

公民導向的政策績效與公民信任： 意見領袖對台北縣政府十大施政主軸成果之看法

蔡志恒*、鄭錫鍔**

《摘要》

台北縣政府於兩年前提出十大施政主軸做為整體縣政之發展策略，相關的政策包括：（一）縣市合作—大哉北縣、（二）文化教育—人文北縣、（三）廉能政府—創新北縣、（四）城鄉發展—優質北縣、（五）交通運輸—便捷北縣、（六）產經觀光—發展北縣、（七）環境永續—潔淨北縣、（八）防洪治水—河都北縣、（九）社福醫療—福利北縣及（十）公共七安—安心北縣等。就微觀績效理論而言，公民的信任可以經由執行和行銷政府政策的過程，藉著「認知—滿意—信任」的因果模式提昇其程度，因此，本研究使用調查及量化統計方法，以瞭解台北縣基層意見領袖對十大施政主軸之認知、滿意及信任度，並檢測此一理論模式之個別因果路徑。整體而言，本研究發現前述「認知—滿意—信任」的因果模式確實存在，更有助於預測整體政策之公民信任，更重要者，意見領袖最為關注其中之「公共七安」政策，認知度較低，值得台北縣政府加強改進。

[關鍵詞]：十大施政主軸、微觀績效、公民信任、績效評估

* 銘傳大學公共事務學系助理教授。

** 聖約翰科技大學企管系副教授。

壹、研究背景與目的

爲因應臺北縣改制成爲準直轄市，縣府的功能和執掌也必須轉型成爲高度獨立機關的組織運作型態，面對全球化的挑戰，地方政府亦應該建立有效且具回應性的施政成果評估機制。台北縣政府在升格後是以「幸福美麗大台北」作爲其施政願景；並且以「創新」、「繁榮」、「健康」作爲施政策略的基礎；並且訂定出十大施政主軸，其分別爲：（一）縣市合作—大哉北縣、（二）文化教育—人文北縣、（三）廉能政府—創新北縣、（四）城鄉發展—優質北縣、（五）交通運輸—便捷北縣、（六）產經觀光—發展北縣、（七）環境永續—潔淨北縣、（八）防洪治水—河都北縣、（九）社福醫療—福利北縣及（十）公共七安—安心北縣。本研究將結合外部顧客及微觀成果的分析方式，針對台北縣政府近年來「十大施政主軸」的施政成果，對外部之基層意見領袖（村里長、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表）的認知程度、滿意度及信任度進行全面之普查，因限於篇幅，各施政主軸之細項計畫將不羅列。

貳、理論回顧—公民信任的來源

一九九〇年代來管理主義的主張使新公共管理有了實踐的機會，各國政府再造運動莫不遵循新公共管理的主張，致力於建造「花費較少，但效果更好」（works better and costs less）的績效政府；就政府管理的效果來說，許多新公共管理的學者認爲過去的政府行政過於強調政治要素和內部效率，忽略官僚體制達成人民需求的外部效能（Vigoda & Yuval, 2003: 12）。部分學者認定傳統公共行政的主要問題在於政治與行政領導者對傳統官僚式行政機構「效用極大化」（utility maximization）之價值認定，導致權力、收入及特權在此效用極大化的過程中扮演極重要的角色，忽略組織外在的公民需求，及公民對於機關組織程序效率、外部效能和服務品質的期待。此一以公部門爲主的決策和管理機制弱化了市場的機能，無法適應變遷的環境，使公共機構失去了競爭力和創新的能力，造成政府的失敗與人民的不信任。Newcomer（1997）認爲要達到新的行政典範及內部效率與外部關係平衡的中心，

便是建立一個成果導向（result-oriented）、績效基礎（performance-based）的政府，以便在劇烈變遷的現今社會，建構具有更大的管理彈性、回應性和符合治理原則的體制。

一、有效治理（effective governance）模式

檢視新公共管理的績效理論，Epstein、Wray、Marshall 和 Grifel（2002）提出了績效政府的有效治理（effective governance）模式，說明新公共管理中政府政策與公民、績效發展的關係，其認為如能有效連結政府政策與執行成果、績效衡量、公民參與三者之間，有助於治理的發展。此一模式的三個組成成份包括：（一）政府的政策成果與執行：政府的政策成果與執行係指與政府強調的議題達成、規劃的策略成功、承諾的資源供給、付諸實現的行動等相關的公共政策與決策之發展。（二）績效衡量：績效是服務改進或達成目標的程度，而績效衡量是指對績效指標的發展，蒐集資料的描述、報告等等，以及分析績效。績效衡量適用於政府服務與社群的情況。（三）公民參與：較廣義的公民除了個人以外，尚包括團體、非營利組織、企業和法人、公民等等。私人組織不僅只是狹隘地保護私人利益，也會參與而追求公共的利益。當社群具有來自外在廣泛的、包容的、代表公民和群體利益的特質時，公民參與是最佳的選擇。而 Epstein、Wray、Marshall 和 Grifel（2002）更認為效能治理強調幾個先後順序的連結：第一個連結是政府績效的管理；第二個連結是公民參與的績效衡量。第三個連結是公民參與政府政策及執行；第四個連結是公民參與政府的績效管理，形成公民—政府策略的結盟（alignment）或夥伴關係。

