

# 科技時代評鑑新思維－我國中央對 地方政府社會福利考核的現況與前瞻

李衍儒·李天申·劉燕萍·王光旭

## 壹、緒論

為確保地方政府辦理社會福利服務輸送的品質，中央需建立一套合適的社福考核機制與指標。目前，衛生福利部社會及家庭署（以下簡稱社家署）每2年均會邀集學者及民間團體代表，至各地方政府辦理考核。依「106年度中央對直轄市與縣（市）政府執行社會福利績效實地考核實施計畫」，此項考核依據社會福利業務與服務項目，總共分成：公益彩券盈餘管理及運用、兒童及少年福利、婦女福利及家庭支持服務、老人福利、身心障礙福利、保護服務業務、社會救助業務、社會工作專業制度、志願服務制度等9大組別。在科技時代中，如何適度修正評鑑方式，並配合新觀念與新科技的應用，讓考核的執行更有效率，以及能更準確反映、乃至於提升各縣市政府的社福力，頗值得探究。

中央對地方政府的社福考核，始於2001年，其緣起係因當時行政院實施社福經費設算制度，為使核撥補助款有所依

據，故辦理地方政府執行社會福利績效考核，以作為配套措施（周姮均，2014）。長年以來，社家署雖致力推動考核的革新，但實際操作上仍有改善的空間：第一，由於社福考核之項目與指標非常細瑣，依過去經驗，地方政府必須至少在半年前就開始積極準備，對考核者及被考核者皆是沈重的行政負擔；第二，地方政府為了因應考核，容易排擠提供社會福利服務的時間與資源，是以，為了改善此問題，社家署在2016年的考核中，將指標數簡化約63%，但仍高達234項；第三，從考核的公平性來看，現行考核未將受評縣市分組，在齊一標準下，未能考量各縣市的資源不一及城鄉差距，而社福考核的結果，會依據「中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點」，由行政院主計總處計算增減補助款，進一步加深資源分配不均的現象；最後，雖然現行的社福考核指標試圖與國際接軌，然現行的考核指標與內容，難與國際比較，亦未必符合不同地方的特質與服務需求。

綜上，當前社福考核的行政成本、效率，以及與國際接軌的企圖，仍須進一步的研議與調整。社家署自 2016 年以來，也一直挹注衛生福利部科技計畫的資源，持續且系統性的檢討社福考核的機制，思索在評鑑過程中結合資訊通信科技的方式，希冀能創造中央、地方與人民三贏的考核制度。據此，本文希冀透過科學化的方法，通盤檢討該考核機制設計與運作上的問題，並結合當代資訊通信科技的運用與輔助的新趨勢下，提出符合科技時代思維的修正建議。

## 貳、文獻探討

### 一、社會福利的定義、內涵與價值

社會福利是一個廣泛的概念，主要在維持社會中人民的生活福祉。然而，社會福利如何看待需求與問題，以及社會福利政策的形成與實施，背後的影響因素在不同社會脈絡下，均會明顯呈顯其差異，導致社會福利的定義於學者方家中容有不同的見解。例如：有學者認為社會福利是藉由社會安排，來滿足社會中個人和群體的需求，以及處理社會問題（邱汝娜，2006）。也有學者認為，社會福利是由國家所提供用來滿足人民生存需求的方案（林萬億，2006：9）。美國社會政策學者 Gil（1992）將社會福利政策定義為「社會對特定社會需求或問題的回應」。美國社會工作人員協會（NASW）則將社會福利定義為「一種國家的方案、給付與服務體系，用來協助人們滿足社會、經濟、教育、與健康的需求，使社會得以維繫下去」

（林萬億，2013）。簡言之，社會福利即是期望藉由政府的介入，讓人民擁有更佳的生活品質的一種方法。

至於社會福利政策經常論及的價值主要有：需求、公民權利、社會排除、平等，以及社會正義等 5 項，用以作為主導政策方向與影響人民福祉的原則（黃源協、蕭文高，2016）。

