

協力決策後的績效弔詭： 以性別影響評估和生態檢核表為例*

彭滄雯、林依依、楊和縉**

《摘要》

在民主化的趨勢之下，民間團體進入體制內參與決策過程的協力治理模式，日愈受到公部門的肯認與重視。不過，經由協力與共識討論出的政策、計畫或工具，真的能將民間進步理念帶入官僚體系嗎？或者成為形式化的書面作業？既有的協力治理研究，多半著重於中觀或微觀層次討論協力治理成功的所需條件或影響因素，而較少探討在仍受績效管考機制支配下的公部門行政體系，如何可能達到原本民間團體參與協力決策的初衷？因此，本文以性別主流化與水庫集水區保育治理兩個政策個案為研究對象，檢視由官方與民間委員共同決策討論出的政策工具—性別影響評估和生態檢核表—實際執行時產生的弔詭現象。

透過內容分析法及訪談法的運用，本文呈現了這兩個協力決策下的政策工具在執行過程的「績效弔詭」現象—即使在代表性、參與品質、回應性方面，超過半數以上並不理想，卻照樣可通過「結果導向」的管考程序

投稿日期：105年4月6日；接受刊登日期：107年2月24日。

* 謝誌：本文為執行科技部專題研究計畫「網絡治理與民主政治：性別與環境領域的個案研究」（NSC 98-2410-H-128-022-MY2）及「公民參與的協力治理之制度條件與民主課題：治水與性別領域的比較」（100-2628-H-128-001-MY3）之部分成果。作者衷心感謝研究過程中所有受訪者、參與者的協助。

** 彭滄雯為國立中山大學公共事務管理研究所副教授，e-mail: ypeng@cm.nsysu.edu.tw。
林依依為世新大學行政管理系博士候選人，e-mail: linee011@gmail.com。
楊和縉為世新大學行政管理系博士候選人，e-mail: D98820004@mail.shu.edu.tw。

（測量失靈）；更嚴重的是出現許多故意的操弄、欺瞞或迴避作為（負面效應），使得協力改革的理念推動不僅事倍功半，更對行政倫理與基層士氣造成傷害。對此本文建議，對於協力治理的實踐不能停留在決策層級的改變，而必須從制度層級，以協力的方式共同思考如何建立對話、學習導向的課責體系與組織文化；同時在操作層級，也透過真正平等伙伴的協力模式，降低績效失靈與弔詭的困境。

[關鍵詞]：協力治理、績效管理、績效弔詭、課責、雙圈學習

壹、前言

過去 20 年間，「協力治理」（collaborative governance）或「協力式公共管理」（collaborative public management）的崛起，揭示了公共管理領域一個重要的新里程。儘管學者對於協力治理的定義仍有歧見—例如 Ansell 與 Gash（2008）主張協力治理應當是由公部門所發起、納入非政府成員、屬正式的互動機制，而 Emerson、Nabatchi 與 Balogh（2012）認為凡屬跨部門或層級間針對公共事務的共同決策或管理，都可稱為協力治理，不只限於政府發起的跨域行動；但基本上，民間團體與公部門合作討論公共決策，是各方在討論協力治理時都會強調的趨勢。

從治理的角度而言，協力治理模式反映了各界對於先前治理典範的不滿。Ansell 與 Gash（2008）認為協力治理是針對之前兩種治理模式的失靈—即多元利益團體競爭的「對抗主義」（adversarialism），以及由專家官僚從效率角度主導的「管理主義」（managerialism），所發展出替代方案。它將多元的利害關係人帶到同一平台，透過共識取向的討論，進行集體的決策。但是，新模式的出現，並不表示先前的治理思維就完全被取代。許多文獻指出不同甚至價值衝突的公共管理典範，其實經常是並存的（O'Reilly & Reed, 2011; Wise, 2002）。本研究問題意識就來自於以下觀察與懷疑：在依舊受由上而下績效管考制度支配的官僚體系內，經由水平網絡協力討論出的政策計畫，會被如何地執行與對待？這兩種不同的治理邏輯如何能夠「並存」？

既有的協力治理研究，多半著重於中觀或微觀層次討論協力治理成功的所需條

件或影響因素—如 Ansell 與 Gash (2008) 指出影響協力決策的成功關鍵，包括中觀層次的公私部門合作或衝突的歷史、利害關係人參與誘因、權力與資源的不平衡、領導能力、制度設計，以及微觀層次的強調面對面對話、信任建立、承諾與共同理解的發展等；Sullivan、Barnes 與 Matka (2006) 強調「協力能力」(collaborative capacity) 培養的重要，包括特定領導能力及跨域技巧、行動者之間的強烈信任關係等；Cooper、Bryer 與 Meek (2006) 點名 6 項影響協力式公共管理成效之變數，包括政府對公民的信任、公民對政府的信任、公民效能感、公民能力、政府回應性、政府正當性。但這些文獻較少從宏觀層次，省思在績效管理制度及其背後控制導向的新公共管理框架下，如何可能營造這些適合協力的條件？不同治理思維的矛盾，在實際執行協力做出的決策時，會產生什麼樣的現象？

因此，本文以性別影響評估與生態檢核表這兩項政策工具為例，檢視並討論協力決策進入既有體制內執行與接受管考的實況。這兩項政策創制／工具分別透過協力式的決策平台機制，即行政院婦女權益委員會（現已改名性別平等會）及石門／曾南烏水庫及其集水區保育治理計畫工作小組，經過多次共同討論決議推動，亦即決策過程中有官方、學者專家和民間團體代表共同討論、凝聚共識，而且兩項工具本身還設計了外部參與的規定，等於在執行時希望延續民間參與的精神。然而透過內容分析法和訪談法的運用，本文將指出這兩個工具的執行結果，多半未能體現民間期待的進步理念，卻出現了許多「績效弔詭」(performance paradox) 的現象—亦即績效評核的「失靈、失效、流於形式，甚至發生負面效果」(胡龍騰，2016：213)。本文目的不在於追溯造成這些績效弔詭的個人或組織因素，而是主張，對於協力治理的討論與實踐不能停留在「決策」層級的改變，而必須往上在「制度」層級、往下到「操作」層級 (Imperial, 2005)，都透過平等的協力模式，嘗試翻轉既有制度邏輯，包括推動課責制度的創新，以降低績效弔詭的情形。

貳、文獻回顧

本文問題意識主要來自於以下初步觀察：透過民間參與協力決策之後的決定或措施，其執行結果卻產生各種績效弔詭。而績效弔詭的討論多半與其背後的新公共管理典範相連結，因此以下分為兩節，分別討論新公共管理與績效弔詭問題，以及協力治理的解套潛力，以鋪陳本研究的學術脈絡。

一、新公共管理與績效弔詭

自 1980 年代起，「新公共管理」(new public management, 以下簡稱 NPM) 不僅在學術上獲得高能見度，也成為全世界各國政府崇尚的治理典範 (Denhardt & Denhardt, 2000; Hood, 1991)，同時也是臺灣政府改造與組織精簡的論述基礎 (林淑馨, 2012)。Pollitt (2007: 110) 在綜合了各界對 NPM 的不同定義與討論之後，指出 NPM 現象大致可以分兩個層次來界定：在上位的意識型態層次，它主張公部門可以藉由引入企業的概念、技巧和價值來加以改善。而在實務層次，則反映在一系列具體的概念和實作，包括重視績效「產出」(output) 的衡量；偏好較為精簡化、專門化的組織形式；原有的階層分工關係被廣泛的契約關係所取代；大量引入市場機制術語如競標、績效獎金、評比；強調對待服務使用者要如顧客，並進行全面品質管理。

但是 NPM 經過 30 多年的實踐，受到嚴厲批評與檢討，並有許多新的理論概念出現意圖取而代之，如新公共服務 (Denhardt & Denhardt, 2000)、網絡或夥伴關係 (Pollitt, 2007)、新治理 (Salamon, 2000)、整體政府 (Christensen & Lægreid, 2007)、新公共治理 (Osborne, 2006; Sørensen & Torfing, 2012)、數位治理 (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2005) 等。批評者多指出 NPM 無法達到原本宣稱引入市場機制改變政府可帶來的效果，包括減少繁文縟節、給公部門更多彈性、增加對使用者的回應性、刺激公共創新、透過外包產生更有效的服務等。相反的，卻產生了不少非預期的負面作用，例如更嚴格且成本更高的審計體系、外包後的「類公務員」權責不清、公民變成消費者一樣貪婪而削弱公民文化等。更關鍵的是，NPM 對許多當今迫切問題沒有答案，包括嚴重的財政赤字、持續的全球化、複雜問題的增加、以及需要創新方案來解決許多政策僵局 (Sørensen & Torfing, 2012)。

要深入檢討 NPM 所帶來的問題本質，需要釐清 NPM 這個治理典範本身所存有的內在矛盾。Hood (1991: 5) 指出 NPM 是「兩股不同理念的聯姻」，一方是以企業為師的一系列「管理主義」，在這派理念下，上位管理者要求高度裁量權和主導空間，不受官僚規則限制，以達到期待的結果。另一方則是新制度經濟學派，主要理論包括公共選擇、交易成本、委託代理人理論等，強調使用者的選擇權、透明、競爭等機制，這派理念倡議者希望盡可能地將政府功能轉移給私部門以提高效率 (Hood, 1991; Meier & Hill, 2005)。Terry (1998) 的分析更點出了矛盾之所

在：管理主義下期待公共管理者是可以扮演企業家般的領導角色，刪除繁文縟節、讓顧客滿意、改變組織成為「目標導向」「結果導向」的企業體；但由於公共選擇與組織經濟學的預設是人都是由自利動機所驅動，本質上傾向偷懶、機會主義、自利、易犯道德風險，這些認知又引導出對於公共管理者需要「廣泛監控」（extensive policing）的結論，因為所有人—包括公共管理者，都是不可信任的。

於是，號稱要給予執行者更多裁量空間的 NPM，卻發展出一系列測量與審計機制，造成中低層階級被各種報告系統充斥而官僚化，也削弱第一線人員的核心能力和熱情（Hood, 1991）。換言之，NPM 並未真正超越「傳統公共行政」（old public administration，以下簡稱 OPA）由上而下控制、政治與行政二分的管理思維，只是利用市場邏輯增加彈性與效益，以及依賴量化指標進行結果導向的控制（Sørensen & Torfing, 2012；胡龍騰，2016；蔡允棟，2006）。多數文獻對 NPM 的批評多針對其「新自由主義」（neo-liberalist）的傾向，質疑私有化、外包化、去管制化取向可能造成公共利益被妥協、公共服務體系割裂等後果（Dunleavy et al., 2005; Osborne, 2006; Phillips & Levasseur, 2004; Pollitt, 2007；陳敦源、張世杰，2010）；本文聚焦的則是這種控制導向、結果導向的績效管理制度之影響。

