

國土及公共治理

Public Governance Quarterly

季刊

國家發展 績效管理新思維

國家發展必須奠基在良好的公共治理之上，1980 年代以來，績效管理則是當代民主政府最重要的行政革新工具，有效利用績效管理的各項工具，將可見到國家發展更上一層樓的新格局。

人物專訪

國家發展委員會杜紫軍主任委員

國家發展績效管理新思維：
以成果面取代投入面



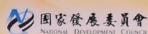
國家發展委員會
NATIONAL DEVELOPMENT COUNCIL



活動花絮



第七屆 政府服務品質獎 頒獎典禮



第七屆「政府服務品質獎」頒獎典禮活動報導

國家發展委員會於本（104）年6月30日下午在中油大樓國光會議廳舉行第七屆「政府服務品質獎」頒獎典禮。計有174個機關參獎，參獎機關業務屬性十分多元，顯示中央與地方政府機關，都以為民服務為核心要務，積極提升服務品質。經由近2個月嚴謹的實地評審過程，最後僅有30個機關在激烈評比中脫穎而出。本次頒獎典禮中邀請吳敦義副總統及行政院張善政副院長到場致詞頒獎，另相關部會正副首長及地方首長出席觀禮，與所屬得獎機關及同仁共同分享得獎的喜悅和榮耀。





編輯室手札

創新績效管理，提升國家發展

各國政府面臨國內外治理環境激烈變化，各項重大與新興公共事務和公共議題處理的複雜性日增，然而民眾對政府需有良善治理和高績效的期待並未降低，如何強化政府績效管理制度以因應內外環境挑戰，是政府施政的重要課題。為回應民眾期待及確立政府施政方向，政府績效管理已然成為公共治理的顯學，各國政府在績效管理上也有推陳出新的改革作法。我國政府為因應國家建設及發展需要，已調整國家發展計畫編擬方式，作為政府上位核心指導政策計畫之位階，並加強建構國家發展計畫全生命週期績效管理制度，增進民眾參與政府施政，強化政府與民眾之溝通互動，促進施政公開透明。

本期《國土及公共治理季刊》以「國家發展績效管理新思維」為題，透過人物專訪單元，探討我國政府推動績效管理制度之現況及未來展望；專題報導單元，介紹不同面向之政府績效管理創新思維；政策新知單元，則分享政府重要政策之推動情形。

人物專訪單元，特別邀請國家發展委員會副主任委員紫軍，從我國政府績效管理機制推動現況，探討外界對政府績效管理制度之期許及當前國家發展面臨之挑戰，並提出善用績效管理提升政府效能之相關創新作為及建議，鼓勵政府以創新思維因應政治、經濟及社會快速發展，期能提升政府施政績效，讓民眾有感，促進國家發展。

專題報導單元，邀請相關專家學者分別就施政績效資訊應用、透明治理與開放政府、公共工程建設績效管理、網路民意、專案管理及國營事業制度等議題，探討提升政府績效之相關創新思維與作為。

政策新知單元，針對國家發展計畫、網路溝通與優化施政、跨域合作治理及觀光遊憩設施建設等政府重要施政，說明推動現況與未來發展。

期望透過本季刊之發行，讓各界瞭解政府績效管理創新思維、相關施政創新作為及重要政策推動情形。政府績效管理制度是政府內部管理的一套工具，本意不是在包裝或行銷政府績效，而是客觀忠實的呈現施政目標達成情形，在目標及指標的設定過程中，均有賴政府機關持續精進、不斷學習，並藉由擴大社會多元參與，吸納社會創新量能，以前瞻性思維規劃政策，期待政府施政能更符合社會需求，提升政府施政績效，進而促進我國競爭力。

目次

9月

編輯說明

- ◎ 本刊所載專論、譯著及政策交流道各種文章，其觀點及有關建議事項為作者之意見，不代表政府立場。
- ◎ 本刊自第一卷第一期起同步發行電子報。
- ◎ 本刊各期內容收錄於「臺灣期刊論文索引系統」與「華藝線上圖書館」。
- ◎ 本刊原刊名為《公共治理季刊》，自第二卷第四期(103年12月)起改刊名為《國土及公共治理季刊》，刊期繼續。

發行人 | 杜紫軍

副發行人 | 黃萬翔、林桓、高仙桂

編輯委員 | 陳美菊、林麗貞、林德生、莊麗蘭、林至美、毛振泰、沈建中、莊明芬、劉美琇

總編輯 | 李武育

編輯 | 邱承旭、吳怡銘、許智閔、蔡婉如

發行所 | 國家發展委員會

網址 | www.ndc.gov.tw

地址 | 10020 臺北市中正區寶慶路 3 號

電話 | (02) 2316-5300

I S S N | 2306-4811

G P N | 2010200008

專案執行 | 德屹科技創意有限公司

地址 | 220 新北市板橋區莊敬路 48-2 號 2 樓

電話 | (02) 8259-8599

訂閱有關郵費事宜，請逕洽

五南文化廣場：(04) 2437-8010

國家書店：(02) 2518-0207

訂閱一年 4 期新臺幣 280 元

零售每期新臺幣 70 元

中華郵政

臺北雜字第 1951 號執照登記為雜誌交寄

中華民國 102 年 3 月創刊

中華民國 104 年 9 月出刊

1 編輯室手札

人物專訪

3 國家發展績效管理新思維：以成果面取代投入面
專訪國家發展委員會杜紫軍主任委員

本期專題

- 7 公民導向的績效衡量與課責模式
—以透明治理與開放政府為基礎 莊文忠
- 20 政府專案管理創新思維 許秀影
- 33 邁向循證政府決策的關鍵變革：
公部門巨量資料分析的理論與實務 陳敦源 蕭乃沂
廖洲棚
- 45 我國政府施政績效資訊應用之問題研析 廖洲棚
- 55 國營事業經營績效、政策定位與考成問題
之探討：以中油公司為例 朱景鵬 張筵儀
- 65 公共工程建設績效管理新思維 何育興 簡璿宸

政策新知

- 81 國家發展計畫的過去、現在與未來 吳俊雄 林淑英
- 88 國家發展計畫管考機制 沈建中 吳美雲
張益銘 傅傳鈞
張棕凱
- 96 流域綜合治理計畫之績效管理機制 楊偉甫
- 106 區域合作與平臺
—以北臺區域發展推動委員會為例 邱敬斌
- 114 網路溝通與優化施政規劃 簡宏偉 王國政
- 125 「整備觀光遊憩設施建設計畫」效益評估 周先捷 李素馨
侯錦雄

動態報導

- 134 第七屆「政府服務品質獎」頒獎典禮活動報導 莊千慧
- 138 國發會外國籍實習生報到及業務說明會紀實 柯佩孜
- 140 外國籍實習生文化週活動報導 王育萱
- 141 案藏瑰寶—國家檔案菁華展紀實 朱育萱
- 143 104 年度行政機關民意調查研討會紀實 林本源

專訪國家發展委員會杜紫軍主任委員

國家發展績效管理新思維： 以成果面取代投入面

口述 / 杜紫軍主任委員 文字整理 / 編輯部

前言

績效管理趨勢從企業吹進政府組織，向企業學習固然重要；但政府部門不能全盤移植企業的績效管理制度，如指標建構或年度考核等；必須從更宏觀的中長期計畫來審視績效表現。

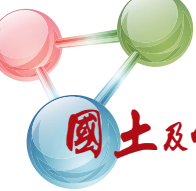
所謂績效管理是以目標為導向的管理制度，將目標轉化為策略與行動，並不斷滾動檢討改進的一種系統化管理循環。根據經濟合作暨發展組織（OECD）的定義，績效管理包括公司管理、績效資訊、評估、績效監控、評量與績效報告等，其目的是期望將對的事情用有效途徑達到預期水準，根據選定的發展目標方向建立關鍵的成效評估，再將評估資訊與結果來調整組織及個人工作重點，並給予組織及員工激勵措施。

近年來在企業間行之有年的績效管理制度也逐漸被導入到政府部門，政府引進績效管理的主要目的可以歸納為改進效率、改進預算決策、改進財務透明度及課責、節約支出。政治大學施能傑教授指出，政府實施績效管理的最大意義在於改變行政文化，讓公務員以正面積極的態度面對績效管理的價值，讓政府組織採取更有效率的方式來使用資源。



政府績效管理機制推動現況

目前政府績效管理機制可分為「機關施政績效管理」與「個案計畫績效管理」兩個主軸，彼此橫向關聯以結合政府策略規劃與績效評估，作為整體政府施政計畫管理的架構。在「機關施政績效管理」部分，主要由各機關依據總統治國理念及行政院施政主軸，再依此訂定施政重點、



關鍵策略目標及關鍵績效指標（KPI）。此外，並訂定 4 年期中程施政計畫，每年再據以規劃年度施政計畫，於年度結束後，就部會之綜合性、跨內部單位之總和性成效來進行績效評估。透過每年滾動式檢討調整施政藍圖，藉此提升各機關策略管理及目標管理能力，並透過規劃、執行、評估、回饋的動態過程，驅策各機關持續強化施政作為。在「個案計畫績效管理」部分，則由各機關依施政需要來研訂中長程個案計畫報經行政院核定，機關後續即可依需求提報重要計畫年度先期作業及列入重要計畫項目爭取預算，配合先期作業概算審查，核列各年度計畫經費，後續定期管制進度，於年度結束後辦理個案計畫績效的考核。

政府在推動績效管理制度的過程中，整體指標架構可說是績效管理制度的核心，績效指標不僅是衡量機關施政成效的依據，更是讓民眾瞭解及支持政府施政的關鍵。近來，外界對政府績效指標有相當期許，毛院長對此也特別重視，強調政府績效應本著目標管理的精神，需以「做到了什麼」而非「做了什麼」當作衡量。換言之，對於政府績效的評估，不只要看「投入」（input）的控制；更應該著重在「成果」（outcome）的測量。政府的表現是否良好，民眾可以從政府的支出計畫獲致的成果作為判斷的依據，而非只是看政府企圖想做些什麼事。透過績效管理，不但可以監測政府把事情做好，更重要是確保做對的事情，以及找到把對的事情做好的方法。

加強國家發展政策目標與施政績效鏈結

績效指標的重點在於妥適性，包括必須涵

蓋機關重要業務、指標能否有效衡量策略目標、目標值設定是否合理或具有挑戰性、可否彰顯政府重大推動政策等，這都會影響整個政府績效管理制度的成敗，以及民眾對政府施政績效的觀感。如果績效指標無法涵蓋上述面向，不但無法發揮帶領組織積極向上提升的策略效果，後續的績效評估亦無法正確衡量機關的實際成效，民眾對於政府施政績效也會產生質疑。

然而，政府機關的目標與私人企業有很大的不同，政府機關的目標經常無法量化，加上政府機關的利害關係人很多，彼此的目標可能有衝突，必須透過政治協商以取得共識，然而這並非是件容易的事。況且目標的確定，為績效評估的先決條件，假如無法確定目標，即無法訂定績效指標。在目標及績效指標的設定方面，各機關往往會偏向參照過去的經驗及成果，而非完全以前瞻觀點來進行目標設定及指標建構；尤其是訂定目標值時，機關會擔心若訂立過高標準可能無法達成，進而影響機關績效評估結果，造成機關在制訂指標時挑選「不具代表性、卻容易達成」的指標。今後，各機關制訂指標時，必須與施政目標加強鏈結，讓指標更具代表性。

「成果型」指標最能凸顯施政執行效益

一般而言，績效指標區分為「投入型」、「過程型」、「產出型」及「成果型」等 4 個類型。以自由經濟示範區為例，「投入型」指標內涵為提高補助自由經濟示範區設置經費達新臺幣（以下同）5,000 萬元以上；至於「過程型」指標內涵則是辦理自由經濟示範區說明會 30 場次、說明會參與人次達 6,000 人次；假如是「產出型」指標，其內涵包括新增加自由經濟示範區的進



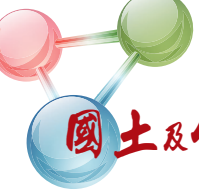
駐業者達 30 家。「成果型」指標指的是機關推動的政策對外造成的效應或影響，例如自由經濟示範區貿易值倍增達 1 兆元以上。

以「成果型」指標最能凸顯機關施政的執行效益，但目前政府機關較多選定屬於「過程型」指標，之所以會造成如此狀況有其結構性因素。首先，各機關因各自業務的特殊性與專業性，施政目標多元且分歧，甚至有彼此相衝突的價值與目標，例如公平與效率、經濟與環保之間的平衡，不像民間企業單純以利潤為主要衡量標準。此外，「成果型」指標訂定有其難度；再者，政策成果不見得可以在當年度呈現，需要一段時間推動後，才能分析評估其執行效益及其對社會、經濟及文化等各層面的影響及結果，例如推動產業結構優化，需推行各項年度輔導諮詢、人才培訓、法規調適、國際市場拓展及扶植產業等系列措施，需要長時間才逐步呈現其所帶動的產業轉型與升級效益；第三個原因在於受限業務屬性，例如主計及人事屬經常性、幕僚性的業務，較不易訂定「成果型」指標。

績效管考一條鞭精神

即便如此，政府績效指標仍要朝「成果型」指標發展，未來國發會規劃透過健全國家發展計畫全生命週期績效管理制度來達成。為讓國家發展計畫發揮政策指引功能，並建立與施政計畫及中長程個案計畫的關聯性，國發會正推動「國家發展計畫編擬調整方案」，透過規劃、設計、協調、審議及管考一條鞭體系，將國家整體資源做最有效配置，以提升政策規劃及執行效能。這項創新的績效評估制度與以往的制度最大的不同在於，之前的管考是在執行之後才開始；但現在是自政策規劃、計畫研擬、執行、營運，強化全生命週期管考。建立計畫事前、事中、屆期及事後的績效管理機制，並於計畫執行階段加強深度管考，有效掌握整體國家發展資源的投入及執行情形。此外，還針對計畫屆期進行事後評估，參考國外做法及以往經驗推動「營運評估機制」，驗證「做到了什麼」，以提升計畫執行的行政效能及營運效益。

這個規劃、設計、協調、審議及管考一條



鞭體系乃是向企業取經「供應鏈整合」的精神，當企業推出新產品前，即召開跨部門會議，將設計、製造、銷售等相關人員聚集在一起，共同商討新產品的雛型與潛力，而非由設計端一味主導，等到生產完成推出市場後，才發現商品不受歡迎，則會造成巨大損失。

整合全球趨勢發展做中長期計畫

健全國家發展計畫全生命週期績效管理制度，能夠讓政府進行更長遠的計畫與面對國家未來的課題，如人口結構、貧富差距、都市化與城鄉差距等議題，這些都是世界性的國家施政目標。舉例來說，根據世界銀行（World Bank）最新公布的「東亞都市景觀變化」報告顯示，臺北名列東亞地區都市人口數 25 大城市之一。該報告提醒各國政府應注意，大、中、小型城市需均衡發展避免人口過度集中，導致城市發展過程造成貧富不均，也對環境造成壓力。

社會發展課題很難短期內看出直接的量化績效，就像是水墨暈開擴散，要經過一段時間才能顯現間接效果。以都市化議題來說，最少是中期計畫，甚至要長期才會看出在經濟或社會上的影響。若是以短期的年度計畫來做管考，最多只能針對相關配套如興建捷運等大眾運輸系統，以交通便利讓居民願意居住到新北市或桃園市，以降低臺北市的人口密度。但若是從中長期的角度來看，透過在桃園、苗栗等其他地方的大型公共建設與投資，並提升當地就業機會，創造城鄉優質生活環境才是縮短城鄉差距的長久之計。

國發會自我期許為國家發展策略運籌總部，已於今年初展開下一期（106-109 年）國發計畫編擬作業，針對中長期計畫提出「國際經貿布局與全球接軌」、「國家財政」、「產業升級

轉型」、「人口人力人才」、「氣候變遷下的國土保安、水資源及能源資源永續利用」、「城鄉均衡發展及優化發展」與「社會公義」等重大課題，並隨時因應國際情勢發展，進行課題與因應對策的滾動式檢討，讓績效管理更有彈性。

跨越機關本位主義 加強跨域合作

跨域治理（Cross Boundary Governance）為當前國際公共治理最重要的發展趨勢之一，由於全球化的衝擊，政治、經濟及社會快速發展，行政組織運作也從過去單純只面對單一行政區域內的問題，轉變成複雜多面向的跨機關、跨領域及跨區域的公共事務，使得政府體系間不同層級運作的互賴性大為提高，如水資源議題、戶政與健康保險等，即需要地方與地方、中央與中央及中央與地方跨域合作，才能提升行政效能。

國發會積極推動跨機關績效目標管理，除要求各機關將跨機關績效目標及指標納入中程施政計畫及重大個案計畫外，並賦予主管機關協調、督導及統整權責，引導各機關共同對重大政策投入資源，並強化跨機關資源整合。為了促進中央各機關及地方政府間的溝通交流，國發會定期辦理「公共治理協調會報」及「資訊主管聯席會」等中央與地方政府跨域協調平臺，除傳達國家重要施政方針，協調跨機關公共治理相關議題，以跨機關及連結中央與地方的方式，探討跨機關公共治理相關問題，交換分享機關運作經驗，求取各種施政問題的解決共識。期許各機關能跨越本位主義的藩籬，強化彼此間縱向與橫向溝通與連結，經由跨機關、跨區域、跨專業領域的合作，讓政府服務走向質量兼具的新里程碑，並進一步開創國家發展新格局。

公民導向的績效衡量與課責模式——以透明治理與開放政府為基礎^(註 1)

莊文忠 世新大學行政管理學系副教授兼系主任

摘要

過去 30 多年來，政府角色已有諸多重大轉變，其中一例即是公共服務的提供與傳遞，包括去管制化政策和公用事業的民營化，提供人民更多元化的選擇，同時藉此提高政府治理效能與服務滿意度。然而，公共服務的課責問題也因此而受到更多的關注。另一個轉變則是：人民對政府的信任度持續下滑，人民不再是無條件支持政府的所作所為，而是詳細檢視和嚴厲批判政府政策的制訂與執行過程，甚至出現主政者重視民意的程度遠高於前，但民眾的支持度或滿意度反而大不如前的弔詭現象。

事實上，上述之政府角色的轉變，涉及到公共治理的幾個核心概念：績效、課責、信任與參與等。這幾個概念之間的因果關係雖然仍難以論斷，但可以確定的是，彼此之間的關係十分緊密，也是國際組織（如 OECD、WB、APEC）衡量公共治理品質的重要面向。不過，本文之目的並不在於梳理這些概念間的異同，而是關注於：如何透過擴大公民「參與」來提高政府治理「績效」，以滿足人民對政府的「課責」和提高人民對政府的「信任」？為了回答此一問題，本文擬從公民導向（citizen-based）的績效衡量與課責模式切入，並提出透明治理與開放政府的觀點，有助於此一目的的達成。

關鍵字：績效衡量、課責、透明治理、開放政府、公民參與

壹、緒論

我所領導的政府承諾要創造一個史無前例的開放政府，我們將一起努力確保民眾的信任和建立一個透明、公共參與和合作的體制。開放將會強化我們的民主和提升政府的效率與效能。

—美國總統 Barack Obama

揆諸過去 30 多年來，政府角色已有諸多重大轉變，其中一例即是公共管理者承認社會蘊

藏充沛的能量，政府不需要扮演「全知全能」的角色，因而推動一連串的去管制化和公用事業民營化政策，不是將許多公共建設和公共服務移轉給非政府部門負責，就是創造競爭性的服務傳遞體系，提供人民更多元化的選擇，藉此提高政府治理效能與服務滿意度。然而，此一市場化變革雖然增加了人民選擇的機會，但也衍生了課責問題，即當政策制訂與服務提供



均由政府負責時，政治與政策的責任十分明確，係以政府為主要課責對象；但當政策制訂與服務提供分離時，創造了不同於往的制度安排，導致最終責任的歸屬往往難以釐清，治理成效的課責問題也因此而受到更多的關注，如近來發生的高鐵財務危機、臺北市大巨蛋公安等案例。

另一個頗受關注的議題則是，包括臺灣在內的不少民主國家，其國內的民意調查結果均顯示政府當前所遭遇的困境：人民對政府的信任度持續下滑。換言之，人民不再是無條件支持政府的所作所為，而是詳細檢視和嚴厲批判政府政策的制訂與執行過程，甚至出現主政者重視民意的程度遠高於前，但民眾的支持度或滿意度反而大不如前的弔詭現象。這個問題的成因當然不在於主政者在施政過程中高度重視民意的作法是不對的，而是在於「以官為本」的傾聽民意（listening to the people）和「以民為主」的公民參與（citizen engagement）是不同的思維層次，前者是在政策過程廣泛蒐集民眾意見作為決策參考，例如辦理民意調查或公聽會，政策權力仍掌握在公共管理者手上；後者則是讓公民「合產」（coproduce）或「協作」（cooperate）政策內容與服務傳遞的過程，將政策權力與公民分享。近年來，拜網路科技日新月異所賜，政府在施政過程中開放公民參與的管道愈來愈多元化，如邇來流行的「公民提案」（citizen initiative）或「群眾外包」（crowdsourcing）即是顯例。

事實上，上述之政府角色的轉變與挑戰，涉及到公共治理的幾個核心概念：績效、課責、信任與參與等。這幾個概念之間的因果關係迄今雖然仍難以論斷，但可以確定的是，彼此之間的關係十分緊密，也是國際組織（如 OECD、

WB、APEC）衡量公共治理品質的重要面向（莊文忠等人，2013），這也是為何學者們在探討其中一個概念時，不可避免地會牽扯到其他概念，甚至出現操作性定義相互重疊的情形。舉例言之，有論者指出，就民主理論而言，課責乃是公共治理的核心原則之一，民眾有權利知道政府想要做什麼、如何達到其所設定的目標、必須付出多少成本、實際達成水準與預期目標之間有多大的差距、是否在預算範圍之內；另一方面，課責也提供了公民評估政府是否實現良善治理之基本價值所需要的資訊，例如效能、廉正、民主及透明等，幫助公民及其代表有能力維持他們和政府之間的權力平衡，避免權力的濫用（Behn 2001; Schillemans, Twist and Vanhommerig 2013）。

也有論者在討論績效衡量時指出，績效衡量並不只是提供公共管理者有關管理運作、提升良好決策，以改善服務遞送和方案績效的資訊（Wholey and Hatry 1992; Behn 2003），甚且，廣義來看，績效衡量的效益還包括（Julnes and Holzer 2008: xi）：（一）方案的評價，藉由對特定活動的評估，在人事管理和激勵員工方面連結個人和組織的績效；（二）課責的要求，促成公共管理者負起應有的責任；（三）公眾的參與，利用明確的績效衡量報告刺激社會大眾參與優質服務的提供和課責機制的建立產生較高興趣；（四）強化公民對話，有助於公民對如何更務實地和更具體的遞送公共服務進行公共審議。是以，績效衡量的目的是多元的，必須考量到不同的價值。由此可知，從概念層次上釐清這些概念的意涵與關係誠非易事，不過，本文之目的並不在於梳理這些概念間的異同，而是關注於：如何透過擴大公民的「參

與」來提高政府治理的「績效」，以滿足人民對政府的「課責」要求和提高人民對政府的「信任」？為了回答此一問題，本文擬從公民導向（citizen-based）的績效衡量與課責機制切入，藉此一治理思維模式重新建構民眾對政府的信任感，並提出實踐透明治理與開放政府的觀點有助於此一目的的達成。

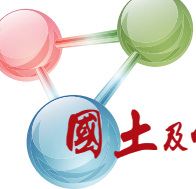
貳、公民導向的績效衡量

一言以蔽之，績效管理的目的是為了打造一個「優質政府」（best government），以杜絕浪費、無效能、缺乏回應力等弊病，因此，政府對於執行中的方案需要即時的和有效的資訊，作為政策修正之參考，此即績效衡量的任務（Wholey and Hatry 1992; Julnes and Holzer 2008; McDavid, Huse and Hawthorn 2013）。申言之，績效衡量是蒐集有關組織之方案活動和執行成果資料，是以方案的目標為基礎，以指標為焦點，從不同的來源蒐集相關的訊息，據以診斷和評估組織與人員的表現優劣，作為修正未來方案與執行的依據。本質上，公部門的績效衡量無法像私部門一樣，將各種績效指標的數據直接加總或轉換成貨幣價值或投資報酬率，因此，政府部門的績效衡量除了財務指標外，也必須納入非財務性指標；除了檢視方案的投入與產出外，更應該重視結果和影響的面向（McDavid, Huse and Hawthorn, 2013; 莊文忠，2009）。要言之，對公部門而言，一個好的績效衡量模式應該是採取多面向和多拼圖式的指標體系，包括效率、成本效能、服務遞送品質與公平、政府財政穩定性、政府政策的一致性等（Grizzle 1982; Wholey and Hatry 1992; Julnes and Holzer 2008）。

綜合多位學者的看法，績效導向的決策模式包括（Wholey and Newcomer 1997; Wang 2002; Bahn 2003; Julnes and Holzer 2008）：（一）確認目標和衡量結果；（二）預估和合理化資源需求；（三）評估、追蹤或判斷方案進展的證據；（四）指認出方案承諾的區域，鎖定可能被積壓的工作或被忽略的期限；（五）提供及時的資料，以反映成本的節省和額外服務，服務水準和顧客滿意度的獨立評估，減少等待和處理的時間、人員流動率及抱怨件數；（六）重新配置資源；（七）發展組織的改善策略；（八）激勵員工提升績效。對決策者而言，設計兼具信度與效度的績效衡量體系，攸關公共決策品質和方案執行的成效，不可不慎乎！

因此，在績效指標的設計上，有賴於從利害關係人的角度進行分析，政策制訂者、方案管理者、利益團體、標的人口、乃至於社會大眾，對同一方案有不同的目標和期待，使得大多數公共服務有多元的結果面向，績效衡量體系必須要有多元的指標，績效指標的發展與檢視必須借重政府外部的參與，包括學術界、公民團體、公民及其代表等（Wholey and Hatry 1992）。此外，參與方案評估者不僅要具備蒐集相關資料的能力，也必須擁有解讀資料的能力，始能有助於提供客觀的決策資訊，取代任意專斷或沿襲慣例的決策模式，這是管理過程中固有的和不可分割的一部分。

從系統論的觀點，以方案為基礎的績效衡量過程包括投入、活動、產出及預期結果等面向的指標（詳圖 1），其中前 3 者主要是發生在政府內部，指標和資料的來源大部分是由政府所控制，受環境因素的影響較小；而最後的結果指標和資料大多是發生政府外部，受環境因



素的影響程度較大，也是公民最有機會參與指標設計的面向。歸結言之，公部門常見的主要績效衡量體系包括（Grizzle 1982; Julnes and Holzer 2008; McDavid, Huse and Hawthorn 2013；莊文忠，2009）：（一）勞動力指標：服務的需求或是民眾申請的數量，不應該以效率或結果的測量取而代之；（二）投入指標：服務遞送過程中所使用的資源，包括財務與人力等；（三）產出指標：服務遞送的總量；（四）效率、成本效能或生產力的指標：產出與投入的比值，換算成每單位的成本；（五）結果指標：標的人口或公民的滿意度，可再細分為直接結果和最終結果。

Grizzle（1982：134-135）特別針對公部門的績效衡量提出幾點警告：（一）績效衡量不應該只侷限在方案管理者可以完全掌控的面向上，如此可能忽略社會大眾或民選官員最想知道的方案結果；（二）若是衡量指標只集中在方案的活動而非結果上，可能導致績效衡量的努力遭受到嚴重的扭曲，無法發揮為組織成員達成目標提供激勵誘因的優點；（三）績效衡量不是中性的管理工具，管理者必須能夠明確地偵測出方

案偏離目標的程度，當方案執行過程中出現副作用時，能適時地採取行動將其運作拉回正軌上；

（四）績效衡量的設計和發展不能孤立於政治之外，也不能避免其所產生的資訊在政治過程中可能被使用；（五）管理者必須克服兩難的困境，一方面，績效衡量體系的設計必須具有彈性，以回應哪些是重要且應該被衡量的觀點改變；另一方面，績效衡量體系的設計必須具有穩定性，以滿足可以跨時間比較的需要，判斷方案的績效在給定的年度內是否適當。

無論是以個人身分或有組織之倡議團體的成員，公民可以幫忙定義績效衡量的內涵與範圍、獨立或和公共機構合作蒐集相關資料、建議其他的資料來源、從批判的觀點評估和解读資料，以有意義的和真誠的態度讓公民涉入績效評估過程，有助於建立公民對政府的信任和贊助公部門持續精進所需要的資源。誠如 Julnes and Holzer（2008：82-83）所言，以公民為基礎的績效衡量，對公共服務遞送效能的貢獻至少有十個方面：（一）信任，有助於在公民和政府之間產生信任關係；（二）課責，無論受到政府績效報告的鼓舞或對報告不滿，都有可

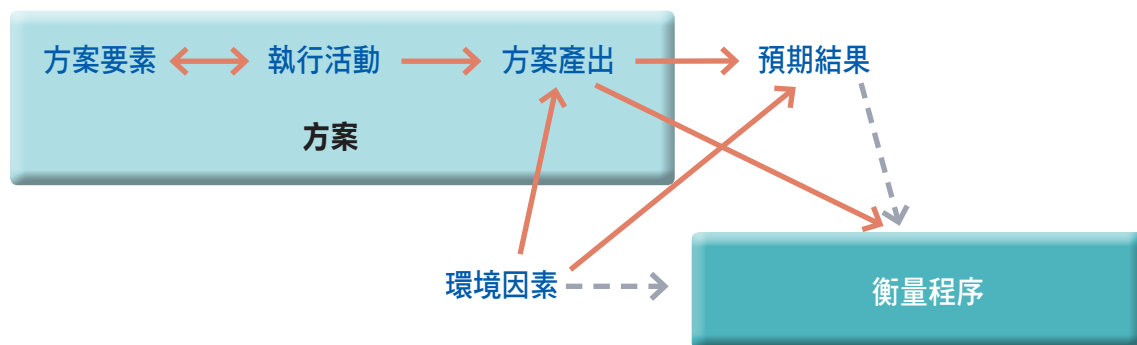


圖 1 方案評估與績效衡量

資料來源：McDavid, Huse and Hawthorn (2013), p.148.

能讓他們持續和政府官員對話；（三）回應性，政府官員所做的決策必須將公民在績效衡量各個階段所表達的偏好納入考慮；（四）開放性，可以在政府決策過程的早期階段即導入公民的優先順序和偏好；（五）多樣性，藉由讓更多的公民代表團體參與而擴大評估的面向，呈現更多樣化的社會結構；（六）可比較性，公民可以基於和相似實體可相互比較的假定而提出問題，藉由和其他政府的比較而獲得較為平衡的觀點；（七）複雜性，將公民納入而非排除，績效資料會以較為清楚的、可理解的方式報告，測量結果也會以效度和系絡的觀點加以解釋，可以教育公民瞭解更為複雜的議題；（八）報告，以清楚的、及時的方式報告績效資料對公民是有幫助的，公民可以很容易地取得相關的資訊，並提供有意義的投入和建議；（九）資源，資金和時間是蒐集和整理優質的績效衡量的先決條件；（十）精確性，如果要取得和維持正當性，績效的衡量必須具有效度和信度（註2）。

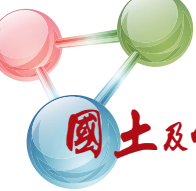
綜言之，在代議民主中，建立「以公民為核心的政府」（citizen-centered government）並不是一個新的概念，但是要讓公民認知到他們是政府的所有權人（citizen-as-owner）而不只是服務的消費者（citizen-as-consumer），最重要的作法是，對於影響其自身權益的決策，公民有被告知、被諮詢及表達其觀點的權利，政府應以公民實際上可以使用的形式，讓他們可以很容易地取得更多的資訊，成為充分知情的公民（informed citizens）。換言之，公民不僅僅是顧客，也是所有權人、議題形成者、合產者及政府的評估者，對於和自身相關的福祉都能夠參與其決策過程（Ho and Coates 2004; Julnes and Holzer 2008），讓更多的公民參與績效衡

量過程，有助於執行和強調對公民更有價值的服務，進而改善公共服務的品質和回應性。

參、公民導向的課責模式

Stirton 和 Lodge (2001) 指出，有關公共服務的制度設計有兩大學派：一是傳統主流的「受託人－委託人」模型（fiduciary trusteeship model），一是新興的「消費者主權模型」（consumer sovereignty model）。這兩者的最大差別在於：在公共服務的提供中，誰（公共管理者或公民個人）應該居於控制的中心，亦即公民授權給公共管理者決定如何提供公共服務的程度。傳統模型認為一般民眾的能力有限，主張高度授權給公共管理者，交由菁英或專家幫忙做決定，公共管理者居於公共服務的控制中心，決定政府資訊揭露的內容與程度，公民僅能在選舉時處罰未反映其利益與權利的民選官員；而新興模型則是主張公民能為個人需求做出最佳判斷，公共服務的提供者是自利且不值得信任的，應對公共管理者採取有限授權和賦予服務使用者自行決定選擇接受何種服務的能力，亦即由公民決定政府資訊揭露的內容與範圍。

基本上，這兩種模型的公共服務結構有實質上的差異，尤其是在保障公民的權利和利益的需求方面，各自強調不同的重點，導致其透明機制的制度設計亦有所不同（詳表1）。在受託人－委託人模型中，透明機制主要是為了正當化服務提供者的決策、行動或行為，是以，較強調發言和代表的透明機制。發言即是透過積極參與服務提供的過程來影響公務人員的決策，例如提供政策調查的證據或其他資訊蒐集，讓委託人的觀點得以被納入考量；代表則是由首長、官僚或政治機構扮演監督的角色，決定適當的服



務標準和落實對人民的承諾。反之，消費者主權模型主張個人可以自行選擇服務的性質、程度和品質，是以，較為強調選擇和資訊的透明機制，提供不同的選項或充分的資訊給使用者，因使用者即是主要的決策者，故代表的機制較不被重視，至於發言的機制因可以要求服務提供者處理抱怨和給予補償，因而具有強化選擇機制的效果（Stirton and Lodge 2001: 482-483）。

在民智已開的社會中，如果個人有判斷和選擇能力，多數人應會選擇以消費者主權模型作為課責模式的制度設計，但多數民主國家為何還是將決策權力授予民選政治人物或公共管理者呢？從成本效益的觀點，主要的原因之一可能是行使此一權力的成本，例如資訊蒐集、比較分析、行政監督等成本，高於個人因為此一政策可以獲得的利益，因而願意將此一權力委由代理人來行使，不過，委託人往往忽略了，除了授權的成本外，另外兩個需要承擔的成本是：貪腐的成本和家父長式作風（Stirton and Lodge 2001: 485-486）。貪腐可以廣泛定義為任何削弱公共利益目標的活動或行為，即受託人藉用裁量權力追求其他的目標或利益；家父長式作風是指受託人未能代表和反映所有受影響之使用者的利益，這兩種潛在的風險是選擇受託人—委託人模型必須付出的代價。

是以，正如 Etzioni (2010: 391) 所指陳，有些人主張消費者主權模型的透明機制是讓市場更有效率和較少激烈變動的最可靠方式，當更多的人可以取用符合需求的資訊，便可以產生市場智慧，資訊揭露可以讓消費者成為「公民管制者」(citizen-regulators)，可以做得比政府還好。由此可知，政府部門要透過資訊公開的策略產生溝通的效果，這些資訊除了必須滿足公正、可信、及時、完整、一致、清楚及簡單等基本原則外，公民需求導向原則亦不可忽略。實務上，期待政府部門遵循這些原則主動公開資訊並非易事，有時必須藉由立法策略來強制要求。

換言之，除了從規範觀點主張政府決策資訊應該公開之外，從公民的觀點，資訊公開的內容形式不僅會影響組織的透明化程度，也與公共溝通的效果有關，有些組織雖然公布了許多資訊，但如果內容過於艱深和複雜，導致標的對象難以理解其內容，事實上並無助於提升組織的透明度。舉例來說，許多藥物或食品的成份標示均是以專有名詞或英文術語，消費者若是不具有相關的專業知識，無法得知該成份的作用；另外，不少的壽險公司也提供了厚厚一本的保險契約內容，消費者即使花相當長的時間仔細閱讀，也不見得能夠完全瞭解其權利義務。因此，

表 1 公共服務提供的對立模型

	受託人—委託人模型	消費者主權模型
發言	公共服務的參與	契約義務的執行、補償
選擇	政治競爭	市場競爭
代表	首長、公共機構	消費者利益團體
資訊	白皮書、年報、要求提供理由	標竿學習、比較資訊

資料來源：Stirton and Lodge(2001), p.482.

政府若能從公民觀點設計資訊透明與公開的機制，除了可以達到與人民溝通、向人民負責的效果外，也可以減少政府提供過多的或不必要的資訊給人民，造成資源的浪費和增加公民的負擔。

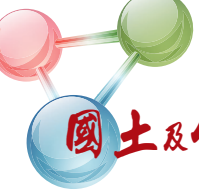
一如所知，由於資訊科技的不斷創新，也創造出許多新的、可替代的課責機制，打破層級節制的藩籬，讓政府可以直接與人民溝通，更能夠滿足公民需求和提高公民的參與，這些機制包括（Coglianese 2009; Schillemans, Twist, and Vanhommerig 2013）：

- （一）互動課責（interactive accountability）：政府部門將統計數據電腦化，按日、星期、月份或年度進行階層式彙整，甚至與地理資訊系統（GIS）相互結合，例如紐約市警察局的績效統計（PerformanceStat）、英國首相 Blair 在 2001 年設置 PM-Delivery Unit。在資訊來源多樣化之下，公民可以依其關注的面向，結合不同的資料來源選取其所需要的資訊，勾稽和交叉比對是否有相互衝突之處；或是公共管理者和其委託人可以透過密集的線上公聽會等方式進行互動對話，共同找出問題和決定目標區域，讓公共服務更為及時和有效。
- （二）動態課責（dynamic accountability）：以開放政府資料系統為基礎，例如針對某項政策設立專屬網站，有關政府績效的資訊可以及時更新，讓公民和利害關係人可以利用這些資料向政府問責，並隨時確保公共服務的傳送和政府的行動是在常軌上，如美國 Obama 政府在 2009 年設立 Recovery.gov 網站，隨時公告政策相關的訊息和進度，以及經費

使用流向等；英國 Greater Manchester 警察局利用 Twitter Day，隨時和公民溝通，將政府所處理的事情告知公民，讓關心的民眾可以隨時追蹤最新訊息。

- （三）公民提案課責（citizen-initiated accountability）：更進一步提高公民的主體性，公民利用自己的觀察或資料要求政府當局採取行動或為他們的政策負責，公民不僅要求政府負責，自己也在處理社會問題上扮演主要角色，例如 Wikinomeics、Kafka Brigade 的設置，問題、建議或解決方案都是由公民所提出。事實上，美國 Obama 總統除了將政府的文件和資料透過網路公開外，為了鼓勵民眾透過網絡提出創新提案，也設置一個「開放政府提案」（Open Government Initiative）的專屬網站和部落格，公開政府在透明方面的新措施和公共參與上的努力，激發公民投入並提出更多與透明相關的建議（註 3）。

綜言之，在傳統的課責模式下，將焦點放在財務資料和支出的合法性之上，公民僅能扮演選民的角色，以投票來表達支持或是不支持其所選出的代表，但在創新的課責模式下，則是將焦點放在政策的品質和效能上，財務和公平的責任則是扮演次要角色，公民的角色也有所轉變，公民可以扮演顧客或消費者的角色，可以直接向負責特定服務的公共組織表達意見，公民和利害關係人也可以「合產」某項服務，尤其是透過發掘公共場域中不便利或犯罪的現象，或是透過向政府當局提出可能發生公共動亂或暴力的警示，且由下而上的公民提案可以查核政府的行動（Behn 2001; Schillemans, Twist,



and Vanhommerig 2013)。除此之外，這些新興的課責機制削弱了政府採取傳統課責機制自證其政策績效的權威，尤其是網際網路和社會媒體的技術發展，讓政府能夠直接和公民溝通，繞過新聞媒體這個傳統的過濾器，也讓公民參與導向的課責模式變成可能，補充傳統課責機制的缺陷。

肆、公民導向的前提要件：透明治理與開放政府

「透明」(transparency)一詞近年來日益受到公共行政社群的關注，在學術論著和政府文件中愈來愈常見，從後現代主義的觀點，這個名詞不僅僅是文稿中的字彙，也是一種理念的象徵或隱喻，具有價值承載和行為規範的效果，引領某些行為或行動；另一方面，此一字詞的選擇使用也可能創造一種對迄今仍未廣受關注之問題的認知，並提供一種解決此一問題的方案或策略(Ball 2009: 294)。在語意上，透明是秘密(secrecy)的反義詞，主張資訊取得的自由，避免黑箱決策過程，據以抵抗貪腐對政治民主與經濟自由的腐蝕效果，傳達了誠實和廉潔的倫理價值。基此，一個透明的公共組織，不僅其決策具有可預測性，且利害關係人也可以得知有哪些選項存在，可以從中選擇最符合其個人需求或利益的選項，或是採取必要的避險行為。因而有學者指出，透明治理可以從追求兩個分開但相關的目的來加以理解(Stirton and Lodge 2001: 476)：第一個目的是確保公共管理者能夠尊重個人的消極與積極的權利，為了確保公共服務的有效提供和防止公務人員濫用職權，控制公共服務的提供者是必要的；第二個目的是和民主理論有較為直接的關係，即受某一決策所影響

的公民可以參與該決策的過程，在此一觀點中，透明具有道德價值，藉由將利害相關的公民直接納入政策制訂過程來強化公民的自主性。

從代理人理論的觀點，如果政府所制訂之公共政策的目標是清楚透明和明確界定的，便可以執行課責機制的安排，即委託人(人民)和代理人(政府)之間的最佳誘因契約可以明文陳述，若是背離此一目標，代理人便會受到應有的懲罰。然而，事實可能是正好相反，許多公共政策的目標是多重的，甚至在執行策略與結果效益之間的因果關係不易確認的情況下，委託人往往難以事先透過明文化的契約清楚陳列代理人所應承擔的責任，僅能透過公開決策與執行過程的資訊，讓委託人據以判斷政府決策合理性與執行有效性，決定代理人所應該承擔的責任，尤其是在缺乏倫理的政治規範和法治的民主課責的治理體制之下，政府部門在決策及其他面向上容易保持神秘感，所有透明機制的設計都有助於強化責信的效果，因為「你所說的每一句話，都有可能被用來反對你。(Everything you say may be used against you.)」(Libich 2006: 30-31)。

另一方面，隨著資訊科技的發展，愈來愈多人主張政府應善用電子化政府的優勢，將政府部門所擁有的大數據(Big data)透過網際網路釋出或建立雲端資料庫，此舉除了可進行具有商業性的加值應用外，對提升政府部門的透明度和廉潔度也是有所幫助的，尤其是跨部門或跨機關之間的業務統計數據相互勾稽比對，有助於發掘跨部門的政策問題，達到社會監督政府的效果，此即「開放政府」的意涵。事實上，開放政府乃是立基於相信公民能力的基礎上，

藉由公民力量進行社會控制和政治控制。將「開放政府」這個概念運用得最淋漓盡致當屬美國總統 Obama，無論是從政治修辭或社會實踐的觀點，他的言行表現幾乎無人能出其右。如論者指出，雖然 G.W.Bush 總統在其任內也非常支持政府資訊的公開化，投入相當多的資源利用網際網路建置政府資訊公開平臺，然因 Bush 政府在外交決策上的封閉，連帶影響到民眾認為他在內政決策上也是不公開的，因而有了「秘密總統」（The Secrecy President）封號；Obama 在 2008 年首次競選總統期間即抓住此弱點，提出「開放政府」的主張，在上任之初，即大力推行政府資訊公開的運動，雖然他在執政之後也面對現實，在政府透明化方面做了一些妥協，遭致一些公民團體的批判，但已因此贏得「透明總統」（The Transparency President）的稱號（Coglianese 2009: 532）。

申言之，美國總統 Obama 在首次競選總統期間，針對 Bush 政府的封閉與暗室決策模式導致民眾對政府的不信任提出開放政府的議題，承諾打造「一個透明且連貫的民主政治」（a transparent and connected democracy），並透過改善資訊科技的使用來提高公眾近用政府資訊的能力，擴大民眾對政府決策的參與（Coglianese 2009: 533），他在 2008 年上任後的第 2 天即向行政部門首長發布一項「透明與開放政府」（Transparency and Open Government）的備忘錄（memorandum），他在備忘錄中指出，政府應該透明的原因在於，透明可以提高課責和提供政府正在做什麼事的資訊給人民，聯邦政府所堅守的資訊是國家的資產，我的行政團隊將與法律與政策的要求一致，採取適當的行動，以人民可以立即發現和使用的

形式迅速地揭露資訊。行政部門及機構應該善用新科技將其運作和決策的資訊放到網路上，讓民眾可以很快地取得；也應該徵詢民意的回饋，以確認哪些資訊對民眾有最大的用處（Obama 2009）。

除了此一備忘錄之外，新上任的 Obama 政府在 100 天之內採取了許多步驟顯示對政府透明的新承諾，包括要求司法部長提出一套新的資訊自由（Freedom of Information Act, FOIA）政策，除非有限制的必要，否則應釋出政府的資訊；頒布行政命令廢除前任總統可以限制公眾取用官方文件的權力，讓政府的歷史文件可以更快地公開取閱；頒布行政命令對新進公務人員賦予倫理要求及離職公務人員遊說禁令等（Coglianese 2009: 533-534），此一「開放政府」的價值被視為是政府改革策略的核心部分。

由此可知，無論是透明治理或開放政府，都可視為是公民參與導向之績效衡量和課責模式的礎石，雖然政府部門經常將政府資訊揭露視為是一種負擔而沒有什麼好處，事實上，此一作法並不是只對公民參與有利，也有助於政府有效提升公共政策的品質和政府決策的正當性（Coglianese 2009; Schillemans, Twist, and Vanhommerig 2013）：（一）透明可以藉由提供更完整的資訊，讓民眾更加瞭解政府所欲解決之問題及其所考慮之方案選項，民眾可以更徹底地參與政府的決策過程、分享新的資訊或對政府研擬的方案提出質疑，有助於改善政府的決策品質；（二）透明可以讓政府官員知道一般民眾、利益團體、傳播媒體及其他政府官員（尤其是那些被賦予監督角色的政府部門）



更容易監督政府的作為，他們就比較有可能依從良善治理的規範行為，避免政府的濫權和犯錯，提高人民的信任感與支持度。

Stirton 和 Lodge (2001: 474-475) 也強調，對政府部門的透明議題進行規範性分析時，必須就其所欲達成之目的正當性作一交待，此和分析這些目的如何藉由不同的工具來達成一樣重要，基此，規範性分析必須對公部門的（不）可治理性提出嚴謹的論證。兩位作者拋出一個重要的問題：在自由民主政治中，何種課責與透明的制度性機制是倫理上可欲的或倫理上必要的？此一問題就像是在問：政府的透明與開放是為了誰？惟有澄清了這個問題，才有可能選擇與設計適當的透明機制。在民主國家，其答案不證自明：人民才是政府的主人，任何的透明工具若無助於促進公民參與，即不具有意義。舉例言之，如果政府部門大量釋出只有政府官員才看得懂的檔案文件與統計資料，一般民眾若是難以瞭解其中所欲傳遞的訊息，即不能算是有效的透明機制，因其所反映的是政府本位而非公民本位的觀點。

從公共政策的觀點，透明係與政策制訂的投入、產出和結果有關，透明的政策不只是提供資訊給政策利害關係人，也提升標的對象選擇服務的能力。舉例言之，教育當局若能提供有關學校教學績效的資訊，家長就可以根據這些資訊選擇適當的學校。不過，Ball (2009: 300) 亦指出，由於政策目標具有衝突性，導致各個政策的透明度不同，各國的相同政策亦有不同的透明度，例如許多政策是為了提升競爭（如學校選擇、公用事業競爭）或進行管制（職業安全、環境保護），有些則是混雜了競爭、管制

和專業裁量，彼此間相互衝突，在行政層次上，透明化程度包含了交易成本和資訊成本在內，透明的政策必須提供社會大眾有關投入、產出和結果的可理解的、有用的及有品質的資訊。

Stirton 和 Lodge (2001) 從組織設計的觀點來探討透明的議題，他們指出公共服務的決定與提供有 4 個值得建立的透明機制：（一）發言（voice），提高個人對公共服務的提供有所貢獻和獲得補償；（二）選擇（choice），將所有的可能性類型納入，使用者可以選擇行使「退出」的權力；（三）資訊（information），促進使用者的知識素質，特別是強化行使「發言」和「選擇」的權力；（四）代表（representation），為了補償相互競爭利益的潛在過度代表，在管制性和廣義的政策制訂過程中，為服務的使用者提供制度化利益。其中，發言和代表是與創造服務的過程有關；資訊和選擇是與服務的執行與提供有關，因此，當組織提升決策的能見度、開放外部的投入、讓社會大眾的服務選擇極大化及在共同的公共目的之下其他組織合作等，即可產生透明度，這 4 種工具的特色與差異如表 2 所整理。要言之，這些機制建構乃是提供重要的遊戲規則，強化服務傳遞過程的開放性，形塑服務提供者與接受者之間的關係，且這些機制並非是互斥的。

綜言之，從公民參與的角度，政府與公民之間的資訊不對稱性，往往導致公民處於不利的地位，成為阻隔公民參與的一道看不見的藩籬。此一不對稱並不只是在資訊數量的差距，也在於對資訊的解讀能力，因此，透明並不僅僅是要求政府公開資訊，甚至應該培養公民取得資訊的能力，才能幫助公民成為積極的參與者。

表 2 透明機制的類型

	個人化行使	集體化提供
投入取向	發言： 防止欠缺使用者的考量 / 回應性 讓使用者能夠參與或獲得補償 經由政治的且 / 或提供者的補償機制、 諮詢和決策制定 例子：火車服務的抱怨作法、在各領域 顯示管制者的主要途徑	代表： 防止生產者 / 使用者團體的主導 讓「公共利益團體」的目標能夠被納入 經由消費者委員會、消費者團體、管制 性目標和機構 例子：在英國，「能源監督」是制度化的 消費者代表
產出取向	選擇： 防止家父長式作風、揭發壟斷 讓消費者能夠選擇服務 / 財貨的性質、 品質和數量 經由市場競爭、競爭市場、選舉和契約 例子：推出不同形式和顏色的電話機組 當作早期電信自由化的一部分	資訊： 防止各種不對稱資訊的濫用 讓精明的使用者能夠選擇 經由標竿學習、指名和羞恥、資訊的集 中化、競爭式的比較廣告 例子：強迫醫生展示在其照護下死亡的 病患人數

資料來源：Stirton and Lodge(2001), p.478.

