

翻轉公部門績效管理模式—公民導向觀點

張呈祥*

摘要

近來從中央或地方政府處理公共事件觀察，政府現行體制似乎已難有效反應民意，代議情形也荒腔走板，而九合一選舉的民意落差及「柯 p 新政—民主 2.0」帶起建立公部門與人民對話機制的施政新革潮及府會關係無法理性制衡等效應，使得政府施政近年來不得不考量採取以公民導向的開放政府與參與式民主。

本文以文獻分析探討：當公民參與政府施政作為時，以公民導向評量政府內部組織績效良窳的可行性；試圖從「我國行政機關的施政績效管理工作沿革」、「績效管理與政府施政作為之關連性」、「公民導向—開放政府與公民參與的連結」，到「建構公民參與組織績效的理想模式」，翻轉公民與政府協力合作的機會、挑戰及互動模式。

本文綜合行政機關施政績效管理架構系統（包括策略形成系統、策略系統、衡量系統、執行系統及回饋系統等）；開放政府透明、參與及協力之三大協力構面；以及 Gerry Stoker 的八種公民商議機制，提出公民參與組織績效的理想模式，促使政府以公民導向的開放政府與公民參與的理性規劃趨於可行，更重闢一條民主更新的商議式參與新思維，使得政府施政理念能升級跨越到一個透明性、包容性、可近性及回應性的理想公民社會。

關鍵詞：公民導向、開放政府、組織績效、績效管理、公民參與

*張呈祥，東海大學政治學系研究所博士候選人。

收件日：2024 年 8 月 9 日。同意刊登日：2024 年 12 月 27 日。

壹、前言

近來從中央或地方政府處理拆屋都更案、風電太陽能板架設案、垃圾焚化處理案、食安事件、大型 BOT 工程案等事件觀察，政府現行體制已難有效反應民意，選出的民意代表及黨派，代議情形也荒腔走調，眾多民意無法及時表達、無法有效任免公職、無法參與決定政策，最後不得不走上街頭從事公民運動，而且形成示威人潮，這再再凸顯出政府一直自評良好的執政成效，已開始面臨民眾不信任的檢視與反擊，如 2014 年九合一選舉結果，人民用選票讓執政黨大挫敗，並造就出當時臺北市「柯 P 新政—民主 2.0」建立公部門與人民對話機制的施政改革浪潮，近來也就逐漸成為民眾評估政府施政的新圭臬。

前臺北市長柯文哲在「柯 P 新政—民主 2.0」中所提出的「政府開放、市民參與、市政審議」民主創新理念，讓市民擁有參與城市生活、平等使用城市及塑造城市的權利（柯文哲，2014），這使得長久以來難以有效反應民意的現行公務體制，掀起商議式民主的改革旋風，這不僅賦予公民社會新的詮釋，對於政府整體施政的公民信任也會因此向上提升，其他政府首長的施政作為也無可避免不得不接受比較及考驗。

由此，本文以文獻分析法深探：當公民參與政府的施政作為時，針對政府內部組織績效的良窳，以公民導向評量之可行性，試圖建構公民參與組織績效的理想模式，翻轉公民與政府協力合作的機會、挑戰及互動模式。

本文探討內容包括：第一、研析我國行政機關組織施政績效管理沿革；第二、探究績效管理與政府施政作為之關連性；第三、釐析公民導向—開放政府與公民參與之意涵；第四、建構公民參與組織績效的理想模式。最後，綜上所述，提出總結。

貳、我國行政機關的施政績效管理工作沿革

行政院為我國最高的行政機關，為建置及推動政府行政機關的績效評核工作，於 1951 年公佈實施行政院所屬機關考成辦法，並於 1969 年成立「研究發展考核委員會」專責此項業務，其主要工作為運用科學方法辦理政策研究與規畫工作，對於政府的施政計畫的執行亦負責追蹤、管制與考核的工作，以提高行政效率及促進行政現代化（維基百科，2024）。

基於營造高績效政府之目標，行政院於 2001 年更參考美國政府績效與成果法規劃設計，函頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並從 2002 年起推動該項績效評核制度，促使院屬各機關積極落實績效評核及管理工作（國家發展委員會，2022），2003

年該要點修訂為「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」，並且開始建置「政府施政計畫管理資訊系統」(GPMnet)之網路單一窗口，供各機關上網填報年度作業計畫、辦理情形，於2006年更名為「計畫管理e網通」，除提供中程施政計畫、中長程個案計畫、年度施政計畫、先期作業、作業計畫、選項列管、執行情形、計畫調整撤銷、計畫查證、計畫評核、績效評核、專案追蹤等計畫管理功能，並強化個人化及圖表化分析機能及施政計畫知識管理功能，以發揮組織績效管理之整體綜效(梅高文，2018)，目前已開發到「行政院政府計畫管理資訊網(GPMnet 3.0)」。

至2009年，為能強化各機關施政計畫編審作業及推動施政績效管理制度，並考量各機關中程施政計畫及年度施政計畫均為施政計畫密切關聯的一環，遂整合「行政院所屬各機關中長程計畫編審要點」有關中程施政計畫之規定、「行政院所屬各機關年度施政計畫編審辦法」及「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，函頒「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，其實施方式係以目標管理及結果為導向原則，評估各機關組織整體績效(郭昱瑩，2018，頁7)，並自2010年開始實施，將政府施政績效區分為「機關施政績效管理」及「個別施政計畫管理」二大主軸(張四明，2013，頁28)。

