



重新詮釋我國政府之 KPI — 以社會建構論之觀點

本文透過社會建構論之核心價值－「詮釋」、「第二度建構」、「面對面情境」及「交互主觀性」等觀點，重新檢視、反思我國重大政策關鍵績效指標，並對於我國政府績效管理制度之未來發展提供精進的方向，以期政府之績效目標能夠真正與社會、公民產生密切且有感之相關性。

江明修、王維德（政治大學公共行政學系特聘教授兼社會科學學院院長、行政院人事行政總處科長）

壹、前言

自 1970 年代起英國柴契爾夫人引進績效管理並以此推動行政革新後，績效管理逐漸受到公部門重視，其所強調的市場機制、顧客導向，並要求「績效提升、減少成本」。然而，綜觀政府施政相關資料顯示，雖然政府歷年推行相關政策與計畫均能夠如期達成預先所設定的績效目標，但社會大眾經常對於政府所達成的績效

目標一無所知，因而產生政策無感之印象，因此我們不禁要問，完成公民無感的績效是否也算是績效？此種對於所有績效「存而不論」及缺乏反思的態度，正是當前政府推動政務所面臨的最大問題。

本文企圖將政府之績效管理制度置於社會建構論之觀點重新檢視、反思，藉以說明為何政府宣稱達成之績效經常無法讓社會大眾感同身受，並對於我國政府績效管理制度之未

來發展提供精進的方向。

貳、我國政府施政之 關鍵績效指標

我國政府施政之關鍵績效指標（Key Performance Indicator，簡稱 KPI）以每年所擬定之「行政院重大政策關鍵績效指標」為代表，其主要部分可分為「跨機關績效目標」及「機關別績效目標」兩個部分，其中「跨機關績效目標」主要內容可分為「主要政策」、

「KPI」、「衡量標準」、「年度目標值」及「主(協)辦機關」；「機關別績效目標」主要內容可分為「政策」、「KPI」、「衡量標準」，及「年度目標值」。

簡言之，我國政府施政之關鍵績效指標可區分為國家整體目標與部會績效目標，其最主要的差別在於目標推動是否為跨機關或由單一部會完成，如目標達成涉及跨機關整合則屬於跨機關績效目標之範疇內；如專屬單一部會完成則為機關別績效目標。細究跨機關績效目標內容可知，其績效目標設定之流程為：先決定「關鍵策略目標」（即主要政策），再將抽象性的關鍵策略目標轉化為描述性的「關鍵績效指標」，並設定衡量關鍵績效指標之具體衡量標準，以作為檢視是否達成年度目標值的衡量依據。又因涉及跨機關整合，故將相關部會列為主(協)辦機關，藉以劃分權責，以「109年行政院重大政策 KPI」為例，其跨機關績效目標第一項為「反毒策略」，其 KPI 為「毒品

新生人口下降率」，並設定衡量標準為「(2020年毒品新生人口 - 2019年毒品新生人口) ÷ 2019年毒品新生人口 × 100%」，據以評估是否達到「毒品新生人口下降 3%」之目標值，而本項策略的主辦機關為法務部，協辦機關分別為教育部、衛福部。

然而，我國政府在推動施政績效評估制度可能面臨的問題如下：

- 一、多數部會的績效評估結果均呈現優異的表現，但與社會大眾切身感受存在高度的落差，即各部會每年提出的年度績效報告，絕大多數部會均會獲得相當亮麗的自評成績，但從實質面觀察，許多表面績效卻與公民真實的感受相互背離。
- 二、目前施政績效評估普遍的問題係存在於衡量指標未涵蓋社會所期待的重要業務項目、與策略績效目標連結性不足、目標值訂定易於達成，以及以投入或產出指標取代結果衡量等

問題。

- 三、在衡量指標的選擇上，多數部會經常使用「人力精簡」與「預算撙節」等實質意義不大之項目作為績效目標之內容，忽略公民觀點輸入的重要性，也欠缺關懷多數公民的需求與偏好。

