

從行政院研究發展考核委員會檢視 我國績效體系的形成與發展^{*}

蘇偉業、楊和縉^{**}

《摘要》

本文以行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）為中心，分析我國績效體系（performance regime）的形成及發展。本文利用 Colin Talbot 提出的績效體系框架作為切入角度，回顧分析我國如何透過研考會來建立引導績效行為的制度系絡及干預工具。

本文指出我國政府績效體系是奠基於國民政府大陸時期蔣中正提出的「行政三聯制」架構，且在大陸統治期間進行了初步的試驗，最終在臺灣生根發展，並由研考會之成立衍生我國由研考體制為代號的績效管理系統。而研考會也為我國推展了一系列的績效干預工具。與西方國家相比，我國的績效體系發展有著自身獨特的脈絡，也發展出自己特殊的績效干預工具——管制考核。同時，我國一直引進大量西方的管理工具，彌補自身績效管理技術不足之問題。

投稿日期：103年8月26日。

^{*} 本文為科技部研究計畫的成果之一（NSC 102-2410-H-004-163-MY2），初稿曾發表於台灣公共行政與公共事務系所聯合會 2014 年會暨「政府治理與公民行動」國際學術研討會，淡江大學，2014年5月24日。感謝兩位匿名審查人的寶貴意見，惟本文所有責任仍由作者自負。

^{**} 蘇偉業為國立政治大學公共行政學系教授，e-mail: bennisso@nccu.edu.tw；楊和縉為世新大學行政管理學系博士候選人，e-mail: D98820004@mail.shu.edu.tw。

透過回顧我國的績效體系，本文會以更為宏觀的角度理解我國政府績效運動，帶出了一個超越組織績效衡量作為分析單位之新視野，為未來有效解釋組織績效行為建立更為完整的框架。

[關鍵詞]：績效體系、績效衡量、績效干預、行政院研究發展考核委員會

壹、前言

2014年1月22日，國家發展委員會（以下簡稱國發會）正式揭牌成立，這標誌著我國綜合施政管理的新里程碑，但這不表示已發展44年的研究發展與考核（以下簡稱研考）制度之終結。實際上，「研考制度」是我國政府績效運動的代名詞，其在政府體系內建立了一套獨有的英國學者 Colin Talbot（2008, 2010）所指涉的「績效體系」（performance regime）。過去，相關我國政府績效之討論主要聚焦在組織績效評估的微觀範疇，忽略了組織績效是受著多重外部因素所影響，而我國研考會正好除負責推動績效評估以外，也在多層次與面向上形塑我國機關運作機能，繼而影響其績效表現與改善公共服務，故使研考會成為我國績效體系奠基者與演化的中樞。藉此歷史轉折期，本文將透過回顧研考會的發展，檢討我國政府績效體系的形成與演變，以廣義角度分析我國政府績效管理之發展及其意涵。本文主要利用文獻資料（包括官方、回憶及學術資料）進行分析，再加上與四位曾於研考會工作的高級官員的訪談資料作為補充，並與文獻資料進行交叉驗證。¹

下文將先回顧國內外主流公部門績效管理的研究焦點，並由此導出績效體系的分析概念，並證成其重要性及簡介該概念在英國之運用。然後，本文會以研考會為

¹ 四位官員分別為兩位前主委（受訪者 A 及 D）、處長（受訪者 B）及專員／科長（受訪者 C）。這四位受訪者皆為研考會的資深官員或在某些關鍵時段擔任研考會要職的官員。本研究先就這四位受訪者的背景做資料蒐集分析，並因應本研究所關心的議題，特別是書面資料無法解答或尚有疑義的部分，為每位受訪者量身訂造不同的訪問大綱，進行半結構式的錄音訪問（受訪時間由約一個半小時至兩個半小時不等）。

中心，分析我國績效體系的制度系絡發展及各種由研考會推動的績效干預。最後，本文會做總體的分析與討論，歸納出我國政府績效體系發展的脈絡及意涵。

貳、績效體系：超越組織績效衡量的視野

近二十多年來，公部門績效已成為公共行政的最熱門的研究議題之一，相關論文數量可說是汗牛充棟。然而，政府績效管理並非僅是最近二、三十年新公共管理衍生的管理運動，它與現代國家開展有系統施政或政策干預密不可分。西方的政府績效運動可上溯至二十世紀初的英國社會調查運動，調查貧窮狀況以協助社會政策制定，及後為了回應工業化及城市化後對社會管制之需求，開始引進科學管理及行政科學於政府管理中，再加上成本會計的呈現，促進對資訊管理系統之發展。這績效運動既有公共政策導向，也有組織管理導向（Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010）。而最早期的績效管理典範是二十世紀初紐約市政研究局（New York Bureau of Municipal Research）之整合運用科學管理、成本會計及社會調查於計畫衡量工作中，當時已建構了現代績效衡量的基本概念，包括對輸入、產出、結果的衡量，以及注意提升生產力及作可比較性的績效報告，也聚焦在資源配置及課責交待（accountability）問題（Williams, 2003）。

不過，近年學術研究所指涉的績效管理，正如 Walshe、Harvey 與 Jay（2010b: 3）點出，大部分僅圍繞在績效衡量（performance measurement）議題一項，因為要告知公共服務之好壞程度，最直接的答案就是「衡量」（Pollitt, 2000: 119）。西方 1980~90 年代之研究較採取綜合及概括性的途徑，聚焦在如何建立適當的衡量方法及模型，包括如何建立指標、衡量什麼及衡量的工具，並回顧不同國家或不同性質公部門在績效衡量運作的經驗（如 Hatry, 1980; Carter, Day, & Klein, 1992; Halachmi & Bouckaert, 1996）。在此當中，部分研究者逐漸關注績效衡量實務中產生之各種認知、動機及技術問題，衡量措施產生不少副作用甚至負面後果，脫離推動績效衡量的初衷，一些反思性及理念釐清性的討論成為另一類分析焦點（Behn, 2003; Bouckaert & Balk, 1991; Bouckaert & Peters, 2002; de Bruijn, 2001; Grizzle, 2002; Hatry, 2002; Pollitt, 2000; Smith, 1995; Van Thiel & Leeuw, 2002）。

基於上述早期的研究發現及理念的提出，近年之研究開始衍生了多種次領域或議題，以更為專精的方式探討公部門績效某些特定面向。部分研究就涉入與衡量公

民看法 (citizen perception)，分析其能否為公部門績效管理帶來更多希望及積極性 (Holzer & Yang, 2004; Swindell & Kelly, 2000; Van Ryzin, 2007, 2008)。部分則將績效衡量與課責交待聯繫，分析兩者之間的複雜關係及矛盾 (Aucoin & Heintzman, 2000; Dubnick, 2005; Halachmi, 2002, 2005)。另一部分學者回到組織內部本身，探究衡量技術本身 (Addicott & Ferlie, 2006; Smith, 2006)，或鑽研不同因素對組織績效之影響，其中包括績效的主／客觀性 (Andrews, Boyne, & Walker, 2006; Brewer, 2006)、目標模糊性問題 (Chun & Rainey, 2006; Jung, 2011; Rainey & Jung, 2010)、繁文縟節 (red tape) (Brewer & Walker, 2010; Pandey & Moynihan, 2006)。少數研究聚焦在績效衡量中的組織博弈行為 (gaming)，以更為結構性的視野分析績效管理導致的扭曲性行為 (Hood, 2006; Bevan & Hood, 2006; Radnor, 2008)。

近年，績效資訊的運用 (use of performance information) 成為重要的議題框架。由於績效管理過度聚焦在由上而下的控制，未能促進學習與改善而一早為人所詬病 (Sanderson, 2001)。關鍵是績效衡量所產生的資訊之用途為何 (Berman, 2002)？如何促進公共管理者有效運用績效資訊是一大難題 (Moynihan, 2005; Moynihan & Pandey, 2010)。近年大量的研究出版皆涉及這主題，甚至有多本專著以績效資訊運用作為主題，當中聯繫上組織學習及服務改善這關鍵議題，也會連結管理者、公民參與，以及課責監督等問題 (Moynihan & Lavertu, 2012; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010; Van Dooren & Van de Walle, 2008; Walshe, Harvey, & Jas, 2010a)。

縱然上述西方公部門績效管理研究涉及多個面向，惟大部分研究僅以提供公共服務的組織作為分析單位，聚焦在組織內部的行動者，並以績效指標／目標作為唯一績效干預之工具。我國相關對政府績效管理之討論也有類似的狀況，將分析焦點集中在組織績效評估上 (范祥偉、王崇斌，2000)，特別是由研考會所主導的施政績效評估工作 (郭昱瑩，2009；張四明，2009，2010；Chang, 1996)。這現象牽涉到我國實務概念上將績效管理縮限在績效評估工作的範圍內 (林嘉誠，2004)。如同上述西方的脈絡，我國學術討論上也延伸到一些專精的議題，包括績效指標設定 (莊文忠，2008；鄭錫錯、廖洲棚，2009)、公民參與績效管理 (胡龍騰，2007)、績效資訊運用 (胡龍騰，2011)、績效衡量的制度設計問題 (陳敦源，

2002；蘇偉業，2009）。基本上，上述研究討論之分析單位皆侷限在受評組織及顯性的績效政策。

現實上，公共組織的工作表現是受多重因素影響。Ashworth、Boyne 與 Entwistle（2010）近著以「公共服務改善」（public service improvement）為框架，指出公共組織績效是受外在環境、組織特性及組織策略所影響，其中包括外部的規範管制（regulation）、內部的領導能力（leadership）及組織文化（organizational culture）、策略上的創新（innovation）及組織學習（organizational learning）等因素。這意味著績效管理並非等同績效衡量，我們應擴大分析視野及分析單位。

就此，Talbot（2008, 2010）聚焦在組織外在因素，提出績效體系概念，將分析單位擴大至公共服務機關的外在系絡，指出除了顯性的政府績效政策之外，其實存在多種不同的力量形塑組織績效。績效體系包括兩項基本元素：制度系絡（institutional context）及績效干預（performance intervention）。前者是指存在於機關外部各種不同的有組織行動者，其會引導或左右該機關表現，並建構一種由不同委託—代理關係（principal-agent relationship）所組成的複合式網絡；後者是指上述行動者所採用的各種影響機關工作表現的工具。

