

RDEC-RES-098-016（委託研究報告）

## 政策執行力指標之建構

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 99 年 8 月

（本文報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-098-016（委託研究報告）

## 政策執行力指標之建構

受託單位：財團法人國家政策研究基金會  
計畫主持人：劉特約研究員宜君  
協同主持人：周教授育仁  
朱副教授鎮明  
研究員：王助理教授俊元  
研究助理：謝麗秋

行政院研究發展考核委員會委託研究  
中華民國 99 年 8 月

（本文報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）



## 目次

|                                    |           |
|------------------------------------|-----------|
| 目次.....                            | i         |
| 表次.....                            | iii       |
| 圖次.....                            | v         |
| 提要.....                            | vi        |
| <b>第一章 緒論.....</b>                 | <b>1</b>  |
| 第一節 研究動機、目的與問題.....                | 1         |
| 第二節 研究途徑與方法.....                   | 5         |
| 第三節 研究架構與流程.....                   | 10        |
| 第四節 研究範圍與限制.....                   | 13        |
| <b>第二章 政策執行與執行力研究之理論與相關研究.....</b> | <b>15</b> |
| 第一節 政策執行之論述與應用實務.....              | 15        |
| 第二節 政策執行力的意涵與相關研究.....             | 18        |
| 第三節 績效管理、執行力與其評估.....              | 29        |
| 第四節 小結.....                        | 42        |
| <b>第三章 國內外執行力或績效評估制度之概述.....</b>   | <b>47</b> |
| 第一節 各國多樣化的政策執行評估機制.....            | 48        |
| 第二節 美國「計畫評分表」(PART)概述.....         | 61        |
| 第三節 我國施政績效評估制度與相關研究.....           | 69        |
| <b>第四章 我國政策執行力評估制度之設計.....</b>     | <b>85</b> |
| 第一節 兩場次的政策執行力座談會記事.....            | 85        |
| 第二節 執行力相關概念與本研究的論述基礎.....          | 92        |

政策執行力指標之建構

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| 第三節 我國政策執行力評估制度之建構.....               | 99         |
| <b>第五章 推動國民年金政策之政策執行力評估 .....</b>     | <b>115</b> |
| 第一節 國民年金政策之個案背景 .....                 | 115        |
| 第二節 國民年金政策之實證研究設計與執行 .....            | 123        |
| 第三節 深度訪談與焦點團體座談結果分析 .....             | 127        |
| 第四節 小結 .....                          | 152        |
| <b>第六章 創造偏鄉數位機會推動計畫之政策執行力評估 ..</b>    | <b>157</b> |
| 第一節 創造偏鄉數位機會推動計畫政策之個案背景 .....         | 157        |
| 第二節 創造偏鄉數位機會推動計畫之實證研究設計與執行 .<br>..... | 167        |
| 第三節 深度訪談與焦點團體座談結果分析 .....             | 170        |
| 第四節 小結 .....                          | 201        |
| <b>第七章 結論與政策建議 .....</b>              | <b>205</b> |
| 第一節 研究發現.....                         | 205        |
| 第二節 政策建議.....                         | 218        |
| <b>參考書目 .....</b>                     | <b>225</b> |
| <b>附錄.....</b>                        | <b>239</b> |
| 附錄一 第一次專家座談重點摘要 .....                 | 239        |
| 附錄二 第二次專家座談重點摘要 .....                 | 243        |
| 附錄三 第三次專家座談重點摘要 .....                 | 248        |
| 附錄四 第四次專家座談重點摘要 .....                 | 255        |
| 附錄五 期末報告審查意見回應對照表.....                | 260        |
| 附錄六 行政院所屬各機關施政績效管理要點.....             | 287        |

## 表次

|         |                                  |     |
|---------|----------------------------------|-----|
| 表 2-3-1 | 策略的階段性目標 .....                   | 38  |
| 表 3-1-1 | 老人居家照護品質的計算過程 .....              | 57  |
| 表 3-1-2 | 西班牙民眾對於福利服務的效能認知 .....           | 59  |
| 表 3-2-1 | PART 評估面向與問題 .....               | 62  |
| 表 3-2-2 | 美國 2002~2007 年聯邦各計畫的計畫評量結果 ..... | 66  |
| 表 3-3-1 | 行政院各機關中程施政計畫共同性目標與指標 .....       | 72  |
| 表 3-3-2 | 機關績效評估的燈號與標準 .....               | 75  |
| 表 4-1-1 | 政策執行力兩場次的焦點團體座談時間、地點與對象一覽表 ..... | 86  |
| 表 4-3-1 | 美國 PART 與研考會 TAPE 的比較 .....      | 101 |
| 表 4-3-2 | 執行力評估表評估面向與政策過程的對照 .....         | 104 |
| 表 4-3-3 | 政策執行力評估指標 .....                  | 106 |
| 表 4-3-4 | 政策執行力評估表的面向與問題 .....             | 107 |
| 表 4-3-5 | 公共評估專家評鑑委員會的組成結構 .....           | 113 |
| 表 5-1-1 | 各類身分民眾負擔情形整理表 .....              | 120 |
| 表 5-2-1 | 深度訪談時間、地點與對象一覽表 .....            | 125 |
| 表 5-3-1 | 訪談與座談名單編碼 .....                  | 128 |
| 表 5-4-1 | 國民年金政策執行力之衡量指標 .....             | 153 |
| 表 6-1-1 | 「創造偏鄉數位機會推動計畫」分工表 .....          | 159 |
| 表 6-2-1 | 個案深度訪談時間、地點與對象一覽表 .....          | 168 |
| 表 6-2-2 | 訪談與座談名單編碼 .....                  | 169 |
| 表 6-4-1 | 創造偏鄉數位機會推動計畫政策執行力之衡量指標 .....     | 202 |



## 圖次

|          |                                  |     |
|----------|----------------------------------|-----|
| 圖 1-3-1  | 研究架構 .....                       | 11  |
| 圖 1-3-2  | 研究步驟與流程 .....                    | 12  |
| 圖 2-2-1  | 政策執行力的基本要素 .....                 | 23  |
| 圖 2-3-1  | 簡化的績效過程 .....                    | 30  |
| 圖 2-3-2  | 執行力不佳的來源 .....                   | 32  |
| 圖 2-3-3  | 績效落差檢討過程 .....                   | 37  |
| 圖 3-1-1  | 「個人責任與工作機會法」政策成效調查的目標達成度問項 ..... | 50  |
| 圖 3-2-1  | 美國 2002~2007 年聯邦各計畫的計畫評量結果 ..... | 67  |
| 圖 3-3-1  | 中程施政計畫體系架構 .....                 | 71  |
| 圖 3-3-2  | 政府績效考核分類與過程 .....                | 73  |
| 圖 3-3-3  | 機關施政績效評估流程 .....                 | 74  |
| 圖 3-3-4  | 交通部機關績效業務構面的初核複核結果 .....         | 76  |
| 圖 3-3-5  | 內政部機關績效業務構面的初核複核結果 .....         | 77  |
| 圖 3-3-6  | 教育部機關績效業務構面的初核複核結果 .....         | 77  |
| 圖 3-3-7  | 交通部機關績效內部管理構面的初核複核結果 .....       | 78  |
| 圖 3-3-8  | 內政部機關績效內部管理構面的初核複核結果 .....       | 79  |
| 圖 3-3-9  | 教育部機關績效內部管理構面的初核複核結果 .....       | 79  |
| 圖 3-3-10 | 施政計畫評核過程 .....                   | 81  |
| 圖 4-2-1  | 操作化的政策執行力評估論述圖 .....             | 93  |
| 圖 6-1-1  | DOC 設置地點統計圖 .....                | 164 |



## 提要

關鍵字：政策執行、執行力指標、執行、執行力、績效評鑑

### 一、研究緣起

本研究以行政機關政策執行力的指標建構為研究範圍，以先進國家關於政策執行力的相關資訊為參照對象，並選擇社會發展與經濟建設之重要計畫為政策個案，期對於行政機關共同政策執行力指標加以深入探討，以作為行政院所屬各機關政策執行力衡量指標的基礎。

研究目的包括系統性地探討政策執行力的意涵及行政機關應用現況，檢討我國政策執行力指標問題；蒐集、整理與分析先進國家有關政策執行力指標相關資訊；選擇經濟建設、社會發展類重大政策各一作為個案，以多元研究方法建構政策執行力的指標架構與內容；依據前述研究發現，提出建構政策執行力指標的具體建議。

### 二、研究方法及流程

本研究採取文獻分析法、焦點團體座談法與訪談法。其中文獻分析法在於檢視政策方案的相關資料或研究報告。其次，透過檢視國民年金與創造偏鄉數位機會推動計畫兩個案政策的行政資料、調查資料、統計資料，界定出關鍵問題，經由後續的座談會，可以將問題聚焦該類政策的政策執行力指標。

本研究以國民年金與創造偏鄉數位機會推動計畫為做為案例，研究如何評估政策執行力，並且邀請此兩項政策的利害關係人對於政策執行的程序、法規、資源、組織互動等提供意見。有關座談會部分，本研究斟酌考量出席人員兼顧不同專業領域(政策執行、政策評估、組織管理、公私協力等)，辦理四場座談。此外，本研究透過深度訪談進行政策個案的實證資料蒐集與分析。

### 三、重要發現

根據前述多元研究方法之結果，本研究得出以下幾點主要發現：

- (一) 本研究發現我國目前並無評估行政機關政策執行力之指標或制度，因此，本研究參照先進國家關於政策執行力的相關制度，並參酌我國施政績效管理與評估制度，據以建構機關共同性的政策執行力指標，以作為行政院所屬各機關政策執行力衡量指標之基礎。
- (二) 本研究發現美國的計畫評分表制度(Program Assessment Rating Tool, 簡稱 PART)，能從政治控制與施政議程角度，透過總統幕僚即美國的管理與預算辦公室 (Office of Management and Budget, 簡稱 OMB) 的評估，一致性的比較聯邦政府各項政策方案的施行成效。而 PART 包括問卷指標、證據基礎、透明公開精神的作法，成為本研究於制度設計的重要參考依據。
- (三) 本研究綜合歸納美國 PART 制度精神與指標結構，參考我國現有的績效評估措施，設計出我國的政策執行力評估制度。該制度係針對影響行政機關政策執行力的四大面向，如政策的目標與設計、執行力的測量與策略規劃、執行力管理及執行結果等，設計出我國政策執行力的評估指標以及問項，總計 26 項，並建議用主觀問卷方式，從 0 至 10 分評估行政機關政策執行力，提供我國政府政策執行力衡量的基礎。

#### 四、主要建議事項

- (一) 立即可行建議
  1. 本研究所建議的「政策執行力評估制度」，可先行以非正式、試驗性質進行辦理：自院列管或部會列管計畫中，依據業務需要、單一機關主政為原則進行挑選(例如社政或文創產業計畫)，進行先導型評估工作。先透過單一計畫之目標達成來考量，再擴展為整體執行力之指標系統，以確保其實用性。於試辦期間，現有計畫評核過程持續進行，但仍宜要求各機關於擬訂指標時應該諮詢公眾。(主辦機關：內政部、文建會；協辦機關：行政院研考會)
  2. 就非正式、先導型計畫試辦完畢並經過檢討修正後，先以院

## 政策執行力指標之建構

列管計畫為正式辦理的第一年評估對象(或可以分兩年辦理)，接著依據重要性、資料可得性、預算執行狀況、社會矚目性等等因素，綜合判斷與決定之後各年期應該分別評估哪些部會列管計畫的執行力。但應該避免一年期或是短期性的計畫，以中長期的計畫為對象。(主辦機關：行政院研考會)

3. 建議修改「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，納入強制諮商規定。原有關規定內容僅為「得諮詢學者、專家、相關機關或團體之意見」，並非強制性規定，因此建議強制各機關必須辦理公共諮商，並且可以準用行政程序法中有關「聽證」的規定(第 54 至 66 條、102 至 107 條等)，亦宜納入非機關成員以呈現公眾意見，據以擬訂遠景、策略、關鍵績效指標或管考基準。(主辦機關：行政院研考會；協辦機關：行政院所屬各部會)
4. 依本研究所建議的「政策執行力評估制度」檢視「國民年金推動計畫」個案的執行力，建議：
  - (1) 針對目前保險標的人口群的範圍與資格、納保對象認定、給付項目、罰則、弱勢扶助等在政策執行產生疑義的內容研議修訂，並強化民眾對於政策目標與設計的認知與認同。(主辦機關：內政部；行政院勞委會勞保局、各縣市政府)
  - (2) 另為提高國民年金政策基層執行人員的執行力，建議讓縣市政府第一線的政策執行人員可以透過電腦系統查詢民眾納保與繳費資料，及早讓人民得知相關申請資料的結果。而為能永續國民年金政策執行，與持續對民眾進行宣導，建議審核員人力維持適當的規模。(主辦機關：內政部；協辦機關：行政院勞委會勞保局、各縣市政府)
5. 依本研究所建議的「政策執行力評估制度」檢視「創造數位

偏鄉機會推動計畫」個案的政策執行力，建議：

- (1) 建議可建立正式的溝通平臺讓政策利害相關人隨時隨地可加強溝通。一方面讓縣市政府、輔導團隊，以及各數位機會中心（簡稱 DOC）理解中央的政策目標為何；另一方面，也可讓中央政府進一步知道地方執行計畫時的主要需求。（主辦機關：教育部；協辦機關：各縣市政府）
- (2) 為有效檢視創造偏鄉數位機會推動計畫的執行成果，建議在衡量產出的指標上可因時因地制宜，並加入質性的指標考量，俾便全面性的反映政策執行的成果。（主辦機關：教育部；協辦機關：教育部委託輔導團隊與學者專家）

## （二）中長期建議

1. 修改「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，將本研究所提出之「政策執行力評估制度」納入計畫評核項目中，並且指派業務分管副首長統籌各部會評估作業等，充實當前整體的計畫評核制度（至於原有機關績效評估部分維持不變），並且全面推廣到所有政策或計畫。（主辦機關：行政院研考會）
2. 就國民年金的個案，建議研擬擴大國民年金被保險人的範圍，目前國民年金法採「小國民年金」的方式設計，是一群沒有工作的失業者、家庭主婦、學生，以及身心障礙者等參加保險，是「弱勢者相互取暖」的制度，有必要發展為一真正的全民基礎年金。（主辦機關：內政部；協辦機關：行政院勞委會勞保局、各縣市政府）
3. 就創造偏鄉數位機會推動計畫而言，教育部與縣市政府的態度對計畫的執行具有重要影響。建議政府部門在此項計畫亦可設計一套知識管理的系統或流程，確保政策目標能永續實踐。（主辦機關：教育部）

## Abstract

Keywords: policy implementation, implementability indicator, execution, implementability, performance measurement

The major purpose of this study is to construct policy implementability indicators. The study utilizes literature review, in-depth interviews, and focus group discussions to analyze the relevant research and empirical data from advanced countries. Also, the study selects two policies as case studies, which are National Pension Policy as economic construction policy case and Digital Opportunity Project of Rural Areas as social development policy case. In addition, the study analyzes the Program Assessment Rating Tool (PART) as a reference. PART is a questionnaire designed to assess the management and performance of government programs. It is used to evaluate a program's purpose, design, planning, management, results, and accountability to determine its overall effectiveness. Based on the evaluation, recommendations are made to improve program results. To reflect that federal programs provide services through different mechanisms, PART also has customized questions depending on the type of program. Each PART questionnaire includes 25 questions that are divided into four sections. The first set of questions asks whether a program's purpose is clear and whether it is formulated to achieve its objectives. The second section involves strategic planning and weighs whether the agency establishes valid annual and long-term goals for its programs. The third section rates the management of an agency's programs, including financial oversight and program improvement efforts. The last set of questions focuses on whether the results of these programs can be reported with accuracy and consistency.

Additionally, the study examines the contents of Performance Management Manual directed by the Research, Development and Evaluation Commission (RDEC) of the Executive Yuan. The manual refers to good governance as the combination of transparency, accountability, public participation and performance effectiveness (TAPE) ,which is the four major principles of performance management to promote the core value of the policy and guidelines. The study compares America's PART with Taiwan's TAPE in their measurement indicators and their application to the policy implementability indicators.

Based on the findings above, this study presents some specific policy recommendations.

There are some immediate and short-term policy recommendations which include:

The first one is to adopt evaluation ratings and indicators of the research findings by utilizing implementability evaluation system to cases on a trial basis for social welfare or cultural innovation policies. The research recommends that the performance assessment indicators ought to be examined and assessed in order to accurately reveal the public's point of view. It is reasonable to design performance indicators in accordance with the expectations of the general public.

The second one is to implement formal evaluations after reviewing the revised pilot programs for the first year of assessment objects (or two years). Then the pilot outcomes can be extended with the importance of information availability, reasonable budget, implementation process, and the social attention. The comprehensive applications and all implementation materials should be evaluated respectively. However, the research recommends avoiding a one-year or short-term plans as the evaluation objects and focusing on long-term plans.

### 政策執行力指標之建構

The third one is to revise “Directions for Administrative Performance Management for the Agencies under the Executive Yuan” which requires procedures can be completed in consultation with scholars, experts, affiliate agencies or organizations. The research recommends that those relevant authorities should consult the public. Therefore the outcomes should be incorporated into non-governmental members to present the views of the public, according to the development vision, strategies, key performance indicators or possession of the benchmark.

The fourth one is to enhance the implementation capacity of national pension policy by revising qualifications and regulations of insured population groups to increase policy recognition and identification. Also, to enhance the national pension policy effectiveness, the research recommends promoting its policy implication and advantages to policy stakeholders about the current scope of the insurance and qualifications, payment items, and law’s penalties. Also, to improve policy implementation of national pension program by considering increasing or maintaining human resources of reviewers.

The fifth one is to establish formal communication platform for policy stakeholders who can enhance communication easily. Also, to effectively create a partial view of digital opportunities to promote the rural results of the implementation plan, the proposed output indicators should consider local conditions and include integrating some qualitative indicators to reflect the results.

There are some long-term recommendations which include:

The first one is to incorporate indicators to enrich the current overall plan and to extend to all relevant programs.

The second one is to revise population requirements and regulations of national pension policy to enhance its performance.

The third one is to recommend the implementation of knowledge

system or process for digital opportunities for rural areas programs.





## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機、目的與問題

#### 一、研究緣起

前行政院長劉兆玄在出席工商協進會第 22 屆第 4 次會員大會致詞時，以我國危橋改建工程為例，說明我國 50 座危橋的改建進度超前，沒有一座橋進度落後，都是超前，以此說明政府部門執行力的提升。過去 50 座危橋改建可能花 8 至 10 年時間，每年更新，但是政府希望 2 年之內一次做好，這項預算 4 月通過，已全部設計完成，即將發包，98 年底有 6 座可以完工，99 年底全部完工。劉院長認為這是政府展現執行力最好的例子(高照芬，2009)。

由此可知，政府對於政策執行力的重視。這是因為相較於企業組織，政府部門執行力較為複雜，重視程度亦不若私人部門。在「執行力」一書中，包熙迪(Bossidy)及夏藍(Charan)提到企業領導人開始注意到執行與經營成果的關係，如康柏(Compaq)公司董事長兼執行長羅森(Ben Rosen)，在董事會在開除前任執行長費佛後指出，公司策略沒有問題，問題出在執行方面。在 2000 年中，Fortune 五百大的前 200 家公司中，就有 40 位執行長遭到開革或被迫離職，這些都是很優秀的公司，執行長無法達成原先承諾目標而丟掉工作，主要原因在於執行與經營成果的關係。

政府機關於執行政策時，也常發生執行不力的情形，執行單位依政策內容執行，也達成了某些政策目標，但是與民眾期待的效果依然可能存有落差。然而，對政府機關政策執行力的檢視，相較於單一計畫的績效評估，應更具有跨領域及跨機關的特質；同時較政策評估而言，政策執行力更強調執行過程與目標達成間之間的關聯性。另外，觀察民間企業在執行力指標運用上，確實擁有豐富的實務經驗，應可作為政府建構政策執行力指標的參考。然而，政府的「政策執行力」

## 政策執行力指標之建構

意涵及對於各類型政府機關之適用性，有必要加以釐清與研議。

此外，政策執行是影響政策承諾兌現的機制，而政策執行力的研究重心應在於考量政策產出的過程與效果間之相關性，以及達成預期政策目標的作法。因此，本研究針對行政機關政策執行力的指標建構加以研議，以做為強化政策落實之管考機制。因此，本研究透過蒐集分析先進國家關於政策執行力的相關資訊，同時據以建構機關共同性的政策執行力指標，以作為行政院所屬各機關政策執行力衡量指標之基礎，並提出建構政策執行力指標體系之具體建議。

在「執行力」一書中，包熙迪(Bossidy)和夏藍(Charan)提出執行是企業領導人首要的工作，「執行力」是指把一個對的任務或者策略，徹底的完成。執行力包含三項重要意義：執行是一種紀律，是策略不可分割的一環；執行是企業領導者首要的工作；執行必須成為組織文化的核心能力，由此可見，執行力與策略、領導者與組織文化關係密切（江大樹，2004；高希均，2003）。

本研究以行政機關政策執行力的指標建構為研究範圍，以先進國家關於政策執行力的相關資訊為參照對象，並選擇社會發展與經濟建設之重要計畫為政策個案，對於行政機關共同政策執行力指標加以探討，以作為行政院所屬各機關政策執行力衡量指標之基礎，作為未來相關政策與措施之重要參考。

## 二、研究動機

過去專長於企業經營管理的學者專家，在討論組織管理時，常著重在目標的設定、策略的規劃、決策的制定與變遷的適應為主要重點，但對於如何有效與成功執行並未深入討論，似乎隱喻著執行是水到渠成且理所當然的事。惟數年前，包熙迪(Bossidy)及夏藍(Charan)以多年的管理實務經驗，聯合著作出版的「執行力」(Execution-The Discipline of Getting Things Done)一書，在新聞界、企業界及學術界，甚至是政府部門引起熱烈的討論與好評時，顯示「執行力」的問題過

去被忽略<sup>1</sup>。

該書打破過去管理者僅重規劃與成果評估二階段的管理自我定位模式，論述企業管理的失敗，很大一部分在於管理者過分把自身定位於思考企業發展方向上，而未實質專注於計畫執行層面。這是因為策略目標確定後，執行的過程往往不如預期規劃，使得執行力成為影響成功的關鍵。此一現象如同臺大國際企業系教授湯明哲於「執行力」一書導讀所言，該書填補管理領域最大的黑洞，對策略管理的學者而言，可以彌補策略與績效的差距。

趨勢科技公司總裁張明正更是直稱該書為「執行力萬歲」，認為該書實為企業孤獨的執行長（CEO）找到知音(李明譯，2003)。這是因為許多民間企業執行長常說：「沒有執行力，哪有競爭力」，認為提升競爭力的基礎在於貫徹執行力，執行力成為企業競爭的利器之一，誰能有效執行政策，並能整合企業的人力資源、知識管理及創造策略績效，誰就能擁有較多的競爭力。執行力既被視為達成跨越策略與現實間鴻溝的能力，如妥善運用能拉近組織領導人所期望的目標與組織達成目標能力的落差。

### 三、研究目的

本研究之目的，在於透過文獻分析法、焦點座談法、訪談法等研究方法，檢視政策執行力的界定與應用。本研究的目的包括：

- （一）系統性地探討政策執行力的意涵及行政機關應用現況。
- （二）蒐集、整理與分析先進國家政策執行力與其指標之重要內容，以作為我國案例之參考與對照。
- （三）從當前重要院管計畫中，挑選國民年金與創造偏鄉數位機會推動計畫兩項議題作為個案，以執行力評估的角度，進行議題探

---

<sup>1</sup>有關「執行力」一書的摘要與重點，可參見本研究第二章第三節。

#### 政策執行力指標之建構

討、分析與提出建議，能夠增加對兩項個案的了解，進而確認執行力評估的研究價值。

- (四) 依據前述研究發現，提出建構與落實政策執行力指標的具體建議。

#### **四、研究問題**

本研究依據研究目的，擬釐清下列研究問題：

- (一) 現階段關於政策執行與執行力意涵與內容的相關討論為何？
- (二) 先進國家關於政策執行與執行力的討論內容為何？
- (三) 將本研究建構的執行力指標，應用於選擇個案的適用性、價值與問題為何？
- (四) 政府執行力與其指標建構後，其在落實面向應考慮到那些因素或變項？

## 第二節 研究途徑與方法

### 一、研究途徑

#### (一) 比較政策研究途徑

比較政策研究在當代學術研究的重要性逐漸被重視，特別在於不同類型的公共政策，許多概念的提出都是全球性。因此，比較政策的重要性不只在於國家之間的參照學習，也在於呈現不同國家的社會、經濟重大政策執行力的異同面向，與環境脈絡如何影響政府去採取、使用特殊的政策行動達成相似的目的性(Kawashma, 1995:290)。

除了先進國家經驗參照外，因為幕僚型與共通性的專業有所不同，其指標建構也不同，且政策執行力在經濟建設、社會發展類政策有其專業性差異，本研究選擇經濟建設與社會發展類型之政策分別作為個案，進行比較研究。

#### (二) 論述分析途徑

本研究運用論述分析來探索不同類型政策的執行力指標。「論述分析」在現代一些學科逐漸重要，例如批判理論、社會學、語言學、哲學與社會心理學等。Teun A. van Dijk 提出，論述分析可以在各種溝通與互動中，提供有力的、微妙而精確的洞察力去識破各種社會問題的陳列與證實(van Dijk, 1985)。在論述分析裡，可以見證社會裡巨觀的真實，論述可以揭露出各種社會徵兆，或是較大問題的碎片，例如不平等、權力、或宰制等等。換句話說，論述在意識型態的形成中扮演重要的角色：無論是溝通的再生產、社會政治的決定過程、制度的管理或是相關議題的再現等等(van Dijk, 1985: 7)。

本研究使用論述分析來探討政策執行與執行力指標建構的問題。同時，本研究也使用許多不同的內容進行政策論述分析，包括政策、法律、規範、官方文件與座談的內容。經由這些不同的論述來挖掘隱藏於論述背後的意義。例如不同類型個案政策的執行力指標建構受到

## 政策執行力指標之建構

利害關係人與團體觀點的影響，不論支持或批評政策執行成效者，都有各種不同的論證和理由。

## 二、研究方法

本研究面對研究資源與時間限制下，採取文獻分析法、焦點團體座談法、深度訪談法與個案分析法。一般而言，一份研究報告應該統一在一個章節段落說明方法與步驟。本研究因為挑選兩個個案進行案例，加上執行力評估指標之建議，可算是三個專業的個別主題、三份小研究的規模，在第四、五、六章說明研究設計與實證研究發現。本研究採取的整體方法說明如下：

### （一）文獻分析法

文獻分析法的目標，檢視政策方案的相關資料或研究報告，以瞭解當前關於影響不同類型政策執行力的法規、類型、目標、內容、經費執行方式、執行結果。因此，文獻分析法分為二階段。首先，透過研究報告與相關論文的文章分析，檢討現行政策執行力與指標的問題，作為建構座談會、訪談法的問題基礎。

其次，透過檢視國民年金與創造偏鄉數位機會推動計畫兩個案政策的行政資料、調查資料、統計資料，界定出關鍵問題，經由後續的座談會，可以將問題聚焦該類政策的政策執行力指標。

### （二）焦點座談法

政策執行與機關或組織績效的概念不同，是個跨機關的協力過程，因此牽涉的範圍相當廣泛，包括負責執行的主辦機關、參與的中央與地方協辦機關、參與協力或受託的非營利組織或是相關團體，及受到政策執行影響的利害關係人，涉及的機構與人員相當廣泛。因此，執行力評估必須納入跨機關的協力狀態或水準。

本研究以國民年金與創造偏鄉數位機會推動為做為案例，研究如何評估政策執行力，並且邀請這兩項政策的利害關係人對於政策執行的程序、法規、資源、組織互動等提供意見。所謂利害關係人，主要是此兩大政策或計畫的執行機關，或是對於該議題深入瞭解的團體或

專家學者。有關座談會部分，本研究斟酌考量出席人員應該兼顧不同專業領域(政策執行、政策評估、組織管理、公私協力等)，辦理四場座談。總共邀請 21 人參加。

### (三) 深度訪談法

不同於量化研究著重在解釋或預測社會現象，質性的深度訪談之方法重視對社會議題的探索與描述。就本案政策執行力指標之建構而言，既然是探索式之前沿研究，應該運用深度訪談法來蒐集並進一步分析資料。

根據前述的研究目的，本研究透過非結構式的深度訪談進行相關資料的蒐集，包含下列步驟：1. 確定本研究個案之選擇；2. 藉由研考會的引介，訪問個案政策之承辦人員；3. 藉由滾雪球的方式，訪談個案政策之不同層級的主管或執行人員；4. 同樣透過滾雪球法，訪談個案政策之利害相關人。5. 登錄訪談資料並加以編碼、分析，以求建構衡量政策執行力之相關構面，並進而發展衡量指標。

### (四) 個案分析法

本研究為使提出的執行力指標具有應用價值，將採取個案研究法，選擇個案政策進行實證應用。

#### 1. 研究個案選擇

本研究選取的兩個個案，是依循委託單位於招標過程所要求，必須涵蓋「經濟建設類」以及「社會發展類」兩個類別。考慮研究能力，挑選出各一項個案。但是，兩大類的政策或計畫相當多，本研究進一步考慮針對當前受到行政院矚目、關切的議題作為個案，會更有意義。

研究團隊於完成招標程序後，與研考會進行的首次研究計畫執行會議中，針對該會管考處所列的「院列管計畫」，篩選出非工程類、比較有評估價值的幾個個案進行討論。當時納入討論的包括「品牌我國發展計畫」、「創造偏鄉數位機會推動計畫」、「獎勵大學教學卓越計畫(第一期)」、「國民年金籌備及推動計畫」、「長期照護社區化計畫」等計畫，並從五個個案政策中選取兩個個案加以實證分析。研考會僅提



## 政策執行力指標之建構

出院管計畫名單，不負責提供個案詳細資料。

在這些個案，又從研究團隊成員過去與現在的研究興趣、專長、研究資源限制，以及計畫特性、議題的可掌握性等進行討論與篩選。不管是哪種類別或是個案，都被要求必須釐清績效評估與執行力的關係，並且要有一定的架構去評估執行力。最後，本研究決定以執行績效較佳的「國民年金籌備及推動計畫」以及「創造偏鄉數位機會推動計畫」，作為先導型的執行力評估架構的研究個案。兩個個案簡單說明如下。

### 2. 國民年金籌備及推動計畫

歷經行政部門 14 年來的規劃、整合各界分歧意見，國民年金法終於經立法院於 2007 年 7 月 20 日三讀通過，為我國社會安全制度之建構邁向一項重要的里程碑。現行國民年金制度之推動，能提供弱勢者完善經濟安全保障、更整併現行敬老津貼、老農津貼、及原住民敬老津貼，保障既有領取者之權益，且符合國際潮流與世界趨勢，長遠而言確可減輕政府財政負擔。

該計畫的主辦機關是內政部社會司，有關國民年金共同籌備及推動工作，由內政部、行政院勞委會勞工保險局及相關機關共同辦理。內政部負責研擬及審議國民年金法子法並研修相關法令、規劃辦理各項宣導工作、督導及審議國民年金承保、給付及財務制度業務、國民年金資訊規劃等事項，並規劃成立內政部國民年金監理會、整體籌備工作之溝通及其他政策規劃事項。勞保局負責配合內政部研擬國民年金法相關法令規定、規劃設計承保、給付及財務作業事宜、建立保險資訊系統、規劃及執行各項宣導工作。

### 3. 創造偏鄉數位機會推動計畫

數位落差是世界各國政府在推動資訊化過程中都無法避免衍生，而且重視的資訊科技發展問題，臺灣也不例外。行政院國家資訊通信發展推動小組於 2004 年提出「縮減數位落差四年計畫」，行政院將之列為國家重大政策，2008 智慧臺灣計畫」項下，分為寬頻匯流網路、文化創意產業、優質網路政府、貼心生活應用、貼心生活產業、公平

數位機會、人才培育等分項計畫，推動逐年改善數位落差現象。

該計畫的主辦機關是教育部，該部所提的「創造偏鄉數位機會推動計畫」為「智慧臺灣」公平數位機會分項子計畫，並且擔任協調中心工作，集合內政部、經濟部、行政院研考會、行政院原民會、行政院經建會、經濟部國貿局等機關資源，分別從基礎建設、社區發展、服務學習、e 化政府服務、文化與創意典藏及產業發展等方向，致力縮減群體間與城鄉間之數位落差，創造數位機會。

### 第三節 研究架構與流程

#### 一、研究架構

本研究依據政策執行、執行評估與政策指標建構理論，在考慮政策執行力指標的建構影響因素之後，分析當前政策執行力的落實情形。同時在進行指標建構時，並針對選取的國民年金籌備與創造偏鄉數位機會推動計畫兩個案之利害關係人等進行座談與訪談。

據此，本研究預擬之研究架構如圖 1-3-1，並且簡單說明如下。首先，政策執行力指標建構為本研究關心的重點。過去國內外的執行力文獻顯示，影響政策執行力(過程與成效)之因素面向，包括非政策本身屬性面、政策本身屬性面、政策管理過程與內容面，有關變項或是影響因素很多，但是，如何把因素、變項加以操作化，方便政策管理機關進行行政性、方便性的成效分析，至少國內沒有相關研究文獻，本研究主張，執行力的成效或影響，應該兼顧規劃、執行與管理過程，以及結果面或是影響面來觀察。

其次，就研究主體來說，應該致力於共同性的評估指標。目前行政院研考會的績效管理與評估機制，對於各機關的績效衡量，已經授權各機關採自主原則，自行規劃部會或各機關本身的「關鍵績效指標」(KPIs)或管考基準，各機關於年度績效報告之撰擬，必須針對各自所提出的績效數據達成狀況進行說明，也就是說，對於部會業務與專業議題，研考會不予涉入。

同理，本研究致力於規劃共同性的執行力評估指標，但是，在撰寫章節內容時，仍就負責研究的年金或是偏鄉數位計畫，在整體執行力分析架構，納入關鍵績效指標、管考基準的探討與研究，並為內政部、教育部等主管部會提出建言。

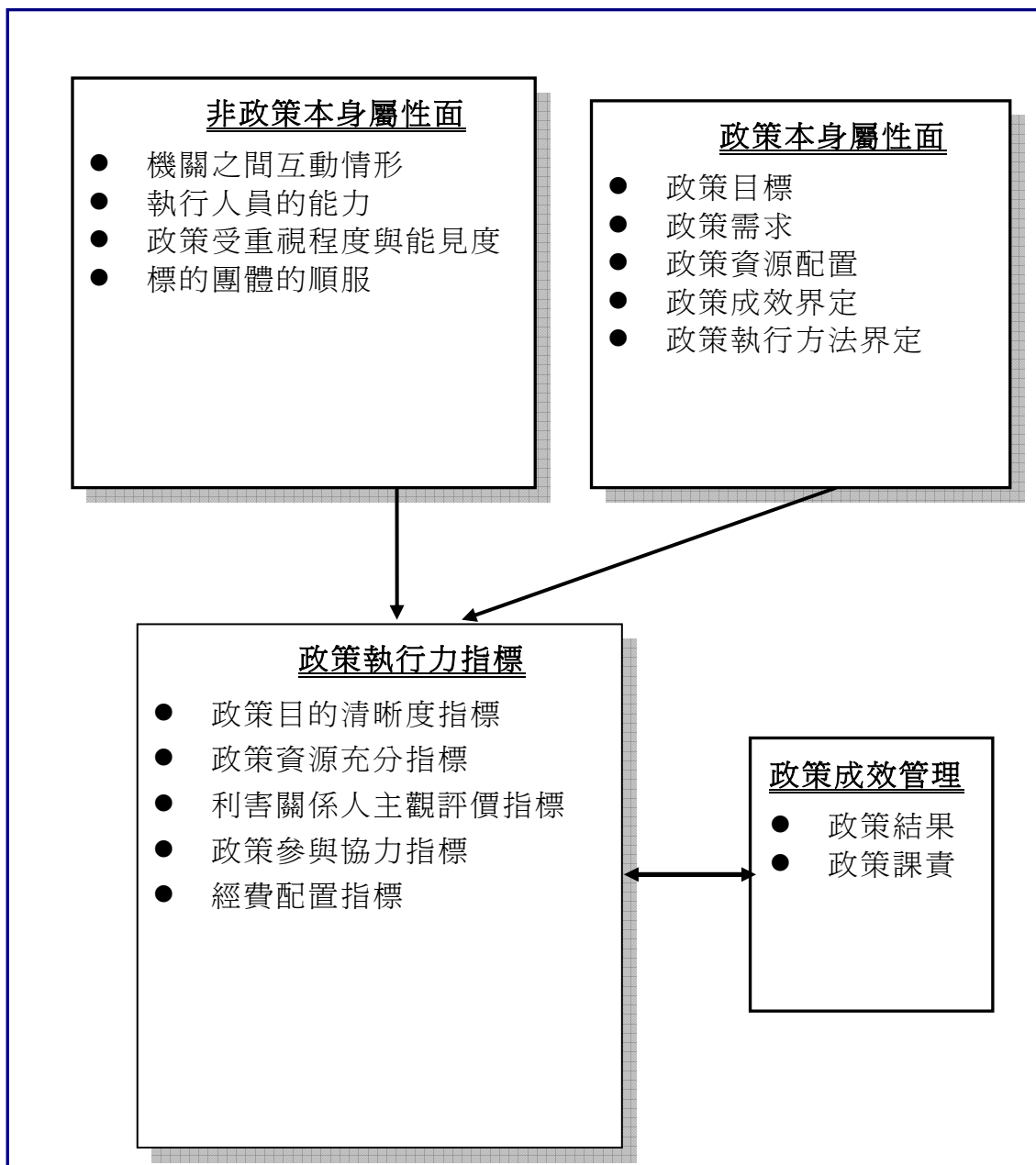


圖 1-3-1 研究架構

資料來源：本研究繪製。

## 二、研究流程

由於政策執行力涉及層面廣泛，本研究亦從多元面向進行指標建構，茲將研究步驟與流程繪製如圖 1-3-2。

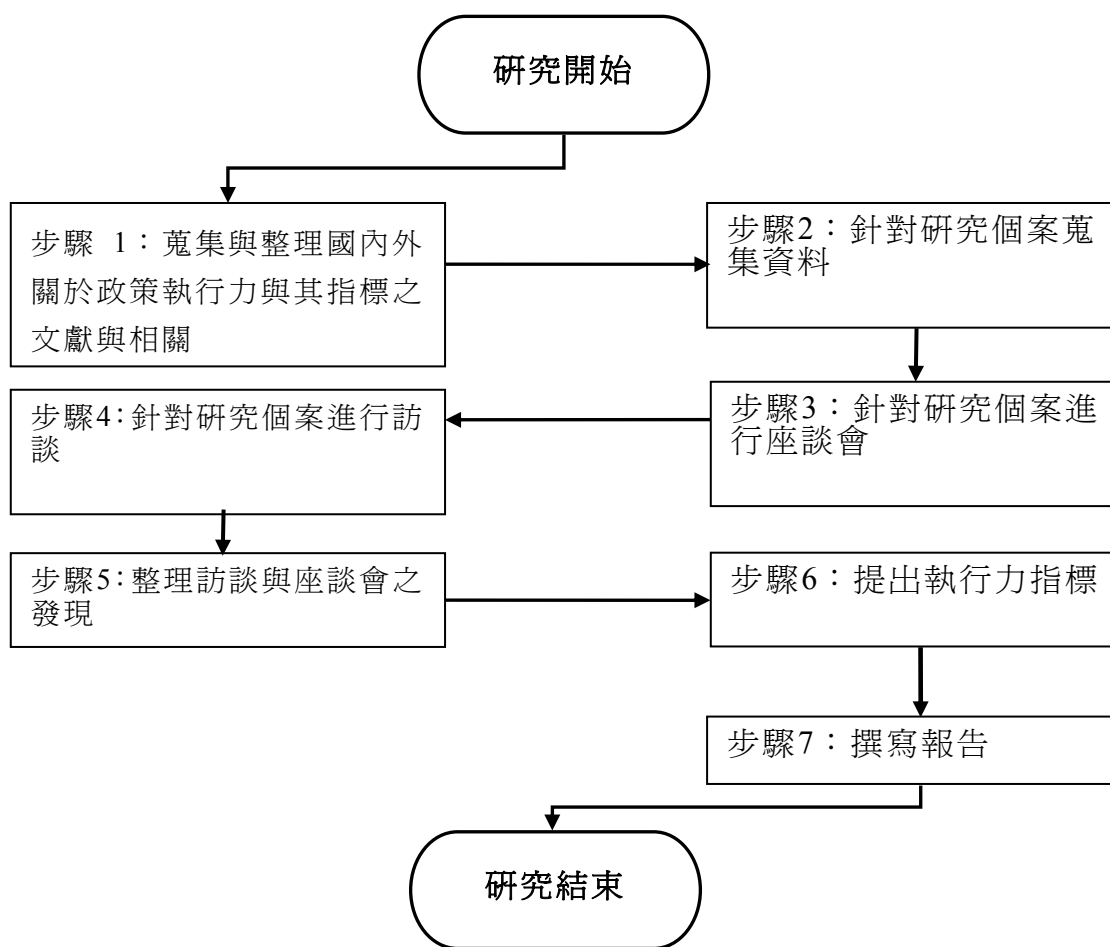


圖 1-3-2 研究步驟與流程

資料來源：本研究繪製。

#### 第四節 研究範圍與限制

以下說明本研究的研究範圍與限制，並將期末報告審查意見適時回應如下：

- (一) 由於直接討論到政策執行力指標一辭的文獻有限，但內容涉及政策執行、績效評估與執行力的文獻較為廣泛，其內容雖然與政策執行力指標間接相關，但也使得本研究的文獻討論難完全聚焦於政策執行力指標的建構，造成研究上的限制。
- (二) 本研究針對執行評估的指標進行到初擬階段，亦於政策建議對於落實執行指標的方式加以說明。惟因研究時間與經費的限制無法深入評估指標的探討，未來可針對評估指標另起新的研究案。
- (三) 本研究在有限資源與時間內，關於本研究在有限時間與資源下，僅能針對「社會發展類」與「經濟建設類」兩領域，以及選擇此兩領域中「國民年金籌備及推動計畫」及「創造偏鄉數位機會推動計畫」加以深入分析，亦為本研究之限制。日後可增加對於公共工程類計畫與科學研究類計畫執行力指標的應用討論，以提升指標應用的價值。



## 第二章 政策執行與執行力研究之理論與相關研究

過去的政策執行與執行力研究，偏重影響成敗因素的鋪陳，但是，現在執行力的研究逐漸減少，相映之下，政策或是方案的成效檢討，更是政策執行研究的主流，本章依循這樣的理念、理論發展脈絡，依據從執行理論、執行力研究、績效管理與衡量等，發展以下各節內容。

### 第一節 政策執行之論述與應用實務

執行是一套系統化流程，探討「如何」與「是什麼」、提出質疑、確認權責分明、追蹤進度不致脫節。流程中把策略、營運以及預定執行策略的人員連結起來運作，究其本質，執行就是以有系統方式，瞭解實際狀況並據以採取行動(李明譯，2003)。將執行的觀念應用公共政策上，是指方案在經過合法化階段，取得合法地位，由負責執行的官僚機關和行政人員推動，進入政策執行階段。政策執行階段是政策過程最重要的階段，因為如果政策方案不能有效落實，則政策問題建構、議程設定及政策規劃過程之投入，都將失其意義。

根據學者研究，政策執行階段具有以下特性，包括：政策執行階段包含多元化的參與者；政府規模的膨脹與公共計畫的繁複性；公共政策本身具有多元與競逐的政策目標；政策執行往往必須透過各個層級行政部門的合作，共同推動；政策執行過程包含許多無法控制的外在因素，充滿挑戰性與不確定因素(Ripley and Franklin, 1986: 11-29)。

當代政策執行研究學者將 1970 年作為政策執行系統性研究的起點，其中研究代表為普雷斯門(Pressman)和萬達夫斯基(Wildavsky)所著的「執行」(Implementation)一書。他們指出過去普遍認為政策規劃與制定決定一切的錯誤觀念，進而學者將政策執行形容為公共政策中「失落的聯結」(missing link)。依普雷斯門和萬達夫斯基的觀點，執



### 政策執行力指標之建構

行行為是一個人的需要與獲致此項需要之方法兩者間的互動過程。在政策執行階段，許多尚待解決的難題仍然存在，政策執行是一項動態的觀念(Pressman and Wildavsky, 1973: xii-xv)。

由於政策執行是一項動態的觀念，因而學者對於政策執行的研究途徑有不同的區分觀點。例如，納卡木拉(Nakamura)與史牟悟(Smallwood)指出，古典的行政模式與政策執行模式有其迥然不同之處，後者係指政策執行不能脫離政策規劃與政策評估階段，必須重視政策執行環境對於執行過程的影響(Nakamura and Smallwood, 1980)；徐爾(Hill)認為，政策執行研究有兩波(waves)：第一波是以「由上而下」的模式為主，第二波則特別是針對第一波的論點加以批判(Hill, 1993: 235-236)；愛磨爾(Elmore)將後者稱為「向後推進的策略」(backward mapping)，而稱「由上而下」的途徑為「由前推進的策略」(forward mapping)(Elmore, 1985:19)。

對於政策執行最具有代表性的觀點，主要即是根據美國學者薩伯提爾(Sabatier)的觀點，他將政策執行的研究途徑分為三種：即「由上而下」研究途徑(top-down approach)、「由下而上」研究途徑(bottom-up approach)和「整合」研究途徑(synthesis or integrated approach)(Sabatier, 1988：32)。

- (一) 「由上而下」的政策執行研究途徑是將政策制定與執行階段加以明確分工，前者為設定目標，後者為執行目標，意謂決策者有明確的政策執行目標，而執行者能以客觀中立、理性、效率的態度配合、履行，此派學者尤其強調政策執行的法令規章結構(柯三吉，1990：156-157；丘昌泰，1995：134)
- (二) 「由下而上」的主要論點為運用多元參與者的策略互動所形成的政策網絡，認為成功的政策執行是地方執行機構中各個參與者運用技巧和策略的結果。亦即上級單位站在輔導與監督的立場，授權給下級單位或基層人員參與，並賦予充分的自由裁量權。然而，薩伯提爾批評此觀點過於強調參與者的能力，忽視決策者的影響力，也過於忽略決策與規劃的重要性，易造成目

標移置的現象，使政策分析僅強調參與者互動的行為(柯三吉，1993：170)。

- (三)「整合」的政策執行研究途徑結合運用「由上而下」與「由下而上」兩種研究途徑的變數和概念，以解釋政策執行的過程和結果，強調沒有絕對完美與有效的執行模式，主要仍須視社會、政治的整體條件，著重環境因素，而非政策設計本身的問題。有關政策執行的模型以薩伯提爾提出的「政策變遷的宣導聯盟架構」(advocacy coalition framework of policy change)最具有代表性，該架構係以「政策變遷」概念取代「政策執行」，將政策執行過程視為改變政策內容及政策取向學習(policy-oriented learning)的過程，並以政治系統論為基礎，經過修正後另行提出政策次級系統(policy subsystem)的概念，掌握長期的政策變遷過程，進而瞭解政策行動者的信仰體系與價值觀念對於政策執行結果的影響(Sabatier, 1988: 129-134)。

此外，亦有學者特別指出法令在政策執行扮演重要，但通常是模糊、原則性的和相互衝突的角色，提供執行人員部分程度的行政裁量權。是故，亦有學者由法規設計觀點探討行政官僚人員的裁量權對執行的影響，或注意到法規設計對組織結構或執行所產生的未預期事件和負功能。例如林德與比德斯將利害關係團體的觀點納入執行研究之中，認為政策執行過程中有許多參與者的介入，是權力賽局的結果，因而政策執行研究不應只從執行過程本身探討，還應考慮到「政策設計」與政策溝通的因素對政策執行的影響(Palumbo and Calista, 1990: 51)。

## 第二節 政策執行力的意涵與相關研究

政策執行力是將企業組織執行力之概念應用於公共政策的落實，雖然政府機關與民間企業的組織管理，存有許多本質的差異，例如：公共部門強調分權制衡，一切依法行政；政府領導人受嚴格公共監督，並有定期改選壓力；官僚組織缺乏市場競爭，金錢誘因不易有效激勵；公共政策所追求的價值多元，目標經常模糊不清，容易引發政治衝突（Allison, 1992；Antonsen and Jorgensen, 1997；Bozeman and Kingsley, 1998；江大樹，2005）。

因此，在討論政策執行力意涵前，可從「執行力」一書提出的執行力關鍵要素開始，該書指出執行力是一種紀律，是策略不可分割的一環，是企業領導人的首要工作，應該成為組織文化的核心成分。而執行力的內涵是將執行力的核心理念：目標、策略、培訓、賞罰、參與、堅毅，融於組織文化之中(李明譯，2003)。

執行力的核心流程，包括人員流程、策略流程及營運流程等。主要內涵為：人員流程：用能執行的人，人才要能互補；策略流程：要有策略基石，亦即要有執行之策略；營運流程：改善組織流程，才能提升競爭力。此三種流程彼此緊密連結，策略流程會將人員及營運現實納入考量；人員的挑選與升遷會參考策略及營運計畫；而營運流程則會與策略目標以及人員水準相互配合(李明譯，2003)。更重要的是，組織領導人及領導團隊應深度投入此三種組織流程，遴選各級主管、擬定策略方向及主導營運。不論組織規模大小，領導人對上述三種流程均不宜授權他人處理。再者，如何將執行融入組織文化之中，亦為展現執行力的重要部分（李明譯，2003；張明輝，2003）。

若將此一概念，應用到公共政策的執行，較為簡單的說法是，政策執行力就是指影響政策執行成敗的各項重要變數，及其彼此間的互動結果（吳定，1997：41、232）。研究政策執行影響因素的學者很多，例如 Smith(1973)最早提出影響政策執行的因素，他提出理想化的政

策、執行機構、標的團體、環境因素四者，是影響政策執行重大因素。其中理想化的政策指政策的形式(法律或命令)，政策類型、政策的淵源、範圍及支持度，社會對政策的形象；執行機構包含執行機關的結構和人員、主管的領導與技巧、執行的信心與能力；標的團體是指標的團體之組織或制度化程度，受領導的情形，和先前的政策經驗；環境因素則是指文化、社會與政治環境的殊異。

Kaufman(1973)從組織研究的角度，提出政策執行失敗的因素。他認為組織內的溝通往往有意無意的造成曲解，使執行人員無法知悉上級的真正希望；執行組織的能力平庸；執行人員的意向與政策迥異三者，是政策執行成功的絆腳石。Van Horn 和 Van Meter(1975)認為影響政策執行成敗的主要因素為：政策標準與目標、政策資源、組織間的溝通與強制力活動、執行機關的特性、經濟、社會與政治環境、執行者的屬性。

Bardach(1977)提出政策執行可能遇到的四大障礙：(1)政策資源的分散；(2)政策目標的偏失；(3)執行機構的困境；(4)執行資源的浪費。Sabatier and Mazmanian (1979)將影響政策執行各階段的變數，分為三大類：(1)問題的可處置性：指政策問題的本身是否具有可行與可辦的性質。(2)法令規章執行的能力：指政策本身的資源、地位、目標或指示等要素能否規範政策執行的能力。(3)影響執行的非法規變項：指政策本身以外，足以影響政策執行的因素。

愛德華(Edwards III)的政策執行觀點也常被作為政策執行應用的模型，他認為溝通、資源、執行者意向與官僚結構等四項變項互動會直接或間接的影響政策執行的成敗。其中溝通是政策執行的首要條件，執行命令若傳達的越清晰，則政策執行受到的阻礙越少，越能收到預期的效果。因此，傳達錯誤是執行失敗的主要原因；而執行成功必由於有效的溝通。

第二項變數是資源，其可分有形的資源包括人員、設備等，在人員方面，組織不但要有充足的人手，更要確保組織人員具備相關政策的執行技巧與專業，才能確保政策的執行成功；而設備方面，小至辦

### 政策執行力指標之建構

公用品，大至相關儀器設備，都是成功的政策執行所不可或缺的。無形的資源如資訊，充分而清楚的資訊，是政策執行的關鍵，倘若沒有充分的資訊，決策者可能設定了錯誤的政策目標，或是只能藉由不斷的摸索嘗試錯誤才學習，政策執行自然不易成功；第二項無形的資源，愛德華(Edwards III)認為是權威，權威可能是下達執行命令，也可能是支援人員金錢等，皆是「權威」的表現。

第三項變數是執行者的態度與意向。任何政策執行者皆有其態度、意願與偏好，並且會對政策表現出己身的觀點與態度，此時，若執行者本身對於政策表現出反感甚至相當反對的態度情緒，毫無疑問地會影響政策執行；反之，倘若執行者本身對政策的態度傾向中立甚至是支持，這都有助於成功的政策執行。最後一項是官僚結構包括標準作業程序與執行政策責任分散至不同的組織單位之現象。其中責任分離化現象會導致政策協調日益困難、更有可能因為責任分離化，讓不同的單位執行相同的目標，導致金錢與人力資源的浪費。因此應重新設計機關的責任分配，加強政策協調功能使責任分離的偏頗現象減至最低，提高政策執行的效能(曹俊漢，1990；郭昱瑩，2009)。

Goggin 等四位學者於 1990 年出版《執行理論與實務：第三代的觀點》(Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation)，從「溝通模式」「the Communicative Model of Intergovernmental Policy Implementation」，去注意哪些因素影響政策的執行。美國是所謂「聯邦制」，各州等同於一個個「國家」(state)，共同組成一個「合眾國」，也就是說，與國計民生有關的主要政策權限不是在聯邦政府，而是在州政府。既然州政府享有很大的自主權，這就能解釋州政府面對聯邦的政策或是誘因(例如垃圾處理、廢水處理、家庭照護等方案)，不見得會照章執行，不同時間點、不同的州，甚至同一政策內不同方案，都有很大的執行差異。

州的政治環境不是單一的行為者，如同聯邦一樣，是由一群理性、自利的網絡參與者組成，這些地方政策網絡各有各的資源、權力、關切政策的理念與理由，會相互結盟成為倡導團體。州政府身處各方壓力與期待之中(有來自聯邦、有的來自基層或社區，有的來自水平層級

的各種工商利益)，這些在地政策網絡與利害關係人們個別詮釋，並在互動、議價與妥協下共同做出決定(decisions are jointly made)，加上各州執行部門的組織能力(organizational capacity)水準不同，每個地方政府對於中央的政策反應的「時機」與「內涵」不同，可能是立即照章執行(compliance)、選擇性調整(strategic compliance)、按兵不動(delay)，或是陽奉陰違(defiance)(Goggin et al., 1990)。

儘管聯邦政府可以提案、立法或是撥款給州政府，但是剛開始的時候，政策不會是、也不可能是如同「原始設計」那樣被執行，除非能夠與各地生態產生若干切合或重新設計，否則各層級政策網絡，都將依據當地的期待與偏好、政策優先議題、他們所面對最迫切的問題等因素，去對聯邦政策進行詮釋與裁量，決定如何回應。不管中央如何設計政策，等到了地方層次，必然會經過調整與修改，讓政策符合地方生態後才能執行下去(Goggin et al., 1990)。

面對政策執行中極大的因果複雜關係(casual complexity)，聯邦政府必須默認這是無可避免的情況。當然，作者指出雷根政府時期，是透過組建「預算暨管理辦公室」(Office of Management and Budget, OMB)強化中央協調能力並統合執行步調，也就是政策管理三 C，包括「控制」(control)、「協調」(coordination)以及提高能力(competency)。不過，全書對於政策管理與控制、協調以及提高能力似乎著墨不多，而是強調應該接納各州的調整，若怕各地作法不同有損政府威信或政策一致性，就該回應地方需求與意見，修法去適應實際狀況(redesign)。

至於國內早期相關研究主要是針對影響政策執行的因素，如柯三吉(1990)提出影響政策執行因素有兩大類：一是政策內容，包括：(1)政策類型與影響利益分析；(2)標的團體行為需要調適程度；(3)標的團體的數目、分布與行為的分殊性；(4)理論的可行性與技術的有效性；(5)政策資源；(6)政策內容明確性與推介形式。二是政策系絡，包括：(1)政策環境；(2)政策體制的特質；(3)行政體系的特質；(4)行政機關間的關係；(5)執行人員的心理意向；(6)政策參與者的互動關係、溝通與順服機能。

### 政策執行力指標之建構

林水波、施能傑與葉匡時(1993)認為影響政策執行力的原因有四：(1)政策本身：包括程序理性、實質理性、問題特性、環境系絡、政策的效度與信度；(2)政策執行的組織：包括政策執行機關的體制因素與組織因素；(3)標的團體：包括標的團體特性、政策設計與標的團體的行為、執行機關與標的團體；(4)政策執行人員：包括政策執行人員的認知與溝通、政策執行人員的能力與意願。林水波和張世賢(1996)認為影響政策執行因素包括三大類：(1)政策問題的特質；(2)政策本身所具有的條件；(3)政策本身以外的條件。

所謂政策執行力，即是政策執行的程度或幅度。政策執行力與執行研究的重點，在於了解政策執行狀況、政策產出的情形、以及政策執行與政策影響之間的關係。施能傑(1999：7)認為，政策執行是要了解執行力的高低，並探究有哪些因素會影響政策執行力？因此，他與其他研究者提出一個政策執行力的基本架構(見圖 2-2-1)。

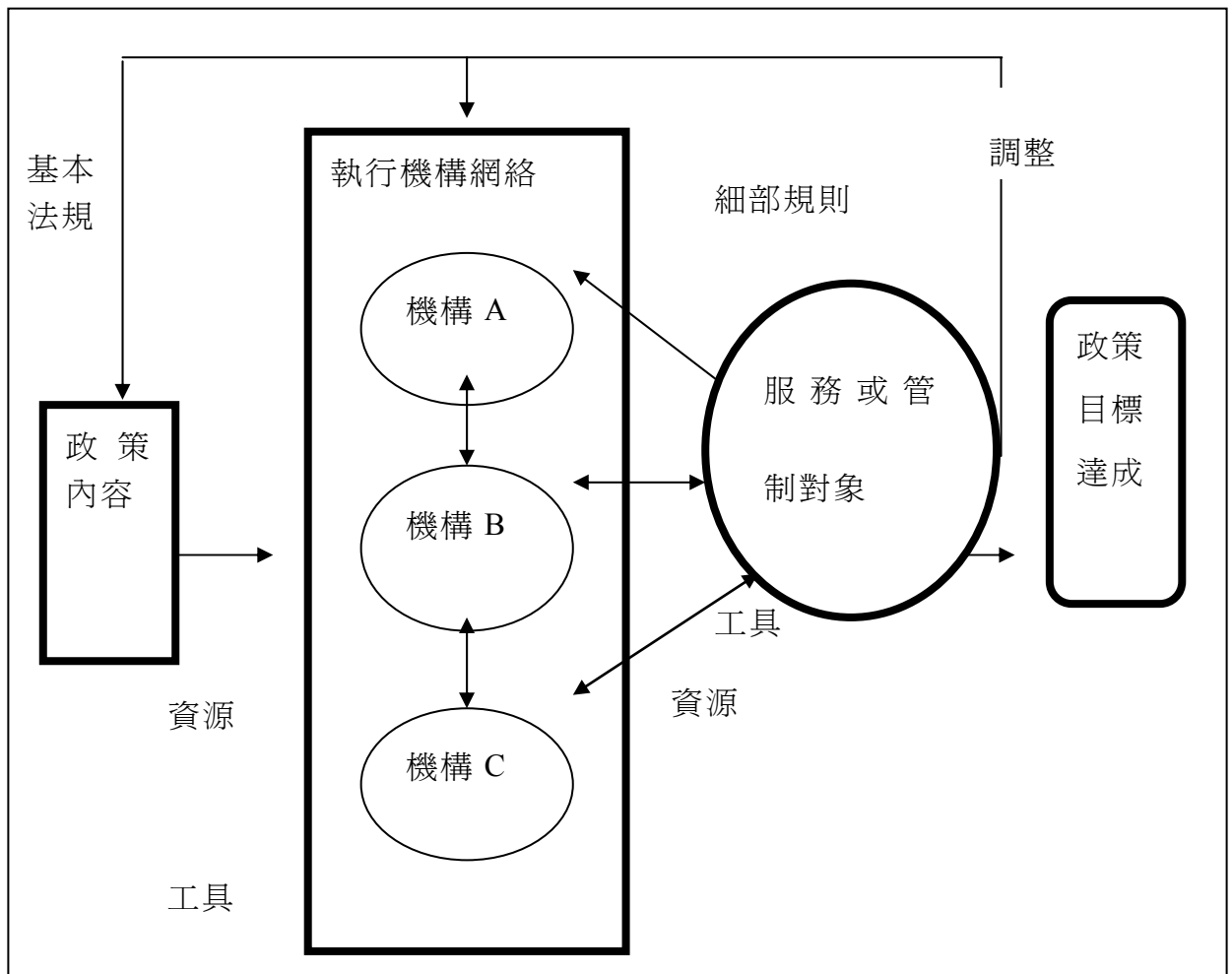


圖 2-2-1 政策執行力的基本要素

資料來源：翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌(1998)，《公共政策》，臺北：空中大學，頁 330；圖中圖案格式的加粗框線為本文作者自行處理。

### (一) 政策執行的組織網絡

如圖 2-2-1 顯示，政策執行的幅度(執行力高低)取決於政策本身的內容、執行組織網路、以及政策標的團體(服務或管制的對象)。其中，執行組織與網路是最基本的課題，除了組織的層級高低、專責化程度、



## 政策執行力指標之建構

內部結構設計、資訊與溝通網絡安排、與管理文化之外，與外在環境的有效互動，也會影響組織執行力的高低。

再者，政策執行實際上涉及不同垂直與水平層級的公、私組織共同參與，因此執行組織經常可以指涉網絡型態的結構(曾怡仁、黃競娟，2000)。這種多元參與者的結構體是較為非正式的，較少依賴層級權威與命令方法進行管理(Hjern and Porter, 1981)。由於參與者隸屬於不同權威來源，加上政府與民間的分工複雜，執行流程會有許多享有政策阻斷 (external and internal decision interrupt)權限的關卡或否決點。<sup>2</sup>因此，組織之間協調機制的重要性大增(Rainey, 1997: 157)，也增加了協調的時間與資源投入。

### (二) 政策內容與資源

除了執行網絡之外，政策工具與政策所需的資源也攸關政策執行力與執行程度，兩者為政策的內容。政策工具是產生政策效果各種手段與方法，要視問題狀況與預期成效，從政策工具庫中決定採行哪些政策工具<sup>3</sup>。至於政策資源，例如人力、經費預算、技術、資訊等等，除了政府體系所提供者之外，公共組織要持續透過本身的執行績效和公共關係，向社會環境爭取支持與認同(施能傑，1999：9；劉彥承，2003：70)。

其次，人是政策執行中最重要的變數，公共政策仰賴政策人員能否忠實執行政策(郭靜晃等，1995：14；李麗霞，1999)。政策能否確實執行，要有足夠資訊讓執行人員清楚狀況並且進行溝通，以及執行人員是否適格與具有足夠能力(competency)。復次，政府應該建立一套激勵與訓練制度，讓執行人員承諾、獻身執行作業，並且加強人員

---

2 意指組織相關決策都包含許多較小的且漸進性的步驟，在這些許許多多的步驟中，都可能因為內外政策關係人(包含官僚或行政官員)的意見，因此政策的改變或干擾可能出現在任一階段，產生諸多問題診斷、政策內容、方案選項的反反覆覆，即使是已經設計了問題解決方案，相關的政策選擇人仍有可能突然出現，決策過程不得不重來一次(Rainey, 1997: 157)

3 一般來說，政策工具包括：直接提供公共財貨、福利移轉支出、補助款運用、提供貸款保證、減免租稅、設定管制、合約委託、特許制度、福利券或抵用券、自願性服務、市場等，詳見 Salamon (1989)、施能傑(1999)等。

的技能與專業知識。另外，若僅將政府人員視為執行人員似乎漸漸流於狹隘，私人部門、利益團體、非營利組織都可視為執行結構與人員的範疇，這些多層次、多元的政策執行協力人員之間的互動關係與過程，可能影響政策的成敗。

### （三）被服務或管制的標的團體

執行力的高低，常常受到服務或管制對象等「利害關係人」的意向所影響。這包括他們的特性、認知狀況，以及執行機關與標的團體進行社會互動的情形。從標的團體角度而論，要提高政策執行力應該重視與注意標的團體的特性、基本價值與偏好、慎選標的團體、建立雙方的信任關係、採取協商議價策略等等(施能傑，1999：12-13)。De Walle 與 Bouckaert(2003: 909)研究也指出，民眾對政府的「信任」與政府的「績效」高低有互為因果的關係，但是信任與社會資本的獲取，不能僅靠實際產出水準，而繫於日常「政府—公民」以及「公民—公民」之間互動的社會工程以及隨之而來的正當性。

近年，隨著政府機關努力引入企業管理領域的平衡計分卡、績效評估、績效管理等熱門管理工具，國內關於政策執行力的研究也相當廣泛（陳海雄等，2005）。例如江大樹(2005)透過「執行力」一書所提示的組織變革應有理念，強調政府改造工程應從創新朝向執行力邁進。郭昱瑩(2009)探討政府績效管理與執行力建構之關係。以愛德華(Edwards III)的政策執行模式指出行政機關中政策執行的面向與遭遇的瓶頸之所在，運用於績效管理來看，相關法令的溝通愈清楚，並與政策相關利益團體愈明確溝通，政策執行越容易成功；執行過程中資源愈充分，執行過程愈容易成功；執行者愈支持政策，政策愈容易落實；官僚結構若愈限於僵固之標準作業程序與責任分離化，則政策執行不容易成功。由溝通、資源、執行者意向與官僚結構四面向著手與改進往往能對政策執行產生立竿見影的效果。

在實際運作上，行政院也注意到行政機關執行力不足的問題，為強化行政院所屬人事體系執行力，協助機關實現組織願景及發展目標，增進政府整體施政績效，提出「行政院所屬人事體系執行力躍升