伍、結論

民主體制相較於其他政治體制，雖是較為理想的公共治理模式，但並不代表此一體制的運作沒有崩解的可能性，仍必須設計一些績效衡量與課責機制來防止其自我毀敗的潛在可能，進而提升民主治理的品質與效能，而公民的積極參與和政府的透明開放即是箇中的重要元素。基此，有關政府治理效能的評估，必須摒除政府本位的思維角度，從公民參與的觀點來構思和詮釋績效指標的內涵，才能避免政府部門對施政績效自我感覺良好而民眾卻陷入無感狀態的弔詭現象；同樣地，課責機制的設計不應只是由政府部門自行決定資訊揭露的內容和形式，更應該考量到公民的觀點才能產生權力制衡的效果，尤其是在邁入電子化政府的時代，政府部門應思考如何利用資訊科技的協助，設計出更具有直接民意涵的課責機制。

綜合本文所述，績效衡量與課責機制可以

誘使政治和行政系統更具有開放性和反射性，要求政策制訂者回過頭來檢視最初指引政策的規則、承諾和理想，批判性評估依此所做的抉擇和行動的意涵是否一致，檢測和修正決策的錯誤，提高政策績效，成為促使組織學習的催化器（Schillemans, Twist and Vanhommerig 2013: 409）。當然，過度的課責要求和績效掛帥也可能觸發公共組織出現風險規避行為和形成不信任的文化，例如政府官員可能以「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的心態回應外界利用放大鏡檢視其決策過程與結果；或是將心力放在對外界的澄清與解釋，而非審慎思辨決策的論證，造成目標錯置。因之，如何透過透明治理和開放政府的制度設計，建立公民導向的績效衡量與課責模式，一方面獲得提高行政效能和公民滿意的效果，另一方面又能避免成為政府部門繁文褥節下的制式回應，甚至成為政府官員聞之色變的話題，應是值得學術界與實務界深入思索與對話的課題。

附註

- 註 1：本論文部分內容曾發表於世新大學管理學院、臺灣透明組織協會主辦之「政府治理與公民社會發展學術研討會」（2013年10月17-18日），但全文之論述主軸與章節內容則依主題重新詮釋，感謝研討會評論人提供寶貴意見，惟文責由作者自負。
- 註 2：不過，Julnes 和 Holzer（2008：84）也坦承，實務上受到幾個因素的影響，目前以公民為導向績效衡量的進展很有限的：（一）機關只是在修辭上和標語上採納以公民為基礎的政府，實際上並不情願去執行權力分享的文化；（二）以公民為基礎的政府可能和官僚整體的專業化和層級化的特性是相互衝突的；（三）公共管理者欠缺執行有效的公民/顧客調查所需要的專業化技巧訓練；（四）公共管理者可能也缺乏合作、協商和解決衝突的技巧，這些技巧是有生產力之公民涉入所必要的先決條件。
- 註 3：檢視相關文獻可知，Obama 總統非常重視透過網際網路與公民溝通，如設立健保改革的互動式網站，提供有關健保改革的論壇、政府官員所張貼的部落格文章、及讓民眾可以分享有關健保的故事與理念的評論空間等，總統也親自參與網路上的互動式城鎮市民大會（town hall），回答民眾所提出的問題，可以說是同時應用此三種結合新興科技和公民參與導向意涵的策略，推動透明治理和開放政府的理念，進而達到公共責信的效果（Schillemans, Twist and Vanhommerig 2013）。

參考文獻

1. 莊文忠。2009。《績效管理與衡量：指標設計的議題與實務》。臺北：智勝。
2. 莊文忠、洪永泰、陳俊明。2013。《102 年度臺灣公共治理指標調查》。臺北：行政院研究發展考核委員會。
3. Ball, C. 2009. What Is Transparency? *Public Integrity* 11(4): 293-307.
4. Behn, R. D. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
5. Behn, R. D. 2003. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review* 63(5): 586-606.
6. Coglianese, C. 2009. The Transparency President? The Obama Administration and Open Government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 22(4): 529-544.
7. Etzioni, A. 2010. Is Transparency the Best Disinfectant? *The Journal of Political Philosophy* 18(4): 389-404.
8. Grizzle, G. A. 1982. Measurement State and Local Government Performance: Issues to Resolve Before Implementing a Performance Measurement. *State and Local Government Review* 14: 123-136.
9. Ho, A., and P. Coates. 2004. Citizen-Initiated Performance Assessment. *Public Performance & Management Review* 27(3): 29-50.
10. Julnes, P. de L. & M. Holzer. 2008. Performance Measurement: Building Theory, *Improving Practice*. New York: M.E. Sharpe.
11. Libich, J. 2006. Should Monetary Policy Be Transparent? *Policy* 22(1): 28-33.
12. McDavid, J. C., I. Huse, and L. R. L. Hawthorn. 2013. *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*. Thousand Oaks: SAGE.
13. Obama, B. 2009. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government. <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Freedom_of_Information_Act/> (accessed 20 July, 2015)
14. Schillemans, T., M. Van Twist, and I. Vanhommerig. 2013. Innovations in Accountability: Learning Through Interactive, Dynamic, and Citizen-Initiated Forms of Accountability. *Public Performance & Management Review* 36(3): 407-435.

15. Stirton, L. and M. Lodge. 2001. Transparency Mechanisms: Building Publicness into Public Services? *Journal of Law and Society* 28(4): 471-489.
16. Wang, X. 2002. Assessment Performance Measurement Impact: A Study of US Local Government. *Public Productivity and Management Review* 25(2): 26-43.
17. Wholey J., and H. Hatry. 1992. The Case for Performance Monitoring. *Public Administration Review* 52(6): 604-610.
18. Wholey J., and K. Newcomer. 1997. Clarifying Goals, Reporting Result. *New Directions for Evaluation* 75: 91-98.





政府專案管理創新思維

許秀影 國防大學管理學院資訊管理學系副教授

摘要

21世紀是知識經濟時代，是專案管理時代，更是行動互聯網的時代。大數據、雲端運算的變革，遠遠超過大家的想像。政府部門追求行政效能以實現便民、利民之目標下，如何檢視及厚植符合時代潮流的專案管理能力，形塑政府專案管理環境，提升政府效能，是現今重要課題。

本文提出政府專案管理創新思維應從3方面著手：壹、從宏觀角度：將組織專案管理列為組織管理策略，成立組織層級專案管理辦公室，提升組織專案管理成熟度，以掌握政策目標的落實度。貳、從做事態度：具備敏捷思維，迎接改變、追求卓越，用一倍的時間做兩倍的事，以提升行政效能。參、從做事方法：靈活運用混合式專案管理模式，成為敏捷的政府，完成令民眾驚艷的成果，以提升民眾滿意度。

關鍵詞：組織專案管理、專案組合、計畫、專案、敏捷

壹、前言

每年中央政府歲出總預算近新臺幣2兆元，以配合國家施政重點，落實執行各項施政目標。政府部門之公務員非常認真努力，但在政策落實度和民眾滿意度已不像以前那麼容易達成。以前只要做好完善的規劃，再依規劃執行就可以順利完成；現在跟以前一樣的作法，進度卻不容易掌控，民眾也不滿意。因為時代不一樣了，政府公務員不能再用工業時代的腦袋來做創新經濟時代的事。

管理大師彼得杜拉克曾說，21世紀知識經

濟時代的管理模式，應由舊式的「組織管理」轉變為新式的「專案管理」；湯姆彼得斯曾說：「專案管理將站在21世紀舞臺的中央」；國際趨勢大師大前研一更直言，專案導向的組織是今後的主流（大前研一，2009）。愈來愈多的組織使用現代專案管理來因應創新和變化，以獲取永續發展的競爭優勢。

現代專案管理起源於美國國防部，1970年起，美國政府開始更積極扮演起專案管理推手的角色，不但開始陸續建立與專案管理相關的規範與制度，還進行各種相關之系統整合與加強對風

險管理的要求。美國航空暨太空總署（National Aeronautics and Space Administration, NASA）與國防部（Department of Defense, DoD）還強制要求其所有合約商都必須運用專案管理；當時幾乎所有航太、國防、營建、高科技產業均開始全面推動專案管理，亦有許多其他產業被迫跟進。到 1990 年代，歐美先進國家有更多企業認知到導入專案管理已經是必要的，而非只是一種選擇（許秀影等，2015a）。

組織的日常營運只能維持組織的運行，隨著時間的成長，外在環境不斷變化，如果沒有創新作為，無論是產品或組織終將走向滅亡。創新和變化是任何一個政府組織都必須面臨的挑戰，以獲取永續發展的競爭優勢。組織的所有創新活動，都是一個個的專案，要管理變化，就是要管理專案。引導著組織不斷發展的策略規劃必須靠專案與日常營運的落實才能實現（PMI 2013a, 19）。

貳、政府策略目標與組織專案管理之關係

前面所提的專案管理，都是指組織層級的專案管理（Organizational Project Management, OPM）。如果單位只派少數人去學習單一專案的專案管理，對單位而言成效不大，因為專案的執行，更是受著組織流程、文化、結構、技術、人力資源等因素的影響。根據國際專案管理學會（Project Management Institute, PMI）的定義，組織專案管理是基於組織目標市場的價值策略，跨越個別專案（Project）和計畫（Program）等所有專案管理層級，對於組織中的人、流程和知識的一種整合方法。組織的願景和使命是由組織的策略目標來達成，組織策略目標有賴專案組合（Portfolio）及日常營運的工作來達成，專案組合又可細分為計畫和專案，這些專案組合與日常營運工作都需與策略目標一致、以適當的優先

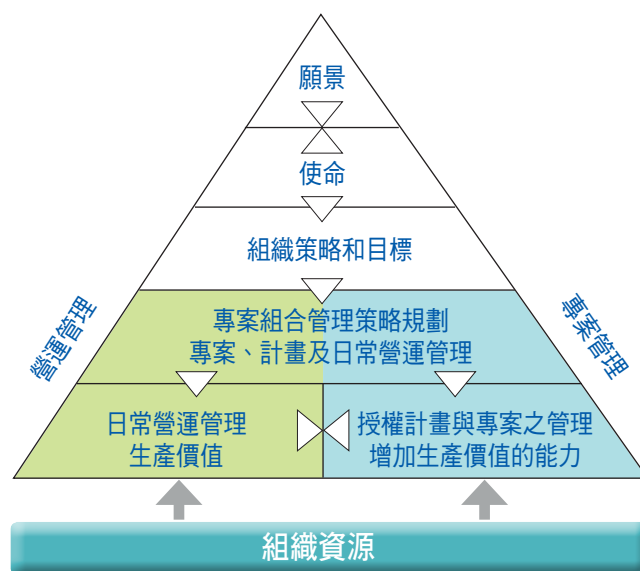


圖 1 組織專案管理地圖

資料來源：PMI 2013, 專案管理組合

順序投入適當的資源來達成，如圖 1 所示（PMI 2013b, 7）。

如果組織內的專案組合、計畫、專案都成功，表示組織能夠選擇正確的專案，而且能夠正確的執行專案，並能進而達成組織的策略目標。因此，專案是組織實現策略目標的重要手段，在組織中具有不可或缺的重要地位。追求所有專案都成功，要取決於組織的專案管理整體成熟度，成熟度高表示多數專案能精確預估專案期程與成本，並能掌握專案範疇與品質，達到民眾的預期目標，使專案的成果為民眾帶來最高的價值。組織層級專案管理辦公室（Project Management Office, PMO）是選擇專案管理體系、建立流程、監控流程、持續改善流程的部門，是持續推動組織專案管理成熟度提升、使組織所有專案都成功的重要推手。

PMI 為了協助全球各組織做好專案管理，發行了一系列的專案管理標準，主要的是「專案管理知識體指南」（PMBOK[®] Guide，以下簡稱 PMBOK[®]）（PMI 2013c），此書已賣出將近 500 萬冊，對全球專案管理有顯著的影響。其中為了政府領域的特殊狀況，特別發行了 PMBOK[®] 的分冊，稱為「政府專案管理知識體指南」。政府專案管理標準是以 PMBOK[®] 知識領域為範圍，並針對政府部門之特殊性，於各項專案管理流程之投入、工具與技術及產出項目，予以補充及新增。特別將利害關係人分析列入專案的經常性投入項目，強調政府部門預算審核與編列過程機制，以遵守相關法律規範，確保公共資源被有效及妥善利用。在組織層級的專案管理標準是「組織專案管理成熟度模式」（Organizational Project Management Maturity Model, OPM3[®]），這是組織全面提

升專案管理能力的解決方案，可找出組織當前專案管理的不足與差距，為組織提供持續應用和改進的結構化方法與途徑，是成功專案與組織策略目標間的橋梁。

政府部門與企業專案管理最大不同是，政府部門受相關規定之強制性約束，且專案的成功不是看賺錢或省錢，而是看是否能為民眾謀福利，民眾的滿意度特別重要，因此特別強調利害關係人的識別與溝通。對由公共經費資助的專案，公共課責及公開政治辯論是專案規劃中必須考慮之因素。

所謂「專案利害關係人」係指所有積極參與專案的個人和組織，或利益會因專案而受到正面或負面影響、或他們有可能會對專案及其最終結果產生影響的個人和組織（許秀影等，2015a）。在政府部門，專案利害關係人不僅包括公職人員，還包含執政者與民眾，因此必須讓廣大受影響之利害關係人，能夠明確掌握及時而適切的資訊，對所有利害關係人之資訊及諮詢需求進行管理之分析及規劃，有助於獲得均衡的結果。由於時代的不同，政府施政要貼近民意，以民意為依歸，不能僅用傳統的方法，必須要有敏捷思維與運用敏捷專案管理方式。

參、國際專案管理新趨勢—敏捷專案管理

一、傳統專案管理面臨的困境

現在人們日常生活，幾乎都跟行動互聯網終端連在一起。在行動互聯網時代，提供服務的企業要時刻保持靈活性，時刻貼近千變萬化的客戶需求。企業存活最重要的關鍵在於客戶至上的客戶思維，企業是根據客戶回饋來促使改進，

不是以老闆的意見，也不是所謂的 KPI 驅動改進的。誰能夠在最短的時間開發出符合客戶需求的產品，誰就能擁有客戶、擁有市場。

對政府而言，何嘗不是如此？工業時代的製造業管理模式已無法因應快速變化的行動互聯網時代，現在跟以前一樣的做法，進度卻不容易掌控，民眾也不滿意。如果採用傳統的專案管理方式，在專案初期時就進行完整的需求分析。在開始執行之前，就要花很多時間做出厚厚的專案管理計畫書。當實際執行時，要監控執行階段成果是否與專案管理計畫書所規劃的一樣。當有小差距時，要採取矯正行動，但差距太大時，必須進行冗長且複雜的變更程序，完成厚重的文件說明。這種傳統的工作模式對於充滿變動的知識型工作、軟體開發和新產品研發而言，是浪費時間且達不到預期成果的。

傳統的工業時代與現在的知識經濟時代，一個是定義型流程，一個是經驗型流程，有很多的不同點，如表 1 所示（Mike Griffiths

2012）。在工業時代，專案工作大多是在同部門進行，在專案一開始就知道最後的結果產出為何，一開始就可以定好需求，事前就可精確的估算工作範疇、時間、成本、品質等訊息，產品與流程是事先定義的，在專案進行過程要確認與原規劃一致並儘量避免改變與重做，很多資訊不透明，以管理階層規劃和控制團隊工作的方式進行管理；在知識經濟時代，大多數的專案是跨部門的，在專案進行時才能確認最後的結果產出為何，需求要根據客戶的回饋才能確定，估算是藉由專案進行過程逐步精進，要迎接改變與重做，為客戶創造最大價值，資訊要透明讓團隊成員可以更有效的協同合作完成工作，以檢查和調適的方式進行管理（Mike Griffiths 2012）。

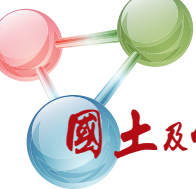
二、敏捷的價值觀與原則

2001 年 2 月 11 日至 13 日，17 位軟體實務大師在美國猶他州的雪鳥聚集，討論所謂輕量級軟體開發模式，提出所謂「敏捷軟體開發宣

表 1 定義型流程與經驗型流程

工業時代（定義型流程）		知識經濟時代（經驗型流程）
垂直同部門的	↔	水平跨部門的
可預測的	↔	不可預測的
一開始就知道產出	↔	當專案進行時，才會確認產出
一開始就定好需求	↔	需求是經由回饋後發現
事前就可精確的估算	↔	估算是藉由專案進行過程逐步精進
沒有彈性的產品與流程	↔	有彈性的產品與流程
避免改變與重做	↔	迎接改變與重做
不透明	↔	透明
以「規劃和控制」進行管理	↔	以「檢查和調適」進行管理

資料來源：Mike Griffiths, PMI-ACP Exam Prep 2012



言」(Kent Beck et al. 2001)。敏捷是一種心態(Mindset)，不是某個特定的流程或實務，敏捷宣言包含 4 個價值觀及 12 項原則，修訂為不限於軟體領域後的敏捷宣言價值觀如表 2。

修訂為不限於軟體領域後的 12 項敏捷原則如下：

- (1) 我們第一優先的任務是，透過儘早且持續交付有價值的成果來滿足客戶。
- (2) 即使在最後發展階段也是要竭誠歡迎改變需求，敏捷流程掌控變更，以維護客戶的福祉。
- (3) 經常交付可用的成果，頻率可以從數週到數個月，以較短的時間間隔為佳。
- (4) 業務相關人員與開發者在專案進行中，必須每天一起工作。
- (5) 專案靠積極的個人來完成，給予他們所需的環境與支援，並相信他們可以完成工作。
- (6) 在開發團隊與團隊成員之間，面對面的溝通是傳遞訊息最有效率與效能的方式。
- (7) 可用的成果是進度的主要量測標準。
- (8) 敏捷流程提倡穩定持續的開發，贊助者、開發者及使用者都應該能不斷地維持穩定

的步調。

- (9) 持續專注於追求卓越的技術與優良的設計以強化敏捷力。
- (10) 精簡—「將不需要做的工作量最大化」的技術是精髓。
- (11) 最佳的架構、需求及設計皆來自於能自我管理的團隊。
- (12) 團隊定期自省應如何更有效率，並據以適當地調整與修正行為。

三、敏捷專案管理流程

敏捷方法論很多，只要擁有敏捷心態，把握敏捷價值觀與原則，都是敏捷。最常被使用的敏捷方法論有：Scrum、XP (Extreme Programming)、Kanban、Lean、Crystal、FDD、DSDM 等。作者整合了 PMI-ACPSM 認證考試 11 本書、其他幾十本敏捷專案管理書籍的精華、SCRUM Body of Knowledge、30 年軟體開發經驗、近年來的敏捷授課和輔導經驗，設計出敏捷通用架構如圖 2 所示(許秀影，2015b)。

敏捷通用架構綜觀圖分為：參與人員、專案階段、工作事項及產出等面向，從專案開始到結束，採用敏捷，應該由誰、做什麼、產生什

表 2 敏捷的 4 個價值觀

個人與互動勝過流程與工具 Individuals and interactions over processes and tools
可用的軟體(成果)勝過詳盡的文件 Working software over comprehensive documentation
與客戶協同合作勝過合約談判 Customer collaboration over contract negotiation
回應變更勝過遵循計畫 Responding to change over following a plan

資料來源：Kent Beck et al. 2001

麼成果，說明敏捷專案管理的流程。敏捷專案管理將客戶代表納入敏捷團隊中，並且運用多次的發布與迭代循環，讓客戶代表與開發團隊在一定的步調內，有節奏的互相配合，做出對客戶有最高價值的成果。敏捷團隊包含贊助者、產品負責人（客戶代表）、敏捷教練、專案成員及測試者。

敏捷專案管理階段分為：可行性分析、起始、發布循環、結案等流程。與傳統專案管理不同的是，敏捷專案管理在專案一開始的時候，只做大方向的規劃，不做全面的需求分析，而是瞭解初步需求，做出整體高階規劃後，採用所謂「小步快跑」、「快速迭代的方式」，在很短時間內（最好不要超過一個月）就是一次

發布，將產品交付給客戶，儘快獲得客戶的回饋，修改產品，並據以修改後面的規劃。在每次發布階段，再分為幾次迭代，每次迭代約為一、二星期，經過幾次迭代後，完成一次發布的成果。發布內的所有迭代完成後，這次的發布就完成了，可以將成果交給客戶，所有的發布都完成時，專案就完成了。

在每次發布開始時，才做這次的發布規劃，發布結束後進行審查與回顧，看看團隊哪些事情做得好，哪些事情做不好，有哪些要開始做，哪些應該停止做，以作為團隊在下次發布時的改進做法。同樣，在每次迭代開始時，才做這次的迭代規劃，迭代結束後進行審查與回顧，看看團隊哪些事情做得好，哪些事情做不好，

NPMA 中華專案管理學會
National Project Management Association

敏捷通用架構綜觀圖

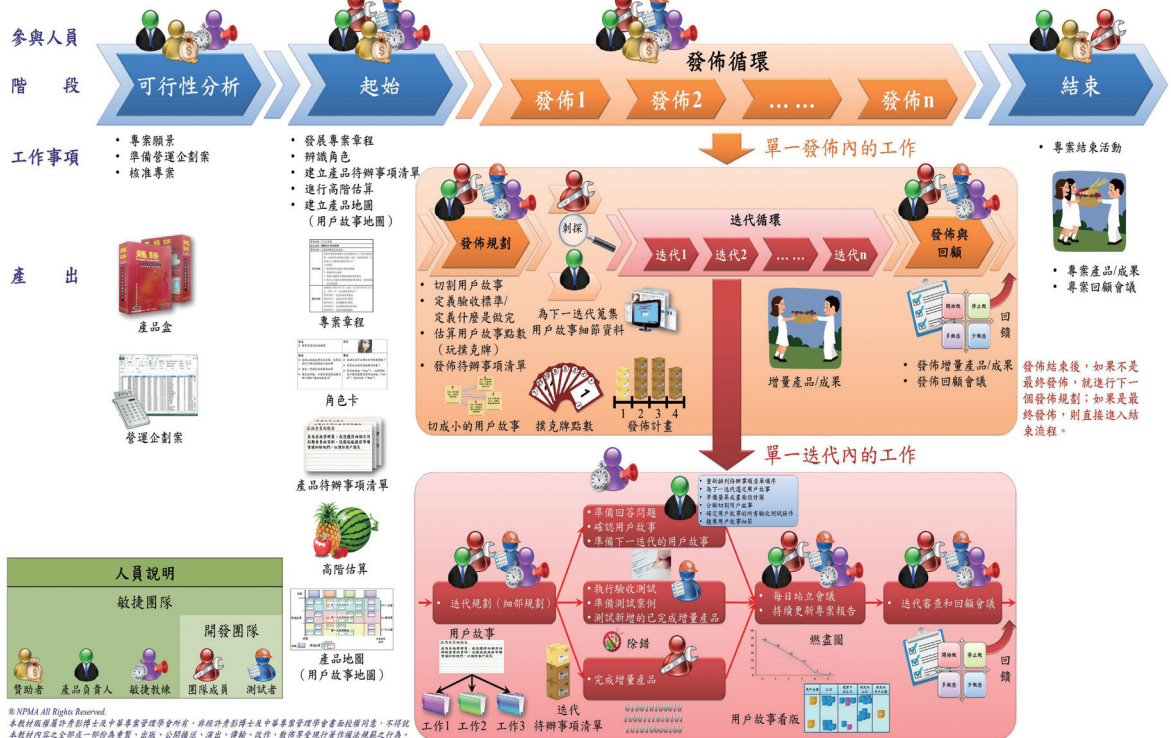
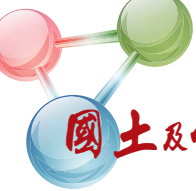


圖 2 敏捷通用架構縱觀圖

© NPMA All Rights Reserved.
本教材版權歸許崇勳博士及中華專案管理學會所有，未經許崇勳博士及中華專案管理學會書面授權同意，不得就本教材內容之全部或一部份為複製、出版、公開講述、演出、傳輸、改作、散佈等受著作權保護之行為。



有哪些要開始做，哪些應該停止做，以作為團隊在下一代時的改進做法。

四、敏捷專案管理的特色

敏捷專案管理有許多特色，主要有固定時間，快速迭代、在必要的時候才做適當精度的規劃及敏捷團隊是能自主管理的團隊等，分述如下。

（一）固定時間，快速迭代

敏捷團隊持續交付有價值的成果來滿足客戶。敏捷專案管理將專案成果分為好幾次發布、每次發布再細分為幾次的迭代，讓客戶可以在最短的時間看到成果，並進行回饋，減少專案失敗的風險。其中無論是專案期程、發布、迭代都有一定的期程，例如：專案期程為6個月，每2個月發布一次，每個發布內有4個迭代，每個迭代2週。在迭代循環的每一天都要進行每日站立會議，這些都要在固定的時間內完成。每日站立會議通常是15分鐘，每個團隊成員要說：昨天到今天完成哪些工作、今天下班前要完成哪些工作、要完成的工作有沒有困難。如果有任何要討論的事項或解決的問題，都在每日站立會議之後，相關的人才留下來，其他人就可以回去工作了，用站的是因為這樣會議才不會開太久。

（二）在必要的時候才做適當精度的規劃

根據敏捷原則，工作時要將不必要做的工作最大化，敏捷流程規劃強調的是在適當的時機做適當精度的規劃。因為專案需求是要透過用戶回饋後才能真的獲得，如果在一開始的時候，就做得很精細的規劃，專案執行1、2個月之後，狀況又不一样了，前面階段做太精細的規劃是

浪費時間，因為一定會變。

在整個敏捷專案生命週期中，共有5種層級的規劃。首先第1層級的規劃是在專案立案過程中，進行可行性分析時，就是在做最高層的規劃，也就是專案願景的規劃。第2層級的規劃是在專案起始的時候，要規劃產品地圖，也就是規劃整個專案共有多少次發布，每次發布要產生的增量產品或成果是什麼。第3層級的規劃是在每次發布一開始時要進行發布規劃，根據產品負責人動態調整的產品待辦事項清單，規劃出在這個發布所要完成的產品待辦事項清單，也就是要完成哪些用戶故事。第4層級的規劃是在每次的迭代一開始時要進行迭代規劃，根據產品負責人動態調整的產品待辦事項清單，規劃出在這個迭代所要完成的迭代待辦事項清單，也就是要完成哪些用戶故事，並將用戶故事分解為更小的工作，排定工作的完成順序。第5層是每日站立會議時，也要動態調整每天應完成的工作。

（三）敏捷團隊是能自主管理的團隊

工業時代的製造業管理模式已無法因應快速變化的行動互聯網時代，工業時代遵循的是泰勒（Frederick Taylor）的「科學管理」方法，將工作者分為白領（管理人員）與藍領階級（工作人員），管理者扮演規劃與控制的角色，將工作分解為易於管理的工作包，完成專案管理計畫書並指派給團隊成員來完成，團隊成員完成工作包後，被動等待管理者下達下一工作的命令。

敏捷的主要核心概念就是，主管以僕人式領導，專案目標是由一群被充分授權的團隊完成，充分地將人的時間、精力、金錢集中在最有業務價值的部分，並以風險最小的方式，以

自主管理 (Self-Organizing) 的方式完成令用戶驚艷的成果。

五、敏捷專案管理的好處

在這行動互聯網時代，無論是政府機構、商業組織、還是非營利組織，無論是高科技還是傳統產業，都需要透過開發或使用軟體來創造價值，都需要將軟體開發能力作為核心競爭優勢。敏捷就是在變動的商業環境下，因應變動並且獲利的能力。敏捷源自軟體開發，但已廣泛的應用在非資訊領域。

在 2001 年美國 911 事件前，FBI 從未針對美國所受到的恐怖主義威脅作過完整的評估。主要原因包括大家只關心升官，以及彼此之間欠缺資訊的分享，因為內部缺少一個能吸收或分享組織知識的有效機制。為解決這樣的問題，虛擬案件檔案系統 (Virtual Case File, VCF) 花了 1.7 億美元、用了 3 年的時間，最後計畫失敗並終止了。新的「哨兵專案」(Sentinel) 於 2005 年展開，原預計花費 4.51 億美元並於

2009 年全面上線。但至 2010 年 3 月，已用掉 4.05 億美元、只完成一半的工作、進度落後 1 年，預估可能還要 6 至 8 年才能完成、至少還要再花 3.5 億美元。

問題出在做事情的思維，現在是雲端、大數據的 21 世紀，FBI 還在用 2、30 年前的方法和流程在做事情。為了搶救專案，後來採用敏捷專案管理方式，只用了 5% 的預算，在 20 個月內完成了洛克希德馬丁公司用了 90% 預算、花費 10 年還做不出來的東西 (John Foley 2012)。

每隔兩星期，「哨兵」團隊就會展示成果，而且不是只做給自己看而已，而是把既有的成果交由未來會使用該系統的人實際操作。2012 年 7 月，「哨兵」終於上線了。「哨兵」為 FBI 帶來莫大的效應，溝通與分享資訊的能力大幅提升 (Jeff Sutherland 2014)。

當 Yahoo! 面臨傳統軟體開發方法不再有效時，花了 1 年的時間來改善瀑布開發模式，

表 3 大型系統採用敏捷方法一覽表

Industry	Org	Project	Purpose	Size	Metries
Electronic Commerce	Google	Adwords	Advertiseing	<ul style="list-style-type: none"> • 20 teams • 140 people • 5 countries 	<ul style="list-style-type: none"> • 1,838 User Strories • 6,250 Function Points • 500,000 Lines of Code
Shrink Wrapped	Primavera	Primavera	Project Management	<ul style="list-style-type: none"> • 15 teams • 90 people • Collocated 	<ul style="list-style-type: none"> • 26,809 User Strories • 91,146 Function Points • 7,291,666 Lines of Code
Health Care	FDA	m2000	Blood Analysis	<ul style="list-style-type: none"> • 4 teams • 20 people • Collocated 	<ul style="list-style-type: none"> • 1,659 User Strories • 5,640 Function Points • 451,235 Lines of Code
Law Enforcement	FBI	Sentinel	Case File Workflow	<ul style="list-style-type: none"> • 10 teams • 50 people • Collocated 	<ul style="list-style-type: none"> • 3,947 User Strories • 13,419 Function Points • 1,073,529 Lines of Code
U.S. DoD	Stractcom	SKIweb	Knowledge Management	<ul style="list-style-type: none"> • 3 teams • 12 people • Collocated 	<ul style="list-style-type: none"> • 390 User Strories • 1,324 Function Points • 105,958 Lines of Code

資料來源：Rico, D.F. 2010

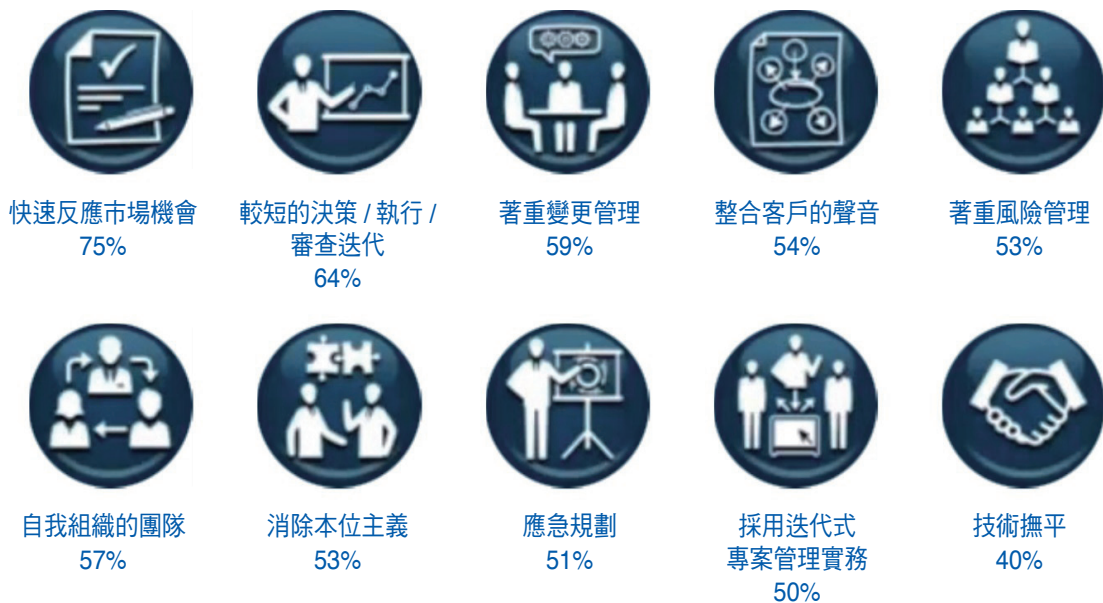
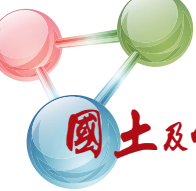


圖 3 採用敏捷專案管理的好處

資料來源：PMI 2012

做更澈底的分析、更完整的文件、更多的簽核，都無法改善現況，且只讓狀況更糟。後來嘗試敏捷變革，立即看到敏捷所帶來的好處。全世界優秀成功的資訊公司幾乎都採用敏捷，尤其是採用 Scrum。例如：Google, Nokia, Adobe, Apple, Microsoft, Activision, Oracle, eBay, Xerox, MySpace, Nintendo, Yahoo！等（Craig Larman and Bas Vodde 2010）。

敏捷已廣泛應用在軟體以外的全球各種行業，除了上述公司之外，還包含：Barclays Global Investors, BBC's New Media Division, BellSouth, Bose, CapitalOne, Federal Reserve Bank, GE, Motorola, Nokia Siemens Networks, SAP and State Farm（Jamie Lynn Cooke 2014）。84% 的國際 IT 專案採用敏捷方法，包含受管制的工業 i.e., DoD, FDA 等等，敏捷現在也用在安全系統如

FBI 等。敏捷可以應用在小型專案也可以應用在大型專案，如表 3 所示（Rico, D. F. 2010），根據 PMI 的研究，採用敏捷的好處如圖 3 所示（PMI 2012）。

肆、政府專案管理創新思維

以下就提升組織專案管理能力以達成政府策略目標、將腦袋改變為敏捷思維、靈活運用混合式專案管理模式等 3 方面來探討政府公務員在專案管理應具備的創新思維。

一、提升組織專案管理能力以達成政府策略目標

目前政府部門每年雖有策略規劃會議，但策略目標訂了之後，往往沒有具體分解到專案組合、計畫、專案及例行工作，造成策略目標與組織專案管理之間的落差，使得政府公務員

每天都很認真努力工作，年度策略目標和跨年度的策略目標不見得可以達成。

政府專案管理創新思維，在宏觀的部分，應該將組織專案管理列為組織管理策略，成立組織層級專案管理辦公室，提升組織專案管理成熟度，以掌握政策目標的落實度。組織專案管理的成熟度與組織策略目標的達成度息息相關，要落實政府政策必須追求所有專案都成功，這取決於組織專案管理成熟度，成熟度高表示多數專案能精確預估專案期程與成本，並能掌握專案範疇與品質，達到預期目標，使專案的成果為民眾帶來最高的福祉。

本文作者是臺灣唯一獲得 PMI 頂級認證，全球僅 10 人的「OPM3 組織專案管理導師」與全球僅 86 人的「OPM3 組織專案管理專家」。

本文作者的專業知識與在政府部門 PMO 導入輔導實務經驗，提出政府組織導入組織層級專案管理的步驟如圖 4 所示。

行政院副院長張善政博士擔任政務委員時，曾大力推動成立 PMO，但僅限於少數單位，未能持續落實到各部會，實屬可惜。根據本文作者的研究，政府部門主管支持程度與導入輔導成效成正比，而專案管理知識與概念的普及是一切的基礎。目前政府推動專案管理知識與概念普及已有初步成果（許秀影，2014），但全面的組織專案管理概念培訓，及縮減政策目標與組織專案管理之落差，以強化政策執行力，則有待改善。

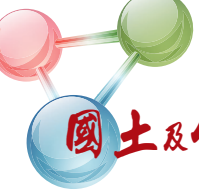
二、將腦袋改變為敏捷思維

敏捷思維是知識經濟時代人人都應具備的能力，不只是可以用在專案工作，也可用於例行



圖 4 政府導入組織專案管理步驟

資料來源：許秀影，2014



性工作。敏捷是一種文化的變革，依據敏捷價值觀與敏捷原則做事，建立敏捷精神與調整成為敏捷心態最重要，流程與方法是可以調整的。團隊可參考各種敏捷模式與流程，調適與整合出自己的流程，並挑選結合適當的敏捷實務與工具，做出適合自己團隊的敏捷開發流程與工具模板。以下列出幾點具備敏捷思維的做法：

（一）把握精簡原則一把不需要做的工作最大化

當每天都埋頭工作，每天都加班，事情還是沒做完。這時，應該抬起頭來，看看是否有些事情不該在這時候做？對於單位、民眾或主管而言，他們真的需要你做這麼多事嗎？應該要把握，所做的事情真的是單位、民眾或主管的需求。

（二）每月、每週、每日排工作先後順序—最重要的事情先做

如果每天都做最重要的事，那麼當沒有時間的時候，最重要的事情都已完成了，剩下來的事情重要程度就沒有那麼高。至於什麼是最重要的事，如果在辦公室，那就是以主管的重要性為主，如果是專案，就是以民眾或終端用戶的重要性為主。

（三）組成自主管理的團隊

將民眾或終端用戶代表納入團隊，主管律定目標，幫團隊排除困難，敏捷團隊自行規劃如何完成，並主動依自己的專長搶工作做，不是被動的等主管下命令。並且要讓自己的主要專業不斷精進，要有2項以上的專長，才有能力可隨時支援其他成員的工作，團隊還要定期反省如何可以做得更好。

（四）僕人式領導

傳統的方法是用下命令和嚴格控管的方式管理團隊；敏捷團隊的帶領方式要用僕人式領導。團隊直接面對民眾，所以要有足夠的權限，主管要授權團隊，讓團隊可以自行規劃與分工，順利達成任務。團隊經由每日站立會議，讓團隊成員瞭解執行狀況與困難，當有困難時，主管應該要幫團隊排除困難。傳統的方式是一級命令和管控下一級；敏捷的方式是一級協助和服務下一級，讓他們可以全心的投入工作，面對民眾、解決問題。

三、靈活運用混合式（Hybrid）專案管理模式

政府單位目前的專案管理方式，有些是沒有遵循一定的國際標準，有些是已經培訓專案管理專業人員，有些是更進一步的導入PMBOK® Guide等國際標準，所以在導入敏捷的時候，循序漸進是組織導入專案管理的基本原則之一，劇烈變革給組織帶來的問題永遠比效益更多。況且，並不是所有的專案都需要採用敏捷流程，當需求和技術都很確定時，因為需求在一開始就可以詳細知道且變動不大，採用傳統專案管理就足以協助專案成功。如果需求和技術都非常不確定，採用敏捷也沒有用。敏捷適合用於大方向確定，細節不是很確定，完成成果所需的技術大致確定，細節可再精進的專案。

政府機構採用敏捷時，適合用混合式專案管理模式，也就是在大架構上，採用傳統專案管理方式，分為：起始、規劃、執行、監控、結束等流程群組，細節再用敏捷專案管理方式，分述如下。將客戶代表納入敏捷團隊，有最終用戶代表的積極參與是專案成功的關鍵。專案

以快速迭代進行，但不是每次發布就直接交付成果給最終用戶，而是交付給客戶代表及客戶測試團隊，因此對政府承辦專案的公務員來說，並不會增加工作負擔，而是在最短的時間就可以看到成果，而且可有節奏有步調的陸續看到成果，所以反而是愈到結案時就愈放心和更輕鬆。

（一）專案可行性研究

採用傳統方式，專案公開招標公告及合約都要加入敏捷精神。

（二）專案起始

採用傳統專案章程，採取用戶角色和用戶故事進行利害關係人分析和高階需求分析。

（三）專案規劃

專案開始的時候，先做大方向的規劃，如果採用工作分解結構（Work Breakdown Structure, WBS）作為規劃範疇的工具時，一開始不要切到很多層。

（四）專案執行

敏捷專案由團隊成員規劃與根據自己的專長主動負責執行工作，是主動搶自己專長的事情做，不是被動等待長官下命令。專案執行過程中要與客戶代表（業務單位）密切合作與溝通，團隊用自主管理方式，要進行每日 15 分鐘站立會議，如果無法每天面對面，也要與客戶代表每天使用電話或其他媒介聯繫。

（五）專案監控

專案的管控除了在每天站立會議進行之外，還在每次發布和迭代最後，進行審查與回顧。可採用一些視覺化的敏捷專案管理工具和圖表，讓團隊可以隨時看到專案進度與狀態。視專案

特性，可進行部份的功能驗收（不是合約的正式驗收）。

（六）專案結束

與傳統一樣，只是因為前面階段，客戶代表已經進行很多次發布的功能驗收與回饋，所以在結案時，大多只剩行政結案程序。

本文作者正在輔導政府部門完成公部門第 1 個從頭到尾的敏捷專案，從邀標書撰寫、敏捷合約撰寫、廠商敏捷專案管理計畫書撰寫與審查、專案執行與監控到結案。目前的成果是，提早 1/3 時間讓所有終端用戶進行測試、客戶代表滿意度超高、承辦人儘早並陸續看到成果，對結案具備高度信心，不像其他專案，目前只看到一些書面文件，非常擔心專案成果是否能符合終端用戶需求，更擔心是否能如期結案。因此，個案單位主管及承辦人都希望能將敏捷思維與做法用在其他專案。

伍、結論與展望

在這行動互聯網時代，敏捷成為當代專案管理與開發模式的主流。所以，敏捷專案管理是知識經濟時代演進的必然結果，是現在及未來的職場，人人都要具備的能力。政府公務員可從：提升組織專案管理能力、將腦袋改變為敏捷思維、靈活運用混合式專案管理模式等 3 方面強化其專案管理能力。

在推動敏捷思維時，領導者的參與和推動，是組織實施改善的前提，人員培訓是第一步，目的是轉變思想觀念，這是最大的挑戰，因為要改變幾十年做事的思維、心態和文化，是極其困難的事。光導入某種流程或系統，腦袋觀念沒變，是不會有成效的。

參考文獻

1. 大前研一。2009。《再起動：職場絕對生存手冊》。臺北：天下文化。
2. 許秀影。2012。與專案管理大師對話 Scrum 敏捷專案管理。《專案經理電子雜誌》。
3. 許秀影。2014。組織專案管理與雲端平臺於政府組織之應用。《主計季刊》第 55 卷第 1 期（4 月）：76-87。
4. 許秀影等。2015a。《專案管理基礎知識與應用實務》。五版。臺北：中華專案管理學會。
5. 許秀影。2015b。《邁向敏捷—敏捷專案管理成功之道》。臺北：中華專案管理學會。
6. Jamie Lynn Cooke. 2014. *Agile Productivity Unleashed*. UK: IT Governance Publishing.
7. Jeff Sutherland. 2014. *SCRUM The Art of doing twice the work in half the time*. New York: Crown.
8. John Foley. 2012. FBI's Sentinel Project: 5 Lessons Learned. InformationWeek. 2012(08/02).<<http://www.informationweek.com>>(accessed 12 July 2015)
9. Kent Beck et al. 2001. Agile manifesto.<<http://www.agilemanifesto.org>>(accessed 12 July 2015)
10. Mike Griffiths. 2012. *PMI-ACP exam prep*. USA:RMC Publications, Inc.
11. PMI. 2012. *PMI Pulse of the Profession Organizational In-Depth*. Pennsylvania: Project Management Institute.
12. PMI. 2013a. *Organizational project management maturity model (OPM3)*. 3rd ed. Pennsylvania: Project Management Institute.
13. PMI. 2013b. *Project portfolio management*. 3rd ed. Pennsylvania: Project Management Institute.
14. PMI. 2013c. *Project management body of knowledge*. 5rd ed. Pennsylvania: Project Management Institute.
15. PMI. 2015. PMI Fact file. *PMI Today*. 2015(June): 4.
16. Rico, D. F. 2010. Lean and agile project management: For large programs and projects. *Lean Enterprise Software and Systems*. Edited by Abrahamsson P. and Oza N. 37-43. New York: Springer Berlin Heidelberg.

邁向循證政府決策的關鍵變革： 公部門巨量資料分析的理論與實務

陳敦源 國立政治大學公共行政學系教授

蕭乃沂 國立政治大學公共行政學系副教授兼臺灣電子治理研究中心副主任

廖洲棚 國立空中大學公共行政學系助理教授

摘要

隨著資訊通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs）的快速發展，民主國家對於 ICTs 對民主治理所帶來的影響多抱持正面的樂觀態度，然而，既使充斥「科技變革樂觀論」的氛圍，不必然能回應實體政府真正面臨的重大難題，許多研究顯示，過去十餘年電子化政府改革所帶來的改變與效果，可能比我們熱切預期的還要小，其關鍵在於電子治理的變遷，往往忽略科技技術與公共領域之對應結合的問題，目前最火紅的「巨量資料」（big data）風潮也不例外；因此，本文以為，大數據分析的改革，如果想不被「科技變革樂觀論」所蒙蔽，需要與「循證政府」（evidence-based government）的理念相結合，在管理途徑、治理結構與政策框架等 3 個面向深度對話，才能在概念、規劃與執行上，確實達到公部門變革的目的，本文最後以源於紐約市的「績效統計系統」（PerformanceState System）為例，討論一個成功的大數據應用方案，應該具備哪些前提，包括範圍清楚管理途徑的選擇、內外兼顧的治理結構變革及特定且完整的政策領域應用等 3 項，讓大數據分析的技術，不但可以與民主治理的領域知識充分結合，也才能真正滿足「科技變革樂觀論」者的預期，對政府改革做出積極的貢獻。

關鍵字：循證政府、大數據分析、電子治理、科技變革樂觀論、民主治理

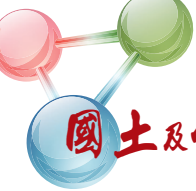
「我們相信上帝，但其他的人請拿出數據來！」（註 1）

管理大師戴明（William Deming 1900-1993）

壹、前言：大數據狂潮下的審思

隨著「資訊通訊科技」（Information and Communication Technologies, ICTs）進入人類生活的各種層面，美國學者 H. J. Leavitt 與 T.

L. Whisler 早在 1958 年出版於《哈佛商業評論》中的論文〈1980 年代的管理〉（Management in the 1980s）就曾預言，ICTs 將會給社會組織帶來革命性的改變，傳統的金字塔型組織將會被類似沙漏形狀的組織取代，組織生產力將會增強，大部分的中高階主管的工作將會受到衝擊；然而，由於中央控制的成本降低，組織會朝向再集中化（recentralization）發展，因此，科學管理學派的自動控制理想國將會進一



步實現，是為當代「科技變革樂觀論」（Barber 1998）的濫觴之一（註2）。

從20世紀進入21世紀的50年間，政治民主化進程上尚屬資淺的臺灣，ICTs對政府的官僚組織衝擊一波接著一波，從網際網路、入口網頁、到Web 2.0社群網站，從辦公室自動化、雲端運算、智慧城市，一路到近年當紅的「巨量資料」（big data）；不論是流行還是工具的成熟使然，巨量資料分析已經成為公私部門創新改革的利器之一；我國政府於2015年公布經過網路民意徵詢的「網路智慧新臺灣政策白皮書」之後（詳圖1），將電子化政府的政策聚焦在政府組織如何善用兼具「大量」（Volume）、「時效性」（Velocity）、「格式多樣性」（Variety）與「內容真實性」（Veracity）之4V特質的巨量資料分析能力（Desouza and Jacob, 2014; Dumbill 2012; Zikopoulos et al. 2013），積極推動包括e化政策參與、網路輿情分析、行政內部資料的大數據分析及公共服務「物聯網」（Internet of Thing, IOT）的規劃和應用等，



圖1 行政院院長毛治國在國家發展委員會網路智慧新臺灣政策白皮書參與會議上發表談話

資料來源：行政院新聞傳播處

提升政府的回應效能以及民主正當性。

目前，不論在防災救護、教育行政、公共衛生、交通分流資訊、水資源運用與長期照護等公共政策，結合地資訊系統（GIS）與巨量資料分析，用以精進公共服務過程（林蔚君、詹雅慧，2013；吳宗哲，2014；呂宗學、蘇慧貞，2013；陳致元、朱子豪、林孟龍，2011）；另外，詹大千與金傳春（2013）也針對GIS系統應用在流行病學領域上進行討論，認為行動載具的普及與社群媒體的發展，對於流行病的防治與監測，可以利用GIS與巨量資料的應用來得到較過去權威式公共衛生治理更佳的防治效果；而臺灣電子治理研究中心的研究團隊，近年也努力將巨量資料分析導入政府的第一線服務價值提升、政府網頁的運作資料分析及網路輿情分析等面向（周韻采、陳俊明，2010、2011；廖洲棚、陳敦源、蕭乃沂、廖興中，2013；蕭乃沂、陳敦源、廖洲棚，2014），儼然已經是下一波不得不參與的戰役（黃亦筠，2012）。

然而，大數據分析效能的落實，需要在各類組織內創造具跨專業領域的雙向回饋機制，因此，不論學界或實務界都想知道：「政府的官僚組織因為大數據分析的導入而被改變了嗎？」根據過去多年電子化政府累積的經驗及研究顯示，即便人們在願景上對科技樂觀，但是政府組織運作，不論是內部流程、或是對外與跨部門組織和利害關係團體的互動，仍然轉變有限。因此，在此政府各階層為大數據分析忙碌的當口，實有必要從理論與實務檢視，大數據分析給政府組織帶來的轉變，仍然無法滿足「科技變革樂觀論」者期待的原因為何，換句話說，這「理想與現實」落差的關鍵因素到底在哪裡呢？以下本文將一一說明之。

貳、巨量資料分析下新一波的「科技變革樂觀論」：三個「視野落差」(Vision Gaps)

雖然，資訊與通訊科技在過去四分之一個世紀，已經儼然成為推動政府改革的重要力量之一，學者陳聿哲與國發會謝翠娟高級分析師在一篇巨量資料的論文中認為(Chen and Hsieh 2014)，當代政府在巨量資料應用的挑戰下，單純聚焦在技術層面勢必無法真正落實「科技變革樂觀論」者的期待，改革者在導入科技新技術的同時，必須朝向建構以利害關係人為中心的治理結構、將政府組織調整為利於資料分析的技術與人才存留的環境，最後就是將巨量資料的分析與政策績效結合的框架；也有學者認為，面對巨量資料時代政府運作與決策的基礎轉變，目前不論在治理結構、管理途徑及政策框架上的變革，都還未能回應網路社會所帶來的改變壓力(Liu and Yuan 2015)；從這些角度來觀察，本文以為，巨量資料時代政府變革必須有一個專屬的行政改革方向，而「循證政府」(evidence-based government; Davids 2004)就是這一個適當的改革標的。然而，在討論「循證政府」的本質以前，必須先從「治理結構」、「管理途徑」及「政策框架」3個方面的「視野落差」談起。

首先，從「治理結構」的角度來看，民主政府組織的轉變通常都是政治問題，而政治問題從來就不會單純的受到科技技術改變而改變，也就是說，巨量資料分析只是一種治理結構變革的觸媒而已，政府真正的改變，還是需要從「治理結構」上針對其制度進行有意識的改造，巨量資料的分析本身，必須和民主制度治理的品質

相互呼應，才真正能夠維繫「科技變革樂觀論」的期待。當代美國著名的民主理論家 Benjamin Barber (2000/2001: 8) 認為，民主制度運作的良窳主要不是受到科技發展的品質與內涵的影響，而是在政治社會的本身，他說(註3)：

我認為民主政治在未來是否會存留或是擴散，主要不是看科技發展的品質與內涵，而是我們民主制度的品質以及公民的內涵，這表示我們當代所面對的(民主發展)問題，從過去到現在都是政治而非科技的問題。

再者，從「管理途徑」的角度來看，官僚組織導入巨量資料的技術，公共組織的職能轉變，已不是單純組織內個人是否接受科技技術的問題而已，官僚體制內部既存的公共管理應用途徑，都會對巨量資料導引下的虛擬政府的形成，產生不同推力與拉力，以致影響到整個改革的成果；這個部分，往往是科技改變「科技變革樂觀論」者最容易忽略的關鍵所在。哈佛大學甘迺迪政府學院教授 Jane E. Fountain (2001: 6) 在她著名的《建構虛擬國家：資訊科技與制度變遷》一書中，認為(註4)：

對政府而言，(虛擬化的壓力所帶來的)挑戰絕對不是單單開發一個 G2C 的網頁與民眾進行互動(transaction)而已，重要的是去重新組織以及從頭建構一個新的政府制度環境，來支援這種新的互動。

最後，如果從「政策框架」的角度來看，一位土耳其的公共行政學者 Mete Yildiz (2007) 回顧電子化政府文獻後指出，電子化政府對政府政策框架的影響有三個大問題：第一，電子化政府政策的定義太過模糊；第二，改革者過度簡化政府發展電子化政府的路徑，尤其是面對



龐雜的制度與政治的環境；第三，評估政策效果的研究方法上之有效性問題等。其中，第一、二項問題，是「科技變革樂觀論」者最應該關注的政策框架問題，政府公共政策過程的政治本質是其中重點；而這政治本質就是討論電子化政府所帶來的預期改變，是否真能夠在政府現有的制度與組織框架中，找到制度變遷的路徑，進而對政府的運作產生系統性的改變。

總括而言，「科技變革樂觀論」者最應該面對的視野落差，需要一個完整的政府變革策略目標作為引導，不然很可能落入一窩蜂式的流行時尚改革作為，而這種策略目標的需求，主要的背景就是，政府公共管理面對網路社會的發展，人類生活進入一個以資訊為主軸的時代，政府要如何藉由有效的變革策略，全面啟動政府組織良性轉變的可能性，一方面可以及時改正資訊通訊科技對公民社會甚至是人本福祉所造成的負面影響，另一方面，如何導引政府本身的組織與制度環境的數位變革，成為真正為民所享的公僕組織，巨量資料狂潮下的「循證政府」定位，是未來數位生活最不可或缺的一個內涵。

參、公部門巨量資料應用的核心：循證政府 (evidence-based government)

任何一個新的科技發明，社會上總是會有樂觀與悲觀的想像 (Barber 1998)，巨量資料的興起也不例外。2013 年在美國上演的電視影集「紙牌屋」(House of Cards) 造成轟動，這個基於英國 1990 年代影集重拍的電視連續劇，是美國線上娛樂公司 Netflix 運用線上客戶使用資料分析而選擇的結果，從劇情的種類到演員的角色，都是由巨量資料分析決定

的，一般相信，這是一種新的影劇商業模式，將會對影劇界商人的拍攝決策，帶來革命性的改變 (Simon 2014)；然而，同年的 6 月間，美國前國家安全局分析師史諾登 (Edward J. Snowden) 將美國從應用巨量資料所進行「全球監控計畫」的機密文件 (尤其是所謂「稜鏡計畫」PRISM)，洩漏給英國衛報與美國華盛頓郵報；由此，一方面，閱聽大眾感受到巨量資料分析的巨大科技潛能，但另一方面，巨量資料是否會成為喬治歐威爾 (George Orwell) 小說「1984」中隨時監控人民的「政府老大哥」(big brother)，也引起廣泛的討論。科技應用一方面給人類社會帶來巨大的商機與改變的可能，但是，科技應用越是激進地前進，也越會激起倫理 (ethics) 等相關人本問題的討論甚至是辯論 (Gallo 2013; Zakaria 2013) (註 5)。當然，從學界的觀點來看，承襲對前述「科技變革樂觀論」的小心謹慎，電子化政府的研究者面對巨量資料的狂潮，必須從制度環境變革的角度，以循證公共行政研究的心態，進行深入、精緻及實務上能夠產生影響的研究，然而，這個策略目標應該是甚麼呢？