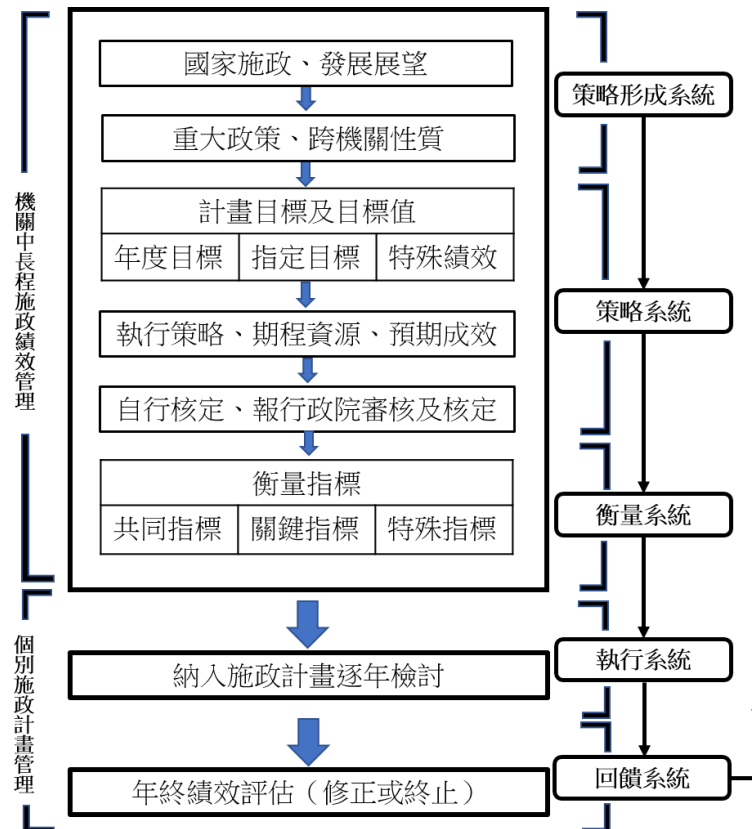
2014年國家發展委員會成立後，將績效管考作業進一步檢討修正，遂將「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」與「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」整併訂定「行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」，行政院複核階段不以等第或分數呈現，評核意見研擬面向包括執行績效、經費運用及政策建議等，並以評估結果、是否繼續執行(含擴大或終止)計畫及資源配置之建議作為策進依據，後續亦多次檢討修正，以符合各年度計畫管考評核需求，而地方政府得參照該要點訂定個案計畫管制評核相關作業規定。並於2019年編撰「行政院管制計畫評核作業手冊」，提供各機關辦理計畫評核作業之依據(國家發展委員會，2019，頁1)，為強化各部會的自主管理，目前行政院所屬各機關績效管考已由各部會協助所屬機關自行辦理，地方政府得參照辦理之，雖經多次檢討修正，仍大致以機關中長程施政績效管理及個別施政計畫管理為二大主軸：

- 一、機關中長程施政績效管理：目前中長程施政績效管理係由行政院及其所屬機關根據行政院施政方針、國家發展長期展望、中程國家發展計畫、各機關中程施政計畫及其他重要施政事項，並衡酌其業務性質、財務需求及重要程度，策訂二年以上的中長程個案計畫並先行自評，計畫內容重點包括目標、執行策略與方法、期程與資源需求、預期效果及影響、納入淨零排放及永續發展概念、性別影響評估等，如其涉

及重大政策及跨機關性質者，須函報行政院，經由各類計畫主政機關會同相關機關審議後由行政院核定，核定後之中長程個案計畫應納入施政計畫辦理，並逐年檢討其績效。直轄市及各縣市政府得參照編審。行政機關施政績效管理機制如圖 1（古步鋼等，2009，頁 3-15）。