### 政策執行力指標之建構

計畫」。該計畫目標包括：營造良好互動環境，型塑機關優質文化；有效提升行政效能，達成組織發展目標；強化各機關執行力，增進政府施政績效。實施對象為行政院人事行政局及行政院所屬各級人事機構。推動策略與具體措施，在行政院人事行政局部分有：

- (一) 第一是策略流程縝密化，包括：依組織願景設定政策目標，並確實貫徹執行；強化政策參與機制，加速回應輿情及決策過程；建立政策評估機制，有效管控政策進度及品質。
- (二) 第二是人員流程夥伴化，包括：建立職務歷練及人才培訓機制，加強核心價值之內化與學習；落實多元化溝通管道，推動員工參與建議制度；健全績效評核機制，適時合理運用行政獎勵。
- (三) 第三是行政流程效率化，包括：簡化行政作業流程，落實顧客導向之人事服務；利用知識管理，提升資訊取得及決策之效率；加強重要人事政策之宣導及溝通，提升執行成效；適時檢討相關人事政策，落實執行評估機制。至於對於各級人事機構部分之策略，亦比照策略流程目標化、人員流程夥伴化、行政流程效率化等三方面提出。
- (四) 至於評核作業的評核指標，包括問卷調查，分別從策略流程、人員流程、行政流程及顧客服務等四個構面之執行情形，參酌衡量指標進行評核。例如策略流程的指標為政策規劃之完整性、政策制訂之透明度、政策執行之適當控管、政策之有效溝通宣導、能為政策設定優先順序等五個指標。人員流程的指標為：提供相關教育訓練、工作表現與獎賞之連結度（賞罰分明）、建言之採納程度、職務輪調歷練機會、平時考核之落實等五個指標。行政流程的指標為：適時檢討修正人事法規、與各機關之協調（溝通良好）、規定之公文流程及相關表格簡化程度、管理監督之合理性（訂有合理的紀律）、資訊提供之便捷性等五個指標。顧客服務的指標為：服務回應性、服務即時

性、服務對象參與程度、服務態度、服務品質等五個指標(行政院人事行政局，2004)。

另外，亦有學者針對教育政策的執行進行分析，認為教育執行力(education execution)指教育單位能夠正確的、徹底的把一項教育任務或教育策略完成的能力，能夠達成任務而無延誤，則具有教育執行力。教育執行力的高低涉及「策略」、「人員」及「計畫」三方面，有效的領導人應該擬定良好的策略、慎用人員、周詳訂定計畫，讓組織發揮教育執行力達到最高的效能(吳清山、林天祐，2003)。

林政逸(2005)從政策執行的觀點思考如何提高教育執行力，探討教育政策在執行的過程中，受到影響的因素。整理出影響政策執行的主要因素有三種，包括：第一是政策問題的特質，包括：(1)理論的適切性與技術有效性；(2)標的團體的人數；(3)標的團體行為需要改變的程度；(4)政策的需求性。第二是政策本身的條件，包括：(1)合法化的政策；(2)清楚而具體的政策目標；(3)政策資源；(4)政策標準。第三是政策本身以外的條件，包括：(1)標的團體的順服；(2)執行人員與標的團體的溝通；(3)執行機關的特性；(4)執行人員的能力、意願與工作態度；(5)政策執行之監督；(6)政治、經濟和社會環境的影響。他認為要有效執行教育政策，應配合政治、經濟和社會環境，掌握政策環境的脈動，才能確實達成教育政策目標。同時強調教育政策規劃與教育政策執行之間的相互密切配合，重視教育政策的有效落實，讓執行力融於學校文化。

在討論政策執行力指標建構時，亦不能忽視執行評估(implementation evaluation)觀點。其主要是探討政策或計畫執行過程的內部動態，以瞭解政策或計畫如何配合以達到政策目標，並掌握政策或計畫在執行過程上的缺失，而依計畫監測的重點不同，可分為過程評估及傳送系統評估；過程評估的概念，其係相對於結果或影響評估的概念，著重於瞭解政策或計畫是否依照原先規劃的進度與目標進行，主要在瞭解政策執行的動態過程及可行性，著重於探討影響政策或計畫執行成敗的因素探討(林鍾沂，1994：113-114；李允傑、丘昌泰，1999：239)。

### 政策執行力指標之建構

例如，在建構社會重大建設政策(如全民健保政策)執行力指標時，必須熟悉健保政策的服務傳輸方式、財務制度設計及社會保險知識等。因此，過去的政策執行評估強調評估方法及技術，易窄化執行評估的範圍與焦點，認為應發展計畫理論，同時教育利害關係人瞭解計畫執行的限制，以提高執行評估者對於規劃、目標澄清、執行、利害關係人需求和社會變遷理論等的敏感度(Chen, 1990: 29、181-187)。因此，政策執行力指標的建構，除了政策執行理論外，亦必須注意到執行評估的觀點。

最後，因為國家機關執行公共政策時，已經越來越不可能透過相關部門動員到所有必要的政策資源，必須依賴在官僚機構之外的民間社會行動者的合作和社會資源的投入，而政策網絡正是這種穩定與持續關係所形成的行為模式與關係，透過民間社會有組織的行動者與團體，動員原本分散的資源，利益團體成為政策推動時的重要夥伴，而在和諧的集體行動過程解決共同的政策問題(Richardson and Jordan, 1979:29；Marin and Mayntz, 1991:35-36)

此外，政策網絡降低政策執行階段之成本，包括監測成本與控制成本，尤其當決策權力與行政結構相互依賴時，且政策資源是高度分散時，政策網絡比正式的層級節制結構更能有效率與效能地推動政策(Marin and Mayntz, 1991:43)。亦即對行政部門而言，透過與民間團體建立政策網絡下的長期相互依賴關係，在政策執行階段可以減少蒐集政策資訊與獲得民間社會對於政策的協助、合作，有助於政策的順利推動(van Warrden, 1992:31)。因此，政策執行力與指標的研究，不能忽略組織之間的網絡互動關係。

### 第三節 績效管理、執行力與其評估

績效管理與衡量的概念，在 1990 年代獲得各國學術與實務界特別重視的結果，就是因應各國推動政府再造或新公共管理改革，強調績效改善與更為負責地使用公共資源，致力於發展相關績效評估的衡量技術(Ammons, 1996; Berman and Wang, 2000; 施能傑, 2001; 郭昱瑩, 2001)。

#### 一、績效管理與衡量

所謂的績效管理，簡單來說就是針對目標，運用管理工具，提升與改進績效表現。例如美國國家績效評鑑中的績效衡量研究小組(Performance Measurement Study Team)對於績效管理的定義為(丘昌泰, 2000: 317)：

「利用績效資訊協助設定同意的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」。

大體來說，評鑑的過程包括了績效評估、績效衡量、績效追蹤。評估成效與目標是否達成，包括達成哪些目標、是否改變或增強民眾的認知與觀感、未來需要哪些新的目標等等。要將評估結果完整且忠實對外說明，讓民眾知道為了提升形象、恢復公眾信任，政府從事哪些的努力，並說明預算使用方法。以評估結果以及待改進部分，作為下一階段工作起點。經過績效管理，可以檢驗效率與生產力的改變，若再配合獎懲措施，更可以強化績效管理的激勵效果，強烈影響主管與成員的表現(Kelly and Swindell, 2002; Robertson and Ball, 2002)。

有關績效評估的原則、意義的文獻與討論很多(Milakovich, 1995: 162; Robertson and Ball, 2002: 389-391; 朱景鵬等, 2004: 36; 丘昌泰, 2002)。通常進行績效評估首先要確定的議題之一是，要評估哪項績效或變項(Coggburn and Schneider, 2003: 1340)? 可能衡量的對象包括：

1. 短期且可測量與觀察的產出(output)，如效率與效果(efficiency or

### 政策執行力指標之建構

effectiveness)，或是較為長期成效或影響(outcome or impact)，以及內部的管理過程或管理能力(見圖 2-3-1)。

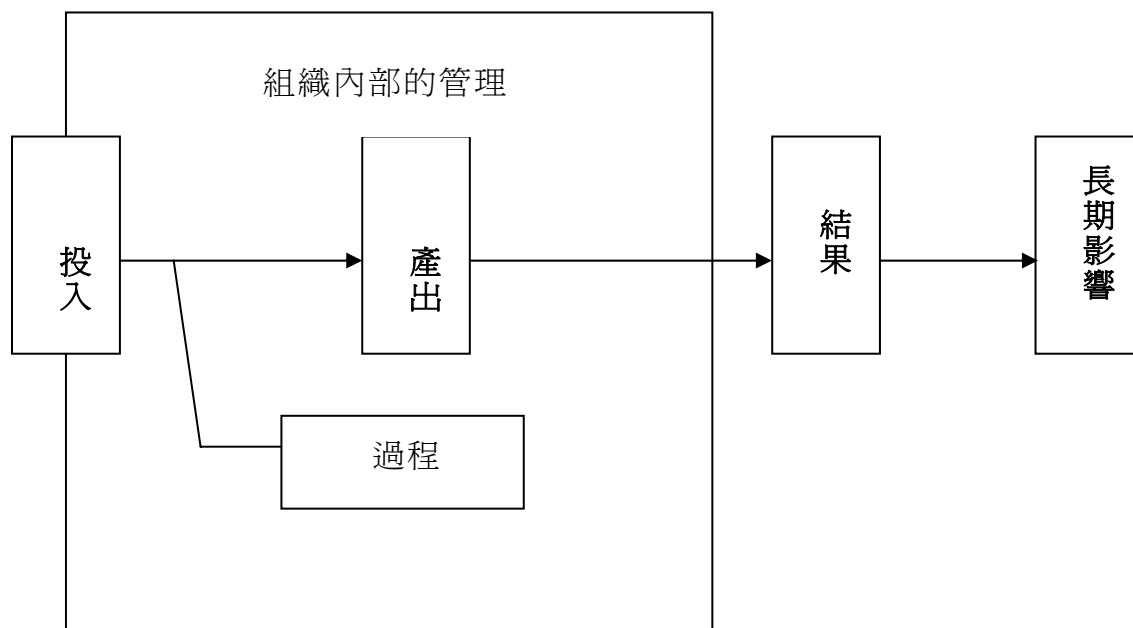


圖 2-3-1 簡化的績效過程

資料來源：參考自 Talbot (1999)、施能傑(2001)、范祥偉與王崇斌(2000)等人資料繪製而成。

#### (一) 以產出與成果為評估對象

績效的衡量，最好應該是產出與成效的狀態。由於政府績效與生產力是為了民眾與服務對象，因此最理想的衡量對象應該是以核心業務為主，瞭解長期的效果或政策影響，特別是如經濟發展、教育文化、生活福祉、公共投資、就業與工作環境、醫療水準等等，這些廣泛領域涵蓋了政府的活動，與公眾生活息息相關，能夠創造更大範圍的公共價值(Kirlin, 1996)。

其次，短期且可測量與觀察的產出，如效率與效果，特別是資源投入與產出之間的比例關係，也是重要的績效衡量對象，但產出偏重短期行政產出的數據，可說是工具性的價值，若過於偏重可能產生目

標錯置的問題(goal displacement)。因此，就重要性及與民眾的關係來說，長期與整體面的生活品質與福祉才更具意義，也較能說是政府最終目的。不管是短期產出與長期結果狀態的評估。

(二) 以管理過程或管理能力為評估對象

政策的效果或影響(impact)經常是長期性的、跨機關協力的，而且深深受到環境干擾，以此無法控制的效果之好壞來論斷機關績效，有時候似乎未盡公允。相對的，過程活動的投入與產出屬於內部管理性質，雖然與民眾需求較無直接的關聯性，但卻是由專業人士或專家學者對於管理過程與活動進行評估，就成為另一種評估制度設計的重心，例如歐盟的「共同品質評鑑系統」(the Common Assessment Framework, CAF)和歐洲品質管理基金會(EFQM)的歐洲品質獎與卓越管理模式(朱景鵬等，2004：117-124)，大多是由範圍明確可確知的「利害關係人」或是專業性學者進行評鑑。這種管理或行政評鑑也是本文的分析重點。

在探討政府績效與管理能力關係之前，應該確認哪些層面、何種指標才是衡量政府表現與領導效能的適當指標。不過，指標設計是一種社會性建構(social construction)，每個研究者有不同的個人經驗與認知，影響他們選擇不同的測量指標，側重不同的面向，採行不同的調查資料取得途徑，這往往導致研究結論南轅北轍，產生歧異的調查意義(meaning) (Mausolff, 2004; 黃紀、吳重禮，2000：121；馮燕等，2001)。因此，引介國外已行之多年並屢經調整的評鑑制度與指標，或許比另行設計新的績效評鑑制度更有信度以及效度。

執行力研究在探討政策執行的程度，關切何以政府的承諾與最終成果之間會產生落差？何以當初信誓旦旦的目標承諾流於空談？因此，執行力其實可視為「盯」的藝術，是績效管理的落實，經由嚴謹、明確與堅持到底的紀律來提升執行力(李明譯，2003：51；孫童培，2003)。



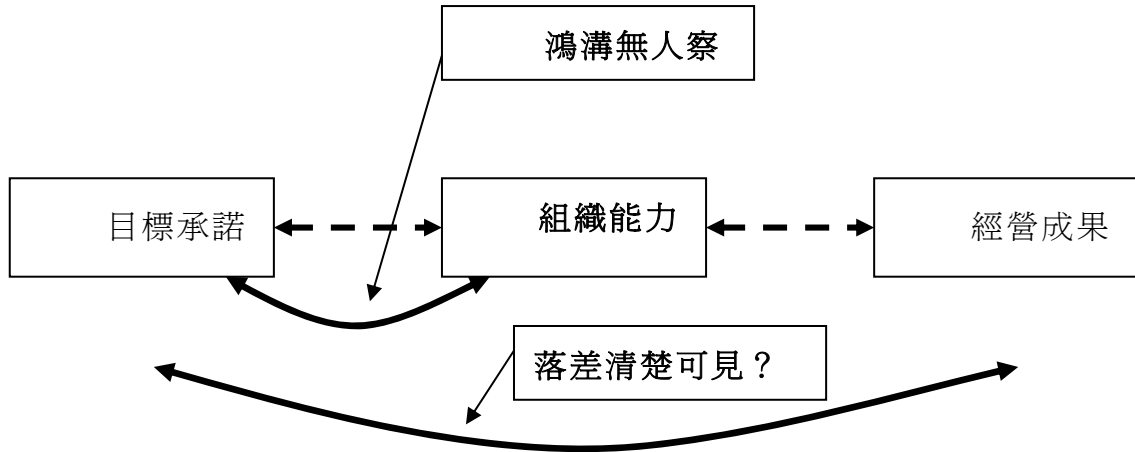


圖 2-3-2 執行力不佳的來源

資料來源：孫童培(2003)，「執行力的核心：績效管理」，《管理雜誌》，第 351 期(民國 92 年 9 月)，頁 66。

績效管理工作影響執行力的高低。漢威聯合國際公司(Honeywell International)董事長 Larry Bossidy 等人在所著《執行力》(Execution: The Discipline of Getting Things Done)一書中指出，領導人的七大重要行為是達成執行力的重要基石。這七大重要行為中的「設定目標、後續追蹤、論功行賞」，其實就是績效管理的本質與內涵，也就是說，針對目標，運用管理工具，提升與改進績效表現，因為領導者測量什麼，表示在意什麼，部屬就會全力達成(Behn, 2003)<sup>4</sup>。

由此可以看出，公共政策的執行力高低或是政策的成效，經常繫於管理作為，諸如執行機構網絡的建立、管理與聯繫、政策資源的有效配置、政策標的團體對於決策的參與，及各種組織或方案目標之進度考核與評鑑等等，藉以縮小政策目標承諾與政策成果之間的落差，因而俗語說「管理至關緊要」(Management Matters!)(Cogburn and

<sup>4</sup> 七大重要行為，依序是：(1)了解你的企業與員工、(2)實事求是、(3)訂定明確的目標與優先順序、(4)後續追蹤、(5)論功行賞、(6)傳授經驗以及提升員工能力、(7)了解自我。

Schneider, 2003)。其次，政府執行力之高低與執行程度，經常與外界環境與執行機構網絡的互動更有關係，因此當代公部門現代化的核心，在於透過績效、民眾滿意度來回復公眾對政府的信任。

如果績效管理本質上就是緊盯政策的執行程度，那麼接下來的重點是，設計績效衡量指標(indicators)，儘量讓指標可以數字化，藉此建立嚴謹且明確的紀律。許多政策的利害關係人，諸如國會、各級地方議會等等，都要求行政部門應該定期報告管理績效。此外，媒體記者更希望能有一頁與其他政府機關的比較圖表，可以放在頭版頭條。

現在的國際趨勢與最熱門的主題之一，就是績效評鑑系統的發展，能夠跨不同領域進行相近活動或業務的比較，在公部門建立績效為本的組織文化(Behn, 2003)。以管理作為來提升執行力，期以各種管理作為來緊盯政府內部的組織能力之提升，本質上具有兩個層面的意涵。首先，管理過程評估制度可以透過「策略」、利害關係人參與的過程，鼓勵政府針對中長程的組織與管理現代化課題、標準與指標進行自我偵測，而在媒體公佈的壓力下多多少少會做點什麼來改善，例如在人力供需上進行預測與招募，以符合組織未來建設或管理的人力需求；進行嚴謹的財政預測與遵守支出紀律，滿足政策執行的財務需求；進行資訊設備的更新，提供足夠資訊讓執行人員清楚狀況並且進行溝通等等。

第二，績效管理具有「由上而下」(top-down perspective)的管理觀點<sup>5</sup>。相關評估標準與指標的設計，強調命令鏈、管理控制、行政效率、不同層級間的資訊交換，以及對於中央管理系統的重視，符合學者Light(1997)所稱 25 年以來第一波的行政改革潮流——「科學管理」與「執

---

<sup>5</sup> Burke 與 Wright(2002)在分析「政府績效專案」(以 1997 年的評鑑報告為基準)時的對照評鑑制度，是由北卡羅林納 Chapel Hill 大學所推動的「美國州政府公務員專案」(American State Administrator's Project)，該套評鑑制度(以 1998 年的評鑑報告為基準)在研究設計、問卷、以及評鑑結果上都與「政府績效專案」有莫大差異，反映的是業務單位的需求，由下而上重視管理裁量，據 Burke 與 Wright 表示，北卡大學的專案反映出「新政府運動」的精髓。

### 政策執行力指標之建構

行控制」(executive control)<sup>6</sup>(Burke and Wright, 2002; Brudney and Wright, 2002: 359)，也是程序控制的績效管理制度(Long and Franlin, 2004: 309)。

當代政府應該具備的能力，包括預期及掌握環境的變遷、因應環境變遷有效制定與執行政策(選擇適當的執行策略、進行公共關係等)、人力物力資源的徵募運用及管理、進行評估與績效評估(林水波，2001)，這些重要的政策作為，其實就是策略管理與績效評鑑的重點：設定目標、後續追蹤、論功行賞。政策所需的資源(政策內容)，攸關政策執行力與執行程度。就人力、經費預算、技術、資訊等政策資源來說，公共政策仰賴政策人員能否忠實執行政策，而政策能否確實執行，要有足夠資訊讓執行人員清楚狀況並且進行溝通，以及執行人員是否適格、稱職、具有足夠能力(competency)與技術(李麗霞，1999)。

績效管理與評鑑，特別重視策略規劃，其主要目的，不在於做做表面文章、對外爭取更多的資源，而是瞄準未來、就現狀重新分配資源，突顯出政策優先性(priority)，讓既有資源發揮更大效果。其次，經過現狀、問題與需求之分析，才能以中長程觀點與足夠的迴旋準備空間去重新配置資源以及人力，不足之處也能夠及早因應。第三，則是進行地方政府與所屬業務單位的垂直與水平整合，這包括各機關是否有中長程目標？是否與首長的施政遠景相符？是否建立績效評比指標？是否定期提出檢討報告？是否過度將機關所有大小工作巨細靡遺的納入而模糊了施政重點？是否與其他機關目標產生衝突？(Long and Franklin, 2004)。

## 二、Bossidy & Charan 兩人合著的《執行力》摘要

對於「執行力」的看法，除公共行政的政策執行力研究之外，企管領域也有類似的討論。企管界也常空談策略及願景的建立，卻很少談及該如何落實這些美麗的詞藻，使得許多公司年年定策略，時時喊願景，卻從未產生任何成績。漢威聯合國際公司 (Honeywell

---

<sup>6</sup> 至於第二波改革潮流可稱是「對抗浪費」(war-on-waste reforms)，第三波則是輔助科學管理的「監督改革」(watchful-eye reforms)，詳見 Light(1997)。

International) 的董事長及前任執行長 Larry Bossidy 和企管顧問 Ram Charan 提出《Execution: The Discipline of Getting Things Done》(以下依據我國中譯本稱之為《執行力》)。該書指出，企業策略與願景的落空，都是因為缺乏「執行力」。

所謂執行力的意義，依據該書第 63 頁所述，是「一套系統化流程，嚴謹地探討『如何』與『是什麼』、提出質疑、不厭其煩追蹤進度、確保權責分明」。在組織中，我們常見到以下的會議狀況場景：

「與會者陸續就坐，規劃人員拿出一本厚厚的報告，逐頁逐項念了起來，沒提供讓人發問討論的空間。當然，執行長會接受幾個問題的提問，而幕僚人員會幫他惡補過。與會者努力在儀式中保持清醒，但幾個小時後都沒有建設性的討論，對於後續哪些行動也沒有具體結論。

事實上，沒有人對於剛才的討論與報告真正了解，在一堆繁瑣的細節中，根本無法突顯幾項關鍵議題，與會者帶回辦公室，然後在接下來的一年積灰塵了事」。

要避免策略與結果中出現難以彌補的鴻溝或是落差，應該透過溝通的過程，組織與進行強有力的對話，讓員工參與策略制定與目標設定過程，而不是由高層獨自設計。在策略執行中，要每季每季的追蹤進度，若發現績效的表現若不如預期，就應該討論、追問承辦人應該如何設法改善。

當然，目標與成果之間出現鴻溝，有可能設定的目標一開始就不切實際，可能是相關人員在制訂目標前沒有機會參與討論並產生共鳴，因此，執行力的對話是個不斷循環的過程。

現在的領導人日益注意到「執行」與「經營成果」間的關係與落差。領導人必須自問公司的當下的執行狀況為何，檢討「預期目標」與「管理階層績效」間的落差，進行自我檢討。

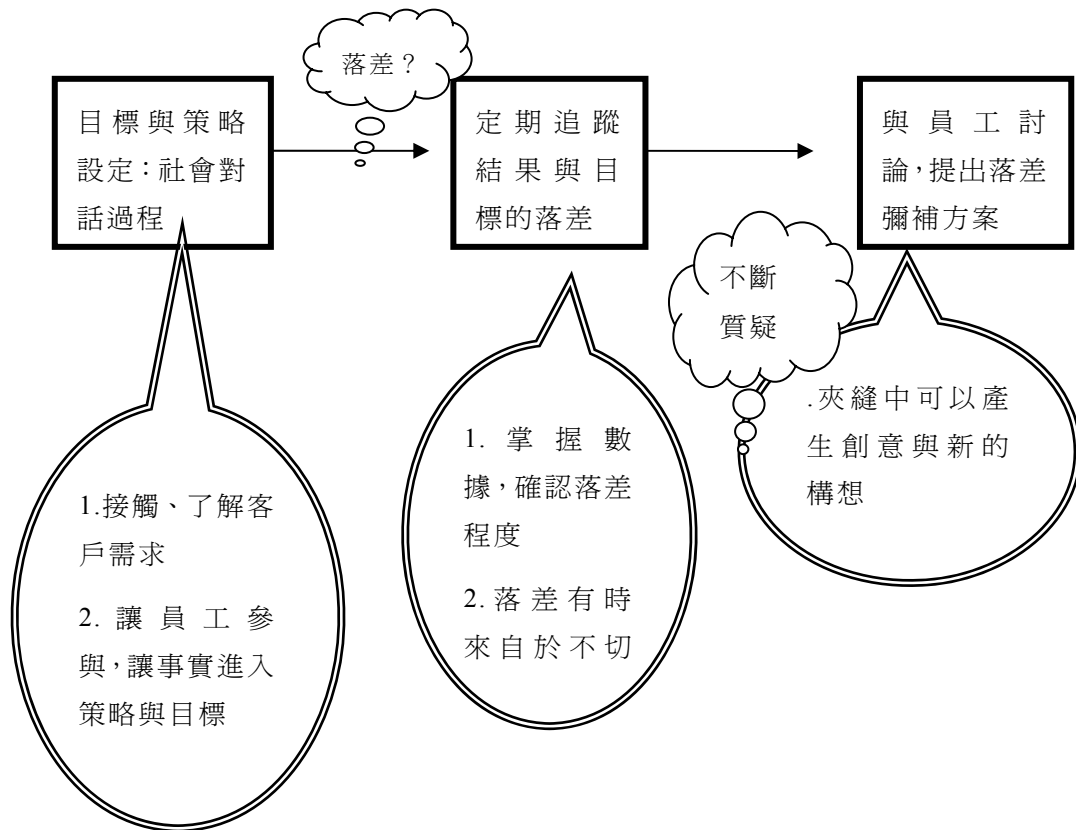
#### (一) 執行力是系統化流程

提升執行力，可以說是持續溝通社會對話過程。高層必須要監控

### 政策執行力指標之建構

每季的營運數字，檢討為何不能獲得預期的成果。只要未達到目標，就會立刻質疑負責的人追問原因，要求他們提出改善。不過，單看結果的數字不能解決問題，要追問流程的實施是否符合進度？問題何在？又計畫採取何種對策？

經理人要與負責的員工當下透過對話，討論如何消弭落差，有何構想可以填補落差？例如高層可以表示：「我打算緊縮醫療成本，這樣可以把每股盈餘提高兩分，可是還不夠，你有什麼辦法，說來聽聽」。這就可讓相關人員針對消弭落差好好討論一下，不要等到回去研究研究。方案都應該在當下的對話中產生，而不是出自於自我的建議或是樂觀的猜測。



資料來源：本研究自行繪製

## (二) 擬定策略與執行計畫

### 1. 策略

策略是設定方向以決定未來該做些什麼，清楚顯示你該往哪裡去的地圖，沒有策略，事務的執行就會零散而缺乏焦點。但是，策略的基本要素只能少，要能以六、七個或是更少的關鍵概念與行動，共同定義出策略，而且能用一頁篇幅，在 20 分鐘之內，把策略本質呈現與陳述出來，這讓論述會更清晰、判斷良窳會更清楚。

## 政策執行力指標之建構

其次，策略要能以具體、簡明的方向列明本身的方向：目前在哪裡？我們希望完成什麼？未來要去哪裡？又該如何到達？此外，還應該從長期、策略目標向後、向現在回溯，設計、列出階段性的、中短期目標(如箭號所室)，以定期檢討來確保不致偏離長程目標太遠。

表 2-3-1 策略的階段性目標<sup>7</sup>

|         | 短期(0-2 年) | 中期(2-5 年) | 長期(5 年以上) |
|---------|-----------|-----------|-----------|
| 擴展既有產品線 | 3 種       | 6-7 種     | 12 種      |
| 展開新方案   | 2 種       | 4-5 項     | 8 項       |
| 確定擁有新技能 | 4-5 種     | 10 種      | 21 種      |

資料來源：包熙迪與夏藍，2007：56。

### 2. 制訂營運計畫

#### (1)在取得所有參與者的共識下，設定各項目標

設定目標時必須有負責員工的參與，提供事實基礎的決策，也能提出較可能的、可以被接受的指標。制定營運計畫時，要把所有主管聚集起來進行對話，請他們勾勒出未來發展的圖像，表達相互衝突的觀點，然後質疑、重組、修正，讓各部門能夠同步邁向目標

要透過參與以及對話，確認未來一年內的關鍵性目標，期望在盈餘、銷售、獲利率、現金流量等指標上，都能達到指定水準，因此，要知道現實狀況作為基礎，並且透過一頁篇幅的摘要，焦點放在「重大事項」，由外而內，由上而下(反映環境與投資人明瞭，從整體到局部)。

#### (2)研擬行動計畫，在短期目標與長期目標中做出必要取捨

策略的實質與細節，應該來自於對行動最為接近的人，了解本身

<sup>7</sup>本表係引自執行力一書內文，原先表格均為空白，為表示以數字管理進行績效管理與追蹤的紀律原則，特設計與填具預期數字，呈現策略管理的本意。

的市場、資源與自己的強弱勢。透過對預定的目標的解釋，討論如何達成目標，有哪些尚待解決的問題與障礙？也為往後四個銷售季設下明確的營業目標。討論完畢而回到工作崗位時，每個人都有一分九十天(一季)的行動方案，對後續追蹤也達成明確的共識。

### (3)建立後續追蹤機制，確保參與者完成承諾

階段性目標可以把策略計畫拉回現實世界，如果執行計畫不能達到階段性目標，首長就要檢討策略是否有錯。定期的期中檢討可以認清現況，填補其間的坑洞，以及該注意哪些半途出現的因素，定期測試，對進度緊追不捨，追問彌補坑洞的方法，通常都會在夾縫中激發出想像力與創新。

## (三)了解當前事實狀態

### 1. 了解顧客需求

人們在觀看本身組織時，都是由內而外，把焦點專注在產品的製作與銷售，而忽略了客戶的需求與購買行為。例如員工有時候喜歡自欺欺人，不願面對現實。員工認為公司準時交貨率有 98%，但是客戶認為僅有 60%，而且員工不會安撫客戶，反而只想證明客戶是錯的。

事實上，我們對於客戶與市場的瞭解，並不像我們所想像的那樣，除了現有客戶之外，還需聽聽未來顧客的聲音，為他們的需求預作規劃。例如：誰是我們的客戶？他如何購買？為何購買？客戶的需求為何？需求能夠持續多久？主打商品是否夠好？已經與幾位客戶談過？顧客對我們服務的反應？誰決定所購買產品的具體規格？採購人員還是公司內使用器材的工程師？必須了解誰才是採購的真正決策者與購買行為。

### 2. 透過數據，了解現狀

我們應該以外向而非內向的眼光衡量自己的進步，「我們的表現是否比去年要好？」「和別家公司相比，我們的表現如何？別人是否進步的比較多？」。雖然不應該太常看後照鏡，但還是應該花些時間檢討執行成效，看看距離目標數字有多遠，看看趨勢的數字距離是否未大致



## 政策執行力指標之建構

偏離？是否做到當初的承諾？

要為計畫的進展設定階段性的目標－要求負責人謹守權責分明的原則，例如：計畫要有 x% 在要下個月底完成，而且有 y% 的員工要在流程中受訓，如果經理人無法達成目標，便必須提出報告，說明要如何改善。

### （四）不斷質疑為何產生鴻溝

策略雷同，績效何以不同？當然，有時候未經過整體的對話與參加，所得到的策略、目標往往不切實際，方案或計畫所立基的假設缺少正確性，或是缺少內在的一致性。但是，每當組織未能達到預期目標，最常見的解釋是執行長策略錯誤，通常策略失敗都在於執行不力，而不在策略本身。因此，執行的提升，是要在每個階段都一絲不苟切實執行。

在每個組織都能看到，承諾與結果之間的鴻溝清晰可見，「公司領導人所期望達成的目標」與「組織達成目標的能力」的落差，例如在成長緩慢的市場，目前的市佔成長率為 5%，但要如何達到 15% 的承諾成長率？有合理的答案或是方案嗎？增加的銷售要從哪裡得來？有什麼產品可以增加貢獻？誰會來買？我們要如何吸引這些顧客？

在此對話中，必須以事實為依據，拿不到相關數據或是員工的意見，就很難在資源配置上制訂良好的決策。透過對話，讓警訊提早浮現，這種作法並不保證每個計畫都能順利完成，但不少人達成的績效與預定目標相差無幾。例如：

「假設你做不到，那麼你現在要採取什麼對策？」

「不要告訴我你預期情況會變好，事實就是第一季的情形並不好，這是我們要採取行動的事實基礎」

「我們不能等到第三、四季都達不到進度，才能開始採取行動」

### （五）執行是個溝通的過程

組織必須進行有活力的對話，讓組織的現實面突顯出來，必須讓

所有人為結果負責：讓所有相關人員相互公開討論並且尋求共識，做出決定，並且追蹤進度，確保計畫不至於脫節，不要讓員工各行其是。

從策略與目標擬定階段，就應該讓所有要為策略計畫成果負責的人員，參與計畫的規劃過程。根據組織本身的能力去設定目標，詢問員工要「如何」執行？如何如期地讓需求達到預期水準？如何完成存貨周轉率？以及成本與品質的目標？

事實上，溝通所能發揮的效用，可以從溝通的實質與溝通者的特質來看，例如傾聽與談話能力，高層要不斷的解釋與追問，直到答案完全清楚。透過領導技巧，讓在場所有人都能投入對話中，都有機會公開表達觀點，評估計畫是否需要修正，將相關知識傳遞給所有參與計畫的人。

#### （六）結論：與利害關係人進行溝通、找出解決方案

許多公司的失敗可以歸因於執行力不佳，也就是精心設計的策略、願景一籊筐，但卻光說不練，流於口號管理，沒有把策略、願景落實到目標與戰術中。若要提昇執行力，要有追根究底的文化，對組織執行計畫的能力如實評量，與利害關係人(包括客戶、協力組織等等)進行坦誠的評量與強力的對話與溝通，找出問題的核心與根源，例如你的現狀是 7 或 8 分，那麼還要做些什麼，才會獲得滿分？依次落實那些由員工提出的解決方案。

## 第四節 小結

綜合以上的研究與文獻回顧，本研究發現，傳統的政策執行力，大都是預算導向，也就是各部門都在執行預算，但不是在追求績效，看執行力都是看預算執行了沒有。但是，近來執行力的成效探討，實務界已經改變作法，更重視過程與結果面的評估。以下，本研究從幾個面向說明政策執行與執行力。

### 一、政策執行研究

回顧過去，我國學界對於政策執行力的研究，在民國 80、90 年代相當盛行，主要是援引美國地區的相關研究，去理解政策能否順利執行或推動，或是可能遭遇什麼問題，或是建立分析模式(例如第一代至第三代)、從不同途徑研究政策(由上而下或由下而上)、認定幾十個，甚至上百個關鍵的影響變項，以及從政策成敗來評斷政策執行力。換句話說，也就是研究有哪些變數，以及其間的互動關係會影響政策執行的成敗，但是，這類研究因過於抽象，雖有評估面向但沒有具體操作或評估方法，對於實務界助益不大。

在分析模式方面，過去政策執行研究將所有影響執行成敗的變數加以分類，有四大類(例如 T. B. Smith, 1973、G. C. Edwards III, 1973)、六大類(例如 D. S Meter & C. E. Horn, 1975)，或是從執行賽局模式(E. Bardach)、四類組織模式(R. F. Elmore)、執行環境模式(R. T. Nakamura & F. Smallwood)等整理影響執行成敗的變項。

至於在影響執行成敗(policy failure or success)的變項，細分可達到 300 餘項(施能傑，1999)，但可以大致劃分為幾大類，例如：政策內容(含目標)、執行機關(特性、網絡)、執行者意向、標的團體、環境因素、溝通、資源。施能傑(1999)參考 Ingram、Schneider 等人的政策設計研究文獻，提出了解政策執行力的整體架構，所謂「政策」，代表一種給予某種結果(政策目標)的承諾，政策執行是有效產出該項結果，並且實現政策影響的重要過程。

綜合過去的研究，政策執行力的高低可說是取決於三大類別的因素，以下簡單將標題臚列如下：

1. 政策執行組織網絡。包括(1)執行組織；(2)執行組織的結構網絡。參與者之間的議價妥協關係來看，政策執行是規劃階段衝突的延續，政策在形成時共識基礎不堅定，而相衝突的利益團體也會執行階段尋求、維護其利益，甚至會偏離政策目標。

其次，當前政策通常是透過組織網絡模式進行，其特征是多元參與者共同介入執行過程，複雜的互動關係，且常是不相隸屬的，例如府際關係、公私協力關係，很難確定共識。例如陸委會業務，就很難評估跨部門的效應。

2. 政策內容的設計。包括：(1)政策資源(法令權威、經費、人力、技術)；(2)政策工具(權威、誘因、能力、學習、象徵)；(3)工具的選擇與執行難易。政策有時候無法產生效果，有時候是因果邏輯關係的失誤，究竟因果變項、政策設計是否真正能夠發生作用、真正能夠解決問題。以藥效原理來說，診斷錯誤而用投錯藥，如此即便藥量、服藥頻率、配合的飲食都正確，仍舊不能使身體康復。

Schneider(1982)針對政策執行力程度的評估，提出「理論完整度」作為五個觀察指標之一，是指政策主要概念沒有問題，但是卻推動不當、無效的作業措施(施能傑，1999：14)。這項指標在分析執行單位本諸裁量而做的細部活動措施是否能夠配合政策本旨。因此，所有活動的本質是否一致？具體的措施是否在政策基本精神下推動，確保執行單位把有限的資源用在能夠「顯著」達到政策效果的項目上，而不要做些枝微末節的、沒有效益的工作。

3. 標的團體。包括：(1)行為動機；(2)規模；(3)資源程度；(4)對於政策與執行者的認知。政策執行往往受到標的團體、執行者意向、政策受益人(recipients)或消費者的影響，以至影響到執行水準。確認政策能夠解決問題，應該徵詢利害關係人(特別是當地意見領袖)的對於公共問題的看法、期望與價值，讓政策內容確實反映社會民意走向，才具有方案與待決問題間的關連。

## 政策執行力指標之建構

除此之外，「溝通」在執行過程也扮演相當重要角色。政策執行所談的溝通，主要是工具性的單面向溝通，也就是決策者清楚傳達政策內容與命令，讓執行人員了解透徹，讓阻礙減少。執行人員不能與決策者建立解決問題的共識。但溝通與協調並不容易。但是，徵詢應該不是「垂詢」，而是相互主觀性的對話，能夠充分傾聽，並且以同理心，站在對方的背後看事情。其次，方案、工具、問題之間的因果邏輯關係要直接且清晰。

## 二、前瞻未來的政策力研究

對於執行力的研究，儘管有一代、二代、三代(Goggin et al., 1990)之分，但是近年將焦點多層次治理與府際網絡，以及新公共管理之上。就前者來說，由於絕大多數的政策執行仰賴府際關係與互動，而中央、縣市、鄉鎮市都有不同的執政黨與官僚特色，加上民間扮演的執行角色日益加重，所以政策執行並不是透過一套完整的官僚體制，而是由交織如大理石蛋糕(Kettl, 1993: 414; Grodzins, 1966)的非層級、治理的關係進行政策的詮釋以及落實。

其次，近期的政策的執行也納入管理主義的精神，要求官員扮演公共管理者的角色，進行政策、方案與資源的管理。加上近期行政改革是以績效管理與衡量為核心，重視政策實際的成果與影響，而包熙迪與夏藍所寫的「執行力」一書的績效追蹤、執行紀律等，更讓各界也期待公部門仿效管理主義思維，提升政策執行力。

就現有文獻回顧與執行力理念的爬梳與理解，本研究認為，執行力研究的主要目的，在於 1.透過可操作的方法，瞭解政策執行狀況與政策產出情形，先了解政策執行幅度或是分數，界定出執行力高低；2.政策執行和政策影響間的關係。也就是檢視「有沒有達到預期的影響力，並且確認成敗的責任」，究竟是誰要負起責任？是執行組織體系？政策本身設計不當？其最終目的，除了確認責任之外，更重要的應該是，確立改善的方略。

1. 所謂「執行力」水準，可以採行公共管理、績效管理的思維，進行與策略、遠景之落差的衡量(measure)，透過績效評鑑，界定策略、

遠景，並且建立具體評估指標以及預期目標值，持續、定期衡量當前差距，並且找出改善現狀的方略。換言之，沒有願景、操作型定義、指標、數據，就很難掌握執行進度，做好執行力管理。

2. 採用執行理論、執行力模式精神，注意理論整合整度(theoretical integrity)。除了做好績效與進度掌控外，還要注意遠景、策略與施行方法之間的垂直整合、關連性與因果邏輯，確認用正確的方法朝向正確的方向，避免方案與目標之間南轅北轍，這可以透過對平衡計分卡的了解去學習。

3. 引用私部門管理所用的「執行力」概念到公部門的政策或計畫，遭遇的主要問題就是政治、環境因素的多重、複雜影響與干擾因素。政策是利益與成本的重新分配，執行過程涉及許多的利害關係人，且都可能是決策轉折點，類似「蝴蝶效應」一般，執行結果與原始設計間產生極大落差，這些都不是績效評估與管理所能掌控的結果。因此，執行力並非萬能，追本溯源，政策規劃過程是否周延妥善的廣泛諮詢、謀求共識，才是提升政策執行力的前提。政策執行力理論對此能夠提出更多的啟發。

4. 值得注意的是，政策執行理論也納入「治理」的概念。因此，倡導聯盟理論(advocacy coalition framework)、政策網絡、多層次治理、府際關係暨管理等要素，與政策執行多有交集。這意味者，政策、方案具有跨領域、跨部門的意義，而非在完美的官僚科層體制中實踐，必須顧及「多元利害關係人與機關」，才能界定所謂政策執行力與政策成敗標準。

換句話說，從「政治」乃至於政策參與民主的角度來看，利害關係人對於政策執行的見解與評估，可以作為執行力水準衡量的起點，從他們綜合性的評估，而非首長、官員的自評，更能真實反應政策的實際效果。

再者，政策執行力的評估不宜再去聚焦於哪些是影響成敗的因素，而是以績效評估為本，做好進度追蹤、目標值與實際數值之間的缺口分析，進而集合利害關係人之眾力，共謀彌補缺口的的方法。關於

### 政策執行力指標之建構

這種結合政策與計畫之績效管理的執行力管理，還需要尋求更多資料、實際經驗進行佐證並進行政策學習，也會避免陷入設立指標群之境地，而是探討出共同的指標，可運用於實務。

### 第三章 國內外執行力或績效評估制度之概述

近年來，有關「執行力」(implementability)的文獻並不多，根據本研究的座談指出，這是因為執行力在檢討政策執行何以失利、失敗，哪些因素會決定執行成敗。但從公共政策理論來看，執行力的要檢討影響因素的概念太過基本，已經被績效管理等概念涵蓋。其次，從績效評鑑角度去剖析組織、方案或是改革成效的資料非常豐富。以下就從政策、方案或是公共服務角度去瞭解政策執行成效，或許能從此理解如何評估政策執行力水準。

政府各單位負責許多方案，每個計畫或方案有不同的使命與任務，而且用不同的方法提供服務，既然政府運用的是人民繳稅所形成的公共資金，各界當然想要知道究竟政府的成效、執行力如何？有沒有績效？進而透過績效資訊來決定預算額度以及增減，以落實民選政治人物的政治承諾與施政重點。

對於政策、計畫或是方案的績效評估，也就是政策評估，各國有關的制度非常多樣化。以下第一節介紹各國個別性的政策績效評估措施，第二節介紹美國聯邦政府的計畫評分表(PART)，這是國際上較為系統化的方案執行力評估系統。第三節介紹我國的施政或政策績效評估機制。



## 第一節 各國多樣化的政策執行評估機制

本研究雖欲說明各國的績效管理或是衡量機制，但績效可分為政策或計畫績效、組織績效與人力績效，本研究係為政策執行力研究，因此進行的回顧，主要以政策或計畫的績效為主。

### 一、美國各州或個別性的績效評估措施

美國國際城鄉管理協會(International City/County Management Association, ICMA)的績效測量專案、北卡羅林納大學政府研究中心(Institute of Government)的地方政府績效測量專案 (Coe, 1999; Ammons et al., 2001)，都有對於組織或服務，建立較為完整且周延的制度設計與實作經驗。ICMA 的專案始於 1994 年，由 ICMA 的績效測量中心與人口超過 20 萬人的 34 個城市與郡，共同組成「比較績效測量協會」(the Comparative Performance Measurement Consortium)，這些城鄉的市經理希望以正確資料進行地方服務與各種方案的比較，進而找到更好的管理實務。

ICMA 的績效比較專案評鑑 4 項核心服務，雖然只是 4 個，但實際上已經含括了許多地方政府的功能，包括警政、消防、地區性服務(如住宅、圖書館、公園遊憩等)、支持性服務(如設備管理、人力資源、資訊科技等)。這套評鑑專案之特點，包括：

- 將政策與方案的優先性，放在認定與收集攸關服務績效的資訊，而非遷就手邊現有的官方出版資訊。
- 強調資料與數據界定的一致性以及可比較性。
- 不只是花費資源在資料的標準化與收集工具，更致力於「資料校正」。

北卡羅林納大學的績效評鑑專案始於 1994 年，在一次北卡州政府各地市經理的會議中，與會者咸感缺少正確適當的成本數據來評鑑業務委外的成效，因此在北卡大學(教堂山)政府研究中心協調下，推動

以成本會計(cost accounting)為基礎的州內地方政府績效評鑑專案。

北卡專案僅評鑑州內各市政府的固體廢棄物處理、警政、與街道維護等三項公共服務，對於郡政府則評鑑建築與環境檢查、獄政、與兒童有關的社會服務，以及緊急藥物管理等四項服務。北卡專案最大特點，就是建立詳細的成本會計制度，諸如直接成本與間接成本、設備與器材的資本成本、折舊等相關議題，進行全面性的成本會計系統與評鑑制度，也方便各單位利用資訊去分析民營化作業，讓政府機關知道並回應民間企業參與公共服務與建設的投標成本。

此外，北卡系統也重視跨區的標竿學習與管理，其基本過程是 1. 比較；2. 認定出典範(best practice)；3. 學習進行改善。透過北卡地區跨區域的比較，較容易找到最佳實務進行改善。不過問題是，缺乏比較服務成本通用的標準，不利 benchmarking，因此，北卡模式採取全成本會計模式，讓各地方政府運用相同的方法收集與呈現績效及成本資料，以進行跨區域比較。

標竿學習的特點，表現在評鑑之後的績效成果公佈，只比較特定地方政府與整體平均水準的效率對照狀況。例如在垃圾清運方面，A 市每噸花費 62 美元清運，整體平均清運成本則是 105 美元，兩者以圖表進行比較。在計算服務成本時，不考慮收入，是希望地方政府專注成本降低，而不要為了賺錢而添購更先進的設備，浪費過多成本。績效較差或成本較高的地方政府可以聯絡成本較低的單位，了解問題何在。

另外，在一分對美國北卡羅來納州執行「個人責任與工作機會法」之執行成效的研究中，Cho et al. (2005)為確認政策成效，透過問卷調查方式詢問執行官員與專家的認知與態度，由受訪者在 0 至 7 的量表中，評斷政策的成效。其中，所謂政策成效是依據「個人責任與工作機會法」的目標來設計，在問卷中政策目標分為主目標(促進就業)與次目標(確保生活品質)，表示出每個政策、法律或是方案，在開宗明義的第一條，都會指出本計畫或是方案的主要目標與次要目標，以此

### 政策執行力指標之建構

去詢問利害關係人，計畫目標是否達成。

準此，在目標達成狀況總計有 5 個問題，而主目標分數落於 7-21 分之間，平均是 15.6 分，次目標分數落於 2-14 分之間，平均是 9.0 分<sup>8</sup>。換句話說，有的受訪者認為主目標的成效偏低，有的受訪者高度評價主目標的政策成效，而總體的滿意度(或分數)是 74.2%(15.6/21)，次目標的總體滿意度(或分數)是 64.3%(9/14)。

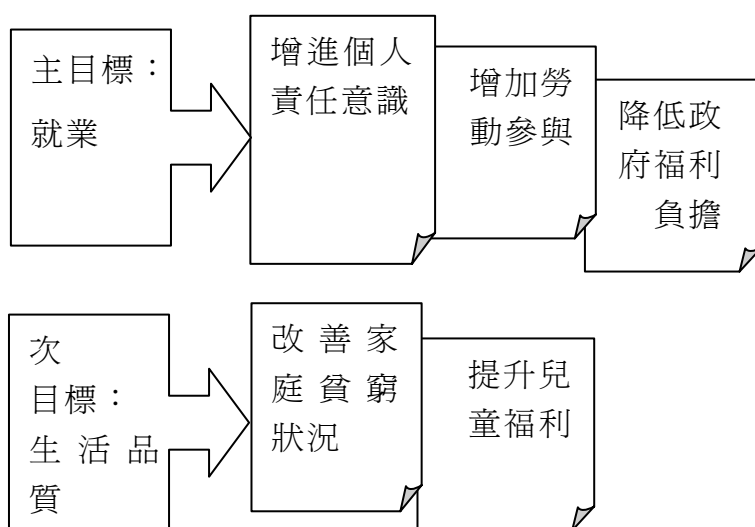


圖 3-1-1 「個人責任與工作機會法」政策成效調查的目標達成度問項

資料來源：參考 Cho et al. (2005)繪製。

前述方法若能適當認定利害關係人，設計受訪對象與問卷，並且透過中立的研究調查團體的研究過程，可以進行政策成效的調查，並且詢問提高政策執行效果的建議，更可以從關聯與顯著性分析去確認執行不力的癥結點，從而請癥結點提出改善建議與措施。

在網絡互動品質與成效的評鑑上，值得注意的是由 O'Tooleand

<sup>8</sup> 這項調查除了官員的態度認知之外，還包括哪些因素造成成敗與差異，例如經驗、任職期間、專業程度、環境、是否被授權、地方生態等等，但這些影響因素並非本文研究探討重點，有興趣者可自行參閱。

Meyer 與其他學者共同研究的成果。除了前述與 Boyne、Walker 在 2006 年共同發表的文章外，O'Toole and Meier 等人的團隊就多次運用 5 年之間在德州 1054 個學區(school districts)所獲得的資料，以自變數與依變數間的相關係數，研究多層次治理與組織績效(Meyer et al., 2004)、網絡管理與教育績效(Meier and O'Toole, 2003)、府際關係網絡的結構與管理因素對公共教育、學生學習成就與升學率的關聯(O'Toole and Meier, 2004)。除了詢問受訪者之間互動的頻率(打電話或面談次數)、彼此確認誰很重要之外，研究團隊透過多變量與迴歸分析，說明網絡管理的成效。O'Toole 團隊的研究成果可歸納為以下重點：

- 網絡中各個參與者之間接觸的頻率，對於政策變革與效果有很大的影響力。管理者願意多花點時間與組織外各有關人士互動、聯繫與對談，對於組織與政策績效能夠產生正面的影響(Meier and O'Toole, 2001)。
- 所謂管理網絡行爲，簡單的指標就是互動頻率，你多久與校董會、地方商業團體、民意代表、督學、教育局、甚至是教育部聯絡？透過類似李克特量表 6 點的測量，以判別一週內是每天聯絡還是從不聯絡。
- 維持結構與人事上的穩定，對於網絡是有益的。穩定代表網絡系統在使命任務、方向、設計、發揮功能、人際關係，大致一定時間保持不變，加上校長、教師的任期或年資(tenure)愈長，則「經驗」愈能發揮影響力，建立可資認同的聲譽，增進教育政策網絡中成員彼此認識與了解。
- 所謂組織與政策績效—公共教育成效，是針對美國德州 1054 個學區，各抽 5 名學生，整理出白人、黑人、拉丁人、低收入戶學生學習成績以及升學狀況，例如 TAAS(Texas Assessment of Academic Skills)所有測驗(含閱讀、書寫與算術)

## 政策執行力指標之建構

的分數<sup>9</sup>、SAT (Scholastic Assessment Tests, 大學入學依據) 的成績、出席率、退學率，都被納入組織與政策績效。

- 在研究中拉丁裔學生的學習成效很明顯，而這是從督學—高階教育官僚—教師都任用拉丁裔所產生的網絡效果，他們會彼此影響、提拔，塑造有利於拉丁裔學生學習的教育環境。
- 學校過去的教學績效與聲望，影響力最大，至於校方在管理多層次網絡行為者的努力，可以發揮 5% 的影響力(學生通過測驗的比例)，諸如教師、行政人員、校級主管、督學及教育主管機關、甚至是教育部等等，發展與建立網絡行為者固定的聯繫關係<sup>10</sup>。

綜上所述，網絡與協力關係的成效評估，似乎以範圍明確可確知的「利害關係人」(甚或關鍵利害關係人)為之，而不是一般公民、外部專家或是由機關自我評鑑，如此才能讓決策者、以及受到決策影響者能夠參與政策，提高政策的正當性以及信任 (Bouckaert and van de Walle, 2003)。對於網絡成效的監控與監督，應該由居於其中的參與者自行承擔，由參與者經驗、政治期盼、專業來了解設定監督標準與指標。

## 二、英國的相關績效評估個案

### (一) 最佳價值

英國雖然有很多績效管理、標竿管理的措施，但多偏重於組織績效，例如「最佳價值」(Best Value)標竿計畫、教育標準評鑑(Ofsted)、

---

<sup>9</sup> 這是德州教育局認可的測驗，並以此為依據發給文憑。

<sup>10</sup> 這個概念可這樣理解，在我國，國中成績特優或較好的學生，通常會就讀聲譽卓著的公立高中，因為這些高中以往的辦學(升學)績效卓著，能夠吸引成績較好的學生，學校與學生雙方相得益彰。成績平平或較為低下的學生，也有高中可以就讀，但由於學生入學時就經過篩選，過去升學績效平平的普通高中，管理者能夠著力的部分，就是透過府際網絡關係爭取上級資源補助，推動各項方案設法補強，或是針對課業落後的後段班學生，進行家庭、社區的訪問與參與管理，讓學生感受到關懷與重視，提高他們的學習意願以及成就，校方與老師(第一線執行人員)在這個方面的努力，在 O'Toole 等人對於美國德州教育研究的發現，可以提升 5% 左右的效果。

社會服務調查(SSI)，推動全面性績效評鑑，目的就是要改善地方議會政府服務績效(Enticott et al., 2002; Byatt and Lyons, 2001)。但是，這些針對地方議會政府的評鑑，都屬於組織績效評鑑，而非政策或是計畫的績效評鑑。

最佳價值計畫是地方政府白皮書中最先完成法制化的構想。1999年地方政府法修訂過程，首先將最佳價值以提高服務績效的構想加以立法。因此公共服務提供系統逐漸從保守黨政府時期的「強制的競爭招標」(CCT)，轉變成為對「最佳價值」的服務品質提升。透過對「最佳實務與價值」的比較，以及瞄準績效目標(stretch targets against performance indicators)，作為地方政府評鑑服務品質與效能的主要架構與工具。

所謂「最佳價值」概念，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)。在 1997 年，由英格蘭與威爾斯 60 個地方政府為試點(trial by 60 pilot authorities)，試行以五年為期的績效評估。而此由內閣辦公室的(the Cabinet Office)「標竿專案」(benchmarking project)專責推動，現在專案計畫名稱為「內閣辦公室卓越專案」(the Cabinet Office excellence project)。

「最佳價值」計畫可稱是不強迫地方政府必須招標將公共服務委託外包，但地方議會政府必須考慮經濟性、效率及效能而設計機制，確保服務品質不斷提升、執行成本持續降低(McAdam and O'Neill, 2002; Martin, 2002)，不過中央仍堅持競爭是最基本的管理工具(DETR, 1998)。

在「最佳價值」計畫的評鑑制度中，地方政府必須針對教育、社會服務、住宅、住宅及議會稅優惠、環境、環境健康與貿易規範、運輸、規劃、文化與圖書、社區安全、社區法律諮詢等核心服務項目與產出，設計能夠衡量效率、效能與經濟的數據化目標(targets)，包括：

### 政策執行力指標之建構

投入資料(input data，如文官數目、建設成本、申請案件數目)、工作負荷(workload)指標(公務員平均工作量、辦理事數與次數)、降低比例、百分比、平均成本指標、服務水準指標等等<sup>11</sup>，並且定期考評達成目標的程度。

至於績效的評鑑與管理工作，除了由地方政府自行對外出版與上網公告外，並由中央與審計委員會進行外部稽核。在推動地方政府改革之際，從 1992 年的「公民憲章」(the Citizen's Charter)開始，英國政府就指派中央的審計委員會監督每個地方政府績效管理工作的推動。到了 2000 年地方政府法公佈之後，英國更為重視外部的考評與監督(external inspection)在績效評鑑中所扮演的角色，並建立新的機制控制與監督地方政府的服務品質。在中央，由國務大臣(Secretary of State)以及審計委員會依法監督，看是否更經濟、更有效率且符合服務標準。在地方，外部監督不只是評估績效，更要判斷地方政府改善的能力，以五年為期，必須達到績效計畫的目標(Liddle, 1999)。

在地方政府法所推動的最佳價值評鑑，賦予中央評鑑單位與內閣相關部長充分職權，可以針對地方政府服務績效進行干預。經由書面績效提報與網絡公告，各部可針對地方政府的教育、社會服務、福利行政、住宅、環境保護、文化、消防七大服務領域進行評鑑。評鑑績效的狀況分為四個等第，分別是(Audit Commission, 2001: 25-28; 2002: 5)：

績效良好的地方政府(top performing councils)，最多約 1/4 的地方政府可獲此評語。凡地方議會政府能：發展完善的自治策略績效管理、承諾不斷改善服務品質且有實績、持續關注地方發展的優先項目(local priorities)、善用資源突破困境並且解決問題，得被評為績效良好。在 2001 年最佳價值評鑑結果中，獲此殊榮的地方政府不足 1/10。

向上提升的地方政府(striving councils)，凡能提供良好的服務、有能力持續改善且有實績者，而且知道變革的必要，並願意痛下決定

---

<sup>11</sup> 重要的績效測量指標，還包括非常具體的細項指標或數據，可參見 McAdam 與 O'Neill(2002, 444)。

嘗試變革方案者，可爲此一類別。2001 年約 1/4 的地方政府獲此評語。

成效平平的地方政府(*coasting councils*)，凡缺乏績效與策略管理的承諾與實績，將被評爲成效平平。2001 年半數地方政府被評鑑劃分爲此類。

績效欠佳的地方政府(*poor performing councils*)，問題很多，而且需要密切關注的地方政府，將會被評爲績效欠佳。2001 年約 1/5 的地方政府被評爲績效欠佳。

績效評鑑等第，影響各地方政府被中央管制的程度。凡被評鑑爲「績效良好」及「向上提升」的地方政府，將可較大程度免受中央的監督與管控，在合法範圍內享有較大的自由與裁量權。至於「成效平平」及「績效欠佳」的地方政府，將被中央政府密切監督，甚至被其他政府機關與私部門接管業務。

在英格蘭的地方政府，更有所謂「示範單位」(*the Beacon Councils*)。「地方政府白皮書」中特別宣示，在如公共安全與環境永續保護等重要業務上，中央組成諮詢委員會，讓地方政府彼此比較與競爭，服務成效較好的可申請作爲範例(*as exemplars of good practice*)，如願意於特定時機與其他地方政府分享服務經驗者，可被授與「Beacon Councils」的稱號，在 3-5 年之內作爲變革推動步驟的榜樣，鼓勵其他地方政府變革。

## (二) 地方政府策略管理評鑑

英國 G. A. Boyne、Rhys Andrew，以及 R. M. Walker 等人所組成的卡地夫團隊，對英國地方政府策略管理進行多次調查，並且陸續發表多篇研究文章，探討與確認「管理能夠影響地方政府組織績效」的關聯，研究對象基本上都是以英國地方政府官員爲主<sup>12</sup>，特別是威爾

---

<sup>12</sup> 與 Kenneth J. Meier 與 Laurence J. O'Toole Jr. 合作那篇，是以美國德州教育系統爲調查對象，但那篇是以過去 Meier 與 O'Toole 以前的調查數據，依據 Boyne 和 Walker 的架構重新整理而成，不是新的調查。



### 政策執行力指標之建構

斯、英格蘭(沒有蘇格蘭與北愛爾蘭)。說明如下：

歷次調查都是以地方政府官員為母體進行電子郵寄問卷進行普查。但是，並非所有地方政府所屬機關都被詢問，而是以六大核心服務為基準，教育、社會照護、環境、住宅、圖書休閒、福利與社會救濟(benefits)，因此，問卷發放針對服務於這六類核心服務部門的中高階主管。

調查問卷是以 EXCEL 程式製作問卷，可以將結果進行數值登錄(coding)與自動統計，並且轉換成 NCSS 格式做分析。

在正式施測之前會進行若干樣本的前測，確認問卷的信度與效度，而在寄發問卷後會給受訪者 8 週內回覆，調查期間進行三次催收。

調查的問卷屬於認知調查(perceptual measure)，基本上單一變項就是單一問題，從李克特 1-7 量表去判斷受訪者對所屬單位策略管理等相關管理作為的認知。

至於在依變項方面，則是地方政府依法陳報給上一級政府的統計數據。所謂地方政府組織績效，在策略管理調查中是指 2002 年、2003 年陳報給上級政府的六項核心服務統計數據。依據地方政府法與全面績效評鑑制度(Comprehensive Performance Assessment, CPA)，全英各地方政府每年要提報績效數據陳報給上級政府。地方政府服務受到中央的審計委員會(Audit commission)監督，經由核心服務績效(the core service performance, the CSP)制定績效評估標準。中央的審計監察人員用等級 1 至 4 來評判服務績效，服務績效會參酌實際績效指標成果(performance indicator)、內部改善計畫(internal improvement plans)、實地訪視(field visits)，和其他文件(這些監察報告公布在審計委員會網站上，[www.audit-commission.gov.uk](http://www.audit-commission.gov.uk))為基礎。

例如由 Andrews、Boyne 與 Walker(2006b)發表「策略內容與組織績效：一個實證的分析」，作者們指出首次針對策略內容與績效進行實證的關聯性分析，策略內容是公部門績效的關鍵影響因素，所謂策略內容包括兩個面向：策略態勢(stance，包括前瞻、保守、回應)與策略行動(action，重市場？重服務？重收入？外部關係、內部因素)。經過

電子郵件問卷詢問 119 個英格蘭的地方政府、1245 個受訪者，研究顯示策略內容的確對組織績效產生正面影響，其中前瞻型的策略與組織績效有正相關，至於被動回應型策略對組織績效有不利影響。

### (三) 英國其他績效評鑑

服務績效評鑑方面，倫敦政經學院與肯特大學的兩位教授 Malley 和 Netten(2008)認為，品質的測量很大程度就是指使用者的滿意度調查(user satisfaction measure)，因能衡量民眾對於公共服務相關資訊與知識的水平，符合民眾的期待與需求，因此這也是衡量產出的方法。她們用老人照護個案為例，說明滿意度的衡量應該納入權重的概念，也就是滿意與否，應該給予不同的比重，而不是一視同仁。下表就是透過不同權重的加總，而能得到老人居家照護的服務品質水準，也就是 0.632。

表 3-1-1 老人居家照護品質的計算過程

| 滿意水準選項 | 品質权重(quality weights) | 百分比   | 品質水準  |
|--------|-----------------------|-------|-------|
| 極度滿意   | 1                     | 25.02 | 0.250 |
| 非常滿意   | 0.668                 | 32.47 | 0.217 |
| 相當滿意   | 0.426                 | 31.37 | 0.133 |
| 不滿意    | 0.279                 | 11.14 | 0.031 |
| 全部     | n/a                   | 100   | 0.632 |

資料來源：Malley and Netten, 2008: 541

但這類調查都是短問卷，在 2003 年執行時僅有 4 個問題，到 2006 年再次執行時問卷進行調整，增加服務是否可靠、服務是否有彈性、能否讓老人控制自己的生活等問項，達到 28 題。在 2006 年總計訪問 83000 位老人，其中完全回覆者有 28,840 人，回覆率達到 58%。

較大規模與系統性的服務績效管理，則是英國財政部所推動的「公共服務協議」(Public Service Agreements, PSAs)，是爲了提升醫療、教

### 政策執行力指標之建構

育、社會福利與犯罪防治的服務績效所設計。

### 三、其他

Van Stolk 與 Wegrich(2008)透過對澳洲、加拿大、美國、英國、荷蘭、瑞典等國的國家兩個核心職能—稅務行政與社會安全體系—進行比較研究，探討全球化、國際互動與政策擴散對於績效指標的影響。公共服務應該注重產出與結果，而非投入面。作者將績效指標分為四大類，分別是：主管業務組織的活動(core organizational activities)、順服程度(compliance/integrity)、服務品質(quality of service)、服務成本(cost of service)。

其中，順服與服務品質都是效能面向，可以參考的指標包括：被調查或是起訴的數量、償還欠稅的數量或比例、納稅人態度調查、稅務數據的正確性與時效性(以上為稅務行政領域)；被申訴的次數、與其他單位的協調、納保人數、對於不合理支付的隨機調查、被調查的案件數目、民眾態度或滿意度調查等(以上為社會安全領域)。

西班牙的 Calzada 和 Pino(2008)利用 2005 年 2 月利害關係人與民眾支持度問卷，透過面訪方式進行全國 2,500 隨機樣本的調查，福利方案的效能、支出水準、是否接受福利縮減，例如支出是否足夠？是否應該更多的支出與稅捐？關於是否有效，就是針對醫療、教育、年金與失業保護，以及探討公民對於公共服務水準、提供方式等進行大規模的福利改革調查，直接詢問 1-4 的分數。

表 3-1-2 西班牙民眾對於福利服務的效能認知

| 滿意水準選項 | 失業保護   | 教育     | 醫療     | 年金     |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| 非常有效   | 2.02%  | 5.24%  | 7.2%   | 1.75%  |
| 相當有效   | 54.72% | 56.5%  | 50.85% | 56.45% |
| 不是非常有效 | 37.2%  | 34.14% | 36.45% | 36.63% |
| 完全無效   | 6.06%  | 4.12%  | 5.5%   | 5.17%  |
| 全部     | 100    | 100    | 100    | 100    |

資料來源：Calzada and Pino, 2008: 568

#### 四、小結

上述各國個別性的政策、方案或是服務的績效衡量措施，未必周延完整，但仍可發現若干政策執行力衡量制度的設計重點。首先，政策的績效評鑑需要資訊，但是什麼樣的績效資訊方便取得？績效資訊取得方式不能太複雜或是讓受到評鑑單位承擔太多準備的成本(burdensome)(Malley and Netten, 2008)，進行較為低密度、低成本的評鑑會較為妥適。