近年來，從公共衛生政策領域中發跡的「循證的公共政策」、「循證管理」、或是「循證公共行政」(evidence-based management; Stewart 2002; 陳敦源、呂佳螢，2009) 的概念日益興盛，主要是在公共政策理性論辯的基礎上，強調政府政策推動的決策，應該是以「證據」(evidence) 為基礎；當然，民主時代公共政策社會論述的過程中，倡議者必須提出相關證據作為論述的基礎，是公共政策重要的正當性來源。比方說，一項政策大規模實施之前，能先有小規模的實驗，再依循實驗結果修改政策方

案，將可提升其可行性及公眾的可接受性；從事前評估的角度來看，這就是近年政策小規模試驗（piloting）為何會成為公共事務管理者常使用的循證政策規劃模式的主要原因（Sanderson 2002）。

舉例而言，內政部在推動長期照護之前，曾經在臺灣三峽鶯歌及嘉義市兩個社區實施 3 年的先導計畫，就是這種小規模實驗的一個重要的案例，以期獲取第一線的執行證據；當然，這樣的模式也受到從方法論與實用性而來的挑戰，Learmonth & Harding（2006）就認為，由於證據永遠是「分歧」（divergent）而不確定的，長期來說，循證會讓管理者更加失去對政策管理的掌控能力，當然，這兩位作者也承認，這樣的論述在實務上並不能推翻證據在短期政策規劃與執行上的政治價值，但兩位作者仍然認為，當政策證據過度分歧且缺乏共識時，完全不理會證據也應成為公共管理的正當性基礎。當然，臺灣的巨量資料分析，勢必要與具有循證壓力的民主討論相互結合。接下來，本文將分別從前述三大視野落差，來討論巨量資料時代以「循證政府」為基礎的政府改革，其治理結構、管理途徑及政策框架的本質分別為何。

首先，巨量資料分析的治理結構是一種「社會—科技現象」：美國兩位微軟的研究員，對於巨量資料來臨的時代，提出 6 項可以引起討論的論點，讓大家開始思考這個「社會—科技現象」（a socio-technical phenomenon; Boyd and Crawford 2012）的本質與未來，這些論點可以當作一頭栽進巨量資料狂熱中的社會或政府決策官員，一個清醒腦袋的開始：

一、巨量資料改變人類對知識的定義，轉向電腦運算與研究發現的面向走去。

二、巨量資料技術聲稱「客觀」與「精確」是有誤導嫌疑的。

三、更大量的數據並不代表更好的數據。

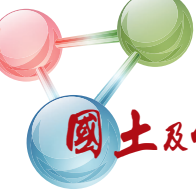
四、當巨量資料分析離開社會的情境，它頓時將失去意義。

五、可以到手的資料收集，並不代表它是合乎倫理的行為。

六、巨量資料技術與資料的壟斷，將帶來新的數位落差。

這些論點有 3 個共同的特色：第一，巨量資料不能只從資訊與通訊科技發展的角度來思考，它也是一個社會甚至政治的現象，必須一併思考；第二，科技發展的「樂觀追新」思維，一方面有科技公司的行銷意圖，另一方面也是長久以來科技主義的社會想像所造成的結果，必須要從「我們到底要甚麼樣的社會」（What kind of society do we want; Lyon 2014:9）的治理思維加以平衡之；第三，政府如果必須從前瞻的角度來思考社會上新的科技發展，就不能單從樂觀的角度進行政策規劃，通常，這些論點可以讓政府預先從「公共問題」（public problems）的角度，進行前瞻性的策略性政策規劃，讓巨量資料成為利多於弊的新科技，這樣的態度來看電子化政府對巨量資料分析方法的導入，最主要就是希望能夠以循證，也就是任何政府導入新的 ICTs 科技的動作，都必須植基於「讓我看見證據」（show me the evidence）的實務研究作基礎。

再者，管理途徑中「課責」倫理的建構：巨量資料技術在 Web 2.0 時代的興起，產生公私組織監控人民或消費者行為的倫理問題，



而因為史諾登事件所引起的激烈討論，讓巨量資料的討論無法只停留在技術的層面，必須要進入一個重要的「倫理轉折」（ethical turn; Lyon 2014），相對於科技層面的一頭熱，從電子治理的角度來看這些爭議，「課責」（accountability）無非是最重要的制度性概念，要如何在這個應用網路行為與言論資料進行社會性、政治性及商業性的決策分析的時代中，還能夠同時兼顧各項與資訊科技有關公共政策上的挑戰，包括：資料收集與散播的權利、數位資產的產權與管理、個人隱私的保障、網路安全的確保及資料倉儲與管理等（Bertot and others 2014; McNeely and Hahm 2014; Washington 2014）；學者提出「程序上的資料程序正義」（procedural data due process; Crawford and Schultz 2013）的概念，就是讓個人資料在網路世界被不同組織或個人應用的時候，可以得到「早期告知的權利」，尤其是巨量資料分析結果，可能會影響到個人的工作、名聲、甚至政治權益（Nikerson and Rogers 2014），更當如此。

最後，技術的應用需要「循證」觀念的擴張：巨量資料的應用在實務界與學術界雖然激起一股風潮，但是，它帶來的絕對不是單純的科技變革，還有觀念的變革，這變革將會對未來政府或是企業的經營，帶來重大影響。比方說，長久以來在學界爭論的質化與量化資料孰優孰劣的議題，將會因為巨量資料的出現，而出現整合的聲音。學者認為，巨量資料的資料分析絕對不會是量化的成功，而是更加瞭解質化與量化不可分的重要性，未來發展「質量並重的混同」（hybrid; Lewis and others 2013）模式，是最應該進行的創新研究方法，尤其在網路輿情分

析的應用上；另外，政府行政資料的蒐集，不能只停留在提升行政效率的框架中，還必須注入「事實發現的邏輯」（discovery informatics; Honavar 2014），當然，傳統行政資料的擴大應用，也應該進行更多的實驗應用（Daas and others 2014），並且注意資料收集的偏誤、對遺失資料的敏感、民眾資料的代表性與數位可近性及「資料去背景化」（data stovepipes; McNeely and Hahm 2014: 306）等問題，也就是說，政府所藏有大量的行政資料，需要觀念的先行改變，才能正式進入巨量資料的時代。

總括來說，巨量資料的技術進行協助政府行政資料與網路輿情的分析，基本上只是一個開始，藉著民主社會回應民眾解決問題需求的壓力下，政府機關勢必會進入巨量資料擴大應用的時代，美國學者McNeely and Hahm（2014: 307）這樣說（註6）：

人類社會與巨量資料的接觸，不能只有對它驚人能力的歡喜，還要對它的限制有所理解，巨量資料分析者必須對巨量資料的限制有所理解，並且將之納入應用的思考當中，其中還包括面對某些問題與疑慮，以及對於資料的收集與應用，隨時抱持受限的態度進行相關詮釋。

但是，這樣的進入也需要一個平衡並且循證的心態，從批判巨量資料技術本質的角度來瞭解它的限制，將會是一個好的開始，接下來，本文將從一個稱為「績效統計系統」（PerformanceState System）的美國地方政府大數據應用案例，來討論這種在巨量資料時代「循證政府」的應用可能與限制。

肆、美國地方政府「績效統計系統」的發展與挑戰

2014 年間，時任美國馬里蘭州的州長 Martin O' Malley 在美國最重要的公共行政期刊 *Public Administration Review* 上受邀發表專文指出，大數據改變了政府治理的種種面貌，他說（註 7）：

我們離開了傳統以意識形態、層級節制、官僚體系的治理形態，進入一個資訊時代的治理模式，它是一個具有企業家精神、協力合作、互動決策及績效導向的行政途徑，也就是說，我們離開了侍從政治下的分贓體系，進入了績效政治下的結果導向體系。

這個改變最核心的地方，就是地方政府應用巨量資料分析及開放資料（open data）的概念為基礎，協助市長建構一個「領導策略」（leadership strategy; Behn 2014）的實踐模型，讓一個城市可以在市長的領導之下，依據政府的資料找到特定領域的特定問題，輔助以對內與對外開放的網路介面，確實執行城市治理的各項改革作為，而這些變革的作為，又在一定時間之下依照開放資料的精神公開上網，讓市政領導階層的監督功能與民眾一同分享，當然，這套系統也可以同時連接市民需要的各種生活資訊，甚至這個平臺可以在未來同時引進「及時串流分析」（real time streaming analysis）（註 8）或是「擴增實境技術」（augmented reality）（註 9），一方面讓公民可以應用更為即時的資訊處理個人生活決策，另一方面可以增強政府對於環境的敏感度，增加管制的效能。事實上，這是一個所謂「服務導向的決策支援體系」（the service-oriented decision support system; SODSS, Demirkan and Delen 2013），這個系統當中絕對不只於一個巨量分析的計算架構



圖 2 美國馬里蘭州的「績效統計系統」

資料來源：<http://www.statestat.maryland.gov/>

而已。

這套由大數據分析所加持的領導策略，最早是 1990 年間，紐約市政府創造一個 CompStat 的網路介面，推動降低犯罪率的績效管理制度，當中應用各種資料的分析與規劃，成功降低了紐約的犯罪率；1999 年 Martin O' Malley 選上 Baltimore 市長之後，創立 CitiStat 將紐約市成功經驗推展到市政的各個領域（註 10）；2007 年 O' Malley 又選上馬里蘭州的州長之後，又創設 StateStat（詳圖 2）繼續他的治理創新之旅，2015 年卸任之後，於 5 月間宣布參加 2016 年美國總統選舉的民主黨初選，一般認為，這位民主黨的總統候選人是來自巨量資料時代的新型領袖人物，不論他是否能在民主黨的初選中獲得總統提名，他已經為巨量資料時代政治領導樹立了一個新的典範。

前述這個結合了治理結構（以開放資料引進民眾參與）、管理途徑（以循證基礎進行政府績效管理）及政策框架（劃定不同政策領域分別監控）的大數據分析在政府變革的應用範例，一方面確實展現本文以「循證政府」概念架



構來確保大數據分析技術可以獲得良好的科技變革績效，但另一方面，這些變革的背後，卻有一個全世界政府都在面對的背景：「政府資源越來越少，但是民眾要求卻越來越高」的大環境。美國中央政府與地方政府，近年因為預算緊縮、越來越多的證據型研究產出、聯邦政府撥款的要求及州政府首長的重視等理由，逐漸將政府方案的決策基礎，加入更多的「循證決策」精神（Evidence-based Policymaking; Urahn and others 2014）。2015年美國總統Obama所出的2016年預算案的簡介中，也大量使用「循證政府」的概念，希望在開放政府資料的方案配合之下，美國政府的公共政策決策，可以更多植基於循證的理由（註11），當然，哈佛大學政府學系的Steve Kelman教授認為（2015），公共政策決策需要證據背景是好事，只是許多政府決策是基於價值而非單靠證據，更重要的，兩黨共識政策的基礎也未必是政策循證的知識，因此，「循證政府」的建構雖然必要，但在政治上需要更加審慎。

再者，英國智庫Policy Exchange在一篇名為〈大數據機會〉（Big Data Opportunity）的研究報告中表示，雖然所有的政策都有大量的數據作為支撐是不可能的，但是，當代社會組織在網路時代所生產的大量數據，的確是落實循證公共決策的重要機會，更重要的，這也是將基於證據與依照過往經驗的決策進行區分的時刻，大數據的工具與範圍的不斷擴張，將有利於證據決策概念的精進與落實（Yiu 2014）；然而，另一些學者則認為（Ekbia and others 2015），巨量資料的發展在太短的時間跨越太多的學科與應用領域，往往造成許多發展上的

兩難，因此，某些科技應用的本質應該注意包括「自主性」（autonomy）、「不透明性」（anti-opacity）、「創發性」（generativity）、「非連續性」（disparity）以及「未來性」（futuraity）等「循證政府」應用大數據技術時的本質性議題。

伍、結論與建議：注意「循證政府」本身的視野落差

本文開宗明義就認為，巨量資料分析技術在民主國家普遍面對「政府資源越來越少，但是民眾要求卻越來越高」的治理大環境下，的確掀起另一波「科技變革樂觀論」的浪潮；但是，這樣的樂觀浪潮，也帶來3個變革「視野的落差」，包括對治理結構的忽略、政府管理途徑的欠缺及對政策框架的模糊等，本文以為，以「循證政府」為策略目標的巨量資料分析推動概念，可以逐步落實巨量資料技術協助政府進行民主時代治理革新的願望；最後，美國地方政府所發展出來的「績效統計系統」，可能是一個面對這3種落差的改革原型之一，事實上，這只是一個領導策略的大數據平臺，在其上可以進行更多新技術的整合，讓政府管理階層與民眾真正成為夥伴關係，一起提升政府治理的效能。

然而，「循證政府」雖然是大數據分析應用的策略標的，但這概念本身也需要相關制度與能力的支撐，正如本文一開始管理大師戴明所言，除了上帝之外，民眾對政府信任的基礎，是來自於政府能夠聰明應用龐大資料改善治理績效；當然，兩位網路部落客認為，本文一開始管理大師戴明的說法，也就是「循證政府」的精神本身，也必須要注意其實質的內涵，對照

本文的意識，其意義就是，缺乏治理機制協助而單純只對資料狂熱，是「循證政府」最嚴重的視野落差；因此，這兩位部落客（Graig and Ludloff 2014），將這句話作以下的修改：「我們相信上帝，但其他人請拿出數據、適當的互動分析程序及具備適當職能的資料科學團隊」（註12），本文以此當作公共部門推動「循證政府」導向的大數據分析時，應該謹記在心的箴語，也是本文最後的結語。

附註：

註 1：原文如下：“In God we trust, all others must bring data.”

註 2：這也是一種心理學的現象，請參 Clark (2015) 等三人應用心理學實驗上「隱含關聯性測試」(Implicit Association Test; IAT) 的方法，在高科技投資決策的領域中，證明當人們做決策的時候，如果對科技的認知程度較高，會比較傾向對做出過度樂觀的決策，稱之為決策上的「科技效果」(technology effect)。

註 3：原文如下：“The democracies we have in small nations are not working very well yet we hope to have a global democracy because of the new technology? No, what I want to suggest then is whether democracy survives and flourishes is not going to depend on the quality and character of our technology, but on the quality of our political institutions and on the character of our citizens. That means that our first questions remaining today, as they always have been, are not technological but political.”

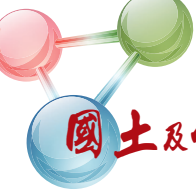
註 4：原文如下：“The major challenge for government is not the development of web-based G2C transactions but reorganizing and restructuring the institutional arrangements in which those transactions are embedded.”

註 5：這個科技應用的兩面性是一個重要的開始。一般人認為網路團結鄉民，推動民主，監督政府是好事，但是，我們很少思考，為何這種橫向團結的力量，就不會被用在幫派聯繫砍人，集體匿名霸凌，甚至協助販賣人口！當人類光明面因網路而蓬勃發展，為何人性陰暗的角落不會同時被喚起？舉例來說，公共行政學界對於網絡或協力這個概念的看法都太過「正面」，許多個案式的研究只談成功的案例，以致在選案偏誤的研究大忌中，學界表面上看似找到新的民主治理救星，但是卻系統性地忽略了這些概念的「黑暗面」。網路的自由，看似解放了人們，但也同時打開了人性陰暗面的潘朵拉之盒！

註 6：原文如下：“Big data must be engaged with an appreciation not just of its power but also its limitations. That is, analysts need to understand and account for the limit of big data and of the kinds of questions it can address and the kinds of interpretations that are meaningful in light of those limitations.” (McNeely and Hahm 2014 : 307)

註 7：原文如下：“Most important, we moved away from ideological, hierarchical, bureaucratic governing, and we moved toward information age governing—an administrative approach that is fundamentally entrepreneurial, collaborative, interactive, and performance driven. We moved away from a spoils-based system of patronage politics to a results-based system of performance politics.” (O’ Malley, 2014: 555)

註 8：「及時串流分析」這種網路事件處理引擎的出現，讓大數據分析能夠處理時間壓力下的決策需求，為企業節省成本或是進行生產流程的改善，也為政府偵測臨櫃服務、通關檢查及交通流量管制，提供即時的大數據決策支援系統。比方說，聯合國下屬的一個名為「全球脈動的巨量資料分析實驗室」(Global Pulse Labs, UN; <http://www.unglobalpulse.org/>)，參與烏干達 2015 年年初爆發的傷寒疫情，該實驗室在烏干達首都坎帕拉 (Kampala) 的分支機構，應用串連 WHO 與當地衛生單位的各種資料，以圖像化的即時資料展現，提供政府相關醫療資源 (藥品與人員)、緊急醫療中心及民眾教育中心的配置決策，產生無價的及時決策效果。



註 9：「擴增實境」(Augmented Reality)的科技應用，它是一種實際計算攝影機影像的位置及角度並加上相應圖像的技術，這種技術的目標是把虛擬世界套在現實世界並進行互動。這個科技也逐漸被用在 e-government 的應用當中，比方說，邊境警察決定哪些車子要檢查，可以經過這種擴增實境的技術，掃描車子是否過度載重，可有效找出藏有偷渡客的過境車子，原理類似臺灣海巡署以船身吃水查走私漁船，只是後者用目測而已。前述的技術最常被應用在運動當中，比方說，棒球運動除了測速裝置之外，更為複雜的棒球路徑記錄系統，讓比賽中棒球從投手手中到捕手手套中的路徑都被完整記錄下來，特別是進入本壘板的 K-zone 時到底有沒有進入好球帶都可以被標示出來，可以與人工裁判的決定進行比較。更重要的，每一位棒球選手的表現被更精準地完整記錄下來，以後不管是教練調度決策、球探評估選手價值，乃至於裁判的好壞都可以更加「循證」(evidence-based)，而電影「魔球」(Moneyball) 中的運動計量經濟學的發展會更加蓬勃。

註 10：這個系統曾經在 2004 年獲得哈佛大學 Ash 民主治理與創新中心 (Ash Center for Democratic Governance and Innovation) 的市政創新獎，相關得獎資料請參：<http://www.innovations.harvard.edu/citistat>。

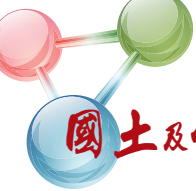
註 11：請參美國白宮網站：<https://www.whitehouse.gov/omb/evidence>，歐巴馬政府所支持的「循證政府」作法包括：(1) 對政府機關已經收集在手的資料，進行更好的應用；(2) 鼓勵政府使用高品質但低成本的政策評估方法，包括快速與互動的準實驗設計；(3) 聯邦政府的補助政策將更建構在循證的結構之上；(4) 建構政府機關政策評估能力，並且發展更能有效溝通哪些是有用政策的工具。

註 12：原文如下：“Perhaps it’s time to amend this slogan: In God we trust, all others bring data, sound iterative analytical processes, and well-rounded data science teams.”

參考文獻

1. 林蔚君、詹雅慧。2013。巨量資料分析與 GIS 應用價值創造。*國土資訊系統通訊* 88：12-20。
2. 呂宗學、蘇慧貞。2013。海量資料分析在醫療照護領域的應用。*臺灣醫學 Formosan J Med* 17：652-61。
3. 吳宗哲。2014。巨量資料 (Big Data) 時代的學校應用案例—淺談學校評量與診斷分析。*臺灣教育評論月刊* 3 (7)：31-34。
4. 詹大千、金傳春。2013。地理資訊系統在傳染流行病學上的應用。*國土資訊系統通訊* 88：21-31。
5. 黃亦筠。2012。Big Data: 政府、企業的下一場戰爭。*天下雜誌* 495：50-56。
6. 周韻采、陳俊明。2010。*政府重大議題網路輿論趨勢調查研究 - 以死刑為例* (行政院研究發展考核委員會委託研究報告 0992466052)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
7. 周韻采、陳俊明。2011。*網路輿論意向分析機制之建構與實證研究* (行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-MIS-100-003)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
8. 陳致元、朱子豪、林孟龍。2011。應用地理視覺化技術於交通流量資料的空間知識探索。*地理學報* 62：1-18。
9. 陳敦源、呂佳螢。2009。(議題評論) 循證公共行政下的文官調查：第一次臺灣經驗的觀點、方法、與實務意義。*公共行政學報* 31：187-225。
10. 廖洲棚、陳敦源、蕭乃沂、廖興中。2013。*運用巨量資料實踐良善治理：網路民意導入政府決策分析之可行性研究* (行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-MIS-102-003)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
11. 蕭乃沂、陳敦源、廖洲棚。2014。*政府應用巨量資料精進公共服務與政策分析之可行性研究* (行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-MIS-103-003)。臺北：行政院研究發展考核委員會。
12. Barber, Benjamin R. 1998. Three Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy. *Political Science Quarterly*, 113(4): 573-589.
13. Barber, Benjamin R. 2000/2001. Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology? *International Journal of Communications Law and Policy*, 6(Winter): 1-8.
14. Bertot, J. C., U. Gorham, P. T. Jaeger, L. C. Sarin and H. Choi. 2014. Big Data, Open Government and e-government: Issues, Policies and Recommendations. *Information Policy* 19: 5-16.

15. Behn, Robert D. 2014. ***The PerformanceStat Potential: A Leadership Strategy for Producing Results***. New York: Brookings Institution Press and Ash Center for Democratic Governance and Innovation at Harvard Kennedy School of Government.
16. Boyd, D. and K. Crawford. 2012. Critical Questions for Big Data: Provocations for a Cultural, Technological, and Scholarly Phenomenon ***Information, Communication & Society***, 15(5): 662-679.
17. Chen, Yu-Che and Tsui-Chuan Hsieh. 2014. Big Data for Digital Government: Opportunities, Challenges, and Strategies. ***International Journal of Public Administration in the Digital Age (IJPADA)*** 1(1): 1-14.
18. Clark, B. B., C. Robert and S. A. Hampton. 2015. The Technology Effect: How Perceptions of Technology Drive Excessive Optimism,” ***Journal of Business Psychology***, February: 1-16.
19. Craig, Marilyn and M. Ludloff. 2014. Lessons Learned from the Google Flu Tracker—Why We Need More Than Just Data.<<http://blog.patternbuilders.com/2014/04/09/lessons-learned-from-gft-we-need-more-than-data/>> (accessed 20 July 2015)
20. Daas, P. J. H., Puts M. J., Buelens B. and van den Hurk P. A. M. 2014. Big Data and Official Statistics. <http://www.cros-portal.eu/sites/default/files/NTTS2013fullPaper_76.pdf> (accessed 30 June 2015)
21. Davies, P. T. 2004. Is Evidence-based Government Possible? <http://www.campbellcollaboration.org/jerry_lee_lecture/index.php> (accessed 30 June 2015)
22. Demirkan, H. and D. Delen. 2013. Leveraging the Capabilities of Service-oriented Decision Support Systems: Putting Analytics and Big Data in Cloud. ***Decision Support Systems*** 55: 412-421.
23. Desouza, K. C. and B. Jacob. 2014. Big Data in the Public Sector: Lessons for Practitioners and Scholars. ***Administration & Society***, (article in press) .
24. Dumbill, Edd. 2012. What is Big Data: An Introduction to the Big Data Landscape.<<https://beta.oreilly.com/ideas/what-is-big-data>> (accessed 13 July 2015)
25. Ekbia, H., M. Mattioli, I. Kouper, G. Arave1, A. Ghazinejad, T. Bowman, V. R. Suri, A. Tsou, S. Weingart and C. R. Sugimoto. 2015. Big Data, Bigger Dilemmas: A Critical Review. ***Journal of the Association for Information Science and Technology*** 66(8): 1523-1545.
26. Fountain, Jane. 2001. Building the Virtual State. New York: Brookings Institute.
27. Gallo, Jim. 2013. Big Data: Big Brother or Guardian Angel? ICC White Paper,< <http://icctechnology.com/Insights/Pages/BigBrotherBigData-DL.aspx>> (accessed 30 June 20) 15
28. Honavar, Vasant G. 2014. The Promise and Potential of Big Data: A Case for Discovery Informatics. ***Review of Policy Research*** 31(4): 326-330.
29. Kelman, Steve. 2015. ‘Evidence-based’ Government and FYI 2015 Budget. <<http://fcw.com/Blogs/Lectern/2014/03/evidence-based-government.aspx>> (accessed 10 July 2015)
30. Learmonth, M. and N. Harding. 2006. Evidence-based Management: The Very Idea. ***Public Administration*** 84(2): 245-266.
31. Leavitt, H. and Whisler, T. 1958. Management in the 1980’ s. ***Harvard Business Review***, November-December: 41-48.
32. Lewis, S. C., R. Zamith and A. Hermida. 2013. Content Analysis in an Era of Big Data: A Hybrid Approach to Computational and Manual Methods. ***Journal of Broadcasting & Electronic Media*** 57(1): 34-52.
33. Liu, S. M. and Q. Yuan. 2015. The Evolution of Information and Communication Technology in Public Administration. ***Public Administration and Development*** 35(2): 140-151.
34. Lyon, David. 2014. Surveillance, Snowden, and Big Data: Capacities, Consequences, Critique. ***Big Data & Society*** 1: 1-13.



35. McNeely, C. L. and J. Hahm. 2014. The Big (Data) Bang: Policy, Prospects, and Challenges. *Review of Policy Research* 31(4): 304-310.
36. Nickerson, D. W. and T. Rogers. 2014. Political Campaigns and Big Data. *Journal of Economic Perspectives* 28(2): 51-74.
37. O' Malley, Martin. 2014. Doing What Works: Governing in the Age of Big Data. *Public Administration Review*, 74(5): 555- 556.
38. Sanderson, I. 2002. Evaluation, Policy Learning, and Evidence-based Policy Making. *Public Administration* 80(1): 1- 22.
39. Simon, Phil. 2014. Big Data Lessons from Netflix. <<http://www.wired.com/2014/03/big-data-lessons-netflix/>> (accessed 30 June 2015)
40. Stewart, R. 2002. *Evidence-based Management: A Practical Guide for Health Professionals*. Abingdon: Radcliffe Medical Press.
41. Tankersley, J. and D. Matthews. 2013. Can We Have an Evidence-based Government? <<http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/04/16/can-we-have-an-evidence-based-government/>> (accessed 26 July 2015)
42. Urahn, S. K., M. Caudell-Feagan, and J. Stasch. 2014. Evidence-based Policymaking: A Guide for Effective Government. <http://www.google.com.tw/?gws_rd=ssl#safe=strict&q=evidence-based+government> (accessed 10 July 2015)
43. Washington, Anne. 2014. Government Information Policy in the Era of Big Data. *Review of Policy Research* 31(4): 319-325.
44. Yiu, Chris. 2014. The Big Data Opportunity: Making Government Faster, Smarter and More Personal. <<http://www.policyexchange.org.uk/>> (accessed 13 July 2015)
45. Zajarria, Fareed. 2013. Big Data, Meet Big Brother. <<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2146453,00.html>> (accessed 30 June 2015)
46. Zikopoulos, P. C., deRoos, D., Parasuraman, K., Deutsch, T., Corrigan, D., and Giles, J. 2013. *Harness the Power of Big Data*. New York: The McGraw-Hill Companies.





我國政府施政績效資訊應用之問題研析

廖洲棚 國立空中大學公共行政學系助理教授

摘要

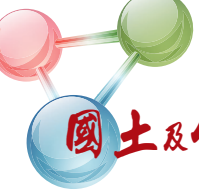
近年來各國政府在面對施政資源有限和民眾要求更高公共服務品質的雙重壓力下，績效管理已儼然成為世界各民主國家的首要改革工具。績效管理可用以提高組織成員的工作能力、確保組織績效目標的實現，並引導各部門工作能朝向整體共同的發展願景。然而，政府各部門千辛萬苦蒐集的績效資訊若無法應用於日常的行政管理工作，則勢必無法發揮以績效管理帶動行政革新的預期效果。惟有別於國內學術界及實務界對於政府績效管理之策略規劃與目標設定、關鍵績效指標的建立及績效資訊測量等問題的研究成果豐碩，有關政府績效資訊如何被應用的問題卻較少為其關注與討論。本文聚焦在政府績效資訊應用議題，透過文獻分析討論我國施政績效管理制度下的績效資訊應用現況及國內外相關研究成果，文末並建議政府有關部門於未來應適度投注心力調查我國政府部門於政府施政績效資訊的應用情況及發掘關鍵影響因素，以作為現行績效管理作業流程或制度之參考。

關鍵字：績效資訊應用、績效管理、施政績效評估

壹、前言

績效管理 (performance management) 一直為公共行政領域的主要課題，受到 1980 年代以來新公共管理風潮的助長，已儼然成為當代民主政府最重要的行政革新工具。政府推動績效管理之目的在透過政府行政績效的測量與評估，以提升行政課責性、政府回應力和公共服務品質 (Yang and Hsieh 2007)，並回應民選官員及公民對政府運作產生績效赤字 (performance deficit) 的指責 (Moynihan

and Pandey 2010)。我國參考先進國家推動績效管理之相關作法，自 2002 年開始導入政府績效管理制度，隨著制度的建立與落實，有關策略規劃、績效目標與指標設定及績效資訊測量的工作亦逐漸內化為政府日常行政作業的一環。然而，有別於政府績效管理理念、策略規劃、關鍵績效指標設定及績效測量等文獻的汗牛充棟，有關政府績效資訊應用 (performance information use) 的問題，卻相對較少為人所關注及討論。嚴格說來，績



效管理的核心理念其實是運用績效資訊來協助決策 (Hammerschmid, Van de Walle and Stimac 2013)，俾作為改善內部管理作為和促進外部溝通的依據。如同 Van Dooren (2008: 22) 指出的「假如我們想要研究績效運動的成功或失敗，我們就必須研究績效資訊的應用。」(註 1) 美國總統歐巴馬的首席績效長 (Chief Performance Officer) Jeffrey Zients 也認為「對我們的绩效管理努力的最終測試為績效資訊是否被應用」(註 2) (轉引自 Moynihan and Pandey 2010: 850)。然而，過去推動績效管理的實務工作者多半會抱持以下兩種假定，其一、管理者總是會將績效指標測量所得之績效資訊應用於決策制訂；其二、管理者可透過對績效測量之結構或技術的改善來促進決策制訂使用績效資訊 (Taylor 2011)。然而，績效資訊應用的方式及程度或廣度其實是深受多種因素所影響 (Askin, 2007; Hammerschmid et al. 2013; Kroll 2015; Moynihan and Pandey 2010; Taylor 2011)，並非如前述假定的總是會被用來支援機關的決策或僅透過績效測量方式的改進即可促進績效資訊的應用。

一個有效的績效制度，是一套能夠確實處理績效相關資訊的制度 (陳敦源，2009: 374)。政府推動績效管理制度的核心工作之一，便在於思索如何設計一套制度和誘因，來促使公共管理者願意「使用」績效資訊並藉以提升施政績效 (張四明、施能傑、胡龍騰，2013)。因此，當前的绩效管理研究者，已不能僅滿足於引進和執行績效管理制度，而是開始轉而探究經辛苦測量過程所得之政府機關施政績效資訊是否能被妥善應用和如何被應用的情況 (胡龍騰，2011: 12; Hammerschmid et

al. 2013)。由此可知，績效資訊的應用是邁向成熟的绩效管理所不可迴避的重要問題，特別是有關「誰在應用績效資訊？」「如何應用績效資訊？」及「何種因素影響績效資訊的應用？」等問題，藉由這些問題的探討可能幫助公共管理者檢視政府實施績效管理的現況及發掘實施過程隱而未顯的問題。因此，本文藉由文獻分析的方式，首先對於我國施政績效管理制度發展的特色與現況進行簡要回顧與探討；其次，整理相關研究對於政府績效資訊應用問題的研究成果，並歸納相關研究發現之影響績效資訊應用的關鍵因素；最後，綜合本文相關的討論以作為後續探究我國政府施政績效資訊應用情況的基礎。

貳、我國政府施政績效管理制度的特色及現況

一、我國施政績效管理制度的特色

我國中央政府實施績效管理的歷史甚久，最早可追溯到 1951 年公布的「行政院所屬機關考成辦法」，其後行政院為提高我國行政管理效能，參考美國「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act, GPRA) 與英國政府辦理策略規劃與績效管理之相關作法，自 2002 年起將施政績效評估結合中程施政計畫，劃分為「機關施政績效管理」及「個別施政計畫管理」兩大主軸 (吳秀貞、莊靜雯、秦正宇，2012)。隨後原行政院研究發展考核委員會 (現為國家發展委員會) 持續參酌國外經驗，多次微調政府績效評估內容，如評估面向調整、評估結果呈現方式由績效總分制改為燈號管理制呈現等。最近一次的變革是 2009 年大幅修訂「行政院所屬各機關施政績效管理要點」及訂頒「行政院所屬各機關施政績效管理作

業手冊」，其修正重點在於導入「平衡計分卡」(balanced scorecard, 簡稱 BSC) 精神，分別從「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」、「人力資源」等 4 個面向，訂定各機關間關鍵策略目標及關鍵績效指標 (Key Performance Indicators, 簡稱 KPIs)，同時參酌總統治國理念及行政院施政方針訂定共同績效指標，使得績效評估面向發生結構性的變遷 (張四明, 2009)。目前我國政府施政績效管理係以行政院所屬各機關為實施主體，強調策略管理與結果導向的評估原則，根據其原訂 KPIs 與衡量標準客觀評估行政機關的施政績效。此外，有別於以往每 4 年整體檢討修正，改為每年滾動式檢討，採低密度管考機制，強化各機關自主管理能力，簡化相關流程，主動公開施政績效報告資訊等，以回饋後續施政規劃、執行措施調整及精進施政作為。一般而言，完整的組織績效管理的流程可區分為策略規劃、績效測量及績效評估等 3 個功能階段 (孫本初, 2005)，並構成 5 個循環的作業步驟，內容包括 (張四明等, 2013: 21)：

- (一) 建立策略目標與圖像體系。
- (二) 建立績效衡量指標體系。
- (三) 設定績效指標預期目標水準體系。
- (四) 績效結果分析與報告。
- (五) 績效資訊運用與公開。

而自 2009 年起我國行政院所屬各機關施政績效管理之作業程序亦導入前述的一般化流程及作業步驟，惟現行制度進一步將作業步驟區分為 6 項，分別是 (吳秀貞等, 2012: 44)：

- (一) 訂定機關願景及施政計畫。

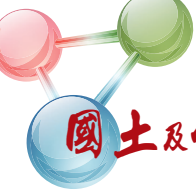
- (二) 訂定策略績效目標。
- (三) 訂立衡量指標。
- (四) 提報年度績效報告。
- (五) 網路公告年度績效報告。
- (六) 依據評核結果辦理獎懲。

總體而言，現行施政績效管理制度，已參採優質政府治理之透明度 (transparency)、課責性 (accountability)、公共參與 (public participation)、效能 (effectiveness) 等四大原則 (簡稱 TAPE) 作為各機關推動之核心價值與指導方針，強調各機關應融合總統政見及院長施政理念訂定施政重點及推動策略，並參酌 BSC 之精神訂定 KPIs，目的在形塑以證據為分析基礎的績效評估文化，故具有下列的特色 (行政院研考會, 2009: 2-3)：

- (一) 提升各機關願景規劃、策略思維能力及執行力。
- (二) 運用目標管理模式，建立機關自首長由上而下 (top-down) 之前瞻規劃機制，同時鼓勵機關全員由下而上 (bottom-up) 共同參與。
- (三) 簡化行政作業流程，彈性鬆綁管考機制，提高機關自主管理能力。
- (四) 強化資訊公開及考核結果透明化，提升民眾參與度。
- (五) 促請各機關首長對外承諾施政目標，落實施政課責性。

二、我國施政績效管理制度的推動現況

歷經多年的努力，目前行政院所屬各機關施政績效管理制度，不但對於提升政府效能層面



已確有實質成效，更已逐步內化為中央機關組織文化的重要內涵（吳秀貞等，2012；胡龍騰，2011；張四明，2009）。然而，從期待我國績效管理制度持續改善的角度，國內有多位學者曾深入檢討我國績效管理制度運作的問題，茲就其研究成果綜合整理如下（吳秀貞等，2012；胡龍騰，2011；黃朝盟、謝麗秋，2011；張四明，2009；張四明等，2013）：

（一）策略規劃方面

- 1、策略績效目標與衡量指標缺乏連結。（吳秀貞等，2012）
- 2、年度目標值挑戰性不高。（吳秀貞等，2012）
- 3、施政計畫與預算編列結合不足。（吳秀貞等，2012）
- 4、員工對績效制度的落實過於依賴主管且忽略自身的重要性。（胡龍騰，2011）
- 5、績效目標設定值偏低。（黃朝盟、謝麗秋，2011）
- 6、欠缺機關首長的支持與參與。（張四明等，2013）

（二）績效測量方面

- 1、衡量指標未盡周全且與策略目標聯結性不足。（黃朝盟、謝麗秋，2011）
- 2、為了美化數字，執行機關易朝有利於機關的績效來詮釋指標的含意。（黃朝盟、謝麗秋，2011）
- 3、績效指標僅有形式上的多元化，欠缺多元面向的平衡關注。（張四明，2009）
- 4、衡量指標的選擇上，存在「避重就輕」、「傾

內忽外」的現象。（張四明，2009）

- 5、指標選擇欠缺效度。（張四明等，2013）

（三）績效評估方面

- 1、欠缺績效資訊透明化之制度性誘因。（胡龍騰，2011）
- 2、員工對於施政績效資訊透明化之意願偏低。（胡龍騰，2011）
- 3、評估過程甚於成果，且成果衡量不易或衡量成本過高。（黃朝盟、謝麗秋，2011）
- 4、可能產生評估者與受評者資訊不對稱的問題。（黃朝盟、謝麗秋，2011）
- 5、現行績效制度與組織實際運作關聯性不高。（張四明等，2013）
- 6、現行制度欠缺跨部會事務績效評估機制。（張四明等，2013）
- 7、歷年來多數部會的績效評估結果很亮麗，但與民眾切身感受有落差。（張四明，2009）

（四）落實課責方面

- 1、施政績效資訊運用僅限於機關的策略管理與規劃及機關績效評量，以致於運用的廣泛度不足，欠缺如發掘績效不彰原因及用於資源分配決策等積極性作為。（胡龍騰，2011）
- 2、各地方政府許多預算仍須靠中央政府補助，故中程施政計畫與預算進行難以有效結合。（黃朝盟、謝麗秋，2011）
- 3、各地方政府首長基於選票考量，對於制訂長遠計畫興趣缺缺，但中央政府亦未有如美國績效成果法之制訂，如地方政府首長如未有

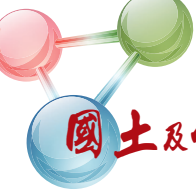
意願施行，績效管理制度亦難以有效推動。

（黃朝盟、謝麗秋，2011）

- 4、績效良窳因果因素複雜，導致評估結果運用在績效薪給、獎懲及績效預算之困難及疑慮。（黃朝盟、謝麗秋，2011）
- 5、施政績效評估所宣稱的理想或特色，與實際運作存有不小落差。（張四明，2009）
- 6、績效制度與預算決策彼此脫勾之制度現實。（張四明等，2013）
- 7、現行績效報告公開與呈現方式難以激勵民眾參與。（張四明等，2013）

前述問題顯示我國政府績效管理制度尚有持續改進的空間，另一個問題是學者的研究多關注在機關管理制度設計、績效目標與指標設定、績效資訊測量等問題，對於績效資訊應用問題的關注相對較少，且關注重點也較多放在績效報告的外部應用，較少討論內部決策應用的問題。事實上，國內對於政府績效資訊應用的研究尚處於起步階段，而實際從事經驗調查的研究更屬鳳毛麟角。其中，胡龍騰（2011）曾針對行政院所屬各機關負責填報機關施政績效資訊且具有行政院政府計畫管理資訊網（GPMnet）權限之研考業務相關人員進行問卷調查，調查結果顯示大多數的受訪者對於現行施政績效管理制度及績效資訊的產製過程與結果皆抱持著正面的看法，但是在制度落實方面卻存有員工過份依賴主管而忽略自身重要性，且欠缺資訊透明化的制度性誘因，導致員工對於施政績效資訊透明化的意願偏低，更重要的是實際管理決策應用績效資訊的廣泛度不足。為進一步瞭解政府施政績效資訊透明化的現況，作者於本文撰寫過程曾另透過行政院各部會的網站查閱及施政績效報告的內容

分析，進一步檢閱施政績效資訊的透明化程度。本文檢閱行政院所屬各部會網站的方法係先從行政院政府施政績效專區網頁（註3）點選連結至各部會施政績效網頁，檢視點選後的網頁內容，再點閱部會網站查詢完整施政績效報告的公開狀況。施政績效報告的內容分析方式，則是檢閱各部會2014年度施政績效報告的內容格式及公開之績效報告內容符合現行相關規定的程度。首先，作者直接點閱行政院政府施政績效專區網頁的各部會連結後發現，僅有18個部會提供該部會施政績效的摘要說明，而未提供摘要說明的部會多半直接連結至完整施政績效報告下載區，僅有1個部會網頁連結位址設定錯誤而無法順利連結，另有1個部會則是連到其所屬網站首頁，第一時間並無法找到與施政績效成果有關之資訊。接著，作者查閱所有部會網站公開完整施政績效報告的情況，發現各部會雖已全部將歷年完整施政績效報告上網，但各部會放置位置不一，且若干部會資訊公開的指引明顯不足，使得作者必須進一步透過該網站的站內搜尋才能找到完整報告內容。最後，作者在檢閱各部會2014年度施政績效報告內容後，發現各部會報告都能依據行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊規定格式撰寫，其報告格式具有一致性，施政績效資訊的產生、評估方式及評估結果也都能依據現行規定完整呈現。就此一簡易的調查結果來看，作者認為行政院各部會的施政績效資訊已能符合現行制度的透明化規定，不過由於各部會施政績效報告經常動輒上萬字，為加強一般民眾對於各部會施政績效的認知與瞭解，提供簡要的績效報告摘要仍有其必要性，建議部分尚未提供施政績效成果摘要說明的部會可參酌其他部會的作法增列相關資訊。



綜合而言，行政院所屬各機關雖已確能依據現行績效管理作業流程編制、審議及公開績效資訊，但有關績效資訊被內部決策者應用的情況及應用後對於決策所產生的實質效果，目前尚無完整配套的調查來協助吾人一窺究竟。隨著我國政府績效管理制度從引進至實行迄今已愈趨成熟之際，吾人對於此一議題的關注亦應逐漸從關注制度設計的良好轉換到對於制度落實程度檢驗的探討。換言之，吾人唯有從現行制度產生的績效資訊，被實際應用在各部門施政決策的程度，以及應用後所產生的公共管理效果，如支援後續施政規劃、執行措施及施政作為等決策改善的情況，吾人才能進一步確認問題係源自制度的缺失或是管理者落實程度不足所致。

參、有關政府績效資訊應用的相關研究成果

一、政府績效資訊的用途

從政府績效資訊應用人員為政府內部人員或外部人員來看，可將績效資訊的應用區分為外部應用和內部應用兩種類型（Hammerschmid et al. 2013）。就外部應用而言，主要是透過應用績效資訊來對外展現政府組織的施政成果以產生特定目的的政治效果，這使得績效測量成為改善對外溝通、公共課責性、顧客回應性及公民信任的工具（Yang and Hsieh 2007）。值得注意的是，民選政治人物為了特定的政治目的，在政府績效資訊的應用方式有 5 種可能的「操弄式」應用（Askim 2007）：

- （一）投機式的使用（opportunistic use）：政治人物使用績效資訊的目的是為了公關修辭的目的，特別是當績效資訊可用來支持現有的政策立場時就會使用，但

如果與他們的政策立場衝突時就不採用。

- （二）隱瞞式的使用（disguised use）：政治人物從績效資訊獲得政策靈感，但往往隱藏績效資訊是其政策靈感的來源，因為強調靈感來自他自己會讓他更顯得有名副其實的領導力。
- （三）無知的使用（unknowing use）：政治人物在使用績效資訊時有時並不知道他的真正意義，甚至不記得他曾經使用過的內容。
- （四）清理式的使用（clean-up use）：有些政治人物僅在發生災害、弊案或即將下臺之際才會使用績效資訊。
- （五）情境式的使用（circumstantial use）：政治人物依據不同情境決定使用績效資訊的程度與方式。

就內部應用而言，公共管理者應用績效資訊的目的在於改善組織的內部管理，如進行策略規劃、增強對員工工作績效的評鑑、協助資源配置排序、成本效益分析、學習成功或失敗經驗、改善作業流程與行動及評估組織實際的工作表現等工作（Hammerschmid et al. 2013；Yang and Hsieh 2007）。由此來看，政府績效資訊的測量結果可提供公共管理者下列 8 種管理用途（Behn 2003:588）：

- （一）評估（evaluate）：協助瞭解行政機關的工作表現。
- （二）控制（control）：確保部屬正在做正確的事。
- （三）預算（budget）：協助行政機關決定應將公共財務投入到哪些計畫、民眾或專案。

- (四) 激勵 (motivate)：激勵第一線的員工、中階主管、營利或非營利部門的合作夥伴、利害關係者以及公民去做正確的事來改善政府績效。
- (五) 展現成果 (promote)：讓政治領導者、立法者、利害關係者、媒體記者及公民知道行政機關達成的成果。
- (六) 表揚 (celebrate)：協助行政機關決定哪些成功事蹟可以透過組織的儀式進行表揚。
- (七) 學習 (learn)：幫助員工學習可行或不可行的事務。
- (八) 改善 (improve)：協助更精確地瞭解誰應該做哪些不一樣的事以改善績效。

值得注意的是，績效資訊的對內與對外應用是高度相關聯的，特別是績效資訊的外部應用（如評比、排名）會進一步加重組織內部革新的壓力；相對的，內部應用於組織績效的改善，亦會帶動外部對政府績效評價的提升（Hammerschmid et al. 2013）。然而，從研究的角度來看，影響政府績效資訊外部應用因素的複雜與混沌程度，遠較內部應用為高，且其因果關係也不易測量，對於組織績效改善的實質效果有限。因此，本文選擇從公共管理者角度，檢視有關政府績效資訊內部應用的相關研究成果。

二、影響績效資訊應用的因素

學者們透過經驗調查已發現諸多可能影響公共管理者應用績效資訊於決策管理的相關因素，諸如提供適當資源、熱衷學習論壇的存在、自由化的政治環境、政治衝突、首長政治權力、

立法者參與、政府規模、政府層級、內部管理要求、中央機構對政策議程的控制意圖、績效測量的挑戰、領導力、組織文化、績效資料的品質等（Moynihan and Pandey 2010）。然而，進一步細究這些影響因素的研究背景，可以發現其實不同研究對於績效資訊應用的目的是來自於政府外部或是內部應用需求的假定也有所不同。由於評估績效資訊的外部應用效果遠較評估內部應用效果複雜與混沌，因此本文著重在績效資訊內部應用的相關文獻探討。學者 Kroll（2015）運用計畫行為理論途徑（planned-behavior approach）來檢視影響公共管理者應用績效資訊的因素，實證調查後發現管理者對於績效指標的態度和來自外部利害關係者壓力的社會規範，會影響其應用績效資訊的意願，而管理者對於績效資訊應用的意願和績效資訊可被使用的程度則會直接影響績效資訊被應用的程度。Moynihan 和 Pandey（2010）將績效資訊應用概念化為組織行為（organizational behavior）的問題，他們將影響公共管理者應用績效資訊的因素整理為四大類型，分別是：

- （一）與個人信仰相關因素：如公共服務動機（public service motivation）。
- （二）與工作屬性相關因素：內容包括外在獎勵與績效的關聯程度、領導者對任務專業程度、管理者具特定任務專業經驗值等因素。
- （三）組織層次的因素：內容包括績效資訊容易取得的程度、發展的組織文化、決策彈性擁有度及預算官員是否具有敵對態度。
- （四）組織外部因素：內容包括公民參與程度、專業組織的影響程度等。

經實證調查發現僅有公共服務動機、領導者專業程度、資訊容易取得程度、發展的組織文化、決策彈性程度等變項對於公共管理者應用績效資訊的程度產生顯著的正向影響。Taylor (2011) 的研究聚焦在影響公共管理者將績效資訊應用於決策制訂的因素，其藉由文獻分析找出績效資訊系統、組織文化、利害關係人支持程度、外部環境及管理者對於績效資訊的態度等因素進行調查研究，研究發現僅有當管理者對組織應用績效資訊持正面看法及組織文化支持時，公共管理者比較有可能應用績效資訊於決策制訂。最後，Yang 和 Hsieh (2007) 的研究試圖同時探討績效測量對於公共管理的效能及公共管理者採納績效測量結果的關係，他們的研究發現政府對績效測量的執行和測量結果的採納，其實是受到不同因素的驅動，前者主要來自外部的政治或文化因素驅使；後者則來自管理者理性判斷的驅使，如內部管理對於資訊、資源及目標達成的需求，經實證調查後發現來自高階管理者及組織次級系統的組織支持和對員工的技術性訓練，可以增強組織對於績效測量的採納（亦即績效資訊的應用），但民選政治人物對績效管理的支持可以正向影響組織支持和技術性訓練程度，卻無法直接影響員工對於績效測量的採納，而提高對於績效測量結果的採納，也證實可增加績效管理的效能。

綜合而言，政府績效資訊係透過客觀績效測量與分析而得，目的在使公共管理者可應用這些資訊來改善決策模式、計畫績效與運作方式，以增加行政效率並強化政府職能，並讓監督者得以掌握政府組織的運作績效並隨著糾正，也有助於社會大眾的監督與課責。然而，績效資訊的測量本身就不是一件容易的事，有時甚至就是

績效管理成效不彰的問題根源 (Frederickson, 2005:125)。績效資訊的測量之所以困難重重，主要是因為政府績效環境的本質存有管理者與被管理者之間資訊的不對稱、測量與被測量者之間存有霍桑效應影響，以及公部門不存在如市場般的價格體系來協調參與者行動等環境限制 (陳敦源, 2009:369-374)。以我國政府施政績效評估為例，受到績效資訊不對稱的影響，在進行績效複核作業時，複核人員如何在有限時間內蒐集受評機關的完整資訊，發掘受評機關為彰顯其優勢而特別凸顯的優點及隱藏劣勢所掩蓋的缺點進而掌握其實際績效情況，本身就是一大挑戰。有趣的是，績效資訊的測量與應用其實是具有相關性的，對於績效測量結果的採納，其實是會影響公共管理者對於績效測量效能性的認知 (Yang and Hsieh 2007)。此外，研究也發現績效資訊的應用似乎較易受到公共管理者利他動機而非自利動機的驅動 (Moynihan and Pandey 2010)。若前述的研究發現具有理論的普遍性，則改善公共管理者公共服務動機而非增強績效評估結果對於員工個人獎懲的連結，或許將更能用於改善績效資訊測量效能及測量結果應用的問題。有趣的是，這樣的研究發現與我國政府施政績效管理制度著重結合組織績效表現和員工個人獎懲誘因的現況，其實是背道而馳的。最後，前述研究之所以呈現出不同成果，主要可歸因於調查對象的政治環境背景差異、績效管理制度系絡的差異及研究設計與調查設計的差異所致，而這樣的結果其實也顯示出學界對於績效資訊應用的研究其實還處於一個發展階段。即便如此，吾人還是可以從前述的研究中歸納出若干直接影響公共管理者應用績效資訊的共同發現，諸如管理者對績效資訊的態度、

績效資訊可取得程度、重視發展的組織文化等，而外在的利害關係人壓力則在前述的研究中被指認為間接影響因素。而這些共同的研究發現，正可作為未來我國政府績效資訊應用調查研究的重要參考。

肆、結語

政府施政績效應用情況已成為檢視政府推動績效管理制度落實情況的一項評估標準，因此除了績效管理制度建立及績效資訊測量問題外，多年來致力於推動績效管理的國家政府亦已開始關心績效資訊應用的問題。例如，美國聯邦政府課責總署（Government Accountability Office, GAO）已致力於調查及分析聯邦管理者於管理決策應用績效資訊的情形多年，其調查發現管理者於決策應用績效資訊的程度呈現持續下滑的趨勢（胡龍騰，2011）。為鼓勵機關更有效運用資訊，GAO 曾提出下列改善建議（Government Accountability Office 2014）：

一、聯結機關全面性之策略性目標、績效目標與績效指標（Aligning Agency wide Goals, Objectives, and Measures）

對決策者而言，此舉將有助於決策者蒐集績效資訊並應用於決策之上，並強化策略性目標與管理者和員工每日業務兩者間的聯結。

二、提升績效資訊的可用度（Improving the Usefulness of Performance Information）

為促進績效資訊應用，機關應確保績效資訊能符合各使用者對完整性、正確性、一致性、及時性、有效性與使用性等需求。

三、發展機關運用績效資訊之能力（Developing Agency Capacity to Use Performance Information）

管理者是否具有應用績效資訊的能力，是處理不適任員工隱藏績效資訊的關鍵，因此機關必須給予管理者必要的訓練，如設立組織績效目標、判別績效資訊的品質等。

四、展現管理的承諾（Demonstrating Management Commitment）

領導者的承諾、實現結果的管理與使用績效資訊可鼓勵他人應用績效資訊於決策上。

五、經常及有效地溝通組織績效資訊（Communicating Performance Information Frequently and Effectively）

在組織中經常及有效地溝通績效資訊，有助於管理者將其達成機構目標的承諾通知員工及其他相關人，並將其融入每日的業務中。

相較於美國聯邦政府對於績效資訊應用情形的重視，我國政府對於績效資訊應用於決策管理情形的掌握程度則相對較為不足。為避免公共管理者因對自身與機關績效間之關聯與重要性缺乏足夠的認知及應用能力，而使政府施政績效評估僅淪為每年必須踐行的儀式，使得立意良好的績效管理制度無法發揮預期改善施政品質的功效。本文認為政府有關部門亦應投注心力調查公共管理者將績效資訊應用決策管理的情況，並參酌相關研究的成果深入發掘影響我國政府施政績效資訊應用的關鍵因素，俾據以作為改善現行績效管理作業流程或制度之參考。

附註

- 註 1：原文為 “if we want to study the success and failures of performance movements, we have to study the use of performance information.”
- 註 2：原文為 “the ultimate test of our performance management efforts is whether or not the information is used.”
- 註 3：瀏覽網址：<http://www.ey.gov.tw/cp.aspx?n=6C692915AE263916>，檢索於 2015 年 7 月 14 日。

參考文獻

1. 行政院研究發展考核委員會。2009。《**行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊**》。臺北：行政院研究發展考核委員會。
2. 吳秀貞、莊靜雯、秦正宇。2012。政府施政績效管理推動現況與成果。《**研考雙月刊**》第 36 卷第 6 月期：42-49。
3. 胡龍騰。2011。我國施政績效資訊運用實務與問題分析。《**研考雙月刊**》第 35 卷第 3 期：10-22。
4. 孫本初。2005。績效衡量與評估的操作概念：以美國績效與成果法為例。《**考銓季刊**》43：39-53。
5. 陳敦源。2009。《**民主治理：公共行政與民主制度的制度性調和**》。臺北：五南圖書出版公司。
6. 黃朝盟、謝麗秋。2011。從公共安全談我國績效管理問題。國政評論。<<http://www.npf.org.tw/post/1/9193>>（檢索於 2015 年 6 月 28 日）。
7. 張四明、施能傑、胡龍騰。2012。《**我國政府績效管理制度檢討與創新之研究**》（行政院研考會委託研究報告 RDEC-RES-101-003）。
8. 張四明、施能傑、胡龍騰。2012。《**我國政府績效管理制度檢討與創新之研究**》（行政院研考會委託研究報告 RDEC-RES-101-003）。
9. Askim, J. 2007. How Do Politicians Use Performance Information? An Analysis of the Norwegian Local Government Experience. *International Review of Administrative Sciences* 73(3): 453-472.
10. Behn, R. D. 2003. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review* 63 (5): 586-606.
11. Frederickson, H. G. 2005. *Public Administration with an Attitude*. Washington, DC: the American Society of Public Administration.
12. Government Accountability Office. 2014. *Managing for Results: Agencies' Trends in the Use of Performance Information to Make Decisions*. Washington, DC: GAO.
13. Hammerschmid, G., S. Van de Walle and V. Stimac. 2013. Internal and External Use of Performance Information in Public Organizations: Results from an International Survey. *Public Money and Management* 33(4): 1-8.
14. Kroll, A. 2015. Explaining the Use of Performance Information by Public Managers: A Planned-Behavior Approach. *American Review of Public Administration* 45(2): 201-215.
15. Moynihan, D. P. and S. K. Pandey. 2010. The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20: 849-866.
16. Taylor, J. 2011. Factors Influencing the Use of Performance Information for Decision Making in Australian State Agents. *Public Administration* 89(4): 1316-1334.
17. Van Dooren, W. 2008. Nothing new under the sun? Change and continuity in Twentieth Century Performance Movements. *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*. Edited by S. Van de Walle and W. Van Dooren, 11-23. Houndmills, UK: Palgrave.
18. Yang, K. and J. Y. Hsieh. 2007. Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model. *Public Administration Review* 67(5): 861-879.