儘管對公部門的監督與課責並非 NPM 的產物，OPA 治理也會針對文官體系「做了些什麼」（inputs）及「過程」（processes）進行由上而下的管理控制，但 NPM 援引企業管理邏輯所推動的績效管理制度，帶來了更嚴密的管理與控制，包括建立可測量的績效指標、嚴格的預算控制、以及以更多人力配置內部「管考機關」（watchdog bodies）來取代原本同一機關內上對下的管考等（Bell & Hindmoor, 2009）。Arnaboldi、Lapsley 與 Steccolini（2015）直接點名「績效管理」就是今天公部門面對的「最根本的挑戰」（the ultimate challenge）。在績效管理時代，「有被測量的才算數」，組織內的生活每天都在回應各種控制、程序和報告，甚至取代了組織原本的目標。他們對英國的研究也指出績效管理增加了員工的工作壓力和時間，還同時打擊員工士氣。

對於績效管理造成的亂象，Meyer 與 Gupta 於 1994 年率先以「績效弔詭」（performance paradox）來形容，指出績效指標不僅無法反映出真正的績效表現，還為組織帶來更多負面影響（引自 Van Thiel & Leeuw, 2002；蘇偉業，2009a）。Van Thiel 與 Leeuw（2002）進一步將此概念應用在公部門，歸納出績效弔詭的負面影響包括：（1）建立一堆管控與審查指標，增加監督成本；（2）衡量績效的壓力造成了政策執行者的僵化、缺乏創新、目光短淺等副作用，進而構成政策執行的

危機；（3）績效監督本身淪為形式，造成了只針對指標來求表現的象徵性後果；（4）許多時候究竟指標在測量什麼並不清楚。國內學者蘇偉業（2009a）也延續對績效弔詭（其譯為「績效悖理」）的討論，歸納出公部門對於績效管考的五項負面回應方式為：誤導視聽、隱惡揚善、捨難取易、弄虛作假、唯利是圖。

已有一些研究嘗試從基層官僚或組織制度邏輯，解釋績效弔詭的發生。如 Brodtkin（2011）從 Lipsky 基層官僚的理論視角，批評 NPM 過於樂觀地期待績效管理可以成為一個管理技術的預設，以為只要有明確的績效規定和誘因／懲罰，剩下可以交給基層組織，他們自會決定怎樣最好能達成工作；但是基層官僚不只是「回應」績效標的，在有限資源與限制下，他們會理性地計算成本效益，運用裁量空間來「調適」，以完成這些績效或標的要求，因此會產生許多非正式的作為，非決策者或管理者所預期。胡龍騰（2016）引用 Oliver 的制度與資源依賴觀點，也提出類似看法，認為組織成員在有限資源下，通常較會配合與組織核心邏輯相符合的政策或制度，而對不相符的政策制度則刻意忽略甚至抵制，並以各種隱瞞、緩衝、逃避的策略來降低外部的評核壓力。誠然，即使沒有績效管理制度，官僚體系仍會以其裁量權力分配執行政策的優先順位，或對不認同的政策要求加以迴避、敷衍、抵制，但在 NPM 績效管理的控制激化下，弔詭情形卻愈來愈普遍與嚴重，重複甚至擴大了 NPM 批評 OPA 典範下政府超載和失控等問題（Sørensen & Torfing, 2012）。

那麼，績效弔詭是否有解決的出路？既有文獻的檢討與建議大致可為「工具面」與「規範面」兩個層次。工具層次的建議是在現有績效管理制度框架下，針對執行上的測量不實或績效指標的不適合進行改善。如 Meyer 與 Gupta 建議採用多項、沒有關連性及可比較性、定期更換的績效指標，「化簡為繁」來糾正績效弔詭的各項現象（引自蘇偉業，2009a：119）；Van Thiel 與 Leeuw（2002）建議借助外部第三方評估、發展新的評估指標、分析績效評估機制本身，包括指標數量、是否所有課責事項都已填報等。莊文忠（2015）及張四明、胡龍騰（2013）的文章均呼籲公民導向的績效機制設計等。不過，這些修改多半是為了讓組織「在相同的事情上做得更好」（Moynihan, 2005: 204），並未挑戰由上而下設定政策目標並監控其執行的思維邏輯。

規範層次的建議，則視「控制導向」的績效管理思維本身為問題所在，因為績效評估的背後往往聚焦於獎懲、抓弊，而遠離了公共政策「改善公共生活」的目的，因此必須達成課責體制的改變，減少控制導向而增加學習、互動導向的課責

(De Bruijn, 2007; Phillips & Levasseur, 2004; 徐仁輝、蔡馨芳, 2007; 蘇偉業, 2009a, 2009b)。這個層次的討論或許可以 Moynihan (2005) 的文章為代表，他強調績效管理的目的應在於回饋政策目標與策略的修正，也就是促成 Argyris 與 Schön 所謂的「雙圈學習」(double-loop learning)，而不僅是針對如何加強績效、效率的「單圈學習」(single-loop learning)。而要能促成雙圈學習，Moynihan 強調建立例行化、鼓勵對話的「學習論壇」(learning forum) 是不可或缺的機制設計，在此同時，更需搭配鼓勵學習的組織文化，例如重視員工的培力、參與及自主裁量等，否則學習論壇的操作也很可能流於形式。

類似 Moynihan (2005) 這種鼓勵對話、學習導向的績效管理修正主張，已有不少學者提出，且多半正是在強調網絡、協力的治理脈絡下，呼籲在課責途徑上也應超越 OPA 與 NPM 的垂直控制思維，進行水平治理的政策創新 (Phillips & Levasseur, 2004; Sørensen & Torfing, 2012)。這說明了在我們思考課責機制的創新時，不能迴避從更上位的治理思維加以檢討。

二、協力治理作為創新出路？

如前言所述，過去 20 年來有非常多圍繞著「網絡」概念的各種治理典範／途徑被提出，諸如新治理、新公共服務、網絡或夥伴關係、協力治理、整體政府、新公共治理等，這些新的途徑多具有公民參與、橫向合作的內涵，與 NPM 或更早的 OPA 治理典範有明顯區隔；實務上，許多原本採取 NPM 模式的國家，也逐漸重視這種水平、合作的治理途徑 (Christensen & Lægreid, 2007; Phillips & Levasseur, 2004)。但前述多數概念不必然強調「共同決策」，與本研究主題不完全一致，因此本文採用協力治理的概念為對話主軸。

Ansell 與 Gash (2008: 544) 定義的協力治理是：「一種治理的安排，在其中有一或多個公部門單位，引入『非政府行動者』(non-state actors) 參與集體的決策過程，此過程是正式、共識取向且具審議性質的，其目的是制定或執行公共政策，或是管理公共計畫或資產」。根據此一定義，他們提出 6 項指標來評斷一項公私合作關係是否屬於協力治理：(1) 是由公部門所發起；(2) 參與者包括非政府成員 (利益團體、利害關係人)；(3) 參與者直接參與政策，而不只是擔任政府部門的諮詢；(4) 討論平台是正式的組織，而非隨意、非正式的網絡；(5) 此一平台旨在透過共識而決策；(6) 協力的焦點是公共政策或公共管理。本研究的兩個政策工具，都是在符合前述六個條件的合議式委員會內產出。在這些條件當中，

Ansell 與 Gash (2008: 548) 特別強調「集體決策的體制化，是協力治理的核心定義」，單純接受公部門勞務外包或執行公部門既定的工程計畫，都不符合「協力治理」的要求。

類似對「協力決策」的認知與強調，在討論網絡治理學者的論述中也不少，例如 Mandell (2008) 就強調「協力式」(collaborative) 與「協調式」(coordinative) 網絡之不同，後者指的是當個別組織覺得服務遞送不夠效率，而希望透過整合別的組織一起工作，讓工作發揮更大效益；相對的，前者的網絡之內行動者是有互賴關係的，必須樂意共同發展新想法、建立新的關係、乃至於改變既有的體系。這也是為什麼 Ansell 與 Gash 針對 NPM 的主要批評，倒不在於其外包、去管制化等問題，而在於公部門的決策（即使是契約外包）終究是透過專家和高層管理者決定，即使諮詢利害關係人或使用者，也僅停留在諮詢的層次（例如：滿意度調查），而未讓利害關係人參與決策過程。

不過，決策層級的協力固然重要，但協力治理的範圍不應只有決策層級。Ansell 與 Gash 的定義雖僅強調決策，但也說明其之所以採取「協力治理」而非「管理」一詞，正是考量前者比較能「包含廣泛的治理面向與過程，包括決策、執行、管理」(Ansell & Gash, 2008: 548)。¹ Emerson 與 Nabatchi (2015) 則明確定義協力治理為：「公共決策及管理的過程與結構，其參與的行動者跨越公部門、各層級政府及／或公、私與民間領域，以完成一項若非協力則無法完成的任務」（底線為作者所加）。Imperial (2005) 在研究流域治理的各種協力合作關係後，更具體建立了「協力行動層級架構」(levels of collaborative action framework)，將民間參與的協力模式區分為「操作」(operational)、「決策」(policy-making level) 和「制度」(institutional) 三個層級。「操作層級」內的協力行動是發生在既定的規則之內，大部分是政府服務遞送或計畫執行，而這些規則通常是由團體在「決策層級」透過集體討論所決定。決策層級的活動有掌舵的功能，透過行動者之間的溝通、協調、整合等方式，推動集體目標。

至於「制度層級」更攸關整個協力機制的遊戲規則，這個層級的決定將影響決策與操作層級的互動，將前兩層級所需的規則、規範、實踐、程序等加以制度化，

¹ Ansell 與 Gash (2008: 548) 指出「協力治理」與參與式管理、互動式決策、利害關係人治理、以及協力式管理等詞彙概念可以交互使用，而她們偏好用「協力」和非「參與」或「互動」一詞，是因為這樣比較能夠連結得上審議和共識取向的特色。本文亦贊同此一見解，因此使用「協力治理」而非「公民參與」概念。

才不至於讓協力活動只是基於善意或個人關係。這個層級的協力設計，正呼應了 Sørensen 與 Torfing (2012) 所主張的協力式創新，他們認為今天的公部門需要以新的方式思考、發展和組織，而新的（水平）公共治理典範強調網絡與伙伴關係，正為協力式創新鋪了一條路，帶入不同的社會和政治行動者，以協力過程促進創新之生產。不過，他們也承認協力與創新之間的連結並非必然，可能因為行動者之間權力不對等、或是因為不信任與機會主義的行為、不確定性、相互衝突的認知框架等因素而失敗。在這過程中，他們強調具有反省力、開放性、彈性、與跨領域溝通能力的協力領導者，扮演重要角色。

