



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編印

中華民國 102 年 3 月

RDEC-RES-100-009（委託研究報告）

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編印

中華民國 102 年 3 月

（本文報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

國家圖書館出版品預行編目資料

地方政府施政績效評估機制之研究 / 黃榮源研究主持；
行政院研究發展考核委員會編. -- 初版. -- 臺北市：行
政院研考會，民 102.3

面；公分

ISBN 978-986-03-5579-6 (平裝)

1.地方政府 2.績效評估 3.績效管理

575.33

101026775

地方政府施政績效評估機制之研究

編者：行政院研究發展考核委員會

出版機關：行政院研究發展考核委員會

地址電話：臺北市濟南路1段2-2號6樓 (02)2341-9066

網址：<http://www.rdec.gov.tw>

展售門市：

國家書店及網路書店：臺北市松江路209號1樓 (02)2518-0207

<http://www.govbooks.com.tw> (02)2657-9211

五南文化廣場：臺中市中山路6號 (04)2226-0330

中華民國102年3月初版 (本書以POD方式產出)

定價：新臺幣520元 (平裝)

本會保有所有權利。欲利用本書全部或部分內容者，須徵求本會同意或書面授權。

GPN：1010103717

研考：II-1715

ISBN：978-986-03-5579-6

RDEC-RES-100-009（委託研究報告）

地方政府施政績效評估機制之研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：黃特約研究員榮源

協同主持人：王助理教授俊元

研 究 員：張筵儀、程意雯

研 究 助 理：謝麗秋

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 3 月

（本文報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

序 言

爲提升政府效率及服務效能，本會自 91 年推動施政績效評估，建立中央機關施政績效管理機制，作爲重要管理工具，並藉由建置「施政計畫管理資訊系統」（Government Project Management network，簡稱 GPMnet），有效落實於各部會施政運作上。另爲使地方政府得以分享中央機關執行經驗，協助其提升施政管理效能，本會於 95 年推動「中央協助地方建置計畫 e 化管理機制方案」，以「協助促成」策略提供地方政府施政績效 e 化管理資源，並促使各直轄市、縣（市）政府積極推動相關績效管理制度。

考量中央機關與地方政府在施政目標與作業模式之差異，上述機制尚未落實於地方政府施政作爲，致其施政績效仍缺乏有效而客觀之評估機制。因此，如何透過瞭解地方政府施政績效表現與治理能力現況及問題，進而強化其治理能力及競爭力，爲提升我國地方政府施政績效之重要議題。本會爰委託財團法人國家政策研究基金會黃特約研究員榮源主持本項研究，檢視地方政府施政績效自我評估制度現況與問題、比較分析英國及國際標準組織（International Organization for Standardization，簡稱 ISO）相關機制，藉由專家學者的廣泛討論，規劃研提我國地方政府具體可行的績效評估機制，本研究建議業提供相關政策研議參考。

本研究發現，我國地方政府施政績效評估機制實施現況，存在制度面、指標面及系統面等三層面問題。在制度面部分主要係中央對地方政府施政績效評估機制得否統一訂定規範事項有待釐清，且多數地

方政府對施政願景與策略目標如何轉化為具體政策頗感困難。在指標面部分，地方政府所訂定的績效指標仍難以反映在民眾滿意度上，而須強化自身規劃與建置指標能力。另在使用「地方政府計畫管理資訊網」（簡稱 LGPMnet）系統現況部分，則存在欠缺使用誘因、彈性及系統整合等相關問題。本研究爰提出採取分階段及分年限方式先行試辦施政績效評估機制，建議設立「公民績效委員會」，開放民眾參與評量。且為使地方政府策略目標與施政計畫相互結合，可納入組織外部代表，共同討論施政願景及設定策略目標。並配合增（修）訂「地方制度法」相關內容，於地方政府籌編、審議預算及申請補助金時，納入績效要件規定。此外，建議在進行電子化政府資訊系統之整合時，將地方政府各種需求納入考量，使政府各層級、各部門及各領域可以緊密運作。