二、施政成果與公民信任

（一）公民基礎的績效

許多研究均顯示：政府的良好績效與服務品質有助於公民信任的形成（Van de Walle & Bouckaert, 2001, 2003a, 2003b; Vigoda, 2003; Garnevale, 1995）。從政府信任的角度來看，公民基礎的成果與績效可能提供了重要的公民信任來源。根據學者的看法，公民基礎的績效的假設包括幾個公民主觀認知的命題（Van de Walle & Bouckaert, 2003a, 2003b）：1. 當公民提及政府時，是可能將政治與行政區分開，或

了解行政服務的區別，公民對政府的認知並不是整體的、無差異的龐大政府，多數公民界定政府概念的主要依據係各機關政策與服務的功能；2. 政府績效與服務品質的提高，對公民而言是評估政府良窳的重要根據；3. 公民對政府的滿意與政府信任之間向來有其因果的關聯，公民對政府的信任程度固然會受到過去對政府信任認知的影響，或依當時政府的一般形象來評估信任；但主要還是以政府服務品質的認知為主；4. 政府改革的滿意度係由人民決定，要求政府改革的驅力亦來自公民；5. 公民基礎的行政係指打破政府層級節制的官僚體系，而以平行的回應方式提供公民需求的政策與服務，公民基礎的績效則指超脫部會局處本位，而以使用者為出發點的整體績效之衡量；6. 公民基礎的績效係指以公民調查、服務滿意度、接受服務的意願與取向、網路參與和調查等多樣化方法了解公民對政府施政成果與績效的看法，並作為政府改善的基準；7. 公民基礎的績效是在確保與公民直接相關的事務能夠獲得滿意的服務，並避免政府機關以扭曲的手段呈現令人稱讚的成果。

（二）政府機關內部與外部成果績效的辯證

外部的績效（external results and performance）係指組織外部使用者的實際使用狀況，或其對組織成果與績效的認知（Straub, Limayem, & Karahanna-Evaristo, 1995）。傳統績效管理往往強調內部的（internal）成就與績效控制，和公經理人由上而下的管理觀點。例如 Devaraj 和 Kohli（2003）的研究即顯示，傳統公部門組織績效的衡量太過重視內部的績效，如財務及其他非財務的績效衡量觀點，但公經理人往往不甚了解服務實際使用的情況及人民的需求，常是組織績效與目標落差的主因。傳統組織變革的力量係以組織理論為基礎，發展出組織本體的官僚驅力（bureaucracy driven），強調組織激勵成員和組織內控的自發性改革；而當代管理主義所強調的政府改革途徑則強調由外部的公民驅力（citizen driven）（Van de Walle & Bouckaert, 2003a: 893）注入改革的動力。官僚驅力和公民驅力的區別如下：

1. 官僚驅力的組織信任

官僚驅力理論來自於傳統組織理論與組織行為的研究，相關學者認為公私組織沒有信任無法運作，舉凡激勵、領導、學習、組織信任程度的指標無非用以衡量組織是否發揮高度運作的體系力量（Garnevale, 1995）。官僚驅力模式的運作主張政

府有內部自發性的改革力量，並由機構本身建立內部信任開始，以發展上下一體由組織成員共同承諾的目標，或是考慮建立組織內部平等（equity）價值或程序，而發揮其對組織績效的影響（Mano- Negrin, 2003）。官僚驅力模式藉由形成內部成員的信任，以增強組織成果與績效的因果關係。組織如經由承諾（commitment）與建立信任的管道，可以由利他或互利行為增進組織的成果與績效。傳統組織理論強調的信任往往以達成客觀或內在的成果與績效為目標，在效標設定上，亦從多目標、多期程的客觀品質、效率、效能做為衡量的重要準則，並數據指標作為財務、服務功能調整或分配之依據。傳統內部觀點往往代表政府組織內部結構功能的反應，固然由於其以某個別組織或功能作為衡量的單位，必然相當程度地反應了內部單位或功能的管理效能和進步狀況。然而，官僚驅力模式並未有效解決官僚體系內部動力的來源和外部合法性與正當性的要求。其無法偵知外部使用者對政府的看法，而無從達到課責的目的，此種官僚驅力的模式可能產生官僚自主性（bureaucratic autonomy）的問題（陳敦源，2004），或理性架構之缺失（Jain, 2004），導致抗拒變遷（Gouldner, 1954）或易使官僚體系陷入複雜的政經判斷背景當中，而缺乏改革的動力（Herring, 1936）。

2. 公民驅力模式的政府信任

公民驅力的政府信任係從民主政府課責的要求而衍生，根據 Behn（2001）的看法，過去課責一語往往強調政府人員的懲罰（punishment），近來發展出的新意義是「可以課予責任的、可以依賴的和可負責的服務狀態」（Behn, 2001: 4），包括：可回覆的（answerable）和可解釋的（explainable）雙重意涵；Shafritz（1988: 4）認為課責是「由於某人的社會行動規模和其所處特定組織的地位，必須回應更高地位者」，或「維持財產、文件與資金的敏銳記錄」，政府課責則是指政府向公民提供服務，保持內部管理和對外績效的良好狀態。Behn（2001）認為如果比較政府課責的觀點，早期政府課責內容往往強調內部財務、公正性（fairness）等流程的控制和保留紀錄，以證明行政程序的廉潔性（integrity），因而失去了即成果與績效的外部敏感性（sensitiveness）的課責課題，甚至產生二者間的衝突，故經常形成了內部與外部課責方向不同的困境，故最佳的方法便是從外部的成果與績效認知，如 Wilson 早期所言—「政府當局應重視公共意見的有效抒發，作為贏得公民信任

