

# 從利害關係人途徑析探公部門績效管理： 我國地方政府之經驗

朱金池、王俊元、郭銘峰\*

## 《摘要》

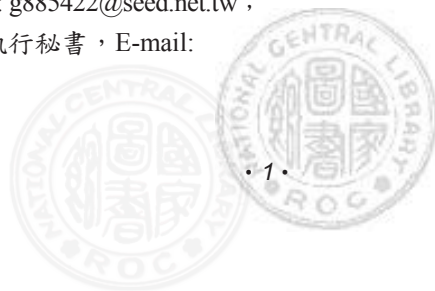
自一九七〇年代後，績效管理已在公部門成為廣泛運用的公共治理工具。過去三十餘年來，許多文獻已概略地描繪了公部門績效管理的內涵；然而關於其外在因素的影響，例如利害關係人如何影響到績效管理等，卻仍屬少數。因此，本研究主要的研究問題即在於：地方政府的利害關係人如何影響績效管理的活動？本研究首先回顧了績效管理的意義及其在公部門的發展，並界定了目標設定、績效衡量，以及績效回饋等三個主要的績效管理活動。透過量化的途徑，本研究針對臺灣縣市政府各一級機關／單位之中階主管人員進行問卷調查。並分析地方政府中七種利害關係人如何影響地方政府績效管理活動。藉由本文的發現與討論，最後也對實務界提供一些具體的政策建議。

[關鍵詞]：利害關係人、績效管理、目標設定、績效衡量、績效回饋、地方政府

---

投稿日期：103 年 9 月 11 日。

\* 朱金池為中央警察大學行政警察學系副教授，E-mail: ccc@mail.cpu.edu.tw；  
王俊元（通訊作者）為中央警察大學行政警察學系副教授，E-mail: g885422@seed.net.tw；  
郭銘峰為國立臺灣大學政治學博士，中華國家競爭力研究學會執行秘書，E-mail: mingfeng.kuo@gmail.com。

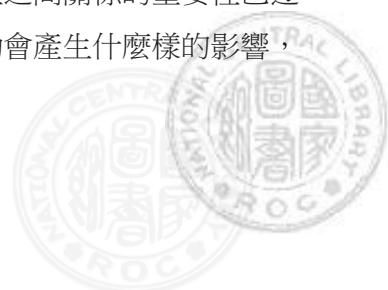


## 壹、前言

政府部門在過去的三十餘年中，一個重要的公共管理改革莫過於績效管理。一方面，有關績效管理的書刊出版量有顯著的提升；另一方面，公部門實務上也採取了多種績效評量的工具來衡量其績效表現。一九九〇年代後，即便是執法機關也開始由傳統公共事務所習慣的管理，開始學習私部門的績效管理（Barton & Beynon, 2011; Hunton, Jones, & Baker, 2009; Shane, 2010a、2010b）。傳統的公共管理和監督將重點放在透過指揮和紀律管理，以達到服從，重視手段勝於目的（means over ends）（Goldstein, 1979: 238）及偏重符號主義（symbolism）（Manning, 1978: 192）；而受到一九八〇年代新公共管理運動之影響，引進私部門的「績效管理」概念，則強調組織策略目標的規畫及績效指標的選擇。簡單的說，所謂的績效管理本身就是如何執行政策以達成組織目標的管理過程（丘昌泰，2010：555）。

進一步言，過去績效管理的發展較強調組織內部管理報酬率（return on management, ROM），代表著組織的產值與投入管理的努力之間的比值（Simons & Davila, 1998），其步驟與流程多為組織內部性的活動（Armstrong, 1994; Hollis, 1994）。然而近幾年企業管理的文獻，已開始強調績效管理與組織外部利害關係人（stakeholders）之間的關係（Atkinson, Waterhouse, & Wells, 1997；廖婉鈞、林月雲、虞邦祥，2009）。

就公部門而言，Sanger（2008）曾指出，績效管理對於利害關係人有顯著的影響，包括對市民與議員。因此，政治人物與民選官員施政時，必須了解利害關係人（如選民與利益團體）的需求，並設法滿足其需求，幫助其獲得最大化的政治性利益。因此，公部門的績效管理可以視為一種政治溝通的過程：即民選行政首長的施政方針或目標即是績效標準，公共管理者將這些施政目標轉化為具有管理意義的績效指標，再由議會代表和人民根據這些績效標準和指標來檢驗政府的施政（孫本初，2007：556-557）。因此，公部門績效管理的利害關係人至少包含了民選的行政首長、議會的民意代表、標的人口，以及中央與地方行政機關從事公共管理的文官等。值得注意的是，學者們指出儘管利害關係人與績效管理之間關係的重要性已逐漸受到重視，然而不同的利害關係人對公部門績效管理活動會產生什麼樣的影響，



仍有待進一步的研究與討論（Mitchell, Agle, & Wood., 1997, Bendheim & Graves, 1998 ; Wisniewski & Stewart, 2004）。

為了回答上述研究問題，本文首先回顧公部門績效管理的意涵與發展，並進一步探討利害關係人之意義及其與績效管理之關係。由於地方政府組織貼近公民生活，最能擴大參與揭示問題、反應變化、滿足需求（Robertson, 1992: 177-178），本研究採取量化研究的途徑，針對全臺二二個縣市政府一級機關／單位中的中階主管進行問卷調查，希望瞭解不同的利害關係人如何影響公部門績效管理相關活動。最後，根據研究發現，本文也對公部門績效管理提供改革之建議。

## 貳、公部門績效管理

公部門與私部門的績效管理存有一些異同之處，相同之處包括二者皆係組織為達其目標所必要的管理方法之一，且績效管理的流程與技術在公、私部門的應用無大差別。然而，公、私部門的績效管理在「績效」（performance）的意涵，以及影響績效管理活動的內、外因素上就有所不同。本文從利害關係人的途徑探討公部門的績效管理之前，將先說明績效及績效管理的意涵，再談公部門績效管理的意義與發展，以及公部門績效管理的主要活動等，分述如下：

### 一、績效管理的意涵

根據 Talbot（2005: 496-501）的觀察，績效的意涵至少有下列七種：1、視績效為課責（performance as accountability）：在民主政治體系的運作中，公民需要知道政府的錢花在什麼地方，以及其達到什麼成果等績效資訊。因此，績效資訊可作為政治課責的工具，且應使其透明化。2、績效資訊可提供使用者作選擇（performance as user choice）：政府的績效資訊應公開出版出來，且應仿照私部門一樣，將績效資訊按各種標準作分類，以利民眾有充分的資訊作選擇。3、視績效為顧客服務（performance as customer service）：受到私部門的品質運動的影響下，有些人認為政府獨占公共服務的提供，亦應像私部門一樣以顧客服務為導向，並認為政府的績效是提供及時的、可接近的和高品質的服務。<sup>1</sup>4、視績效為效率