績效管理／課責制度的創新，無疑應當被視為協力治理時代制度創新的重點，如 Phillips 與 Levasseur (2004: 465) 所言：「目前公共治理最大的挑戰是：如何在傳統垂直層級監督體系之上，建立網絡平行的民主課責機制」。他們討論的個案是加拿大政府對民間 non-governmental organization (簡稱 NGO) 補助的課責途徑之轉變。在 NPM 治理框架下，加拿大政府將原本對民間團體的例行補助，改為以計畫外包方式資助，以契約進行進度管控，並要求愈來愈細的審查報告。Phillips 與 Levasseur 認為這時期政府認知的課責，僅是狹義的確保活動依照契約規定執行，特別是財務的控制，但他們的研究發現並未帶來較好的績效，反而因為迴避風險而阻礙了創意，團體也因為忙於回應進度而疏於倡議。因此加拿大政府從 2000 年起提出「志願部門計畫」(voluntary sector initiative)，由六位民間團體代表與六位政府資深文官組成「協議平台」(joint accord table)，定期討論政府與民間部門的平等關係，及如何修改相關政策，包括對接受補助的民間團體之課責，能否達到最積極的課責目的—「賦予公共管理過程中學習及持續改進的基礎」(Phillips & Levasseur, 2004: 469)。

Phillips 與 Levasseur 對此一創新作法的問題意識，與本研究很雷同，亦即在 NPM 的契約制度依舊主導政府運作方向之際，卻嘗試建立新的協力關係，「一方面是協力與伙伴，另一方面卻緊抓著績效契約不放，非常矛盾」(Phillips & Levasseur, 2004: 452)。這樣的矛盾在目前許多接受協力、水平公共治理思維的國家，都有可能出現，正如 Wise (2002) 所言，公共治理不曾出現完整的典範轉移，往往是多種意識形態並存。Christensen (2012) 在對許多宣稱進入「後新公共管理」(post-NPM) 改革的國家研究也指出，各國政府多半展現 OPA、NPM 和「後新公共管理」的混合式組織形式，在強調水平式網絡協調的同時，也嘗試強化政治控制。因此 Christensen 與 Lægread (2007) 以英國的「整體政府」的改革為

例指出，究竟這些針對 NPM 缺點而進行的改革，是與 NPM 的決裂，或者僅是一種平衡與補充，還有待時間觀察。但他們也強調，如果課責制度、支配性文化和單一目的機構導向的結構安排沒有改變，「整體政府」改革的成效還是有限。此外，由於需面對與 NPM 的矛盾，且涉及基層各部門及民間團體的態度，此一改革工作無法透過由上而下方式強迫完成，而需要長時間執行，發展新的技巧、組織文化、建立相互信任等，他們直言「成功改革者的操作方式比較像是園丁，而不是工程師或建築師」（Christensen & Lægreid, 2007: 1063）。

延續前述文獻的討論與主張，本研究認為兩項檢核表工具雖是協力決策下的產物，但仍以檢核表來由上而下管控執行成果，這涉及了制度層級的潛在矛盾，而此一矛盾在實際操作層級上產生什麼「績效」，是否發生績效弔詭的情形，為本研究檢驗的主要問題。更進一步，本研究也將從兩個個案操作情形的比較中，指出相對較貼近協力精神、互動學習導向的管考作為，並以之為基礎，提出對於未來進行績效課責制度創新之初步建議。

參、個案介紹

本研究的兩個個案：「性別影響評估檢視表」與「生態檢核表」，分別是由中央政府近年來具有代表性的「性別主流化」² 和「集水區保育治理」³ 計畫，透過協力決策討論平台，所決議推動執行的政策工具。兩個個案在實務均有研究迫切性，同時在學術上，也皆符合 Yin（2013）所稱的「關鍵性個案」，亦即能滿足本研究想討論的理論命題之所有條件。本文從「比較」的角度發現造成結果差異的可能機制，希冀「啟發」（inform）後續研究者對其他類似情境的個案進行檢視與

² 前行政院婦權會於 2005 年 7 月第 22 次會議通過各部會「性別主流化實施計畫」，第一、二階段的 4 年計畫（2006—2009、2010—2013）已結束，目前展開第三階段的計畫。本文所分析的性別影響評估檢核表，主要來自第二階段，行政院性別平等處於 2013 年 6 月起公布了新的檢核表，迄今仍全面施行於中央政府各部會之中長程計畫，因已超過本研究範圍，不在本文討論之列。

³ 本文所分析的生態檢核表係於「石門水庫及其集水區整治計畫」中建制與執行。石門計畫的法源依據是 2006 年 1 月立法院三讀通過的《石門水庫及其集水區整治特別條例》，共有 250 億整治特別預算分 6 年執行，並於 2012 年底結束。但生態檢核表這項工具／機制在後續各項水患與集水區保育治理大型計畫內，包括 540 億的「曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水計畫」（2010—2016）及 660 億的「流域綜合治理計畫」（2014—2019），仍持續實施中。

「複現」(replication)，達到 Yin 所稱的質性個案研究「分析式推論」(analytic generalization)的目的。以下先針對這兩項工具的發展緣起及操作方式，做一介紹。

一、性別影響評估

「性別影響評估」(gender impact assessment)不論在國內外，都常被視為性別主流化的主要資源工具。國內最初有此構想，主要受到 Asia-Pacific Economic Cooperation (簡稱 APEC) 的「性別評估檢核表」(gender criteria checklist) 影響，在 2004 年 12 月行政院婦權會第 20 次委員會議中，經民間委員的建議，決議發展此一工具，並由委員之一李安妮負責指導發展「本土版」的評估指標。⁴ 而隨著性別主流化實施計畫的正式推動，2006 年 11 月行政院召開「建立國家重要政策性別評估指標會議」，將性別影響評估的體制化往前推進一步。會中決議要求各部會在制定國家重要政策時，須建立性別評估指標及追蹤列管機制，並且要求各部會自 2007 年起進行之重要政策，均須納入性別觀點並進行性別影響評估，以落實性別主流化。

由於前述決議從定案到開始實施僅有約 4 個月的籌備期，規劃過於倉促，也沒有相關的配套教材和範本，許多公部門文官都希望能有一套 SOP 來指導他們如何填寫。為了因應這些抱怨，婦權會與婦權基金會邀請專家學者民間團體的多次研討後，在 2008 年修訂了「性別影響評估檢視表」，並且搭配出版一本「性別影響評估操作指南」，以具體案例說明檢視表的操作方式、舉辦教育訓練，並選擇 6 個重點部會於 2008 年下半年試辦(陳金燕、王曉丹，2011：22)。之後才趁著「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」及「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」研訂之際，將性別影響評估納為所有中長程計畫及法案規劃過程的必經程序，並於 2009 年 1 月 1 日生效施行。自此之後，所有部會的法律案和中長程計畫案提出時，皆須檢附性別影響評估檢視表。⁵

⁴ 2004 年 12 月 16 日，行政院婦女權益促進委員會第 20 次委員會第三案決議。並於第 20 次委員會第三案決議：研提適合我國運用之「性別影響評估」，以作為落實性別整合工作之依循參考。本案除由內政部辦理研習訓練，也請李委員安妮指導內政部將相關評估參考依據及檢視清單，彙整為操作手冊後，以本會名義函送各機關參辦。

⁵ 行政院性別平等處於 2013 年 6 月起公布了新的檢核表，因已超過本研究範圍，不在本文討論之列。

2008年頒佈的性別影響評估檢視表，是由九個項目（欄位）所構成。前三項是計畫基本資訊，第四到七項才需要填寫性別相關資訊（詳見附錄一），由計畫書撰寫者（業務承辦人）負責填寫。而最關鍵的項目是第八項「程序參與」，其規定至少邀請一位性別專家，審閱前面幾項由承辦人填寫的性別影響評估是否具有性別敏感度，並提出審查意見。當外部意見回來後，承辦人則需要在第九項「評估結果」的欄位內，填寫承辦單位如何回應、參採前述專家的意見，如果無法參採則需要敘明理由。

各部會承辦人完成檢視表之填寫後，須將檢視表連同計畫書交付給所屬的管考單位審查。法律案之性別影響評估檢視表是送往該部會法規會彙整，再提交到行政院核定。各部會中長程個案計畫則依照類型而有不同管考單位：社會發展計畫由研考會主責、公共建設計畫由經建會主責，科技發展計畫由國科會主責。三個管考單位針對這份檢視表的審議方式則有不同：經建會僅進程序審查程序，不作實質審查；研考會由承辦人稍作實質審查，確認檢視表內是否有提到性別觀點；國科會則統一委請外部學者專家再審查一次。最後，通過管考的計畫書將併同性別影響評估檢視表，送行政院核定。

二、生態檢核表

「生態檢核表」的緣起，是農委會水保局為了落實《石門水庫及其集水區整治特別條例》第3條所規定之「建立與在地居民、生態保育專家之協商機制，以確保相關建設不破壞生態環境」，於2007年委託中華生態資訊協會研擬相關機制。該協會參考公共工程委員會的「道路工程生態檢核表」提出生態檢核表的建議，在民間團體「水患治理監督聯盟」的高度支持下，公部門於2007年7月29日石門水庫及其集水區整治特別計畫的評鑑小組會議中，決議正式推動生態檢核表。

隨後水保局於石門整治第一階段計畫中，選取8個子集水區共16件保育治理工程，嘗試填寫生態檢核表。經過實際演練和集合政府、民間團體與專家等多方意見，於2009年5月的「集水區保育治理區塊」分組會議中，確認修正後的生態檢核表和操作手冊，並決議於石門第二階段（2009年1月起），所有工程均需填寫生態檢核表（吳輝龍、王晉倫、鐘啟榮，2010）。

生態檢核表的設計是由一份主表以及12個附表所構成，由規劃單位根據工程生命週期的四大階段（規劃、設計、施工、維護管理），選擇相關的檢核項目填寫。主表分為「工程基本資料」和「生態檢核資料」兩大區塊，後者又分為10個

要項：生態保育議題、生態專業諮詢、資料蒐集、現場勘查、民眾參與、生態調查、生態評析、保育措施、效益評核、資訊公開。原則上每個要項對應一個附表，但第 6 項生態調查細分為「棲地調查表」、「生態敏感區分析表」和「棲地影響紀錄表」等 3 個附表，因此總計 12 個附表（行政院農委會水土保持局，2010）；其中有 4 個附表明確要求應有諮詢或訪談對象。⁶

