丙、丁的給分困難，所以比較贊同的方式，還是自己跟自己比較的評估方式。
2. 要談評鑑，指標是最重要的。指標太多或太少都是一種兩難，太少的話內容涵蓋代表率不夠，太多又太繁瑣，有些重要性的東西會被稀釋掉，所以目前以 50 個共同性指標為原則。不知道未來個別性指標是否有數量限制，數量上如何做一適當平衡，這是大家可以再討論的。
3. 指標規劃共同性原則中提到結果導向，其另一面為程序導向，而我們在

研究公共績效或行政績效時，咸認為依法行政是很重要的基本原則，所以近年在西方法治國家中，行政程序法都做為一重要考核的面向，當然我們為了要方便研討，在評鑑上都會比較趨向以量化的指標為主，比較屬比較結果型。有些程序性指標像行政程序法、採購法等其實都在很多公務中扮演重要的一環，建議能把行政程序中，依法行政的概念做合理的呈現。

4. 資料可得性是評鑑時常面臨的一個困境，依照政策觀點來看，政策指標在執政、施政、評鑑、評估上較具有重要性，在地方治理方面能顯出重要政策性的意義。在指標資料可得性的考慮下，可能因此會犧牲了一些指標上的選擇。
5. 部分指標的適用性建議再評估，例如，社會福利面向 5.5「身心障礙服務機構服務人次之增減率」，因身心障礙服務機構有公營和民營，是否適合將此納入指標值得再討論。指標 5.7「全民健保覆蓋率之增減率」這是屬於中央機關的職權。指標 5.10「中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核結果」，是否適合將一個評鑑考核結果列為另一個評鑑指標，請再斟酌。

#### 花蓮縣政府警察局賴主任秘書國政

面對越來越多的評鑑、考評，導致大家都以各種方式在拼績效，面對評比的壓力，並為了達到績效成果，只會讓各分局的黑數更成長，評比多年以來黑數越累積越多，各種績效成果數據令人懷疑。

#### 花蓮縣政府文化局王副局長一仲

1. 指標 6.7「每人出席藝文展演活動次數之增減率」當中提到每人每年出席藝文展演活動次數，這個部份就是一個黑數。一般而言，若是售票型的

活動會有統計資料，但若是戶外型的單元活動數據，是難以估計的。

2. 贊同評鑑小組中加入地方縣、市政府的代表，此將使評鑑更具客觀性。

### **台東縣政府教育局林督學政宏**

1. 教育與文化發展面向指標 6.2「平均每一教師教導學生數之增減率」，此一部分為在台東屬自然現象，因為台東縣人口數外流、出生率一直下降，因此跟地方政府的治理能力、競爭力不一定有必然的關係。
2. 指標 6.3「受大學以上人口占總人口比例之增減率」方面，以目前來說，受大學以上教育的人口數比以前多，但我們國家的競爭力跟治理能力也沒有比以前好。

### **台東縣政府計畫室羅課長淑琴**

1. 簡報中提到本機制是由各地方政府自由提出申請，若不提出申請，是否會影響到補助款的撥款？
2. 最後的評鑑結果是否有相關配套措施，建議能提供獎勵。
3. 指標 1.5、指標 2.5 提到以民意調查來了解縣民對公務人員的滿意度，建議能進一步說明評鑑作法與標準。

### **花蓮縣政府人事室楊課長足二**

1. 政府公務人員組織調整之後，很多業務下放至縣市政府，職務負擔也相對加重。雖然縣市政府各單位由課改成科，也能吸引到許多地方人才，但是職等跟中央政府比較的話，還是有很大的差別，很難吸引人才。人事局跟考選部不理會這個問題，但是縣市政府跟縣市所在的市公所一定強制要列高考缺額？這讓縣市政府面臨很大的困難。



2. 員額編制方面，花蓮縣政府目前總員額 1178 人，而臨時人員總數可能超過正職人員，縣市政府有人力不敷運用的問題存在。
3. 公務人力資源指標 1.4「辦理績效管理制度，激勵員工勇於任事」，這涉及整個人事制度、預算跟待遇問題，人事法治存有盲點，不是地方政府可以解決的。並且績效獎金也只有 5000 元的規劃，對公務人員而言，不具誘因。

### 花蓮縣政府主計室李課長美雪

指標 2.2 的節流措施辦理情況中，指標內涵提到人事費及國內差旅費樽節情形，實務上，這部分要去控管經費的節省其實不容易，因為只要有人員編制、有出差，就會有人事費、差旅費支出。

### 王教授鴻濬

1. 以 6 個面向來分類並無法完全呈現地方政府治理的全貌，地方政府治理的全貌要先看地方政府發展遠景，應以講求地方特色發展為評鑑精神，讓自己跟自己做比較。經建會所推動的永續發展綱要計畫，是一種策略性的實施，建議本機制可將此觀念納入評鑑過程。
2. 從系統的觀點來看，本機制強調的是產出面，但政策的投入面也是相對的重要。
3. 全國共同性指標中，指標 3.1「所得五等分差距倍數之增減率」，國家的國民所得是需要透過很多政策的機制，地方政府有辦法提升縣民所得嗎？指標 3.3「經濟部招商績效評比結果」，部分地方有條件限制，例如花、東兩縣受交通地形上影響，不利招商，若將此列入地方政府績效評比是不公平的。指標 4.1「平均每一縣民享有環境保護與警政支出之增減率」，環保的行政作法會受地方型態影響，像是最近推行的廚餘政策並比

照都會型廚餘回收方式，有部分地方有些限制，沒辦法做到，目前全國各縣市環保經費預算 80-90%來自中央，要爭取財源及新的施政績效，可能會造成閒置設施的情形，地方在治理結構上很難做突破。

### 王教授廷升

1. 地方治理主要目的是提升國家的競爭力，如何讓地方治理更具特色，我認爲還是要由各地方政府去發展出自己的遠景，再由中央做整體性的規劃，才能夠真正落實。
2. 指標不要侷限於現有社會政策層面所的數據，部分重要的面向建議都可以納入，例如資訊化程度，因我國整體產業競爭力受資訊化程度限制，因此可用每一個縣民所能夠接受到資訊化資源的程度來衡量地方資訊化發展的程度，進而累積成一個國家資訊方面的評比指標。此外，美國奧勒岡的評量指標有國際化的評量，建議「國際化」也能納入指標當中。

### 黃所長宣衛

1. 評鑑機制的定位問題是很重要的，評鑑機制的定位也影響後續評鑑結果要如何被運用。評鑑應對組織自我能力的提升有所幫助，因此建議可以思考定位問題。
2. 希望對評鑑小組的組成和輔導小組有更進一步的說明。例如，評鑑小組每個縣市是否爲同一批人等。
3. 縣政府研考單位不曉得在本機制中扮演何種角色？本機制是否像大學做評鑑一樣有分內部、外部評鑑？建議可思考是否可能在縣市政府的層級，就由縣市政府自己做一些好的方案，讓地方政府研考單位有著力空間。

### 夏教授黎明

1. 建議評鑑可視為做體檢，而最後給的是診斷書，而不是當成評比，這樣比較容易不公平。例如台東縣目前的表前，其實可導因於資源分配的結果，但因結果是墊後，所以又影響到資源分配，又分配到最少，這樣會造成惡性循環。
2. 指標中包含總體的競爭力的指標在裡面，但這似乎誇大了地方政府的能力，一個縣裡面除了縣政府之外還有其他單位，像是河川局、農改場、林務局、鄉鎮公所，非縣政府單一的責任，所以瞭解縣政府能做的是甚麼再來體檢，比較公平。
3. 目前地方政府發展中，NGO、NPO 是非常重要的，建議相關概念可考量納入。
4. 本機制主觀性指標偏少，滿意度的部分還不夠，但這部分我覺得很重要，雖然在操作上有困難，但應該可以做到，包括幸福感、認同感、光榮感，地方的辨識性、能見度、社會狀況，這些主觀性指標都相關且影響施政、治理的能量，建議能增加這方面的評鑑。
5. 建議增加權重性指標跟自願性指標，使各地方政府可依據實際需求，增加一些權重性與自願性指標。
6. 建議地方首長也應該被評鑑，因為他會影響到整個縣府的決策模式，這也是地方治理的一部份，建議將決策模式或首長本身納入評鑑。

### 花蓮縣政府社會局高局長哲男

1. 以中央現有評鑑模式而言，基本上都還是專家學者跟直接評鑑兩種，但不論就評鑑或輔導來說，完全以學者專家進行外部的評鑑與輔導，可能需要思考不夠客觀的問題。

2. 評鑑小組的組成中有三分之二為學者專家，以這樣的比例執行可能有些疑慮。此外，學術研究上面難免比較理想取向，但實務上，會有一些既有的架構或地方政府不易改變的地方。
3. 指標 3.2「就業人口數之增減率」跟失業率有關，但失業率跟整體經濟、地方產業結構、基本狀況有先天上的差異，雖然可從職業訓練、就業輔導、創業貸款來做，但我們的可控制性相當低。

### **主席結論**

今天非常感謝各位地方政府代表提供的寶貴意見，本研究團隊將彙整各界意見，建構更具共識的機制與指標，謝謝大家。

**散會：17時10分**

## 附錄 20 「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」北區圓桌論壇

### 會議紀錄

時間：中華民國 96 年 7 月 31 日（星期二）下午 14 時 30 分

地點：台經院二樓 208 會議室

主持人：台經院研一所左所長峻德

出席人員：新竹市政府計畫室、新竹市政府財政局、台北市政府研考會、台北市政府人事處、台北市政府財政局、新竹縣政府財政局、新竹縣政府人事室、新竹縣政府計畫室、基隆市政府財政局、基隆市政府研考室、宜蘭縣政府計畫室、宜蘭縣政府人事室、宜蘭縣政府財政局、台北縣政府研考室、台北縣政府主計室、台北縣政府財政局、台北縣政府人事室、桃園縣政府財政局、桃園縣政府人事室、桃園縣政府研究發展室、桃園縣政府環境保護局、東吳大學發展處陳處長立剛、台北大學張教授育哲、

列席人員：行政院研考會地方發展處、台經院研究團隊

記錄：林嘉玲

#### 主席致詞

本計畫是行政院研考會地方處的委託研究案，我們目前把國內外有關地方治理相關文獻整理出一個初步結果，也請教過國內的相關學者專家，把學者專家重要的研究發現也納入相關指標體系裡。建構初步的研究成果後，目前是跟北中南東各縣市政府代表請益，針對本案地方治理的評鑑與輔導機制是否合適提供建議，如有任何不妥之處，研究團隊可以在研究的過程裡，加以調整。

### **研考會彭科長國榮**

面對全球化的衝擊，中央與地方政府已經成為分權合作的府際關係，在這種情況下，地方政府的治理能力是非常重要的，地方發展是研考會非常重要的工作職掌之一，地方發展處在 92 年也曾經委託東華大學完成「地方政府治理能力評估模式建構的研究」，92 年度開始也推動地方施政績效管理制度，從 92 年到 95 年，已經協助 20 個縣市政府推動地方施政績效管理制度。目前聯合國、歐盟、世界銀行、亞洲開發銀行都已對於地方政府治理能力建立評鑑制度，但是國內目前還無這方面的評鑑，所以研考會希望能以過去「地方政府治理能力評估模式建構的研究」基礎，透過分析外國地方政府評鑑制度以及實務作為，研討我國地方政府治理評鑑目前的現況及所遭遇的問題，建構地方政府治能力評鑑系統及輔導機制。基於這個理念，研考會在去年 95 年 8 月委託台經院辦理地方政府治理能力評鑑機制之研究，希望透過這個研究，能夠建構地方政府治理能力評鑑制度及輔導機制、評鑑手冊、輔導手冊及評鑑網站等，這個案子已經進行三分之二，已近尾聲，為了讓本案符合更實務上需求，從 7 月 27 日開始，分北中南東四區召開四場次的圓桌論壇，希望找地方政府實務界和相關的專家學者，一起集思廣益，針對所擬的評鑑機制、作法及架構，是否具體可行，規劃的指標是否合理等，請大家一起討論，希望未來定出來的評鑑及輔導的運作方式及指標，都能在未来的運作上，順暢的執行。

### **台北市政府研考會林企劃師德芳**

1. 考核和評鑑機制最大的問題是評鑑小組的組成是否適宜，以及評鑑小組成員對於實務的了解是否深厚，足以往去做跨領域、跨業務、跨科室的評鑑。當評鑑小組或輔導小組成員並不是十足了解各縣市地方政府業務時，試問要如何進行評鑑？建議可著力對國外評鑑小組作法、組成成員、如何進行、有無輔導小組輔導等議題。