其次，政策或計畫的成效，不用特別顧及效率。政策執行過程，強化預算執行率、追求成本效率的合理比例，甚至讓文化、教育、社福、交通運輸、環境保護等各部，建立本身的客觀數據指標或是關鍵績效指標、定期評估與建討，是每個政策、方案或是執行機關的本分。但是，上級機關應該以評估方式確認這類獨立的評估定期且有效執行，而非虛應故事。

第三，主觀的滿意度或問卷調查較能符合執行力評估的需要。從前面的相關研究可以看到，若要了解政策執行力水準，確保政策不僅如期(timely)、更要如質(quality)落實，就更應該從利害關係人的角度進行問卷性主觀調查，而不是檢視各種數據(數據的達成是各機關的本分)。

### 政策執行力指標之建構

各國的績效評估方法，很多是針對機關、地方政府組織，而非方案或是計畫的執行力，若有，也很多是個別計畫的評估，較少透過一致性、系統性的評估機制探討政策執行力，本章第二節將介紹能夠符合本研究所需的系統性評估措施，也就是美國的績效評分表(PART)。

## 第二節 美國「計畫評分表」(PART)概述

美國在小布希政府時期所設計的計畫評分表，建立起共通、一致結構性方案評估制度，這套制度透過 25-30 道問卷題目之設計，了解各計畫的執行力水準與績效，進而考慮各預算資源的相對配置情況。

### 一、緣起與發展：小布希政府的「總統管理優先議程」

美國的「計畫評分表」(Program Assessment Rating Tool, PART) 是比較系統性的執行力衡量制度，這套機制是小布希政府時期的五大「總統管理優先議程」(President's Management Agenda, PMA)的一部分，期望將績效與預算結合，要求美國聯邦政府各機構必須進行績效衡量，確保聯邦政府經費產生最大效果，這也反映出當時的改革理念，也就是以公民為中心(而非官僚為中心)、重視最終結果、重視市場與競爭。

小布希政府時期的第一任管理與預算辦公室(Office of Management and Budget, OMB)局長 Mitch Daniels 負責規劃評分工具，以評估所有的聯邦政府政策、方案或是作業基金，從績效來決定預算增減，也希望每個政策、計畫或方案都能建立本身清楚、可量化的長短期目標，並且收集資訊證明本身的存在價值。PART 每年評鑑 20%的聯邦政府方案，在 2008 年完成全部的方案的 PART 評分。

因此，在 2002/2003 會計年度首次評鑑 126 個政府計畫或方案，之後經過先導型試驗、出版評分指南等修正後，成為更可靠的評分表，以評鑑 7 種政府基金、計畫、或是管制方案(因此有七套大同小異版本的評分表)。從此，受到評分的政府計畫快速增加，在 2004 年總計 234 個方案(20%)被評鑑，2005 年則有 40%的計畫方案被評分。

### 二、PART 的結構與內容

計畫評分表並非只有一套，而是大同小異的七套。OMB 將所有聯

## 政策執行力指標之建構

邦政府配有獨立經費預算的計畫、方案分爲七大類<sup>13</sup>。每類再依據其獨特性，稍微調整幾個問題。計畫評分表在四個面向、大約 25-30 個二分法(yes/no)問卷題目，建立起量化的評分系統(scoring system)。受評機關指派績效改善官員，在規定的期間內，線上填寫問卷。

OMB 提供一套指南，並且調訓各機關的有關官員，說明 YES 的狀況爲何，以及需要哪些具體的證據。由於填寫的網頁每題僅有一頁，填寫者無法塞進太多說明，僅要說明有關績效資訊與數據在哪個網頁上公告。當然，有些結果難有客觀堅實的數據，就依賴受評機關與 OMB 稽核人員的專業判斷。PART 的評鑑分爲四大面向，每個面向滿分爲 100 分。這四個面向包括：

**表 3-2-1 PART 評估面向與問題**

|   |
|---|
| <p>第 1 面向的方案目標與設計(20%)</p> <p>方案設計與目標是否清晰、值得持續(defensible)，總計 5 項題目，每題佔權重 4%。這 5 個題目包括</p> <p>1-1：計畫的目標是否清楚明確？</p> <p>1-2：計畫是否針對明確的問題或需求？</p> <p>1-3：聯邦政府的干預、涉入是否真有必要(Is the Federal role critical?)(地方政府、民間、非營利組織等參與狀況)</p> <p>1-4：本計畫對於解決問題真的有顯著、獨特的成效？</p> <p>1-5：本計畫運用最有效的方法達到目標？</p> |
| <p>第 2 面向的計畫衡量、評鑑與策略規劃(10%)</p> <p>評估計畫是否設定有效的年度與長期目標，總計 5-8 項題目，每題佔權重 1.25%，其中的 5 項題目包括：</p> <p>2-1：針對最終結果並回應原始規劃構想，本計畫設計關鍵的(a</p>   |

<sup>13</sup> 與 Kenneth J.Meier 與 Laurence J. O'Toole Jr.合作那篇，是以美國德州教育系統爲調查對象，但那篇是以過去 Meier 與 O'Toole 以前的調查數據，依據 Boyne 和 Walker 的架構重新整理而成，不是新的調查。

limited number)明確、有企圖心的長期績效目標？

2-2：為長期目標之達成，本計畫設計幾個關鍵的(a limited number)年度績效目標？

2-3：所有參與者或協力者(含主要出資者、其他出資者、受託團體)都願意共同致力於我們長期與年度的績效目標？

2-4：本計畫有一套定期辦理的全面且獨立的品質評估機制？(重點在定期與否)

2-5：計畫預算的增減充分反應出政策、資金與立法目標的改變(預算與績效目標是否充分整合？當政策、資金與立法目標改變，預算會隨之調整？)

### 第 3 面向的方案管理(20%)

評估管理當局的計畫管理能力，包括財務監督、預算支出時間表、缺失改善狀況，總計 7(或 9)項題目。

3-1：主辦機關定期收集有效的績效數據，並用之進行計畫的管理？

3-2：績效的衡量能被用以確認明確的權責關係？

3-3：有關的所有預算經費都能及時到位，並依據時程表有效落實？

3-4：有關的所有預算經費都被支用於計畫的目標？

3-5：主辦機關能夠評估全部的、直接與間接的方案營運成本或行政成本？

3-6：所有的行政成本都很合理？(僅佔所有方案經費的相對很小比例)

3-7：為落實成本效能關係以及因應特殊專業需求，主辦機關能運用成本比較(cost comparisons)，並且對外競爭資源(competitive



|  |
|--|
| <p>sourcing)(主要是進行成本比較，落實成本效能關係)</p> <p>3-8：本計畫能夠運用堅實的財務管理機制(確保內控機制以及妥適合法的支付程序)</p>  |
| <p>第 4 面向的方案結果與課責(50%)</p> <p>根據第 1、第 2 面向的目標，評估方案的績效與目標的連結性，總計 5 項題目，每題佔權重 10%，這個面向佔 50%的比重。</p> <p>4-1：計畫是否妥適朝向既定的長期目標？(朝向 2-1 的目標有進展嗎？2-3 協力夥伴者是否都致力於我們長期的目標)</p> <p>4-2：本計畫(以及協力夥伴者)能達到年度績效目標？</p> <p>4-3：在既定的時程表與預算成本下達成計畫目標？</p> <p>4-4：與其他相近相關的方案，本計畫相對較有績效？</p> <p>4-5：從主辦機關其他的全面且獨立的品質評估機制結果來看，本計畫也是有效且能獲致結果？</p> |

資料來源：本研究自行整理

在前述每個個題目之後，僅有「是」/「否」兩種選項，填寫「是」應該說明，而不是空泛表示「成效卓著」，並能提供證據(evidence)，若是填寫「是」就拿到該項問題的權重分數。至於填寫「否」者，可以提出解釋，但不管如何，該項問題得分為零。全部得分加總，即為總分數。

### 三、評分過程、結果與公告

PART 的評分是由 OMB 與受評單位人員共同進行，所謂受評單位包括方案管理機關以及聯邦主管部會，而 OMB 人員擔任稽核人員(examiner)。依據 2007 年 11 月 13 日的總統第 13450 號命令(Executive Order)的時程表，各機關為辦理 2008 年的 PART，必須組織「績效改善委員會」，指派「績效改善官」(Performance Improvement Officers, PIO)，負責監督各機關績效管理活動，研商策略計畫、年度績效計畫、

方案評估等工作。根據 2008 年工作時程表，整個考評作業(session)大約半年，主要的程序包括：

1. 12/10~2/22：OMB 完成內部作業。
2. 1/30 以前：各受評機關組成「績效改善委員會」，指派「績效改善官」，並且登錄在 OMB 網頁中。
3. 2/25~3/21：各機關與 OMB 合作，完成改善績效的整套行動計畫。
4. 3/24~6/30：各機關與 OMB 共同完成計畫評分表。
  - (1) 3/31 以前：各機關完成在網路上完成計畫評分表初稿(drafts)。
  - (2) 4/21~5/5：OMB 進行複核(consistency check)。
  - (3) 5/27 以前：OMB 將評分表核定版送交各機關。
  - (4) 6/6 以前：各受評機關提出申覆(appeal)。
  - (5) 6/18~6/20：申覆處理委員會會議並議決。
  - (6) 7/9 以前：完成評分表的摘要，並且提出改善計畫。
  - (7) 7/25：OMB 相關網頁鎖住，並於 8 月中對大眾公佈績效結果。

簡言之，評分過程是由受評單位高階人員完成 PART 的問卷，且必須解釋，若有證據可以提出。其次，OMB 檢討評分表進行一致性評估，檢核結果提供給受評單位檢視。最後，受評單位可向 OMB 提出申覆，但最後的決定機關仍是 OMB 以及白宮。

PART 最後核定的評比結果，分為幾種結果，包括：

1. 有效(effective)，這是評比最佳者，能夠設計有企圖心(ambitious)的目標、並且戮力完成，妥適管理，四個面向的總分數介於 85%~100%。
2. 中度有效(moderately effective)，能夠設計有企圖心的目標，妥適管理，但需要改善管理效率，必須以特定年度設計績效

### 政策執行力指標之建構

改善的基準線(baseline)或是標竿，且需要處理一些目標達成過程中的問題，總分介於 70%-84%。

3. 尚可(adequate)：需要設計有更有企圖心的目標、需要達到更好的結果、改善權責關係，強化管理實務，總分介於 50%-69%。
4. 無效(ineffective)；未能有效地使用公共資金，可能是因為缺少明確的目標不當的管理，總分介於 0%-49%

另外一種評分結果是指難以確定績效者，稱為 RND(results not demonstrated)，指的是未能發展出可以接受的指標，或是未能收集資訊來證明自己的績效。但這不代表沒有效率或效果，而是缺少足夠資訊，等於來年需要重新評分。因此，從 2002 年到 2007 年，RND 的機關或計畫總數逐年下降，受評計畫致力於改善績效管理實務，產生績效數字。在完成全部的評分後，每年 8 月中 OMB 透過網頁公佈詳盡的評分總表結果，顯示每個問題及其分數，並撰擬一頁的評分表摘要。

在 2002~2007 年，美國總計完成 1004 個計畫的評分工作，從累計的計畫成效來，從表 3-2-2 以及圖 3-2-1 來看，計畫成效評定有效者，逐年增加，成效顯著的計畫，約佔總計畫的兩成(18%)，絕大多數(60%)為中等、適中或尚可，至於計畫沒有成效者，約 4%，大體上符合鐘形分配。

表 3-2-2 美國 2002~2007 年聯邦各計畫的計畫評量結果

|      | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 有效   | 6%   | 11%  | 15%  | 15%  | 17%  | 18%  |
| 中等   | 24%  | 26%  | 26%  | 29%  | 30%  | 31%  |
| 尚稱有效 | 15%  | 20%  | 26%  | 28%  | 28%  | 29%  |
| 無效   | 5%   | 5%   | 4%   | 4%   | 3%   | 3%   |
| 成果不明 | 50%  | 38%  | 29%  | 24%  | 22%  | 19%  |

資料來源：美國 OMB 網頁 ([http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/bpm852\\_add1\\_att-b.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/bpm852_add1_att-b.pdf))，檢索日期為 2010 年 3 月 29 日

其次，雖仍有近兩成的聯邦計畫難以看到成效，但績效不明的現象，從計畫評分表始辦的 2002 年的 5 成，到 2007 年的 2 成，已經有顯著改善。這意味著，計畫評分機制讓政策方案的主辦機關，必須設計指標、建立目標值、回覆一些績效管理與成效控制的課題，致力於建立現代化的績效管理機制。

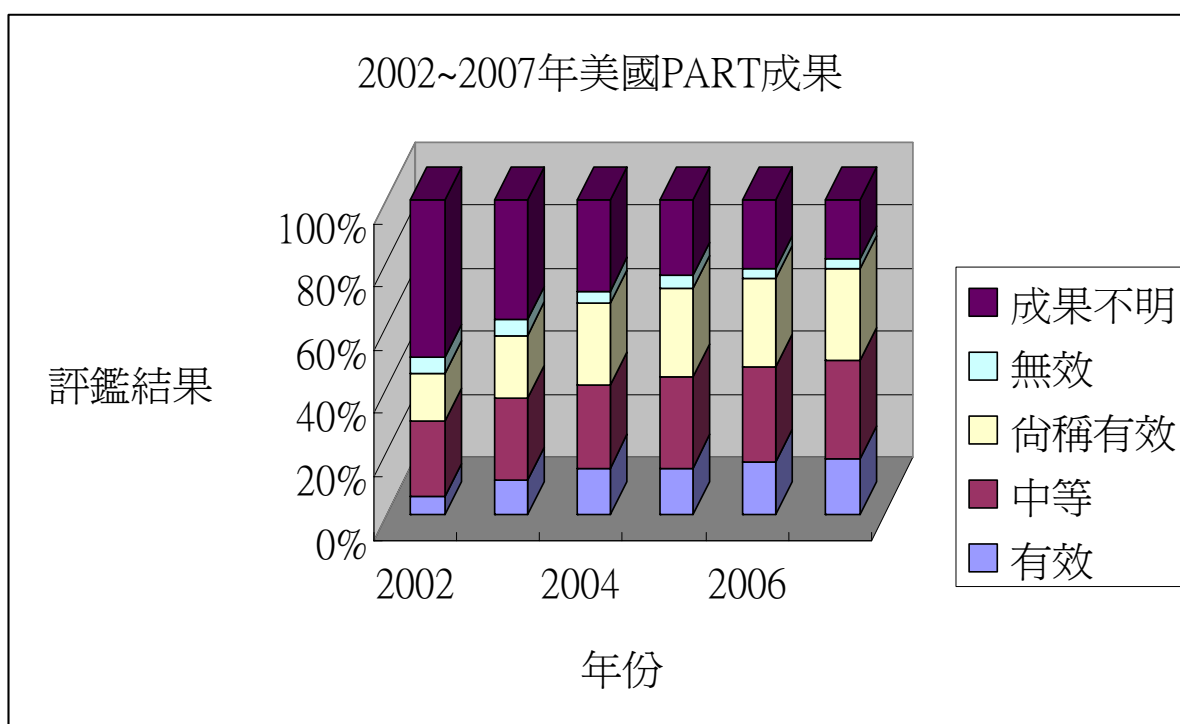


圖 3-2-1 美國 2002~2007 年聯邦各計畫的計畫評量結果

資料來源：依據美國 OMB 網頁數據自行繪製

#### 四、PART 的特點

1. 一致化的評估機制：PART 評分機制建立一致化的評分機制，讓所有機關的預算與計畫，在同一套機制、問題下進行比較。儘管 PART 將所有聯邦計畫方案分類為 7 種，但本質上都會涉及到方案的規劃、設計、管理，以及最終成效，也就是涵蓋過程面的規劃、執行與結果。因此，這套機制不會

## 政策執行力指標之建構

針對特定部會業務設計指標，而是將所有政府的功能，依據管理、服務、貸款與信用保證、統籌補助款、競爭型計畫等，分為 7 大類，設計 7 類大同小異的評分表。

2. 透過主觀性問卷評估方案績效：PART 是套由 25-30 個題目構成的問卷調查系統，並未納入客觀的統計數據，但是，這並不是不重視客觀數據，而是基於一致性、共通性、比較性的目標，設計出的績效評估體系。
3. 客觀數據的績效評估系統，主要由第 2-4 題與第 3-1 題呈現，也就是各業務主辦單位應該自行設計全面性、可靠的獨立績效評估機制，並用以收集績效資訊，換句話說，本身的績效管理是各單位的業務本分，各機關應該辦理獨立的專業評鑑，並將評鑑數據透過網站公告，而 OMB 所評鑑的是各機關是否建立本身的績效評估制度(要指出評鑑數據的網頁何在)。
4. PART 是由上而下的評估，反映出政治對行政的控制。PART 不是由利害關係人去評估政策或計畫，而是總統的幕僚 OMB 作為評估者(examiner)，與由政治任命的機關首長或其機要幕僚共同檢討計畫或方案的執行成效。若無共識，最後由 OMB 與白宮決定最後績效水準。換句話說，PART 是很政治化的績效管理工具，目的是透過政治控制，要求行政機關落實總統的意志、施政重點與政見，並且須在預算配置與增減上，反映出這種施政策略的變化。

美國的 PART 是近年國際上較為系統化的方案評估，也就是政策執行力評估的制度，方便行政部門高層由上而下檢討中央各部會的各方案或是計畫，可透過內部作業直接判斷績效高低與執行力水準，而不用仰賴學界或是智庫耗費半年以上、模擬兩可的研究報告。因此，本研究將參酌、修改美國 PART 的施政績效評估制度，建構我國的政策執行力評估方法。

### 第三節 我國施政績效評估制度與相關研究

根據《行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊》<sup>14</sup>的總說明，當前的施政績效管理引述了公部門治理的透明、公共參與、課責、效能等精神，因此以下本研究將當前的績效評估制度簡稱為「TAPE」，代表 transparency, public participation, accountability 及 effectiveness。

#### 一、我國的施政績效評估制度

從行政院研考會的網頁中可以看到，我國的施政績效管理與評估制度，大致可以分為兩大類，一是施政計畫(類似政綱政策)的提出，二是各機關或是計畫的績效考核(類似政策評估)。對於這兩大類的績效管理與評估，研考會均訂有編審注意事項、作業手冊等指南，方便業務經辦人員訓練、講習與運用。

第三章第三節於介紹我國當前績效評估的 TAPE 制度(行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊)。

##### (一) 施政計畫與管理

為配合總統任期並且落實治國理念，各機關已經分別訂定 90 至 93 年度、94 至 97 年度、98 至 101 年度等 3 次中程施政計畫，將歷任總統政見轉化為施政計畫，並落實執行。98 年度以前之行政院所屬各機關施政績效評估作業，係依據「行政院所屬各機關施政績效評估要點」辦理，該評估要點預定自 99 年 7 月停止適用。自民國 100 年辦理行政院所屬各機關 99 年度施政績效評估作業，將中程、年度施政計畫及施政績效評估相關作業規範加以統合，以管理各部會以下的政府重要施政計畫：

##### 1. 中程施政計畫。

---

<sup>14</sup> 見研考會網頁(<http://www.rdec.gov.tw/>)，下載日期為 2010 年 4 月 15 日。

### 政策執行力指標之建構

2. 年度施政計畫。
3. 中長程個案計畫
4. 重要社會發展計畫先期作業。

據此，各機關必須依據總統治國理念及行政院의施政主軸構想，提出前述四種施政計畫。各施政計畫都應該包括下述內涵：1.施政重點、2.關鍵策略目標及 3.關鍵績效指標，以及 4.共同性指標，並且納入業務、經費、人力面向。在完成為期四年之中程施政計畫後，每年再據以編定年度施政計畫。施政計畫與管理的原則，包括「自主」(應該就是自行辦理)、「彈性」、「鬆綁」及「透明化」(必須上網登錄與公開)之原則，透過低密度管考機制，以強化各機關自主管理能力。所有的計畫設計與管理，都透過行政院「政府計畫管理資訊網」(GPMnet)完成施政計畫之研擬及初審作業，並陳報行政院辦理複審作業。

依據圖 3-3-1，可以看出中程施政計畫體系架構已經含括現代化績效管理原則，例如公共參與暨治理的核心價值、策略規劃與執行力管理、從平衡計分卡四大構面設計策略目標，以及限定數目的關鍵績效指標。

### 中程施政計畫體系架構



圖 3-3-1 中程施政計畫體系架構

資料來源：行政院研考會網頁(www.rdec.gov.tw)(下載日期為民國 99 年 4 月 20 日，以下各圖表的資料來源均同)

關於關鍵績效指標或管考基準，在施政計畫管理制度中並未越俎代庖地幫各機關設計專業指標，而是授權各機關自行設計與提出。但是共同指標部分，依據「行政院所屬各機關中程施政計畫(99 年度至 102 年度)共同性目標一覽表」，可以看到共同性的指標有 6 項，大致包括研發經費、法規鬆綁、資本門預算執行、預算編列的正確度、人力精簡與教育訓練。



表 3-3-1 行政院各機關中程施政計畫共同性目標與指標

| 共同性目標           | 共同性指標              |
|-----------------|--------------------|
| 提升研發量能          | 研究經費比率             |
|                 | 推動法規鬆綁：主管法規檢討訂修完成率 |
| 提升資產效益，妥適配置政府資源 | 各機關年度資本門預算執行率      |
|                 | 各機關中程歲出概算額度內編報概算數  |
| 提升人力資源素質與管理效能   | 機關年度預算員額增減率        |
|                 | 推動終身學習             |

資料來源：整理自「行政院所屬各機關中程施政計畫(99 年度至 102 年度)共同性目標一覽表」，詳見行政院研考會網頁([www.rdec.gov.tw](http://www.rdec.gov.tw))之「施政計畫」項目。

## (二) 績效考核

政府績效考核一般區分為組織層面的「機關施政績效評估」及個別計畫層面的「個別施政計畫評核」。如下圖 3-2-2。左半部偏重機關績效，也與前述(一)施政計畫與管理很有關聯。至於右半部則偏重政策或是計畫的績效管理。但是，不管是組織或是計畫的執行力管理，都涵括規劃、執行與管理、評估等過程，也可說是投入、轉換、產出與影響等系統過程。

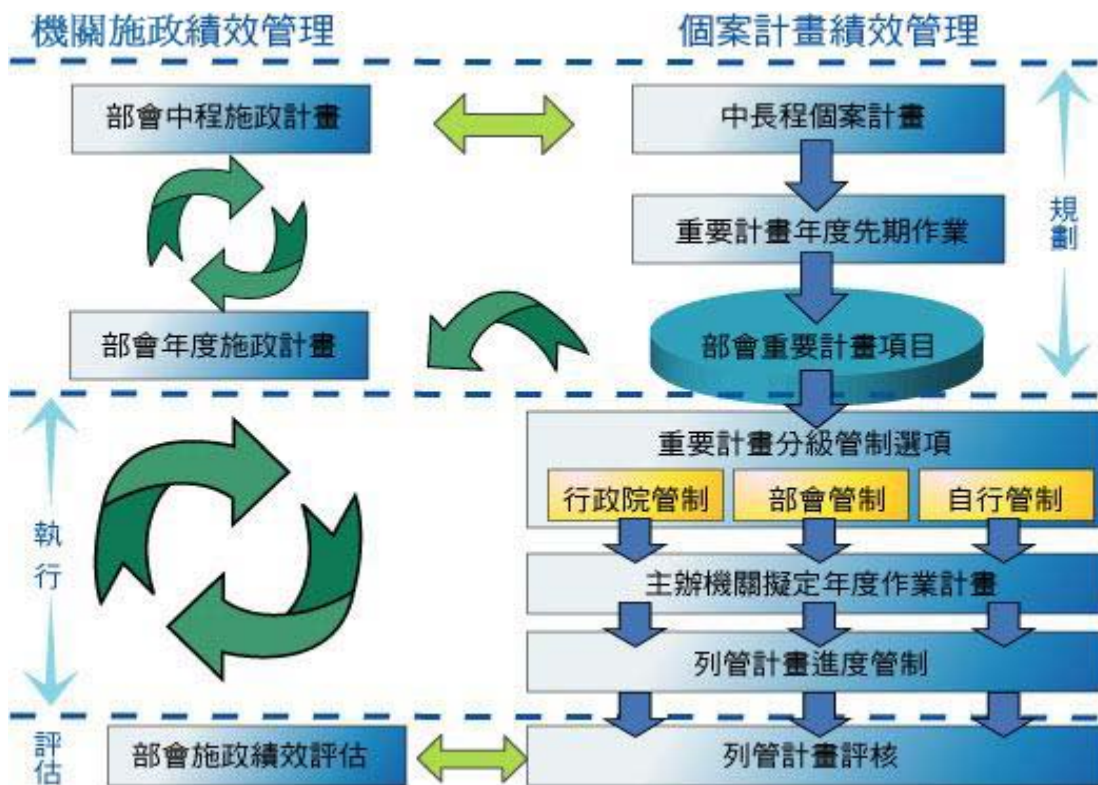


圖 3-3-2 政府績效考核分類與過程

資料來源：行政院研考會網頁(www.rdec.gov.tw)(下載日期為民國 99 年 4 月 20 日)。

### 1. 機關施政績效評估

這是以各部會整體為考核對象，參考美國「績效與成果法」(GPRA)，強調策略管理與結果導向，評估層次為策略層次之組織績效，從「業務」、「內部管理」等面向衡量各機關施政績效之良窳，促使各機關落實績效管理工作(國營機構考成辦法也在其中)。最新規定是，機關指標要依據平衡計分卡精神，在業務、行政流程、人力與財務提列總計 16 個關鍵績效指標，且指標都要由上級主管機關依據前三

## 政策執行力指標之建構

年執行情形，檢視是否具有挑戰性(最好能夠與國際評比指標相同)進行審查，決定指標是否優劣。

(1)機關自評：在圖 3-3-3 中可以看出，基於自主原則，主辦機關要自行設計專業評估指標(關鍵績效指標)，由下而上辦理自評並撰寫評估報告，檢討預期目標數值與實際達成數值之間的落差與改進之道。



圖 3-3-3 機關施政績效評估流程

資料來源：行政院研考會網頁(www.rdec.gov.tw)(下載日期為民國 99 年 4 月 20 日)。

(2)研考會綜合分析：研考會基於行政院幕僚機關的立場，邀請國科會、經建會、工程會與主計畫(必要時可邀請學者專家參加)進行會審，可以抽樣實地訪查，確認資訊與績效的正確性，並給予燈號。最後，評核結果都會公告，對公眾透明以示負責。

(3)燈號管理：對於各機關每個關鍵績效指標是否達成預期目標值，評估結果以燈號顯示。綠燈代表「績效良好」、黃燈代表「績效合

格」，紅燈代表「績效欠佳」，白燈代表「績效不明」。

表 3-3-2 機關績效評估的燈號與標準

| 燈 號             | 評 估 標 準  |
|-----------------|--|
| 綠燈（績效良好，以符號☆表示） | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目標值已達成且超越過去實績，確有結果面之良好績效產出者。</li> <li>2. 目標值已達成，並獲國內外官方機構或知名公正團體之肯定或讚揚者。</li> <li>3. 目標甚具挑戰性，達成度在 90% 以上。</li> </ol> <p>（以上各點應明確列出事證項目，屬第 3 點者，請具體說明其挑戰性。）</p> |
| 黃燈（績效合格，以符號▲表示） | 未達綠燈績效良好標準且沒有紅燈或白燈評估標準所列情事者。   |
| 紅燈（績效欠佳，以符號●表示） | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 執行有缺失，遭民意機關或媒體質疑且確有事證者。</li> <li>2. 目標值達成度未達 80%。</li> <li>3. 重要工作事項未依原訂進度完成。</li> <li>4. 欠缺具體績效情形。</li> </ol>   |
| 白燈（績效不明，以符號□表示） | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 評估體制或評估方式不客觀。</li> <li>2. 未依先前設定的評估體制進行評估。</li> <li>3. 以活動、程序或產出取代結果績效呈現。</li> <li>4. 工作推動初期，績效尚不顯著。</li> <li>5. 其他績效未顯現情形。</li> </ol>                         |

### 政策執行力指標之建構

資料來源：行政院研考會編，《行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊》，第 17 頁

目前我國 TAPE 的機關績效評核，各機關的指標呈現綠燈者比比皆是。限於時間與能力，本研究以研考會網頁公佈的資料，任意挑選教育部、交通部、內政部的機關績效評鑑結果進行檢視。在業務構面方面，本研究依據研考會網頁資料繪製的長條圖(見下述各圖)，交通部業務構面初核 92.86%為綠燈(而複核之後 57.14%為綠燈)、內政部業務構面初核 91.89%為綠燈(複核之後有 67.57%為綠燈)、教育部業務構面初核全部綠燈(複核之後 77.78%為綠燈)。

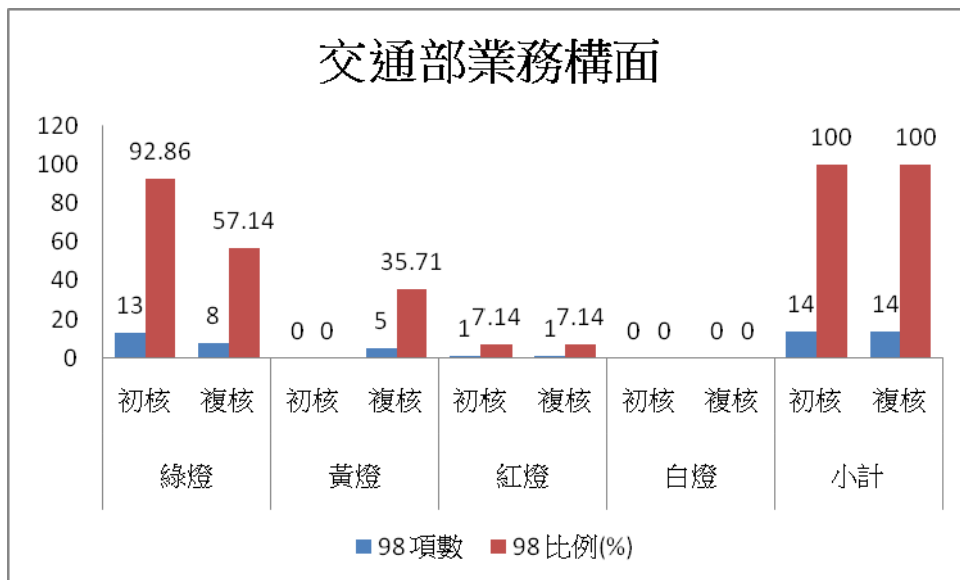


圖 3-3-4 交通部機關績效業務構面的初核複核結果

資料來源：整理自行政院考會網站。http://www.rdec.gov.tw。瀏覽日期：2010/07/05。

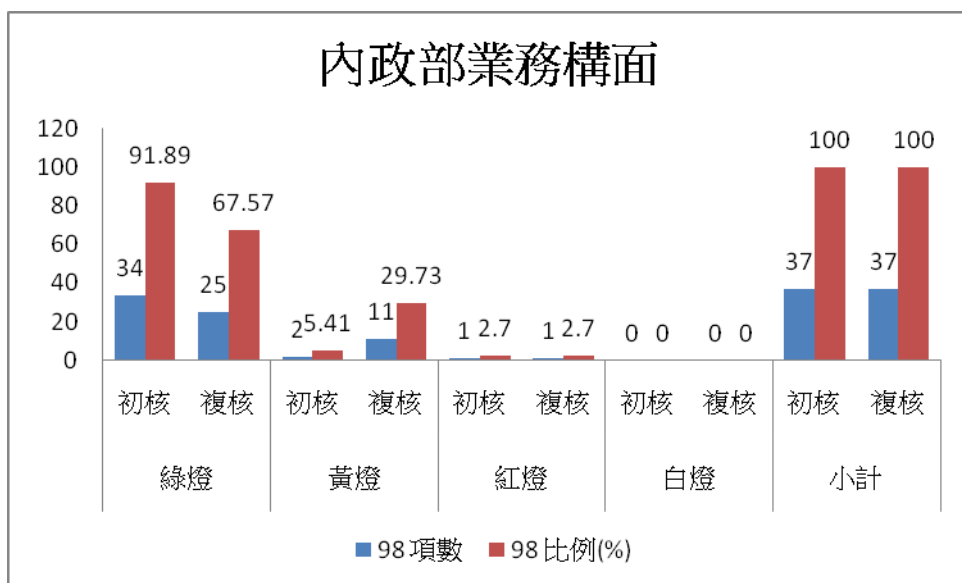


圖 3-3-5 內政部機關績效業務構面的初核複核結果

資料來源：整理自行政院研考會網站。http://www.rdec.gov.tw。瀏覽日期：2010/07/05。

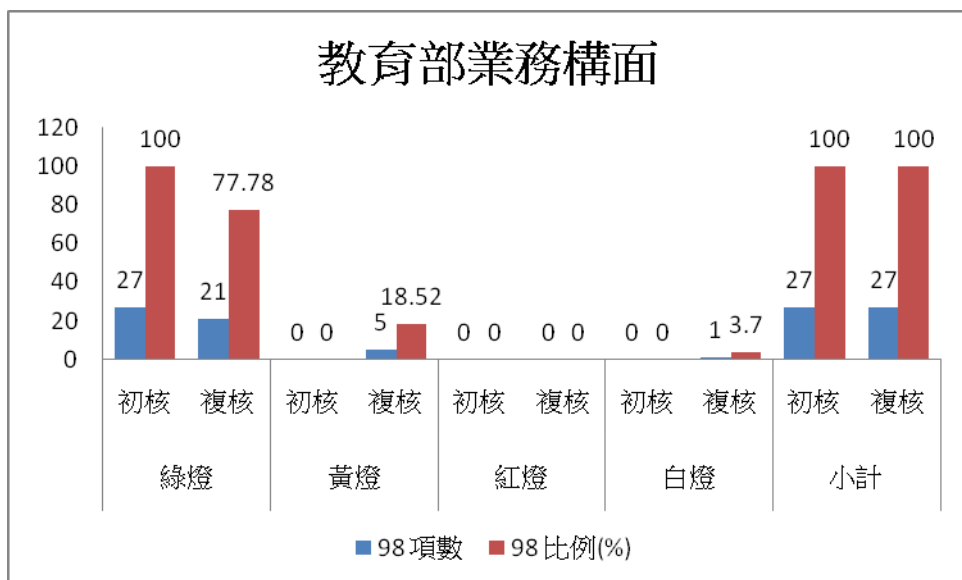


圖 3-3-6 教育部機關績效業務構面的初核複核結果

資料來源：行政院研考會網站。http://www.rdec.gov.tw。瀏覽日期：2010/07/05。

政策執行力指標之建構

在內部管理構面的績效評估上，交通部內部管理構面初核全部為綠燈(而複核之後 85.7%為綠燈)、內政部業務構面初核 91.67%為綠燈(複核之後有 75%為綠燈)、教育部業務構面初核全部綠燈(複核之後 33.3%為綠燈)。

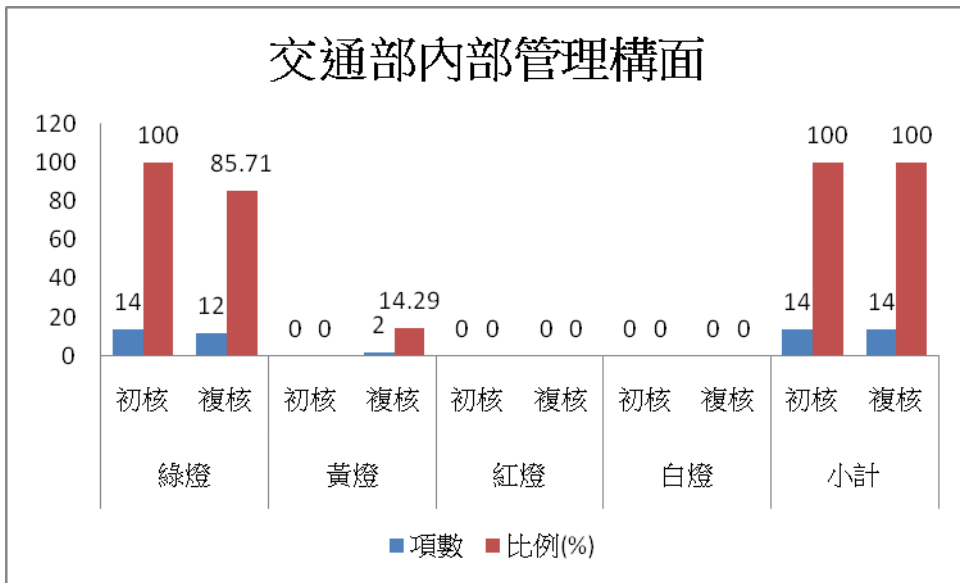


圖 3-3-7 交通部機關績效內部管理構面的初核複核結果

資料來源：整理自行政院研考會網站 <http://www.rdec.gov.tw>。瀏覽日期：2010/07/05。

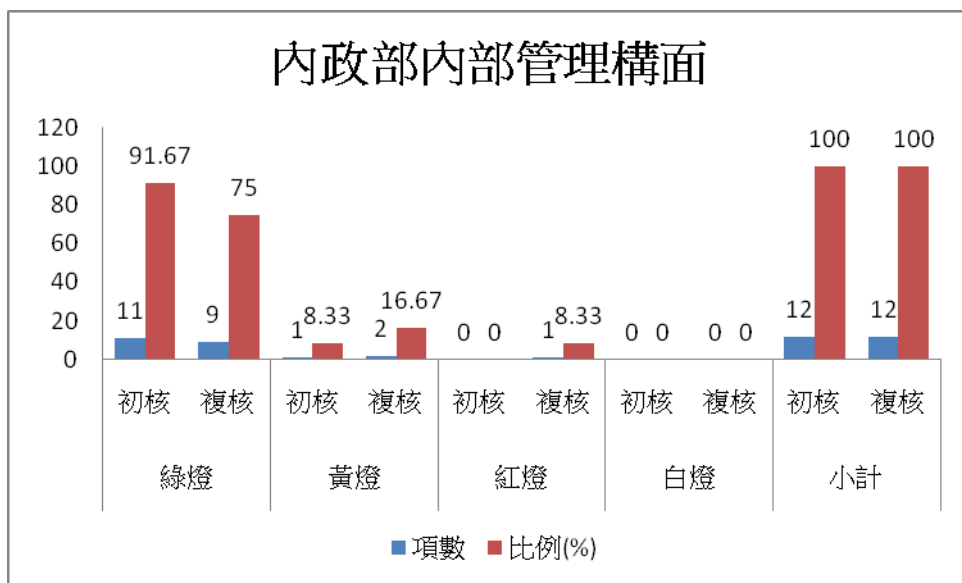


圖 3-3-8 內政部機關績效內部管理構面的初核複核結果

資料來源：整理自行政院研考會網站。http://www.rdec.gov.tw。瀏覽日期：2010/07/05。

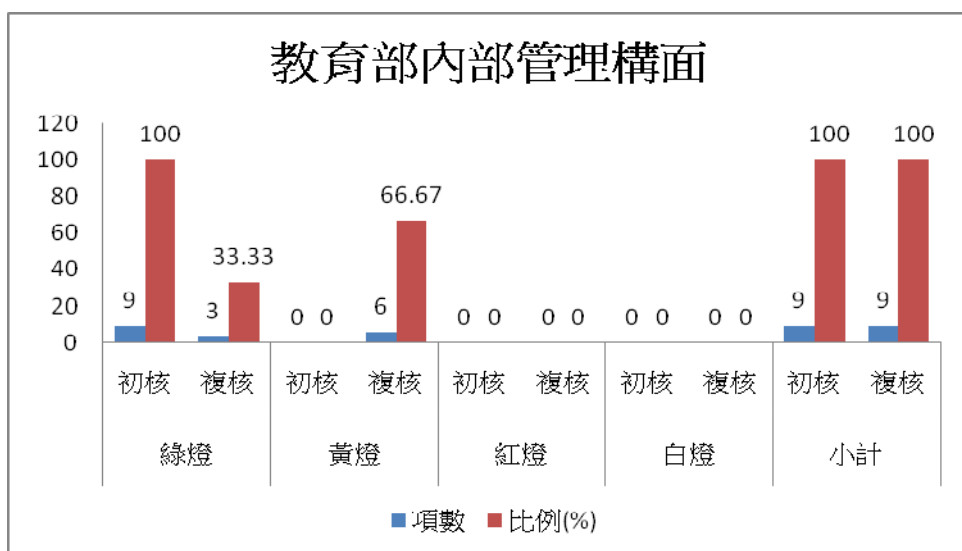


圖 3-3-9 教育部機關績效內部管理構面的初核複核結果

資料來源：整理自行政院研考會網站 http://www.rdec.gov.tw。瀏覽日期：2010/07/05。



## 政策執行力指標之建構

雖然三個部的資訊不能代表全部的行政機關，但可約略反映一些情形，依據上述六圖，我國部會級行政機關的績效，並不像本身所估計地那樣績效卓著。經過複核之後，大約有 20-30%的綠燈是高估的。其次，不管是初核或複核，我國行政機關績效結果綠燈達到 2/3，似乎也非常態分布的情形，這是否意味著指標沒有挑戰性？指標是否真正反映出機關的使命與遠景？

### 2. 個別施政計畫評核

計畫評核是以年度列管施政計畫為對象，依計畫管理、執行績效等面向之評核指標，分別辦理評核作業，這也是政策執行力的主要關切重點。根據研考會網頁說明，計畫評核目的在透過具體的評鑑歷程，檢討各項工作辦理成效，並透過評核結果，瞭解計畫是否達成既定目標及績效，作為繼續執行或改進該項計畫的參據。

為辦理各項施政計畫的評核作業，行政院制訂「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」，建構施政計畫評核體制。施政計畫評核以年度施政計畫為評核對象，並依計畫列管級別分別辦理評核。從圖 3-3-3 的評核過程，可以大致看出流程與分類。計畫評核分為三類：院管制、部會管制、各機關自行管制。



圖 3-3-10 施政計畫評核過程

資料來源：行政院研考會網頁(www.rdec.gov.tw)(下載日期為民國 99 年 4 月 20 日)。

評核作業都是以自辦評核為主，由受評計畫自訂指標，由評核機關檢討是否符合預期目標，然後將自評結果送交上一級主管機關檢討與評核。評核結果分為優、甲、乙、丙等。另外，與機關績效評估相同，計畫評核也規劃明確設計綜合分析作業。

## 二、我國施政績效評估制度綜合檢討與分析

前面對於當前我國施政計畫管理、績效評估的概況介紹，全部取材自行政院研考會的網頁，特別是「施政計畫」與「績效考核」的選項之內。關於當前績效評估體制，以下從特點面與問題面進行分析。

### (一) 當前體制的特點

## 政策執行力指標之建構

1. 反映出「策略規劃與管理」的精髓。策略規劃與管理的特點，就是先前瞻性預估未來 10 年、5 年、3 年的遠景、理想與狀態，而推估未來一年應該做些什麼事情。當前的體制，也要求各機關要以 4 年期中程計畫為主，規劃目標與預期數值，據以設計年度施政計畫，這已經是策略規劃與管理的精神之一。

2. 納入現代化績效管理原則：根據《行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊》的總說明，當前的施政績效管理引述了公部門治理的 TPAE(透明、公共參與、課責、效能)、平衡計分卡、證據基礎的分析、關鍵績效指標、目標管理、全員參與等原則。經過檢視作業手冊與實務流程，確實納入這些原則。例如：

關鍵績效指標要依據平衡計分卡的四面向，包括業務成果、行政效率、財務資源、人力資源去設計指標以及預期目標值，某種程度掌握成果導向的精神。

TAPE 之落實，包括以「政府計畫管理資訊網」(GPMnet)上網登錄作業與公告周知、迫使機關首長落實公開的承諾、全員參與以及專家學者參與、注重計畫或是機關的最終關鍵成果等。

機關績效評估採取「燈號管理」，以簡單明瞭的綠燈、黃燈、紅燈與白燈，方便公眾了解機關的施政成果。

3. 以「執行力」思維設計績效衡量措施。執行力的落實與落差管理，要求進行「數字管理」(沒有數字，就無法管理)。當前體制要求計畫與機關都要規劃關鍵策略目標、關鍵策略指標，以及預期目標值，如此，就方便進行年中與年度成效考評，了解落差何在？為何有落差？並且讓主辦機關自行檢討改革方案。

4. 以電子化政府(GPMnet)上網登錄作業，減省行政作業流程。當前的施政績效評估強調低密度的作業，或許就是透過各種網路的線上登錄作業，檢少開會、面商與行政準備，讓各機關少受評鑑作業干擾。

### (二) 當前(計畫)績效評估的問題

當前的學理指出，政策執行力的檢討，不僅是執行失利後的問題歸咎與何以執行失利的檢討，更重要的是，要如何「計算」執行力高低，以及進行執行落差的數字管理與改善。因此，執行力評估似乎已經跳脫「影響執行面向」的臚列，而進入績效衡量與檢討的領域，也就是政策績效評估，或是我國當前實務面所談的計畫評核。

1. 重大個案計畫似乎還缺較由上而下檢討與政策終結檢討。如前所述，計畫評核作業，包括自評、研考會綜合分析、實地訪查、等第判定(優、甲乙丙三等)。

行政院的列管似乎缺乏政策資源配置的指標評鑑，僅就是否達到各計畫原先設定的指標或管考基準進行檢討，因此績效管理是由下而上的自主管理，而不是由上而下的目標與策略管理。許多院列管或是部會列管的個案計畫，例如大學卓越、擴大公共就業等，通常需要編列龐大預算，在年度執行完畢之後，應該執行後續的政策執行力評估，評估個案是否有續辦的顯著政治、社會或經濟效益，或是予以終結，尤其是一些充滿政治力運作的個案計畫，佔用龐大政府預算資源，更應該進行執行力評估，不管是要自評或是外評，都要有一套系統化評鑑方法。

2. 運用平衡計分卡的正確性與妥適性。當前機關的施政績效評估納入平衡計分卡的精神，從四個面向去設計遠景、目標值與策略，包括業務成果、行政效率、財務資源、人力資源。然而，平衡計分卡首要強調的是「顧客」，要立於顧客、公眾、預期被服務對象的需求，去改善業務與行政流程，並且抓好「顧客價值」與「流程改善」的垂直邏輯性，也就是有沒有一目瞭然的關連性。

但是，當前實務面四個面向，嚴格來說似乎未盡符合平衡計分卡的要素，更難看到、能做到「顧客導向」，充其量僅是「機關自我感覺的顧客」面向。其次，四個構面要有過程上的邏輯關係，不是將所有指標加以分類四大面向，因此要一一檢視各機關的計畫，例如指標是否過多？是否沒有挑戰性？是否太容易達成？是否切合四年期中程計

## 政策執行力指標之建構

畫等？

3. 當前施政績效管理與評估作業，關於公共諮商與公共參與尙有待加強。在前述的當前實務說明，雖有專家學者的會審或是參與，但若仔細看，關於外部參與都是「得」，也就是必要時可以邀請。例如「行政院所屬各機關施政績效管理要點」第四條。因此，這就出現一些問題：

- 專家參與，有些僅是「得」參與，而非強制性要求各機關進行公共諮商。
- 專家學者有機會在會審、綜合分析、評核等後端作業過程，而非前端的計畫研擬、指標與目標數值的設計。
- 整體施政計畫與評估手冊，強調 TAPE 的公共參與以及透明度，但是，上網登錄與公開，僅是民眾的被動知曉，公共參與及公眾諮商工作還有待強化，以真正滿足民眾需求，落實結果導向的管理(所謂的結果，是指民眾或是服務對象要求的結果，而不僅是行政機關認定的結果)。

公共諮商與公共參與，不單是學者的意見，而更該擴及利害關係人的參與。從策略規劃與管理、平衡計分卡的顧客導向，到公共諮商與公共參與等，都在強調策略、目標值、策略是否妥適，不是行政機關內部作業，更應該徵詢公民組織、社會團體、服務使用者、消費者組織、甚至是地方政府的意見，從中共同建構願景、使命，進而找到真正的關鍵績效指標，這也才是真正的公開、透明、參與、課責的 TAPE 精神。

但是，若不強制機關在規劃面就公開流程，各機關與計畫就會挑軟柿子吃，僅設計能夠不費吹灰之力就能達成的指標(cream-screaming)，而不會設計更關鍵的指標、或是設計沒有挑戰性的指標。簡言之，成果導向的管理，應該是在前端的目標、指標設計時，就要強制各機關必須進行諮商與公共參與，納入非行政部門成員(non-executive members)的意見。

## 第四章 我國政策執行力評估制度之設計

### 第一節 兩場次的政策執行力座談會記事

依據研究計畫書，本研究進行四場次的座談，包括兩個場次政策執行理論專家座談會，以及一個場次的國民年金專家座談會，一個場次的偏鄉數位機會計畫座談會。本節主要針對兩個場次的執行力座談會進行摘要與整理(時間、地點、受邀學者如表 4-4-1)。第一場辦理時間在 2009 年 9 月 28 日，參加對象包括臺灣大學政治系林水波教授、臺北大學公共行政暨政策學系吳秀光教授、陳恆鈞教授、黃朝盟教授，以及臺北市立教育大學社會暨公共事務學系謝俊義助理教授。第二場辦理時間為 2010 年 4 月 12 日，參加對象包括空中大學公共行政學系李允傑教授、政治大學公共行政學系陳敦源教授、銘傳大學公共事務學系陳欽春助理教授、東海大學行政管理暨政策學系魯俊孟副教授、蔡偉銑助理教授。

為釐清焦點團體討論脈絡，並瞭解學者專家對相關議題之立場與想法，以下僅以整體互動記錄或是以焦點議題方式呈現，至於詳細的討論與意見表述，請參見附錄。

表 4-1-1 政策執行力兩場次的焦點團體座談時間、地點與對象一覽表

|         | 主題                     | 時間   | 地點                                | 對象   |
|---------|------------------------|--|-----------------------------------|--|
| 第一次專家座談 | 政策執行理論專家座談會            | 2009 年<br>9 月 28<br>日上午<br>9:30 至<br>11:30 | 國家政策研究基金會一樓 101 會議室(臺北市杭州南路一段十六號) | 1.吳秀光(臺北大學公共行政暨政策學系教授)<br>2.林水波(臺灣大學政治系教授)<br>3.陳恆鈞(臺北大學公共行政暨政策學系教授)<br>4.黃朝盟(臺北大學公共行政暨政策學系教授)<br>5.謝俊義(臺北市立教育大學社會暨公共事務學系助理教授) |
| 第四次專家座談 | 邀請學者專家對於本研究建構執行力指標提出討論 | 2010 年<br>4 月 12<br>日上午<br>10 時            | 國家政策研究基金會一樓 101 會議室(臺北市杭州南路一段十六號) | 1.李允傑(空中大學公共行政學系教授)<br>2.陳敦源(政治大學公共行政學系教授)<br>3.陳欽春(銘傳大學公共事務學系助理教授)<br>4.蔡偉銑(東海大學行政管理暨政策學系助理教授)<br>5.魯俊孟(東海大學行政管理暨政策學系副教授)     |

資料來源：本研究彙整

在這兩場次的執行力座談會中，主要是針對政策執行能力(capacity or implementability)的影響因素等內容進行探討。設計指標的最終目標是要管理，透過指標可進行偵測，如果某個指標未達到，這

個計畫的執行上就可能有問題。但是，目標弄不清楚，就無法達成終極目標。要釐清目標，或是以政策目標作為核心考評依據。與會者座談重點整理如次：

### 一、執行力評估的面向

1982 年 Schneider 「政策執行評估標的」文章內，提出政策執行力列有五個影響面向，包括：

1. **Viability**：政策是否繼續，或政策制定後都原封不動，則執行力等於零。

2. **Theoretical Integrated**：政策內容與目標間的垂直整合，用來評估兩種政策間的落差，制定政策與執行政策之間的一致度。也就是實際與預期之間的落差，預期目標跟總目標間的落差。

3. **Scope**：在政策的標的對象，假設政策受益人 100 人，現有 50 人受利益→普及度只有 50%；雖全民健保強制，現在 3~5%沒加入，為什麼沒有加入？

4. **Capacity**：假設預算執行度要貫徹 90%以上，如救災防水預算的貫徹度可能只有 20-30%，所致災害是否為貫徹度未達標準所造成。

5. **Side effect**：政策執行後，雖然一方面能減輕問題嚴重性，但另一方面可能對政策體系產生副作用。

機關以外的相關指標也建構出來。就大環境需要哪些指標可以支持把事情做好，因此未來看政策執行成效時，要觀察所有指標。另外，從執行環境來看，也可用來推測執行力的影響因素。例如：

1. **協力程度**：如果一件事情涉及兩機關，甚至是很多不同機關、個人、非營利所共同推動，機關步調可能不一，例如高鐵的營運至少涉及四部會，因此組織的協調、協力很重要，會影響到資源的配置。

另外，增強府會協調能力，則原來主計單位能夠原先通過撥給機關的額度，與它最後在立法院裡通過的額度，其中間的差額或許能作



## 政策執行力指標之建構

為觀察的指標。

2. 標的對象的配合。標的對象是影響政策執行力的關鍵因素，執行仰賴標的對象參與，因此可以注意幾個因素：

(1)順服程度(Compliance)：從標的團體參與政策的角去看執行力，很多政策推展必須要很多標的團體直接使用。

(2)參與程度(Participation)：把訊息通知給可能受益的人，並加以使用，以及民眾是否知道。

(3)合產程度(Coproduction)：例如騎機車要戴安全帽，標的對象主動合作來戴安全帽，才能防止頭部的外傷，仰賴標的對象願意合產合作，但從北到南可能會發現合產的意願是愈來愈低，原因是什麼？

3. 執行者的承諾度。應該增加承諾度的面向，針對在位者、具有責任義務者訂出指標，以檢視執行者願不願意接受、承諾度夠不夠、是不是已經超出能力。要上下一起訂指標，不然當下位者達不到，則承諾度就很低。

4. 共通的指標方面，可以包括民眾的抱怨或者是抱怨的再處理率，或是抱怨到排除中間的時間的一些紀錄。這是以人民需求為優先的民眾導向指標。

5. 預算執行率：做的好不一定有效果，有效果卻大部分來自做的好，這與預算執行率無關。

## **二、指標的功能與實質性的指標**

1. 執行力的建構，應該從指標設計面著手，例如若可能會發生危機，要有偵測的功能。如果某個指標未達到，這個計畫可能有問題。任何政策都必須要在計畫不同的時間點到位，時間點跟這些條件都是政策或方案的一環，若執行不力，便必須去協調某些機關。偵測的部分包括現在常使用的進度表格，例如預算執行率的指標。最終的執行朝向點，應該是政策目標。在政策執行當中，目標不要變，跟上位的策略計畫方向不要偏移。

2. 執行力指標衡量，應該要列出能達到的指標，並且以效能面進行評估，而不僅是效率面。事情很成功，但是很多事情沒有做成或隨便做，就算是有效率，但是沒有效能。執行力不應該從表面上看政策有沒有執行成功，常常達到表面上的數字或法規要求，卻不在乎實質內容有沒有達成。實際上各機關所提的目標是他們能達成的，所以通常執行完了不代表什麼。例如危橋的執行率都是百分之百，但之後橋就斷了，不是真的做到期許滿足民眾需要的部分。

3. 衡量指標判定是否達到規定的執行程度，可以給綠燈、黃燈與紅號，現在研考會績效衡量系統中的綠燈、黃燈可以沿用。

4. 其他可以參考的指標

- 專業倫理的評估指標
- 府會協調能力(預算刪減比例，愈少愈好)，原來主計處與研考會原先通過撥給機關的額度，與它最後在立法院裡通過的額度，其中間的差額或許能作為觀察的指標。

### 三、不容易設計特殊性或專業指標

要有共同性、特殊性很難，因為沒辦法遞移，還要將文化、環境考慮進來。把不同時間分成不同的政策層次、方案層次、機關層次，因為不同政策有不同的執行力指標，不同方案有不同指標，機關也是。每個政策會有不同的指標，有些政策的績效要有周全掌握，雖然有大原則，要比較深入了解個案並設計出專門的指標，如警察、交通大隊，維護交通順暢等等。

多數政策是跨機關的合作，因此這與機關的績效評鑑不同，但是可以分為主辦與協辦機關，就主辦機關來說，不應該評估主辦機關的人力與預算，而是檢視用在特定政策的整體能力(capacity)，檢討其執行水準，特別是各期的特定時間點(時間序列分析)，執行水準與當時預期目標的差異程度。另外，其他協力機關是否願意共同致力於主辦機關的目標？這也是政策執行力或是方案評估的特別指標。

#### 四、第四代政策執行理論的重點

從前三代政策執行理論可以看到，外部因素、難以操之在己的因素，才是影響成敗的主因。經建會有分研究，探討公共工程為何沒法如期、如質完工，因為環境與其他參與者的互動，以致很多因素無法操之在己。因此，跨機關的指標不好操作，程序面有沒有到位比較容易。

過去的執行的研究，已經不再進行政策執行力影響因素的探討，而是逐漸邁向第四代政策執行，也就是將治理、網絡、協力關係、夥伴關係、政策協調納入政策執行檢討中。過去，這些都是環境系絡因素，也就是難以操控的因素，現在則專門探討網絡與治理與政策執行的關係。

Michael Hill 和 Peter Hupe (2002) 所寫《執行公共政策》(Implementing Public Policy)一書，從目錄就充滿了網絡、治理、多層次治理架構、水平與垂直執行體系(部際關係與府際關係)、組織間的關係等概念，形成了多核心、多樣參與者(multi loci, lawyers and levels)的執行體制，因此，執行研究並非明日黃花，而是呈現新的研究主題與核心。

#### 五、除了重視結果或成效指標研究外，也要重視能力指標

公部門目標多元、不明確，甚至於幾年之後都會改變，相較之下，私部門很明確，例如 Bossidy 等人所寫的「執行力」一書，就是探討如何執行與落實。Winter 在 1990 年所寫的 Open the Black Box 提到，政策執行應該注意三個面向，包括：1.結果 results，但這類研究太多了；2.capacity 或 capability：人力、財力等，這個研究較少；3.efficiency，我國當前最常用的，例如預算執行率。研考會本身已有施政績效管理的制度，包括業務、預算與人員。

既然有關績效管理的研究，過去太重視結果與績效的研究，也就是對於最後檢討的研究太多，最近應該重視能力。例如訓練、器材等是否到位？溝通的有效性？各縣市是否配置足夠的人力？標的團體的整合程度(強或弱)？

至於結果的評估，不僅是由專家參與，也應該包括利害關係人，而且，要注意指標是要客觀指標還是主觀指標，或是注重規劃、過程或程序(procedure)、結果(outcome)那個階段？也要注意系絡因素。其中，過程面的就是事中評估，檢討預算、人力很多因素是否到位？

#### 六、多數共識

在第二次的執行力座談中，幾位與會者針對美國的 PART 系統特性，指出那套由上而下、目的在檢討資源配置的評分制度，似乎就是執行力評估制度的可行制度，可以據此去調整、設計符合我國需求的制度，細部的設計可以由研究團隊自行參考學者意見，另外，下一階段可請各部會提出三個指標性的計畫，進行美國 PART 指標分析。

## 第二節 執行力相關概念與本研究的論述基礎

政府高層、社會輿論經常會提到要落實與強化執行力，但是，他們所提到、引述的不是公共政策學界所談的「implementability」，而是指包熙迪及夏藍所寫的《執行力：沒有執行力，哪有競爭力》所談的 execution，並希望從管理上的策略、績效追蹤、紀律，用以解決公共政策目標確定後，執行的過程往往不如預期規劃的問題。

換句話說，本節所需要釐清問題的背景，就是政府高層、社會輿論所談的 execution，屬於管理、績效管理的範疇，但文官、公行學界談的卻是 implementability。本質上來說，用高層期待的 execution，要求本研究完成 implementability 的評估，在既有的政策知識基礎上是很困難，一方面學界所談的「implementability」失之空泛與抽象，難以運用時公共管理的實際狀況。另一方面，政策執行、公共管理，一般是分屬公共政策與公共行政兩大範疇，研究者或許能夠優遊於兩界，但有時候很難把兩者視為相同現象、事務的一體兩面。

本研究希望穿透兩者界限，把政策執行、執行力、策略管理、績效管理冶於一爐，自行進行操作化的執行力界定，建構政策執行力的評估機制(參見圖 4-2-1)。

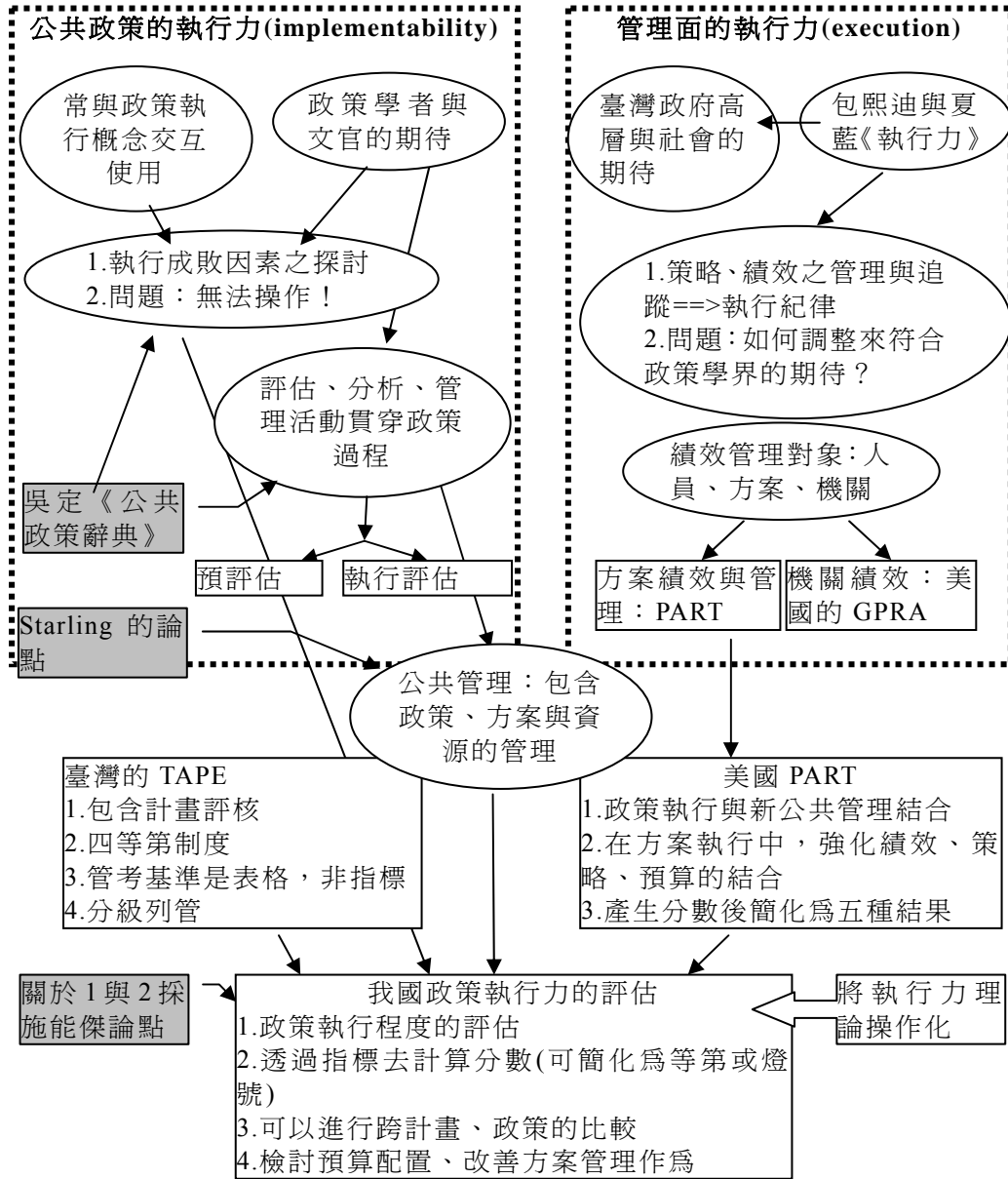


圖 4-2-1 操作化的政策執行力評估論述圖

資料來源：本研究自行繪製

## 一、政策執行力與其它相關概念的關係

### (一) 執行力的意義

在說明這些概念的關聯性、共通性與相互指涉性之前，本研究先以吳定所編的《公共政策辭典》(2005)的界定為本，說明相關的概念。據吳定(2005：320)表示，所謂「執行力研究」(implementability study)是指：

「在規劃政策方案時，或在政策執行中，政策分析人員對於該方案未來可能運作狀況，或實際的運作狀況，預先或適時進行系統性的分析研究，以了解政策方案在執行階段能否順利推動？可能會遇到什麼樣的困難？如何才能順利執行政策方案等」。

「研究政策的執行力，也就是研究到底是哪些重要變數，它們彼此間的互動結果，對影響政策執行的成敗。對於執行力的研究，通常是透過執行力模式的建構進行的，因此學者提出各種不同的執行力模式，作為研究的工具」

在前述的定義中，可以確定的是 1.執行力包括預評估以及執行一定期間後的結果評估，並不限於「執行過程」，而政策執行是個不間斷的修改、調整、再執行的過程；以及 2.執行力研究主要在研究影響政策成敗的主要因素，也就是說，過去執行力的概念並未操作化。

### (二) 學理上，執行力與政策執行是交錯相關，嚴格區別並無實益

本研究從可操作性角度出發，主張政策執行、執行力是互通概念，都是基於「評估」(evaluation)活動。評估活動在規劃、執行與結果的過程都出現(吳定，2005：407)，正如與 Goggin 共同提出第三代政策執行的奧圖所說，「政策執行是落實政府決策的過程，雖然一般都會把執行與結果、產出加以區分，但通常兩者是交錯相關(interactive)」(O'Toole, 2000)。早期的執行研究學者也指出，「執行」與「評估」是事物的一體兩面(two sides of the same coin)，「執行提供可以評估的經

驗與對象，而評估提供現狀是什麼的情報」(Pressman and Wildavsky, 1984: pxv)。因此，本研究指出：

1. 政策執行、執行研究、執行理論、執行力都是討論相近的概念，或許有的聚焦於研究、有的聚焦於理論發展，但本質上並沒有什麼不同，在實務上或是設計實際的操作制度上，加以區別意義不大。