### 二、社會福利考核理論探討

社會福利做為國家政策的重要環節，其成效與品質深深影響著國內民眾的福祉與生活水準。關於社會福利考核的理論模式，依據學者 Stufflebeam、Madaus 與 Kellaghan（2000）的研究，將考核的模型區分成「問題 / 方法導向考核模型」、「改善 / 責信導向考核模型」、「社會政策 / 倡議導向模型」等 3 種不同的模式：

#### （一）問題 / 方法導向考核模型 （questions/methods-oriented evaluation models）

此模型的使用，在於以回答問題的方式，來評估一個方案的優勢與價值，並著重於運用標準化測量工具、專家諮詢、成本分析等專業技術，對這些問題進行回答。總之，此模型強調質性與量化測量方法，在技術上的品質與適用性，是否能準確的將問題予以回應。

#### （二）改善 / 責信導向考核模型 （improvement/accountability-oriented evaluation models）

這類模式的重點，著重在評估與改善

方案的優勢與價值，期待能更全面性的了解問題、以及評估方案價值的標準。同時，期望能看到所有相關的成果，而不僅僅只是方案的目標。通常在操作上，會用多種不同的評估方法，將結果進行交叉比對，以獲得更廣泛且完善的訊息。

### （三）社會政策 / 倡議導向模型

#### （social agenda-directed advocacy models）

此類模型的使用，避免了尋找正確或是最佳解答的可能性，強調文化上的多元主義以及多重複雜的現實，而非採用單一標準來評估被評估者的成效。評估時偏好質性的研究方法，在取得與解釋資料時重視民主參與，以及弱勢群體的利益；但也因此被質疑其在關注社會使命的同時，忽略了有效評估的標準。

綜上，目前中央對地方的社福考核較偏向問題 / 方法導向的考核模型，考核內容主要是透過標準化的指標，對受評縣市各服務項目，是否有達到指標要求進行檢核。

## 三、中央對縣市政府社會福利考核之運作機制

根據「106 年度中央對直轄市與縣（市）政府執行社會福利績效實地考核實施計畫」，現行社福考核之實施及分數計算方式如下：

### （一）考核實施方式

社會福利考核對象為地方政府，考核項目及範圍包括：公益彩券盈餘分配運用及管理、社會福利經費分配與實施績效，指定辦理施政項目，以及其他依「中央對

直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點」第 3 點規定應考核項目。至於考核的辦理方式，考核人員除了政府機關的內部官員，亦邀請外部的專家學者及民間社會福利團體代表，每 2 年進行 1 次實地考核，未進行實地考核的年度則是進行書面考核。實地考核的行程安排，是以 1 個工作天，完成 1 個地方政府的考核。藉由此流程的安排，考核人員必須在短時間內，了解涵蓋 2 個年度的預算運用以及社會福利的實施情形，同時具有指導及監督的角色。

### （二）考核評分之計算

106 年度社會福利績效考核，依各分組總分乘以所佔之權重，再進行各組分數之加總。在總分計算完成後，再將「社會工作考核組」外加分數之得分，併入後重新核算總分，並分成特優、優、甲、乙、丙、丁等等第。

## 四、當前社會福利考核面向、指標與問題

考核之目的，在於提高服務品質，確保服務對象獲得妥善照顧。因此，考核指標應著重於觀察服務成效（outcome），而非拘泥形式化、或僅呈現服務產出（output），以協助受評者減少資源浪費，避免因過度考核而犧牲服務接受者的權益，形成組織理論中所謂「目標錯置」的病象。為此，衛生福利部曾於 2016 年下半年間，積極進行社會福利考核制度改革，並於 2017 年 1 月 12 日提出社會福利考核制度改革報告。關於前揭改革報告之具體研析發現與改革策略，包含以下 2 點：