值得一提的是，不同機關在執行生態檢核表的方式上也有不同，可分為兩種模式。農委會水保局將所有工程計畫的生態檢核表填寫，從工程計畫本身切割出來，集體委辦給一家生態顧問公司填寫（本研究稱「分包模式」）。但水利署、林務局、公路總局等其他執行機關，則是在工程發包契約中即要求承包的規劃顧問公司需要完成生態檢核表之填寫（本研究稱「統包模式」）。就分包模式而言，承包工程的顧問公司與生態專業顧問公司，必須有一定的協調與溝通，由「工程顧問公司」回應「生態顧問公司」所發現的保育需求，共同討論出工程修正作法。而統包模式中，工程顧問公司只有在填表時諮詢地主、在地環保團體等利害關係人，最後的填表則仍由該公司單獨完成。此一差別的影響，將在稍後有所討論。

與性別影響評估相較，生態檢核表缺少上一層的管考機制設計，只要工程規劃承包單位在繳交報告時有附上生態檢核表表格，就可以結案請款。公部門不必然仔細檢查填寫內容，因此可以發現許多附表遺漏、填寫草率甚至大幅度空白的情形。在歷次石門水庫評鑑會議中，亦僅由各主管機關選擇性地呈現一些個案的生態檢核情形來報告。不過，在完成填寫的表格中，其填寫狀況及回饋改善情形，明顯領先性別影響評估檢視表的成果，此點亦將於稍後討論。

三、小結

性別影響評估與生態檢核表有兩個共同特性，可說明其為協力過程下的產物。其一是兩個工具的生產過程，都是由民間團體或學者專家提出初步構想，並且經由少數機關的試辦之後，再透過官方與民間的共同會議檢討後定案。另一個特點是兩

⁶ 在生態檢核表的母表當中，對於各附表的程序要求如下：附表 1（生態專業諮詢紀錄表）：諮詢具有生態專業專家學者、顧問公司及政府保育單位。附表 2（環保團體訪談紀錄表）：訪談熟悉或關切治理工程影響集水區生態保育議題之環保團體。附表 4（現勘記錄表）：會同權益關係人、民意代表、在地民眾、專家學者、環保團體、工程及政府相關單位與媒體等參與現勘。附表 5（民眾參與紀錄表）：邀集計畫相關之權益關係人、民意代表、在地民眾、專家學者、環保團體、工程及政府相關單位與媒體等參與。

項工具內都刻意訂定了「外部參與」的空間，將協力與參與機會延伸到每一個計畫、工程案的規劃與執行過程：性別影響評估表格內有「外部諮詢」至少一名性別專家學者（專家的定義包括婦女性別團體代表）的程序設計，生態檢核表更有 4 個附表的設計，分別要求規劃單位必須諮詢生態專家、環保團體、社區民眾等。

因此表面上看來，這兩項創制似乎是帶入民間進步觀點的組織學習或意識改造的工具，然而，其操作仍以一般績效管理的方式，雖不是在年終或結案時以「目標值」與「執行率」等量化數字加以監督，但仍「只重結果不重過程」，僅處理有無依照規定填表、繳交，而非探討填表內容與改革目標（性別平等、生態保育）的關係，因此容易地養成執行者「打勾就好心態」（tick box mentality）（Arnaboldi et al., 2015: 11），只在意是否符合程序，而無力或不想去管打勾的背後究竟做到了些什麼。以這樣的標準化工具來管考「協力決策」的目標，似乎已埋下了後續績效吊詭的因子，亦是本研究經驗檢視的重點。

肆、研究設計

本研究兼具「描述性」（descriptive）與「探索性」（exploratory）的目的（Gerring, 2006）。就描述性目的而言，本文企圖以兩個個案的執行經驗，論證績效吊詭如何發生。而在探索層面，本文也企圖從兩個案例落實改革目標上的程度差異，回頭追溯發掘造成差異的可能原因，進而提出減少績效吊詭的建議方向。為了回答這些問題，本研究一方面採取「內容分析法」（content analysis）以進行較大規模、系統性的資料蒐集分析，另一方面透過訪談資料之蒐集，呈現相關行動者對於這些吊詭情形的理解或辯護，同時可與前述統計結果交互對照。

內容分析法是以量化統計方式凸顯文本內容特質的研究途徑，在執行時需先決定測量的單位（概念、指標）和步驟，以系統化、標準化的方式對研究對象進行測量、編碼，再加以統計分析（游美惠，2000）。因此要測量什麼概念、指標，是內容分析法首先需要決定的重點，也應與研究問題密切扣連，其次是決定適切的研究（測量）範圍。

在指標方面，本研究關切兩項檢核表的執行成果是否符合當初決策原意，將生態與性別平等觀點帶入各項計畫內容之內；因此先參考彭滄雯、李秉叡（2011）引用歐盟 EQUAPOL 計畫，對於性別主流化推動的「過程評估」（process evaluation）架構，確定「參與者代表性」、「實質內容完整度」兩個指標，前者旨在評估性別

主流化民間參與者的代表性和多樣性（是否被專家壟斷），後者則是檢視外部參與者提供的建議，是否具體或完整，而非流於修辭。本研究第三個指標「回應性」，則是民眾參與及民主治理一向關心的核心課題，旨在檢視外部的建議被官方所對待、回應的方式，因此針對官方回應民間意見的具體與否，進行編碼分析。綜合前述，本研究針對兩類檢核表的三指標測量編碼方式如下表一。

表一 內容分析編碼架構

測量面向	代表性（身份別）		意見完整度		官方回應	
	性別影響評估	生態檢核表	性別影響評估	生態檢核表 (<u>現勘記錄表</u>)	性別影響評估	生態檢核表 (<u>現勘記錄表</u>)
測量單位 (變項) 及 編碼定義 (屬性)	(1) NGO代表 (2) 學者 (3) 公部門文 官 (4) 其他	(1) NGO代表 (2) 學者 (3) 公部門文 官 (4) 顧問公司 (5) 社區居民 (6) 民意代表 (7) 當事人/ 地主 (8) 其他	(1) 有具體建 議（針對 計畫內容 ） (2) 僅形式化 建議（修 改文字或 陳述方式 ，或宣示 原則） (3) 僅表達認 可，無建 議	(1) 完整填寫 (2) 部分填寫 (3) 未填寫或 未附表格	(1) 充分回應 (2) 選擇性或 形式化回 應 (3) 回應表示 無法修改 或未來再 議 (4) 無回應	(1) 充分回應 (2) 選擇性或 形式化回 應 (3) 有回應格 ，但無填 寫 (4) 未附表格

資料來源：本研究

本研究分析之樣本來自相關政府部門，屬次級資料，因此有蒐集資料上的限制。性別影響評估檢視表理論上是由三個管考機關：經建會、研考會、國科會分別彙整，但是在本研究團隊於 2013 年聯繫三個單位之承辦人員時，經建會與研考會表示因其並非執行機關，無權限提供這些管考資料，國科會則提供 2010—2012 年管考的所有檢核表。考量 2010 年是性別影響評估全面推動的初期，填表品質可能較為參差，因此研究團隊僅選擇 2011 年（47 件）與 2012 年（34 件）的性別影響評估表 81 件，進行內容分析。此外，由於性別影響評估的外部參與主要在第捌欄「程序參與」，因此研究團隊針對此欄的內容編碼統計參與者的「代表性」與「意見完整度」；而承辦人回應情況則從第玖欄「評估結果」進行編碼統計。

在生態檢核表方面，依照石門整治計畫工作小組的決議，各工程計畫主辦單位應將每項計畫填寫完畢的生態檢核表上傳至該單位網站，開放民眾下載。但研究團隊於 2012 年實際瀏覽各單位網站後，並沒有明顯頁面放置生態檢核表資料。研究團隊於是以前「生態檢核表」為關鍵詞搜尋各主辦機關網站，以此方式共蒐集到公路總局（8 份）、水保局（18 份）、北水局（15 份）、林務局（5 份）等單位共計 46 項工程計畫案的生態檢核表。因要求外部參與的附表有 4 個，本研究針對「代表性」的面向，將以此 4 個附表的參與名單為對象，進行編碼統計。但由於當中只有附表 4「現勘記錄表」設計有「現勘意見」和「處理情形」對照欄，其餘表格並不呈現回應情形，因此有關生態檢核表的「意見完整度」「官方回應」兩面向，僅針對現勘紀錄表進行編碼統計。

內容編碼的進行方式是先由三位作者討論確認編碼概念及操作定義後，分別就性別影響評估以及生態檢核表中，隨機抽取 10 個樣本，三人分頭進行編碼及信度檢驗（王石番，1991：305-316）。在生態檢核表中，三位作者的平均相互同意度達到 0.83，信度達到 0.94；在性別影響評估中，三位作者的平均相互同意度達到 0.725，信度達到 0.89。在兩批檢核表的編碼信度皆達到可靠標準之後，由第二及第三者作者分別完成後續編碼工作。

表二 性別影響評估與生態檢核表編碼信度結果

	性別影響評估			生態檢核表		
	第一作者	第二作者	第三作者	第一作者	第二作者	第三作者
第一作者	—	0.675	0.7	—	0.85	0.8
第二作者	0.675	—	0.8	0.85	—	0.85
第三作者	0.7	0.8	—	0.8	0.85	—
平均同意度	0.725			0.83		
信度檢定R	0.89			0.94		

資料來源：本研究

而在訪談資料方面，本研究訪談資料來自第一作者在性別、治水攸關的兩個研究計畫之成果，於 2009 年至 2012 年間進行，共計訪談性別與環保團體成員、官方承辦人、參與過檢核工具的學者專家、顧問公司專業者等四十餘人。該兩項研究計畫範圍原涵蓋較廣的民間參與機制與經驗，但隨著研究進程，團隊發現了兩個政策場域都採取檢核表的工具來管考「進步價值」是否獲得落實，因此在後續訪談中，

逐漸鎖定檢核表為焦點進行訪談。下表三為本文引用之受訪者資訊。

表三 本文引用之受訪者清單

訪談日期	身份	代號	議題
20090921	性別主流化管考人員	S 女士	性別
20091111	民間生態聯盟團體成員	J 女士	治水
20101104	治水計畫部會承辦人	W 先生	治水
20110215	生態顧問公司研究員	H 先生	治水
20110314	某部會性別業務主管	Y 女士	性別
20110323	婦權基金會成員	A 女士	性別
20110610	規劃顧問公司工程師	D 先生	治水
20110614	規劃顧問公司主管	G 先生	治水
20110816	某部會業務部門主管	Z 先生	性別