績效體系框架之意義在於其給予關心公部門績效管理研究者更為透徹的視野，綜合瞭解影響政府績效的各種因素，其不僅聚焦在如何釐定管理性績效指標及衡量／評估的問題，更擴及所有可以左右機關工作服務的外在干預因素。這些外在因素包括不同類型的第三者監督團體（third party inspectorate）以及審計部門，其皆是近年冒起值得關注的績效管理參與者（Talbot, 2008）。在英國，外在於公共服務機關的績效系絡行動者就包含：中央幕僚部署、功能部署、立法機關、審計、督察及管制機關、司法及準司法機關及調查部門、工作夥伴、使用者及使用者團體、專業團體。它們以直接或／及間接的方式干預公共服務機關的績效（參看圖 1）。

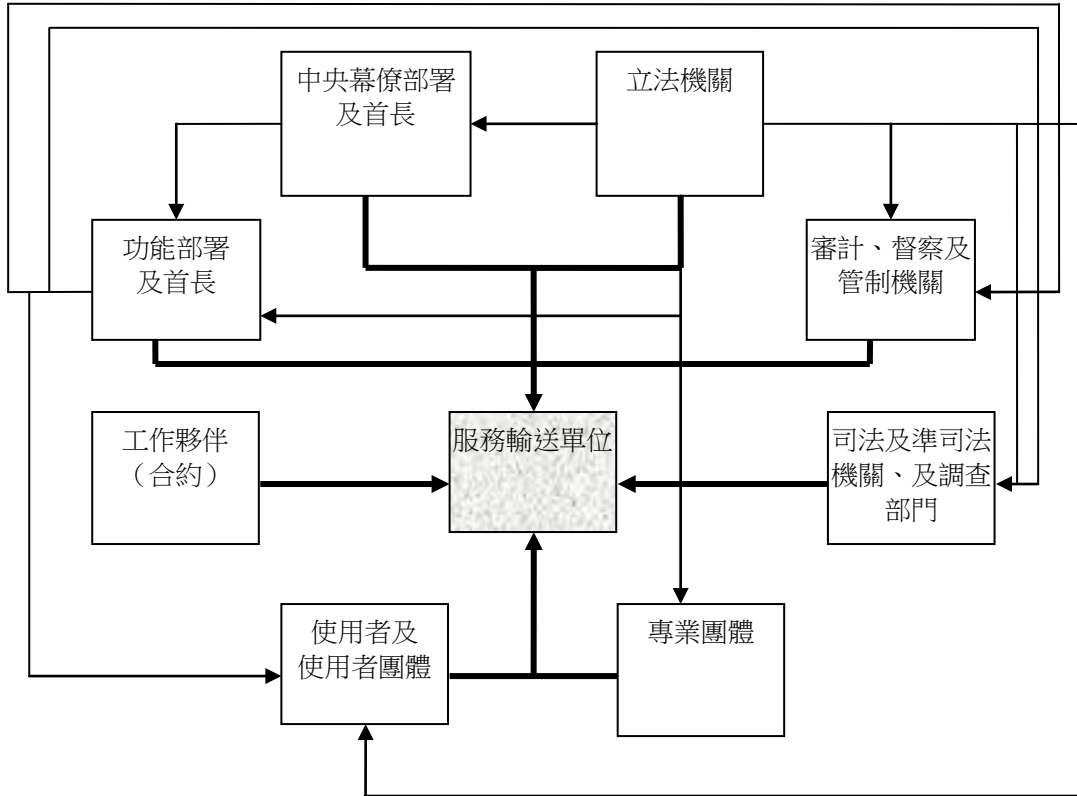


圖 1：英國的績效體系架構

註：粗線代表對服務輸送單位的直接影響；細線代表對服務輸送單位的間接影響。

資料來源：Talbot (2010: 95)。

就績效干預手段，Talbot (2010) 就指出，除了我們一般所關注的由上而下的績效管理控制（包括績效考核及標準設定）外，在英國，還包含引進市場誘因及各種競爭性機制、導入使用者的參與（包括選擇權及發言權），以及提升組織機能及能力（包括領導能力及組織發展）（參看圖 2）。這些皆是不可忽略的引導組織績效之工具。

在我國，學術界討論至今並未納入績效體系概念，但已有學者注意到相關政府績效之討論應顧及部門組織的外在關係（朱景鵬、朱鎮明，2014）。而沒有相關績效體系之概念並不代表我國沒有自身的績效體系。本文正要整理出我國的績效體系之發展歷程。在此當中，研考會明顯扮演主導的角色，其多年之發展繁衍出我國績效體系的制度系絡及導入大量的績效干預工具。

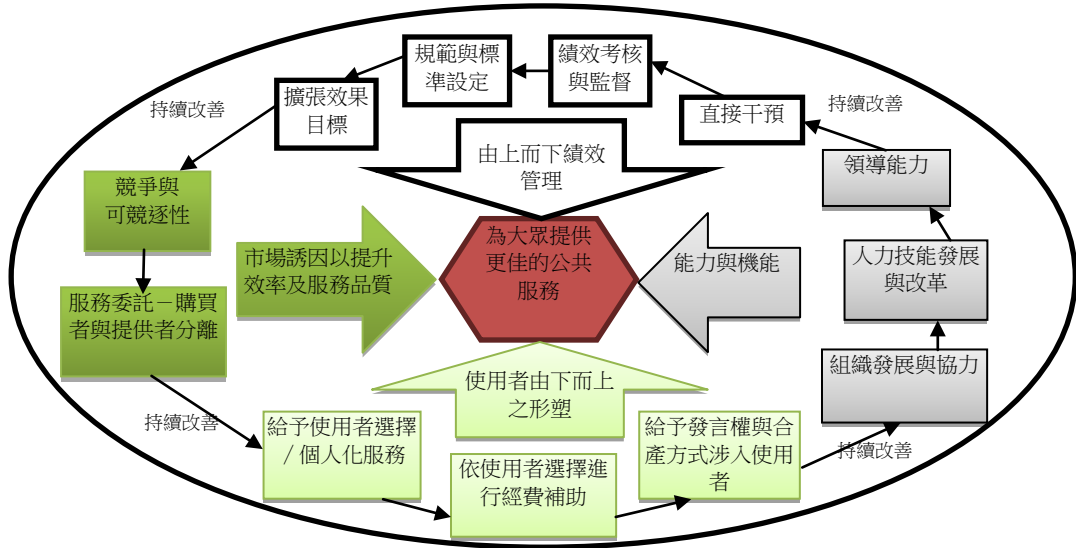


圖 2：英國政府公部門改革途徑

資料來源：Talbot (2010: 102)。

參、制度系絡：以研考會為中心建立的績效體系

一、序幕：研考體制之醞釀及試驗

行政院研考會成立於 1969 年。官方的一般論述皆會指稱研考會是建基在蔣中正提出的「行政三聯制」精神，即將行政過程分為「計畫、執行及考核」三部分，並企圖將三者聯結起來整合運作。這是蔣公在 1940 年提出的行政管理之政策綱領，其標誌我國關注「行政」理論的起點。蔣公為何關注「行政」？這可歸因於其對當時黨政機關落實國家政策表現感到不滿，他診斷認為當時機關政績不彰之原因是由於沒有建立「一個健全的考察制度，更沒有研究出一個精確具體的考核方法」；此外，「『執行部分』和『設計部分』脫節了」，簡言之就是「沒有做到這三種程序密切的連繫」（行政院研究發展考核委員會〔行政院研考會〕，1989a：5）。從這動機考察看，「行政三聯制」是貼近政策管理的範疇，特別在貫徹上級政策上，可視作政策執行的領域，並透過考核作為控制工具。從另一角度看，這也是我們現今論述所指的「績效管理」。

惟從整體公共行政學來看，蔣公關注「行政」不能比喻作十九世紀美國 Woodrow Wilson 所倡導對行政的研究。因為 Wilson 所倡導的是一個獨立於政治的行政學研究，「行政是處於嚴格意義上的政治範圍以外，行政問題並非政治問題。雖然政治為行政定任務，但政治不應自找麻煩地掌握機關部門」（Wilson, 1887: 210）。這種後來被定義為政治／行政二分（politics-administration dichotomy）的觀念並不適用於當時訓政時期國民政府的情境。我們僅能視其為一種對政策制定與執行區分的認知，就是蔣公注意到執行政令辦理業務的行政人才是有別於主持政令領導辦事的政治人才。不過，對蔣公而言，就算兩種人才的功能不同，但他們皆要「從三民主義的信徒基層幹部中鍛鍊出來」，且「政務官要懂得事務，事務官亦要懂得政務」（行政院研考會，1989a：9-10），所以**行政本身僅是政治的延伸而已**。縱然蔣公的「行政三聯制」是要引進「科學精神」於行政管理中，冀求提高行政效率，服務國家建設，建立「萬能政府」（行政院研考會，1989a：10, 35），但這本質上是一種工具理性的思維，而非要建立對政治中立的行政，更不用說獨立的行政專業。

值得注意的是，從 1940 年提出「行政三聯制」精神至 1969 年研考會成立之間 29 年，國民黨政府並非毫無回應蔣公的要求指示。仔細檢視歷史，研考會的影子早在大陸時期的國民政府體制中出現。為落實「行政三聯制」，於 1940 年 9 月在剛成立不久的黨政軍最高決策機關「國防最高委員會」下設立「中央設計局」及「黨政工作考核委員會」，前者主持國家政治經濟建設計畫之設計與審核；後者是考察所核定之各機關方案之實施進度，並執行黨政各機關工作、經費、人事之考核（沈鵬，1958）。這些工作大部分就是後來研考會所擔負的。雖然「中央設計局」與「黨政工作考核委員會」之成立標誌著政策管理制度之建立，但其成效不彰，例如考核工作便流於形式紙上作業，欠缺強制力，也沒有追蹤辦法（劉維開，2004：158）。這兩個機關也於 1948 年行憲後撤銷。