圖 1

行政機關施政績效管理機制



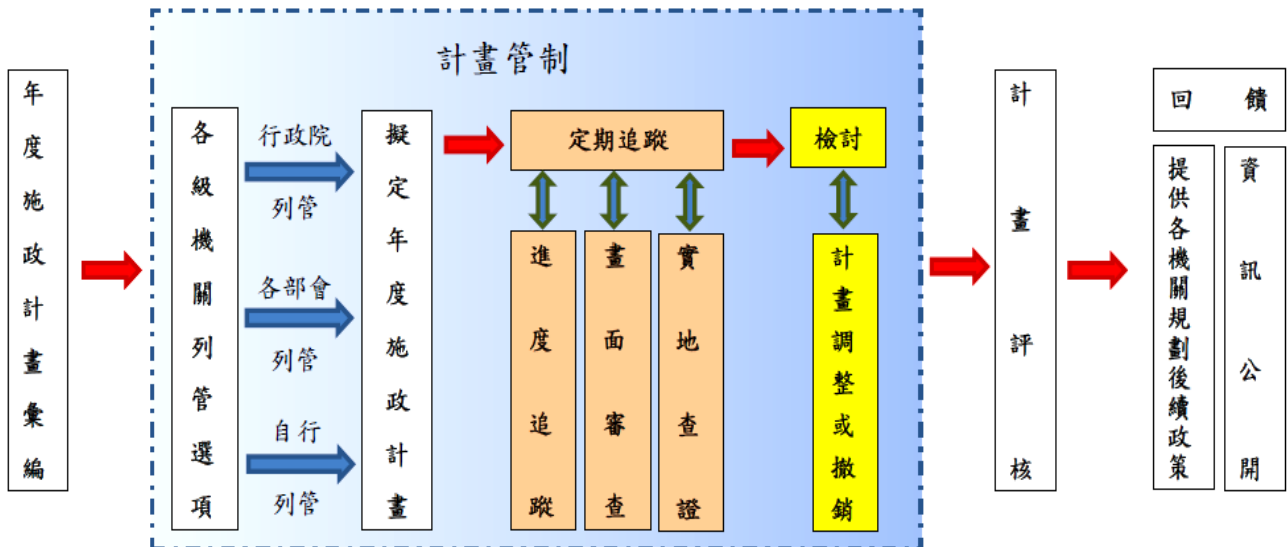
資料來源：本文自繪（參考「行政機關施政績效管理制度之現況與展望」，古步鋼、陳海雄、林珊汝，2009，*政府審計季刊*，29（4），頁 3-15。）

二、個別施政計畫管理：依行政院及其所屬機關（含直轄市及各縣市政府）各級機關提報行政院核定之中長程個案計畫，並依資源需求提報年度預算，採分級列管，管考一元化作法，從計畫擬訂、先期審議至管制評核等階段，且定期管制追蹤進度，以確保達成計畫績效目標，年度結束後辦理計畫評核。評核作業方式為由各機關先進自行評、初核，再送行政院以書面審查、實地訪查、組成評核委員會或請主辦機關（單位）派員進行複核，並應登載於機關網頁，以彰顯整體施政成果，各機關施政績效報告評估結果及行政院複核整體意見，亦回饋至各機關，做為後續持續落實組

織績效管理工作之參考（張四明，2013，頁 29）。行政機關年度施政計畫管考流程如圖 2（國家發展委員會，2024）。

圖 2

各行政機關施政計畫管考流程



資料來源：本文自繪（參考：計畫管考，國家發展委員會，2024，國家發展委員會）

行政院國家發展委員會於 2015 年參考《美國白宮網站》之「We the People」，建置「數位政府」服務的「公共政策網路參與平台」，以深化民眾網路參與機制，並成為政府與民間互動溝通的單一討論平台，公民可以提議、討論，形成共識，進而請政府具體回應納入政策或評估可行性，政策執行階段更提供民眾可隨時對政策諮詢及重大施政計畫參與監督意見，適時回應民眾需求，或納入施政作為中，而為鼓勵全民參與公共政策，更進一步擴大民眾參與，於 2018 年增加「參與式預算」、「參與審計」等功能。由行政院及其所屬機關之職掌業務為基礎，導入地方政府及邀請立法、考試、監察、司法等四院參與使用，促成跨域合作，使參與平臺成為政府以民眾為中心的公共政策網路參與單一入口，以期建構一個資訊公開、多元參與以及協同合作的政府資訊服務型態，經由便利的參與管道，以最有效運用資源方式提供服務，使各級政府及機關能迅速且直接傾聽民眾心聲，進行有效討論與回應，達到政府與民眾之間良善溝通，朝公開透明、民眾參與及強化溝通之開放政府目標邁進，公共政策網路參與平台架構示意圖（王國政、劉宗熹，2017，頁 1），如圖 3。

圖 3

公共政策網路參與平台架構示意圖



資料來源：本文自繪（參考：「公共政策網路參與平臺」四周年回顧，王國政、劉宗熹，2017，政府機關資訊通報，(357)，頁1）

參、績效管理與政府施政作為之關連性

以政府部門言，績效（performance）即「在兼顧公平正義的原則之下，以有效率的方式達成預期的施政目標，並創造公共價值」，而施政目標應含括公共服務、財貨供應、基礎建設建立及管制作運用等（國家文官學院，2022，頁 3-5）；而績效管理（performance management）係指：組織為了促使各單位及其成員發揮工作績效，以達成組織所設目標，所採取的各種管理過程或途徑（孫本初，2010：555；吳復新，2010：229；陳衍宏，2014），即「一套以目標為導向的系統性管理過程」，含括目標導向、系統性管理與配套等（國家文官學院，2022，頁 3-6）。早期所提倡以限制與防弊為導向的公共行政（public administration），於八零年代後逐漸為公共管理（public management）的精神所取代，傳統公共行政特別強調依法行政，公務機關及人員只要依法編列及執行預算，便可高枕無憂，惟卻忽略了民眾的實質感受，為能取得民眾的信任及實現民主行政的課責（accountability），如何有效管理施政績效，提高施政效能，各機關的施政績效管理及評核，便成了當代政府最重要的課題之一（國家文官學院，2022，頁 3-5）。

行政機關施政績效評估與管理之目的，係藉由績效結果資訊的回饋，引導修正政府或規劃後續施政的作為，以提升政府運作的效率與效能，並能符合民眾的期待，取得民眾對政府施政的信任。其設計重點是希望將機關的產出與績效，透過某形式與預算相結