(一) 現行 2 年 1 次之社會福利績效實地考核、3 年 1 次之志願服務評鑑，以及 1 年南部 1 年北部之社區發展工作評鑑等 3 項評鑑 / 考核，分由該部業務單位個別辦理，地方政府需多次準備受評作業。關於其改革策略，為「整併辦理、簡化指標」，其具體作法為統一為 2 年考核 1 次，以及完整呈現地方整體施政績效。

(二) 關於社福績效實地考核，研析結果發現：1、考核指標龐雜：包含 9 個考核分組，共 635 項指標，且行政管控之過程指標過多；2、準備成本過高：地方政府往往於半年前即開始準備，並要求接受委託之民間團體列席備詢，恐影響專業服務之提供。其改革策略為：1、刪減考核指標：刪減 401 項，刪減率達 63.1%，以聚焦於服務績效；2、簡化程序：刪除開幕式及整體簡報、免邀民間團體參與詢答。

此外，有關過去的社會福利考核過程及指標之困境，有學者指出在於（王榮璋、黃琢嵩、高珮瑾，2014）：

(一) 運用相同的指標，對不同地方政府的社會福利服務成果進行考核，忽略了因地制宜的重要性。

(二) 將離島縣市列入正式評比，產生能否將民間資源、專業人力較為匱乏的離島，與本島縣市用同等標準衡量施政績效的爭議。

(三) 實地考核的時間限制，使得考核與被考核雙方都格外依賴書面資料，也間接造成擅長文書作業準備的地方政府，較容易獲得分數。

另從既有的文獻與研究中可以發現，

當前社會福利考核的問題，尚包括：

### (一) 政治與專業的衝突

在政府組織中，政治的運作與社會福利專業，常常是呈現拉鋸的過程。政治面向包括多元政治行動者的共同影響力。雖然在建構績效指標時，可能成為政策溝通的工具，但也可能成為政治與專業之間的衝突（黃積聖，2014）。

### (二) 關注短期目標，忽略長遠效果

在目前相關的檢討報告中，主要是針對考核指標的數量進行精簡。當過度使用績效指標時，也會造成僅關注短期目標，而忽略了社會福利的長遠效果（黃積聖，2014）。

綜上，社會福利考核指標的調整，不僅在於指標數量的精簡，在政府體制的科層脈絡下，全國統一的考核標準是否適當，以及考核指標是否符合地方文化與環境的需求，也是社會福利考核指標必須面對的議題。

## 參、研究方法

本研究以質化的研究方法為核心，透過文獻探討、深度訪談、焦點團體等方法，廣泛蒐集受評縣市社會局處主管（至少為科長級）、各組別考核委員、主管機關之意見，並針對這些意見進行系統性的內容分析。

### 一、文獻資料蒐集與探討

本研究文獻資料蒐集之目的在於檢索

與本研究相關之國內外期刊、著作、論文與研究報告等資料，加以整理、歸納、分析，以作為本研究之參考及詮釋的基礎。此外，並兼及於國內、外政府官方文書、網頁、統計資料、資料庫及相關研究之調查統計分析等次級資料分析方法。

## 二、深度訪談法

本研究的深度訪談，係採用半結構式訪談（semi-structural interviews），針對不同的訪問對象，擬定不同的訪談大綱，對特定議題採取較為開放的態度進行資料蒐集（潘淑滿，2010）。本研究的訪談對象，包括學者專家、非營利組織及政府官員等3類，其中學者專家類（考核方）依其專業領域含括曾擔任9大考核分組之各組委員共計12人，其中5人採取焦點團體，7人進行深度訪談。非營利組織代表計有3人參與焦點團體。政府官員依任職於中央或地方之不同，區分為中央（考核方）及地方（受評方）2種，均採深度訪談方式辦理。中央機關代表1人、地方政府機關部分則包含了6個縣市政府之社會局處代表，並且涵蓋考核結果為特優、優等、甲等、乙等、丙等之縣市。