即使改革成效不彰，但很多後來採用的管制考核工作理念在當時已經呈現。為了實現「行政三聯制」的考核制度，1941 年 6 月制定了「黨政工作考核辦法」。考核分政務與事務面向：前者指事業整體的成敗；後者指機關工作、經費及人事之考核（第二及五條）。考核工作包括每年組織考察團進行實地考察一次（第十條）。辦法也要求工作報告應注意統計數字，並從數字中切實表示其工作之進度（第九

條），考核表格也包括與上年度的情況作比較描述。各機關對下屬之考核也要求就事務進行統計成績，依其優劣編製成績比較表，並對結果進行獎懲（第十四及十五條）（黨政工作考核委員會，1941）。為了在各機關落實設計及考核工作，於 1943 年 2 月訂頒「黨政機關設計考核委員會組織通則」，要求各機關內設立「設計考核委員會」，由機關幕僚長、主管部分業務人員、主管主計及人事人員，再加上擔任設計及考核人員組成，類似現今的研考單位。為了提升工作效率，提高工作技術，當時政府也鼓勵機關辦理「工作競賽」，包括業務推行競賽、文書處理競賽及財務管理競賽等（沈鵬，1958）。這不就是跟新公共管理下所主張的內部市場競爭如出一轍嗎？

因此，戰時國民政府啟動的「行政三聯制」及相關的具體行政改革已含有當今績效管理之一些精神原則及措施，問題是欠缺執行力，考核方法也十分粗糙主觀，就算已提出進行量化管理，但當時欠缺工具技術落實，根本無法實現。所以，行政改革的政策原則仍需等待有效的工具及方法使其生效，最終要到國民政府遷臺後才能慢慢實現。

二、研考會成立及其奠基的制度系絡

國民政府遷臺後，政府積極推動行政改革，在 1950 年代兩次成立委員會研擬行政改革方案（即 1955 年的「行政院暨所屬機關組織權責研討委員會」及 1958 年的「總統府臨時行政改革委員會」），開始對政府機關組織結構及運作過程進行檢討變革，後者更延伸分別針對規劃、執行及評估成立委員會（江明修，1998）。

就績效管理範疇而言，早在 1951 年就頒布「行政院所屬機關考成辦法」，對機關進行年度評估，由行政機關考成委員會負責。現存可蒐集到的資料並沒有反映研考會成立前之機關考成執行情況，但可確定的是政府仍無法就戰時已面對的行政機關執行力問題找出突破點。相對於事後的考成或評估，蔣公更關心的是事前規劃及事中業務履行之控制問題，其認知的問題突破口仍在於組織變革。但改革方針卻要到 1966 年底才提出，於 12 月 6 日蔣公手諭要求對行政機關組織作徹底檢查及修正，由行政院本部與各部會組織限期提出改革意見報告，中央與省政府各機關同時一併實施（行政院研考會，1980：1）。蔣公在同月 19 日主持革命實踐研究院行政改革新研討會演講時，頗明確地提出他的想法，認為行政上的毛病就是「組織不健全

一 由於對人、事、財、時、地、物各方面，管理得不當，研究得不精」，所以主張「此後五院以及各部會，與中央黨部各機構組織，就都應有一個研究小組或組織管理課之類的單位，專門研究自己組織的人、事、時、地、物、財之如何配合運用，如何考核改進，並以其研究發展的結論，呈由其主管採擇實施」（行政院研考會，1989a：177, 179-180）。及後由政務委員陳雪屏召集組成「行政改革研究會」，提出改革方案，於1967年2月提出「改進措施總報告」，其中提出在行政院下設立研考會負責研究發展及考核工作，將當時的行政院事務管理規劃小組、研究發展小組、行政機關考成委員會、國營事業綜合研究考核小組、參秘室、圖表室、國營事業資料檔及敵情研究室七單位裁撤，其業務歸併於研考會（行政院研考會，1980：2-3）。

研考會在1969年3月正式成立，將以上分散在不同幕僚單位之功能統合在單一機關內。而作為委員會，研考會之委員會議也納入人事、主計機關首長協調績效管理工作中的人事及經費運用。而同年6月國家安全會議第20次會議通過的「加強政治經濟工作效率計劃綱要」，進一步建立全國整體性的統攝架構來驅動行政改革。綱要內容中有兩大項目直接聯繫到當今我國績效體系制度系絡的形成。首先是「建立業務管制考核體系」：(1) 由研考會與更早成立的行政院國際經濟合作發展委員會（以下簡稱經合會）及行政院國家科學委員會（以下簡稱國科會）分別擔任行政業務、經濟建設及科學發展的管制考核中心。三者皆要對相關領域計劃與預算分配之執行情形，予以協調、管制、「追蹤」督導、調整、審查、分析與考核。研考會及經合會也要分別負責行政業務及經濟建設的調查改革、研究、發展及設計。研考會還要會同經合會及國科會研議年度施政方針、審查年度施政計劃；另外，綜合一般行政、經濟、科學發展三方面之業務管制考核結果，彙辦年度考成。(2) 行政院各部會處局及省市政府皆要設立業務管制考核單位，由機關副首長或幕僚長主持。(3) 上述三大管制考核中心分別要與有關部會處局之業務管制考核單位作聯繫，定期舉行協調會報。第二是「加強行政機構功能」：(1) 研考會要經常研擬革新及加強便民措施。(2) 研考會及各機關應加強研究工作，編列經費聘請專家學者或委託學術機關從事專門性學術性之研究與建議（行政院研考會，1999b：109-117）。縱然研考會的具體工作範圍、權責及重點一直有所變化調整，但上述界定基本說明了過去四十多年來研考會的工作焦點。它聯同經合會（1977年改組為經濟

建設委員會，以下簡稱經建會）及國科會架設了一個績效體系的框架（註：自 1998 年起，公共建設類計畫移由行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）列管，其成為第四個管制考核中心）。

自研考會設立後，研究發展與管制考核兩大任務所合併簡稱的「研考」工作成為我國績效管理的代名詞。而主導這績效體系的研考會是一個多功能綜合性幕僚機關，類似 Henry Mintzberg（1979）的組織結構分析中的「技術結構」（technostructure）組件。所謂「技術結構」是處於策略層峰（strategic apex）與運作核心（operating core）之間的幕僚部門，其負責影響引導其他部門的工作，透過分析工作，設計、規劃及轉變組織的功能及運作模式，例如建立管理程序及標準化作業。這部門外在於業務層級指揮鏈，也不在於中階管理線（middle line）上。根據 Mintzberg 的分析，在不同的組織形態中，「技術結構」組件之功能及重要性並不一樣，而其在機械官僚體系（machine bureaucracy）形態中最为關鍵。這形態是回應工業革命大量生產下，大型組織管理對明確標準化作業、形式程序及工作守則之需求，以協助由上而下的控制，而「技術結構」組件正好在這結構形態中扮演關鍵的角色，某程度上剝奪了業務主管的自主性（Mintzberg, 1979: 314-320）。

從以上的歷史回顧可知，國民政府遷臺後，正要重建我國的官僚組織運作架構，也企圖透過外在於業務機關的組織來為行政改革不斷注入動力，建立類似機械官僚體系。但必須注意，研考會／部門不同於人事與主計系統，研考會及各機關的研考單位並非「一條鞭」系統，中央與地方的研考部門之間並沒有形成垂直的指揮系統，它本身跟各政府機關之間僅是一種業務指導關係，不過在威權時代，其可成為行政院駕御下屬機關的有力臂膀，或代表行政院作出重大決定（如透過計畫審查）（受訪者 B）。

從績效體系的制度系絡來看，研考制度之建立使制度系絡除不同層級業務機關之間所形成的委託—代理關係外，也增添了由幕僚機關及其他外部監督機關所連接的委託—代理關係或課責交待鏈。除研考功能所建立的課責交待鏈外，研考會也充當其他課責交待鏈的樞紐角色。自 1970 年起，針對立法院的質詢案件，各級機關的研考部門單位必須建立追蹤體系，儘快答覆（行政院研考會，1973b：33，1999b：47-50）。自 1977 年起，針對監察院的糾正及調查案件，各級機關的研考部門單位也要負責追蹤管制及聯繫協調事宜（行政院研考會，1999a：86-87）（參看圖 3）。