---

<sup>1</sup> 此種說法的主要理由有下列三個：(1)因為人民對政府獨占的公共服務無從選擇，所以有

(performance as efficiency)：績效可視為產出與投入的比值，強調內部的效率。這種績效意涵較強調產出 (outputs) 的績效，而較不強調影響結果 (outcomes) 的績效。5、視績效為結果、效能及預期成效 (performance as results, effectiveness, and “What Work”)：有些人認為政府組織過去太重視投入和過程的績效，而忽略了政府所要達成的影響結果 (outcomes)，所以應視績效具有結果、效能及政策是否奏效等之意涵。持此看法的人又可分為兩種類型：一是針對政府整體組織而言，主張政府應採以「影響結果為基礎的治理」或「影響結果為基礎的預算制度」，而不應僅把績效視為效率的意涵而已。另一類型的人是針對某一特定的政策實施結果而言，看其是否達到預期的效益，來作為績效的評量基礎。譬如，在英美兩國常在刑事司法領域，針對減少犯罪或累犯的政策作評估，看其實施成效是否達成預期的目標。6、以績效作為資源分配的依據 (performance as resource allocation)：以效能和影響為主的績效資訊，常用來評估特定政策所分配到的資源的效用情形，並作為未來資源分配的決策參考。譬如，美國實施的「政府績效與成果法」(Government Performance and Results Act) 的作法，即視績效的意涵在於對資源的有效分配。7、視績效為創造公共價值 (performance as creating public value)：有些人認為公部門的績效意涵在於創造公共價值，這些公共價值較難透過私部門來提供，諸如公平、平等、剛直，以及建立社會資本等，持此看法的代表學者為 Mark Moore (1995)。

上述七種不同的績效意涵，依 Dooren、Bauckaert 與 Halligan (2010: 17-24) 對績效的界定，可分為生產過程取向和公共價值取向的績效意涵。本文認為生產過程取向的績效意涵，較具有管理性和客觀性，強調效率和效果的追求。譬如，上述視績效為效率、結果、效能、預期成效，以及資源分配等三種意涵即屬之。而公共價值取向的績效意涵則較具有政治性和主觀性，強調公共利益的追求。譬如，上述視績效為課責、使用者的選擇、顧客服務，及創造公共價值等四種意涵即屬之。

---

權利提出所期待的服務水準，這是以權利為基礎的論證；(2)由於私部門的服務品質已有顯著的改善，所以政府亦應在服務品質和彈性上比照私部門的服務作法，才能得到民眾的信賴與支持，這是以利益為基礎的論證；(3)由於社會的發展，在種族及文化認同上變得愈來愈複雜和多元化，所以政府傳統一體適用 (one size fits all) 的服務方式，應改為針對個別顧客的需求方式。這種以顧客導向的績效意涵，與「無縫的服務傳輸」(seamless service delivery) 及「單一窗口」(one-stop-shops) 等作法相通 (Talbot, 2005: 498)。



一般而言，公部門的績效管理較強調公共價值取向的績效意涵，私部門則較強調生產過程取向的績效意涵。公部門亦可整合此二種不同取向的績效意涵，而視生產過程取向的績效意涵為必要的績效指標，視公共價值取向的績效意涵為充分的績效指標。

至於績效管理（performance management）一詞的定義，與上述績效的意涵有關。一般言之，績效管理的作法係將組織目標化分成若干績效指標，據以衡量與監測過去及現在的績效表現，並透過學習與修正偏差的作法，設法達成或調整未來之組織目標的管理過程。因此，績效管理可視為確立組織目標、建構績效指標、衡量與監測績效及學習與修正偏差等之循環過程（Home Office, 2006）。

此外，Joan Magretta 從管理的使命是「價值創造」的觀點出發，認為最強而有力的管理原則之一就是要讓組織的目標具體化，並且將組織的任務轉化為一組目標和績效評量標準。她認為：「有評量，就有管理。沒有評量，就沒有績效。當組織冒險深入未知的領域時，評量方法可以協助組織規劃行進的路線。好的評量方法可以指引方向；如果你必須在半途調整方向或速度，評量方法會發出訊號提醒你。」（Magretta, 2002: 134）。<sup>2</sup>

綜上所述，本文對「績效管理」的綜合性定義為：組織為了解過去的努力成效，以及為了創造新的價值，而透過一套精心設計的策略目標和評量指標作為工具，進行績效評量和採取相關的配套措施，使組織能持續改善績效的一系列管理活動。

## 二、公部門績效管理之發展與應用

在現代的民主政治中，公部門執政的政治人物常在選舉時開出一大堆政見支票，包括未來將使得經濟更加繁榮、稅賦更加減輕、社會治安更良好或社會福利更健全等承諾；在此同時，在野的政治人物則大力抨擊執政黨過去執政期間的政績不佳，應予政黨輪替等口號。此種政治性論戰的議題在於公部門的績效管理之良窳，

---

<sup>2</sup> 原文為：“What gets measured gets managed. Without measurement, there is no performance. Measures help organizations map their course as they venture into uncharted territory. Good measures help you to find your way; they signal when you need to make midcourse adjustments in direction or in speed.” (Magretta, 2002: 134)。

然而其引發論戰的主要原因則在於「歸因問題」(attribution problems)：什麼原因導致社會的正向變遷或負向變遷(Talbot, 2005: 491)？亦即導致公部門的行政績效之良窳，究竟是由於行政部門本身的努力不夠？抑或是由於外在環境造成？因此，公部門績效管理的研究是公共行政領域中重要的研究議題之一。

此外，由於行政資源日益短缺，而公共的需求卻日益增加，造成政府施政上的困難，亟須透過績效管理的途徑，改善公部門的行政效率。因此，一九七〇年代後，績效管理已成為公共部門廣泛採用的管理工具。事實上，新公共管理的核心價值深受私人部門影響，而私部門已經持續很長的一段時間採取績效管理作為管理工具。正如積極主張政府應向企業學習的 Osborne 與 Gaebler (1992: 146-155) 在《政府再造》(Reinventing Government) 一書提到：如果你不進行績效評估，是無法得知成功或是失敗的；如果你不知道成功的話，那麼你就無法遂行獎勵；如果你不知道成功的話，你就無法進行學習；如果你不知道失敗的話，你就不能矯正缺失；如果你不知道失敗的話，你就不能贏得公眾的支持。

因此，近二十年來，績效管理在政府公共管理革新的運動中扮演重要的角色。例如，美國在一九九三年，由副總統 Al Gore 主持「國家績效評鑑委員會」(National Performance Review)，標榜著：「從繁文縟節到結果：創造一個做得更好而花費更少的政府」，並立法通過「政府績效與成果法」，課責聯邦政府訂定績效計畫並定期報告成果(Dooren, Bouckaert, & Halligan 2010: 8)。又如英國於一九九九年由首相 Tony Blair 推動「政府現代化」(modernizing government) 的革新計畫，並於二〇〇一年出版〈選擇正確的績效資訊：績效資訊的架構〉(Choosing the Right FABRIC: A Framework For Performance Information) 說帖，認為政府的績效資訊必須符合六個要件(以 FABRIC 統稱)，包括必須是聚焦(focused)於組織目標、適合(appropriate)於利害關係人使用、平衡(balanced)且涵蓋組織每一個單位的工作內容、資訊健全(robust)足以因應組織變遷和人員異動、整合(integrated)於組織的計畫與管理流程中，以及必須作成本效益(cost effective)的分析等六項(NAO, 2001)。從上述美國及英國政府的績效管理作法中，得知公部門的績效管理較側重利害關係人對績效資訊的使用，以及透過績效資訊以課責或監督行政部門。具體而言，本文對公部門績效管理的綜合性定義為：公共組織及其成員對既有的資源投入，所轉換為產出和影響結果的效率或效能，以及所創造為公