的設定參考目標」(Behn, 2001: 119)。

公民驅力模式的「成果與績效－信任」連結，將政府施政成果與績效視為政府負責和追求信任的對象，其認為政府最終的負責對象是廣大的公民，因此藉著提高成果和績效、回應性 (responsiveness) 和滿意度使公民肯定政府的施政成績，並提供政府體系發展更高成績的動力。重視外部的成果與績效觀點可以改進傳統公部門行政觀點的缺失，傳統的成果與績效衡量途徑往往以公部門的標準自我麻醉，甚至對衡量工具反感。例如 Broom 和 McGuire (1995) 指出美國各州的立法人員並不喜歡以成果和績效達成的衡量進行決策，而習慣以自我經驗和成功法則進行決策。此外，Kettl (2000) 從英國、紐西蘭的西敏寺 (Westminster) 改革模式、美國的國家成果與績效評估改革模式、北歐 (芬蘭、瑞士、丹麥) 的中間改革模式中說明：北美以迄歐洲各國政府均重組外部的衡量與內部的管理共同作為當代政府的改革重心。而美國總統以五大管理議題形成政府績效管理的核心，其中更提出公民中心的服務概念作為政府改革的方針。

綜合前述，外部的成果與績效觀點，其實指的便是爭取公民驅力和對政府課責，從保持公民對行政服務的信任、信心來灌注政府服務的活化力量。公民驅力的績效指標包括客觀的指標 (如使用率) 和主觀的指標，如服務品質便是其中一個衡量的指標。

(三) 公民基礎的成果與績效理論

公民概念事實上仍具有公部門顧客的特質，許多研究主張公民的本質有異於顧客，更適用於公共管理。例如 Van de Walle 和 Bouckaert (2001) 認為：公民的實質權利 (substantial rights) 是顧客的程序權利 (procedural rights) 所無法比較的；Epstein、Wray、Marshall 和 Grifel (2002) 主張公民具有顧客、所有者 / 共享者 (shareholders)、議題建構者 (issue framers)、協力生產者 (co-producers)、服務品質評估者、獨立的成果關注者 (independent outcome trackers) 等多重特質；Vigoda (2003) 亦認為公民途徑可以視為未來合作的政府－公民夥伴關係的新形式，因此公民是政府的夥伴，而非僅是顧客。

由於公民的民主價值廣受行政學者的肯定；加上公共服務的壟斷性，使顧客選擇的可替代性降低，不如市場機制的彈性和有效率；且公民的定義也較顧客更為廣

泛，故公民在新公共管理研究上也逐漸取代了顧客的用語，也形成公民基礎（citizen-based）的成果與績效研究途徑。相較上，顧客係指主動的使用者、過去的使用者，及希望或需要使用的人；而公民指的是有某種廣義的社群成員身份，而對服務品質投以興趣的人，公民較顧客中心的定義更具有包容性，也避免品管的由上而下（top-down）決策（Van de Walle & Bouckaert, 2001: 22），例如當公民不使用相關的服務時，仍然對該服務可以提出相關的意見，也有實質的權力要求公部門改善；而企業的顧客概念，係指產品的特定或潛在使用者，是經由市場參考團體（reference group）調查與區隔而成的，因此，顧客有特定的範圍。

本研究認為，公民與顧客的差別，在現代政府要求回應性（responsiveness）和界定政府課責能力（accountability）時更清楚地突顯出來，官僚體系等層級節制的金字塔特性時常無法符合公民的參與需求；而競爭的市場機制型模也不能完全反應政府、第三部門、公民、私人企業等現代的合作夥伴之關係。廣泛公民的意見不容易形成共識，除非政府組織更趨向於平行化，並增強與公民溝通與互動的認知。而且在廣泛且多元的公民中，每個公民對政府的接近性及政策效能感是不同的，故會影響政府政策規劃的民意為何即值得探討，有時意見領袖、民意代表或基層民選公職人員對政策的反應有時更能對政府造成影響。

（四）微觀的成果與績效理論

部分比利時學者所強調的微觀績效（micro-result and performance）理論，有助解釋成果績效與信任、個別機關與整體政府的關係。績效內涵的發展亦如同經濟學理論的發展一般，可分為鉅觀的成果與績效（macro-result and performance）和微觀的成果與績效兩個層面。鉅觀的成果與績效是從宏觀經濟面向討論失業、經濟成長、國家退離、通貨膨脹等問題，而尋求以金融、財政或經貿政策解決問題的途徑（Brown & Coulter, 1983; Anderson, 1995; Newton & Norris, 1999），其係憑藉宏觀的指標解釋成果與績效發展和公民信任。但近來鉅觀途徑的發展也受到經濟發展與公民信任趨勢並不一致的影響，而考慮加入人民的認知（perception）或期望（expectation）作為指標解釋的中介變項。微觀的成果與績效理論引介企業管理的服務品質、滿意度和顧客忠誠度觀念，其認為公民對成果的認同、績效的知覺水準和滿意度有關，而滿意度也會影響公民信任，因此，就單一機關而言，三者之間並