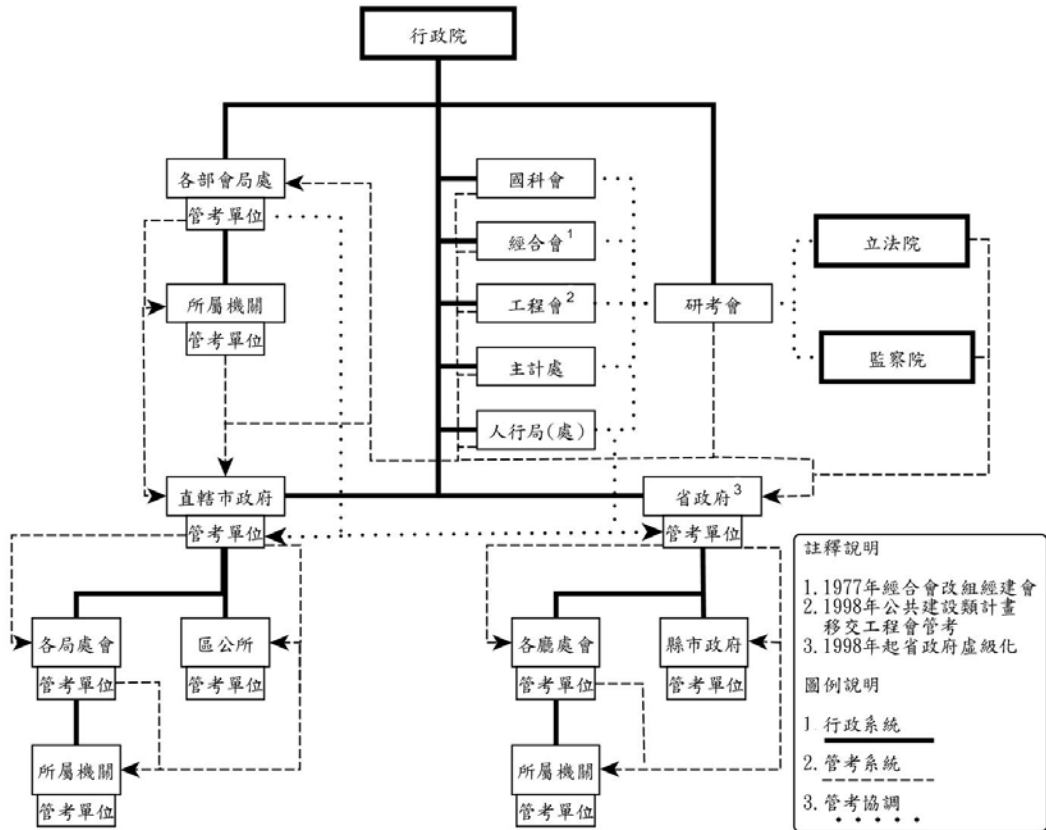


圖 3：由管考制度所衍生的政府績效體系（1969~2013）

資料來源：作者自行繪製。

三、研考會之擴張與民主化對制度系絡的形塑

1969 年行政院研考會成立時，它僅是一個臨時性的派用機關，下設秘書室、資料室、管制考核組及研究發展組，人事及會計業務由行政院本部人員兼辦。在 1971 年，職員數目僅為 60 人（行政院研考會，1989b：7）。在研考會成立初年，其功能主要集中在「加強政治經濟工作效率計劃綱要」中所提出的「建立業務管制考核體系」部分，主要是管制考核及施政計畫審查工作，其中最突出成就是對當時十大經建計畫的追蹤管制（行政院研考會，1980：161-181）。在當時，研考會相關管考的工作人員以軍人為骨幹，並由國防部負責作戰計畫的宋達將軍擔任首任副主任委員，企圖將軍中較具成效的作戰計畫管理經驗引進行政機關內（行政院研考會，

2009b：15）。

1976 年第四任主任委員魏鏞上任後，研考會的業務快速擴張，主要體現在「加強行政機構功能」部分，包括引進現代策略規劃理論及方法，加強綜合規劃及中長期計畫的作業，並推動非經濟性計畫；開始引進電腦資訊系統，促進辦公室自動化作業；另外就是建立國情調查及民意調查體系，掌握民眾對施政的反應；又利用系統分析及行為科學於為民服務工作中（魏鏞，1999：98）。魏主委 12 年（1976-88 年）任內大量引進西方的行政管理理論及經驗於研考體制中，也推動培育社會科學人才，遴選公教人員赴外國攻讀社會科學博士學位。自此，我國研考工作開始以科班出身的官僚主導，工具的使用也緊貼西方國家的發展潮流。

研考會在魏主委任內進入成熟穩定期，組織設置開始擴大及升格。1981 年研究發展組及管制考核組升格為處，資料室改設為圖書及出版室，並增設綜合計畫處及資訊管理處，人事及會計也歸由研考會自辦（行政院研考會，2009a：11）。這體制在 1986 年底立法院三讀通過行政院研考會組織條例後獲得確立，成為正式常設機關。另一方面，由於業務量之膨脹，研考會也不斷擴充人力。根據官方報告，截止 1986 年年底，研考會的專任工作人員達 106 人（行政院研考會，1987：8）。而到 1998 年 6 月底，職員人數增至 152 人（行政院研考會，1999a：21）。

在臺灣經濟起飛之年代，研考會基於層峰領導支持及倚重而採取強勢權力集中及擴張來操作績效體系。但從 1990 年代起，體系開始呈現分權的趨勢，這一方面是由於研考會工作超載的情況，所以必須採取分權負責的策略，使研考會可集中工作能量於關鍵任務中（受訪者 A）（見以下相關機關考成之討論）。另一方面是回應民主化發展，中央權威削弱，所以各地方政府的自主性不斷提升，特別是精省及 1999 年「地方制度法」通過後，地方政府更以向地方選民多於向中央政府負責。在經歷過政黨輪替後，行政院研考會的功能開始趨向締造組織機能的轉變，包括強化電子化政府於行政管理上之運用，以及利用「服務品質獎」來誘導機關直接回應民眾需求。整體上，要求各行政機關建立自我管理之能力，研考會只提供技術及交流平台。正如其中一位行政院研考會前主委所描述，現在研考會的工作是「以協調取代管制，以服務取代追蹤」，直接追蹤管制之干預只是例外情況（受訪者 D）。如果可以將我國國家機器整體視為一個組織的話，民主化將原本的機械官僚體系過渡到一種分割形態（divisionalized form）的結構，中央政府僅設計績效控制系統，各

地方政府有自己的「技術結構」組件（即地方研考機關），具體操作自己的績效干預工作（Mintzberg, 1979: 390）。

以上是從縱向歷史觀概論我國在研考會形塑下的績效體系的制度系絡，以下會從五個功能面向，透視研考會如何作出績效干預，包括管制考核、機關考成／績效評估、為民服務／品質管理、解決特殊問題及改善組織機能的行政革新。

肆、由研考會所推動的績效干預

一、管制考核

管制考核（以下簡稱管考）是研考會成立後第一個主力發展的管理技術。發展初期受到被認為已落實「行政三聯制」的軍方經驗所影響（宋達，1953），並由軍方背景的邢祖援擔任管考組組長。早期的管考作業是將本身自我發展的檢核作業結合美國現代管理制度，以及美援時期美軍顧問帶來美軍的作業計畫而成（魏鏞，1986：2），而制度之草創期也曾派員至美國、韓國、日本、泰國及馬來西亞考察經驗。但從概念框架分析角度看，並沒有反映其受到特定的國外理論或經驗所影響，管考概念充滿本土論述，可說是依據自身實踐經驗歸納出來的本土制度。縱然在個別計畫管考中引入一些如目標管理（Management By Objectives, MBO）及計畫評核術（Program Evaluation and Review Technique, PERT）等企業管理工具，而魏鏞 1976 年擔任主委後引進西方系統理論、公共行政原理及政策科學理論於管考制度內（魏鏞，1985：13），但管考的基本理念與功能至今並沒有改變，並且擴散成為各管制考核中心及行政機關進行各類管考的手段。²

根據邢祖援（1999：147-8）的定義，管考就是「追蹤管制、考核評估」八個字的簡稱。簡言之，「追蹤管制就是運用科學方法，訂出工作標準並激勵公務人員達成目標的意思，考核評估就是對一件工作考查其經過，審核其正誤，評估其優缺點和具體績效的意思。」實際運作上，管考包含狹義及廣義兩個層次。狹義的是指篩選重要的機關計畫進行列管，並進行追蹤考核。這也包括因應上級機關或首長

² 如經建會直到 1978 年才成立管制考核處，當時的副處長是由原研考會管考處調來的杜善良。所以經建會的管考方式及設計，也是大體上依循研考會所建立的內容而來（杜善良，1985：61）。

（包括行政院院會、巡視時之決議）決定指示或重要會議結論之立案追蹤列管項目（施卿琛，2004）（詳細討論見「解決特殊問題」一節）；在威權時代，甚至國民黨中央常會重要決議也由研考會列管追蹤執行情況（行政院研考會，1973b：47）。廣義而言，所有由研考會管制考核處所負責的業務皆屬於管考範圍。依此，管考也包括所有定期的機關考成／績效評估及國營事業的考成（古步綱、林芳如，2012）。本節僅集中探討狹義的管考。

狹義的管考就是進行所謂「追蹤列管」，程序可以分為四個階段：決定指示階段、追蹤階段、管制階段及考核階段。決定指示階段是決定列管項目；追蹤階段是業務單位研擬作業計畫，以利追蹤；管制階段是計畫執行階段，業務承辦單位需定期提報計畫執行情形；考核階段就是評估執行進度，看是否需要修改計畫及是否需要繼續列管。這過程最終也會連接到機關考成（黃慶祥，1985：137-145）。這種由上而下針對計畫／政策執行中的管考工作可類比為過程評估（process evaluation），目的是評估項目實際執行的情況，包括執行進度情況是否符合規劃？工作人員遇到什麼問題？為項目未來的成或敗蒐集資料以方便發掘因果關係（Weiss, 1998: 9-10）。

要有效落實這種業務控制，管考工作聲稱有三項成功「法寶」：(1) 以健全的計畫為基礎；(2) 訂定執行進度，作為追蹤管制的主要工作；(3) 運用實地查證，協助解決困難問題（邢祖援，1999：150-152）。整個管考的發展初期集中在追蹤管制的技術發展，特別是針對一些建設項目，例如在司法業務、水利業務上推廣採用 MBO，或是利用 PERT 以規劃設置高雄塑膠工廠（行政院研考會，1973a：30-2；38）。值得注意的是，早在 1973 年就公布「行政院所屬各機關選項列管作業要點」，在該要點中明確指出凡年度施政計畫、院長交辦事項或重要政策、重要會議之決議以及年終業務所發掘的重大問題皆需要納入列管考核之中（行政院研考會，1973b：23）。這種選項列管模式代表我國政府績效管理一早就認知到以「重點」方式來引導績效行為，並不如 Peter Drucker（1980）所批評的公共行政欠缺優先順序（priorities）的觀念。

另外，管考不僅是一種管制作業，也強調是一種解決問題的方法。管考工作從一開始就提出「以服務代替管制」及「以協助解決問題」作為口號（行政院研考會，2013：63）。特別是在處理跨部門問題上，研考會扮演協調者角色，例如很多

工程項目延宕是由於各業務機關本位主義問題，而研考會則可以站在行政院立場為列管項目協調（受訪者 C）。又例如 1995 年全民健保剛開始時，仍沒有與公、勞、農保運作配合，故當時行政院長連戰要求研考會以專案形式協調行政院衛生署、勞委會、人事行政局、中央健保局以及中央信託局等單位，研擬保險承保手續一元化的可能性，讓民眾可以一次同時辦理加保，就享有醫療與現金給付便利（行政院研考會，1996：33-35）。

此外，實地查證也是進一步解決計畫執行過程中所遇到問題之方法。蔣公提出「行政三聯制」時就提出在行政考核工作中要派員調查視察工作，觀察執行的進度（行政院研考會，1989a：21）。實地查證在臺灣實踐上主要是作為一種例外管理（management by exception），即在例行性的自我管制以外，如遇到瓶頸狀態，需要管制機關出面尋找問題癥結，予協調解決，或在上級指示下進行專案追蹤時，研考會派員查察（行政院研考會，2013：82；楊翠華，1972：34）。例如，在 1960 年國防部的「神鷹計畫」以建構空軍基地，因為工程進度落後，所以研考會、國防部研考會以及空總等單位，一同前往督察與解決問題（行政院研考會，1973a：5）。