國營事業經營績效、 政策定位與考成問題之探討： 以中油公司為例（註1）

朱景鵬 國立東華大學公共行政學系教授
張筵儀 中華大學行政管理學系助理教授

摘要

國營事業在國民建設道路，具有繁榮經濟、富庶民生的重要任務。由於自由化與民營化的浪潮，衝擊了國營事業傳統的形象定位，包含「反改革」的質疑不斷侵蝕國營事業的形象等。同時，缺乏危機溝通的理念與機制，也讓國營事業在許多突發事件中，往往面臨著「有苦說不出」、「有理說不清」，甚至「解釋沒人聽、澄清沒人信」的窘迫。2012年「油電雙漲」引爆的民怨，更讓國營事業經營績效成為眾矢之的。面對時空環境的改變，國營事業勢須持續推動進一步的改革，來回應民眾的期待。本文以中油公司為例，主要探討下列問題：一是國營事業的角色。第二部分，針對中油公司之經營發展，說明國營事業以及中油公司之使命與目的。第三部分，分析中油公司之政策定位，分別從制度面、治理面、政策面討論。第四部分，現行國營事業中油公司的管理績效與考成制度問題。結論部分，則提出國營事業中油公司應該何去何從，及其改革方向。

關鍵字：民營化、經營發展、管理問題、國營事業

壹、前言

國營事業在國民經濟建設上，長期肩負著繁榮經濟、富庶民生的重要任務，尤其臺灣中油股份有限公司（以下簡稱中油公司），更在整體能源物資供應上，持續扮演著維護國家安全與保證民生安定的關鍵角色。我國國營事業最主要的功能，同時也是長期以來國營事業形象定位與社會溝通的基礎。不過，在自由化與民營化的浪潮下，衝擊了國營事業傳統的形象定位，也瓦解了國營事業既有的社會溝通基礎。

在內外阻力重重的民營化道路上，「反改革」的質疑不斷侵蝕國營事業的形象；而在接受市場挑戰與績效檢驗之際，國營事業仍然負有一定的政策任務與必須達成的政策目標，兩難的困境更不利於社會溝通。2012年「油電雙漲」引爆的民怨，更讓國營事業成為眾矢之的。

回顧過去幾年的歷歷波折，價格合理化的各項政策說明，包括回歸市場機制、反映成本、節能減碳、使用者付費等，仍無法有效說服民眾；在整體景氣低迷環境下，每年年終的考成



績效獎金與難解的計價公式，無效的社會溝通，都只讓中油更成為民怨發洩的箭靶，並為國營事業製造了更多污名化的社會氛圍。國營事業在某種程度上自認是政策任務的犧牲者，或者是景氣不佳的代罪羔羊等。但不論如何，社會溝通屢屢受挫，形象破損逐漸已成事實。隨著時空環境改變，時勢潮流無法逆轉，國營事業當然必須持續推動進一步的改革，來回應民眾的期待。換言之，形象重建與社會溝通策略，正是國營事業改革進程中亟待修補的重要環節。基於上述，本文以中油公司為個案，針對國營事業之經營發展，說明國營事業之使命與目的。其次，論述國營事業及中油公司之政策定位，主要以制度面、治理面、政策面分析專家學者論點。再者，探討目前中油公司的管理績效與考成制度問題。最後，則試提國營事業中油公司未來走向與改革方向。

貳、國營事業中油公司之經營發展

針對有關中油公司之相關研究，有從發展願景談起（石化工業，2003），亦有從治理層面分析（黃琬玲，2004），更有從未來競爭策略分析（陳正文、何麗君、段啟洸、黃登祥，2005；潘文炎，2006），部分專家論及組織內部活化問題（葛晶瑩，2008），以及公司治理法制論點（陳彥良，2012），另亦涉中油公司民營化問題（謝明振，2006），在民營化部分，又以 Savas（2000）最常被提到。然而上述的任何觀點，最終的目標，都會與經營績效結合（楊馥如、顧廣平、姚鍾文，2005；財團法人中技社，2013；朱景鵬、朱鎮明，2014）。

任何論點之角度與觀點，還是需要回到最

初國營事業中油公司的發展，其使命、目的與現行狀況來加以檢視，分析如下：

一、國營事業之使命與目的之澄清

一般而言，任何事業體皆具備公司的使命與經營目的，當然國營事業也有其使命與目的：

（一）國營事業之一般性使命與目的

談到國營事業之使命與目的，就必須回歸到《國營事業管理法》第2條規定：「國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。」同時，再依據同法第4條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並求有盈無虧，增加國庫收入。但專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限。」換言之，國營事業除了利潤的追求之外，亦被當作政策工具，肩負政策性任務。此外，國營事業對於國家經濟發展，承擔相當重要的角色。

（二）中油公司之使命與目的

中油公司受國營事業相關法令規範，以穩定能源，維持經濟成長，服務民眾為宗旨。在促進國家經濟發展之下，中油公司現在或未來將持續配合多項國家政策，包括經濟部推動「新能源產業旗艦計畫」，推動再生能源政策，建立低碳環境等；推動石化高值化政策，帶動國內石化業產業升級等；「推廣潔淨能源，擴大使用天然氣」政策，進而增建天然氣儲槽、管線等；「研發推廣再生能源，發展綠色能源產業」政策，持續推廣生質柴油與酒精汽油等發展及「加強節約能源管理，提升能源使用效率」政策，持續推動四省（節水、省電、節能、省錢）計畫等。這些計畫無疑兼具了事業經營、國家需要與政策任務3種屬性。

二、現行體制下國營事業經營之自主空間

在現行法規體制當中，除了鬆綁部分法規限制議題之外，股東的有限責任、集權化管理、股權可移轉等問題宜否引入國營事業，也是各界討論的焦點。若能如此，則可進一步將股東、董事會及經營管理者之理念結合，俾以落實國營事業之彈性。說明如下：

（一）現行法令及其適用

目前有許多法律規範約束國營事業，例如《國營事業管理法》、《政府採購法》、《預算法》等。這些相關法規涉及業務運作，依法均須呈報至經濟部、審計部等政府機關審查，包含定價、儲存、運輸、銷售、技術合作、原料採購等問題，甚至部分業務更須移轉至立法院完成法定程序。如此法規繁瑣審核過程，相較於一般私人企業，更容易對國營事業運作效能產生不利競爭的影響。以下呈現的是相關法令之時宜性：

1、費率

中油公司主要產品價格，例如汽柴油、天然氣、液化石油氣等，由經濟部能源局邀請專家學者定期檢討調價公式內容，如有修訂則再報請經濟部核定。其與「國營事業管理法」第 20 條規定：「國營之公用事業費率，應由總管理機構或事業機構擬具計算公式，層轉立法院審定，變更時亦同。」由於層轉規定不同，難免產生衝突現象，將出現最終核定單位及權責歸屬問題。

2、投資

依據《預算法》第 25 條及《國營事業管理法》第 11 條規定，國營事業投資案須由立法院核定，然而立法效能常常伴隨政治性與經濟性

等多元考量，曠日廢時的結果，往往已經流失合作商機。

3、採購

《政府採購法》以及《國營事業管理法》第 22 條規定：「國營事業訂立超過一定數量或長期購售契約，應先經主管機關之核准。前項數量及期限之標準，由主管機關定之。」以時程來看，需要先經過上級機關核准，致使部分需求較急之採購案，往往無法趕上需用時程。

4、人事進用

《國營事業管理法》第 31 條規定「國營事業人員之進用，除特殊技術及重要管理人員外，應以公開甄試方法行之。」以中油公司員工平均年齡來看，年齡偏高，未來 15 年將有高達 6 成員工將屆齡退休，人力斷層問題不容小覷。

5、薪資待遇

中油薪給依據「行政院國營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」、「經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」、「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」等相關規定，相關之員額及預算也必須由主管機關核定後納入政府預算送立法院審定。且「經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」第 4 條規定「…各事業機構主持人（董事長、總經理）之年度薪給標準，不得高於事業機構主持人，得在不超過本部部長年度薪給範圍內…。」又對於擔任業務性質之員工，即使努力推銷公司產品，卻只可領取相同等級之薪資、獎金等，將失去誘發組織提升競爭力的動因。

（二）主管機關之監督與歸屬

中油公司營業計畫與預算等，均須呈報至



國營會、經濟部審查後，送立法院完成法定程序；而資本支出部分，依法涉及行政院、立法院及監察院（審計部）。上述程序，可瞭解中油公司運作深受法規限制與層層監督，僅有些許內規，例如章程、工安環保等可自行訂定，其餘皆須陳報至主管機關審核，自主空間運作有限。上述諸點點出中油公司面臨的困境，制度、政策與治理機關的重置與堆疊性，確實需要賦予合宜彈性機制與時俱進，才能增進公司經營績效。

參、中油公司之政策定位

鑑於前述的國營事業之任務與目的之約束，影響到國營事業經營之自主空間。因此，以下從制度面、治理面及政策面，分別論述中油公司之現況（詳圖 1）：

從圖 1 的三大層面之制度面、治理面及政策面，環環相扣，無法單獨來看。簡析如下：

一、制度面

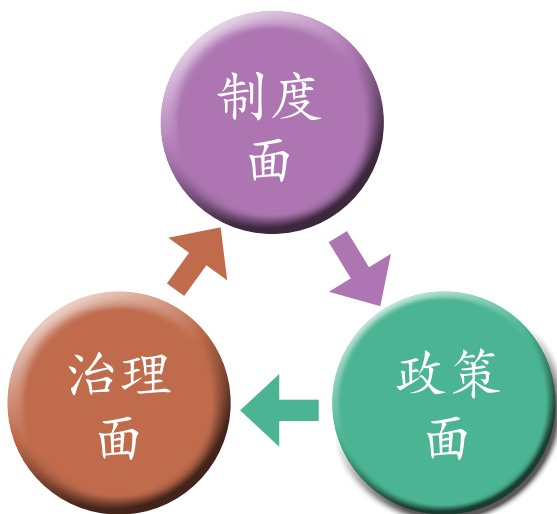


圖 1 三大層面：制度面、治理面及政策面

制度一般係指文化、規範，或者法律條文等，張柏森指出，中油公司制度問題之有利與不利因素考量如下（財團法人中技社，2013）：

（一）有利因素

1、全臺具有直營站與加盟站：

中油公司汽柴油市場占有率高，中油加油站遍布全臺，通路最完整。

2、具有先進探勘技術：

中油公司與海外公司合作，具有探勘技術。同時，未來也積極提高探勘費用，以及爭取國外具競爭力之油氣礦區等。

3、天然氣唯一供應者：

中油是國內唯一的天然氣供應者，長期進口契約占 60%至 70%，兼顧供應穩定性與彈性。

（二）不利因素

1、製程老舊、使用效率低：

中油公司肩負穩定國內油品市場的任務，製程設備年代較久，製程老舊，低價燃料油產率偏高，煉製結構不具競爭力，能源使用效率較差。

2、設備更新與居民抗爭：

臺灣幅員狹小，加上環保意識高漲，地方居民自主意識高，且有各種形式的抗爭，拒絕製程更新擴建計畫。

3、無法更新，替代土地不易取得：

高雄煉油廠多次談到遷廠，又因國內經營環境丕變，環保意識高漲，導致土地取得非常艱難。

4、國營事業決策流程冗長，市場變動彈性較差：

需要向主管機關、民意機關等提供相關業務審查、採購程序。

再者，有關國營事業經營彈性不足貽誤商機，廖耀宗指出（財團法人中技社，2013）：

若以國營事業採購為例，可研修《政府採購法》第3條之可行性，建議於該條第2項增訂「國營事業為商業販售或轉售而採購，或為製造或提供可供商業販售或轉售之財物或勞務之目的而進行之採購，不適用本法之規定」。基於防弊，對於此一修訂仍有疑慮，假如《政府採購法》因此鬆綁，則修正草案之適用範圍將有可能進一步擴及於工程之採購（亦即將修正草案第3條第2項中「之勞務或財物」等字刪除）。但修法若能通盤且周延考量，將會更符合我國參與國際「政府採購協定」（GPA 協定）規範，以及國營事業之需求。

簡言之，在制度層面上，有利因素包含直營與加盟加油站遍布全省等，以及不利因素包含製程老舊、能源使用效率低等問題。但種種不利因素，甚至會超越有利因素，使得中油公司之競爭力每況愈下。

二、治理面

1989年政府大力推動國營事業民營化及釋股工作，中油公司由於「石油管理法」立法完成，不必先分割再民營化的架構公司化經營；依照《國營事業管理法》第4條：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。」另為達到國營事業企業化經營目的，由經濟部

於1988年擬定辦法，同年12月29日由行政院核准通過「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」，將績效獎金與工作考核獎金整併為經營績效獎金制度，於1989年正式實施。

2001年10月公布《石油管理法》，我國正式邁入油品全面自由化。中油公司與台塑石化公司同屬國內石化產業龍頭，經營業務主要均為煉製及石化。中油公司與台塑石化公司相比較之後，發現中油公司兼營油品批發與零售，油品須充分供應國內市場，故以內銷為主，剩餘部分才外銷。相反地，台塑石化公司只經營批發業務，油品以出口為主，尤其當國內油價實施緩漲措施時，該公司可藉由提高外銷比率，獲取較高利益。

再者，中油公司在煉油廠建廠規劃時，其設計是以滿足燃料油市場，低產值之燃料油產率達三成即可。反之，台塑石化公司係以獲取最大利潤設計煉油廠，將燃料油充分轉化為汽油及柴油等高產值油品；又加上台塑石化公司廠區集中、能源整合度高等因素影響，其設計產能較具經濟規模，並藉由石化上中下游垂直整合，可降低石化產業景氣循環風險等，比中油公司更具有經營優勢。不過，最主要原因仍在於台塑石化公司不需要肩負國家政策任務。

另就獨占性質而言，中油公司由於具有天然氣事業，蔣念祖建議應該比照電價設置客觀第三公正檢討小組如「公用事業費率審議委員會」之機制，以決定油、電、水、氣等價格。特別是浮動油價公式參數檢討部分，至少應將稅前價格區分為購油費用及營業費用。另獎金核發過於浮濫問題，配合年金改革，將尚未法制化獎金檢討其合理性（財團法人中技社，2013）：



39)。

此外，針對因應公司治理需求的部分評鑑指標，陳彥良研究指出國營事業也一直難以落實執行（財團法人中技社，2013），這些指標如表所示（詳表 1）。

根據表 1，陳彥良認為國營事業公司治理問題，關鍵是董事會的經營理念。經濟部對於中油公司的政策定位，究竟是以公司利益為重？企業社會責任為重，或是以國家政策任務為重？這部分便涉及中油是一般營利目的之事業而自願負有企業社會責任，或者還是一個不具營利性之社會企業，二者之間有很大的不同。對此，若不能從整體國家的能源政策框架來探討，則無法單獨從公司治理與外部監控來釐清公司的定位。只有當定位與目標確定之後，相對應的治理架構，以及績效內涵才能具體產生。

換言之，上述種種問題，中油公司是國營企業，或是社會企業，目前看來似乎融合了這兩種目標。部分的看法仍然認為，應該先釐清政策定位，是國營事業，還是社會企業。

三、政策面

在政策面部分，針對以下幾個層面之看法，黃北豪分析如下（財團法人中技社，2013）：

（一）國營事業之政策任務、政策定位與其策略性

國營事業存在目的主要作為民間公司無法提供，或具有高度資本投資，民間企業無法投資部分，例如水、電、通信等。然而因為民間資本逐漸發達，公用服務事業逐漸可以透過市場競爭的方式提供消費者多元且價格低廉的選擇，如美國與歐洲國家的電信自由化、電力自由化政策，讓國營事業在提供公用服務的功能上逐漸降低。然在這些過程中，一旦市場機制健全之後，國營事業應該逐漸修正成為制衡或與民間服務供應商競爭的定位，以促進整體發展。

（二）讓國營事業具有「公共性」，避免政治干預

國營事業本具公共性，但由於政府在指派董監事過程中，受到很多人事包袱，董事會成員多半是政治任命，較缺乏專業性考量，包含受到行政機關政策任務的配合、受到民意機關的預算與決算審查對公司經營管理的干預，以及地方政治團體的威脅等，前述種種因素造成國營事業市場機制扭曲，形成控制失靈現象，既無法自主性經營，也難有企業化的經營模式。黃北豪建議，應該要把股權開放讓利益關係團體得以參與國營事業的決策，但在開放的幅度上斟酌開放百分比的配置，例如 49% 股權的開放，這種設計可以讓政權（董事會）與治權（專業經理人團隊）合理的分工合作。

表 1 國營事業多無法達成之公司治理評鑑指標

公司是否訂定並定期於董事會檢討董事、監察人績效評估與薪資報酬之政策、制度、標準與結構？
公司是否為未具公務員身份之獨立董事及監察人購買責任保險？
公司是否訂定並定期於董事會檢討高階經理人績效評估與薪資報酬之政策、制度、標準與結構？
公司是否定期於董事會評估高階經理人之薪資報酬？

資料來源：財團法人中技社（2013：42）

（三）國營事業的自主決策空間

現行國營事業之採購仍然維持公部門運作之思維方式，員工招募仍然是透過考試取才方式，採購與人員取才限制國營事業之經營方式，欠缺彈性的人事自主權及靈活的採購程序等，導致運作績效不如預期。對此重要的改善方式之一，仍在於建置配套措施，例如落實對中高階經理人的考核與行為管理等。

（四）民營化為國營事業唯一解決方案？

國營事業是否民營化可思考幾個面向，例如產業政策是否明確、管制法規是否健全、市場競爭開放程度及所擔負的政策任務是否得以解除等。從我國民營化之推動過程來看，國營事業的經營內容與範圍是否需要縮減即是指標之一，例如台灣電力公司分拆為發電、輸電、配電等3個體系，讓各環節可以吸納民間企業進入，並放寬公用事業的定價限制，讓民間業者有誘因願意投資，以市場競爭的方式提升競爭強度。換言之，可以透過市場制度的設計，讓國營事業引入現代管理的文化與作法。

前述的4個論點，正好點出政策任務與政策定位、政治干擾、自主空間，以及民營化是否為國營事業唯一解決方案等互為因果的看法。此外，洪德生提出可透過事業所處之環境外部改善與國營事業內部改善等兩方面切入探討，相關建議彙整如下（財團法人中技社，2013）：

（一）環境外部改善部分

1、政策方向明確性

政府產業發展方向應該更清楚，政府政策牽動著國營事業的改革，例如石化產業與西進大陸、中油八輕的投資等。這些相關投資關係

著中油公司未來的組織轉型、策略及經營發展。

2、減少干預與法令調整

強調授權、加強溝通及建立公司願景本屬公司職責。然而，國營事業的法規束縛與限制，對於國營事業造成更高的行政成本，急需要解除法規限制，讓國營事業更具有彈性。

（二）國營事業內部改善部分

1、在經營策略方面

民營化必須與公司治理理念結合，特別是經營策略。但是民營化並非萬靈丹，我國也有幾次民營化失敗的例子，例如中工、中石化、唐榮鋼鐵廠等，造成民營化等同於裁員、減薪及關廠的錯誤印象，加重民營化的困難。因此，國營事業應致力於經營改善，提出經營方向、公司願景策略，以達成永續經營發展為目標。

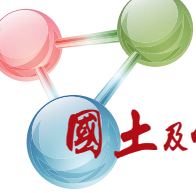
2、在人力資源方面

人力資源能否有效提升，理應是活化國營事業組織的方略之一。因此，人力資源部門應該作為國營事業優先變革之表率，強化人力資源運用，以提升國營事業組織經營績效。

簡言之，以中油公司等國營事業體而言，民營化釋股雖有可讓社會大眾參與，也可增加政府財政收入，從公司角度更可解除法規限制與政策負擔，回歸市場機制，有助於提升經營效率等優點，但也同時伴隨政府缺少政策工具及員工權益損失疑慮等缺失。

肆、中油公司之經營管理與考成績效問題

有關國營事業中油公司管理問題與考績制



度問題，或可從經營理念與企業文化、董事會之職責與功能、策略規劃與決策程序、績效標準與評核機制等角度，分析其在國營事業體制下之內部組織缺點及可改進方式。

一、經營理念文化

中油公司經營理念為「品質第一、服務至上、貢獻最大」，品質為高品質的優良油品；服務是指肩負國家政策任務，確保各行業用油無缺。油品市場自由化後，業務經營更著力於銷售服務面。此外，更積極提升油品銷售人員的服務水準與態度，以落實服務至上的經營理念；貢獻指的是促進國家經濟及基礎工業的發展。

在國內消費者心中，中油品牌形象已根深蒂固，如何維持公司經營理念更為重要。然而我國能源 99.8% 以上仰賴進口，經營目標不應該只關注國內市場需求，應該擴張至國際領域，與國際油氣公司合作一起探勘事業等，除了維持國內市場需求之外，培植具有國際市場接軌的能力，更形重要。

二、董事會之職責與功能

在治理制度方面，中油公司董事會執行的各項業務，除一方面應向股東（政府）負責之外，更應該符合國營事業相關法令、章程規定及股東會決議。理想的董事會成員應具備執行職務之專業知識及技能等，而董事會整體應具備之能力包括營運判斷、會計及財務分析等決策能力。

事實上，國營事業常僅依其主管機關或政策旨意，董事會多由公股代表派任，能否兼顧專業需求常常引起外界質疑。公股的董事代表在職務上有階級之分，例如總經理與董事長，職務等級較低的公股董事也被質疑不具有獨立

性，仍然受到較高層級內部董事之壓力與指揮，不具自主性。此外，中油公司也應思考兼任公股董事薪酬制度之激勵因素，使其薪酬與職責產生對等關係。

再者，如果從國營事業工會及勞工制度之健全考慮，讓勞工董事的職權功能能夠發揮，勞工權益可透過工會或團體協商等方式來爭取，同時建立相關勞工申訴及協商管道，扶植工會之發展，使得勞工權利不再必須透過勞工董事爭取，才能獲得保障。

三、策略規劃體系與決策程序

中油公司組織結構，包含總公司、八大事業部及研究單位等。其中，總公司之轉投資處及貿易處為公司推動多角化經營及國際化布局之主要業務單位。中油公司除定期召開業務會報及董事會研討業務發展方向，或由董事長不定期邀集高階主管召開中長期經營發展策略會議外，舉辦相關能源會議例如太陽能發展會議、石化產業未來發展之機會與挑戰圓桌論壇、生質燃料發展研討會等，以分析、瞭解能源產業未來發展趨勢及該公司未來可能的發展契機。

中油公司經營策略經由公司內業務會報、董事會事業計畫會前會及董事會層層核議後，再提報經濟部審議，奉經濟部審查通過之經營策略，作為中油公司據以規劃未來經營重點業務。然而，國營事業之中長期策略規劃常因經營環境快速變化，無法及時修正調整而掌握商機，未來國營事業之中長期計畫或許可以改為授權或有條件授權由公司董事會核定、建立權責相符的機制報部核備即可。

四、績效標準與評核機制

目前中油公司經營績效獎金須依照「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」辦理，此要點規定，當年度績效獎金包括「考成獎金」及「績效獎金」兩部分，且獎金之發放總額以不超過 4.4 個月為上限。年度工作考成實施要點之作業方式，係於每年年初由國營會及能源局進行工作考成各項指標項目研議，檢討後將草案提報經濟部轉行政院審議（複審採分工作業，由國發會、主計總處、人事行政總處等機關審議）核定。

對於前述有關國營事業績效標準與評核機制之問題各方已多有檢討，簡析如下：

（一）部分「考成獎金」及「績效獎金」之指標重複計算

中油公司工作考成評估面向包含「營業收入」、「獲利能力」、「財務管理」、「營運能力」、「人力資源」及「國家政策」等，其中「績效獎金」計算已採用相同的財務指標，有重複計算之情況產生。

（二）財務指標之權重過高

中油公司計算「考成獎金」之財務指標權重約 33%，與原先設立之初衷非以營利為目的，且須配合政策任務、環保意識高漲以致煉製設備汰新困難等產生衝突，造成營運成本提高，財務績效不易被彰顯。

（三）評核績效機制之建議

建議「考成獎金」之計算，應採用經營管理及政策配合成效等指標為主，而中油公司之工作考成評估指標，則可考量增列油品加權平均市占率、多邊之貿易量及量化可促進天然氣合理使用等指標，並減少財會指標權重，以彰

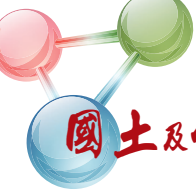
顯並能符應中油當前經營環境。

伍、結論：國營事業應該何去何從

基於前述組織文化、管理方面、法規、國家任務等之探討，本文將焦點關注於以下二個層面：

一、政策任務與考成制度取向之改進與調整

中油公司作為國營事業機構之一，除了諸多法規限制，國家要求配合之政策負擔已累積相當大之財務虧損，甚至已經影響國家財政之健全。就政策面而言，減少政策性任務負擔，補貼自行吸收造成利潤下降，導致責任不易釐清。或者中油公司當年度盈餘上繳國庫，由政府規劃提供補貼之對象與金額，回歸部會自行編列預算支應油料補貼。在解除浮動油價機制之限制方面，建議可考量以亞鄰均價為上限或取消此規定。在公司治理方面引進專業經理人參與董事會，賦予決策力、建立董事薪酬與職責之對等關係，建議檢討董監事遴派之規定，設置董監事薪酬級距。此外，檢討現行業務受到法規束縛，造成決策程序冗長及經營效率與績效無法有效連結的問題清單，研提對應式的解決方案。至於國營事業績效獎金制度與考成作業程序等問題，行政院前院長陳冲早已於 2012 年要求通盤檢討，立法院也請行政院依機關、產業、組織型態及經營模式等要素檢討獎勵制度與激勵員工的合宜標準，其中依事業型態（競爭型與非競爭型事業）設計差異化獎勵，依照事先原則、報准原則、正負表列及預算數扣除等作為政策因素認列原則，基本上已多面向的關照，



除通案衡平考量外，仍應有各個事業體每年因應國內政策與國際環境變化所帶來的經營影響。

二、中油公司應續朝民營化方向改革

民營化可能是國營事業解決經營困境的方案之一，但推動民營化過程難免會引起工會及員工的疑慮，擔心公司「財團化」及民營化後工作權不保問題。假若中油公司欲進行民營化，可分為整體民營化及先切割事業再民營化。在先切割事業再民營化的過程上，恐引發內部部分必然的反彈，進而產生拒絕支持民營化政策之阻礙。換言之，整體民營化方面，或是較為單純且可行方案，應注意相關利害關係人的配

套設計。此外，若主管機關一方面從政策面重新檢討國營事業制度，依各事業之特性，提供適度法規鬆綁環境，賦予國營事業更多自主權；訂定年度盈餘目標，透過官派董事監督事業運作。另一方面，也可以考慮效法 Petronas 等國際能源公司之經營模式，減少法規干預與各部門之管理，賦予國營事業自主經營環境。最後，我國自然資源相當缺乏，能源多依賴進口，在國家安全為前提之下，即便中油公司民營化後，其經營仍應合理且適當維持「國有民營」，讓政府保有相對最大股權，又能落實經營績效管理。

附註

註 1：本文改自作者發表於 2014 年 12 月 6 日中國行政學會會員大會「公共行政關鍵議題發展」學術研討會論文。另，部分資料參考自財團法人中技社（2013 年 12 月）之公營事業經營發展—政策定位、經營管理、溝通協調專題報告（2013 年 10 月）一書。

參考文獻

1. 石化工業。2003。中油公司的發展願景。《石化工業》第 24 期第 10 期：4。
2. 朱景鵬、朱鎮明。2014。績效治理：趨勢、內涵與挑戰。《公共治理季刊》第 2 卷第 3 期：9-41。
3. 財團法人中技社。2013。《公營事業經營發展—政策定位、經營管理、溝通協調》。臺北市：財團法人中技社。
4. 葛晶瑩。2008。臺灣中油公司 -- 當責精神活化組織。《能力雜誌》626：48-54。
5. 潘文炎。2006。中油公司對油氣的營運與掌握。《鑛冶》第 50 卷第 4 期：9-13。
6. 陳正文、何麗君、段啟洸、黃登祥。2005。中油公司石化事業發展沿革與未來競爭策略。《石油季刊》第 41 卷第 1 期：123-141。
7. 陳彥良。2012。臺灣公司治理法制之實踐與國際接軌檢驗。《月旦法學》202：64-87。
8. 黃琬玲。2004。國營企業公司治理實務 -- 以中油公司為例。《內部稽核》49：22-27。
9. 謝明振。2006。臺灣國營事業民營化之研究。《商學學報》14：187-210。
10. 楊馥如、顧廣平、姚鍾文。2005。國營事業民營化後之長期績效評估。《會計與公司治理》第 2 卷第 2 期：47-78。
11. Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.



公共工程建設績效管理新思維

何育興 行政院公共工程委員會工程管理處處長
簡璿宸 行政院公共工程委員會工程管理處技正

摘要

公共工程建設是國家發展之基石，透過適宜的績效管理制度，可以掌握公共工程建設之執行情形、協助解決問題及加速推動完成，促使交通便捷、環境美化、經濟發展、社會繁榮，讓全民享受優質的公共設施及美好生活。

本文首先就行政院公共工程委員會成立之「公共建設督導會報」，介紹公共工程建設績效管理之機制與平臺，說明各項督導及協助之管理措施及歷年來公共工程建設之執行績效。接著分析社會變遷、產業環境改變、科技日新月異等因素對績效管理之衝擊，及採取「突破、開放、品質、進度、科技、人性」六大新思維以因應變局。最後透過省思，突破績效管理之數字迷思，並提出未來精進發展方向。

關鍵詞：績效管理、督導會報、公共建設

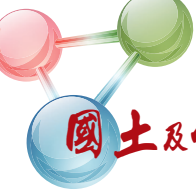
壹、前言：國之基石

社會運作、經濟活動及民眾生活所需的各項公共設施，皆有賴政府推動公共工程建設，提供優質且便利的軟硬體，以促進社會經濟之發展並提升人民生活之福祉。

而如何促使各項公共工程建設順利完成，除必須由執行機關、規劃設計單位、監造單位及承攬廠商等所有人員同心協力共同合作外，更重要的是，需要一套可以綜觀全局之績效管理機制及措施，始能掌控整體執行情形、調配國家資源及協調解決跨領域、跨機關之困難問題。

為統籌公共工程之規劃、審議、協調與督導相關事宜，行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）於84年7月20日成立「公共工程建設督導平臺」，管控重大公共工程建設期程與預算之執行績效，整合政府各部門之資源，協助各公共工程建設在合理的預算經費內如期如質完成。

社會人際關係重新解構，如父母與子女或老師與學生間，互動模式由上下權威模式，轉變為夥伴合作模式，管理者與執行者之關係亦產生變化；不論政府機關或公司行號，組織架



構之型式，除了傳統之科層結構或功能型組織，亦發展出工作圈或矩陣型組織、專案型組織之模式；且科技日新月異，各式現代化、科技化、資訊化之工具推陳出新。

隨著內外在人、事、物的改變，公共工程建設績效管理方式亦應與時俱進，開創出新思維及新工具，如運用團隊發展、激勵溝通、全生命週期、PDCA 等管理工具，導入開放資料（Open Data）、大數據（Big Data）及群眾外包（Crowd-sourcing）等知識理論，訂定績效管理機制與措施，發展相關績效管理工具，以大數管理、重點管理及異常管理之理念，管控公共工程建設之執行績效。績效管理之功能與角色，漸漸由督導考核轉變為輔導與服務，而績效管理之工作重心，亦由事後的檢討改進、事中的督導管控，轉變為透過預測加強事前的規劃預防。

貳、公共工程建設督導機制與協調平臺

行政院院長於 89 年 12 月 11 日第 81 次政務會談提示：「目前中央政府 1 億元以上資本支出預算執行進度相當落後，且公共工程投資預算有執行率偏低或進度嚴重落後等情形，造成工程進度與預算執行進度無法配合，請工程會邀集經建會及研考會分析原因並針對制度上的設計徹底檢討。」（註 1）

行政院 90 年 1 月 8 日第 85 次政務會談，建議由工程會按月列管追蹤新臺幣（以下同）1 億元以上之公共建設計畫執行情形，另 90 年 1 月 29 日第 86 次政務會談討論通過「加速推動公共建設方案」，由工程會擴大追蹤列管 1 億元以上公共建設計畫執行情形，工程會並於 90

年 2 月 15 日據以成立「公共建設督導小組」，全力協調及協助解決公共建設執行過程遭遇之困難問題，且每年提報當年度「加速推動公共建設方案」至行政院，經核定後據以施行並召開督導會報。自 98 年起，則由工程會逕依組織條例第 2 條規定：「本會對於中央政府辦理行政院列管之公共工程，有指示、監督之權」辦理督導會報業務。

「公共建設督導會報」由行政院政務委員兼工程會主任委員擔任召集人，國發會及工程會二位副主任委員擔任副召集人，每月召開委員會議，成員包括相關部會副首長（含主計總處副主計長及計畫所屬部會副首長），協調解決工程執行遭遇之跨部會或通案性之問題（行政院公共工程委員會公共建設督導會報組織圖如圖 1）。

各項公共建設計畫之主管部會亦按月召開「公共建設推動會報」檢討各項計畫執行情形，並由內政部、經濟部、環保署、國發會及工程會成立用地及土方、砂石及管線、環保、補助地方執行計畫及民眾抗爭 7 個專案小組，分別負責協調解決相關困難問題。

工程會於計畫執行階段，針對當年度可支用預算達 1 億元以上公共工程建設類計畫進行列管，90 年至 103 年各年度工程會列管 1 億元以上公共建設計畫預算達成率（註 2）均達 90% 以上。103 年度列管 202 項計畫，可支用預算 3,347.57 億元，截至 103 年 12 月底止，已執行 3,203.93 億元，預算達成率 95.71%，更高於 102 年之 95.34%，再創新高（歷年預算達成率詳圖 2）。

工程會除建立督導會報機制及協調平臺外，亦以「走動式管理」積極辦理訪查，同時召開相

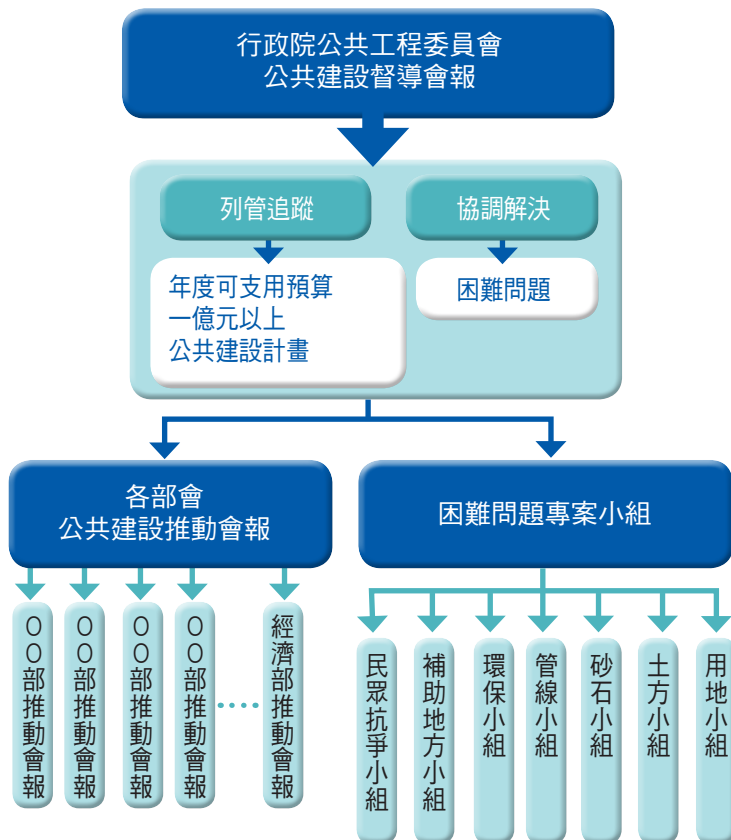


圖 1 行政院公共工程委員會公共建設督導會報

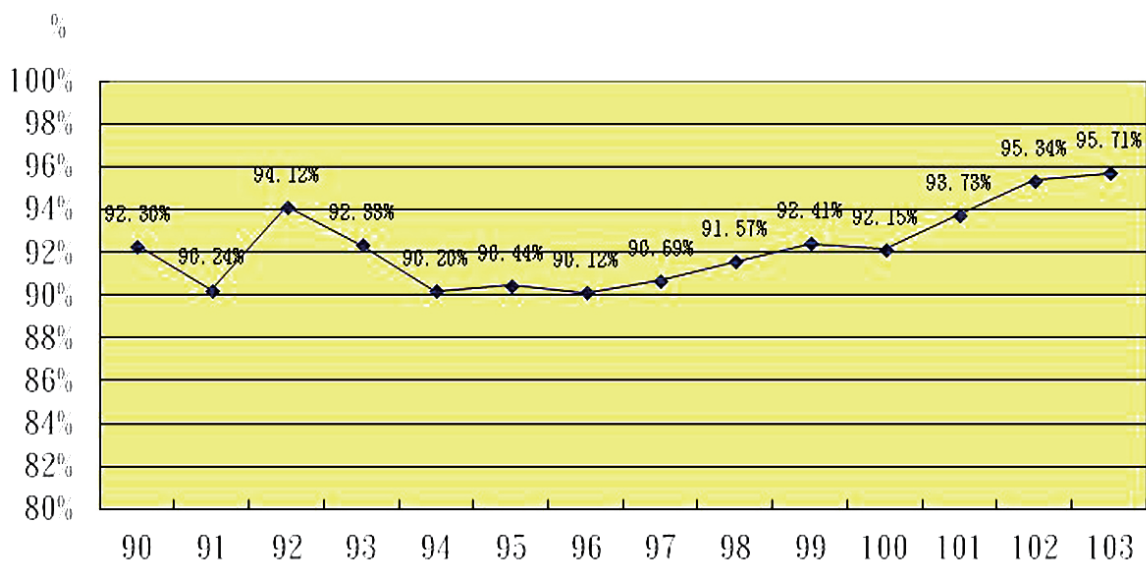
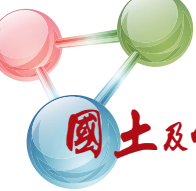


圖 2 歷年重大公共建設預算達成率



關協調、會議，主動發現問題，適時協助各機關排除困難，讓各項重大工程順利推動。公共工程的推動需要各層級機關通力合作，分層負責，工程會亦將持續督促主管部會、主辦機關隨時掌握問題，解決問題，以強化計畫執行與控管。

另為配合組織改造，經行政院 102 年 12 月 18 日召開「研商本院組織改造後本院公共工程委員會『公共建設督導會報』業務主管機關案」會議，決議未來該會報將提升至行政院層級，由行政院督導公共工程之政務委員擔任召集人，以行政院層級指揮督導會報運作，副召集人由國家發展委員會副主任委員與交通及建設部次長擔任，各主辦公共工程之部會副首長擔任委員，並邀請外部專家、學者共同參與，幕僚作業由交通及建設部辦理，工程會並研擬「行政院公共工程建設督導會報設置要點（草案）」，以作為會報未來運作之依據。

在公共建設督導會報之平臺，透過突破、

開放、品質、進度、科技及人性六大新思維（詳圖 3），發揮督導及協調之功能，管理公共工程建設之執行績效。

參、突破加速新思維：排除障礙、活化利用

一、管控停工終解約案件

為提振景氣措施，減少工程停工或終止解除契約之情形，工程會採取下列強化停工終解約管制機制具體做法：

- (一) 5,000 萬元以上停工終解約案件，工程會主動訪查或召開會議檢討。
- (二) 定期函請相關機關儘速協調解決未達 5,000 萬元停工終解約問題。
- (三) 舉辦政策宣導暨標竿學習。
- (四) 建立停工終解約處理知識庫。

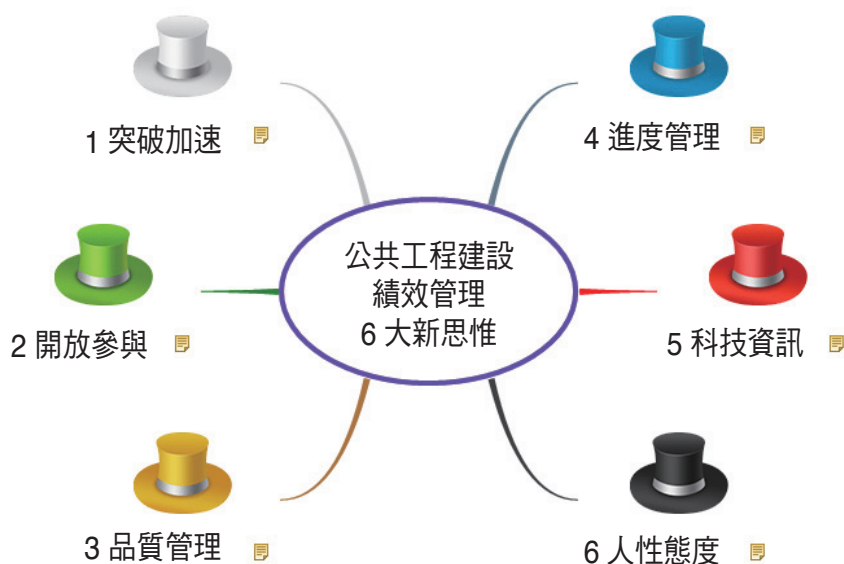


圖 3 公共工程建設績效管理六大思維

(五) 透過「提報公共建設督導會報」、「篩選進度異常案件函送主辦機關檢討改進」、「停工終解約案件件數金額排名評比」方式，加強管控停工終解約案件。

103 年度已促使 93 件 5,000 萬元以上案件（金額合計 124.20 億元）、1,686 件未達 5,000 萬元案件（金額合計 73.59 億元）復工或重新發包，金額共計 197.79 億元重新投入國家公共工程建設，亦較 102 年度達成金額 186.2 億元高。

二、訂定重大公共工程開工要件注意事項

鑒於以往常有機關在用地、建照未取得或用地變更未完成等情形下就辦理招標，導致工程開工後不久即停工，造成政府施政與廠商權益雙輸，嚴重影響民眾生活及社會觀感。

經分析歸納近 5 年停工、終止或解除契約案件原因，發現因機關應辦事項未完成者約占 70%，其中用地取得、地上物處理、政策改變或預算不足、受其他標案影響、各項許可取得、管線箱涵處理等 6 種態樣應可於事前預防。為使公共工程計畫順利推展，工程會訂定「重大公共工程開工要件注意事項」，自 104 年 6 月 1 日起生效，將前述 6 種態樣轉化為 16 項機關應辦事項及 7 項廠商應辦事項，並以檢核表方式要求機關及廠商分別查填（檢核作業流程詳圖 4）。

近 5 年來，2 億元以上工程標案決標金額每年平均約為 2,478.45 億元，約占全國 100 萬元以上標案總決標金額 52.08%，爰將各機關辦理預算金額達 2 億元以上之工程採購皆納入適

用管制以掌握重點管理（統包工程原則不適用，可參照）。另近 5 年來每年平均約有 100 億元經費因停工或終解約而無法投入國家公共建設，透過「重大公共工程開工要件注意事項」建立「招標前檢核、開標前覆核」機制，將有助於釐清機關與廠商雙方權利義務關係，降低停工及終解約發生機率，有效運用政府預算並活絡經濟，使機關及廠商都得益，共創雙贏。

三、建置不當延遲付款通報機制

工程會於 101 年 11 月 1 日建置「不當延遲付款廠商通報機制」，提供廠商運用網路、傳真或信函等方便且多元方式進行通報，由工程會追蹤至機關付款結案為止，並定期統計各

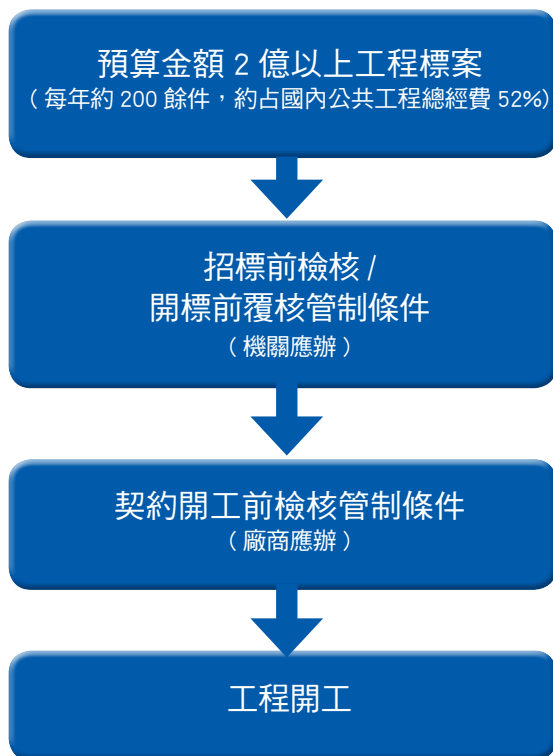
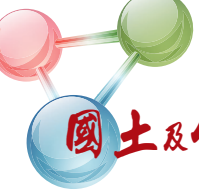


圖 4 重大公共工程開工管制條件檢核作業流程



主管機關延遲付款通報案件數及處理情形，每月公布於網站，以協助廠商依契約取得工程款，改善機關不當積欠或延遲付款情形。

透過「公共工程標案管理系統」之篩選及統計功能，每月定期主動篩選付款情形未符工程進度之異常案件資料函送各主管機關列管追蹤，以達提前示警之效。另研訂「機關辦理工程採購常見延遲付款態樣及建議改善對策」，於 103 年 2 月 10 日函請各機關據以辦理，俾利減少延遲付款情形。針對延遲金額較高或逾預定付款期限案件，則多次召開專案會議進行個案協處，以追蹤辦理進度並督促機關儘早完成付款。

自 101 年 11 月建置通報系統，截至 103 年 12 月底止，接獲 296 件廠商通報案件，機關已付款 212 件，協助廠商依契約取得工程款 15.86 億元，另經主動篩選付款進度異常案件函送機關列管查處後，已完成付款 1,587 件，付款金額 104.92 億元，以上合計付款達 120.78 億元。

四、活化閒置公共設施

為改善公共建設閒置情形，工程會於 94 年 9 月組成行政院活化閒置公共設施專案小組（以下簡稱專案小組），依「行政院活化閒置公共設施推動方案」管控閒置公共設施，並於該方案 101 年 5 月屆期後，依行政院 102 年 5 月核定之「行政院活化閒置公共設施續處作法」，持續定期每季召開督導會議列管活化進度。又為確保政府投資興建之公共設施有效使用，再於 102 年擴大列管範圍，增加列管地方自籌經費興建及民眾通報閒置案件。

因應擴大列管「地方政府自籌經費興建」之閒置案件，自 103 年度起強化精進措施如下：

（一）研訂「公共設施閒置空間之活化及防範策略精進措施」作業手冊

內容包含彙集閒置設施活化策略、防範產生閒置設施注意事項及閒置空間活化之經驗分享等事項，並於 103 年 2 月 25 日函送各級機關參處。

（二）啟動訪查「活化閒置公共設施專案小組曾列管之已解除列管閒置案件」

要求各中央主管機關持續掌握已解除列管閒置案件使用情形，並自 103 年起啟動訪查機制，俾瞭解該等案件是否再度閒置。103 年度共訪查 13 件，除新竹縣迎風館有再閒置情形再行納入列管，其餘 12 件均無再閒置情形，104 年度並已啟動訪查機制，擇定 6 件已解除閒置列管案件進行訪查。

（三）建立「閒置公共設施通報及公告平臺」

為讓民眾瞭解各機關閒置設施案件及辦理活化作業情形，並促使機關積極改善，已於 103 年 1 月建置「閒置公共設施列管案件辦理情形」公告系統，供民眾可以上網即時查詢工程會列管之各機關閒置公共設施案件資訊及每月最新活化情形，並於每季公布各機關活化績效，民眾亦可透過網路系統進行通報作業。

（四）建立指標考核閒置公共設施活化情形暨研訂補助型公共建設計畫扣除處理原則

於 104 年 2 月 4 日訂定「活化閒置公共設施年度績效總指標與補助型計畫補助款扣除處理原則」，考核各地方政府活化閒置公共設施辦理情形，並作為相關部會補助型公共建設計畫扣除補助款之參考，督促地方政府確實提升

設施使用情形，降低閒置可能。列管閒置公共設施共計 348 件，原總建設經費約 495.92 億元，103 年度已達活化標準 225 件，原建設費約 267.76 億元，繼續推動活化者 123 件，原建設費約 228.16 億元。

肆、開放參與新思維：擴大民眾參與、引進外界力量

一、全民督工

為提升公共工程施工品質，紓解民怨，工程會運用「全民監督」的概念，結合中央各部會及地方縣市政府，建置完成「全民監督公共工程網路通報系統」，民眾透過 0800009609 免付費專線電話、傳真、網路等方式向主管機關及工程會反映公共工程各種問題，且通報民眾最高可獲頒獎金 1 萬元（作業流程詳圖 5）。91 年 7 月至 103 年 12 月底全民督工接獲總件

數 3 萬 5,423 件，平均每年約 2,952 件。

為提升及加強全民督工通報案件之處理效能，工程會採取相關精進措施，包括建置缺失照片檔案上傳功能，導入 ShowTaiwan 及 GoogleMap 雲端地理圖臺，提供民眾線上定位通報缺失地點，建置手機通報 APP 程式，便於現場立即通報等。

藉由上開精進措施及創新措施，99 至 103 年結案案件之民眾滿意度逐年上升，其中 103 年度民眾滿意度較 102 年度上升近 20%，歷年平均處理天數亦逐步縮短（詳表 1）。