資料來源：本研究

伍、績效衡量失靈之實證

如前所述，績效弔詭的問題涉及兩個面向，一是衡量失靈，無法反映出真正的績效表現，二是反而為組織帶來更多負面效應。本節先以內容分析途徑檢視填表結果，從代表性、意見完整度和官方回應性三個角度，揭露出這些已經通過管考的執行結果（績效）其實有許多問題，卻未在管考時被看見。換言之，本節著重於實證第一個面向的弔詭。但至於為何發生這樣的衡量失靈，以及造成哪些對組織的負面效應，則於下一節透過訪談資料加以詮釋。

一、代表性

表四呈現了兩套檢核表在諮詢或邀請外部人員參與檢核的代表性統計，可以發現專家與專業顧問（工程師）遠超過一般公民或民間團體。在性別影響評估方面，諮詢對象以學者近六成為最多，民間團體代表與公部門本身文官的比例不相上下，「專家菁英」仍是性別影響評估的民間參與主力。生態檢核表的部分，則以顧問公司（工程師）（43.9%）的參與比例最高，其次則為學者（17.6%）；即使本研究納入「環保團體訪談表」和「民眾參與記錄表」進行編碼統計，仍發現社區居民

(13.5%) 和民間團體參與比例 (8.8%) 均不高。

表四 外部參與者代表性之統計結果

		依參與者身份別之統計：人或團隊參與次數（百分比）					總計
性別 影響 評估	NGO 代表	學者		公部門文官	其他	參與人次： ⁷ 89。 總件數：81	
	16 (18.0%)	52 (58.4%)		15 (16.9%)	6 (6.7%)		
生態 檢核 表	NGO 代表	社區居民	學者	顧問公司	公部門文官	其他（地 主、民 代、當事 人）	參與人次： ⁸ 148。 件數：99
	13 (8.8%)	20 (13.5%)	26 (17.6%)	65 (43.9%)	16 (10.8%)	8 (5.4%)	

資料來源：本研究

除了外部參與者集中於專家與專業者的現象之外，擔任諮詢的專家也有集中重複於少數人或團體的傾向。例如性別影響評估案件，以學者身份參與的案件有 52 人次，其中有 20 案的諮詢對象是同一名學者，佔所有案件（81 案）的 24.7%，委託單位則橫跨了 4 個議題性質不同的部會機關；其次則是一位民間婦團的理事長，其受諮詢次數為 7 次（所有民間團體被諮詢次數只有 16 人次），佔總案件的 8.6%。而在生態檢核表方面，不論是「統包」的顧問公司，或是接受「分包」的生態顧問公司，也有固定與某些專家學者合作的傾向。

性別或環境影響評估找重複的團體或位階較高的「利害關係人」諮詢，導致發言權由少數專家學者或菁英團體壟斷的問題，在國外文獻已多有檢討（Daly, 2005; Fischer, 2001; Squires, 2005）。儘管這些常受邀諮詢或合作的專家團體，意見品質不一定較差——相反地，有時正是因為該專家或團體的態度最認真，而固定邀請其協助——但從民主治理的代表性角度而言，發言權集中少數團體或個人，反映出參

⁷ 每件案件邀請諮詢對象可能不只 1 人，因此百分比的分母係以參與人次合計，而非案件總數。參與者如多人但屬同一團隊（如同一學校科系、顧問公司），則以 1 次計算。

⁸ 生態檢核表共分析 46 個計畫案，每案納入 4 個附表編碼，因此總共應有 184 個表格（分析單位）。但其中有 7 個表格未附上、4 個表格格式有誤、另高達 74 個表格雖附上但未填寫參與者資訊，因此最後只有 99 筆參與資料可供分析參與者之代表性，而其中參與者經統計共有 148 人次。

與機會不夠多元開放，有可能忽略某些面向的重要意見，也相對限縮了培力更多民間團體的空間。此外，有些專家團體代表雖因為人情關係而同意協助諮詢，但因為時間或專業不足，不見得能深入瞭解個案狀況。這些不夠專業或深入的意見，都使得諮詢的代表性與意義大打折扣。以下對「意見完整度」的檢視有更進一步的發現。

二、意見完整度

即使外部參與者具有不同領域的代表性，但其是否適任、認真給予意見，也對於檢核的意義有所影響。表五呈現的是本研究從外部參與者的意見陳述或發言記錄之編碼結果。其中生態領域的參與者之意見屬「完整填寫」的佔 84.5%，看似比性別影響評估（55.6%）為高。不過前者數據是僅針對「現勘紀錄表」的編碼統計結果，並未包含「環保團體訪談紀錄表」及「民眾參與記錄表」，若是將其他附表均納入編碼，其實空白未填寫的比例就佔了 42.4%，完整填寫的比例則相對降為 46.4%。

表五 外部參與者意見完整度之統計分析

	依參與意見之具體與完整程度分類（單位：件／百分比）			總計
性別影響評估	(1) 有具體建議（針對計畫內容）	(2) 僅形式化建議（修改文字或宣示原則）	(3) 僅表達認可，無建議	總數：81
	45 (55.6%)	4 (4.9%)	32 (39.5%)	
生態檢核表（現勘紀錄表）	(1) 完整填寫	(2) 部分填寫	(3) 未填寫或未附表	總數：45 ⁹
	38 (84.5%)	1 (2.2%)	6 (13.3%)	

資料來源：本研究

在性別影響評估檢視表方面，有近四成擔任性別影響評估外部諮詢者僅表達認可而無具體意見，這可能有幾種解釋。其一是並非每一個政策計畫都有明顯的性別影響，因此審查人僅表達認可而無建議。其二是擔任諮詢的性別專家並非該政策專業，或缺少統計等基礎資料，因而無法提出具體建議。第三，也有可能外部專家已

⁹ 本應為 46 件，但有一份表格沿用舊有格式，顯與其他檢核表格式不合，故不予引用計算。

直接協助或指導計畫承辦人填寫該檢視表，因此在程序參與欄內僅表達認可，而無其他建議。但值得注意的是，性別影響評估設有管考機制，由國科會、研考會和經建會分別管考，但這些遺漏之處，依舊未能在管考時發現，顯見管考機制往往也因人力、動機或專業的限制，而只檢視「有無打勾」。

兩相比較之下，為何未設計管考單位的生態檢核表，其現勘紀錄表「完整填寫」比例，卻遠高出性別影響評估？其中一個重要原因是現勘紀錄表顧名思義需要實地勘查，比起性別影響評估較常見的以電子郵件邀請書面審查的模式，多了面對面溝通的機會，也能讓意見較為具體。另一個原因，是許多工程的現勘紀錄表採取「分包」方式由某生態顧問公司人員負責填寫，而該公司員工多是大學時代就參與環保社團的環保主義者，因此在執行此項任務時的熱忱與動機，與被規定填表的工程人員亦有差別。

綜言之，除了分包填寫的現勘紀錄表之外，其他「統包」由規劃公司自行填寫表格的「外部參與」的意見欄，則有四成左右填寫並不完全，這個發現與陳金燕、王曉丹（2011）對性別影響評估的研究發現相符，她們所收集的性別影響評估檢視表中，有很高比例資料填寫不完全，例如：未附上檢視表、性別統計或分析資料、未有性別目標、填寫「否」之原因未說明或不明確、程序參與部分未填寫或填寫並未具性別觀點等（陳金燕、王曉丹，2011：19）。前述差異也顯示出，即使同樣是外包給民間公司執行，承包單位對於該議題的認同度和專業度，明顯影響任務執行的態度與結果。

三、官方回應性

參與諮詢所給予的意見是否、如何被採納，不僅攸關協力參與的意義，也會影響參與者的後續參與意願。表六呈現的是對公部門回應情形的統計，可以發現充分回應並且回饋到原始計畫的比例，在兩個案例中都只有三分之一左右。而選擇性回應、未有回應或是明確表示無法修改者，則佔了三分之二。

這個數據凸顯了即使外部參與者給了性別或生態角度的建議，計畫的內容卻很少因此修正。其中一個原因是許多時候的外部參與都是在政策計畫已經大致底定之後，才形式化地諮詢（陳金燕、王曉丹，2011）。對承辦單位而言，只要有諮詢填表的「動作」就表示已經做到「民眾參與」就好，不一定需要有所改變。這也是民眾參與被批流於「技術官僚化」的最常見的劇情。

表六 公部門對外部參與意見之回應情況統計分析

	依回應內容之具體與完備程度分類（單位：件／百分比）				總計
	(1) 充分回應	(2) 選擇性或形式化回應	(3) 回應表示無法修改或未來再議	(4) 無回應	
性別影響評估	22 (27.2%)	23 (28.4%)	27 (33.3%)	9 (11.1%)	總件數：81
生態檢核表	16 (35.6%)	15 (33.3%)	3 (6.7%)	11 (24.4%)	
生態檢核表					總件數：45

資料來源：本研究

進一步，我們可以發現「生態檢核表」的充分回應比例略高於「性別影響評估」。原因與前一指標的討論類似，因為採取「分包」模式的現勘記錄表，讓工程規劃者與生態專家／顧問有機會面對面進行溝通，在此一雙向對話的機會，規劃者當面聆聽生態專家的建議和考量，較感受到需給予明確回應的壓力。¹⁰ 然而採取「統包」模式的幾個機關，其繳交之現勘紀錄表就較常出現「無回應」或「選擇性或形式化回應」的情形。至於性別影響評估，更是不論其性別影響的重大或輕微，通常僅以書面方式蒐集意見及回應，即使承辦人員對於專家建議半知半解，但為求省事或是趕送案，往往不會追問。此外，承辦同仁的回應意見也不需要讓原本的審查委員知道，因此「充分回應」的比例很低，經常只是形式化地宣示「遵照辦理」「未來積極將鼓勵不同性別者參加」，而未說明具體將如何作為。

陸、績效弔詭之發生與詮釋

透過內容分析法的檢視，我們看到了「打勾與否」的績效管考方式無法發掘出

¹⁰ 不過必須說明的是，即使在檢核表上看見承辦人員對於外部參與的建議照單全收、充分回應，表示會在計畫執行時納入民間意見，但是究竟這只是在檢核表上說說，還是確實反饋到原始計畫之執行，由於本研究無法拿到計畫書或親臨工程現場檢驗，因此無法確定表格上的「充分回應」是否付諸實踐，此亦為本研究之限制。