共價值的程度而言，這些表現出來的程度可用客觀資料和主觀感受等方式來評量。

### 三、公部門績效管理的主要活動

績效管理為確立組織目標、建構績效指標、衡量與監測績效及學習與修正偏差等的循環過程（Home Office, 2006）。據此，本文將績效管理的主要活動區分為：目標設定、績效衡量及績效回饋等三個活動。其中目標設定意指設定組織及單位績效的目標而言；績效衡量意指績效指標的建構、衡量及監測等活動而言；而績效回饋則指透過績效衡量所得的資訊，供組織及成員據以學習和修正偏差。

（一）**目標設定**：目標設定是績效管理的第一步，包括組織的目標和每個單位的目標（Hollis, 1994）。Poister（2010: S251）指出：「績效管理是指為組織設定目標，並有效地管理以實現這些目標的過程」。很多實證的證據顯示：策略規劃和績效管理成功地改善了公共服務的績效（Boyne & Chen, 2007; Walker & Boyne, 2006）。由此可知，策略規劃和績效管理是一體的兩面，在策略規劃方面，強調外在環境及組織本身的分析結果，先設定抽象的、長程的及目的性的組織目標，再將該組織目標化約為具體的、近程的及手段性的單位目標，以建構一個組織目標體系。其長短期程及上下層級的目標之間，會呈現脈絡一貫，緊密連結為手段-目的鏈（means and ends chains）的關係。其次，在績效管理方面，亦必須先從組織績效目標的設定著手，再將該大而抽象的組織目標，化約為若干具體的績效構面（performance dimensions）及績效指標（performance indicators），好比策略規劃的目標體系一般，整體的組織績效目標、各構面或各單位的績效目標，以及各單位所掌理各項工作計畫的績效指標等之間，亦呈現脈絡一貫的完整體系。因此，策略規劃與績效管理二者之運作原則是相通的，在操作上可相輔相成，以利達成組織目標，並可避免「目標錯置」（the displacement of goals）的謬誤（朱金池，2009：336）。

公部門在績效管理的目標設定活動中，必須先界定該公部門的績效意涵，究係強調生產過程取向的績效意涵？抑或強調公共價值取向的績效意涵？一般而言，公部門的績效管理不能不重視公共價值取向的績效意涵，亦即公部門的績效目標必須滿足外在利害關係人的需求為原則。因此，在目標的設定上，可進行利害關係人的意見分析（Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010: 57），並設法將其意見納入組織的

績效目標中。

(二) **績效衡量**：績效衡量是績效管理的一個關鍵要素，它是指訂定績效指標，收集和分析績效資訊 (Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010; Fryer, Antony, & Ogden, 2009; Kravchuk & Schack, 1996; Schacter, 1999)；Radnor 與 Barnes (2007: 393) 指出：「績效衡量，無論是數量上還是質量上，將一個事件或過程的輸入、產出，或活動的情形予以數量化。」Dooren、Bouckaert 與 Halligan (2010: 54-55) 認為一個理想的績效衡量過程，必須具有五個步驟：包括目標設定、指標選擇、資料蒐集、資料分析及資訊報告等。具體而言，在目標設定完成之後，必須選擇績效衡量的指標，這些指標包括投入項、過程項、產出項及結果項等不同階段的績效指標；此外，績效指標亦包括主觀性和客觀性等不同性質的指標。上述不同階段或不同性質的績效指標各有優缺點，本文認為應綜合兼採之，以達相輔相成的作用；其次，在績效資料的蒐集和分析方面，可使用量化或質化的方法為之，但必須設法使該績效資料 (data) 轉換為具有效度和信度的績效資訊 (information)；最後，再依據所蒐集和分析所得的績效資訊，形成一份績效報告，適度公開給社會大眾或向利害關係人報告，並接受其監督與課責。

(三) **績效回饋**：績效回饋可以透過監測，報告和散播績效，而有助於形成一個更加透明和負責任的公共機構，並在此同時，它也有助於策略目標的整合，並使績效結果和預算支持系統相連結 (Behn, 2003; Fryer, Antony, & Ogden, 2009)。從理論上言，績效回饋不僅是一個組織的內部管理活動，而且是使外部利害關係人與組織的管理系統相連結。亦即績效管理的回饋活動包括績效訊息的利用，以加強政策和方案；改善績效及最大化公共服務的益處 (Poister, 2010: S250)，其中的主要目的是提高公共管理上的計畫成果 (Heinrich, 2002: 712)。

在過去數十年，公共部門一直強調績效管理，因為績效評量技術正發展中，所以有一些數字是粗糙的。然而，在過去十年中的資源缺乏性的傳統，使更加關注「獲得結果最大化」的課題，導致正式的生產力改善和績效評量的運動持續發展中 (Swanson, Territo, & Taylor, 1988: 514-515)。因此，本文認為，公部門的績效管理是公共行政應該加以關注的課題，雖然公部門的績效管理面臨很多困難與挑戰，但若從公部門績效管理的特性著手，並從利害關係人的途徑出發，掌握住公部門績效管理的目標設定、績效衡量及績效回饋等三個活動的話，則公部門的績效亦可



因有效管理而獲致提昇。

然而，由於公部門的績效難以界定、公部門施政計畫陳義過高、在民主政治下對公部門績效管理多元認知的差異，以及跨部門行政網絡的績效不易評量等，造成了公部門績效管理在執行上的困難（林文燦，2009：538-539；Talbot, 2005: 512）。因此，本文採利害關係人的研究途徑，假設在民主政治體制的運作下，地方行政部門的績效管理活動將因利害關係人的介入而受到影響，而下文將進一步從文獻探討利害關係人與公部門績效管理之間的關係。

## 參、研究設計

### 一、利害關係人與公部門績效管理

近來的研究已逐漸強調公部門績效管理與利害關係人之間的關係（Atkinson, Waterhouse, & Wells, 1997; Sanger, 2008；廖婉鈞，林月雲，虞邦祥，2009）；隨著民主的發展，公部門已經不可避免的要面對來自利害關係人的各種干預和挑戰。一方面，績效管理對利害關係人有顯著的影響，包括公眾和參議員，例如政界人士和民選官員應該懂得如何照顧服務、以滿足市民的需求，並考慮這是否會反思及自己的政策建議的政治要求，這些都將達到最大限度的政治利益（Sanger, 2008）。另外，不同的利害關係人的角色對組織績效的影響也已經被相關企業當作研究對象（Donaldson & Preston, 1995; Post, Preston, & Sachs, 2002）。

Freeman（1984: 46）在其經典的《策略管理：利害關係人途徑》（Strategy Management: A Stakeholder Approach）一書中，將利害關係人定義為「影響組織目標達成或受此達成目標影響之任何團體或個人」。<sup>3</sup> 其認為組織管理者若想要永續的發展，則必須制定一個符合各種不同利害關係人的策略才行。Ferrell、Gonzalez-Padron、Hult 與 Maignan（2010: 94）則認為具有下列三種情形時，可視為是組織的利害關係人：1. 當行動者有潛力可積極或消極影響的組織活動，和 / 或關心本組織，影響他的或她或其他人的福祉；2. 當行動者可以撤回或授予需要組織活動的資