2. 本研究發現，多數政策執行的文獻，都會論述到執行力，也就是討論到執行成敗因素有哪些，因此「政策執行」與「執行力」是相互交錯。例如施能傑教授在 1999 年發表於研考雙月刊的「政策執行的要素」，關鍵詞提到的有「執行力」、「計畫執行力評估」。另外，文章也提到：

「政策執行的研究目的是瞭解政策執行狀況、政策產出情形、以及政策執行和政策影響的關係。換言之，政策執行研究的焦點先是了解『政策執行幅度』，也就是執行力高低...」(第 7 頁)

「陸、計畫執行力評估的指標...如何得知政策執行力的程度，本文介紹 Ann Schneider 所提供的五個觀察指標...」(第 14 頁)

從施能傑所談的概念，我們應該可以確認以下要點，而且我們將從其概念中推演出執行力的操作性意義。這些要點包括：

(1)政策或計畫的執行力評估，要有指標。

(2)執行力評估指標，可以(但不限於)參考 Schneider 的五個觀察指標<sup>15</sup>。本研究的指標，因為參考座談會中林水波的意見，所以包含了 Schneider 的部份論點，例如副作用。

(3)執行力評估，必須考慮政策產出、執行幅度，以了解執行力的高低。

## 二、就操作上，本研究對於執行力的界定與說明

---

<sup>15</sup> 就指標的本質來看，Schneider 關於五個觀察指標的論點，那五個內涵不能稱為指標，而是面向或構面。



### 政策執行力指標之建構

本研究是為建立可操作的政策執行力評估方法，故綜合國外經驗、國內學者意見，將從方案管理、執行、產出等面向進行執行程度、水平的計算。茲說明如下：

- (一) 將政策執行力界定為「政策執行程度」。
- (二) 政策執行力的評估就是「政策執行程度的評估」。
- (三) 政策執行力在操作上的具體表示就是分數，也可以再把分數化約為等第制度(可能是優等、中等、低等，也可能是綠燈、黃燈等燈號)。
- (四) 因為有分數，所以不同政策、計畫或是方案就會有不同的執行幅度或是高低分別，可以進行優劣比較，進而檢討資源配置的妥適性。

### **三、操作化的政策執行力、績效管理與美國 PART**

- (一) 操作化的政策執行力本質就如同方案或是計畫評估

操作化的政策執行力，本質上是對政策、方案與計畫的分數判定、衡量與評估的系統性活動，分述如下：

1. 政策、計畫、方案雖然層次有別，但本質相同而常被視為同義辭(吳定，2005：227)，因此可以互通，「政策執行」當然可稱為「方案執行」。

2. 評核、評估、衡量本質是相同的，也就是說，中文名稱看似有異，但若以英文表示，都在說明評價的活動，指認執行之後的現狀，探討與預期結果的差異，並且提出改善方案。根據《公共政策辭典》第 377 頁說明：

「評估(evaluation)是個相當彈性的字眼，廣義的說，它泛指某人以某種明示或隱示的標準，檢視、衡量並權衡某一種事實或現象。... 它和衡量(measurement)、評量(assessment)、評鑑(appraisal)的概念是相通的」。

3. 在績效管理的對象或標的中，本來就包括計畫方案或是政策的績效評估(李允傑，1999)。因此，政策執行並不是與績效管理沒有關係，而是相互指涉與涵融的，當進行政策執行力衡量時，也應該納入績效管理的概念。

#### (二) 當代政策執行納入新公共管理的要素

1. 政策的執行，也可視為公共管理的內涵與過程。例如 Starling 在 1988 年所著的《公部門管理》中指出，公共管理包括政策、資源與方案的管理，其中，方案的管理(program management)視為政策的規劃、執行與評估。

2. 政策執行要素與過程，實際上就是機關公共管理者的管理作為。根據吳定所編《公共政策辭典》(2005)第 335 頁的說明，政策執行「是指政策方案在經過合法化程序，取得合法地位後，由主管機關負責擬訂施行細則，確定執行專責機關，配置必要資源，以適當的管理方法，採取必要的對應行動，使政策方案順利付諸實施，俾達成目標的動態性過程。其中，包括的適當管理方法包括計畫、組織、指揮、協調、激勵、溝通、管制等方法，且是一種不斷修正調整的過程」。

3. 包熙迪與夏藍所合寫的《執行力》(Execution)，其實是企管、管理層面的執行力，若要符合、回應當代新公共管理主張師法企管的主張(甚或回應社會輿論經常提到的沒有《執行力》)，我們應該從企管的執行力去檢討政策，而不是從過去「執行力」(implementability study)的角度為之，也就是透過績效追蹤去檢討執行落差，要求下屬針對落差提出改善方案。

4. 當代政策執行納入政策網絡與治理，以及新公共管理中管理主義的精神，而且更注重績效。因此，美國的政策、方案的 PART 估制度，可說是落實了政策執行評估，並且從分數結果來看執行力的水平，檢討公共管理者的政策、方案、與資源管理能力。

#### 四、小結

就本研究的最終目的—執行力評估制度與指標的建構而言，美國 PART 的指標精神(方案管理、執行與成效)、分數與等第精神、由上而下的計畫或方案考評(評估)，切合當代政策執行的新趨勢，也就是透過新公共管理、管理主義精神去檢討政策執行。本研究認為，若依據 PART 的精神而參考臺灣學界的意見、實務上研考會 TAPE 制度，可以設計、建構操作化的執行水準評估機制。

### 第三節 我國政策執行力評估制度之建構

本研究在第三章第三節於依據《行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊》暨總說明，介紹我國當前績效評估制度時指出，目前我國機關績效評估的制度已經齊備，並且已經落實到各部會與所屬機關的成效衡量。但是，對於計畫評核制度，僅止於列管分類以及整體大流程，完整的評核體制似乎正在建立。或許，這就是本研究應該努力之處。

其次，透過文獻回顧與座談會的專家學者意見，本研究發現，90年代國外所談的「執行力」(implementability)，以及我國當前所談的執行力(execution)(葉俊榮，2005；陳海雄，2005；邱吉鶴與莊麗蘭，2005)，比較偏重於政策失敗後的原因歸咎，也就是哪些面向或是哪些因素造成執行不彰或是失利。但是，這僅是「歸類」或是「分類」，提醒大家應該注意這些成敗因素。但是，如何評估執行力高低，過去的文獻太過基本，以致沒法提供太多答案。

其次，根據彙整座談會發言記錄，大體是建議幾個評估面向、以及幾個特別的指標。關於如何發展操作型指標與問題，讓執行力的評估更有行政上的操作性，本研究經過彙整各國的評估制度，發現美國在小布希政府時期所推動的計畫評分表(PART)似乎很能切合當前我國個案計畫的績效評核之所需。不過，美國的 PART 與我國當前的 TAPE 制度似有相近相異之處，於制度設計之前，本節先彙整美國 PART 與我國 TAPE 的比較。

#### 一、美國 PART 與我國 TAPE 之比較

在設計制度或機制之前，應該先檢視標竿對象、當前我國制度的相同相異，然後修改若干要素。因此，表 4-3-1 是從幾個制度要素進行美國 PART 與研考會 TAPE 的比較。

## 政策執行力指標之建構

### (一) 主辦單位與評鑑對象

美國的計畫執行力評鑑，統由白宮轄下的預算暨管理辦公室(OMB)統籌辦理，針對聯邦政府的所有附預算的計畫、方案(分為七大類，設計大同小異的七類評估問題)，由總統的視野、由上而下檢討計畫或方案是否有成效，甚至是否符合總統治國理念。因此，能夠產生一致性的評比。

在我國，計畫評核依據院列管、部會列管、自行列管等，分別由研考會、各部會等依據職權辦理評鑑，因此，能夠發揮授權、自主的評估效果，但是，評估指標與指標適用、評估理念涵攝到實務等，都不能產生一致性的效果。

其次，績效評估本就是首長或是政府高層的高權，因此美國由代表總統的 OMB 獨斷性、由上而下檢討、評估聯邦政府各計畫，並且進行課責應有其意義。

值得注意的是，美國不是一次性全面評估政策執行力成效，而是以五年為期、分階段評估，這或許可以讓 OMB 較有充裕機會去完整評估每項計畫。在我國，行政院所屬各機關每年都要進行機關績效評估與計畫評核，至於計畫評核方面則缺少資訊，難以判定。

若參考美國的作法，未來我國可以分階段辦理執行力評估，讓計畫或政策有較長時間去醞釀效果再行評核，或許也是可參考的方向。因此，本研究建議，可先以院列管計畫為第一年評估對象，接著辦理部列管計畫的執行力評估。

表 4-3-1 美國 PART 與研考會 TAPE 的比較

|      | 美國 PART                               | 行政院(研考會) TAPE 制度   |   |
|------|---------------------------------------|--|---|
| 性質   | 計畫成效評估                                | 機關績效評估   | 計畫評核(執行力評估)   |
| 主辦單位 | 統由 OMB 主辦                             | 研考會、各部會依據職權分別辦理  | 研考會、各部會依據職權分別辦理   |
| 涵蓋對象 | 分階段，逐年評估所有聯邦政府的附預算的計畫                 | 每年，每個部會與所屬機關都要參加   | 院管制、部會管制、自行管制之各個案計畫   |
| 大體流程 | 自評<br>OMB 複評                          | 自評<br>評估機關複核   | 自評、初核、複核<br>(是不同列管層級而定)   |
| 檢核單位 | OMB                                   | 1. 研考會綜合分析，可抽樣實地訪查<br>2. 請國科會、工程會、主計處與專家參與                         | 依據不同列管層級，分別由院、部會辦理  |
| 指標   | 1. 四大面向，25-30 個問題<br>2. 依據不同計畫類型而稍有差異 | 1. 受評機關自行設計關鍵績效指標，評估是否達到設定值<br>2. 指標分成業務構面及內部管理構面(含人力面向、經費面向、電子化政府 | 1. 自行設定「管考基準」(含年度目標衡量指標、設定有關經濟效益、社會影響等執行效益面之指定指標)<br>2. 評核時考量計畫管理行政作業 |

政策執行力指標之建構

|             |                                   |   |                                       |
|-------------|-----------------------------------|---|---------------------------------------|
|             |                                   | 面向及促進民間公共參與面向)                              | 過程、預算運用情形及特殊績效                        |
| 自評方式        | 1.各機關組成績效改善委員會，指派績效改善官員<br>2.上網登錄 | 1.組成績效評估任務編組<br>2.上網登錄<br>(GPMnet)          | 1.組成績效評估任務編組<br>2.上網登錄<br>(GPMnet)    |
| 外部參與        | 似乎沒有                              | 「得」邀請學者專家參加                                 | 「得」邀請學者專家參加                           |
| 評鑑結果        | 四種結果(有效、中度有效、尚可、無效)，以及成效不明(RND)   | 四種結果，分別以紅燈(欠佳)、黃綠(合格)、綠燈(良好)表示績效；另及白燈表示成效不明 | 優、甲等、乙等、丙等                            |
| 申覆制度        | 有                                 | 不明確，但是可提出說明與對策                              | 計畫評核針對受評為優等及丙等機關，會邀請主辦機關進行簡報及詢答，以確認結果 |
| 上網公告        | 是                                 | 是   | 是                                     |
| 備有指南方便操作與訓練 | 是                                 | 是   | 是                                     |

資料來源：本研究繪製。

(二) 主要的評核流程大體相近

從執行力評估的大體流程來看，美國的 PART 與研考會的 TAPE 大同小異，例如：

1. 都是受評機關或計畫先自我評鑑，上網登錄資料後，再由主

辦評估的機關驗證(consistency review)或複核。

2. 似乎都不太注重外部參與，也就是利害關係人不太有機會被諮商、承擔評分功能。
3. 都有完備的指南與作業手冊，方便評估作業的行政社群方便訓練與交流。
4. 評鑑結果都是以百分制評分，然後轉換為等第制以定出優劣，美國分為四類的成效水準與成效不明，我國的機關績效分為三種燈號成效，以及以白燈表示成效不明，本質上這種分類相近。計畫評核分為五種成效水準。
5. 都重視「證據」，也就是不能只是文字上說明績效，要有實際證據、數據表示執行成果。

### (三) 評估面向與指標是最大差異

美國的制度是從目標、規劃、執行管理、成果四個面向，用統一的方式與理念與評估所有的聯邦計畫，因此，方便統計、比較、跨領域分析，進而檢討預算配置的妥適性(分數低、沒成效，就可以檢討是否要繼續配置稀有預算資源)。

在我國，只要求各機關、計畫要有預期策略目標與關鍵績效指標，嚴格來說，這不是指標，而是需要填寫的「表格」，以及年中、年終成效是否與年度預期值相符；若受評者所填的指標與預期目標值標準太低、很容易達成，以至於綠燈的燈號稍多，那麼績效評鑑所希望達成的遠景指引、成效追蹤、紀律落實的功能就不易達到。

## 二、「政策執行力評估表」之建構

本研究在第一章第三節預擬研究架構(見圖 1-3-1)，其中指出政策執行力的指標建構，應該注意影響政策執行過程與成效之面向，包括非政策本身屬性面、政策本身屬性面、政策執行過程與內容面。

其次，就政策過程來說，執行力的評估不僅是最終績效，政策規



### 政策執行力指標之建構

劃、執行與管理都應該納入評估與檢討。因此，參考並調整美國 PART 制度內涵，以及納入座談會各專家學者、訪談過程重點，本研究提出「政策執行力評估表」(見表 4-3-2)，包括四個階段，前兩面向就是規劃過程；計畫管理就是政策執行階段，而績效評估主要是最終成果。

**表 4-3-2 執行力評估表評估面向與政策過程的對照**

|                         |      |
|-------------------------|------|
| 第 1 面向的政策的目標與設計(20%)    | 政策規劃 |
| 第 2 面向的執行力的測量與策略規劃(10%) |      |
| 第 3 面向的執行力管理(20%)       | 政策執行 |
| 第 4 面向的執行結果(50%)        | 結果評估 |

資料來源：本研究繪製。

這是國內首次建構政策執行幅度的評估制度，要挑選合適的參照對象(政策或計畫的執行力評估)上並不容易，「先求有、再求好」成爲本研究的基礎。其次，目前尚未找到足夠的資料說明美國 PART 何以決定 2、1、2、5 的權重比例，但公共管理、績效管理的原則就是成果導向，授權公共管理者運用裁量權限與資源去落實政策目標，換句話說，政策結果之達成與否的權重佔 50%是可以理解、接受與參考的。

另外就學理來說，四大構面的權重能否加總或是嚴格遵守獨立原則，的確是很深奧且有意義的課題。加總的前提是每個過程、構面可以明確切割、不會重疊(否則會有重複計算問題)。就本研究所採行的評估表構面、指標來看，不僅是參考美國已有的 PART 制度經驗，實務上應有可行性。就實際內涵來看，指標之間有關聯，但應該沒有重疊、重複，既然不會重複計算，而且同在評量執行過程的公共管理作爲，因此應能切合研究與後續評估之需要。

#### (一) 政策執行力評估表的面向與問題

在表 4-3-2 的評估表中，本研究設計出我國政策執行力的評估指標(見表 4-3-3)以及問項(見表 4-3-4)，總計 26 項，並建議用主觀問卷方式，從 0-10 評估執行力水準，並且對某些指標附上操作說明。相關填寫要項說明及問題如下：

1. 先由受評計畫的承辦或主辦機關，由機關業務分管的副首長負責(仿效 PART)<sup>16</sup>，於線上登錄與自評。填寫完畢，由複核單位進行複核，也可包括綜合分析與實地訪查(依據我國現行 TAPE 制度)。
2. 除在 0-10 之間進行分數的自評之外，自評單位必須明確指出證據位於在機關網頁上何處(仿效 PART)。因此，受到評估的計畫或方案，毋需準備、填寫或是寄出繁複的文書資料，也有利於政府機關的資訊公開(我國的 PART 也是網頁上操作)。
3. 研考會需事先設計操作手冊，提供相關評分指南，以利訓練(依據我國現行 TAPE 制度與美國 PART 制度)。
4. 分數統計後，給予燈號顯示(依據我國現行 TAPE 制度的綠燈、黃燈、紅燈；另外，計畫評核的四種等第，也可採取相同的燈號顯示)，但應該加強複核，或是要求建立更有挑戰性的預期目標值，以免優等過多而使評估制度流於形式。同樣的，當前對於機關績效評估給予燈號後的獎懲作業規定，在執行力評估中繼續採用。
5. 需要進行執行力評估的政策或方案，可以分年、分階段進行，毋需每年評估所有的政策，而可以減少複核單位的負擔。本研究建議，可先以院列管計畫為第一年評估對象，接著由行政院決定，哪些部列管計畫依序進行執行力評估。

---

<sup>16</sup> 美國 PART 要求各機關指派業務分管副首長擔任受評計畫或方案的授權聯絡人，聯絡人必須管控評分表的填寫品質，並且對執行分數、業務改善計畫等負有權責。

表 4-3-3 政策執行力評估指標

| 評估的面向   | 權重  | 評估指標   |
|---|-----|--|
| <b>第 1 面向：政策的目標與設計</b><br>政策方案的設計與目標是否清晰、指標是否有挑戰性             | 20% | 1-1：政策或計畫的目標清楚度與明確度<br>1-2：政策或計畫的重要性<br>1-3：政策或計畫的必要性<br>1-4：政策或計畫的設計合理程度<br>1-5：主辦機關與首長的執行意願  |
| <b>第 2 面向：執行力測量與策略規劃</b><br>政策或計畫是否訂有年度目標與中長期目標               | 10% | 2-1：關鍵的長期績效目標(少數幾個重要且關鍵的指標)<br>2-2：關鍵的年度績效目標(少數幾個重要且關鍵的指標)<br>2-3：各協力機關參與意願<br>2-4：全面、獨立的績效或品質評估制度<br>2-5：公共諮詢與公共參與程度<br>2-6：受服務對象的涵蓋度<br>2-7：資源適足性<br>2-8：專業人力適足性 |
| <b>第 3 面向：執行力的管理</b><br>評估主管機關的執行管理，包括預算支出、時間表、缺失改善狀況         | 20% | 3-1：績效管理的程度<br>3-2：執行人員的獎懲<br>3-3：預算撥付與執行的及時性<br>3-4：訓練與專業素養適足性<br>3-5：協調會議辦理品質<br>3-6：府際夥伴關係品質<br>3-7：民眾投訴處理機制  |
| <b>第 4 面向：政策結果</b><br>根據第 1、第 2 面向的目標，評估政策執行的最終結果，以及與原始目標的關聯性 | 50% | 4-1：原始長期目標的達成度<br>4-2：年度績效目標的達成度<br>4-3：既定時程表與預算成本的達成度<br>4-4：與其他績效評估成果的一致性<br>4-5：民眾或被服務對象的滿意度<br>4-6：政策副作用   |

資料來源：本研究繪製。

表 4-3-4 政策執行力評估表的面向與問題

| 評估的問題   | 對於操作的說明<br>(未對照指標順序)   |
|---|--|
| <p>第 1 面向的政策目標與設計(20%)，政策方案的設計與目標是否清晰、指標是否有挑戰性</p> <p>1-1：政策或計畫的目標是否清楚而且明確？</p> <p>1-2：政策或計畫是否針對很明確的問題或是民眾需求？</p> <p>1-3：本項政策或計畫真能顯著地改善或解決問題？</p> <p>1-4：本政策或計畫能夠運用最有效的方法達到目標？</p> <p>1-5：主辦機關與首長有旺盛的執行意願？</p>  | <p>1.執行單位或公共管理者，對於計畫應該有具體預期數值，才能進行數字與目標管理、落實執行紀律。</p> <p>2.目標值不要太多，以免失去策略焦點</p> <p>3.目標與數值設計，應該切合利害關係人的需要，要有挑戰性，而不是官員自行設計能夠輕易達到的目標</p>                   |
| <p>第 2 面向的執行力測量與策略規劃(10%)</p> <p>政策或計畫是否訂有年度目標與中長期目標</p> <p>2-1：本政策或計畫能夠徵詢各界專家學者意見後，針對最後預期結果，設計幾個比較有意義的、明確的、有企圖心的長期績效目標？</p> <p>2-2：為前述長期目標之達成，本計畫每年會設計幾項關鍵的、有意義的年度績效目標？</p> <p>2-3：各有關單位(含中央、地方、民間)都願意共同致力於我們的績效目標？</p> <p>2-4：本政策或計畫有一套定期辦理的全面、獨立的績效或是品質評估制度？</p> | <p>1.政策目標與數值，應該徵詢各參者者意見，進行政治管理與網絡治理</p> <p>2.計畫目標要能切合長短期的施政遠景，落實策略管理機神</p> <p>3.各機關的協力執行程度、意願，會影響執行水平，執行機關應該致力於整合各機關、各利害關係人、民間團體</p> <p>4.各計畫本身應該要有一</p> |

政策執行力指標之建構

|   |  |
|---|--|
| <p>2-5：本政策或計畫會讓民間專家學者與團體參與政策規劃？</p> <p>2-6：政策方案已經涵蓋所有應該接受服務的民眾？</p> <p>2-7：政策方案有足夠的資源？</p> <p>2-8：政策被賦予足夠的專業人力？</p>   | <p>套專業、獨立的績效考核制度，包含客觀指標與主觀指標</p>   |
| <p>第 3 面向執行力的管理(20%)</p> <p>評估主管機關的執行力的管理，包括預算支出、時間表、缺失改善狀況</p> <p>3-1：主辦機關會定期收集有意義的績效數據，並且用來進行政策的管理、資源的調配與進度追蹤？</p> <p>3-2：我們利用前述(3-1)績效資訊，對執行人員進行獎勵或懲處？</p> <p>3-3：所有預算或經費都能及時撥付，並依據時程表或進度表執行？</p> <p>3-4：業務有關人員為執行本政策，都經過妥適的訓練、講習，具備相應的專業知識與素養？</p> <p>3-5：本政策或計畫經常辦理協調會議，因此有關機關都有意願促成本政策的落實？</p> <p>3-6：主辦機關能夠做好與縣市政府的溝通協調？</p> <p>3-7：主辦機關能夠妥適建立機制或過程，處理民眾的抱怨或是投書？</p> | <p>1.執行單位應該透過績效資訊，追蹤哪個部份進度落後，落實執行效率。本評估應該檢視各計畫是否有此措施</p> <p>2.召開協調會議，讓各機關暢所欲言，並且博採眾議，才能贏得各機關的支持與配合</p> <p>3.民眾是計畫方案的最主要受益或受害者，計畫執行應該有民意回饋與政策改善的機制，及早發現問題與負面效果，進而調整政策</p> |
| <p>第 4 面向的政策結果(50%)</p> <p>根據第 1、第 2 面向的目標，評估政策執行的最終結果，以及與原始目標的關聯性。</p> <p>4-1：政策或計畫是否具體針對政策設計的原始長期</p>   | <p>1. 計畫管理官員應該時時檢討，是否偏離了原始政策目標、是否切合年度目標，若有偏離，應該及早拉回、導正方向</p>   |

|   |   |
|---|---|
| <p>目標？</p> <p>4-2：本計畫(以及其他有關機關)都能達到每年的績效目標？</p> <p>4-3：我們能在既定的時程表與預算成本下，達成計畫目標？</p> <p>4-4：從其他績效或是品質評估結果來看，本計畫能夠有效達成目標？</p> <p>4-5：受到政策或方案影響民眾，多數都有很適當的認知與正面評價？</p> <p>4-6：政策執行之後，並沒有產生副作用或是負面效果？</p> | <p>2. 要考慮成本效益分析，而不僅是預算執行率</p> <p>3. 計畫主政單位，應該設計專業的績效評估指標，評估結果應該與本項評估表結果相近</p> <p>4. 要設計民眾滿意(不滿意)的評估制度</p> |
|---|---|

資料來源：本研究繪製。

## (二) 政策執行力評估表其他執行議題

關於政策執行力評估表，部分事項說明如下：

1. 政策執行力評估應該注意並兼顧到政策所有過程的要素，包括規劃、執行與管理、最終結果(利害關係人導向)。
2. 政策更應該注重最終品質，以及是否符合當初政策設計目標，因此政策執行的結果所佔權重最高，而且應該以政策服務對象的態度、認知與評價，作為政策品質評估的依歸。
3. 主辦機關於自評時，必須找到證據，證明各項評分結果，並且由各機關業務分管副首長作為執行力評估的機關代表與接洽人。
4. 民眾滿意度與政策品質，代表本研究納入「利害關係人」因素，例如垂直、水平的協調、公共諮商與參與、府際關係等，請參閱 2-1、2-3、2-5、2-6、3-5、3-6、3-7、4-5 等項。

## 政策執行力指標之建構

5. 評估表關切政策目標是否達成，而目標的達成與否，通常仰賴主觀的評價<sup>17</sup>。因此，評估表以問卷方式進行。當然，客觀數據相當重要，本研究主張，客觀績效數據應該在由主辦機關自辦的績效評估，透過關鍵績效指標進行揭露與公佈。本評估表由 2-4、4-4 等確認各機關或計畫必須自行辦理關鍵績效評估。
6. 為辦理執行力評估的評分，減少行政與書面準備工作，受評估計畫無需提送書面資料，僅需知會覆核機關相關證據、數據與活動位於機關網頁何處，除方便覆核工作外，也藉此強制各機關資訊公開，落實電子化政府。
7. 政策內容(含預算資源)對於評估結果的影響，若評分過程發現預算資源因為立法院審查而被統一刪減一定額度，以至影響執行力水準的問題。一方面，行政院於辦理階段性政策執行力評估之際，應該很清楚一些環境、非政策本身的因素會影響執行力的評估水準，例如國際金融危機、兩岸突發性衝突、颱風風災與地震因素等等。不過，預算、政策內容設計等僅影響執行力的少數面向，作為下屬機關最終仍要就整體施政議程與目標，在本身業務範疇之內盡力執行，並且接受高層的考核與判定。
8. 如何考評「政策副作用」(4-6)? 依據政策執行理論，副作用是執行力評估之際應該考慮的面向，然而，這個負向指標與其他正向指標差異很大，正向指標方面，受評估計畫與機關都該致力於提供具體證據，承擔績效的舉證責任。但是，基於資訊不對稱，我們很難要求受評估計畫與機關針對負向指標提出證據，因此，評估機關必須妥為設計副作用指標的給

---

<sup>17</sup> 績效評估理應顧及客觀指標與主觀指標。不過，客觀指標經常是業務或專業指標，並非本研究團隊可以越俎代庖去設計，例如本研究僅以年金、偏鄉兩個案進行案例探討，勉強能夠為這兩個個案設計指標，但其他環保、交通運輸、教育等專業領域，我們不可能一一為每個計畫設計指標。因此，專業指標應該要求受評單位去主政、諮詢專家之後設計，我們將關切焦點放在受評單位是否建立本身的專業性的客觀指標評估制度，以及是否切實執行，以此作為評分對象。

分方式。

9. 本評估表僅是初探性研究，必定還有其他在臺灣影響計畫執行力的原因，例如採購流程掌握，先期作業正確性等，都可能影響執行水準，評估表未來還有不少修正空間。

依據現有文獻，尚不清楚如何挑選第一年、第二年的納入評核的計畫。因此，本研究為分年辦理的計畫或方案提出建議，例如先選一個或是兩個短期性試行(3-6個月內完成)，由上而下檢視執行水平。接著依據院列管、部會列管、自行列管等層次，依序將全部計畫或方案加以評核。

### 三、執行力評估表的複核—由誰複核

執行力的評估，涉及一個重要的評估過程因素，就是由誰判斷執行力分數？是上級機關或是利害關係人？以下提出兩個方案，並進行簡單的比較。

#### (一) 方案一：上級機關以行政作業複核

不管是美國的 PART 或是我國的 TAPE，都進行外部的行政評核。所謂「外部評估」，就是非由受評單位自己辦理，而是由外部機關辦理。所謂「行政評估」，就是由上級機關以內部行政作業辦理，而非透過公開的公共參與進行評核。

從前述表 4-3-1(美國 PART 與研考會 TAPE 的比較)可以看到，美國統一由 OMB 負責複核(consistency review)，確認各種評估證據的有效性，也能以相同標準與心證檢驗各計畫方案的成效。至於我國，則是分類(院列管、部會列管等)由研考會等機關辦理，優點是更專業，缺點是評估標準或證據的認定不一致，但中美兩國共通特色都是行政評估，外部公共參與不明顯(可以邀請外界參加，但非強制，也不是主要方法)。

因此，本研究建議的執行力評估，也可沿用現有的作法，進行行政評估。不過，為了證據判別、績效認定的一致性，似乎由單一機關



## 政策執行力指標之建構

辦理為宜(當然，為降低評估作業負擔，可以分年、分階段辦理評估)。

### (二) 方案二：利害關係人參與的公共評估

行政評估固然有作業便利的優點，但是，執行力是否切合公眾需要與期待，不是由行政院高層依賴輿論、情資與心證去判定，而是應透過公共參與方式，整合利害關係人團體進行判定較為合理，這也可讓受評估的計畫平時就要做好公共諮商、公共參與、政策協調的工作，建立「政策」的成果導向特色。

公共評估並非指電話民調、民眾滿意度調查，而是讓專業社群與意見領袖，透過一套徵選機制，挑選公共評估委員執行前述的表 4-3-2 的問卷。例如目前行政院研考會正委外執行四年期公共治理研究計畫，並且建立我國公共治理中心。為了解我國公共治理的發展現況，該項研究從法治化程度、政府效能、政府回應力、透明化程度、防治貪腐、課責程度、公共參與程度等七個調查面向，建構一套完整的指標體系，由產、官、學的專家評鑑委員會(expert panel)<sup>18</sup>填寫與評估問卷，認定我國的公共治理狀況。這個專家評鑑小組是由學術(5 個領域的 97 人)、產業界(37 種產業的 37 人)、政府(42 位中央與地方中高階官員)三方面組成，也就是 176 人。

既然產官學組成的專家評鑑委員會能夠承擔公共評估，因此本研究所提出的執行力評估機制，也可考慮透過公共評估方式進行，但是，為方便評估主辦單位在有限的資源、時間內完成執行力的評估，應該將該專家評鑑委員會的組成與運作加以適度簡化。因此，本研究提出以下初步、還可修改調整的組成方法。

專家評鑑委員建議以 40 人次為基準(可以上下增減)，進行政策執

---

<sup>18</sup> 專家評鑑委員會組成結構相當周延，是以「職務」為對象邀請產官學各界專家評量我國公共治理成效。委員會成員在學術界的邀請對象有公共行政相關專業學會監事，公行、政治學類期刊編輯委員，以及各公私立大學政治、經濟、社會、法律、管理等五個領域之系所主任；產業界的邀請對象則參考天下雜誌 1000 大企業之調查名單，依營收排名自各產業類別名單中擇一邀請，受邀的職務代表人則以各企業之董事長、總經理或副總經理為限；政府部門的邀請對象則以 37 個中央政府機關與 25 個地方縣市政府為限，邀請職務則針對負責研考業務的主任秘書或處長。

行力的公共評估。所謂「公共評估」，是指與特定政策、業務有關的政府、民間與學者，共同對政策、方案的成效或影響提出近身觀察，並且整合有關客觀指標，綜合而成為滿分為百分的調查機制。因此，政策執行力的公共調查關鍵問題，在於「要詢問哪 40 人的評價」？以下暫時提出建議的流程。

1. 請政策或業務承辦人提出歷次開會的專家學者名單，例如 15 人次。
2. 針對這 15 人，一一打電話請教、推薦 10 名最有影響力的專家、學者、社會團體、立委、媒體記者等等。
3. 列出 150 人之後，再根據出現次數，列出前 40 名。這 40 名，應該包括在下表的幾大類當中，若有缺少或不足，則應該設法補充。
4. 請名單中的 10~15 人檢視，提出增補意見。

**表 4-3-5 公共評估專家評鑑委員會的組成結構**

|   |
|---|
| 公共調查的群體分類   |
| (一)內部行政(政府機關人員)   |
| (二)內部立法(立法委員、黨團召集人)<br>1. 立委部分，以個別對於政策最關注、有影響力的立委為對象<br>2. 與法案有關的政策，可以納入立法院黨團的操盤人。若與法案無關，則可免除黨團召集人。 |
| (三)外部的中介團體(含中國、聯合、自由報系)、政黨的政策部門或是政策研究基金會  |
| (四)學者   |
| (五)社福團體、消費者團體、勞方團體、資方團體、地方意見領袖  |

資料來源：本研究自行繪製

### 政策執行力指標之建構

從表 4-3-5 中可以看出，公共評估遠比行政評估的涵蓋範圍要廣，包括產、官、學、社會團體、媒體等等，但是，評估作業也同樣要複雜很多，畢竟，這些專家或利害關係人對於政策、方案的接觸深度不同，對於績效的證據認定標準不同，而且每個個案的專家群不同，難以形成共通、一致的評估心證與尺度。

（三）分階段的評估者：先行政評估，成熟之後在次第推動公共評估

就績效評量與績效管理的本質來說，評分與判定績效高低，本來就是主管控制下屬、落實執行紀律的工具，因此主管可以單向質疑、追蹤為何產生鴻溝，並要求負責人員為結果負責。因此，執行力評估是很單向的、由上而下的控制。

因此，本研究建議，在執行力評估初辦階段，特別是院列管與第一回合部列管計畫階段，先以行政評估為主，由行政院考評重要的個案計畫。等到執行稍有成果之後，可以考慮辦理公共評估作業。

## 第五章 推動國民年金政策之政策執行力評估

### 第一節 國民年金政策之個案背景

#### 一、問題背景

我國國民年金政策的規劃背景，主要是因人口老化現象日趨嚴重、老年經濟安全體系仍不完備，以及 1995 年起各項津貼推出且給付標準不一的問題，使得國民年金制度之建立與現制津貼之整合工作更形複雜，茲分述如下(曾中明、姚惠文、鄭貴華，2007：11-12)：

##### (一) 人口老化問題日趨嚴重

我國老年人口老化數度快速，1993 年 9 月，我國 65 歲以上老人人口已達全國人口比率 7%，邁入聯合國世界衛生組織所稱的高齡化國家或社會。截至 2006 年底，我國老年人口為 228 萬 7 千餘人，占總人口 10%。若與多數工業國家相比，我國老年人口比率仍低，惟由於近年來我國出生率屢創新低及國民平均壽命逐年延長，使得我國人口老化速度加快。依據經建會人口推估，65 歲以上人口比率至 2014 年增加至 13%，逼近國際慣稱的高齡國家或社會(經建會，2006)。另外，人口老化將使青壯人口的老人扶養負擔日趨加重，我國目前的人口扶養比（15 歲至 64 歲工作年齡人口對 65 歲以上高齡人口比例）為 7.2 比 1，依據經建會人口推估，2026 年將降為 3.3 比 1(經建會，2006)。顯示未來老人經濟安全問題的重要性，需要預作規劃。

##### (二) 老年經濟安全體系不完備

我國 1950 年開辦的勞工保險及軍人保險，之後陸續開辦公務人員保險，將老年給付納入保障項目，之後各個保險方案的涵蓋人口和保障項目已大幅擴充。但是我國 25 歲至 64 歲的國民中，約有 353 萬人未享有老年經濟安全保障，占該年齡層人口 28%，包括農民、家庭主婦、低收入戶及身心障礙未就業者等，其中農民約 87 萬人參加農民健康

### 政策執行力指標之建構

保險，但該保險不含老年給付，致使其無法在年輕時為未來年老時的經濟安全預先準備，需要將之納入老年年金保險體系保障範圍，以保障其老年或遭逢無法預期事故後之生活（內政部，2006）。

#### （三）各式津貼推出，政府財政負擔沉重

過去十餘年來，一方面因為人民「社會權」意識的覺醒，另一方面因我國老年經濟安全保障制度的不完整，政府為提供過渡性照顧老人經濟安全之措施，爰推出各項以政府稅收為財源之津貼或補助，包括 1994 年起地方政府陸續發放之老人年金，1995 年開辦老年農民福利津貼、1998 年發放中低收入老人生活津貼、2002 年開辦敬老福利生活津貼及原住民敬老福利生活津貼等。由於各項津貼給付標準不一，且給付對象已涵蓋近八成老人，政府每年需編列 9 百餘億元預算支應。若不調整，長此以往，政府財政負擔必然隨著人口快速老化而日益加重。因此，亟待開辦國民年金制度，將現行津貼加以整合予以制度化。

## 二、政策規劃

綜合前述可知，政府有鑑於我國人口結構老化的社會變遷因素，以及原來勞工保險制度對於婦女、失業、非典型就業等弱勢的福利排除，政府在 1993 年 11 月前副總統連戰先生擔任行政院長期間，為了「協調處理各類年金、津貼或補助等項目之方向及原則，以及釐訂相關各項現金給付間之關係及整合工作，以配合實施全民健康保險」。指示經建會研究辦理老年經濟安全保障制度等相關事宜。1994 年 3 月，經建會著手規劃國民年金，並於 1995 年 4 月提出「國民年金保險制度整合規劃報告」。原本政府計畫於 1996 年第一階段規劃完成後開辦國民年金，惟當時全民健保已於 1995 年 3 月開辦，為避免增加民眾的負擔而暫緩實施國民年金(詹火生，2009：5)。

之後，經建會於 1999 年 9 月完成第二階段規劃，預訂於 2000 年實施，因我國遭逢 1999 年的 921 大地震，為避免增加民眾與政府的財務負擔，國民年金推動時程再度延後。之後，2000 年 5 月因政黨輪替而延宕開辦日期，但政府宣示將於 4 年內再行開辦國民年金。立法院

朝野黨派於 2000 年 6 月底協商達成共識：「以國民年金取代老人津貼」，前提是行政院、立法院同步撤案、取消老人福利津貼方案，並以 2001 年 1 月 1 日全面實施國民年金為原則。由經建會進行國民年金的第三階段規劃工作，政府陸續提出「全民提撥制」、「儲蓄保險制」等規劃版本，與以往規劃的「社會保險制」不同。其中「全民提撥制」是設置平衡基金，以全民提撥取代向個人提撥保費；「儲蓄保險制」是建立個人儲蓄帳戶，成立平衡基金；「社會保險制」是個人必須繳保費，保費以全額年金 10% 設定。其他如「沈富雄立法委員版」是開辦雙層式國民年金制度，基礎年金採福利型年金，附加年金採取由個人帳戶個人退休儲蓄專戶支付，費用由雇主繳納，個人得自願繳付。「簡錫堉立法委員版」是開辦雙層式國民年金制度，基礎年金採福利型年金，附加年金採所得相關社會保險年金，基礎年金部分個人免繳費用，年金由政府以稅收支付，附加年金保險部分，個人必須繳保費。

因為「全民提撥制」對於政府財政負擔過大，而「儲蓄保險制」因劉俠女士與社福團體的強烈反對而作罷。2001 年 8 月 27 日，前行政院長唐飛在「當前問題財政研討會」會後表示，各界對國民年金的意見難有共識，另囿於財政籌措困難、所需資金規模輪廓尚未浮現，政府規劃作業不及，也延後國民年金開辦時間。而在 2002 年召開的「全國社會福利會議」結束之後，經建會規劃方向回到「社會保險制」（詹火生，2009：5）。

### 三、合法化

國民年金制度歷經 10 餘年規劃，除參酌我國國情及先進國家年金制度實施經驗，並廣納各界建言及整合分歧意見，於 2007 年 7 月 20 日經立法院三讀通過「國民年金法」，並於同年 8 月 8 日由總統令公布，2008 年 10 月 1 日起開始施行。另外，國民年金原規劃將農民一併納入，引發農民、農會反彈，為了確保農保被保險人原本農保的權益不會因為國民年金開辦而受到影響，並為順利銜接國民年金與勞保年金制度，行政院會於 2008 年 6 月通過國民年金法部分條文修正草案，並送立法院審議，2008 年 7 月 18 日經立法院三讀通過，將農保與國保脫勾，農民不再強制參加國民年金，農民繼續加保農保，相關的喪葬、

## 政策執行力指標之建構

殘廢、生育等給付也依照農保原有的制度(詹火生，2009：6)。此項法案主要係將未參加軍保、公教保、勞保、農保制度的 25 歲至 64 歲國民納入國民年金保險範圍，並整併現有敬老津貼及原住民敬老津貼，提供未能於相關社會保險獲得適足保障之國民，在老年、身心障礙甚至死亡時，本人或其遺屬能獲得基本生活保障，以建構一個完善的社會安全網。

### 四、政策內容

#### (一) 納保對象

國民年金主要納保對象是年滿 25 歲、未滿 65 歲，在國內設有戶籍，且沒有參加勞保、農保、公教保、軍保的國民。國民年金保險屬柔性強制，符合納保對象者強制納保，對於不繳納的人採取柔性勸導，並無特別設立罰則。亦即被保險人只要按時繳納保險費，在遭遇重度以上身心障礙或死亡事故，以及年滿 65 歲時，就可以按月、持續性地請領年金給付，以保障本人或其遺屬的基本經濟生活。

此外，由於農保與國保脫勾，農民繼續加保農保，相關的喪葬、殘廢、生育等給付也依照農保原有的制度。農、漁民如符合老農津貼請領資格，仍可繼續申領老農津貼。此外，放寬 2009 年 1 月 1 日勞保年金制度實施前，已領取勞保老年給付者，如未滿 65 歲，仍應參加國保，不受勞保年資的限制。

在納保對象部分，納保對象針對為 25 歲至 65 歲在國內設有戶籍的民眾。其他條件包括：(1)年滿 25 歲的民眾，一個月中只要有一天沒有參加軍人保險（包括替代役保險）、公教人員保險、勞工保險、農民健康保險等職業保險者。(2)未領取相關社會保險老年給付（指勞保老年給付、軍保退伍給付、公教保養老給付）。(3)在 2009 年 1 月 1 日勞保年金制度實施前，已經請領勞保老年給付（無年資限制）且未曾領取軍保退伍給付、公教保養老給付。(4)在 2009 年 1 月 1 日勞保年金制度實施後，2023 年 9 月 30 日前（即國民年金法施行 15 年內），請領勞保老年給付的年資未滿 15 年，且未曾領取軍保退伍給付、公教保養老給付。(5)領過勞保老年給付在受僱工作參加職業災害保險者，

因未計勞保年資，如果領取勞保老年給付的情形符合前述第 3 點和第 4 點之情形，仍應參加國民年金保險。(6)旅居海外的國民，如果超過 2 年未持本國護照入境而被除籍（非除國籍），則在除籍期間不屬於國民年金被保險人。

#### （二）保費繳納

在保費部分，國民年金的保費計算是由第一級投保薪資新臺幣(以下同)17,280 元，乘上 6.5%的費率，得出 1,123 元保險費。在執行第二年時，開始隨著消費者物價指數累計成長率達 5%，就按該成長率調整月投保金額，而一般民眾由政府提供補助 40%保費，自身負擔 60%部分，也就是一個月 674 元的保費。各類身分民眾負擔情形整理表 5-1-1。

#### （三）保費補助

對於身心障礙或是生活困苦的民眾，只要符合以下的幾種身分，就可以得到政府提高補助。第一類是身心障礙者，分為重度以上是由政府全額補助，中度部分：每月繳 337 元（政府負擔 70%），輕度部分：每月繳 505 元（政府負擔 55%）；第二類則為生活困苦者，分為低收入戶部分，保費由政府全額補助，所得未達一定標準部分則是在分為兩種，第一種為收入低於當年度最低生活費的 1.5 倍，且未超過臺灣地區平均每人每月消費支出 1 倍，一個月繳 337 元保費（政府補助保費的 70%），第二種為收入達最低生活費 1.5 倍，未達 2 倍，一個月繳 505 元（政府補助保費的 55%）。

#### （四）罰則

國民年金法規定配偶有連帶繳納保險費的義務，沒有依規定幫配偶繳納，將會被處以新臺幣 3,000 元至 15,000 元的罰鍰。但配偶沒有謀生能力者，不予處罰。

#### （五）給付類型

在給付類型的部分，國民年金提供國民老年保障、身心障礙保障、不幸身故時遺屬保障及喪葬的給付等四大保障，給付項目有合計有七



### 政策執行力指標之建構

種，包含老年年金、老年基本保證年金、原住民給付、身心障礙年金、身心障礙基本年金、遺屬年金、喪葬給付等七種類。

**表 5-1-1 各類身分民眾負擔情形整理表**

| 政府補助百分比 | 民眾繳納金額 | 補助身分                       |
|---------|--------|----------------------------|
| 40%     | 674 元  | 一般民眾                       |
| 55%     | 505 元  | 輕度身心障礙者、收入達生活費 1.5 倍未達 2 倍 |
| 70%     | 337 元  | 中度身心障礙者、收入低於生活費 1.5 倍      |
| 100%    | 免費     | 重度以上身心障礙者、低收入戶             |

資料來源：本研究自行整理自勞委會勞保局資料。

## 五、目前執行進度

### (一) 法制作業

國民年金法立法完成後應配合增訂的子法達 12 項，已由內政部及勞保局等相關機關進行子法之增訂。包含完成國民年金法施行細則、內政部國民年金監理會設置要點、國民年金爭議事項審議辦法、國民年金保險及勞工保險老年給付合併發給辦法、國民年金保險身心障礙年金給付審定基準及請領辦法、國民年金法有關無謀生能力範圍認定要點、國民年金保險基金管理運用及監督辦法、國民年金保險保險費與利息分期及延期繳納辦法、國民年金保險被保險人申請減領保險給付辦法、國民年金保險基金委託經營辦法、執行國民年金法罰鍰應行注意事項、國民年金保險欠費催收及轉銷呆帳處理要點等 12 項子法。

### (二) 完成勞工保險條例年金制度修法

勞工保險條例修正草案於 2008 年 1 月 23 日送行政院審議，並於 2008 年 1 月 31 日完成行政院審查，2008 年 2 月 15 日送請立法院審議，2008 年 6 月 27 日立法院朝野協商完畢，2008 年 7 月 17 日經立法院三讀通過，2008 年 8 月 13 日經總統公布修正，自 2009 年 1 月 1 日起施

行。

### （三）組織設立

規劃成立內政部國民年金監理會，負責辦理國民年金保險業務及審議保險爭議、及保險基金的監理事項等。勞保局先在 2007 年 8 月 3 日成立籌備小組，辦理國民年金籌備業務。2008 年 10 月 1 日內政部國民年金監理會正式運作，監督國民年金保險業務及審議保險爭議事項。勞保局負責配合內政部研擬國民年金法相關法令規定、規劃設計承保、給付及財務作業事宜、建立保險資訊系統、規劃及執行各項宣導工作。

### （四）資訊系統建置

內政部建置「國民年金被保險人所得未達一定標準比對及審核管理資訊系統」及開發「國民年金爭議審議案件管理資訊系統」，並於 2008 年 9 月 20 日正式上線，勞保局辦理「國民年金電腦主機系統購置案」及建置「國民年金資訊應用系統」，辦理審核承保資格、保費開單及保險給付等業務。

### （五）宣導工作的執行

內政部編印國民年金摺頁及答客問宣導手冊，發送至地方政府、郵局、立法委員服務處及各類團體等共 2,980 處地點，供民眾參閱索取。於 2008 年 8 月底起，以每週宣導一主題為原則，共計 6 週為一循環，於全國共 75 處之電子字幕機宣導國民年金制度。另外，為推動國民年金制度，內政部製作電視短片、廣播宣導帶、宣導海報、報章雜誌平面廣告、專欄等，運用各項通路，積極宣導國民年金宣導工作，期使民眾得以瞭解國民年金制度內涵。已將國民年金法相關說明及答客問等內容置於內政部網頁中，民眾可上網瀏覽相關訊息，並設立國民年金論壇，於網站上回覆民眾各項問題。

2008 年 10 月 1 日於中央聯合辦公大樓南棟 1 樓大廳辦理「人人快樂活到老 國民年金不可少」國民年金啓動記者會活動，宣佈開辦國民年金制度。勞工保險局自 2008 年 11 月起每月按時核發國民年金

### 政策執行力指標之建構

老年年金、老年基本保證年金、身心障礙年金、身心障礙基本保證年金、原住民給付、喪葬給付、遺屬年金等各項給付。勞工保險局依規定於 2008 年 12 月 31 日前完成 426 萬餘分第 1 期國民年金繳款單之寄發。截至 2009 年 7 月底，國民年金投保人數已達 415 萬餘人。其中男性為 197 萬餘人，女性 217 萬餘人；包含低收入戶 48,334 人，所得未達一定標準 101,123 人，以及身心障礙者 252,406 人。至 2009 年 7 月保險給付計 98 萬 9,853 人，其中老年年金 61,694 人、身心障礙年金 601 人、喪葬給付 1,597 人、遺屬年金 4,062 人，保險給付總計 3 億 5 千多萬元；另提供老年基本保證年金、身心障礙基本保證年金、原住民給付等其他給付項目，2009 年 7 月計核發 92 萬 1,899 件，給付 27 億 1 千 8 百多萬元。

## 第二節 國民年金政策之實證研究設計與執行

為瞭解國民年金政策的規劃與執行者對於該政策執行力指標建構的看法，本研究辦理焦點團體座談會與執行深度訪談。

### 一、焦點團體座談會之設計與執行

#### (一) 座談會參與對象

為瞭解國民年金政策規劃與執行者，亦即參與國民年金政策執行的政府單位對於國民年金文化藝術補助政策執行與評估之看法，本研究於 2009 年 11 月 9 日我國公共治理研究中心會議室辦理國民年金焦點團體座談會，本研究對於座談會邀請對象的選擇，除了考慮中央規劃單位內政部與執行單位勞保局，在地方執行單位則兼顧地區性，包括北區、中區與南區縣市政府的執行人員。

出席人員包括行政院勞工委員會勞工保險局國民年金業務處方宜容經理、行政院內政部社會司社會保險科陳汝君視察、李惠涓辦事員、臺北市政府社會局社會救助科林淑娥專員、彰化縣政府社會處國民年金陳慧勳督導員、高雄市政府社會局社會救助科劉蕙雯股長。

#### (二) 座談會討論題綱

本研究在設計焦點座談與訪談題綱時，主要透過文獻蒐集了解目前對於國民年金正面評價的意見，包括國民年金若完善規劃及開辦，對國民來說，是一個良好的社會保險制度，使民眾經濟無後顧之憂。至於執行問題包括：(1)民眾對於國民年金保險費用繳納與參與對象問題，亦即現行國民年金法採行「小國民年金」的方式設計，排除已參加軍、公教、農保、勞保的民眾，使得被保險人口只有 410 萬人，且是一群沒有工作的失業者、家庭主婦、學生，以及身心障礙者等參加保險。因為以無職業者為對象，不等同於全民年金，也有學者稱為「無工作者年金」(陳琇惠，2009)。(2)國民年金權責釐清與協調溝通問題，由於政府並未設置如「國民年金局」的專責機關承辦，故現階段是由

### 政策執行力指標之建構

內政部委託勞委會勞工保險局辦理相關事務。目前國民年金納保(欠費、補發繳費單、電子帳單)和各種給付等權力，都屬於勞保局國民年金業務處所掌握。勞保局地方辦事處和地方政府的國民年金審核員之間，因無直接電腦連線，因而民眾無法在地方政府辦理補發繳費單、繳費單金額錯誤、溢繳保費退費、給付申請等工作，造成民眾對於地方政府國民年金辦事人員，留下辦事不力、推卸責任、行政無效率的不良的印象。(3)政府財源籌措困難，政府對於低收入戶以及重度、極重度的身心障礙者均給予 100%的保費補助，又對於所得未達最低生活費標準 1.5 至 2 倍、或低於 1 至 1.5 倍的民眾，及輕度與中度身心障礙者，分別提供 55 至 70%的保費補助(行政院勞工委員會勞工保險局，2009)。各地縣政府初估每年要分擔超過 1 億元保費，抱怨「中央請客，地方埋單」做法，容易形成地方財政排擠效應。(4)國民年金財政困難與給付標準不一致，根據「國民年金法」第三十五條規定，國民年金開辦前若以符合重度身心障礙且無工作者，可在國民年金開辦後請領身心障礙年金，每人每月 4 千元。現行的「國民年金法」中，也有著不同的保證年金標準。一般老人、原住民保證年金為每人每月 3 千元，身心障礙者保證年金卻為每人每月 4 千元，因為身分別的不同，最低生活保障的金額卻不一樣。由於國民年金處未主動通知符合申請資格之民眾前往申請，再加上申請書須申請人事先自行至勞保局網站下載後列印，或親自至勞保局各地辦事處索取，後直接向勞保局國民年金業務處，讓許多不會使用電腦網路及電話通訊器材之偏遠地區老年人求助無門，批評申請手續不便利。

本研究辦理座談會的討論題綱，除依據前述國民執行問題外，主要架構是依據第四章的文獻整理而提出，主要內容包括：(1)就政策規劃而言，國民年金政策目標的清晰程度，以及政策內容與當初制度設計是否有落差？(2)就政策評估策略而言，如何設定評估國民年金的政策成效？例如民眾的參與意願、繳費率。(3)就政策管理而言，國民年金政策執行是否具有適當的管考機制與績效評估？(4)對於促進國民年金政策執行力的意見(政策層面、組織層面、個人層面與服務對象層面等)。

## 二、深度訪談之設計與執行

本研究除文獻與資料的綜合分析外，亦進行多元方法的實證研究，除以座談會方式邀請政策執行相關人員外，也透過深度訪談方式瞭解國民年金政策執行的其他利害關係人對於政策執行與評估的看法。表 5-2-1 為深度訪談時間、地點與對象一覽，限於研究經費與時間，未能一一訪談所有縣市政府執行人員，但兼顧中央規劃與執行單位人員，而在地方政府部分除參加過座談會的縣市執行人員外，兼顧北、中、南、東的區域性。

表 5-2-1 深度訪談時間、地點與對象一覽表

| 訪談時間             | 訪談地點                  | 訪談對象                 |
|------------------|-----------------------|----------------------|
| 2010年3月23日 15:30 | 臺北市南海路內政部社會司社會保險科     | 內政部社會司社會保險科<br>姚惠文科長 |
| 2010年2月25日 10:10 | 國家政策研究基金會             | 國民年金監理會委員詹火生         |
| 2010年3月26日 14:00 | 臺中市自由路 2 段 53 號 4、5 樓 | 臺中市政府社會處劉珊慈督導        |
| 2010年4月1日 10:30  | 雲林縣斗六市府文路 22 號 2 樓    | 雲林縣政府社會處陳怡君督導、曾蔓甯督導  |
| 2010年3月26日 10:00 | 高雄縣鳳山市光復二路 120 號      | 高雄縣政府社會處黃小玲督導、葉儀婷督導  |
| 2010年3月29日 10:30 | 屏東市建豐路 180 巷 35 號     | 屏東縣政府社會處陳嘉慧督導        |
| 2010年3月12日 10:00 | 宜蘭縣政府婦幼館              | 宜蘭縣政府社會處楊秀川科長、曹藝馨督導  |
| 2010年3月8日 15:00  | 花蓮市金湯達人咖啡店            | 花蓮縣政府社會處王益科長         |
| 2010年3月29日 15:00 | 臺東市中山路 276 號          | 臺東縣政府社會處黃慶國督導        |

### 政策執行力指標之建構

本研究深度訪談題綱依據相關文獻與座談會討論結果，綜合整理包括：(1)就方案目標與設計而言，國民年金的政策設計與目標是否清晰與具有持續性？(2)就計畫衡量、評鑑與策略規劃而言，國民年金的評估是否設定有效的年度與長期目標？所有參與者或協力者是否都願意共同致力於長期與年度的績效目標實現？(3)就方案管理而言，國民年金主管機關是否具有計畫管理能力，包括國民年金的財務監督、預算支出、缺失改善狀況，以及是否定期收集有效的績效數據？績效衡量是否確認明確的權責關係？有關預算經費是否能及時到位，並依據時程表有效落實、有關的所有預算經費都被支用於計畫的目標等？(4)就方案結果與課責而言，國民年金政策是否根據規劃與管理面向的目標，評估方案的績效與目標的連結性，計畫是否妥適朝向既定的長期目標、計畫協力夥伴者能達到年度績效目標等？例如民眾繳費意願不高、民眾不清楚權利義務等。(5)對於促進國民年金政策執行力之意見(政策層面、組織層面、個人層面與服務對象層面等)。

### 第三節 深度訪談與焦點團體座談結果分析

本研究對於座談會與訪談的結果分析，依據第四章提出的文獻發現呈現，包括四個面向，第一面向為方案目標與設計，包括方案設計與目標清晰性，計畫的目標清楚明確、計畫針對明確的問題或需求、政府的干預、涉入的必要性等。第二面向是計畫衡量、評鑑與策略規劃，計畫的年度與長期目標，所有參與者或協力者願意共同致力於績效目標實現、計畫有一套定期辦理的全面且獨立的品質評估機制、計畫預算反應政策。第三面向是方案管理，機關的財務監督、預算支出、缺失改善狀況，有關的所有預算經費都能及時到位等。第四面向是方案結果與課責，根據規劃與管理面向的目標，評估方案的績效與目標的連結性，計畫朝向既定的目標、計畫達到績效目標等。表 5-3-1 為訪談與座談參與人員編碼。其中國民年金監理會委員、內政部科長、視察與勞保局經理歸類為中央單位，編碼取國民年金英文 National Pension 之第一個字母，為 NP1 至 NP4。地方執行單位主管(科長或股長)與人員編碼為 NP5 至 NP17。



表 5-3-1 訪談與座談名單編碼

| 類別   | 代號   | 身分別        | 備註   |
|------|------|------------|------|
| 中央單位 | NP1  | 中央監理單位     | 深度訪談 |
|      | NP2  | 中央規劃單位     | 深度訪談 |
|      | NP3  | 中央執行單位     | 焦點座談 |
|      | NP4  | 中央規劃單位     | 焦點座談 |
| 地方單位 | NP5  | 地方執行單位主管   | 焦點座談 |
|      | NP6  | 地方執行單位主管   | 焦點座談 |
|      | NP7  | 地方執行單位執行人員 | 焦點座談 |
|      | NP8  | 地方執行單位執行人員 | 深度訪談 |
|      | NP9  | 地方執行單位執行人員 | 深度訪談 |
|      | NP10 | 地方執行單位執行人員 | 深度訪談 |
|      | NP11 | 地方執行單位執行人員 | 深度訪談 |
|      | NP12 | 地方執行單位執行人員 | 深度訪談 |
|      | NP13 | 地方執行單位執行人員 | 深度訪談 |
|      | NP14 | 地方執行單位主管   | 深度訪談 |
|      | NP15 | 地方執行單位執行人員 | 深度訪談 |
|      | NP16 | 地方執行單位主管   | 深度訪談 |
|      | NP17 | 地方執行單位執行人員 | 深度訪談 |

## 一、方案目標與設計的座談與訪談分析

### (一) 對國民年金目標清楚明確

就影響政策執行力的第一面向為方案目標與設計，對於計畫的目標的清楚明確對於政策執行的影響，受訪者 NP1 與 NP2 表示國民年金的政策規劃在目標與設計清楚的，包括目前國民年金要照顧的對象、照顧的方法，雖然是後來的制度與當初設計有落差，但是這是逐漸、妥協的作法。其意見如下：

「我要說的是國民年金，現在小國民金沒有偏離當初在 1994 年、95 年開始設計的所謂小國民年金制度太遠，其實來講，我們後來

執行 的、跟原來規劃的小國民年金制度其實是很相接近的。就是說，符合一般的這種精神，就是被保險人負擔 60%，政府負擔 40%，對經濟及身心障礙者，國家政府負擔 100%到 55%，所以這個基本上，跟最初的設計沒有太多的差距。」(受訪者 NP1)

「當初我們一開始在經建會規劃時，就是社會保險制度整合，那個時候其實已經有點走向小國民年金。所以從 91 年大概就是這個方向，就是小國民年金。當確定是小國民年金，外界的聲音就說是窮人互保，其實窮人互保，對決定採小國民年金是一個很大的殺傷力。可是如果不走小國民年金，堅持要一開始就一步到位，做一個基礎的全民式年金，我相信到現在勞保還是不願意加進來，因為他覺得他的基金，是八、九百萬勞工辛辛苦苦一點一滴來的，為什麼要跟這一群人掛在一起？軍公教也一樣，他們認為自立門戶也不錯，為什麼要掛在一起？」(受訪者 NP2)

「那提到說是不是有預期上的落差，譬如說我們本來想要照顧到的人沒有被照顧到，或是說整個給付的狀況不如預期，其實國民年金一開始規劃當然就是針對沒有參加任何社會保險的軍保、公保、勞保、農保等，後來因為中間歷經一次修法，國民年金對於開辦前的農保作了一些調整，也就是參加農保的人現在其實並沒有參加國民年金，這跟我們當初在規劃時是有一些不同；Anyway，在當初預期的人數上一定是會有不同的，因為整個國民年金是跟其他相關社會保險做個連結，中間會有連動的關係，沒有參加任何社會保險就一定要進國民年金，所以當初的人數預期跟現在的人數當然會有一點點落差，可是我覺得整體的方向是對的，而且也還算符合預期。」(受訪者 NP4)

## (二) 計畫針對明確的問題或需求

雖然中央單位受訪者認為計畫目標明確，但若從計畫針對需求或問題而言，地方政府人員因為與民眾互動密切，認為如果從民眾角度

### 政策執行力指標之建構

來看，民眾多數不理解國民年金的政策目標與制度設計，包括繳費的設計、計畫的保障、給付內容、給付條件等。其意見如下：

「我是覺得他們大部分的人都是說，都不知道這個事情，可是其實我們都有在宣導，可是他們就是來申請的人都說他們不知道這個事情。」(受訪者 NP8)

「他們就對國保的部分，真的比較就沒有什麼信心。因為覺得加入好像領的錢也沒有他支出這麼多，他們會覺得繳這麼多，以後領，才領這樣子，也不能全部領完，他說如果他死了呢？他死了，當然他不是納保，對遺囑年金也有一些規定，並不是每個遺囑都可以領，領的錢也不是說他繳出去的錢全部領回來這樣子，所以些就覺得這個保險好像不是很好。」(受訪者 NP8)

「申請是有，不過你去看那個申請的人數跟實際不繳的，我們暫時說沒有繳保費的這些人來講，他的比例其實差很大，就是少數人他願意繳，所以他來申請補助，但是絕大部分的人不願意繳，甚至連補助都不申請。」(受訪者 NP17)

「有些民眾會跟你說，老實說，他也不知道要繳這個幹嘛？然後他們有些人會選擇不繳，假如單身的話，他們大多選擇不繳。」(受訪者 NP12)

「以前的人就會說，以前不用繳，就可以去領三千。我們就一直跟他解釋說以前有排富條款，現在沒有排富條款，他說那也才多那一點點錢而已，他繳那個錢，他覺得不划算。」(受訪者 NP8)

「其實民眾他本身就是不願意申請，他有很多其他因素，他認為

這樣子的一個保障是在 65 歲之後才能擁有，他不清楚他是否還能活到那時候，又或者他認為說，到那個時候它是不是可以領到錢，所以他現在就已經沒有繳納的意願，所以即使我們再怎麼樣去推廣說，請他來辦保費的補助、保費的減免，他的保費可以就是負擔比較少一點，他還是不願意。」(受訪者 NP15)

「再來就是說原鄉地區的原住民部分，他們可能對這一塊，也比較沒有那樣的認知和概念，所以可能是，需要再加強宣導，或者是說，我們要家戶訪視，把一個案量以及繳費率提升。」(受訪者 NP15)

「有些人，說我生活都過不下去了，你還要我繳這個，我連健保費都付不出來，我有一餐沒一餐的，他那說難道你要我死嗎？然後就會說你要我在市政府死給你看嗎？民眾比較激動的會這種。不然，有些人就是會說，你們提出這個減免其實那個也蠻嚴格的，他就覺得那你有提跟沒提感覺還是一樣，他還是申請不過，我還是沒有減免到。」(受訪者 NP8)

「就是納保對象，當他們收到繳費單之後，他們不會繳，有一些比較年輕的，25 歲的學生和 30 歲左右的族群，他們會覺得自己在未來唸完研究所就會就業，就業後就會有勞保，他們覺得勞保比較好，他們就會選擇這一段時間不繳。那我們在宣導的成效，就不如之前蘋果日報直接報說九月底就會截止，以後就不補助，但其實它不是正確的資訊。它只是一個宣導期的結束，只是你不能再追溯補助，反而不如報紙的效果。」(受訪者 NP12)

「其實標的人口本來就是社經地位本來比較不足的，我們在宣導的時候會藉由活動人潮，那可能只有一部分是標的人口，實際上的標的人口就是打零工，或是家庭主婦，其實我們真正能夠接觸

## 政策執行力指標之建構

這些人，其實是有限的。我們覺得是亂槍打鳥式的宣導，我們沒有辦法取得這些人的名冊，我們也沒辦法規劃宣導的期程，或是我們的策略是怎麼樣。所以我是覺得，我們宣導是有成效的，但成效可能沒有像報章雜誌或電視宣導的成效那麼大。」(受訪者 NP11)

「我們這一部分可以報告一下，我們接到一些民眾的聲音，基本上民眾大部分都反應說失業，對失業者來講他們的意思是繳不起保費，然後就一直罵政府為什麼來搶錢，然後開保險公司怎樣，就是一些謾罵性的情緒性字眼，其實這個電話非常的多，就是說他繳納後，在法規上也就是他之後可能會領不到這些保險給付，所以他們也覺得繳不繳好像沒有關係，他們也就不想理它。」(受訪者 NP6)

由前述可知，多數民眾對於國民年金的政策目標與需求，顯然與中央單位受訪者的意見有出入。中央單位的受訪者仍認為國民年金針對需要的對象提供服務，有嚴謹的資格界定。受訪者 NP2 意見如下：

「我們鎖定小國民年金，而且就是鎖定沒有受過政府照顧的人，所以是很嚴謹的，不是誰想進來就可以進來。曾經從軍公教退伍的、退休的，我們不會讓他進來。當然就會有人講說我二、三十年前退伍的時候，當時領的很少，憑什麼我為國奉獻，現在不讓我進國民年金，這是想進來的人的聲音。」(受訪者 NP2)

惟受訪者 NP3 表示國民年金制度設計因為其他類似制度有差異，會讓民眾在不同制度之間做選擇，但他認為民眾選擇參加更符合需求的制度，其實並沒有不妥。受訪者 NP3 意見如下：