2. 建議評鑑小組委員可找部分與政府機關保持長久合作的專家學者，因為他們對於機關長久以來有業務接觸，比較了解政府機關在做些什麼。
3. 現在每個縣市政府都有選舉支票要兌現的壓力，市政白皮書或競選白皮書，占了縣市政府 4 年中要去兌現的指標非常重的比率，建議研究團隊能夠將此部分納入評鑑考量。一些行之有年，包括中央對地方的補助甚或中央對地方在法規上的限制，個人覺得不需評估，因為已經有一套機制，研究團隊僅需參考量化機制即可。
4. 教育與文化指標 6.3，大學人口的增減不是地方政府的施政能夠決定的，地方政府施政再怎麼努力，跟增減人口的比例，沒有絕對必然關係，請研究團隊考量。
5. 整個評鑑指標建立應該是地方自我比較，也比較容易去說服整個地方政府的首長跟從事公務的同仁，的確如果我們做的不好，表示跟去年是有落差。
6. 政府內部管理，要跟利害相關人的意見做掛勾，也就是如何用問卷的方式把民眾的意見帶進來，應該再做更精細的設計。

## 主席

1. 評鑑小組基本上以專家學者做為主要組成對象，轉導小組則由中央權則機關的代表以及學者專家組成，地方政府的代表是否納入可再斟酌，希望以較獨立客觀的評鑑小組來進行評鑑的相關作業。
2. 量化指標分成全國共同性指標與地方個別性指標，其中地方個別性指標是跟地方首長的施政理念、施政目標做比較密切的結合，配合地方政府發展特色建立指標體系。建立全國共同性指標是不得已，因為還是要跟比較類似的縣市比較，所以規劃大都會區，都會區，非都會區及偏遠地區等分組，希望除了自我比較外，也知道其他縣市是否進步。
3. 真正去進行評鑑小組或輔導小組去協助各個地方政府在做評鑑機制時，需

要參考利害關係人也就是各地方民眾，他們對於地方政府施政滿意度的感受究竟如何，這目的是為了補強量化指標看不到的部份，而民眾感受度的權數只占 hard date 的一半，而由專家學者組成的評鑑小組，他們對於地方政府進行的評鑑，是質化的評估方式。教育指標部份，當然也可以再斟酌是否有必要調整。

### **宜蘭縣政府財政局陳專員麗玲**

1. 目前中央各部會對縣市政府或地方政府的評鑑與考核非常多，建議研考會評鑑制度能與中央各部會現行考核整合為一，避免多頭馬車，重覆浪費行政資源。
2. 政府資源有限，但有些項目卻又一定要支出，希望在評鑑部分能做區隔，使得地方政府首長在資源分配時，不會因為各別的偏好或特殊考量，導致資源錯置，法定支出執行的效力，應該要下放，讓地方政府做資源分配時，能夠做常規上的分配，如中南部有很多鄉鎮市薪水都發放不出，公務員的人事費是基本的法定支出，如果連基本的法定支出都付不出來，則評鑑地方政府的績效是沒太大意義。
3. 財政是庶政之母，各項評鑑指標是需要龐大的財政能力做支撐，有財力的地方政府，評鑑表現就好。以 96 年度總預算來看，有不少縣市財政自主力都非常差，我們希望這個評鑑機制能重視後續的輔導，並將研究出來的輔導機制法制化，例如經過評鑑後，發現財政才是最大的問題，中央是否能提出一套真正解決財政問題的作法，這才是這個機制的重點。
4. 評鑑的目的是要提升縣市的治理能力，而不是要與其他縣市比較，建議評鑑要朝這個方向進行，而不是跟其他縣市比較，此會導致政策執行走樣而造成反效果。
5. 建議分組方式改以財政能力來分類，財政能力過去不管是在省府時代或者



現在精省後，中央的分類方式都是財政三級制，以這種分類來評鑑也許會比較客觀。

#### 宜蘭縣政府計畫室簡副主任適

1. 建議若本評鑑機制執行公布時，能注重發布的時間點。過去天下遠見每年有各種不同的縣市競爭力、幸福城市的評比，發表時間點的不適宜會造成縣市政府困擾。
2. 關於輔導的部份，感謝中央有注意到地方政府在執行這些指標上的弱點，建議輔導經費能由中央全部負擔，並且評鑑過程中能使地方政府不用去進行相關問卷調查，或其他書面工作，也不要再讓地方政府增加財政上的負擔。

#### 宜蘭縣政府人事室黃課長福廷

1. 公務人力資源的內部管理指標 1.2，此雖然是人事行政局訂的人力資源略管理的策略，但縣市政府每任首長都有其組織願景的推展方向，各局室應該是依照縣長的施政願景進行相關策略，建議指標應依據組織願景來擬定。
2. 內部管理面向進行問卷滿意度與意見調查部分，建議再斟酌。

#### 主席

1. 本評鑑機制之建立會特別考慮到中央主管機關對於地方政府各項評鑑，指標會儘量考慮把現有的指標納入，以節省很多不必要的重覆，本機制指標也許還有不足之處，研究團隊會陸續改進。
2. 財務的部份，25 個縣市政府都拼命爭取資源，資源要如何分配，有時會

有比較不同的作法，所以在指標體系建立時，有些比較客觀性的指標，本來在公務統計中就看得出來。

3. 組成評鑑小組和輔導小組的目的，是希望真正去了解地方政府問題所在，除了客觀指標外，能以質化、到現場直接和地方政府面對面座談方式了解問題。我們要尊重各縣市政府的施政理念和目標，但還是要把客觀的事實呈現出來，但這也是評鑑中很困難的事，我們會特別小心處理。
4. 本機制會借重各個學者專家專長，特別是在地學者專家，他們會有比較好的政策性建議，這些建議可以在輔導小組中具體呈現，能夠協助地方政府。
5. 公布時間方面，我們會盡量避免於選舉期間公布，屆時會請研考會考慮整個時機點，將來真正去做評鑑機制，包括問卷部份，大概都由研考會負擔經費來做這些事。另外，對於 1.2 指標是不是用組織願景來替代，這是很好的建議，會考慮。

#### **台北縣政府財政局陳副局長正輝**

1. 建議指標定義上要特別的寫清楚，因為同樣的一句話，各縣市的認知不太相同，可能填寫回來的東西基礎是不一致的。
2. 依據先前經驗，地方政府願意接受評鑑是因為中央有誘因，名次排名較好者，中央會給予獎勵，如果本案是採自我比較，不知中央是否能提供誘因，如最佳進步獎，可能地方政府在執行上或配合上會更容易些。
3. 財務管理 2.4 固定資產管理情況，目前地方政府公產管理部分，最嚴重的是土地的佔用。因此評估地方公產管理績效，可評估在處理佔用的作為上，到底有沒有精進的作為，因為佔用案並不好處理，所以 2.4 的指標建議將土地或不動產佔用的部分清理的成果列為指標。

### 台北縣政府主計室廖課長素娟

1. 就評鑑機制部分，首先肯定在這次指標中採增減率的概念，因為很多評鑑指標都沒有增減率的計算。台北縣的人口很多，天下和遠見雜誌都用人口來衡量，但這對台北縣是非常不利的，因為台北縣的人口最多，所以研究採用增減率，是對各縣市較為平等較為客觀的。
2. 建議再考量是否將台北縣劃分到都會或大都會組內的分組作法，由於台北縣的城鄉差距很大，並不適合分類大都會組。
3. 6.4 提及歲出決算社會教育支出，由於社會教育支出的範圍很廣，建議要再明確的定義，例如社會教育中，外籍人士，社區大學，成人教育及社區發展，是否都包含在內，可能需再做更明確的說明。
4. 3.1 所得五等分差距倍數之增減率，目前行政院主計處家庭收支調查是把台灣省所有資料結合一起，沒有各縣市的資料。此外，在財政問題方面，台北縣在先天不足，後天發展不是很好的情況下，財政方面跟北高兩市落差很大，雖然治理的部份強調是自我比較，但資料一公布後，各縣市會比較，台北縣就會相對不公平。
5. 2.5 的部份，大家的既定印象是台北縣欠債八九百億，現在再去做問卷調查，指標可能也無法改變多少，所以這點可以再思考。
6. 輔導機制部份，由於目前是民選首長，所以都很努力的去做各方面的施政計畫，唯一最重要的問題是財政問題。如果因財政問題導致指標結果不好，要如何去輔導，因為根本的問題就是財政問題，這個指標發布後，有可能針對財政去擴大嗎？就像這次的準轄市部份，有可能因為我們的加入影響到北高兩市。所以如果是在輔導機制方面，財政方面給我們有所補助，當然我相信每個地方政府都想盡力把指標朝更好的方向去做。這個機制是為了解決各縣市的治理能力，我們不希望成為媒體和政治的問題發展的影子。

### 台北縣政府研考室呂專員秀枝

1. 台北縣在民間雜誌評比一直無法得到好成績，研考室在管考民調時有很深的感觸，由於台北縣是人口最多的，城鄉差距也非常大，在所有評比項下，統計數據分母除以人口數，永遠都是最後一名，這次能夠看到研究團隊把指標增減率加入，我們很樂見其成。
2. 評鑑數據最後可能都會成為將來媒體運用的手段，或許在選舉時也會成為攻擊對方的指標性。我們發現，即使全府很努力，但只要被分母一除，都是無能為力，如果本機制最後結果是希望讓地方政府增強自己的自主能力，希望將來在發表成績時，能有所考量，避免類似情形再度發生。

### 主席

1. 指標評鑑出來之後的名次發布，我們研究小組會建議研考會儘量把做比較的心理或感覺排除，我們除了考慮都會區，大都會區，或是一般縣市外，還考慮到六個面向，因為不同縣市在六個面向會有不同的表現，不一定要相加。各個縣市政府可以強調哪些項目是強項，哪些是還有再進步的空間，我們是希望朝是這方面來做，不太希望去排名次，除了會失去意義外，也會把評鑑的精神整個扭曲。
2. 指標的定義我們會儘量定義清楚，公務統計就儘量用公務統計的指標定義，有些需要評鑑小組再做指標設計時，我們在評鑑之前也會向各縣市宣導，會把指標體系整個作法和定義給各縣市政府代表，如此評鑑才不會有不必要的爭議。
3. 關於土地佔用的指標，指標當然很好，但不知道各縣市是否都有這個指標，我們會再做調查。另外，研究團隊會儘量把大國小國效應排除。

### 研考會彭科長國榮

我們這個評鑑跟主計處所辦的一般性補助款不同，主計處的是一種考核，跟我們完全不同，我們這個評鑑不會涉及到任何補助款。

### 研考會曾企劃師淑娟

1. 從大家剛才的發言發現，各縣市政府最在意的是誘因和結果發布，當初進行這項委託研究計畫是因為各部會在進行施政規劃時，對於縣市的評估常受限於片段統計資料，所以我們希望可以建立一個比較好的評鑑制度來作為規劃與決策參考。但是談到評鑑就會涉及多方面的利害關係，本研究的研究結果並非將各縣市進行總名為目的，而是希望知道各縣市政府在不同面向可以呈現出不同的進步指標，或者落後指標。至於結果會不會跟補助款做結合，因為目前機制規劃還未成熟，研考會也尚未被授權做與補助款結合的規劃，但是未來也不排除設計更妥適的誘因機制。
2. 前面先進提到的一般性補助款考核是對於相對應的業務執行結果進行評估，但是今天這樣的評鑑制度，本質上與業務考核並不相同，而是更著重在地方的發展性。整個評鑑若設計週全，將可以提供各部會在中央政府施政計畫涉及地方政府的部份，可以提供一個更客觀或更好的參考指標。

### 基隆市政府研考室謝課長志煌

以一般性補助基本設施的評比為例，其實各縣市的條件不同，像基隆市資源很少，一般性補助列管到將近三百多個計畫，但每個計畫的金額都很小，在研考會的資料呈現，我們的執行率和達成率，算是在中上。有些縣市金額很多，但因為是重大工程，所以大概列管的數量就很少，他的執行力也很高，甚至超過百分之百，像這種每個縣市條件不同，基礎就不同，個人有兩點建議：這些評鑑指標可以盡量做到客觀，但是評鑑小組畢竟是人，人總是會主觀，所以建議評鑑小組成立要有在地的專家學者加入，對地方比較了解，第

二點是，目前資料呈現全國性指標的部份，其實只有六個面向，有一些面向沒有納入，是不是在地方性指標部份，可以容許地方把一些遺漏的面向和指標納入，而且要提高地方性指標的權重，這樣才能呈現地方本身的特色和縣市首長的施政理念和競選承諾。