本報告業由本會函送各有關機關參考，另為提供各界參閱，爰將報告內容整理出版。惟本報告內容及建議，基本上仍屬研究小組的意見。本項研究除委請黃特約研究員榮源主持外，另有王助理教授俊元、張筵儀先生及程意雯小姐等研究成員參與本項研究工作，本會研究發展處廖處長麗娟負責行政督導、吳科長怡銘及許專員智閔負責聯繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 宋餘俠

中華民國 102 年 3 月

提 要

關鍵字：新公共管理、績效評估、地方政府、績效指標、LGPMnet

一、研究緣起

西方各國自 1980 年代開始推動「新公共管理」(New Public Management, 簡稱 NPM)運動,英國柴契爾政府以市場經濟理論為基礎,結合公共選擇理論與管理主義論述,大量擷取「師法企業」的管理策略工具,降低政府角色,推動國有事業公司化、國營事業民營化。美國雷根政府遙相呼應,推動新聯邦主義(New Federalism),進行分權化(decentralization)改革,並與民間企業和公民組織共同提供公共服務。為因應全球化競爭浪潮及新興公共政策議題挑戰,近年先進國家均藉由中央機關授權及擴大公民在地參與,提升地方政府在公共治理層次上之職權角色。為利地方自治之實施,並促進區域之均衡發展,行政院主計處自民國 90 年度起逐年擴大中央對地方一般性補助款之規定;此外,民國 93 年 6 月 9 日行政院第 2893 次會議通過「國土計畫法」草案,將國土計畫體系畫分為全國國土計畫、都會區域計畫、特定區域計畫級直轄市、縣市國土計畫等,期望能夠讓各級政府有效運用有限的資源,並能建立以績效為導向的效能組織。民國 99 年 12 月 25 日,我國地方自治又邁入新的發展。直轄市政府的合併、升格,或準直轄市的適用,皆對其他縣市的治理及區域發展帶來新的挑戰。另一方面,合併升格後的五都,在既有資源有限的情況下,如何提升治理能量以面對大幅增加的轄區範圍,不論是對首長或文官體系,都是值得關心的議題。

為落實良善治理，達成提升政府競爭力的目標，我國中央機關參採透明度(transparency)、課責性(accountability)、公共參與(public participation)、效能(effectiveness)(簡稱 TAPE)等四大原則，建立施政績效管理機制，並藉由推動建置「施政計畫管理資訊系統」(Government Project Management network, 簡稱 GPMnet)，以有效落實於各部會之施政運作上。中央機關為向地方政府分享上開執行經驗，並協助其提升施政管理效能，行政院研究發展考核委員會(以下簡稱行政院研考會)於民國 95 年推動「中央協助地方建置計畫 e 化管理機制方案」，以「協助促成」策略提供地方政府施政績效 e 化管理資源；另審計部為提升地方政府施政績效管理，近年亦積極請各直轄市與縣(市)政府推動相關績效管理制度。惟中央與地方政府治理目標差異及作業模式不盡相同，上開機制尚未落實於地方政府之施政作為評量，使得民眾對於地方政府施政績效缺乏有效之客觀性評估標準。

二、研究方法及過程

(一) 文獻分析：

本研究透過檢視相關研究報告與論文，除探討績效管理意涵、從學理分析公部門推動施政績效評估制度之發展與策略外，並蒐集地方政府施政績效評估之相關問題與評估面向，同時介紹並比較他國政府及國際組織於推動地方政府績效評估制度之相關作法。

(二) 深度訪談法：

本研究透過滾雪球方式進行 11 場次共計 29 人次深度訪談，其中包括 5 個直轄市政府，及北、中、南、東各區之直轄市與縣(市)政府與中央政府相關單位。

(三) 焦點團體座談會：

總計辦理 3 場「焦點團體座談會」，共邀請包含中央政府相關部會、直轄市與縣(市)政府相關單位、審計單位等代表，以及於地方治理、區域發展及公部門績效管理學有專精學者，共計 16 位專家學者參與座談。

(四) 問卷調查：

本研究經由「問卷調查設計專家學者座談會」之討論，母群體機關為 22 個直轄市與縣(市)政府中之 488 個一級機關(單位)。每一個機關(單位)各發送兩份問卷，一份由該一級機關(單位)首長或副首長填寫，另一份則請該機關(單位)負責相關業務主管或承辦人員填寫，總計發送 976 份問卷。至民國 100 年 10 月 14 日止，共計回收 689 份問卷，初步回收率為 70.59%。其中 45 份為無效問卷，回答一半題目以下的問卷有 10 份，而經判斷屬於默從式回答的問卷則有 35 份。換言之，有效問卷為 644 份，而有效問卷回收率為 65.98%。