執行就是按照法令規定去規劃我們的執行面，把應該納保的都納保，至於執行成果跟當初制度設計是不是有落差，其實這中間當然會有一點，因為我們是該納保的給他納保，沒有參加公保、軍保、農保那些保險的人剩下就會全部納保，實際人數比我們預期的會少一點。因為勞保年金的替代率是一點五，國民年金是一點

三，他們當然是往好的地方跑，結果很可能有一些是國民年金的對象他跑去參加勞保，那有沒有不好，其實也沒有，因為勞保保障更多，但也並不是說沒有來國民年金什麼都沒有保障到它，而是他跑去找更好的地方，最主要是因為制度的關係，因為勞保年金優於國民年金那當然是往那邊跑。(受訪者 NP3)

### (三) 政府的干預、涉入的必要性

就政府辦理國民年金的介入必要性，其涉及政策理念議題，受訪者 NP1 認為從先進國家的經驗而言，是有必要的。但是他指出因為在我國沒有適當的權利與義務的概念，民眾多半認為享權利，但忽略義務負擔。其意見如下：

「Pension 是你在 25 歲到 64 歲之間，你繳保險費，你到 65 歲以後就可以依法領取。所謂每個月領取 Pension 的這種觀念，在我國呢，對所謂的，這個 Pension 這個觀念，其實還並不是社會能夠那麼的普及接受，這個反映出一個事實，就是說我們過去傳統社會上對福利、或是保險那些，都認為一般是政府的責任，甚至有受到所謂政府的德政這種觀念有關係，這是政府該做的事情！對不對？……但在西方一個所謂的政府跟民間，甚至說在非營利的夥伴關係裡面，我們缺乏對國民說，你的權利、義務，有盡義務者才能享權利，這種觀念其實我們還沒有那麼的成熟，我覺得是在乎這裡。」(受訪者 NP1)

「最重要是什麼，這是國家辦的阿！全世界裡面沒有看到一個國家倒掉，即使你說冰島那種國家，財政、金融，還不是世界各國救他，你說加州公務人員退休基金，到最後還不是照樣被聯邦政府救起來，它不會倒的，倒了的話影響多少人？影響 400 多萬人，而且言下之意說等於全民人口！所以這一套制度呢，其實是國家來主辦的話，當然國家不會倒，所以被保險人應該有這種信心。」(受訪者 NP1)

至於參與座談會的受訪者 NP4 則以政府在國民年金的保險費負擔分工，來說明政府介入的必要性。至於受訪者 NP6 則提到政府對於保

### 政策執行力指標之建構

費補助的介入，亦即所得未達一定標準的保費補助，在政府之間的影響。其意見如下：

「國民年金主要的財源最重要就是基金的收入，要不然就是保費的收入，剛剛方經理這邊有提到就是中央應負擔的部分其實最近偶爾見報，大家如果有在蒐集資料都知道大概講的就是中央應負擔的部分；在我們國民年金法裡，中央有責任要負擔的部分就是勞保局辦理國民年金業務所需要的人事及行政管理費用，這個是第一個；第二個是我們保險給付跟我們基本保障的三千塊或四千塊中間會有一些差額金的部分；第三塊就是中央應該要負擔被保險人保費的部分，這三塊統稱中央應負擔的保費，這其實在我們法的制度裡頭跟所謂其他收入面是區隔開來的，所以這個部分其實也在我們規劃之初，它在前幾年做可能會不夠，所以這個是符合我們原來的預期。」(受訪者 NP4)

「國民年金保險制度，我們也知道所得未達一定標準是被強加進去的。所以其實在整個設計的理念內容裡面，應該是沒有這一塊的，可是因為加了這一塊進去之後，而且是賦予在地方政府的一個權責之內，變成主管機關看起來除了內政部之外就是勞保局，另外還有地方政府。對民眾來講，永遠搞不清楚勞保局是做什麼的，地方政府是作什麼的。可是我們工作人員當然都很清楚，而民眾在接觸之後當然就可以了解，可是時間很長。我想勞保局真的接到很多電話，地方政府應該接的都湧進勞保局；而很多要問勞保局問題的這些電話，也都跑到地方政府。所以永遠都是在交錯，在交錯的狀態下而混淆不清，所以我想所得未達一定標準這個制度設計進去之後，就一定會有這樣的影響跟後果。」(受訪者 NP6)

#### (四) 計畫對於解決問題具有顯著、獨特的成效

關於國民年金政策對於解決問題是否具有顯著成效而言，中央單位的受訪者持肯定的態度，認為甚至對於繳不起保費的民眾，設計保

費補助措施，讓國民年金對於民眾的生活保障呈現效果。其意見如下：

「整體的規劃上面還會有一些特殊身分別的保費補助，譬如說一般民眾，政府給他四成的保費補助，他自己付六成；但是低收入戶我們就會拉高政府的保費補助 range，那另外還有開創一個所得未達一定標準的保險制度，它是開所有社會福利的先例，其實社會福利目前並沒有所謂的什麼所得未達一定標準，因為它是介於大概中低收入戶這個 range，它其實又沒有到低收入戶經濟狀況這麼差，因為我們跟一般人一樣，所以我們會請民眾可以去申請所得未達一定標準的保費補助，因為所得未達一定標準的補助其實是參照社會救助法一些精神，它還是看整個家戶的一個狀況……，其實國民年金還有其他保費的部分協助，譬如說他可以去分期延期繳納。」(受訪者 NP4)

至於地方單位的受訪者則從民眾的角度說明，一個是因為民眾沒有保險觀念，二是民眾多半認為給付時間太久，無法立即獲益，三是民眾認為給付金額過低，缺乏參與誘因。因而從民眾角度，國民年金在解決其生活保障問題上，不具有顯著成效。其意見如下：

「就是我們大概計算過，如果一個繳費 25 年的國保的保費的繳保人，他在 25 年之後，實際上他領回每個月的國民年金，老人年金的收入部分，好像才一萬多，一萬出頭，一萬一、一萬二的部分。以未來那個期間，對他來說所得使用上並不是很高，這是第一個。第二個，說實在他們可能現在還很多觀念是不知道勞保，老人年金的 6000 塊或 3000 塊那個不能給付，已經跟這個結合在一起，所以他們可能會自己想，反正我不保，到 65 歲我起碼有 3,000 塊或 6,000 塊。要繳這個保費，到未來的時後，領那麼多的錢，其實相差不多的情況之下，繳保費意願也會降低。」(受訪者 NP14)

「就是我今天要領給付的時候，我就會想辦法把錢繳出來，所以說遇到很多情況，喪葬給付的部分最多。民眾會來問我家某某人死掉了，因為我們沒有錢辦喪事，有沒有什麼補助可以領？因為



### 政策執行力指標之建構

現在喪葬的部分，社會救助有急難救助，急難救助只有一萬塊錢，但是國民年金這邊有八萬多塊，我們會告訴他說你可以申請國民年金這一塊，但是你必須先把過去的錢繳清，那國民年金剛開辦的這段期間，事實上他要補繳的不多，所以他很願意去繳，但是死掉的那個人，他生前是不願意繳錢的人，就是說今天有錢可以領的時候大家就會跑出來繳錢」。(受訪者 NP17)

「目前遇到有一些滿二十五歲然後還在就學沒有加入其他保險，那一定被納入國民年金，那有些民眾會反應說他目前還在就學沒有工作能力，可是因為我們社救法的精神是認定他有工作能力，就是用基本工作下去列舉，加上他父母親家人收入高，所以沒有辦法申請所得未達一定標準，所以保費的話，可能還是維持在自付百分之六十，或者是說也許保費有減免，就是所得未達一定標準，但是他們家長可能認定說他們還在就學，就沒有收入所以不應該繳國民年金。」(受訪者 NP7)

「有的會接受啦，可是有的會認為他們一直對政府沒有信心，會覺得說，他們繳這些錢...。因為我們這個跟健保不一樣，你不繳健保費，就不能就醫，可是你不繳國民年金，也不能這麼樣，頂多就是不能領而已。而且他們一直會說，以後領不領得到也不知道。」(受訪者 NP9)

「你看到現在已經一年多了，還有人在問這個問題。我說你現在才加入的其實不能領，但他並不知道。所以我覺得在政策享有的權利義務方面，民眾要確切了解的，還是會有困難。(受訪者 NP16)

另外，地方政府受訪者也指出因為國民年金是柔性強制納保，因而只能對於民眾說明利害關係，但決定權在民眾，因而未能呈現立即的成效。另外是國民年金法的罰則訂的不夠明確，因而影響政策的成

效。其意見如下：

「事實上沒有強制，我們也只能今天我告訴你這個利害關係，你要不要繳這是你的選擇，我們不能幫你做決定，當然我們是希望他繳，我們會告訴他說我們希望你按時繳納，因為這是你權益的問題，我們不希望說到時你六十五歲你真的想要領這筆錢的時候，你要繳的話還要再多繳一些利息。」(受訪者 NP17)

「我認為這是一個問題，就是它的罰則，訂的不明確，而且不夠力，但是我認為制定罰則的單位，他也不敢訂的太嚴厲，因為這個畢竟是要民眾繳錢的，你要人家掏錢出來繳保費，不繳你又要罰人家錢，它不敢這樣做，因為會引起更嚴重的民怨。」(受訪者 NP17)

## 二、計畫衡量、評鑑與策略規劃

第二個個評估計畫是否設定有效的年度與長期目標，包括政策針對最終結果並回應原始規劃構想，是否設計關鍵的明確、有企圖心的長期績效目標，以及所有國民年金的政策參與者與執行者都願意共同致力於績效目標的實現。

### (一) 計畫目標與原始規劃的一致性

中央單位的受訪者 NP1 從國際比較觀點認為，目前對於國民年金的執行目標如以繳費率而言，能夠回應計畫當初的目標，雖然外界批評該目標值不佳。但如果從一個新的制度觀察，目前計畫設定的目標仍屬適當。其意見如下：

「你看全世界國家，日本一開始都沒那麼高，我們能夠在短短一年時間，我不是替政府政策辯護，我必須說明說，事實上以目前 56%到 58%，甚至有的縣接近 60%，這個已經很不容易了，真的很不容易了。因為它是 New Born 這個 Pension project，當然收繳率有城鄉之間的差異，有年齡別這種差異。」(受訪者 NP1)

## 政策執行力指標之建構

「不能否認說現在談到收繳率，以目前來說，實施了一年四個月收繳 56%到 56 左右，當然各縣市不一樣，愈都市化的地區收繳率比較高，愈鄉村的地區收繳率比較低，我不知道你們可以上網，我曾經寫過一篇文章談到這個東西，就是國民年金監理委員會他們辦了一個研討會，我曾經寫了一篇文章，那就是以一個剛新生的一個國民年金制度來說，我必須說這樣收繳率已經不錯了。」(受訪者 NP1)

### (二) 所有計畫參與者的致力目標達成

就所有國民年金政策的參與者與執行者願意共同致力於長期或是年度的績效目標的實現而言，因為本研究之前整理的國民年金執行問題，其中關鍵在於內政部與中央負責執行的勞保局沒有隸屬關係，以及勞保局與地方執行單位社會處沒有隸屬關係，因而衍生計畫參與者在目標達成的想法或是行動不一致。

第一，中央單位受訪者認為雖然不相隸屬，但是可視為政策夥伴關係，盡量以協調與溝通方式協調目標的達成。受訪者 NP2 的意見下：

「因為畢竟他們不是我們直接隸屬，所以在溝通上就不能那麼直接，就是有點類似夥伴關係。不像勞委會對勞保局是上下隸屬關係，我們是夥伴關係，就像是拜託你幫我在這方面多加強那樣子...其實，我們有慢慢的在培養彼此的默契跟互動的方式，我們比較沒有關係就是...因為就我們科或我們司來說，我們農保本來就是委託勞保局，所以我們跟勞保局有一些互動的經驗。所以我覺得就儘量的用它，可以接受的方式督促它。」(受訪者 NP2)

「你不能拿勞委會跟勞保局的順暢度來比，當初就是請勞保局來做，所以只能盡量請他們配合，說非常差也不至於，說非常好也騙人，因為他們有它們的防衛立場...」(受訪者 NP2)

第二，地方政府的受訪者意見有所不同，例如受訪者 NP5 表示雖然所得未達一定標準屬於地方政府權責，但是仍希望有統一的標準，

也避免民眾覺得政府標準不一致而造成困擾。受訪者 NP15 表示向勞保局要求納保人相關資料的困難，或是沒有建置互動平臺，資料查詢不易。另外，受訪者 NP8 表示協助民眾向勞保局查詢資料時，遭遇到困難。以及受訪者 NP13 表示，勞保局人員回覆的意見不一致，造成困擾。其意見如下：

「有一些民眾在繳費上面有疑慮，只是在審核方面的規範，我會跟各地方政府審查社會救助方式會相近。以現在而言，每一個縣市政府在審查自己的低收入戶的時候，因為法令有一定的規範，可是又有一些裁量的空間，或是沒有裁量的空間，有裁量空間或是一些模糊地帶的時候，就變成是二十六個縣市政府有二十六種版本，即便我們行文給中央要求釋示，他也站在非常尊重地方的立場請我們本於權責的方式叫我們各自去訂，所以這個部分我們也蠻困擾，因為我們還蠻仰賴中央可以給我們一致的標準。」(受訪者 NP5)

「幫助非常不足，今天我們可能跟他們要求去一分，譬如說應繳人數、收繳人數的話，我們必須定時跟他打電話詢問，而且他沒有辦法給紙本資料，或者是電子檔之類的，他只能口頭回答你。」(受訪者 NP15)

「然後他也沒有一個平臺是可以給我們譬如說查詢，這個被保險人他是不是已經按時繳納，沒有繳的話，我們是不是可以去做訪視，或者去做一個宣導的部分，沒有這種資料，他們沒有辦法給我們。所以資料給的比較不足，然後導致說，像今年為什麼會針對原鄉的部分，都在於是因為原民會他們給了一分資料，是原鄉民眾。」(受訪者 NP15)

「最近比較少，一開始的時候可能民眾比較多的時候，可能就是，

### 政策執行力指標之建構

可能民眾也不知道怎麼問，然後有可能那對方也不瞭解他，還沒有了解清楚他要問什麼，就是可能就直接叫，問他哪一個縣市，直接打去縣市政府問，有時候通常我們了解了以後其實是勞保局業務。相關要申請的東西是要到勞保局，對，導致說民眾說為什麼勞保局叫我打來這邊。」(受訪者 NP8)

「還沒有，因為最近有接獲一個案例也是這樣，其實我自己也有試過，但是他有提供過我資料，所以其實每個人遇到的狀況不一樣，就是他們接電話的人的標準不太一樣。」(受訪者 NP13)

「就像我剛才跟你說的，今年還好，在去年我們要幫個案查詢一些東西的時候，他們會說請他們個人來查。可是我已經跟你講說我是縣市政府社福單位了，但是他就是不相信。」(受訪者 NP9)

「因為這是剛開辦，內政部那邊的系統好像也還在做修正，有時候流程要跟那個系統配合，看之後要怎麼做會再告訴縣市政府，但是到現在好像也是還沒有消息。」(受訪者 NP13)

「開辦的時候就想做，我們就一直跟內政部要名冊，但勞保局說有困難，內政部那邊也由於是個人資料的關係，也不太願意提供給我們。那我們這一年持續都有在要，但是都沒有結果。」(受訪者 NP11)

「我們又是狹長型的，離它也有一兩百公里，對他來講，他們也沒有跟勞保局連絡過。像鄉下地方最清楚的連繫單位就是鄉鎮公所或是里辦公處，但這些都還是要自己去問，因為這是自己的個人隱私資料，對鄉下的老人家有點為難。……一直沒有解決，我

們覺得很單純的事情，可是他們就一直沒有努力這個部分，問題困難在哪裡也都沒有說給我們聽。」(受訪者 NP16)

「第一個，這兩個單位本來就不合，所以他們溝通不良。可是國民年金的業務委託給勞保局辦理，我們也搞不清楚之間的關係。每當與內政部反應問題時，他們沒辦法解決時，內政部的人就說這是勞保局的事。勞保局也沒有辦法，問題是，勞保局也溝通不良。」(受訪者 NP16)

### (三) 計畫的定期品質評估機制

關於國民年金政策的評估機制，地方政府受訪者因為作為接受考核評估的一方，因而對於中央單位以國民年金執行半年作為審核員人力刪減的依據，有不同的意見，如。或是受訪者 NP15 認為將審核員人力刪減時程，訂定在國民年金執行三年的時間，認為不適當。受訪者 NP17、NP14 也提出類似的意見，認為執行時間仍短，以繳費率來評估不適合，而以給付金額來評估計畫也不適當。其意見如下：

「日本他們國民年金剛開始推動也是推動很長一段時間。也花了蠻多人力去做，就這樣推動，到最後就是才讓日本民眾去接受。我知道是日本他們花了蠻長的一段時間去做，所以其實我們只單純把國民年金業務推動行程只訂在 97 年到 100 年，其實時間我覺得是不足的。」(受訪者 NP15)

「我覺得給付的部分不準，就像我剛剛講的，他有需要他才會設法去繳這筆錢。今天假設一個問題好了，假設這些人都不繳錢，所以說這一段時間的繳費率特別低，到他們六十五歲再補繳時，這一段時間的繳費率又特別高了，你要怎麼樣去衡量這個繳費率的問題，我覺得不準。所以如果說真的要分析的話，比率只能參考只能看看而已，因為畢竟國民年金只執行了一年多，他需要一個長時間的資料，可能再過個三年、五年，再搜集這些資料來

### 政策執行力指標之建構

做個分析，看看是不是執行上有進步或是退步，還有就是不要再  
用比率了，比率這種東西是不能相信的，看是不是可以提供一些  
分析，像統計分析、因素分析也好，或是變量分析也好都可以，  
然後去分析說這段時間的落差，看進步是怎麼樣的原因；退步又  
是什麼因素，這樣才能真的提供給政策決策者制定政策的方向，  
可以針對問題點去做解決，而不是說只是按照一個比率，今天繳  
款率好低，我們就只針對繳款率要怎麼提高，結果反而是一直在  
重覆同樣的事情。」(受訪者 NP17)

「以我們的縣來講，從 10 月到 4 月，大概不到 7、8 個月的時間，  
7、8 月時間裡面，一來政府的宣導跟政策，民眾還不是很清楚國  
民年金是的時候，叫我們提資料，以那個資料來當作一個生存基  
準點，用這個來作為 99 年人力上的考評，我們覺得是很不太合  
理，因為大家後來都沒有反應的效果。」(受訪者 NP14)

「它一開始的計畫並沒有說第一年就要刪人，它只有說第二年才  
會刪，後來不知道為什麼怎麼第一年它就刪人力。」(受訪者 NP8)

「對，然後就覺得國民年金是一個長久的制度，但在縣市政府補  
助人力上，卻這麼快就裁掉，97 年 10 月開辦，到 98 年底，然後  
隔了一年到 99 年就裁撤人力，突然覺得，這樣的裁撤是不是太快  
了。因為國民年金若要長久地實施下去，中央對地方協助是必要  
的。」(受訪者 NP12)

### 三、方案管理面向

就第三個面向為方案管理而言，包括評估主管機關的計畫管理能  
力，包括財務監督、預算支出時間表、缺失改善狀況等。

#### (一) 主管機關蒐集有效績效數據

第一，就中央單位定期蒐集有效的績效數據於計畫管理的作法，以及績效的衡量能被用以確認明確的權責關係而言，中央單位受訪者 NP2 提到的是基金操作成效問題，因為與勞保局不隸屬，沒有適當執行工具可以督促基金操作成效，因而在進行計畫管理時，影響有限。其意見如下：

「我們知道投資應用時間稍縱即逝這是一定的，他們目前的處理方式比較偏保守，我們也只能持續溝通。因為他們也有他們的立場，他們會認為萬一我們推他開放，結果卻虧了，他們也拿不到什麼好處，還背了懲處之罪名。如果他們賺很多的話，昇遷的掌控權都在勞委會，所以相對可以得到一些回饋，可是內政部沒有這個籌碼，我只能說所以就算操作的非常好，例如 10%好了，我也只能說謝謝，因為我們沒有那個籌碼，這就是非主管直接隸屬關係的一個。」(受訪者 NP2)

第二，至於地方政府的受訪者較少數認為目前的考核機制是適當的，認為人力與申請數量有關，如受訪者 NP5。但是多數地方受訪者認為繳費率與地方政府的執行工作並非直接相關，但卻作為評估依據，其意見如下：

「我會比較中肯的說，人力其實跟申請的量有關，還有執行業務的範疇有關，以我們縣市而言，我們非常配合勞保局的政策做了很多宣導，所以讓我們的量其實在全省還蠻多的，那多的狀況之下就是同仁會很辛苦，因為他們除了要辦宣導，還要接受這些因為宣導而來的工作量。」(受訪者 NP5)

「我們會去宣導，問題是繳費和給付全部都是勞保局，我們的業務，如果你要劃分得很清楚，我們的業務是在所得議定標準的申請而已。說難聽一點，繳費率跟縣市政府有什麼關係。」(受訪者 NP10)



## 政策執行力指標之建構

「因為才半年，其實很短，就整體而言，其實國民年金是一個很長的制度，可是卻以半年的東西作為依據而裁撤人力，然後國民年金法又規定縣市政府一定要辦，而不是中央政府委辦地方政府。變得公所沒有人力協助的時候，人力都在縣市政府裡面，但是縣市政府的社政業務量也是很重的。」(受訪者 NP12)

### (二) 關於經費與資源的到位

有關的所有預算經費都及時到位，且依據時程表有效落實的意見。

第一，中央政府受訪者表示有配置審核員，同時對於原鄉民眾也商請原民會協助，如受訪者 NP2 的意見。至於中央執行單位的受訪者 NP3 也表示雖然認為審核保費補助工作屬於地方政府權責，但為了政策執行順利，也願意提供經費與人力資源。其意見如下：

「第一年派出了四、五百人在地方，每個公所都會配人，他們已經都很接近民眾，我們當然也很希望這些人力能夠充分運用，尤其是原鄉的部分。但是原鄉的部分目前是沒有搭起來，所以我們有拜託原民會幫忙，而原民會也有著手努力，希望透過原住民他們特殊的文化，看可不可以說服他們盡量按時繳納保費，因為他們一定是屬於納保的那一塊，不須申請且可以在勞保局直接用資訊系統篩選。」(受訪者 NP2)

「這個部分的業務從籌備期到現在是很長的一段故事，今天走到這裡，勞保局也很無奈，因為我們是辦保險，像這個審核所得未達一定標準，我們認為是地方政府所認定的，因為民眾是不是所得未達一定標準，地方政府最清楚了，我們辦保險不會去再作保費補助這一部分。但是地方政府認為說這個保險是你勞保局在辦的，所以認定勞保局沒有這個能力辦，中央就會想辦法，就從勞保局辦國民年金經費裡撥一點錢給地方政府，用點人去做這些事情，所以我們勞保局其實沒有太去處理地方政府這一塊，是完全聽中央認為說應該給他多少人，應該給他多少錢，我們就從辦國民年金經費裡撥出去。」(受訪者 NP3)

第二，但是地方政府受訪者的意見認為是不足或是未能到位的，受訪者 NP15 表示，人力刪減會影響執行成效，而資訊系統平臺建置的不足，也影響執行的順暢度。其他如受訪者 NP13 也表示審核員人力刪減對於地方政府的執行，影響很大。其他如受訪者 NP11 提到是宣導的經費資源有限，無法在宣導品方面有較好的呈現成效。受訪者 NP12、NP17 提到其服務對象居住在分散的地點，以及執行人員身分的限制，無法取得適當資源提供服務。其意見如下：

「其實我們人力不管是不是被刪減，我們業務還是得推動。也是為了整個政策，為了縣府，也是為了中央，但是他不開會的狀況下，導致各個縣市政府是尋求資源，之前最早一次跟內政部還有勞保局開會的時候，有跟內政部要求是否建立一個平臺，架設一個平臺，可以讓勞保局把所有被保險人的資料可以灌入平臺，由我們各縣市政府的承辦人員，然後審核員，有這個權限可以進去查詢。我們當然會依自己的權責去做，可是到目前都沒有，所以相對的一直從 97 年實施到現在，其實我們得到的資訊跟資源是很少的。」(受訪者 NP15)

「人力刪減影響很大！因為有些公所有，有些公所沒有。那沒有的公所就會覺得，為什麼他們有我們沒有。……變成一個人兼一個的話他整個星期都派駐在那個公所，那一個人兼兩個人的，他可能就要去調配時間，那他相對服務民眾的時間就會比較少。」(受訪者 NP13)

「縣府這方面的費用其實是不夠的。DM 的部分我們有自己印，但是沒有辦法印得多采多姿，數量的話我們主要在於宣導喪葬給付的部分，先前都是他們比較不了解，當遇到急難事由的時候，常常會覺得，會求助在急難救助這一塊，其實還有國民年金的喪葬給付這一塊可以利用，所以我們就製作 DM。」(受訪者 NP11)

「其實像原住民鄉的部分，當初審核員都有做家戶的訪查，而且個案的訪視都還蠻高的，這是我們一般公所做不到的部分，因為他們是部落型態，部落之間會有一定的距離，其實審核員出去很辛苦，可是我們的費用其實都沒辦法，我們是臨時人員的身分，所以在制度上面是不可以支領車馬費。因此，要做家戶的訪視就有困難，而且我們也不知道納保人在哪裡？」(受訪者 NP12)

「其實很難找，尤其是在我們這個地方，因為有很多鄉鎮幅員廣大，幅員廣大又人口分布不均，而且有一個很嚴重的問題就是，很多都是籍在人不在就是去外地，但是他戶籍還在這裡，就是說你真的要去找這一群人出來，會有一定的困難度。」(受訪者 NP17)

「不管是縣市政府或鄉鎮市公所的人力，其實都是不夠用的。如果仍堅持將縣府人力拉出去的話，或是請公所的人去兼任國民年金業務，其實都是會有困難的。」(受訪者 NP11)

### (三) 所有相關預算經費支用於計畫的目標

對於與國民年金相關經費用於該政策的執行的實證分析，中央與地方政府受訪者的意見有所差別。

第一，中央單位的受訪者提到是有這種規定，即專人專用。至於地方政府受訪者也表示對於相關人力經費的運用情形，包括用於審核保費補助與政策宣導。其意見如下：

「當初我們都談好專人專用、不得挪用。……其實當初有跟審查員說除了幫忙受理之外，也要幫忙做地方的宣導，但不同地方政府強度還是不太一樣，像臺北市很認真還自己掏出預算去配合宣導，以及用自己的人力，而不只是鎖定在一開始補助的人員。」(受訪者 NP2)

「因為我們的審核員全部都放在區公所，所以透過區公所的系統，包括一些民政的宣導，其中再參雜國民年金的宣導。另外，如果有機關或單位有需要宣導人員都會輪流派出。」(受訪者 NP6)

「宣導當然也需要人力去做，而這是需要長期持續的一個政策宣導，因為其實人會越來越多，當然也有可能越來越少。.....我們除了透過一些活動如搭配一些福利的活動或一些講座之外，當然我們可以用跑馬燈，捷運上會有跑馬燈，會定期的跑馬如「所得未達一定標準，你可以怎麼申請？國民年金是一個怎樣的制度」這樣的一個東西。當然各個區公所也會有一些宣導的單張，最主要還是會配合勞保局提供給我們的一些海報，這些海報其實也可以協助我們作一些宣導，而我們自己其實也有作一些簡單的宣導。」(受訪者 NP5)

「審核員他們都盡心在做，因為我們這邊原住民比較多，那有很多鄉鎮的活動，都是以原住民的活動居多，所以說他們會搭配這些活動宣傳。但是我們後來發現因為上面內政部也是一直要求我們能夠透過這些，像是部落聚會，或是說一些民間的活動，透過這些活動，我們參加這些活動來宣導。」(受訪者 NP17)

第二，地方政府受訪者表示的確需要協助相關事項，因為為了避免民眾奔波，亦即便民的考慮，也會協助處理相關服務。同時也有時也會協助回答國民年金相關的問題，甚至是回答農保、勞保相關問題，而不是只在辦理所得未達一定標準的審核。其意見如下：

「因為其實有一些想他們可能要申請老人年金的、遺囑年金的，那些東西到公所都可以去申辦，我們審核員還會協助就是帶他去完成填表，然後幫他寄到勞保局去，其實他就可以不用再跑到辦事處，也可減輕辦事處一些人量。.....我們國民年金的審核員，

## 政策執行力指標之建構

他們還是可以回答勞保、農保申請的狀況。」(受訪者 NP15)

「像有一些審核員會幫他們公所辦一些健保的，因為有一些轉入公所的就是...。」(受訪者 NP13)

「我們的審核員也不會太在意說，或負擔回答有關於未達申請標準的一定的量，因為包括所有國民年金申請的相關問題，都已經由我們那個窗口來做回答，所以事實上相對的一些問題，勞保局的地方的中心，或是其實我都已經覺得他們已經少了很多這部分的諮詢的案量，都跑到公所裡面來了，所以其實那個人力對基本上給人民很大的幫助，我是覺得啦！」(受訪者 NP14)

## 四、計畫的結果評估與課責

### (一) 計畫評估與目標連結性

第四面向是指方案結果與課責，是根據前述面向的目標，評估方案的績效與目標的連結性，以及計畫朝向既定的長期目標的程度。

第一，中央單位的受訪者 NP1 認為納保率與繳費率作為政策目標的評估是適當的，但是要注意族群與地區之間的差異性。其意見如下：

「我想第一個當然是納保率，譬如說各縣市、各縣市它有多少人在參與？已經繳費率？繳費、繳納保險費的人口，這是很重要的一個指標，那這種指標你同時也要考慮它的都市化的程度，另外我們可以發現，在不同的族群之間有差異性，原住民最低。」(受訪者 NP1)

第二，至於中央單位受訪者 NP2 則提到目前修法版本的多元化，顯示計畫目前執行結果與民眾需求不一致，有調整空間。其意見如下：

「為什麼要修法？就是有它的不足之處，.....這也是為什麼我們會認為有三十個版本，很可怕，其實就是因為有民眾跑去跟立委講，所以我覺得民眾的順服應該要被重視；然後有時候民眾的意見會

反應給立委，有些會反應給公共團體。」(受訪者 NP2)

第三，地方政府受訪者認為以繳費率來評估政策目標達成，並非妥適，因為每個地方的民眾屬性不同，有些是都市地區，有些是農業縣，以同一個標準評估政策目標有不公平處。此外，受訪者 NP6、NP16 提到民眾的負面反應，也顯示以民眾繳費情形作為方案評估標準，有其困難。其意見如下。

「不要講我們縣的繳費率低，因為我們縣是個農業縣，種田的人比較多，如果沒有參加農保的話，就是沒有任何的保險，他已經沒有工作，或者只是在家幫忙做農業的東西，他根本沒有能力繳錢，他如果去繳個健保，然後再繳個國民年金，一個月至少要 1,200 到 1,300，他們覺得這 1,300 對他們來說就很有用。」(受訪者 NP9)

「每天這種電話很多，我們都是告訴他們如果現在經濟有困難，可以晚一點再繳，十年內都可以補繳，等到找到工作，賺到錢了，再補繳就好了，只是會加一點利息。但是民眾很奇怪，只要看到繳款單就覺得很礙眼，你這次跟他講了以後，他說那你下次不要寄給我，等到我找到工作有錢了再寄給我，但是我們怎麼知道他什麼時候有錢，所以繳款單還是一定要寄的，總之，就是這邊寄，那邊罵。」(受訪者 NP6)

「有多少人可以領到這個部分，我們都很納悶。因為有些人會覺得他們受到權益的部分好像很少。65 歲以上才能領，又納了這麼多年，才領那麼一點。而遺囑年金聽起來好像不錯，我領不到我的小孩可以領，但是，它有條件限制，所以未來可能是領不到的。身障的，人家大概也想不到這麼遠。喪葬給付，他們比較有感覺，因為可以領八萬多，在保險人投保期間，他們比較有感覺。對於 60 多歲，才繳幾年就可以領的人，他們也有感覺，他們覺得只要繳一兩年就可以領錢了。對大部分的人來講，一想到可能要 20 年至 30 年的投保資格。」(受訪者 NP16)

(二) 計畫達到年度績效目標

就計畫達到年度績效目標而言，從前述討論可知，國民年金納保人數的執行與當初規劃的目標人數有落差，但從中央與地方政府受訪者的意見可知，對於此一執行結果是有理由可以說明的，例如部分民眾加入工會，選擇勞保，或是因為不認同政策的好處，選擇暫時不繳費。

第一，有關國民年金政策達到計畫年度績效目標情形，中央單位受訪者沒有直接回答，但是認為從國民年金的財政面觀察，未來執行結果與國民年金的財務平衡可能有落差。其意見如下：

「財政問題可能也有點問題，就是公庫的錢不夠，辦國民年金的錢是來自公庫，一開始開辦的時候是撥三百多億進來，但是這個公庫的錢要支付很多，要支付中央政府的保險費、補助，還有支付勞保局辦理國民年金業務的經費跟年金差額，擇優跟按年次中間計算的差額，這個都要從公庫盈餘裡支付，所以說可能到了明年的八、九月錢就不夠了，因為每個月公庫的錢才提撥八、九億，七、八億而已，但是我一年可能要兩三百億的錢，由公庫支付的錢要這麼多，所以撥來的錢可能到了九九年就不夠，不夠怎麼辦？按照我們法令規定，它的優先序是調整營業稅，但可能因為現在景氣的關係，要調整營業稅不是這麼容易，所以要不然就要編列政府的公務預算，現在就是在討論到底要用編列的公務預算還是去調整營業稅，這個部分財政的問題到現在都還沒有解決。」(受訪者 NP3)

第二，地方政府的受訪者以當地的執行情形，表示在認定所得未達一定標準的兩難，以及民眾對於此一政策的不認同，顯示政策在達到年度目標上的落差。其意見如下：

「就是審查方面，因為目前所得未達一定標準只審核收入，但是以我們縣市而言，某一些人其實在投資行為上面是很活躍的，但我們並沒有去考量到其他的一些財產，就是所謂的動產跟不動產，所以對我們來說其實有時候也是還蠻掙扎，他收入真的符合

規定，可是他非常有錢，他其實就會過，我們也不能說它不過。就本市市民而言，他們權利意識其實是非常高漲，只要符合規定我們就會讓他過，只是對於審查人員而言，他們會有一些價值上面的衝突，就是政府在自訂政策的時候也許立意良好，可是忽略了某些細節，那些細節可能是關鍵。」(受訪者 NP5)

「就失業者的話，他也會打電話來抱怨，說他們已經失業了沒有錢再繳任何的健保費，為什麼還要再繳國民年金。還有另外，可能當替代役男，他也被納入國民年金範圍裡面的。也有遇到一些民眾他們可能家裡收入不錯，但是因為說還在就學或其他的原因實際上沒有在工作，對於繳費這個問題的話他們就是會蠻在意的，其實我們有跟他宣導說你現在投保的話就是以後會累計年資，可是有些民眾可能還是無法理解這個區塊。所以可能還要加強跟民眾宣導。」(受訪者 NP7)



## 第四節 小結

本研究對於國民年金政策執行力的實證研究，主要先透過文獻探討瞭解國民年金的執行成效與問題，進而結合第四章的理論架構，研擬座談會與深度訪談的內容。並依據四個面向，包括政策規劃目標明確、政策的評量機制、政策的評估管理與課責等。根據前述分析，本研究整理國民年金政策執行的主要發現：

第一，根據個案訪談結果及研究發現討論，本研究將國民年金之政策執行力衡量指標彙整成如表 5-4-1 所述。

表 5-4-1 國民年金政策執行力之衡量指標

| 過程<br>面向     | 目標與設計          | 策略規劃  | 執行力管理  | 績效結果  |
|--------------|----------------|---|--|---|
| 組織內部<br>面向   | N/A            | 1.資源整合程度<br>2.協調分工有效性   | 1.執行機關的人力<br>數量與專業能力<br>程度<br>2.執行者的意願與<br>態度                                  | 1.國民年金基<br>金投資損益<br>情形<br>2.民眾申請各<br>項給付人數                              |
| 跨組織<br>面向    | 跨組織目標<br>一致的程度 | 1. 承辦人員能力<br>2. 執行單位對在<br>地瞭解程度以及<br>與在地關連網絡<br>緊密度<br>3. 跨組織管考系<br>統的一致性 | 1.規劃與執行機關<br>的協同程度<br>2.在地宣傳方法妥<br>適性  | 規劃與執行機<br>關的理念一致<br>性   |
| 組織外部<br>環境面向 |                |   | 1.標的人口的參與<br>程度<br>2.統計資料的可參<br>考程度<br>3.執行人員對標的<br>團體的政治系絡<br>瞭解程度<br>4.資訊可及性 | 1.繳費率<br>2.民眾滿意度<br>3.標的人口申<br>請保費補助<br>比例程度<br>4.消弭標的人<br>口對於國保<br>之成見 |

資料來源：本研究彙整。

### 政策執行力指標之建構

第二，有關執行成果與實際制度設計之人數比原先預計人數少些，因勞保年金的替代率為 1.5，國民年金之替代率為 1.3，因此，可能有些原先是國民年金之納保對象，參加勞保。此並非國民年金沒有保障，而是勞保年金優於國民年金，制度比較使然。

第三，就執行面而言，依國民年金法規定，由勞保局來承擔此一社會保險之業務，進行整體保險給付的資格審核發放，而地方政府所欲配合之部分，乃就配合所得未達一定標準的保費補助進行資格審查，與進行國民年金的宣傳。故有關中央與地方相關執行方式，因此乃為保險制度，與一般社會福利政策之執行配合方式有所不同。

第四，影響國民年金政策執行的因素，包括：(1)民眾對於繳保費仍有些抱怨，有必要加強宣傳；(2)在所得未達標準認定之執行上，各地方仍需各自判斷。因此關於審核裁量，由於中央尊重地方自治導致各地方標準不同，易造成地方政府審核之困擾；(3)「所得未達一定標準」也是目前各縣市政府財力負擔最大來源；(4)現行法規裡面是以收入來做審核的一個資格標準，不算動產、投資和存款、不動產，似有不公。(5)國民年金為社會保險制度，其資格審核較社會救助嚴格。(6)有關審查人員執行人力問題，所得未達一定標準的審核，為各縣市審查員主要工作，其中因為國民年金納保對象是沒有任何社會保險的民眾，即個體戶，不像勞保會有投保單位為民眾服務，所以更應該在各鄉鎮市派駐專人服務。惟目前人員編制逐年遞減，對於未來地方政府負責「所得未達一定標準」的審核工作，可能造成執行影響。

第五，地方政府受訪者特別提出認為影響執行因素包括：(1)內政部與勞保局之間的協調；(2)政策設計不當，例如一個月當中只要有一天沒勞保，就會被納入國民年金，要繳納一個月保費，導致當月同時繳納勞保和國保保費，民眾不願繳兩種保費。或是接到繳費單之民眾情緒反彈相當大，認為未經其同意即逕行強制投保，是錯誤的政策，因此繳費意願不高。或是相關罰則及配套措施不完善。

第六，國民年金政策執行力的指標，可包括：民眾滿意度、繳費率、國民年金基金投資損益情形、民眾申請各項給付人數、提高標的

人口申請保費補助比例程度、消弭標的人口對於國保之成見。

第七，增進國民年金政策執行的建議事項，包括：(1)對於非都市地區加強政策宣導；(2)內政部、勞保局事權統一；(3)加強宣導，強化民眾未來為自己儲存由國家擔保的基本生活保障觀念，以及針對未繳納保費者加強宣導，尤其透過各公所、村里幹事、地方協會或宗教團體的協助，以家戶訪視方式，主動並實地瞭解民眾問題及困境；(4)建立勞保局與地方政府之間的電腦查詢平臺；(5)針對未繳納保費者寄發通知單，以簡要且重點方式告知其權利義務；(6)審核員人力配置可朝向國民年金永續執行與便民方向加以思考。

根據前述政策實證發現，國民年金政策執行因為政策目標的明確性未能獲得民眾的認同，以及政策的部分資源未能及時到位或是資源逐漸減少，同時地方政府對於中央政府的評估方式在執行時間與標準上有不同意見，加上認為評估機制未能適當反應權責關係，因而使得國民年金的政策執行未如預期。其中中央單位的受訪者普遍認為政策已經上路，可以透過逐步調整政策內容，加強政策執行成效，但地方政府執行人員則從民眾反應意見與認知，認為政策執行與當初規劃立意有相當落差，例如制度內容的誘因不足、繳費便民的考慮。



## 第六章 創造偏鄉數位機會推動計畫之政策執行力評估

### 第一節 創造偏鄉數位機會推動計畫政策之個案背景

#### 一、問題背景

在臺灣因城鄉發展資源分配不均所造成的資訊科技發展問題，我國積極於推動資訊社會建構時，也考量了人民的「數位人權」問題，於 2004 年時行政院將「縮減數位落差」列為國家重要政策，在縮減數位落差「城鄉組」方面，由教育部負責協調統合 11 個部會資源改善國內城鄉數位落差。行政院科技顧問組 95 年 4 月第 26 次科技顧問會議結論，研擬之「優質網路社會計畫 (UNS: Ubiquitous Network Society) 97-100 年」：議題壹「發展服務隨手得之優質網路社會」。

教育部 2005 年起實施「創造偏鄉數位機會推動計畫」，預定目標為在 2008 年於全國 168 個偏鄉地區設立數位機會中心 (Digital Opportunity Center，以下簡稱 DOC)。這項計畫不僅提供偏遠鄉鎮數位基礎環境，也希望社區在建立經營機制的過程中，凝聚出社區的共識，激盪出地方發展的創意，透過資訊基礎素養的培訓以及資訊志工的輔導，為當地居民帶來實質上資訊能力的提升以及扎根的輔導，逐漸發展出當地營運模式。

#### 二、政策規劃

教育部在協助 DOC 自主經營方面的相關策略和措施有：

- (一) 強調在地永續經營 DOC 輔導方式：委託輔導團隊以地方的意願為出發點，輔導 DOC 發展數位應用的特色，落實長期在地化永續經營的 DOC 發展。
- (二) 各部會既有資源的結合與運用推動：例如，運用健康六星社區計畫中支援社區的總體營造等等建設；結合經濟部支援電子商

### 政策執行力指標之建構

務專業輔導的資源；彙整各部會針對民眾的豐富學習資源，培訓和分享民眾運用網路進行終身學習；勞委會的多元就業方案支援；等等；教育部大專資訊志工的支援等。

- (三) 建立贊助和認養 DOC 的誘因，持續招募民間單位或企業資源協助營運經費的挹注、志工團體的參與或電腦硬體的維修等。
- (四) 累積 DOC 經營及輔導的方法與知識，發展科技化社區營造服務產業或體系；建構 DOC 策略聯盟和聯合營運機制，使各 DOC 資源形成互補、分享、共生的供應鏈關係。
- (五) 建立國民電腦學童戶使用之配套措施與管理機制。

表 6-1-1 為在政策規劃上不同部會與地方政府之間的分工情況。

表 6-1-1 「創造偏鄉數位機會推動計畫」分工表

| 項 目                             | 主辦<br>機關   | 協辦機關   | 執行年度 |    |    |     |
|---------------------------------|------------|--|------|----|----|-----|
|                                 |            |  | 97   | 98 | 99 | 100 |
| 1. 蒐集數位落差<br>現況與需求              | 行政院<br>研考會 | 教育部  | V    | V  | V  | V   |
| 2. 新增建構數位<br>機會中心               | 教育部        | 教育部、行政<br>院研考會、行<br>政院原民會、<br>行政院文建會<br>等部會、地方<br>政府 | V    |    |    |     |
| 3. 補助購置資訊<br>設備                 | 教育部        | 教育部、地方<br>政府   | V    | V  | V  | V   |
| 4. 辦理民眾之資<br>訊素養課程與宣<br>導推廣     | 教育部        | 地方政府   | V    | V  | V  | V   |
| 5. 進行學生課後<br>照護                 | 教育部        | 地方政府   | V    | V  | V  | V   |
| 6. 整合與利用大<br>專校院及民間團<br>體等單位之資源 | 教育部        | 地方政府   | V    | V  | V  | V   |
| 7. 建立資訊志工<br>服務與管理體系            | 教育部        | 地方政府   | V    | V  | V  | V   |
| 8. 持續數位機會<br>中心的管考與評<br>估研究     | 教育部        | 地方政府   | V    | V  | V  | V   |

資料來源：教育部創造偏鄉數位機會計畫推動四年計畫(97-100 年)，96 年四月修  
改版，P. 21。



### 三、合法化

行政院 2006 年 9 月 27 日院臺內字第 0950091971 號函辦理：「2015 年經濟發展願景之大溫暖社會福利套案第一階段三年衝刺計畫（2007-2009）」－提升弱勢人力及完善國幼計畫(國中小弱勢學生學習扶助計畫-創造偏鄉數位機會推動計畫)，業經行政院第 3007 次會議決議通過實施。

2006 年 12 月 26 日行政院國家資訊通信發展推動小組第 18 次委員會會議結論（會議紀錄臺內資字第 0960011703 號函）之二：同意第二階段國家資訊通信發展方案(96~100 年)之規劃方向與架構內容，請策略規劃組協調各主協辦單位研議後續推動機制與重點推動計畫，俾利彙整後報院核定實施，研議過程可請 NICI 民間諮詢委員會提供意見。

### 四、方案內容

方案包含七項主要的內容，包含有：(1)數位落差現況與需求調查；(2)補助偏鄉低收入有國中小學學生家戶擁有國民電腦；(3)整合數位內容，推動以數位學習加速偏鄉民眾資訊應用能力；(4)建立跨部會推動機制、推動民間團體參與協助偏鄉的發展；(5)建立數位服務輔導機制；(6)建立資訊志工服務與管理體系；以及(7)建立年度數位機會中心典範。茲詳細分述如下：

#### （一）數位落差現況與需求調查（延續由行政院研究發展考核委員會執行）

整合行政院研究發展考核委員會資源，建立數位落差整體評估指標，辦理數位落差調查，蒐集全國個人/家戶之資訊近用、資訊素養、資訊應用狀況，找出最契合民眾需求之服務，與民眾迫切之需求。藉由多面向資料蒐集與分析，發掘隱性數位落差群體及深層因素，提供推動縮減數位落差政策之參考。

#### （二）補助偏鄉低收入有國中小學學生家戶擁有國民電腦

規劃進行需求調查，對於弱勢學生之電腦與上網需求，推動資訊

業者提供低價上網電腦，直接補助弱勢學生之電腦與上網需求、提供優惠或免費應用軟體，並建立輔導機制，以 DOC（或學校）為據點，於課後加強學童數位應用能力；與引導正確使用電腦與網路，平日提供弱勢學生的電腦應用與相關問題諮詢服務，及後續使用追蹤機制。

（三）整合數位內容，推動以數位學習加速偏鄉民眾資訊應用能力

1. 應用各個 DOC 素材與教材及課程、學習紀錄等整合機制，結合部會、企業捐助之數位內容；政府、民間單位各種證照課程，辦理各式學習活動，推動終身學習。
2. 以各 DOC 現有的電腦網路設備和資訊志工人員，與學校現有的教育人才相結合，導入數位學習資源，運用已建立的線上數位學習課程，進行學生課後輔導，提供數位學習課程，強化偏鄉學童的學習。例如，應用線上遠距學習輔導模式、E-Tutor 等，以提供更完整的社區及偏鄉學童課後輔導照護的支援體系，並持續輔以各種適合數位機會點課後照護功能的模式。

（四）建立跨部會推動機制、推動民間團體參與協助偏鄉的發展

由教育部綜理各項協調工作，如各部會、民間單位之協調、整合與分工，促使有限的資源能快速的發揮綜效，並統合部會、民間團體資源提昇 DOC 成本效益，如：結合與運用經濟部、農委會建立之優質農家商務體系，推動地方特產等等。

1. 訂定單位認養機制，結合民間資源投入偏鄉的支援及資源的募集，運用民間單位既有熟悉地區性的經驗，持續協助 DOC 的經營。
2. 透過下列會議的召開，協調與溝通資源的整合：

(1)召開跨部會推動策略會議：城鄉組縮減數位落差各子計畫的資源整合協調推動。

(2)召開偏鄉數位機會推動計畫工作協調會議：推動 DOC 之核心單位業務協調推動。

## 政策執行力指標之建構

(3)召開民間資源募集與整合會議：研討與推動企業或公益團體等贊助 DOC 之機制、宣揚活動等。

(4)召開 DOC 輔導團隊工作會議：追蹤各輔導工作，及促進輔導策略與方法等之交流。

(5)召開 DOC 經營交流會議：促進各偏鄉在地 DOC 的經營與運作交流。

### (五) 建立數位服務輔導機制

1. 依據研考會的 168 個偏遠鄉(鎮)名單與數位落差相關調查數據，以數位應用需求、組織經營能力、地區的特性等多項因素的選址要項，預計於本年度完成未設置數位機會中心偏鄉的設立，並試辦無線寬頻上網方式。

#### 2. 建立 DOC 服務輔導機制

(1)地方數位應用永續發展有賴地方的學術專業支援，推動整合與充分利用大專校院及民間團體等單位之資源，以學校為單位，組織跨領域(多元化)服務團隊(含服務志工)，以育成(incubator)的模式運用資訊科技與各項專業，協助「數位機會中心」所在地之社區或學校應用數位機會中心，執行該區域之「人才育成」、「商務育成」、「文化育成」等工作，加速偏鄉民眾數位應用機會的提升，實施地方關懷、促進地方發展。

(2)由 DOC 輔導團隊針對當地的需求，執行 DOC 營運團隊進駐輔導、經營團隊與志工團隊培訓、民眾資訊素養與地方特色數位化等培訓規劃、加強偏鄉學生課後輔導或照顧(應配合本部募集提供之廠商捐贈數位學習教材，進行輔導)、加強當地人文教育等，亦凝聚地方民眾及家長的向心力，共同為該鄉(鎮)的發展努力。開辦資訊志工課程給偏鄉民眾，提供偏鄉民眾擔任 DOC 的數位服務志工等，有留置當地的服務機會；偏鄉現況資訊的蒐集、分析、評估與研究、及創新營運模式之設計與試辦等。

### (六) 建立資訊志工服務與管理體系

1. 招募大專校院、民間單位之資訊志工，以資訊專長、各種學術專業資源支援地區性的資訊應用服務，在地結合社團、志工協助 DOC 的推動與執行，有利於 DOC 的永續經營發展。
2. 落實資訊志工的管理與訓練：
  - (1) 統合整理各 DOC 之志工需求。
  - (2) 訂定資訊志工遴選、招募、訓練與管理辦法。
  - (3) 進行專業的資訊志工訓練。
  - (4) 志工媒合：進行各地志工間的媒合工作，使得各地區的志工，可以隨時在各數位機會中心提供各項服務。
  - (5) 志工鼓勵措施：為鼓勵 DOC 志工之投入，訂定優良志工表揚的有關辦法和措施，表揚服務優良之志工。

(七) 建立年度數位機會中心典範

1. 管考系統的更新建置與維運：持續維運數位機會中心管考系統，對所建置之數位機會中心的工作進度追蹤及考核，將績效衡量的工作評量指標，透過單一、容易操作的系統介面，供輔導團隊和 DOC 以簡單的方式填報計畫執行成果，並做為決策參考。
2. 實地訪視：透過各類專家組成訪視小組，到 DOC 地點實地訪查瞭解當地現況，再透過效益分析、評估等研究，掌握 DOC 執行的狀況與推動效益，並提出檢討改進，約每半年一次。
3. 透過評估與研究，建立契合在地民眾之各類型優質數位應用之典範數位機會中心，累積 DOC 之經營及輔導知識，發展科技化社區、營造服務性產業或體系，並廣為宣導推廣，促進各地應用數位發展文化、觀光等特色之交流與觀摩。
4. 建構 DOC 策略聯盟和聯合營運機制，使各 DOC 資源形成互補、分享、共生的供應鏈關係。

## 五、目前執行進度

根據教育部偏鄉數位機會計畫推動概況 2009 年 07 月之執行說明，本研究摘錄如下：

### (一) DOC 設置情形

2005 至 2009 年 7 月止，累計設置 168 個 DOC，分佈於 18 縣、140 個偏遠鄉(鎮)(未設鄉鎮有 28 個)。此外，截至 2010 年四月底止，彙整自教育部偏鄉數位機會計畫網站之資料則有 155 個 DOC 在運作中<sup>19</sup>。

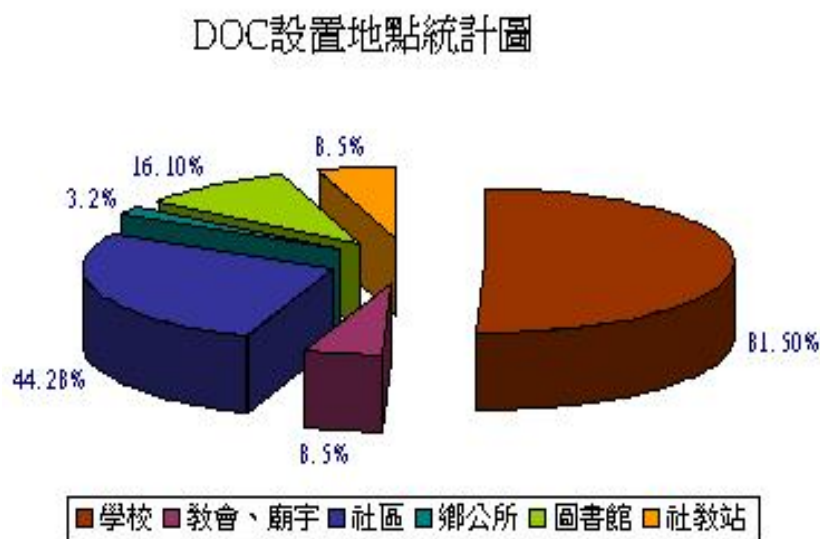


圖 6-1-1 DOC 設置地點統計圖

資料來源：DOC 入口網：<http://itaiwan.moe.gov.tw>

<sup>19</sup> [http://itaiwan.moe.gov.tw/teamguidance.aspx?prog\\_id=1010602&ProgId=1010602](http://itaiwan.moe.gov.tw/teamguidance.aspx?prog_id=1010602&ProgId=1010602)

2005 至 2009 年 7 月止，民眾資訊應用人才培訓累計開設約 6,904 班資訊應用課程，培訓人數計約 9 萬 4,711 人，開放服務民眾自由上機使用累計約 47 萬 7,353 人，在地志工服務累計約 2 萬 5,905 人次。(DOC 入口網：<http://itaiwan.moe.gov.tw>)。

### (二) 「數位機會中心」之學童課後照顧

在偏遠鄉鎮的數位機會中心，除了免費提供民眾利用數位設施和學習之外，兼具對學生的課後進行照顧，由志工教師指導學童使用本部網站資源、或募集來的線上免費學習軟體，進行各課程的預習或複習，增強課業的學習和增進數位學習的能力，2005 至 2009 年 7 月，學童課後照顧時數約 119,775 小時，受惠學童累計約 30 萬 229 人次。

### (三) 整合各界資源贊助

#### 1. 民間與部會資源

結合民間資源協助推動數位機會中心並舉辦表揚發表會，向社會大眾宣導關懷偏鄉，獲得溫世仁基金會認養 4 個 DOC；中華電信贊助網路電信費用優惠；凌網科技捐贈數位出版品資訊網帳號 1,330 組；我國 IBM 公司小小探索家軟、硬體設備等；其它線上學習軟體或二手電腦等，2005 至 2009 年 7 月止，總經費計 4 億 3,000 萬元。此外，經濟部協助網路行銷，於 17 個 DOC 開辦「縮減產業數位落差計畫」電子商務講習，計 186 小時。協調內政部於 DOC 開辦研習課程；經建會婦女班於 DOC 辦理基本素養培訓。

#### 2. 教育部資訊志工

為鼓勵大專青年服務社會，並投入縮減數位落差的行列，2001 年起本部開始推動大專資訊志工至偏鄉服務，協助偏遠地區學校，藉以改善偏遠學校與學生的資訊使用環境與資訊素養。近年來行政院大力推動「縮減城鄉數位落差」，也因此 2006 年起，大專資訊志工的服務範圍從偏遠地區國中小學的教師、學童，擴及近兩年建置的數位機會中心，為許多民眾帶來數位機會。迄今共組織了 686 支青年資訊志工團隊、7,000 位以上青年擔任資訊志工，前往近 1,340 所偏鄉學校及數

### 政策執行力指標之建構

位機會中心進行數位服務，輔導偏鄉地區師生、社區居民累計約有 17,012 人次。依據本部分年成果統計資料，98 年度至 7 月止共招募 125 隊資訊志工團隊，前往 122 所偏鄉學校及 130 個數位機會中心協助資訊應用服務。使偏遠地區的國中、小學的師生和數位機會中心的民眾，不論在資訊教學的基礎建設、資訊能力的提升以及資訊教學活動的豐富化上，都得到了過去所沒有的人力支援與專業服務，歷年的服務資訊和成果詳見 <http://ecare.moe.gov.tw>。

### 六、本計畫執行之評核意見<sup>20</sup>

目前教育部自評創造偏鄉數位機會計畫有以下的意見：(1)數位落差形成因素複雜；(2)數位機會中心的永續經營非一蹴可成，有待賡續支援；(3)數位關懷風氣已漸開，待持續加溫；(4)經濟弱勢家庭資訊近用的困難。

行政院評核之意見認為：

- (一) 計畫雖已建立跨部會推動機制，以推動民間參與協助偏鄉發展，為促進部會間對推動本計畫之資源整合及溝通協調，建議定期召開跨部會協調會議，必要時邀請學者專家參與討論，以落實督導及協助本計畫之執行。
- (二) 對於如何招募民間企業資源共同投入 DOC 營運及鼓勵企業認養活動，並擴大辦理以結合民間資源，以及如何協助 DOC 和社區、學校、鄉鎮公所、縣政府、民間贊助廠商等，維持長久合作關係，仍需持續關注，必要時召集相關單位協調溝通，以加強 DOC 在地經營組織培育與永續經營。

---

<sup>20</sup>參閱『97 年度「創造偏鄉數位機會計畫推動 4 年計畫(97~100 年)」評核報告』，網站資料：210.241.21.133/DOC/4384/PLAN\_60\_2009070223003010.htm，瀏覽於 2009/11/15。

## 第二節 創造偏鄉數位機會推動計畫之實證研究設計與執行

### 一、焦點團體座談會之設計與執行

#### (一) 座談會參與對象

本研究採用針對關鍵人物的半結構式深度訪談進行資料蒐集的方法。研究資料的分析則以政策執行相關面向為基礎，參考美國 PART 的系統，本研究以(1). 政策的目標與設計（亦即 what policy）；(2). 執行力測量與策略規劃（how to achieve）；(3). 政策執行階段；以及(4). 政策績效結果等面向來界定各個衡量此個案政策執行力之指標。另一方面，本個案探討的角度，也從組織內部、跨組織，以及組織外部環境等三個面向做切入。

本研究為建立深度訪談對象的樣本名冊，本研究以滾雪球採樣法進行抽樣的工作。申言之，本研究以專家學者座談會時做為深度訪談的起點，透過座談會後對於邀請來賓的推薦，提供實際參與創造偏鄉數位機會推動計畫的重要參與者。在過程中，多數與會者提到各縣政府輔導獨對所扮演的中界角色具有相當的重要性，因此在審酌北、中、南、東之代表性後，本研究則針對這些可能的訪談對象以電話徵求意願後獲得同意，隨後進行面對面的深度訪談。另外，本研究也藉地利之便，透過目的抽樣選取臺北縣某 DOC 為例，成為第五個受訪對象。

#### (二) 座談會討論題綱

本研究座談會討論題綱係依據文獻資料與個案分析，包括：數位機會中心設置進度不若預期，除了預算遭刪減外，是否有無其他因素？跨部會之間，以及中央和地方政府間在執行本方案時的協調整合，是否曾經面臨哪些主要的困難或挑戰？如何克服呢？如何提高方案的標的人口參與程度，又如何讓民間組織或企業共同協力？對於有效評估創造偏鄉數位機會計畫執行成效之意見，以及對於促進創造偏鄉數位機會計畫政策執行力之意見(政策層面、組織層面、個人層面與服務



## 政策執行力指標之建構

對象層面等)，其他關於創造偏鄉數位機會計畫政策執行意見。

### 二、深度訪談之設計與執行

本研究除文獻與資料的綜合分析外，亦進行多元方法的實證研究，除以座談會方式邀請政策執行相關人員外，也透過深度訪談方式瞭解國民年金政策執行的其他利害關係人對於政策執行與評估的看法。表 6-2-1 為深度訪談時間、地點與對象一覽，限於研究經費與時間，未能一一訪談所有執行人員，但兼顧北、中、南、東的區域性。

表 6-2-1 個案深度訪談時間、地點與對象一覽表

| 訪談時間            | 訪談地點              | 訪談對象                             |
|-----------------|-------------------|----------------------------------|
| 2010 年 2 月 9 日  | 臺南縣南榮技術學院         | 臺南縣輔導團隊<br>賴正文 教授<br>(輔導計劃協同主持人) |
| 2010 年 2 月 26 日 | 臺中縣朝陽科技大學         | 南投縣輔導團隊<br>李富民 教授<br>(輔導計劃協同主持人) |
| 2010 年 3 月 11 日 | 臺北縣汐止市<br>中國生產力中心 | 臺北縣輔導團隊<br>蕭雅云 經理<br>(輔導計劃主持人)   |
| 2010 年 3 月 12 日 | 國立臺東大學            | 臺東縣輔導團隊<br>王聖銘 教授<br>(輔導計劃協同主持人) |
| 2010 年 3 月 12 日 | E-mail 回覆訪談       | 臺北縣○○鄉 DOC<br>○○○ 先生<br>(DOC 主任) |

資料來源：本研究彙整。

深度訪談的進行大體上是以創造偏鄉數位機會推動計畫的計畫規劃、執行與重要結果為架構，探討受訪者在自身的經驗與感受中所認為重要的政策執行力指標為何。詳細的受訪者名單如下所示，其代號

取數位機會英文 Digital Opportunity 之第一個字母 DO 來編列。

表 6-2-2 訪談與座談名單編碼

| 類別           | 代號   | 身分別           | 備註   |
|--------------|------|---------------|------|
| 主管機關與政策利害相關人 | DO1  | 民間執行單位主管      | 焦點座談 |
|              | DO2  | 中央規劃單位        | 焦點座談 |
|              | DO3  | 地方執行單位主管      | 焦點座談 |
|              | DO4  | 地方規劃單位主管      | 焦點座談 |
|              | DO5  | 民間執行單位主管      | 焦點座談 |
| 輔導團隊與數位機會中心  | DO6  | 臺南縣輔導團隊 (兩位*) | 深度訪談 |
|              | DO7  | 南投縣輔導團隊       | 深度訪談 |
|              | DO8  | 臺北縣輔導團隊 (兩位)  | 深度訪談 |
|              | DO9  | 臺東縣輔導團隊       | 深度訪談 |
|              | DO10 | 臺北縣○○數位機會中心** | 深度訪談 |

註 \*：縣政府教育處官員陪同受訪

註\*\*：紙本 (E-mail) 回覆訪談問題

資料來源：本研究彙整。

整體而言，本研究發現受訪者大多肯定教育部所主導的「創造偏鄉數位機會推動計畫」之執行，在某種程度上確實開創偏鄉的資源，並可結合產業、文化及教育等多面向的發展。然而，在探討關於政策執行力的衡量指標問題時，由於縣市政府重視的程度、擁有的人力、經費等資源條件不一，影響受訪的這些縣市政府各單位願意與輔導團對配合的程度也不同，相對的造成在不同縣政府府間執行上的落差。更細緻的來探討，則本研究依據上述的分析架構，在本章第三節中整理出受訪者認為在此個案上政策執行力相關的衡量指標。

### 第三節 深度訪談與焦點團體座談結果分析

#### 一、方案目標與設計的座談與訪談分析

##### (一) 跨組織之面向－組織目標的不一致

當組織機關的政策目標設計與規劃與當地的目標大相逕庭時，就會產生組織目標的不一致。其不僅會使得政策的目標無法達成，雙方日後的合作也會因為過去的不良經驗而意願低落。受訪者意見如下：

因為 DOC 既有的點來講，因為當時蠻強調自主營運的，但是問題是這一塊的話，絕大部分的 DOC 是達不到一個這樣的目的，他們沒有辦法自我營運。(受訪者 DO4)

「聽起來像這個政策的大的目標，就比如說那個教育部的他的目標，在推那個偏鄉數位機會推動計畫的目標，跟其實比如說學校、社區他們的目標，不見得能夠搭得上吧？其實我們現在第一年可能會有這種問題，第二年的時候，我們就會去篩選。其實他們也有一個平衡機制是說，我們去篩選說，好，我哪一個他執行的比較好，那當然執行不好我們就是，我們就是施一些壓力，讓他監督他，讓他去改善。」(受訪者 DO8)

「目標上面如果不一致或者有偏差的，那可能執行上面也會有很大的問題?.....在教育部來講的話，有一些意見啦，有一些微辭，那我的想法就是說，我覺得我應該就在地化來講的話，去試圖去找到對他們有用的東西，我就盡量跟教育部那邊協調」(受訪者 DO9)

總而言之，由於雙方的立場與思考角度不同，彼此的目標與考量方向不同是很常見的事，例如理論上關於集體行動的邏輯之討論。然而，如何能夠避免惡性衝突，經過雙方的體諒與配合來達成共識，有

賴於良善溝通協調機制的建立。此外，若是有一個兩方面都很熟悉的關鍵利害關係人，更能夠作為雙方的潤滑劑，降低彼此磨合所需要耗費的時間與資源。

## （二）組織外部環境面向－方案的額外成本考量

萬一團隊所進行的方案地點過於遙遠，或是相當不熟悉執行方案的環境與地點，不僅會使預計的時程增加，也會增加計畫執行的額外成本。因此，如果沒有考慮到可能額外成本的產生，也會對預計方案的規劃造成影響。受訪者意見如下：

「所以事實上那些經費不敷成本。尤其如果不是在地團隊，他們會面臨一個問題就是，他們從西部過來的話，過來輔導的單趟成本太高了。你看你們今天還沒有做什麼任何事情，已經花掉快 5 千塊了，單單一趟飛機、時間還有其他所有東西。相對來講，如果不是在地團隊的話，真的是不敷成本。」(受訪者 DO9)