執行結果與預期目標的落差。進一步透過深度訪談的意見分析，本節呈現 Van Thiel 與 Leeuw (2002) 提到的各種非故意或故意的負面效應，在兩個個案中如何發生。從民間角度來看，這些效應不僅造成衡量失靈，也悖離當初民間參與協力的初衷；但本節也從第一線執行者角度，詮釋與理解這些弔詭發生的制度脈絡。

一、非故意的績效弔詭

Van Thiel 與 Leeuw (2002) 和 Brodtkin (2011) 指出有些績效弔詭的產生並不是執行者蓄意的欺騙，而是績效管考與誘因機制自然導引出的結果。例如在強大的監控壓力下，執行者將全部力量投入在被列入管考的項目，或是挑選較能快速達標的對象或業務來做，此即蘇偉業 (2009a) 所謂的「唯利是圖」與「捨難取易」。在企業界，朝向單一或少數明確指標往前衝，也許正符合高層經理人的期待與公司利益。但是在面向複雜的公共議題領域，一味監管特定結果而不管過程，卻容易造成許多負面作用。

本研究發現在時間與資源有限之下，不少第一線執行者只想或只能形式化地照表抄課，對於工具背後的改革意圖缺少實踐的興趣或餘力。例如，前一節所發現的代表性不足的問題，主因之一是承辦單位刻意尋找「較友善」「能配合」的專家擔任諮詢，而承辦單位之所以這麼做，常是因為他們有結案的時間壓力。以性別影響評估為例，如一位部會主管 Y 女士所言：「以填法案來說，比如說這老師會比較多意見，造成我們要修改很麻煩，那以後不要找他……。」擔任官方與民間中介的婦權基金會成員 A 女士也看出主辦單位較喜歡找尋「和藹可親」的專家來協助審查，是很典型的捨難取易策略：

你在問（專家人選）的過程當中，你喜歡一些比較和藹可親，沒什麼意見的人，還是會很麻煩的人？這也是一個很有趣的問題。如果這個人她每次都會給你一卡車的意見，會讓你想很久，你心情好可能會覺得很有成長，你心情不好會覺得這個人怎麼這麼機車？類似這些都有好多好多外在的因素（影響專家的代表性）。

其次，填表內容的不完整或形式化，一個原因是公部門缺乏投入更多時間與資源去累積或彙整應有的基礎資料，使得許多應邀擔任諮詢的民間專家或團體代表也無從提出適切建議。例如在性別領域，許多政策議題並無性別統計或經驗研究，或者是統計散落各業務單位未能彙整公開，而應邀諮詢的學者專家，如果對議題也沒

有最新研究與瞭解，自然無法準確評估新的計畫執行後會造成什麼樣的性別影響。而在生態領域，工程承辦單位填寫生態相關資料時，受制時間與金錢因素，往往頂多利用一到兩天時間了解當地環境，就周邊生態情況進行粗淺的了解，實不足以精確掌握當地的生態及各種物種。即使是很有使命感的生態顧問公司專家 H 先生也說：

例如只有這樣現勘，沒有調查的動作出來，我們有時候參考的生態資料就是以前人調查的，或是附近鄰近的動植物資源這樣，…很薄弱，因為它不能代表現地的狀況，還是有（生態）調查還是最好的啦，不過現在因為…在設計階段再編一個生態調查，時程上能不能來得及應付公部門整個行政程序，這也是要考慮的，時間會拉長，像動物調查就要四天三夜啊！

在每個計畫案都有僵硬的契約或交件期程的時間壓力下，規劃單位自然不會想花更多的預算和時間去真正落實檢核目標，而只要「有填」即可交差。類似的情形也出現在第三個失靈的現象：缺乏回應與改變。如前一節統計結果所揭露的，將近三分之二的性別影響評估或生態檢核表，其承辦單位對於外部諮詢對象提供的建議，是採取選擇性回應、未有回應或是回應明確表示無法修改。例如一位承包治水工程的顧問公司主管 G 先生就表示：

你們是希望說人也安全，樹木這邊都安全，可是因為沒有辦法。有辦法，可是我們不會考量，因為有時候工程有時間壓力，可能十天你就要把所有的東西全部交出來，我們當然就是用最 OK 的辦法去畫。

G 先生除了點出時間壓力會造成他們不願意或無法接受生態專家團體的意見之外，也點出因為契約究責的壓力，他們會傾向「捨難取易」，維持自己原有的規劃方案，以避免回應民間意見卻帶來了契約延宕或意料之外的風險。例如他透露：

比如砌石的擋土牆，你看到的是砌石面，搞不好後面是一層混凝土。為什麼？生態工法可能做個兩、三年，可是我做混凝土我可能撐個十幾年，相對我們自己保障會比較大一點。……顧問公司通常比較不會去設計那種比較生態的東西，因為我們還是要以安全為主。

換言之，許多改革或修正的建議之所以無疾而終，不見得是因為該建議不好或不可行，而是第一線執行者在管考與究責壓力下，對於要求改變的意見感到反感或懷疑。而當這些壓力或反感累積到一定程度，就有可能引來基層執行者更為極端的

反挫舉動。

二、故意造成的績效弔詭

Van Thiel 與 Leeuw (2002) 指出績效管考的機制容易造成第一線執行者感覺不被信任，當不滿情緒嚴重或壓力過大時，就可能出現刻意誤導、不合作甚至欺騙等策略作為。這樣的副作用也就是蘇偉業 (2009a) 所稱的「誤導視聽」、「隱惡揚善」、「弄虛作假」，不僅沒有真正提高績效表現，反而扭曲了組織文化、倫理與士氣，朝著與績效管考機制原本設立的相反方向沈淪，甚至可能涉及法律行政責任。前面提到表面的生態工法背後仍是混凝土治水工程，已經構成「誤導視聽」的效果。某治水計畫公部門承辦人 W 先生更透露，若某些工程生態疑慮較大，他們乾脆不要使用石門特別條例的預算，就可以免於填寫生態檢核表（及相關管考、要求）的規定：

你用（石門）特別條例的錢有這個制度（生態檢核表），我們要配合條例來辦事情。只是說我要做 XX 工程的話，他（生態顧問）不同意我做，我這邊的想法是，你不同意我做，我就用我經常門出去就好啦！【問：什麼意思？】我還有另外一個口袋啊！我又不是只有你這個口袋！【問：經常門就不用生態檢覈表？】不用啊！誰要用？…你隨便丟一個東西就要照這個，我為什麼要理你啊？

從 W 先生「為什麼要理你」的抱怨，可以感覺到對於生態檢核制度抱持著不認同與消極抵制態度。其不認同的原因可能不只是因為績效管考壓力，也包括了對於民間環保團體的參與和「發言指導」角色的懷疑，這樣的態度可以從民間環保團體成員 J 女士的經驗中獲得印證：

我們跟 X 河局講、跟水利局的人講、跟規劃公司講，他們都覺得說，我是專家，然後妳們都不懂。吼，妳們都不懂水利這樣子。那妳提的意見，他就…頂多他讓妳有說話的機會，可是，妳可以感覺得出，他就是、他很自我這樣子。

公部門文官對於民間參與協力決策的反感與敷衍，是協力治理一向需面對的信任與溝通挑戰（Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012; Sullivan et al., 2006）。這些反感可能是基於過去不愉快的合作歷史，也可能因為民間團體代表或專家在某些議題上的資訊不對等或專業訓練不同，所給的建議不必然適切，但這正是與民間溝

通的機會，即使請到的是「專家」也可能遇到這種問題。如在性別影響評估的個案上，有受訪者提到「專家」建議不適用的問題，但弔詭的是，正由於性別影響評估僅是書面作業，業務單位不覺得需要「重視」外部諮詢意見，反而不大有「弄虛造假」的需要，而只需在表格中「委婉回應」就可交代。如某部會業務主管 Z 先生所言：

其實所謂的隔行如隔山，那個行可以分到很細，同樣都是電機領域好了，今天 ICT 面板、主機板、什麼板，一個委員具電機背景的教授，說實在他（她）可能看都看不懂，然後會提出很雲端化的東西…。當然我們會知道哪一些是很扯的事情，哪一些是真的建議，基本上委員要是來給我們建議用的，我們自己是計畫管理執行單位，自己要能清楚說哪一些建議是值得參考的，哪一些聽聽就好了。

究竟哪些意見值得參考，哪些又是「聽聽就好」，如果全聽憑公部門主管人員的判斷，其實某個程度也失去了協力的意義—因為價值判斷本身並未經過多方立場行動者的平等討論。但相對的，如果外部意見只具有「聽聽就好了」的價值，但卻在「公民參與」或「外部專家」等政治正確壓力下，壓迫承辦人員必須納入考量或回應，或在預算執行率與僵化的管考課責壓力下，沒有時間取得彼此同意的結論，執行人員就很可能採取「弄虛造假」的方式，以滿足由上而下要求的檢核指標，而無心力溝通或學習。就這角度而言，相對於性別影響評估還有「聽聽就好了」的空間，生態檢核表的面對面課責方式，造成執行者更大的回應壓力，但卻沒有聆聽、學習的組織文化與制度條件，於是而較容易出現造假或誤導的因應方式。規劃顧問公司 D 工程師就坦言：

譬如說有一段工程，全部的人都認為一定要做，可是我們就知道某生態顧問一定會反對做這邊，我們就好幾個工區帶你去看，但是閃過這邊。因為主要陳情是那個地方（居民），今天如果你們不讓工程動工，可是人家房子就在下面的時候，就會有衝突。

若熟習政策執行的相關文獻，從基層官僚的角度來思考兩項檢核工具的執行，則我們對於前述績效弔詭的產生不會太意外。如 Lipsky（1980）所言，基層官僚必須在有限的資源內處理大量工作的這個事實，使得他們必須發展捷徑和簡化的方式，以因應責任的壓力；Brodin（2011）也強調基層官僚（在外包化的今日，也包括承包廠商）在執行計畫時，不是簡單地「回應誘因」而已，而是分析各種工作

要求、資源、限制之後，對手邊任務排出優先順序的「理性選擇」。因此，前述這些非故意和蓄意製造的負面效應，反映的是在現行結果導向的管考與控制機制下，第一線執行者回應的策略和必要。在這樣的課責制度脈絡未變之際，外部改革者想要透過協力決策的途徑促進改革，恐怕到了執行階段仍是事倍功半。

柒、討論與結論

前兩節的資料分析，證明了本研究最初的觀察與懷疑：經過公、民協力討論出的決定，卻在執行管考上陷入績效弔詭的困境，即使外部參與代表性、意見完整度和回應互動性上均有不足，照樣可通過「結果導向」（打勾與否）的管考程序；更嚴重的是出現許多故意的操弄或迴避作為，讓改革投入的資源事倍功半，還累積不少敵意、反挫或照表抄課的形式主義。