### **基隆市政府財政局江課長淑卿**

1. 本機制精神強調自己跟自己比，因此著重於成長率，但基隆市由於有地形上發展限制，95%是山坡地，開發受到山坡地開發限制，所剩 5%的土地因基隆河縱貫，也受到自來水水源保護的限制，這樣的情況造成土地開發受限，部分建設難以執行，例如高科技園區申請了十年，但受到自來水水源保護區的問題影響，開發遲遲無法通過。雖然基隆已經極力在做，但開源成長率表現有限。
2. 第 9 頁 2.3 跟 2.5 是有關連，目前只有台北市和金門縣自有財源是百分之百以上，其他各縣市都是舉債，但是各個縣市會去評估有些市政建設是不是非常重要，甚至連舉債都願意去做，這樣就會影響到底要考慮債務情況，或是考慮縣民對縣府財務的滿意度。此外，縣民對於財務滿意度的認定都會做主觀判斷，這樣評比是否能客觀。
3. 現在各縣市的自有財源，已經受到中央的控制，太多中央請客地方買單的情況。例如商港建設費原本基隆市重要的自有財源，占了四分之一，但 91 年商港建設費被取消，中央一直無法有財源上的來源來彌補，並且基隆港仍對於地方持續造成損害，此造成基隆還要爲了這些建設增加負擔，造成財政上的負擔提高。
4. 第 13 頁將基隆與北高同分在一組，但北高以及台北縣在中央統籌的稅款分配所占的比率是 43%，不足部份行政院會再補。其他的縣市是分配 39%，所分配到的財源其實非常少，這樣的分組對基隆市非常不利。

5. 我們希望評比是自己跟自己比，基隆的舉債，在各縣市或許不是非常高，但基隆在開源已經做了非常大努力，成長率或許我們不見得占優勢，但成長率以相對性來比，是比較有利的，所以希望能落實自己跟自己比的作法。
6. 評比的分組類別，建議能夠跟偏遠離島及農業區分配在一起。
7. 輔導機制是最重要的，能否透過這樣的機制，對於地方的財務有更多的幫助。其實各個縣市都很無奈，因為財政部的把關不足，造成地方都舉債，甚至精省後，稅款是中央統籌，很多稅款都是分配給中央，地方都喊窮，所以現在任何的考核對我們都沒有實質上的幫助，我們希望得到財務上財源上的幫助。

## 主席

1. 基隆市有新的分類，放在五個省轄市的分類，已經於簡報中做調整。
2. 指標體系裡也許有不足之處，所以評鑑小組到各地政府訪察時，會直接意見交換，這部份也占了不少權重，。剛才提到地方政府施政的指標占了三分之一的權重，其實那就由各個地方政府依據地方首長的施政理念、施政願景設計指標。指標若還有不足之處，評鑑小組到各個地方政府拜會時，也許還可以做加強。
3. 財政問題大家都很頭痛，剛才研考會代表也有提到，若評鑑機制做的好，也許有機會與補助或鼓勵掛上勾，否則大家為何另外做評鑑？如果遊戲規則說得較清楚，而且真正能夠達到協助地方政府優缺點的績效管理，達到效果，為何不能採用這個機制？就行政院主管機關立場應該會將之納入。
4. 問卷設計我們會另外做考慮，也許地方民眾對於各縣市政府的人事或財政管理方面的了解並不是那麼清楚，但問卷設計會盡量把民眾的感受程度客觀的呈現，問卷設計我們會另外做，做完後再請地方政府給予指教。

**東吳大學發展處陳處長立剛**

1. 公家機關委託民間單位來進行政策規劃，是一個很好的規劃，個人給研究團隊非常高的肯定。
2. 治理定義裡提及跨域合作與利害關係人的參與，但這部分似乎沒有在後續的業務面及管理面看到相關指標，如果後面指標不能延伸跨域合作機制，建議可以把目前定義的治理機制，可以做一些小小的修改，這樣才可以兩相配合。
3. 地方政府治理能力評鑑的真義，應該是協助地方政府提升治理能力，我認為重點應該是後面的輔導機制，協助各個地方提升治理能力，所以不要強調排名。
4. 如果有預算的話，建議要有獎勵，且可多有創意性的獎勵設計。
5. 評鑑小組部份，剛剛很多代表希望有所謂「地方的專家學者」，但有所謂的全國性的專家學者或地方性的專家學者嗎？這點我不太清楚，因為台北市政府或台北縣政府有時也會找我們去輔導或協助的工作，台經院接受研考會委託進行研究，我們也會協助，所以我不知道是否有地方的專家學者，或是全國性的專家學者。不過建議可以考慮由民間智庫或研究單位來進行人才庫的培育或研擬，並成立專家學者的評鑑小組，當然各個地方政府如果覺得有些專家學者對你們非常不公道，可以提出一至二名或二至三名的排除條款。建議這部分可以考慮由委外，如台經院或比較中立的、大家可以信任的所謂民間的智庫來進行這樣的評鑑工作，或許可能比中央政府來得適當。
6. 研究團隊提到六大面向，將近五十個指標，我覺得非常精彩，有些指標也非常用心在寫，但提出一個小概念，其實地方最重要的是第一線為民服務單位，縣民市民關心的事，是窗口好不好，第一線的作業好不好，後場的作業對很多縣民或市民來說，不覺得是最重要的，縣民市民看的是第一線的服務。所以治理機制中，服務品質的展現也可以納入考量。



7. 很多地方政府的條件不相符合，似乎很難提出比較客觀性的指標，當然研究團隊提出很棒的概念是增減的概念，不知財務方面是否也可採取類似增減的概念，看改善率，增加的情況如何，如財稅的努力狀況為何，或許會不會對於比較劣勢的地方政府會公平些。做任何評鑑，績效指標衡量，都是難點，對於任何學術單位來講，都是不容易做到的地方。
8. 環境方面，我們提到很多有關環保，或是自來水等議題，當我們在談這些指標時，可能必需去考慮到這些指標是不是地方政府的政策工具，也就是這些指標是不是地方政府能夠主導的治理的工具，如果不完全是時，放在那邊，事實上可能會對地方政府造成負擔，因為很多指標，非常不錯，但不是我們目前整個地方治理裡授予地方政府的政策管理工具，放進來時，地方政府會不知如何去努力，我覺得可以再做一些檢討，哪些是屬於地方政府直接可以貢獻的指標。
9. 最後提出給研考會和台經院參考，國外有個單位，叫做 ICMA，美國城鄉管理協會，他們曾在智庫中成立資料庫及績效衡量中心，每年都讓美國地方政府去更新很多資料，也去看別人的資料，它就是一個資料庫，這個資料庫伴隨美國各個地方政府不斷成長，是採會員制，當然美國地方政府有八萬多個，所以有採取會員制，我建議未來研考會或台經院可以在這個地方做結合，可以成立地方政府績效或治理能力資料庫，從零慢慢開始，未來將會對我們台灣地方政府的治理，或是一些能力的提升，應該會有很大的幫助。

## 主席

關於陳教授提到的資料庫，我們也希望將來可真正去做，尤其是地方政府自己設立指標這部分。我們目前蒐集到國內外，特別是國外，如美國、日本、英國這方面做的指標體系，各個縣市政府都可以參考，並選定自己配合當地首長的施政理念的指標，我們會建議研考會將來把資料庫建立起來。至

於評鑑小組或輔導小組的成立，除了中央權責機關的代表之外，學者專家會考慮聘請各地方學校的學者專家參與，納入輔導小組或評鑑小組，這樣可以清楚知道地方的問題。因為台北的專家學者可能不是那麼清楚在地問題，我們在組成評鑑小組時，會做這樣子的考量。

### **新竹市政府計畫室趙課長燕琴**

書面資料第 15 頁提到，輔導機制原則上採自願參與方式推動，請問這次參與與談後，是否會調查縣市政府的參與意願。

### **台經院洪毓牲**

自願方式是指在評鑑執行前，先問地方政府需不需進行評鑑前的輔導，提供評鑑宣導、技術支援與相關教育訓練。評鑑之後，我們會先把評鑑結果詳細的資料給地方政府參考，並發文詢問地方政府是否有需要診斷性輔導的輔導。本研究團隊考量，倘若地方政府覺得沒有接受輔導的必要與需求，輔導效能就沒那麼好，所以我們建議採取自願性的方式進行，地方政府有需要，我們可以提供發展性的輔導或技術性的輔導，或是任何在評鑑過程中，覺得需要發展的輔導，我們都可以提供。

### **新竹縣政府財政局林副局長萬全**

1. 這個案子的出發點很好，但是評鑑小組是非常關鍵的，評鑑小組成員是不是有縣市政府各項施政實務上的經驗很重要，建議智囊團可包含實務面專家，譬如各縣市政府已退休的菁英，借重他們寶貴的經驗。
2. 研究中提到自己跟自己比，這點非常好，因為每個縣市差異性非常大，我們也贊同主席所提希望評比不要排名，也建議研考會能堅持，若不能堅持

到最後排名了，一定會扭曲，因為縣市長都是民選，絕對有選票的壓力。

3. 3.5 營利事業銷售額的增減方面，營業額成長，分數就會高，可是營業額其實可以動手腳，例如當營業稅還是地方稅時，科學園區的營業額非常高，在科學園區工廠中生產的，公司可以不用在新竹縣市，可登記在台北市，所以整個營業額就在台北市報，一旦排名後，縣市就會去找商家，請他們在當地報，這種情形在營業稅未改為中央稅時普遍都存在。
4. 4.4 自來水的不合格率，可能不是縣市長所能掌控，建議再斟酌。
5. 每一面向最後都會有一個問卷調查，建議問卷調查時，是否能夠設計深入一點的題項，但不要太專業的名詞。
6. 關於財務問題，希望研考會能夠做一些堅持，一旦評比就扭曲了自己跟自己比的精神，若今天做出來給每個縣市長自己去了解施政方向對不對，還有哪一些地方可以改善，我相信每一個縣市長一定都非常贊同，但一旦排名就真的扭曲了。

#### 新竹縣政府人事室任課長明坤

1. 以學術研究來說，這是好的機制，也是新的機制，構想很棒，但是實務上，我們已經有非常多評鑑跟考核，假如執行本評鑑，而未將所有的考核或評鑑做整合、或增加人力，地方政府而言會很痛苦。
2. 建議不要採用「評鑑」這兩個字為本機制的名稱。
3. 本機制之規劃包含前置會議，又要報告，又要做輔導，應思考縣市政府是否有這麼多人力來因應。
4. 中央既然專家，建議可下鄉到各縣市參訪，由專家去看這六大面向，全省看了之後，把各面向的優缺點做評比，並邀請各縣市到不同的縣市做參訪與學習，用訪察或參訪來協助各縣市，可能會比較實際。

5. 環境生態、社區營造等現在在地方基層都是非常重點的工作，也是中央重視的部分，建議納入指標規劃。

## 主席

我們希望不要排總名次，並著重找出地方政府在各面向優缺點，當然也不排除將來有相互學習參訪的機會，這些都有考慮。我們希望評鑑不要再疊床架屋，能夠以比較簡單，比較節省資源，把成本降到最低的方式來處理。國際上，地方治理已經變成各國重要發展趨勢，部分國家有資料庫的建構，研考會也基於這個想法，請我們幫忙把這些資訊蒐集起來，在國內來執行這個計畫，我想應該沒有任何想再增加各縣市政府在這些文書處理上的困擾。

## 桃園縣政府研究發展室楊課員淑玲

1. 我也贊同對於縣市政府不要做排名，只是找出縣市的優缺點，如此才能讓縣市政府發展自己的特色，我們建議，縣市政府就自己跟自己比，把指標納入中長程計畫，用兩年或四年的時間，做一個成長的比較，可能較沒爭議。
2. 在評鑑委員的結構部份，我們建議由較有行政經驗與曾經擔任過行政機關的秘書或主秘相關經驗占一定比率來評比。

## 桃園縣政府財政局黃副局長如松

1. 2.1 和 2.4，17 個指標中有 16 個指標大概是縣市政府可以掌控的，2.1 的第八項，計畫型補助款金額件數及成長率，大概不是縣市政府能掌控的。
2. 本案桃園縣分組在大都會區，但台北市、高雄市是院轄市，台北縣是準直轄市，把窮小子和富人綁在一起，是否適當？畢竟他們分 43%，我們分

39%。

3. 建議在各縣市內所徵收的營業稅、貨物稅、綜合所得稅，能保留 1/4 或 1/5 留在當地縣市政府。桃園縣一年創稅 200 億，分到桃園縣的只有 12%，88% 全交給中央。我想財劃法要修法很困難，統籌分配稅法要修也很困難，若國稅不能留一點在地方，縣市政府要擺脫窮可能很困難。

### 桃園縣政府環保局洪秘書淑惠

1. 桃園縣政府各業務單位是層層被考核，縣府研考單位對各局處有很多考核，中央對地方也訂了很多考核機制，建議彙整這些考核機制，因為這些評鑑考核都是一樣的，只是字眼不同。
2. 建議增加觀摩的設計，例如台北市在某個部份是很優秀的，是以四顆星方式呈現，其他縣市就可去參考，桃園縣鑑別出來的是在經濟和招商這部份比較優秀，其他縣市也可以來做觀摩，用這樣一個績效來評鑑是比較適當的。
3. 業務指標可以由各縣市自己提供相關資料，由各縣市結合地方特色，把自己所訂有的指標提出給中央，給研考會做參考比較恰當。
4. 民眾的感受度，其實也可以放進來指標當中，還有一些創新的作法，也可以列入相關指標。