計畫之健全化是較後期的發展，特別在機關施政計畫的編審上。直至 1973 訂頒「行政院年度施政計畫編審辦法」前，機關施政計畫的編審作業並沒有明確一致的規範。1981 年起管考工作開始納入規劃的視野，運用綜合規劃觀念促進決策、規劃、管制、考核一貫的作業，修正上述編審辦法增列施政計畫先期作業規定。同年，在研考會下成立綜合計畫處，負責行政院年度施政計畫的研議及審編。在 1996 年國家發展會議後，又推動中程施政計畫，以四個會計年度作為規劃年期（行政院研考會，1999a：62-66）。而配合及落實施政計畫，管考工作也採用分層負責、逐級考核之原則，將其中最重要的計畫由院列入管制（由管考中心負責），其次分別依重要性，由各層級機關單位及工作人員四級管制執行進度（魏鏞，1985：7）。在 2000 年，為落實「機關自主管理」，故對既有的施政計畫管制作法進行制度檢討。在 2001 年修正「行政院所屬各機關年度施政計畫選項列管作業要點」，轉為由「院列管」、「部會列管」以及「部會所屬機關自行列管」的三級管考制度。

總體上，管考就是一種由上而下的「引導及控制」的工具，確保政策順從，及在遇到障礙時，涉入解決或進行政策修正。

二、從機關考成至績效評估

如果管考是一種過程評估，那麼考成便屬於一種結果評估（outcome evaluation），但它偏向是針對機關整體綜合表現作出評價，而非僅涉及施政計畫。正如上文指出，我國在大陸時期已經建立機關考核制度，而國民政府遷臺後於 1951 年就公布實施「行政院所屬機關考成辦法」，由行政院秘書處作業務承辦，機關考成涵蓋施政計畫及政策之執行、預算執行及機關行政管理三大範圍（第三條），並以效能及效率作為核心價值。研考會成立後就承接這項業務，考成項目分為主管業務、人的管理、事的管理（指行政管理革新及管考制度之建立）及物的管理，並會同經合會、國科會、主計處及人事行政局進行了實地考核，輔以書面審查（行政院研考會：1999a：101）。

由於實地考核方法十分費時及勞師動眾，所以僅辦了一次（受訪者 C），後續的考成作業則改以書面審查辦理，且由於管考制度之成立，考成自 1971 年起開始以管考項目作為考成對象，但項目因應各年施政重點而有所改變，例如在 1980 年代，公文管理進行電子化，故便將「公文品質」列入當時的考成項目。但自 1986 年起，考成又再擴大架構，納入預算執行及人事管理，以反映整體機關績效（行政院研考會：1999a：102-103），考核方式仍以書面審查為主，必要時施以實地查證（林嘉誠，2004：4）。

但進入 1990 年代，又採行精簡及分權策略。基於人力不足及自我管理之趨勢（受訪者 A 及 D），自 1993 年起，考成項目精簡為「由院列管計畫考評」及「施政重點項目考核」兩項，原本一些項目則另為獨立考核，或轉由其他業務主管機關負責，例如人事項目歸人事行政局，預算執行歸主計處（行政院研考會：1999a：107）。

受到西方公部門績效管理影響，特別是美國「政府績效與成果法案」（Government Performance and Result Act），我國於二十一世紀將「機關考成」轉進到「績效評估」的話語，分別在 2001 年頒布「行政院所屬各機關施政績效評估要點」以及 2003 年的「行政院所屬各機關施政計畫評核要點」。前者著重的是對於各機關中程及年度施政計畫進行評估；後者則是以年度列管施政計畫為對象，就計劃管理、執行績效等面向進行評核（吳秀真、莊靜雯、秦正宇，2012：46）。與

以往考成不一樣，績效評估重視機關自行作事前的策略規劃，訂定策略績效目標（即四年的）及年度績效目標，並因應計畫訂定可衡量的指標，以達成指標情況作為評估的基準，不過各機關必須採用一定的共同性指標（降低服務成本、提升服務水準及顧客滿意度，三者至少選一）（張柏森，2004：176）。而評核工作也納入學者與專家的參與，績效報告除應保密者外，必須公開，讓公眾瞭解各機關績效報告內容及評核意見。2009年進一步修訂要點，要求中程施政計畫必須與總統治國理念及院長施政主軸連接，由行政院統籌訂定各機關均應達成的共同性目標（第二點），而中程及年度施政計畫草案需報行政院，由研考會會同主計處等機關審查（第五及八點）。另外，績效目標達成程度以燈號方式呈現：「綠燈」代表績效良好；「黃燈」代表績效合格；「紅燈」代表欠佳；「白燈」代表績效不明。

施政計畫評核基本上就是包含上節提及的三級管考工作，其工作為進行定期追蹤與檢討（陳海雄、吳美雲、余敏雄，2004），不過也會作最後的計畫評核，予以獎懲。雖然施政計畫評核與施政績效評估兩者是獨立各自運作，但兩者必然存在一定聯動性，所以前者的表現會影響後者的評估。

機關考成／績效評估是我國最早使用的績效管理工具。不論機關考成或績效評估，皆是一種事後的結果評估，目的除了衡量工作成效外，更重要應是作為一種「學習」及「改善」工具。考成辦法第八條要求各機關「應依照上級機關考評與指示擬具改進辦法，層報核定實施」。早期的考成較為粗糙及描述性，1969-70年的考核結果僅密呈總統核閱，並不對外公布，亦不個別通知受考核機關，惟考評結果的評語，優缺點檢討建議事項會函知各受考機關。之後機關考成採項目配分，並給予權數，評定等級（何沙崙，1993：1-2, 9）。考成或許能透過評語及等第反映績效良窳，但對機關首長日後之影響並不明確，他們是否重視考成結果也難以考證。1990年修正考成辦法，加列各機關得依考成結果辦理獎懲，對執行人員予以嘉獎記功，開始引進一定的激勵措施（行政院研考會：1999a：103）。於民進黨執政期間，績效評估更引進績效獎金制度，對有優異績效團體及個人發放獎金（2002~06）（張柏森，2004：187）。然而，當今我國績效評估縱然指標更為細緻與量化，但是否能促進（正面）學習及改善仍然是一個未知數。較明確的是國發會正利用數位化的績效資料作為未來釐定機關指標的重要參考（受訪者 D），導入更多「學習」功能。而至今的發展的確比以往提升了透明度，強化課責交待功能。

三、從為民服務至品質管理

如果民眾滿意是政府績效的重要指標之一，那麼我國為民服務之推動應屬這面向的開端。在「加強政治經濟工作效率計劃綱要」中，研考會就被責成推動加強便民措施，這主要是指在民眾恰公時，提升效率、簡便性及服務態度。但初期改革效果並不理想，惟 1972 年接任行政院院長的蔣經國十分重視便民改革，提出要建造「為國效命，為民服務的政府」。魏鏞接任研考會主委後，於 1978 年成立「行政院加強為民服務督導小組」，開展為民服務的研究、策劃、督導、協調及考核。1980 年進一步頒布「行政院所屬各級機關推行為民服務工作考核與獎懲要點」，將為民服務納入管考作業內，並表揚獎勵績優服務機關。此外，透過辦理「加強基層行政為民服務工作研討會」將知識及經驗擴散至其他機關（行政院研考會，1999b：23-26）。經此為民服務改革之推動，不少基層機關之服務獲得改善，特別在簡化行政流程上。

值得注意的是，推動為民服務並非是一種民主化下的因果關係。蔣公在 1969 年「科學的道理續編」的講詞中將為民服務與企業精神合為一談，認為「一個現代良好行政的政府，必須具有熱烈的為民服務的精神，和科學的企業管理的方法。因為企業精神，即在提供最好的服務—包括服務的態度、效率的觀念，和一切為大眾利益設想的作為」（行政院研考會，1989a：132）。這說法已頗近似顧客導向的意識型態。不過蔣經國在提出「為國效命，為民服務」觀念時則比較強調擔任公職者應以「父母對待子女的那種慈愛心腸來對待百姓」（銓敘部，1986：56），這則較傾向一種父愛主義（paternalism）方式來理解為民服務。

而魏主委具體實踐為民服務工作時，進一步將它納入系統分析研究中，將民意納入輸入項，將政策決定視為輸出項，而所謂為民服務就是「政府運用它的資源、員額、政策，使得最大多數的人民得到大量的福利」，具體上就是「政府經由提高行政效率、簡化法規及行政程序、及改善公務員的服務態度等途徑，來滿足民眾的願望，並達成為人民謀取最大的便利與服務」（魏鏞，1987：5）。這理念似乎只是一種基於「福利經濟學」由技術菁英的功利主義角度判斷人民福祉之所在。誠然，基於輸入項考量到民意因素，自 1978 年研考會開始推動民意調查，蒐集民眾對政府的滿意度與反應作為施政參考。而民主化後，民意調查之使用就更為即時廣

泛，政府機關施政更具民意反應性。

為民服務改革在 1996 年進一步轉化為「全面提升服務品質方案」，引進全面品質管理 (total quality management) 與顧客導向的觀念，及後辦理九屆的「行政院服務品質獎」(1998~2007) 及「政府服務品質獎」(2008~) 作為配套激勵措施。品質管理改革是從民間企業經驗直接導入政府的 (受訪者 B)。與之前的為民服務改革不同的是，品質管理要求前線人員參與創新及直接回應民眾需求，容許多樣性服務，以及明確、公開透明的服務標準 (何沙崙，1997：5-7)。與為民服務改革由上而下，由主管機關邀請專家學者進行專案研究，將改革建議交由機關採用的模式並不相同 (行政院研考會，1989b：23)。總體上，為民服務／品質管理改革有別於管制考核及績效評估，其主要是促進官僚對民眾或服務對象之直接回應性。