二、資訊公開

有關列管重大公共工程建設計畫之執行情形資訊公開揭露事宜，工程會網站內已建置網頁（<http://www.pcc.gov.tw/104> 年度公共建設計畫），透過計畫執行情形一覽表（詳圖 6），

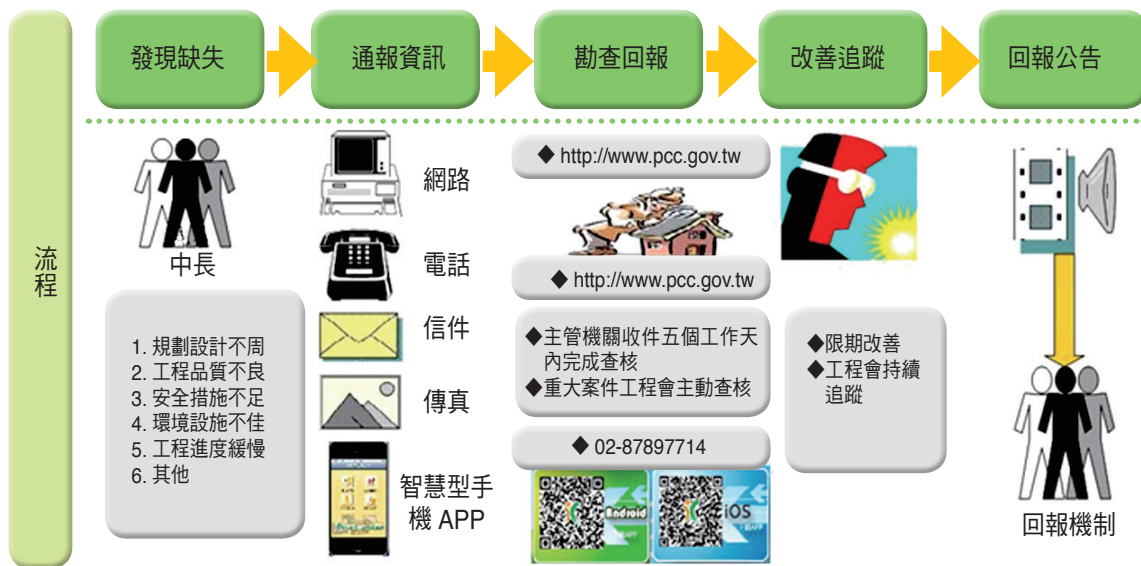


圖 5 全民監督公共工程作業流程



表 1 全民督工民眾滿意度及處理時效統計表

年度別	滿意度 (%)	平均處理天數 (天)
99	58.00	13.57
100	45.54	8.89
101	51.97	8.52
102	57.46	6.50
103	76.60	6.41

資料來源：工程會業務資料

104 年度一億元以上公共建設計畫各計畫執行情形一覽表														
項次	主管機關	主辦機關	計畫名稱	計畫期程	計畫總經費 (仟元)	年度預算			計畫總累計 (截至 104 年 5 月底)				備註	
						年度可支用預算數 (仟元)A	截至 5 月底執行數 (仟元)B	預算達成率 (%)B/A	預定進度	實際進度 (仟元)	預算支出 (仟元)	實際支出 (仟元)	原始計畫期程	原始計畫總經費 (仟元)
1	內政部	內政部	健全地方發展均衡基礎建設計畫	10201-10512	1,952,552	905,759	58,519	6.46	62.50	62.50	902,510	464,896	10201-10512	200,000
2	內政部	內政部	補助屏東縣政府行政中心增建工程計畫	10301-10412	237,484	166,239	0	0.00	35.00	35.00	71,245	71,245	10301-10412	241,676
3	內政部	內政部	國家公園永續發展計畫	10101-10412	554,933	214,396	22,960	10.71	83.00	83.00	331,641	276,927	10101-10412	918,300
4	內政部	內政部	流域綜合治理計畫 - 雨水下水道	10301-10812	90,000,000	1,863,042	378,536	20.32	6.40	6.08	574,057	360,494	10301-10812	9,000,000
5	內政部	內政部	社會住宅中長期推動方案	10301-11212	6,368,030	1,096,660	0	0.00	4.06	4.06	0	0	10301-11212	6,368,030
6	內政部	內政部	生活圈道路系統四年 (104-107) 建設計畫	10401-10712	30,000,000	5,887,655	1,040,697	17.68	5.86	5.86	1,055,850		10401-10712	30,000,000
7	內政部	內政部	汙水下水道建設計畫 (第五期)	10401-10912	106,807,000	12,551,816	3,999,786	31.87	3.10	3.95	3,132,521	3,988,346	10401-10912	106,807,000
8	內政部	內政部	墾丁國家公園計畫	10112-10412	256,429	256,429	63,609	24.81	27.00	27.00	69,245	63,609	10412-10412	256,429
9	內政部	內政部	玉山國家公園計畫	10401-10412	489,315	105,392	22,365	21.22	80.79	80.79	388,160	382,707	10101-10412	717,292
10	內政部	內政部	陽明山國家公園建設計畫	10101-10412	1,108,718	155,965	36,457	23.38	81.35	81.35	564,390	559,298	10101-10412	1,947,428

圖 6 公共工程建設之執行情形資訊公開網頁畫面一計畫執行情形一覽表

資料下載日期：104 年 6 月 26 日

提供列管計畫之期程、總經費及經費支出情形等資訊，並可點選查詢個案之計畫緣起、計畫目標、計畫效益、執行進度及施工照片等資料，亦以視覺化、圖形化方式，呈現各機關執行情形，且每月定期更新，以利外界瞭解執行情形並共同參與公共工程建設之推動。

三、Facebook 粉絲專頁

工程會建置 Facebook 粉絲專頁（詳圖 7）並成立營運小組，善用網路協助推動政務，於臉書發布訊息，宣傳推廣重大政策，引導民眾前往參與，讓民眾瞭解，彙集眾人智慧並與民間交流，以周延施政。

採取口語化、簡短扼要方式，強調重點避免官樣文章，發布重大公共工程建設訊息或宣傳推動政策，並搭配圖片或影片以吸引目光，且搭配生活化訊息，不一定與政務直接相關，以跟民眾搏感情。

民眾於臉書之留言回應，由營運小組每日檢視及回應，針對民眾正面評論，以肯定迅速之方式回應，表達對民眾支持的感謝，針對建

議性評論或負面評論，則先回應告知正式回應之時間、程序及管道，並回歸民眾陳情之處理程序進行正式簽核回復作業。

四、品質管理新思維：三級品管再精進

工程會依據行政院於 82 年 10 月 7 日頒布之「公共工程施工品質管理制度」，建立承包商「施工品質管制系統」、主辦工程單位「施工品質保證系統」及主管機關「工程施工品質評鑑制度」3 個層級的品質管理架構。91 年 2 月依《政府採購法》第 70 條規定，將第 3 層級修改為施工品質查核機制。

另於 85 年訂定「公共工程施工品質管理作業要點」（以下簡稱作業要點），對於公共工程三級品管制度的實施方式加以規範（3 層級品質管理架構圖，如圖 8）。

公共工程施工品質管理制度分為施工品質管制系統、施工品質保證系統及施工品質查核機制 3 層級品管，茲分別說明如下：

一、施工品質管制系統



圖 7 工程會 Facebook 粉絲專頁



為達成工程品質目標，應由廠商建立施工品質管制系統。工程開工前，廠商應依工程之特性與契約要求擬定施工計畫並提出品質計畫，設立品管組織，訂定各項工程品質管理標準、材料及施工檢驗程序、自主檢查表、缺失改善紀錄，以及建立文件紀錄管理系統等，俾使施工人員熟習圖說規範與各項品管作業規定，以落實品質管制。

二、施工品質保證系統

為確保工程的施工成果能符合設計及規範，監造單位應建立施工品質保證系統，成立監造組織，訂定監造計畫，辦理施工及材料設備之抽(查)驗作業，並對抽(查)驗結果留存紀錄，檢討成效與缺失，達成提升工程品質之目標。

三、施工品質查核機制

為確認工程品質管理工作執行之成效，主管機關採行工程施工品質查核，以客觀超然的方式，評定工程品質優劣等級。督導結果可供作為主辦工程單位考評之依據，並可作為改進承包商品管作業及評選優良廠商之參考，藉以督促監造單位落實品質保證及承包商落實品質管理，達成提升工程品質的目標。

工程會於 91 年修訂《政府採購法》第 70 條，除成立中央查核小組外，並要求中央部會署、各直轄市、縣(市)政府應成立查核小組，定期查核所屬工程進度與品質。

依《政府採購法》第 70 條第 4 項規定，工程會 91 年 8 月 21 日訂定「工程施工查核小組組織準則」及「工程施工查核小組作業辦法」，建立中央部會署及直轄市、縣(市)政府工程施工查核小組及查核作業共通規定，中央部會署及直轄市、縣(市)政府依上開規定於 92 年陸續成立工程施工查核小組。

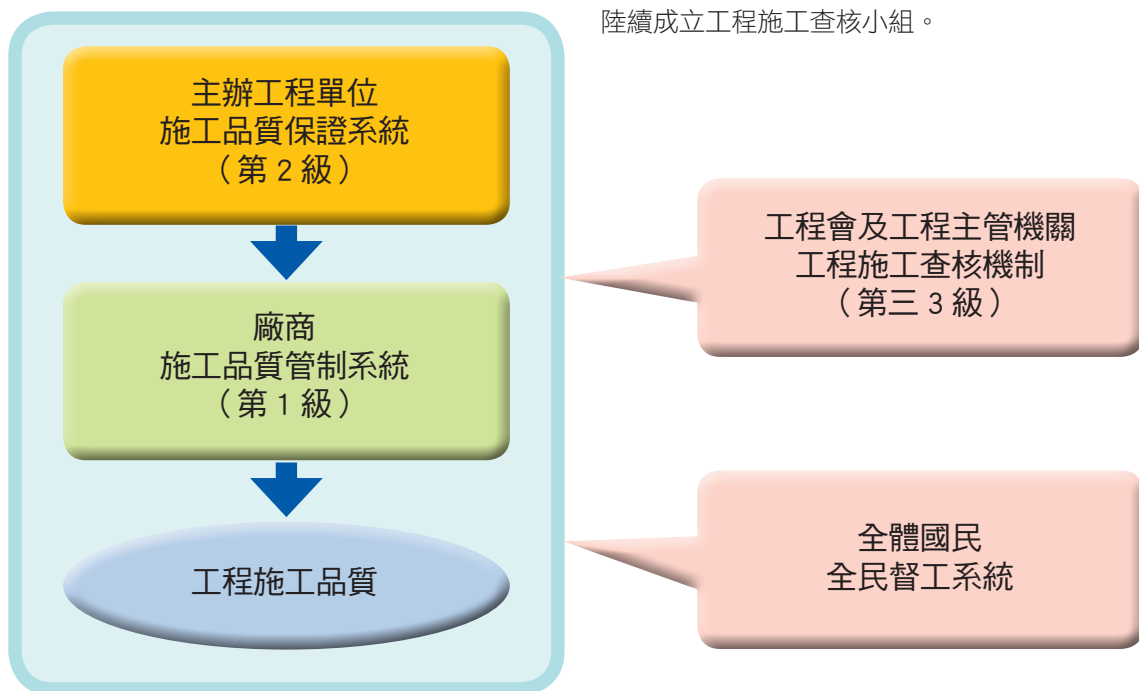


圖 8 公共工程施工品質管理制度架構圖

自 93 年至 103 年，全國各工程施工查核小組計查核 3 萬 8,312 件工程，其中查核成績列甲等以上（優等及甲等）工程比率，已由 98 年度之 33.90% 逐年提升至 103 年度之 45.40%，丙等工程比率則由 93 年度之 5.40% 逐年下降至 103 年度之 0.50%（詳表 2），顯示全國公共工程施工品質已逐年提升。

工程會將要求全國各機關將查核成績列丙等之廠商承攬之公共工程列為優先查核對象，持續加強對地方機關工程輔導，且強化一級承包商施工品質管制能力，辦理品質管理人員教育訓練、落實開工講習、利用宣導片提升廠商專業技能，並加強二級主辦機關、監造單位施工品質保證能力，對於查核成績列丙等工程或乙等分數偏低標案，辦理基層訓練、標竿學習座談會及優良工程觀摩活動。

未來亦將請全國各機關工程施工查核小組

於辦理查核作業時，加強現場材料抽驗，以確保公共工程材料品質，且持續辦理「強化自辦監造工程之監造能力」、「加強查核小型工程施工」、「加強查察工地相關人員履約情形」、「加強抽查隱蔽部分及工程材料」及「建立聯合查核機制」等品質精進工作。

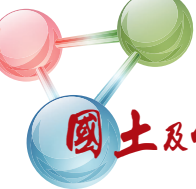
陸、進度管理新思維：模擬預測及確實掌控

各機關推動公共工程建設時，常遭遇排程規劃、網圖繪製及進度資料審查之問題，為協助各機關辦理進度管理工作，並以風險管理及機率之概念評估完工啟用期程，以確實掌握及管控施工進度及成本，提升工程執行績效，爰工程會規劃及推動「精進公共工程進度管理制度」。

本案分為 3 個推動階段（相關推動工作詳圖 9），其中第 1 階段「教育宣導推動作業」，

表 2 93 年~103 年全國各機關工程施工查核成績統計表

年別	全部		優等		甲等		乙等		丙等		不計分	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例
93	3138		48	1.50%	1332	42.40%	1577	50.30%	168	5.40%	13	0.40%
94	3024		20	0.70%	1201	39.70%	1700	56.20%	92	3.00%	11	0.40%
95	3111		16	0.50%	1115	35.80%	1883	60.50%	79	2.50%	18	0.60%
96	3233		15	0.50%	1174	36.30%	1957	60.50%	69	2.10%	18	0.60%
97	3433		6	0.20%	1314	38.30%	2033	59.20%	67	2.00%	13	0.40%
98	3856		2	0.10%	1304	33.80%	2472	64.10%	60	1.60%	18	0.50%
99	3855		2	0.10%	1295	33.60%	2480	64.30%	60	1.60%	18	0.50%
100	3744		1	0.00%	1331	35.60%	2361	63.10%	40	1.10%	11	0.30%
101	3676		1	0.00%	1436	39.10%	2205	60.00%	25	0.70%	9	0.20%
102	3660		4	0.10%	1535	41.90%	2064	56.40%	40	1.10%	17	0.50%
103	3582		2	0.10%	1622	45.30%	1925	53.70%	19	0.50%	14	0.40%



係擬定「訂定及更新 WBS、排程及網圖」、「進度管理資料審查、核定」、「預測（統計、機率概論）」及「進度管控」之內容並進行教育訓練；第 2 階段為「訂定進度管理制度」，研訂試辦「精進進度管理推動計畫」及訂頒「重大公共工程進度管理作業要點」；第 3 階段「全面推展進度管理制度」，將參採前述各階段推動效果及各界意見，修訂「工程採購契約範本」，以推動三級進度管理。

工程會成立內部矩陣型專案組織，整合外部資源及內部資源，協力辦理相關工作。其中

「外部資源」包括凝聚政府機關共識（召開督導會報）、引進學術界力量（中央大學、成功大學）、瞭解產業界需求（拜會訪談顧問公司及營造廠），「內部資源」整合工程會之法規面、技術面及管理面業務專長資料。

為確實推動進度管理工作，承攬廠商應落實訂定進度管理計畫，工程會將利用公共工程施工綱要規範「第 01103 章進度管理」，說明繪製 WBS 及綱要進度表、中階進度表、詳細進度表 3 階進度網圖之重點，並訂定應提送、更新、修訂的資料與頻率，以及規範其他應辦理之事



圖 9 精進公共工程進度管理推動工作

項，如作業報告、價值及資源報告、進度會議、S 曲線成本控制等。

至於監造單位及主辦機關部分，應強化時程管理工作，如針對時程網圖、累積成本進度曲線（S 曲線）、時程網圖變更（更新與修正）進行加強審查，且於工程執行中確實進行時程管控之追蹤與稽核。

當政策指示相關計畫或工程需提前完工啟用時，為協助主辦機關評估該政策期程之成功率（期望值）、檢視承攬廠商是否能如期達成，讓排定之期程有所依據並釐清分工項目及逾期責任，工程會已開發單機版之 VBA 蒙地卡羅法模擬程式，可預測完工啟用期程之發生機率，並於 103 年 11 月 19 日發函提供各機關及地方政府參考使用，作為各機關首長決策參考。

工程會除請各相關機關自主模擬外，亦與相關部會如交通部、經濟部、文化部等，辦理多場次訪談、講習或宣導活動，由工程會講解蒙地卡羅法預測完工期程機率程式，協助各機關以風險管理及機率之概念評估完工啟用期程，以確實掌握及管控施工進度，並提早發現問題採取因應措施。

柒、科技資訊新思維：大數據分析管理

在類比時代，受限於沒有適當的工具、科技方法，且資料蒐集不易，故諸多統計分析工作，係以抽樣方式，從母體中隨機選取少部分樣本來檢驗，以其結果代表母體之性質，其可降低檢驗的成本與節省時間，惟隨機抽樣結果的代表性仍有其侷限。

隨著科技發展進入數位時代，資料量巨量

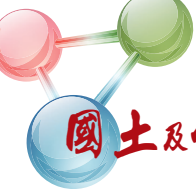
增加，資訊設備及分析工具亦有突破性的進步，可達到「樣本=母體」之方式進行全面性之統計分析，並應用於天氣預測、疾病預防、商業趨勢、交通流量、甚至線上借貸等各領域。而大數據分析之觀念並不著重於微觀層面個案資料的精確性，改以宏觀面的觀點、見解來彌補有少數資料錯誤之問題，另巨量資料的重點為「正是如此」，不是「為何如此」，不執著於因果關係的堅持，而重視分析結果與趨勢之「相關性」。

以公共工程建設之管理而言，由一開始僅能藉由人工進行資料之統計，發展至透過網路資訊系統進行管控，未來則將更積極採取「大數據」理念進行全生命週期之績效管理。藉由工程會之「重大公共建設計畫管理系統」與「公共工程標案管理系統」歷年所累積之資料，進行工程執行面之進度與品質管理外，並回饋至規劃設計面，及最源頭之採購選商面。

以大數據分析運用於廠商履歷之統計分析為例，為督促公共工程施工廠商確實依契約要求之進度與品質履行合約，並誘導廠商主動重視履約過程及爭取良好商譽，促進公共工程品質向上提升，工程會推動「公共工程施工廠商履約情形計分制度」，作為政府機關辦理公共工程採購選商及履約管理之參考資料。

該計分制度內容主要針對廠商履約事實包含「如期履約情形」、「履約成本與違約金」、「施工品質」、「安衛環保」及「是否遭民眾反映與停權」等五大指標計算分數（詳圖 10），且採取量化、明確與全面的方式進行計分，俾客觀評估各廠商履約情形。

經邀集主要工程主管（辦）機關、產業界



公（協）會及專家學者多次討論規劃，於 102 年 7 月至 103 年 9 月進行履約計分試辦作業（約 6,000 餘件工程進行試辦），10 餘場教育訓練，以及前往公會溝通拜會，該計分制度之規劃內容已取得產、官、學界一致共識，於 103 年 10 月 27 日發布「公共工程施工廠商履約情形計分要點」。

另為強化各機關計分數據之穩定性及正確性，於 103 年 11 月 17 日製發履約計分填報說明手冊，並持續於 104 年度提出計分異常態樣及處理對策供各工程主管機關參採。

自 103 年 10 月 27 日累計至 104 年 5 月底止，已有 1 萬 1,283 筆履約情形計分資料，可彙整為 5,082 家廠商之履歷。雖目前尚屬資料蒐集階段，係以累積計分資料及確保其正確性

為主要目標，未來俟全國各工程之計分數據累積至相當程度規模，且具一定穩定性與正確性後，可統計分析作為施工廠商履約優劣判斷之參考。

捌、人性態度新思維：大腦改造

以新時代的商業經營邏輯而言，產品開發由「技術導向」轉變成「需求導向」、經營模式由「不賠本做生意」轉變成「賠本賣賺更多」、定價心態由「只能賺一筆」變成「從頭賺到尾」、組織架構由「以產品功能區分」變成「以解決問題區分」，營建產業亦有相同趨勢。

隨著營建生態體系的改變，既有政策及法規愈加遭遇外界的衝擊及挑戰，政府機關身為政策的制訂者、績效的管理者，除了等到達壓力觸發點再被動因應外，應更主動掌握變化趨勢，



圖 10 公共工程施工廠商履約情形計分要點五大計分指標

預為疏導改變，甚至引領發展，故公共工程建設之績效管理之組織思維及工作心態也需隨之調整。

一般而言，政府體系之組織架構為科層組織或功能型組織，其優點為職掌明確且各司其職，適合成熟、穩定的業務型態，但倘非屬既有工作職掌之項目，或屬創新性、急迫性事項，則較適合開放及快速應變之組織型態等方式，如工程會即採取工作圈、矩陣型組織、學習型組織等形式，執行「預測完工啟用期程」、「精進進度管理」等專案業務。而公共工程建設之績效管理方向，除了由上而下之單向督導管考方式外，亦發展出吸收執行機關回饋意見及需求之由下而上機制，並納入主管機關、主辦機關、技術服務廠商、承攬廠商、專家學者等各領域人員共同推動公共工程建設，形成多向互動式之管理模式。

以個人而言，因應變局，最重要的就是「態度」，只要能破除本位主義，結合團隊力量、合作分工，即能開創新局。而以執行公共工程建設計畫而言，只要能跳脫固有框架及行為模式，改變思考邏輯及調整作業流程，即可突破困境並提升執行績效。

例如補助型公共工程建設計畫，多遭遇補助工程案件核定期程緩慢、經費補助率偏低，且集中於年底始完成核定及補助程序，致使工程無法於年度中完成而需保留預算，導致整體計畫執行績效不佳。

有關該類相關計畫之推動情形，多屬分散補助數量眾多之小型案件，無明確推展主軸，另真正啟動之作業時間為農曆年後之3、4月份，規劃審查會議排程延遲，又審查資料繁冗、注

重細節，導致整體作業冗長。

經檢討並採取相關改變作法，如聚焦確認年度施政目標並集中補助重點案件，且提早於前1年底開始調查補助案件、前置規劃審查會議期程，簡化審查表單、重視大方向及是否符合政策目標，計畫執行績效即有明顯之改善及提升。

玖、結語：省思與精進

隨著各項建設漸趨完備，公共工程建設總經費逐年緩降，績效管理之目標不宜再追求量的增加，應轉為注重質的提升，故不論政策方向或管理方法皆應重新檢視及修正調整。

目前政府體制之發展趨勢為行政與技術分離，多數機關負責工務行政，工程技術面之規劃、設計及監造則委由外部專業技術服務廠商辦理。另現今年輕世代之職涯發展、就業環境及生活理念皆有巨大轉變，各行各業皆遭遇人員流動率高、經驗傳承不易之情形，難以再有培養具有20年經驗之資深人員或沿用師徒制之養成教育。

故新時代的績效管理思維，不再只倚靠經驗法則，而是善加應用科學化之理論及科技化之工具，以精進績效管理方法、提升執行績效。在科學理論方面，可導入營建管理或專案管理之方法，進行進度、品質、成本之管控，並強化風險管理、人力資源管理、團隊建立及溝通管理面之措施；而科技工具除了利用網際網路、資訊網頁程式外，進一步拓展使用APP、行動裝置技術、大數據工具，以及BIM（Building Information Modeling，建築資訊建模）、綠色材料等新材料、新技術或新工法。

目前公共工程建設使用預算執行率、預算



達成率、預定進度、實際進度等指標，於「事後管理」及「事中管理」階段進行績效管理，未來則運用本文介紹之六大新思維，發展預測指標進行「事前管理」，以達到預警、預防之效果，並於政策面強化督導、考核及獎勵措施。

而執行績效管理最需注意的事項，則是應脫離數字迷思的陷阱。當資源投入非關鍵項目，並無法累積整體進度實績，在此情形，如採用實獲值管理 (Earned Value Management, EVM。註 3) 方法，即會發生實際上里程碑已落後，惟相關指標卻無異常之情形；另以關鍵績效指標 (Key Performance Indicator, KPI) 之使用為例，當各項指標、數據皆正常甚至超前，但卻在最後一刻爆發嚴重缺失，或管控之 KPI 與產出之結果無關聯性，造成在執行過程

中，無法及時或提早察覺潛在問題並釐清解決，這顯示訂定之 KPI 不 K (不關鍵) 不 P (不績效) 也不 I (不指標)，造成資源配置錯誤、施政成果民眾無感、投入心力無效化，這是因為，「投入型」、「過程型」指標只能顯示花了多少錢、做了多少事，應採用「成果型」指標，才能表達獲得了什麼效果。

最後，管理不只是管「事」，更重要的是管「人」，因此除了要會使用科學化理論、科技化工具外，還必須要有「做對的事，比把事做對重要」、「不只要 work hard，更要 work smart」的觀念以及「開放」、「共好」的態度，相信如此一來，能讓個人及團體潛能得以開發並獲得成就感，且使政策方向聚焦、資源運用有效率，以提升公共工程建設執行績效。

附註

註 1：行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會、行政院主計總處電子處理資料中心及行政院公共工程委員會部分工程計畫管考業務，於 103 年 1 月 22 日組織改造整合為「國家發展委員會」。

註 2：預算達成率 = 執行數 / 預算數。

註 3：實獲值管理 (Earned Value Management, EVM)，透過「計畫值 (Planned Value, PV; 又稱為 BCWS)」、「實獲值 (Earned Value, EV; 又稱為 BCWP)」、「實際成本 (Actual Cost, AC; 又稱為 ACWP)」等資料，利用「時程變異 (Schedule Variance, SV)」、「成本變異 (Cost Variance, CV)」、「SPI (時程績效指標)」及「CPI (成本績效指標)」等績效評量指標，衡量專案執行績效的一種專案管理方法。

參考文獻

1. 田習如。2015。政府荒繆 KPI 全揭露。《商業週刊》1436，100-105。
2. 朱景鵬、朱鎮明。2014。績效治理：趨勢、內涵與挑戰。《公共治理季刊》第 2 卷第 3 期：29-41。
3. 行政院公共工程委員會編。2009。《公共工程品質管理訓練班教材》第一單元。七版。臺北市：行政院公共工程委員會。
4. 行政院公共工程委員會編。2015。《行政院公共工程委員會統計要覽》。臺北市：行政院公共工程委員會。
5. 行政院公共工程委員會。2015。《預測重大公共建設完工啟用期程研討會會議資料》。臺北市：行政院公共工程委員會。
6. 行政院公共工程委員會。2013。《公共工程施工綱要規範「第 01103 章 V1.0 進度管理」》。臺北市：行政院公共工程委員會。
7. Viktor Mayer-Schonberger、Kenneth Cukier 著。2013。《大數據 (林俊宏譯)》。臺北市：天下文化。
8. 行政院公共工程委員會全球資訊網。〈<http://www.pcc.gov.tw/>〉 (檢索於 2015 年 7 月)

國家發展計畫的過去、現在與未來



吳俊雄 國家發展委員會綜合規劃處專門委員
林淑英 國家發展委員會綜合規劃處薦任科員

壹、國家發展計畫沿革

一個國家的發展計畫，係指政府為達到某一定發展目標，而對國家整體資源作最佳分配與利用的策劃。具體而言，國家發展計畫（註1）是一項前瞻性、綱領式的全方位建設規劃，旨在導引國家發展方向，引領政府施政及預算分配，促進整體資源有效分配利用，因此可視為國家各項計畫的「上位計畫」。

第二次世界大戰結束以後，世界各國致力經濟發展，經建計畫的編訂與執行深受各國重視。我國亦自42年起，實施一系列中期發展計畫；60年起不定期研擬、推動長期計畫或展望，以順應各階段發展需要。另為達成中期計畫目標，自60年起並著手編擬年度發展計畫，分年實施。

一、歷期中長期計畫

42年迄今，政府共研擬並實施16期中期發展計畫以及7次長期發展計畫或展望（詳圖1）：

第1期至第5期中期計畫期間（42至61年）皆為4年。其中第1至3期係配合美援運用，著重個別建設計畫之研擬與執行；自第4期（54

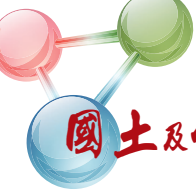
至57年）起，計畫涵蓋範圍隨時代需要逐漸擴大，包括：經濟、交通、科技、文教及社會建設。

第6期中期計畫（62至65年）實施3年，因第一次世界石油危機發生，國內外經濟情勢遽變，乃提前由第7期計畫取代，並將計畫期間延長為6年（65至70年）。

第10期中期計畫（79至82年）實施1年後，為解決內、外部失衡，謀求國家全面平衡發展，乃擴大計畫範圍，研提6年為期的「國家建設六年計畫」（80至85年）。惟國建六年計畫推動過程中，遭遇政府支應公共建設財力減弱、公共設施用地取得不易等問題，政府乃於82年8月完成期中檢討，擇定亟待加強之十二項建設，全力落實執行。

85年首任民選總統產生，為配合總統任期，體現責任政治，自第12期「跨世紀國家建設計畫（民國86至89年）」起，計畫期間恢復為4年，並將現代化建設不可或缺的法政、國防建設，乃至對外與兩岸關係等納入，計畫範圍益臻完備。

100年，為促使國家「脫胎換骨，邁向卓越」，規劃、推動「黃金十年 國家願景」計畫



(100 至 109 年)，積極打造國家發展的黃金十年。

102 年，推動第 16 期中期計畫「國家發展計畫（102 至 105 年）」，厚植經濟成長潛能，開展全方位建設，促使經濟成長更具包容性與永續性，逐步達成黃金十年幸福臺灣之國家願景。

二、經建計畫實施成效

過去 60 餘年來，在民間與政府的共同努力，並搭配適宜的經濟發展計畫之下，經濟快速成長，物價水準穩定，所得分配平均，創造出舉世稱譽的「臺灣經驗」。在 1952 年至 2014 年間，每人國內生產毛額（GDP）由 213 美元增至 2 萬 2,635 美元；GDP 規模由 17.11 億美

- 中華民國第一期臺灣經濟建設四年計畫（42-45 年）
- 中華民國第二期臺灣經濟建設四年計畫（46-49 年）
- 中華民國第三期臺灣經濟建設四年計畫（50-53 年）
- 中華民國第四期臺灣經濟建設四年計畫（54-57 年）
- 中華民國第五期臺灣經濟建設四年計畫（58-61 年）
- 中華民國臺灣地區長期經濟發展計畫（60-69 年）
- 中華民國第六期臺灣經濟建設四年計畫（62-65 年）
- 中華民國臺灣經濟建設六年計畫（65-70 年）〔第七期〕
- 中華民國臺灣經濟建設十年計畫（69-78 年）
- 中華民國臺灣經濟建設四年計畫（71-74 年）〔第八期〕
- 中華民國臺灣經濟建設長期展望（75-89 年）
- 中華民國第九期臺灣經濟建設中期計畫（75-78 年）
- 中華民國第十期臺灣經濟建設中期計畫（79-82 年）
- 國家建設六年計畫（80-85 年）
- 跨世紀國家建設計畫（民國 86 至 89 年四年計畫暨民國 86 至 95 年十年展望）
- 新世紀國家建設計畫（民國 90 至 93 年四年計畫暨民國 100 年展望）
- 新世紀第二期國家建設計畫（民國 94 至 97 年四年計畫暨民國 104 年展望）
- 新世紀第三期國家建設計畫（民國 98 至 101 年四年計畫）
- 「黃金十年 國家願景」計畫（100 至 109 年）
- 國家發展計畫（102 至 105 年）

圖 1 歷期中長期計畫

資料來源：國家發展委員會

註：自 60 年起，政府每年編擬年度發展計畫，次年辦理年度發展計畫執行檢討。

表 1 臺灣重要經濟指標 (1952 年與 2014 年比較)

項 目	1952	2014	年平均成長率 (%)
人口 (年中百萬人)	8.05	23.4	1.7
GDP(百萬美元; 當期價格)	1,711	529,587	9.7
GDP(十億新臺幣; 固定價格)	226	15,496	7.1
每人 GDP(美元)	213	22,635	7.8
產業結構			
農業產出占 GDP 比率 (%)	32.2	1.88	—
工業產出占 GDP 比率 (%)	19.7	34.09	—
服務業產出占 GDP 比率 (%)	48.1	64.03	—
出口 (百萬美元)	116	313,801	13.6
進口 (百萬美元)	187	274,221	12.5
外匯存底 (億美元)	100	4,189.8	6.2

資料來源：行政院主計總處、內政部、財政部、中央銀行網站。

元增至 5,295.87 億美元；貿易總額由 3.03 億美元增至 5,880.2 億美元，為全球第 20 大出口國，第 18 大進口國（詳表 1）。

貳、現行國家發展計畫之規劃方式

現行國家發展計畫（以下簡稱國發計畫）之規劃，係依據前瞻、整體、連貫、一致及國際觀等原則，秉持總統治國理念及院長施政方針，參考產官學界意見、社會輿情，研擬初步計畫構想與發展藍圖，規劃國家發展願景與方向。繼之，進行中期總體經濟計畫之研擬，並協調各部會機關，釐訂政策主軸目標與重要政策措施，編擬國家發展中期計畫。同時，釐訂切實可行的年度工作計畫，以分年落實達成計畫目標。現行國發計畫之規劃設計及作業流程如次（詳圖 2）：

總統大選年 1 至 7 月間依總統治國理念（就職演說、競選文宣等）、院長施政方針（向立法院施政報告等），經進行重要課題研究，分析、

研判內外經社環境，研擬計畫構想。8 月函請司法院、考試院及行政院各部會提供初稿資料。9 月辦理總體經濟目標研訂作業，進行總體經濟模型的建立及運算，分析、推斷各個經濟變數的相互關係及變化趨勢，繼而進行總體經濟預測，並召開學者專家會議研商。10 月訂定總體經濟目標，撰擬總體經濟計畫；並就相關機關資料，依功能別彙撰計畫，完成計畫初稿。11 月提報原經建會委員會議討論。12 月陳報行政院會議討論通過後，由院分行相關機關落實執行，次年 1 月 1 日起實施。

參、現行國家發展計畫編擬之檢討

現行國發計畫之規劃程序尚屬嚴謹，惟受到編擬時程及作業方式的影響，難以發揮引領政府施政及預算分配的功能，說明如下：

一、未能發揮上位計畫指導功能

現行國發計畫完成時間（12 月）晚於施政

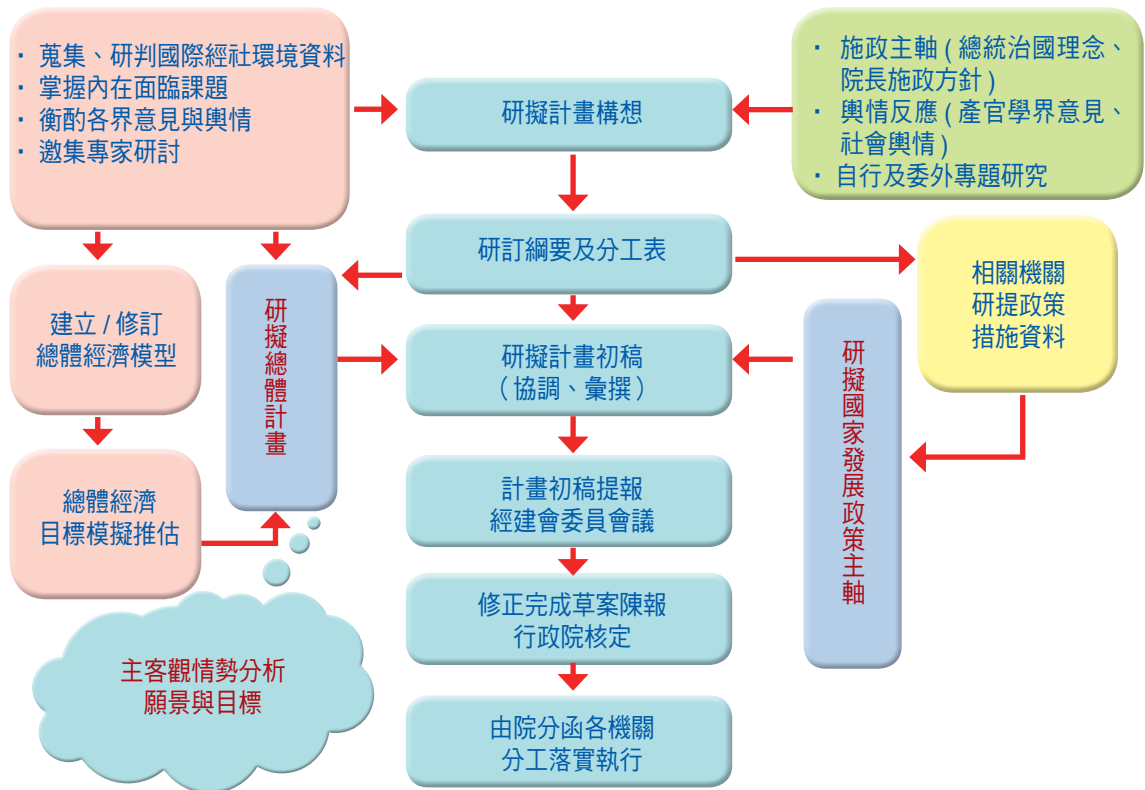


圖 2 現行國家發展計畫之規劃設計及作業流程

資料來源：作者自繪

計畫（8月）及預算編列時間，難以發揮國發計畫上位指導功能。尤其，國發計畫之國家發展目標及政策主軸若欲作為先期作業預算分配之參考，勢必在先期作業啟動前完成。以公共建設年度預算先期作業為例，為配合施政計畫須於（N-1）年8月底前併同中央政府總預算案送立法院審議，必須於（N-2）年年底或（N-1）年年初即開始啟動，如：105年施政計畫（草案）必須於104年8月提送立法院，先期作業則需103年底或104年初啟動，方得以配合提送立法院期程。是以，若105年國發計畫欲發揮上位計畫指導功能，則必須在103年底前完成，惟現行完成時點則為104年底。

二、與政府施政及民意脈動出現落差

現行國發計畫之規劃，雖亦蒐集輿情及總統治國理念等，並進行內外課題研析，惟有關政策主軸之各項政策措施，仍以彙整部會資料為主，和實際施政及民意脈動出現落差，難以發揮政策指引功能；同時，現行國家發展目標以總體經濟指標為核心，對社會、環境等層面的涵蓋較為不足，且目標以單一數值設定，難以因應內外環境變化，致不能充分反映人民生活福祉。

三、國家發展計畫管考機制待建立

現行國發計畫所設定之目標，尚無法透過施政計畫與中長程個案計畫之管考機制具體落

實；另部分量化指標過於瑣碎，較不具代表性，似難據以評量國家發展情況及相關政策成效。

肆、國家發展計畫編擬方式之調整

為改進國發計畫之編擬，103年1月國發會成立後，隨即展開國發計畫編擬調整作業。調整重點包括：一、改變計畫內容與目標設定，使國發計畫由彙整式轉變為具主導性之上位政策計畫；二、調整現行編擬時程落後於施政計畫，亦無法與預算連結之情形，促使國發計畫由形式計畫轉變為能夠協助預算分配之計畫；三、調整管考機制，強化管考效能，使國發計畫能夠具體落實。

一、調整計畫內涵

國發計畫編擬之調整，改變現行以彙整部會政策的方式，使成為具前瞻性之四年期、綱領

式政策規劃。計畫執行期間適時辦理檢討。另不再編擬年度計畫。針對現行偏重總體經濟指標之情形，將從經濟、財政、社會、文教及環境等面向，篩選具代表性及人民有感的總體發展指標，以區間方式設定中程目標，不訂年度目標，以強化總體發展指標之代表性。

二、建立計畫之關聯性

國發計畫編擬之調整，將建立各類計畫位階之間的縱向上下位關係，以及強化各項計畫與預算、管考之間的橫向整合聯繫。調整後的國發計畫架構，將以國發計畫為核心，連結中程與年度施政計畫、中長程個案計畫及預算編擬（詳圖3）。

三、強化管考機制

國發計畫編擬之調整，將建立施政計畫、中長程個案計畫之管考機制，透過中程及年度施政計畫，以及中長程個案計畫適時檢討，以

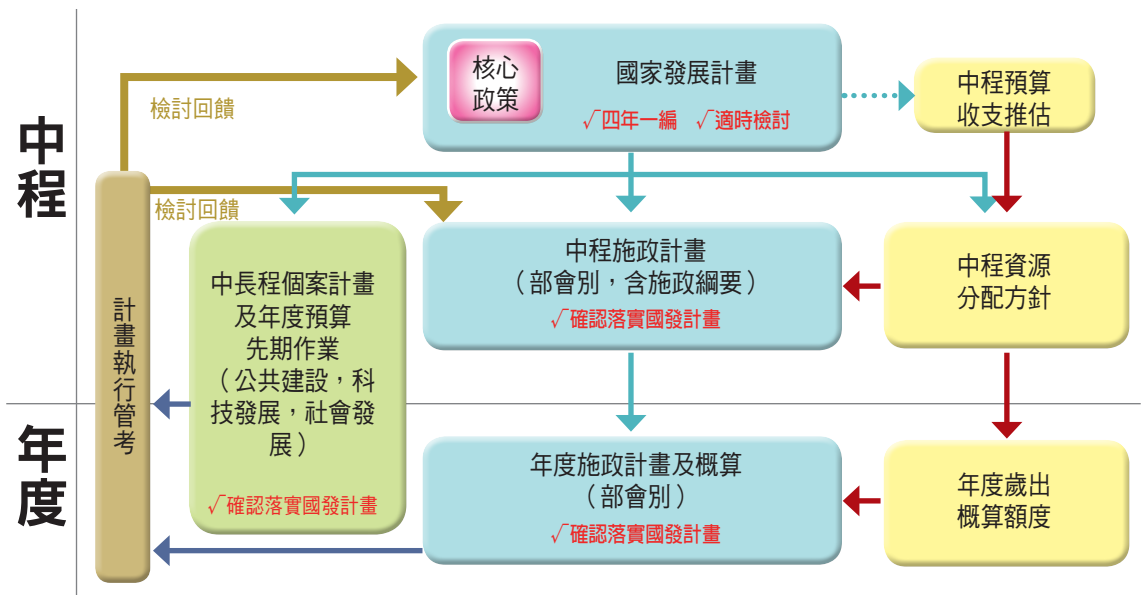
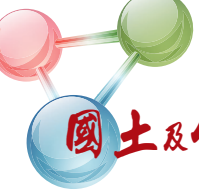


圖3 調整後的計畫架構

資料來源：國家發展委員會



確認落實國發計畫，並回饋（國發、施政）計畫之編擬。

四、調整編擬時程與方式

國發計畫編擬之調整，將改變現行編擬時程及作業方式，以解決落後施政計畫，亦無法與預算連結之情形，使國發計畫由形式計畫轉變為能夠導引政府施政、協助預算分配，以及與民意緊密結合的計畫。「國家發展計畫（106至109年）」之編擬作業已於104年初展開（較現行編擬時程提早1年），相關作業說明如下：

（一）前瞻規劃、民意取向

為掌握趨勢及民意脈動，國發會自104年1月起，即著手蒐集與徵詢社會與產業訴求、總統候選人政見及輿情分析、國內外政經發展情勢等，以做為課題研析及趨勢研判之基礎。另為吸取他國之經驗，亦蒐集美國、日本、南韓、新加坡、中國大陸、泰國等國之國家總體發展計畫的制定及研擬作業等資料，以為編擬國發計畫之參考。

為掌握國家中長期發展所面臨的課題，3至8月間，以滾動方式研提國家重大發展課題進行深度研究。期間，舉辦6場「中長期發展課題座談會」，邀請學者、社會團體及公協會、青年團體、智庫，以及相關部會等集思廣益。同時，邀請專家專題演講，講題包括：「主要國家政策前瞻規劃概述」、「中國大陸十三五規劃重要思維初探」及「2025臺灣產業前瞻研究」等，以強化國家發展趨勢前瞻研判，並借鏡他國之規劃經驗。國發會參考座談會與會專家及相關部會意見，於8月底完成「國家發展中長期課題研析報告」及「國家發展趨勢前瞻研究報告」。

鑑於國發計畫為國家發展上位計畫，宜採「由上而下」方式定位高位階的國家願景與發展方向，爰於7、8月間邀請具備前瞻視野、通曉國家各個層面發展之專家、耆老，針對國發計畫的架構、願景、課題與策略等，進行討論、提供建議，並據以完成計畫架構。

國發會依據計畫架構，參考課題研析、趨勢分析等報告資料，於9月著手撰擬計畫構想、10月提出計畫構想初稿。計畫構想初稿經跨部會會議討論、修正後，於12月完成計畫構想。

105年1月總統大選，計畫構想復依總統當選人政見進行修正，2月完成國發計畫初稿。

為凝聚社會共識，105年2月提出計畫初稿後，於2至3月間廣徵各界意見，以凝聚共識；4月完成各界意見徵詢，修正完成國發計畫第二稿。

為落實新任總統治國理念及新任院長施政方針，確立施政優先順序，國發計畫第二稿依據5月新任總統及院長施政理念調整計畫內容，成為計畫草案。

國發計畫草案於6月中旬提報國發會委員會會議後，再行微調修正，於6月下旬提報行政院核定。

（二）引導部會施政

各部會依循國發計畫編擬各該部會之施政計畫及中長程個案計畫，並由計畫審議機關（國發會、行政院科技會報辦公室及科技部）確認落實國發計畫。

（三）協助預算分配

計畫初稿及草案提供行政院主計總處，做

為中程資源分配之參考，以期落實政策執行與達成計畫目標。

（四）計畫檢討與管考

國發計畫適時檢討；施政計畫強化管考與回饋機制；中長程個案計畫強化屆期成效評核，並建立事後評核機制。

伍、結語

國發計畫編擬調整工作，歷經年餘的努力，獲致重要成果，包括：研議完成國發計畫總體經濟目標值調整為區間設定方式、「國家發展計畫編擬調整方案」順利經行政院核定、成立跨部會專案小組研商完成國發計畫編擬調整制度，以及訂定「國家發展計畫編擬要點」等相關工作，為國發計畫、施政計畫及中長程個案計畫編審程序、預算配置及管考帶來制度性變革。預期新的國發計畫編擬制度，將可發揮下列效益：

一、擘劃國家發展藍圖引導政府施政

國發計畫之編擬，今後將為常態性作業規劃，配合計畫編製時程，結合重大發展課題研究及民意訴求，以引導部會施政相關計畫；同時，緊扣總統選舉期程，落實新（續）任總統治國

理念，確立施政優先順序，因應政府更迭，發揮計畫引導施政方向之前瞻功能。至於總體發展指標之擇定，除經濟面外，納入財政、社會、文教及環境等面向指標，並調整總體經濟目標之設定方式，以更貼近民生福祉，掌握內外環境變化脈動。

二、加強各項計畫、預算及管考連結

新的國發計畫編擬方式，除了計畫作業方式及編擬時程迥異於現行作法外，更強化計畫編擬和預算分配之連結，促使國家資源有效運用；同時，樹立計畫評核及其相關之回饋機制，提升管考效能，以落實計畫執行。

嶄新的國發計畫編擬方式，已於國發會規劃新一期中程計畫「國家發展計畫（106至109年）」展開。目前國發會已著手進行國家發展重大課題研析、趨勢前瞻研究等工作，將做為新一期國發計畫的編擬基礎，後續更將廣徵民意以強化政策規劃的共識。透過較現行更為縝密的編擬方式，能使國發會編擬之「國家發展計畫」，成為指導施政及預算的上位計畫，充分發揮國發會之「國家發展策略運籌總部」功能。

附註

註 1：為推動經濟發展，我國自民國 42 年起實施一系列經濟建設中期計畫。民國 80 年，由於規劃範圍擴大，「經濟建設計畫」更名為「國家建設計畫」；配合 103 年「國家發展委員會」成立，爰 102 至 105 年中期計畫再度更名為「國家發展計畫」。



國家發展計畫管考機制

沈建中 國家發展委員會管制考核處副處長
吳美雲 國家發展委員會管制考核處科長
張益銘 國家發展委員會管制考核處科長
傅傳鈞 國家發展委員會管制考核處科長
張棕凱 國家發展委員會管制考核處科員

壹、前言

國家的競爭力之一，係就政府的執行力探討，也就是需從政策的落實與成效探討。所以政府的績效管理，就是評量政府執行的成果。美國 Bill Clinton（柯林頓）總統在簽署「政府績效與成果法案」（Government Performance and Results Act, GPRA）時指出，績效管理的方法將重塑美國人民對聯邦政府的信心，績效管理不僅可告訴美國人民，美國公務人員是如何努力地在處理政府事務，並替美國人民看緊荷包，及監督每一項工作的程序。同時，美國聯邦政府也可以藉此停止無效率的事務，著手進行值得去做的事，並告訴美國人民美國政府究竟做了什麼（Radin 1998: 208，原文引自孫本初 a，2000: 29）。

國家發展委員會（以下簡稱國發會）成立後，即就如何精進現行國家施政計畫進行探討，並研訂及奉行政院核定「國家發展計畫編擬調整方案」。國家發展計畫（以下簡稱國發計畫）之編擬，應秉持總統治國及行政院院長施政理念，擘劃國家發展願景，確立國家發展方向，並訂定總體發展目標及策略，以引導及整合行政院所屬各機關相關政策、計畫，使國家整體資源有效配置。依國發計畫編擬要點，國發計畫配合總統任期，以 4 年為 1 期。國發計畫應提供各機

關作為中程預算收支推估、中程資源分配方針、施政計畫、中長程個案計畫及預算編製的重要參據。

從政策規劃、執行與評估的層次而言，國發計畫是政策規劃層次，其後的中長程個案計畫即是執行，而計畫管考即是評估。也就是說，績效管考機制包括績效制訂、執行與評估的過程與結果，並且將評估結果回饋到績效制訂（沈建中，2014：6）。

現即說明在國發計畫架構下，我國個案計畫評核與機關績效評估的管考機制精進作為。

貳、個案計畫管考機制精進作為

學者丘昌泰認為績效管理係指公部門對於公共服務或計畫目標進行設定及在實現的過程蒐集績效資訊、進行績效衡量，並對實現結果進行系統性績效評鑑的整體過程（丘昌泰，2002：47）。Talbot 指出公共部門的績效可包含 7 種涵義：一、課責（performance as accountability）；二、使用者之選擇（performance as user choice）；三、對顧客的服務（performance as customer service）；四、效率（performance as efficiency）；五、結果、效果及可行之作為（performance as results, effectiveness,

and “what works”) ；六、資源之配置 (performance as resource allocation) ；七、建立公共價值 (performance as creating public value) (Talbot, 2005 : 491-517, 原文引自蘇偉業, 2009 : 108) 。

我國現行中長程個案計畫分為社會發展類計畫、公共發展類計畫與科技發展類計畫。政府為落實個案計畫管理已建立分級管理機制，將行政院所屬各機關個案計畫依重要性、優先性區分為行政院管制、部會管制及部會所屬機關(構)自行管制。所有納入管制之計畫，於確定分級管制級別後，於年度開始後均應研擬作業計畫，作為後續執行及管考之依據，年度中定期檢討執行進度，年度結束後則辦理計畫評核，藉以檢視計畫目標及績效達成情形。屬行政院管制計畫並每季將執行進度簽呈院長，並視需要實地前往瞭解計畫執行狀況，協助解決問題，提升計畫執行成效。

一、個案計畫績效管理之精進

茲配合國發會推動「國家發展計畫編擬調整方案」，為進一步提升個案計畫管理成效，檢討創新管考作為，持續精進個案計畫之績效管理，方向包括：

(一) 建立全生命週期計畫績效管理

為強化個案計畫管理，配合國發計畫編擬調整方向，規劃自政策規劃、計畫研擬、執行、效益評估強化全生命週期管考(詳圖1)，建立計畫事前、事中、屆期及事後的績效管理機制：於計畫規劃研擬階段加強各機關政策目標與執行績效間的關聯，並需接受外部監督、公開檢驗；計畫執行階段加強深度管考，有效掌握整體國家發展資源之投入及執行情形；計畫於各年

度執行完畢後，強化計畫評核作業嚴謹度，並開放民眾參與計畫評核；針對計畫屆期進行事後評估，參考國外作法及以往經驗推動營運評估機制，以提升計畫執行的行政效能及營運效益。

(二) 加強深度、專業管考，強化機關自主管理

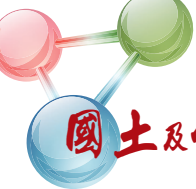
對於現行三級管考制度中之行政院管制計畫加強實地查證及走動式管理機制，積極掌握及協助各部會推動施政，「以協調解決問題，以服務代替考核」，將計畫管理之層次由過去較著重行政管考，提升為品質管考，終而達到政策管考、策略服務。此外，就部會管制計畫及部會所屬機關(構)自行管制計畫，將推動相關措施督促及協助各部會強化計畫自主管理，如輔導完備計畫管理規定、提升計畫管理能力等，以協助機關落實計畫執行，提升政府競爭力。

