

桃竹苗地區四縣市政府行政績效評比

黃國敏*

【摘要】

績效評估是全面品質管理的核心要素，必須蒐集、分析服務產出與結果的資料。行政機關過去最爲人所詬病的是只重「投入」而忽略「產出」。政府再造的目標既然是要建立具有企業精神的政府，就不能再以投入來評估行政單位的績效，而必須以產出來衡量其績效。本研究目的即在探討績效評估的相關理論，並以桃竹苗地區四個縣市政府具體業務產出來考核其行政績效。桃竹苗地區四個縣市政府八十八至九十二年間的行政績效總分作比較可以發現，如同客觀業務績效與主觀滿意度績效得分，桃園縣與新竹市得分先降後升呈 V 字形，新竹縣與苗栗縣兩者得分呈現緩步上揚，惟苗栗縣的行政績效總分在九十年曾大幅重挫。縣市政府若欲推動行政革新，落實政府再造運動，必須有一套「誘因機制」，而最重要的誘因機制就是以「績效評估」來檢驗各縣市政府的整體行政績效。

關鍵詞：績效評估、績效指標、地方政府

* 中華大學行政管理學系暨研究所副教授兼主任

一、前言

現代社會的公民就是公共服務的消費者，也是政府的夥伴；如果缺乏可靠的績效資訊，想要提昇政府的公共課責是不可能的。績效評估就是全面品質管理和品質改善法的核心要素，必須蒐集、分析服務產出與結果的資料，取代過去著重輸入項與過程的作法 (Mayne and Zapico-Goni, 1999: 11)。人民組織國家設立政府，其目的無非四個字「為民服務」，然而由於政府組織與管理的過程極為複雜，行政組織的運作必須從多重角度來觀察才能較為完備。Nutley and Osborne (1994: 121) 認為廣義的績效評估必須包含五項要素：

- (一) 績效預評估 (performance appraisal)：對預期目標達成程度的事先評估，以作為未來監測和事後績效評估的指標，
- (二) 績效管制 (performance monitoring)：持續監控方案執行的過程，通常焦點鎖定在較低層次的目的，
- (三) 績效事後評估 (performance ex-post evaluation)：針對目標達成程度的回溯性評估，
- (四) 建構績效指標 (performance indicators)：化約為明確的績效標準，通常包括同等重要的量化和質化兩類指標，
- (五) 績效管理 (performance management)：績效評估是不可或缺的、資料的蒐集與分析是合理的、評估結果可以說明規劃和執行各個階段的績效、績效評估的標的在促進組織績效的提升。

可見進行組織績效評估時首先需有明確的組織目標，更進一步必須建構組織績效指標，以作為管制和評估的基準，這些績效指標乃是組織績效管理的工具，而非為評估而評估的虛應故事。

世界銀行自一九九六年起以六大類、三百五十二個細目，針對全球二〇九個國家進行國家治理的評比，六大類包含發言權與責任政治、政治穩定度、政府效能、法規品質、法治程度、與防治腐化，其中政府效能出現停滯；同期發表的洛桑學院二〇〇五年國際競爭力指標評比，我國政府效率倒退，兩項調查都反映出我國強官弱的老問題，顯示我國政府治理還有很大的改善空間(中國時報，94, 5, 19,

A3 版)。本文目的在探討績效評估的理論與實務，因此在第二節將整理分析績效評估的相關理論文獻，爾後在第三節再進一步以新竹市政府行政績效評估作一實證個案分析。

二、績效評估相關理論探討

(一)、企業績效評估

管理學大師 Peter F. Drucker 曾於六〇年代倡導目標管理 (MBO) 的概念，並且指出企業應該對行銷、創新、人力資源、財務資源、生產力、社會責任與必要利潤等八項關鍵項目，分別訂定適當的目標，而且各項目標必須兼顧長短期均衡及彼此呼應，到了九〇年代進一步提出績效評估觀念。他認為提升組織績效最佳的方法就是評估投資方案的績效是否達到管理者原先的承諾與期望。過去五十年來，如果美國政府訂定一個類似的回饋制度，一一評估政府各項措施的績效，人民的生活肯定要比現在好得多 (Drucker, 1995)。

其實目標管理與績效評估最早主要都應用在企業界，強調個人目標與組織目標相結合的績效評估方式，要求組織的績效必須納入評核的內容。績效評估比目標管理更重視組織的整體價值與質化的績效指標，而且績效評估與績效衡量、績效追蹤、管制都有密切關係，因此績效評估不僅具有誘因機制，也是一項管理工具(李允傑，民 88)。企業界運用績效評估評鑑組織或成員在某一時段的工作表現，並將結果用來獎懲員工、回饋協助員工生涯發展、與策定組織未來的整體發展策略及方向。

企業必須達成良好的績效，才能永續成長下去。所謂「績效」乃指為了實現企業的全體目標，構成企業的各部門功能別、團體業務別、團體或個人所必須達成的業務上之成果。所以「績效評估」乃是針對企業內各團體或個人所計畫的目標，實際上產生怎麼的結果 (成果)，以期、年、或以長期的趨勢來加以把握，然後與計畫、基準、目標或前期實績等對照，評估其實現進度之謂 (楊平吉譯，民 82:14-16)。

「績效評估」是管理中的「控制」功能。其消極意義係了解規劃的執行進度與狀況，如有歧異，並達到一定程度時，即應採取修正的因應對策。其積極意義則希望藉由績效評估制度之建立，能在事前或活動進行中對於行動者的行為產生影響或導引作用，使其個人努力目標能與組織目標趨於一致，即所謂「目標一致化」(goal congruence) 作用，因為它可以顯示出行為者所應努力方向或標的的「績效

評估標準」(performance measurement criteria) 以及可以賦予行為者努力以赴的「動機」(incentives)。績效評估代表整體管理制度之一子制度，因此，績效評估觀念及制度隨著管理學典範移轉，而使得評估標準由原來偏重財務標準擴大到包括眾多的非財務標準 (許士軍，民 91)。

Eccles (1991) 認為企業績效的指標不能單從財務資料裡找，它會削弱公司的顧客服務優先策略。品質、顧客滿意度、創新、市場佔有率、這些非財務性指標比盈餘更能反映公司的經濟狀況與成長前景。愈來愈多的經理人改變他們公司的績效評估制度，納入非財務性的指標，以加強新的競爭策略。

績效評估理論在時間上，可區分為事前、事中、與事後評估，此與以政策實施過程區分為預評估、過程評估(或稱為執行評估)、結果評估有異曲同工之妙。然而若以評估的標的，則可區分為個人績效評估(考績)、計畫(政策)績效評估、與組織績效評估(李允傑，民 88)。計畫或政策績效評估主要針對其相關成本是否達成預期目標進行評估，而組織績效評估的主要步驟有：界定組織的任務與目標、建構衡量指標、與衡量目標達成度。

R. Kaplan 於一九九一年所提出平衡計分卡 (balanced score card, BSC) 後逐漸受到重視，甚至已經從單純的績效評估工作發展成為落實策略願景的管理系統，事實上，它是結合企業管理與管理會計的綜合知識，將公司的策略目標與競爭需求整合到績效評估制度中，督促經理人在傳統的財務指標之外，增加顧客滿意度、內部流程、創新及改善行動等指標。從 Kaplan BSC 的四大構面觀察，財務構面與經濟附加價值 (EVA) 及財務績效有關；顧客構面則與顧客關係管理 (CRM) 有關；內部程序構面與公司價值鏈 (VC) 有關；而學習成長構面則與員工、資訊科技、組織文化等智慧資本有關。所以，它要求經理人在「願景」和「策略」的導引下，自顧客、內部作業流程、學習與成長、以及財務績效等四個方面或層次評估組織的表現。另一方面，所有構面均與管理技術的資訊化程度有關，因此，平衡計分卡所強調財務與非財務的度量必須是管理資訊系統 (MIS) 的一部分，倘若沒有管理資訊系統的輔助與配合，推動起來將會困難重重 (劉典嚴，民 91)。

平衡計分卡績效評估制度的主要特色有(許士軍，民 91: 6)：

- (一)、以追求顧客滿意度為基本導向，要求經理人採取顧客觀念來界定績效標準。
- (二)、將績效評估提升到策略層次，要求組織的高階管理者必須參與標準的訂定

和評估結果的詮釋與決策。

(三)、以整體觀念評估績效打破傳統的功能部門的單一觀點，可以避免不同功能部門間的本位主義與不必要的重覆活動。

(四)、它更進一步擴大到不同組織間價值活動鏈的整合，以配合目前所謂「供應鏈」(supply chain) 或「依訂單生產」(build-to-order, BTO) 的趨勢。

Kaplan and Norton (1992) 指出「評估什麼就得到什麼成果」，因為組織的績效評估制度強烈地影響經理人與員工的行為。平衡計分卡是在財務性指標和營運性指標之間求取平衡，它解答了下列四個基本問題：

▲顧客是如何看待我們的？(顧客的觀點)：顧客關心的重點可分為四類：時間、品質、產品表現與服務、以及成本。

▲我們必須在什麼領域中有傑出的專長？(內部的觀點)：內部業務指標應該從對顧客滿意度影響最大的業務流程中找出來，因為優良的顧客績效來自整體組織內部的流程、決策及行動。

▲我們能夠不斷改善及創新價值嗎？(創新及學習的觀點)：面對激烈的全球競爭環境，公司必須不斷改善現有的產品，並要推出能力增強的全新產品。

▲我們在股東眼中表現如何？(財務的觀點)：公司的策略和執行是否改善利潤，典型的財務目標和獲利、成長及股東價值有關。

平衡計分卡代表了績效評估基本假設的根本變革，它揚棄傳統以控制為中心的績效評估制度，改採以策略和願景為中心。而其指標的設計是為了將員工拉向整體願景的方向，它也具有時下改革的精神：跨功能整合、顧客與供應商的夥伴關係、全球規模、永續改善、以團隊責任取代個人責任。

Kaplan and Norton (1993) 指出許多公司目前都在實施局部性的改善計畫，如流程再造 (process reengineering)、全面品質 (total quality)、員工授能 (employee empowerment) 等但都缺乏整合。平均計分卡可以做為組織各項努力的焦點，也是定義各項優先順序，並與經理人、員工、投資人、甚至顧客溝通的中心點。它不只是績效評估工具，而是一套管理制度，能在產品、流程、顧客及市場開發等重要的領域，激發出突破性的成長、進步。而且它提供一套全面的架構，可將公司

的策略目標轉換為一致的績效評估指標。

Kaplan and Norton (1996) 指出平衡計分卡使公司在追蹤財務成果的同時，也能監督未來成長所需的無形資產，它不能取代財務指標，而是要補充財務指標的不足之處。使用平衡計分卡的經理人無須將短期財務指標，當作公司績效的唯一指標。平衡計分卡引進四項新的流程，以連結公司的長期目標與近期行動：(一)、轉化願景：釐清願景、建立共識，以建立公司上下的策略共識；(二)、溝通與連結：主要活動有溝通與教育、設立目標、連結獎賞與績效指標，讓經理人在組織內溝通他們的策略，並將策略與部門和個人的目標連結，可以提高員工對公司長期策略的投入程度與責任心；(三)、業務計畫：主要活動有設立目標值、連結獎勵方法、分配資源、建立里程碑，以整合公司業務與財務計畫；(四)、回饋與學習：主要活動有說明共同的願景、提供策略回饋、進行策略檢討及學習，以賦予公司策略學習 (strategic learning) 的能力。