### 主席

關於桃園縣的分類，我想建議放在第二類，桃園縣畢竟是工商大縣，光稅收就兩百億，所以如果分類到太下面的分組中，可能不是很合適。

### 台北市政府財政局黃副局長素津

對於整個評鑑的目的，我們非常的肯定，研究中提到是要透過評鑑了解地方政府治理能力的優缺點，如果有缺點就透過輔導機制來讓他改善，這個目的是非常好的，但是評鑑制度是否能達到這個目的，我們存疑，因為一個地方政府的施政是包羅萬象，評鑑小組如果要網羅各面項所有專精的人，則這個評鑑小組的規模就很龐大，每一個中央主管機關對於他主管的業務都已經有各項的業務考核，也有平常的考核，也有專案的考核，透過那些考核，就可以知道哪個縣市做的好，做的不好應該怎麼改進，所以我覺得全面性的評鑑是由中央各部會就他的權責下去評鑑，去業務考核，去輔導，如果研考會要再加把勁，應該是每年挑一個專題，做全面的輔導。

#### 台北市政府人事處郭副處長修發

1. 中央試圖建構地方治理能力的評鑑跟輔導機制，是一個主動能配合全球化跟在地化雙重發展趨勢的比較總體性的策略作法，我們覺得很值得肯定與支持，尤其是台經院研究團隊簡報中的討論方案，是朝地方政府可以操作的方向來規劃跟設計，我們也認為是相當務實跟可行的作法，而且有一點是在實驗的味道，例如試辦有第一代第二代等等，這是比較且戰且走，比較能夠結合實務，跟結果一起做改進的一種作法。
2. 第3頁提到的國外的作法，這些國家都是相當強調分權合作，可是反觀我們現在，台灣中央跟地方的關係，表面上是伙伴關係，可是實際上是種不對等的關係，如果評鑑還是隱含考核的性質，就跟地方治理的精神背道而馳，還好研考會是採用評鑑和輔導機制，用語不太一樣，朝這方面來設計，協助地方改進治理能力，是很好的。
3. 評鑑一定要由上而下嗎？一定要從中央到地方嗎？評鑑結果應可讓中央各權責主管機關來做自我的檢視和改進，而不是只有針對地方的治理能力，因為地方治理能力的好壞其實跟中央的制度規劃和結構性問題有很大的關係。

4. 地方治理能力的提升也相當程度依賴著地方自我評鑑，建議除了外部評鑑外，也能有內部評鑑。
5. 評鑑的結果到底要作何用途，如果只是參考性，到最後可能一事無成，但如果有拘束力，會有一些政治上的困擾，引起不必要的紛擾，建議研究團隊可做一個比較中性的設計。
6. 地方治理很重要的一個部分，就是要結合公部門私部門跟第三部門的這些力量支援，來做統合的應用與發揮，可是好像這個面向比較欠缺，當然以後第二代第三代可以再設計，這是沒關係的。
7. 評鑑的時間究竟長或短，如果能實地評鑑，在當地住半個月或一個月，長期的觀察，可能看到的會比較客觀，處理的面向會比較周嚴，而不是只是來看一下資料，馬上有結果。
8. 公務人力資源發展指標 1.1 的第 4 小點，我們覺得這個項目可以，但用語可再調整，目前政府機關約聘僱人員都不能代理正式人員的職務，1.4 部份，建議可以增加一個面向，就是績效管理要跟升遷制度相結合，表現好的人才，應該要給予拔擢，才能真正反應到績效跟升遷是相結合的，這樣才是激勵同仁的好士氣。1.3 部分，辦理訓練計畫，培訓人才的部份，目前人事局最近的公文提到，每個政府機關，包括中央與地方，公務人員每人每年最低的學習時數是 40 小時，建議研究團隊跟人事局做接觸，若人事局認為沒有必要增定為指標，我們也同意，但若人事局認為可以增定為指標，我們也建議可以考慮。

#### 台北大學張教授育哲

1. 環境與安全面向包含兩個不一樣的東西，擺在一起會有問題，比方兩個縣市此面向的分數相同，可是有可能是某個縣市環境比較好，另一個是治安比較好，這就失去了我們劃分面向的意義，建議分開比較好。

2. 定義中提到跨域合作跟政策參與，但指標中沒有看到，希望可以考慮納入指標。
3. 績效管理是強調以 output 跟 outcome 為主，檢視後面的指標中，有相當的比例還是在談 input，我可以理解這其中有操作上的困難，要怎麼去找到跨域合作，或者是公民參與，還有最終產出的指標，可能會有些困難，不過我覺得在比重上可能再加強會更好。
4. 地方個別性指標的運用，可能要考量「挑軟柿子吃」與「定義灌水」現象，即使是全國性的指標，若讓地方自己填答時，都會出現這種現象
5. 評鑑結果跟後續如何運作非常重要的，如果只是評鑑，最後的成果並無法預期會被怎樣運用的話，可能會導致地方政府在參與或運作上的一些疑慮，我覺得應該要給地方一個合理的預期會比較好。
6. 關於評鑑小組的組成方面，個人覺得研究團隊提出的評鑑小組可能無法承擔這樣一個負擔，因為我們已經有六個面向，而有這麼多縣市政府要去跑，恐怕無法承擔這樣的業務量，也無法呈現多樣性。
7. 評鑑指標還有檢討的空間，例如規費與罰款徵收情形，是要去開很多罰單的縣市有比較高的分數還是相反，會不會把指標列入後，會創造出一個不是很好的誘因。
8. 雖然採用增減率是普獲大家的好評，不過需考慮增減率基期的問題，建議某些指標可採絕對值的衡量，增減率與絕對值兩者相輔相成，並且不要用他來做跨區域之間的比較與排名。

## 主席結論

張教授提出有關於評鑑指標體系中定義不清楚或是屬於正向指標或負項指標，這部份我們會再做檢討，另外，跨域合作的指標是否還可以有增加的可能性，研究團隊會再去找找，但我們不太希望採用新創的指標，主要還是



希望掌握現成的指標體系來運用。評鑑小組的組成，我們也會再思考。本次圓桌論壇在此告一段落，謝謝今天各位縣市代表的參與。

散會：17 時 20 分

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 附錄21 「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」中區圓桌論壇

### 會議紀錄

時間：中華民國 96 年 8 月 1 日（星期三）下午 14 時 30 分

地點：台中市政府文化局簡報室

主持人：行政院研考會吳處長松林

出席人員：苗栗縣政府代表、台中縣政府代表、台中市政府代表、南投縣政府代表、彰化縣政府代表、東海大學方教授偉達、東海大學王教授本正

列席人員：行政院研考會、台經院研究團隊

記錄：洪毓甦

#### 主席致詞

本計劃是本會委託台經院所進行之「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」計畫案，本案主要精神是希望透過地方治理評鑑與輔導機制的建立，強化並落實台灣地方政府治理能力。經過台經院研究團隊對國內外學者專家之理論文獻及國外地方治理實務作法資料的蒐集與分析，並召開多場專家座談，研究團隊現已提出初步建構評鑑及輔導機制。為瞭解地方政府對於本機制之意見，爰辦理北中南東圓桌論壇。今日進行的是中區圓桌論壇，非常感謝中區各縣市政府代表撥空參加，請就評鑑、輔導機制可改進加強處給予意見。

#### 方教授偉達

1. 由於每個縣市的條件、狀況、資源並不相同，因此本研究採用增減率的概

念是很好的作法。

2. 本機制的部分指標資料事由各縣市政府所提報，在此情況下，或許有些資料會有人為操作問題，例如治安，可能需要考慮資料正確性問題。
3. 部分涉及公共工程的指標，例如下水道、公園綠地面積等，對地方政府而言相當重要，建議增加納入。

### 王教授本正

1. 由於各地方政府資源不同，因此評鑑機制要設計到完全公平，是很難做到的。基於各地方政府的差異性，本機制要設計、執行全國共同性指標是很困難。
2. 建議各項指標可考慮納入權重，並建議把考核機制與獎懲相互結合。
3. 輔導機制很重要的，因為輔導機制內會包含自評的概念，並且目前地方政府的很多單位是需要被輔導的。建議輔導不要採行自願性進行，而應直接提供。另外建議本機制在推行前，可多加強宣導。

### 台中縣政府計畫室林課長宜宏

1. 建議本機制能採階段的方式推行，因為每個縣市的規模與經濟發展都不同，以階段性的方式推行較為恰當。
2. 本機制的評鑑內容中，部分與現行考核相關，這是否會有重複評鑑問題？建議可再思考。
3. 由於評鑑會增加地方政府負擔，建議本機制能有鼓勵措施，以利本機制推行。

### 台中縣政府財政局林課長淑玲

1. 本機制規劃包含環境與安全，社會福利、文化等各面向的設計雖然不錯，採用增減率的概念固然很好，但是由於目前地方政府財政吃緊，每年預算都已沒辦法編列，因此，增減率的計算對地方政府而言還是會有困難。
2. 指標 2.3 有關負債比率方面，目前許多地方政府都已達最上限，但是地方政府還是希望能增加負債。

### 主席

財政這個部分我們特別紀錄下來，這個部分當初是參考財政部國庫署的意見，擬定的時候會以中央的角度進行規劃，可是實務上是否會面臨問題，可能需要在做各位地方政府代表提供意見。

### 台中縣政府人事室吳專員枝謀

1. 由於評鑑機制將增加地方政府負擔，建議本機制能提供獎勵措施。
2. 公務人力資源指標 1-1，由於現在相當注重人力外包或是人力資源替代方案，建議可把相關內涵指標納入。指標 1-2 人力資源策略方面，目前人事人事局已交由各縣市的人事機構自由統籌發展，所以指標內涵如果這麼明確訂定，可能會有困難。

### 南投縣政府計畫室張副主任碧顯

1. 南投縣有先天發展的限制，以觀光發展為主，工業區比較小，因此招商指標的表現可能會比較不好，這樣的指標可能不適宜評鑑南投縣。
2. 建議評鑑時應考量可能受到其他縣市影響的問題，例如，南投縣埔里跟竹山 PSI 的監控值不好，但這可能導因於地理位置鄰近台中縣，所以懸浮微

粒的污染可能來自台中火力發電場。

#### **南投縣政府人事室鄭課長瑞琪**

有關公務人力資源發展方面，由於公務人員的進修狀況除了同仁自身意願之外，也會受經費補助提供與否所影響。由於目前南投縣政府已訂有各種公務人員訓練計畫，因此建議指標是否能以訓練代替進修，並且可強調專業訓練。

#### **南投縣政府財政局游視導孟樞**

1. 南投縣政府的財政狀況並不是很好，各面向以支出增減率作為評鑑內容，對南投縣並不公平。
2. 雖然簡報提到本評鑑重視自己跟自己評比的精神，但是又有分組的規劃設計，這樣是否還是會有排名的效果與問題產生，請主辦單位參酌。

#### **彰化縣政府計畫室劉主任鴻仁**

1. 治理能力的評鑑似乎具有高度政治敏感性，似乎是在考核縣市首長的表現，與一般傾向公共政策導向的評鑑並不相同。建議本研究不要採用「治理能力」，而改用「自治能力」。
2. 本機制是否會進行排名，抑或只有類別區分？評鑑後若進行排序，就會有排名問題，就算是分組，還是會有公平性問題。
3. 以過去本縣推行年度施政績效評估機制的經驗來說，縣市政府本身只需依據願景規劃大方向並分配權重，各局室可自行規劃各方向下的小項目，這樣的概​​念或許也可用在本機制當中。此外，應該可讓縣市政府可以自行選擇指標、設計權重。

4. 財政劃分法是相對公平的，但是此制度會受到外在的干擾因素造成不公平，例如，中央政府對南部某縣市投入百億旗艦型計畫，帶動他們的房地產發展，因為這樣，該地區的財政由原本負債變成擁有幾十億，這些都是跟治理能力無關，中央部會的一些投入是非常不公平的。若本案未來與補助款相結合，這種外在因素還是會持續造成干擾，這些也不是學術界、地方政府能處理。
5. 目前各縣市都已有滿意度調查，雖然都是委外辦理，但是還是有作假問題，因此本機制若將民意調查納入評鑑，可能會有客觀性問題。
6. 建議本機制之地方個別性指標可與縣市政府年度施政計畫相互結合。

#### 彰化縣政府財政局周課長月絹

1. 建議本機制能對財務面向中的債務定義有更進一步說明。
2. 有關公有財產收益方面，目前除了台北市可能會有比較多的委託經營權的權利金外，其他縣市政府大概都是以財產出售為主要的項目，可是中央的政策是公有土地以不出售為原則，因此以公有財產收益為評鑑指標似乎與中央政策有點矛盾。