---

<sup>3</sup> 原文為：“any group or individual who is affected by or can affect the achievement of an organization’s objectives” (Freeman, 1984: 46)。

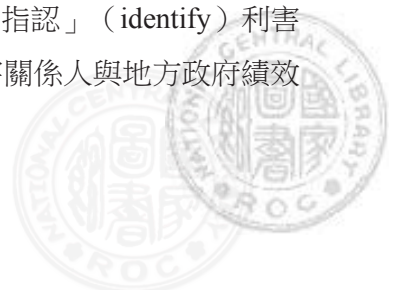
源；或 3. 當行動者是由組織文化賦予價值。

Freeman (1984: 131) 更進一步指出，透過分析利害關係人與聯盟 (coalition)，可解釋其行為模式，並型塑出組織一般性策略，包含有攻擊 (offensive)、防禦 (defensive)、改變規則 (change the rule)，與維持 (hold)，其後則可針對利害關係人發展特定方案，並加以整合。Sanger (2008) 在其研究中也指出成功的績效管理在於是否能夠創造利害相關人的需求，其進一步指出四個發現及原則：1. 績效衡量正逐漸成長，但沒有人民的參與也沒有意義、2. 某些改善已證明存在於政府層級，但城鎮較州政府做得好、3. 有良好績效報告的地方政府會有一個優秀的管理者就績效管理上來溝通推動、形成策略、提供支持、回饋與支持，以及 4. 導致績效管理成功的因素與知識不必然能夠形成政策。

近來的研究焦點已逐漸關注到利害關係人與公部門績效管理之間的關係，例如 Kloot 與 Martin (2000) 兩人的研究曾表示當前政府績效管理太過重視操作面 (operationally focused) 而忽略績效與目標間的關係；此外，績效衡量的結果則是經常無法符合利害關係人的需求。此外，McAdam、Hazlett 與 Casey (2005) 強調了公部門績效管理中多重利害關係人 (multiple stakeholders) 的複雜性 (complexity)，其在指認與分類 (identification and categorization) 利害關係人後，試圖發展改善利害關係人關係與政府績效之模型。

地方政府績效管理與利害關係人的議題同樣受到學者們的重視 (Kamal, Weerakkody, & Irani, 2011; Sanderson, 2001; Wisniewski & Stewart, 2004)；然而如何界定利害關係人確實是研究上的一個挑戰。文獻上指出利害關係人的認定至少包含：法令強制 (the imperative)、地位 (the positional)、聲譽 (the reputation)、社會參與 (social participation)、意見領袖 (opinion leadership)、人口統計 (demographic)，以及組織 (organizational) 等不同途徑 (approach) (Mason & Mitroff, 1981; 丘昌泰, 2013)。此外，Dagmar (2001) 從正式權力與非正式的影響力，以及組織內部與組織外部等構面來界定利害關係人；Friedman 與 Miles (2006) 則從策略性與倫理性的角度來界定利害關係人。

由於實務上地方政府治理過程中涉及到複雜且多元的利害關係人，且不同的政策或管理議題可能也涉及不同的利害關係人之界定，如何「指認」(identify) 利害關係人之方法論實非本研究之主要旨趣。然而，為瞭解利害關係人與地方政府績效



管理活動之間的關係，仍須回答治理過程中「誰的意見應該被考量？」（Who should be counted?）此一問題（陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011）。於是，本研究從文獻中界定地方政府相關之利害關係人包含有：1. 民意代表（representatives）、2. 地方派系（local faction）、3. 縣市首長（mayor/magistrate）、4. 中央政府（central government）、5. 第三部門（the third sector）（郭瑞坤、賴正能、廖英賢，2006：53-54）、6. 媒體（media）（Friedman and Miles, 2006: 220-240），以及 7. 標的人口（target population）<sup>4</sup>（陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟，2011：10）。

最後文獻上也指出組織因素對於績效管理可能產生影響，例如自主性等。White（1986: 228）認為對企業來說，組織單位自主性越高則越能提高銷售成長率，Verhoest（2005）的研究則指出降低控制並提高機關自主性，可激勵公部門組織有強化績效的行為，進而提高組織績效。不可否認的，就我國的系絡而言，儘管地方制度法規直轄市與縣市政府的自治事項。然而在實際的運作當中，地方政府的預算及人力自主性仍然受到限制，例如資源不足或是中央相關規範等，而這些亦都可能對績效管理活動產生影響（Boland & Fowler, 2000）。因此，除了外部的利害關係人之外，本研究也考量了地方政府績效管理活動的内部因素，亦即預算與人力自主性。下圖 1 呈現了本研究的主要架構：

---

<sup>4</sup> 所謂的「標的人口」（target populations）係指「被公共政策提案選擇以改變行為的人們、團體或組織」（Ingram & Schneider, 1991）。簡言之，標的人口為受政策方案影響的人，而政策利害關係人則為影響政策或組織目標的人。陳敦源、劉宜君、蕭乃沂與林昭吟（2011：10）則表示，即便弱勢民眾可能並不具備阻礙組織達成目標的能力，然而政府仍然有義務要照顧弱勢的民眾，因此這些人應是政府眼中當然的政策利害關係人。

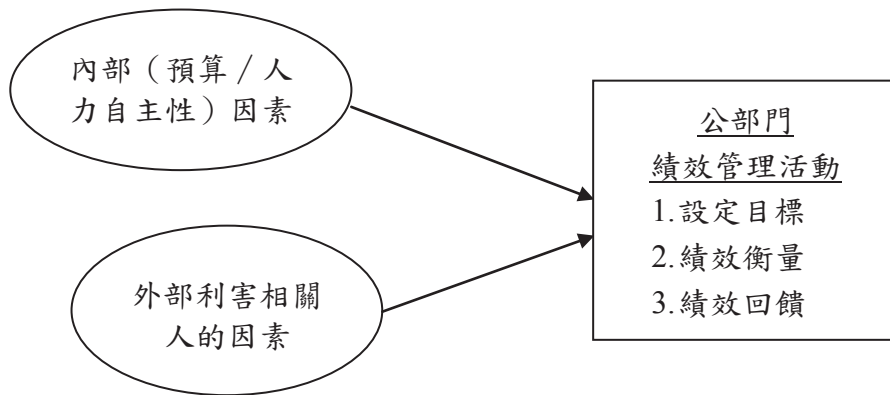


圖 1：研究架構

資料來源：本研究彙整。

## 二、研究方法

為了探究不同利害關係人對地方政府在進行績效管理時產生的影響，本研究以「問卷調查」（survey）之方式蒐集研究資料，透過「郵寄問卷」的形式將問卷寄送給各個單位委請填寫。問卷題項部分，本研究以李克特量表（Likert-type scales）為主，並且以自陳問卷的調查方式（self-report surveys）進行。考量研究主題的需要，以及研究分析的可行性，本研究問卷主要填寫的對象為全臺各縣市四八八個一級機關／單位的科長，根據各縣市政府一級機關與單位的編制，寄送相對應數量的問卷委請科長填寫，總共發出 3,214 份問卷。