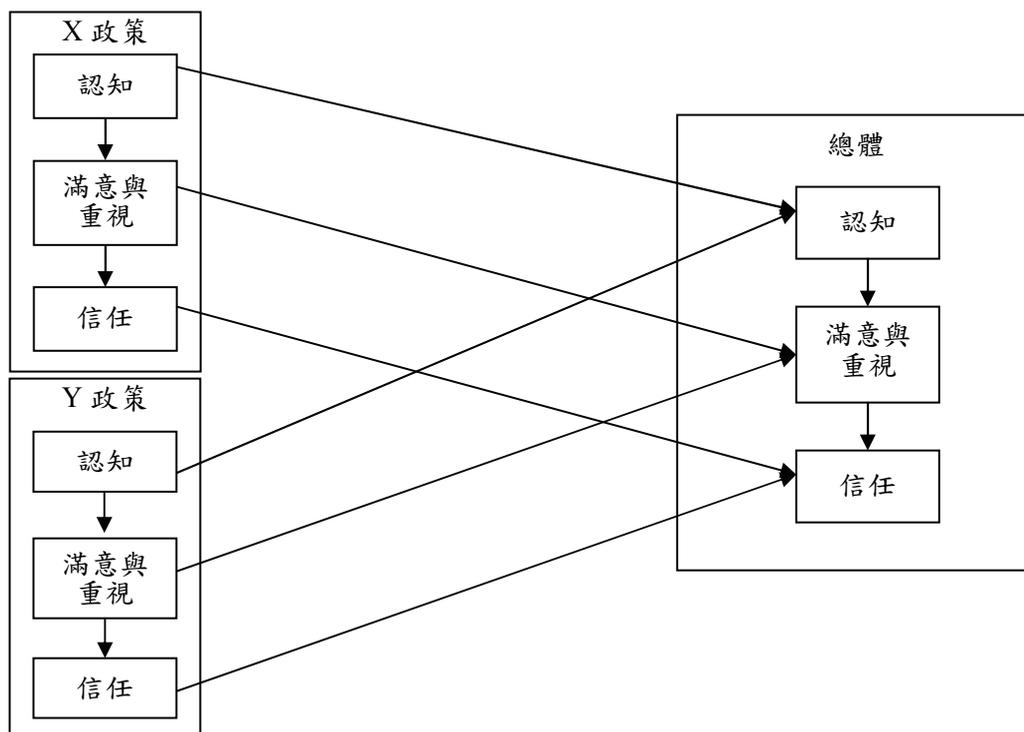
非不確定的概念。倘若將整體政府視為所有行政機關的加總，則政府的整體公民信任將可以經由個別行政機關的「成果與績效－信任」關係而解釋其因果關係。微觀的成果與績效理論之假設植基於公民理性分析與認知的能力（Rose & Pettersen, 2000; Glaser & Hildreth, 2000），其認為政府施政成果與績效的判別應該來自於公民的細部認知。亦即，公民有能力區分不同行政機構之績效表現，更有能力針對不同機構的實際表現進行評比。

有關微觀成果與績效的假設包括：1. 公民對政府成果與績效的認知是可以分離的，大型行政機構的成果與績效表現對公民認知的影響可能較大；2. 政府對政策目標與績效的設定和公民對政策目標與績效的認知有所不同，公民需求和公民參與往往決定其對成果與績效的認知；3. 多數公民對政府成果與績效的認知（例如服務品質）會影響其滿意度或信任，滿意度是其對政府成果與績效認知的期待落差，滿意度會受到績效認知的影響。因此，有時不滿意的形成則是與公民的期待過高等因素有關；4. 某個制度的成果、績效、滿意、信任可以使用分離的指標對相關機構個別衡量，也可以使用各機關累積後的指標進行總體的公民認知加以評估，簡言之，各指標均具有可累積性，例如：所有行政機關的「服務品質－滿意度－信任」是個別機關「服務品質－滿意度－信任」累積後的平均數值。

綜合學者的觀點，相較於鉅視的成果與績效觀點，微觀的成果與績效則是使焦點集中於政策成果與行政績效，主張信任的主要來源是政府的施政成果和績效。由於行政機關可以分離，因此個別行政機關的政策成果、行政效率和效能將對人民的認知產生影響（Van de Walle & Bouckaert, 2001），進而產生心理上的個別認知、滿意、重視、信任等概念，而經由對個別行政機構認知的影響，會形成對整體政府的認知、滿意、重視、信任等概念。OECD（1997）的研究認為，當代政府的治理，宏觀策略的發展和微觀績效的檢討是並行不悖的議題，也均是政策績效管理考量的重要環節。故政府則應該注意從公民滿意與信任的認知基礎中，了解各行政機關的缺失，進而調整宏觀的策略，而形成動態的機制。

微觀績效理論認為：政府信任不外立基於二層的因果關聯模式：政府的成果與績效和人民期待的程度構成了第一層的滿意度（滿意度為認知與期待的差距）；第一層的滿意度則又影響了第二層公民對政府信任的程度。Van de Walle 和 Bouckaert（2001）提出微觀成果與績效的模型來解釋由各機關以迄政府的「成果－信任」解