這兩個個案議題屬性雖不同，但均常被視為體現參與式、協力式治理的範例，因此其績效測量失靈與各種負面效應的產生，特別值得倡議公民參與、協力治理的學術與實務界關切。儘管 OPA 階層體系下的基層文官，也可能會以各種捨難取易、隱惡揚善等策略來面對工作及評核壓力，但顯然在以效率之名進行改革的 NPM 與績效管考制度下，這些現象不僅未能改善，反而激生更多的反彈、疏離與形式主義。究其原因，許多學者都指向由上而下、控制導向的管考模式，並將解決的出路寄望於水平、協力網絡下的課責制度之創新（Christensen & Lægreid, 2007; Moynihan, 2005; Mandell, 2008; Phillips & Levasseur, 2004）。

藉由前述兩個個案的比較，本研究發覺在「操作層級」的協力合作動態與程度，對於執行結果和管考的精確度有著重要影響。具體而言，首先，本研究發現透過面對面互動的生態檢核表，在填寫意見的完整度、回應性上，都比僅有書面諮詢意見的性別影響評估來得充分，這符合了 Moynihan（2005）所強調的「學習導向」的績效管理所需的例行化學習論壇，透過對話來檢視與解釋執行結果的進步與退步。再者，單就生態檢核表的「分包」與「統包」執行方式之比較，本研究發現當生態檢核任務是委託（分包）給一家對生態環境具使命感的顧問公司去執行時，不僅其檢核內容較為詳盡，也確實影響一些工程原本規劃設計內容，保護了在地生態物種。相對的，統包模式下的檢核工作仍由工程規劃公司執行，儘管他們也會依規定去諮詢生態專家學者或環保團體，但填表內容與完整度就明顯較弱。

將操作層級的工作外包給一個真正認同生態理念的機構，這個建議看似重複

NPM 典範常見的外包、委辦作法，但是其實重點不在於「外包委辦」與否，而是找到真正認同與瞭解該理念的單位來執行任務，彌補既有文官體系之不足，並給予充分資源，以確保進步理念在執行過程的穩定與持續發酵。¹¹ 這樣的跨領域合作正符合「協力模式」所強調的不同立場、經驗、專業者的互動與互補，對於改革理念的操作落實明顯較有助益，也能有效降低計畫執行與績效管考間的落差—因為課責已在雙方或多方對話操作過程中同時進行，亦即符合 De Bruijn (2007) 所提的建議：對「過程」就應管考，而不是只看最後的結果數據。

然而另一方面，本研究也指出生態檢核操作過程中所故意造成的績效弔詭，諸如誤導、不合作甚至欺騙等作為，反而比性別影響評估嚴重。這很有可能是因為在現有的績效管理架構下，面對面的互動會使得執行者「妥協」、「順從」的壓力更大，或者延宕計畫執行進度與績效，因此執行者寧願以多種方式迴避檢核或避重就輕。這也呼應了 Moynihan (2005) 所指出的，即使組織建立的例行學習論壇，但行動者是否重視利用之，或如何詮釋這個論壇的資訊，仍受組織文化所影響。他引用 Argyris 與 Schön 的立論，指出高度重視員工的培力、參與及裁量自主的組織文化，較能營造出學習論壇的成效；相對的，懲罰、控制導向的體系，則只會削弱學習意願，並往往引來防禦性的行動。

由前述討論可知，真正能促進學習、減少績效弔詭情形的課責模式，不僅需要在操作層級營造面對面的討論與互動機會，更需要往上檢視組織本身治理途徑與思維，培力基層執行者的平等參與能力與條件—而不僅是民間團體、外部專家的參與和發言。這正是協力治理典範所強調的平等合作精神。從兩個檢核表在近年來持續進行修正調整的經驗看來，調整範圍多半僅限於工具層次的指標或表格修訂之上，故而遲遲未能解決形式主義及「目標工具錯置」等問題（彭滄雯，2015；黃修文，2015）。因此，儘管「什麼樣的課責方式才能促進學習」，需要更多的實務嘗試、循證檢視或是行動研究，但本文強調，協力治理的原則與精神，提供了我們在制度層級進行創新或改革的依循方向，且這個創新發想的過程本身，就應當如 Sørensen 與 Torfing (2012) 所提醒的，應以協力合作的方式來進行，讓新的遊戲規則可更有效回應基層與民間的需要，並獲得支持。

最後要說明的是，本文從績效管理的支配性來理解與提醒目前協力治理面對的

¹¹ 不過要提醒的是，在既有招標採購制度下如何篩選出這樣的承包單位，又承包單位與委託單位的間如何能夠營造平等協力的伙伴關係、而非契約關係，這些問題有待更多研究與討論，非本研究範圍所能回答。

結構性挑戰，但並不否認即使去除了「績效管理」，協力治理仍可能受到各種中觀與微觀層次因素所影響，如公私部門合作或衝突的歷史、民間擁有的權力與資源、參與誘因、單位主管政治意志、領導能力、組織文化、信任關係等等變數。唯因篇幅及研究目的考量，無法逐一探討這些因素在本研究個案上，如何與績效管理的機制交織發生影響，此亦為後續研究可納入討論的面向。

參考文獻

- 王石番（1991）。**傳播內容分析法－理論與實證**。台北：幼獅文化事業公司。
Wang, Shih-Fan (1989). *Chuan bo nei rong fen xi fa [Content analysis]*. Taipei: The Youth Culture Enterprise Co. Publication.
- 行政院農委會水土保持局（2010）。生態檢核表檢討與建議。2013年10月30日，取自：www.wra.gov.tw/public/Data/022316382371.doc。Soil and Water Conservation Bureau, Council of Agriculture, Executive Yuan (2010). Sheng tai jian he biao jian tao yu jian yi [Review and recommendations on ecological checklist]. Retrieved October 30, 2013, from www.wra.gov.tw/public/Data/022316382371.doc.
- 吳輝龍、王晉倫、鐘啟榮（2010）。水庫集水區保育治理執行現況及檢討。2013年10月30日，取自：
<http://file.wra.gov.tw/public/Attachment/04291564031.pdf>。Wu, Hui-Long, Wang, Jin-Lun, & Zhong, Qi-Rong (2010). Shui ku ji shui qu bao yu zhi li zhi xing xian kuang ji jian tao [Status and review of implementation of conservation and management of reservoir catchment area]. Retrieved October 30, 2013, from <http://file.wra.gov.tw/public/Attachment/04291564031.pdf>.
- 林淑馨（2012）。**公共管理**。台北：巨流。Lin, Shu-Xin (2012). *Gong gong guan li [Public management]*. Taipei: Chuliu Publishing.
- 胡龍騰（2016）。績效悖理之潛因探析：制度邏輯與心理帳戶觀點。**東吳政治學報**，34（1），209-268。Hu, Lung-Teng (2016). Ji xiao bei li zhi qian yin tan xi: Zhi du luo ji yu xin li zhang hu guan dian [Exploring the root causes of performance paradox: Perspectives of institutional logics and mental accounting]. *Soochow Journal of Political Science*, 34(1), 209-268.
- 徐仁輝、蔡馨芳（2007）。結果導向的學習：績效管理與組織學習。**T&D 飛訊季**

- 刊, 3, 20-30。Hsu, Ren-Hui, Tsai, Hsin-Fang (2007). Jie guo dao xiang de xue xi: Ji xiao guan li yu zu zhi xue xi [Results-oriented learning: Performance management and organizational learning]. *Training & Development*, 3, 20-30.
- 張四明、胡龍騰 (2013)。後新公共管理時期政府績效管理的公共價值意涵。《公共治理季刊》, 1 (1), 73-83。Chang, Ssu-Ming & Hu, Lung-Teng (2013). Hou xin gong gong guan li shi qi zheng fu ji xiao guan li de gong gong jia zhi yi han [The public value meaning of government performance management in the post-new public management period]. *Public Governance Quarterly*, 1(1), 73-83.
- 莊文忠 (2015)。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。《國土及公共治理季刊》, 3 (3), 7-19。Juang, Wen-Jong (2015). Gong min dao xiang de ji xiao heng liang yu ke ze mo shi—Yi tou ming zhi li yu kai fang zheng fu wei ji chu [Citizen-oriented performance measurement and accountability model—Based on transparent governance and open government]. *Public Governance Quarterly*, 3(3), 7-19.
- 陳金燕、王曉丹 (2011)。性別影響評估實施檢討及成效評估。台北：行政院研究發展考核委員會。Chen, Jin-Yan & Wang, Xiao-Dan (2011). *Xing bie ying xiang ping gu shi shi jian tao ji cheng xiao ping gu [Gender impact assessment implementation review and effectiveness assessment]*. Taipei: Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.
- 陳敦源、張世杰 (2010)。公私協力夥伴關係的弔詭。《文官制度季刊》, 2 (3), 17-71。Chen, Don-Yun & Chang, Shih-Jye (2010). Gong si xie li huo ban guan xi de diao gui [The paradoxes of public-private partnerships]. *Journal of Civil Service*, 2(3), 17-71.
- 彭滄雯 (2015)。行政院性別主流化政策執行成效探討委託研究 (編號：RG10410-0011)。台北：行政院。Peng, Yen-Wen (2015). *Xing zheng yuan xing bie zhu liu hua zheng ce zhi xing cheng xiao tan tao wei tuo yan jiu [A study on the effectiveness of the implementation of gender mainstreaming policy in the Executive Yuan]* (project number: RG10410-0011). Taipei: Executive Yuan.
- 彭滄雯、李秉叡 (2011)。推動性別主流化之過程評估：架構建立與先導研究。《公共行政學報》, 38, 115-150。Peng, Yen-Wen & Li, Bing-Rei (2011). Tui dong xing bie zhu liu hua zhi guo cheng ping gu: Jia gou jian li yu xian dao yan