四、解決特殊問題

解決問題是表現政府績效的重要指標，特別在處理突發事件上，能否具應變及恢復能力。在不同行政院院長任內，研考會的工作任務皆有一定之變化，特別是因應非經常性的特殊問題，院長會選擇性地指派研考會成立專案小組，進行調查及提出解決方案。最早的案例是 1974 年的米價波動事件，當時蔣經國院長便指派研考會進行調查，經深入地方調查後，發現有糧商囤積居奇的情況，報告建議開放糧食市場，得到院長的採納 (黃貴造、顏秋來、劉淑貞，2008：55-57)。1978 年進一步訂定了「行政院研究發展考核委員會辦理專案調查作業要點」，就社會關注的重大事件進行辦理專案調查，在短時間內提出報告，釐清案情並確認行政責任，提出改進建議。之後研考會多次辦理相關調查專案，提出報告，包括 1991 年「都市地區公眾使用建築物安全問題」；2001 年「希臘籍貨輪『阿瑪斯號』污染事件」；2004 年「鯉魚潭水庫發生閘門掉落事件」 (行政院研考會，2009a：60)。

而在郝柏村擔任行政院院長期間，由於解嚴後社會治安問題嚴重，故要求各部會強化治安工作，定期召開「治安會報」，由研考會負責「治安會報」議決事項之管考，並訂定「督考影響治安行業稽查情形作業計畫」，由研考會負責八大行業查察之督考工作。行政院研考會管考處處長或副處長要親自帶隊到各地方縣市進行聯合稽查及臨檢 (受訪者 B；行政院研考會，2009a：95)。在執行以上兩項特殊任務上，研考人員像扮演「欽差大臣」的角色，代表行政院直接到基層瞭解各種問題

之真相，甚至進行執法工作。

此外，研考會也負責一些史無前例的一次性任務，分別為「大陸事務」及「精省工作」。1988年7月馬英九擔任主委不久就被委派兼辦「大陸工作會報」，制定兩岸事務政策。由於業務快速成長，於是在1990年改為籌設專責機關負責大陸事務，於1992年成立「行政院大陸委員會」（以下簡稱陸委會）。最後，擔任「大陸工作會報」的正副執行秘書馬英九及高孔廉（研考會副主委）皆轉任至陸委會（行政院研考會，2009a：30-31）。研考會實際就是陸委會的孵化器。而因應1996年國家發展會議作出的精省決議及1997年修憲凍省，研考會也被交辦規劃精省工作，聯同內政部、人事行政局及銓敘部等機關共同協商進行作業，通過「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」這特別法，將省政府變成行政院派出機關，快速完成精省作業（行政院研考會，2009b：42-43）。

五、改善組織機能的行政革新

機關績效改善不僅有賴於績效衡量及指標之設定，也需要行政機關機能之提升，這是績效干預的其中一部分。檢視研考會的發展，其任務也越來越將焦點在行政機關運作機能之提升上。這些任務包括建立現代資訊管理系統及機關組織改革。

資訊的傳送及運用對政府機關運作十分關鍵，也影響到民眾對政府績效的印象。而研考會曾在多方面推動相關資訊管理之改革，早在1969年成立時已設置資料室，負責徵集及管理資料，並編纂政府資料出版（行政院研考會，1980：184-192），但這無關於行政效率之提升。進入1980年代，研考會開始引進電腦作為管理工具，1981年成立資訊管理處，建立「全國行政資訊體系」，相繼完成戶役政、地政、醫療、通關、就業服務、監理等大型系統，促進便民服務，又推動「辦公室自動化方案」，提升公文處理效率及協助基層機關建立行政資訊架構（行政院研考會，1999a：130-140）。1990年代中互聯網出現，研考會也在1997年導入「電子化／網路化政府」，並完成三階段的電子化政府建構（行政院研考會，2013：73），提升了政府內外部的資訊傳送效率及促進政府資訊的整合，也改善政府服務之可獲取性。就績效管理面向，自1996年起就著手進行計畫管制作業的電腦化，簡化報表作業；2005年全面實施「計畫管制網路化」，進一步協助於2001年開展分級管考制度與機關的管考自主管理（行政院研考會，2013：62）。

另一方面，在資訊公開面向，研考會也在 1970 年代開展對政府出版品的規範管理，於 1983 年完成「行政機關出版品管理要點」，推動各機關出版品的統一編號作業、發售、寄存之規定。1998 年訂定「政府出版品管理辦法」，進一步建置政府出版品的資訊網，開放各界查詢利用政府出版資訊，在電子化政府發展下同步地建立「政府出版品資訊網」。另外，研考會於 1989 年開始研擬「檔案法」，規範機關對檔案的管理，以便對外開放與運用，該法於 1999 年公布，2002 年 1 月 1 日正式施行，並成立檔案管理局為主管機關（行政院研考會，1999a：191-192；2009b：60）。此外，2005 年研考會又整合 19 個機關出版的 20 種公報為統一的「行政院公報」，每日即時更新，使民眾查閱資料更為便捷（行政院研考會，2013：132-133）。以上研考會對政府資訊管理的促進政策，一方面提升民眾對政府資訊之可獲取性，以及政府資訊的透明度；另一方面也協助政府機關展現施政成果及績效。

就機關組織改革，研考會一直擔當主導或與其他機關共同協作角色。「行政院組織法」自 1947 年公布以來，行政院組織不斷擴大，整合協調困難，影響行政效率及造成資源浪費，故早在 1987 年行政院就成立專案小組研究並檢討修正「行政院組織法」。同年 8 月組成行政院組織法研究修正專案小組，由時任副院長連戰擔任召集人，人事行政局負責幕僚業務，提出修正草案。惟因朝野意見分歧，及因應終止動員戡亂時期，故撤回修正草案。其後 1992 年再組行政院組織法研究修正專案小組，改由研考會擔任幕僚。1993 年連戰內閣推動「行政革新」，目標為建立廉能政府，並以廉潔、效能、便民為革新重點，採組織精簡化、機關法制化、員額管理合理化及經營現代化等 4 項原則執行，方案責成由研考會會同法務部及人事行政局研擬，組織改革傾向行政體制的員額縮編。1996 年由研考會負責研擬「行政組織再造方案」，與人事行政局共同完成擬定「中央政府機關組織基準法」³ 及「中央政府機關總員額法」等草案。1998 年蕭萬長內閣推動「政府再造」改革，內容包括組織再造、人力及服務再造與法制再造三大部分，並分別由研考會、人事行政局與經建會擔任幕僚作業，以研擬具體推動指標、改革項目及計畫。相關組織再造計畫基本上延續連內閣的行政革新，企圖擴大組織員額調整彈性，縮短組織法規法制作

³ 後修正名稱為「中央行政機關組織基準法」，於 2004 年 6 月 11 日立法院三讀通過。

業時間；簡併政府機關、層級、單位與事權，合理管制機關員額；強化地方自治功能，擴大民間參與公共事務（行政院研考會，1999a：216）。精省及通過地方制度法就是在這時期完成。

民進黨執政後，在 2002 年 4 月，由研考會草擬，再度向立法院提出「行政院組織法」修正草案，進行機關精簡，但草案在後來並未獲得通過（行政院研考會，2013：42）。同年 5 月行政院成立「行政院組織改造推動委員會」，由研考會擔任幕僚機關，改造以職能為檢討重點，以去任務化、地方化、法人化及委外化四化為方向，改革傾向將政府功能進行廣義的民營化（Aktan, 1995），其對我國公共服務提供之機能影響深遠。

2008 年國民黨重掌政權後，行政院將「行政院組織改造推動委員會」更名為「行政院組織改造推動小組」，再次推動行政院組織改造。在研考會主導推動下，於 2009 年 4 月，行政院再度函送「行政院組織法」修正草案至立法院審議，終於在民國 2010 年 1 月 12 日經立法院三讀通過，完成行政院組織改造法案，並連動修正「中央行政機關組織基準法」與通過「中央政府機關總員額法」及「行政院功能業務與組織調整暫行條例」。經過此次組改，行政院從原 37 個機關整併成 29 個，8 個被裁併。而行政院研考會本身也與經建會、主計總處電子處理資料中心、以及工程會的工程管考單位合併為國發會。行政院研考會也成為歷史。⁴

伍、分析與討論

上文回顧了我國研考制度之發展歷程，從本文角度看，這就是我國政府績效運動的發展歷程的主要部分，也是所謂績效體系在我國的主體構成部分。績效體系概念提供了一個更為完整視野去理解締造政府機關績效表現的外部系絡及各種干預因素，超越過去聚焦在指標與衡量評估研究的侷限。⁵ 換言之，從事績效管理研究者不應孤立地分析組織內由上而下的管理性干預變項，也要納入其他影響組織運作的利害相關者，因為這些行動者就如 Talbot（2000）的戲劇表演比喻一樣，皆是引導

⁴ 以上相關行政院組織改造之歷程，資料主要來自於「行政院組織改造檔案展」網站：<http://theme.archives.gov.tw/govreform/>。

⁵ 受訪的前研考會主委（受訪者 D）也同意這觀點。

表演（即公共服務）的導演（directors），就算他們沒有給予機關任何指標。而公部門尤其面對較多的導演，使公部門績效回應更為複雜。此情況不僅在西方國家如此，我國也是一樣。問題是，不同國家的績效體系會有一定之差異，並可能導致不一樣的效果。從以上回顧可以反映出我國的績效體系發展有其特殊脈絡，同時也受到西方經驗所影響，這也使得我國與西方國家的績效干預模式既有相同，也有不同之處。

一、獨特的歷史脈絡與意涵

而我國的績效體系可追溯到國民政府大陸時期提出的「行政三聯制」。這反映我國一早就存在對績效控制的觀念，並由計畫、執行及考核建構爾後績效干預的概念框架，並維持至今。研考會之成立落實了上述的理念，並建置了我國績效體系之基本框架，即由一個專責的幕僚機關／單位負責所謂「研考工作」，並將這功能複製至所有機關，各政府機關所屬研考部門之間也互相聯繫形成系統，也作為其他監督機關的中介點，負責協調聯絡工作。而我國大部分的績效干預工具皆是由研考會研發推廣，惟我國發展績效干預初期並不順利，關鍵是欠缺可行有效之技術。就此，西方的經驗的確給予很多的啟發，也帶來實用的工具技術，而且我國一早就企圖吸收企業管理的經驗來實現「行政三聯制」的願景，如 Wilson（1887: 210）所倡導，將公共行政變成「類似商業般」（businesslike）運作。⁶