參、以社會建構論觀點反思政府績效管理制度

一、社會建構論之概要說明

社會建構論係指在社會中所建構的知識與真實概念，乃是由人們所詮釋的事實加以呈現，即其意義的產生有賴於人們主觀過程的客觀化。而這些經過主觀過程客觀化的知識，構成互為主觀的常識世界，其中的「真實」就是自我與他人所共享，且具有主觀詮釋後互動溝通的建構真實。

此外，社會建構論強調進行第二度建構(second-order constructs)，相較於自然科學的第一度建構(first-order



constructs) 僅能概略描述現象或事物的表面，第二度建構主張觀察的對象本身均擁有不同的世界觀，因而產生不同的詮釋。在高度意義詮釋與複雜關聯性結構的社會系絡中，研究者在互動過程中，將自己的意識投射進去，形成觀察者的建構以及自己與觀察者的建構。

最後，社會建構論亦強調相互關聯實體，即社會互動實體與面對面情境，就社會互動實體而言，每一事件的發生與我們本身的思想行動有著意料之外的關聯性與互動性；就面對面情境而言，現實非先於人類而客觀存在，係人們交互主觀的互動所創造並賦予意義，因此共識產生係透過個人意義與他人意義交互影響。此外，最有效感受他人經驗的方式即「面對面的情境」，在此過程中，自我與他人的歧見與關係在持續「交互主觀」的溝通互動過程中得以被修正，進而產生共識。

二、以社會建構論反思政府績效管理制度

將政府績效管理制度置於社會建構論加以分析，首先遇到的第一個根本的問題是：績效目標的本質究竟是什麼？目前政府對於績效目標設定的本質上還是偏向傳統科學主義的觀點，將績效目標當作是有效提升組織效率及完成施政計畫的方法，仍著重於管理、控制層面，而最終目的仍是以具體的績效數據彰顯機關在各項負責計畫上係屬「稱職」，或者表現「優異」。

然而，有意義的績效目標應是被你我（公民）所共同建構出來的，故真正的績效管理應該是各機關努力推行福國利民政策之自然結果，並使公民感受到某項政策的推行對於其日常生活產生正向的影響，此種與社會、人民高度連結的績效毋需機關大肆宣傳，而是萌發於民衆的心中。

第二個問題是：我們可以從績效管理制度當中瞭解到什麼？是具體數字的工具理性，還是達成社會公平、正義的實質理性？目前政府績效管理之內容，仍是以工具理性的態度

定位績效管理，將績效化約為某項法案或政策是否提前或如期完成（時間）、以及辦理活動的場次與參加人數（數量），時間提前越多或是參加人數越多即代表績效卓著，此種績效目標之設定即屬第一度建構，僅以完成時間、數量做為評價政府施政的標準，容易使機關陷入「單圈學習」或「目標錯置」的迷思。然而，這種汲汲營營達成績效目標的工具理性態度將大為箝制機關或公務員發展具實質效益的政策創新能力。

我們不禁要問？在績效評估驅使下，公務員習慣被此種工具理性的績效所控制，並將自身的專業良知與審慎思辨的能力隱藏，此種集體反思能力的消失，才是政策僵化之主要原因。因此，當前政府之績效管理除了採用工具理性的方法外，更需要將實質理性一併考量，即政策或計畫的推行應以實踐人文、公平及正義等根本價值為目標，並且對於現存的政策、法案進行反思、批判、變革，從而超越現實，建構一

個理想、應然及合乎人本之政策場域。

第三個問題：我們要採取哪一種立場來研究績效目標？實證論還是社會建構論？由於實證論將績效目標當作是一種控制工具，因此在研究績效時以實證為基礎，以具體數字或數據作為是否達到績效目標之依據，更以分數或燈號作為評判機關名次之標準，將造成公務員終日為美化數字努力，而忽略數字不同於福國利民的事業，更不能轉化為民衆的「真實有感」。因此，以實證論來研究績效目標是存有疑義的。

績效目標的訂定更需要考量關聯性與互動性，應擺脫「上層政治決定，下層具體化」的舊有思維，以致於上下無法交互影響、產生共識，而下層執行者在缺乏績效目標認同之情況下，產生消極或甚至不情願的態度，並以一種工具理性的思維，以獲得帳面上亮麗的分數作為推動公共政策的最終目標。因此，績效研究應以社會建構論作為研究途徑，才能夠真正瞭解國家未來及現階段所