合，並將績效評估的結果與機關的策略計畫連結，藉以取代以前以投入及控制為主的預算型態（陳衍宏，2014）。

因此，優質的政府必須以實際的施政績效見長，建立一個績效型的政府，不僅能夠有效改善公務生產力和品質，符合人民的期待，另方面也可以滿足國會（或地方議會）要求行政課責（accountability）的體制問題，然而，要進一步掌握績效管理內涵，應注意到民主政體中各類行動者對績效管理的認知和需求；同時，應該擺脫過去的舊思維，並且從績效管理的功能面來重新界定其意涵，而政府績效管理的意涵至少須滿足以下四類行動者的需求（孫本初，2006，頁 20）：

- 一、對民選的行政首長：可強化對文官系統的政治控制力。
- 二、對民選的議會代表：可確立民主政體的課責制度。
- 三、對文官系統內從事革新工作的管理者：可有效控制行政流程，改善生產力和品質，以及提高組織競爭力。
- 四、對於一般執行政策的文官成員：具引導（steering）作用，藉由明確績效標準和指標，使其更加清楚管理者的工作要求和個人的任務重點。

有關績效評估制度的問題，國內外學者多有探究，公部門實施績效管理的困境與謬思，應有下列幾項（張四明，2008，頁 1-24）：

- 一、產生「重衡量沒管理」的誤謬，僅注意績效衡量或形式架構，卻忽略績效管理的意旨，如提昇行政效能與服務品質。
- 二、許多公務難以量化或展現具體成果，也會因業務性質差異，也難以公平客觀評比，對易量化的業務創造「機會」，對難量化的業務製造「威脅」。
- 三、我國傳統辦公文化系絡較偏重鼓勵團體認同，抑制個人或英雄主義色彩，較不利「績效至上」的競爭文化。
- 四、從事考評時，易有隱惡揚善、多獎少懲的思維，傾向做個面面俱到的好主管，而不願當壞人的處理態度，使得落實考評工作的訴求易落空。
- 五、考評程序過於封閉、缺乏溝通與回饋機會，使得考評者可不必過度抱持考績正確性的信念，難以成為「獎優汰劣」的管理工具。反而易被重新定位成管理的政治工具之一。
- 六、易挑軟柿子吃（creaming）或搭便車（free-rider）的行為，注重一魚多吃或容易呈現績效的活動或業務，反而忽略費時勞力工作方案；也可能產生誇大或虛應的文書。

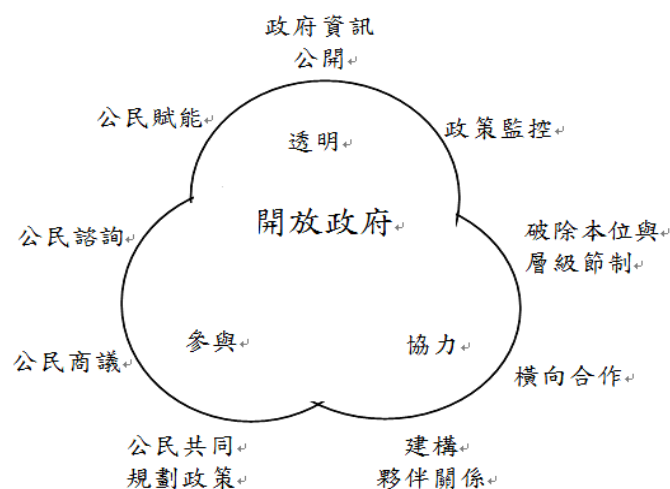
行政院所屬機關之績效管理與評估制度自推行以來雖有成效，惟目前政府面臨開放創新的理念帶動施政改革的風潮，甚至已逐步地滲入施政作為之中，如「柯 P 新政—民主 2.0」的建構公部門與人民對話機制及行政院的「公共政策網路參與平台」等，然而大都僅止於提供意見、諮詢及檢視等功能，而對於民眾最為關切的政府施政滿意面向，事實上，其組織績效管理制度之設計與執行亦應與時俱進，不僅開放政府施政績效相關資訊外，亦能加入以公民為導向的審議元素，並建構出開放公民參與的組織績效管理評核機制，透過開放互動關係的新思維，形成公共生活的合作管理夥伴，促使政府績效管理制度之創新改革，進而提升國家競爭力與政府施政效率和效能。

肆、公民導向—開放政府與公民參與的連結

經濟合作與發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）定義開放政府為「政府行動的透明度、政府服務的可近性及政府資訊的回應性，且資訊可以藉由多元管道發出或是接收」（Gavelin, Burall & Wilson, 2009）。而今開放性也成為國家和地方政府，與公民進行討論與協力的重要原則（Yannis & Sotirios, 2012）。

開放政府的意涵是建構在好的政府，並且應具有透明（transparency）、參與（participation）與協力（collaboration）等三大構面基礎上，也可說是開放政府的三個階段：在提升透明度上，著重於政府資訊公開、公民賦權及政策監控等三方面；在公眾參與上，強調公民諮詢、公民商議以及與公民共同規劃政策等三方面，而在公私協力上，打破本位與層級節制的結構、橫向合作及組織夥伴關係，如圖 4（曾淑娟、李長晏，2015）。