#### 彰化縣政府主計處陳專員慧婉

由於中央的補助款常有發放速度很慢的現象，這會影響到整個計畫的執行，造成保留的比例蠻高的問題，如果以這樣情況進行評鑑，會有失真的問題。

#### 彰化縣政府觀光局簡技士百秋

指標 3.6 項「觀光旅遊人數之增減率」部分，交通部觀光局各遊戲區的

觀光人數都是各縣市政府提報給觀光局，提報方式是：景點上若是有收費的話，就依照門票做人數統計，如果沒有收費，就採概估，或者是依照停車場的停車費收入，或者是相符的經費去概估觀光地區的遊客人數，所以有關於 3.6 的指標客觀性比較弱，建議是不是可以改成用地方的稅收、或營業稅、或個人所得的部份，比較有客觀的標準。

### **彰化縣政府文化局賴秘書九世**

1. 本機制指標很多都是採增減率概念，但若今年跟去年都一樣的話，增減率就等於零，這樣可能就沒有很大的意義。建議是否能增加以分組平均值為對照，除了去年跟今年比之外，也可以瞭解跟其他同組縣市的相對表現，比較能夠反應事實面。
2. 有關文化指標 6.6，雖然文建會有在作，不過並不是所有縣市都有在做，建議是否能改以各縣市演出成效為評比。另外，指標 6.9 的部份，現在沒有二、三級古蹟，已改為國定古蹟跟縣定古蹟。

### **雲林縣政府財政局洪副局長仁聲**

1. 雖然我覺得主辦單位很用心來規劃這機制，有些機制還是蠻不錯的，這些內容、還有指標內涵都不錯，但是以指標作為補助款發放的依據，並不妥當。
2. 建議本機制是否能與主計處的考核相互整合，否則地方政府又多了一項工作，必須耗費很多人力準備。
3. 指標方面，建議自來水不合格率的指標可以刪除，因為這是自來水公司的問題。有關每一縣民之社會福利經費支出之增減率方面，一般認為要增加才好，但是社會福利支出增加對於地方政府財政會有負面影響，並且會造成有些人不想工作，只想領福利津貼的不好現象。此外，問卷調查常會導



向政治層面問題，並不適合納入評鑑。在開源方面，第 4 點有關工程收益費、第 6 點有關變產方面，目前實務上沒有執行。計畫型補助的指標受中央影響，不建議納入。

4. 財務指標建議能將促進民間參與公共工程建設納入開源指標當中。
5. 建議本機制應強調輔導，以輔導方式提升品質，這也是地方政府最欠缺的，建議能著重以輔導機制來輔導地方政府，提升治理能力。

#### 雲林縣政府文化局許副局長木盛

1. 雲林縣的條件與其他縣市不同，請多考量評鑑的公平性問題。
2. 雲林縣財政少，但老人人口較多，社會福利預算很高，建議社會福利預算比例可納入考量。
3. 雲林縣目前正在發展科技農業首都，但是本機制農業相關的指標較少，希望本機制是否能盡可能去把各方的機制、狀況、指標納入。

#### 雲林縣政府人事室詹課員誌彬

1. 有關指標 1.2 部分，92 年人事行政局非常強調這部分指標的操作，但是目前人事行政局採鼓勵、不強迫的方式執行，因此，此部分指標或許並不適合納入評鑑。
2. 地方治理能力似乎會涉及地方首長表現，每個縣市首長都無法接受自己治理能力不好，因此需要考慮評鑑結果變成政治鬥爭工具的問題。
3. 雖然本機制強調自己跟自己比，但是若涉及補助款則需要絕對公平，而非相對公平。例如指標 4.7，暴力犯罪很多是外來縣市人口所造成，所以這樣對該縣市的評鑑會有不公平的現象。

### 台中市政府財政局黃課長瑞珍

1. 有關分組方面，建議是否能不要把台中市政府與台北市、高雄市一起放入第一組中評比，因為台中市政府的統籌分配款與北高差異很大，一起評比並不公平。建議評鑑的分組採省府時代或目前中央考評的三級分類方式比較公平。
2. 建議指標除了增減率之外，能增加絕對值的資料，例如金額大小，這樣評鑑時，可以有比較公平的考量，不然可能會發生負債 100 億比財政負債 1000 億財政評比還要糟糕之結果出現。

### 台中市政府環保局沈課長旭昇

1. 建議環境相關指標不一定侷限在污染防治面向，可以由永續發展的概念，增加與生活環境、環境品質相關的指標，例如增加綠地休閒空間等。
2. 去年遠見城市競爭力評比中，台中市的排名並不如預期，台中市向遠見雜誌求證後發現，部分指標對台中市而言並不是非常公平，因此本機制規劃全國共同性指標權重占三分之一，讓我們覺得比較適合，因為地方政府還有機會在另外三分之一權重指標中，規劃適合地方政府的指標。
3. 建議會受到跨域影響，或外在不可控制因素影響的指標可再斟酌，例如先前沙塵暴來襲，中部縣市可能 PSI 表現都不好，跟其他縣市評比就會產生不公平的現象。

### 台中市政府人事室賴課員碧如

1. 指標 1.1，建議指標內涵可增加「涉及未來人力需求」的相關指標。指標 1.2 建議修改為「基於環境變化與組織目標」。
2. 有關指標 4.1「每一個縣民享有環境保護及警政支出的增減率」部分，此

指標可能會與財務管理產生排擠效果，因為福利支出越多，對財政負擔越大。

#### 台中市政府計畫室陳技士文治

1. 本機制執行時，可能需考量時效性，因為 95 年統計數據要到 96 年 12 月才會出來，若此機制與補助款結合，可能會產生有時效性的問題。
2. 建議本案能有網站的規劃，彙整各縣市統計資料與環保署、文建會等各單位統計數據，此將有助於即時掌握資訊與指標數據。
3. 指標 6.1 之科學文化經費方面，建議能修改為「教育科學文化經費」，因為目前台中市該項目的統計資料是包含科學經費在內。另外，指標 4.6 與 4.7 建議修改為破獲率。指標 5.2，目前幼教除了公私立托兒所之外，還包含社區托兒所，以公立托兒所代表幼教施政，似乎有待商榷。
4. 環境與安全指標方面，建議參採永續的概念，將每人每天垃圾總生產量等指標納入。

#### 苗栗縣政府人事室陳副主任坤榮

1. 個人認為本評鑑與相關內涵設計在此時提出是很適當的，但由於業務項目涉及本府各單位，不是短時間就可以討論出，是否能讓本縣帶回與其他單位討論，再將意見提供主辦單位參考。
2. 獎勵機制是執行的動力，各首長的支持也是很重要的，建議在全國縣市長集會的時候，能將本評鑑機制跟縣市長說明，我想這將有利於本案的推行。
3. 公務人力資源有關人員離職率的探討、人力分析或約聘僱人員數等是互為因果，苗栗縣因地理環境生活機能關係，以高普考進用者的離職率相當高，例如，每年以高普考缺額進用人數約 30 位，但不滿一年就剩下 5 位，

此造成比較偏遠縣市政府在執行上非常困擾。人員離職後，一定要請職務代理人，職務代理人是不是就可以取代正式人員？我想這在業務的執行上的確是有問題的，而且職務代理能只能在半年或者幾個月，也不是很專精，這些都是縣政府執行上的困擾。

### **苗栗縣政府計畫室施辦事員秋蓮**

1. 研考會用自我評鑑的檢測機制來提升我們的治理能力、績效，這一點，我覺得各縣市政府應該全力支持。
2. 既然講評鑑，一定有名次高低，一定有個優劣，但本機制又強調自己跟自己來評比，這部分好像跟評鑑有一點矛盾。
3. 評鑑結果會以分組方式呈現，但分組就會有排序，那個縣市與那個縣市一起評比，應該謹慎考量。
4. 建議本機制的評分標準能採健康城市的作法，指標與面向則可參考國外作法，並且每一個分組都應有不同的指標，例如北高兩市的指標、面向與偏遠縣市不相同。在各分組都有自己的指標與面向之後，再邀集相關的縣市來決定這些面向、指標、評分標準，這些機制做好之後，再全面的執行，這樣不管在推動上、評鑑上，應該是比較公平的。

### **方教授偉達**

由於各縣市政府一定關心他的排名，縣市政府壓力一定很大，建議這套機制能夠有類似試算表的規劃，可以找的到的資料可先進行試算，讓地方政府先瞭解狀況後才施行。

### **台經院黃副所長**

謝謝各縣市代表提供這麼多寶貴的意見，其實我們發現，中區縣市代表跟北區有很多類似的問題，比如分組，但是分組要怎麼分，各個縣市有不同的看法，這部份我們把各界意見蒐集回去，盡量做到公平。要做到全部公平應該是比較困難，做到相對性公平的部份，是我們可以努力的。我們會把今天在座各位對於各面向指標的意見彙整，做更細緻化的調整，今天非常謝謝各位提供的寶貴意見。

### 主席結論

今天非常感謝各位地方政府代表提供的寶貴意見，相信研究團隊將會彙整各界意見，建構更具共識的機制與指標，今天的座談到此告一段落，謝謝大家。

散會：17 時 00 分

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究

## 附錄 22 「地方政府治理能力評鑑及輔導機制」南區圓桌論壇

### 會議紀錄

時間：中華民國 96 年 8 月 2 日（星期四）下午 14 時 30 分

地點：高雄市政府公教人力發展局蓮潭會館交誼廳

主持人：台經院研一所黃副所長兆仁

出席人員：高雄市政府代表、嘉義縣政府代表、嘉義市政府代表、台南縣政府代表、台南市政府代表、高雄縣政府代表、屏東縣政府代表、澎湖縣政府代表、金門縣政府代表、連江縣政府代表、真理大學知識經濟學院陳院長奇銘

列席人員：行政院研考會、台經院研究團隊

記錄：鄭宇淳

### 主席致詞

本計劃是台經院接受行政院研考會委託所進行之「地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究」計畫案，本案主要精神是希望透過地方治理評鑑與輔導機制的建立，強化並落實台灣地方政府治理能力。經過台經院研究團隊對國內外學者專家之理論文獻及英國、美國、日本、中國等國外地方治理實務作法資料的蒐集與分析，並經過二次綜合焦點座談、6 場各面向小型焦點座談、期中審查，以及與研考會開會討論後，研究團隊提出初步建構評鑑及輔導機制。為瞭解地方政府對於本機制之意見，爰辦理北中南東圓桌論壇，以作為重要規劃參考。今日進行的是南區圓桌論壇，非常感謝各縣市政府長官撥空參加，並請各縣市政府代表就評鑑、輔導機制可改進加強處給予意見，謝謝。

## 研考會彭科長

南部各縣市代表、真理大學陳院長，大家午安，非常感謝大家撥空參加本次圓桌論壇。本案是研考會委託台經院所進行的研究。為提升地方政府治理能力，行政院研考會曾於 92 年委託東華大學進行「地方政府治理能力評鑑模式建構」的研究，同年也開始推動地方施政管理績效制度。迄 95 年為止，已先後輔導 20 個縣市推行辦理施政績效的管理與訓練。有鑒於聯合國、歐盟、世界亞洲開發銀行以及許多先進國家都已有地方政府治理能力評鑑制度的建立，行政院研考會在去年 8 月委託台經院來進行本研究，希望能透過這個研究，制訂出評鑑手冊、輔導手冊，並建立網站。本次論壇擬了幾個題目，包括評鑑機制與輔導機制的作法，希望南區各縣市政府能依據實務經驗提供建議。

## 嘉義市政府計畫室張主任良興

1. 建議評鑑地方政府之際，能同考量、增加鼓勵機制。
2. 經濟指標 3.3 提到經濟部招商的部分，由於受到中央政府補助，或是有無關工業區或設立科學園區的地方政府招商表現自然較佳，嘉義市並沒有跟經濟部工業局或相關其他單位開闢科學園區或是工業區，因此，招商表現自然會有所限制。另外，經濟指標 3.6 有關觀光旅客的部份，建議增加定義說明。
3. 環境跟安全指標 4.5 之資源回收方面，嘉義市環保局在進行資源回收之前，都會有民間業者先去回收，此指標在嘉義市計算將面臨問題。另外，指標 4.7 暴力犯罪部份，都會區常存有較多外來人口犯罪的問題，此現象會影響到犯罪率，建議再考量。
4. 教育與文化發展指標 6.9 的古蹟和歷史建築方面，目前每個縣市對於古蹟跟歷史建築的指定應該幾乎都已經指定完畢，因此增減率應該已經鈍化，