「但是沒有考慮到譬如說地方來講的話，如果說它額外的成本，它沒有估算進來。所以投標意願就不高」(受訪者 DO9)

然而，如果在規劃初期有將額外的成本增加列入考量，或是在方案的執行過程中有額外資源的挹注與投入，將會使得方案的進行更為順利。受訪者意見如下：

「因為這是額外的經費，他們可以利用這個活動，然後可以拉近學校跟社區的距離，有些學校他們會覺得說這個是對學校是有加分的，雖然是額外增加很多工作，但是他們覺得是對學校的整個發展是有加分的作用的。」(受訪者 DO6)

因此，由於外部不確定性而使得計畫額外成本的增加，是不可避免的情況。如何去加以預防、防範甚至列入考量，都是每項計畫一開始需要事先評估的。

## 二、計畫衡量、評鑑與策略規劃

## 政策執行力指標之建構

### (一) 組織內部面向

此處的組織內部的部分並非針對特定組織而言，而是泛指執行政策或計畫時的組織而言，而關於各項影響因素則如下所分析：

#### 1. 各部會資源是否有效整合

各個單位的合作是否能夠有效運作的關鍵，除了有賴於其共同的資源（如人力、資金其他支援）的整合狀況，組織本身的能力以及雙方合作的意願是很重要的影響因素。若是有一方只透過單獨的規劃來執行運作，而沒有合作共識；或是有一方的合作意願不高，都有可能使得資源的整合面臨困境。

此外，若是合作的雙方組織性質不同，也會產生溝通的問題而無法順利整合。舉例來說，公部門與公部門之間的合作，和公部門與非營利組織之間的合作方式，就有很大的不同。受訪者意見如下：

可是真正最後統籌負責任的是教育部，因為由他們指他負責，那教育部的能力在哪裡？教育部的能力只在教育啊，很簡短的就是說把數位中心變成一個電腦教室，那教育部只是說會把電腦的事情教會了，可是這些學生離開電腦教室之後呢，誰負責？教育部沒有人會負責，也是沒有權利。(受訪者 DO1)

「成功整合的關鍵.....我自己覺得是在輔導團隊跟教育處這兩個單位，假如輔導團隊跟教育處可以合作得很好，那 DOC 就會跟進來，因為教育處是督導 DOC 的，輔導團隊是輔導 DOC 的，所以只要督導跟輔導這兩個能夠 match 得很好，那應該整合就沒有問題了。...如果是教育處比較不配合，輔導團隊一直去推的話，那 DOC 可能會比較不一定會那麼容易配合，因為它的督導單位都沒在管，輔導團隊很熱心，那就看 DOC 是不是很願意啦，因為要協調，資源分配、工作分配什麼的這些東西。」(受訪者 DO7)

「如果可以結合很多組織的一點點錢，把這些集合起來的話，做

整體的規劃跟組織或許效果會更好，可是在這整個過程就是有沒有想去整合。第二個是想去整合然後怎麼有效的整合，這是我覺得有兩個階段，一般來講的話，大部分都不會，一開始都比較沒有我有意願先去整合然後再開始進行，因為大家會覺得那個很不容易，大部分都想說我有什麼資源然後我們就開始做了，所以這個部分要成功不容易。」(受訪者 DO7)

「.....就光公部門的這些整合就很可觀了，可是難喔！就算公部門的整合我覺得都難，因為大部分的組織在運作的時候都比較是.....一個名詞叫『本位』，真的是這樣的，光自己內部要整合都很難了，還要跟其他單位整合，就會覺得算了，每次都是這樣一想到這個就算了，事實上很多機會就沒有了。」(受訪者 DO7)

「應該是這樣講，因為每個地方的資源不一樣。那你每個資源不同的時候，你就要從他有利的資源下去發展。如果說你的輔導團隊他擅長的有利資源在哪邊，你都不清楚，那你到最後你規畫的東西就不會有太大的成效。.....比如說他們這些人，他們沒有工作，所以你就要找多元就業機會進去，所以不同的資源整合進來，才有辦法把那些成效擴散。」(受訪者 DO8)

另外一方面，並非所有組織都必須透過整合的方式合作，才能達到目標。有時候只是爲了「合作而合作」而並非具有真誠合作的意願，反而會帶來負面的效益與影響。受訪者意見如下：

「這兩個資源一下去呢，並沒有整合，可是並沒有整合反而會影響他們的一些執行的績效，比如說兩邊都可能要開資訊課，搶學生，那會有什麼問題？學生奇怪都不見了，或者是沒有了，或者是兩邊都要開放，同一個部落的人要到兩個地方去，我覺得這個資源是浪費的」(受訪者 DO7)

最後，若組織機關之間想要建立起一個良好、有效的整合機制，可以設立一個類似「仲介」的潤滑劑角色。不僅可以以個別的觀點來思考合作方式，站在彼此的角度來達成共識；也可以搭起雙方溝通的

## 政策執行力指標之建構

橋樑，避免許多衝突與負面問題的產生。受訪者意見如下：

「跟經濟有關係的、跟社會有關係的、跟文化有關係的那些相關局處，他們也有一些資源跟活動，只是他們曉不曉得事實上數位機會中心也在推動這個有關經濟、社會跟文化的這三個面向，他們可能不清楚。所以教育處在縣府裡頭，他有沒有擔任一個類似仲介的角色去做他教育處跟其他單位的整合，我覺得這一點很少，可是該不該做？應該做啊！」（受訪者 DO7）

綜合而言，合作的雙方會因為其本身組織的能力、雙方合作意願的高低以及是否建立良好溝通的機制等三個因素，而影響彼此之間的資源整合效率與成功。

### 2. 協調分工

組織內的協調溝通是否能夠順利，有賴於是否人員有相關溝通的經驗、協調時間的長短、參與意願的高低，以及是否有建立一個良好的溝通機制。若負責溝通的人員並不具備太多相關經驗，可能在溝通的初期耗費太多時間，使得效率低落；而如果組織機關內的繁文縟節過於複雜，也會使得溝通的人員產生「多一事不如少一事」的拖延心態，造成其溝通意願的低落；最後，如果雙方已經建立起一個完善的協調機制，也有利於進行彼此的協調與分工。受訪者意見如下：

就數位機會的白皮書，我們比較積極去跟部會，但是這個問題還是說部會的橫向整合還是蠻困難的啦！（受訪者 DO2）

「最大的困難應該就是剛開始營運的時候大家都沒有概念，所以你要花很多時間去溝通去協調……跟在地那些所謂數位機會中心的負責人，這是一個滿大的挑戰，而且像社區發展協會理事長換人，所以一換的時候，整個要重來，那真正最大的困難在於經費核銷，因為通常來講核銷也代表一種所謂執行指標」（受訪者 DO9）

「那我們剛進去的時候，花了很多時間去跟他們協調，那它們常常就會一句話就是說『以前可以現在為什麼不可以？』他說以前因為沒人理，因為成本太高，它們來沒有辦法去做互動，所以他們就放牛吃草。那現在來講就是教育部有一定相關一些規則，就是有一些規定要走的時候，它們就是得這樣做。」(受訪者 DO9)

「我就去協調去租一部車，租了一部車油費怎麼報，然後就要跟學校有公文，單單那個東西我就協調了半年...我一個學校老師來講的話，我就會去思考『做研究我寫 Paper 我寫得輕鬆愉快，我幹嘛來做這種事？』所以就參與的意願就很低。所以事實上我們學校老師參與的意願還不是很好。」(受訪者 DO9)

「其實教育部也管不到，講難聽一點，你這些中小學他也管不到地方，所以這些一定要靠縣市政府來協助，否則輔導團隊有的時候在跟 DOC 做協調溝通的時候，因為互不隸屬，那可能會產生若干的問題，我認為要做的你就說偏不做，那我認為不用做的，你說偏偏要我們去輔導，那可能有一天問題就會出來了，那這個時候真的是要靠縣府來解決這樣的問題。」(受訪者 DO6)

除此之外，機關間的協調分工是否能夠順利運作，也受到能否彼此互補、互相幫忙的因素影響。若是彼此之間的合作，是能夠達到雙方的互補性而非競爭性質，實際上是可達到雙贏的局面與成效，並且為下一次的合作機會帶來正面的效益及機會。受訪者意見如下：

「學校的話，其實他們就要看其他專案整合的部分，比如說像除了這個案子，接延續後面還有什麼新住民的案子，還有婦女，就是說我們有一個就是越鈴的，越鈴的那個計畫，所以兩方面的支援要給他們是不同的，那我覺得這樣子才有辦法有好的溝通協調。」(受訪者 DO8)



「我想補充一下剛剛最後一個問題，就是怎麼樣把機會執行的更好，因為我覺得D O C本身是缺乏人才，所以D O C其實可以跟當地的其他協會可以集合的更好。就是說除了我們帶給他們資源之外，他們可以結合更好的方案，那其實他們就其他面向就會發展的比較好。我們可以幫助去協調其他的單位，或是說找到相關的幹部來投入當地的D O C等等。這樣D O C除了在教育那一塊本身要做之外，做其他結合面的難度就會降低很多了。」(受訪者DO8)

綜合來說，協調人員其溝通經驗的多寡、協調所需要花費的時間、組織的法規、溝通人員意願的高低及良好協調機制的建立，再加上組織彼此的互補性，都是會影響到組織內部協調分工成效的因素。

### 3. 領導人與承辦人員的人事更替

領導人與相關承辦人員在人事上的更替，也會對組織的規劃造成影響。若是人事上的更替太過頻繁，會使得目前進行的計畫造成困難及延宕。另外一方面，若是承辦人員本身並非屬於專職人員，或有年齡過大的情況，也會對於負責的計畫造成影響。受訪者意見如下：

「大家就是要說要穩定就是一次就是四年，或是八年你不要去異動。我覺得那個就是不要說去你變成說，你如果異動的話變成說，很多比如說那種要去適應也好，或怎樣，像他們那個教育局那邊也常變動，人員也常變動。一下子就有沒有被調去當校長有沒有，每年也在幾乎都在變。這東西就變成會造成說，專案在持續的一個狀況是會有一些困難。」(受訪者DO8)

「就像我們這個案子來講，這麼大的一個案子，在教育處只有一位承辦人員，但這承辦人員除了這樣一個案子之外，它又要去辦甚麼職訓教育很多很多的事情就落到它，然後，這一位人員它不是正式的公務人員，它是國小調派的，借調過來的老師，所以它在公務體系，那些行政作業的摸索就花了很多時間。當它已經摸了快熟的時候……，但是借調期間滿了，他要回去。所以它並沒

有一個專責的一個人……，你會發現很多案子的承辦人員常在換，那為什麼換，調職啊!因為有些公務人員是臨時，因為調來臺東，它們都想回西部去，所以辦到一半就回去了。然後，再來來講的就是比較年紀大的公務人員來講的話，它們就常常四兩撥千斤，撥來撥去撥來撥去就沒有一個結果。」(受訪者 DO9)

4. 執行單位對在地風土民情是否熟悉？是否為在地團隊？在地關連網絡緊密度為何？

執行的單位若與當地的團隊建立起良好的關係，或是對當地的風土民情有深入的了解，對於計畫的實施與成效更能夠達成。除了可以與當地的資源結合外，也能夠因地制宜，與在地團隊共商出更適合的方案與作法。受訪者意見如下：

「因為我覺得 DOC 是缺乏人才，所以 DOC 可以跟當地 local 的部分合作。就是在對在地性的那一點，因為我們輔導他們去執行這些那一塊，那看到是說假如他跟當地的其他協會可以集合的更好的話，就是說除了我們帶給他們資源之外，他們可以結合更好的方案，那其實他們就其他面向就會發展的比較好。」(受訪者 DO8)

「那個基本上我是覺得這樣子，第一個臺東幅原遼闊，所以事實上那些經費不敷成本。尤其如果不是在地團隊，他們會面臨一個問題就是，他們從西部過來的話，過來輔導的單趟成本太高了。……。這個最主要，接這個案子如果不是學校單位來接或者是民間基金會，他們有所謂的要奉獻或者是有其他經費來一起支援的話，這個案子的經費規模在臺東來講的話，是不敷成本的。」(受訪者 DO8)

「就像基金會去做的時候，他們事實上有在地的關聯話，做起事情來講會比較好一點。那真正，如果說要有什麼樣的改變的話，

## 政策執行力指標之建構

我是覺得應該去重新檢討這個政策他要怎麼樣去找到一個比較不一樣的績效評估指標。然後，評估的方式來講的話，怎麼樣去找到一個所謂的因地制宜的標準，而不是一套標準全國適用這樣子。」(受訪者 DO9)

「比如說玉井有芒果節，所以有一些是在地的社區發展協會所推廣的，有一些是縣市政府他所支持的一些活動，那我們自己辦的活動的話，可能事倍功半，號召力不夠，所以我們現在都是搭配他們這些推廣活動」(受訪者 DO6)

因此，若能夠在計畫執行前與目標的當地團隊達成共識，建立起良好的關係網絡，對於未來計畫的實施更能夠達到事半功倍的效果。

### (二) 跨組織之面向

管考系統的分散程度在跨組織之面向係為重要的執行力衡量指標；簡言之，當組織面臨方案的規劃涉及不同組織的層面時，其管理與考核的程度也會相對增加。受訪者意見如下：

「其實現實的狀況比如說他地方旁邊就是很偏僻、沒有什麼人，那他本身的資源又少，說那他怎麼去擴散，那像我們就可能提一些意見說，為什麼我會覺得是說找團隊很重要。比如說烏來，他們在福山，如果你們有上去很裡面，就在怎麼講，烏來進去以後還要好幾十公里，對，很遠很遠，烏來老街進去那裡，再進去，那個根本人煙很少，大概一、兩千人的一個聚落而已，那你，好你你如果說這些，即使這些一、兩千人上完了怎麼辦？那就是沒辦法擴散，那你就是一定要把這個線拉到烏來老街，我們就開產業課程，讓那些老街的居民他們也能夠享受到這資訊應用的好處，也是幫他們做網路行銷、產業行銷等等，他們這個東西就可以擴散」(受訪者 DO8)

「因為每個地方的資源不一樣。那你每個資源不同的時候，你就

要從他有利的資源下去發展，啊如果說你輔導團隊連他，他擅長的有利資源在哪邊你都不清楚，那你到最後你規畫的東西就不會有太大的成效。」(受訪者 DO8)

「我覺得到局部 DOC 的這個部分還要有一些彈性，目前我感覺管考系統會讓他沒有彈性. ....以管考系統或者是整個這個要求的這一部分不具彈性的話，事實上不見得是有好處的，我覺得是這樣子。」(受訪者 DO7)

### (三) 組織外部環境面向

當組織遭受外部不確定性的因素影響，也會對於預估的方案規劃與執行形成影響，而致使案子的進度延宕。常見的情況就是我國的天然災害，如去年暑假的颱風而形成的八八水災。

此外，為了解決天然災害所帶來的危機，組織可能必須要耗費更多的資源去協調溝通，才能夠解決因外部因素而帶來的負面影響。受訪者意見如下：

「八八風災之後，他們蘭嶼停電，結果一復電的時候，他們電腦就打開全部壞掉，現在就順理成章說我們不做了，因為我們只有剩下一臺電腦而已，我們做不下去了，那我們就趕快去協調。」  
(受訪者 DO9)

## 三、方案管理面向

### (一) DOC 的人力、能力

在政策執行之階段，衡量其執行力的重要指標，首先，在組織內部裡要看的就是 DOC 所配置的人力以及其能力。DOC 內部人員是否清楚知道組織的目標？是否有意願執行業務，並清楚怎麼做？這些都可以衡量一個 DOC 在執行上之成效。受訪者意見如下：

「有時候在地方政府裡面沒有人力可以執行這些事情，因為可能業務繁多。那你看那招標規格書裡面鉅細靡遺要很多東西，而且

### 政策執行力指標之建構

出來的東西，有沒有專業人士去幫忙做檢核，這個也是一個很大的問題。所以第一個步驟就碰到問題，要權宜的方式可能會做一個 CFP(Call For Proposals)或者是公開徵選，大家要甚麼樣，這個東西要怎麼做。」(受訪者 DO9)

「因為臺東整個縣網中心到現在一共只有兩個人，一個主任，一個承辦人，所有人都跑光光，一個單位沒有人要待。編制我不是很清楚，但是最高的時候，連主任下來總共 5 個人，現在剩下兩個人，所以在人力上面它真的是有問題。」(受訪者 DO9)

「為什麼整個國中小的資訊能力指標，臺東連續好幾年都是最後一名或倒數第二。這是因為沒有強而有力地去指派人去專責負責這件事情，沒有辦法得到任何效果。他不會去花心思在這一方面，因為對他來講，沒有切身的關係。第一個又不記嘉獎又沒有任何懲處，第二，他覺得這是額外的工作，只是配合教育部政策，來做這件事情。」(受訪者 DO9)

「比如說他們可能會有人力吃緊的狀況，因為主要是我們很多都在鄉下，就像龍崎 DOC，他們的...教職員只有六七位，就很小，所以他們比較多的問題就在人力的部分，我們就會給一些協助，就是請代課老師，會同意他們每一個學校或者每一個點，主要的業務承辦人會每週減課授課時數，這樣的話他們會有比較多的時間可以去處理我們 DOC 的業務。」(受訪者 DO6)

「那你知道在偏鄉地區的廠商來講，它們也沒有能力，所以這個東西就會變成前面這段時間 Planing 很久了，而且招標規格等東西，如果下放給地方去做的話，這段期間就要跑很久，而且公務人員最重要的一個問題就是責任，他們要簽核...一直簽簽簽，簽

到最後下來已經三個月過去了，所以如果你說那個譬如說地方發包的一些橋梁要執行的時候，就會碰到這樣的問題。」(受訪者 DO9)

「不論是主事者或者承辦人員，他們的能力本身如果說，那校長他根本對這方面是完全不瞭解的，就在推這個東西了，他可能自己也會覺得沒有成就感，因為他自己沒有辦法...去瞭解。」(受訪者 DO6)

「因為 DOC 的人力，不管數目也好、能力也好，事實上都還有很多不足的，如果請大學的老師包括學生，或者是一些其他的企業團體或者其他的組織來當這個輔導團隊的話比較好。」(受訪者 DO8)

「像說我們談到的執行的對象，案子好或是會成功或不成功，就是看執行對象。如果執行的能力他的素質不一的時候，你可能在溝通上就要花更多的時間。」(受訪者 DO8)

從上所述，我們可以發現，大多數輔導團隊都反映：在 DOC 執行階段，其中碰到第一個最嚴重的問題就是 DOC 的人力問題，這種情形在偏鄉特別嚴重（臺東、臺南龍崎）。而造成人力短缺的原因可能是承辦人員本身業務繁重，沒有多餘的人力可幫忙專業的審核，而此時地方政府會透過 CFP(Call For Proposals)或公開徵選機制來補足。或是請其他替代人員減輕原承辦人員之業務，使其有時間及能力去從事其他業務。另外在能力方面，如果不足的話，可能會造成政策執行時，前面規劃階段所累積的成果之損失，因此 DOC 的能力亦是重要衡量指標。

## (二) 經費使用的情形

執行階段的衡量指標往往也會看單位經費使用的情形。經費使用

### 政策執行力指標之建構

在哪些面向？使用經費而執行的進度如何？經費核銷的彈性與否？這些都會影響到 DOC 的成效。受訪者意見如下：

「真正最大的困難在於經費核銷，因為通常核銷也代表一種執行指標，因為他們就會看經費有沒有用完，那問題是我們要用，會計室不給用，我們也沒辦法，又缺乏一個管道去溝通。」(受訪者 DO9)

「所以譬如說後續政策的執行，他們應該去想辦法去扶植當地的一些協會，或者是當地的基金會，然後透過當地的基金會比較靈活的操作方式，然後對經費的審核比平常稍嚴格一點點，但是也不要太嚴格，因為經費的核銷有些額外支出是沒辦法控制的，所以像這樣的機制在政策執行上，會比丟在學校裡面去執行還來得有效率。」(受訪者 DO9)

「經費的取得跟經費的編列是一個很大的問題。你的經費沒有辦法支應這麼多，衍生這麼多數位機會中心的話，那可能僧多粥少，可能會稀釋掉這些資源」(受訪者 DO6)

輔導團隊在訪談中表示，團隊的經費核銷通常代表一種執行指標。政府會看單位的經費核銷的程度，來衡量其執行計畫的好壞。但是通常核銷上面又有一定的難度。例如臺東輔導團隊就曾說：「我們雖然錢很不夠，但是我們錢都用不完，錢真的非常拮据，但是真的錢都用不完，因為很難核銷」。所以他們常常在訪視時必須先核銷部分交通費，之後的再想辦法或自掏腰包。因此，像這些核銷的問題，如果真的要跳脫那種所謂的傳統教育體制的思維，真的去幫社區去推動數位落差，最好去執行的單位是 local 的，也就是所謂的基金會，或者是 local 的一些比較有品質的協會，而不是在學校裡面，因為學校會計室都會綁死很多的創意。

### (三) 執行者的意願

DOC 的成效通常也與執行者的意願有關係。因整個 DOC 是和主事者在職務上的任期有關，而常常主事者可能會更換或調動，那這就會影響執行者在執行上的意願，亦會影響 DOC 的成效。另外，是否有何標的人口在一起？是否有符合他們的需求？是否創造附加價值？也都可從 DOC 執行者的意願來一窺端倪。受訪者意見如下：

DOC 本身的負責人，如果他的熱誠度跟那個本身鄉駐點的人員沒有比較積極的話，那個都蠻難推的。(受訪者 DO2)

「而且還有一個執行者他們本來調動性就很高(問：流動性)，流動性高。這就變成一個很大的困難，那如果說一直都是這樣大家媒合還好，大家開始慢慢熟悉了，第一年我們可能就是先開課，開完課第二年再來做產業規劃。接著持續的去做，大概都沒有什麼太大的問題。那有幾個點做的很好就是因為他們的持續觀測得很好，因為校長不會換或是續約，那那個本來就是他申請，他本來就想做這一塊，那大概持續的就很好。所以有的一換校長他想法就不一樣。」(受訪者 DO8)

「我們政策就是要走這塊，大家就是要穩定，一次就是四年，或是八年不要去異動。不要去變成說，你如果異動的話，很多比如說那種要去適應也好，或怎樣，像教育局那邊人員也常變動。一下子就被調去」當校長，每年也幾乎都在變。這東西就會造成專案持續的狀況是會有一些困難。」(受訪者 DO8)

### (四) 領導人與縣市首長的支持程度

DOC 在受到首長的支持程度會影響到 DOC 在執行上的成效。如縣市首長重視程度高，那麼 DOC 受到的支持也強；反之若縣市首長態度冷淡，那麼 DOC 執行起來也會較為緩慢。而縣市首長的支持程度也和縣市首長本身的知識水平、幕僚強不強……等背後因素有關。



## 政策執行力指標之建構

受訪者意見如下：

我在教育部當研究員，我們砍預算我們有經驗啦，人家看你這個不保護嘛，那就刪你的啊。那為什麼教育部或是行政院對這個，我是覺得他沒有把這個當作最重要的，那為什麼他們把它當最重要的？我們的執行之後，它的利與弊沒有真實的反映到整個 DOC。(受訪者 DO1)

最主要成功的因素應該是說我們的長官(縣長)，我們的那個上層的最一層的長官，他是認同我們這樣的一個想法。(受訪者 DO3)

「因為教育部還有其他的一個相關的經費或者是相關的一些計畫在支援他們，所以對他們也有一些支援的力量。但是這些東西來講的話，回歸到一個層面就是到底縣市首長重不重視這件事情，他指派來去推動這些政策的人是誰」(受訪者 DO9)

「縣市政府的首長，重不重視這件事情，也有很大的關係。我跟前一任縣長談過好幾次，但是不動就是不動，因為他沒有這種意識，我們一直跟他強調，這個資訊機會，數位機會對臺東是一個非常重要的事情，但是他沒有概念，甚至他只會要求：為什麼整個國中小的資訊能力指標，臺東連續好幾年都是最後一名或倒數第二。那我本身也是縣府諮詢顧問，就跟他講說，你沒有強而有力地去指派人去專責負責這件事情，沒有辦法得到任何效果。他不會去花心思在這一方面，因為對他來講，沒有切身的關係。第一個又不記嘉獎又沒有任何懲處，第二，他覺得這是額外的工作，只是配合教育部所謂的政策，來做這件事情。」(受訪者 DO9)

如縣市首長本身對於 DOC 的態度不但沒有大力支持，還只看表面的績效的話，那麼 DOC 相對的成效也不會有應有的水準。因此，縣市首長的支持程度在 DOC 執行層面上，是相當重要的衡量指標。

(五) 執行人員的態度

執行人員的態度會直接影響到 DOC 執行的成效。一般來說，偏鄉地區 DOC 的承辦人員普遍過少，業務過重的情形之下，執行承辦人員往往心有餘而力不足。且執行人員可能會有老鳥摸魚心態或因借調期滿中途離職等問題，影響 DOC 執行的好壞。受訪者意見如下：

那還有一個是承辦的意願，也就是說我們希望他不是只是把這個民眾簡單教會像一般的電腦補習班這樣子就好了，那還有其中輔導團隊，還有陪伴，陪伴這些偏遠地區民眾。(受訪者 DO2)

「我覺得這個執行的情況就可能政策相關的配套，我都覺得還不錯，可是要看這個執行者是不是很想有心地去做。」(受訪者 DO7)

「再來一些執行力的問題來講的話，真的比較偏遠的地區，譬如說臺東算是我國的偏遠地區，那臺東的海端又是偏遠地區。像大武更偏遠，那些公務人員的素質來講，是沒有辦法去負荷這樣子一個政策的執行，執行的層面。所以，事實上並不是公務人員的素質不好，而是它們的業務量太大，而且業務很雜。」(受訪者 DO7)

「我跟這邊的縣政府因為互動，也還滿還算密切，你會發現很多案子的承辦人員常在換，為什麼換？調職啊！因為有些公務人員是臨時，因為調來臺東，他們都想回西部去，所以辦到一半就回去了。再來來講的就是比較年紀大的公務人員，他們就常常四兩撥千斤，撥來撥去就沒有一個結果。」(受訪者 DO9)

另外，亦有輔導團隊提到，通常學校與社區相比，在社區內的執行力較好，因為學校的執行人員通常較不積極且會對於 DOC 設立的原意產生誤解。而政治上的派系鬥爭，例如理事長改選，會造成執行小組人員可能對前任所執行的內容不認同，理念不一，因此在往後的

## 政策執行力指標之建構

執行態度上顯得意興闌珊。受訪者意見如下：

「在社區裡面執行是比較好的，是在教堂。像太麻里，太麻里他本來是在國小裡面，但是國小就是碰到一個問題就是校長不支持也不積極，因為他們當初誤解，數位機會中心就是給他們學校額外的資源。」(受訪者 DO9)

「社區發展協會當初來申請的時候是這一個理事長跟這一個總幹事，他們很願意為這個社區來做，可是礙於我國特有的派系現象，經過了一年之後它改選了，結果另外一組人當選了理事長跟總幹事，這一組人對前任所執行的數位機會中心不認同，或者是說他不認為那個是可以推的，所以在執行上就比較意態闌珊，有點可有可無，甚至沒有也沒關係。因為這樣子造成效率一直沒辦法提升，這樣的狀況之下我們也只能快刀斬亂麻，把這個點換掉。以臺南縣來講有一個點是這樣子的，所以這個是算比較失敗、慘痛的例子，因為那個點本來是被評估可以來執行當作全國模範的。」(受訪者 DO6)

### (六) 人事考核辦法明確性

在公務體系中，有賴於明確的人事考核辦法來獎勵或監督 DOC 的執行人員。如人事考核辦法明確且獎懲分明，人員在執行上面也就相對積極。另外，考核應是雙向而非單向的，在整個人事考核辦法上才完善。受訪者意見如下：

「在人事考核方面，因為很多的數位機會中心的設置是在學校，那當然很多的數位機會中心是在鄉鎮公所的圖書室，因為在公務體系裡面，人事考核獎懲的一個明確的辦法，很重要。譬如說我在鹿野，那那個數位機會中心是那個在鄉鎮公所裡面的，他的執行長都是鄉鎮公所裡面的人來派兼，那他本身業務就很重了，我再來派兼的時候又沒給我額外的獎勵的話，那來講的話是不會很積極啦!就像那一個政策裡面，那對這些執行政策者的一些考核，尤其是在公務體系裡面的一些執行政策者的考核，應該不是單向

而是雙向的考核，雙向的考核就是，譬如說，我對於教育處是沒有任何的一種機制，可以跟它制衡，所以他愛做就做，不做就不做，然後很多事情跟它協調，那我又不想就是說，直接往縣長或者是直接往教育處處長那邊去施壓力，因為這學校我們都可以做這件事情，但是我不想，所以在配合度上面，因為沒有這樣的一個機制，所以他的積極度也不會很夠，所以這三方面的考核應該把它思考進來的時候，那整個動起來才會比較順。」(受訪者 DO9)

#### (七) 在地的行銷宣傳方法

DOC 的執行上成效一方面也仰賴行銷宣傳的效果。行銷可擴大 DOC 活動的能見度、使更多民眾參與，如果行銷宣傳做得好，相對來說 DOC 的成效也會提高。而在地的行銷宣傳手法最強調的就是效果和盡量壓低成本。受訪者意見如下：

「所有的這些不管事情都要去行銷，包括活動也好、產品也好，旅遊、行程什麼，那怎麼讓它行銷很有效然後成本又低？所以我就想到說網路上跟社會上有一些免費的資源，效果事實上是可以用很不錯的像部落格行銷，我就讓他們學習怎麼樣去用最少的經費做最有效果的行銷，這個部分我就想去做部落格行銷。」(受訪者 DO7)

在臺南縣方面，他們指出教育部在推動 DOC 時，往四大方面來推廣。包含：教育面、文化面、產業面及社會面。其中，與行銷宣傳較為相關的是文化面及產業面。如能將文化與行銷手法結合，那將會使活動成果更為成功。而產業方面，如能有一個有系統的單位幫助在地產業行銷宣傳產品，將會有一箭雙鵰之效果。受訪者意見如下：

「第二個文化數位典藏，文化保存，它想利用這個數位機會中心的設備對當地的文化做一些紀錄跟保存，那每一個輔導團隊它就會想辦法用它的點子去達到它想要的保存的目標。以我們臺南縣來講，我們是做當然一定也是以數位保存為主，因為你既然是一個數位機會中心，它設了相關的電腦跟網路，我們希望善用這些電腦跟網路來做文化保存，那既然文化保存跟這些設備要連在一

起的話，最簡單的方式就是文化的數位保存，把當地的特殊的一些傳說、照片、演變、景觀，做比較有系統的一個數位保存。那我想除了可以永久保存之外，也可以做行銷，文化行銷之用，這是第二個面向，文化的數位典藏，文化的保存，這個部分說實在話你說歸在教育部，可以沾得上邊，可是更適合的單位是不是文建會會更適合？」(受訪者 DO6)

「第三個是產業面。我們希望利用這個數位機會中心的設立做當地特色產業的數位行銷，行銷跟推廣，那現在我們要談的就是假設你這個偏鄉是一個大企業，臺積電、聯電大概不需要我們去做相關的行銷，我們也不需要幫他，他可能做得會比我們更好，我們要幫的可能是一些中小企業或是地方的一個特色產業，那譬如說我目前找到的就是，我們目前有發現了一些特色產業像白河的蓮子相關產業，然後七股靠海邊，它有烏魚子，東山有咖啡類似這樣的產業，這種產業沒有一個專責的比較有系統的單位來幫他們做推廣跟行銷，那是不是利用這樣既有的一個設備幫他們做行銷跟推廣跟包裝，把他們的產品做適度的包裝，做行銷跟推廣，他也希望在數位機會中心裡面做相關的業務推廣。」(受訪者 DO6)

#### (八) 標的人口之協調程度

在組織外部環境面向，首重的就是 DOC 計畫中，老年及年輕等標的人口對象的協調程度。DOC 在執行上，要能使人口目標對象—老年及青年，要能相互配合，不然效果可能不會出來。受訪者意見如下：

「針對這些老年人的需求給他們一些滿足他們需求的，這樣子的話成效就會增加了，因為我看他們整個統計報告，老年人的進步還是很少，我覺得整個實施的方式不是搭配得很好，所以我那天開會我也給研考會資管處的處長建議，我說你給老年人的活動一定要配合的是他們孫子、孫女一起的親子活動，讓他回家的時候他的孫子、孫女是可以教老年人的，所以老年人不會只要教一次

就忘記一次，教第二次忘記第二次，所以忘記的話就讓那些孫子、孫女去幫助他們，這樣子他們就會上來了，要不然的話那些老年人你只要上一次課，出了教室就忘了，他就沒有辦法延續了，不只說上的課是他們要的課，而且還要有配套的就是上課的對象是老年人跟他的孫輩的一起去，這樣子的話這個效果就會更好了，以教育上面我是覺得，尤其是偏鄉，你會發現偏鄉就是只有老年人跟小孩子，青壯年都不在了，所以偏鄉要去做這樣子的一個服務對象的考慮，這樣子才會是比較好的。」(受訪者 DO7)

#### (九) 統計資料的參考程度

執行計畫時，衡量的其中一個方法就是參考的統計資料。如能按照統計資料中數字顯示的情況來做相關的執行或配套，那麼成效便能提高。受訪者意見如下：

「差不多就是這樣，就是比如說像研考會都有統計，做一些相關的統計，只要這些統計他們本來想到某些問題或者是某一些比較不恰當的部分有提升了，它就要有一些配套，就是資源下去的時候，也希望說那些要提升，事實上要指那個提升，比如說我說學童那一部分，你說 DOC 的話要做課後照顧，我認為就不一定要把這個東西放進去，因為這種課後照顧有很多資源，教育部有關於學生課後需要照顧的那部分，不管課業或生活也好，已經有很多資源了，數位機會中心可以不用花在那上面。像婦女的部分也是，婦女好像都跟男性，就是女性跟男性的這一部分都有進步，可是都有一個 team，team 都很固定，這次中研院的一個統計也顯現出來，所以他們事實上政策上面已經有一個計畫就是專對婦女的，經建會的，那就不錯啊，就是你已經從統計上已經發現到這些問題了，所以你的資源就是要去往那個面向，那經建會是往婦女那個面向的，那 DOC 要不要也往婦女那個面向？這個部分是可以考慮的。(受訪者 DO7)

老年人的那部分，銀髮族或者是樂群的這部分是不是要注重在這

## 政策執行力指標之建構

些教育面向？這個是可以調整的，只要計畫書的撰寫裡頭，比如說你投標的時候，你規範是這樣子的話，到時候執行者就會往那方面去執行，那效果就會出來了。所以我覺得這些調查的統計數字要改變，那投標計畫書的這一部分我覺得有些規範要隨著時間做改變，那因為我只是今年第一年投，我不知道去年的投標計畫書是跟今年有什麼差異，甚至好幾年前了，我也不曉得，可是我覺得投標企畫的這部分要改變，這個改變就是因應這些調查結果做某種程度的改變，所以這個是指標的這一個部分，你說執行力的指標，當你的計畫書裡頭希望是往那個方向，那你的指標就要往那些方向指標，所以這個指標當然就跟著投標企畫裡頭要求的要改，這樣子才會比較好。」(受訪者 DO7)

但是，統計資料也不是說一定要完全參考，應用更多較為客觀的方式來進行衡量，例如：普查、加入量化指標。受訪者意見如下：

「其實可以回到一開始我們單面偏向資源立場應該會有一些統計的方式，去斷定那應該是可以去，再去調查說，其實在執行的，比方說這個鄉鎮已經有成立 D O C，成立幾年之後指標有沒有提升？在資訊程度面的話上網率是不是提高，那家庭裡面有，比方說原本很多確實是沒有辦法上網的，或是根本沒有去買電腦的，這些指標，應該會有一個普查的方式去做指標。可以去調查設立 D O C 前後這兩個指標之間的差別，這樣應該會比較客觀。不然的話，我們現在說指標都只是說看你開多少課程、輔導多少案例，這個指標都是比較個案性的。假如說可以用普查的方式，因為不管社會、教育、經濟、文化，應該都會有社會調查的方式去做統計。那我覺得應該是去從六方面做這樣的調查，然後比對前後，比方三年前數據跟現在數據有什麼樣的差別，這樣會比較客觀。」(受訪者 DO7)

「其實我是覺得很多質化的東西很難量化，因為你會發覺你真的輔導了幾個小孩子或是說他們的觀念、假質價值改變，那這個就

難去衡量。所以他們的生活的狀態、心理的層面，這個就很難衡量，那個就是質化指標。」(受訪者 DO7)

「那個數字可能會有一些失真，我來講的話，我會傾向於用這樣子另外一個調查方式來客觀的評估是不是有真的在運用到數位的一些設備來協助他生活上能幫助他什麼。」(受訪者 DO6)

#### (十) 標的團體的政治系絡

政治因素在跨組織執行面向上亦是影響因素之一。地方難免有派系，社區團體在政治上分屬不同陣營造成 DOC 執行上的困難。如：前後任主事者政治系絡不一，因而造成執行力低落。受訪者意見如下：

「這我就知道了。因為我不是教育的體系這樣所以我也不知道。因為可能像她們主任，你看我們接的第三年就換兩個了，整個組織又變。那種感覺就是說比較不確定，而且我覺得他們人的因素會比較多一點。因為當初我們要標這個案子的時候，他們的政治色彩就很嚴重。元他(?)就會覺得說，其實像我們中國生產力中央認為說，你為什麼不要改成我國生產力？就是會有一些感覺上是有沒有延續的問題。我覺得政策執行力這塊，如果說大家認為這是一個大方向，應該走的，不管擺在哪一塊、哪一個單位，應該是我們政策就是要走這塊，大家就是要穩定，就是一次就是四年，或是八年不要去異動。就是不要去變成說，你如果異動的話，很多比如說那種要去適應也好，或怎樣，像教育局那邊人員也常變動。一下子就被調去當校長，每年也幾乎都在變。這東西就會造成專案持續的狀況是會有一些困難。」(受訪者 DO8)

那我先就這邊討論的這個事項這樣先談好了。那預算原來的目標是設定要設 300 個，然後在 168 個偏鄉，但是那個逐年那個經費其實跟原來編列的需求是落差蠻大的，那當然一開始第一年執行之後，初期剛建成效還沒出來，那當然有一些立法院的這邊的因



## 政策執行力指標之建構

素，第二年其實只剩到一半的經費，這跟預期要設的那個點數當然就是經費不夠了，就沒辦法設那麼多個點。(受訪者 DO2)

### (十一) 資訊可及性

資訊可及性可分兩方面來談。第一是執行者在地網絡的一些關連性，或是執行者自己接收資訊的可及性。如臺東輔導團隊即表示常常中央的資訊(如到中央去開會)，因為時間成本的問題，可能常常無法有效獲得資訊。第二是民眾接收到 DOC 團隊的資訊可及性，大部分 DOC 團隊表示資訊教育是很重要的一環。受訪者意見如下：

「時間的安排，那個要考慮到很多相關東西。像我們這邊，常常教育部找我們去開會的時候，我們都會面臨一個問題，它們就是時間排出來，然後我們就要趕快打電話過去，拜託給我們調一點時間，譬如說他們排我們下午 4:00 簡報，我們就要去跟他講說一定要換，因為我們 4:00 簡報完再討論完之後，飛機已經飛走了，我們就要在那邊多待一天，所以那個時間成本上面來講的話就...」  
(受訪者 DO9)

「譬如說像我們在偏鄉裡面去做資訊教育的時候除了資訊教育運用以外，我們會把資源統籌以後再介紹給其他專案。譬如說像結合 GSP 優良商店認證，因為其實偏鄉那邊的資源有的是弱勢的居民，有的是微型的企業，有的是中小，很小算是大部分，都是微微型的企業，所以都不一樣。他們的要的資源也不同，所以基本上我們就變成引介的角色。我們發現譬如說我們輔導一家廠商，他來上課，上完課以後他，就資訊應用你一定是教他說你要學這個要幹什麼，不然通常他不會覺得學這個東西一定對他生活會有幫助，或是生意有幫助。可是一定要以他們生存的角度：你為什麼要來學這個東西。」(受訪者 DO8)

## 四、計畫的結果評估與課責

### (一) 學員數

一般而言，在衡量組織執行的績效時，通常使用參與政策的人數多寡，來作為衡量績效的標準。在政策初始執行及運作後，人數的增加固然可以做為衡量的標準；然而，隨著時間經過，有許多人已經因政策而受益，而不再需要相關的幫助。因此，在政策執行多年後，參與的人數及學員數已經不足以作為績效衡量的指標。受訪者意見如下：

「其實教育部很喜歡用『使用這個數位機會中心的人數』來當作一個衡量指標，……，可是數位的觀念、普及的觀念、運用網路、運用電腦幫他解決生活上的問題，已經在那個社區逐漸在萌芽了，那為什麼使用的人數會減少？使用人數減少的原因是因為他來這邊使用發現蠻好用的，我乾脆自己在家裡就買電腦，就接網路，那當然他就會減少到數位機會中心來使用。」(受訪者 DO6)

「人次的使用是有盲點的，那應該要把這個盲點也要加計進來才會比較還原真實狀況，...使用人數到了第四年是在往下降，往下降不代表它效率不好，其實它效率是更好，為什麼？因為它往下降的意思是因為當地社區的居民都覺得說這個蠻重要的，我不要再來你們這個數位中心，我家裡自己買電腦、裝網路了，所以當然使用人數會下降。」(受訪者 DO6)

「數目越多當然越好，所以我覺得看數目也是對的，可是不能僅只看數目，要看每個 DOC 經營的水準到什麼程度。剛才談到那個教育部電算中心事實上他蠻希望那個數目能增加，為什麼？因為那一部分是他們當初有一個目標嘛，他們希望可以達到，可是我覺得教育部電算中心也沒有很隨意就核准說你就可以當 DOC 了。」(受訪者 DO7)

總而言之，人員的參與人數會隨著時間的增加呈反面遞減。若是想要採計人數做為績效評估的指標，必須視其政策執行的年限與長短而定。

(二) 學員參與率

目標人員的參與率與參與人數相似，同樣也是用來測量績效指標的依據之一。值得一提的是，目標人員的參與意願，會受到當地的機關意願，以及提供資源的多寡而左右。若是當地機關並不主動鼓勵學員參加，那麼就無法達到帶頭的作用；另外，如果資源並不足以滿足當地學員的需求，那麼學員參與的意願也相當有限。受訪者意見如下：

「那像在這邊被服務的對象來看的話，那如何讓她們提高一些參與的程度？.....就是生存，我覺得這就是為什麼而學，像他們會來學，學通常是希望自己可以有一些有一個事業。對，就是比如說他們希望用網路的方式，他們有一些產品或是手工藝品，那可以 po 到網路上去.....。」(受訪者 DO8)

「學校的一些推廣活動，如果說學校有辦一些推廣活動的話，才有辦法吸引人過來嘛，那我們也是會看說他們一些推廣活動有沒有在辦，因為你有推廣活動才會讓民眾能夠知道這個中心的設立，然後才有機會來這個地方來用這個中心的一些設備，所以我覺得看學校有沒有在辦推廣活動也是蠻重要的。」(受訪者 DO6)

「一般來講的話，DOC 假如是社區發展協會，可是在社區裡頭只有社區發展協會嗎？不是，還有村長、鎮長，對！這些村辦公室跟鎮辦公室，或者是鄉辦公室，他們也會參與，理應參與，為了社區發展，為了鄉鎮發展，可是很難喔！可是他應該嘛，我覺得這一個就是第一個 DOC 附近的相關資源。第二個的話就是教育那個教育處縣府的，縣府不是只有教育處還有很多處、局處，可是跟社區有關係的事實上這個數位機會中心不是只有教育面向，數位機會中心它整個計畫裡頭，它除了教育面向，還有經濟、還有社會、還有文化，.....。他們可能不清楚，所以教育處在縣府裡頭，他有沒有擔任一個類似仲介的角色去做他教育處跟其他單位的整合，我覺得這一點很少」(受訪者 DO7)

### (三) 開班品質

除了學員的人數多寡與參與程度之外，合作團隊所提供的資源品質，也可作為績效的衡量指標。若是開設的相關課程與訓練並不符合當地民眾所需，也就無法達到當初政策規劃所設定的目標。這樣一來，就形成投入資源的浪費與無效率的結果。受訪者意見如下：

「老年人要什麼我覺得這個是很重要的，要先瞭解。如果我們推動這個數位計畫，你針對這些老年人的需求給他們一些滿足他們需求的，這樣子的話成效就會增加了」(受訪者 DO7)

「我們是利用數位的方式，行銷、網路、電腦創造你一個行銷的機會，我們幫你開闢一條路，當你的產品具有競爭力，當你的產品是品質很好，我想開了一個機會之後，後續自然會有生意上門，所以我們是在幫他創造機會」(受訪者 DO6)

### (四) 單位主管(校長)的治校理念

在執行團隊與當地機關的合作過程中，當地機關的領導人或首長的意願與理念，將會對最後執行的成果造成影響。若是其抱持著不支持或是意願低落的態度來進行合作，將會使得政策落實過程窒礙難行，最終得到績效不彰的結果。

此外，若是在合作的過程中，發生機關領導人的人事更替，而形成理念無法傳遞的情況，此種不確定性的因素也會對政策執行造成影響。受訪者意見如下：

「有些校長如果說：他覺得這個中心對他們來講沒什麼用的話，他可能就不會投注那麼多心；那相對的承辦人就是那一種感覺，就會覺得說校長不重視，我也不要那麼重視；或是說他想重視，但是校長並不想著力在這一塊的話，可能也會影響到整個 DOC 的績效，我覺得主事者的理念也蠻重要的。」(受訪者 DO6)

## 政策執行力指標之建構

「教育部他們的人說實在很好了，就是說他們的，他們很低調，不像其他的一些長官他們，都會要要求表現，他們都做事的人。那那一塊因為我們都很擔心說，你都這樣不太會 promote 自己，我們要大肆幫他宣傳一下。……。所以他們的理念不一樣」(受訪者 DO8)

「流動性高。這個就是變成一個很大的困難，那如果說一直都是這樣大家沒合還好，大家開始慢慢熟悉了……。因為他們的持續觀測得很好，所以校長不會換或是續約。那他的理念，他本來就想做這一塊，那大概持續的就很好。所以有的一換校長他想法就不一樣」(受訪者 DO8)

### (五) 社區的現況

除了當地主導合作的機關意願高低之外，組織也比須對於在地的民眾生活情況有所了解，並依照當地的風土民情做合適與因地制宜的調整，才能夠給予他們真正所需的相關資源。因此在做法上，須要有一些彈性機制的建立，以因應當地未知的變數。受訪者意見如下：

「後續政策的執行，應該去想辦法去扶植當地的一些所謂的協會，或者是當地的基金會，然後透過當地的基金會他們有比較靈活的一些操作方式」(受訪者 DO9)

「所以我想課程的開設是否符合民眾的需要，這一點是很大的一個吸引力，這是教育面；再來文化面的，你做的文化是不是獲得當地社區民眾的認同？我們曾經在楠西辦理過老照片的一個收集比賽。所以你辦的活動只要能夠契合到社區民眾的需要的話，事實上自然而然就會吸引到他來加入這個數位機會中心，是這樣子的。」(受訪者 DO6)

「當地的經濟如果上來以後，那些弱勢的居民就有工作可以做

了。其實他們，因為你沒有教育進去，他們也不會資訊，不會資訊他們也是很可憐，那剛好資訊教育這一個塊又進來，那他們，又可以培養他們一些資訊教育的專長；那剛好可以跟他們產業在做整合，就是剛剛好。所以這個是都有一個聯繫的，有點連環效應的。」(受訪者 DO8)

#### (六) 不同機關間政策目標一致性程度

最後，除了當地主導合作機關與社區的現況外，兩個機關組織之間共同目標是否能夠達成共識，也是影響最後政策執行績效很重要的因素之一。若是輔導團隊的政策理念並無法與當地的民眾相契合，顯然也是無法使得政策的目標順利達成。受訪者意見如下：

「中央跟我們在地甚至說社區的認知上，或我們在講的那個目標上面如果不一致或者有偏差的，那可能執行上面也會有很大的問題。我覺得我應該就在地化來講的話，去試圖去找到對他們有用的東西，我就盡量跟教育部那邊協調，協調的時候當然教育部他們那邊也滿 open 的，就是說最後也是可以的……。」(受訪者 DO9)

「他們就有他們的想法跟他們想要達到的目標，所以溝通上非常簡單，他們大概的目標都很一致，所以我們在介入輔導的時候大概想法都會很一致，都是為了當地社區在縮短數位落差這樣子努力而做的，所以沒有什麼不一致，只是步伐可能調整一下，只是這樣子而已，方向目標都一致，可能步伐不太一樣，有的可能先走哪一步，有的點可能先走哪一步，」(受訪者 DO6)

「其實可能說資源就是有限或是重複的，那我是覺得很可惜耶；因為雖然他們的目標不同，可是我覺得大家要達到成效的時候，一定就是看得 KPI 一定就是你上課人次嘛，就是你開班次嘛，那大家就變成一窩蜂的開這些課，沒有做很好的資源整合。」(受訪

者 DO8)

因此，能夠建立一個良好溝通的協調機制，不僅可以緩和兩個組織機關之間的衝突，也能夠有助於雙方共識的達成。

#### (七) 績效評估指標失真程度

由於外在環境是不斷持續變動的，有些績效的衡量指標，也必須隨著當地的環境因素、時間的變動及經費的來源與增減而有所調整。必須考慮某些指標會因為衡量時間的不同，而會產生失真的情況。受訪者意見如下：

「其實教育部很喜歡用『使用這個數位機會中心的人數』來當作一個衡量指標，可是我發現這個人數會失真，為什麼會失真？因為我曾經發現有一個數位機會中心，它的人數到了第三年的時候是高峰，今年反而是在遞減；可是數位的觀念、普及的觀念、運用網路、運用電腦幫他解決生活上的問題，已經在那個社區，已經逐漸在萌芽了，那為什麼使用的人數會減少？使用人數減少的原因是因為他來這邊使用發現蠻好用的，我乾脆自己在家裡就買電腦，就接網路，那當然他就會減少到數位機會中心來使用，所以單單只看使用人數這樣的一個指標似乎會有點失真，所以我個人是認為說那個數字可能會有一些失真，我來講的話，我會傾向於用另外一個調查方式來客觀的評估，是不是有真的在運用到數位的一些設備來協助他生活上能幫助他什麼。」(受訪者 DO6)

「教育部它的評估方式是希望我「第二個評估指標來看的話，我是覺得他應該是不能只看經費核銷啦，經費核銷的指標來講的話，如果在學校來講的話，當然就是很低，但是如果你給一般的基金會跟協會來講的話，他們經費核銷是很快的，但是沒有到達一個相對的績效。」(受訪者 DO9)

「提供我們幫廠商做的一些行銷的金額有多少，我想這個金額一

定失真，我保證一定失真，為什麼？廠商有這樣的金額，他絕對不會講，因為要是我，我也不會講，可能會衍生後面的什麼國稅局的稅務問題等等，當然沒有人會願意據實以告，所以這個地方會失真，那目前這個地方也是最困難的」(受訪者 DO6)

「其實這個就是你講的所謂的政績跟績效的評估。所以這個東西我是覺得，可能有些質化的要放進去；量化的東西，當然基本的你要顧好，你說要拿到很高的成效，我是覺得難度很高，因為這些人就是弱勢的。」(受訪者 DO8)

另外一方面，也因為績效指標會隨著時效而變化，若是能夠發展出一些不受外在因素影響的質化指標，或是以質、量化並行的評估做法來衡量績效，相信也能夠對績效評估提高其真實度。

#### (八) 標的人口之認同情形

在考量當地民眾需求後所開設的課程與其他輔助資源，在執行一段時間後，民眾的想法與反饋的意見更是重要。若是課程的內容與他們想要學習的方向有落差，他們就沒有辦法認同執行團隊，也失去了政策欲要達成的目的。受訪者意見如下：

我大概這幾年，我都每年都會編一些經費買一些紀念品，讓他們年底的時候就來一個大摸彩，也是引誘他們來的一個誘因啦，最主要當然是因為像我們這幾年來，他們也認為說我有參加 DOC、有參加一些社區的活動，他有在慢慢地進步，對他的產業也是有幫助的。(受訪者 DO5)

「我想課程的開設是否符合民眾的需要，這一點是很大的一個吸引力，這是教育面；再來文化面的，你做的文化是不是獲得當地社區民眾的認同？我們曾經在楠西辦理過老照片的一個收集比賽，雖然是針對小學生做老照片，可是是獲得社區的認同，這時候他的爺爺奶奶甚至翻箱倒櫃會把老照片翻出來，小學生沒有什



### 政策執行力指標之建構

麼老照片，事實上我們是藉由小學生的手去做這樣子的一個文物典藏，文化數位典藏，所以你辦的活動只要能夠契合到社區民眾的需要的話，事實上自然而然就會吸引到他來加入這個數位機會中心，是這樣子的。」(受訪者 DO6)

「可能他們負責人會更換，那可能有些人不認同說這個案子在做，因為對老師那個體系來說，好像 D O C 的成效不列入他們考績的一部分，好像只有校長會有考量到這一塊。所以就，所以他們就覺得說他們是多做的。」(受訪者 DO8)

換言之，在民主行政的社會中，公民參與是一個關鍵的課題，而如何讓公民能夠參與，則在於呼應公民的需求、提高公民的認同。如此，也將是提升政策執行力的重要途徑。

#### 第四節 小結

綜合上述的個案分析與討論可以發現，創造偏鄉數位機會推動計畫來衡量政策執行力在一開始的目標設計和策略規劃，到實際的執行層面，以及執行後的績效結果，都各有不同的衡量指標。

第一，根據個案訪談結果及研究發現討論，本研究將創造偏鄉數位機會推動計畫之政策執行力衡量指標彙整成如表 6-4-1。

表 6-4-1 創造偏鄉數位機會推動計畫政策執行力之衡量指標

| 過程<br>面向     | 目標與設計      | 策略規劃  | 執行力管理   | 績效結果   |
|--------------|------------|---|---|--|
| 組織內部<br>面向   | N/A        | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.各部會資源整合程度</li> <li>2.協調分工有效性</li> <li>3.政策與專案領導人穩定性</li> <li>4.承辦人員能力與適足性</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.執行機關(DOC)的人力數量與專業能力程度</li> <li>2.預算撥付與執行的及時性</li> <li>3.執行者的意願與態度</li> <li>4.首長支持程度</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.學員數</li> <li>2.學員參與率</li> <li>3.學員滿意度</li> <li>4.開班品質</li> </ol>      |
| 跨組織面<br>向    | 跨組織目標一致的程度 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 執行單位對在地瞭解程度以及與在地關連網絡緊密度</li> <li>2. 跨組織管考系統的一致性</li> </ol>                          | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.採購程序的彈性</li> <li>2.人事考核辦法明確性</li> <li>3.在地行銷宣傳方法妥適性</li> </ol>                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 單位主管的理念與績效結果一致性</li> <li>2. 社區滿意度</li> </ol>                         |
| 組織外部<br>環境面向 | 方案成本合理性    | 天然災害影響程度  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.標的人口的參與程度</li> <li>2.統計資料的可參考程度</li> <li>3.執行人員對標的團體的政治系絡瞭解程度</li> <li>4.資訊可及性</li> </ol>      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.政策目標符合標的人口需求之程度?</li> <li>2.績效評估指標真實性?</li> <li>3.標的人口認同程度</li> </ol> |

資料來源：本研究彙整

第二，從上表可知，從組織內部面向來看，亦即 DOC 本身，如何協調分工、資源的整合和運用還有組織領導人及執行人員的穩定性等，都是在政策規劃階段很重要的指標。而執行階段則仰賴於執行人員之人力是否充足、其意願、態度、能力等。另外較實際的經費問題也是在執行時所考量的重點之一。至於組織內部最後的績效結果，則是由其所開設課程之數據，包括學員的人數、參與程度、滿意度等等來做評斷。

第三，跨組織面向方面，首要的考量即是組織機關之政策目標設計是否與偏鄉當地能夠有共識，目標上一致的話，日後不論是在規畫或執行上，較能事半功倍、得心應手。再來，DOC 之執行單位和在地關係網絡是否緊密相連？管考系統之彈性等等，都是在策略規劃上所需要考慮的。而執行時，最好要明確規定發包、核銷等規定和製訂一套詳細的人事考核辦法，如此才能確保各組織在執行政策之餘能無後顧之憂。另外如能結合在地行銷宣傳手法，相信在跨組織的整合上定會有加分效果。最後是跨組織的驗收成果，衡量指標在於 DOC 社區目前的現況和不同組織間政策目標的一致性程度。從實際執行後的結果和政策上整合之狀況，都能看得出政策執行力在跨組織時所表現的好壞。

第四，組織外部的環境，一開始即要衡量一些額外的成本。例如執行計畫時往來偏鄉的交通費，雖然在制度上編列有其困難，但仍舊需將成本考量進去，如此在政策目標或設計上才能更為精確。規劃時也要考慮不可避免的天災因素，未雨綢繆才能事先準備好備案來迎接各種突發狀況。而 DOC 在執行時，還有一些額外的數據及系絡可供參考，如標的人口的協調程度、統計資料、資訊可及性及社區中團體的政治陣營等等，這些都是非組織內部的衡量標準，因此在執行時需要特別注意。而最後績效的層面，由於政策的設計、施行，不外乎是為了人民。因此，政策目標是否符合標的人口之需求？是否獲得其認同，則是此一階段最重要的指標。



## 第七章 結論與政策建議

### 第一節 研究發現

#### 一、重要結論

本研究是針對政策執行力的評估，系統性探討其意涵與當前各機關應用現況，並且選擇國民年金推動與創造偏鄉數位機會計畫作為個案，建構我國的執行力評估指標與架構。我們在政策執行與執行力評估，以及在國民年金、偏鄉數位計畫的分析上，都有若干發現，以下即分類加以說明。

##### (一) 政策執行與執行力評估

##### 1. 傳統執行力或是績效概念，就是預算執行率。

傳統的觀念正在改變中，例如現行行政院機關績效評估作業中，要求各機關要能建立關鍵績效指標，不能只把預算執行率當做標準。

##### 2. 過去政策執行研究，在回溯性探討為什麼執行會失敗？

這種執行力的研究，主要在探討很基本的問題，也就是執行政策時應該注意哪些面向或是變數？關於過去的執行力研究，本研究的看法如下：

(1)過去研究，僅將所有影響執行成敗的變數加以分類，有四大類、六大類、或是從執行賽局模式、組織模式、執行環境模式等，整理出影響執行成敗的面向。

(2)影響執行成敗(policy failure or success)的變項，雖然可以細分到 300 餘項，但大致劃分為幾大類，例如：政策內容(含目標)、執行機關(特性、網絡)、執行者意向、標的團體、環境因素、溝通、資源(人力、財力、物力、資訊設備)。

### 政策執行力指標之建構

(3)這種找失敗原因的研究，其實是很基本的政策理論概念，不僅不能測出執行力水平，對於實務界助益不大，僅能作為思考政策分析的框架。此外，有關「執行力」(implementability)的文獻很少。

#### 3. 前瞻性的未來政策力研究，也就是第四代政策執行

(1)更關切多層次治理、網絡、府際關係、跨域治理、跨部協調、倡導聯盟理(advocacy coalition framework)與政策執行。政策、方案具有跨領域、跨部門的意義，而非在層級節制的官僚科層體制中實踐，必須顧及「多元利害關係人與機關」，才能界定所謂政策執行力與政策成敗標準。

(2)從執行力指標與執行力評分表的關係來說，執行力的評估，首先應該發展指標，透過指標所呈現的量表或是實際數據，整合據以評估執行力高低。因此，實際操作上，應該建立可行、可以施測的評分量表、問題與方法，從分數當中瞭解政策執行狀況與政策產出情形，因而確認政策執行幅度，界定出執行力高低。

(3)執行力評估要參考包熙迪(Bossidy)及夏藍(Charan)合寫的「執行力」(Execution-The Discipline of Getting Things Done)精神，納入管理面的績效管理原則，進行策略、遠景之落差的衡量(measure)，透過績效評鑑，界定策略、遠景，並且建立具體評估指標以及預期目標值，持續、定期衡量當前差距，並且找出改善現狀的方略。換言之，沒有願景、操作型定義、指標、數據，就很難掌握執行與管理進度，就很難做好執行力管理。

(4)要注意遠景、策略與施行方法之間的垂直整合，也就是說，確認用正確的方法朝向正確的方向，避免方案與目標之間南轅北轍，這可以透過對平衡計分卡的了解去學習。

#### 4. 績效管理與衡量是技術面工作，但做好政治管理才能通過公眾檢驗

(1)政策是利益與成本的重新分配，執行過程涉及許多的利

害關係人，且都可能是決策轉折點、否決點，極有可能讓「執行結果」與「原始設計」間產生偌大落差，探討這類問題就是第四代政策執行的焦點之一。

(2)績效管理僅能解決技術面課題，但執行力之高低，繫於政治面的規劃過程是否周延妥善的廣泛諮詢、謀求共識，做好公共參與的管理，才是提升政策執行力的前提。

(3)各機關不能閉門造車，由首長與一級主管自行設計遠景、指標，或委由承辦人提出不成熟的遠景或指標，將偏離社會大眾期待。

#### 5. 美國的計畫評分表，為本研究的主要參考依據

經過檢視各國機關或計畫的評估文獻與制度，本研究認為美國的計畫評分表制度(Program Assessment Rating Tool, PART)，能夠由上而下建立一致性、具有比較性的評估制度，因此為本研究的主要參考對象。

(1)PART 由美國總統辦公室下的預算與管理局(OMB)負責，分五年、分階段通盤評估所有聯邦政府的七類計畫或方案，得出一致性的、可以比較的分數。

(2)PART 是一套主觀式問卷，以大同小異的 25-30 個共同指標，從四大面向讓各政策的主辦機關與 OMB 檢討計畫執行力，最後由 OMB 進行複核，評估結果會影響下一年度的預算額度(OMB 主管聯邦政府預算)。

(3)評分是基於證據。自評作業都在線上進行登錄，針對問題進行 Yes/No 的回覆，若是 Yes，必須指明具體證據、數字，或是自行辦理的專業性評估結果在機關網頁何處。評分表僅需簡單的文書作業，毋需繁複的紙上工作(paper work)。

(4)PART 是由上而下的評估，反映出政治對行政的控制。PART 不是由利害關係人去評估政策或計畫，而是總統的幕僚 OMB 作為評估者(examiner)，檢討計畫或方案的執行成效，以及配置預算



## 政策執行力指標之建構

的必要性，藉此要求行政機關必須落實總統的意志、施政重點與政見。

(5)PART 方便行政部門高層由上而小、直接判斷(yes or no?)聯邦部會各方案或是計畫的績效高低與執行力水準，而不用仰賴學界或是智庫耗費半年以上、模擬兩可的研究報告。

### 6. 我國依據「行政院所屬各機關施政績效管理要點」(TAPE) 辦理績效評估

(1)依據《行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊》的總說明，揭櫫了公部門治理的透明、公共參與、課責、效能等原則(依據這四項原則的英文，簡稱 TPAE 制度)，該制度反應出最新的策略規劃原則(需要前瞻性預估未來 10 年、5 年、3 年的遠景、理想與狀態)、績效管理原則(如平衡計分卡、證據基礎的分析、關鍵績效指標、目標管理、全員參與)。

(2)與美國 PART 相比，兩者有同有異，但最大的差異，在於我國的 TAPE 其實沒有指標，只要求各機關或是計畫填報是否依據原訂時程表執行，以及是否達成關鍵績效指標的預期設定值。美國的 PART 則是有 25-30 項問題，要各計畫答覆，以決定執行力水準。

(3)PART 制度問題，例如在計畫評核方面，對於重大個案計畫似乎還缺少由上而下、政策終結與否的檢討；缺少指標性的評估；關於公共諮商與公共參與尚有待加強；機關績效評估結果，綠燈過多，表示指標缺少挑戰性(源於內部設計，欠缺公共參與?)。

### 7. 我國執行力評估機制之建構

本研究參考美國 PART、我國 TAPE，以及座談會各專家學者意見，規劃我國政策執行力評估制度，包括四個面向、26 項指標等內涵，以及部份指標評分時的指引說明，敘明指標評分用意。

(1)執行力評估應該顧及規劃(目標、設計、績效指標等)、執行與管理(過程)、最終結果，但是仍以最終結果最為重要，佔權重

的一半。目前執行力評估表，參考美國 PART 精神，僅就四大構面給予不同權重，至於內部指標則未設權重，經過試辦之後再行考慮是否需要改變權重比值。

(2)參考美國做法，因此以 26 個指標為評估內涵，參考當前的 TAPE 制度與流程由受評計畫主辦機關與行政院，於 0-10 分之間共同評定計畫執行力(參見第四章第三節的表 4-3-2、4-3-3)。

(3)受評估的政策或方案主辦機關指定分管業務的副首長，統籌有關線上登錄工作、進行自我評估並負全部評分責任。登錄完成由行政院進行複核，此評估作業在每年第一季、第二季之間完成。

(4)行政院複核作業交由單一複核機關進行綜合分析，檢視績效成果是否有具體事證，若有疑議，可依據現行制度辦理實地訪查，或由行政院召開「政策執行力評估委員會」逕行決定。最後給予百分制的總分，並且評定燈號或等第，並依據現行規定辦理人事或機關的獎懲作業。

(5)建議分期、分階段評估政策，每個計畫或方案毋需每年評估。第一年可先辦理院列管計畫的評估，第二、三年由行政院決定各評估哪些部會列管計畫

(6)研考會需事先設計操作手冊，提供相關評分指南，以利訓練。

本評估表僅是初探性研究，必定還有其他在臺灣影響計畫執行力的原因，例如採購流程掌握，先期作業正確性等，都可能影響執行水準，未來評估表還有不少修正空間。依據政策執行力評估表的面向，以下用國民年金推動計畫與創造偏鄉數位機會推動計畫為個案，進行執行力的評估。