建立平衡計分卡的過程就是釐清策略目標，然後找出數項關鍵要素。在此一過程中，也創造了管理組織中各項改革計畫的架構。這些改革計畫包括：組織再造、員工授能、時間基礎管理、全面品質管理等，都能帶來改革的成果。但也同時互相爭取稀少的資源，包括最稀少的資源如高階主管的時間與注意力。有些公司則將它當作一套整合、可重複使用策略管理制度的基礎，進一步擴大平衡計分卡的應用以

- ▲釐清及更新策略，
- ▲向全公司溝通，
- ▲讓單位目標、個人目標與組織策略一致，
- ▲將策略目標與長期目標、年度預算連結在一齊，
- ▲確認各項策略方案並使之一致，
- ▲進行定期績效檢討以瞭解和改善策略，

總而言之，平衡計分卡使公司的各項管理流程合作無間，且能將整個組織的焦點集中在長期策略的執行，它提供一項管理和實施策略的架構，同時又能容許策略自行演進，以因應競爭、市場以及技術環境的改變。

Kaplan and Norton (2001) 更進一步將平衡計分卡應用在組織策略的衡量和實踐上，並提出下列五項原則：1.將策略化為營運執行面的術語、2.將組織的整體資源對準策略、3.使策略與每位員工的日常工作相結合、4.使策略成為持續的循環機制、以及 5.由高階領導動員組織變革。他們認為過去企業界績效衡量系統的內涵通常為各自獨立量度的集合，無法適切描述或用來管理企業的價值創造流程，因為單獨的度量無法捕捉企業利用無形資產創造實體價值方式的全貌。但是策略地圖中的因果關係卻可以展現該價值創造過程的秘訣。除了平衡計分卡外，另兩類是利害關係人 (stakeholder) 計分卡與關鍵績效指標 (key performance indication, 簡稱 KPI) 計分卡。利害關係人計分卡首先須界定最重要的利害關係人，如股東、顧客、供應商、與員工等，再為其設定相關的目標並發展適當的量度與指標以衡量這些目標的達成程度。然而，此一方法所欠缺的關鍵要素就是無法明確界定企業績效的驅動因素，例如明確的價值主張、創新的流程以發展新的產品與服務、顧客管理流程、科技的應用、員工特定的技術與能力等等能實現策略的必要條件。

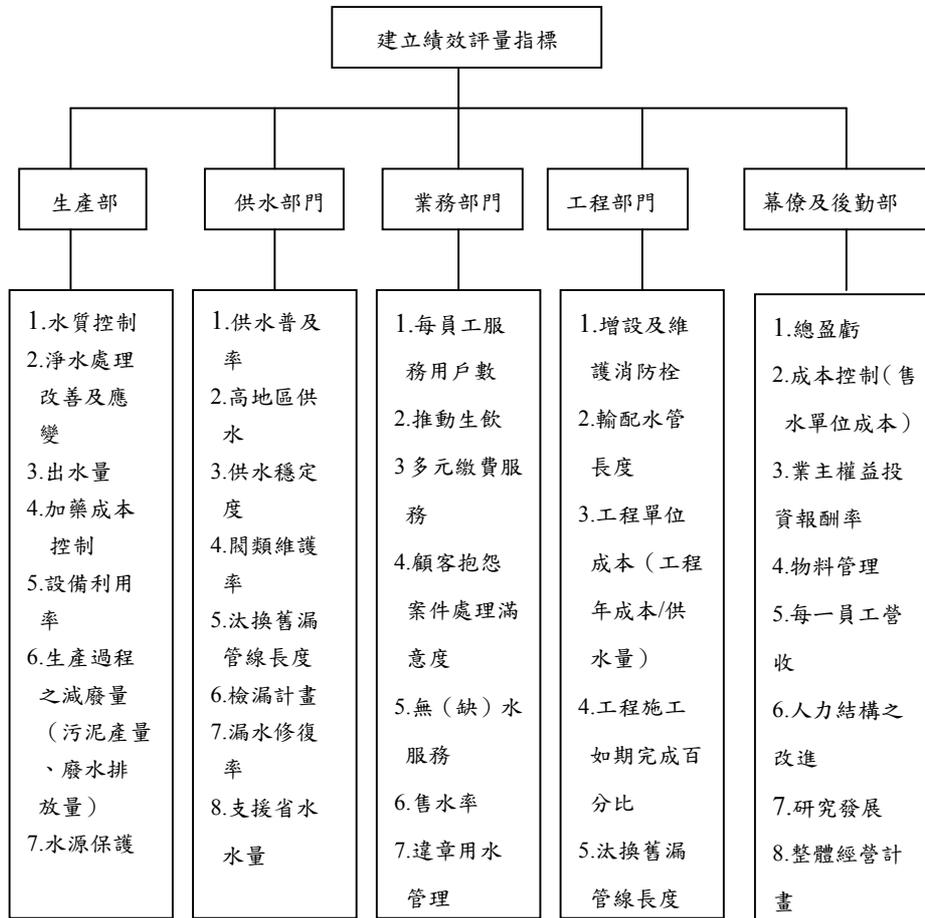
所謂「指標」係衡量與整體社會或政治社群有關的價值，一項指標若朝正面發展，通常會被預期有利於民眾(HEW, 1969:07; MacRae, 1986: 132)。而關鍵績效指標計分卡最常出現在已經施行全面品質管理 (TQM)的企業，當企業高層的策略方案已經存在時，多元化的策略目標能夠引導個人和團體，界定必須在哪些領域表現卓越以實現更高層的策略目標。關鍵績效指標是一種透過組織內部某一流程的輸入 (input) 及輸出 (output) 項的關鍵參數進行設置、取樣、計算、分析，衡量流程績效的一種目標式量化管理指標，它是把組織的戰略目標分解為可運作目的之工具，是組織績效管理系統的基礎。在建立關鍵績效指標體系時應遵循下列原則：

1. **目標導向**：即關鍵績效指標必須依據組織總目標、部門目標、職務目標等來進行確定。
2. **注重工作質量**：因工作質量是組織競爭力的核心，但又難以衡量，因此對工作質量建立指標進行控制就顯得格外重要。
3. **可操作性**：關鍵績效指標必須在技術上是可操作的，對每一指標必須給予明確的定義，而且建立完善的資訊收集管道。
4. **強調輸入和輸出過程的控制**：設立關鍵績效指標要優先考慮流程的輸入和輸出項，將兩者之間的過程視為一整體來進行控制。

而在建構關鍵績效指標時應把握的要點有：

1. 把個人和部門的目標與組織的整體戰略目標聯繫起來，以全局的觀念來思考問題。
2. 關鍵績效指標應屬比較穩定，如果業務流程不變下，則關鍵績效指標也不應有太大的變動。
3. 關鍵績效指標應該是可控制的、可以達到的。
4. 關鍵績效指標應當是簡單明瞭，容易被執行、接受和理解。
5. 對每一關鍵績效指標建立「關鍵績效指標定義指標表」。

現代組織若要在經營績效上具有高度競爭力，就必須將焦點從一般績效指標轉移到策略性的關鍵績效指標(KPI)上，因為關鍵績效指標可以監控進度、可以推動變革、可以進行標竿學習、也可以提高顧客滿意度，但是關鍵績效指標的設計必須連接策略、與行動方案相連結、量化、容易理解、必須是可達到的、平衡和定義明確。行政院研考會施能傑副主委表示，雖然我國政府沒有採用關鍵績效指標這樣的字眼，不過根據研考會針對策略績效目標所擬定的衡量指標、衡量標準及原訂定目標值，甚至就各個指標所賦予的權數，在相當程度上均具備了關鍵績效指標的概念與雛型，讓行政院所屬機關大部份的策略績效目標均能以客觀、量化的方式加以評估（齊立文，民 94：106-108）。在公部門方面則以公營事業與企業的管理最為類似，茲以台北自來水事業處為例，該處所建構的關鍵績效指標架構頗值得參考如圖一。



圖一：台北自來水事業處關鍵績效指標架構圖

資料來源：台北自來水事業處編(2002)，

《台北自來水事業處單位績效考核制度規劃方案》，自印，頁4-2-1。

(二)、行政績效評估

公部門的績效評估通常是以「機關」為標的，組織及其內部單位先發展出清楚的

「任務陳述」(mission statement)，並依此發展工作目標與績效指標。然而，如何將行政機關的組織目標轉化為可衡量的指標呢？一般來說，指標包括「量化」與「質化」兩類。在講求「全面品質管理」與「顧客導向」的趨勢下，行政機關除了必須衡量一些可以量化的組織績效外（例如：民眾申訴次數），更應重視「內在顧客」與「外在顧客」所受到的服務品質。此外，績效評估必須兼顧客觀性，不重複性與可操作性。任何指標設計者皆須在「質化與量化」、「主觀與客觀」、「實用與有效」間權衡。較可行的做法是依據特定機關之業務性質加以分類，以使該特定機關之績效能確實反應出其特殊狀況，以降低衡量的複雜性，增加指標之實用性。

如同企業界一般，公部門的績效評估亦是衡量該機關在某一特定時間內的表現，以提供組織成員對工作回饋的資訊，期能持續提升行政機關的服務績效。因此，探討政府的行政績效應該包含各個不同層面，如組織的任務、員工管理、績效評估以及如何克服阻礙等。在社會資本理論(Social Capital Theory)探討政府績效主要著眼於經濟成長率，社會資本的建立有助於政府績效的提升，而政府提升績效的能力主要取決於良好訓練的官員、績效報酬的制度結構以及長期的規劃(謝俊義，民 91：106-7)。

近年來所謂「政府再造運動」在許多國家蔚成風潮，而「新政府運動」一書更強調現代是一績效掛帥的時代，政府的經費運用不僅要重視投入，更應重視產出，所以時下的績效評估特別強調「結果」而非「過程」的改進(劉毓玲譯，民 82)。因此就當前世界潮流而言，績效管理幾乎已經成為「全球化」運動，甚至有些國家將之法制化，例如美國於一九九三年實施「政府績效與結果法」，要求各聯邦政府機關應依該法訂定績效協議書與績效評估報告。然就我國目前狀況而論，績效管理雖然在學術界談得如火如荼，行政院亦於九十年五月頒布實施績效評估要點，要求各機關提交績效評估報告。然而績效管理絕非一份書面「績效評估報告」而已，乃是一項價值觀念的革命，更是政府浩大的改革工程，光是決定各機關的績效指標就需要不斷地透過民主參與的程序加以討論與修正。

事實上行政學一百多年來發展的主要目標就是如何提高「行政績效」(administrative performance)。關於行政績效的定義，早期學者大多強調「效率」(efficiency)、「經濟」(economy)的重要性；但近年來，除了在早期所強調的效率概念外，更加強調產出結果的「效能」概念，亦即所謂「行政生產力」(administrative productivity)。在過去十多年來各國極力推動的公共管理主義或新公共管理，評估可說是這一波趨勢中的核心要素 (OECD,1995)。

謝添進等(民 89)探討公務機關行政效率衡量模式指出，一套完整的行政績效衡量體系必須包括「衡量客體」、「衡量指標」、「權數設定與分配」、「計算方式」、「結果比較」、「衡量期間」及「實施作業」等各方面。而效率是投入與產出間的比率關係，在實務上，投入面的衡量以「勞動投入」和「財務經費投入」較具意義。產出面的衡量應注意「反映重要職能」、「表現直接結果」與「可數量化表示產出量及品質」等原則。在實施方式上，行政效率的衡量多採「由點而面」(漸進擴大實施範圍、「由下而上」(先從地方機關實施，再擴及中央機關)、「由簡而繁」(由業務性質單純之服務性機關先實施，再推動至擔負政策任務的行政機關)及「逐步修正調整內容」的方式進行。