或許改以古蹟規劃再利用為指標，會比較有意義。

#### 嘉義市政府財政局洪副局長彩燕

第 9 頁開源節流提到計畫型補助方面，由於補助或許有地域性問題，部分縣市較難拿到計畫，並且可能涉及中央政府建設，建議再思考此指標的適合度。

#### 台南縣政府財政局張局長紹源

1. 本案財務管理指標與財政部財務考核相仿，這部份還有值得研究的地方，比如說，規費跟罰鍰，應該要減少或是增加？這部分宜再研究。
2. 有關工程收益費部份，由於已取消 35% 下限規定，因此目前沒有地方政府辦理，所以可能不是一個很好的指標。另外，變產置產現在也沒有辦理，不適合列為指標。
3. 計畫型補助款的主導權在中央，中央對於補助的分配是否有公平的標準是個問題。此外，若中央分配方式能非常公平，評鑑應考量執行績效較為適宜。
4. 指標 4.1、5.9、6.1，涉及平均經費的指標方面，建議應考慮固定成本的問題，例如：金門縣的縣民配到的預算比台北市高，但金門的生活並不比台北市好，建議固定成本問題應該考量。

#### 台南市政府人事室邱課員文智

1. 建議本機制能與中央主管機關進行的各項評鑑考核進行整合，因為目前中央主管機關每一年已對各單位進行考核、評鑑。
2. 公務人力資源指標第一項，由於人員的升遷外補應該依照公務人員升遷法，恐怕不能再去做其他的標準。另外，人員離職率高低方面，目前公務

員大部分都是高、普考分發，時間到了，他想尋求更好的發展就離開了。此外，在 1.2 部份，建議與地方公務人員核心能力、核心價值結合。

#### **台南市政府財政局陳課員淑玟**

1. 增加評鑑會增加地方政府業務負擔，因此全國性指標的評鑑部份，建議地方政府在做中央政府台灣省各縣市計畫性預算考核書面資料時，可以結合在一起送給會計或是評鑑機關，或是由評鑑機關向主計處查詢呈報結果。
2. 第二階段地方個別性指標部分，建議可做實地評鑑，並可考慮提供獎勵。

#### **台南市政府計畫室劉課員鴻微**

1. 上級機關對下級機關的評鑑、考核，是希望對於下級單位有所幫助，但多一種評鑑、考核，代表多了一項業務，由於中央政府已有很多機關對地方政府有做評鑑、考核，現在再增加這項評鑑，變成多了負擔。建議不要因為多了一項評鑑，損害到地方政府自己的工作，甚至排擠地方政府的財政。
2. 遠見、天下雜誌每年都會公布城市競爭力的指標，這些評鑑採用的指標，是把警察跟人口數、教師跟學生的比例等，做為政府競爭力的指標，但是評鑑指標好與壞的差異標準究竟為何？由於地方政府是用最少的人力成本達到最高績效，各項開支都盡量精簡，但報章雜誌、學術界以單純的一個數據來評量這地方政府它的行政力並公布成績後，我們還得耗費人力物力向百姓解說。

#### **屏東縣政府人事室江主任茂松**

1. 評鑑應該是以地方政府整體發展進行評鑑，每一個縣市首長的施政、特色、發展目標不一樣，以共通的標準來評鑑並不合理。
2. 各地方政府資源差異大，以公務人力資源為例，高雄市有相當多具有大

學、研究所學歷的公務人力，但屏東縣的公務人力以專科為主，人才能力差異很大。

3. 評鑑地方政府時，建議可評鑑地方政府是否依據縣市發展目標進行施政，資源是否有效利用等。
4. 由於各中央機關已有多項評鑑，建議可將各項評鑑加總。

#### 屏東縣政府研考室鍾課員志上

1. 過去經建會也曾做過地方競爭力指標，該案雖然沒有排序，但做指標就會有分數出來，各縣市會比較，所以最後不了了之。目前這個案子雖然不會有排序，但是只要有指標，就會有分數，有分數就會比較，這是需要考慮的。
2. 地方治理能力的內涵蠻重視跨域合作，建議增加跨域合作的指標。
3. 地方政府很多績效是無形的東西，不是評鑑就可以評鑑出來，像是你問屏東縣民覺得幸福嗎？他說：我覺得很幸福，雖然各項建設都很落後，但是我覺得很幸福，然而，這個幸福要如何評鑑？
4. 有關 PSI 空氣指數方面，其實屏東的污染源是從高雄縣來的，以 PSI 作為評鑑指標，我們不可能會接受。

#### 屏東縣政府財政局陳課長玲琴

1. 個人意見與台南縣財政局相似，財務管理的指標與財政部的規劃相仿，財政部的指標本身就還有研討的空間。
2. 指標 2.3 有關債務的概況，建議再予考慮，尤其是很多縣政府財政狀況不好的問題，很多不是自己可以左右的。

### 高雄縣政府財政局蔡副局長麗惠

1. 開源措施評鑑指標之轄區的公告地價方面，因為公告地價並非每年都調整，若列為評鑑指標，會有比較基礎不一致問題。由於現在地方稅法通則已經通過，但卻很少去實施，建議應該可以增列一項，對於特別稅、臨時稅、附加稅的課徵的增多情形之指標。
2. 工程收益部份，收益這部分牽涉到很多問題，現在幾乎都不可行，議會也不會通過，所以指標建議刪除。
3. 計畫型的補助部份，由於可能某縣市政府上一個年度得到一筆很大的計畫型補助，可是到下一年度就沒有了，這樣評鑑的變化幅度太大，是否以成長率為評估，建議再思考。尤其是計畫型補助，對地方財源根本就沒有增加，只是從中央搬到地方來而已。大家爭來爭去，甚至爭到的結果就亂發，但這樣卻還可以得到評鑑很高的分數，建議刪除此指標。
4. 政府機關資源浪費的情形蠻嚴重，但是，從目前的指標很難去看出。有一些重要工程的計畫，事實上很少去做評估，建議可增加成本效益的評估為指標。
5. 建議對償債比率增減率有定義說明，以後會比較容易找到統計資料。
6. 有關債務未償餘額佔總預算及特別預算、稅租總額的比率增減率方面有盲點，是沒辦法評量出來的，例如可以續列稅租總額，去降低債務未償餘額比率等。另外，若地方政府已經借到最高限，受公共債務法的限制，已經沒辦法再借了，所以每年就沒有所謂的增減率。建議可考量地方政府的債務是不是有成長，累積未償債務餘額有沒有成長為指標，不要跟稅負做聯動。
7. 有關 PSI 方面，剛剛屏東縣政府代表提到污染源是高雄縣，導致他們空氣不好，這確實會有這種情形。但是因為台灣所有的重工業幾乎都集中在高雄縣和高雄市，所以不管我們怎麼努力，PSI 值還是很高，此指標建議刪

除。

8. 第 11 頁社會福利工作人員方面，因為現在地方政府財政都很困難，不管什麼人員，都是被控管，所以增減很少，此指標建議可再考量。
9. 由於現在的考核有很多種，除了中央對直轄市執行社會福利績效考核的結果外，建議其他評鑑也可列進來。
10. 教育與文化發展方面，平均每位教師教導學生人數的增減率，就各地方政府來講的話，也有盲點，例如：都會區人口越集中，每班的人數不會很低，但高雄縣原住民鄉的班級人數會很少，因此很難評估人數少是否對教育就有比較好的幫助。中、大學以上人口比例部份，大學以上跟地方政府的治理能力，當然是有間接關係，但是不是很直接的關係。另外，文化設施數的增減率、文化展覽的增加率，或許需考量閒置的問題。

#### 高雄縣政府人事室陳副主任育琪

1. 公務人力資源指標與中央人事行政局對人事單位每年績效考核訂定的項目相仿，建議思考避免重複的評鑑問題。
2. 有關人員離職率問題，高雄縣離職率的確蠻高，但在高雄縣跟高雄市相鄰狀況下，人員常往高雄市發展，所以高雄縣變成一個人才訓練所，訓練差不多後，就往高雄市跑，建議中央能夠讓我們因地制宜，授權地方政府自行訂定法規，訂定人員報到後需任職一段時間方可離職的規定。
3. 指標 1.5 目前高雄縣已在執行，是由本縣研考會在執行，而且也有不錯的成果，這一點我們贊成繼續執行。

#### 金門縣政府財政局陳課長國庭

1. 要評鑑地方政府的治理能力，應該要先提升地方財政自主力，這樣地方治

理才有意義，建議可將自籌財源占預決算的比例納入指標。

2. 金門縣負擔很多中央應該負擔的經費，以 91 年到 95 年為例，金門縣總共負擔原應由中央負擔的 33 億，這對金門地方財政會有很大的影響。
3. 補助款的決定權在中央，地方的努力不一定能夠跟中央補助成比例，建議此指標可再斟酌。
4. 金門縣為離島，並有很多的特別區、營區、管制區，存在許多先天發展的限制，因此藉由公有財產的供應情形或各項開發進行評鑑，對於金門並不適宜。
5. 金門縣政府跟所屬機關（不包含警察、學校和消防隊），編製內人員總數只有 458 個人，可是臨時人員卻有 489 人，比我們的正式編製人員數還要大，如果用這樣的基礎來跟各縣市做評比，對金門縣非常不公平。此外，因為這些臨時人員薪資沒有辦法算在人事費裡面，是由業務費來支出，因此若用業務費來做評比的話，也會對我們有很大的不公平。
6. 規費的目的是希望增加財源收入，可是實際並不一定能這樣執行，以金門縣小三通為例，旅客下飛機後，業者利用一條龍的方式，將旅客行李運到金門，再搭船到廈門，但是旅客在金門除了留下垃圾，利用地方公共建設之外，對金門沒有任何好處。所以地方稅法通則公布後，我們希望對旅客開徵規費，但中央以自然人為課稅不利於人力資源的流動，損擊國家的利益而不同意我們的作法。其他像是綠島也有這種情形，往往我們很想要去做，可是有些權利並不是地方可以控制的，如果這個部份納入評比，對地方是不公平。

#### **金門縣政府研考室陳主任朝金**

1. 增加評鑑將會增加業務負荷，地方政府需填寫的報表數量勢必增加，個人雖認同業務部份做績效管理，但是建議能進行整合。建議本案能與地方永

續發展相互整合，由於該案同樣也是研考會在主政，幾乎各縣市都在執行，但地方永續發展欠缺全國共同性指標，因此建議結合永續發展，以全國性指標來做設立主軸，並設定自選項目跟國家項目。

2. 由於目前中央幾乎對各地方政府都有評鑑，但一時要把它整合比較困難，中央可以選定指定項目，地方也可自選適合的項目，選完之後由研考會做整合，分數當然盡量避免，以一顆星兩顆星的方式呈現也是很好，漸進式把第一階段跟永續發展結合，第二階段再做跟各部會的評鑑結合，這樣每一年的績效管理比較能夠彰顯出來。
3. 輔導團能輔導到什麼程度是一個重點，若只是講一講，問題仍然會存在，我們比較在意的是，要怎麼去解決地方的問題，評鑑應是協助地方政府找出病因，針對病因提供協助，這才是評鑑的目的。
4. 部分指標對金門縣而言並不是很公平，例如金門水源本身就很差，水質怎麼努力都不可能好。此外，金門縣政府沒有營利事業銷售額度增減率這一項資料。有些項目建議納入，例如國民所得成長率、污水有效處理率、每千人醫療人員比率、環保、公園綠地的面積，癌症的死亡率等。

#### 連江縣政府企畫室王課長智立

1. 連江縣與金門縣雖然都屬離島，但是兩者財政資源差異很大，連江縣包含人事費在內的所有財政資源，都是行政院全額補助。
2. 馬祖與其他縣市有很大差異性存在，很多先天限制，例如沒有水源，也沒辦法發展觀光，無法發展農業、漁業受大陸影響，北竿、幾個列島也都沒有漁業。此外，只要東北季風或是福建的閩江口上游下大雨，垃圾就會從中國漂流到北竿跟南竿，環保深受中國所影響。此外，由於軍人數目減少，除了觀光季節外，縣內人口許多都遷移到台灣，所以要增加就業人口是不可能的，就業機會幾乎仰賴縣政府。在人才方面，我們一直希望找到台灣

優秀人才在馬祖服務，但是受限於生活條件、就業條件，因此相當困難，馬祖是離島中的離島，如果要跟全國去比，我們分數會相當的低。

3. 雖然有上述限制，但是馬祖沒有交通死亡率、火災，所以這些指標可以拿到最高評比。同時連江縣的儲蓄率應是全國最高，老人福利、兒童福利也都較其他縣市好。
4. 連江縣今年規劃一個 400 萬的計畫，但被地方發展處刪成 250 萬，這個計畫與今天的計畫類型很相似，我們希望找台灣的專家學者到馬祖長住一年，告訴我們馬祖未來前途要走哪個方向，計畫裡也提到績效管理、評鑑、財務管理等，這計畫目前由台大承接。如果可以配合，我們希望大家可在冬天前來體驗一下馬祖的生活，缺生活資源、缺農漁業人口，馬祖需要人家來關心。