圖 4
開放政府的構面



資料來源：「開放政府的理性選擇與弔詭—邁向公民社會復原之路」，曾淑娟、李長晏，2015，發表

於「2015 兩岸學者論壇--〈公民參與與公共政策〉學術研討會」，3 月 27 日，世新大學行政管理學系。

由此可瞭解，開放政府將公民參與所帶來不同利益得以調和；而公民參與的效益則使得開放政府的創新動能得以實踐，透過二者的理性規劃與嵌合即得以增加治理的信任資本與問責性（曾淑娟、李長晏，2015）。

公民參與的起源來自民主國家社會發展過程中公民民主意識提高下，要求參與公眾事務的政治性產物（鄭明仁，1999）。開放政府則是在公民參與驅動下將政府從獨立於公民社會轉向容納於公民社會的結果與回饋。Alexander（1997）認為公民社會應視為一種休戚與共（solidarity）也就是「我群感（we-ness）」，如此基於個人尊嚴和集體義務的「我群感」所呈現的公民參與的態度與行動，對於開放政府是具有高度互動性的。公共問題的解決方式由政府處理轉變成由各種行動者共同解決的開放性治理，此意味著更關注於整個公民參與形式而非僅僅制度本身（曾淑娟、李長晏，2015）。

Stoker（2004）的「民主更新（democracy renewal）」概念指出，民主界定除狹隘的選舉外，應廣設各種公民參與制度，以拓展民主的廣度與縱深。而 Stoker（2004）認為有八種公民商議機制，可以強化公民參與，以取代立法權與行政權相互對抗的形式民主（王皓平，2009）：

一、互動式網站（interactive websites）：

人民取得政府資訊的權利為國際人權法所承認的基本人權之一，為能保障民主國家人民知的權利，使人民透過取得公部門的資訊，有效監督政府、參與政治生活並維護其他基本權利，除建立政府資訊公開制度，規範政府除限制公開或不予提供者外，政府應主動公開與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊（陳舜伶等，2012）。

網站除了提供政府公開之最新資訊之外，可以讓公民自由設定議題，並且不加干涉地讓公民自由討論。如 e-the People，由遴選常態社群使用者或經營者自行管理論壇，即訂定和執行規則、決定討論的主題、架構討論的內容，營造一個公民導向的數位集會所，以透過常態使用者與一般瀏覽者的參與，可作為公共討論和政治行動之用。另外亦可設置網路公民意見調查專區，如 i-Voting，以強化與數位公民族群的對話。

- 二、公民意見調查小組（citizens'panels）：由「統計」上具代表性的公民樣本組成，調查他們對於地方服務、議題與計畫的看法，進而了解民意；同時亦可擔任協助訂定計畫及監督執行的角色。
- 三、焦點團體（focus groups）：對於特定議題的立場、觀點，邀請團體或社群對話，其是針對平時不易碰觸到的社會類別，如老人與弱勢族群議題。
- 四、公民投票（referendums）：公民對於特定議題或決定，以投票或問答方式表達其意見。如 i-Voting、電話民調或審議式民調（Deliberative Polling）等。
- 五、公民陪審團（citizens'juries）：由一群被認為是公正代表，如地方士紳、資深地方基層首長（如鄉區里長）、卸任民代，或是學識淵博等公民所組成，經過討論，並參酌事證後，對於特定有爭議的地方政策作成裁定。
- 六、願景形塑（visioning exercises）：讓公民試著創造產生未來願景，形成該地方未來的期許。可以作為地方行政首長的施政重點，或透過地方自治之制定，將公民抽象的需求落實，也可以將願景形塑者邀集組成公民顧問團(citizens Juries)，擔任施政諮詢的角色，或透過「民眾外包（crowdsourcing）」方式進行集體決策過程。
- 七、社區規劃運作（community planning exercises）：使社區公民對於地方政府未來計劃給予偏好上的優先順序，以回應地方政府機構的建議，了解在眾多的施政項目中，公民最迫切的項目為何。如社區民主學習圈(study circles)、鄰里會議(citizens juries)等
- 八、使用者管理（user management）：將地方的資源或服務直接交給地方公民來掌控。通常指涉在政策執行層次而言，不必都由政府執行，得透過「民眾外包」方式，由民間團體來執行該項具體的公共任務。

從上述公民參與機制可得知，除選舉外，更應強化公民在「議題」與「事務」的參與，透過公民對於公共政策意見的具體反饋，形成對於行政官員與立法部門的決策參考，一方面可使行政官員獲取民意的支持，另一方面，得以避免「代議失靈」（failure of representation）的情形（王皓平，2009）。

伍、建構公民參與組織績效的理想模式

在現行體制之下，需要建構一個以公民導向的民主更新社會，共同協力處理組織績效管理的事務，本研究綜合前述行政機關施政績效管理機制；前揭開放政府透明、參與及協力之三大協力構面；以及 Gerry Stoker 的八種公民商議機制等，提出公民參與組織

績效的理想模式，如表 1。根據「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」，各機關中長程施政計畫係以二年以上施政藍圖為策略規劃，重點包括：國家施政與發展展望、重大政策與跨機關性質、計畫訂定、執行策略與期程資源、績效關鍵目標及共同性指標（含評估體制、評估方式、衡量標準及目標值）等五部分。年度施政計畫則包括：前言、年度施政目標、年度關鍵績效指標、年度共同性指標、年度重要施政計畫、以前年度實施狀況及成果概述、年度預算資料等 7 部分（施能傑，2010，頁 40）。茲將各階段系統策略作法說明如下：