行政機關的績效指標可區分為「效率指標」及「效能指標」兩大類。國內最早探討行政的效率問題應屬荆知仁等(民 55)，行政效率是指機關由資源投入到最後產出間的轉換運作過程。Tankersley (2000: 288-9) 則認為效率就是組織加權後的總產出與加權後的總輸入的比率。綜合而言，行政效率指標包括：

- (1). 從投入到產出運作過程時間的適當性：指該項工作從最初資源引進到最後產出目標所需耗費的時間。
- (2). 預算成本適當控制：行政機關投入因素中最主要的一項就是金錢資本。
- (3). 產出數量、品質適當性：最具體、客觀的衡量標準如平均每人服務對象人數。
- (4). 資源有效利用程度：行政機關運作的投入包含「有形資源」與「無形資源」。有形資源是指「人力」、「資本」、「設備」等；而無形的資源則包括「管理」、「領導」、「研究發展」與「組織設計」等。
- (5). 員工工作滿足感：組織成員的需求及意願的實現程度，就是所謂的「員工工作滿足感」，亦即員工對其工作所具有的主觀評價、感覺及情感性反應。

除了重視「過程導向」的效率指標外，重視「結果導向」的行政效能亦是構成行政績效的另一主要面向。而行政效能指標包括：

- (1). 目標與需求的回應性：政府公共服務能否解決標的團體的需求。
- (2). 產出（服務）的即時性：政府機關能否即時提供服務以解決民眾需求。

- (3). 提供服務的態度：民眾直接或間接受到的服務態度，可以顯示出政府服務品質的良窳。
- (4). 服務公平性：政府更應注重社會公平正義的價值，合理分配資源於各受益團體。
- (5). 施政滿意度：接受服務的標的團體對政府所提供服務主觀上的滿意度評價。

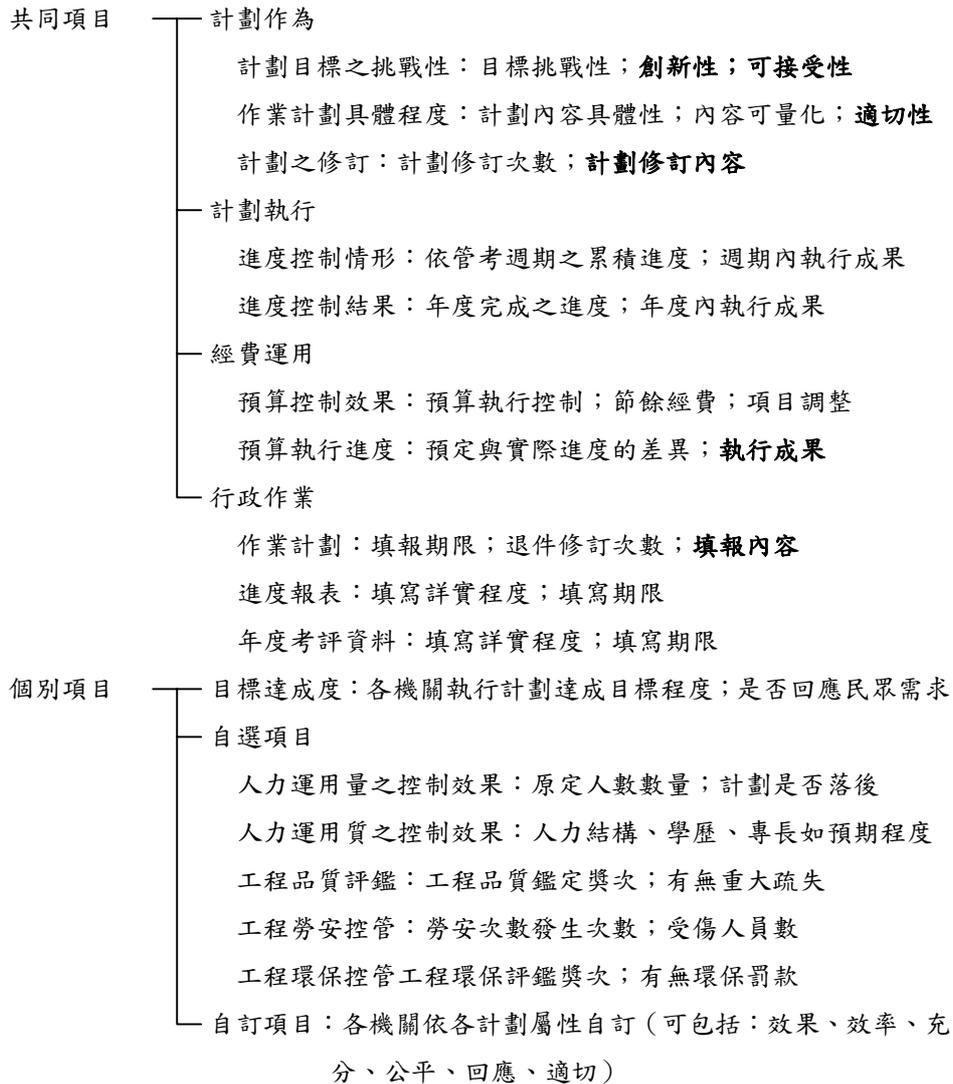
績效評估能力的發展被視為公部門結果取向管理的整合方法，它是為提昇行政績效而建立的廣泛管理架構。政府建構績效評估系統的原因主要是相信這套系統可以改善統治方式；可以理解、值得信賴的評估系統，透過及時、有系統地提供許多單位和部門的績效資訊給行政首長；可以用來提高公部門的管理績效，或立法部門的評估系統；及可以用來改善相關的公共政策 (Boyle, Lemaire, and Rist, 1999)。

Gianakis and McCue (1997: 257-8) 也指出，建構績效評估能力具有三項功能：(1)、以結果及任務為焦點的績效評估系統，可以扮演地方政府各部門，地方行政機關、地方議會、與民眾之間溝通的機制；(2)、藉由提高地方政府對民眾實際需求的回應力，績效評估系統可以提升其治理能力；(3)、與資源分配過程結合的績效評估，可以賦予專業經理人更多的決策彈性，並對績效結果負責。

在建構績效衡量指標方面，早在全面品質管理 (TQM) 時代已甚為強調行政生產力指標的建立，惟近年來已逐漸被績效衡量指標所取代。設定衡量指標的步驟通常包括：認定指標、量化、設立品質、與指定時間。Dunn (1981)指出評估指標的主要特性應該具備：效果 (effectiveness)、效率 (efficiency)、充分 (計畫內容是否充分, adequacy)、公平 (計畫是否顧及社會上不同族群, equity)、回應 (計畫是否回應大眾需求, responsiveness)、與適切 (是否與相關機關或計畫配合, appropriateness)。洪永泰 (民 84) 認為衡量指標的類型可分為主觀、客觀指標，直接、間接指標，敘述性、分析性指標，投入、產出指標，狀態、狀態變遷指標；而衡量指標應該具有：有效性、可靠性、穩定性、反應性、資料的可取得性、量表性、可分割性、代表性、時間代表性、群體間比較性、適用性、可理解性、規範性、政策相關性、時間性、與及時性等諸特性。

郭昱瑩 (民 90) 參考 W. Dunn (1981) 政策評估指標、Saaty (1980)的分析層級程序法 (Analytic Hierarchy Process, AHP) 、與 Nutt and Backoff (1992) 所提「相關樹」

(relevance tree) 概念，仿倣吳定 (民 82) 曾以共同性指標、特殊性指標、及個別性指標建構行政機關生產力衡量指標的分類方式，配合現代行政機關績效評估的重要議題，建立一套績效衡量指標如圖二。



圖二：機關績效衡量指標

資料來源：郭昱瑩(民 90: 36)

由於政府再造運動相當重視行政結果，而傳統評估則較重視輸入與過程而忽

略績效本身。近年來的績效評估則加入許多量化和質化的評估方法，如計量經濟學模型、焦點團體等來評估績效結果；例如美國亞利桑那州政府經州議會的要求，於 1993-1997 年間實驗許多績效評估技術，試辦預算改革計畫，實施成效不錯。因此，亞利桑那州議會於一九九七年將其法制化 (Franklin, Cawley, and O'Sullivan-Kachel, 1998)。另一實例是由北卡羅來那州立大學政府研究所所指導的「北卡羅來那州地方政府績效衡量計畫」，它是一項標竿學習法案，鼓勵地方政府府內以及府外互相比較行政績效，其主要目的在經由各區績效和成本的比較以改善公共服務 (Rivenbark, 2000: 22-3)。

Wholey (1999) 認為績效並不是在那裡等待被衡量或被評估的客觀事實，而是存在人心中由社會互動所建構的事實。所以，績效應以重要利害關係人的觀點，從輸入、行動、輸出、與結果的網絡中去發現，通常績效是將上述各項的實際值與預期值相比較。公部門的績效往往牽涉到議會、利益團體、相關部門、顧客、員工等互相競爭或衝突的目標，而績效的面向可以包含直接或間接成本、公共服務、直接結果如顧客滿意度、以及最後的結果；績效必須廣泛地界定以包含上述諸重要面向。

Rossi, et. al. (1999: 85) 也指出績效的標準 (criteria or standards) 包括：標的團體 (顧客) 的需求、已表明的目標與目的、專業標準、習慣及規定、法律要求、倫理或道德價值如社會公平正義、過去的績效、方案負責人設定的目標、專家意見、標的團體原有的水平、未實施方案的預期情況、以及成本等。最後，「滿意度調查」則是近年來非常受到我國政府機關重視，用來判斷民眾對於公共政策或機關首長是否滿意的調查方法 (丘昌泰，民 88：166)。顧客滿意度不僅可以當作品質績效衡量外，也可以當作成果績效來衡量 (Martin and Kettner, 1996)。

Wang (2002) 研究績效衡量對美國市政府的影響發現，績效衡量可以幫助市政府設定服務目標、期望值、與實施策略，並且可以幫助行政人員找出日常管理問題和解決方法。因此，績效衡量的影響主要是組織內部的管理，多數行政機關都以績效衡量來管制行政運作。然而，績效衡量最主要的作用在授能公共經理人以績效責任，他們必須向首長、議會、與民眾等利害關係人報告實際績效。

(三)、行政績效評估實作情形

人民組織國家設立政府，其目的無非四個字「為民服務」。就「公共管理」的角度而言，所謂為民服務就是政府機關如何選擇適當的傳送系統，使政府的「公共服務」可以滿足人民的需求，達成「顧客滿足」的目標。所以為民服務必須以顧客的滿足為標的，而行政績效評估就是顧客滿意的保證（曾文敬，民 89），因為行政績效評估的目的乃是致力為民服務提升施政品質。例如行政院於八十五年訂頒「全面提升服務品質方案」〈八十七年七月曾經修訂〉，其中之品質基準包括：「檢討服務領域，研採企業作法」、「便捷行政程序，縮短等候時間」、「塑造親切環境，樹立服務形象」、「重視民情輿情，主動溝通協調」、「結合民間資源，協助公共服務」等，並對於績效良好機關頒發「行政院服務品質獎」予以獎勵。

遠見雜誌於一九九九年針對臺灣地區 INTA 學者與一千大企業經理人所作宜人城市問卷調查，發現宜人城市條件排行榜有：

1. 便利的公共交通
2. 現代化的工作機會
3. 舒適的城市環境
4. 多樣且具特色的城市文化與活動
5. 合理的基礎建設與都市計畫
6. 足夠的公共空間和休閒場所
7. 良好的治安
8. 良好的公共服務品質(行政效率、婦幼老人照護等)
9. 永續的政策(自然、人文環境與經濟力的維續)
10. 軟體(教育、技術、觀念)、硬體(通訊、金融等)與全球脈動的結合