(三) 強化施政透明，增進公民參與

為落實政府施政透明化，國發會已建置「行政院政府計畫資訊檢視平臺」，將各機關施政計畫相關資訊予以公開及透明化，讓社會大眾得以即時掌握政府重大計畫目標、推動策略、績效指標及執行成果等資訊。未來除配合第5階段電子化政府計畫，持續精進「行政院政府計畫資訊檢視平臺」，提供民眾更便利瞭解政府施政資訊外，並將於國發會建置之「公共政策網路參與平臺」試辦開放民眾「來監督」，提供社會各界表達意見與監督施政績效之管道，加強政府與民眾雙向互動溝通，以發揮公民共同監督計畫推動成效之功能。

二、個案計畫屆期及營運階段評估，結合課責機制，並納入獎懲規定

我國自98年試辦屆期重大公共建設類計



畫成效檢討作業，迄今已檢討 5 次，總計檢討 211 項計畫，檢討金額達新臺幣（以下同）1 兆 6,000 億元。歷年來在檢討面向上，主要檢討內容包含計畫修正次數、預算執行率、目標與關鍵績效指標，及其效益達成情形，並就整體計畫執行情形，提供綜合檢討建議。檢討結果，除作為核列各部會延續型公共建設計畫預算額度之參考外，亦反饋提供給各部會後續更客觀周延地研提計畫，鼓勵創新及多元發展，並期改善計畫規劃與實際執行之落差，強化計畫執行效益。

國發會歷年屆期重大公共建設類計畫檢討內容與檢討評估面向如下：

（一）計畫修正部分

98 至 102 年度 211 項檢討屆期重大公共建設類計畫中，曾辦理計畫修正者計 139 項，平均修正比率約為 6 成。顯示我國公共建設類計畫於規劃與執行階段，尚無法與現況完整接合，各公共建設類計畫主辦與主管機關仍具強化空間。

（二）執行部分

211 項檢討屆期重大公共建設類計畫中，可支用預算達 1 兆 7,812 億元，實際執行 1 兆 6,459 億元，平均執行率為 92.41%、保留率為 3.57%、繳庫率為 4.02%，顯示整體公共建設類計畫預算執行具效益性，有助於推動建設計畫。

（三）目標與效益達成部分

211 項檢討屆期重大公共建設類計畫中，有訂定指標且全數達成計 91 項，占總檢討計畫之 43.13%，惟仍有近半數計畫未於期限內全數達成指標，顯示多數計畫於規劃階段指標研訂欠佳，或於執行階段遭遇困難，卻欠缺即時彈性替代方案，致個別計畫仍有績效指標無法全

數達成。

為強化落實屆期檢討效益，國發會自 104 年起，除擴大屆期重大公共建設類計畫檢討評估範圍外，並請各部會視需要增加對屆期後營運階段之評估，前者例如擴大檢討範圍，自公共建設計畫擴張至社會發展計畫，後者例如於計畫屆期時，再評估計畫營運淨現值與自償率，並藉由新增評估與原核定時點比較，探討計畫執行期間資金運用與建設主體興建效率，並再檢視對後續營運之狀態是否產生重大變化。

此外，國發會亦規劃就上述檢討結果，連結獎懲機制，並評估連結屆期檢討結果，併入「行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」賦予核評權重，對延續性計畫連結獎懲。

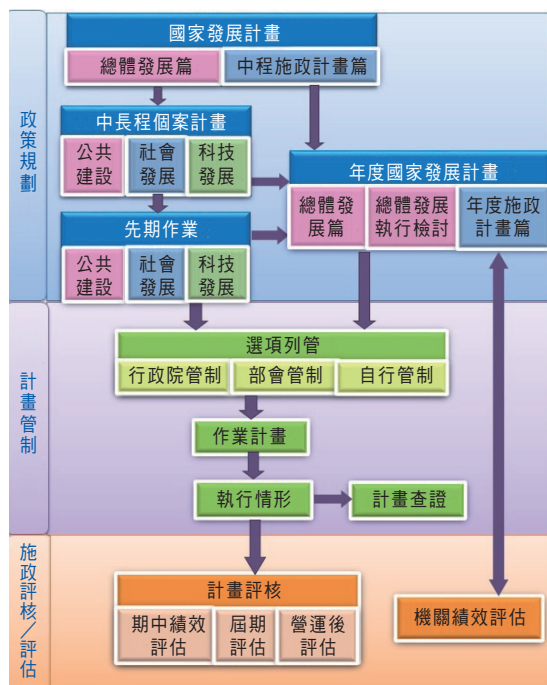


圖 1 國家發展計畫政策規劃、計畫管制與施政評核與評估流程圖

資料來源：本研究團隊

國發會規劃藉由屆期重大公共建設類計畫檢討，強化計畫自規劃、執行、屆期與檢討反饋之週期循環，落實計畫管考，指引計畫朝向最佳效益邁進，強化建設之整體效益，並透過建設提升國人生活水平。

三、公共建設全生命週期之管考制度

為強化公共建設計畫全生命週期之管考制度，國發會針對現有機制，研議精進作法如下：

（一）串連公共建設計畫先期作業審議及執行情形管考作業，達到相輔相成目的

每年度公共建設計畫先期作業，係在行政院核定之年度公共建設經費額度內，由主辦機關、主管機關、國發會與其他會審機關循序審議後，妥適分配個案計畫之年度預算；其審議工作重點包含依零基及撙節精神從嚴審核、依計畫效益核配經費、考量各經費來源衡平性、配合中程歲出概算規劃、結合計畫管考檢討個案計畫預算執行情形等。

其中公共建設計畫先期作業結合計畫管考部分，並由國發會統籌辦理，使得同屬國發會掌理之公共建設計畫先期作業與管制考核業務更能發揮相輔相成之加成效果。如先期作業審議可就屬重大公共建設且執行不佳計畫，要求提高計畫管考強度，加強管控計畫推動進度；另計畫管考亦可將實地查訪施工現況資料、計畫經費執行能量、年度工程項目及其經費配當合理性等，回饋至先期作業據以增刪個案計畫之年度經費，使有限之年度公共建設經費運用更具效率。

（二）建置公共建設計畫之期中效益評估模式，提升中長程個案計畫執行成效

過去原行政院研考會為檢討執行中之社會

發展類計畫，目標達成情形及執行措施是否妥適，以作為未來相關中長程個案計畫審議、修正執行策略及年度計畫先期作業審查之參據，評估所需達成之目的，每年會擇案委託學術單位辦理計畫效益評估。

國發會成立後，已參考原有社會發展類計畫效益評估模式，建置適用公共建設計畫之期中效益評估模式，並於 103 年度選定「整備觀光遊憩設施建設計畫」委外試辦，評估結果較以往社會發展類計畫不同之處，主要建議如下：

1、跨域觀光計畫整合機制

由地方政府共同提出具跨域、創新、前瞻之整合型建設計畫，循序提報部門建設計畫整合平臺審查，透過地方區域合作又競爭之方式，遴選出跨域整合標竿計畫，藉由跨域、跨部門之建設計畫整合及時程整合，發揮計畫投資綜效。

2、關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI）之建構

透過整合「量」、「質」、「價」3 個面向，建構關鍵績效指標（KPI），並分為「景點建設成果」及「工程進度與品質管考」二大類，各縣市政府可依其發展規模、自償率、觀光遊客人次、遊憩品質、經濟產值等方面，制訂其所欲達成之目標，作為未來考核與後續精研管理之參考依據。

3、落實使用後評估（Post-occupancy Evaluation, POE）模式之建立

透過 POE 評估環境或設施經過使用與適應後之各種表現績效（例如：跨域增值公共建設財務規劃方案財務自償率之目標達成性），運用多年期評估，例如補助經費之後，連續 5 年評估其經營管理之品質。



（三）研議重大公共建設類計畫事後評估機制，追蹤計畫營運階段是否符合預期效益

目前重大公共建設類計畫之全生命週期績效管理機制，涵蓋國發計畫研訂、可行性研究及綜合規劃審議、基本設計審議（工程會主政）、管制評核、屆期執行成效評估等階段，惟尚未納入計畫使用一段時間後之事後評估機制。為補足這最後一塊績效管理機制，國發會將研議重大公共建設中長程個案計畫事後評估機制，以利追蹤計畫營運階段是否符合預期效益，並回饋至未來國發計畫及中長程個案計畫之研擬，使政府能更有效運用有限預算資源，並促使公共建設營運能發揮預期之最大效用。

參、機關績效管考機制創新作為

學者孫本初認為，組織為達成組織、部門及個人績效等 3 種績效的需求，設定執行策略，達成組織、部門及個人績效需求的管理過程（孫本初 b, 2000: 39）。Coates 指出，組織衡量係就任務陳述與服務傳遞目的，評估組織目標的績效，並將組織績效的資料，用於決策的過程（Coates 2004: 631）。

所以，機關績效評估的目的，在於透過管理方法協助各機關達成其施政目標。我國現行制度係自 90 年開始實施，對於各部會年度施政計畫內的策略目標，按其所訂的績效指標與衡量標準評估達成情形，並據以回饋後續的施政規劃、執行措施調整及預算分配，以精進施政作為，提升施政績效。機關績效管理的制度牽涉到前端的「目標訂定」及後端的「績效評估」，至於中段的執行管控，目前則是透過個案計畫管理制度來落實（傅傳鈞、張益銘、曾慶昌，2015: 37-

49）。現說明如下，並提出精進的作為：

一、現行績效評估制度

為使各機關的年度目標能結合機關中長期發展規劃，以強化施政願景的擘劃及施政目標的策訂，各機關需訂定 4 年為 1 期的中程施政計畫，內容包括機關的施政重點、策略目標、績效指標及未來四年之目標值。在中程施政計畫的框架下，機關每年再據以訂定年度施政計畫，並於年度結束後進行年度施政績效評估，說明機關預算及人力、目標達成情形、推動成果具體事蹟、績效總評等，並根據各項目標達成情形給予燈號。這套績效管理制度的作用不僅侷限在單一年度目標的達成，更讓機關每年可以根據中長期的情勢發展，訂定及調整施政計畫，並滾動檢討更新未來 4 年中程施政計畫，作為未來 4 年施政藍圖。

（一）績效指標—平衡計分卡精神的導入

我國機關績效管理制度自 98 年起引進「平衡計分卡」（Balanced Scorecard, BSC）精神，分別從「業務成果」、「行政效率」、「財務資源」、「人力資源」等 4 個面向，策訂各機關之關鍵策略目標及關鍵績效指標（Key Performance Indicator, KPI），每年檢視其達成情形，以作為檢討施政績效的準據（行政院研發展考核委員會，2009: 12）。

而其中關鍵績效指標又可區分為「成果型指標」及「投入型指標」，為能確實彰顯政府施政成效，基本上各機關所訂定之績效指標宜以成果性指標為主，投入型指標為輔。而除了由各機關自行訂定的關鍵策略目標及關鍵績效指標外，行政院為貫徹一致性政策目標，亦會統籌訂定各機關均應達成的共同性目標及共同性指標

(Common Performance Indicator, CPI) 。績效指標是否涵蓋機關重要業務、指標能否有效衡量策略目標、目標值設定是否合理甚或具有挑戰性等，均將影響整個績效管理制度的成敗。

(二) 評估方式—燈號管理

民國 90 年時，美國推動「總統管理議程 (President's Management Agenda)」採用燈號管理，以綠、黃、紅 3 種燈號代表不同的績效成果及進度，各機關的績效表現可收一目瞭然之效，我國遂於 95 年將機關績效評估的結果改採燈號制，取代原本以分數計算為主的評估結果 (行政院研發展考核委員會，2009：5；莊麗蘭、邱秀蘭、盛淑華，2010：5，16-22)。

整體績效評估作業是以各績效指標的衡量標準檢視是否達到原訂目標，分別核算目標達成程度，以及實際執行成果或效益，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」及白燈代表「績效不明」 (行政院研發展考核委員會，2009：17)，但不作機關總體評價。

二、現行績效評估制度檢討

現行績效評估制度實施 10 餘年以來，發現有諸多問題待解決，併同 104 年 5 月 21 日商業周刊報導「政府荒謬 KPI 全揭露」指出的績效評估指標相關問題，綜整如下：

(一) 整體績效管理制度性問題

- 1、計畫體系尚可依全生命週期加以整合。
- 2、施政計畫審議及績效評估業務單位已有水平分工，但可再強化垂直整合。
- 3、績效評估制度及評估結果，並非所有機關首長皆高度重視，致部分機關未能主動發揮自

主管理精神。

- 4、共同性指標及非業務成果之 KPI (關鍵績效指標) 可再減少或刪除，以充分聚焦核心業務，呈現機關實質施政成果。
- 5、績效評估階段已建立社會參與機制，計畫審議階段可比照建立。
- 6、重大政策成果與效益如係在執行多年後呈現，而非在當年度顯現，外界易質疑年度績效評估中出現之績效指標存在必要性。
- 7、由於績效管理的制度牽涉到前端的「目標訂定」及後端的「績效評估」，至於中段的執行管控目前則是透過個案計畫管理制度來落實。而個案計畫另有一套績效評核的機制，因此機關績效評估與個案計畫評核存有重複評核的競合問題。

(二) 作業層次問題

1、指標設定

績效指標與策略目標充分連結的程度有待加強；多採投入型或過程型指標；目標值設定之挑戰性可透過縝密的審查機制適度提高。

2、評估標準

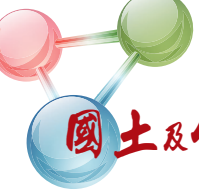
與過去實績比較，會有高原期問題，對於結果面良好績效產出，主觀認知存有差距；機關多認為目標達成即屬綠燈，且黃燈是績效待加強。

3、評估程序

為求公正周延，評估程序相對繁瑣；作業時程考量，燈號由綠燈變更為黃燈者尚難有申復空間。

4、獎懲規定

對於同一目標下之所有指標經評估均為綠



燈或紅燈者，給予嘉獎及申誡一次之規定，實質激勵作用有限；如將獎懲額度提高，又恐機關訂定之目標值缺乏挑戰性。

5、評估結果

外界不易認同政府自行評估結果，如較往年退步，被指績效不佳；較往年進步，則被評自我感覺良好；績效資訊多採文字堆疊式的說明，民眾需花長時間閱讀，較不易即時瞭解實質績效成果。

三、機關績效評估精進作為

行政院已於 104 年 5 月 22 日頒布「國家發展計畫編擬要點」，未來各機關年度施政計畫的績效目標與指標需符合國家發展政策與目標，預期可從制度上解決指標訂定問題。配合此政策，績效評估作業規劃分 2 階段調整：

（一）過渡期（104 年度及 105 年度）

1、指標設定

依商業周刊及機關績效評估作業所發現問題，提供各部會 KPI 之會審意見，並加強檢視目標與指標之關聯性，及成果型指標之採用。本項國發會自 105 年各部會施政計畫編審作業已加強辦理。

2、評估作業

（1）評估標準：將訂定「行政院所屬各機關年度施政績效評估作業注意事項」，以作為辦理績效評估作業規範，並加強建立一致性的評核作業方式。另將增列未超越過去實績，但得列為綠燈之條件，餘維持原訂燈號標準。

（2）評估程序：請各機關於自評階段針對 KPI 辦理情形，強化社會效益分析；複核階段

則針對「未超越過去實績被評為黃燈之指標」，增列各機關窗口再確認機制。另依現行評估標準，將社會評價列入各階段評估參考。

（3）維持原獎懲之規定，但獎懲額度改由各機關自行訂定。

（4）績效評估結果規劃連結至「行政院政府計畫資訊檢視平臺」，以呈現圖形化及簡明化之摘要資訊為主，績效報告內容為輔。

（二）新制上路（106 年度以後）

- 1、建立重大計畫全生命週期績效管理機制，並整合施政計畫審議及績效評估業務單位分工及意見，強化績效評估結果回饋。
- 2、各機關之績效報告提報院會，提升該報告之重要性及機關首長重視程度。
- 3、輔導部會強化計畫自主管理，指標聚焦於核心業務成果，非核心業務成果不得列入 KPI；CPI（共同性指標）則予以刪除，或不列入績效評估結果統計。
- 4、建立外部參與或審議機制，以補足現行計畫審議階段社會參與度不足問題。
- 5、建立重大計畫事後評估機制，以呈現重大政策短中長期之成果與效益。
- 6、改造機關績效評估制度，各部會基於自主管理進行評估績效指標達成情形，國發會則本於例外管理原則，另訂抽查機制，以避免機關績效評估與個案計畫評核產生競合問題。

肆、結語

Osborne 和 Gaebler 在「政府再造」

(Reinventing Government) 一書中提到，如果不評估績效，無從知道成功與失敗；如果不知道成功，就無法獎勵；如果不知道成功，就無法從中學習；如果不知道失敗，就無法改正；如果不知道失敗，就無法獲得民眾支持 (Osborne and Gaebler 1992: 146-155, 原文引自黃榮源, 2012: 12)。Osborne 等亦指出，任何方案最初設計所不可缺的部分，是從蒐集到可理解的績效資料、及對於資料的分析和應用。其結

果，是被用於發展所有層次方案、計畫和執行，且是被用於提升、和改善未來的績效 (Osborne 1995: 21)。

在 21 世紀的今日，既要強化國家的競爭力，亦要提升政府施政績效與績效管理，國發會提出「國家發展計畫編擬調整方案」，並提出進一步精進我國績效管理作為，以強化政府施政作為，並從精進的管考作為，達到提升與導引政府施政績效。

參考文獻

1. 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：46-55。
2. 行政院研發展考核委員會。2009。*行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊*。臺北：行政院研究發展委員會。
3. 沈建中。2014。如何檢驗直轄市政府優質行政執行力—論直轄市政府績效管理。*2014 年社會暨公共事務學術研討會*。臺北：臺北市立大學社會暨公共事務學系。
4. 孫本初 a。2000。美國政府績效評估制度之研析—以政府績效與成果法案 (GPRA) 為例。*研考雙月刊*第 24 卷第 2 期：27-35。
5. 孫本初 b。2000。政府績效管理的新思維。*考銓季刊* 29：38-46。
6. 莊麗蘭、邱秀蘭、盛淑華。2012。*美國政府績效管理及評估制度考察報告*。臺北：行政院研考會。
7. 黃榮源。2012。*地方政府施政績效評估機制之研究* (行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-100-009)。臺北：行政院研究發展考核委員會編印。
8. 傅傳鈞、張益銘、曾慶昌。2015。運用績效管理制度提升政府施政。*工程雙月刊*第 88 卷第 1 期：37-49。
9. 蘇偉業。2009。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。*公共行政學報*第 30 卷：105-130。
10. Coates, P. 2004. Governance, Management, and Performance: They Matter. *Public Administration Review* 64(5): 630-633.
11. Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading: Addison Wesley.
12. Osborne, S. P., T. Bovaird, et al. 1995. Performance Management and Accountability in Complex Public Programmes. *Financial Accountability & Management* 11(1): 19-37.
13. Radin, Beryl A. 1998. The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-headed Monster or Flexible Management Tool. *Public Administration Review* 58 (4): 307-316.
14. Talbot, C. 2005. Performance Management. *The Oxford Handbook of Public Management*. Edited by E. Ferlie, L. E. Lynn Jr. and C. Pollitt, 491-517. Oxford: Oxford University Press.



流域綜合治理計畫之績效管理機制



楊偉甫 經濟部次長

壹、前言

依據聯合國政府間氣候變遷專門委員會（IPCC）發表相關報告指出，全球氣候暖化引起的氣候變化將會使極端氣候的出現頻率和強度不斷增加，在一些地區，颶風、龍捲風、強雷暴以及狂風和冰雹將會增多，而世界許多地區將會遭受更頻繁、更持久或更嚴重的乾旱，所造成的國土侵蝕消失、水資源匱乏、水土複合型災害加劇、健康威脅及農業損失將與過往所想像的更為巨大。

臺灣位屬海島將不可避免須對面以上問題，而政府因應氣候變遷所對面的第一個課題就是「治水工程」；然而臺灣早期傳統治理方式，以線為出發點治理河川及區排，但難以應對以面形勢的極端型降雨，因此政府於95年核定「易淹水地區水患治理計畫」（以下簡稱水患治理計畫），編列新臺幣1,160億元特別預算，計畫期程共計8年（95年7月至102年12月），分三階段由中央協助地方政府辦理水患治理工作，該計畫於102年底結束。

102年8月28日至9月1日因康芮颱風及其引進之西南氣流於中南部造成淹水災情，各直轄市、縣市政府殷切期盼行政院能持續補助經費辦理後續治水工作，行政院爰成立「行政院水患治理檢討專案小組」，除由相關部會組成外，

並諮詢相關領域專家學者意見，於3個月內檢討過去執行的內容及成效，深入完整地分析與檢討，並應從「國土規劃」、「綜合治水」、「立體防洪」、「流域治理」等面向，釐清真正有效的治理策略，提出未來治水方案，再根據治水策略籌措相關經費，研提「流域綜合治理計畫」（以下簡稱本計畫）。

本文將以本計畫簡介、管理機制，以及執行工作項目等三大層面來說明本計畫的推動現況與未來展望。

貳、流域綜合治理計畫簡介

一、計畫起源

「易淹水地區水患治理計畫」於102年結束，經檢討後，除持續辦理水患治理計畫相關治理工程外，亦提出創新作為，包括以國土規劃角度推動逕流分擔及出流管制，加強非工程與水共存等治水思維，研提「流域綜合治理計畫」。

二、計畫起程：民國103至108年，共計6年

三、計畫經費：新臺幣660億元

四、計畫適用範圍

（一）直轄市、縣（市）管河川與區域排水

本計畫範圍計有延續水患治理計畫核定之直轄市、縣（市）管河川 35 條水系、區域排水 256 條系統。

（二）雨水下水道

直轄市、縣（市）管河川、區域排水系統流域內之雨水下水道系統及行政院管之 23 個流域內都市計畫範圍內之雨水下水道系統。

（三）上游坡地水土保持與治山防洪

範圍包含直轄市、縣（市）管河川與區域排水系統流域內之上游山坡地，以及以宜蘭縣大同鄉、新竹縣尖石鄉、屏東縣來義鄉等 55 個原住民鄉鎮為範圍之治山防洪。

（四）治山防洪—國有林治理

以原住民鄉鎮國有林班地為範圍之治山防洪。

（五）農田排水、農業防災及農糧作物保全

各農田水利會所轄管事業區域內農田排水及設施構造物作整體規劃治理；另本計畫將配合流域管理分布之重要蔬菜產區列入保全範圍；推動分散作物產區措施，減少作物集中同一區域生產，分攤蔬菜生產風險之作為。

（六）水產養殖排水

針對高雄市、臺南市、宜蘭縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、屏東縣之縣（市）管養殖漁業生產區及魚塭集中區內之水產養殖排水及相關銜接之排水系統，辦理養殖生產區防洪排水銜接治理改善及防洪減災輔導等工作。

五、計畫預期效益（直接效益之量化指標）

透過本計畫執行，各部會及相關地方政府

表 1 流域綜合治理計畫預期效益

類別	量化指標		
	項目	單位	數量
河川排水	施設堤防護岸	公里	225
	增加保護面積	平方公里	320
雨水下水道	建設長度	公里	136
	實施率	%	2
	增加保護面積	平方公里	98
上游坡地水土保持	控制土砂生產量	萬立方公尺	510
治山防洪	控制土砂生產量	萬立方公尺	430
治山防洪 - 國有林治理	控制土砂生產量	萬立方公尺	320
農田排水及農糧作物保全	農田排水設施	公里	78
	增加保護面積	平方公里	120
水產養殖排水	增加淹水耐受力	平方公里	85
	增加保護面積	平方公里	34

資料來源：流域綜合治理計畫（103-108 年）

與農田水利會，依整體規劃成果，以跨域協調整合性概念，分工合作推行，計畫完成後，可達成整體減災效益、經濟效益、社會效益及生態環境效益等，有效穩定計畫區域人心，提升居民之積極進取心與生產力，而西南沿海地層下陷區，亦可提高保護標準，有效落實相關國土保育及永續發展工作（如表 1）。

參、本計畫管理機制

為使本計畫順利推動，如期達成預期成效，由經濟部依「流域綜合治理特別條例」第 6 條訂定「流域綜合治理推動小組設置與作業辦法」，並邀集內政部、國發會、行政院農業委員

會、主計總處、工程會、環保署等相關單位及水利、水土保持、生態、景觀專家學者，成立「流域綜合治理推動小組」，以統籌辦理計畫審查、督導、管制考核、政策協調及困難問題協助等工作。幕僚作業則由經濟部水利署擔任。

由於本計畫適用範圍廣多，為落實規劃、工程技術之審查及工程執行之管制考核，推動小組下設「審查工作小組」及「考核工作小組」，由內政部、行政院農業委員會、經濟部相關人員及推薦專家學者組成，如圖 1。

一、推動、審查、考核機制

(一) 推動小組

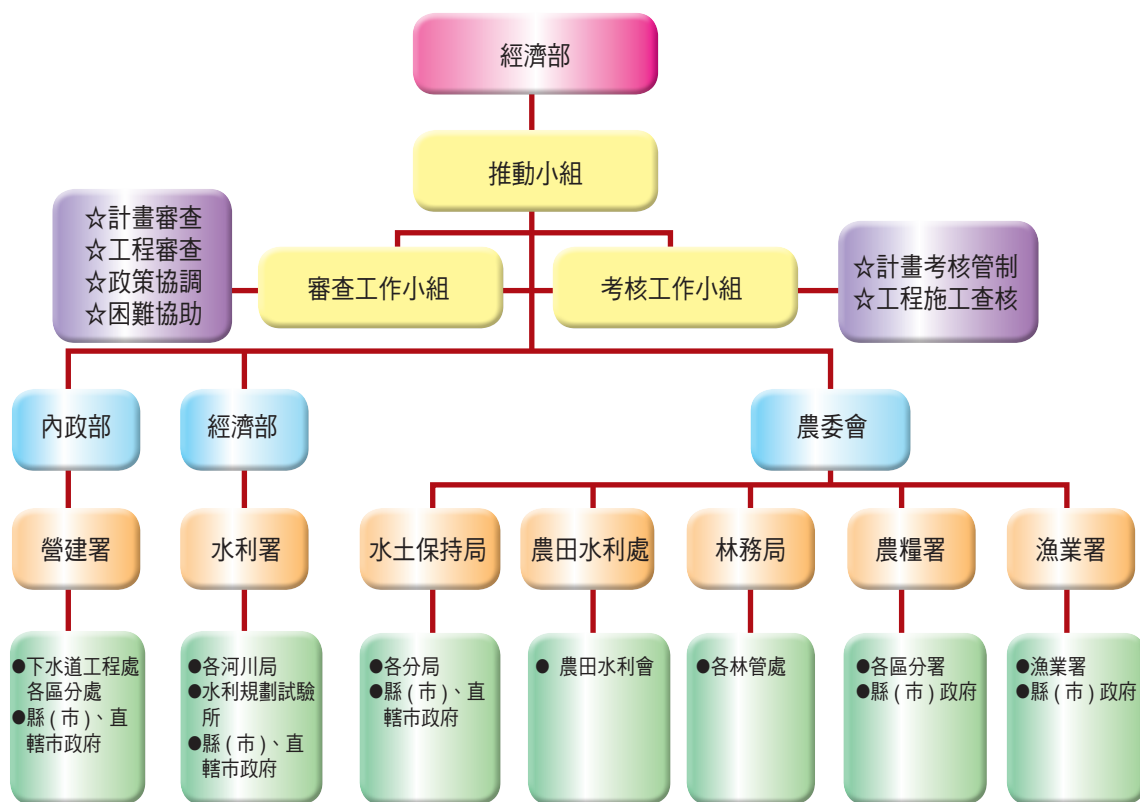


圖 1 流域綜合治理計畫推動架構

資料來源：易淹水地區水患治理計畫執行總報告

1、任務

- (1) 水患治理計畫擬訂及修正之審查。
- (2) 水患治理計畫推動之政策協調事項。
- (3) 各階段實施計畫及執行計畫之審查。
- (4) 水患治理計畫執行之督導及管制考核。
- (5) 各年度執行報告之審查。
- (6) 水患治理計畫推動之研究發展及人才培訓。
- (7) 聽取審查工作小組及考核工作小組之工作成果報告，並協助解決困難。
- (8) 其他水患治理計畫推動事項。

2、組成

設置召集人 1 人，由經濟部長擔任之；副召集 3 人，分別由經濟部主管水利業務次長、內政部次長及行政院農業委員會副主任委員擔任之；委員 24 人至 26 人（包含水利、水土保持、生態景觀及環境保護專家、學者 4 人至 6 人）。

（二）審查工作小組

1、任務

- (1) 水患治理計畫擬訂、修正之初審。
- (2) 各階段實施計畫之各項執行計畫之規劃、設計及有關事項之初審。
- (3) 其他推動小組交付審查或協調事項。

2、組成

設置召集人 1 人，由推動小組執行秘書兼任，綜理小組審查業務；置副召集人 1 人，由本小組副執行秘書兼任，協助召集人辦理審查工作小組審查業務；委員 20 人至 22 人（水利、水土保持、生態景觀、都市計畫及環境保護專

家、學者 5 人至 7 人）。

（三）考核工作小組

1、任務

- (1) 計畫執行之管制考核及督導。
- (2) 各年度執行情形及績效報告之初審。
- (3) 督導直轄市、縣（市）政府及農田水利會擬定相關維護管理計畫及防災應變計畫。
- (4) 其他考核有關事項。

2、組成

設置召集人 1 人，由推動小組執行秘書兼任，綜理考核工作小組考核業務，置副召集人 1 人，由本小組副執行秘書兼任，協助召集人辦理考核工作小組考核業務；委員 19 人至 21 人（水利、水土保持、生態景觀及環境保護專家、學者 5 人至 7 人）。

3、考核計畫

本計畫分項計畫共計 7 項，如表 2。

二、民眾參與機制

政府力量有限，而民力無窮，結合民眾參與，經濟部水利署於水患治理計畫執行期間，透過推動成立水患自主防災社區 264 處、防汛護水志工招募約 1,600 人及企業聯合防災等作為，強化「民眾自主防災」觀念，提升社會大眾防災意識與知識，擴大民眾參與防災工作，將自主救災觀念推展至今。

另為使民眾參與機制能日趨完善，經濟部針對自 103 年開始執行之本計畫業訂定「經濟部辦理流域綜合治理計畫建立民眾參與機制注意事項」，如圖 2，邀請專家學者及在地民間團體代表成立在地諮詢小組，藉由民眾實際參與

表 2 流域綜合治理計畫各分項計畫名稱

項次	分項計畫名稱	主辦機關
1	河川區域排水管理及治理	經濟部水利署
2	雨水下水道	內政部營建署
3	上游坡地水土保持及治山防洪	行政院農業委員會水土保持局
4	農田排水	行政院農業委員會
5	農糧作物保全	行政院農業委員會農糧署
6	水產養殖排水	行政院農業委員會漁業署
7	國有林班地治理	行政院農業委員會林務局

資料來源：流域綜合治理計畫考核作業要點

相關溝通活動及相關諮詢會議，由實際參與及實作中學習，逐步提升民眾對大自然水環境之認知與瞭解應負的責任，如圖 3。

三、跨域加值機制

針對水環境營造與生態保育之跨域整合、加值，行政院於 101 年 7 月核定「跨域加值公共建設財務規劃方案」要求重大公共建設應考量跨域加值的可行性，其實質效益包括：（一）擴大財務效益；（二）擴大公共建設規模；（三）透過計畫整合，可使公共建設有效帶動地方及產業發展；（四）透過跨域計畫時程整合，發揮計畫綜效；（五）創造異業結合，提升財務創新策略；（六）建立中央、地方與民間夥伴關係。經濟部水利署針對水利工程建設已依據行政院核定之「跨域加值公共建設財務規劃方案」訂定「重大水利建設計畫財務規劃審查作業要點」，要求所屬機關於辦理重要河川、區域排水及海岸環境營造計畫及流域綜合治理計畫時，選擇適當工程建設，結合地方都市計畫及區域發展計畫，提高計畫自償率。中央與地方政府共同推動水利建設，使居民免於水患災害，亦可增加土地利用價值，促進經濟繁榮及未來發展。

肆、計畫執行重點工作項目

本計畫主要執行重點工作項目分三大面向，分別為持續推動辦理整體綜合治水、創新治理作為及加強管理措施，說明如下。本計畫施政願景及核心理念，如圖 4。

一、持續推動辦理整體綜合治水

- （一）經水患治理計畫 8 年期間規劃治理，臺灣易淹水低窪地區總面積約 1,150 平方公里，已改善淹水面積 538 平方公里，超過計畫原訂目標之 500 平方公里，本計畫將延續水患治理計畫成效及輔助地方政府接續改善降低淹水風險，並就易淹水面積 612 平方公里，再選定 320 平方公里治理，其策略分為短、中、長程策略持續協助地方政府推動綜合治水工作，如圖 5。
- （二）水患治理計畫執行 8 年期間已達成預期雨水下水道實施率 62.8%。未來仍需加強辦理雨水下水道建設區域的全面普查更新，並視都市計畫區之發展，配合道路、建築之建設及開發，持續且更積極

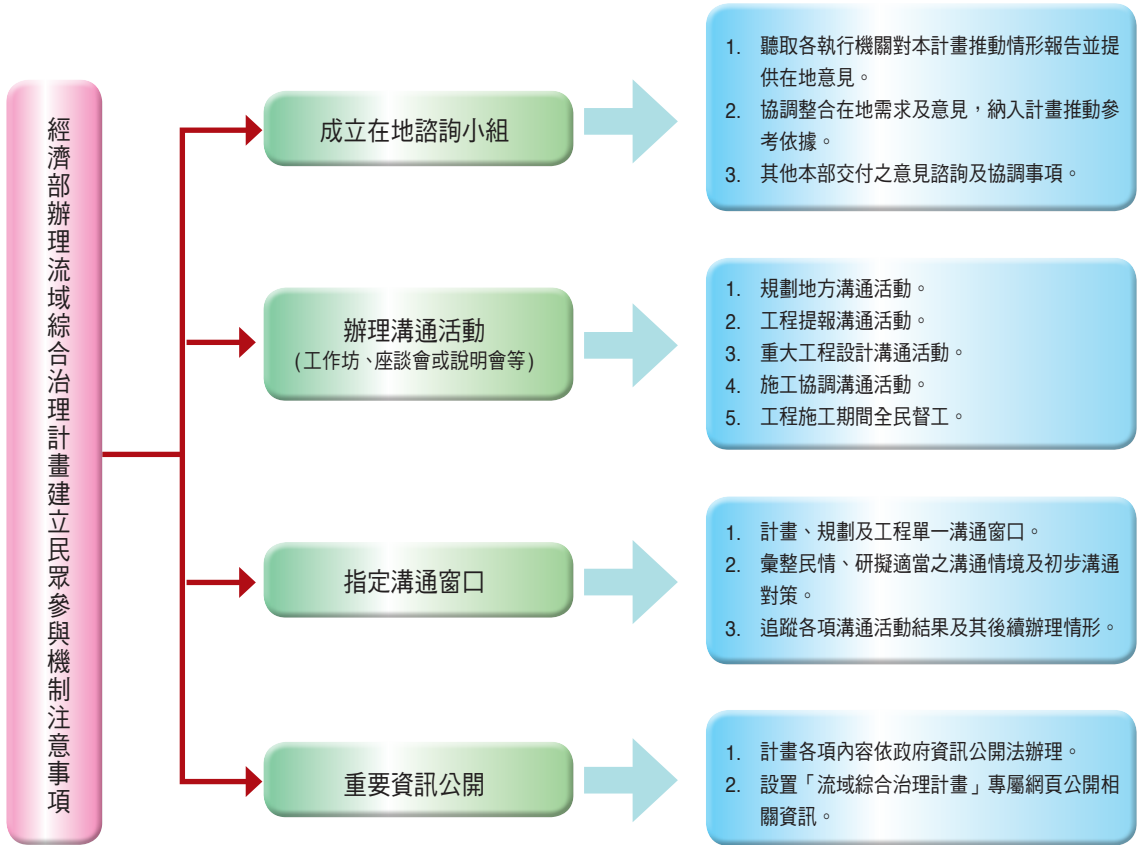


圖 2 流域綜合治理計畫民眾參與機制架構圖

資料來源：經濟部辦理流域綜合治理計畫建立民眾參與機制注意事項



圖 3 水利署辦理在地諮詢小組會議及施工前說明會情況

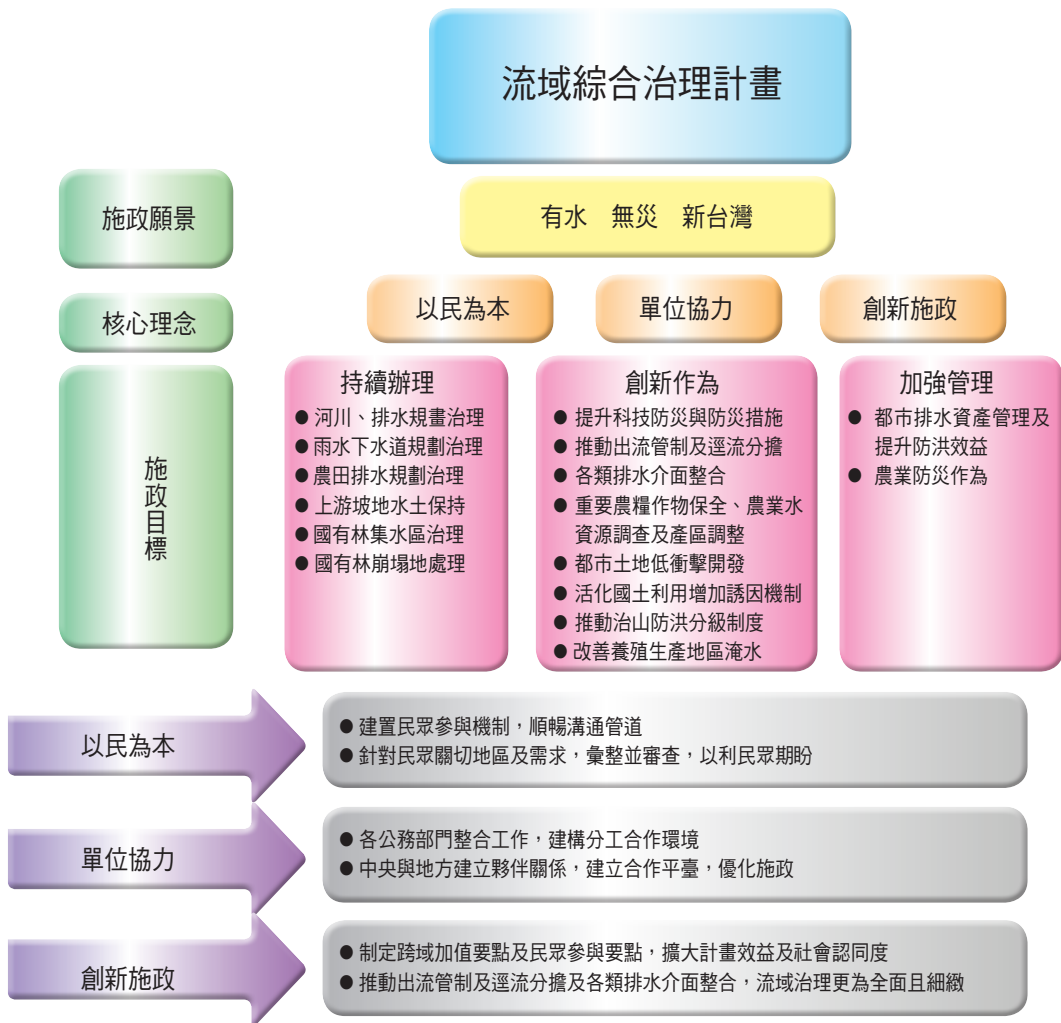


圖 4 流域綜合治理施政願景核心理念

資料來源：作者自繪

辦理雨水下水道建設，確保人口集中地區之防洪排水安全，此外，相關未來經費投入之機制，應具誘導性，例如已完成雨水下水道全面普查更新、整體規劃設計及土地活化利用之地方政府得以優先獲得經費協助。

(三) 水患治理計畫執行 8 年期間已達成農田排水設施渠道 416 公及主要工程設施(橡皮壩、抽水站等) 751 座。未來農田排

水治理工程必須為行政院核定縣(市)管河川區域排水預定辦理計畫範圍內，結合上游農田排水一併辦理改善，且必須依經濟部水利署或縣市政府流域整體治理規劃成果提報治理工程。

(四) 水患治理計畫執行 8 年期間已完成土砂控制量 1,011.3 萬立方公尺。未來上游坡地水土保持執行範圍為直轄市、縣(市)管河川與區域排水系統之上游坡

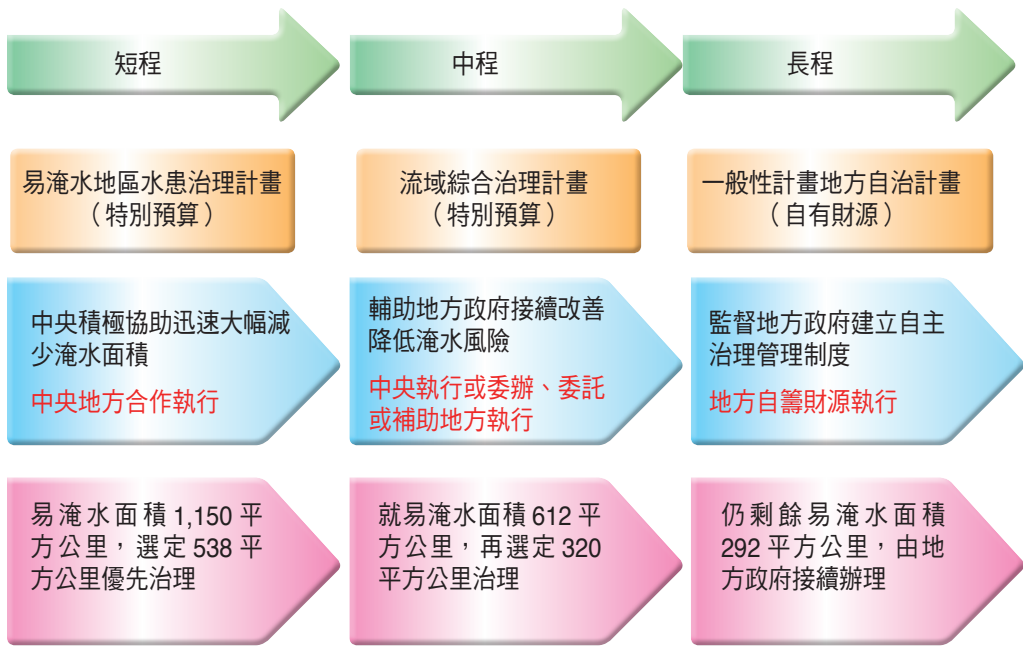


圖 5 整體綜合治水推動策略圖

資料來源：流域綜合治理計畫（103-108 年）

地易淹水地區之山坡地區域，治理工程係依據水患治理計畫中已完成規劃或具延續性之集水區土砂防治工程及規模較大之崩塌地復育工程，配合下游水利單位進行整體性規劃之區位，以控制土、砂穩定河川流況為目的，減緩下游聚落土砂及淹水災害情事發生。

(五) 治山防洪執行範圍為原住民鄉鎮地區，以集水區為單元，辦理規劃檢討及治理工程，其中治理工程係依據過去曾發生或具潛在危險之重點集水區，經由集水區土砂災害潛勢評估進行集水區治理優先順序排列，以加速辦理原住民鄉鎮地區之治山防洪工作。

二、創新治理作為

(一) 提升科技防災與避災措施

推動避洪減災之非工程措施，主要針對落實全民防災行動、全臺持續推動自主防災社區之擴充、建置、輔導及獎勵等，厚植社區自主防災能量；健全雨量監測系統、中央與地方水情及災情資訊網絡，強化洪水淹水預警及災害應變功能；擴增移動式抽水機能量，提升防救災及調度支援效能。

(二) 省道橋樑配合治理所需改建工程

考量防洪治水與橋樑改建若未能整體規劃並配合執行，則將衍生績效及期程均難以掌握防洪缺口，將省道橋樑配合治理所需改建工程整合納入本計畫項下推動。

(三) 推動出流管制及逕流分擔一法規制定及修訂



為避免新增之土地開發行為增加現有防洪設施之負荷，內政部與經濟部等單位共同推動有關開發不增加尖峰逕流量之機制建立與執行，落實出流管制。至於逕流分擔係對於既有土地利用之共同分擔降雨產生逕流，以改善減輕河川及區域排水之洪水負擔，預計於 107 至 108 年建立完整機制，逐步推動實施，後續將依本計畫內容，研提推動執行計畫書，並建立監督、稽查、處置機制及監測管理資料，據以執行。

（四）各類排水介面整合—規劃作業

目前河川、區域排水及農田排水因集流時間較長，採一定保護年限長延時暴雨量設計，雨水下水道部分則因流速快而採短延時暴雨量設計，另就都市程度不同亦有不同設計標準，各排水介面保護標準多無法完整銜接整合，爰未來將跨部會蒐集資料整體規劃，以減少地區排水過度設計或施作後造成其他地區淹水情形。

（五）重要農糧作物保全、農業水資源調查及產區調整

針對頻繁遭受水患侵襲之主要農作物產區，以農糧措施所劃定常淹水區域為單元，辦理規劃作業，主要工作項目包括受保全地區排水規劃及治理成效檢討，改善設施區域及農田排水系統之銜接段與瓶頸段之水路；協助地方水利主管機關辦理農業水井複查，全盤掌握區域農業抽用水資料；推動分散作物產區措施，減少作物集中同一區域生產，分攤蔬菜生產風險之作為。

（六）都市土地低衝擊開發—海綿城市

擬研訂「都市總合治水綱要計畫」，詳盡考慮我國環境特性、體制、資源、研發與實務能量，提出都市總合治水架構及策略，強化都市防災、適災能力，邁向永續城市發展；導入

降低都市開發衝擊之低衝擊開發概念，規劃設立滯洪池，以增進都市計畫區內降水容受能力，並結合周遭環境多目標使用。

（七）活化國土利用增加誘因機制

為改善計畫用地等問題，未來應朝向增加誘因機制，例如某治理工程提出具土地活化利用、提高土地價值或配合地方推動觀光產業，帶動生態、景觀、休閒遊憩等整合性規劃方案並增加其自償率者，則可優先獲得經費協助。在活化國土地利用方面，地方政府若將閒置國土優先作為滯蓄洪等水利設施，例如原為廢鹽田低地，治水方案利用為滯洪池，除減災效益外，更具有活化閒置國土意義者，則可優先獲得本計畫經費協助。

（八）推動治山防洪分級制度

計畫執行過程中，如遭遇颱風豪雨侵襲影響或地形、地貌改變幅度大之區域，原規劃治理工程已不符合實際需求，應重新檢討集水區治山防洪分級制度，規劃健檢維護區、分期治理區以及基本保護區等治山防洪分級工作區域力。

（九）改善養殖生產地區淹水

養殖漁業生產區排水路及水閘門瓶頸段納入規劃，擬定改善優先順序，逐步辦理整治；另針對養殖生產地區訂定防洪管理機制，加強養殖漁民防災整備與迅速應變等推廣，提升地方自主防災能力；補助直轄市、縣（市）政府於易淹水區範圍內，辦理加高既有塹堤、推廣設置循環水設施、魚塢區排水路清淤工作及購置大型移動式抽水機等非工程措施。

三、加強管理措施

（一）都市排水資產管理及提升防洪效益

1、雨水下水道 GIS 圖資建置

完成全國雨水下水道地理資訊系統建置工作。其系統可加值應用於淹水模式演算、提供外單位地下管線資訊，並可回饋縣市政府，協助提高預警工作，以建立良好的防災機制。

2、雨水下水道抽水站延壽

評估檢討各都市計畫區雨水下水道抽水站系統功能特性，建置監視管理平臺，掌握設備操作管理指標，適時有效管理及務實維護，並以排水流域觀點建立都市計畫區下水道抽水系統聯合操作模式，提升都市防洪能力，落實延長設備使用年限計畫之推動。

（二）農業防災作為

本措施將輔導設置溫 / 網室設施及產製貯銷設（施）備，有利穩定市場供應之效用。除配合農田排水治理工程外，另針對頻繁遭受水患侵襲之主要農作物產區，劃定常淹水區域，配合作物特性辦理設施栽培、調整輪作制度、分散產區等非工程性質之農糧調整措施，以減少農業災害損失並保全農業生產環境。

（三）加強人才培育與科技發展

為順利推動本計畫，辦理計畫審查、督導、管制考核、政策協調、科技發展、人才培訓及教育宣導等工作，將透過專業之教育訓練，培養基層人員之各項專業職能，並結合科技發展，運用先進科技與實務，達到防災減災之目的。

伍、結語

再好的政策，沒有全民的參與及支持，永遠無法落實計畫實際效益，基於此，本計畫於管理機制中加入民眾參與機制，讓政府傾聽到真實需求聲音，政府因人民而存在，計畫因需求而執行，故惟有落實人民需求才是真正落實計畫，本計畫將「以民為本」貫徹執行。

另本計畫較水患治理計畫新增工作項目，如：農糧作物保全、水產養殖排水及國有林班地治理等，涉及層面更甚前計畫，治理範圍更全面，上至林班地治理，下至養殖排水，以「一個都不能少」心態保護臺灣本島上每一位人民；為使計畫發揮額外價值並帶動周邊發展，經濟部亦制定有關跨域加值相關要點，希望藉此更能落實執行本計畫。

考量本計畫因涉及眾多執行單位及地方政府，管理實屬不易，需一套完整管理機制進行管控，故本計畫延續水患治理計畫管理機制，其為推動、審查及考核工作小組，成員中亦增加新增工作項目之執行單位，讓控管機制更為完備。

本計畫執行金額龐大且工作項目甚多，雖然無法盡善盡美的完成每一件工作，但每位執行人員都盡心盡力完成每一件，本計畫將以此精神繼續前進，讓臺灣成為一個「有水無災 新臺灣」。

參考文獻

1. 經濟部、內政部、行政院農委會。2014。易淹水地區水患治理計畫執行總報告。
2. 經濟部。2014。流域綜合治理計畫書（103-108年）。



區域合作與平臺——以北臺區域發展推動委員會為例

邱敬斌 新北市政府城鄉發展局局長

壹、前言

今（104）年5月北臺區域發展推動委員會（以下簡稱北臺委員會，Logo如圖1）於臺北市空總創新基地舉辦北臺8縣市九大議題區域發展工作坊，以共同討論年度合作之工作計畫與創新思維。北臺委員會作為區域平臺，長期以議題討論形成合作方案，區域範圍涵括宜蘭市、基隆市、臺北市、新北市、桃園市、新竹縣、新竹市及苗栗縣，面積達9,173平方公里，其人口數約1,100萬人，占全臺人口比例47%，其規模已足以晉升全球城市一區域（City—

Region）名列。在全球化及城市區域的激烈競爭，區域合作與結盟已成為新時代趨勢與潮流。北臺委員會結合8縣市形成國內一個完整運作的區域平臺，迄今已臻12年；合作核心為「共同有利」到「相容有利」到「互助有利」，合作計畫由下而上向委員會提出，並以協議與共同合作達成區域整合治理。北臺委員會發展成立、運作與治理過程可作為國內區域合作治理與平臺發展重要里程。

貳、全球化下城市一區域的競爭力

一、全球化與區域發展

區域治理及平臺發展與全球化密切相關。全球化可說是由全球性貿易與投資驅動促使不同國家中人群、跨國企業與政府間互動與整合的過程。全球化正激勵全球都會城市區域的連結發展，成為世界經濟與各國發展的關鍵引擎，臺灣也不例外（周志龍，2014）。2000年起全球有超過300個城市區域的存在（陳小紅，2007），未來將有更多人類居住在城市及周邊區域。以今年為例，亞洲地區人口數超過1,000萬的城市已超過20個，如東京、首爾、上海、德里等，發展以城市作為核心向四周腹地發展延伸形成全球性城市區域，亦成為區域空間發



圖1 北臺區域發展推動委員會 Logo

資料來源：北臺區域發展推動委員會

展型態。此趨勢下，地區間彼此合作與緊密的連結將形成重要的發展力量，不同於政府組織形式的區域治理與平臺日顯重要，北臺委員會也因此應運而生。

二、區域合作與平臺的興起

（一）區域合作

區域合作的理論可分為傳統改革主義者觀點、公共選擇理論及新區域主義，此3項理論發展實務上的合作均已有案例。傳統改革主義主張結構上的整併，如政府間的合併形成一較具規模的行政區域共同治理，更容易達成合作結果。國內在2010年展開高雄縣市、臺中縣市及臺南縣市等合併即為結構上的合併。

公共選擇理論認為民眾擁有更多的消費選擇權，在都會治理的體制上，政府可提供多樣與多元化的選擇模式，如地方政府間的協定、公私夥伴關係、區域聯合會等機制，以處理轄區內公共事務，國內如首長會報等皆為此案例。新區域主義自1980年代以來，認為在解決都會區問題時，競爭與合作應同時運用，並結合都會區內各種資源，運用公部門的潛在發展力量，在地方政府社區組織、企業組織、非營利組織之間建立區域策略性夥伴關係（regional strategic partnership），構成新都會的發展生態，以解決都會區公共事務（裴晉國、施聖亭、陳麗芬，2010）。