## 三、焦點團體法

本研究前於2017年10月20日及同年月26日，舉辦2場次焦點團體，以參與社會福利考核之專家學者為邀請對象，使受訪者能在團體討論中，呈現當前社會福利考核所面臨的共同現象以及差異的經驗。參與名單業已平衡考量9個考核分組，各組至少皆有1名學者專家參與。且推薦

名單人員不克參與時，則依其時間安排，改採個別訪談方式辦理。

另為恪遵學術倫理，本研究將所有受訪者均採匿名方式處理。本研究將深度訪談、焦點團體的受訪者，分成：參與考核之學者（代碼A，共有A-1到A-12）、參與考核之民間團體代表（代碼B，共有B-1至B-3）、辦理考核之社家署代表（代碼C-1）、受評縣市政府代表（代碼D，共有D-1到D-6）等4類。

## 肆、綜合分析與討論

本節旨在歸納文獻及次級資料，以及2場次焦點團體與深度訪談等質性資料分析的結果後，提出本研究之主要發現，包括：

### 一、國外社福考核的核心價值相近，但考核模式呈現多元化

經由文獻分析後發現，本研究所探討的國際經驗，包括：美國、英國、日本、香港，前述4個國家/地區社會福利考核的核心價值相近，方向也大多鎖定在服務的輸入、服務輸送、服務產出及對服務對象的影響，涵蓋了行政責信與專業責信的範疇。至於考核模式部分，因為每個國家皆有其特殊的歷史脈絡與制度發展背景，故其制度設計與考核指標也呈現多元化的現象。

### 二、社福考核具有在地化特質，但政策層次仍可與國際接軌

各國中央對地方政府的社會福利考

核，呈現高度的在地化特質，不易跨國比較。然而，我國在社福政策的層次上，各項國際人權公約所追求的價值，已具體落實於婦女、身心障礙者、兒童等相關法令的規範之中，換言之，就政策層次而言，已可與國際密切接軌。至於社福績效考核的執行面而言，則需考量本國國情及政治、經濟、社會、文化等發展脈絡酌予調整，否則於學理上容易產生比較研究方法及行政生態學上之謬誤，於實務運作上亦恐衍生難以執行之疑慮。因此，社會福利政策之實際執行及成果考核仍允宜回歸本土化。如受訪者 A-5、B-3 及 D-2 所言：

「社會福利很難國際接軌，人權有 CRPD 身心障礙者權利公約，但是這很難拿來當做評鑑的指標，而且這是不同的層次。」(A-5)

「在國際端，我覺得比較多的地方是放在政策面，但是在服務上的操作，我還是比較期待能夠回到臺灣的本土化。」(B-3)

「我覺得自己跟自己比才重要。配合國際也無不可，但指標要能因地制宜，不能說我做的都是民眾不要的東西。」(D-2)

### 三、現行考核機制的核心價值與指標設計，著重於效率、效能，涵蓋行政責信與專業責信，但未考量城鄉差異

關於現行社福績效考核的核心價值，多數縣市政府社會局處代表及考核委員認為，行政效率、效能是目前考核最主要反映的價值，而此部分為呈現各縣市政府的運作現況與施政成效，屬於行政責信。另外，現行考核有諸多指標為法定項目，而

這些項目之所以入法，是為了彰顯政府重視人權基本保障與服務的品質和效果，因此，目前考核同時也涵蓋社會福利的專業責信。誠如受訪者 A-1、A-6、A-9 及 D-5 所言：

「政策的實踐背後的價值就是問題解決，也就是所謂的效能。」(A-1)

「我覺得目前比較能反映出來的是效能，即『法規落實度』。」(A-6)

「就目前的設計來看，效率、效能的部分比較能檢核出來」(A-9)

「中央新推動一項業務，就一定要放在指標裡，藉這個手段讓地方政府推動，作出成效來。基本上還是有輸入、輸出、效率、效能的概念。」(D-5)

然而，目前考核指標在考核內容上，因考量指標的一致性與公平性，反而無法反映各縣市的人口特徵、土地幅員、產業發展、財政能力、社福預算等對社會福利服務所造成的差異，考核結果可能進一步擴大各縣市「強者更強、弱者更弱」的現象，為當前迫切需要積極面對的問題。如受訪者 A-6、A-8 及 A-9 所言：