遠見雜誌並於同(一九九九)年針對臺灣地區縣市政府，從六大面向三十二項指標實施績效總體檢(詳見遠見雜誌一九九九年十二月號頁 254-283)，其六大面向

三十二項績效指標如下：

- (一)、財政活力：a. 補助收入/ 歲入，b. 統籌分配稅/ 歲入，c. 土地公告現值調幅，d. 規費及罰款收入成長率，e. 公共債務累計未償還餘額/ 歲出；
- (二)、行政效率：a. 業務支出/ 人事支出，b. 每一公務人員服務人口數，c. 每一戶政人員為民服務件數，d. 建築管理各項證照核發速度；
- (三)、交通管理：a. 機動車輛肇事率，b. 車輛肇事死亡率，c. 機動車輛密度，d. 小客車平均停車位數，e. 砂石車違規取締件數；
- (四)、社會安全：a. 竊盜案破獲率，b. 刑案破獲率，c. 每百萬人火災傷亡人數，d. 少年犯罪率，e. 受虐兒發生率，f. 暴力犯罪破獲率；
- (五)、環境友善度：a. 平均每人環保支出，b. 每月平均落塵量，c. 縣市總人口數 / 清潔人員數，d. 公害陳情件數/ 縣市總人口數，e. 法定傳染病發生率，f. 事業廢水污染源改善率；
- (六)、教育文化：a. 教科文支出/ 歲出，b. 托兒所收托率，c. 國中小學每班學生數，d. 藝文活動展演次數，e. 國中小學生師比，f. 中輟生發生率。

並將縣市政府分成兩大類各別作比較，第一類包括五個省轄市等為都會型市政府，其餘十五個縣則屬第二類非都會型縣政府。使用資料為 85-87 年間內政統計年報、臺灣省統計年報、各縣市政府統計要覽等。其中正向指標 (成長率愈高，名次愈高) 如竊盜案破獲率，暴力犯罪破獲率，藝文活動展演次數等。負向指標 (成長率愈高，名次則愈低) 如補助收入/ 歲入，車輛肇事死亡率，法定傳染病發生率等。另一方面，Edvinsson and Malone (1997) 試圖將智慧資本中的「流程資本」指標作一轉化，期使其能適用於政府機關中 (林大容譯，民 89：247-9)；而鄧弼文 (民 90) 論文中建構的所有績效指標如表一。

表一：鄧弼文(民 90) 論文中的績效指標

分類項目	鄧弼文(民 90)論文中績效指標
教育	學校數，平均每校服務面積，教師數，教育行政機關人員數，初等教育師生比，初等教育班級人數，每一市民享有教科文支出，受大學教育占總人口比率成人識字率，學齡兒童就學率
文化	藝文展演活動個數，藝文活動出席人數，每萬人休閒空間面積數，教育文化內涵民眾滿意度
環境保護	人口增加率，人口密度，自來水普及率，飲用水質不合格率，垃圾妥善處理率，平均每日垃圾清運量，懸浮微粒，一氧化碳，二氧化硫，平均每人擁有公園綠地面積，均能音量大於 65 分貝次數比率，環境保護支出，環境保護內涵民眾滿意度
社會安全	刑事案件發生率指標，刑事案件破獲率，竊盜案件發生率，竊盜案件破獲率，每萬人警察人數，每萬人消防人數，每萬人消防車輛數，消防安檢合格率，火災傷亡率，車輛肇事率，每車平均享有道路面積，社會安全內涵民眾滿意度
社會福利	身心障礙福利機構數，兒童福利機構數，老人安養養護福利機構數，低收入戶生活補助，兒童福利生活補助，醫療補助金額，每一市民享有之社會福利支出，社會福利內涵民眾滿意度
醫療保健	健保特約醫療機構所數，平均每一機構服務面積，平均每一機構服務人口，每萬人職業醫事人數，每平方公里職業醫事人數，每萬人病床數，十大死因死亡率，住院平均每件費用，住院平均每日費用，門診每人次平均費用，政府醫療支出經費，嬰兒死亡率，醫療保健內涵民眾滿意度
政府行政	每一政府員工服務市民數，公益性慈善活動參加人數，志工志願服務時段，縣市長投票率，立法委員投票率，政府行政內涵民眾滿意度

天下雜誌為了解縣市發展情形以及歷年來的變化，於 2004 年針對臺灣地區縣市政府實施幸福城市評比(詳見天下雜誌 2004 年 9 月號，頁 132-149)，其八大面向九十三項幸福城市指標如下：

(一)、未來潛力：a. 營利事業家數，b. 營利事業銷售額，c. 經濟發展支出占歲出比率，d. 十五歲以上高等教育比率，e. 教科文支出占歲出比率，f. 初等教育師生比，g. 擔心下一代就業機會，h. 書店圖書館是否足夠；

(二)、人民富足：a. 每人可支配所得，b. 失業率，c. 儲蓄率，d. 平均每人稅賦，e. 都市地價指數，f. 是否擔心失業；

(三)、年輕活力：a. 扶老比，b. 粗出生率，c. 勞動參與率，d. 年老化指數，e. 25-44 歲就業率，f. 最適合年輕人打拼縣市；

(四)、婦女友善：a. 縣市政府女性一級主管比例，b. 國中小學女性校長比率，c. 學齡前兒童托兒所家數，d. 女性勞動參與率，e. 女性十五歲以上高等教育比率，f. 強制性交+妨害風化被害率，g. 現在生活幸福嗎(女性)，h. 有人身安全感嗎(女性)；

(五)、生活安全：a. 刑案發生率，b. 刑案破獲率，c. 自殺率，d. 食品中毒次數，e. 機動車肇事率，f. 火災發生次數，g. 有人身安全感嗎；

(六)、環境美感：a. 每人享有公園綠地面積，b. 空氣中懸浮微粒濃度，c. 污水處理戶數比例，d. 垃圾妥善處理率，e. 環境音量監測不合格時段數，f. 居住的縣市美麗嗎；

(七)、老人安養：a. 執業醫事人員比，b. 病床數比，c. 老人安養每位工作人員照顧老人數，d. 每萬人老人安養戶及長期照護機構，e. 每千人老人居家服務人次，f. 現在生活幸福嗎，g. 有人身安全感嗎，h. 最適合退休生活縣市，i. 是否擔心老年無人照顧；

(八)、財政穩健：a. 每人財政赤字，b. 每人償債餘額，c. 歲出自有財源比，d. 每人歲出，e. 對縣市首長整體施政是否滿意，f. 縣市政府官員議員貪污腐敗嚴重嗎。經詳細評比後各縣市在各面向及幸福指數總排名的成績前五名如表二。

表二：各縣市在各面向及幸福指數總排名的成績排名

面向 排名	未來 潛力	人民 富足	年輕 活力	婦女 友善	生活 安全	環境 美感	老人 安養	財政 穩健	幸福 指數 總排 名
第 1 名	台北 市	台北 市	新竹 市	台北 縣	澎湖 縣	澎湖 縣	台北 市	台中 市	台北 市
第 2 名	新竹 市	新竹 縣	桃園 縣	台北 市	苗栗 縣	台北 市	宜蘭 縣	澎湖 縣	新竹 市
第 3 名	桃園 縣	高雄 市	台中 市	新竹 市	嘉義 縣	新竹 市	嘉義 縣	台中 縣	台中 市
第 4 名	台北 縣	新竹 市	新竹 縣	台中 市	花蓮 縣	花蓮 縣	花蓮 縣	嘉義 市	桃園 縣
第 5 名	台中 市	桃園 縣	台中 縣	台南 市	台北 市	台中 市	嘉義 市	高雄 縣	澎湖 縣

另一方面，根據中國大陸《商務周刊》和零點公司於二〇〇四年底聯合實施的一項關於「宜居城市」的調查，該項調查採用多階段隨機抽樣方式，對北京、上海、廣州、武漢、成都、瀋陽、西安、濟南、大連、廈門等十個城市，十八至六十歲的三千二百一十二名城市居民進行入戶訪問。調查結果顯示上海是大陸「中國宜居城市榜」的榜首，大連、北京排在第二位和第三位，之後依次是廣州、成都、青島、杭州、桂林、珠海和廈門。受訪民眾認為「交通的方便性」、「城市是否乾淨整潔無污染」和「空氣質量」是衡量一個城市是否適合生活的最重要指標。而在評價一個城市是否適合居住時，分別有百分之四十七點九、百分之四十六點一和百分之四十三點九的受訪者認為「交通方便快捷」、「城市乾淨整潔無污染」和「空氣質量好」是成為「宜居城市」的必要條件，明顯高於「經濟發展水平」、「社會治安狀況」、「社會保障水平」等其他因素。通過進一步分析發現，居民的文化層次越高，對於環境因素越看重。該調查也顯示「經濟發達，經濟發展迅速，經濟實力強」是上海「宜居」的主要原因，「機會較多，經濟水平高」則是廣州入選「宜居榜」最關鍵的因素，而北京的入選很大程度上是由於「北京是中國的首都，在各方面都具有優勢」（中國時報，九十四年三月二十九日，A13 版）。

任兆璋與范閩（民 94）則針對廣州等中國十大城市以經濟總體實力、產業結構、經濟資金來源、經濟外向性等四大面向，建構 GDP 總量、地方財政收入等五十一項指標分析比較中國十大城市的經濟競爭力，結果顯示上海自一九九〇年以來經濟競爭力一直高居第一名，其次是北京、廣州與深圳。

在政府方面，我國行政機關考評制度始自民國四十年公布實施的「行政院所屬機關考成辦法」，並於四十三年、七十年、和七十九年逐次修訂之。行政院並依據該考成辦法擬訂「行政院所屬各機關九十一年度工作考成作業要點」。多年來，行政院爲了提升所屬機關行政效率和效能，責成院研考會、經建會、國科會、與公共工程委員會等一級管考機關不斷研擬更新各項管考辦法。近年來更致力推展行政機關績效評估制度，期能提升管考的精確度，例如在「行政院所屬各機關中長程計畫編審辦法」和「行政院重要社會發展計畫先期作業實施要點」都有要求各機關擬定計畫目標時應該附上「預期績效指標及評估標準」。而在經建與科技計畫方面，「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」以及「政府科技計畫先期作業實施要點」也都以計畫執行績效作爲計畫存廢或准駁的重要依據。

另一方面，行政院在「行政院所屬各機關年度施政計畫選項列管作業要點」中除了要求各單位應將年度施政計畫全部納入管制，並區分爲院列管、部會列管、與自行列管三級外，且於「行政院所屬各機關年度施政計畫管制作業注意事項」規定，各單位提出年度作業計畫時，應依列管計畫考評項目及評分標準訂定管考基準，作爲執行與管考的依據。

民國八十四年行政院研考會奉示訂定「中央政府各機關計畫執行進度考核獎勵作業要點」，其中明定計畫執行進度以「工作執行進度」與「預算執行進度」各佔百分之五十計算。考核程序由各主管機關負責各計畫之初核，於擬具審核意見後全數送交院研考會辦理複核。對於全年度執行進度未達 80%或全年度前九個月執行進度未達 60%者，一律簽奉院長核定後辦理議處（邱吉鶴，民 90：13）。另外在審計部門方面，審計法第六十三條規定「公務機關編送會計報告及年度決算時，應就計畫及預算執行情形附送績效報告，於審計機關其有工作衡量單位者應附送成本分析之報告，並說明之」。另外根據審計法施行細則第七十一條規定績效報告係指該機關對於各項計畫實施完成進度、預算配合執行經過、及其工作所具成果之績效，而成本分析是在預算內所列已具衡量單位工作計畫之成本分析報告而言。