在考試院的協助下，本研究於二〇一一年七月下旬起陸續將問卷寄至全臺二二縣市政府的人事處室並請相關同仁協助遞送問卷。為了確保問卷遞送的準確性，寄到各縣市政府人事處的問卷都會附上抽樣明細，讓人事處同仁可以據以分送不同對象來進行調查。問卷填寫完畢後，再交由人事處的承辦同仁收集，最後再將全部縣市收集好的問卷寄回給研究團隊完成本研究的施測。本團隊自二〇一一年八月起陸續收回各縣市填妥的問卷，再於八月下旬、九月中、九月下旬進行三次進行問卷催收作業。截至該年一十一月底，總計回收 2,190 份，回收率為 68.14%。其中花蓮縣政府、苗栗縣政府、連江縣政府的回收率最高，均有 90% 以上；南投縣政府、嘉義市政府、屏東縣政府及基隆市政府的回收率也達到 80% 以上。下表 1 呈現了各縣市回收的樣本數：



表 1：各縣市政府回收樣本數

縣市名稱	發出份數	回覆份數	回收率	縣市名稱	發出份數	回覆份數	回收率
臺北市	262	156	59.54%	嘉義市	102	84	82.35%
新北市	274	199	72.63%	臺南市	218	112	51.38%
桃園縣	207	61	29.47%	高雄市	238	166	69.75%
新竹縣	123	70	56.91%	屏東縣	120	106	88.33%
新竹市	123	99	80.49%	臺東縣	105	56	53.33%
苗栗縣	131	118	90.08%	花蓮縣	116	113	97.41%
臺中市	249	158	63.45%	宜蘭縣	121	88	72.73%
彰化縣	139	112	80.58%	基隆市	117	98	83.76%
南投縣	125	111	88.80%	連江縣	34	31	91.18%
雲林縣	117	58	49.57%	澎湖縣	86	84	97.67%
嘉義縣	121	94	77.69%	金門縣	86	16	18.60%

資料來源：本研究彙整。

下表 2 呈現了回覆樣本之特徵，根據下表，可發現在這些填答問卷的中階人員中，工作屬性為業務單位的占多數，接近 7 成。年資則以十年以下為多數，略超過 6 成；另外男性的比例也超過 6 成。在教育程度中，大專或大學的比例為 5 成 6，值得注意的是擁有碩、博士學位的比例也高達 4 成 2，凸顯了我國地方政府中階公務人力素質應是具有相當之水準。

表 2：回覆樣本特徵

變項	特徵	次數	有效百分比
工作屬性	業務單位	1,475	69.2%
	幕僚單位	628	29.5%
	其 他	27	1.3%
年資	十年以下	1,262	60.01%
	一一～一五年	249	11.84%
	一六～二十年	250	11.89%
	二一～二五年	146	6.94%
	超過二五年	196	9.32%
性別	男性	1,312	60.5%
	女性	857	39.5%
教育	高中或以下	27	1.3%
	大專 / 大學	1,227	56.6%
	碩士 / 博士	913	42.1%

資料來源：本研究彙整。

## 肆、分析與發現

### 一、研究變項之測量

表 3 呈現了本研究依變項（績效管理相關活動）的因素負荷量，以及主要變項的描述性統計。本文旨在探討利害關係人對地方政府績效管理活動可能產生什麼影響，下表中的依變項與自變項測量題目之設計，主要皆採李克特順序尺度（1-7）量表，其中 1 代表非常不同意，而尺度另一端的 7 則代表非常同意。表中同時提供每個題項之描述性統計，與依變項之信度與因素負荷量等相關資訊。

**依變項：績效管理活動。**本研究所指涉的地方政府績效管理相關活動包含有：目標設定、績效衡量，及績效回饋，分別使用三題至四題的題目測量，其信度皆達到可接受的範圍（Cronbach's  $\alpha$  分別為 0.748、0.902 及 0.812）。此外，藉由主成分法的因素分析，也獲得了績效管理活動 3 個相關因素之 KMO（Kaiser-Meyer-Olkin）值，分別為 0.67、0.82 及 0.68（ $p < 0.001$ ），而因素負荷量則為 69.94%、77.71%，以及 73.06%。

**自變項：內部因素及利害關係人。**本研究的自變項有兩個構面，分別是組織因素以及利害關係人的干預程度。前者主要測量地方政府中階人員知覺性的預算自主性以及人力自主性，後者則為對不同利害關係人對該機關／單位干預之程度，問卷上的題目為：在 貴機關／單位在平時施政或執行業務時，請就下列各利害關係人關心或介入的程度圈選一個最適合的分數，其中 1 代表介入非常少，而尺度另一端的 7 則代表介入非常多。從文獻與實務的情況來看，本研究綜整了有 7 種利害關係人，包含地方民代、服務的標的人口、地方派系、縣市首長、中央政府相關部會、第三部門，以及媒體。從描述性統計來看，回覆問卷的中階人員認為該機關／單位的預算及人力自主程度普遍來說算高，平均分別達到 4.70 以及 4.77 的水準。在 7 種利害關係人的干預程度中，地方民代平均分數最高，達 4.64，而標的人口及縣市首長次之，為 4.52。最低的為第三部門，平均分數僅有 3.63。



表 3：變項測量因素負荷量、信度分析及描述性統計

因素 (變項)	問卷題項	Likert Scale	Mean	SD	% of Variance	Communalities Extraction	KMO	Cronbach's $\alpha$
目標設定 (Y1)	Q02. (本機關) 會發展中長期策略。	1-7	5.21	.69		.738		
	Q12. 我們是基於組織願景來規劃各項策略目標。	1-7	5.42	.67	69.94%	.767	0.67***	.784
	Q73. (本機關) 會不斷界定新的策略目標。	1-7	4.81	.66		.593		
績效衡量 (Y2)	Q05. (本機關) 會發展測量方案績效目標的方法。	1-7	4.95	.66		.803		
	Q06. (本機關) 會實際測量方案的績效目標。	1-7	4.99	.65		.873		
	Q07. (本機關) 會蒐集與分析方案的績效資料。	1-7	5.10	.66	77.71%	.860	0.82***	.902
	Q51. (本機關) 可清楚衡量績效結果。	1-7	5.01	.65		.573		
	Q08. (本機關) 會公開發表符合特定績效目標之程度。	1-7	5.03	.62		.627		
績效回饋 (Y3)	Q03. (本機關) 會調和民意機關對我們策略目標的不同觀點。	1-7	5.20	.58	73.06%	.803	0.68***	.812
	Q04. (本機關) 會調和其他利益團體對我們策略目標的不同觀點。	1-7	4.88	.66		.762		
<b>自變項：內部因素</b>								
預算自主性	Q81. 決定組織中預算配置的自主程度。	1-7	4.70	.73	--	--	--	--
	人力自主性	Q82. 決定工作人力配置的自主程度。	1-7	4.77	.73	--	--	--
<b>自變項：利害關係人干預程度</b>								
地方民代	Q86. 地方民意代表	1-7	4.64	.79	--	--	--	--
	標的人口	Q87. 我們 (本機關) 服務的對象	1-7	4.52	.71	--	--	--
地方派系	Q88. 地方派系	1-7	3.79	.92	--	--	--	--
	縣市首長	Q89. 縣市首長	1-7	4.52	.85	--	--	--
中央政府	Q90. 中央政府相關部會	1-7	4.16	.83	--	--	--	--
	第三部門	Q92. 社會團體	1-7	3.63	.94	--	--	--
媒體	Q93. 媒體	1-7	4.03	.91	--	--	--	--