釋模型 (Van de Walle & Bouckaert, 2001, 2003a: 893-894) :



績效與信任關聯模式圖

資料來源：Van de Walle & Bouckaert (2003a: 893)。

此一模型區分個體的認知與信任（左方）路徑，和總體的認知與信任（右方）路徑，並使二者關聯起來。其強調政府任一機構或政策都會影響總體認知、滿意與重視程度與信任的過程：由於人民對於各機構或政策均會有所期待，因此，各機構或政策的認知會形成個別的滿意和重視程度，也會形個別的公民信任，而各機構與政策成果和績效的認知、滿意和重視程度、信任的總和便形成了政府的總體成果與績效認知、滿意和重視程度、公民信任等。

參、研究問題與設計

依據前述成果與信任之關聯模式，本研究利用描述性統計方法、多元迴歸方法

中的逐步迴歸分析和因徑分析，就台北縣政府的十大施政主軸進行檢視，了解民意領袖對下列問題的看法及其變項之關聯性：一、對各施政主軸之認知、滿意與信任的程度為何？二、各施政主軸的認知效果是否可預測整體施政的認知效果？三、各施政主軸的滿意效果是否可預測整體施政的滿意效果？四、各施政主軸的信任效果是否可預測整體施政的信任效果？五、整體施政的認知效果是否可影響整體施政的滿意效果，進而影響其信任效果？

在分析各變項之次數與分佈情形，並確認變項之間不具有共線性的危險後，本研究針對現階段微觀績效研究之焦點，進行多元逐步迴歸（stepwise multiple regression）的檢驗，以了解滿意度對公民信任是否具有預測力（影響力）。多元迴歸分析係在探討數個預測變項與一個效標變項間的關係，其預測變項的組合與線性方程式有許多種；而逐步迴歸分析則先挑選顯著的預測變項，並依其相對重要性（解釋變異量的多寡）依序構成變項的組合，最終形成最具預測力的組合，及找出較佳的線性方程式（Huberty, 1989）。亦即，在線性關係（linear relationship）基礎上，逐步迴歸分析可以檢驗滿意度構面中那幾個變項對公民信任具預測力，並依據線性方程式的決定係數檢定那一個變項的影響力最大，那一個次之。路徑分析（path analysis）也是多元逐步迴歸的進階應用，其亦可依據探索性的統計分析方式，依據理論可能建立的因果關係項進行路徑檢證，並就路徑關係說明模式中各變項之影響關係，本研究亦採用路徑分析檢驗理論架構的因果關係。

本研究於二〇〇九年二月期間針對台北縣基層意見領袖（鄉鎮市長 29 人、鄉鎮市民代表 456 人、村里長 1,013 人）進行普查，經二次跟催，於三月五日完成回收問卷，總計發出 1,498 份問卷，回收 278 份問卷，扣除無效問卷 6 份，計回收 272 份，有效回收率為 18.2%。根據 Bell 和 Schleifer Jr. (1995) 的觀察，因社會快速變遷等外在環境因素，一般郵寄問卷填答率大約僅在 20% 左右，本研究跟催後之回收率亦接近 20%。問卷各連續尺度變項依 Likert 五點計分法給分，填答「非常瞭解」、「非常滿意」、「非常正確」者給 5 分；「瞭解」、「滿意」、「正確」者給 4 分；「無意見」者給 3 分；「不瞭解」、「不滿意」、「不正確」給分 2 分；「非常不瞭解」、「非常不滿意」、「非常不正確」給分 1 分。

肆、研究發現

一、台北縣十大施政主軸的認知程度

在十大施政主軸中，意見領袖認知良好（即認知程度超過 50% 者）的政策計有 5 項，依次為：1.「環境永續－潔淨北縣」政策，（64.50% 之受訪者表示了解政策內容），為所有政策最佳；2.「交通運輸－便捷北縣」政策（60.00% 之受訪者表示了解政策內容）；3.「城鄉發展－優質北縣」政策（57.8% 之受訪者表示了解政策內容）；4.「防洪治水－河都北縣」政策（54.40% 之受訪者表示了解政策內容）；5.「社福醫療－福利北縣」（52.20% 之受訪者表示了解政策內容）。

二、台北縣十大施政主軸的滿意程度

在十大施政主軸中，意見領袖表示滿意（即滿意程度超過 50% 者）的政策計有 3 項，依次為：1.「環境永續－潔淨北縣」政策（59.80% 之受訪者表示滿意施政），為所有政策最佳；2.「防洪治水－河都北縣」政策（51.50% 之受訪者表示滿意施政）居次；3.「交通運輸－便捷北縣」政策（50.80% 之受訪者表示了解政策內容）。其餘如「城鄉發展－優質北縣」（43.20%）、「產經觀光－發展北縣」（41.70%）、「社福醫療－福利北縣」（40.90%），受訪者持正向態度者尚在 40% 以上；而「廉能政府－創新北縣」（39.70%）、「文化教育－人文北縣」（39.40%）、「縣市合作，大哉北縣」（34.80%）、「公共七安－安心北縣」（31.80%）受訪者持正向態度者均不到 40%。

三、台北縣十大施政主軸的信任程度

而在十大施政主軸中，所有政策均獲意見領袖表示信任（即信任程度超過 50% 者），顯見台北縣政府此十大施政主軸規劃方向適切，最佳前 5 名依次為：1.「環境永續－潔淨北縣」政策（74.20% 之受訪者表示信任政策規劃），為所有政策最佳；2.「交通運輸－便捷北縣」政策（72.90% 之受訪者表示信任政策規劃）；3.