行政院關於施政計畫編審與管考等法令，雖然均對計畫的評估方法與績效衡量言之鑿鑿。但是在「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」中，並無計畫評估方法與績效衡量等具體規定，致使在計畫先期審議階段所爲評估方法之審議無法與管考階段的績效衡量相連接，而須另提年度作業計畫。另一方面，在管考階段也必需依據「列管計畫考評項目及評分標準」另列管考基準（楊秀娟，民九十年）。例如「行政院所屬各機關九十年由院列管施政計畫考評項目」就分爲「共同項目」與「個別項目」，各佔權重 50%，共同項目又分爲計畫作爲、計畫執行、

經費運用、行政作業四分項，再細分為十小項；個別項目則分成目標達成度、自選項目、與自定項目三分項。

九十年二月二十六日全國行政革新會議有關「政策執行與評估」議題的重要結論之一：為期突破制度瓶頸，提升政策成效，責成院研考會研擬「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，提報行政院核定實施；各機關於年度開始前應對各項重大施政提出績效評估指標，據以辦理績效評估。可見組織績效評估與績效評估指標的訂定關係極為密切。院研考會乃參酌美國國家績效評估委員會 (National Performance Review, NPR) 與政府績效與成果法 (Government Performance and Result Act of 1993, GPRA)，研擬「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，於九十年五月十七日函頒行政院所屬各機關實施在案。

在地方政府方面，台中市政府早在七十九年度已有委託東海大學辦理該市績效指標之研究，其中例如社會安全的績效指標與單位如表三。

表三：台中市政府社會安全績效指標與單位

績效指標	單位
火災時消防車抵達現場平均時間	分
每千戶火災發生數	次
年火警次數	數
火災受傷人數	人/年
火災死亡人數	人/年
成災數	個/年
平均每起火災滅火時間	分
火災受災戶數	戶
平均火災延燒時間	分
財務損失	千元
消防人員數	人
消防車輛數	輛
輔助性消防車輛數	輛
消防水源數	座
每千戶消防栓數	座
消防檢查次	數

台北市政府於民國八十九年十二月二十日到二十二日舉辦一場為期三天的「台北新願景研討會」，對台北市府共十五局 / 處 / 議題的施政情況作一探討，會中對台北市政府的施政情況和困境作出了深入的報告與討論，卻並未就市政建設的評估指標有所著墨，因此建議就此部分再作研究。經討論後，決定以交通、警政、環保、財經、社福等五項主題為第一階段評估指標研究範圍。交通和治安一直是台北市民最關切的市政項目，歷年來在每一次的民意調查中，這兩項讓市民最感同身受的議題所獲的滿意度，往往具有指標性的作用；另一方面，交通的便捷，大眾運輸比率提昇，警政社區化，保障婦幼安全等膾炙人口的政見，亦是台北市民對市政的期待，因此，實有優先進行評估指標研究的必要性。

第一階段研究成果，例如在交通施政績效評估指標方面總計提出十項，可以歸納為八類，各類別之指標及其內容如表四。

類別	指標	內容
1.交通安全	1-1 運輸系統肇事嚴重性	年車禍死亡人數
2.大眾運輸系統	2-1 大眾運輸使用率	$\frac{\text{大眾運輸系統年平均運量}}{\text{平均總旅次量}}$
	2-2 每萬人享有之捷運路線長度	$\frac{\text{捷運系統長度} \times 1000}{\text{人口數}}$
3.交通易行性	3-1 道路平均旅行速率或平均通勤時間	$\sum_i \frac{\text{抽樣調查路段 } i \text{ 起迄點間距離}}{\text{調查時段內抽樣路段 } i \text{ 之平均旅行時間}} \times W_i$ $W_i = \frac{\text{調查時段內各抽樣路段 } i \text{ 之路段長度}}{\text{調查時段內各抽樣路段之路段長度總合}}$
4.準大眾運輸系統	4-1 計程車距離空車率	$\frac{\text{日載客里程}}{\text{日總里程}}$
5.公共停車供需	5-1 每萬輛小汽車享有之公共停車位數	$\frac{\text{供公眾使用之總停車位數} \times 10000}{\text{小汽車總數}}$
6.行人空間	6-1 機車退出騎樓與人行道的總長度	機車退出騎樓的長度 + 機車退出人行道的長度

7.空氣品質	7-1 空氣污染指標	空氣品質不良(PSI>100)之發生比率
8.民眾主觀感受	8-1 市民對交通改善的肯定度	民意調查
	8-2 市民對交通的滿意度	民意調查

表四：台北市政府交通施政績效評估指標

張仲敏與林進田(民 91) 則敘述我國國防部下屬某一研究單位，因意識到軍備研發預算將日漸減少，為了確保願景、策略與目標之達成，有效開創商機，達成研發目標，提升研發品質並滿足組織長期成長的需求，根據平衡計分卡 (BSC) 的架構推動該機構「單位績效評核計畫」，運用績效評核的方法來檢視策略管理推動落實運作過程。該研究單位設有「決策評核委員會」指導部門績效評核計畫之執行，以及由幕僚和專業單位共同組成的「企業化管理推動委員會」來推動績效管理工作，並指定企劃部門擔任執行秘書主導、規劃和推動績效評核作業。其中績效評核 (performance measurement) 主要是指評估部門達成預定目標進展程度的過程，包括資源使用的效率、產出、效益、效果和相關影響因素等資訊的取得與分析。

三、桃竹苗地區縣市政府個案實證分析

Dobelstein(1990: 97-98) 指出，指標是用數量或指數來表示某一社會問題或現象的工具。統計指標是指針對某一地區或社區內人口的一些選擇性特徵所建立的量化指標 (Donald, et. al., 1992: 89-93)；所以統計指標基本上是某一特定人口的總體量數(aggregate measures)，如平均數與比率等，我們利用統計指標，目的就是描述人口的內涵 (李欽湧，民 83：403)，首先將五個省轄市的土地面積和人口數整理如表四。在上一節整理分析績效評估的相關理論和文獻後，本節將針對台灣地區五個省轄市政府八十八年至九十年三年間，比較分析其行政績效在時間序列上的變化，此段時間係屬同一市長任期的第二年到第四年，因為在台灣，縣市首長就任第一年大抵在執行上一任的預算，所以將八十七年度排除在分析之外。

表五：五個省轄市的土地面積和人口數

縣市政府	年度別	土地面積 (平方公里)	人口數 (人)
桃園縣	88	1220.95	1691292
桃園縣	89	1220.95	1732617
桃園縣	90	1220.95	1762963
桃園縣	91	1220.95	1792603
桃園縣	92	1220.95	1822075
新竹縣	88	1427.59	433767
新竹縣	89	1427.59	439713
新竹縣	90	1427.59	446300
新竹縣	91	1427.59	452679
新竹縣	92	1427.59	459287
新竹市	88	104.10	361958
新竹市	89	104.10	368439
新竹市	90	104.10	373296
新竹市	91	104.10	378797
新竹市	92	104.10	382897
苗栗縣	88	1820.31	559804
苗栗縣	89	1820.31	559703
苗栗縣	90	1820.31	560640
苗栗縣	91	1820.31	560766
苗栗縣	92	1820.31	560903

註：作者自行整理；依據中華民國各年度統計年鑑

市政績效指標可區分為主觀指標與客觀指標兩類，本研究主觀指標係採聯合報民意調查中心歷年來對縣市政府施政滿意度問卷調查的百分比(包括非常滿意與滿意兩項)，所佔權重為百分之三十。但是聯合報在九十一年並未辦理縣市政府施政滿意度問卷調查，只得改採當年惟一的天下雜誌調查研究中心，於九十一年六月二十四日至七月一日所進行的縣市政府施政滿意度問卷調查分數(詳見康健雜誌 2002 年 9 月號，第 111 頁)。惟為了消除誤差，乃透過統計分析天下雜誌所調查九十一年平均數與標準差化約為「Z 標準分數」後，再以該 Z 分數乘以聯合報所調查其他年度調查分數的標準差後再加上其平均數，作為九十一年度各縣市政府施政滿意度。

另一方面，客觀指標所佔權重為百分之七十，乃採所謂關鍵績效指標法 (Key Performance Indication, KPI)，從各市政府相關重要局處的主要業務中篩選出最重要的七十項績效指標，並儘可能採以人口數或面積比的相對分數計算。李欽湧(民 83：27) 指出指標的編製有正反之別，因此本研究進一步將七十項績效指標區分為正指標與逆指標，相關局處重要業務指標如表六。

表六：各縣市政府相關局處重要業務績效指標

調解委員會受理調解案件 調解成立比率 (+)	土地徵收面積 (+)	建立電腦檔案追蹤管理 藥商(+)
平均每人歲出數 (+)	車輛肇事件數(-)	平均每一郵政機構服務 人數(-)
年度歲入預算達成率 (+)	車禍死亡人數(-)	平均每一郵政機構服務 面積(-)
補助收入/歲入 (-)	平均每件車禍死亡人 數(-)	垃圾清運率(+)
規費及罰款收入/縣市人口 (-)	平均每件車禍受傷人 數(-)	資源回收率(+)
平均每人歲入數 (+)	縣市社區發展協會數 (+)	噪音超過環境標準比率 (-)
自有財源比率 (+)	社會工作人員(+)	道路交通音量檢驗合格 率(+)
平均每校服務面積 (-)	低收入戶人口數占該 縣市人口比率(-)	總懸浮微粒(-)
國小班級平均人數 (-)	接受急難救助平均每 一人次金額(+)	事業廢水污染水樣檢驗 合格率(+)
國小平均每一教師任教學 生數 (-)	身心障礙者人口數占 該縣市人口比率(-)	飲用水水質檢驗數(+)

國中班級平均人數(-)	老人生活津貼核付人數占65歲以上人口比率(+)	交通工具污染檢驗數(汽、機車)(+)
國中平均每一教師任教學生數(-)	勞資爭議解決率(+)	刑案發生率(-)
商家密度(+)	勞動力參與率(+)	竊盜案發生率(-)
工廠密度(+)	失業率(-)	暴力犯罪發生率(-)
自來水普及率(+)	藝文展演文化活動(+)	竊盜案破獲率(+)
都市計劃區現況人口密度(+)	藝文展演文化活動出席人數(+)	刑案破獲率(+)
輔助人民貸款自購住宅核定戶數/百萬人(+)	電影院家數(+)	暴力犯罪破獲率(+)
都市計劃區面積佔該縣市土地總面積比率(+)	每萬人日本腦炎疫苗接種人數(+)	竊盜少年犯比率(-)
土地所有權登記-第一次登記(+)	平均每一醫療機構服務人口(-)	每萬人消防人員數(+)
土地所有權登記-移轉登記(+)	每km ² 的醫療機構數(+)	每萬人消防車輛數(+)
建物所有權登記-第一次登記(+)	每十萬人的醫事人員人數(+)	消防安全檢查合格率(+)
建物所有權登記-移轉登記(+)	法定傳染病發生率(-)	火災死傷人數(-)
公地撥用面積(+)	每萬人病床數(+)	火災毀損房間間數(-)
		火災物質損失估值(-)

資料來源：作者自行整理

由過去行政績效衡量的經驗顯示，許多機關爲了美化帳面數字，往往操縱績效標準，故意將績效標準訂低，造成績效衡量的不公平。爲了避免此一弊病，本文不擬訂定各績效指標的標準，乃改弦更張，針對七十項績效指標在三年的各個相對數量作比較，第一名者賦予1分，第二名者0.8分，第三名者0.6分，第四名者0.4分，第五名者0.2分，再將各年度加總，所得爲客觀指標總分，最後加上百分之三十的施政滿意度得分，即爲各年度的行政績效總分。