- jiu [Evaluating the implementation process of gender mainstreaming in Taiwan: Framework building and a pilot study]. *Journal of Public Administration*, **38**, 115-150.
- 游美惠 (2000)。內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的運用。調查研究，**8**，5-42。You, Mei-Hui (2000). Nei rong fen xi, wen ben fen xi yu lun shu fen xi zai she hui yan jiu de yun yong [Content analysis, textual analysis and discourse analysis in social research]. *Survey Research*, **8**, 5-42.
- 黃修文 (2015 年 10 月)。民眾參與的檢討與建議。與署長有約—全國河川社群座談會，台北。Huang, Xiu-Wen (2015). *Min zhong can yu de jian tao yu jian yi [Review and recommendations for popular participation]*. Taipei: Have a meeting with the Director - National River Community Forum.
- 蔡允棟 (2006)。民主行政與網絡治理：「新治理」的理論探討及類型分析。臺灣政治學刊，**10** (1)，163-209。Tsai, Yun-Tung (2006). Min zhu xing zheng yu wang luo zhi li: "xin zhi li" de li lun tan tao ji lei xing fen xi [Democratic administration and network governance: Theory and types of New Governance]. *Taiwan Political Science Review*, **10**(1), 163-209.
- 蘇偉業 (2009a)。公共部門事前定向績效管理：反思與回應。公共行政學報，**30**，105-130。So, Wai-Yip (2009a). Gong gong bu men shi qian ding xiang ji xiao guan li: Fan si yu hui ying [Ex ante orientation in the public sector performance management: Reflection and response]. *Journal of Public Administration*, **30**, 105-130.
- 蘇偉業 (2009b)。什麼是公部門的良好表現？公部門績效管理之回顧與再定位。T&D 飛訊，**88**，1-20。So, Wai-Yip (2009b) She me shi gong bu men de liang hao biao xian? Gong bu men ji xiao guan li zhi hui gu yu zai ding wei [What is the good performance of the public sector? Review and repositioning of public sector performance management]. *Training & Development*, **88**, 1-20.
- Ansell, C., & A. Gash (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, **18**(4), 543-571.
- Arnaboldi, M., I. Lapsley, & I. Steccolini (2015). Performance management in the public sector: The ultimate challenge. *Financial Accountability & Management*, **31**(1), 1-22.
- Bell, S., & A. Hindmoor (2009). *Rethinking governance: The centrality of the state in modern society*. Port Melbourne, Australia: Cambridge University Press.

- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *21*(s2), i253-i277.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, *1*(1), 1-11.
- Christensen, T., & P. Lægreid (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, *67*(6), 1059-1066.
- Cooper, T. L., T. A. Bryer, & J. W. Meek (2006). Citizen-centered collaborative public management. *Public Administration Review*, *66*(s1), 76-88.
- Daly, M. (2005). Gender mainstreaming in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, *12*(3), 433-450.
- De Bruijn, H. (2007). *Managing performance in the public sector*. London, England: Routledge.
- Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, *60*(6), 549-559.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow, & J. Tinkler (2005). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *16*(3), 467-494.
- Emerson, K., & T. Nabatchi (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Emerson, K., T. Nabatchi, & S. Balogh (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *22*(1), 1-29.
- Fischer, F. (2001). Beyond technocratic environmentalism: Citizen inquiry in sustainable development. In M. Hisschemöller, R. Hoppe, W. N. Dunn, & J. R. Ravetz (Eds.), *Knowledge, power, and participation in environmental policy analysis* (pp. 29-46). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Gerring, J. (2006). *Case Study Research: Principles and Practices*. Boston, MA: Cambridge University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, *69*(1), 3-19.
- Imperial, M. T. (2005). Using collaboration as a governance strategy: Lessons from six watershed management programs. *Administration & Society*, *37*(3), 281-320.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Mandell, M. (2008). New ways of working: Civic engagement through networks. In E.

- Bergrud & K. Yang (Eds.), *Civic engagement in a network society* (pp. 65-84). Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Meier, K. J., & G. C. Hill (2005). Bureaucracy in the 21 century. In E. Ferlie, L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 51-71). New York, NY: Oxford University Press.
- Moynihan, D. P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review*, *65*(2), 203-216.
- O'Reilly, D., & M. Reed (2011). The grit in the oyster: Professionalism, managerialism, and leaderism as discourses of UK public services modernization. *Organizational Studies*, *32*(8), 1079-1101.
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, *8*(3), 377-387.
- Phillips, S., & K. Levasseur (2004). The snakes and ladders of accountability□: Contradictions between contracting and collaboration for Canada's voluntary sector. *Canadian Public Administration*, *47*(4), 451-474.
- Pollitt, C. (2007). The new public management: An overview of its current status. *Administratie si Management Public*, *8*, 110-115.
- Salamon, L. M. (2001). The new governance and the tools of public action: An introduction. *Fordham Urban Law Journal*, *28*(5), 1611-1674.
- Sørensen, E., & J. Torfing (2012). Collaborative innovation in the public sector. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, *17*(1), 1-14.
- Squires, J. (2005). Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, *12*(3), 366-388.
- Sullivan, H., M. Barnes, & E. Matka (2006). Collaborative capacity and strategies in area-based initiatives. *Public Administration*, *84*(2), 289-310.
- Terry, L. D. (1998). Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement. *Public Administration Review*, *58*(3), 194-200.
- Van Thiel, S., & F. L. Leeuw (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, *25*(3), 267-281.
- Wise, L. R. (2002). Public management reform: Competing drivers of change. *Public Administration Review*, *62*(5), 556-567.
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods* (5th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

附錄一：性別影響評估檢視表（迄 2013 年 6 月）

壹、計畫名稱					
貳、主管機關		主辦機關			
參、計畫內容涉及領域				勾選（可複選）	
3-1 政治、社會、國際參與領域					
3-2 勞動、經濟領域					
3-3 福利、脫貧領域					
3-4 教育、文化、科技領域					
3-5 健康、醫療領域					
3-6 人身安全領域					
3-7 家庭、婚姻領域					
3-8 其他					
肆、問題現況評析及需求 評估概述					
伍、計畫目標概述					
陸、受益對象					
項 目		評定結果 （請勾選）		評定原因 （請說明評定為 「是」或「否」之 原因）	備註
		是	否		
6-1 以特定性別、性傾向或性別認同者為受益對象					
6-2 受益對象無區別，但計畫內容涉及一般社會認知既存的性別偏見，或統計資料顯示性別比例差距過大者					
6-3 公共建設之空間規劃與工程設計涉及對不同性別、性傾向或性別認同者權益相關者					

附錄一（續）

柒、評估內容					
評估指標	評定結果 (請勾選)			評定原因 (請說明評定為 「是」、「否」或 「無涉及」之原因)	備註
	是	否	無涉及		
一、資源評估					
7-1 經費需求與配置考量不同性別、性傾向或性別認同者之需求					
7-2 分期(年)執行策略及步驟考慮到縮小不同性別、性傾向或性別認同者差異之迫切性與需求性					
7-3 宣導方式顧及不同性別、性傾向或性別認同者需求，避免歧視及協助弱勢性別獲取資訊		X			
7-4 搭配其他對不同性別、性傾向或性別認同者之友善措施或方案					
二、效益評估					
評估指標	評定結果 (請勾選)			評定原因 (請說明評定為 「是」、「否」或 「無涉及」之原因)	備註
	是	否	無涉及		
7-5 受益人數或受益情形兼顧不同性別、性傾向或性別認同者之需求，及其在年齡及族群層面之需求					
7-6 落實憲法、法律對於人民的基本保障					
7-7 符合相關條約、協定之規定或國際性別/婦女議題之發展趨勢					
7-8 預防或消除性別、性傾向或性別認同者刻板印象與性別隔離					

附錄一（續）

評估指標	評定結果 (請勾選)			評定原因 (請說明評定為 「是」、「否」或 「無涉及」之原因)	備註
	是	否	無涉及		
7-9 提升不同性別、性傾向或性別認同者平等獲取社會資源機會，營造平等對待環境					
7-10 公共建設（含軟硬體）之空間使用性：空間與設施設備之規劃，符合不同性別、性傾向或性別認同者使用上之便利與合理性					
7-11 公共建設（含軟硬體）之空間安全性：建構安全無懼的空間與環境，消除潛在對不同性別、性傾向或性別認同者的威脅或不利影響					
7-12 公共建設（含軟硬體）之空間友善性：兼顧不同性別、性傾向或性傾向者對於空間使用的特殊需求與感受					
捌、程序參與	一、參與者： 二、參與方式： 三、主要意見：				
玖、評估結果（請依據檢視結果提出綜合說明，包括對「捌、程序參與」主要意見參採情形、採納意見之計畫調整情形、無法採納意見之理由或替代規劃等）					

附錄二：生態檢核表（石門版）

石門水庫集水區保育治理工程生態檢核表

附表 4、生態檢核資料-現場勘查紀錄表

階段：規劃 設計 施工 維護管理

工程名稱		工程編號	
主辦單位		承包廠商	
填表人員 (單位/職稱)		填表日期	民國 年 月 日
		勘查日期	民國 年 月 日
紀錄人員		勘查地點	
現勘人員	單位/職稱	參與勘查事項	
現勘紀錄	現勘意見	處理情形	

Performance Paradox after Collaborative Decision-Making: Lessons from the Gender Impact Assessment and Eco-checklist Initiatives in Taiwan

Yen-Wen Peng, Yi-Yi Lin, Ho-Chin Yang^{*}

Abstract

Under the tendency of democratization, the model of collaborative governance through which NGOs participate in policy decision-making process is becoming more widely recognized and valued by the public sector. However, could a policy plan produced through a collaborative process really bring progressive ideas into to a bureaucratic system? Or does it just produce more formalist paperwork? Existing literatures often focus on the necessary institutional arrangements or interpersonal factors contributing to the success of collaborative governance. Few studies assess the actual process of implementation and evaluation after a collaborative decision is made. This study uses the Gender Impact Assessment and the Eco-checklist initiatives in Taiwan as two cases to address the above-mentioned concerns. In particular, it reviews how both tools initiated by collaborative efforts between the government and NGOs are enacted in practice.

* Yen-Wen Peng, Associate Professor, Institute of Public Affairs Management, National Sun Yat-sen University, e-mail: ypeng@cm.nsysu.edu.tw.

Yi-Yi Lin, Ph.D. Candidate, Department of Public Policy and Administration, Shih Hsin University, e-mail: linee011@gmail.com.

Ho-Chin Yang, Ph.D. Candidate, Department of Public Policy and Administration, Shih Hsin University, e-mail: D98820004@mail.shu.edu.tw.

Using content analysis and in-depth interview approaches, this paper reveals how both initiatives encountered “performance paradoxes.” More than half of the GIA and Ecological checklist reports were unable to survive our evaluation in terms of representation, quality participation, and responsiveness, but these problems were not identified in the result-based performance management mechanism. More seriously, there were unintended and deliberate performance paradoxes that need to be addressed at the normative level, namely by replacing or revising the idea of performance management per se. In conclusion, the authors emphasize that the discussion on collaborative governance should place more attention at the implementation as well as the institutional levels, and efforts should be put into collaborative innovation of a learning-oriented, dialogue-based accountability system.

Keywords: collaborative governance, performance management, performance paradox, accountability, double-loop learning