

# 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<sup>(註 1)</sup>

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

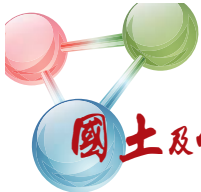
## 壹、緒論

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，彼此之間的关系十分緊密，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（Jules 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。

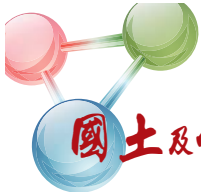
## 貳、公民導向的績效衡量

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（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 和 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

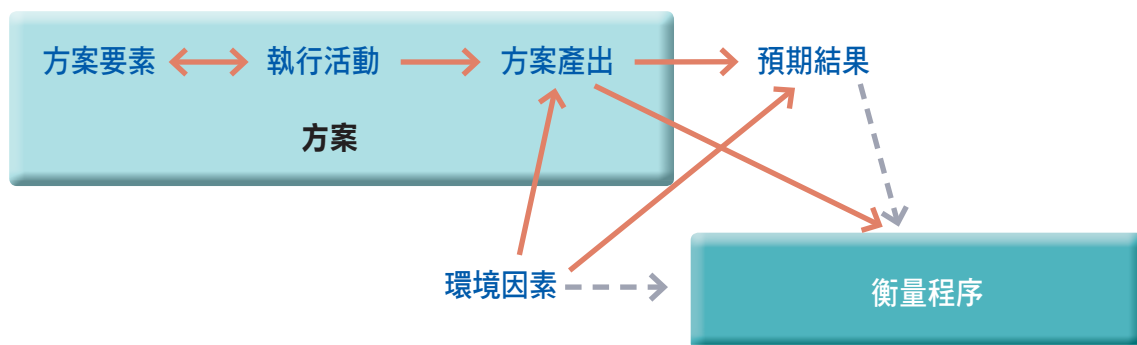


圖 1 方案評估與績效衡量

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）。

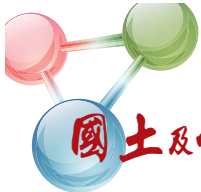
綜言之，在代議民主中，建立「以公民為核心的政府」（citizen-centered government）並不是一個新的概念，但是要讓公民認知到他們是政府的所有權人（citizen-as-owner）而不只是服務的消費者（citizen-as-consumer），最重要的作法是，對於影響其自身權益的決策，公民有被告知、被諮詢及表達其觀點的權利，政府應以公民實際上可以使用的形式，讓他們可以很容易地取得更多的資訊，成為充分知情的公民（informed citizens）。換言之，公民不僅僅是顧客，也是所有權人、議題形成者、合產者及政府的評估者，對於和自身相關的福祉都能夠參與其決策過程（Ho and 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一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。

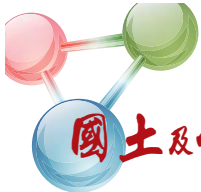
（二）動態課責（dynamic accountability）：

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 Wikinomics、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間題的認知，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，



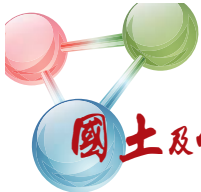
藉由公民力量進行社會控制和政治控制。將「開放政府」這個概念運用得最淋漓盡致當屬美國總統 Obama，無論是從政治修辭或社會實踐的觀點，他的言行表現幾乎無人能出其右。如論者指出，雖然 G.W.Bush 總統在其任內也非常支持政府資訊的公開化，投入相當多的資源利用網際網路建置政府資訊公開平臺，然因 Bush 政府在外交決策上的封閉，連帶影響到民眾認為他在內政決策上也是不公開的，因而有了「秘密總統」（The Secrecy President）封號；Obama 在 2008 年首次競選總統期間即抓住此弱點，提出「開放政府」的主張，在上任之初，即大力推行政府資訊公開的運動，雖然他在執政之後也面對現實，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

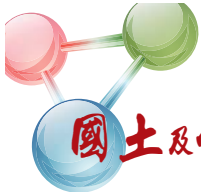
資料來源：Stirton and Lodge(2001), p.478.

## 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主意涵的課責機制。

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. Coglianesi, 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/](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.