#### **連江縣政府人事室林課長志豐**

1. 本案承辦單位相當的辛苦，但希望指標規劃能考量因地制宜，並考量重疊指標施行的必要性。
2. 連江縣雖然人口非常稀少，可是仍得接受中央的各種評鑑，如果再加入新的評鑑，對同仁真的是很沉重的負擔，建議把此機制轉為由地方縣市政府自行來評估是否推行，並就地方治理的問題來做輔導，比較可行。

#### **澎湖縣政府財政局宋課長顯揚**

1. 第九頁有關開源的部份，政府的治理應該是效率重於數字外，除了 5、6、8 等指標外，其他指標都是涉及怎樣將錢從老百姓的口袋拿到政府的口袋裡，這些指標提高了，縣民對政府滿意度一定會降低。
2. 澎湖縣是全國國民所得平均最低的縣市，人民也比較知足，所以生活滿意



度是全國最高的。政府在財源上增加了一萬塊錢，對於澎湖縣民算是很高的，同樣的對台北市政府增加一萬塊錢，對比例來講實在是一點點而已。

3. 經費摺節部分，建議人事費後可加增加「正式、臨時人員」的說明，國內差旅費項目建議刪除。
4. 個人認為，評鑑的項目不管怎麼設計都會不公平，所以整個機制應該是傾向輔導，輔導重於評鑑，甚至是用輔導來代替評鑑。

#### 澎湖縣政府計畫室許課長菊美

1. 財務管理部份，人事費及國內差旅費方面，若用臨時人員所占比例增減率會比較好，因為可以抑制臨時人員的增加。若要看增減情形，建議以業務費的增減情形比較恰當，因為現在各縣市幾乎都是以業務費來做推動及實施。
2. 環境與安全的部份，資源回收率的增減率中，堆肥量建議改成廚餘量。
3. 社會福利的部份，幼教托兒人數普及率的增減方面，普及率建議以全縣 2 至 6 歲應該受幼稚園教育或托兒所教育全部的人數當作分母，分子是公立托兒所加私立托兒所或公立幼稚園加私立幼稚園所有的人數，以目前的公式，沒有去上幼稚園的孩子就沒有計算進去。

#### 高雄市政府研考會謝副主委惠卿

1. 建議衡量指標增加跨域合作指標，並建議可 e 化便民服務等項目納入。此外，近年來各縣市政府都會向中央去爭取經費進行都市、城鄉再造，地方政府本身也會有一些經費配合都市的改造，城鄉的風貌，建議增加地方政府的基礎建設指標。
2. 財務管理指標方面，由於各縣市政府的財務很少向民間公布，民眾也很難

去認識，所以很難去做民調，例如民眾可能會說政府出國太多，但他們可能不曉得我們是需要出國去觀摩別人的優點來營造城市。此外，各縣市政府的公債很多都已經上限了，財務民調的指標好像不會太好，所以民調指標建議刪除。

3. 我們希望看到輔導團隊未來在輔導機制的作法，像是未來會配合、輔導到什麼程度，我們希望能有實質的輔導，這樣比較正面。
4. 建議有關中央補助款之指標可以刪除。

#### **高雄市政府主計處潘科長昭榮**

1. 本機制最主要的構想是希望能提升地方治制的能力，如果能夠從這個角度來出發，應該要針對各縣市政府本身的特色去設計評鑑的機制、指標，這樣才能真正達到自己跟自己比，這樣也才能針對各縣市政府的問題，給予相對的輔導和支持。
2. 剛剛大家一直在討論一個問題，要增加什麼指標，想減少什麼指標，建議增加說明六個面向構面如何形成、衡量的主題是什麼等說明。剛剛提到權重，當然是想朝向綜合指數發展，不管權重怎麼去做設定，可能會碰到一個問題，如果分全國性還是地方性指標，每個地方有每個地方的特色，全國性指標要怎麼設權重。還有評鑑的標準是什麼，建議說明。另外，報告有提到希望能夠傾向選取產出指標，以產出來彰顯績效，但各個地方政府的資源不同，如果以產出為衡量指標會有失公平。

#### **高雄市政府人事室蔡科長瓊綺**

1. 當年行政院在推行核心價值的方案，推出來的策略工具是可以讓我們自己去挑選，並且目前對核心能力，核心價值，已經不再強調。

2. 剛剛主席提到自己跟自己比的精神，行政院推績效獎金制度的時候，也是這樣的精神，由於剛推動時有鼓勵、有績效獎金，部分同仁都還蠻支持的，但是今年改成績效管理制度，但一些機制仍都在剛推動的過程，這樣的推動過程到底能不能激勵員工，我想這部份大家心理都有數。
3. 本案建議用字改為「自我評價」，不要提到「評鑑」，因為評鑑兩個字會讓人神經錯亂。此外，一旦改為自我評價之後，是不是可以跟各縣市政府的施政計畫、施政目標做結合，並朝向更簡易的方向來做，比較合適。

#### 高雄市政府財政局陳股長明宗

1. 建議指標要考量每個縣市的城鄉發展程度不同、地理環境的位置不同，並根據這些來建構出比較合宜的標準。
2. 對於財務管理的徵收部分，個人覺得以此衡量每個縣市是有問題的，因為有的鄉村比較偏遠，沒有什麼財力、土地的開發等。此外，部分地方政府爲了要達到很高百分之百的徵收率，甚至是他們自己單位去繳費用。在轄區公告地價部分，高雄市比較占便宜，因為我們公告地價本身就比相對其他地區來的高。工程收益費，我覺得這部份可能不需要去比較。我比較在意的是債務的情形，因為最近台北縣要升格爲直轄市，市府的財源瓜分的非常嚴重，我們的增減率一定高，由於目前市府的財務也不好，債務的比例也很高，加上台北縣升格瓜分經費，我們就會更高，這樣比的話，我們就不用比了。

#### 真理大學陳院長奇銘

1. 個人覺得這個評鑑相當好，以輔導機制爲主，各個地方把自己的特色拿出來，可來做比較個別性的參考。
2. 未來的趨勢是創新，建議指標可增加創新、創意、知識管理的概念，因爲

既然要讓全縣市越來越好，不只要地方治理，還要知識管理，大家經驗分享，各縣市才會越來越有特色。

3. 目前負債、舉債太嚴重，若地方政府能在有限的能力內做出最好的績效，應考量加分，財務管理不在於錢多少，而是在於錢是否用的效益好，建議此部分可納入評鑑。
4. 評鑑不論是每一年辦一次或每兩年辦一次，都會造成地方政府負擔，建議可設立一個機制，只要是績優四個星，就可以3年再評以示獎勵，或是可採行今年評鑑直轄市，明年評鑑省轄市或離島，若每年都評鑑，加上現形中央對地方還有這麼多評鑑，地方政府負擔會很大。
5. 建議評鑑時，能考量把地方政府績優表現予以示範，其他縣市可以觀摩，因為這個機制最主要的就是能夠大家互相輔導，互相觀摩，所以，能有示範讓各縣市觀摩、參考、學習，大家壓力也比較不會那麼大。
6. 建議評鑑的書面資料能夠儘量排除，因為有的地方準備的資料很多，可是有很多地方的一看就是做假，所以，評鑑不應是要拿很多書面資料來評鑑。
7. 跨域合作是未來的趨勢，也是很重要的一个指標，因為現在是一個跨域合作的時代，整合部會的特色，再運用有限的資源，做最有效最好的事情，這的確是很重要的事情，建議可考慮增加此部分指標。

## 主席結論

今天非常感謝各位地方政府代表提供的寶貴意見，本研究團隊將彙整各界意見，建構更具共識的機制與指標，謝謝大家。

散會：17時10分

**附錄23 全國共同性指標雙語化**

**地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究**

**A Study on Evaluation and Guidance Mechanisms of Local Governance**

**Capability**

面向 Item	指標 Index	
公務人力資源 Public Human Resources	1.1	對人力需求進行策略分析 Strategic Analysis of Manpower Demand
	1.2	基於組織願景，擬定人力資源管理政策 Formulation of Human Resource Management Strategies Based Upon Organizational Visions
	1.3	辦理訓練計畫，培訓人才 Nurturing Talents and Running Training Schemes
	1.4	辦理績效管理制度，激勵員工勇於任事 Setting up Performance Management Systems for Encouraging Employees Fulfill Their Obligations Courageously
財務管理 Financial Management	2.1	開源措施、經費爭取辦理情況 Creating a Sound Environment for Subsidy Incentives and Addressing Measures for Resource Development
	2.2	節流措施辦理情況 Measures for Reducing Expenditures
	2.3	債務情況 Assessing Liabilities
	2.4	固定資產管理情況 Fixed Asset Management
經濟 Economics	3.1	所得五等分差距倍數之增減率 Income Inequality Ratio, Top 20% to Bottom 20%

面向 Item	指標 Index	
經濟 Economics	3.2	就業人口數之增減 Employment Growth
	3.3	經濟部招商績效評比結果 Assessment of Performance Achievement Appraisals by the Ministry of Economic Affairs
	3.4	農林漁牧業產值之增減率 Growth Rate of Output Values in Agriculture Forestry, Fishing & Animal Husbandry
	3.5	營利事業銷售額之增減率 Growth Rate of Turnovers of Profit-Searching Enterprises
	3.6	觀光旅客人數之增減率 Growth in Number of Tourists
	3.7	縣民對縣內經濟施政滿意度與意見 Economic Approval and Suggestions from County Dwellers
環境與安全 Environment and Safety Concerns	4.1	平均每一縣民享有環境保護與警政支出之增減率 Growth Rate of Average Expenditure on Ensuring Safety and Environment Protection for Every County Dweller
	4.2	污水下水道用戶接管普及率之增減率 Growth Rate of Per Capita Usage of Sewers
	4.3	平均每人每日垃圾清運量之增減率 Growth Rate of Daily Per Capita Waste Collection and Production
	4.4	資源回收率之增減率 Growth Rate of Resource Recycling
	4.5	每人擁有休閒空地面積之增減率 Growth Rate of Per Capita Recreational Space
	4.6	竊盜案發生率之增率 Burglary Rates

面向 Item	指標 Index	
環境與安全 Environment and Safety Concerns	4.7	暴力犯罪發生率之增減率 Criminality Rates
	4.8	火災傷亡率之增減率 Fire Casualty Rates
	4.9	道路事故交通死亡率之增減率 Traffic Accident Mortality Rates
	4.10	縣民對縣內環境、安全施政滿意度與意見 Security Approval Rating and Suggestions from County Dwellers
社會福利 Social Welfare	5.1	平均每一縣民之社會福利經費支出之增減率 Growth Rate of Average Social Welfare Expenditure by County Dwellers
	5.2	幼教托兒人數普及率之增減率 Growth Rate of Number of Children in Childhood Education in Nursery Schools
	5.3	老人福利服務人次之增減率 Growth Rate of Welfare Services for the Elderly
	5.4	婦女參與成長教育人次之增減率 Growth Rate of Women' s Education Participation and Number of Educators
	5.5	身心障礙服務機構服務人次之增減率 Growth Rate of Number of Workers in Organizations for the Handicapped
	5.6	職業訓練、就業輔導、創業貸款人次之增減率 Growth Rate of Number of Persons Eligible for Vocational Training, Employment Guidance, and Business Creation Loans
	5.7	社會福利志願服務志工人數之增減率 Growth Rate of Volunteer Social Welfare Services and Number of Volunteer Workers
	5.8	社會福利工作人員數之增減率 Growth Rate of Social Welfare Personnel

面向 Item	指標 Index	
社會福利 Social Welfare	5.9	中央對直轄市、縣（市）政府執行社會福利績效考核結果 Implementation and Achievements of Social Welfare in Municipalities and Counties Directly Under the Jurisdiction of the Central Government
	5.10	縣民對縣內社會福利施政滿意度與意見 Social Welfare Appraisals and Suggestions from County Dwellers
教育與文化 Education and Culture	6.1	平均每一縣民之教育科學文化經費支出之增減率 Growth Rate of Expenditures on Education, Science and Culture
	6.2	平均每一縣民社會教育經費之增減率 Growth Rate of Per Capita Social Education Expenditures in Counties
	6.3	文化設施數之增減率 Growth Rate of Cultural Facilities
	6.4	縣市國際文化藝術節評鑑表現 Performance Appraisals of International Culture and Arts Festivals by Counties and Cities
	6.5	每人出席藝文展演活動次數之增減率 Number of Persons Participating in Arts and Cultural Activities
	6.6	文化教育藝術團體數目之增減率 Growth Rate of Number of Cultural and Educational Arts Groups
	6.7	古蹟與歷史建築數目與提出再古蹟利用計畫總數之增減率 Growth Rate of Number of Historic Buildings and Re-utilization Plans for Historic Monuments
	6.8	縣民對縣內文化、教育施政滿意度與意見 Cultural and Educational Approvals and Suggestions from County Dwellers