- 一、策略形成系統：包含中長程施政計畫之國家施政與發展展望（含重大政策及跨機關性質）及年度施政計畫之前言等；其協力構面涉及透明、參與及協力；可應用所有的商議機制，如機關長程目標及機關未來 2 至 4 年要履行之政策方向，可透過審議式民調、焦點團體座談或社區民主學習圈的願景形塑，並經由機關邀請公民意見調查小組、公民陪審團協助進一步審視，聚焦於最適的施政計畫上，使得政府施政與民眾期待達到平衡及共識。而對於結果，也應即時資訊公開，供民眾檢視，由互動式網站營運者回報民眾回應資料，並由機關與公民意見調查小組或公民陪審團審視是否修正。
- 二、策略系統：包含中長程施政計畫及年度施政計畫之訂定、審核及核定，施政計畫自計畫目標、執行策略與方法、期程與資源需求、預期效果及影響（含納入淨零排放及永續發展概念、性別影響評估）等面向訂定，並符合平衡計分卡精神；其主要協力構面涉及透明與協力，由機關與公民意見調查小組或公民陪審團共同合作，將策略形成系統所取得之共識，訂定各項工作目標，並公開資訊，供民眾檢視；由互動式網站營運者回報民眾回應資料，並由機關與公民意見調查小組或公民陪審團審視是否修正。
- 三、衡量系統：包含中長程施政計畫關鍵績效指標及共同性指標（含評估體制、評估方式、衡量標準及目標值）及年度施政計畫之關鍵績效指標、共同性指標等，其主要協力構面涉及透明與協力；由機關與公民意見調查小組或公民陪審團共同合作，將策略系統所取得之共識，訂定各項績效指標，避免重蹈覆轍於公部門實施績效管理可能的謬思中，並公開資訊，供民眾檢視；由互動式網站營運者回報民眾回應資料，並由機關與公民意見調查小組或公民陪審團審視是否修正。
- 四、執行系統：包含年度施政計畫之重要施政計畫、期程、資源預算資料及進度追蹤等，其主要協力構面涉及透明、參與及協力；如各項工作計畫、重要計畫項目及實施內

容等，可由機關與公民意見調查小組或公民陪審團審視共同合作訂定，並參與審視預算評估狀況及追蹤執行情形；另可邀請社區民主學習圈或自治團體參與或以民眾外包模式，協助工作計畫之執行。不僅可達參與式預算之效果，又可以公私協力地方治理，可謂雙贏；相關資訊亦應公開，供民眾檢視；由互動式網站營運者回報民眾回應資料，並由機關與公民意見調查小組或公民陪審團審視是否修正。

五、回饋系統：包含年度施政計畫及以前年度實施狀況、成果概述及各項績效評估等，其主要協力構面涉及透明、參與及協力；由機關先行撰擬各項工作計畫執行成果報告及自評結果，交由公民意見調查小組或公民陪審團審視及評估，並做為機關初審的結果；待行政院完成復審後，再行公開資料，並以數位回饋方式提供民眾檢視，如應用 i-Voting 模式回應或採民眾外包模式，以電話投票或民調回應，再將調查民眾滿意所得予以分析，俾作為最後組織整體績效的評核的加分要項。

六、在各階段系統辦理期間，商議機制間亦會有互動機制，使得政府在某一階段系統時，可僅與較具代表性的商議機制對話及諮商，使得商議過程更為單純且聚焦。

表 1

公民參與組織績效的理想模式

組織績效 管理施行 架構	公民參與協力構面及商議機制			商議機制的互動
	透明	參與	協力	
策略形成 系統	互動式 網站	公民投票 焦點團體 願景形塑 社區規劃運作	公民意見調查小組 公民陪審團	公民意見調查小組 公民陪審團 社區規劃運作
策略 系統	互動式 網站		公民意見調查小組 公民陪審團	公民意見調查小組 公民陪審團 社區規劃運作 互動式網站
衡量 系統	互動式 網站		公民意見調查小組 公民陪審團	公民意見調查小組 公民陪審團 社區規劃運作
執行 系統	互動式 網站	社區規劃運作	公民意見調查小組 公民陪審團 參與使用者	公民意見調查小組 公民陪審團 社區規劃運作 參與使用者 互動式網站
回饋 系統	互動式 網站	公民投票	公民意見調查小組 公民陪審團	公民意見調查小組 公民陪審團 社區規劃運作

				參與使用者 互動式網站
--	--	--	--	----------------

資料來源：本文整理。

陸、結論

本文從行政機關施政績效管理機制，建構出開放政府透明、參與與協力的三大協力構面，並以八種公民參與商議機制的民主審議方式，提出公民參與組織績效的理想模式，使公民導向的開放政府與公民參與的理性規劃趨於可行，惟仍然不得不現實面對政府組織陷溺於「預算赤字」（budget deficit）、「績效赤字」（performance deficit）及「信任赤字」（confidence deficit）的困局（孫本初，2006，頁 18），並且政府和公民社會的緊張對立、行政效率和公民參與的矛盾、資訊公開和公務保留的衝突、公民參與和協力問責的尷尬等詭局悖論，以及管理各階段系統公民參與的複雜性（曾淑娟、李長晏，2015），又商議式民主的實踐過程，似乎比起傳統公部門的民調與公聽會，較為曠日費時、程序繁瑣，甚且成本高很多，導致政府有所躊躇是否開放更多公民參與。