「防洪治水－河都北縣」政策（70.00% 之受訪者表示信任政策規劃）；4. 「城鄉發展－優質北縣」政策（66.90% 之受訪者表示信任政策規劃）；5. 「社福醫療－福利北縣」（66.90% 之受訪者表示信任政策規劃）。

四、十大施政主軸的個別描述性統分析

研究結果發現出在十大施政主軸中，除「公共七安－安心北縣」政策乙項外，其餘九項，在受訪者之認知程度、滿意程度和信任程度平均數值均在 3 以上，表示其受訪者的態度較持正向看法，但只有「公共七安－安心北縣」政策乙項，在認知態度平均數值僅 2.98，顯示受訪者的態度較持負向看法。

而民意領袖對升格一年來各項施政的信任程度高於認知程度，而認知程度復高於滿意程度，顯示民意領袖對台北縣政府施政規劃抱以肯定，但宣傳與執行銷仍與民眾之期望有所差距；特別是執行縣政的能力上，仍有改善空間。在十大施政主軸中，意見領袖表示滿意（滿意程度超過 50% 者）的政策僅有「環境永續－潔淨北縣」、「防洪治水－河都北縣」及「交通運輸－便捷北縣」政策。其餘如「城鄉發展－優質北縣」（43.20%）、「產經觀光－發展北縣」（41.70%）、「社福醫療－福利北縣」（40.90），受訪者持正向態度者尚在 40% 以上；而「廉能政府－創新北縣」（39.70%）、「文化教育－人文北縣」（39.40%）、「縣市合作，大哉北縣」（34.80%）、「公共七安－安心北縣」（31.80%），受訪者持正向態度者均不到 40%，且與上述三項滿意的施政平均值差距過大。

五、逐步迴歸分析

本研究將逐步迴歸分析的選入機率設定為 0.5，刪除的機率設定為 0.1，且由於認知、滿意、信任中十大施政主軸與整體政策兩兩相關之相關係數均小於 0.8，故並無自變項會因共線性而使得逐步迴歸分析失真的危險，因此，本研究選取十大施政主軸與整體政策進行認知、滿意和信任程度的逐步迴歸分析，並由相對最重要的變項逐步優先選入，由分析結果發現：

（一）認知程度

認知程度的最適模式選入五個施政主軸，分別為「公共七安－安心北縣」、

「縣市合作—大哉北縣」、「環境永續—潔淨北縣」、「社福醫療—福利北縣」、「廉能政府—創新北縣」等五項，調整過的 R^2 值達 0.613，顯示其可以解釋的總變異量達 61.3%。其迴歸方程式為：

$$\text{整體政策之認知程度} = -0.099 + 0.494 \text{ 公共七安} + 0.110 \text{ 縣市合作} + 0.124 \text{ 環境永續} + 0.143 \text{ 社福醫療} + 0.136 \text{ 廉能政府}$$

(二) 滿意程度

滿意程度的最適模式亦選入五個施政主軸，分別為「公共七安—安心北縣」、「產經觀光—發展北縣」、「廉能政府—創新北縣」、「環境永續—潔淨北縣」、「城鄉發展—優質北縣」等五項，調整過的 R^2 值達 0.618，顯示其可以解釋的總變異量達 61.8%，其迴歸方程式為：

$$\text{整體政策之滿意程度} = -0.206 + 0.298 \text{ 公共七安} + 0.256 \text{ 產經觀光} + 0.244 \text{ 廉能政府} + 0.131 \text{ 環境永續} + 0.131 \text{ 城鄉發展}$$

(三) 信任程度

信任程度的最適模式選入七個施政主軸，分別為「公共七安—安心北縣」、「城鄉發展—優質北縣」、「廉能政府—創新北縣」、「縣市合作—大哉北縣」、「環境永續—潔淨北縣」、「交通運輸—便捷北縣」、「產經觀光—發展北縣」等七項，調整過的 R^2 值達 0.637，顯示其可以解釋的總變異量達 63.7%，其迴歸方程式為：

$$\text{整體政策之信任程度} = -0.093 + 0.385 \text{ 公共七安} + 0.230 \text{ 城鄉發展} + 0.207 \text{ 廉能政府} + 0.118 \text{ 縣市合作} + 0.144 \text{ 環境永續} + 0.209 \text{ 交通運輸} + 0.138 \text{ 產經觀光}$$

六、路徑分析

本研究對理論架構的因果模型進行路徑分析：首先以強迫選入法選取重要的預測變項進入迴歸模式；其次則依理論架構中時間發生先後順序的不同，對各個變數進行影響的因果模式檢測；最後則依各個模式的顯著性和路徑關聯迴歸係數，判斷各變項間之預測力和因果影響路徑。由於 SPSS 的路徑分析均以單一方向的因果路