「其以同一標準並懲罰績效不佳的縣市，將使強者更強弱者更弱，顯然未能考量城鄉差異及公平正義。」(A-6)

「現行的評鑑制度沒有兼顧城鄉差距。」(A-8)

「應該要將自己比較的努力指標加進來，以平衡城鄉差距。」(A-9)

### 四、受評方準備工作依然繁重，現行社會福利考核指標仍需進一步精簡

2016 年時，行政院推動包含縣市政府

社福績效考核在內的考核簡化作業，而且衛福部社家署在辦理 2017 年度考核地方政府時，已將指標數量減少 63.1%。然而，從受評縣市的角度，社福考核指標的精簡並非是實質的精簡，部分組別的考核指標數量雖有減少，但只是將原來多個指標整併為 1 個大指標，大指標仍然包含過去許多分項的小指標，考核的實質內容沒有太大變化，需要準備的資料並未減少。另外，中央宣布新版考核指標的時間，到實際考核的時間僅相隔半年多，受評縣市認為過於倉促，無法預作因應。因此，在未來的社福考核中，如何讓指標的精簡在強化考核效度下，仍名實相符，以及讓地方政府有較充裕的時間因應新的指標，是需要被考量的事項。

## 五、外部委員的工作負荷重、待遇不理想，影響其參與意願

關於考核委員的組成，除中央行政機關人員外，學者專家既需具備社會福利理論的專業，亦需熟悉社福實務，且需要符合迴避的倫理規定，在此基本條件結構的限制之下，適合擔任考核委員的人數並不多。然而，目前實地考核的運作過程，過度舟車勞頓，且實際報酬甚至比某些地方縣市政府辦理預評的外聘學者專家待遇為低，導致外聘考核委員的參與誘因不足，影響外聘委員參與意願與經驗累積。誠如受訪者 A-3、A-4、A-12 及 B-1 所言：

「我覺得績效檢核是對我們時間的剝削，去看一整天，沒有讓我去做一些我期待做為 1 個委員可以做的事情。」(A-3)

「以學界來說，大家願意騰出這麼多

時間？你要讓他投入這麼多，就要給他相對且足夠的誘因。」(A-4)

「就我參加其他考核的經驗，委員蠻累的，錢少又要寫資料，早上 6 點就要出門，晚上 10 點才到家。」(A-12)

「我覺得評鑑需要專業，現在對評鑑委員非常剝削。我們出去就是一天，6 點多去搭遊覽車，連搭臺北捷運第一班都來不及。所以很多人不願意參與。」(B-1)

社家署也開始意識到此一問題，因此受訪者 C-1 也提到會想辦法提高委員的待遇，例如：審查費搭配出席費，並透過持續簡化指標的方式，來降低委員的工作量與考核時間 (C-1)。

## 六、允宜建立考核委員的倫理規範

有不少受訪者反映個別委員的公正性，或在考核時主觀意識太強，與指標的規範脫勾，抑或帶有特定政治或宗教色彩，以及專業偏執等偏頗的評分方式，甚至有在考核過程中表露不當言行的情形。雖然現在有「行前共識會議」凝聚考核共識 (受訪者 C-1)，但仍恐不足以規範。誠如受訪者 A-1、A-5 及 D-4 之意見：

「我覺得 NPO 的代表會比較有爭議性，因為 NPO 的代表都是代表他的領域，比較沒辦法具有全面性公義的視野。」(A-1)

「我今年在某縣市看到，社工已經很忙，委員還問社工說，你們這邊有什麼名產，等評鑑結束幫我買，然後就開始在那裡登記。我覺得這樣很不妥，但在那時候，社工一定會幫委員做。」(A-5)

「少數專家會帶政治或宗教色彩，可能比較偏激。」(D-4)