需及真正發展的重點，但有助於國家發展的績效目標並非是由一人或少數人來決定，應透過建構性的反思、批判加以完成，應將國家整體發展放在全球、區域及社會系絡當中加以探求，並且透過與外部（輿論、公民）及內部（公務員）的多元行動者對談、交流，並且在「交互主觀」的互動過程中，不斷的詮釋、理解上述多元行動者的想法，藉以作為設定國家績效目標的基礎。

肆、政府績效管理之未來發展

政府績效管理未來發展應以建構具「實質理性」及「交互主觀性」之績效管理為主體，其內涵應包括：

一、應將績效目標、績效管理與績效評估置於社會文化之系絡探討

政府將其政策或計畫進行績效管理時，應將當前政治、經濟、文化及社會等系絡綜合考量，並據此界定政府所欲達成之績效是否與社會文化系絡

相扣合，因為績效是與社會文化系絡相互關聯、交互主觀的實體，不同的社會文化系絡將產生不同的績效意涵。

二、追求具實質理性的績效目標

透過公共行政哲學重新檢視政府施政之績效目標，有助於實踐公平、正義之實質理性發展，而維繫公平、正義之健全社會更是確保社會交互主觀性持續運作的基礎，因為每個具有理性、良知的個體均可在公平、正義的社會當中持續與他人對話、溝通，而個體的主觀意見亦能夠成為他人修正自身所持意見的依據，在經由持續互動、修正進行產生共識。

三、將績效目標作為實踐行政一體及促進公民溝通之具體方略

政府在績效目標設定過程中應採用「面對面的情境」，對內使得各部門的關係持續在主觀意義溝通互動過程中加以修正、整合，進而減少分歧、產生共識，實踐行政一體的理



念；對外主動與公民聯繫、溝通，不僅能夠確保具體之績效內容獲得公民認可具有正當性外，並且發展一種「我們的關係」（we-relation），將績效目標鑲嵌於公民社會之中。

四、發展具民主行政內涵之績效目標

對話是建立社會關係與學習最重要的媒介之一，尤其政府與公民在建構交互主觀真實的情境下，對話更顯重要。就公共行政而言，對話過程有助於公共管理者瞭解確切的問題，在與公民對話過程中，不僅可以相互學習，亦能促使有效率改變的情形產生，均有助於解決真實的公共問題。因此，運用績效目標能促使民主行政發展，對內鼓勵公務員對於各項績效指標進行反思、對外鼓勵公民參與，並建立公開、透明及雙向溝通的民主決策機制。

五、績效目標應兼具實質理性與工具理性

在工具理性之觀點下，公

共行政自詡為達成政治目標的手段，而其追求的價值無非是效率，故績效目標的建構應以確保效率達成為目的。然而在以實質理性為主軸的行政論述中，政府應關注政策目標是否符合公共利益、正義、社會公正等價值。換言之，績效目標的內涵與機制應該能夠包含：第一、目標的反省。思考政策結果是否符合民主政治的價值－公共利益、正義、社會公正？此又稱為實質的正義。第二、手段的反省。思考達成政策的各種手段是否過當？各種手段是否違背政策目標或民主政治的價值？此又稱為程序的正義。

本文以社會建構論之觀點，提供政府在擬定施政關鍵績效指標時之相關建議，期望透過運用社會建構論觀點所設計之績效目標能夠真正的與社會、公民產生密切且有感之相關性。

參考文獻

1. 江明修（1997），公共行政學：理論與社會實踐，台北：五南。
2. 林嘉誠（2004），行政機關績效評估制度的建置與回顧，政府績效評估，台北市：行政院研考會：3-10。
3. 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卷5期，45-58頁。
4. 郭昱瑩（2009），政府績效管理與執行力建構，研考雙月刊，33卷2期，31-47頁。
5. 國家發展委員會網站，
https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=F33836DB8DCD1D3A。