備註：(1). 因素萃取方法：主成份分析 (2). \*\*\*  $p < 0.001$ 。  
資料來源：本研究彙整。

## 二、統計模型結果

下表 4 利用多元迴歸的方式，建構了本研究之目標設定模式（goal setting model）、績效衡量模型（performance measurement model），以及績效回饋模型（performance feedback model）等三個經驗性模型，分別檢視了組織自主程度以及利害關係人與地方政府績效管理三個主要活動間之影響。關於三個模型的變異數膨脹因子（variance inflation factors, VIF），分析結果顯示三個模型均低於 1.82，可排除共線性（multicollinearity）之疑慮。最後，上表三個模型解釋變異量（Adj R<sup>2</sup>）則為 35.31%、26.90%，以及 19.80%。

表 4：組織內部因素、利害關係人與地方政府績效管理之複迴歸分析

	目標設定模式		績效衡量模型		績效回饋模型	
	B	(S.E.)	B	SE	B	SE
<b>自變項</b>						
預算自主權	0.560	(0.092) <sup>***</sup>	0.481	(0.098) <sup>***</sup>	0.418	(0.104) <sup>***</sup>
人力自主權	0.236	(0.093) <sup>*</sup>	0.201	(0.100) <sup>*</sup>	0.162	(0.105)
民意代表	-0.049	(0.083)	-0.040	(0.090)	-0.037	(0.095)
標的人口	0.103	(0.080)	0.061	(0.086)	0.200	(0.091) <sup>*</sup>
地方派系	-0.172	(0.070) <sup>*</sup>	-0.174	(0.075) <sup>*</sup>	-0.099	(0.080)
縣市首長	0.072	(0.072)	0.073	(0.078)	0.109	(0.082)
中央政府	0.037	(0.070)	0.099	(0.075)	-0.029	(0.080)
第三部門	-0.025	(0.073)	-0.172	(0.078) <sup>*</sup>	-0.056	(0.082)
媒 體	0.013	(0.073)	0.078	(0.079)	0.060	(0.084)
<b>控制變項</b>						
組織年齡	0.006	(0.002) <sup>*</sup>	0.003	(0.002)	0.006	(0.002) <sup>*</sup>
組織預算規模	-0.000	(0.000)	-0.000	(0.000)	0.000	(0.000)
組織人員規模	0.000	(0.000)	0.000	(0.000)	0.000	(0.000) <sup>*</sup>
(Constant)	-4.237	(0.469) <sup>***</sup>	-3.311	(0.503) <sup>***</sup>	-3.909	(0.532) <sup>***</sup>
統計量	N=2,190		N=2,190		N=2,190	
	F (12, 316)=15.92		F (12, 316)=11.06		F (12, 316)=7.75	
	p<.001		p<.001		p<.001	
	R <sup>2</sup> =0.3767		R <sup>2</sup> =0.2957		R <sup>2</sup> =0.2274	
	Adj R <sup>2</sup> =0.3531		Adj R <sup>2</sup> =0.2690		Adj R <sup>2</sup> =0.1980	

備註：\*\*\*  $p < 0.001$ ；\*\*  $p < 0.01$ ；\*  $p < 0.05$ ；†  $p < 0.10$ 。

資料來源：本文作者繪製。





### 三、主要發現與討論

#### （一）預算和人力自主性與地方政府績效管理活動多數呈現顯著正相關

本研究發現預算和人力自主性的高低，與三個績效管理活動（目標設定、績效衡量和績效回饋）之間有著顯著的正相關。Verhoest（2005）的研究亦有類似的研究發現：控制機制的管理自主權、績效契約、財務誘因和競爭等因素，似乎可提升公共機構的績效。從理論上言，一個組織的績效管理制度應結合人事及預算的配套作法，才能發揮績效管理的功能。例如，對個人績效衡量的結果，以獎優懲劣的原則，施以獎懲或升遷；對機關組織過去預算執行的成效考核，以成本效益的原則，分配未來預算的編列額度。因此，地方政府在預算和人力的自主性程度愈高，應愈能促使其績效管理制度有效運作。

#### （二）利害關係人對地方政府績效管理活動產生影響者少

本研究發現，地方政府的利害關係人中，僅有地方派系、標的人口和第三部門等三者會影響地方政府的績效管理活動；而其餘的利害關係人對地方政府績效管理活動之影響程度，未達顯著水準，分述如下：

##### 1、地方派系干預程度越多，地方政府績效目標設定及績效衡量活動越少

本研究發現：地方派系的干預程度愈高，地方政府在績效管理的目標設定和績效衡量的活動愈少。此可能由於地方派系與地方行政首長理念常有不合或利害衝突，所以一旦地方派系透過政治手段干預地方政府施政時，則以理性為基礎的績效管理活動勢必受到阻撓。

##### 2、標的人口的干預程度與績效回饋呈現顯著正相關

本研究發現：標的人口的干預程度愈高，則地方政府愈重視績效回饋的活動。此可能由於地方政府的施政常引起標的人口權利的變更，一旦權利受到侵害的標的人口發起陳情、抗爭的活動時，地方政府通常會與之進行溝通，並重視該標的人口的意見，作為調整策略目標的重要參據。

### 3、第三部門的干預程度與績效衡量呈現顯著負相關

本研究發現：第三部門的干預程度愈高，則地方政府在績效衡量的活動愈少。此可能由於第三部門的觀念或主張，常與行政機關的施政理念不同，所以一旦第三部門對地方政府的施政干預較多時，地方政府在既定的績效衡量作業方面會較難運作。例如郭瑞坤、賴正能與廖英賢（2006）的研究也發現，社區團體組織與環保組織在澎湖設置觀光賭場政策上的影響力與興趣或利益，亦為偏低的面向。其研究指出社會大眾隨著與日俱增對於公共議題的關心，將使得公眾參與成為相當重要之一環，應好好地運用各種機會（如公聽會、民調、工作小組）將一般社會大眾轉變成合作的、支持的利害關係。

### 4、其餘的利害關係人對各階段績效活動之影響程度，未達顯著水準

從統計結果發現，地方政府外部的利害關係人除上述地方派系、標的人口及第三部門等三者對地方政府的績效管理活動有顯著影響外，其餘利害關係人包括民意代表、縣市首長、中央政府及媒體等，對各階段績效活動之影響程度均未達顯著水準。本研究推論有幾個可能的原因：其一，本文研究問卷發放對象是地方政府一級機關、單位中的中階人員，而利害關係人（如縣市首長和民代）只影響到地方政府的高階局處首長，故在中階人員之認知上並未感受到該利害關係人對績效活動之影響。