## 七、政府內部考核委員層級不足

目前主管機關業務指派參與實地考核之人員，多為專員（含）以下的人員擔任考核委員，渠等平時即與各縣市業務承辦人員互動密切，因此在考核時，可能容易受到過去刻板印象及其他因素的干擾，進而影響考核結果之公正性。此外，受評機關希望藉由實地考核的機會，能獲知中央政策的方向與趨勢，並就社福業務相互溝通交流，在考核時，地方縣市政府均全心全意來面對考核委員，甚或由市長、副市長等層級接待，而中央僅指派承辦人員層級出席的情形，似難表達對此業務的重視。如受訪者 A-6 及 D-1 所言：

「中央行政機關的考評者，也可能因為平時即與各縣市業務承辦人員互動密切，因此在考評時可能容易受到過去刻板印象及其他因素的干擾。」（A-6）

「所有的縣市政府都是全心全意來面對考評委員，所以中央應該要派一個主管來，才能表達對這個業務的重視，也比較會有整體的概念。」（D-1）

然而，社家署代表在受訪時也提到，內部檢討已有留意到這個問題，因此自從 2017 年度開始，政府內部考核委員的名單必須要先經過簽准，在資歷中必須是由長官認定足以代表中央出席的名單，並僅能從名單中指定內部委員，目前應該已經沒有層級過低的疑慮。如受訪者 C-1 所言：

「從 2017 年度起，擔任內部委員必須先簽准一份名單，這個名單是長官核可具有相當資歷，能代表中央的同仁，即使原本排定擔任委員的同仁臨時無法參與社福考核，也只能改派名單中的其他人選，所

以目前已無代表性的疑慮。」（C-1）

## 八、實地考核缺乏雙向溝通與交流

實地考核的目的，除了實地檢核受考方之業務執行成果外，同時也是考核方的學者專家，提供專業改善意見的良好時機。社福績效的呈現，除地方政府能真實理解中央政策方向與重點外，中央社福政策能順利推動，亦須詳細瞭解地方實務執行之困境，此際，雙向溝通交流更形重要，目前實地考核作業囿於時間限制，雙向對話交流時間不足，允宜調整改善。如受訪者 B-3 及 C-1 所言：

「現行的評核裡面，雙向對話的機會是少的。所以未來評核的過程中，在各組都看完之後，委員應該跟業務組直接對話，因為我們看到，很多縣市政府的夥伴跟主管對政策是抓不到重點的，也需要現場請教。」（B-3）

「我覺得中央為什麼要大費周章去辦理實地考核，主要的價值就在於現場的交流，無論是中央與地方的政策溝通，或是專業與實務的意見交換。」（C-1）

## 九、參與各縣市考核委員不同，標準不一

目前社福績效考核制度，係將考核之學者專家區分為北部組與南部組，但學者專家可以視其時間許可，擇定參加考核之縣市，因此每個縣市的考核委員之組成並不相同。再者，因目前的考核制度全國並未分組，不同考核委員對於指標理解及評分標準不同，很難消除比較方法上的組內誤差。此外，從績效考核之相關理論來看，

績效考核中常見的 9 大誤差之一，即是指標理解的誤差，也就是由於不同考核者對指標的理解差異所造成的誤差。為避免這種誤差的產生，受考縣市與考核委員均認為允宜避免讓不同的考核者對相同業務進行考核，而應讓同一名考核者進行考核，方可使受考核者之間的考核結果具有可比較性。如受訪者 A-9、A-11 及 D-2 所言：

「關於由同一分組由同一組委員看，我個人很贊同。」(A-9)

「我主張不管找誰擔任委員，應該都從頭看到尾。」(A-11)

「希望考核委員是同一批人馬。這樣在分數上，大家就沒什麼話好講。」(D-2)

## 十、受訪者普遍支持分組考核

為消弭城鄉差異導致的不公平，受考評方與考核委員多數受訪者認為應該要採取分組考核措施，其中具共識的是將「6 都」與其他縣市及離島分開考核，至於其他縣市與離島的分組方式則未形成一致之共識。如受訪者 A-1、A-6、A-9、D-1、D-2、D-3 及 D-4 所言：