然而近來傳統的社會運動事件，如上街頭、綁布條、集體對抗及挑戰公權力等，民意的高潮，政府不僅產生公權滯礙現象，逐漸喪失主導的力道，也使得代議制度的民主，瀕臨瓦解崩裂，而又有九合一選舉的民意落差、「柯 P 新政—民主 2.0」建立公部門與人民對話機制的施政新革潮及府會關係無法理性制衡等效應，光是說服公民所付出財力心力都足以應付公民參與的事務，為能化解與公民對立的膏肓、獲取公民再度的施政信任，勢將使得政府不能不再考量以公民導向的參與式民主。行政院已於 2015 提出「網路智慧新臺灣政策白皮書」，訂定「公共政策網路公民提議實施要點」且建置「公共政策網路參與平台」運作至今，並增設了直轄市／縣市專區，另除臺北市外，新北市、桃園市、臺中市及基隆市等地方政府也陸續建置 iVoting 網路票選系統，顯見政府對於開放政府與公民參與已開始提出善意的回應機制，也可看出審議式民主的線上實踐，這將是未來電子化政府發展的公民參與重心。

最後，除本文研究結果外，對於未來政府施政及組織績效管理，提供以下建議：

- 一、施政方向與組織績效管理，能以公民參與協力為主軸：開闢一條民主更新的參與商議之路，使得政府施政理念與民眾期待相契合，並達到平衡，而更期待能升級跨越到一個透明性、包容性、可近性及回應性的理想公民社會。
- 二、商議式民主的實踐，實應配合教育養成，尤其是數位公民，不僅基本的網路倫理、素養等，還必須瞭解賦予數位公民的權利與義務，可自養成教育機構教授，亦可延

伸至成人進修、社區大學等學習場所，並利用民眾聚會時機配合宣導及實體練習操作。

三、實踐方式可先從單一社區事務之相關績效著手試作，並加強基層村里長對公民參與的知識及運作能力，以增進社區居民的參與意願，視參與及施作情形，再將實踐區域逐漸擴展。

四、本文僅從公民導向觀點探究如何翻轉政府組織績效管理模式，尚有許多範疇須再進一步研討，如商議機制的互動等，有待續進研究者繼續加以研究，方能周全。

參考文獻

- 王國政、劉宗熹（2017）。「公共政策網路參與平臺」四周年回顧。政府機關資訊通報，（357），1-11。
- 王皓平（2009）。英國推動「民主更新」工程的理念與作法。財團法人國家政策研究基金會國政評論，6月2日。： <http://www.npf.org.tw/post/1/5376>，檢索日期：2024年4月20日。
- 古步鋼、陳海雄、林珊汝（2009）。行政機關施政績效管理制度之現況與展望。政府審計季刊，29（4），3-15。
- 吳復新（2010）。人力資源管理：理論分析與實務應用。華泰出版。
- 施能傑（2010）。建立行政機關團體績效評比機制之研究。考試院考銓研究報告。
- 柯文哲（2014）。台北未來五十年：邁向更宜居的城市。GITBOOK。
<https://doctorkowj.gitbooks.io/kppolicy/content/index.html/>，檢索日期：2024年4月12日。
- 孫本初（2006）。公部門需建立更具激勵效果的績效管理制度。人事月刊，43（5）18-28。
- 孫本初（2010）。新公共管理。一品出版社。
- 國家文官學院（2022）。薦任公務人員晉升簡任官等訓練課程教材1。國家文官學院。
- 國家發展委員會（2019）。行政院管制計畫評核作業手冊。國家發展委員會。
https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=518C036B32664643&sms=83685555A72E3E1D&s=6095B3F31B2E3165，檢索日期：2024年5月12日。
- 國家發展委員會（2022）。「政府績效管理制度創新之研究」委託研究案需求書。國家發展委員會委託研究計畫（ndc111019）。

<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvNjE4NS8zNTY3Mi9hYWVlMDc4OS1jYWM5LTRjNWMtOGFiZC00MzE1NzNkM2E2M2EucGRm&n=bmRjMTE5MDE5LemZhOS7tjIt6ZyA5rGC5pu4KOWQq%2BipleWvqeWgseWDueWWrikucGRm&icon=..pdf>，檢索日期：2024 年 5 月 12 日。

國家發展委員會（2024）。公共政策網路參與。國家發展委員會。

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=70C16EE6C4E9C1C5，檢索日期：2024 年 5 月 12 日。

國家發展委員會（2024）。計畫管考。國家發展委員會。

https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=FCE654B9A9575A97，檢索日期：2024 年 5 月 12 日。

張四明（2008）。政府實施績效管理的困境與突破。國家文官學院 T&D 飛訊，（72），1-24。

張四明（2013）。我國政府績效管理制度檢討與創新之研究（編號 RDEC-RES-101-003）。行政院研究發展考核委員會。

梅高文（2018）。績效管理—國發會績效管考業務。FACEBOOK。

https://www.facebook.com/story.php/?story_fbid=1864933633559185&id=100057127763600，檢索日期：2024 年 5 月 12 日。