三、重要發現

本研究所界定之施政評估機制含括制度面、指標面與系統面，本研究經上述研究方法之與評估，地方政府對於實施施政績效評估機制具有以下現況與問題：

(一) 制度面：

就制度面現況而言，本研究量化分析發現目前地方政府於施行績效評估之制度方面具有多元而分歧的看法，而質化的資料也呈現 1.地方政府對於施政績效評估制度是自治事項或由中央統一規範尚待釐清；2.願景與策略目標如何轉化為具體政策對地方政府具有挑戰性；

3.計畫與預算結合不緊密，導致推動中程計畫不易；4.評估機關施政績效或是計畫績效之定位不明確等問題。

本研究亦發現，地方政府對為何要做施政績效評估之認知不高，且地方政府不知如何做，卻又被要求進行施政績效評估。

(二) 指標面：

本研究從量化與質化結果發現，地方政府於指標面，具有 1.如何訂定有意義的指標；2.計畫能否與績效成果有效結合；3.績效指標的設計問題；4.績效管理的過程是否能真正受到重視；5.如何取得與過濾績效資訊；6.投入績效管理的成本能否反映在政府改革的成果；7.如何展現績效成果；8.如何讓縣市議會議員重視績效成果，並據以成為預算審查的基礎之一；9.如何讓民眾「有感」於這些績效成果；10.地方政府施政績效的指標選擇不佳，或產生指標挑軟柿子的效應，大多仍是來自於地方政府人力的不足、計畫來自不同的單位預算，以及承辦業務人員常年輪調，業務受訓不足與教育訓練不夠所導致，等問題。

本研究認為讓地方政府瞭解採取施政績效管理的行動與預期成果之間的因果關係，並且透過國內或國外實際案例來進行比較，也將有利於整個機制之設計。

(三) 系統面：

地方政府就使用「地方政府計畫管理資訊網」(Local Government Project Management network, 簡稱 LGPMnet) 系統現況而言，具有 1.使用 LGPMnet 系統對部分地方政府缺乏誘因；2.LGPMnet 的使用應具有彈性；3.LGPMnet 與其他管理系統整合的問題；4.以及 LGPMnet 系統所需的教育訓練問題。

現行的 LGPMnet 系統係在民國 96 年開發後，目前使用率普遍不彰，大部分原因來自於整個系統的設計理念主要是仿效中央政府施政績效模式，反而較少參酌現行地方政府的施政績效管理模式。民國 99 年此系統又建置了追蹤作業與專案管理兩個子系統，各地方政府使用的情形有所改善，尤其是追蹤作業的部分。然而，若僅利用這些子系統進行計畫後端的追蹤管考，卻反而又會與績效管理係從願景目標、計畫到評估三位一體的核心精神有所違背。

本研究認為，在位於上端的制度面關於誘因、參與的「結」沒有打開而僅進行後端系統面的修改，對於中央與地方政府而言皆會是事倍而功半。

四、主要建議

(一) 關於評估機制設計的建議

1. 參與動機的機制設計：必須從誘因的設計來讓地方政府願意主動參與，方有可能進一步發揮績效管理的正面功能。而誘因又分為兩個部分：位於機制上方的誘因為：為跟競爭型計畫之補助連結，對有提出績效報告者給予評比上的加分。另一方面，制度上的規範則是在長遠可規劃各縣市成立策略發展委員會等。下方的誘因為結合公民參與及媒體所成立的公民績效委員會，讓縣市首長可因對公民的回應性以及媒體上的曝光率而重視績效評估制度之建立與推行。
2. 評估技術的機制設計：首先在策略目標與年度計畫的結合上，有鑑於地方政府不見得具有中長程計畫所需的經費或規劃執行之能力，在制度上其實有有較彈性的作法，亦即以年度計畫或雙年