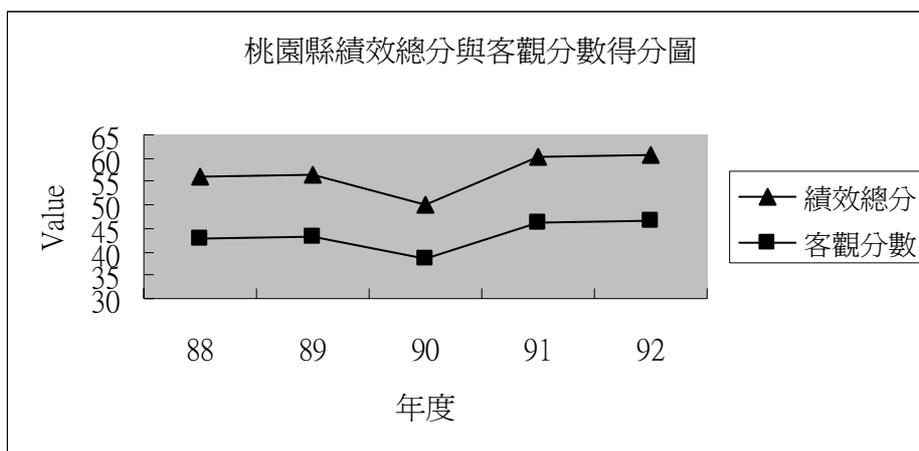
(一)、桃園縣政府行政績效分析

根據上述標準作業程序，桃園縣政府行政績效運算結果如表七。

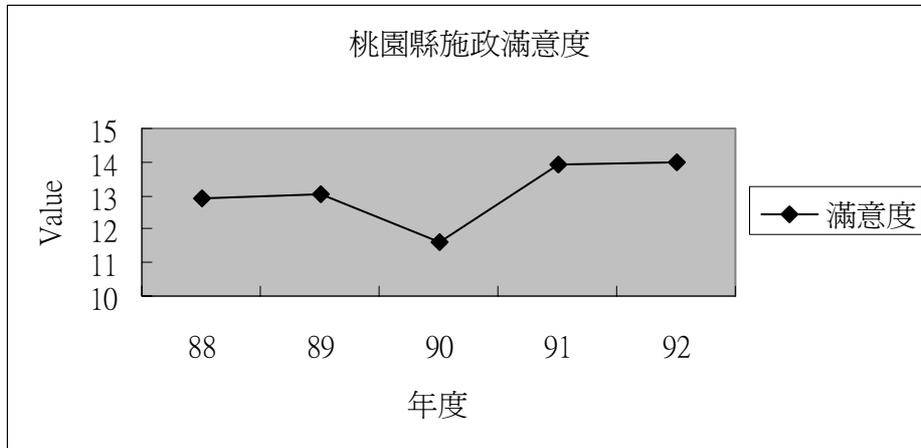
表七：桃園縣政府行政績效

	八十八年	八十九年	九十年	九十一年	九十二年
縣市長	呂秀蓮	呂秀蓮	許應深代理	朱立倫	朱立倫
所屬政黨	民進黨	民進黨	民進黨	國民黨	國民黨
七十項客觀指標總分	43	43.4	38.6	46.4	46.6
主觀指標得分 (施政滿意度民調結果)*0.3	12.9	13.02	11.58	13.92	13.98
行政績效總分	55.9	56.42	50.18	60.32	60.58

從圖二與圖三顯示桃園縣政府在呂秀蓮主政的八十八年至八十九年間，客觀業務指標得分與主觀的施政滿意度得分同時呈現小幅緩步上揚趨勢，但是在九十年由許應深代理縣長時，客觀業務指標得分與主觀的施政滿意度得分同時重挫。然而在朱立倫主政的九十一年至九十二年間，客觀業務指標得分與主觀的施政滿意度得分則同時呈現中度上揚趨勢。因此，也使得行政績效總分呈現相同的趨勢線。



圖二：桃園縣政府八十八至九十二年間的客觀指標得分與行政績效總分



圖三：桃園縣政府八十八至九十二年間的施政滿意度得分

(二)、新竹縣政府行政績效分析

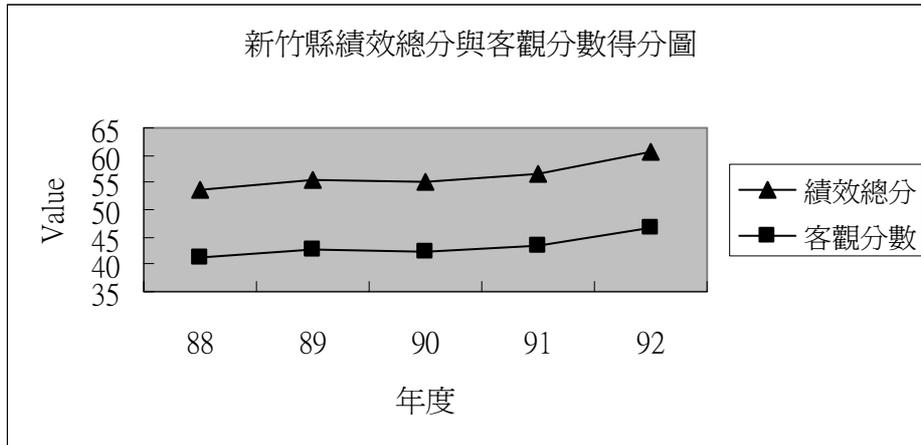
根據上述標準作業程序，新竹縣政府行政績效運算結果如表九。

表九：新竹縣政府行政績效

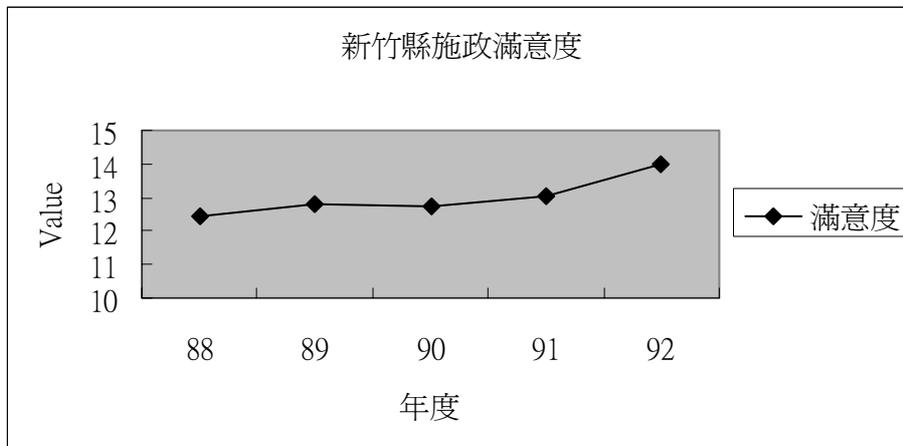
	八十八年	八十九年	九十年	九十一年	九十二年
縣市長	林光華	林光華	林光華	鄭永金	鄭永金
所屬政黨	民進黨	民進黨	民進黨	國民黨	國民黨
七十項客觀指標總分	41.4	42.6	42.4	43.4	46.6
主觀指標得分 (施政滿意度民調結果)*0.3	12.42	12.78	12.72	13.02	13.98
行政績效總分	53.82	55.38	55.12	56.42	60.58

從圖四與圖五顯示新竹縣政府在八十八年至九十二年間績效表現，無論是客觀業務指標得分，或是主觀的施政滿意度得分，以及行政績效總分，三者都呈現

逐步上揚的趨勢線。



圖四：新竹縣政府八十八至九十二年間的客觀指標得分與行政績效總分



圖五：新竹縣政府八十八至九十二年間的施政滿意度得分

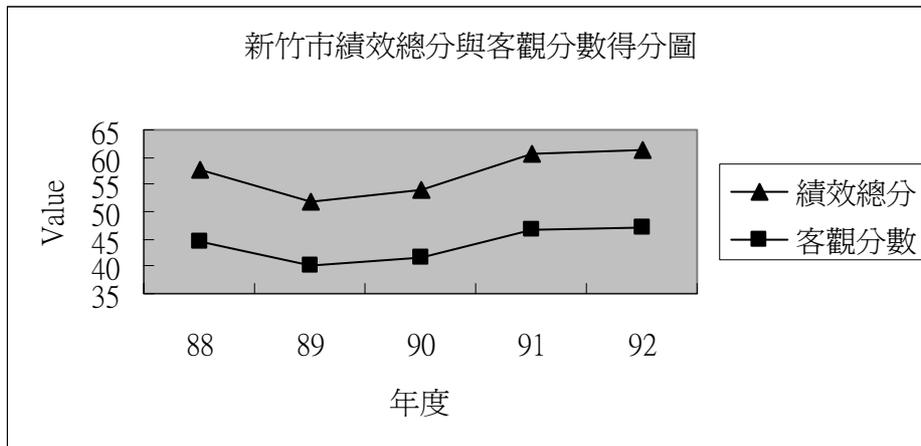
(三)、新竹市政府行政績效分析

根據上述標準作業程序，新竹市政府行政績效運算結果如表八。

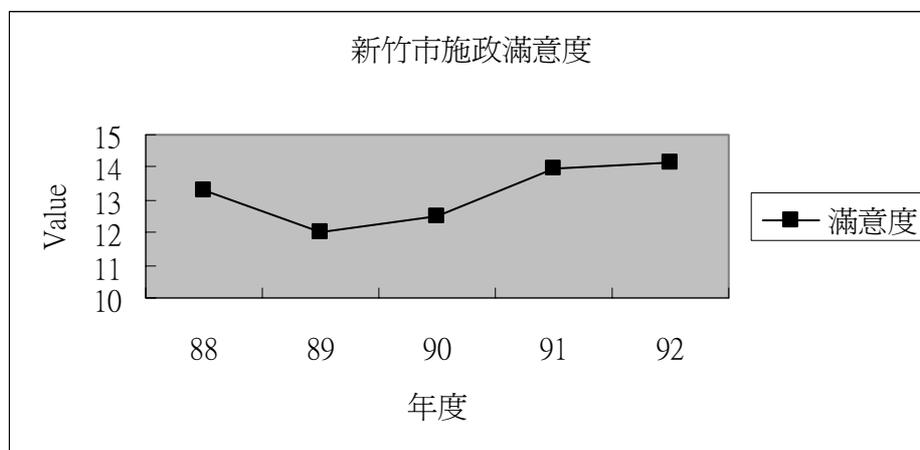
表八：新竹市政府行政績效

	八十八年	八十九年	九十年	九十一年	九十二年
縣市長	蔡仁堅	蔡仁堅	蔡仁堅	林政則	林政則
所屬政黨	民進黨	民進黨	民進黨	國民黨	國民黨
七十項客觀指標總分	44.4	40	41.6	46.6	47.2
主觀指標得分 (施政滿意度民調結果)*0.3	13.32	12	12.48	13.98	14.16
行政績效總分	57.72	52	54.08	60.58	61.36

從圖六與圖七顯示新竹市政府在蔡仁堅主政的八十八年至九十年間，不論是客觀的業務指標總分或是主觀的施政滿意度得分，兩者均呈現先降後升的趨勢，因此，行政績效總分自然也呈現先降後升的趨勢。然而在林政則主政的九十一年至九十二年間，客觀業務指標得分與主觀的施政滿意度得分則同時呈現中度上揚趨勢。因此，也使得行政績效總分呈現相同的趨勢線。