徑進行分析，因此本研究根據理論架構建立函數關係為如：

1. 滿意程度 = β_1 認知程度 + ε
2. 信任程度 = β_2 認知程度 + β_3 滿意程度 + ε

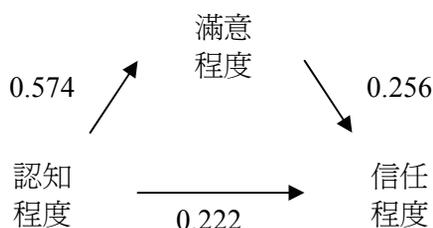
(一) 以認知程度為自變項，滿意程度為依變項

依據 SPSS 分析數據，認知程度與滿意程度之間的相關係數 R 為 0.605，多元相關係數的平方值即決定係數 R^2 值為 0.366，表示整體品質的認知能解釋回應性認知 36.6% 之變異量。觀察表 5-3-7：模式（一）的徑路 t 值為 9.620， $P=0.000 < 0.05$ ，表示達到顯著水準。而迴歸係數為 0.574，表示二者之間有因果關係存在，而常數之 β 估計值為 1.442，故該路徑的關係函數可以下列方程式表示之：**滿意程度 = 1.442 + 0.574 認知程度**，就此而言，認知程度確為影響滿意程度的重要成因。

(二) 以滿意程度和認知程度為自變項，信任程度為依變項

經得多元相關係數 R 值為 0.480，決定係數為 0.231，故模式二可以解釋滿意度 23.1% 的變異量。認知程度與滿意程度的路徑係數 t 值分別為 3.551 和 3.846，P 值均為 0.000，而達到 0.05 之顯著水準，因此，可以確認原模式的因果關係函數與實際資料相配適。而常數之 β 估計值為 2.086，認知程度與滿意程度的迴歸係數則分別為 0.222 及 0.256，故自變項與依變項之關係函數可以用下列之方程式表示之：**信任程度 = 2.086 + 0.222 認知程度 + 0.256 滿意程度**。

根據前述限制模型之路徑分析，原建立之「成果－信任」模型中之各變項及係數可以下列模型表示之：



以上可說明各變項對縣民信任程度的影響程度：首先，認知程度對信任程度的直接效果為 0.222（標準化的 β 係數），經由滿意程度的間接效果則為 0.147（該路徑兩個直接效果的乘積，即 $0.574 \times 0.256 = 0.147$ ），間接效果亦頗彰顯，可見滿意

程度確為一重要的中介變項，具有催化認知效果的功能。其次，以信任程度為依變項，由直接路徑和間接路徑所產生對縣民信任的影響，可由前述效果總和，即「直接效果+間接效果」而求得： $0.222+0.147+=0.370$ ，亦即，縣民信任經由各變項所得之直接與間接效果為 0.370。

伍、研究結論

在十大施政主軸描述性統計分析部分，普遍而言，除「公共七安—安心北縣」的認知程度（平均值為 2.98）以外，各項平均態度均為正向，顯示民意領袖對各項施政成果尚抱持肯定。而民意領袖對升格一年來各項施政的信任程度高於認知程度，而認知程度復高於滿意程度，顯示民意領袖對台北縣政府施政規劃抱以肯定，但宣傳與執行銷仍與民眾之期望有所差距；特別是執行縣政的能力上，仍有改善空間：

特別是在十大施政主軸中，意見領袖表示滿意的政策僅有三項，依次為：「環境永續—潔淨北縣」政策、「防洪治水—河都北縣」政策及「交通運輸—便捷北縣」政策，則有 50.80% 之受訪者表示了解政策內容。其餘如「城鄉發展—優質北縣」、「產經觀光—發展北縣」、「社福醫療—福利北縣」，受訪者持正向態度者尚在 40% 以上；而「廉能政府—創新北縣」、「文化教育—人文北縣」、「縣市合作，大哉北縣」、「公共七安—安心北縣」，受訪者持正向態度者均不到 40%，且與上述三項滿意的施政平均值差距過大，實有待改善。

而在推論性統計分析部份，由於公民「成果—信任」途徑及微觀的成果與績效理論已獲確證，因此，個別造成認知、滿意和信任程度差異之政策，實有高度重視的必要，其中尤以「公共七安—安心北縣」之相關政策，影響整體政策認知、滿意和信任程度頗高，且其描述性統計之數據亦過於低落，應該重新診斷相關問題，並提出規劃方向與對策。雖然台北縣即將要升格為直轄市，但從本次的調查中，可以瞭解台北縣的意見領袖對於公共安全仍有相當的期許，值得台北縣政府在規劃「蛻變式」的政策願景時，亦能兼顧「公共安全」之基本人性與社會生活需求。