度的短期目標為主體來進行規劃與績效衡量。其次，在衡量績效的部分，也因目前直轄市與縣(市)政府多相當重視對民眾的即時回應，在設計相關機制時亦應考量到此部分，並且在指標設計的要求上採循序漸進，從短期的產出型為主，待地方政府對指標設計累積更多的知識與經驗後，在轉變為以結果型或影響型指標。

(二) 立即可行建議：

1. 制度面：

- (1) 分階段挑選地方政府進行試辦施政績效評估制度。(主辦機關：各直轄市與縣(市)政府；協辦機關：行政院研考會)

首先，挑選部分地方政府先行試辦，例如在統計分析中北區的桃園縣、中區的彰化縣、南區的嘉義市、東區的花蓮縣、離島的澎湖縣，以及直轄市的臺中市等，皆是各區域中實施績效評估制度現況平均分數較高的，可以列為第一波的試辦對象，並由行政院研考會補助試辦所需之相關經費。

其次，再分階段與分年限，擴及到其它無法或不願意使用施政績效的地方政府。同樣地，當選定先試行的地方政府，其施政策略、績效指標的擬定，以及 LGPMnet 系統等各面向，皆可設計套裝的績效管理與評估之教育訓練課程。

- (2) 成立「地方政府績效管理制度宣導團」，由學者專家對地方中高階公務員加強說明績效管理之主要意涵。(主辦機關：行政院人事行政總處；協辦機關：各直轄市與縣(市)政府)

目前地方行政研習中心辦理策略管理及績效管理相關課程，然而分析結果仍然顯示地方政府對於進行績效管理可以改善業務運作的信心仍然偏低。因此建議對公部門績效管理與評估學有專精的學者專家籌組宣導團或師資培訓團，透過講座、教育訓練課程，或是工作坊等方式，對地方政府加強說明績效管理之意涵，讓地方政府的公務同仁皆能普遍理解績效管理與評估的正面意義。

2. 指標面：

加強對地方政府相關同仁績效指標設置之教育訓練。（主辦機關：各直轄市與縣(市)政府；協辦機關：行政院研考會）

研究發現關於績效指標擬定之問題，最主要原因來自於地方政府公務人員「不知道如何做」的原因居多。因此教育訓練課程是不可少的，與一套詳細的操作手冊乃是不可或缺。

3. 系統面：

- (1) 加強對地方政府關於使用 **LGPMnet** 之教育訓練（主辦機關：各直轄市與縣(市)政府；協辦機關：行政院研考會）

建議可邀請目前已經在使用 **LGPMnet** 系統之地方政府相關同仁作為種子教師，來為尚未使用此一系統之其它直轄市與縣(市)政府之公務同仁進行說明，以達教學相長之目的。

- (2) 挑選正使用或預計使用 **LGPMnet** 之直轄市與縣(市)政府作為施政績效評估制度試辦之縣市（主辦機關：各直轄市與縣(市)政府；協辦機關：行政院研考會）

為提高 LGPMnet 的使用率，當規劃或執行關於制度面立即可行之第一點建議時，也可把目前正在使用或預計使用此系統之直轄市與縣(市)政府列為試辦績效評估制度的第二波考量名單。同樣地，若正式開始試辦時，則由行政院研考會提供經費上之補助。

(三) 中長期建議

1. 制度面：

- (1) 於地方政府「設立公民績效委員會」，除公民外亦邀請媒體參與。(主辦機關：各直轄市與縣(市)政府)

建議在設計績效管理制度時，可以設立公民績效委員會或類似機構，讓民眾參與績效評量。因此，本研究建議在施政計畫執行完畢之後，於初核與複核方式部分增加「公民參與」。當民眾滿意度增加，地方政府公務人員士氣亦會受到激勵，也會增加公務人員對工作的滿意度，兩者之間相互影響。因此，地方政府針對民眾滿意度做出回應時以及進行相關改善，並非是增加公務人員工作量，反而是透過民眾對於工作流程的意見，改善工作的分配、人力的投入和效能的提升。

- (2) 修改中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法，鼓勵直轄市與縣(市)政府申請競爭型計畫時提出施政績效報告。(主辦機關：行政院主計總處；協辦機關：行政院提出競爭型計畫之各部會)