其二，此可能由於地方政府的行政首長、民意代表或媒體對行政績效評估的作法認知不高與信心不足，以及對中央政府研考部門和審計機關所要求的施政計畫績效管理或審計作法缺乏共識，一方面地方政府不知道如何落實施政計畫與挑選績效指標，另一方面，卻又不斷被要求去推動績效管理（黃榮源、王俊元，2013：140-141）。根據黃榮源、張筵儀、王俊元與郭銘峰（2012）的研究發現，其將對績效管理態度與行為進行了開創型（creativity）、服從型（compliance）、漸進型（incrementalism）與拒斥型（obsolescent）等四種分類。在調查地方政府政務人員與中階事務人員後，發現有將近 5 成的受訪者多是高度參與卻對績效管理採取消極悲觀態度的「服從型」。因此，在中央政府對地方政府績效管理的要求陳義過高，以及地方政府行政首長和民意代表對績效管理目前認知不高的情況下，地方政府的績效管理作業終將導致流於形式。儘管如此，上述推論說明相關的可能解釋仍待未

來研究進一步蒐集資料並加以確認。

### （三）公部門組織屬性與績效管理活動具有部分相關

#### 1、地方政府組織年齡愈大，其績效管理的活動愈頻繁

此可能由於地方政府組織成立愈久，其績效管理的制度愈加穩固。因此，其在目標設定和績效回饋的作法方面的運作較能順遂。

#### 2、地方政府組織人員規模愈大，其績效回饋的活動愈頻繁

此可能由於地方政府組織人員規模愈大，其負責績效管理的單位編制愈益健全。因此，其愈能定期公開機關的績效資訊，並較能從外在利害關係人的意見反映中，適時調和機關的策略目標。

## 伍、結論

本文從利害關係人途徑，使用問卷調查方法探討了公部門內部與外部的利害關係人對地方政府公共績效管理的影響關係。本研究的主要發現包括：（一）預算和人力自主性與地方政府績效管理活動多數呈現顯著正相關；（二）利害關係人對地方政府績效管理活動之影響程度，未達顯著水準，僅有地方派系、標的人口及第三部門等三者對地方政府的績效管理活動有顯著影響外，其餘利害關係人包括民意代表、縣市首長、中央政府及媒體等，對地方政府績效管理活動之影響程度，未達顯著水準；（三）公部門組織年齡愈大或組織人員規模愈大者，其績效管理的活動愈頻繁。上述研究發現（一）和（三）有關預算和人力自主性、組織年齡和組織人員規模等內部因素，對績效管理活動的影響關係，乃基於「管理」性的績效意涵而發；而研究發現（二）有關外部的利害關係人對地方政府績效管理活動所產生的影響關係，則係基於「政治」性的績效意涵而發。因此，本文認為欲探討公部門的績效管理活動，應兼採管理及政治的途徑出發，較能完整地得到理解。

基於研究發現，本文對我國公部門的績效管理作法建議如下：其一、中央政府對地方政府的績效管理應擴大授權：尤其我國地方政府組織建制以六都為中心，其組織規模與預算夠大，且民選的六都縣市首長擔負很大的政治課責，所以應依地方自治、因地制宜的精神，由各地方政治自行設計適當的績效管理與策略規畫機制。

至於中央政府的角色則側重預算資源的統籌分配，以及重大計畫預算執行之過程評估與事後決算之審計為原則。其次、公部門的績效管理活動應使策略規畫與績效管理二者密切結合，並重視內部與外部利害關係人的意見溝通與整合，尤其應擴大公民參與的機制，以符合民主政治的精神。第三，各利害關係人對公部門的策略目標或績效管理活動的多元看法間發生衝突時，公部門應以公共利益為中心，透對理性的對話機制，尋求共善。

最後，本文雖採利害關係人的途徑及實證的研究方法，對公部門的績效管理得到若干研究發現，但是任何單一研究途徑及量化的研究方法，在研究範圍、研究對象上有其克服的限制，有待透過其他的研究途徑及研究方法補充之。本文存在幾點限制，例如關於地方治理中利害關係人的界定，是否有所疏漏？另外，在調查與資料蒐集的部分，若能調查地方政府高階的局處首長，並與本文所調查的中階文官進行對照、比較，則似更可瞭解到利害關係人影響地方政府績效管理活動之全貌。儘管如此，本文的發現仍開啟了後續研究的價值，例如若縣市首長和地方民代對於機關單位的績效管理活動沒有積極的參與或影響，則未來可從課責機制（accountability）加以討論。而若這些利害關係人確實影響了機關局處的績效管理活動，然而中階文官卻無法感知，如何透過政策溝通或政策網絡來提高中階文官之認知，並進而促進績效改善，皆有待進一步的探討。

## 參考文獻

- 丘昌泰（2010）。**公共管理**。臺北：智勝。
- 丘昌泰（2013）。**公共政策：基礎篇**（第五版）。臺北：巨流圖書。
- 朱金池（2009）。策略規劃與策略課責。載於吳定等（合著），**行政學析論**（331-361頁）。臺北：五南圖書。
- 林文燦（2009）。策略性績效管理。載於吳定等（合著），**行政學析論**（535-564頁）。臺北：五南圖書。
- 孫本初（2007）。**新公共管理**。臺北：一品文化。
- 陳敦源、劉宜君、蕭乃沂、林昭吟（2011）。政策利害關係人指認的理論與實務：以全民健保改革為例。**國家與社會**，第10期，頁1-65。

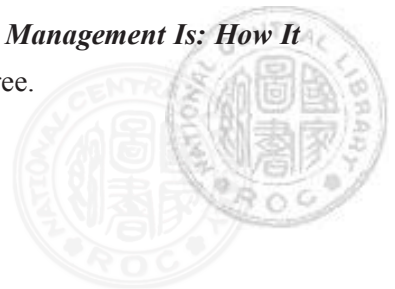




- 郭瑞坤、賴正能、廖英賢（2006）。在地利害關係人對澎湖設置觀光賭場政策影響觀點之研究。**公共行政學報**，第 20 期，頁 33-68。
- 黃榮源、王俊元（2013）。**地方政府施政績效評估機制之研究**。行政院研究發展考核委員會委託研究報告，臺北：行政院研究發展考核委員會。
- 黃榮源、張筵儀、王俊元、郭銘峰（2012）。地方政府施政績效管理：政務人員與事務人員認知之比較。**文官制度**，第 4 卷第 4 期，頁 65-85。
- 廖婉鈞、林月雲、虞邦祥（2009）。知覺組織利害關係人重要程度與組織績效之關係：企業責任作為之中介效果。**管理學報**，第 26 卷第 2 期，頁 213-232。
- Atkinson, A. A., J. H. Waterhouse, & R. B. Wells (1997). A stakeholder approach to strategic performance measurement. *Sloan management review*, No.38: 25-38.
- Armstrong, M. (1994). *Performance Management*. London: Kogan Page.
- Barton, H., & M. J. Beynon (2011). Targeted criteria performance improvement: An investigation of a “most similar” UK police force. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.24(No.4): 356-367.
- Behn, R. D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, Vol.63(No.5): 586-606.
- Bendheim, C., & S. Graves (1998). Determining best practice in corporate-stakeholder relations using data envelopment: an industry level study. *Business and Society*, Vol.37(No.3): 306-39.
- Boland, T., & A. Fowler (2000). A systems perspective of performance management in public sector organisations. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.13(No.5): 417-446.
- Boyne, G. A., & A. A. Chen (2007). Performance Targets and Public Service Improvement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.17(No.3): 455-477.
- Dagmar, R. (2001). *Stakeholder Management*. Recklies Management Projects.
- Donaldson, T., & L. Preston (1995). The Stakeholder Theory of Corporation: Concepts, Evidence, and Implication. *Academy of Management Review*, No.20: 65-91.
- Dooren, W. V., G. Bouckaert, & J. Halligan (2010). *Performance Management in the Public Sector*, New York: Routledge.
- Ferrell, O. C., T. L. Gonzalez-Padron, G. T. M. Hult, & I. Maignan (2010). From Market Orientation to Stakeholder Orientation. *Journal of Public Policy and Marketing*,

Vol.29(No.1): 93-96.