從區域治理的理論論述中，傳統改革主義者觀點與公共選擇理論的發展途徑並不能有效而及時的達成目標，而新區域主義的概念逐漸受到引用與重視。換言之，就是在公、私部門及第三部門非營利組織之間建立都會區治理策略性夥伴關係，以解決區域合作的問題，建立更務

實的良好合作與發展基礎，建構區域發展更實質政策目標。而北臺委員會區域合作與發展模式便是跳脫過去傳統改革主義者觀點與公共選擇理論的缺失，經由「由下而上」的運作模式，形塑區域間的策略性夥伴關係。

（二）區域平臺的興起

依劉明德與徐玉珍（2010）指出，1978年即有區域合作組織。1995年雙北合組淡水河整治工作小組、1996年高高屏首長會議，2002年南部7縣市首長會議、2004年北臺委員會。2009年前經建會推動國家建設計畫，利用補助計畫引導地方政府進行區域合作及設立平臺。中臺、雲嘉南、高屏及離島等處區域合作平臺陸續成立。

除國內各區域平臺的興起，國際上包括日本推動的「廣域行政」、美國的大都會區規劃組織（Metropolitan Planning Organizations, MPO），均是行之有年的區域平臺，目的在共同推動互助互惠的合作，發揮區域建設發展的綜合效果，促進區域資源的有效運用，進而達到增進區域內的共同發展和資源共享之目標。從過去持續到今仍在持續運作的區域合作平臺即為北臺區域發展推動委員會。這也與北臺委員會運作模式相當有關係。

三、北臺委員會的發展歷程

（一）發展歷程

北臺委員會的創始是鑒於全球化趨勢下競爭力、全球城市區域崛起，城市已無法再單打獨鬥；然而在無形的行政區域線所帶來的本位意識，突破是努力的開始、合作是前進的必然。馬總統在2004年臺北市長任內，與北部各縣市首長共同努力，成立了「北臺7縣市論壇」，



共同簽署區域合作備忘錄，為北臺委員會的前身，2006年轉型成為「北臺區域合作發展推動委員會」，目的是為促進北臺灣地方政府的區域合作，打破行政界線無形之區域屏障，透過整合區域力量，分享彼此資源，創造互助有利的共同發展前景。

國內目前還沒有一個區域合作組織如同北臺區域發展推動委員會般，自創立迄今12年仍持續有效運行。北臺委員會屬非正式跨域合作組織，靠著是由下而上，各縣市間彼此信任與合作的默契，推動各項事務的進行。

(二) 北臺區域優勢

北臺8縣市依行政院2010年核定之國土空間發展策略計畫中，包含北北基宜與桃竹苗兩個區域生活圈在區域層級跨北部城市及東部城市區域兩大區塊。其人口與土地面積可與全球大城市相提並論(如表1)，在目前國內已成立之區域平臺達到1,000萬人以上規模的僅有北臺區域(如表2)，以目前北臺區域在臺灣國土中所具備重要的優勢，包含以下6點：1、政治行政中心，中央政府所在地的優勢；2、金融資本豐富，國際快遞量高的優勢；3、生產性服務業成長趨勢漸增的優勢；4、運輸與資訊網路發達的優勢；5、大量人口聚集，人才儲量豐富的優勢；以及6、具備全球會計、廣告、銀行與法律服務中心的潛力(郭大玄，2005:281；孫同文，2005:72)。以全球角度來看，北臺區域

已為具有相當規模的城市區域。

參、北臺區域發展推動委員會合作機制

一、合作機制說明

國內學者對於北臺委員會區域治理合作機制已有相關研究。綜合來說，北臺委員會合作治理體系為區域型整合式，屬多層次合作。資源整合係透過領域議題進行，運作採分組分議方式運行(李長晏、曾淑娟，2009)。跨域合作計畫主要是以「由下而上」與「自主推動」來運作，透過議題主政縣市結合專家學者，將同一領域承辦局處聯合召開8縣市工作小組會議以擬訂合作計畫；與現行多以「由上而下」的執行步驟有所不同。在北臺委員會組織章程與實際運行操作，可清晰了解北臺委員會的合作機制。

(一) 任務設定

北臺委員會任務有以下6點：

- 1、確立北臺區域發展定位、發展目標及發展政策協調、整合與推動事項。
- 2、協調並整合推動北臺區域內之相關重大計畫。
- 3、北臺區域內之相關重大計畫與實施事項之研究與建議。
- 4、推動北臺區域內地方整合性發展必要法令之研訂。

表1 2009年世界重要城市發展範圍比較表

城市	北臺	臺北市	首爾	新加坡	紐約	倫敦	東京	上海	巴黎
土地(km ²)	9,173	272	605	704	813	1,600	2,187	6,340	12,012
人口(萬)	1,051	270	1,132	468	801	720	1,279	1,858	1,060

資料來源：北臺區域發展推動委員會總顧問團隊及整體發展策略規劃執行計畫，2009

表 2 國內現有地方政府區域合作平臺一覽表

區域平臺	成立時間	土地 / 人口數	範圍	主要運作治理方式
北臺區域發展推動委員會	2004	面積 9173km ² 人口：1,112 萬	宜蘭縣、基隆市、 新北市、臺北市、 桃園市、新竹縣、 新竹市、苗栗縣	1. 採年度輪值制方式。 2. 設 9 個議題小組：原住民客家族群及新移民、休閒遊憩、產業發展、健康社福、交通運輸、防災治安、文化教育、環境資源與發展推動組。
中臺區域合作發展平臺	2009	面積：7395 km ² 人口：453 萬	臺中市、彰化縣、 南投縣	1. 以副首長會議為平臺推動工作最高決策層級。 2. 設 7 個議題小組：產業、農業、觀光、交通、環境、社會文化與發展推動等。
中彰投區域治理平臺	2014	面積：7395 km ² 人口：453 萬		1. 由首長會談共識為基礎，由上而下擬定和推動跨域合作政策。 2. 常設幕僚小組（各縣市研考／計畫單位）。
雲嘉南區域永續發展推動委員會	2009	面積：5446 km ² 人口：338 萬	雲林縣、嘉義縣、 嘉義市、台南市	1. 採年度輪值制方式。 2. 四大整合發展面向：區域永續發展組織、整合工作小組組成與運作、跨域合作型補助計畫之提案與規劃評估作業與召開委員定期會議。
高屏區域合作平臺	2009	面積：5723km ² 人口：362 萬	高雄市、屏東縣	1. 以高高屏首長暨主管會報為主，2010 年後為高屏首長暨主管會報。 2. 以委員會及工作小組方式運作，包含景觀橋梁、空氣品質、流域管理、永續發展、水系活化等委員會。
南高屏區域整治合作平臺	2015	面積：7913 km ² 人口：551 萬	臺南市、高雄市、 屏東縣	2015 年進行第 1 次南高屏區域治理工作平臺會議，討論共同解決臺南、高雄與屏東的問題、發揮整合的效果及討論南高屏三地機場的合作。
離島區域合作平臺	2012	面積：307km ² 人口：24.4 萬	金門縣、連江縣、 澎湖縣	1. 以離島縣市首長聯繫會報為主。 2. 成立工作小組及議題小組（分為前瞻產業發展、基本生活照顧及文化生態觀光）。

資料來源：本研究整理，2015

5、有關北臺區域性重大計畫推動經費之籌措及協調事項。

6、其他北臺區域發展有關之重大建設計畫或開發事業之研議、協調與實施事項。

（二）運作機制組成

1、當然委員：8 人，由北臺區域內 8 縣市政府首長擔任。

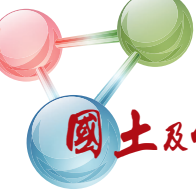
2、主任委員：1 人，統籌推動區域內各項協調事項，並主持本委員會會議；主任委員由當然委員以協調方式每年輪流擔任之；輪值主任委員任職之縣市政府為該年度主辦單位。

3、一般委員：8 至 16 人，由各當然委員推薦

專家學者及產業企業界人士 1 至 2 人提報委員會會議通過後聘任之。

4、推動小組：設執行長 1 人，推動小組成員由各地方之當然委員指派所屬地方政府副首長或相關一級單位所屬機關首長 1 人常任，作為當然連繫窗口。主要任務係對有關委員會之各項辦理事項進行事前協商與溝通，並做成初步建議，提供委員會會議參考。

5、議題小組：由當然委員指派所屬副首長或相關一級單位所屬機關首長 1 人常任。議題小組成員及其所屬單位、機關，為委員會與各地方政府就該議題之當然連繫窗口。任務為針對各該議題與其他縣市橫向聯繫、協商與



溝通，每季至少召開 1 次小組會議，年度結束時彙整提出建議及推動成果。

(三) 合作議題的分工

北臺委員會為因應區域合作議題的多元性需要，設有九大議題組，分別為發展推動、防災治安、休閒遊憩、產業發展、健康社福、交通運輸、原住民客家族群及新移民、教育文化、環境資源等。委員會以發展推動組為核心，其窗口一般為研考或是城鄉窗口。此外，每縣市負責一項合作議題並設立議題主政小組並有配合之議題小組，在組織與合作議題分工架構如圖 2。

(四) 年度例行性會議的辦理

1、幕僚推動組會議：由每年主政縣市之發展推動組窗口辦理，討論委員會運作、組織發展

與中央聯繫、溝通。

- 2、議題工作小組會議：由各縣市主政之議題組召集 8 縣市召開工作小組會議，提出並調整年度議題工作方案、執行年度議題與行動方案。
- 3、擴大幕僚會議：發展推動組與各縣市議題組共同辦理，地方政府聯繫與溝通及討論各年度議題方向與執行內容。
- 4、副首長會議：每年定期召開 2 次，確立年度行動方案。
- 5、縣市首長及委員年會：檢核年度重大合作成果。

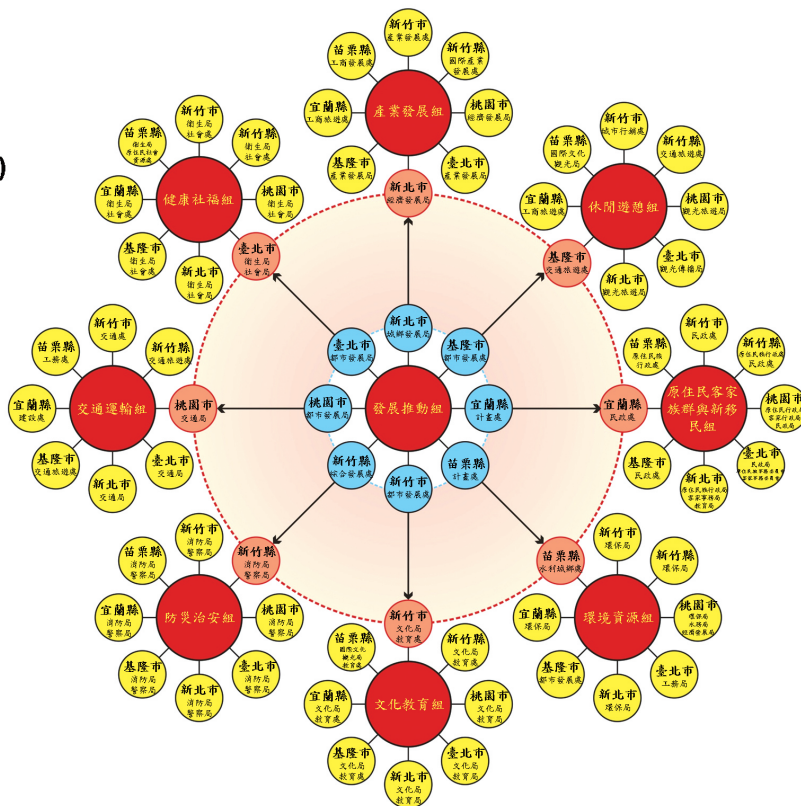


圖 2 北臺區域發展推動委員會組織架構圖

資料來源：本研究整理，2015

6、成果展：邀集中央部會、縣市及第三部門代表、媒體、社會大眾共同參與，搭配首長年會舉辦，呈現年度合作成果。

二、北臺委員會的發展

(一) 推動組織的成型

北臺委員會合作始於 2004 年，至 2006 年 1 月 13 日由北臺 8 縣市首長於臺北市簽署「新時代·新作為·建構新臺灣—共同合作宣言」正式啟動北臺區域合作的運轉。在發展組織架構上，2006 年發表「北臺區域合作宣言」訂定組織章程。在形態上，以委員會為核心，分為

	Friendly 安全友善的環境	Advance 科技先進的環境	Convenient 便捷舒適的環境	Eco 低碳永續的環境
原住民客家與新移民	從文化、風俗當中，瞭解及尊重及需求，擺脫以往照顧、保護的思維，以公民參與的角度出發，強調多元化，讓少數族群也能同樣享有友善安全環境的權利。	結合先進的資訊及網路系統，打破地理界線認識及尊重少數民族的文化與風俗，強化區域的硬體設施及電子化建置，並可兼具文化教育傳承之目標。	透過「流域治理」的觀念，提升山林間的環境的整體性，並尊重原住民族部落對於土地的知識與管理，共同營造舒適便捷的環境。在客家族群與新移民部分，提供文化上的互通性，強化文化的分享與族群的主體性。	依據少數民族所在地區位特性，透過公民參與流域治理的觀念，強化流域整體治理的觀念。加強現代防災與保育的知識體系，並且融入綠色產業觀念發展低碳觀光，朝向永續發展的目的。
休閒遊憩	以雙語化、無障礙化、交通便捷化、識別系統化、整體性為目標，檢視北臺各風景遊憩區，並從軟體方面著手，建構高品質的遊憩與友善環境。	運用先進的資訊與科技，結合網路與多媒體技術，搭配雲端資料庫系統的建置，讓北臺各風景點透過整體及統一窗口，行銷全世界，滿足智慧旅遊的需求。	整合電子、資訊、通訊系統，提高景點及時資訊與通訊查詢服務，同時強化各景點與交通節點轉運功能，提高交通無縫接軌目標，建構便捷舒適環境。	強調山林、河海岸遊憩與保育的並重，透過環境保育與山林保護，結合生態觀念，發展綠色低碳的遊憩型態與觀念。
產業發展	生活品質的提升仰賴產業的活絡，面對全球化競爭，找尋北臺產業發展特色，在產品及產業環境中建構完善、便捷、整合、安全的平臺與設施，並以精緻、化型態產出，提高競爭力。	發掘北臺產業特色，選定重點培植之智慧型產業，同時提供產業平臺，輔導建立品牌，強化產業資訊錄，以及培養產業所需人才，建構科技智慧的環境。	以產業基地中心，建置完善及便捷的就業通勤交通網路，搭配完整的智慧型交通以及設施，同時提高人流、物流、資訊流的可及性與便利性，落實便捷舒適的環境。	以 3R 為概念，強化生態保育的功能，用以落實產業環境的經濟與環保兼具的目的，建構低碳永續的環境為目標。
健康社福	整合各項健康及社會福利設施，健全區域醫療與照顧分工體系，強化地區救助與救濟資源，落實偏遠地區照護，建構安全友善的環境。	運用先進科技，整合各地區醫療及社會福利體系與網路，建構北臺的資訊照護系統，與社會福利資源的合理分配機制網路，落實福利臺灣的發展原則。	結合資訊及科技系統，整合路況資訊服務，以及各區域醫療及社會救助體系，建構完整的社會及健康資訊服務網路，提高區域可及性，打造健康宜居，福利便捷的環境。	結合綠色科技與醫療照顧，發展綠色醫療及社會照護服務網，整合醫療救護與社會福利資源，已充分運用及使用，邁向永續發展的社會環境。
交通運輸	釐清目前北臺交通運具與運量情形，整合北臺交通運輸網及需求，建構雙語化、無障礙化、便捷化、安全化的交通運輸軟體系統，建構安全友善的交通環境。	整合現有交通網路資訊以及電子化服務技術，運用先進資訊與科技，建構完善的資訊服務網路與平臺，提高行車及搭車服務品質，並且透過智慧的交通監控系統，改善地區擁擠交通。	透過資訊網路及交通運輸特性，打破空間藩籬，強化交通可及性與便捷性，透過大眾運輸導向概念建立北臺區域大眾運輸系統網路，達到無縫接軌目標，落實便捷舒適的環境。	以低碳運具為概念，推廣綠色能源及交通運輸系統及路網，同時結合站體建築與土地資源，建構永續及節能的環境。
防災治安	釐清現有北臺各環境潛勢區域及問題，整合北臺各地防救災體系與網路，建構北臺共同的治安防聯及快速反應機制，落實區域聯防系統的功能，建構北臺安全無虞的友善環境。	整合現有資訊及科技，透過電子化軟硬體設備與技術，並結合電子地圖與監控裝置，達到災害防治，治安防範的日地。	整合北臺現有防救災體系，以及警政聯網，強化網路及科技技術，透過設施與設備的建置，有效掌握環境潛勢與治安防範資訊，落實便捷的舒適環境。	強化災害預防及治安防範軟硬體設施的相容性與機具規格的整合性，確保防災及守護家園觀念建立，減少災害及治安所造成的損傷，以落實永續環境目標。
文化教育	發掘地方文化及歷史特色，透過交流平臺與行銷網路，建構社會教育的平臺，以地方自我的特色，與國際都會區及世界接軌，強化在地居民對自身文化維護，培育安全友善的印象。	文創園區的設立需建立基礎的調查與交流的平臺。透過網路及科技技術，培養及建置文化人力資料庫、文化交流平臺及聯合行銷網路，同時透過網路平臺，落實教育資源共享的目標。	透過人才的普及，提升各地的文化觀念，並結合公民參與的觀念，透過資訊的整合能力，結合在地參與及田野調查的能力，讓文化與社會教育連結，拉近城鄉發展的距離。	結合地方文化館舍，透過網路及雲端資訊化建置，強化公民參與，提升民眾對於當代社會的思考，與文化教育多元目標並達到低碳永續的目標。
環境資源	以環境保育及保護為基礎，整合山林、河海岸其有環境敏感特性的地區，建構完整的環境保育機制及策略，提升都會區空氣、水的質量要求，改善居民環境品質，落實安全友善的環境。	運用資科技技術，建構環境生態資料庫，整合現有北臺環境監控系統，加強取締環境汙染源，降低都會區及城市汙染，隨時掌握環境訊息，及早提出因應對策，落實綠色科技的目標。	釐清區域環境資源特性，並以環境總量為原則，結合便捷的運輸路網，達到人為活動及環境保護兼顧的目標：以服務軟體設施，建構綠色環保策略機制，藉此落實綠色環境的目的。	調查現有環境資源，建構環境補償機制，建置環境生態廊道，研擬綠色區域發展方針，用以落實低碳永續環境目標。

圖 3 北臺區域整體發展願景—「NT FACE」方向圖

資料來源：北臺區域發展推動委員會總顧問團隊及整體策略規劃執行計畫，2010



九大議題組織之合作架構。

(二) 整體發展構想策略的建構

2010年北臺委員會透過總顧問專業團隊進行整體發展策略研擬區域發展願景，提出「NT—FACE」，即以「友善(Friendly)、先進(Advance)、便利(Convenient)、低碳(Eco)」為發展核心主軸，規劃以此作為整體發展方向，作為各項議題發展策略方向，作為北臺區域8縣市擬訂相關計畫之指導(如圖3)，以打造北臺成為一個與國際接軌的宜居環境為目標。

(三) 結合中央推動國家建設總合計畫

2009年起原經建會(現國家發展委員會)推動補助地方政府進行跨域整合計畫的提案，其須經由區域平臺提案，並參考平臺建議優先順序核定補助計畫。北臺委員會在2009年至2014年間申請推動的49件國家建設計畫，總金額高達1億1,890萬元，在積極規劃並努力執行下，運用資源共享、共同合作的方式，為北臺區域整體合作的發展創造新價值。2010年北臺委員會建構起更進一步的合作體制思維，同年邀請美國區域合作專家就區域治理及平臺議題討論，提出北臺法制化與實體化運作之議題，8縣市聯合提案向中央請命提出重視北臺區域發展需要的迫切性，協助北臺區域朝向「北臺聯合辦公室」運作方向前進。

(四) 區域合作推動成果

1、促成地區性有機農業發展

2010至2011年共同規劃推動8處苗栗、桃園和宜蘭有機村的建置和經營，營造有機村在地新亮點，吸引年輕人回鄉，已具初步成效。

2、串接北臺自行車道斷點打造友善環境

2011至2012年完成北臺自行車道旅遊系統整合和友善環境的規劃，於2014年陸續投入北臺8縣市自行車道斷點縫補工作，實際串接自行車道共長約618公里。

3、協力推動取得國際自行車活動，增加國際曝光

在北臺區域合作平臺的協力支援下，臺北市成功爭取到「Velo—city Global 2016全球自行車城市大會」首次在亞洲城市主辦權。臺灣和日本更合作拍攝首部以北臺自行車道為主要背景的电影—「南風」，將自行車文化與景色行銷至國外。

4、透過平臺提案，推動地區創意及藝術園區活化

- (1) 2011年基隆市辦理「亞太當代藝術園區」計畫，推動六堵工業區轉型為亞太當代藝術文化創意基地，預定2015年竣工。
- (2) 2014年宜蘭縣推動中興文化創意園區發展，以「森林美學、綠色產業」為主軸，創新並保存臺灣製紙產業歷史文化紋理。

(五) 今年合作辦理事項

北臺委員會密切合作已邁入12年，有關機制類、活動類、宣傳行銷類合作方案已超過200件以上。今年北臺委員會輪值主政為新北市政府，1月推動辦理總顧問團隊計畫案；2月份共同參與國家發展委員會所舉辦之國土空間發展特展，將北臺委員會合作成果展示於北臺館。4月份辦理跨平臺活動，與離島平臺進行交流，展開北臺平臺與離島平臺間合作的第一步。5月辦理北臺區域發展推動工作坊，採圓桌方式

進行議題組分組討論，由產官學三面向領域代表與 8 縣市各議題組代表進行討論，九大議題組注入跨域議題發展共識的新模式。

肆、結論

北臺委員會以現有合作機制經歷 12 年的實質合作，為臺灣區域治理平臺創下首例。然而，在區域合作發展歷程中也面臨著數個面向的檢討，包括各縣市對跨域合作積極度不一、本位主義影響、平臺運作窗口人員及規劃團隊更動頻繁、中央及地方對於跨域合作補助方向差異、各部會對於跨域合作政策認知與熟悉程度、國

建計畫規劃與工程經費補助時程銜接等。此外，臺灣在 5 都選舉及桃園市升格直轄市之後，區域發展情勢亦產生變化。然而，區域合作是必然發展與重要的，其治理方式就是跨越現有政治體制來進行合作，以創造更有效能及緊密的合作，對於平臺實體化、法制化及深化運作機制等議題是緊接著必須面臨與克服的。未來北臺區域發展推動委員會的方向將期許跨域合作平臺能超越行政區域界線及本位主義的心態，廣泛吸納產官學界、公民團體、青年學生等不同觀點，落實平臺區域分工治理之運作機制，強化北臺區域合作之精神及發展成效。

參考文獻

1. 北臺區域發展推動委員會。2009、2010。北臺區域發展推動委員會總顧問團隊及整策略執行計畫。
2. 李長晏、曾淑娟。2009。北臺與高高屏區域聯盟治理營運之比較。臺灣民主季刊第 6 卷第 2 期：1-60。
3. 周志龍。2014。大都會城市區域崛起與全球化臺灣的多尺度治理挑戰。人文與社會科學簡訊第 15 卷第 2 期：75。
4. 陳小紅。2007。城市競爭與區域治理—兩岸案例探索「兩岸四地都市治理與地方永續發展」。國家與社會 3：1-34。
5. 臺北市政府。2011。北臺自行車旅遊系統整合可行性研究。
6. 裴晉國、施聖亭、陳麗芬。2010。區域發展合作模式之研究—以北臺八縣市為例。財團法人國家政策研究基金會。<<http://www.npf.org.tw/2/7821>>（檢索於 2015 年 7 月）
7. 劉明德、徐玉珍。2010。地方政府跨域合作模式與案例分析—臺灣與德國之比較。公共行政學報 14：37-72。





網路溝通與優化施政規劃

簡宏偉 國家發展委員資訊管理處處長
王國政 國家發展委員資訊管理處高級分析師

壹、說明

隨著資通訊科技快速發展及公民意識崛起，民眾表達意見的管道漸趨多元普及，對參與公共政策制訂及對政府回應速度與執行力之期待也相對提高。因此，建構完整的資訊公開環境、促進民眾參與、完善政府服務、提升政府治理運作效益，政府責無旁貸。良善的公共治理涵蓋層面包括透明開放（transparency）、公眾參與（participation）及機關課責（accountability），希望藉由開放的政府資訊，引入民間參與及監督力量，以促進政府為民服務效能。

現代生活已離不開網路，根據國家發展委員會（以下簡稱國發會）103年個人/家戶數位機會調查顯示，我國12歲以上民眾有78.0%的民眾有使用網路的經驗，曾上網人口約1,631萬人。其中，有91.5%的網路族曾使用無線或行動上網，而使用行動設備上網以智慧型手機的比例最高（94.6%），其次為平板電腦（53.6%）及筆記型電腦（40.0%）。由此可知，網路已經和我們的日常生活息息相關，隨著行動載具的興起，隨時隨地能上網，也變成大多數民眾日常生活不可或缺的部分，同時因為使用網路的習慣改變，使得網路應用及發展邁向了雙向互動的新境界。另外，在網路公民參與方面，46.2%

網路族最近1年曾透過網路查詢政府公共資訊，32.4%曾線上申請服務。網路參與公共政策方面，有23.7%曾在網路上發表政策看法；也有7.2%的網路族曾參與網路號召的社會活動。

網路即時迅速傳遞訊息的特性，是現代人生活工作上的一項利器，隨著社群媒體的興起，透過網路串連訊息、號召群眾，能夠在最短的時間，獲得最大的效益，網路也成為互動溝通的重要媒介，例如發生於2010年末至2011年初的北非突尼西亞反政府示威導致政權倒臺的「茉莉花革命」，北非、中東出生率高，國民平均年齡僅20多歲，年輕的國民受過教育，發現貪腐的國家無法滿足人民期望，才會搖身一變成為革命推動者。透過網路，雖然國外記者無法入境採訪，但他們懂得利用衛星電視、電腦、手機和網路等科技，成功串連，將政府鎮壓實情傳到國際間，茉莉花革命對北部非洲及中東產生了極大的影響，其示威抗議的模式亦受一些國家的民眾所效法（如阿爾及利亞、埃及等），導致反政府的示威浪潮在1個月內席捲整個北部非洲與中東地區，警察則使用催淚瓦斯進行驅趕，透過社群網站Facebook及YouTube將警察與示威民眾發生衝突的影片上傳。茉莉花革命也影響阿拉伯世界部分國家，民眾紛紛

走上街頭，要求推翻專制政體，並樂觀地把「一個新中東即將誕生」預見為這個運動的前景，認為這個「阿拉伯之春」屬於「諳熟網際網路、要求和世界其他大部分地區一樣享有基本民主權利的年輕一代」（註 1）。

無獨有偶在臺灣也有透過社群媒體號召的事件，發生於 2013 年 7 月的洪仲丘事件，禁閉程序出現瑕疵，案涉軍中人權，及軍事檢察署是否具專屬管轄權等新聞議題，引起臺灣社會高度關注，並促成「公民 1985 行動聯盟」的「公民教召運動」、「八月雪運動」等兩次抗議的白衫軍運動，39 位互不相識、各行各業的網友發起的民間組織，爭取「要真相！要人權！」，希望藉由訴求讓事件真相出爐，並且要求國軍改革，摒除以往的陋習及潛規則，短短兩個星期兩度上街頭，就成功號召數十萬人參與，最後促成「軍事審判法」於三日內修法，在承平（非經總統宣戰）時期，將軍人審判從軍法體系全面移至民間司法單位（註 2）。此外，2014 年 3 月 18 日反服務貿易協議黑箱談判，臺灣的大學生與公民團體共同發起占領立法院所引起的「太陽花學運」事件，學生們也應用 YouTube、Ustream 及 Facebook 自行直播，提供立法院內外最新的現場畫面給無法到場的民眾。支持者應用雅虎的微型部落格 Tumblr 架設資訊網站分享即時訊息，而注重開放政府理念的 g0v 零時政府也藉由 Hackfoldr 統一分散在各個網站的檔案（註 3）。

貳、國際公共政策網路參與應用現況

公民參與係民主制度建立與民主深化的重要關鍵，公民參與的過程中，公民如能先

針對議題充分瞭解，可方便有效向政府表達政策意見，發展成政府與公民的良性互動溝通環境。為達到公民充分瞭解，最重要的基礎是政府資訊公開、資料開放透明。聯合國於 2013 年發表「強化公共參與以永續發展：對話、爭論、異議、商議」，報告中建議透過資通訊應用強化擴大參與互動的範圍，2014 年聯合國電子化政府調查（United Nations E-government Survey 2014），持續將 E 參與指標列入重要的評估指標。世界各國政府推動電子化政府，均以聯合國電子化政府調查指標之 E 參與（e-participation）之資訊透明（E-information）、意見諮詢（E-consultation）及決策制訂（E-decision-making）等指標（註 4），作為政府透過資通訊科技的推動公民參與的公共政策創新應用服務的關鍵指標。

聯合國在該報告中指出「政府有責任維護民眾參與公共事務權力。資訊通訊技術為政府與民眾互動溝通帶來新契機」。建構完整的資訊公開環境，滿足民眾資訊近用的權利，深化政策制訂過程，政策諮詢模式，以線上服務、社群媒體、網路民調等多元管道蒐集民眾意見，建立有效的政策回應機制，提升民眾參與動機，促進民眾參與實效。報告中同時指出在 193 個聯合國成員國中有 95 個（占 49%）國家在政府入口網設有民眾意見反映管道，71 個國家運用社群媒體就公共政策議題與民眾互動，39 個國家設有網路民調，18 個國家設有網路投票，18 個國家設有網路請願。顯示運用資通訊技術優化政策諮詢促進民眾參與，已漸趨多元普及，充分保障民眾參與公共事務的權利與提升政府治理運作效益。

在全球性社會發展環境變遷中，各國政府



紛紛採取開放多元管道，匯聚外部意見，強化公共治理效能。分析國際網路參與之做法，分述如下：

一、政府資訊公開

政府網站提供的服務及政府資訊公開，為政府與公民互動的第一類接觸。

二、社群媒體的運用

社群媒體互動應用是最佳的社會網絡（Social Networking）實作工具，各國政府均將 Web 2.0 的發展列為政府施政策略及措施。

三、網路參與平臺

提供民眾可以提議、討論的整合平臺。

（一）冰島：2011 年新憲法修訂

冰島憲法編制於 1944 年，2008 年冰島金融危機暴露原本憲法的缺點，由冰島民眾發起改寫新憲法運動，聲勢浩大的社會運動最終促使新政府改變政策，使得政府接受民眾的請求並承諾推動制訂新憲法。

冰島政府在承諾推動新憲法制訂後，即由憲法委員會開始著手進行，成立制憲委員會召開各式的會議。2010 年 11 月 6 日召開全國論壇，從冰島國民中隨機選出參加者，約 950 人參加了此次活動，後續新憲法的修訂內容主要以此論壇所彙整的意見為修訂依據，後續於 2011 年 4 月冰島制憲委員會決定利用網路蒐集群眾智慧（crowdsourcing ideas），透過 Facebook（註 5）、Twitter（註 6）、Flickr（註 7）與 Youtube（註 8）等，在網路上徵求各方意見，而主要的修訂討論以集中在 Facebook 平臺最多。2011 年 7 月，冰島制憲委員會選出 25 位代表，提出包含 114 篇 9 章的法案，其中包括

一項有關政府更加開放的法案。2011 年 7 月 29 日提交新憲法草案，2012 年 10 月進行全民公投，公投結果為三分之二投票民眾希望這份民眾自己提議的憲法，能成為國會提出新憲法案時的基礎（註 9）。

（二）美國白宮請願網【We the People】 （註 10）

2011 年 9 月 22 日美國白宮請願網【We the People】成立，美國總統歐巴馬於請願網宣示「建立透明、公眾參與和協作的系統」，並強調此種開放性政府將「鞏固我們的民主、提高效率和有利的政府」，請願網提供民眾針對當前政府政策進行請願的管道，達到連署門檻，就會得到政策相關單位審閱，並獲得正式的官方回應。

不分國籍滿 13 歲在請願網註冊使用帳號後，即可進行請願或參加簽署。一般請願書要獲得美國政府官方回應，必須通過簽署門檻，第 1 道門檻須於 30 天內獲得 150 份簽署，第 2 道須於 30 天內獲得 10 萬份簽署（註 11）。請願書在簽署過程中，即使未達到門檻，美國政府官方皆可視需要進行回應。回應原則大部分將由美國各相關行政部門進行回應，少部分會由美國歐巴馬總統直接回應。

我國民眾在白宮請願網站曾提出「提供必要的幫助，以防止臺灣人民被菲律賓殺害和重建友誼」（註 12）及「反對兩岸服務貿易協議」（註 13）2 件請願案，並均獲回應。

（三）英國國會電子請願【e-petitions】

英國國會於 2011 年夏天推出電子請願服務（註 14），目的是提供大眾能夠參與政治的一個簡單管道。進行請願或參加簽署者，必須是英

國國民或生活在英國的居民，請願者提出一個新的請願書，需選擇負責的政府部門，並提供姓名、地址和 email（須以個人身分），提出前先搜尋之前是否已有相同的請願，如有相同的請願將不被接受。提交的請願書將由負責的政府部門在 7 天內檢視請願內容，被接受的請願書就會發布在請願網站。請願書開放的期間可長達一年，請願者亦可自訂在一年之內關閉請願書。獲得 10 萬簽署的請願書，將有資格提交至國會進行辯論。議長通知 Backbench Business Committee 有電子請願書簽署達到門檻，須有一位國會議員代表表態支持，並由委員會決定是否將請願排入討論議程。最後在網站公布回應內容，並公開委員會討論的內容。

（四）新加坡公民參與平臺（註 15）【REACH】

於 2006 年 10 月推出，以蒐集公眾意見為主，成為政府機關與民眾互動的平臺。2009 年 1 月，REACH（reaching everyone for active citizenry @ home）正式成為新加坡政

府的電子化公民參與平臺。

REACH 平臺收集和衡量新加坡民眾的意向、擴大觸及範圍並與民眾互動及透過公民參與，提倡積極的公民精神等三項目的。使用者透過 Facebook 參與討論，具體的意見將轉由負責的機關處理。機關也可利用線上調查（E-Poll）與公眾諮詢（Public Consultations）進行線上調查民眾的意見與對政府施政議題的意見諮詢。

（五）韓國人民線上請願及討論入口網站【E-People】（註 16）

成立於 2005 年，提供整合的資訊和服務以及鼓勵民眾參與政府決策過程的電子化政府單一入口。韓國 E-People 網站，除服務居住國內的韓國民眾外，亦提供 12 種外語版本，提供居住在國外的韓國民眾或是居住在韓國的外國民眾使用（詳圖 1）。

（六）德國海盜黨（註 17）

海盜黨（瑞典語：Piratpartiet），又譯為

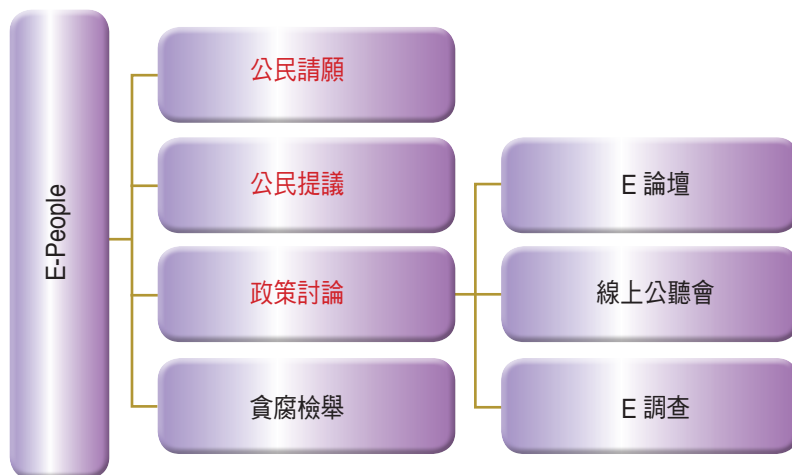
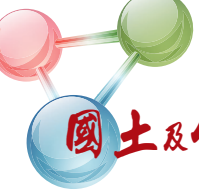


圖 1 韓國 E-People 網站架構

資料來源：整理韓國 E-People 網站資料



盜版黨，源自於 2003 年瑞典一個專門關注保護智慧財產權的各種問題，例如版權、專利等議題的政黨，支持網際網路上檔案互相分享合法性。這個組織本來並非一個正式組織，不過於 2006 年該組織成為瑞典無議會席位的政黨中最大的政黨，其觀點也獲得很多人支持，例如在美國、法國、義大利、德國、比利時等國家均有人模仿成立盜版黨。

德國海盜黨於 2009 年成立時只有 800 多黨員，2012 年成長近 3 萬人，運用網路科技處理其 3 年內快速成長的問題。該黨運用 EtherPad 為基礎的即時共筆編輯工具 PiratePad，也使用聊天室、wiki 和郵件論壇協作。柏林的海盜黨則在實驗一項 Liquid Feedback system 工具，這是一個開源碼的軟體，核心概念是 liquid democracy，一個用來顛覆傳統政治的技術，是一套揉合代議民主與直接民主的自由軟體，用於形成政治意見及決策。最主要的功能是實現「委任投票」制度（Delegated voting，行動式民主），這是在政治上新的代表形式及參與形式，可以把參與者不同的見解都納入考量。在平臺上的成員都可以提出某項政策，如果此政策可以在某段期限內達到某個門檻，就會進入一個競爭性的修訂階段。每個成員都可以提出不同版本的政策，所有版本最後將透過投票選定。

參、我國網路公共政策參與應用情形

我國過去及近期公民運用網路參與施政意見之經驗、運作機制等歷程，分述如下：

一、政府部門

（一）國家政策網路智庫及公共政策大家談

為增進公民政策參與多元管道，運用資訊及通訊技術，以更貼近民眾方式強化政策參與、溝通及落實政策討論，原行政院研考會於 2005 年起因應民眾政策議題網路參與，於同年 6 月起規劃建置「國家政策網路智庫（註 18）」，並於 2006 年 9 月上線使用。提供的服務有：

- 1、「政策即時通」提供行政院會議通過方案、計畫及法律案資訊。
- 2、「全民議言堂」將政府預定推行或是正在執行中的政策，讓民眾投票回應。
- 3、「政策投手版」為政府機關及專家學者就政策議題，與民眾進行分享、溝通、互動及回應之服務功能介面。
- 4、「全民諸葛亮」提供民眾自行提出具有創意、建設性的意見平臺。

因應政府入口網單一窗口需求，2009 年將國家政策網路智庫相關功能整合至政府入口網一我的 E 政府的「公共政策大家談」網站（註 19），除延續原服務外，並設「政策規劃」專區，提供政府相關施政計畫規劃訊息，使用者可進行線上留言，共同參與討論。

為進一步與網路社群結合，提高民眾參與，2011 年 5 月設立「公共政策大家談」臉書粉絲專頁（註 20）營運至今。

（二）自由經濟示範區 Online 溝通會

國發會有鑑於政府推動的重大政策，對國家競爭力與民眾福祉的價值有深遠的影響，推動政策有賴全體國民的認同與支持。惟對一般民眾（尤其是年輕族群）而言較難接觸或主動關心瞭解，以至於政策公布推動時，易遭受質疑，

為有效利用溝通管道進行說明，除於示範區官網（<http://www.fepz.org.tw/>）公布資訊外，並藉由社會網絡 Facebook 粉絲專頁（註 21）、Youtube（註 22）、Flickr（註 23）及簡要簡報「懶人包」等，在政策研擬及執行階段增加民眾參與及互動機制，以創新政務推動的模式來推廣政府施政。

此外，為突破傳統實體溝通說明活動的限制，於 2014 年 5 月 28 日晚間舉辦網路媒體溝通會「國發會 Online 第一發」，並於 7 月底至 8 月初晚間再舉辦四場「國發會 Online 第二發」，透過輕鬆交流的網路直播，說明自由經濟示範區的重要性及必要性，化解民眾的疑慮，更廣納各界建言，作為政策調整之參考，溝通會吸引了包括沃草、關鍵評論網、民報、風傳媒等 14 家網路媒體參與，現場並有公民攝影守護民主陣線、沃草、音地大帝等民間單位進行網路直播。本活動是國發會首次，也是我國政府機關第 1 次與網友們進行直接、公開、即時的互動交流，並吸引媒體進行大量報導。

（三）經貿國是會議

國是會議分別於 2014 年 5 月 21 日、6 月 7 日召開兩次網路參與社群協調會，與會人員對於推動網路參與公共政策，認為是未來的努力方向，也是審議式民主的逐步實踐過程；並於同年 6 月 9 日在 loomio 網路社群以創新作法開放各界針對經貿國是會議二大議題進行討論，以公開透明的機制蒐集網友們的意見。同年 6 月至 8 月召開會議會前說明會、會議會後分享會及全國會議會後交流會，同時會上也提供網路直播服務，邀請出席實體會議的參與者（觀察員）分享參與心得，並提供建議，據以調整相關執行作業。

另外，為促進青年參與，教育部於同年 7 月 19 日辦理青年辯論示範賽，並於 Facebook 開設「利大於弊 Z > B？弊大於利 B > Z？經貿自由化對臺灣青年未來發展的影響」公開社團，並由 livehouse.in 進行線上直播；同時辦理的青年世界咖啡館網聚活動亦提供網路直播，透過虛實整合，以凝聚共識。

（四）行政院記者會直播及線上回應

行政院於 2014 年 9 月 11 日於 Youtube 平臺開設「行政院開麥啦」頻道試播行政院會後記者會，並自同年 10 月固定在網路上即時直播，讓關心政府運作的民眾，可以更方便、即時且直接獲得第一手資訊，行政院也歡迎民眾在收看網路直播時，就政策進行理性討論，如有任何建議，可即時反應，作為政府改進的參考。

（五）開放臺北（註 24）

臺北市政府於 2015 年 5 月 20 日利用 Facebook 成立「開放臺北—北市府網路市政論壇」，是另一個可快速觸及與收集民意之管道，希望藉由論壇可更快速地與民意結合、反映民眾需求。每一則議題討論達 500 則以上關注度，或議題開放討論時限結束後，1 週內由權管機關專案簽報首長或市長，並公布後續政策或措施規劃辦理方向。若留言區單則達 500 個讚且有具體訴求，將由管理機關正式函文市府各機關於 6 個工作天內回覆。

二、民間部門

（一）民進黨的開放民進黨（註 25）

為了擴大網路對於公共政策的討論，民進黨於 2015 年 2 月 3 日成立 OPEN DPP，只要達到 1 萬票之提案，自門檻到達日起 14 天內，



將送交民進黨中常會提案，每週將選定最高票一案提交中常會，若 1 週之內有超過 2 件成案提案，將以該週最高票者送案，提案票數採累計制，自提案日起，超過 30 日，提案票數將重新累計。若有特殊狀況，「OPEN DPP 抗老化小組」保留調整提案之相關權利，至同年 6 月 26 日有 126 個提案，其中 2 個已成案，分別為割闌尾與全面罷免一支持罷免法修法及醫療糾紛處理—醫療事故補償法等。

(二) 社會民主黨網路審議 (註 26)

社會民主黨與 g0v 動民主專案參與者共同建置政綱與政見討論平臺。透過二階段嘗試釐清問題，並試圖讓參與者聚焦在共同的理念價值，及由社民黨提出草擬的政綱與政見細節。為了讓討論能建立在「知情參與」的基礎上，盡可能地提供討論所需的相關資訊。當某個話題已經集結到許多具建設性的留言，將召開實體會議，收攏討論，修補原草案，甚至提出新的草案。

(三) 臺灣連署資源運籌平臺 (註 27)

以「連署」的概念發展而成，主要為公民社會提供一個跨越時間與空間、集結聲音與能量的平臺，希望讓有共同理念、共同價值觀的個人或團體形成價值共享的政策社群。至 2015 年 6 月 30 日共有 1,344 個議題，共 294 萬 8,156 筆連署，單一議題最大連署人數為 44 萬 7,415 人。平臺發起的任何議題不需經過審核，議題發起人可以隨時隨地發起網友串連的議題，再透過個人管道及網友間的轉寄來衝高議題連署人數。

(四) g0v 零時政府 (註 28)

g0v.tw 以開放原始碼的精神為基底，關心言論自由、資訊開放，提供公民容易使用的資訊服務。推動資訊的透明化幫助公民更確實瞭

解政府運作、更快速瞭解議題，不被媒體壟斷，並化為參與行動有效監督政府，最終深化民主體質。

(五) Mobile01

Mobile01 是專門討論各種行動電話、行動裝置、3C 等產品與介紹臺灣各景點的網路論壇，除分享 3C 產品之外，也有不同項目的討論區，在新聞與時事類別則有政府政策和新聞的討論 (註 29)。

(六) 批踢踢 PTT (<https://www.ptt.cc>) (註 30)

以學術性質為目的在網路上提供快速即時、免費、開放、自由與平等的言論空間。目前由國立臺灣大學電子布告欄系統研究社管理，大部分的系統原始碼目前是由資訊工程學系的學生與校友進行維護，並且邀請法律專業人士擔任法律顧問。目前在批踢踢實業坊與批踢踢免註冊總人數約 150 萬人，尖峰時段兩站超過 15 萬名使用者同時上線，擁有超過 2 萬個不同主題的看板，每日超過 2 萬篇新文章及 50 萬則推文被發表。在國家研究院 (政治，文學，學術) 下，研究政黨 / 政治人物研究院，有 14 個和政治相關版。另外，生活娛樂館的政黑版，也是很多鄉民聚集討論公共政策的地方。

肆、我國公共政策網路參與平臺

公民參與是民主程序的核心概念，聯合國在 1975 年發表的 Popular participation in decision-making for development 指出「公民應有機會參與推動及享受社會發展」(註 32)。有鑑於我國在近期的社會重大議題中，公民透過網路進行公民參與也是如雨後春筍般

地大幅增加，足見網路參與在我國已漸漸成為一個不可忽視的公民參與管道。因此國發會建置「公共政策網路參與平臺」（詳圖 2），作為政策公開透明、強化政策諮詢溝通及公民政策提議的單一平臺。

參與平臺共分為四大部分，2015 年 2 月 10 日率先推出首長信箱（找首長），連結各部會首長信箱反映意見之外，也開放政策諮詢的（眾開講），同年 3 月 31 日推出重大施政計畫（來監督），提供經貿國是會議結論之執行進度，以及政府重大施政計畫執行概況等資訊，並邀請全民進行管考與監督。

此外，參考美國白宮請願網與英國國會電子請願之作法，規劃建置符合我國政府體制及國情之網路提議機制與流程。供我國國民針對公共政策提供創意見解或政策建言，透過附議過程（詳圖 3），形成共識，協力擴大施政量能。網路提議程序五步驟（詳圖 3），說明如下：

- 一、提議者身分及認證：我國國民以手機及電子郵件進行雙重認證後可進行提案。
- 二、提議：提議以行政院及所屬各級機關管轄的職權為限，並提供「提議協作」服務。
- 三、檢核：由參與平臺管理機關初步檢核，檢核期以 7 個工作天為原則，檢核無誤後進入附議程序。
- 四、附議：分二階段，第一階段應於 15 日內取得 250 份附議，於達到門檻資格之次日起自動進入第二階段，並將附議人數併入第二階段計算。第二階段應於 30 日內取得 5,000 份附議。提議須於 45 日完成二階段始能成案。於成案前，提議者得隨時撤回提案，惟一旦成案即無法撤案。參與附議者不得取消附議。
- 五、回應：主辦權責機關對於成案之提議應研擬具體回應，並聯繫提議者瞭解提議訴求，

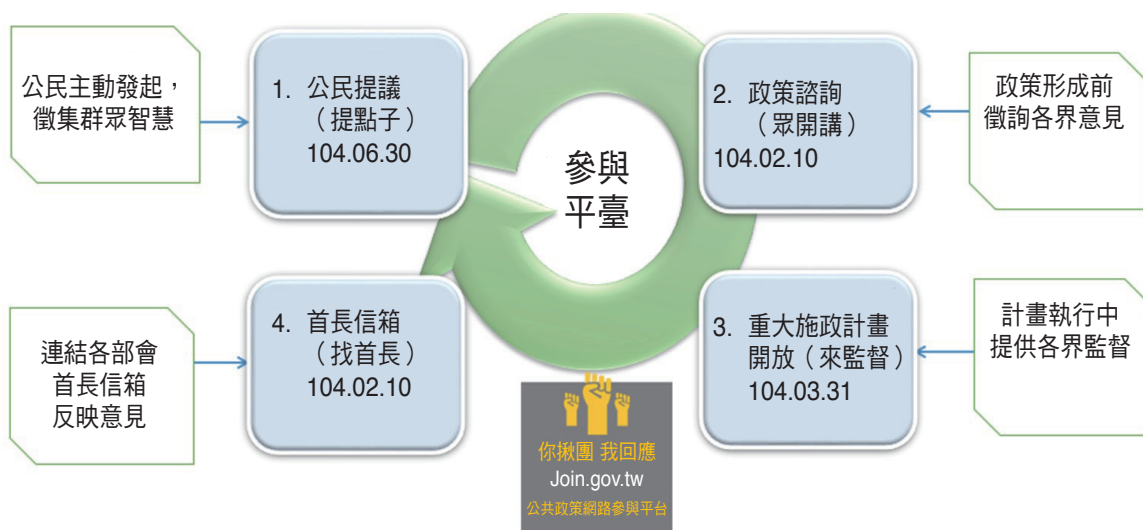


圖 2 公共政策網路參與平臺架構

資料來源：公共政策網路參與平臺

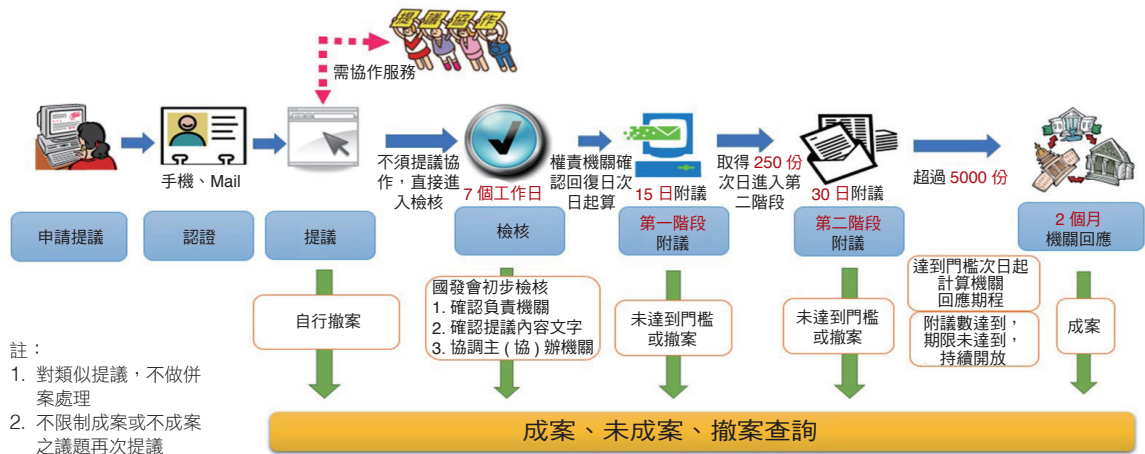
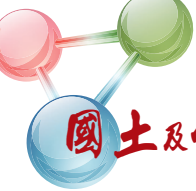


圖 3 公民附議流程圖

資料來源：公共政策網路提議實施要點

得召開研商會議，並得邀請提議者列席說明，回應期程以不超過 2 個月為原則，並將回應資料公布於參與平臺。說明方式得以召開記者會或發布新聞稿或其他得使公眾週知之方式。任何提議在附議過程中或未達到門檻，權責機關亦得視需要進行回應。

伍、結論

自 2010 年茉莉花革命濫觴及後續各種社會運動透過社群媒體串聯，發揮無遠弗屆的影響力，網路溝通發展已突破傳統單向的網路交流，對於政治、經濟及社會發展均有其深遠影響。因此，參考前述國際及我國公共政策網路參與樣態，我國公共政策多元參與管道架構規劃如圖 4，應用「公共政策網路參與平臺」(join.gov.tw) 在政策規劃前意見徵詢、政策執行中監督及由民眾主動對公共政策提供創意見解或政策

建言，再由機關召開網實整合會議，蒐集彙整各界意見，並透過會議網路直播全民參與以凝聚共識。在政策研擬前及執行中，應用巨量資料 (Big Data) 分析特定議題民意趨向，作為政策調適參考。

在這網路公民意識的崛起的世代，民眾希望能參與公共政策的制訂，對政府資訊開放、訊息回應與計畫執行力之期待也相對提高。因此，政府機關應充份瞭解及善用各種網路工具，打造優質的公共政策參與環境，主動直接與民眾互動，瞭解民眾真正的需求，即時提出適合的解決方案及回應，打破以往民眾對政府黑箱作業的刻板印象，調整公務體系的舊思維及心態，以開放、透明的管道，傾聽民意，讓政府施政可以充份和民意接軌。