參考文獻

- 陳敦源 (2004)。行政中立與政黨輪替：台灣官僚自主性變遷的空間理論分析。發表於第二屆 TASPAA 年會暨「多元環境下公共治理的新定位」研討會，政治大學公共學系主辦，台北市。
- Anderson, C. (1995). *Blaming the Government: Citizens and the Economy in Five European Democracies*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*, Washington DC: Brookings Institution.
- Bell, D, & A. Schleifer Jr. (1995). *Data Analysis, Regression and Forecasting*. Cambridge, MA: Course Technology.
- Broom, C. A., & L. A. Mcguire (1995). Performance-Based Government Models: Building a Track Record. *Public Budgeting and Finance*, 51(4): 3-17.
- Brown, K., & P. B. Coulter (1983). Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery. *Public Administration Review*, 43(1): 50-58.
- Devaraj, S., & R. Kohli (2003). Performance Impacts of Information Technology: Is Actual Usage the Missing Link? *Management Science*, 49(3): 273-289.
- Epstein, P., L. Wray, M. Marshall, & S. Grifel (2002). Twenty-First Century Governance: Better Results by Linking Citizens, Government and Performance Measurement. In K. E. Newcomer, et al. (Eds.), *Performance-Oriented Government* (pp. 125-160). Washington, DC: ASPA/Center for Accountability and Performance.
- Garnevale, D. G. (1995). *Trustworthy Government*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Glaser, M. A., & B. W. Hildreth (2000). Service Delivery Satisfaction and Willingness to Pay Taxes. *Public Productivity and Management Review*, 23(1): 48-67.
- Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York: Free Press of Glencoe.
- Herring, P. (1936). *Public Administration and the Public Interest*. New York: Russell and Russell.
- Huberty, C. J. (1989). Problems with Stepwise Methods-Better Alternatives. In B. Thompson (Ed.), *Advances in Social Science Methodology* (vol. 1, pp. 43-70). Greenwich: JAI Press.

- Jain, A. (2004). *Using the Lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to Examine E-Government Research*. Paper presented at the 37th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mano-Negrin, R. (2003). Performance and Equality in Public Sector Wages. *International Journal of Public Administration*, 26(8 and 9): 965–983.
- Newcomer, K. E. (1997). Using Performance Measurement to Improve Programs. In K. E. Newcomer (Ed.), *Using Performance Measurement to Improve Public and Non-profit Programs* (pp. 5-14). San Francisco: Jossey-Bass.
- Newton, K., & P. Norris (1999). *Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Atlanta.
- OECD (1997). *Issues and Developments in Public Management: Survey 1996-1997: II. Governing within Limits*. Paris: OECD.
- Rose, L. E., & P. A. Pettersen (2000). The Legitimacy of Local Government: What Makes a Difference? Evidence from Norway. In K. Hoggart, & T. N. Clark (Eds.), *Citizen Responsive Government* (pp. 25-66). Amsterdam: Elsevier Science.
- Shafritz, J. M. (1988). *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics*. Chicago: Dorsey Press.
- Straub, D., M. Limayem, & E. Karahanna-Evaristo. (1995). Measuring System Usage: Implications for IS Theory Testing. *Management Science*, 41(8): 1328-1342.
- Van de Walle, S., & G. Bouckaert (2001). *Government Performance and Trust in Government*. Paper presented at the Permanent Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector at the EGPA Annual Conference, “Trust Building Networks-How the Government Meet Citizen in the Post-bureaucratic Era: Citizen Directed Government through Quality, Satisfaction and Trust in Government”, Vaasa, Finland.
- Van de Walle, S., & G. Bouckaert (2003a). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26 (8 and 9): 891-913.
- Van de Walle, S., & G. Bouckaert (2003b). Quality of Public Service Delivery and Trust in Government. In A. Salminen (Ed.), *Governing Networks: EGPA Yearbook*

(pp.299-318). Amsterdam: IOS Press.

Vigoda, E. (2003). Performance and Democracy in the Public Sector: Exploring Some Missing Links in the Study of Administration and Society (part A-Administrative Performance, Trust in Governance, and Social Equality). *International Journal of Public Administration*, 26 (8 and 9): 883-890.

Vigoda, E., & F. Yuval (2003). Managerial Quality, Administrative Performance and Trust in Governance: Can We Point to Causality? *Australian Journal of Public Administration*, 62(3): 12-25.

Policy Performance and Civic Trust from Citizen Perspective: Evaluating Taipei County's "Ten Mainstream Policies" from Opinion Leaders

Chih-Heng Tsai* His-Kai Chen**

Abstract

The Government of Taipei County has claimed "Ten Mainstream Policies" to be its holistic strategies for two years. The subjects of this series of policies included: 1.cooperating with Taipei City, 2.shaping high-quality culture and education, 3.being a clean government, 4.balancing the development between cities and counties, 5.constructing a convenient transportation system, 6.promoting county tourism, 7.ensuring environmental sustainability, 8.controlling flood, 9.improving health and social welfare, 10.ensuring the safety of the public. From the view points of micro-performance theorists, civil trust could come from the casual mode of "recognition-satisfaction-trust" by executing and marketing government policy. The whole trust might accumulate by the trust of every single policy. Thus, we used the quantified method to measure civic trust of "Ten Mainstream Policies" of Taipei County and test the related paths of this causal model. Finally, we found that the path of "recognition-satisfaction-trust" existed and it

* Assistant Professor, Department of Public Affairs, Ming Chuan University

** Chairman of Department of Business Administration, St. John's University.

could help predict the whole trust. Importantly, the main concern of opinion leaders is the public safety policy, which is still marked by a lackluster performance.

Keywords: Ten Mainstream Policies, micro-performance, civil trust, performance evaluation