

## 壹、前言

政府課責 (accountability) 乃是民主政治正當性的基礎，其功能在於強化政府正當性，提升公眾對政治人物與政治制度的信任度，避免公權力受到濫用、誤用、腐化，進而改善公共政策的效率及效能，讓民眾能透過一定機制檢視政府施政作為，甚至影響決策 (蕭怡靖，2013；Flinders, 2008; Khemani, 2006)。課責亦能讓政府達成管理目標，有效管理公共資源，並充分授能給公共管理人，在公共議題複雜網絡中，持續扮演關鍵性角色推動公共事務，創造一個良好治理的政治系統 (劉坤億，2009；Rosenbloom, Kravchuk, & Clerkin, 2009)。

新右派主義與新公共管理思潮興起後，導入分權化、市場機制、績效管理等觀念，企圖透過組織策略和績效目標之訂定，以提升組織的經營和運作成效，具有濃厚的管理主義色彩 (張四明、胡龍騰，2013)，而課責系統更是實踐新公共主義管理理想的利器，藉由課責系統，建構傳統官僚組織所欠缺的高績效及高標準服務品質，達到溝通、控制與改進的功能 (吳政達，2005；Yilmaz, Beris, & Serrano-Berthet, 2008)。

國內對政府課責已有研究 (如陳敦源，2009；陳菁雯，2006)，對於教育課責 (或有稱為績效責任) 研究亦有部分成果 (如吳政達，2005；吳清山、蔡菁芝，2006)，但有兩個限制，一是對教育績效責任的討論多集中在學生學習成就或測驗結果 (如吳清山、蔡菁芝，2006；張雪梅，2006)，範圍較窄 (Popham, 2004)，也較易產生未預期的影響，將測驗系統等同教育績效系統 (Darling-Hammond, 2004)。其次是多討論各階段教育及教學品質 (如李文欽，2008；陳佩英、卯靜儒，2010)，對地方政府其他類型課責系統運作現況與成效探討不多。《地方制度法》實施後，政治的分權化，賦予了地方政府更多的權力與責任 (Beetham, 1996; Yilmaz et al., 2008)。教育事項管理責任落入縣市政府肩上 (王麗雲，2007)，但對其教育課責系統探討卻寥寥無幾，僅陳無邪 (2010) 探討北北基一綱一本的課責運作。相同的政策在不同的地方政府推動，可能產生非常不同的結果 (Eckardt, 2008; Radnor, Ball, & Vincent, 1998; Spring, 2005)，實有必要對縣市層級之教育課責機制進行瞭解。

縣市政府責任雖大，卻面臨中央與地方教育權限重組、選舉壓力龐大、社區團體參與市政日趨活絡等挑戰 (王麗雲，2008；趙永茂，2007)。在權限部分，中央與地方權限模糊，甚至彼此競爭，產生「葉爾欽效應」<sup>1</sup> (中央社，2010；陳朝建，2008)，造成政策與管理體制紊亂。首長面臨選舉壓力，必須回應選民需求並追求政績，對於各方課責要求，如何取舍亦是難題。各類團體參與市政活躍的結果，也使縣市無法忽略社會課責力量 (林天祐，2004)。

<sup>1</sup> 葉爾欽效應 (Yeltsin effect) 係指由於中央與地方政府因行政區劃、權力基礎，或資源多少，發生領導權限的重疊性，府際關係因而常起爭議衝突，甚至地方首長的聲望與民意基礎有直逼中央的趨勢，產生功高震主的現象，造成對中央政府的威脅，如 1996 的廢省爭議 (江大樹，2006)。

如何有效對縣市政府課責，以矯正政府失靈或貪污腐敗，達成委託人付託，並培養官僚系統責任意識，提升地方治理能力與施政品質（Rosenbloom et al., 2009），是分權化後的重要議題。

為了瞭解我國縣市層級教育課責系統的運作現況，強化課責系統以為教育改進之依據，本研究擬以臺北縣（現為新北市）活化課程之推動為例，進行探討。該項政策之推動，除了造成中央與地方緊張關係外，也成為各界關注與討論的熱門議題（國立臺灣師範大學教育研究與評鑑中心，2010），應可作為瞭解我國縣市政府教育課責系統運作現況的切入點。

具體而言，本研究希望以臺北縣活化課程為例，達成下列研究目的：

- 一、探討地方政府各類教育課責系統運作途徑。
- 二、分析影響地方教育課責系統運作的因素。
- 三、整理地方政府教育課責系統運作之問題，並提出改進建議。

本研究焦點不在臺北縣活化課程之研究或評述，而在地方政府課責系統的瞭解，以臺北縣活化課程為個案進行探討，掌握地方政府教育課責系統運作現況與問題。

## 貳、課責意涵及其類型

### 一、課責意涵

課責具多面向的意涵，首先課責代表回應性（answerability），也就是需負起責任（accountable），為課責機制的核心（陳敦源，2003；劉坤億，2009；Anderson, 2005；O'Loughlin, 1990；Romzek & Dubnick, 1987），強調組織必須對組織外的某個人或某件事作出回應。以政府課責來說，是指具有公共職責者（如公務員），回應或報告委託人（如人民）委託事項之內容、過程及績效等事項。整體來說，課責具有答辯與回應之意。

其次，課責代表對法令或權威負責，或是向特定規範、專業標準或成果負責（吳政達，2005；Anderson, 2005）。也有認為課責一詞代表「客觀的責任」，是指因服從或不服從法律或其他權威之命令，而招致報酬與懲罰的法律觀念。在此意義之下，課責的概念並無道德意涵，它僅是畏懼處罰內化成一種評判對錯信念的結果（吳敬田，2003；Harmon, 1981/1993）。依此定義，教育課責指的是向高層教育權威負責，或符合特定的國家規範或標準，如英國教育標準局（British Office for Standards in Education）（Anderson, 2005）。

第三種看法認為課責是個人或組織對於他人的責任，課責的來源是外來的判斷，將民眾之價值偏好反映在機關的績效目標（張四明、胡龍騰，2013；Jabbara & Dwivedi, 1988；Mulgan, 1997, 2000），並依其來源分為組織、立法、政治、專業與道德課責。凡是外界認定組織或個人應負的責任，不論是否為法律明訂者，皆可含括於課責的內涵。例如 Leat（1988, p. 36）將志工組織之課責內涵分為遵守適當程序的過程課責（process accountability）、適當運用資金的財務課責（fiscal accountability）、確保行動效果的方案課責（program accountability）及工作順