建議可參考英國現行「地方公共服務協議」(Local Public Service Agreements, 簡稱 LPSAs)制度, 地方政府依其訂定之「最佳價值計畫」(Best Value Performance Plan, 簡稱 BVPP)的實施成效, 由財政部、審計單位和民意回饋綜合審查後, 決定該地方政府下一年度或期程之預算和補助額度。這樣的方式可以形成一個比較好的正面誘因, 來引導地方政府公務人員投入施政績效與策略目標的連結關係, 以及引導績效指標的擬定。因此, 本研究建議可依據「中央對直轄市及縣(市)政府補助辦法」18 條之規定, 由行政院主計處會同中央各主管機關訂定有關地方政府提出競爭型計畫時, 如何鼓勵地方政府提出施政績效評估報告之一致性處理辦法。

- (3) 於地方政府設立「策略發展委員會」。(主辦機關：各直轄市與縣(市)政府；協辦機關：行政院研考會)

爲了要有效擬定各直轄市與縣(市)政府施政之願景與策略目標, 並讓策略目標與施政計畫進行結合, 建議可以在直轄市與縣(市)政府中設立一個「策略發展委員會」, 統一討論施政策略。委員會所訂定的目標, 會成爲將來績效考核的決定指標, 地方政府各級機關單位都必須根據這個委員會所制定的目標來施行。

- (4) 研修「地方制度法」, 加入對地方政府年度績效考核要求及獎懲之相關辦法(主辦機關：內政部；協辦機關：行政院主計總處、行政院研考會)

中央政府既然非常重視地方政府施政績效，不妨修改地方制度法部分條文，增加「施政績效管理」相關的條文。例如可考慮在「地方制度法」第 69 條（對地方政府財力之補助或酌減）、第 71 條（預算籌編原則）中加入對地方政府年度績效考核要求及獎懲辦法。

- (5) 依據「地方制度法」第 62 條，擬定地方政府績效審議與監督相關組織。（主辦機關：內政部；協辦機關：行政院主計總處、行政院研考會）

現行「地方制度法」第 62 條規定，直轄市、縣（市）政府之組織，由內政部擬訂準則，報行政院核定；各縣（市）政府應依準則擬訂組織自治條例，經縣（市）議會同意後，報內政部備查。建議以法律制定相關組織，結合各直轄市、縣市政府、中央政府，以及「非政府組織」或學術單位等外部學者專家，以利對地方政府施政績效進行審議與監督。

2. 指標面：

- (1) 設立地方政府公共治理績效評估之指標資料庫。（主辦機關：各直轄市與縣(市)政府；協辦機關：行政院研考會）

地方政府對於如何選取有意義的績效評估指標感到困難，再加上目前國內相關治理指標的研究事實也已相當豐富。參考英國「國民指標」(National Indicators, 簡稱 NI) 系統的建置與相關之措施，為有效及充份運用目前公共治理指標研究之成果，本研究建議可建置「地方政府公共治理

績效評估指標資料庫」。本研究認為指標選用首先應該考量簡化指標，其次才是優化指標。

- (2) 設置各直轄市與縣(市)政府施政績效指標審查之委員會(主辦機關：各直轄市與縣(市)政府；協辦機關：行政院研考會)

施政績效指標與獎懲機制連結，易導致員工如果挑選比較具有挑戰性的績效指標，反而達不到目標值而遭受到懲罰。因此，容易導致地方政府專門挑比較容易達成的指標來做，造成軟柿子效應。爲了要化解此種困境的產生，且又考量到地方政府有限的經費與人力，因此本研究建議可鼓勵各直轄市與縣(市)政府成立施政績效指標審查委員會，邀請直轄市與縣(市)政府內、外部之學者專家共同擬定有意義之績效指標。

3. 系統面：

- (1) 按各地方政府之需求，彈性化處理 LGPMnet 之系統。(主辦機關：各直轄市與縣(市)政府；協辦機關：行政院研考會)

政府相關單位可先調查各縣市地方政府之實際需求，再增加經費來修改介面。同時，跟各地方政府公務人員溝通之後與系統修正之後，便可以分階段要求地方政府來使用此一系統。此外，在系統的升級、改版上或可考慮要求地方政府公務人員的考績評定與 LGPMnet 的使用做一連結。

- (2) 整合政府相關部門各種之資訊管理系統。(主辦機關：行政院研考會；協辦機關：行政院各部會)