## 參考文獻

### 一、書籍

1. 中央研究院人文社會科學研究中心等（2007），社會指標及社會發展研討會論文集，行政院研考會委託研究。
2. 丘昌泰（2000），公共管理，元照出版社。
3. 台灣經濟研究院（1998），國家科技競爭力指標之研究，行政院國科會專題研究計畫。
4. 台灣經濟研究院（2002），地方競爭力評比研究，行政院經濟建設發展委員委託研究。
5. 台灣經濟研究院（2003），地方競爭力評比試辦計畫，行政院經濟建設委員會委託研究。
6. 台灣經濟研究院（2005），科技指標與調查方法之研究，行政院國科會專題研究計畫。
7. 台灣綜合研究院（2003），運用國家競爭力評比指標強化施政績效管理，行政院研考會委託研究。
8. 史美強（2005），地方政府施政績效評估：地方治理觀點，績效評估之方法與工具學術研討會論文集，行政院研考會。
9. 行政院研考會（2002），行政院各機關中程施政計畫（九十一年度至九十四年度）績效衡量指標納入國際競爭力指標辦理情形報告，行政院研考會。
10. 行政院研考會（2002），行政院各機關中程施政計畫（九十一年度至九十四年度）納入國際競爭力指標彙編，行政院研考會。
11. 行政院研考會（2003），行政院所屬各機關施政績效評估作業手冊

(修正本)，行政院研考會。

12. 行政院研考會（2004），運用國家競爭力評比指標強化施政績效管理，行政院研考會。
13. 行政院研考會（2004），政府績效評估，行政院研考會。
14. 行政院研考會（2007），政府績效管理國際研討會論文集，行政院研考會。
15. 朱景鵬（2004），地方政府治理能力評估模式建構之研究，行政院研考會委託研究。
16. 朱金池（2007），論不同治理模式下的警察績效管理，全球化與政治裡國際學術研討會論文集，開南大學。
17. 江岷欽、劉坤億（1999），企業型政府理念、實務、省思，智勝出版社。
18. 江大樹（2006），邁向地方治理—議題、理論與實務，元照出版社。
19. 李明軒、邱如美譯，Michael Porter著（1996），國家競爭優勢，天下文化出版社。
20. 李允傑、丘昌泰（2003），政策執行與評估，元照出版社。
21. 林耀垣（2004），運用德菲法及資料包絡分析法於我國地方政府施政績效評估之研究，東華大學企業管理學系碩士論文。
22. 施宗英（2004），行政機關施政績效評估制度推動現況，政府績效的現況與展望學術研討會，台大政治學系政府與公共事務研究中心主辦。
23. 倪鵬飛等（2006），中國城市競爭力報告NO.4，中國社科院。
24. 倪鵬飛等（2006），全球城市競爭力報告，中國社科院。

25. 倪達仁譯（1998），政治學，雙葉書廊。
26. 徐仁輝（2005），公共財務管理，智勝出版社。
27. 財政部統計處（2005），中華民國財政部統計年報，財政部。
28. 高希均、石滋宜編著（1996），競爭力手冊，天下文化出版。
29. 孫同文（2003），從威權政府到民主治理—台灣公共行政理論與實務之變遷，元照出版社。
30. 孫柏瑛（2004），當代地方治理，中國人民大學出版社。
31. 孫本初（2005），公共管理，智勝出版社。
32. 陳政平等譯（2007），策略地圖，臉譜出版社。
33. 莊麗蘭（2005），地方政府施政績效管理制度投影片，研考會網站  
<http://www.rdec.gov.tw/public/Data/571316122271.ppt>
34. 張欣欣（2006），我國地方政府績效評估指標體系建構研究，上海師範大學行政管理專業碩士論文。
35. 郭祥瑞（2004），台北市議會功能運作之研究—以地方治理途徑分析，國立師範大學政治學研究所博士論文。
36. 馮燕、曹壽民、黃富源、蔣本基、劉代洋（2001），台北市政府施政績效評估指標研究，台北市政府研究考核委員會。
37. 葉南客等著（2000），戰略與目標-城市管理系統與操作新論，中國大陸東南大學出版社。
38. 劉坤億（2002），地方政府建立績效管理制度之研究：台北市政府之經驗與挑戰，行政院國科會專題研究計畫成果報告。
39. 蘇昭英等（----），台灣縣市文化藝術發展—理念與實務，行政院研究發展委員會委託。

40. 「奧立岡州實施標竿績效衡量模式」，行政院研考會，網站：  
<http://www.redc.gov.tw>。
41. Anne, W. (2004). *Landscape Analysis of Donor Trends in International Development*. N.Y.: Rockefeller Foundation.
42. Bailey, S (1999 ).*Local Government Economics: Principles and Practice*. MacMiLLan, Basingstokc.
43. Callahan, Kathe (2007).*Elements of Effective Governance*. Auerbach Publications.
44. Daniel Kaufmann, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi, *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*, The World Bank, May 2005.
45. Economist Intelligence Unit ( EIU ) ( 2004 ) . *Country Forecast - Global Outlook*.
46. Heinrich, Carolyn J. , and JR. Laurence E. Lynn(2000). *Governance and Performance: New Perspectives* Georgetown University Press.
47. Hall, J. S. (2002). *Reconsidering the Connection between Capacity and Governance*. *Public Organization Review*, 2(Mar 2002), 23-43.
48. Pierre, Jon and Peters, B. guy. (2000).*Governance, Politics and the State*. Houndmills, Hampshire: Macmillan Press Ltd.
49. Porter, Michael E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*, New York, NY: the Free Press.
50. Wallis, J., & Brian, D. (2002). *Social Capital and Local Government Capacity* *Australian Journal of Public Administration*, 61(3), 76-85.
51. INM行政評價委員會 ( 2005 ) , 自治體行政評價ケーススタディ ,

東洋経済新報社。

52. 上山信一等（2000），実践・行政評価，東京法令出版社。
53. 上山信一（2004），行政評価の世界標準モデル，東京法令出版社。
54. 中井達（2005），政策評価，ミネル書房。
55. 今井照（1999），わかりやすい自治体の政策評価，學陽書房。
56. 札幌市行政評価委員会（2006），札幌市行政評価外部評価報告書，札幌市行政評価委員会。
57. 世羅徹（2005），行政評価の導入と実践，中央経済社。
58. 倉敷市行政評価委員会（2006），倉敷市外部評価結果報告書，倉敷市行政評価委員会。
59. 梅田次郎等（2004），行政評価と統計，日本統計協會。
60. 總務省自治行政局行政體制整備室（2000），地方公共團體に行政評価を円滑に導入するための進め方，日本總務省。
61. 總務省自治行政局行政體制整備室（2001），行政評価導入上の悩みと解決策，日本總務省。
62. 總務省自治行政局行政體制整備室（2003），行政評価指標設定の課題と考え方，日本總務省。
63. 總務省自治行政局行政體制整備室（2003），地方公共団体における行政評価の導入の実態と今後の展開について（概要），日本總務省。
64. 總務省行政評価局（2006），地方支分部局等における指導監督行政（立入検査）に関する調査結果報告書，日本總務省。

65. ---- (2005), 平成 17 年度行政評價實施結果報告書, 日本新宿區。
66. ---- (2006), 行政評價システム報告書, 日本千歲市政府。
67. ---- (2006), 岩手縣政策評價レポート (平成 11-17 年度實績), 日本岩手縣。

## 二、期刊

1. 天下雜誌 (2007), 「2007 幸福城市排行榜」, 天下雜誌, 2007 年 9 月號。
1. 丘昌泰 (2001), 「邁向績效導向的地方政府管理」, 研考雙月刊, 26: 3。
2. 朱景鵬、朱鎮明 (2004), 「美、英、德地方政府治理能力評鑑制度」, 研考雙月刊, 第 28 卷 5 期。
3. 宋青柳 (1999), 「國家競爭力初探—方法論的觀點」, 景文技術學院學報, 第 10 卷第 1 期, 頁 1-9。
4. 李超等 (2005), 「論我國地方政府治理的模式選擇及其對策」, 陝西理工學院學報, 2005 年第 1 期。
5. 呂育誠 (2005), 「地方治理意涵及其制度建立策略之研究—以我國縣市推動地方治理的問題與前景」, 國立政治大學公共行政學報, 第 14 期。
6. 呂育誠 (2007), 「今日地方政府採行治理的問題與展望」, 研習論壇, 第 74 期。
7. 吳榮義 (1999), 「提昇國家競爭力之策略與作法」, 臺灣經濟預測與政策, 第 28 卷第 2 期。
8. 吳俊雄、徐辜元宏 (1999), 「我國政府效率競爭力之分析—由 IMD

- 政府效率指標評估」，自由中國之工業，第 88 卷第 11 期。
9. 承立平 (1999)，「政府效能與國家競爭力」，競爭力評論，第 1 期，頁 5-14。
  10. 施宗英 (2000)，「計畫績效衡量的運用與推動策略」，研考雙月刊，第 24 卷第 4 期。
  11. 唐任伍、唐天偉 (2004)，「2002 年中國省級地方政府效率測度」，中國行政管理，2004 年第 6 期。
  12. 孫本初、鍾京佑 (2005)，「治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構」，國立政治大學公共行政學報，第 16 期。
  13. 孫洁 (2006)，「試論建構地方政府能力評價的改善與指標體系」，山東省經濟管理幹部學院學報，第 79 期。
  14. 陳志瑋 (2003)，「行政課責與地方治理能力的提升」，行政研究學報，第四期。
  15. 張溫波 (1998)，「國家競爭力之意義與內涵」，自由中國之工業，第 88 卷第 12 期。
  16. 張其祿、何榮護 (2002)，「全球化下之地方政府治理：理論挑戰與策略展望」，空大行政學報，第 12 期。
  17. 張剛等 (2004)，「長江三角洲 16 個城市政府能力的比較研究」，管理世界，2004 年第 8 期。
  18. 張剛等 (2005)，「地方政府能力的評價與規劃」，政治學研究，2005 年第 2 期。
  19. 張四明 (2001)，「地方政府實施新績效預算制度之理論初探」，行政管理論文選輯，第十六輯。
  20. 黃恆獎、王仕茹 (1997)，「國家競爭力指標之構念效度分析—IMD

與WEF指標之評估」，管理學報，第 14 卷第 4 期。

21. 廖盈琪（2002），「國家競爭力概念與指標分析」，科技發展標竿，第 2 卷第 4 期。
22. 趙永茂（2007），「台灣地方治理的發展策略與方向」，研習論壇，第 74 期。
23. 遠見雜誌（2007），「2007 年縣市政績總體檢」，遠見雜誌，第 252 期。
24. 劉坤億（2003），「地方治理與地方政府角色職能的轉變」，空大行政學報，第 13 期。
25. 樓蘇萍譯，Stoker G.講稿（2007），「地方治理研究：範式、理論與啓示」，浙江大學學報，2007 年第 2 期。

### 三、網站

1. 英國地方政府與社區辦公室。 <http://www.communities.gov.uk>
2. 英國改善發展局。 <http://www.idea.gov.uk/>
3. 英國地方政府績效評鑑網站。 <http://www.bvpi.gov.uk/pages/index.asp>
4. 英國地方績效指標資料庫網站。  
<http://www.local-pi-library.gov.uk/index.html>
5. 美國政府績效與成果法。 <http://www.whitehouse.gov/omb/>
6. 美國總統管理議程評鑑結果。  
<http://www.whitehouse.gov/results/agenda/scorecard.html>
7. 美國計畫平等工具。  
<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/part.html>



8. 美國政府課責署。 <http://www.gao.gov>
9. 美國政府績效專案， <http://results.gpponline.org>
10. 美國奧勒岡進步局。 <http://www.oregon.gov/DAS/OPB/index.shtml>
11. 日本總務省。 <http://www.soumu.go.jp/>
12. 日本東京都行政評價網站。  
<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/hyokahp/houkoku.htm>
13. 日本岩手縣行政評價網站。 <http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/seisaku>
14. 日本石川縣羽咋市行政評價網站。  
<http://www.city.hakui.ishikawa.jp/sypher/www/service/result.jsp?genre=34>
15. 日本北海道千歲市行政評價網站。  
<http://www.city.chitose.hokkaido.jp/index.cfm/1,0,85,html>
16. 中國人事部。 <http://www.mop.gov.cn/>
17. 中國社會科學院。 <http://www.cass.net.cn/>
18. 中國地方政府績效評價中心。  
<http://www.lzushmba.com/mfhl/index.asp>
19. 湖南省政務頻道。 <http://www.rednet.cn>
20. 中華民國統計資料網「各縣市重要統計指標」。  
<http://61.60.106.82/pxweb/Dialog/statfile9.asp>
- 行政院研考會地方政府公共論壇。 <http://foryou.rdec.gov.tw/mp.asp>
21. 行政院研考會施政績效管理制度。  
<http://www.rdec.gov.tw/lp.asp?ctNode=3501&CtUnit=480&BaseDSD=7>

地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究