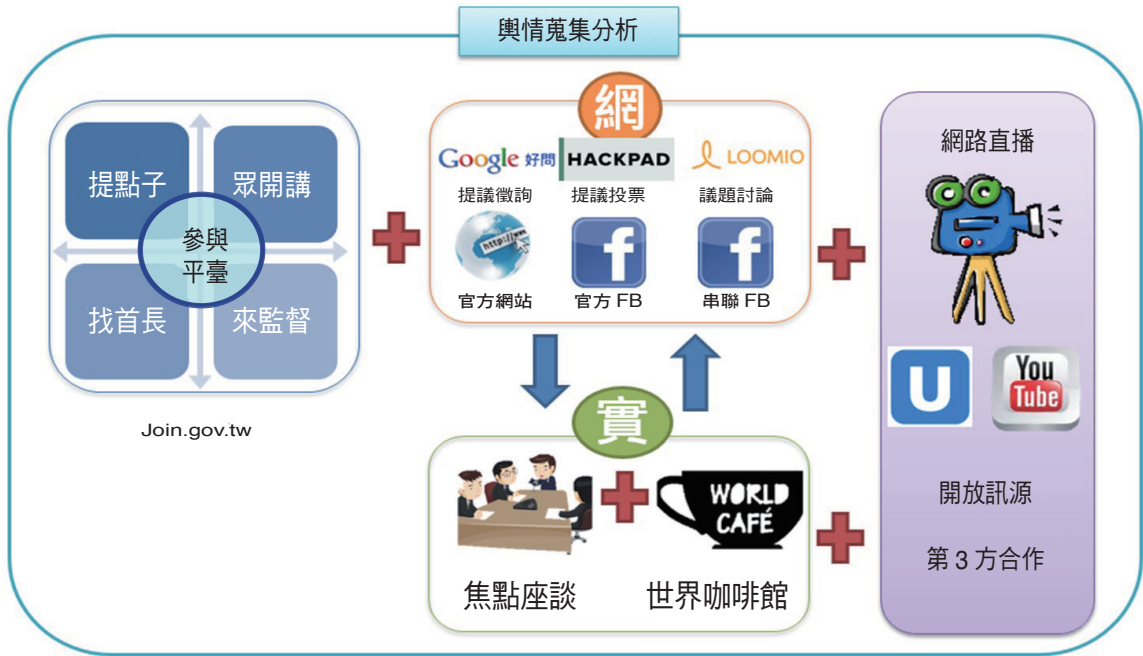
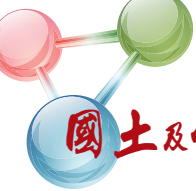


圖 4 公共政策多元參與管道

資料來源：作者自繪

附註

- 註 1：https://zh.wikipedia.org/wiki/阿拉伯之春
- 註 2：https://zh.wikipedia.org/wiki/白衫軍運動
- 註 3：https://zh.wikipedia.org/wiki/太陽花學運
- 註 4：資料來源：聯合國 2014 電子化政府調查報告；http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014
- 註 5：https://www.facebook.com/Stjornlagarad
- 註 6：https://twitter.com/Stjornlagarad
- 註 7：http://www.flickr.com/photos/stjornlagarad
- 註 8：http://www.youtube.com/stjornlagarad
- 註 9：http://news.ltn.com.tw/news/world/paper/624763
- 註 10：https://petitions.whitehouse.gov/
- 註 11：https://petitions.whitehouse.gov/how-why/terms-participation-archive
- 註 12：https://petitions.whitehouse.gov/response/response-we-people-petition-taiwan-and-philippines
- 註 13：https://petitions.whitehouse.gov/petition/oppose-trade-agreement-between-taiwan-and-china/C80BsZ11
- 註 14：http://epetitions.direct.gov.uk/
- 註 15：https://www.reach.gov.sg/Home.aspx
- 註 16：http://www.epeople.go.kr/jsp/user/UserMain.jsp



- 註 17 : https://en.wikipedia.org/wiki/Pirate_Party
註 18 : <http://thinktank.nat.gov.tw>
註 19 : <http://thinktank.www.gov.tw>
註 20 : <https://www.facebook.com/thinktankrdec>
註 21 : <https://www.facebook.com/FEPZ.TW>
註 22 : <https://www.youtube.com/playlist?list=PLOBG8PNyzHqw7aeg-2xilh4eFyO0-YaXH>
註 23 : <https://www.flickr.com/photos/fepztw/>
註 24 : <https://www.facebook.com/pages/開放臺北—北市府網路市政論壇/1415211765449004>
註 25 : <http://opendpp.tw/vote>
註 26 : <https://ask.sdparty.tw>
註 27 : <http://campaign.tw-npo.org/>
註 28 : <http://g0v.tw/>
註 29 : <http://www.mobile01.com/topiclist.php?f=638>
註 30 : <https://www.ptt.cc>

參考文獻

1. 公共政策網路參與平臺—網路智慧新臺灣政策白皮書。〈<http://vbook.join.gov.tw>〉（檢索於 2015 年 7 月）
2. 公共政策網路參與平臺—眾開講：討論議題—怎麼讓你/妳的聲音被聽見？一個更好的公民提議方式，需要你/妳的建議，公共政策網路公民提議實施要點（草案）說明。〈<http://join.gov.tw/>〉（檢索於 2015 年 7 月）
3. 國家發展委員會。2014。《個人/家戶數位機會調查報告》。
4. 國家發展委員會。2015。《網路智慧新臺灣政策白皮書》。
5. 國家發展委員會。2015。《資訊通報—公共政策網路參與平臺》。
6. 劉致昕：德國的「遙控民主」實驗—海盜黨總部現場觀察。〈<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/187/article/639>〉（檢索於 2015 年 7 月）
7. 讀報講堂。〈http://www.mdnkids.com.tw/nie/nie_indicate/Unit7/W-1000228-15/W-1000228-15.htm〉（檢索於 2015 年 7 月）
8. UN E-Government Survey 2014—the United Nations 〈<http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>〉（accessed July 2015）





「整備觀光遊憩設施建設計畫」 效益評估

周先捷 臺灣造園景觀學會專案研究員
李素馨 國立臺灣師範大學地理學系教授
侯錦雄 國立虎尾科技大學休閒遊憩系教授

壹、前言

臺灣因地理環境特殊，所蘊藏的自然資源及人文風貌十分豐富，深具發展觀光之雄厚潛力。近年來政府高度重視觀光產業對國家經濟發展的重要，並認為觀光產業為 21 世紀臺灣經濟發展之領航性計畫。隨著國內情勢及兩岸關係之轉變，陸客來臺人數大幅增加，加上陸客自由行之開放及國人對休閒生活的重視與觀光品質需求之提升，各種觀光政策推展已是臺灣產業經濟發展不可或缺的重要工作之一。

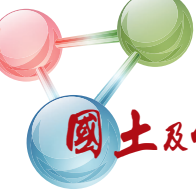
為延續「重要觀光景點建設中程計畫（97 至 100 年）」（行政院 97 年 6 月 27 日院臺交字第 0970024479 號函核定）建設成果，加強 13 個國家風景區之經營管理及地方政府所轄觀光資源之整合，行政院 100 年 8 月 22 日核定「重要觀光景點建設中程計畫（101—104 年）」，內含 14 個子計畫，包括 13 個「國家風景區建設計畫」及「整備觀光遊憩設施建設計畫」。

其中「整備觀光遊憩設施建設計畫」係鑑於地方政府人力及財力不足，觀光資源之投資、開發、建設與經營管理無法提供較有效、完善之整體服務，為能提升國內各縣（市）之風景區、

觀光地區或旅遊帶之觀光遊憩基礎服務設施水準，提高整體旅遊環境品質並豐富遊客遊憩體驗，計畫核定每年編列新臺幣（以下同）6.5 億元，合計 26 億元執行經費。

為瞭解上開中程計畫項下之「整備觀光遊憩設施建設計畫」推動執行成效，本研究檢視 101 至 102 年該計畫之內容、資源分配、工作項目之整體執行成效，完成初步分析，以確定計畫目標達成情形及執行措施是否妥適，作為未來觀光相關中長程個案計畫審議、修正執行策略及年度計畫先期作業審查之參據，評估所需達成之目的。

本研究採量化問卷調查法及質化專家焦點團體法合併進行，針對相關問題發現結果進行論述，並輔以相關上位政策及計畫之參照（包括 101 至 102 年度觀光局之觀光政策及施政重點、重要觀光景點建設中程計畫 101 至 104 年、跨域亮點及特色加值整備計畫中程計畫 104 至 107 年），並透過每個月定期召開之工作會議、專家座談會等方式，將「整備觀光遊憩設施建設計畫」之相關執行成效進行資料蒐集分析，並進行歸納。



貳、問卷調查結果：整備觀光遊憩設施建設計畫各直轄市及縣市政府執行成效

本研究問卷調查對象為執行整備觀光遊憩設施建設計畫之各縣市政府，主要調查項目包括年度執行情形、遊客人次成長情形、重要執行成效、困難與因應對策、維護管理、整體建議、重點工作項目及執行效益自我評估等 8 項。調查結果發現，各縣市政府對於本計畫之實行多

抱持著相當正面的評價，其執行成效良好，並提出執行困難之處與改善建議。然而後續經營管理能量及管制考核之作為，較不足有待加強，故本研究針對此部分將於政策建議中進行實務之改善建議。

表 1 可以看出各級直轄市及縣市政府 101 至 102 年度進行「整備觀光遊憩設施建設計畫」之自評結果，從整體平均分數來看，本研究之效益評估面向中，以「民眾滿意度」之平均分

表 1 各直轄市及縣市政府整備觀光遊憩設施建設計畫自評結果彙整

各直轄市及縣市政府	執行妥適性	政策效益	民眾滿意度
基隆市	9.25	8	9
新北市	9	8.33	7.67
臺北市	8	8	9
桃園市	9.5	8.67	8
新竹縣	8.25	8.33	7.33
新竹市	8.5	8	8.33
苗栗縣	8	8	8.33
臺中市	7.75	8	8.33
彰化縣	8.25	9	9
南投縣	8.5	8.67	8.33
雲林縣	8.25	8	8
嘉義縣	8	8	8
嘉義市	9	8.67	9
臺南市	8	8	7
高雄市	8	9	9
屏東縣	8.25	8.27	8.1
宜蘭縣	8.67	8.56	8.89
花蓮縣	8	8	7.67
臺東縣	8	8	9
澎湖縣	8	9	9
金門縣	7.25	7.67	8
整體平均分數	8.31	8.29	8.33

註：滿分為 10 分

資料來源：本研究整理

數 8.33 分為最高，其次為「執行妥適性」及「政策效益」，其分數分別為 8.31 分及 8.29 分。可以看出，各面向之平均分數差異不大，且在滿分 10 分之評估標準中，均超過了 8 分的水準。而從各縣市政府之間卷填答內容亦可發現，其對於本計畫多抱持著正面肯定的態度，且認為經由本計畫之實施，確實可為當地發展觀光遊憩帶來實質效益。

參、專家焦點團體結果

本研究之專家焦點會議共舉行 2 次，第 1 次於民國 104 年 1 月 30 日下午 2 時假國家發展委員會 703 第一研討室舉行；第 2 次則是於民國 104 年 3 月 11 日下午 2 時 30 分於國家發展委員會 607 第三研討室舉行，主要參與人員包括國發會同仁、觀光局技術組同仁、觀光、景觀及園藝等領域專家學者及本研究團隊。

與會專家學者均認為補助經費能有效運用，且可確實升級當地基礎遊憩設施。其對於縣市政府應研擬整體觀光發展計畫，對跨域、套裝遊程規劃之優先補助、關鍵績效指標之建構及專業人才培育機制等未來施政方針均有共識，相關共識部分整理如下：

- 一、整備觀光遊憩設施建設計畫整體執行成效良好。
- 二、跨域整合計畫平臺有其存在之必要性。
- 三、中央主管機關應要求或輔導縣市政府研擬整體觀光發展計畫。
- 四、跨域合作及套裝遊程規劃應優先補助。

五、整備觀光遊憩設施建設之效益在未來應該要有一套關鍵績效指標（KPI）進行衡量。

六、觀光專業人才培育機制之建立勢在必行。

本計畫係重要觀光景點建設計畫中程計畫項下子計畫之一，其目的為協助地方政府提升景點服務水準及周邊整體服務環境品質。惟該計畫已執行 8 年，且交通部近期提出之其他計畫亦有類似補助案，為整合中央補助地方觀光建設相關資源，因此，本研究建議本計畫後續可併入其他類似計畫內統合辦理。

肆、主要政策建議事項

本計畫之政策出發點主要為整備地方政府所轄觀光遊憩建設，塑造高品質之旅遊景點新形象。因此其政策規劃本意良善，且確實對於各縣市政府進行基礎設施整備時有非常大的幫助，然在整體衡量指標及跨域間整合補助、經營管理及管考機制部分尚有待提升之處，故本研究在後續政策建議上將針對此部分進行實質建議。

從臺灣觀光政策發展來看，89 年開始實施周休二日開始，臺灣已正式進入 21 世紀臺灣發展觀光新戰略，其中最重要的是為配合中央政府「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中之觀光客倍增計畫，其目標在於使臺灣在 97 年之國際旅客突破 500 萬人次之門檻，此政策讓全民看見政府決心力拼觀光以觀光立國之宏大願景。

98 年開始，六大新興產業概念之推行，對於臺灣觀光發展是極大利多，尤其觀光旅遊作為行政院六大新興產業之一，不僅是臺灣產業



的契機，亦是串連其他五大新興產業（生技、綠色能源、醫療照護、精緻農業、文化創意）的關鍵產業，除了可創造觀光收益、帶動觀光就業人口及民間投資的誘因外，亦提升臺灣與其他國民眾之交流往來，並讓世界看到臺灣的軟實力。有鑑於此，政府在98年至103年力推「觀光拔尖領航方案」，透過「拔尖」、「築底」、「提升」3項行動方案以提升臺灣觀光品質形象，而當中則包含有本計畫之上位計畫，即「重要觀光景點建設中程計畫」。

隨著來臺之國際旅客突破1,000萬人次的今日，為了打造臺灣成為質量優化、創意加值，處處皆可觀光之觀光大國，故政府在104年開始推動「觀光大國行動方案」，其中又以「優質觀光」、「特色觀光」、「智慧觀光」及「永續觀光」四大主軸作為臺灣迎接千萬國際旅客的觀光準備工作，此政策亦是現階段臺灣觀光政策之發展依循之主要原則。故本研究提出以下建議供未來觀光相關政策制定與執行之參考方向：

一、跨域觀光計畫整合機制

（一）整合型計畫之推動—跨域整合計畫平臺構想之提出

為推動跨部門，行政院已特設「行政院觀光發展推動委員會」，下轄內政部營建署、交通部觀光局、農委會林務局等相關單位，共同組成部門建設計畫整合推動平臺，由交通部觀光局負責平臺之幕僚作業，惟因欠缺管考機制，整合效果似不佳，建議強化本整合機制之管考作為，如制定相關申請表或統計表，以利資源整合，將可就「整備觀光遊憩設施建設計畫」、「跨域亮點加值整備計畫」、「國際魅力據點計畫」等中程發展計畫之補助資源，藉由議題式引導，

鼓勵地方政府提出跨域、跨縣市整合型建設計畫。

由地方政府共同提出具跨域、創新、前瞻之整合型建設計畫，循序提報部門建設計畫整合平臺審查，透過地方區域合作又競爭之方式，遴選出跨域整合標竿計畫，藉由跨域、跨部門之建設計畫整合及時程整合，發揮計畫投資綜效（如圖1）。

（二）補助機制與管考機制之整合—各機關各司其掌縱向連結

國發會綜理相關政策與計畫之研考工作，應扮演著國家發展部門計畫之整合平臺，透過此整合平臺結合內政部、交通部、農委會等主辦機關代表、跨專業領域之學者專家及產業界或網路上對於相關議題有所關注之人士共同組成，負責管考與計畫審核。

而在機關計畫及各地縣市政府自評部分，則建議後續應運用檢核表之方式列舉，除可看出整體涵蓋內容，並可作為觀光局內部審查之依據（如圖2）。

二、補助機制

（一）追蹤考核及退場機制之考量—未來審核補助計畫之參考依據

後續追蹤評估結果作為未來審核該縣市政府補助計畫之參考依據，除了表現優異者給予優先補助外，表現不佳者則可考量減免其補助。而補助審查機制建議有外部審查委員共同進行，可防地方齊頭式平等或民意代表干擾。此外，若各縣市政府提出整體觀光發展計畫或套裝遊程計畫者應優先補助應可納入「交通部觀光局補助風景區興建公共設施經費執行要點」辦理。

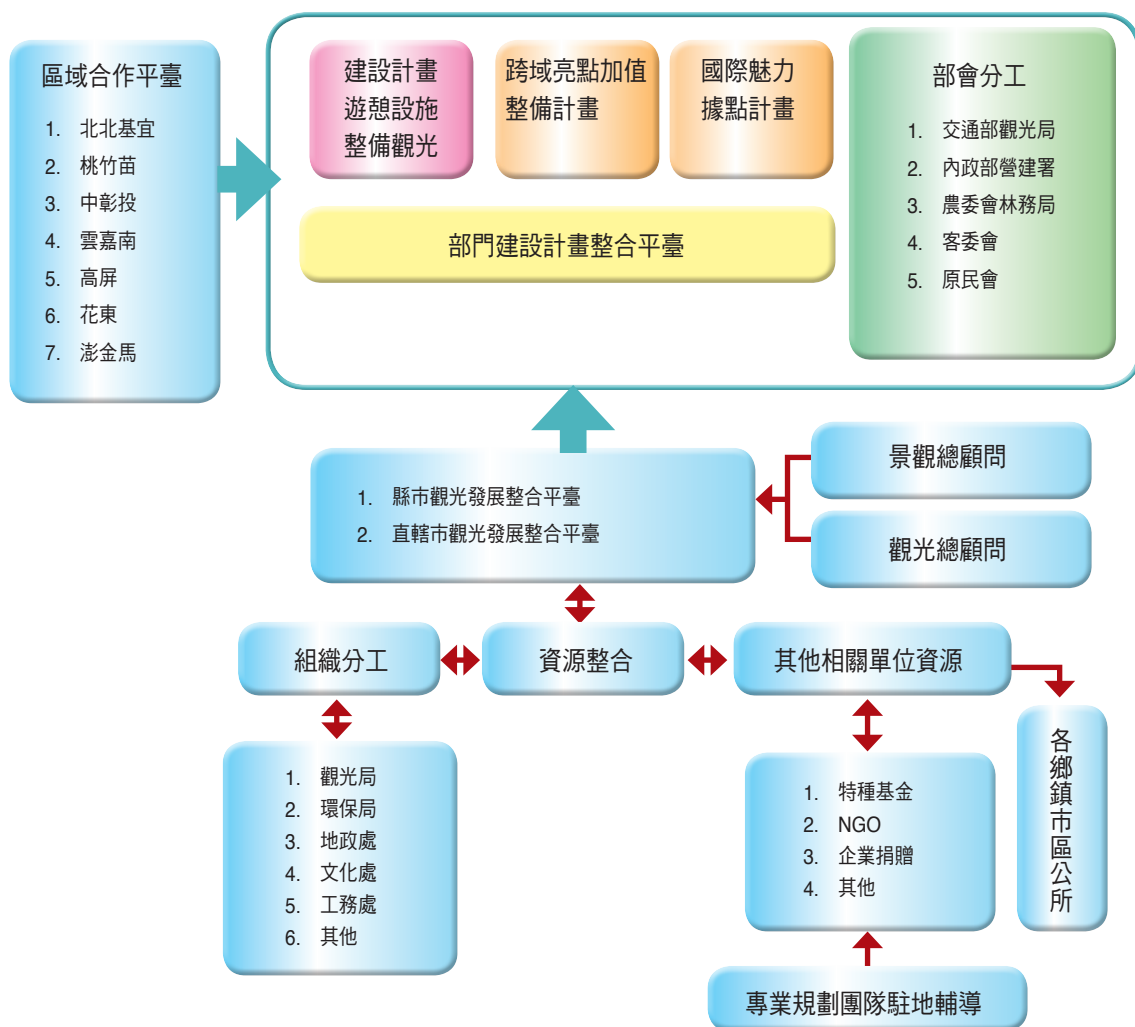


圖 1 跨域整合計畫推動平臺構想

資料來源：本研究整理

(二) 輔導各縣市政府研訂整體觀光發展計畫—中長期整體規劃思維

擬定縣市觀光遊憩設施建設計畫，送議會備查及作為申請補助之依據。而交通部觀光局補助建設時，應請縣市政府以旅遊線概念規劃，並設定建設之優先順序，尤其跨縣市之旅遊線更應有跨域之規劃、整合機制，以提升整合成效。

三、補助範圍

(一) 軟硬兼施之補助模式—加強計畫執行前中後之軟體配套措施

加強計畫執行前中後之軟體配套措施，包括跨部會間平臺對話、資源協調整合、加強補助資訊系統開放查詢及執行成果資料統整、跨域合作提案講習教育訓練、工作坊與研習活動等，

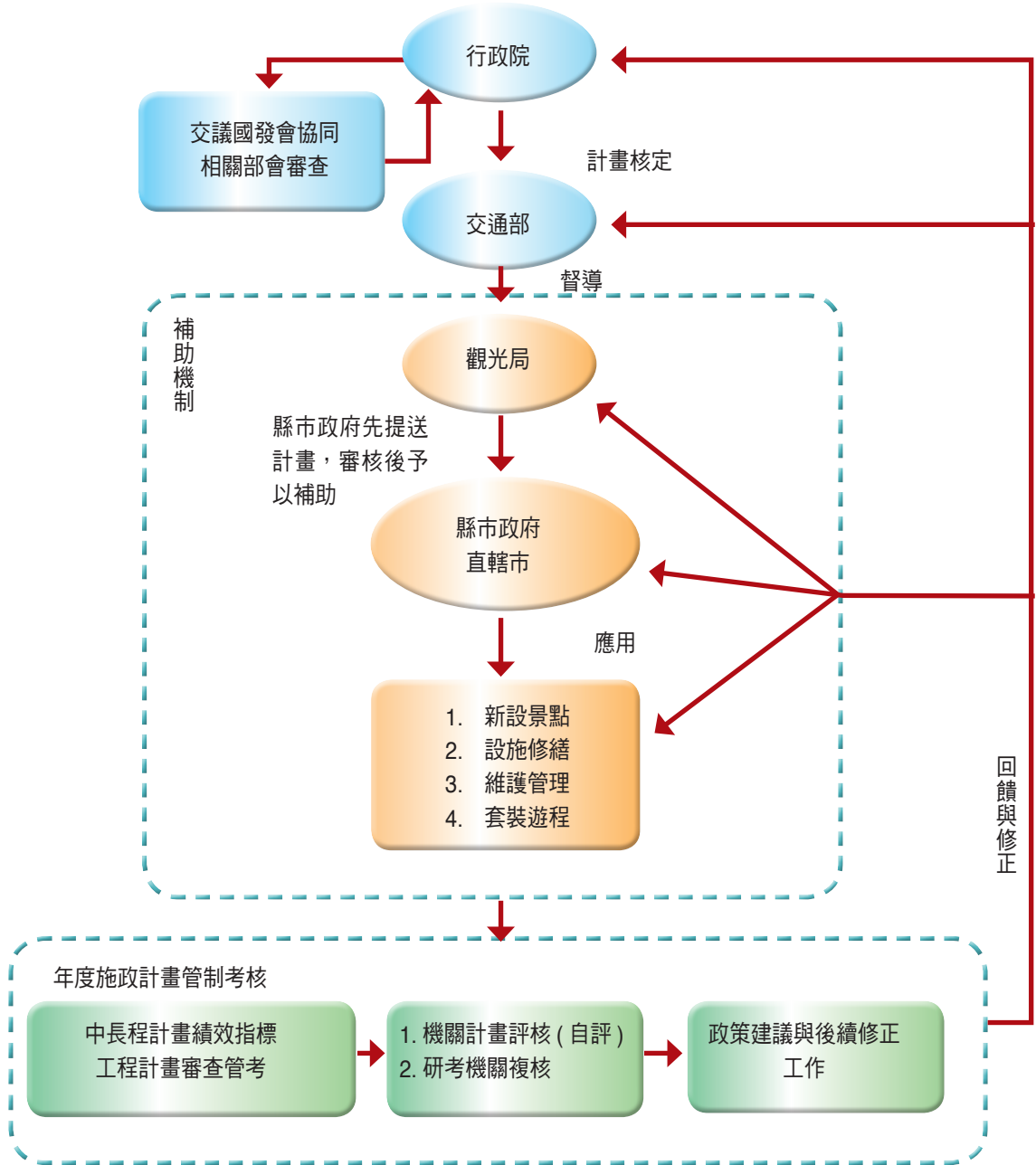
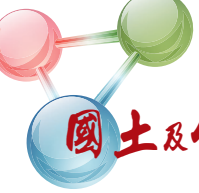


圖 2 補助政策與管考機制整合路徑圖

資料來源：本研究整理

以提高提案計畫品質。此外，亦應考量觀光景點「永續經營」之理念，兼顧軟、硬體建設需求，以提升景觀美質及服務水準。

（二）套裝遊程或新景點開發納入優先補助 考量—增加觀光吸引力

未來補助應是以區域進行考量，建議可積極規劃拓展周邊副核心景點及串聯成遊程，以發揮蛋黃集客、蛋白分流之效益，加強地方特色之營造，深化區域旅遊內涵，建設具深度與廣度之觀光景點，跨領域結合相關部會觀光資源，扶植當地產業發展，營造當地旅遊特色。

（三）跨域合作聯盟—空間跨域及局處合作 模式

建議此部分應朝強化跨領域合作與融合之構想觀念，可由中央政府提供誘因（例如優先經費補助或多年期常態性補助），地方政府提出地方特色產業相關行動計畫並與周邊其他地方特色產業推動結合，以主動爭取補助。

四、效益評估

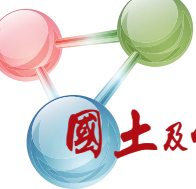
（一）關鍵績效指標（Key Performance Indicators, KPI）之建構

透過整合「量」、「質」、「價」三面向，建構關鍵績效指標（KPI），並分為「景點建設成果」及「工程進度與品質管考」二大類，各縣市政府可依其發展規模、自償率、觀光遊客人次、遊憩品質、經濟產值等方面，制定其所

表 2 關鍵績效指標（KPI）參考範例

KPI	勾選	數量
景點建設成果		
1. 綠色內涵比率 (%)		
2. 減碳量 (%)		
3. 綠美化面積 (m ²)		
4. 提升綠覆率 (%)		
5. 增加公園綠地 (或開放空間) 面積 (m ²)		
6. 財務自償率 (%)		
7. 增加觀光遊客數 (人次)		
8. 遊客觀光消費之增加 (%)		
9. 創造在地就業機會 (人)		
10. 民眾滿意度		
11. 遊客安全性		
工程進度與品質管考		
1. 增加濕地 (或生態池) 面積 (m ²)		
2. 閒置空間再利用面積 (m ²)		
3. 運用生態工程進行改造之面積 (m ²)		
4. 施工品質		

資料來源：本研究整理



欲達成之目標，作為未來考核與後續精研管理之參考依據（如表 2）。然而 KPI 需要一套相當嚴謹的研究進行指標建構，因此本研究建議未來可針對 KPI 細部項目與管考研擬進行研究。

（二）落實使用後評估（Post-occupancy Evaluation, POE）模式之建立

透過 POE 作為整體設施環境與環境行為研究之一循環過程，分別納入未來基礎研究，並應用於後續設施改善或新建之方法，透過 POE 評估環境或設施經過使用與適應後之各種表現的績效，經由人對環境之主觀認知與評價，影響使用者對環境所產生之行為與態度。本研究建議未來 POE 之評估模式如圖 3。

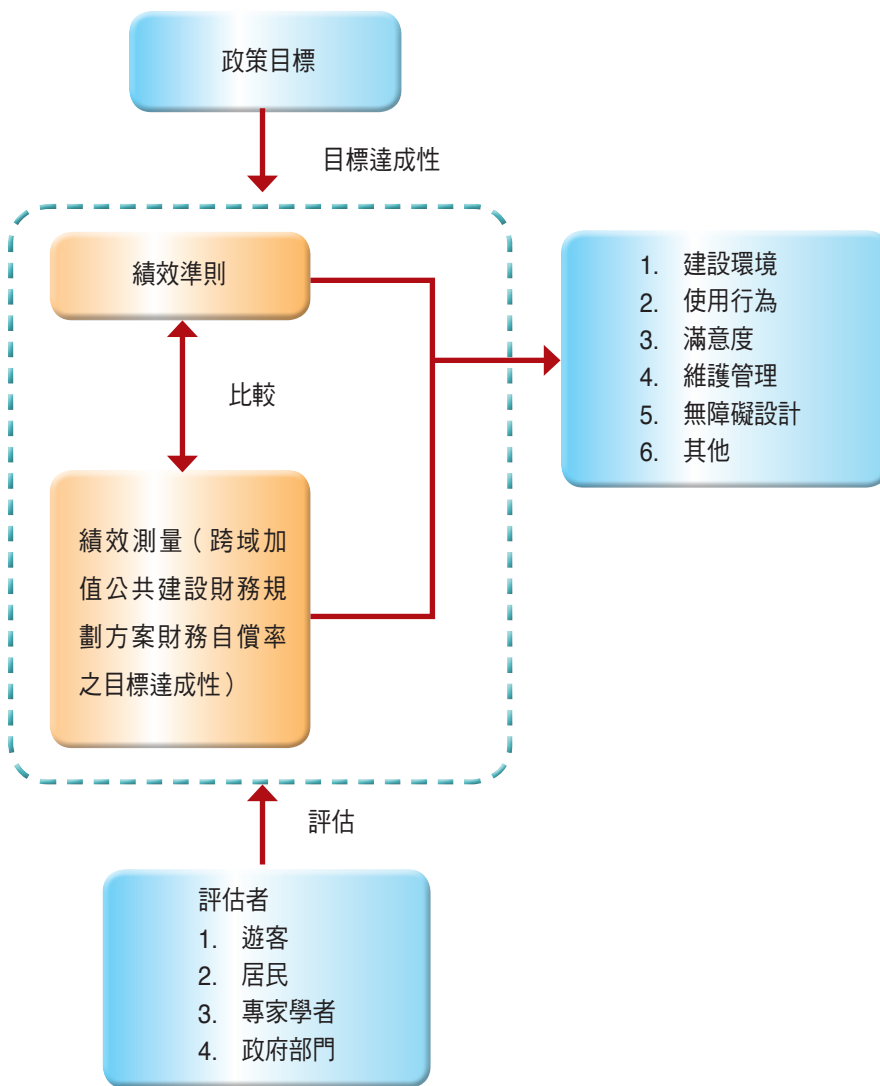


圖 3 整備觀光遊憩設施建設計畫使用後評估模式

資料來源：本研究整理

五、研發與人才培育

（一）景觀規劃設計專業團隊之培養

專業景觀規劃設計團隊培養在本計畫中相形重要，公部門可透過景觀方面人才之進用，紮實景觀規劃設計認知之基礎，除了可幫助各縣市政府進行觀光資源整合規劃構想研擬之外，亦可與水土保持專長人員共同進行後續施工品質之評估考核。

（二）觀光休閒服務人力之培育

建議可以培養一個專業「人力團隊」（例如：休閒遊憩、服務團隊等）。可配合觀光行政之基礎人才進用，使觀光政策制定機關善加利用此類人力資源，得到政策計畫擬定執行之前瞻

性擘劃。

（三）觀光研究院智庫之建置

建議未來可針對觀光、休閒及遊憩領域設立研究智庫，並針對政府重大觀光政策進行研議與評估工作，相關專業人才可從觀光領域中各項分支進行徵詢，包括：遊憩資源規劃、觀光政策研究、餐旅管理、旅運經營、旅遊服務管理等方向尋找適合之人才。

若受限政府組織再造因素，無法成立時，建議可考量由政府捐助成立社團法人負責相關工作，其經費由交通部觀光局編列預算補助，以辦理相關觀光研究或計畫工作。



Public Governance Quarterly



第七屆「政府服務品質獎」 頒獎典禮活動報導

莊千慧 國家發展委員會社會發展處專員

國家發展委員會（以下簡稱國發會）於本（104）年6月30日下午在中油大樓國光會議廳舉行第七屆「政府服務品質獎」頒獎典禮。今年計有174個機關參獎，參獎機關業務屬性十分多元，顯示中央與地方政府機關，都以為民服務為核心要務，積極提升服務品質。經由近2個月嚴謹的實地評審過程，最後僅有30個機關在激烈評比中脫穎而出。本次頒獎典禮中邀請吳

敦義副總統及行政院張善政副院長到場致詞頒獎，另相關部會正副首長及地方首長出席觀禮，與所屬得獎機關及同仁共同分享得獎的喜悅和榮耀。

本屆頒獎典禮以為民服務的三大要素「創新、改變及熱忱」為活動主軸，凸顯政府服務要不斷精進，以提升民眾的滿意度和國家競爭力。



圖1 吳敦義副總統與第七屆政府服務品質獎服務規劃機關領獎代表合影

本屆各得獎機關都充分展現此三大要素，並極盡巧思，運用各種創新策略，創設各式嶄新優質服務。其中公私合作是一特點，部份機關與超商合作，將其轉化為政府 24 小時不打烊的服務據點，例如新北市政府教育局推動「幸福保衛站」計畫，與市內各超商合作，由其提供饑餓孩童救急取餐服務，並即時通報市府提供關懷與援助。臺中郵局則引進超商進駐營業，不僅方便洽公民眾購物，更協調超商於郵局營業時間外提供郵件領取服務，讓民眾不受營業時間限制，領取掛號信更便利。以上創新服務只是例舉，各得獎機關的優質服務都值得全國各機關觀摩學習。

吳敦義副總統致詞時表示，「政府服務品質獎」今年已邁入第七屆，透過該獎項的舉辦，已帶動政府服務品質大幅躍進，值得肯定，例如臺東縣政府計畫虛創新設置行動智慧醫療機，解決偏遠地區醫療資源不足問題。又如新北市政府

消防局推動行動急診室，運用雲端科技，即時將病患資訊傳遞給醫院，預為準備急救所需資源，大幅提升到院前心肺功能停止之病患康復出院率。吳副總統並表示，根據 2014 年瑞士「世界經濟論壇」（WEF）競爭力排名，我國在 144 個受評國家中，「創新」排名為第 10 名，大家創新能力是有目共睹的，期望各位公務同仁，從「同理心」及「創新」這二項服務關鍵要素著手，持續努力讓全國民眾都可以享受到便捷的服務。

張善政副院長致詞時表示，行政院近來積極推動各機關運用資料開放、網路參與及雲端科技等策略提供服務，而本屆各得獎機關多數都已將這些策略導入服務創新中，如內政部地政司推動不動產交易實價申報登錄查詢專案即是一成功案例。張副院長並勉勵各機關持續發揮創新的精神、改變的勇氣及服務的熱忱，為民眾提供更好的服務。



圖 2 張善政副院長與第七屆政府服務品質獎第一線服務機關領獎代表合影



第七屆「政府服務品質獎」得獎機關

參獎類別	得獎機關
第一線服務機關	<ol style="list-style-type: none"> 內政部警政署國道公路警察局 南投縣政府警察局 財政部南區國稅局 國立臺灣大學醫學院附設醫院 國立臺灣圖書館 國立陽明大學附設醫院 臺灣南投地方法院檢察署 交通部觀光局茂林國家風景區管理處 交通部公路總局新竹區監理所 中華郵政股份有限公司臺中郵局 衛生福利部中央健康保險署高屏業務組 國立臺灣博物館 行政院農業委員會水土保持局臺中分局 新北市萬里區公所 新北市汐止地政事務所 臺南市南區戶政事務所 桃園市桃園地政事務所 桃園市蘆竹區戶政事務所 南投縣名間鄉戶政事務所 彰化縣田尾鄉衛生所 <p>(以上合計 20 個機關)</p>
服務規劃機關標竿服務獎	<ol style="list-style-type: none"> 內政部地政司(實價詳細登 資訊輕鬆查 - 不動產交易實價申報登錄查詢專案執行計畫) 經濟部水利署(保育新生活、清流永相隨—政府護水、居民行動) 經濟部能源局(效率分級 節能升級 幸福跳級—推動能源效率分級標示) 臺北市政府工務局(水岸的美麗蛻變—百變河濱·幸福臺北) 新北市政府消防局(新北雲端救護—行動急診室專案) 新北市政府教育局(「幸福保衛站」飽胃幸福讚~全球首創 24hrs 不打烊的護幼計畫) 臺中市政府民政局(「戶政 e 把罩應用服務系統」-臺中市戶籍行政業務資訊化與發展成果) 高雄市政府農業局(型農新勢力—抓住有夢想的產業) 臺東縣政府計畫處(當我們宅在 e 起) <p>(以上合計 9 個機關 / 專案)</p>
服務規劃機關精進服務獎	<p>臺南市政府交通局(大臺南公車捷運化 - 便捷大臺南, 幸福新里程)</p> <p>(以上合計 1 個機關 / 專案)</p>

(按主管機關排序)

國發會主委杜紫軍表示，政府是最大的服務業，應不斷精進服務品質，本屆各得獎機關運用各種創新策略，如臺東縣政府提供基層公務員持行動載具主動到宅服務，有效縮短民眾洽公時間，值得肯定。各得獎機關的服務內涵及規模相當多元，但都能發揮創意，讓各地民眾都能享受到政府便捷的服務，堪為各機關服務標竿。

國發會為使民眾及公務同仁瞭解「政府服務品質獎」的意義與精神，並將優質服務機關的事蹟與服務績效發揚光大，特別編印「第七屆政府服務品質獎評獎紀實」，收錄得獎機關的

服務績效與小故事，以及評審委員的心得感言，希望讓公務機關產生見賢思齊的效果，也讓民眾感受政府服務的創新與進步。同時，國發會也於7月在臺北市、臺中市及高雄市等，分區辦理成果發表系列活動，邀請各得獎機關分享創新服務關鍵策略與作法，藉此將各式各樣的優質服務擴散至各地，帶動各機關創造更多高效能、好品質的服務，更進一步的訊息，請參閱國發會全球資訊網 (<http://www.ndc.gov.tw>) 之「政府服務品質獎專區」。



圖 3 本會工作人員合影





國發會外國籍實習生報到 及業務說明會紀實

柯佩孜 國家發展委員會社會發展處系統管理師

國家發展委員會（以下簡稱國發會）為推廣國際人才合作交流事宜，參考聯合國實習生推動計畫訂頒外國籍學生實習推動計畫，於每年7至8月間辦理，其目標係為促進國際交流、協助國發會業務推動、增進瞭解我國政府組織及運作。

國發會今（104）年度安排「區域經濟政策研究」、「社會發展關鍵議題研析與策略規劃」、「創業拔萃方案之推動」、「社群溝通及參與」、

「我國人力資源發展議題」、「國土空間規劃」、「都市規劃」、「國營事業績效管理」、「電子化政府推動」等豐富的實習領域提供申請，經招募、審查、面談等作業，確定進用名單，並於104年7月1日，由曾雪如主任秘書主持「外國籍實習生報到及業務說明會」。

今年度總共有來自法國、波蘭、宏都拉斯、史瓦濟蘭、瑞士、薩爾瓦多、巴拉圭等7個國家8名實習生，分別由業務單位指定一位諮詢

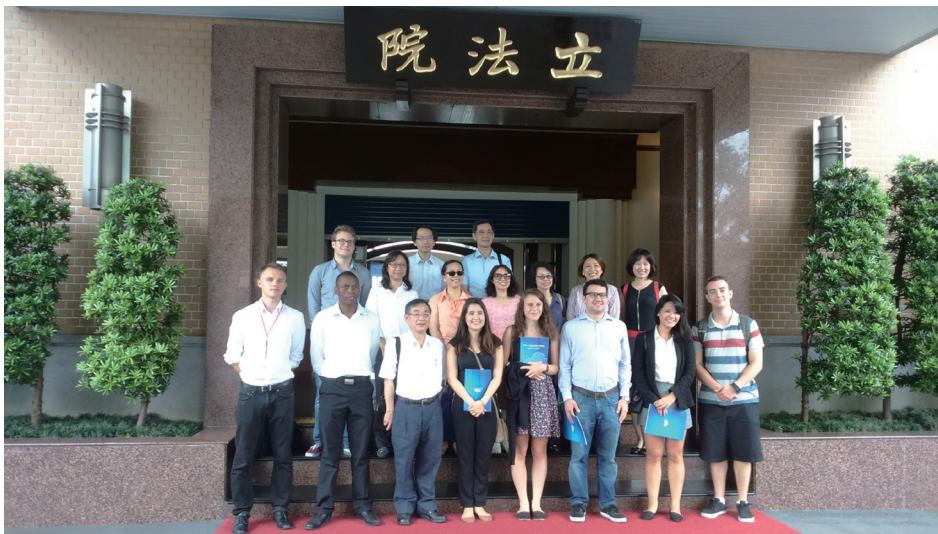


圖1 外籍實習生參訪立法院合影

顧問，另規劃實習工作內容，其實習項目包括協助業務單位資料蒐集、資料翻譯、參加相關業務活動與會議、文化週等，期透過多元實習內容，讓實習生瞭解國發會扮演的角色、功能與實務運作。

國發會擔任行政院重要政策規劃機關之使命及施政方向外，對這群外國年輕朋友們表示歡迎，期勉他們在實習期間收穫豐碩，多多與同仁互動，增進彼此文化的瞭解，共同營造出具有創意與活力的新點子。

國發會曾主任秘書雪如於會議上，除說明



圖 2 外籍實習生參訪檔案局瞭解檔案修護情形



圖 3 外籍實習生報到及業務說明會合影



外國籍實習生文化週活動報導

王育萱 國家發展委員會人事室科員

國家發展委員會（以下簡稱本會）為與國際不同專業領域之外國籍學生進行交流，促進國際人才合作，104年提供8名外國籍實習生名額，開放外國大學及研究所（含攻讀碩士、博士）在學學生申請來會進行為期2個月的實作學習。

為瞭解外國籍實習生的學習心得，且使本會同仁對外國文化有更深一層的瞭解，本會特於實習結束前，擇定104年8月25日（星期二）及8月26日（星期三）舉辦2梯次外國籍實習生文化週活動，邀請來自法國、波蘭、宏都拉斯、史瓦濟蘭、瑞士、薩爾瓦多及巴拉圭等國家8名實習生，藉由簡報、影片及分享傳統特色文物等方式，與本會同仁互動分享各國經濟、文化、風土民情、人文特色、食物、風景，以及到本會實習2個月過程的心得感想。

本次活動共計141人參加，經過雙方面對面對話進行意見交流，有助於本會對各國文化的瞭解及促進國際交流。



圖1 來自法國的 Arnaud Campagne 進行簡報



圖2 來自波蘭的 Kamil Guzinski 進行簡報



圖3 外籍實習生合影

案藏瑰寶—國家檔案菁華展紀實



朱育萱 國家發展委員會檔案管理局科員

檔案是國家珍貴的文化資產，不僅見證國家施政歷程，也忠實地刻劃出時代巨輪轉動的軌跡。政府為健全機關檔案管理，促進檔案開放與運用，於民國（以下同）91年1月1日開始施行檔案法，奠定檔案管理與應用的法制根基。國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱本局）秉持檔案法立法精神，不斷努力精進發展檔案事業，迄今，國家檔案典藏量已達 16 公里，為增進民眾對檔案價值之瞭解與重視，每年皆選定與民眾生活關聯度高、檔案數量豐富之檔案主題，舉辦檔案展覽。102 年底，本局遷駐行政院新莊聯合辦公大樓並設置展覽廳，為展現國家檔案徵集成果，特策劃舉辦「案藏瑰寶—國家檔案菁華展」。

為展現國家檔案豐富且多元的典藏特色，本展覽自 102 年開始委請研究團隊，從典藏長度超過 30 座臺北 101 大樓高的國家檔案中，

進行檔案審選與研究工作，精挑百選出 70 則檔案菁華，重點呈現國家發展脈絡。本局則依「國家檔案徵集策略」所訂定 7 大徵集方向為展覽主軸，區分「國之重典·興邦立國」、「國家安全·政治發展」、「公共建設·與民興利」、「經世濟民·再創奇蹟」、「百年樹人·文化深耕」、「社會脈動·多元展現」、「地方政事·活絡基層」7 大展示主題，搭配影音、圖片、照片及文物等，製作多媒體影片、情境模擬暨互動體驗區，以利觀眾從檔案、照片、互動等多元方式，瞭解國家各面向的發展歷程。

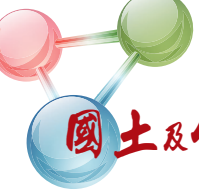
本展覽北部展次已於 103 年 11 月 25 日至本（104）年 5 月 29 日在本局展覽廳展出，計有近 1 萬 2 千人次參觀，並舉辦 50 場次的團體導覽活動。在歷史時空與個人情感的融合中，觀眾不僅是單方面的接收檔案訊息，更因此而觸動心弦，與國家檔案交流互動。例如，展場



圖 1 展場入口展覽總說明



圖 2 國立臺灣大學圖書資訊學系師生觀展



布置著國共戰爭的宣傳標語及傳單，有人記起了小時候在金門撿拾從飛機上撒下的傳單，可以兌換獎勵；看見展示的 34 至 38 年的金圓券、銀元券及關金券等紙鈔，有人想起了父親曾說過，當時帶了滿滿兩袋的鈔票卻只夠買一份燒餅的景象；看見光復初期滅鼠的照片，有人回憶當時一根老鼠尾巴，就能夠兌換 5 毛錢的往事，在物資缺乏的年代，抓老鼠甚至是一件可以分擔家計的工作。面對國家檔案，多少陳年舊事，一一湧上心頭。

除了喚醒歷史記憶，為了讓觀眾也能透過親自操作或參與遊戲，加深內隱在檔案中的知識經驗，本局特就展出的相關檔案設計互動設施，例如：介紹制定國旗與國旗歌的國家檔案，就搭配升旗的互動裝置，在升旗的同時，播放悠揚的國旗歌，讓有興趣的觀眾，也能嘗試擔任旗手；更特別的是「明信片拍照互動區」，提供觀眾現場拍攝照片後，與本局典藏的紙鈔樣張合成，發行屬於自己的鈔票。經過觀察，西方人通常選擇面額最小的紙鈔、東方人則首選面額最大的紙鈔發行，可以看出東西方文化的差異；另外，還有結合臺灣早期柑仔店設計的吊酒瓶遊戲等，都深受觀眾歡迎，人氣「搶搶滾」。

在參觀完本展覽後，觀眾都能瞭解，原來國家檔案典藏的不僅是陳核的公文，還包括了照片、地圖、傳單、歌譜、郵票、手繪圖稿、鈔票樣張等各種類型，有如國家記憶的寶庫，處處稀珍，等待大家來慢慢發掘、細細品味！

本展覽在臺北展出期間廣獲迴響，為了服務中南部的鄉親，特於本年 7 月 1 日起至 12 月 30 日移至南投中興新村的國史館臺灣文獻福爾摩沙特展室館繼續展出，歡迎大家踴躍前往參觀。此外，本展覽亦建置線上展覽系統（網址：



圖 3 展覽主視覺及升旗典禮互動區



圖 4 展區中提供互動拍照合成的民國 36 年中央銀行發行壹萬元紙鈔樣張

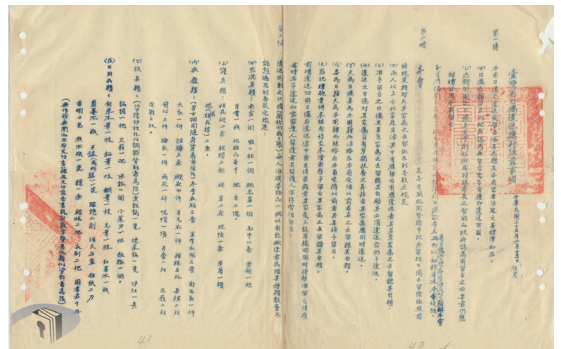


圖 5 民國 35 年公布臺灣省日僑遣送應行注意事項

<http://atc.archives.gov.tw/treasure/>)，竭誠歡迎您隨時上網瀏覽，體驗回味國家記憶。

為紀念抗戰勝利 70 週年，本局特別籌劃了臺灣光復相關檔案展，預計從本年 10 月 16 日起在本局展覽廳展出，邀請大家一起走入時光的隧道，認識臺灣的過去，敬請期待！

104 年度行政機關 民意調查研討會紀實



林本源 國家發展委員會社會發展處專員

國家發展委員會（以下簡稱國發會）為增進各行政機關同仁對民意調查業務之瞭解，於104年8月12、17日及21日假臺中市、臺北市及高雄市，舉辦3場次的「行政機關民意調查研討會」，計有來自中央及地方機關負責民意調查、政府服務品質與政策規劃的同仁共約200人參加研討。

國發會社會發展處李武育處長致詞時表示，「民意調查」是掌握民意最重要的工具，為提升民意調查工作同仁推動業務的能力，國發會每年都會舉辦民意調查研討會，本次課程內容也特別作了新的規劃，除了整合行政機關民意調查以及政府服務品質滿意度的課程以外，也針

對同仁的需求，增加實務性的專題講座，就是希望民意調查工具在政府部門能有更多元的運用。

李處長進一步指出，當前政府許多的重大政策，都持續進行民意調查，並且透過調查的結果，追蹤民眾對於各種政策方案支持度的變化。李處長表示，雖然國家政策的決定不是只依據民意調查的結果而來，但是行政機關在公共政策推出前，透過民意調查詳盡蒐集民眾對於政策的看法，解讀民調與觀察民意的變化，是相當重要的。此外，近來由於網路時代的崛起，政府機關許多同仁對於網路民意較不熟悉，政府政策的規劃者對於多數較年輕世代在網路世界中交換的訊息接觸較少。為瞭解網路上年輕世代的意



圖 1 國發會社會發展處李武育處長致詞



見及思考模式與需求，本次課程內容特別以「網路民意」為主軸規劃一系列課程。

上午課程由國發會社會發展處李處長就「政府服務品質滿意度」方面，介紹政府服務品質獎的評獎指標與政府機關辦理滿意度調查的常見問題，讓參獎機關在準備年度政府服務品質獎的參獎作業時，了解整個評獎的過程與滿意度調查的辦理方式，以協助參獎機關增進辦理滿意度調查的基本能力，提高調查的品質與可信度。緊接著則是由國發會社會發展處林嘉琪科長介紹「行動網路世代 - 民意調查的挑戰與契機」介紹現行市話、手機、網路調查方法與調查結果的差異性，及網路輿情分析重點與優缺點等，課程內容搭配豐富的實際案例，讓同仁能夠迅速掌握辦理民意調查工作的重點與架構。

下午則是進行兩場次的專題演講，首先由國立臺灣大學商業研究所楊立偉助理教授，深入淺出介紹社群輿情研究方法、及如何運用社群大數據新方法，聆聽了解民意趨勢，並且介紹相關實務個案，讓理論與實務面更能契合。第二場專題演講北區及南區邀請輔仁大學傳播所林維國副教授講授認識網路新媒體時代的特性和運作，與過去傳統媒體時代的差異性，有助於行政機關了解如何搭配傳統政策宣導方式，進行有效的網路政策行銷。中區部分則是邀請國立政治大學新聞系劉慧雯副教授講授如何應用網際網路進行輿情觀察，及瞭解「輿情與新聞」的差異性，課程配合精彩的實務案例說明，內容豐富多元。

透過本次研討會，各機關同仁對民意調查知能與專業性，及政府服務品質滿意度調查的基本概念與實務作業，有更進一步的瞭解及豐富的收穫。



圖 2 國立臺灣大學商業研究所楊立偉助理教授講授「網路公開輿情分析 - 個案與實務研討」主題



圖 3 輔仁大學傳播所林維國副教授講授「新媒體與民意 - 個案與實務研討」主題



圖 4 國立政治大學新聞系副教授劉慧雯講授「網路輿論與新聞報導 - 個案與實務研討」主題



「政府服務優質化工作坊」活動報導

國家發展委員會於本（104）年7月10日在臺大國際會議中心舉行「政府服務優質化工作坊」，國發會杜紫軍主委致詞勉勵時，強調政府為民服務需與時俱進，不僅應從制度面及法規面不斷突破與精進，同時亦應師法民間企業高效率，提供民眾更高品質的服務。工作坊並邀請德克薩斯州大學聖安東尼校區陳鳳山講座教授以「精實政府（Lean Government）：觀念與成功案例」為題進行演講。及安排第七屆政府服務品質獎績優服務規劃機關與學者專家共同討論規劃優質服務專案的關鍵與秘訣，約有200餘位公務同仁共同參與。



外國籍實習生文化週活動報導

國家發展委員會於104年8月25日及26日舉辦外國籍實習生文化週活動，邀請來自法國、波蘭、宏都拉斯、史瓦濟蘭、瑞士、薩爾瓦多及巴拉圭等國家8名實習生，互動分享各國經濟、文化、風土民情、人文特色、食物、風景，以及到本會實習2個月過程的心得感想，有助於對各國文化的瞭解及促進國際交流。



Public Governance Quarterly



 國家發展委員會
NATIONAL DEVELOPMENT COUNCIL



GPN : 2010200008
定價：70 元
全年 4 冊：NT\$ 280 元