圖六：新竹市政府八十八至九十二年間的客觀指標得分與行政績效總分



圖七：新竹市政府八十八至九十二年間的施政滿意度得分

(四)、苗栗縣政府行政績效分析

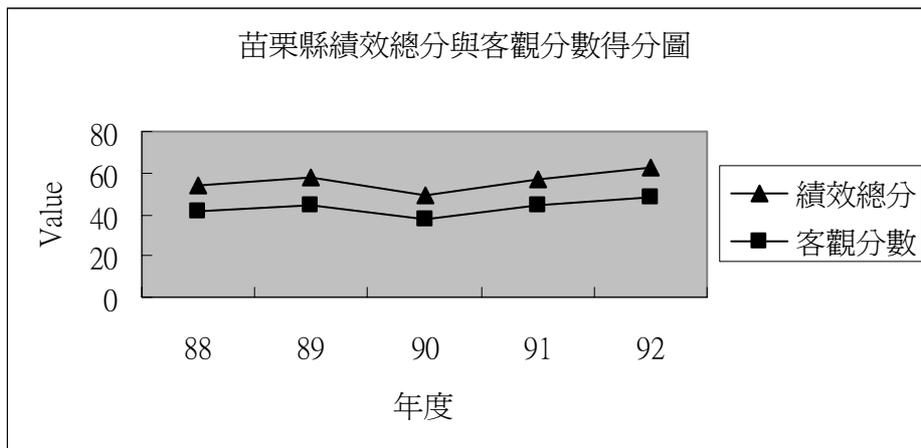
根據上述標準作業程序，苗栗縣政府行政績效運算結果如表十。

表十：苗栗縣政府行政績效

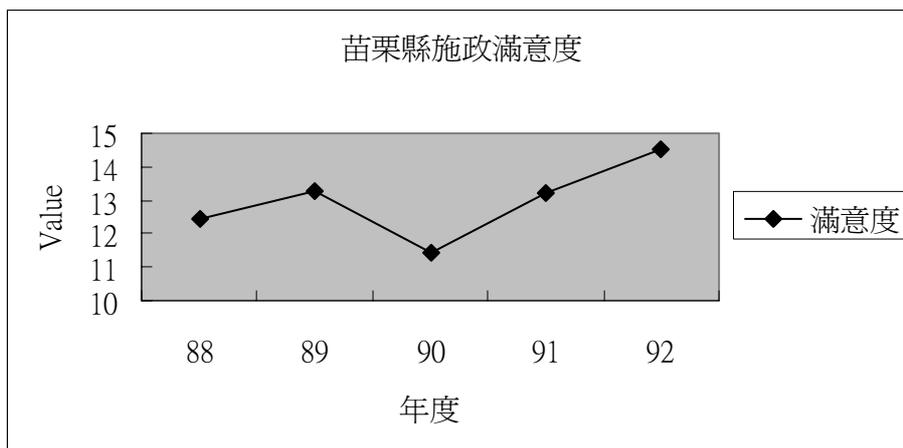
	八十八年	八十九年	九十年	九十一年	九十二年
縣市長	傅學鵬	傅學鵬	傅學鵬	傅學鵬	傅學鵬
所屬政黨	無黨籍	無黨籍	無黨籍	無黨籍	無黨籍
七十項客觀指標總分	41.4	44.2	38	44	48.4
主觀指標得分 (施政滿意度民調結果)*0.3	12.42	13.26	11.4	13.2	14.52
行政績效總分	53.82	57.46	49.4	57.2	62.92

從圖八與圖九顯示苗栗縣政府在傅學鵬主政的八十八年至九十二年間績效表現，無論是客觀業務指標得分，或是主觀的施政滿意度得分，以及行政績效總

分，三者都呈現逐步上揚的趨勢線。但是在九十年度，無論是客觀業務指標得分，或是主觀的施政滿意度得分兩者均大幅重挫，也使得傅學鵬九十年度的行政績效總分大幅重挫，其原因是是否與當年選舉糾紛有關，有待進一步研究。



圖八：苗栗縣政府八十八至九十二年間的客觀指標得分與行政績效總分



圖九：苗栗縣政府八十八至九十二年間的施政滿意度得分

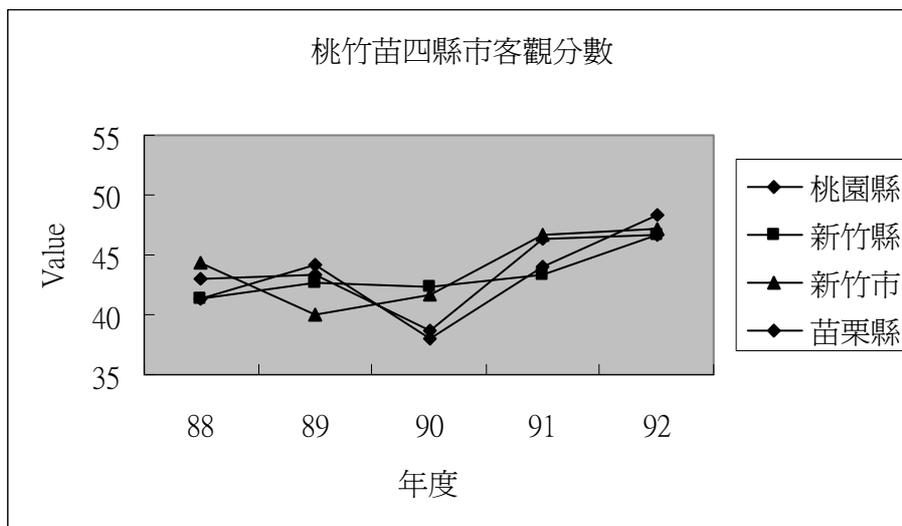
(五)、桃竹苗四縣市政府客觀指標得分之比較

若將桃竹苗四縣市政府八十八至九十二年間的客觀業務績效得分作比較可以發現，桃園縣政府與新竹市政府得分先降後升呈 V 字形，新竹縣政府與苗栗縣政府兩者得分呈現緩步上揚，惟苗栗縣政府的客觀業務績效得分在九十年曾大幅重挫。

表十二：桃竹苗四縣市政府客觀業務績效

桃竹苗四縣市客觀分數

年度	88	89	90	91	92
桃園縣	43	43.4	38.6	46.4	46.6
新竹縣	41.4	42.6	42.4	43.4	46.6
新竹市	44.4	40	41.6	46.6	47.2
苗栗縣	41.4	44.2	38	44	48.4



圖十：桃竹苗四縣市政府八十八至九十二年間的客觀業務績效得分比較

(六)、桃竹苗四縣市政府施政滿意度得分之比較

若將桃竹苗四縣市政府八十八至九十二年間的施政滿意度得分作比較可以

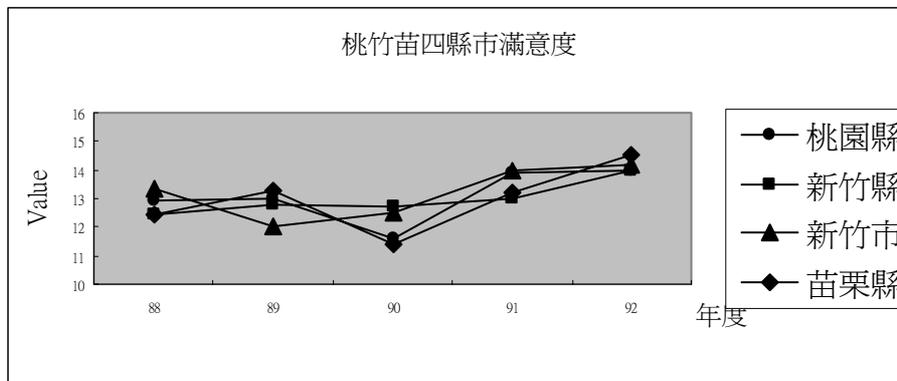
發現，如同客觀業務績效部分，桃園縣政府與新竹市政府得分先降後升呈 V 字形，新竹縣政府與苗栗縣政府兩者得分呈現緩步上揚，惟苗栗縣政府的滿意度得分在九十年曾大幅重挫。

表十三：桃竹苗四縣市政府主觀滿意度績效

桃竹苗四縣市滿意度

縣市別	年度	88	89	90	91	92
桃園縣		12.9	13.02	11.58	13.92	13.98
新竹縣		12.42	12.78	12.72	13.02	13.98
新竹市		13.32	12	12.48	13.98	14.16
苗栗縣		12.42	13.26	11.4	13.2	14.52

另一方面，若進一步針對客觀行政績效分數與主觀滿意度分數做相關分析，發現兩者相關係數為 0.514，屬中度正相關，雙尾檢定為 0.024**。可見民眾的交互主觀評價仍有相當客觀性，頗具參考價值。



圖十一：桃竹苗四縣市長八十八至九十二年間的主觀滿意度績效得分比較

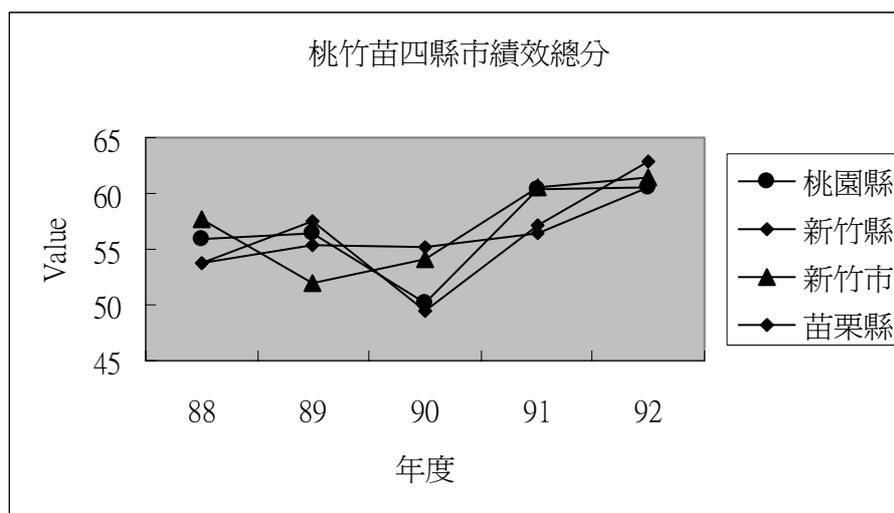
(七)、桃竹苗四縣市政府行政績效總分之比較

若將桃竹苗四縣市政府八十八至九十年間的行政績效總分作比較可以發現，如同客觀業務績效與主觀滿意度績效得分，桃園縣政府與新竹市政府得分先

降後升呈 V 字形，新竹縣政府與苗栗縣政府兩者得分呈現緩步上揚，惟苗栗縣政府的行政績效總分在九十年曾大幅重挫。

表十四：桃竹苗四縣市政府總體行政績效
桃竹苗四縣市績效總分

年度	88	89	90	91	92
桃園縣	55.9	56.42	50.18	60.32	60.58
新竹縣	53.82	55.38	55.12	56.42	60.58
新竹市	57.72	52	54.08	60.58	61.36
苗栗縣	53.82	57.46	49.4	57.2	62.92



圖十二：桃竹苗四縣市政府八十八至九十二年間的總體行政績效得分比較

四、結論與建議

Ho and Coates (2004) 指出過去幾十年來，許多地方政府都大力推動行政績效衡量制度。自一九九零年代中期以來，公共行政領域的兩大運動之一是公民治理與強調公民參與的政府再造運動，另一就是行政績效評估了；例如都市研究所 (Urban Institute)、國際縣市管理協會 (the International City/County Management Association)、政府會計標準局 (GASB)、與政府財政官員協會 (the Governmental

Finance Officers Association)等專業組織，都曾極力倡導行政績效衡量，以提昇政府運作的責任、效率、與效能。O'toole and Stipak (2002) 也指出自 1990 年代後，所謂「政府再造運動」與「結果導向的政府」使得績效評估大為風行。地方政府主政者也被告知「時候到了」，美國聯邦政府會計標準局和其它組織都開始思考如何促成地方政府的績效衡量。