## (二) 國民年金推動計畫

在國民年金計畫中，對於國民年金政策執行力的實證研究，主要先透過文獻探討瞭解國民年金的執行成效與問題，進而結合第四章理論架構，研擬座談會討論內容與深度訪談的問題。結果分析係

### 政策執行力指標之建構

依據四個面向，包括政策規劃目標明確、政策的評量機制、政策的評估管理與課責等。根據前述分析，本研究整理國民年金政策執行的主要發現：

第一，從 2008 年 10 月 1 日開辦至今約滿一年，大部分制度皆按法規與整體政策規劃方面來執行，因此，從中央政府受訪者認為目前執行問題不大。亦即雖然出現預期的落差，例如沒有照顧到原先想照顧到的人與給付狀況不如預期等，就現在狀況而言，原先國民年金的規劃實施對象，為沒有參加社會保險的軍保、公保、勞保、農保等，但後來調整後，現在參加農保的人沒有參與國民年金，此與規劃當初有所落差。且參加人數方面，也有所落差，但整體方向也算符合預期。

第二，有關執行成果與實際制度設計之人數比原先預計人數少些，因勞保年金的替代率為 1.5，國民年金的替代率為 1.3，因此，可能有些原先是國民年金之納保對象，參加勞保。此並非國民年金沒有保障，而是勞保年金優於國民年金，制度比較使然。

第三，就執行面而言，依國民年金法規定，由勞保局來承擔此一社會保險之業務，進行整體保險給付的資格審核發放，而地方政府所欲配合之部分，乃就配合所得未達一定標準的保費補助進行資格審查，與進行國民年金的宣傳。故有關中央與地方相關執行方式，因此乃為保險制度，與一般社會福利政策之執行配合方式有所不同。

第四，就國民年金的執行成效而言，由於國民平均餘命不斷的延長，以及人口快速老化，年金制度不但是世界的潮流，更是對抗「老年貧窮」最有效的方法之一。即使政府保費補貼支出增加，但透過每兩個月攤提補助的方式，大大降低了政府財政的壓力，同時也避免了老年經濟保障的沈重負擔。惟由於開辦初期，投保年資不足，現階段年滿 65 歲的國民每月領取 3,000 元老人年金，與民眾期待確有距離；加上國民年金保險的保障程度和給付範圍與現行勞工保險相較，使得較年輕的國民可能轉向「職業工會」投保，需由相關單位加強宣導此為違法行為，並加強查核機制避免假勞工納保。

第五，影響國民年金政策執行的因素，包括：(1)民眾對於繳保費仍有些抱怨，有必要加強宣傳；(2)在所得未達標準認定之執行上，各地方仍需各自判斷。因此關於審核裁量，由於中央尊重地方自治導致各地方標準不同，易造成地方政府審核之困擾；(3)「所得未達一定標準」也是目前各縣市政府財力負擔最大來源；(4)現行法規裡面是以收入來做審核的一個資格標準，不算動產、投資和存款、不動產，似有不公。(5)有關審查人員執行人力問題，所得未達一定標準的審核，為各縣市審查員主要工作，其中因為國民年金納保對象是沒有任何社會保險的民眾，即個體戶，不像勞保會有投保單位為民眾服務，所以更應該在各鄉鎮市派駐專人服務。惟目前人員編制逐年遞減，對於未來地方政府負責「所得未達一定標準」的審核工作，可能造成執行影響。

第六，地方政府受訪者特別提出認為影響執行因素包括：(1)內政部與勞保局之間的協調；(2)政策設計不當，例如一個月當中只要有一天沒勞保，就會被納入國民年金，要繳納一個月保費，導致當月同時繳納勞保和國保保費，民眾不願繳兩種保費。或是接到繳費單之民眾情緒反彈相當大，認為未經其同意即逕行強制投保，是錯誤的政策，因此繳費意願不高。或是相關罰則及配套措施不完善。

第七，國民年金政策執行力的指標，可包括：繳費率、國民年金基金投資損益情形、民眾申請各項給付人數、提高標的人口申請保費補助比例程度、消弭標的人口對於國保之成見。

第八，增進國民年金政策執行的建議事項，包括：(1)對於非都市地區加強政策宣導；(2)內政部、勞保局事權統一；(3)加強宣導，強化民眾未來為自己儲存由國家擔保的基本生活保障觀念，以及針對未繳納保費者加強宣導，尤其透過各公所、村里幹事、地方協會或宗教團體的協助，以家戶訪視方式，主動並實地瞭解民眾問題及困境；(4)建立勞保局與地方政府之間的電腦查詢平臺；(5)針對未繳納保費者寄發通知單，以簡要且重點方式告知其權利義務。

根據前述實證發現，國民年金政策執行因為政策目標的明確性

### 政策執行力指標之建構

未能獲得民眾的認同，以及政策的部分資源未能及時到位或是資源逐漸減少，同時地方政府對於中央政府的評估方式在執行時間與標準上有不同意見，加上認為評估機制未能適當反應權責關係，因而使得國民年金的政策執行未如預期。其中中央單位的受訪者普遍認為政策已經上路，可以透過逐步調整政策內容，加強政策執行成效，但地方政府執行人員則從民眾反應意見與認知，認為政策執行與當初規劃立意有相當落差。

#### (三) 創造偏鄉數位機會推動計畫

本研究以行政機關政策執行力的指標建構為研究範圍，並以先進國家關於政策執行力的相關資訊為參照對象，旨在透過蒐集分析先進國家關於政策執行力的相關資訊，同時據以建構機關共同性的政策執行力指標，以作為行政院所屬各機關政策執行力衡量指標之基礎，並提出建構政策執行力指標體系之具體建議。

在政策執行力指標的建構上，根據政策制定與執行階段，共有「規劃」、「執行」、「結果」三大過程階段。參酌美國 PART 的系統，本研究將規劃階段又分為「政策的目標與設計」及「執行力測量與策略規劃」兩部分；接著各階段又分三個不同層面來探討其不同時期之政策執行力衡量角度，計有「組織內部面向」、「跨組織面向」、「組織外部環境面向」三大層面。

歸納出各階段不同面向的政策執行力衡量指標，首先可以發現，各組織目標不一致是政策執行力重要的衡量指標。因其不但涉及跨組織面向之整合，且若在政策規劃階段，一個政策的協力單位若在政策的設計上及對政策的目標、看法上大相逕庭，那麼很有可能導致政策執行上的窒礙難行、執行人員態度散漫，甚至結果績效大打折扣。除此之外，在規劃階段，尚須考量各部會資源是否有效整合、水平及垂直的協調分工程度如何，還有事先考量方案外的人事、交通經費及天然災害等不可抗力之因素等。

此外，在執行階段，最重要的衡量指標都和「人」有關。包括 DOC 本身的人力，執行人員之能力、執政者的態度及支持程度還有

其意願、人事考核之辦法、或是標的人口之協調程度和政治系絡等，都可以來衡量政策在執行時成效之好壞。政策是死的，而人是活的，一個政策要能有效的執行，端看當事者如何運作，故可說在執行層面，「人」的影響力相當重大。

最後，在評估績效成果方面，不可否認地當然得看一些量化的數據，包括 DOC 的學員數、學員參與率、學員滿意度等等。從最基本的統計數字了解政策執行後到底有無呈現成果，若無則要思考問題點出在哪裡、如何改進等。不過，除了端看字面上的數字，衡量績效結果另外很重要的也是要用質化思考，例如學員認為開班之品質如何，以及政策目標是否符合標的人口需求等。當然，因政策是環環相扣的，故最後也可回歸至一開始的層面，從單位主管(校長)的治校理念、社區的現況等來其直接對政策績效結果上之影響。

綜合而言，從創造偏鄉數位機會推動計畫的個案中可知在初期的政策規劃及目標的設計上，「目標一致性」、「資源整合」、「額外成本及無可避免之天災的考量」是最需要先注意的。至開始執行後，「人事」乃是重要的指標，不論是組織內部或是組織外部的人，其協調程度和個人屬性、能力表現等，都會影響執行的順暢和成敗。最後的績效衡量，則是著重在看「現況」、「數字表現」以及民眾之「認同」。

上述的個案呈現當代政府治理的特性，亦即強調公務員規劃時的核心職能、公私部門協力合作、多元化的政策利害相關人、府際關係，與績效管理等。從這些治理的重要面向中，也具體的型塑出了衡量政策執行力的指標應當包含如：機關單位與個人的能力與穩定性、溝通協調的有效性、公民參與的程度、跨部會及上下級機關的效率，以及重要績效指標的呈現等。值得注意的是，在風險社會的概念下，組織對於外在環境風險掌握的程度，也將對政策執行力造成重要影響。

## 二、對於研究目的、研究問題的回應

### (一) 本研究達成研究目的

## 政策執行力指標之建構

本研究於第一章中提及的研究目的，包括系統性研究政策執行力的意涵，蒐集與分析先進國家的相關資料，並以經濟建設與社會發展的個案為例，提出建構政策執行力指標的具體建議。

從章節安排的內涵來看，本研究在第二章說明政策執行力的意涵，並檢討當前執行理論發展的現狀，指出過去執行力的文獻偏重找執行成敗的原因，而非找到測量執行力水準的具體方法，即便是第一場的執行力理論的座談會，不少學者的意見仍是如此。本研究嘗試融入政策執行績效的視界，從有關的研究文獻中找到可以參考的政策規劃(投入面)、過程、成效(產出面)的指標。

其次，本研究在第三章的第一、二節，介紹各國的組織績效與政策績效的研究資料，在其中提及，若要評估政策最終的影響與成效，常用的方法就是透過利害關係人的問卷調查，剖析政策是否達到主要目標、次要目標，以判定政策如質完成與否。

本研究提到美國的計畫評分表(PART)制度，發現該制度能從政治控制與施政議程角度，透過總統幕僚(OMB)的評估，一致性地比較聯邦政府各種政策方案的施行成效。這套包含問卷指標、證據基礎、透明公開精神的操作型方法，經過執行力理論第二場次座談會與會者建議，成為本研究於制度設計時的重要參考依據。此外，本研究在第三章第三節中，檢討我國績效評估制度現狀、機關績效評估中綠燈偏多的情形，並提出對若干問題的觀察。

在第四章中，本研究綜合歸納美國 PART 制度精神與指標結構、參考我國現有的 TAPE 績效評估措施，以及座談會與會者所提的指標建議，設計出我國的執行力評估制度(第四章第三節)。由於國內目前並沒有實務性能夠進行操作的執行水平評估制度，加上美國 PART 的精神，與政策執行、政策管理、績效管理的精神相符，作為先驅者，本研究認為參考政策執行學理與公共管理理念的評估表，現階段應可視為妥適的評估制度，當然，作為初探型研究，歡迎各界提出修改與調整意見。

既然構面、指標已初步設計，嚴格來說應該嘗試以制度去為個

案進行評分。但是，績效的評估需要許多產出資訊，若沒有官方的協助與充分的時間(美國 PART 至少需費 3 個月進行評估)，是很難進行有關的實際評估與給分。為強化其適用可行性，本研究在第五章、第六章分別以國民年金與創造偏鄉數位機會推動計畫為例，說明如何以評估制度進行經濟建設與社會發展的個案應用，並以文字敘述方式針對兩個個案進行政策分析。

總合以上的敘述與說明，本研究一一履行研究計畫書所提出的各項研究目的，適切完成委託單位所託。

## (二) 對於研究問題的回應

本研究於第一章中提及幾項希望回答的研究問題，包括政策環境因素、政策本身因素、政策之外的因素，以及如何落實執行力評估表的評鑑。以下分別加以說明。

### 1. 執行力、指標建構與政策環境

政策執行力是一個時空變化下動態的與相對的概念，在 1980、90 年代，有關的研究僅探索哪些因素影響執行的成敗，進而提昇政策執行的能力。但是，累積太多因素之後，就變得無所不包，以及成爲一大群指標卻無法著手的問題。

到了 2000 年以後，隨著民營化、委外、獨立政策執行機關機制與概念出現後，加上政府職能向上、向下、向外的移轉而空洞化，政策執行邁入新貌，盛行的概念是多層次治理、政策網絡、府際夥伴關係與政策協調，政策執行實際上是個利害關係人垂直與水平交織的複雜體制，必須做好策略規劃、績效管理與公共諮商的政策管理，才能落實執行力管理。

因此，本研究在第四章第二節、本章第一節所提的執行力評估表當中，納入許多協力、夥伴、府際關係、政策協調的因素，反映出指標建構必須回應當前政策環境的特色。

### 2. 執行力、指標建構與政策內涵

政策本身因素，絕對影響執行力水準甚深，第四章第二節與本



## 政策執行力指標之建構

章第一節的執行力評估表當中，可以看到政策目標與設計、執行機關的意願、資源與人力的適足性、政策本身的合理程度、預算與進度時程表等，都在本評估表中用以評斷政策方案的執行力水平。

### 3. 執行力、指標建構與政策外因素

關於政策執行能否達到政策目的，除了政策本身的指標因素之外，往往受到其他非政策本身因素的影響，例如溝通、本位主義等，本研究座談會方式，徵詢與會專家學者意見，納入協力者參與性指標，例如各協力機關參與意願、公共諮商與參與程度、受服務對象的涵蓋度、協調會議辦理品質、府際夥伴關係品質等指標，強化政策溝通，降低本位主義。

### 4. 執行力、指標建構及其落實

本研究所提出的執行力評估表，包含指標、問卷以及基本實施流程。目前行政院研考會辦理機關績效評估、計畫評核等已有實施的機制與基礎，而本研究所提的評估制度，部分內涵是參考前述的制度而設計，例如線上登錄與作業、自評、證據基礎、關鍵績效指標的設計、公告等，因此，存在某種程度的相容性。

不過，執行力評估表若要落實，還需要某些要素，例如：

(1)應該建立一致性、具有比較意義的評估。當前的評估機制，僅能說是填表與檢核，確認機關或是計畫的執行數據，是否與預期目標值相符，這種自我評鑑的方法，雖然有低密度、自主管理的價值與意義，但是卻不容易在同一水平評斷哪個政策的執行力較低。因此，未來是否要統交由行政院研考會(或是未來的國家發展委員會)進行複核，值得注意。

(2)執行力評估完成之後，是否真會作為預算重新配置的依據？美國 PART 的主辦機關是總統幕僚的預算暨管理局(OMB)，該機關同時負責編列年度預算，因此 PART 呈現強烈的政治控制與施政議程管理的色彩，聯邦各部應該時時注意總統施政議程，進行預算的調整。

反觀我國，許多政策、計畫或方案是政治、選票交換而來(例如閒置的公共空間或是錢坑法案，當然國外也會有同樣情形)，未必繫於總統施政議程。因為沒有急迫性、必要性，政策內涵也是急就章產生，執行力或是成效分數必然低落，但評分結果是否成爲政策終結的依據，顯然仍繫於行政院高層的心證與好惡。

(3)應該擴大政策或機關遠景、績效指標設計時的公共參與。當前機關績效評估結果，各機關綠燈比例佔 2/3 以上，可能顯示指標沒有挑戰性而太容易達成，甚至並非關鍵性的重要業務指標。機關或是計畫的評估，往往流於形式，綠燈太多(績效良好)，表示指標、目標值設定過程有問題，或是不能真實反應民眾或利害關係人的期待。依據我國 TAPE 制度所揭櫫的平衡計分卡原則，顧客、受服務對象的需求，才是引領結構或流程改善的依據，而不是讓承辦人自行埋頭設計遠景、業務與行政指標。

## 第二節 政策建議

本研究的目的，是透過文獻回顧、跨國資料比較，以設計執行力評估制度，並且挑選國民年金與偏鄉數位機會計畫兩項政策方案作為個案，檢視執行力評估指標的可行性。因此，以下所提的政策建議，綜合了執行力評估制度、國民年金、與創造偏鄉數位機會推動計畫的研究或是實證調查心得與建議。

### 一、立即可行的建議之一：

行本研究所建議的「政策執行力評估制度」，分階段針對院列管、部會列管、自行列管等計畫，進行政策執行力水準的評估（例如社政或文創產業計畫）。（主辦機關：內政部、行政院文建會；協辦機關：行政院研考會）

#### （一）分階段辦理個案計畫的執行力評估，這包括：

1. 非正式、試驗性質地辦理：自院列管或部會列管計畫中，依據業務需要、單一機關主政的數個計畫進行先導型評估工作。透過單一計畫之目標達成來考量，再擴展為整體執行力之指標系統，確保其實用性。
2. 試辦先導期計畫並經過檢討之後，先以院列管計畫為正式辦理的第一年評估對象(或可以分兩年辦理)，接著依據重要性、資料可得性、預算執行狀況、社會矚目性等等因素，綜合判斷與決定之後各年期應該分別評估哪些部會列管計畫的執行力。
3. 執行力評估應該以中長期的計畫為對象，避免一年期或是短期性的計畫。
4. 指定單一評估作業機關負責，以建立共同的評估準則與心證。

#### （二）以上所稱政策執行力評估制度內涵，包括：

1. 過去公共行政學界並沒有針對「執行力」做出操作型定義，因此，本研究係首次嘗試整合公共政策、公共管理(績效管理)從四個面向進行執行力水準的「計分」。
2. 四個評估面向如下表(表 4-3-2 執行力評估表評估面向與政策過程的對照)：

|                            |      |
|----------------------------|------|
| 目標面向，也就是政策的目標與設計(20%)      | 政策規劃 |
| 策略規劃面向，也就是執行力的測量與策略規劃(10%) |      |
| 執行力管理面向(20%)               | 政策執行 |
| 執行結果面向(50%)                | 結果評估 |

3. 這四個面向大致涵括執行力研究探索過的所有指標與過程，從規劃、執行到評估的資源、設計、利害關係人、副作用、順服等。但是，本評估表的規劃、執行與管理、結果等四個面向，應該是分類與構面，實際評分的是對政策執行的管理作為水平，例如管理者要確定具體目標、將目標連結到政策意圖、檢討執行機關首長意願、是否統合有關機關的執行、是否配備適足的人力與經費等。
4. 全部 26 個評估指標如下表(表 4-3-4 政策執行力評估表的面向與問題)，自評與複核都在 0-10 分之間給分。給分要有具體事證或證據，不能僅以文字鋪陳說明。

| 評估的面向                                    | 權重  | 評估指標  | 說明  |
|--|-----|---|---|
| 目標面向：政策的目標與設計<br>政策方案的設計與目標是否清晰、指標是否有挑戰性 | 20% | 1-1：政策或計畫的目標清楚度與明確度<br>1-2：政策或計畫的重要性<br>1-3：政策或計畫的必要性<br>1-4：政策或計畫的設計合理程度<br>1-5：主辦機關與首長的執行意願 | 1.目標應該具體，而且既非遙不可及，也非唾手可得。<br>2.指標要有挑戰性，而且須經過努力才可達成。 |

政策執行力指標之建構

|   |            |  |  |
|---|------------|--|--|
| <p>策略規劃面向：執行力測量與策略規劃<br/>政策或計畫是否訂有年度目標與中長期目標</p>          | <p>10%</p> | <p>2-1：關鍵的長期績效目標(少數幾個重要且關鍵的指標)<br/>2-2：關鍵的年度績效目標(少數幾個重要且關鍵的指標)<br/>2-3：各協力機關參與意願<br/>2-4：全面、獨立的績效或品質評估制度<br/>2-5：公共諮詢與公共參與程度<br/>2-6：受服務對象的涵蓋度<br/>2-7：資源適足性<br/>2-8：專業人力適足性</p> | <p>1.長短期目標應該是重要的、關鍵的，這必須透過公眾諮詢與公共參與討論而得到<br/>2.策略之訂定，要考慮到其他機關的立場與協助<br/>3.每個個案計畫，都應該建立本身專業性的績效評估制度與專業指標<br/>4.應該根據未來策略所需，預先規劃資源與專業人力</p> |
| <p>執行力管理面向<br/>評估主管機關的執行管理，包括預算支出、時間表、缺失改善狀況</p>          | <p>20%</p> | <p>3-1：績效管理的程度<br/>3-2：執行人員的獎懲<br/>3-3：預算撥付與執行的及時性<br/>3-4：訓練與專業素養適足性<br/>3-5：協調會議辦理品質<br/>3-6：府際夥伴關係品質<br/>3-7：民眾投訴處理機制</p>   | <p>1.應該好好利用績效數據，質疑與追蹤改善策略<br/>2.平時就要做好協力夥伴的友善關係<br/>3.注意預算、時程表的管控與執行</p>   |
| <p>政策結果面向<br/>根據第 1、第 2 面向的目標，評估政策執行的最終結果，以及與原始目標的關聯性</p> | <p>50%</p> | <p>4-1：原始長期目標達成度<br/>4-2：年度績效目標達成度<br/>4-3：既定時程表與預算成本的達成度<br/>4-4：與其他績效評估成果的一致性<br/>4-5：民眾或被服務對象的滿</p>   | <p>1.關切政策或方案是否滿足利害關係人的需要<br/>2.政策是否達到政策原始設計用意<br/>3.應該致力於降低政策的不良副作用</p>  |

|  |           |  |
|--|-----------|--|
|  | 意度        |  |
|  | 4-6：政策副作用 |  |

- (三) 各部會要確認院列管計畫與部會列管計畫的評估總負責人，也就是指派業務分管副首長統籌評估作業，並對最後結果負責。
- (四) 基於上級機關立場，評估表在第二面向要求各機關應該強化預算執行率、追求成本效率的合理比例，建立本身的客觀數據指標或是關鍵績效指標、定期評估與檢討。
- (五) 評估主辦機關應該設計線上登錄網頁，讓各列管評估計畫可在線上登錄、填報證據與送出(submit)。若現有類似制度，可以維持進行。
  - 1. 線上登錄可以降低行政作業以及節能減碳。
  - 2. 計分必須本於證據(evidence)，可以是數據、簡明統計表、方便大眾閱讀與審視的報表、獎章等等。沒有證據者，分數應該從低計分。
  - 3. 登錄資料時，毋須送出附件(attachment)，僅須指出證據在機關網頁何處，藉此強制各機關資訊公開，方便一般民眾檢視政府機關、計畫方案的執行結果與成效，加速落實電子化政府目標。
- (六) 行政院於統一收獲各受評計畫後，需在一定期間內完成覆核，從百分制轉換而給予燈號(紅、黃、綠燈號)。如有需要，可依據現行 TAPE 制度進行實地訪查或是綜合分析。
- (七) 複核完成
  - 1. 告知各受評計畫主辦機關複核結果。
  - 2. 可附上行政院的建議給各機關參考。
  - 3. 各機關可在一定期限內提出申覆。

## 政策執行力指標之建構

4. 若無申覆意見，須儘速針對評分結果，規劃「執行力改善方案」。
- (八) 對於申覆案件，行政院可組成「政策執行力評估委員會」討論並為最後決定。該委員會行政院副院長召集，由 5 位部會次長、副主委組成(須謹守申覆過程的迴避原則)。所有列管計畫的執行力燈號、各機關受評計畫的「執行力改善方案」必須強制公開。
  - (九) 所有列管計畫的執行力燈號、各機關受評計畫的「執行力改善方案」必須強制公開。
  - (十) 個案計畫獲得綠燈者，由行政院編列獎金，由各機關敘獎；個案計畫獲得紅燈者，除提出解釋意見獲行政院接受，否則必須議處有關人員。

## **二、立即可行的建議之二：其他有關建議**

- (一) 建議修改「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，納入強制諮商規定。原有關規定內容僅為「得諮詢學者、專家、相關機關或團體之意見」，並非強制性規定，因此建議強制各機關必須辦理公共諮商，並且可以準用行政程序法中有關「聽證」的規定(第 54 至 66 條、102 至 107 條等)，亦宜納入非機關成員以呈現公眾意見，據以擬訂遠景、策略、關鍵績效指標或管考基準。(主辦機關：行政院研考會；協辦機關：行政院所屬各部會)
- (二) 機關績效評估與計畫評核結果，應考慮統一的等第結果，例如統一採取燈號管理或是四等第分類。如此，給分時的心證會比較相同相近，對於難以評定績效者，也方便統一給予白燈。(主辦機關：行政院研考會)
- (三) 個案試辦之後，可檢視本研究提出的執行力評分表在不同屬性計畫的適用情形，並且將政策、計畫加以分類(美國 PART 將聯邦政府各計畫、方案分為七大類)，並且考慮適用不同的

權重。(主辦機關：行政院研考會；協辦機關：行政院所屬各部會)

- (四) 為提高國民年金的政策執行力，建議針對在政策執行產生疑義的內容，如目前保險標的人口群的範圍與資格、納保對象認定、給付項目、罰則、弱勢扶助等進行研議修訂，並強化民眾對於政策目標與設計的認知與認同。(主辦機關：內政部；行政院勞委會勞保局、各縣市政府)
- (五) 在提升創造數位偏鄉機會推動計畫執行力部分，儘管目前教育部有定期分區舉辦座談會交流，然為強化政策利害相關人的溝通與協調，落實此計畫的主要目標，除了網站之外，建議可建立正式的溝通平臺讓政策利害相關人隨時隨地可加強溝通。一方面讓縣市政府、輔導團隊，以及各數位機會中心（簡稱 DOC）理解中央的政策目標為何；另一方面，也可讓中央政府進一步知道地方執行計畫時的主要需求。(主辦機關：教育部；協辦機關：各縣市政府)
- (六) 為有效檢視創造偏鄉數位機會推動計畫的執行成果，建議在衡量產出的指標上可因時因地制宜，並加入質性指標考量，俾便全面性反映政策執行的成果。(主辦機關：教育部；協辦機關：行政院教育部委託輔導團隊與學者專家)

### 三、中長期建議

- (一) 修改「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，將本研究所提出之「政策執行力評估制度」納入計畫評核項目中，並且指派業務分管副首長統籌各部會評估作業等，充實當前整體的計畫評核制度(至於原有機關績效評估部分維持不變)，並且全面推廣到所有政策或計畫。(主辦機關：行政院研考會)
- (二) 建議研擬擴大國民年金被保險人的範圍，目前國民年金法採「小國民年金」的方式設計，由一群沒有工作的失業者、家庭主婦、學生，以及身心障礙者等參加保險，乃為「弱勢者相互取暖」的制度，故有必要發展為一真正的全民基礎年金。



### 政策執行力指標之建構

(主辦機關：內政部；協辦機關：行政院勞委會勞保局、各縣市政府)

(三) 就創造偏鄉數位機會推動計畫而言，教育部與縣市政府態度對計畫執行具有重要影響。建議政府部門在此項計畫亦可設計一套知識管理的系統或流程，確保政策目標能永續實踐。

(主辦機關：教育部)

## 參考書目

### 一、中文書目

- 丘昌泰，1995。《公共政策：當代政策科學理論之研究》。臺北：巨流。
- 丘昌泰，2000。《公共管理—理論與實務手冊》。臺北：元照。
- 丘昌泰，2002。「邁向績效導向的地方政府管理」。《研考雙月刊》。第 26 卷，第 3 期，頁 46-56。
- 丘昌泰，2004。《公共政策：基礎篇》。臺北：巨流出版社
- 包熙迪與夏藍(Larry Bossidy and Ram Charan)，2007。《執行力：沒有執行力，哪有競爭力》。臺北：天下遠見。
- 朱景鵬、朱鎮明與魯炳炎，2004。《地方政府治理能力評估模式建構之研究》。臺北：行政院研究發展考核委員會委託研究(未出版)。
- 江大樹，2005。「從創新到執行力：政府改造的變革與困境」，政治科學論叢，第二十六期，頁 79—128。
- 江瑞祥，2009。「台灣公共治理指標建立之研究」。研考雙月刊，33 卷第 5 期，頁：29-44。
- 行政院人事行政局，2004。「行政院所屬人事體系執行力躍升計畫」九十三年十一月二十九日行政院人事行政局局企字第 0930065263 號函訂定發布。
- 吳定等編著，2000。《行政學》，臺北：空大，修訂四版。
- 吳定編著，1997。《公共政策辭典》，臺北：五南。
- 吳瓊恩、李允傑與陳銘薰，2006。《公共管理》。臺北：智勝。
- 李允傑，1997。「指標管理與公共政策分析—政策指標的建立」。《公共政策學報》，第 18 期，頁 133-146。
- 李允傑，1999。「公部門之績效評估」。《人事月刊》，第 29 卷，第 4

### 政策執行力指標之建構

- 期，頁 4-9+11+13-14。
- 李允傑與丘昌泰，1999。《政策執行與評估》。臺北：國立空中大學。
- 李允傑與丘昌泰，2003。《政策執行與評估》。臺北：元照。
- 李麗霞，1999。「政策執行人員政策執行力探討」。《研考雙月刊》，第 23 卷第 4 期，頁 45-53。
- 林水波，1983。「政策評估：標準之建立、研究之問題與解決之道」，《公共政策學報》，第 6 期，頁 1-33。
- 林水波，1995。「全民健保政策的問題及轉型」，《律師通訊》，十一月號，194 期，頁 11-31。
- 林水波，1999a。《公共政策新論》。臺北：智勝。
- 林水波，1999b。《政府再造》。臺北：智勝。
- 林水波與施能傑，1993。《強化政策執行能力之理論建構》。臺北：行政院研考會委託研究計畫。
- 林水波與張世賢，1984。《公共政策》。臺北：五南。
- 林政逸，2005。「從政策執行的觀點思考如何提高教育執行力」。《學校行政雙月刊》，第 37 卷，第 5 期，頁 36-49。
- 邱吉鶴與莊麗蘭，2005。「中央計畫型補助制度執行力之探討」。《研考雙月刊》，第 29 卷，第 2 期，頁 50-60。
- 施能傑，1999。「政策執行的要素分析」。《研考雙月刊》，第 23 卷，第 4 期，頁 6-15。
- 施能傑，2001。「建構行政生產力衡量方式之芻議」。《中國行政》，第 69 期，頁 15-46。
- 柯三吉，1990。《政策執行：理論與我國經驗》。臺北：時英出版社。
- 柯三吉，1993a。「政策執行理論與研究途徑之探討」，輯於《行政管理論文選輯》(第七輯)。臺北：銓敘部主編。頁 151-184。
- 柯三吉，1993b。《公共政策與政治經濟論叢》。臺北：時英出版社。
- 柯三吉，1998a。《跨向二十一世紀公共行政新典範〔上〕》。臺北：

- 時英出版社。
- 柯三吉，1998b。《跨向二十一世紀公共行政新典範〔下〕》。臺北：時英出版社。
- 柯三吉，1998c。《公共政策：理論、方法與臺灣經驗》。臺北：時英出版社。
- 范祥偉與王崇斌，2000。「政府績效管理：分析架構與實務策略」。《中國行政評論》，第10卷，第1期，頁155-182。
- 孫童培，2003。「執行力的核心：績效管理」。《管理雜誌》，第351期，頁66-69。
- 徐仁輝，1998。「公私管理的比較」，黃榮護（編），《公共管理》，臺北：商鼎文化，頁49-83。
- 翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌，1998。《公共政策》。臺北：空中大學。
- 高希均，2003。「我國，從執行力再出發——終結政策空轉、無商不艱、民心渙散」，收錄於包熙迪、夏藍著，李明譯，《執行力》，臺北：天下遠見，頁6-8。
- 高照芬，2009。「劉揆：行政執行力顯現 危橋改建進度超前」，[http://tw.money.yahoo.com/news\\_article/adbfd\\_a\\_090623\\_1\\_1juv1](http://tw.money.yahoo.com/news_article/adbfd_a_090623_1_1juv1)。
- 張文蘭與武桂甄，2009。「提升公部門治理品質：實務與評量」。研考雙月刊，33卷第5期，頁101-105。
- 張明輝，2003。三項管理新議題對學校領導人的啓示。《教育研究月刊》，111期，頁29-35。
- 郭昱瑩，2001。「政府機關績效評估之探討」。《研考雙月刊》，第25卷，第4期，頁30-38。
- 郭昱瑩，2005。「組織執行文化之建構：由績效管理談起」。《研考雙月刊》，第29卷，第2期，頁17-28。

### 政策執行力指標之建構

- 郭昱瑩，2009。「政府績效管理與執行力建構」，《研考雙月刊》，第33卷，第2期，頁30-47。
- 郭靜晁、彭淑華、張惠芬、蔡貴美，1995。「兒童福利政策執行力之提升」。《社區發展季刊》，第27期，頁4-24。
- 陳海雄，2005。「施政計劃執行力之探討」。《研考雙月刊》，第29卷，第2期，頁61-72。
- 陳海雄、吳美雲、戴純眉，2005。《政府施政計畫管理制度之研究》，行政院研究發展考核委員會管制考核處研究報告。
- 曾怡仁、黃競娟，2000。「府際關係研究分析—兼論水資源管理個案」。《公共行政學報》，第4期，頁241-257。
- 馮燕、曹壽民、黃富源、蔣本基、劉代洋，2001。《臺北市政府施政績效評估指標研究》。臺北市政府研究發展考核委員會委託研究(市政專題研究報告311輯)。
- 黃紀與吳重禮，2000。「我國地區縣市層級分立政府影響之初探」。《我國政治學刊》，第4期，頁105-147。
- 葉俊榮，2005。「提升政策執行力的挑戰與展望」。《研考雙月刊》，第29卷，第2期，頁3-16。
- 劉彥承，2003。「是執行力不彰，還是官僚或決策錯誤」。《管理雜誌》，第351期，頁70-72。

### 二、英文書目

- Allison, Graham T. (1992) "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in all Unimportant Respects?" *In Classics of Public Administration*, eds. Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. Belmont, California: Wadsworth, Inc Press, pp.457-475.
- Ammons, David N., Charles Coe, and Michael Lambardo (2001) "Performance- Comparison Projects in Local Government: Participants' Perspectives," *Public Administrative Review*, 61(1):

100-110.

- Ammons, David N. (1996) *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Antonsen, Marianne and Torben Beck Jorgensen (1997) "The Publicness of Public Organizations," *Public Administration* 75(2):337-357.
- Audit Commission (2001) *Changing Gear: Best Value Annual Statement*. London: Audit Commission.
- Audit Commission (2002) *A Force for Change: Central Government Intervention in Failing Local Government Services*. London: Audit Commission.
- Behn, Robert D. (2003) "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures?" *Public Administration Review*, 63(5): 586-606.
- Berman, Even and Wang Xiao-Hu (2000) "Performance Measurement in U.S Counties: Capacity for Reform," *Public Administration Review*, 60(5): 409-421.
- Bovaird, Tony and Elke Löffler (2002) "Moving From Excellence Models Of Local Service Delivery To Benchmarking 'Good Local Governance,'" *International Review of Administrative Sciences*, 68: 9-24.
- Bozeman, Barry and Gordon Kingsley (1998) "Risk Culture in Public and Private Organizations," *Public Administration Review* 58(2): 109-118.
- Brass, C. T. 2004. *The Bush Administration's Program Assessment Rating Tool(PART)*. Washington, DC: Congressional Research Service, Library of Congress.

- Brudney, Jeffrey L., and Deil S. Wright (2002) “Revisiting Administrative Reform in the American States: The Status Reinventing Government During the 1990s,” *Public Administration Review*, 62(3): 353-351.
- Burke, Brendan E. and Deil Wright (2002) “Reassessing and Reconciling Reinvention in the American States: Exploring State Administrative Performance,” *State and Local Government Review*, 34(1): 7-19.
- Byatt, I. and M. Lyons (2001) *Role of External Review in Improving Performance*. London: HM Treasury, Public Services Productivity Panel.
- Calzada, Inés and Eloísa del Pino (2008) “Perceived Efficacy and Citizens’ Attitudes toward Welfare State Reform,” *International Review of Administrative Sciences*, 74(4): 555-574.
- Chen, Huey-Tsyh (1990) *Theory-Driven Evaluations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Cho, Chung-Lae, Christine A. Keller, Deil S. Wright, and Susan Webb Yackee(2005). “Translating National Policy Objectives into Local Achievements across Planes of Governance and among Multiple Actors: Second-Order Devolution and Welfare Reform Implementation.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.15, No.1 : 31-54.
- Coe, Charles (1999) “Local Government Benchmarking: Lessons from Two Major Multigovernment Efforts,” *Public Administration Review*, 59(2): 110-115.
- Cogburn, Jerrell D. and Sandra K. Schneider (2003) “The Relationship between State Government Performance and State Quality of Life,” *International Journal of Public Administration*,

- 26(12): 1337-1354.
- Coleman, William D, Grace D. Skogstad and Michael M. Atkinson (1997) "Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture," *Journal of Public Policy*, 16(3): 273-301.
- de Walle, Steven Van and Geert Bouckaert (2003) "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality," *International Journal of Public Administration*, 26(8 & 9): 891-913.
- DeBusk, Gerald and Aaron Crabtree (2006) "Does the Balanced Scorecard Improve Performance?" *Management Accounting Quarterly*, 8(1): 44-48.
- DeGroff, Amy and Margaret Cargo (2009) Policy Implementation: Implications for Evaluation, in J. M. Ottoson and P. Hawe(eds.), *Knowledge utilization, diffusion, implementation, transfer, and translation: Implications for Evaluation*, New Directions for Evaluation, 124: 47-60.
- DETR (1998) *Modern Local Government: In Touch with the People*. London: Stationery Office.
- Elmore, Richard F. (1985) "Forward and Backward Mapping", in K. Hanf and T. Toonen (eds.), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht, Holland: Martinus Nijhoff.
- Enticott, G., R. M. Walker, G. A. Boyne, S. J. Martin, and R. E. Ashworth (2002) *Best Value in English Local Government*, London: DTLR([www.cardiff.ac.uk/carbs/research/lrgu](http://www.cardiff.ac.uk/carbs/research/lrgu)).
- Gilmour, John B. and David E. Lewis (2006) "Political Appointees and the Competence of Federal Program Management," *American Politics Research*, 34(1): 22-50.
- Goggin, Malcolm L. Bowman Ann O, M, James P. Lester , james P.and O'Toole ,Laurence J., Jr. (1990) *Implementation Theory and Practice:*



- Toward a Third Generation*, Glenview, Illinois: Scott, Foresman /Lettle, Brown Higher Education.
- Green, Lawrence W. (2001) "From Research to Best Practice in other setting and populations," *American Journal of Health Behavior*, 25(3): 165-178.
- Hill, Michael (1993) *The Policy Process: A Reader*. New York: Harvester & Wheatsheaf.
- Hjern, B. and Porter, D. O. (1981) "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis," *Organizational Studies*, 2: 211-227.
- Ittner, C. D. and Larcker, D. F. (1998) "Are Non-Financial Measures leading indicators of financial performance? An Analysis of Customer Satisfaction," *Journal of Accounting Research*, 36: 1-34.
- Kaplan, Robert S. and David P. Norton (1996) "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System," *Harvard Business Review*, January-February: 5-85.
- Kaufmann, R. (1977) "Corporatism, Clientelism and Partisan Conflict," in J. Malloy (ed.) *Corporatism and Authoritarianism in Latin America*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press. pp.109-147.
- Kelly, Janet M. and David Swindell (2002) "A Multiple-Indicator Approach to Municipal Service Evaluation: Correlating Performance Measurement and Citizen Satisfaction across Jurisdictions," *Public Administration Review*, 62(5): 610-621.
- Kirlin, John J. (1996) "What Government must do well: Creating Value for Society," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1): 161-185.
- Liang, Chiung-Ju, Hou, Lung-Chun (2007) "A Dynamic Connection of Balanced Scorecard Applied for the Hotel," *Journal of Services*

*Research*, 6(2): 91-119

- Liddle, David (1999) “Best Value—the Impact on Libraries: Practical Steps in Demonstrating Best Value,” *Library Management*, 20(4): 206-214.
- Light, Paul C. (1997) *The Tides of Reform: Making Government Work: 1945-1995*. New Haven, C.T.: Yale University Press.
- Long, Edward and Aimee L. Franklin (2004) “The Paradox of Implementing the Government Performance and Results Act: Top-Down Direction for Bottom-Up Implementation,” *Public Administration Review*, 64(3): 203-319.
- Malley, Juliette and Ann Netten (2008) “Measuring and Monitoring Outputs in Social Care: the Problem of Measuring Quality,” *International Review of Administrative Sciences*, 74(4): 535-553.
- Marin, Bernd and Renate Mayntz (eds.) (1991) **Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations**. Boulder, C.O.: Westview Press, Inc.
- Martin, Steve (2002) “The Modernization of UK Local Government: Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes,” *Public Management Review*, 4(3): 291-307.
- Mausolff, Christopher (2004) “Learning from Feedback in Performance Measurement Systems,” *Public Performance & Management Review*, 28(1): 9-29.
- Mazmanian, D. A. and Sabatier, P. A. (1989) *Implementation and Public Policy*. Lanham, M.D.: University Press of America
- McAdam, Rodney and Liam O’Neill (2002) “Evaluating Best Value Through Clustered Benchmarking In UK Local Government: Building Control Services,” *The International Journal of Public*

*Sector Management*, 15(6): 438-457.

Meier, Kenneth J., Laurence J. O., Toole Jr. and Sean Nicholson-Crotty (2004) “Multilevel Governance and Organizational Performance: Investigating the Political-Bureaucratic Labyrinth,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1): 31-47.

Meier, Kenneth J. and O’Toole Laurence J, Jr. (2003) “Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking,” *Public Administration Review*, 63(6): 689-699.

Meier, Kenneth J., O’Toole Laurence J., George A. Boyne and Richard M. Walker (2006) “Strategic Management and the Performance of Public Organizations: Testing Venerable Ideas against Recent Theories,” *Journal of Public Administration*, 17: 357–377

Milakovich, M. E. (1995) *Improving Service Quality: Achieving High Performance in Public and Private Sectors*. Delray Beach, FL: St. Lucie Press.

Murray, Michael, G. Honor Fagan and Paul McCusker (2008) “Measuring Horizontal Governance: A Review of Public Consultation by the Northern Ireland Government between 2000 and 2004,” *Policy and Politics*, 37(4): 553-571.

Nakamura, Robert T. and Frank Smallwood (1980) *The Politics of Policy Implementation*. New York: Martin's Press, Inc.

Norreklit, H. (2000) “The Balance on the Balanced Scorecard- a Critical Analysis of some of its Assumptions,” *Management Accounting Research*, 11(1): 65-88.

O’Toole, Laurence J. Jr. and Kenneth J. Meier (2004) “Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural

- Networks and Managerial Networking,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4): 469-494.
- O’Toole, Laurence J. Jr. (2000) “Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 263-288.
- OECD (2008) Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User’s Guide. OECD online book at: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?CID=&LANG=EN&SF1=DI&ST1=5KZN79PVDJ5J>.
- Palumbo, Dennis J. and Donald J. Calista (eds.) (1990) **Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box**. Westport, C.T.: Greenwood Press, Inc.
- Perrin, B. (1998) “Effective use and misuse of performance measurement,” *American Journal of Evaluation*, 19(3): 367-379
- Peters, B. G. (2001) *The Future of Governing* (2<sup>nd</sup> ed). Lawrence: University Press of Kansas.
- Pressman, J. and A. Wildavsky (1973) **Implementation**. Berkeley, C.A.: University of California Press.
- Pressman, J. L. and Aaron Wildavsky (1984) *Implementation* (3<sup>rd</sup> ed). Berkeley: University of California Press.
- Rainey, Hal (1997) *Understanding and Managing Public Organization*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Rivenbark, William C. and L. Lee Carter (2000) “Benchmarking and Cost Accounting: The North Carolina Approach,” *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12(1): 125-137.
- Robertson, Robert and Rob Ball (2002) “Innovation and Improvement

- in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management Within Local Government in Canada,” *Public Organization Reviews: A Global Journal*, 2: 387-405.
- Sabatier, P. A. (1986) "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy*, 6: 21-48.
- Sabatier, P. A. (1988) "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein," *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Schmidt, Stefan, Ian Bateman, Jochen Breinlinger-O'Reilly, and Peter Smith (2006) "A Management Approach that Drives Actions Strategically: Balanced Scorecard in a Mental Health Trust Case Study," *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 19(2): 119-135.
- Stalebrink, Odd J. (2009) "National Performance Mandates and Intergovernmental Collaboration: A Examination of the Program Assessment Rating Tool (PART)," *American Review of Public Administration*, 39(6): 619-639.
- Sterling, John (2007) *Using the Balanced Scorecard in Sophisticated Law Firm, of Counsel*, 26(1): 6-9.
- Talbot, Cloin (1999) "Public Performance—Toward a New Model? ” *Public Policy and Administration*, 14(3): 15-34.
- Van Stolk, Christian and Kai Wegrich (2008) "Convergence without Diffusion? A Comparative Analysis of the Choice of Performance Indicators in Tax Administration and Social Security," *International Review of Administrative Sciences*, 74(4): 589-614.
- Wildavsky, Aaron (1974) *The Politics of Budgetary Process*. Boston:

Little, Brown.

Wisniewski, M. and D. Steward (2001) “Using the Statutory Audit to Support Continuous Improvement in Scottish Local Authorities,” *International Journal of Public Sector Management*, 14(7): 540-555.



## 附錄

### 附錄一 第一次專家座談重點摘要

一、時間：98年9月28日上午9時30分

二、地點：國政基金會一樓101會議室（臺北市杭州南路一段十六號）

三、主持人：劉宜君（國政基金會憲政法制組特約研究員、元智大學社會暨政策科學學系副教授）

四、出席人員：

吳秀光（臺北大學公共行政暨政策學系教授）

林水波（臺灣大學政治系教授）

陳恆鈞（臺北大學公共行政暨政策學系教授）

黃朝盟（臺北大學公共行政暨政策學系教授）

謝俊義（臺北市立教育大學社會暨公共事務學系助理教授）

五、討論事項：

（一）當前政策執行理論與政府執行力指標，有何新的發展與理論？

（二）對於政府執行力與其指標建構後，其在落實面向應考慮到那些因素或變項？

（三）哪些先進國家建立政策執行力的指標體制？有何特色與實際效益？

（四）如何把政策執行力與指標、績效管理結合在一起？

六、重點與建議

（一）政策執行力影響力之架構



## 政策執行力指標之建構

### 1.政策執行評估的五個標的

Schneider 及 Ingram 的文章，列出政策執行的五個標的：

(1)第一個指標為 **Viability**：如果政策一直都沒有動，立法院制定之後助理制定之後就將之高閣，沒有發展此項政策，執行力便等於零。因此 **Viability** 是政策有無繼續或實際是否有運作之情形。

(2)第二個指標為 **Theoretical Integrated**：主要是評估兩種政策之間的落差。制定機關的政策出來，立法院要法案通過後，透過執行機關加以轉換之後，如果 **Added Policy** 與 **Improved Policy** 之間的差距是零的話，執行力就很高，所以 **Theoretical Integrated** 是制定政策與執行政策間的一致度。即指原本制定政策加上執行機關繼續做 **Appricational**、**Interpretation** 與 **Organization** 三個工程後執行政策內容的差距、落差為何。

(3)第三個指標為 **Scope**，乃是指政策標的問題。假設政策受益人是一百個，若只有五十個接受到利益，其普及度只有百分之五十而已。

(4)第四個指標為 **Capacity**，假設預算執行度 80%，便要貫徹 90% 以上，但我們看到很多預算到目前為止，如一個救災防水的預算，預算的貫徹度恐怕只有百分之二十三十甚至十，所以八八水災是否是因沒有達到治水防水到貫徹度，到可接受標準而造成，值得討論。

(5)第五個指標為 **Side effect**，政策執行之後，一方面可以減輕問題的嚴重性、問題所涉及的標的對象，但可能延伸對政策體系不利的後挫力，這到底有哪些也可以列為指標研究。

以上大概在文獻上可以看得到「對於政策執行評估的五個標的」。

2.《Theory Driven》這本書，特別提到執行力，執行的能力可能受到執行環境七個面向影響，可以作為推測執行力的因素，包括執行機關的互動，與執行機關之間的關係。

3.Wildgely 跟 Holsom 在 2006 年將 **progam evaluation** 及 **performance measurement** 連在一起，將政策評估計畫評估與績效評量結合進行結合，可有相當的發展。

4.政策執行力最具關鍵的影響因素，要仰賴標的對象參與，policy participation 這個概念，可由幾個面向來分析：一是 compliance 的幅度，這個是從標的團體參與政策的角去看這個執行力。第二個面向為 participation，即把訊息通知給可能受益的人，然後加以使用。第三個面向是 coproduction，即「合產」，例如騎機車要戴安全帽，要與家庭計畫配合，由標的對象主動合作來戴安全帽，才能防止頭部的外傷。

5.從這三個面向，加上剛講的五個面向，還有結合執行環境七個面向，可以建立政策執行力影響因素上的很好架構。policy participation 與是執行環境上也會影響到執行的幅度，如此可有許多地方來建立指標，重點應該是放在「執行機關間彼此的協力度」。另外一個是「協力領導」，2009 年一本書叫協力治理，內容在介紹如何讓公民加入政策的執行，讓政策的執行因此提高，因為最主要的還是規定的標的對象之參與執行的協力治理，亦可能會影響執行績效與政策評估。

（二）設立指標的目標：設立指標之目的最終乃在於管理，此可從幾個方向來談其指標的目標。首先希望政策在執行過程中其目標不會偏離上位的策略計畫。其二，於執行過程中，資源的分配要充足或者合理且組織協調也要非常順暢。第三，如果計畫可能發生危機或耽擱，指標須具有偵測功能。接下來就是在計畫期程中，要初步公布獎懲，指標（index）要真正發揮，必須要對人確實產生影響，同時到最後到計畫期末時，process index 可作為處理獎懲的參考，這是其從實務的角度試著去設計出 process index 主要幾個比較大的目標。

（三）個案挑選部分，建議可以消費券之執行進行研究。因消費券執行時間很短，但規模很大，整個過程被紀錄也比較周全，所以可以試著去研究發展何種評估，不過其缺點便是該政策實施已告一段落，如果在過程中沒有搜集足夠資訊與資料的話，現在也可能搜尋不到。只是但初步還是有些資料可供蒐集，諸如錯誤率，錯誤率是過程的部分，如在過程中民眾在每一個 trace 知道這個東西，政策是要很快的知道很快的使用，rational finish 非常清楚，其延遲使用率是多少等等，這些都有很清楚的紀錄，以這個政策作為 process index 的例子，應該挺適合的。

#### 政策執行力指標之建構

(四) 執行力指標可能是一個流動的概念，在政策執行初期，不同時間有不同要注意的執行力指標，當然端視計畫本身執行時間，有些計畫中程大概要四年六年，四年當中執行力指標的重點剛開始時，可能在於經費或人員的部分，中間當然還包括機關間協力關係。

(五) 執行力不該從表面上看政策有無執行成功，從策略管理學者角度來看執行力，許多總目標的達成，並非每一個政策都能順利執行，若從執行的角度來看，公務員的執行單就單一的方案或政策其實也沒有太大的問題，基本上也不敢不執行，只要有命令有分配預算，其實都會執行，只是對程序上面的謹守犧牲了對目標的堅持，尤其是在公部門為嚴重。此外，執行者對「創意」這件事跟冒險比較有關係，執行者不太能夠用適當工作去找到問題來解決答案，很謹守上級、文字上的規定，且很滿足法規、自我安全的要求，而不去詳盡各種辦法進行解決，所以執行力應該加上這「創意面向」。綜言之，有關「執行者的專業倫理」，與「政策工具之專業方面」，應具有相當程度來影響執行力。

(六) 主政者訂好指標，也要視執行者是否願意接受，其承諾度為何，是否超乎其能力。有協力執行的產生，訂指標時不要由上而下，而是上下一起來訂這個指標，不要只有上位者訂了下來者做不到的指標，可是下位者根本做不到，執行承諾度就很底，所以建議再增加一個「承諾度」。

(七) 不同的個案，應把不同時期分成不同的政策層次、方案層次、機關層次，所謂不同層次的指標就是說，以後會談到績效管理，不同的政策有不同的執行力指標，不同方案也有不同的指標，機關也有指標。

(八) 可先透過這些機關所謂的執行力指標的衡量，先列出希望能達到的指標。譬如說希望能透過執行力指標的管理能夠讓這些組織能夠更有認識，然後更積極地去跟立法院爭取經費，而不是更拒絕做這個事情。釐清對於機關所謂的執行力期待為何。

## 附錄二 第二次專家座談重點摘要

- 一、時間：98年11月9日上午9時30分至11時30分
- 二、地點：行政院研究發展考核委員會委辦 我國公共治理研究中心會議室（臺北市中正區中山北路一段2號6樓）
- 三、主持人：劉宜君（元智大學社會暨政策科學學系副教授、國政基金會憲政法制組特約研究員）
- 四、出席人員：（以姓名筆劃排列）
  - 方宜容（行政院勞工委員會勞工保險局國民年金業務處經理）
  - 李惠涓（行政院內政部社會司社會保險科辦事員）
  - 林淑娥（臺北市政府社會局社會救助科專員）
  - 陳汝君（行政院內政部社會司社會保險科視察）
  - 陳慧勳（彰化縣政府社會處國民年金督導員）

### 五、討論事項：

- （一）國民年金政策執行至今，其執行成果與當初制度設計是否有落差？例如申請各項給付人數的估計、納保對象繳納的公平、財政問題等。
- （二）一般影響公共政策執行的因素，就個體而言，包括執行人員的意願、能力、資源；就整體而言，影響政策執行的因素有政策需求的掌握、政策目標的明確、法規內容的明確、政策資源的充分、民意的支持、政策宣導、機關之間的權責與協力程度等。而影響國民年金的政策執行因素有哪些？例如媒體上看到，勞保局地方辦事處和地方政府的國民年金審核員，因無直接電腦連線，對於民眾在國民年金納保(欠費、補發繳費單、電子帳單)和各種給付等權利申請，發生資訊錯誤與需要更正問題。
- （三）目前對於國民年金政策執行的績效，常以加保人數、給付金額

## 政策執行力指標之建構

來呈現，除此之外，有其他方式可以說明國民年金具有好的執行結果嗎？

(四) 對於促進國民年金政策執行力之意見(政策層面、組織層面、個人層面與服務對象層面等)

(五) 其他關於國民年金政策執行之意見。

## 六、重點與建議

### (一) 內政部代表

從 2008 年 10 月 1 日開辦至今約滿一年，大部分制度皆按法規與整體政策規劃方面來執行，因此，目前並無問題。然是否有造成預期上之落差，例沒有照顧到原先想照顧到的人與給付狀況不如預期等，就現在狀況而言，原先國民年金的規劃實施對象，為沒有參加社會保險之軍保、公保、勞保、農保等，但後來調整後，現在參加農保的人沒有參與國民年金，此與規劃當初有所落差。且參加人數方面，也有所落差，但整體方向也算符合預期。

就執行面而言，依國民年金法規定，由勞保局來承擔此一社會保險之業務，進行整體保險給付的資格審核發放，而地方政府所欲配合之部分，乃就配合所得未達一定標準的保費補助進行資格審查，與進行國民年金的宣傳。故有關中央與地方相關執行方式，因此乃為保險制度，與一般社會福利政策之執行配合方式有所不同。

國民年金最主要之財源來自於基金收入與保費收入。中央應負擔的部分就是勞保局辦理國民年金業務所需要的人事及行政管理費用，其次是保險給付，與基本保障的三千元或四千元中間的差額金部分，其三，為中央應負擔被保險人保險的部分。

國民年金保險基金就其財源來說並不用擔心。目前積存數大約是五百億，將來還會繼續累計上去。國民年金在當初立法時便已明定保費有一調整的階梯式機制，定期調整，調到一定上限，便就不調，使其基金收入無虞。

中央應負擔之保費，本就預期一兩年後盈餘數目就會不足，後續也有法制上之因應序位，順序第一個就是先啟動調整營業稅，這部分若無法執行的話，就由政府來負最後責任，政府部分就是編列公務預算來支應，與保險基金這塊並無衝突。

關於基金之負擔比例部分，一般民眾政府給予四成的保費補助，自己付六成，雖然陸續有許多民眾抱怨，為何要繳這麼多保費，但事實上，政府對低收入戶者，會拉高保費補助 range，另外，開創一個「所得未達一定標準」的保險制度，開所有社會福利之先例，是介於大概中低收入戶這個範圍，但也沒有到低收入經濟狀況這麼差，所以會請民眾去申請所得未達一定標準的保費補助，主要是參照社會補助法的一些精神，視整家戶之狀況來申請補助，所以，有時不一定申請的到。此外，國民年金也有其他保費協助，如延期繳納等。

但目前遇到的困境主要在於有些民眾覺得不需要國民年金。因為不是每個民眾都知道未來會發生什麼事，也覺得現在繳錢，未來不一定領的到給付，或買了其他社會保險，或是靠自己的孩子就夠了，所以不需要繳納這些錢。

至於公平性之問題，政府只能夠設置一套制度，並符合一定標準。依政府立場，只能針對相對弱勢者提供較多資源，對於公平性問題，政府也有關注到，也會參考各方意見。

## （二）勞保局代表

有關執行成果與實際制度設計之人數比原先預計人數少些，因勞保年金的替代率為 1.5，國民年金之替代率為 1.3，因此，可能有些原先是國民年金之納保對象，參加勞保。此並非國民年金沒有保障，而是勞保年金優於國民年金，制度比較使然。

財政窘困。公庫錢不夠，辦國民年金的錢是來自公庫，依目前狀況，每年的經費可能需要到兩三百億的經費，公庫撥付的錢可能在 99 年就不夠了，按法令規定，關於財源部分，其修先順序是調高營業稅，但現在因景氣因素，調整似有困難，至於是否用編列公務預算亦或調高營業稅之方式來解決財政問題，目前政府尚無提出解決之道。

(三) 影響國民年金政策執行因素之綜合討論

1. 民眾對於繳保費仍有些抱怨，建議加強宣傳
2. 在所得未達標準認定之執行上，各地方仍需各自判斷。因此關於審核裁量，由於中央尊重地方自治導致各地方標準不同，易造成地方政府審核之困擾。
3. 「所得未達一定標準」也是目前各縣市政府財力負擔最大來源。
4. 現行法規裡面是以收入來做審核的一個資格標準，不算動產、投資和存款、不動產，似有不公。
5. 國民年金為社會保險制度，其資格審核較社會救助嚴格。
6. 有關執行人力，所得未達一定標準之規定，乃是造成各縣市為何需要如此多審查員之主因，而執行人力來源來是由勞保局補助各地方政府的臨時約聘人力。行政院各機關臨時人力晉用要點是針對季節性或者是不定期性的之業務才可以聘臨時人員，然國民年金乃是經常性業務，所以基本上這個不適用於一個臨時人力的晉用要點。雖後續可改為約僱人員，但約用臨時人力的勞保是有算年資的，可是明年開始用約僱條例，對審查員之權益有所影響。關於人力配置，就勞保局的看法因為全省就這麼多所得未達一定標準，不須每年進行審核。地方政府則認為將來裁減相關人員，人力將有所不足。未來地方政府負責「所得未達一定標準」之人力，是否可朝正式人力規劃？似可探討。
7. 勞保局處理國民年金之人力亦相當吃緊，處理承保、給付、財務等業務才一百多個人，需要勞保局其他部門支援方能應付。
8. 社會保險與社會救助之性質有所不同。社會救助其實就是救貧，當然是希望它早日脫貧，社會保險其實是保障未來。因此兩者考量之出發點乃有所不同。國民年金其實是一個單純的保費補助，性質也是保險走向，若照社會救助法的精神和規範，往往讓許多審查員在審『救助個案』跟審『所得未達一定標準

個案』時造成一些衝突。但，『所得未一定標準』乃是法律中明訂，且規範其審查是地方政府權責，中央也只能提供所得未達一定標準的人力經費和行政經費的補助。

- 9.所得未達一定標準是被強加進去，而且是賦予在地方政府的一個權責之內，變成主管機關看起來除了內政部之外就是勞保局，另外還有地方政府。讓該業務開始運作時，導致民眾對於內政部、勞保局與地方政府承辦業務為何有些錯亂。未來似可在施行細則方面，予以強化。
- 10.對於立法委員與地方政府等之福利概念需要再教育。我國不像國外的這種福利，救助歸救助，保險歸保險，或福利措施歸福利措施，且受許多政治角力之影響，常使我國之制度處於混亂狀態，而中央政府制訂政策後，地方政府也得迫於無奈加以執行。



### 附錄三 第三次專家座談重點摘要

- 一、時間：98 年 11 月 30 日 14 時至 16 時
- 二、地點：行政院研究發展考核委員會委辦 我國公共治理研究中心  
會議室（臺北市中正區中山北路一段 2 號 6 樓）
- 三、主持人：劉宜君（元智大學社會暨政策科學學系副教授、國政基金會憲政法制組特約研究員）
- 四、出席人員：（以姓名筆劃排列）
  - 何能裕（溫世仁基金會執行長）
  - 林燕珍（教育部電算中心高級分析師）
  - 侯昱安（嘉義縣政府教育處科長）
  - 高永煌（臺北縣研考會秘書室/臺北縣政府資訊中心主任）
  - 郭芳源（嘉義太和數位機會中心理事長）
- 五、討論事項：
  - （一）數位機會中心設置進度不若預期，除了預算遭刪減外，是否有無其他因素？
  - （二）跨部會之間，以及中央和地方政府間在執行本方案時的協調整合，是否曾經面臨哪些主要的困難或挑戰？如何克服呢？
  - （三）如何提高方案的標的人口(target population) 參與程度，又如何讓民間組織或企業共同協力？
  - （四）對於有效評估創造偏鄉數位機會推動計畫執行成效之意見。
  - （五）對於促進創造偏鄉數位機會推動計畫政策執行力之意見(政策層面、組織層面、個人層面與服務對象層面等)。
  - （六）其他關於創造偏鄉數位機會推動計畫政策執行意見。

## 六、重點與建議

### (一) 教育部執行現況檢視

#### 1. 現況

從教育部立場而言，由創造偏鄉數位機會推動計畫來帶動教育面、在社會面、在經濟面，然後生活面之發展。在預算面向，原先規劃在 168 個偏鄉，設立 300 個 DOC，但開始第一年執行之後，初期剛建成效還沒出來，第二年只剩一半經費，經費不足，導致所設之點數並無法達到預期。

此外，承辦者的意願亦在計畫中佔有重要因素。因建置創造偏鄉數位機會推動計畫中心之目標，非僅就電腦教學而已，尚需有輔導團隊與陪伴將其電腦運用到生活當中，由於任務龐雜，往往讓許多學校或協會裹足不前，不敢承接。在政府方面，也有把關機制，除了提案內容之外，也會審核該組織是否能力去承接等。

在中央與地方政府合作方面，嘉義縣為偏鄉各縣配合度最佳之地方政府，且能主動將 DOC 資源與地方進行整合。

其實，其他縣市政府有些甚至於還沒有意識到說這個 DOC 對其提升民眾素質的幫助，如果其他地方政府有意識到，便會主動與教育部聯繫，若無，則由教育部來進行推動。偏遠地區之民眾本是經濟弱勢，在電腦設備、環境或甚至民眾的網路設備能力皆較差。教育部是整合相關部會之所長來進行推動。

若要提高此方案標的人口之參與程度，宣傳相當重要。有時會結合地方村長或地方領袖來進行溝通，會比較有效。因此，要帶動經濟的社會面發展，便要很多人參與。再者，與民間企業合作，並由其推動，也是政府一直在努力的部分。目前有許多企業認養 DOC。

#### 2. DOC 成效評估

(1) 透過研考會數位落差之成效，如上網率、生活應用率還有線上 e-learning，或有無線上報稅等之問卷調查，而此由大專資訊志工進行完成。

### 政策執行力指標之建構

(2)整合學校的計畫。期望未來能整合中小學，將偏遠中小學之設備分享，讓有意願之學校來進行承接。

#### 3.後續執行建議

(1)在政策方面，未來可強化與中小學之合作。

(2)組織方面，馬政府上臺後，智慧我國之政策又進行調整，過去教育部、文建會、研討會、原民會等之橫向聯繫作的很好，但因智慧我國政策之調整與人事異動造成現今整合較少。

(3)『六星計畫』，屬於社區量個面向之整合，讓社區達成『六星級』之理想，但一年後，整合的不是很好。建議應由行政院級單位來進行整合，並分享資源，對於財政困難的政府比較有幫助。

(4)要使地方政府首長密切配合，可與選票之誘因與民眾之福利進行結合。

(5)有關政策利害關係人部分，就服務的人員而言，如果 DOC 負責人與駐點人員本身具有熱誠與積極性的態度，將使該計畫較能順利推動。

#### 4.吸引媒體主動關注，則為呈現本計畫之質化方式

研考會評定該計畫為優等之標準為：預算執行與民間資源整合。上網率的提升，也是成功之處。關於如何以質化評估，早期主動挖掘地方的故事，就是因為 DOC 帶給民眾哪些好處，請民眾主動提供，現在是新聞記者自行報導，可視之為質化評估成效之方式。

#### (二)民間對計畫執行之相關建議

以 DOC 而言，當時強調自主營運，但成效不好。大部分 DOC 達不到此一目的，需靠奉獻，最終需靠教育部來支持。但在控制幅度部分，因教育部人力有限，控制幅度不夠，因此需由縣政府來予以接手。以下提出幾點建議：

##### 1.執政者的決心

由於各 DOC 皆有不同的特質，因此建議政府應有一強制行政力量，來統籌各自的優勢，將其延續與擴大。

全國有 309 個鄉鎮，共有 168 個偏鄉，嘉義縣就佔了 10 個，從一個 DOC 去達成社會面、文化面、教育面、經濟面四大面向，似讓 DOC 感受特大壓力。溫世仁基金會也是在教育部建議下來認養 DOC，也實際參與。過去溫世仁基金會在發展中國大西部時，僅憑一小團隊的力量，卻能發展一千多個鄉鎮。黃羊川是一個非常成功的案例且形成典範，此典範成立之後，並非複製到一千個鄉鎮，而是照這樣的思維模式，找一個最適合這個鄉鎮發展的優勢，將之強化，並減少弱勢。不過，政府也要相信這樣的政策是可行的。以這個概念做基礎，溫世仁基金會因此繼續參與。只是因為政體不同，實行方式也會有所不同。如果執行者有其決心，各種落差都可以解決，端視施政者是願意下定決心不顧選民，便可以達到。