惟西方政府績效運動發展歷史與我國並不相同。我國績效運動之起點是對建立執行力的需求上，而且它是在威權時代建立起來的；而非像西方國家般建立在民主體制之前提下，也非首先建立在社會政策之推動上。當然，相同的工具可應用於不同的目的，但其意義與效果會有所落差。關鍵點是我國績效運動是建立在威權體制「政治／行政一體」之系絡下（Chan & Gao, 2013），而且作為一個後進國家，績效運動早期是配合「發展主義」（developmentalism），建立「萬能政府」。這是要建立家父長式的國家（paternalistic state），近似德國十八世紀重商主義的發展模式。當中，德國建立最早的行政科學（administrative sciences）—「官房學」

⁶ Wilson 當時及我國早期所指的向企業學習並非等同 1980 年代後新公共管理所主張的結果導向及顧客導向的管理。

(cameralism)，培養財經官僚菁英，以國家強勢干預發展社會經濟。國家以「獲取幸福的功利主義」(eudaemonistic utilitarianism) (即為老百姓謀幸福) 作為它的存在目的 (Sommer, 1937)。研考會及研考體制之成立不僅代表著我國的特殊績效體系模式，其也扮演上述功利主義的推手。推動研考體制及績效運動可說是東方式的「官房學」。

「政治／行政一體」使我國從來沒有經驗過如美國官僚的專業化過程 (professionalization)。當中，中立能力 (neutral competence) 代表一種獨立於政治的專業能力，意味著官僚力量的膨漲，挑戰政治權威，所以必須透過政治化來重建官僚回應性 (Farazmand, 1997)。但我國官僚從來沒有經歷如此的專業化，這意思就是官僚應否要建立政治回應性從來不是我國在實務上或學術上的爭議點，只是官僚主義或官僚失靈使國家機器出現政治回應能力不足的缺陷。

二、本土智慧＋西方工具

與上述英國績效干預手段比較，我國自行發展了特殊的管考機制以補上述缺陷，確保官僚在執行政策上的忠誠與服從。在威權時代，更包括對執政黨的政治回應性，顯見的就是連國民黨中常會的決議事項也可以納入列管追蹤。除了作為引導及控制功能外，管考制度也促進「學習」及「改善」。縱然機關能否落實日常的管考工作一直備受質疑 (曹俊漢，1999；戴純眉，2005)，但在例外管理的案件中，透過追蹤及實地查察在經驗上更能處理問題及累積經驗，促進學習。宋楚瑜最近曾表示認為追蹤及實地查察這傳統是施政成敗的重要關鍵，並批評這制度已經被廢棄 (鄒景雯，2013)。但根據書面資料及受訪官員回應，這有別於西方績效管理傳統做法的管考措施一直延續至今，仍十分重視 (古步綱、林芳如，2012；受訪者 D)，但實質效果是否已改變則有待進一步考究。

除管考機制外，研考會推動的機關考成／績效評估、為民服務／品質管理及各種改善組織機能的行政革新與英國的績效干預的經驗雷同。⁷ 當中，我國也的確引

⁷ 機關考成／績效評估對應英國的由上而下的績效管理控制；為民服務／品質管理對應導入使用者的參與；改善組織機能的行政革新對應提升組織機能及能力，而當中四化改革也部分對應引入市場誘因及各種競爭性機制。

進很多西方的工具及做法。而民主化進一步促進提升官僚對民眾之回應性，順理成章地將「父愛主義」的為民服務轉變為民眾回應性的品質管理及服務創新。至於研考會過去曾負責解決的特殊問題是比較例外性的現象，在原體制沒有對應專責或可信賴的執行部門下，執政者委以研考會之額外任務。但那些任務後來皆有專責部門負責（如陸委會負責大陸事務及公平交易委員會負責物價問題），不算是研考會常規性的績效干預任務。

三、研考會角色之限制與轉向

誠然，僅檢視研考會仍無法涵蓋我國的績效體系的所有組成部分。人事及財會兩個重要形塑機關績效因素皆有自己的獨立績效干預系統（即考試院暨人事行政總處所延伸的人事系統、主計總處所延伸的主計系統）。西方近年的審計暴增（audit explosion）現象也在我國呈現，監察院審計部也開始積極扮演另一個績效干預者。其實，在研考會成立中期，曾設想將其擴展成權力頗大的超級企劃機關，將美國的管理及預算局（Office of Management and Budget）再加上日本內閣總務廳之行政管理局功能結合至研考會，把「人」、「錢」、「事」三權集於一身（行政院研考會，1999a：15；高孔廉，1999：118），但最終，研考會的權限僅及事，它只能在人及錢上與人事及主計機關做協調工作。

而實際上，研考會在 1990 年代擴充能量也到達極限，再加上民主化下的分權趨勢，使其工作重點轉移，特別是集中在組織機能的提升及改變，還有引進新的績效管理技術，包括利用電腦資訊科技上及推動服務創新。在推動自我管理之前提下，其直接績效干預的作用開始下降。2014 年成立國發會雖然將過去分散在各大管考中心的管考工作集中起來（由國科會改組成的科技部除外），但上述趨勢並沒有因此而改變。但值得注意的是，由研考會所推展的各種管考工具及績效評估方法皆已擴散至全國所有機關，研考工作成為各領域政府機關必備的工作組件，也成為我國績效管理的廣義代名詞。

上文所回顧的我國績效體系發展開拓了未來檢視我國政府績效管理研究的新視野，納入一些具意義的新變項，實務上也為績效政策規劃提供更完整的框架。然而，績效體系作為一個分析框架並不能直接解釋政府機關的績效行為，因為機關內部的變項仍然是一個「黑箱子」（black box），不同機關與同一績效體系互動可產

生不同的反應 (Talbot, 2010: 97)。而各種績效干預下產生的綜合或最終反應仍存在很多未知數。如我國對機關品質管理與績效評估兩種干預結合所產生效果對不同機關就產生一定的落差 (So, 2012)。所以績效體系及其衍生的議題仍是有待開發的研究命題。

參考文獻

- 古步鋼、林芳如（2012）。管制考核業務之展望。**研考雙月刊**，36(6)，166-172。
- 江明修（1998）。我國行政革新之政治社會分析：歷史的再省思。**公共行政學報**，2，55-91。
- 吳秀真、莊靜雯、秦正宇（2012）。政府施政績效管理推動現況與成果。**研考雙月刊**，36(6)，42-49。
- 宋達（1953）。**行政三聯制的理論體系及實施方法**。臺北：大地。
- 行政院研究發展考核委員會（1973a）。**推行管考制度發揮業務控制功能事例**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1973b）。**管制考核有關指示及法令彙編**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1980）。**研考制度的建立與發展：行政院研究發展考核委員會成立十年回顧與展望**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1987）。**行政院研究發展考核委員會七十五年報**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1989a）。**先總統蔣公行政管理言論選輯**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1989b）。**行政院研究發展考核委員會成立二十週年特刊**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會編（1996）。**推行管考制度發揮業務控制功能事例彙（82-85年）**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1999a）。**研考三十：行政院研究發展考核委員會成立三十週年專輯**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（1999b）。**中華民國政府研究發展與管制考核體系之建立與發展**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（2009a）。**研考 40 重要檔案專刊**。臺北：行政院研究發展考核委員會。

- 行政院研究發展考核委員會（2009b）。**研考 40·前瞻創新 優質政府治理推手**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 行政院研究發展考核委員會（2013）。**研考 45：傳承研考精神·永續國家發展**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 朱景鵬、朱鎮明（2014）。績效治理：趨勢、內涵與挑戰。**公共治理季刊**，2(3)，29-41。
- 何沙崙（1993）。現行行政機關考成作業構想與作法。載於行政院研究發展考核委員會（編），**行政績效評估專論選輯（一）**（1-41 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 何沙崙（1997）。全面品質管理與為民服務。**研考雙月刊**，21(6)，3-9。
- 沈鵬（1958）。國民政府時期行政改革之回顧。載於總統府臨時行政改革委員會（編），**行政改革言論集**（225-265 頁）。臺北：總統府臨時行政改革委員會。
- 杜善良（1985）。**經建計畫的評估與考核**。臺北：六國。
- 邢祖援（1999）。**規劃與控制**。臺北：文史哲。
- 林嘉誠（2004）。行政機關績效評估制度的建置與回顧。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**（3-20 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 施卿琛（2004）。政府部門專案追蹤作業實務。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**（339-351 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 范祥偉、王崇斌（2000）。政府績效管理：分析架構與實務策略。**中國行政評論**，10(1)，155-182。
- 胡龍騰（2007）。公民引領之政府績效管理：初探性模式建構。**行政暨政策學報**，44，79-128。
- 胡龍騰（2011）。我國施政績效資訊運用實務與問題分析。**研考雙月刊**，35(3)，10-22。
- 高孔廉（1999）。十年研考情。**研考雙月刊**，23(1)，116-118。
- 郭昱瑩（2009）。政府績效管理與執行力建構。**研考雙月刊**，33(2)，31-47。

- 張四明（2009）。行政院施政績效評估制度之運作經驗與改革方向。**研考雙月刊**，33(5)，45-58。
- 張四明（2010）。政府施政績效評制度之實證分析。**研考雙月刊**，34(3)，12-23。
- 張柏森（2004）。行政機關施政績效評估作業要點推動現況。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**（175-190 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 莊文忠（2008）。績效衡量與指標設計：方法論上的討論。**公共行政學報**，29，61-91。
- 曹俊漢（1999）。**行政院幕僚機關業務功能整合之研究**。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳海雄、吳美雲、余敏雄（2004）。政府部門施政計畫績效管理實務。載於行政院研究發展考核委員會（編），**政府績效評估**（353-409 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 陳敦源（2002）。績效制度設計的資訊問題：訊號、機制設計與代理成本。**行政暨政策學報**，35，45-69。
- 黃貴造、顏秋來、劉淑貞（2008）。**耕餘園-陳庚金七秩紀實**。臺北：五南。
- 黃慶祥（1985）。追蹤列管與評估作業。載於行政院研究發展考核委員會（編），**管考評估作業論文集**（137-159 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 楊翠華（1972）。**中國行政業務管制考核制度之研究**。國立政治大學公共行政研究所碩士學位論文，未出版，臺北。
- 鄭錫鏞、廖洲棚（2009）。公共職訓委外績效評估指標之研究：以行政院勞委會職訓局為例。**公共行政學報**，30，33-62。
- 銓敍部（1986）。**行政管理論文選集（第一輯）**。臺北：銓敍部。
- 劉維開（2004）。國防最高委員會的組織與運作。**國立政治大學歷史學報**，21，135-164。
- 戴純眉（2005）。**中央機關施政計劃管制考核**。國立政治大學行政管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 鄒景雯（2013 年 12 月 22 日）。宋楚瑜：施政沒追蹤 就沒執行力。**自由時報**，2013 年 12 月 24 日，取自：