郭昱瑩（2018）。績效管理思維驅動之執行力，國土及公共治理季刊，6（3），6-15。

陳衍宏（2014）。市政關鍵績效指標建制的理論與實務：以台東縣政府為例。行政院人事行政總處地方行政研習中心。

http://www.rad.gov.tw/wSite/ct?xItem=53225&ctNode=762&mp=gr&idPath=644_650，檢索日期：2015 年 5 月 9 日。

陳舜伶、林珈宏、莊庭瑞（2013）。藏智於民：開放政府資料的原則與現況。中央研究院資訊科技創新研究中心。

曾淑娟、李長晏（2015）。開放政府的理性選擇與弔詭—邁向公民社會復原之路。發表於「2015 兩岸學者論壇--〈公民參與與公共政策〉學術研討會」，3 月 27 日，世新大學行政管理學系。

維基百科（2024）。行政院研究發展考核委員會。維基百科。

<http://zh.wikipedia.org/wiki/行政院研究發展考核委員會>，檢索日期：2024 年 5 月 12 日。

鄭明仁（1999）。都市設計中民眾參與之理論與實務探討----以大學校園規劃為例。1999年第四屆海峽兩岸都市公共工程學術暨實務研討會論文集（159-168）。上海市土木工程學會。

Alexander, J. C. (1997). The Paradox of Civil Society, *International Sociology*, 12(2):115-133.

Charalabidis, Y., & Koussouris, S. (2012). *Empowering Open and Collaborative Governance :Technologies and Methods for Online Citizen Engagement in Public Policy Making*. Springer.

Irish Department of Rural and Community Development (n.d.). Spirit of Tidy Towns. Super Valu Tidy Towns. Retrieved December 21, 2024, from https://www.tidytowns-ie.translate.goog/about-us/spirit-of-tidytowns/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=sc

Gavelin, K., Burall, S., & Wilson, R. (2009). *Open Government: beyond static measures: A paper produced by Involve for the OECD*. OECD Publishing.

OECD (2005). *Effective Open Government: Improving public access to government information*. OECD Publishing.

Stoker, G. (2003). *Transforming local governance: from Thatcherism to New Labour*, Palgrave Macmillan.

Willems, T., & Van Dooren, W. (2011). Lost in Diffusion? How Collaborative Arrangements Lead to an Accountability Paradox. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3): 505-530.

U. K. National Health Service (n.d.). *Citizens' Panel. North West London Integrated Care System*. Retrieved December 16, 2024, from <https://www.nwlondonicb.nhs.uk/get-involved/resident-groups-and-forums/citizens-panel>

U. K. National Health Service (n.d.). NHS Lincolnshire Citizens' Panel. Lincolnshire Integrated Care Board. Retrieved December 16, 2024, from <https://lincolnshire.icb.nhs.uk/get-involved/how-to-get-involved/join-our-peoples-panels/citizens-panel/>

U. K. Citizens Juries c.i.c. (n.d.). Citizens' juries on hospital services in Gloucestershire. Citizens Juries c.i.c.. (n.d.). Retrieved December 19, 2024, from https://citizensjuries-org.translate.goog/citizens-juries-2/forest-of-dean-citizens-jury/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=sc

United States government (n.d.). *Challenge.Gov About. Challenge.Gov*. Retrieved December 20, 2024, from <https://www.challenge.gov/about/>

Flipping Public Sector Performance Management: Perspective of Citizen-Oriented Approach

Cheng-Hsiang Chang*

Abstract

Observing the handling of public events by the central or local government, the current governmental system struggles to reflect public opinion, and the representative system is off balance. The discrepancy in public opinion during the 9-in-1 elections, the wave of new governance brought about by the "New Politics of Mayor Ko - Democracy 2.0," and the inability to rationalize the relationship between the government and the legislature have led the government in recent years to adopt a citizen-oriented open government and participatory democracy.

This article explores through a literature analysis the feasibility of evaluating government organizational performance based on citizen participation in governance. It delves into the historical evolution of administrative agencies' performance management in our country, the correlation between performance management and government actions, the link between citizen orientation - open government and citizen participation, and the ideal model of constructing organizational performance through citizen participation. It aims to adjust the opportunities, challenges, and interactive patterns of collaboration between citizens and the government.

*PhD candidate, Department of Political Science, Tunghai University.

Received: August 9, 2024. Accepted: December 27, 2024.

The article integrates the framework of administrative agencies' performance management system (including the system of strategy formation, strategic system, measurement system, execution system, and feedback system); the three major collaboration facets of open government - transparency, participation, and collaboration; and Gerry Stoker's eight types of civic deliberation mechanisms to propose an ideal model of citizen participation in organizational performance. This encourages the government to lean towards a feasible citizen-oriented open government and rational planning for citizen participation, ushering in a deliberative participatory new thinking for democratic renewal. This upgrade in governance philosophy aims to transition towards an ideal civil society characterized by transparency, inclusivity, proximity, and responsiveness.

Keywords: citizen-oriented, open government, organizational performance, performance management, citizen participation