可見如何評估行政績效已成爲提昇服務競爭力的重要課題，但是必須有一套完整客觀的績效衡量指標與評估方法 (陳建平等，民 90)。Feller (2002)，指出管制考核「績效評估的影響」是系統化改善組織績效很重要的因素；因此，他建議在從事績效評估時，應該避免績效衡量的不當使用及其負作用，以免未蒙其利先受其害；並在評估者、受評者、與支持者間對組織目標與期望結果建立共識，也要讓利害關係人參與整個評估過程，並且將評估結果小心記錄與精確地使用。Williams (2004) 也認爲從績效評估的發展歷史來看，績效衡量並非專指一特定的技術，相反地，績效衡量乃針對可觀察的政府提供服務問題的許多相關技術之應用，包括預算與成本會計、政府業務輸出和與業務有關社會資料的蒐集、以及一些社會調查技術等。

根據美國審計總署的資料顯示，聯邦政府試圖以平衡計分卡作爲政府績效衡量指標，此一作法值得我國政府學習 (柯承恩與賴森本，民 91: 66)。另一方面，定期的績效評估對地方政府施政也甚重要，因爲它可以提供內部各單位運用資源良窳的資訊，最重要的意義是加入成本效率與成本效能的概念，大幅修正傳統的行政運作方式，以減少不必要的資源浪費或施政延宕。Julnes and Holzer (2001: 703) 針對如何提高公部門績效評估的應用，提出五項建議：首先評量組織是否已經準備好可以從事績效評估了、找出組織內外利益團體並參與評估、邀請員工工會參與、進而推動績效評估以樹立績效評估的認知與文化、強調發展「績效改善」文化的必要性。Ho and Coates (2004) 則提倡公民創制的績效衡量模式 (the Model of Citizen-Initiated Performance Assessment)，強調民眾、民選官員、和行政官員共同合作發展績效衡量制度，以提高績效衡量的政治可信度以及作爲決策參考資訊的機率；而 Coplin, Merget, and Bourdeaux (2002: 704) 也建議爲了提高政府與民眾對績效評估的使用，可以邀請民眾參與績效評估的過程。孫本初 (民 89) 認爲以績效爲中心的行政革新是正確的方向，績效評估系統必須考慮公部門的獨特性，使用與政策執行各面向有關的多重指標，反映所有利害關係人的利益，以及適當的壓力平衡。

各縣市政府若欲推動行政革新，落實政府再造運動，必須有一套「誘因機

制」，最重要的誘因機制就是以「績效評估」來檢驗縣市政府的整體行政績效。而縣市政府之整體績效表現也需從整體運作觀點來做宏觀的觀察與評量，針對縣市政府各單位之業務性質，邀集民眾、行政官員、民選首長與議員共同設計客觀且實用之績效指標，經由縣市政府行政績效指標的建立，更能精確地衡量各縣市政府的績效表現。進一步則需選擇績效易於衡量的為民服務單位進行試辦，以累積實際的經驗；並將實際的作法以及績效評估結果公布在電腦網路上，提供不滿意民眾抱怨申訴管道，並加強組織行為、公共制度等對績效指標影響的學術研究，以達到提昇縣市政府行政績效的目的。

參考文獻

一. 中文部份

- 丘昌泰，(民 88)。再造組織生機的動力——市民滿意經營的策略規畫，收錄於「**公共管理論文精選 I**」，Golembiewski、孫本初、江岷欽主編。台北：元照。
- 台北自來水事業處編，(民 91)。台北自來水事業處單位績效考核制度規劃方案。
- 任兆璋與范閩，(民 94)。廣州等十城市經濟競爭力分析。**中國中山大學學報(社會科學版)**，第四十五卷第二期。
- 李允傑，(民 88)。公部門之績效評估。**人事月刊**，第二十九卷第四期。
- 李欽湧，(民 83)。**社會政策分析**。台北：巨流。
- 林大容譯，(民 89)。**智慧資本：如何衡量資訊時代無形資產的價值**。Leif Edvinsson and Michael S. Malone 著。台北：麥田出版社。
- 洪永泰，(民 84)。數量分析與績效評估，收錄「**行政績效評估專論選輯(二)**」(行政院研考會主編)。
- 柯承恩與賴森本，(民 91)。推動績效導向的審計制度。**研考雙月刊**，第二十六卷第五期。
- 郭昱瑩，(民 90)，政府機關績效評估探討。**研考雙月刊**第二十五卷第四期。
- 孫本初，(民 89)。美國政府績效評估制度之研析：以政府績效與成果法案為例。**研考雙月刊**，第二十四卷第二期。
- 荊知仁等，(民 55)。**我國行政人員的效率觀念及其對現行效率測量辦法的看法之研究**。台北：政大公共行政及企業管理中心出版。
- 陳建平等，(民 90)。行政服務的績效評估，**管理學報**，第十八卷第二期。

許士軍，(民 91)。走向創新時代的組織績效評估，收錄於「**績效評估**」(Harvard Business Review: Measuring Corporate Performance)。臺北：天下。

黃國敏，(民 93)，績效評估理論與實務：新竹市政府個案研究。**中華人文社會學報**第一期。

-----，(民 94)，臺灣地區五個省轄市行政績效評比。**中華人文社會學報**第三期。

曾文敬，(民 89)，落實績效評估以加強為民服務之研究。**研考雙月刊**第二十四卷第三期。

張仲敏與林進田，(民 91)，政府組織績效管理的推動歷程—以國防部某一研究單位為例。**品質月刊** 2002·06。

楊平吉譯(民 82)。**部門別績效評估實務**，日比宗平著。臺北：臺華。

楊秀娟，(民 90)。我國施政績效評估制度之檢討與改進。**研考雙月刊**，第二十五卷第四期。

齊立文，(民 94)。我的 KPI 經驗/非營利組織-行政院研考會，**經理人月刊**，2005.03。

鄧弼文，(民 90)，**台灣地區地方競爭力評估指標建構之研究**。輔仁大學碩士論文。

蘇彩足，(民 93)。美國聯邦政府結合績效評估與政府預算之模式，**主計月刊**，第五八二期。

劉順仁，(民 93)。平衡計分卡最新發展及其在公部門應用的省思，**主計月刊**，第五八二期。

劉毓玲譯，(民 82)。**新政府運動**。臺北：天下。

劉典嚴，(民 91)，融合知識管理落實績效評估。**品質月刊** 2002·06。

謝俊義，(民 91)，社會資本、政府資源與政府績效。**公共行政學報**第六期。

謝添進等，(民 89)。**公務機關行政效率衡量模式的探討**。八十八年下半年及八十九年度行政院傑出研究獎。

二. 英文部分

- Boyle, R., D. Lemaire, and R. Rist. (1999). Introduction: Building Evaluation Capacity. in *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*. R. Boyle and D. Lemaire (eds). NJ: Transaction.
- Coplin, W. , A. Merget, and C. Bourdeaux. (2002). The Professional Researcher as Change-Agent in the Government-Performance Movement. *Public Administration Review*, 62(6): 699-711.
- Dobelstein, A. W. (1990). *Social Welfare: Policy and Analysis*. Chicago: Nelson-Hall.
- Donald, E., K. Wedel, and M. Rodwell (1992). *Evaluating Social Programs*. Boston: Allyn and Bacon.
- Drucker, P. (1995). 經理人真正需要的資訊，收錄於「績效評估」(Harvard Business Review: Measuring Corporate Performance)。臺北：天下。
- Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliff, NJ: Prentice-Hall.
- Eccles, R. (1991). 績效評估宣言，收錄於「績效評估」(Harvard Business Review: Measuring Corporate Performance)。臺北：天下。
- Feller, I. (2002). Performance Measurement Redux. *American Journal of Evaluation*, 23(4): 435-52.
- Franklin, A. L., M. M. Cawley, and P. O'Sullivan-Kachel (1998). Renovations and Innovations in Program Evaluation: The Arizona Experience and its Potential for More Widespread Applicability. *Public Performance & Management Review*, 22(1): 88-106.
- Gianakis G. and C. McCue. (1997) Local Government Capacity Building through Performance Measurement. in *Handbook of Local Government Administration*, J. Gargan (ed.). NY: Marcel Dekker.
- HEW(U.S. Department of Health, Education, and Welfare) (1969). *Toward a Social*

Report. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Ho, A. and P. Coates (2004). Citizen-Initiated Performance Assessment: the Initial Iowa Experience. *Public Performance & Management Review*, 27(3): 29-50.

Julnes, P. and M. Holzer (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organization: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 61(6): 693-708.

Kaplan, R. and D. Norton. (1992). 以平衡計分卡推動績效，收錄於「績效評估」(Harvard Business Review: Measuring Corporate Performance)。臺北：天下。
----- (1993). 讓平衡計分卡發揮效用，收錄於「績效評估」(Harvard Business Review: Measuring Corporate Performance)。臺北：天下。

----- (1996). *The Balanced Scorecard- Translating Strategy into Action*. Mass: Harvard Business School.

----- (2001). *The Strategy-Focused organization*. Mass: Harvard Business School.

MacRae, Jr. D. (1986). Democratic Information Systems: Policy Indicators and Public Statistics. in *Policy Analysis: Perspectives, Concepts, and Methods*. W. Dunn (eds.). Greenwich, Conn.: JAI Press.

Martin L. and P. Kettner (1996). *Measuring the Performance of Human Service Programs*. CA: Sage.

Mayne, J. and E. Zapico-Goni (1999). Effective Performance Monitoring: A Necessary Condition for Public Sector Reform. in *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*. Mayne J. and Zapico-Goni (eds). NJ: Transaction.

Nutley S. and S. Osbornes (1994). *Public Sector Management Handbook: A Practical Guide*. NY: Pearson Professional Education.

OECD, (1995). *Budgeting for Results: Perspectives on Public Expenditure*

Management. Paris: OECD.

O'toole D. and B. Stipak. (2002). Productivity Trends in Local Government Budgeting. *Public Performance & Management Review*, 25(4): 190-203.

Rivenbark, W. C. (2000). The Role of Capital Cost in Performance Measurement and Benchmarking. *Public Performance & Management Review*, 24(1): 22-29.

Rossi, P., H. Freeman, and M. Lipset (1999). *Evaluation: A Systematic Approach*. 6th edition CA: Sage.

Tankersley, W. (2000). The Impact of External Control Arrangements on Organizational Performance. *Administration & Society*, pp. 282-304.

Thiel, S. and F. Leeuw. (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3): 267-281.

Wang, X. (2002). Assessing Performance Measurement Impact: A Study of U.S. Local Governments. *Public Performance & Management Review*, 26(1): 26-43.

Wholey, J. S. (1999). Foreword. in *Monitoring Performance in the Public Sector*. J. Mayne and E. Zapico-Goni (eds). NJ: Transaction.

Williams, D. W. (2004). Evolution of Performance Measurement until 1930. *Administration & Society*, 36(2): 131-165.

投稿日期中華民國 94 年 9 月 28 日
接受刊登日期中華民國 94 年 9 月 28 日

校對日期中華民國 95 年 6 月 7 日

責任校對 尤珮君、陳伊帆、劉仲偉

The Performance Appraisal for Four County or Municipal Governments in TaoChuMiao Area, Taiwan

Edward K. Hwang

【Abstract】

As the core element of TQM, performance appraisal has to collect and analyze the service outputs. The main critic to governments is their focusing only on “inputs” but ignoring “outputs”. Since the goal of governmental reengineering is to construct the new governments with the entrepreneurial spirit, administrative outputs rather than inputs must be assessed as the appraisal model for governmental performance. Therefore, the objective of this research is to examine theories of performance assessment and to compare the administrative performance of TaoChuMiao 4 county or municipal governments by their service outputs as a comparative study. Local governments must adopt “performance assessment” as an incentive to executive administrative reform.

Key words: performance appraisal (assessment), performance indicator, local government