- Freeman, R. E. (1984). *Strategy Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Friedman, A. L., & S. Miles (2006). *Stakeholders: Theory and Practice*. New York: Oxford University.
- Fryer, K., J. Antony, & S. Ogden (2009). Performance Management in the Public Sector. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.22(No.6): 478-498.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime and Delinquency*, Vol.25(No.2): 236-259.
- Heinrich, C. (2002). Outcomes-Based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. *Public Administration Review*, Vol.63(No.6): 712-725.
- Hollis, G. (1994). *Transforming Local Government: A Practical Management Guide to Local Government Restructuring and Renewal*. Harlow, Essex: Longman Information and Reference.
- Home Office (2006). Police Performance Management: Practical Guidance for Police Authorities. Retrieved December 2, 2012, from: [http://tna.europarchive.org/20100419081706/http://www.police.homeoffice.gov.uk/publications/performance-and-measurement/Police\\_Authority\\_Performanc2.html](http://tna.europarchive.org/20100419081706/http://www.police.homeoffice.gov.uk/publications/performance-and-measurement/Police_Authority_Performanc2.html).
- Hunton, P., A. Jones, & P. Baker (2009). New Development: Performance Management in a UK police force. *Public Money and Management*, Vol.29(No.3): 195-200.
- Ingram, H. M., & A. L. Schneider (1991). The Choice of Target Populations. *Administration and Society*, Vol.23(No.3): 333-356.
- Kamal, M., V. Weerakkody, & Z. Irani (2011). Analyzing the role of stakeholders in the adoption of technology integration solutions in UK local government: An exploratory study. *Government Information Quarterly*, Vol.28(No.2): 200-210.
- Kloot, L., & J. Martin (2000). Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research*, Vol.11(No.2): 231-251.
- Kravchuk, R. S., & R. W. Schack (1996). Designing Effective Performance-Measurement Systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, Vol.56(No.4): 348-358.
- Magretta, J. (with the collaboration of Nan Stone) (2002). *What Management Is: How It Works and Why It's Everyone's Business*, New York: Free.



- Manning, P. K. (1978). *Police Work: The Social Organization of Policing*. Cambridge, MA: The MIT.
- Mason, R. O., & I. I. Mitroff (1981). *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases, and Techniques*. New York: John Wiley & Sons.
- McAdam, R., S. A. Hazlett, & C. Casey, (2005). Performance management in the UK public sector: addressing multiple stakeholder complexity. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.18(No.3): 256-273.
- Mitchell, R., B. Agle, & D. Wood (1997). "Toward a stakeholder identification and salience: defining the principle of what really counts." *Academy of Management Review*, Vol.22(No.4): 853-87.
- Moore, M. H., (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- NAO (2001). Choosing the right FABRIC: A Framework For Performance Information. Retrieved September 8, 2014, from:  
<http://www.nao.org.uk/report/choosing-the-right-fabric-3/>.
- Osborne, D., & T. Gaebler (1992). *Reinventing Government*. Reading: Addison Wesley.
- Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, Vol.70 (Special Issue): S246-S254.
- Post, J. E., L. E. Preston, & S. Sachs (2002). *Redefining the Corporate: Stakeholder Management and Organizational Wealth*. CA: Stanford University.
- Radnor, Z., & D. Barnes (2007). Historical Analysis of Performance Measurement and Management in Operations Management. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.56(No.5/6): 384-396.
- Robertson, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Sanderson, I. (2001). Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government. *Public Administration*, Vol.79(No.2): 297-313.
- Sanger, M. B. (2008). From Measurement to Management: Breaking through the Barriers to State and Local Performance. *Public Administration Review*, Vol.68 (Special Issue): S70-S85.
- Schacter, M. (1999). *Means...Ends...Indicators: Performance Measurement in the Public Sector*. Policy Brief No. 3. Ottawa, Ontario: Institute on Governance.
- Shane, J. M. (2010a). Performance Management in Police Agencies: A Conceptual

- Framework. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol.33(No.1): 6-29.
- Shane, J. M. (2010b). Organizational Stressors and Police Performance. *Journal of Criminal Justice*, Vol.38(No.4): 807-818.
- Simons, R., & A. Davila (1998). How High Is Your Return on Management? *Harvard Business Review*, Vol.76(No.1): 71-80.
- Swanson, C. R., L. Territo, & R. W. Taylor (1988). *Police Administration: Structures, Processes, and Behavior*, New York: Macmillan.
- Talbot, C. (2005). Performance Management. In E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., & C. Pollitt, (Eds), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 491-517). Oxford: Oxford University.
- Verhoest, K. (2005). Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *Policy Studies Journal*, Vol.33(No.2): 235-258.
- Walker, R. M., & G. A. Boyne (2006). Public Management Reform and Organizational Performance: An Empirical Assessment of the UK Labor Government's Public Service Improvement Strategy. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.25(No.2): 371-394.
- White, R. E. (1986). Generic business strategies, organizational context and performance: an empirical investigation. *Strategic Management Journal*, Vol.7(No.3): 217-231.
- Wisniewski, M., & D. Stewart (2004). Performance measurement for stakeholders: The case of Scottish local authorities. *International Journal of Public Sector Management*, Vol.17(No.3): 222-233.





# A Stakeholder Approach to Public Performance Management: Lessons of Taiwan Local Governments

Chin-Chih Chu, Chun-Yuan Wang, and Ming-Feng Kuo<sup>\*</sup>

## Abstract

Performance management has become a widely adopted governance tool in the public sector since 1970s. Studies have brought about a broad understanding about performance management in the public sector in the past three decades; however, little literature has been published on how external factors, such as stakeholders and their influences on performance management. The main question of this study is: how stakeholders in local governments affect public performance management activities? The meaning of performance management was first reviewed, and its development in the public sector was then discussed. According to the literature, the authors identified three major activities of performance management -- goal setting, performance measurement, and performance feedback. A mail questionnaire survey was conducted on middle managers of agencies/departments in Taiwan's local governments to collect quantitative data. According to the research findings and discussions, some policy recommendations to the practitioners were proposed in the final part of this study.

---

<sup>\*</sup> The author Chu is Associate Professor, Dept. of Police Administration, Central Police University. E-mail: ccc@mail.cpu.edu.tw; Wang is Associate Professor, Dept. of Police Administration, Central Police University. E-mail: g885422@seed.net.tw. Kuo is Ph.D. of Political Science, National Taiwan University, and serving as Executive Secretary in Chinese Association of National Competitiveness; E-mail: mingfeng.kuo@gmail.com.

**Keywords:** stakeholder, performance management, goal setting,  
performance measurement, performance feedback, local  
government