目前設置三百個 DOC 有無修正之空間？按每個數位機會中心之建置約花一百到一百八十萬，建置完成後，維護費每年要約五十萬，還需配置專業人員，久而久之，便成一龐大行政機關。且政府也不可能讓其人力擴充，因此，以現有方式進行規劃，注定會失敗。再者，若要四年後維持自給自足，更是不可能。依民間單位想法（溫世仁基金會），十年能夠維持自給自足，便算不錯了。如果要讓 DOC 自給自足，軟體與硬體皆要準備妥當，例如人員已完成訓練，社區也達成共識，亦可連結周遭的策略聯盟。目前教育部是本計畫之統籌單位，但教育部只負責教育，若將這些學生交會使用電腦之用，教育部便無權利負責，此時便應由交通部會、經濟部、勞委會等單位進行接管，若寄望成立 DOC 之後，由理事長來主持所有交派的事，較為不可能。所以，依民間單位角度來看，目前政府並無心讓該計畫永續發展，使其自給自足。由於各 DOC 皆有不同的特質，因此建議政府應有一強制行政力量，來統籌各自的優勢，將其延續與擴大。

## 2. 政府要解決人的問題

人的問題，在執行過程中扮演相當重要的因素，政府應該配合解

## 政策執行力指標之建構

決人的問題，例如教授擔任志工，是否可請公假等。且對於政治性之干擾應予重視。例如原住民之部落，政治性很強。建議研考會從客觀學術實務的立場，來喚醒所有國人重視教育部分，不要被政治化，如此運作起來，會比較順暢。

### 3.政府需有政策延續的決心，並鼓勵企業長期認養 DOC

關於要求企業認養問題，政府應保證這十年對 DOC 的發展是百分之百支持，不會有政策不延續之問題，並鼓勵企業長期認養，而非僅是一年捐助二手電腦而已。如此，較能鼓勵企業投入認養工作。

### 4.中央、地方政府與民間單位共同協力

為進行有效執行，地方政府與社區民眾建立信任感十分重要，也不能卸責，地方政府的責任應與中央政府各負百分之四十，相互配合，剩下百分之二十由民間單位負責，現在問題在於皆是行政單位強勢主導，永遠只在談問題而已。

### 5.建議由交通部來統合各部會

目前政府推動 DOC，其目標只是訂在縮減數位落差，提高使用電腦比例，但是政府政策只做此處，但實際上學會電腦之後的數位應用可進行更多發展，而此已超過教育部任務範圍，建議由交通部來統合各部會，將教育部放在底下一組，持續推動縮減數位落差業務，主軸部分則由經濟、文化與社會面之相關單位來主導推動。

### 6.設置專家媒合之人才庫

建議政府成立有意願參與專家成立人才庫，類似門診中心，從人才庫當中找出那些專家適合那個 DOC，譬如我們與 DOC 接觸過的人，需要哪些專家，由政府來進行媒合。這也是目前實務運作上較難之處。

### 7. 地方政府應設立單一聯絡窗口

#### (三) 標的團體：地方數位機會中心代表之看法

1.從太和數位機會中心之理事長的角度來進行觀察，數位機會應屬政府的德政，對於提升該地民眾教育與提升產業發展（如生產履

歷)，將生活、產業、教育進行結合，有莫大幫助，且認為自主營運是不可能的事，應由政府持續編列經費支持。就執行過程而言，為了因應當地社區民眾之生活方式，該機會中心會提供各種誘因，如摸彩等，來吸引民眾學習電腦。

2.執行上的關鍵因素，則要教育民眾，要趕上時代，走在前面，不要跑在後面，否則會追的很辛苦。

#### (四) 計畫執行者：地方政府之看法 (一)

##### 1.以政治角度來進行觀察

為何預算會編列不足，預算又為何會被刪？設置點會變少是否為預算因素？其實此皆與政治性問題有關，其中包含部會首長本身意志的問題，與立法委員與府會之間的關係。

##### 2.不需拘泥數字，執行時，應將資源投入在真正需要的地方

設多少的點，似不用過分拘泥在數字上面。對於教育部之執行，是很成功的，在執行上不需將更多資源投注在量化上面，而應將更多資源投注在真正需要或是真正做好的地方。

##### 3.預算與政績與選票與施政形象具有密切相關

資源增加與成效展現，並非是對等，但資源增加一定是與政績、選票與施政形象有絕對關連。若是預算增加，而沒有好的規劃，預算增加不見得對數位落差是好事，反而將規劃本質弄擰了，而只變成民意代表搶食的資源。因此，一個理想的目標，並非投入資源，就可將事情做的好，兩者不一定對等。

4.就學習電腦而言，要提高學習誘因與理由，同時略施小惠，亦為提供相互的效果。

必須邀與其生活與實際應用與需求面進行連結，並因地制宜進行設計。就電腦本身，應發明一些圖文並茂、更多元與更多媒體的簡單方式，像原住民或許他用的方式，或是對長者來說，這種方式比較容易親近。

## 政策執行力指標之建構

### 5.有關評比效益部分

目前教育部規定，要求每個 DOC 從社會面、經濟面、文化面、教育面，這四個面向去評其績效。但 DOC 從教育面出發，實無法面面俱到來進行評估。

6.DOC 的設置地點，與涵蓋、影響的目標群是有絕對關連性，DOC 成效有所關連。

### （五）計畫執行者：地方政府之看法（二）

教育部行文給縣市政府，要求進行一年三次的訪視任務。教育處便整合該縣另個局處投入 DOC 營運的輔導，基於此，最主要成功因素，應是縣長、副縣長與秘書長認同這樣的想法。

在運作方式方面，則是每約兩個月左右便會召開「推動小組會議」，整合六個局處，與網路行銷與產業行銷有經驗、有成效之人員，在該會議中進行分享。以此運作模式而言，相當不錯。

## 附錄四 第四次專家座談重點摘要

一、時間：99年4月12日上午10時

二、地點：本會一樓101會議室（臺北市杭州南路一段十六號）

三、主持人：劉宜君（本會憲政法制組特約研究員、元智大學社會暨政策科學學系副教授）

四、出席人員：（以姓名筆劃排序）

李允傑（空中大學公共行政學系教授）

陳敦源（政治大學公共行政學系副教授）

陳欽春（銘傳大學公共事務學系助理教授）

蔡偉銑（東海大學行政管理暨政策學系助理教授）

魯俊孟（東海大學行政管理暨政策學系副教授）

五、討論事項

本研究透過社會發展與經濟建設的重要計畫為政策個案，據以提出行政機關共同政策執行力的指標，以為研考會提出可行的執行力評估機制的建議。因此，站在委託單位立場，如何在一週(或適當期間)之內、由業務承辦人、承辦科針對特定管考業務，完成一分基本的政策或方案執行力評估，是本次座談會的研討目標。以下，提出幾個議題請教專家學者。

（一）當前的政策執行力的理論，有何新的發展與理論？執行力是否等同於執行成效(impact or outcome)？民眾所期待的是通常是哪個層面？

（二）哪些先進國家建立政策執行力的指標體制？

（三）建立共通性、方便研考會可以短期運作的執行力指標與體制：



### 政策執行力指標之建構

- 1.若以 20 項指標(問題)為基準，應該有哪些指標或是問項？(可涵蓋輸入、轉換、輸出與影響等面向，但可以後兩項為主)
- 2.若要進行利害關係人問卷，應該如何具體認定利害關係人？
- 3.各評估面向、指標應該如何設計權重？
- 4.應該以百分制度或是李克特量表(1-5 或 1-7)進行評分？

(四) 以研考會立場，除了有共同執行力評估指標外，是否該為個別政策、方案或是計畫設計個別評估指標？

### 六、重點與建議

(一) 有關執行力問題，從警察局抓酒駕跟衛生局的菸害防治法之個案研究中，發現在執行階段當中，有幾個因素可能與執行力有關：

1. 執行人員的訓練、器材的準備程度、器材使用順手的程度，還有行前的教育，與實際需求有所落差。
2. 長官持續支持的程度，有時首長可能剛開始執行政策時非常支持，但若遇到問題，就可能就會退縮，因此長官持續關注程度與一直貫徹程度也是頗為重要。
3. 危機處理能力。
4. 組織的內部溝通管道的有效性與上級知道下級困難時的解決能力，如地方能力限制與各個縣市鄉鎮市公所人員配置能力的部分。
5. 在績效評估的部分值得注意的是，被管制團體（標的團體）的整合程度，其資源、動員力、衝突的大小，政府若與其衝突，社會的輿論會站在哪一邊。

(二) Winter 在 1991 年，所出一本書 *Opening Up the Black Box*，其中一篇文章為 *integrating implementation research*，整合執行研究文章裡面提供一個概念--*implementation results*（執行的結果），便是 *output* 跟 *outcome* 的問題，若執行力講的不是 *results*，不是

performance 概念，而是指執行的能力，那就是 capability，此就牽涉到人力、人員跟財力的問題。如果定義的是 efficiency，其實在臺灣講執行力是 efficiency 的概念，指有無落實與貫徹目標、所以講預算執行率，相關概念應先予以釐清。

- (三) 公部門目標多元，目標與過程之間彼此沒有相同的關係，所以有很多時候執行力不彰的原因，可能是目標不明確，或是目標很明確，但過了兩年目標就變了，而公部門裡面最大的問題會影響執行力的應該是結構。
- (四) 最近政府受到民間來的壓力基本上是 results，可是這個壓力比較客觀，而不是主觀，如果是這個壓力是想要改善研考會對於執行力評估的話，過去都太重視的 performance，所以 capacity 這個概念要帶進來，強化目前那套系統。另外，因為外在民意環境，對整個結果的定義產生非常大的影響，不能只用專業的方式來定義 result。
- (五) 除了放進 efficiency 跟 capacity 指標外，尚須包括落實指標評估能力，與各組織是否願意分享資料。此外，如何把外部 evaluation 因素當成 evaluate performance 一部分，可以由研究團隊幫委託單位訂定。再者，思考指標的時候，到底是 outcome face？procedure face？是客觀指標還是主觀指標？專業的 evaluation？還是民意的、一般民眾的反應，甚至媒體的反應？在挑指標時應先清楚這些分類。
- (六) 本研究案到底是 outcome 的方向還是 procedure？應值釐清。

如果是 outcome，那跟績效的研究沒有差別，如果 procedure，用四 E (economy、efficiency、effectiveness、active) 便行。如果是 procedure，就是我們講的四種評估，傳輸系統有無到位？資金有沒有到位？有沒有按照計畫進行？如果是 outcome，便需要有環境因素、互動。尚有許多抗爭因素，以土地徵收為例，如當事人覺得補償太少便不讓政府徵收，這就造成延宕，捷運工程就延宕，所以 outcome 並不是讓機關操之在己。

(七) 第四代政策執行乙書所提之 input 與 output。

這幾年政策執行的研究停滯，因為重點已經移到評估，事實上隨著治理的出現，又恢復重視政策執行。有一本書是號稱第四代政策執行，這本書是所談的治理就是執行、網絡、互動這些概念，發現九〇年代之後的政策執行，重視 input、output。

1. 從 output 部分以觀，可發現其實相關研究很少。不外乎就是效率效度的影響問題，而由此可發現一直重覆 input 部分，等於九〇年代的 paper 都在研究是什麼影響到 output。此跟研究治理的學者 Dunleavy 講的一樣，一個好的 performance 或是 capability，input 與 output 都很高，此大概歸納九個項目，指標且已固定。
2. 至於 input 部分，可注意以下面向：
  - (1) 第一個要注意政策的課責，便是我們所說的政策類型學，什麼樣的政策在執行時是不一樣的，也許公共工程很操作化，可是有些是 ECFA 這些沒那麼簡單操作化，類型就不太一樣；
  - (2) 第二個政策形成，形成的意思主要是強調誰是發動者，可能是一些名義，以及如何產生其規劃與設計。
  - (3) 第三個是比較傳統型的概念，即一個垂直型的溝通行政，強調層級之間的溝通關係。
  - (4) 第四個就是執行機關能夠一種回應的能力，即上面規畫，下面做的能力，機關的回應能力有分兩個，一個是基層機關的特質，其所擁有的資源配置。第二個是基層公務員所產生的影響是什麼，垂直的部分很重要，搞不好上面很清楚，可是基層公務員不是很清楚，也沒資源，公務員也不了解，這是垂直面；
  - (5) 水平面面向部分，水平面當然就是水平面的公共行政，現在執行問題已經不是單位可以解決，可能需要其他部分協調。
  - (6) 第六個要事前去評估政策所可能要產生的衝擊，如果衝擊面很大，那事前的想法可能就要透徹；

- (7)最後一個是所謂的環境系絡，它其中一章做為後設的想法就是，執行在九〇年代做個回顧。
- (八) 如果用層次來看，很多是操作指標，亦可能隨著架構問題而隨之調整。
- (九) just in time 的概念亦值參考：
- just in time (JIT)，除了現在有一些執行或評估面向外，還有就是 time 問題。即使做得再好但如果時間沒有對位，太早或太晚效果就不會出來，尤其現在是網路時代很多事情都需要 real time，所以，若有再好的 capacity，如果沒有辦法及時做到 just in time，也沒辦法達成好的效果。因此從面臨危機處理時，相關面向加總，會有一些明確的指標會出來。
- (十) PART 是 Program，可考慮先請各個部會提出三個他們認為最重要的 program，然後由相關團隊來運作建構指標。
- (十一) 假如說每個部會能有個指標性的大計畫，做執行力評估的標準，會面臨到計畫難度不一與跨部會協調的問題，以 ECFA 為例，牽涉到陸委會、經管會、勞委會、經濟部、農委會等至少六七個部會，而因牽涉跨部與跨域治理，本難度就高，且又牽涉很多利害關係人，如中南部很多人反對，所以指標只能相對客觀，而因為這東西難度太高了，所以這個案子只有做 outcome 的話，還不如多放一點在 procedure，相對比較客觀。
- (十二) 建議指標設立在二十個以內，因為美國的 PART 大概設二十三個指標，四個面向都有權重，最後一個面向權重高，占一半，就是結果。
- (十三) implementation 可能會被 governance 取代。執行時會遇到挫敗，就是因為沒有 governance 的概念，與沒有注重網絡、跨域的關係。

## 附錄五 期末報告審查意見回應對照表

| 審查委員與機關所提供之建議   | 研究團隊回應與說明  |
|---|--|
| (一) 史教授美強(東海大學行政管理暨政策學系):   |  |
| <p>1、研究方法與研究資料</p> <p>(1)「執行力」未清楚定義。第二章中論及政策執行與績效評估,但卻未對執行力、政策執行,以及績效評估作嚴格區分,因此產生概念混淆不清的現象。</p> | <p>已配合修正並加以說明,見新增的第四章第二節。該節增補了政策執行力、政策執行、公共管理的相關論述基礎(見第 92 頁至 98 頁)。</p>   |
| <p>(2)研究內容由執行力的論述突然轉至評估制度(第三章),並直接認為美國之 PART 制度較為可行,缺乏論證基礎。</p>                                 | <p>已配合修正並加以說明,見新增的第四章第二節。該節增補了政策執行力、政策執行、公共管理的相關論述基礎(見第 92 頁至 98 頁)。</p>   |
| <p>(3)本研究並未以 PART 制度去評估 2 個案成效,似有不足。</p>  | <p>若沒有官方的協助與充分的時間(美國 PART 至少需費 3 個月進行評估),是很難進行有關的實際評估與給分。因此,本研究是以第四章第二節(修改後版本的第三節)構面與指標,以文字敘述方式針對兩個個案進行政策分析,並且於結論章建議應可試行評估制度(見第 92 頁至 98 頁)。</p> |
| <p>2、研究結論:</p> <p>(1)PART 是否可代表執行力,尚有待</p>  | <p>已配合修正並加以說明,見新</p>   |

|   |   |
|---|---|
| 補充論述。   | 增的第四章第二節(見第 92 頁至 98 頁)。  |
| (2)2 個案之焦點座談與深度訪談應予修正或補充 PART 指標為目的,而非檢視 2 個案之成效。 | 本研究所提之執行力評估建構(參考 PART 所提之版本),乃為進行個案資料整理、訪談等工作完成後,且獲第四次座談與會者多數認可,據以提出評估執行力之指標(見 218 頁)。故本研究之個案的分析與研究,主要供作為建構指標之參考。 |
| (3)政策執行是否等同執行力,執行力檢測是否等同績效評估,有待釐清。                | 見新增的第四章第二節(見第 92 頁至 98 頁)。  |
| 3、研究建議是否具體、可行:若單純以 PART 制度而言,應具可行性,但需進一步檢測。       | PART 乃為美國已施行之制度,故具可行性。<br>本研究乃依台灣執行系絡之特質,參考 PART 之架構來建構一套新的制度。至於其可行性與可能產生的適用問題,可透過未來選擇適當個案,加以應用(見 218 頁)。         |
| 4、建議本研究應(可)修訂部分:<br>(1)請再釐清「執行力」定義。               | 已配合修正,見新增的第四章第二節(見第 92 頁至 98 頁)。  |
| (2)若要以 PART 評估制度為藍本(非研究架構),如表 3-2-1,可考量進行前測。      | 本研究雖已建構一套出指標,但仍難稱完善,故於建議事項中請相關部會提出計畫進行試   |

|   |   |
|---|---|
|   | 辦，驗證執行力評估表的可行性(見 218 頁)。  |
| (二)江教授瑞祥（臺灣大學政治學系）                        |   |
| 1、研究方法：<br>(1)權重的決定依循美國 PART 系統部分，請再說明原因。 | <p>已配合修正。以下說明已經放在第四章第三節(見 99 頁)。這是首次建構政策執行幅度的評估制度，要挑選合適的參照對象(政策或計畫的執行力評估)上並不容易，「先求有、再求好」成爲我們團隊的宗旨。</p> <p>其次，目前尚未找到足夠的資料說明美國 PART 何以決定 2、1、2、5 的權重比例，但公共管理、績效管理的原則本就是成果導向，並授權公共管理者運用裁量權限與資源去落實政策目標，換句話說，政策結果之達成與否的權重佔 50%是可以理解、接受與參考(見 62-63 頁及 106 頁)。</p> |
| (2)以政策執行過程作爲政策執行力評估標的，須有充足之論證。            | 已配合修正並加以說明，見新增的第四章第二節。該節增補了政策執行力、政策執行、公共管理的相關論述基礎(見第 92 頁至 98 頁)。   |
| (3)權重加總的適當性部分，若仍以                         | 就學理來說，四大構面的權重   |

|   |  |
|---|--|
| <p>政策執行過程為面向，請將加法性中的獨立原則納入考量。</p>               | <p>能否加總或是嚴格遵守獨立原則，的確是很深奧且有意義的課題。加總的前提是每個過程、構面可以明確切割、不會重疊(否則會有重複計算問題)。</p> <p>就本研究所採行的評估表構面、指標來看，不僅是參考美國已有的 PART 制度經驗，實務上應有可行性。就實際內涵來看，指標之間有關聯，但應該沒有重疊、重複，既然不會重複計算，而且同在評量執行過程的公共管理作為，因此應能切合研究與後續評估之需要(見 118 頁)。</p> |
| <p>2、研究資料：</p> <p>(1)爰引自 PART 的適用性，還有待加強論證。</p> | <p>見新增的第四章第二節(見第 92 頁至 98 頁)。</p>  |
| <p>(2)對於執行力的定義宜再明確。</p>                         | <p>見新增的第四章第二節(見第 92 頁至 98 頁)。</p>  |
| <p>(3)可參考並適當修正企業執行力納入政策執行力。</p>                 | <p>見新增的第四章第二節，而第二章也已經概述包熙迪等人所寫的《執行力》《Execution: The Discipline of Getting Things Done》的摘要，若要參考管理學門的執行力概念，就是要從公共管理、績效管理層面去檢</p>   |



|  |   |
|--|---|
|  | 討政策執行力(見 34-55 頁)。  |
| <p>3、研究結論：</p> <p>(1)客觀資料可與主觀評估一併搭配，並參酌世界競爭力、全球競爭力及全球治理指標之權重，以及計畫別的外在環境變數進行調整。</p> | <p>理想上，績效評估理應顧及客觀指標與主觀指標。不過，客觀指標經常是業務或專業指標，並非本研究團隊可以越俎代庖去設計。我們只關切受評單位是否建立本身的專業性的客觀指標評估制度，以及是否切實執行。此段文字放在第四章第三節的頁底註解(見 112 頁)。不同類型的政策或方案，的確應該考慮其特性，分門別類設計評估制度。因此，美國 PART 將政策分為七類，而設計大同小異的評估問題(見 61-62 頁)。</p> <p>本研究是首次進行類似的評估，更細緻的政策或計畫的分類，可以納入政策建議中。此段文字放在第七章第二節的短期其他建議中(見 222-223 頁)。</p> |
| <p>(2)政策執行力指標之建構應定義為政策執行力進行評分，而非政策執行過程。</p>  | <p>嚴格來說，本評估表的規劃、執行與管理、結果等四個面向，應該是分類與構面，實際評分的是對政策執行的管理作為，例如管理者要確定具體目標、將目標連結到政策意圖、檢討執行機關首長意願、是否</p>   |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>統合有關機關的執行、是否配備適足的人力與經費等。此段文字說明放在第七章第二節的評估制度建議中(見 219 頁)。</p>  |
| <p>4、研究建議是否具體、可行：</p> <p>(1) 指標建構除了結果(成效)的評估，亦建議納入效率、效果的評估。</p> | <p>在評估表中的第四面向，也就是「結果面向」已經包含成效、影響的評估，要求政策或計畫的主政單位，必須看結果，而非投入、過程(見 219 頁)。在效率面向，評估表的第三「執行力管理面向」有若干指標會指涉到效率。不過，本研究第三章第一節的小結中曾提到，政策執行過程，各機關強化預算執行率、追求成本效率的合理比例，建立本身的客觀數據指標或是關鍵績效指標、定期評估與建討，是每個政策、方案或是執行機關的本分(見 58 頁)。本研究應該基於上級機關立場，透過評估考核方式確認這類獨立、專業與效益的評估應該定期且有效執行。此段文字說明放在第七章第二節的評估制度建議中(見 221 頁)。</p> |
| <p>(2) 指標建構除分數制外，亦建議採取等第制或燈號制。</p>                              | <p>已經在評估制度中提出類似建議(見 221 頁)。</p>  |
| <p>5、建議本研究應(可)修訂部分：</p> <p>(1) 採用與 PART 相當權重的可行性</p>            | <p>已配合修正，見第七章第二節</p>   |

|   |  |
|---|--|
| 或權重的判定等項可作為未來研究主題。  | 的短期其他建議(見 223 頁)。  |
| (2)主、客觀資料的整合評估及因應計畫類別調整權重等項，可作為未來進一步研究建議。                     | 已配合修正，見第七章第二節的短期其他建議(見 223 頁)。   |
| (三)蕭副教授元哲(成功大學社會科學研究中心副研究員、義守大學公共政策與管理學系)                     |  |
| 1、研究方法：<br>(1)將研究操作過程細部化與具體化。                                 | 已配合修正，已經於第七章第二節有更細部化與具體化的說明與建議(見 218 以下各頁)。  |
| (2)建議將研究所採用方法工具和步驟集中一章節說明。                                    | 一般而言，一份研究報告應該統一在一個章節段落說明方法與步驟。本研究確實在第四、五、六章都說明研究流程，但那是因為考慮到這三章都可算是個別主題(也就是三份小研究)，基於專業與分工之不同，因此在這三章都會概述研究方法與實證調查過程。<br><br>此段文字說明放在第一章第二節的研究方法與流程(第 6 頁)。 |
| (3)內容呈現比較凌亂，有可能研究團隊分工不同章進行寫作。分工之後，完成作品應由專人作系統性整合，同時請善用圖表進行說明。 | 已配合修正，已經進行文字敘述的調整(見各章，以及例如第 93 頁的操作化的執行力論述圖)。  |

|  |   |
|--|---|
| <p>2、研究資料：</p> <p>(1)使用者之資料應有代表性訪談，譬如社區、第三者及非政府單位，以呈現外在環境的衝擊或互動影響。</p> | <p>在年金、偏鄉數位兩個個案的座談、田野訪談工作，都納入社區、第三者及非政府單位的意見(見第四、五、六各章受邀受訪名單，見 86、125、168 各頁)，而其意見很大程度與官方認知有所差異，顯示政策執行與目標之間的差距，與執行環境有很大的關聯。</p> |
| <p>(2)原則上研究資料要有客觀和主觀兩類，如時間有限，可針對主觀資料歸納出研究結構與方向。</p>                    | <p>績效評估理應顧及客觀指標與主觀指標，但是客觀指標經常是業務或專業性很高指標，因此將關切焦點訪在受評單位是否建立本身的專業性的客觀指標評估制度，以及是否切實執行。此段文字放在第四章第三節(見 109-110 頁)。</p>               |
| <p>3、研究結論：</p> <p>(1)本研究建議應以執行力意涵為主。</p>                               | <p>已配合修正並加以說明，見新增的第四章第二節(見第 92 頁至 98 頁)。</p>  |
| <p>(2)建議 2 個案執行力之結論，可往執行力的主要議題進行討論與建議。</p>                             | <p>已配合修正(見第五章、第六章)。</p>   |
| <p>4、建議本研究應(可)修訂部分：</p> <p>(1)執行力定義部分，請注意文字使用須更精準。</p>                 | <p>已配合修正並加以說明，見新增的第四章第二節(見第 92 頁至 98 頁)。</p>  |

|  |   |
|--|---|
| <p>(2) 研究設計流程建議再進一步強化。</p>   | <p>已經修改第一章的緒論，讓流程與方法更精準(見第 1-13 頁)。</p>   |
| <p>(3) 對執行力理論部分請提出驗證資料，文字宜配合修正。</p>  | <p>新增的第四章第二節已經強化執行力理論的論述(見第 92 頁至 98 頁)。第五章、第六章的已經進行文字調整，強化驗證基礎。</p>  |
| <p>(四) 施教授能傑(政治大學公共行政學系)：</p>  |   |
| <p>1、研究方法和資料：</p> <p>(1) 本研究的第一章需要更大幅度地精簡與改寫，清楚地陳述出具體的研究問題(其與研究目的間的邏輯關係)。目前第三節的研究問題宜改入第一節，第二節似乎應該放到研究方法內。第四節部分，其中 p.12 直接提出研究架構，圖 1-3-1 和本研究後面評估表的關係，有些突兀，建議放到第二章或第三章。</p> | <p>第一章已依委員意見大幅改寫與精簡，包括：將原圖 1-3-1 刪除，避免造成突兀，同時將研究目的調整(見第 3 頁)，清楚地陳述出具體的研究問題的邏輯關係(見第 3 頁至 4 頁)，以及將原圖 1-3-2 調整為圖 1-3-1(見第 8 頁至 10 頁)；研究方法內容配合調整(見第 6 頁至 7 頁)；增加研究範圍與研究限制(見第 13 頁)。</p> |
| <p>(2) 因為第一章對於研究問題的表達尚不清楚，所以全文最核心呈現的是「政策執行力評估表」(pp.95-101)，這是否等同於委託研究單位所稱的「政策執行力指標」？這一點請再行</p>   | <p>新增的第四章第二節已經強化執行力理論的論述(見第 92 頁至 98 頁)。由於國內目前並沒有實務性能夠進行操作的執行水平評估制度，加上美國</p>  |

|  |   |
|--|---|
| <p>確認。</p>   | <p>PART 的精神，與政策執行、政策管理、績效管理的精神相符，作為先驅者，本研究認為參考政策執行學理與公共管理理念的評估表，現階段應可視為妥適的評估制度，當然，一方面要請委託單位確認，再者，畢竟指標與美國 PART 不盡相同，因採納學者與學理意見，而此歡迎進行修改與調整。此段文字放在第七章第一節(205 頁)。</p>  |
| <p>(3)評估表的建立，主要是依賴美國管理與預算辦公室(OMB)的PART，雖然構面的細部項目未盡一致，但PART是爲了特定計畫預算審核所用的表格，其概念和研究報告第二章引述的典型執行研究、績效管理或管理執行力等文獻，未盡一致，所以如果要將政策執行力評估的指標向前和向後涵蓋整個政策管理過程，第二章文獻的參考價值就不很高，研究團隊需要充分補充自己見解的立論基礎。</p> | <p>新增的第四章第二節已經強化執行力理論的論述，能夠串起第二章各節的文獻回顧與理論說明(見第 92 頁至 98 頁)。當然，本研究也在第二章第四節進行調整(第 42 頁)。在操作化的執行力評估制度的論述中，本研究採用施能傑教授於曾發表的文章(第 93 頁)。該文也認爲執行力就是評估執行幅度，但是具體該如何評估、指標爲何，該文沒有特別提出。但本研究援引該文的精神與概念，進行第四章第二節的論述(見第 92 頁至 98 頁)。</p> |
| <p>2、研究結論與建議：</p>  |   |

|  |   |
|--|---|
| <p>目前的寫法過於冗長，建議更清楚就所建構的評估表說明，並展現其可以使用於具體案例的實用性。</p> <p>p.195 上半部的敘述宜刪除。</p>  | <p>已經調整第一章過於冗長的部分，各章也都進行若干完字修正。且已經在第四章第三節的表 4-3-4：政策執行力評估表的面向與問題中，增列操作說明(107 頁)。已配合修正第七章第一節第一頁的敘述(見第 205-206 頁)。</p>  |
| <p>3、其他建議：</p> <p>(1)即使目前提出的評估表是可以參考的，所列各項指標如何具體操作，可以再略微補充。例如指標是完全質性判斷，或有一個對照表或其他方式可供評量者使用，宜補充</p>   | <p>已經在第四章第三節的表 4-3-4：政策執行力評估表的面向與問題中，增列操作說明(見第 107 頁)。</p>  |
| <p>(2)如果接受研究團隊的定義，將執行力範圍擴大，那麼研究團隊似乎更應該先在第二章提出，究竟在臺灣影響不同類型計畫執行力的原因為何，然後再據以建立指標評估表，直接採用 PART 的觀點是否必然合宜，例如跨機關間對計畫重要性和資源投入配合等、採購流程掌握、計畫先期作業正確性等等，可能更經常是影響執行力的關鍵因子，這些更應是指標重點。</p> | <p>關於在臺灣影響不同類型計畫執行力的原因為何，本研究是透過座談會之舉辦，指出台灣影響執行力的因素(見 85 頁以後)。本研究並非直接「採行」美國 PART，而是應用 PART 的精神、參考臺灣與會學者意見、國內期刊文獻與相關研究，所以指標內涵有不少新創之處。關於跨機關因素，已放在指標內涵；採購流程掌握，先期作業正確性等，的確可能影響執行水準，可以建議參酌。此段文字精神已經放在第四章第三節與第七章結論(見</p> |

|   |   |
|---|---|
|   | 第 99 頁、216 頁)。  |
| (3)整個執行力指標，不同面向或細部指標是否需要給予權重，這也涉及是否要給一個評量總分，否則可以不必設權重，而採分項評價  | 目前執行力評估表，參考美國 PART 精神，僅就四大構面給予不同權重，至於內部指標則未設權重，經過試辦之後再行考慮是否需要改變權重比值。    |
| (五)劉簡任視察延琮(行政院經建會)：   |   |
| 1、本案執行時程僅 8 個月，能於甚短時間提出報告，研究團隊之努力值得肯定，惟因本研究之主要目的為檢討我國政策執行力指標及其問題 (p.3)，報告中對於現有指標之探討、妥適性分析，以及國外制度之優劣等，並未明確表達，請加以補充、強化。 | 已配合修正，已經修改第一章、第四章等指標、制度優劣等(見第 92 頁至 98 頁)。                              |
| 2、本初稿報告各章節之表達方式、詳略程度、圖表運用及體例(如：小結)等，不甚一致，且有若干明顯錯誤(如：pp.93-103 之頁首、p.204 將「對研究目的、研究問題回應」作為結論等)，建議予以修正，以提高報告之邏輯性及可讀性。   | 已配合修正(見第 92 頁至 202 頁)。  |
| 3、本研究參照美國制度提出「政策執行力評估制度」之政策建議 (pp.209-210)，似僅為流程、原則、作法之檢核表，能否作為指標及其權重分配是否妥適等問題，恐仍有討論                                  | 依據委託單位需求，參考美國 PART 精神、台灣當前 TAPE 的制度、以學者意見與文獻，本研究確實要設計一套可以操作的評估制度、流程與指標。 |



|   |  |
|---|--|
| 空間，建議再深入考量、修正。  | 但有關政策執行力的相關概念釐清與論述，已經增補第四章第二節(見第 92 頁至 98 頁)。    |
| 4、本研究進行個案分析之目的，係用來檢測、驗證所試擬指標之實用性，惟本次報告僅敘述個案評估過程及結果，未能與研究主題相呼應，建議予以補充、強化內容之連貫。 | 已配合修正，已經補強（見第五章、第六章）。                            |
| 5、本研究因時間有限，焦點宜更加明確，建議除由制度面直接思考建立指標外，亦可由單一計畫之目標達成來考量，再擴展為整體執行力之指標系統，確保其實用性。    | 這是可行的建議，已經採納至於短期建議當中(見第 218 頁)。                  |
| (六)莊高級分析師育秀(教育部電算中心)：   |  |
| 1、p.4 中一、研究個案選擇第 3 段所提因個案「議題較方便掌握」的說法，較不精確，建議加以修正。                            | 本研究選取創造偏鄉數位機會推動計畫主要仍因該計畫執行成果較佳，因此已刪除「議題較方便掌握」等字。 |
| 2、p.5 中三、創造偏鄉數位機會推動計畫第 2 段第 2 行，「智慧我國」建議修正為「智慧臺灣」。                            | 已配合修正（見第 8 至 9 頁）                                |
| 3、p.149 有關「創造偏鄉數位機會推動計畫」分工表，建議配合上開計畫執行年度自 96 年開始說明，將相關                        | 該分工表係參考自教育部創造偏鄉數位機會推動計畫推動四                       |

|  |   |
|--|---|
| <p>資訊完整呈現。另分工表項目 3、6 及 7.所列協辦機關為經濟部及大專院校，其參與程度並不高，建議不需列入。</p>  | <p>年計畫(97-100 年)，96 年四月修改版第 21 頁，該資料中並未引介 96 年度的計畫，因此本表仍以 97-100 年之情況為主。此外，表之內容已參酌審查委員之意見，將經濟部與大專院校刪除（見第 159 頁）。</p>        |
| <p>4、p.150 中三、合法化，標題設為合法化，宜說明表達涵義為何。</p>                       | <p>此處的合法化係配合前文政策執行力織架構中關於政策過程不同階段之區分，而本研究另一個案－國民年金在介紹個案背景時亦以此階段論架構為主。鑑於研究報告的一致性與完整性，本個案此處不再特別說明合法化之意涵（見第 160 頁）。</p>        |
| <p>5、「創造偏鄉數位機會推動計畫」係 8 個子計畫所組成，請說明其所分析部分究為總體計劃或個別子計畫的哪個計畫。</p> | <p>本研究並無特別針對個別子計畫分析，主要仍為總體計畫的探討。因此關於專家學者座談會對象的邀請、深度訪談對象的選擇，仍是以整體計畫所涵蓋的對象為主，包含如教育部官員、社區理事長、地方政府官員、輔導團隊主任等（見第 167-169 頁）。</p> |
| <p>6、p.154 執行進度僅至 2009 年 7 月，相關資訊與目前進度已有落差，請更</p>              | <p>已敘明清楚該資料的出處，並酌增自網站上更新之最新資料</p>   |

|   |  |
|---|--|
| 新資訊。  | (見第 164 至 165 頁)。  |
| 7、數位機會中心(DOC)的執行有四大構面，本研究卻只呈現學童課後輔導部分，建議呈現完整架構。                 | 教育部 98 年 7 月的成果說明中並未針對此計畫的文化面、社會面、產業(經濟)面等說明執行結果，然而在後續訪談的部分已有受訪者針對其他面向多做說明，因此在分析時亦有列入討論。 |
| 8、p.156 中六、社會評價意見多屬政府部門自評意見，建議配合標題修正內容。                         | 按審查委員的建議改為「本計畫執行之評核意見」(見第 168 頁)。  |
| 9、p.157 第二節創造偏鄉數位機會計畫計畫，建議修正為「創造偏鄉數位機會推動計畫」；另訪談對象部分，建議補充相關背景說明。 | 按審查委員的建議改為「創造偏鄉數位機會推動計畫」，並於表 6-2-1 加入受訪者在計畫中的職務(見第 168 頁)。                               |
| 10、p.158 建議對表 6-2-2 別所列「政策利害相關人」定義說明清楚。                         | 表 6-2-2 中的政策利害相關人並無包括民眾，而涉及的類別已在同表中的身分別作出說明(見第 169 頁)。                                   |
| 11、p.160 中(一)跨組織之面向－組織目標的不一致，所列組織目標的不一致原因為何，建議修正或補充說明。          | 此處乃為本研究就個案受訪者之訪談結果，進行分析與發現而來。關於目標不一致的原因則並非本研究的主旨，因此於                                     |

|  |  |
|--|--|
|  | 訪談進行時無此議題，便無法得知受訪者的看法，然本研究分析時已參酌理論上相關之討論(例如集體行動之邏輯)(見第170頁)。   |
| 12、p.161 中(一)組織內部面向，所列組織係指地方政府、輔導團體，或其他機關、組織，建議修正或補充說明。                        | 此處的研究發現係針對政策執行時影響執行力的因素進行彙整，而組織內部的部分並非針對特定組織而言，而是泛指執行政策或計畫時的組織而言（見第172頁）。  |
| 13、p.169 中(三)組織外部環境面向<br>1.天然災害，將天然災害列為「創造偏鄉數位機會推動計畫」之影響因素，似不妥當，建議研究團隊修正或補充說明。 | 已配合修正（見第181頁）。   |
| 14、pp.160-191 似過度呈現DO6-DO9(輔導團隊)受訪者意見，建議調整或修正。                                 | 關於 pp. 160-191 之分析乃本研究團隊根據專家學者座談會以及各受訪者的意見分析而來，在座談會與訪談對象的選取上也顧及到多元的代表性，並在研究方法的設計上已做出完整的交代，是否過度呈現受訪者的意見似乎要回到研究方法以及專家學者及各受訪者是否忠實呈現其感受，以及本研 |

|  |   |
|--|---|
|  | 究是否忠實呈現其原意來討論。若沒有上述問題的話，則本研究應無過程呈現任一專家學者或是輔導團隊的受訪者之情形（見第 170-200 頁）。          |
| (七)江科長麗君(行政院勞工委員會勞工保險局)：   |   |
| 1、p.108 最後一段第 3 行參加軍人保險(未替代役保險)建議修正為「參加軍人保險（替代役保險）」。   | 已修正為「參加軍人保險(包括替代役保險)」(見第 118 頁)。  |
| 2、p.109 中(二)保費繳納部分第 1 行，建議修正為「國民年金的保費計算是由第一級投保薪資新臺幣(以下同)17,280 元，乘上 6.5%的費率，得出 1,123 元保險費。」。                 | 已修正為「國民年金的保費計算是由第一級投保薪資新臺幣(以下同)17,280 元，乘上 6.5%的費率，得出 1,123 元保險費。」(見第 119 頁)。 |
| 3、p.111 中 3.組織設立第 2 行所指勞保局成立國民年金業務處，辦理各項國民年金籌備業務一節，應係勞保局先在 2007 年 8 月 3 日成立籌備小組，辦理國民年金籌備業務，而非國民年金業務處本身，建議修正。 | 已配合修正(見第 121 頁)。  |
| 4、p.114 第 1 段第 3 行將勞保局地方辦事處和地方政府的國民年金審核員，視為同樣辦理補發繳費單等業務，實際上勞保局地方辦事處所辦業                                       | 已刪除部分內容並修正(見第 124 頁)。   |

|   |   |
|---|---|
| <p>務，與地方政府的國民年金審核員應有不同，建議修正。同頁第 1 段倒數第 6 行所指原屬於地方政府承辦之老年年金給付、原住民津貼及敬老津貼等業務，這些業務並非原屬地方政府，而係勞保局本身業務，建議修正。</p>   |   |
| <p>5、p.145 第六、提及國民年金政策執行率包括納保率並不正確，納保率應是 100%，實際上國民年金政策僅有繳費率問題，而無納保率問題，建議修正。</p>  | <p>已刪除「納保率」(見第 208 頁)。</p>  |
| <p>6、p.201 第 1 段第 5 行提及現階段年滿 65 歲的國民每月僅能領取 3,000 元老年基本保證年金，建議將「老年基本保證年金」修正為「老人年金」。</p>  | <p>已修正為「老人年金」(見第 209 頁)。</p>  |
| <p>(八)李辦事員惠涓(內政部社會司)：</p>   |   |
| <p>1、研究方法：</p> <p>本研究於期中報告書面意見中雖曾提及未敘明選擇「社會發展類」與「經濟建設類」兩領域之原因，以及選擇此兩領域當中「國民年金籌備及推動計畫」及「創造偏鄉數位機會推動計畫」的相關考量，惟於期末報告初稿中所敘明之理由似仍無法完整說明僅以兩類型之計劃，如何將結果適用</p> | <p>關於本研究在有限時間與資源下，僅能針對「社會發展類」與「經濟建設類」兩領域，以及選擇此兩領域中「國民年金籌備及推動計畫」及「創造偏鄉數位機會推動計畫」加以深入分析，確為本研究之限制。惟本研究選取的個案，係依循</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>於所有的公共政策範疇，且似難達到 p.3 研究目標第 4 項「建構政策執行力指標的具體建議」之目的。</p>   | <p>委託單位於招標過程所要求，必須涵蓋「經濟建設類」以及「社會發展類」兩個類別，考慮研究能力，挑選出各 1 項個案。因此，本研究除於研究範圍與限制敘明外，亦增列研究建議，建議日後可對於公共建設類與科技發展類之領域的計畫，以本研究提出之執行力指標加以應用分析，並比較應用情形的異同（見第 7 頁）。</p> |
| <p>2、研究資料：</p> <p>(1)在「國民年金籌備及推動計畫」的深度訪談與焦點團體座談分析中，僅以地方單位之執行人員代表民眾角度看待國民年金政策表達看法，並據以視為民眾看待國民年金政策之立場，欠缺妥適，建議修正。</p>  | <p>本研究並未將執行人員意見與民眾意見混淆，亦未出現類似文字，僅描述執行人員在執行時的觀點(見第 125 頁)。</p>   |
| <p>(2)本研究之訪談對象僅限於中央單位的監理、規劃、執行單位以及地方單位的執行人員，因地方單位之執行人員，主要係為辦理國民年金所得未達標準之審核人員，該類人員將因中央對地方補助之人力，隨著補助案件的減少而隨之精簡，有可能影響其工作權益，故其意見似不具客觀性，如能補充訪談國民年金保險被保險人之資料，較為客觀，此部分文字論述</p> | <p>本研究除訪談執行人員外，亦包括中央單位規劃與執行人員，同時也包括監理人員。本研究焦點在政策執行力指標之建構，並非政策滿意度之調查，因而本研究的實證分析以參與政策執行的相關人員為主(見第 125 頁)。</p>   |

|   |                          |
|---|--------------------------|
| 請再調整。   |                          |
| <p>3、研究結論：</p> <p>(1)本研究 p.201(5)提及國民年金為社會保險制度，資格審核較社會救助嚴格部分，並不正確。因社會救助法範定之低收入戶標準不僅在收入上需低於主管機關公佈之最低生活費，且家庭財產（包含動產、不動產）亦須低於主管機關公布之一定金額，然以所得未達一定標準作為認定國民年金納保對象，僅需以家庭收入低於國民年金法所訂定之相關標準，無需考量家庭財產之部分，故整體而言，反較依社會救助法認定為寬鬆，建議刪除相關論點。</p> | 已刪除（見第 222 頁）。           |
| <p>(2)本研究 p.201 頁第 1 段，提及「投保年資不足，現階段年滿 65 歲的國民每月僅能領取 3,000 元老年基本保證年金，與當初年金設計的所得替代差距過大」部分，因國民年金保險係採社會保險制度設計，被保險人於 65 歲所領取之老年年金給付金額係依據其保險年資計算，其年資愈長所獲得老年年金給付金額愈高，故不會如本研究所述，僅能領取 3000 元之老年基本保證年金之情事，建議刪除</p>                         | 已配合修正，調整文字與內容（見第 210 頁）。 |



|   |  |
|---|--|
| <p>相關論點。</p>  |  |
| <p>(3)本研究 p.201 頁第 1 段，提及「國民年金保險的保障程度和給付範圍與現行勞工保險相較，仍有其制度上的侷限，使得較年輕的國民可能轉向『職業工會』投保」部分，本部認為若因國民年金保險制度之實施，造成較年輕的國民可能轉向「職業工會」投保，應請相關單位宣導此為違法之行為，並加強查核機制避免假勞工納保，並非國民年金制度本身之侷限，建議修正相關論點。</p>   | <p>已配合修正，調整文字與內容(見第 211 頁)。</p>          |
| <p>4、研究建議是否具體、可行：本研究 p.212 (八) 建議開放電腦查詢系統供縣市政府第一線的政策執行人員查詢民眾納保與繳費資料，及早讓人民得知相關申請資料的結果，本部認為國民年金相關欠費、補發繳費單、電子帳單和各種給付等權利申請為勞保局之權責，地方政府之國民年金審核員僅負責國民年金所得未達一定標準之申請審查以及國民年金相關宣傳業務，且本部已建置「國民年金所得未達一定標準比對及審核管理資訊系統」，從該系統中已可以查詢到戶籍、財稅、失業給付、公務人員退休俸、已領取之國民年金相關給付及納保等資料，應足夠地方政府</p> | <p>經查係第(九)點，已刪除部分文字與調整內容 (見第 223 頁)。</p> |

|   |  |
|---|--|
| <p>審核員使用。</p> <p>另勞保局每半年均會將縣市政府未繳費之國民年金被保險人名冊寄給各縣市政府，故無須開放電腦查詢系統予地方政府國民年金審核員進行查詢，建議修正相關論點。</p>  |  |
| <p>(九) 本會意見(管考處)：</p>   |  |
| <p>1、研究資料：</p> <p>(1)本研究第三章第二節概述美國 PART「計畫評分表」制度，對於評估架構與內容有所說明，惟對於如何成為美國 OMB 擇定納入 PART 評估機制，亦即被定義為「計畫」之標準為何，建議補充介紹，以作為未來我國思考如何選定政策執行力評估試辦對象之參考。</p> | <p>依據現有文獻，尚不清楚如何挑選第一年、第二年的納入評核的計畫。</p> <p>因此，本研究也為分年辦理的計畫或方案提出建議，例如先選一個或是兩個被評為優等的院列管計畫(由其優點去判斷執行力評估制度的結果一致性)，透過短期性試行以檢視執行可行性。接著依據所有院列管、部會列管、自行列管等層次，依序將全部計畫或方案加以評核。此段文字加在第四章第三節(例如 111 頁)。</p> |
| <p>(2)本研究第三章第三節有關 98 年 4 月 17 日函頒之「行政院所屬各機關施政績效管理要點」(p.71)，有關機關施政績效評估部分，係自民國 100 年辦理行政院所屬各機關 99 年度施政績效評估作業時適用，98 年度以</p>                            | <p>已配合修正(見 67-68 頁)。當前 TAPE 的機關績效評估或是計畫評核，儘管有些關鍵績效指標需要達成，但就本質來說，那些仍是填報的空白「表格內容」，並非評估的指標，換句話</p>  |

|  |  |
|--|--|
| <p>前之行政院所屬各機關施政績效評估作業，係依據「行政院所屬各機關施政績效評估要點」辦理，該評估要點預定自 99 年 7 月停止適用，是以，過去年度已完成及即將完成之 98 年度行政院所屬各機關施政績效評估作業，評估標的並非 4~8 項為原則之關鍵策略目標及 4~16 項為原則之關鍵績效指標。</p>   | <p>說，那是各機關自行控管的指標，並非評鑑、評核主政機關可以一視同仁進行考核追蹤與比較的指標(見第 81 頁)。</p>  |
| <p>(3)本研究第四章第三節提及美國 PART 與我國績效評估制度(含機關績效評估與施政計畫評核)之比較(如 p.91-95)，部分說明與文字用字有誤，建請更正部分如下：</p> <p>a.表 4-2-1「指標」欄：績效評估有就評估面向進行分類，分成業務構面及內部管理構面(含人力面向、經費面向、電子化政府面向及促進民間公共參與面向)；計畫評核是受評機關自行設定「管考基準」(含年度目標衡量指標、設定有關經濟效益、社會影響等執行效益面之指定指標)，評核時併同考量計畫管理行政作業過程、預算運用情形及特殊績效，而非設定「關鍵績效指標」。</p> <p>b.表 4-2-1「自評方式」欄：計畫評核同機關績效評估，也有組成績效評估任務編組，評估結果均上網登錄(GPMnet)。</p> | <p>a.已配合修正(見第 101 頁)</p> <p>就本質來說，「管考基準」仍是填報的「表格內容」，並非評估的指標，差別在由下而上自填，以及由上而下評量的評鑑，但全文已經配合修正(第 81 頁)。</p> <p>b.已配合修正(見第 101 頁)。</p> |

|   |   |
|---|---|
| <p>c.表 4-2-1「評鑑結果」欄：績效評估評鑑結果白燈亦為一種，故應為 4 種結果；計畫評核評鑑結果無特優一級（共 4 等第，非 5 等第）；相關之分析亦請同步修正(如 p.95(二)之 4)。</p> <p>d.表 4-2-1「申復制度」欄：計畫評核針對受評為優等及丙等機關，會邀請主辦機關進行簡報及詢答，以確認結果。</p> | <p>c.已配合修正(見第 101 頁)。</p> <p>d.已配合修正(見第 101 頁)。</p>   |
| <p>(4)有關建議我國績效評估(TAPE)制度參考美國「計畫評分表」(PART)制度修正評估面向及指標部分 (p.95)，及各機關的指標呈現綠燈者比比皆是之論述 (p.97)，建議提供近年 PART 評核結果相關統計資料及補充我國近年綠燈比率相關數據，以提供後續制度改進參考及分析結果之立論基礎。</p>               | <p>已配合修正，詳見第三章第三節。限於時間與主題，本研究僅以內政部、交通部、教育部的長條圖為例(見頁 75-78)。</p> <p>建議針對機關績效評估結果，另委學者與研考會共同研究，改善當前自主管理的產生問題。</p> |
| <p>(5)第六章有關教育部創造偏鄉數位機會計畫之政策執行力評估，其所引用之行政院評核意見 (p.156)，建議加註評核年度及出處。</p>  | <p>已配合修正 (見第 159 頁)。</p>  |
| <p>2、研究結論：整體而言，分析我國績效評估制度(TAPE)，必須區分清楚組織績效評估（機關績效評估制度）及計畫績效評估（施政計畫評核），因兩者均有設定指標，惟性質不同，如上所建議，前者為機關績效指標；後者為計畫目標達成情形指</p>  | <p>本研究知道 TAPE 分為組織績效與計畫績效，而且，兩者的評估內容並非指標，而是要求受評者需分類填寫的表格，與一般所謂「指標」概念不同，這是本研究進行的理由。不過，對於應用關鍵績效指標或</p>            |

|  |  |
|--|--|
| <p>標。因此，相關分析請再予審視，以臻明確。</p>  | <p>管考基準等，確有混淆情形，已經改善 (第 81 頁)。</p>   |
| <p>3、研究建議是否具體、可行：</p> <p>(1)第七章第二節政策建議之「立即可行建議之一」：所提政策執行力評估模式與現行我國施政計畫評核之院管制計畫評核架構與內容頗為相近，倘若時間允許，建議研究單位能在現有施政計畫評核制度之基礎上，提供調整建議，將更具實務價值。</p>                                | <p>審查意見並未特別說明哪個部份需要更進一步的比較與建議，但已經採納其他審查委員意見，增加若干建議，請見摘要與建議。</p>  |
| <p>(2)第七章第二節政策建議之「立即可行建議之二：其他有關建議」之第(二)點第及第(五)重覆(p.212)，請修正；另因機關績效評估與計畫評核評估考量評估層次為組織及個案計畫評核之差異，是否適合統一採取燈號管理或等第制，建議有更堅強的論述理由，以利主辦機關評估參採；另現行施政計畫評核結果等第是 4 等第而非 5 等第，請修正。</p> | <p>已配合修正(見第 222 頁)。</p> <p>本研究認為，既然在一 PART 架構下，不管機關或計畫的評估，理應採取同樣的等第制度，不管是燈號、優劣等、A 或 B(類似學生成績評分)。如此，給分時的心證會比較相同相近，對於難以評定績效者，也方便統一給予白燈 (見第 111 頁、222 頁)。</p> |
| <p>(十)本會意見(研展處)：</p>   |  |
| <p>1、本案研究方向之一應係探討政策執行力的意涵及行政機關應用現況，且本會所提期中報告審查意見業提醒，建議扣緊執行力或指標建構問題，請研究團隊依據本案研究方向將政策執行力意涵界定清楚，並補充行</p>  | <p>本團隊在執行力意涵部分，會針對審查委員所提問題進行補強，請見第四章第二節(見第 94 頁至 100 頁)。本研究在第三章第三節已經專門敘述台灣目前應用現狀 (見第 74-77 頁)。</p>   |

|  |  |
|--|--|
| 政機關應用現況部分。   |  |
| 2、本研究所蒐集之先進國家政策執行力指標相關資訊部分，僅參考英國績效評估及美國評估表制度，建議補充說明僅參考該兩國制度之理由。  | 已配合修正，補充說明如內文第三章第一節(見第 57 頁)、第四章第三節(見第 99 頁)。  |
| 3、本研究 p.93 將美國 PART 與本會 TAPE 制度進行比較，惟 TAPE 制度係關於機關績效評估之作法，而本研究方向期待係對政策執行力指標予以建構，研究方向似有偏差，且本研究參考美國 PART 制度所擬評估指標，並非由選擇之「國民年金籌備及推動計畫」及「創造偏鄉數位機會推動計畫」2 個案所導出，建議補充兩者關聯性說明。 | <p>因為國內外學界與實務界對於執行力水準之評估方式，並沒有一套共通概念，本研究作為第一次的嘗試，委託單位不妨暫時接受本團隊的比較，或也可以提出更值得參考的國外經驗，俾供本研究遵照辦理。TAPE 制度不僅是機關績效評估，也包含計畫評核(希望我們的認知無誤)。所謂「計畫」，與方案、政策本質相同，指涉的是同一個概念，評核、評估、衡量本質是相同的，也就是說，中文名稱看似有異，但若以英文表示，基於政策執行、管理的美國 PART，與台灣的計畫評核是可比較與相互參照，本研究的方向並無偏差(補充說明見第四章第二節，見第 92 頁至 98 頁)。</p> <p>依據招標說明，我們參考國外經驗與制度，由上而下所規劃指標，若由下而上推演，一方面研究團隊對於數位與年金的</p> |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>專業性比不上更專業的學者；二方面將難以參考國外經驗。但是，已經在短期建議中，建議試辦一到兩個計畫。</p> |
| <p>4、本研究提要及 p.212 有關研究建議(四)與(一)、(五)與(二)重覆，請刪除其一，另文中錯漏字部分，建議修正。</p> | <p>已配合修正(見提要與第 222 頁)。</p>                               |

## 附錄六 行政院所屬各機關施政績效管理要點

98年4月17日行政院院授研綜字第0982260430號函訂定

### 第一章 總則

一、行政院為提升所屬各部、會、處、局、署、院、省政府及省諮議會（以下簡稱各機關）施政績效管理，特訂定本要點。

二、本要點用詞，定義如下：

（一）施政績效管理：指中程施政計畫訂定、年度施政計畫訂定及年度施政績效評估。

（二）中程施政計畫：指各機關依其職掌，納入總統治國理念及院長施政主軸，擇定施政重點及關鍵策略目標，訂定未來四年之綜合策略計畫。

（三）年度施政計畫：指各機關依行政院年度施政方針、中程施政計畫之關鍵策略目標及共同性目標，訂定會計年度之綜合策略計畫。

（四）關鍵策略目標：指各機關依願景及施政重點，訂定未來四年應達成之重要施政成果。

（五）共同性目標：指行政院為貫徹一致性政策目標，統籌訂定各機關均應達成之施政成果。

（六）年度施政績效評估：指各機關就年度施政計畫之關鍵策略目標及共同性目標達成情形，進行施政成效之檢討。

### 第二章 中程施政計畫訂定

三、各機關應每年檢討更新未來四年中程施政計畫。

四、各機關應由首長或副首長召集內部單位及所屬機關，以目標管理及全員參與方式，擬具中程施政計畫草案，並依行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）所定時程報行政院。



前項擬訂作業得諮詢學者、專家、相關機關或團體之意見。

五、各機關中程施政計畫草案報行政院後，由研考會會同行政院主計處（以下簡稱主計處）等相關機關審查。

各機關依前項審查結果修正原計畫草案後，由研考會彙提行政院會議。

六、中程施政計畫經行政院會議通過後，分行各機關，各機關應於二星期內登載於機關網頁。

### **第三章 年度施政計畫訂定**

七、各機關應配合中程施政計畫作業進度，同步擬具年度施政計畫草案及預算，並依研考會所定時程報行政院。

前項擬訂作業得諮詢學者、專家、相關機關或團體之意見。

各機關年度施政計畫有關公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫項目，應依相關規定辦理先期作業。

八、各機關年度施政計畫草案報行政院後，由研考會會同主計處等相關機關審查。

各機關依前項審查結果修正原計畫草案後，由研考會彙提行政院會議。

年度施政計畫草案經行政院會議通過後，由行政院併同中央政府總預算案函送立法院。

九、各機關應依立法院議決結果，配合修正年度施政計畫草案，經研考會彙編為行政院年度施政計畫。

前項年度施政計畫，由行政院呈報總統，並分行各機關，各機關應於二星期內登載於機關網頁。

### **第四章 年度施政績效評估**

十、各機關應就年度施政計畫之關鍵策略目標及共同性目標達成情形逐項分析評估，並撰擬年度施政績效報告。

十一、各機關應將年度施政績效報告於次年三月七日前提交行政院，由研考會會

同主計處等相關機關辦理綜合分析。

研考會得邀集學者專家參與綜合分析作業，並視需要抽樣進行實地訪查。

十二、各機關於年度施政績效報告經行政院核定後，辦理下列事項：

(一) 於二星期內登載於機關網頁。

(二) 對其所屬機關（單位）相關人員辦理獎懲。

## 第五章 附則

十三、各機關施政績效管理作業手冊由研考會會商相關機關定之。

各機關施政計畫編審作業注意事項，由研考會定之。

## 行政院所屬各機關施政績效管理要點總說明

行政院為強化所屬各部、會、處、局、署、院、省政府及省諮議會（以下簡稱各機關）施政計畫編審作業及推動施政績效管理制度，考量各機關中程施政計畫及年度施政計畫均係行政院施政計畫之一環，具密切之層次關聯，並為能於年度施政績效評估中落實，彰顯施政績效管理效果，爰整合「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」（以下簡稱中長程計畫編審要點）有關中程施政計畫之規定、「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」（以下簡稱年度施政計畫編審辦法）及「行政院所屬各機關施政績效評估要點」（以下簡稱績效評估要點）之規定納入本要點予以規範，並依實務需求，訂定「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，同時配合修正中長程計畫編審要點、廢止年度施政計畫編審辦法及停止適用績效評估要點。本要點分為五章，共十三點，其重點如次：

- 一、 總則。（第一點至第二點）
- 二、 中程施政計畫之訂定。（第三點至第六點）
- 三、 年度施政計畫之訂定。（第七點至第九點）
- 四、 年度施政績效之評估。（第十點至第十二點）
- 五、 附則。（第十三點）

## 行政院所屬各機關施政績效管理要點

| 規   | 定 | 說   | 明 |
|---|---|---|---|
| <b>第一章 總則</b>   |   | 第一章章名。  |   |
| <p>一、行政院為提升所屬各部、會、處、局、署、院、省政府及省諮議會（以下簡稱各機關）施政績效管理，特訂定本要點。</p>   |   | <p>一、本要點之訂定目的及適用對象。</p> <p>二、參考「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」（以下簡稱年度施政計畫編審辦法）第一條及「行政院所屬各機關施政績效評估要點」（以下簡稱績效評估要點）第一點訂定。</p> |   |
| <p>二、本要點用詞，定義如下：</p> <p>（一）施政績效管理：指中程施政計畫訂定、年度施政計畫訂定及年度施政績效評估。</p> <p>（二）中程施政計畫：指各機關依其職掌，納入總統治國理念及院長施政主軸，擇定施政重點及關鍵策略目標，訂定未來四年之綜合策略計畫。</p> <p>（三）年度施政計畫：指各機關依行政院年度施政方針、中程施政計畫之關鍵策略目標及共同性目標，訂定會計年度之綜合策略計畫。</p> <p>（四）關鍵策略目標：指各機關依願景及施政重點，訂定未來四年應達成之重要施政成果。</p> <p>（五）共同性目標：指行政院為貫徹一致性政策目標，統籌訂定各機關均應達成之施政成果。</p> |   | <p>一、本要點用詞定義。</p> <p>二、參考年度施政計畫編審辦法第二條、「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」（以下簡稱中長程計畫編審要點）第二點及績效評估要點第三點訂定。</p>                   |   |

|  |   |
|--|---|
| <p>(六) 年度施政績效評估：指各機關就年度施政計畫之關鍵策略目標及共同性目標達成情形，進行施政成效之檢討。</p>  |   |
| <p><b>第二章 中程施政計畫訂定</b></p>   | <p>第二章章名。</p>   |
| <p>三、各機關應每年檢討更新未來四年中程施政計畫。</p>   | <p>為使施政績效管理制度彈性創新並與時俱進，爰進行制度檢討修正，由現行每四年整體檢討更新作業修正為每年滾進檢討更新未來四年中程施政計畫。</p>     |
| <p>四、各機關應由首長或副首長召集內部單位及所屬機關，以目標管理及全員參與方式，擬具中程施政計畫草案，並依行政院研究發展考核委員會(以下簡稱研考會)所定時程報行政院。</p> <p>前項擬訂作業得諮詢學者、專家、相關機關或團體之意見。</p> | <p>一、第一項為中程施政計畫之擬訂及陳報方式。<br/>二、第二項參考中長程計畫編審要點第三點第二項訂定。</p>                    |
| <p>五、各機關中程施政計畫草案報行政院後，由研考會會同行政院主計處(以下簡稱主計處)等相關機關審查。</p> <p>各機關依前項審查結果修正原計畫草案後，由研考會彙提行政院會議。</p>                             | <p>一、第一項明定中程施政計畫報行政院後之審查方式。<br/>二、第二項參考中長程計畫編審要點第六點第二項，訂定中程施政計畫提行政院會議之程序。</p> |
| <p>六、中程施政計畫經行政院會議通過後，分行各機關，各機關應於二星期內登載於機關網頁。</p>   | <p>中程施政計畫之公告期限及方式。</p>  |
| <p><b>第三章 年度施政計畫訂定</b></p>   | <p>第三章章名。</p>   |

|   |  |
|---|--|
| <p>七、各機關應配合中程施政計畫作業進度，同步擬具年度施政計畫草案及預算，並依研考會所定時程報行政院。</p> <p>前項擬訂作業得諮詢學者、專家、相關機關或團體之意見。</p> <p>各機關年度施政計畫有關公共建設計畫、科技發展計畫及重要社會發展計畫項目，應依相關規定辦理先期作業。</p> | <p>一、年度施政計畫之擬訂及陳報方式。</p> <p>二、參考年度施政計畫編審辦法第三條及第六條訂定。</p>   |
| <p>八、各機關年度施政計畫草案報行政院後，由研考會會同主計處等相關機關審查。</p> <p>各機關依前項審查結果修正原計畫草案後，由研考會彙提行政院會議。</p> <p>年度施政計畫草案經行政院會議通過後，由行政院併同中央政府總預算案函送立法院。</p>                    | <p>一、第一項明定年度施政計畫報行政院後之審查方式。</p> <p>二、有關審查結果提行政院會議之程序，於第二項規定。</p> <p>三、第三項規定年度施政計畫應併同中央政府總預算案函送立法院。四、參考年度施政計畫編審辦法第八條及第九條訂定。</p> |
| <p>九、各機關應依立法院議決結果，配合修正年度施政計畫草案，經研考會彙編為行政院年度施政計畫。</p> <p>前項年度施政計畫，由行政院呈報總統，並分行各機關，各機關應於二星期內登載於機關網頁。</p>  | <p>一、年度施政計畫草案之修正、公告期限及方式。</p> <p>二、參考年度施政計畫編審辦法第十條及第十一條訂定。</p>   |

|   |   |
|---|---|
| <p style="text-align: center;"><b>第四章 年度施政績效評估</b></p>  | <p style="text-align: center;">第四章章名。</p>   |
| <p>十、各機關應就年度施政計畫之關鍵策略目標及共同性目標達成情形逐項分析評估，並撰擬年度施政績效報告。</p>  | <p>一、各機關每年度應依原定施政計畫檢討執行績效，並提出績效報告。<br/>二、參考績效評估要點第九點訂定。</p>                         |
| <p>十一、各機關應將年度施政績效報告於次年三月七日前提送行政院，由研考會會同主計處等相關機關辦理綜合分析。</p> <p style="padding-left: 2em;">研考會得邀集學者專家參與綜合分析作業，並視需要抽樣進行實地訪查。</p> | <p>一、年度施政績效報告提報期程及綜合分析作業方式。<br/>二、參考績效評估要點第十一點及第十二點訂定。</p>                          |
| <p>十二、各機關於年度施政績效報告經行政院核定後，辦理下列事項：</p> <p>(一) 於二星期內登載於機關網頁。</p> <p>(二) 對其所屬機關(單位)相關人員辦理獎懲。</p>                                 | <p>一、年度施政績效報告公告期限及方式。<br/>二、各機關於年度施政績效報告經行政院核定後辦理獎懲。<br/>三、參考績效評估要點第十三點及第十四點訂定。</p> |
| <p style="text-align: center;"><b>第五章 附則</b></p>  | <p style="text-align: center;">第五章章名。</p>   |
| <p>十三、各機關施政績效管理作業手冊由研考會會商相關機關定之。</p> <p style="padding-left: 2em;">各機關施政計畫編審作業注意事項，由研考會定之。</p>                                | <p>一、第一項參考中長程計畫編審要點第二十三點及績效評估要點第十六點訂定。<br/>二、第二項參考年度施政計畫編審辦法第五條及中長程計畫編審要點第八點訂定。</p> |