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/740536>。

魏鏞（1985）。我國「管制」與「考核」制度及今後努力方向。載於行政院研究發展考核委員會（編），**管考評估作業論文集**（3-22 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。

魏鏞（1986）。我國「管制」與「考核」作業的現況及未來努力重點。載於行政院研究發展考核委員會（編），**考核評估專論選輯**（1-13 頁）。臺北：行政院研究發展考核委員會。

魏鏞（1987）。推動為民服務工作應有的基本觀念與努力重點。**研考月刊**，11(6)，3-9。

魏鏞（1999）。在學術、政策與政治之間：從事研考工作十二年的回顧、感想與展望。**研考雙月刊**，23(1)，97-101。

黨政工作考核委員會（1941）。**黨政工作考核辦法**。臺北：黨政工作考核委員會。

蘇偉業（2009）。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。

Addicott, R., & Ferlie, E. (2006). A qualitative evaluation of public sector organizations: assessing organizational performance in healthcare. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 55-76). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Aktan, C. C. (1995). An introduction to the theory of privatization. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, 20(2), 187-217.

Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2006). Subjective and objective measures of organizational performance: an empirical exploration. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 14-34). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Ashworth, R., Boyne, G.A., & Entwistle, T. (2010). *Public service improvement: theories and evidence*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Aucoin, P., & Heintzman, R. (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1), 45-55.

- Behn, R. D. (2003) Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Berman, E. (2002). How useful is performance measurement. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 348-351.
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system. *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- Bouckaert, G., & Balk, W. (1991). Public productivity measurement: diseases and cures. *Public Productivity & Management Review*, 15(2), 229-235.
- Bouckaert, G., & Peters, B. G. (2002) Performance measurement and management: the Achilles' heel in administration modernization. *Public Performance and Management Review*, 25(4), 359-362.
- Brewer, G. (2006). All measures of performance are subjective: more evidence on US federal agencies. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 35-54). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Brewer, G., & Walker, R. M. (2010). Red tape: the bane of public organization? In R. M. Walker, G. A. Boyne, & G. A. Brewer (Eds.), *Public management and performance: research directions* (pp. 110-126). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Carter, N., Day, P., & Klein, R. (1992). *How organisations measure success: the use of performance indicators in government*. London, UK: Routledge.
- Chan, H. S., & Gao, J. (2013). Can the same key open different locks? administrative values underlying performance measurement in China. *Public Administration*, 91(2), 366-380.
- Chang, S-H. (1996). Performance monitoring in Taiwan: issue and observations. In A. Halachmi, & G. Bouckaert (Eds.), *Organization performance and measurement in the public sector – toward service, effort and accomplishment reporting* (pp. 319-327). Westport, CO: Greenwood.
- Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2006). Consequences of goal ambiguity in public organizations. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 92-112). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- de Bruijn, H. (2001). *Managing performance in the public sector*. London, UK:

Routledge.

- Drucker, P. F. (1980). The deadly sins in public administration. *Public Administration Review*, 40(2), 103-106.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.
- Farazmand, A. (1997). Professionalism, bureaucracy, and modern governance: a comparative analysis. In A. Farazmand (Ed.), *Modern systems of government: explaining the role of bureaucrats and politicians* (pp. 48-73). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Grizzle, G. A. (2002). Performance measurement and dysfunction. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 363-369.
- Halachmi, A., & Bouckaert, G. (1996). *Organizational performance and measurement in the public sector: toward service, effort and accomplishment reporting*. Westport, CO: Greenwood.
- Halachmi, A. (2002). Performance measurement accountability and improved performance. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 370-374.
- Halachmi, A. (2005) Performance measurement: test the water before you dive in. *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), 255-266.
- Hatry, H. P. (1980). Performance measurement principles and techniques: an overview for local government. *Public Productivity Review*, 4(4), 312-339.
- Hatry, H. P. (2002). Performance measurement: fashions and fallacies. *Public Performance & Management Review*, 25(4), 352-358.
- Holzer, M., & Yang, K. (2004). Performance measurement and improvement: an assessment of the state of the art. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1), 15-31.
- Hood, C. (2006). Gaming in targetworld: the targets approach to managing British public services. *Public Administration Review*, 66(4), 515-521.
- Jung, C. S. (2011). Organizational goal ambiguity and performance: conceptualization, measurement, and relationships. *International Public Management Journal*, 14(2), 193-217.
- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Moynihan, D. P. (2005). Goal-based learning and the future of performance management.

- Public Administration Review*, 65(2), 203-216.
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S. (2012). Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART. *Public Administration Review*, 72(4), 592-602.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The big question for performance management: why do managers use performance information? *Journal of Public Research and Theory*, 20(4), 849-866.
- Pandey, S. K., & Moynihan, D. (2006). Bureaucratic red tape and organizational performance: testing the moderating role of culture and political support. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 130-151). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pollitt, C. (2000). How do we know how good public services are? In B. G. Peters, & D. J. Savoie (Eds.), *Governance in the twenty-first century: revitalizing the public service* (pp. 119-152). Montreal, MT: McGill-Queen's University Press.
- Radnor, Z. (2008). Hitting the target and missing the point? Developing an understanding of organizational gaming. In W. Van Dooren, & S. Van de Walle (Eds.), *Performance information in the public sector: how it is used* (pp. 94-105). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Rainey, H. G., & Jung, C. S. (2010). Extending goal ambiguity research in government: from organizational goal ambiguity to programme goal ambiguity. In R. M. Walker, G. A. Boyne, & G. A. Brewer (Eds.), *Public management and performance: research directions* (pp. 34-59). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sanderson, I. (2001). Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government. *Public Administration*, 79(2), 297-313.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2&3), 277-310.
- Smith, P. (2006) Quantitative approaches towards assessing organizational performance. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., & R. M. Walker (Eds.), *Public service performance: perspectives on measurement and management* (pp. 75-91). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- So, B. W. Y. (2012). Learning as a key to citizen-centred performance improvement: a

- comparison between the health service centre and the household registration office in Taipei City, *The Australian Journal of Public Administration*, 71(2), 201-210.
- Sommer, L. (1937). Cameralism. In E. R. A. Seigman (Ed.), *Encyclopaedia of the social sciences* (pp. 158-161). New York, NY: Macmillan.
- Swindell, D., & Kelly, J. M. (2000). Linking citizen satisfaction data to performance measures: a preliminary evaluation. *Public Performance & Management Review*, 24(1), 30-52.
- Talbot, C. (2000). Performing 'performance' – a comedy in five acts. *Public Money & Management*, 20(4), 63-68.
- Talbot, C. (2008). Performance regimes-context of performance policies. *International Journal of Public Administration*, 31, 1569-1591.
- Talbot, C. (2010). *Theories of performance: organizational and service improvement in the public domain*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Van Dooren, W., & Van de Walle, S. (2008). *Performance Information in the Public Sector: how it is used*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance management in the public sector*. London, UK: Routledge.
- Van Ryzin, G. G. (2007). Pieces of a puzzle: linking government performance, citizen satisfaction, and trust. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 521-535.
- Van Ryzin, G. G. (2008). Citizen perceptions of road smoothness: evidence from New York with implications for comparative performance measurement. *International Review of Administrative Sciences*, 74(4), 575-588.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- Walshe, K., Harvey, G., & Jas, P. (2010a). *Connecting knowledge and performance in public service: from knowing to doing*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Walshe, K., Harvey, G., & Jas, P. (2010b). Introduction: knowledge and performance – theory and practice. In K. Walshe, G. Harvey, & P. Jas (Eds.), *Connecting knowledge and performance in public service: from knowing to doing* (pp. 1-15). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies* (2nd Ed.).

Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

Williams, D. W. (2003). Measuring government in the early twentieth century. *Public Administration Review*, 63(6), 643-659.

Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

The Formation and Development of Performance Regime under the RDEC in Taiwan

Bennis Wai Yip So, Ho-Chin Yang*

Abstract

This paper analyzes the formation and development of performance regime of Taiwan by zeroing in on the Research, Development and Evaluation Commission (RDEC), Executive Yuan. Making use of the performance regime framework offered by Colin Talbot, this paper explores how Taiwan established institutional context and performance intervention for steering performance behavior.

This paper indicates that the foundation of performance regime of the Taiwan government was laid by the “administrative trinity system” framework initiated by Chiang Kai-shek. The framework was experimented in the Nationalist rule in Mainland China and it was ultimately rooted in Taiwan. The establishment of the RDEC developed a performance management system in the name of “research & evaluation mechanism” The RDEC also promoted an array of tools for performance intervention. Compared with Western countries, the performance regime in Taiwan has its own unique context and has developed its own particular tool for

* Bennis Wai Yip So, Professor of Department of Public Administration, National Chengchi University. e-mail: bennisso@nccu.edu.tw; Ho-Chin Yang, PhD Candidate of Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University. e-mail: D98820004@mail.shu.edu.tw.

performance intervention — monitoring-cum-evaluation. At the same time, Taiwan also shared a lot of management tools from the West to fill the gap of management skills.

Through this review, this paper will interpret the performance movement in Taiwan from a macro perspective and introduce a better analysis unit beyond the organizational performance measurement. This would help establish a complete framework for accounting for the organizational performance behavior.

Keywords: performance regime, performance measurement, performance intervention, the Research, Development and Evaluation Commission