「可分為 6 都型的，然後再分非 6 都都市型跟非 6 都的離島偏鄉。」(A-1)

「我覺得應該要分組，6 都一組，其他縣市一組及離島一組。」(A-6)

「至於分組的部分，我覺得分 3 組蠻好的，6 都、本島、離島花東」(A-9)

「如果我是縣轄市，會希望 6 都單獨拉出去。」(D-1)

「要分組，22 個縣市有什麼好比的？差的就一直是差的，前幾名一定都是 6 都。」(D-2)

「我贊成要分組像醫政、警政就是分 4 組。」(D-3)

「在青春專案的考核，我們就曾建議中央分級，分 6 都和一般縣」(D-4)

社家署的受訪代表則提到分組是可以開放討論的，但考核的原意並非是縣市間的競爭，而是一起向上提升，讓民眾受惠；且不同縣市的民眾接受的服務質量是否應該要有分級，其實也有公平性的疑慮。因此，全國仍維持同樣指標，但依照縣市的資源與服務量能，民眾需求來調整評核與給分標準，或許也可以達到分組的效果。

「這件事可以開放討論，但我比較關心民眾的權益，是否因為在不同縣市而有不同等級的服務…，在分組上不一定要實質分組，而是在合適的指標中考量不同縣市間資源和服務量能的差異，從評分標準來反映縣市差異，應該也可以達到分組效果」(C-1)

## 十一、相關業務資訊平台於評鑑過程未妥善運用

社福績效考核指標項目中，為數甚多的量化資料與公務報表為平時即須傳送中央，俾辦理相關業務督考事項，然而此類資料於社福考核時，仍需人工重複列印與組織，以供考核委員審閱，未能善用目前既有之資訊平台。因此，主管機關允宜重行檢視各考核指標項目中，在評鑑中可資訊化但尚未資訊化之部分，加以優先處理。並應建置相關業務整合性資訊系統，該系統除可供平時業務督考，亦可於社福績效考核時，直接檢核統計相關數據，量化計分，以簡化考核業務；同時由於該整

合型資訊系統之建置，係將個別小型資料集（data set）合併後進行分析，亦可得出許多額外的資訊與資料關聯性，相信對於未來研擬新政策時，可發揮大數據資料（big data）分析之助益。如受訪者 A-12、D-2、D-6 所言：

「我贊成指標簡化，甚至是部分電子化，或許可以從 6 都先開始試辦。」（A-12）

「如果資訊可以直接從系統去查，就不要再列印了。」（D-2）

「現在雲端非常方便，評鑑卻還在用紙本資料。中央應該建構比較先進的資訊系統，平時的資料就上傳，量化的部分可以直接從系統計分……有系統還可以進行所謂大數據分析。」（D-6）

## 十二、獎勵、輔導機制相對不足

根據「106 年度中央對直轄市與縣（市）政府執行社會福利績效實地考核實施計畫」，社福考核的獎懲機制，包括當年度或未來年度的一般性補助款，以及各地方政府對所屬單位或相關人員辦理獎懲。對此，受訪縣市普遍認為，社福考核帶給地方政府的懲罰意味多於獎勵，但對於地方政府的社會局處、行政人員而言，若能多透過積極的獎勵、輔導措施，以正面的方法與誘因，引導表現較不理想的縣市進步，這才更為重要，但這些機制正是目前較缺乏的。如受訪者 A-9、B-1、B-3、D-1、D-3、D-5 及 D-6 所言：

「社區評鑑中『標竿學習』的概念可以學習，請特優或比較好的來示範，或是辦分享會。」（A-9）

「性別平等的領域有金馨獎，有案例

的分享與學習的機會，我覺得這是好的、是需要的。」（B-1）

「我也非常贊同標竿學習與相互交流，這是有必要的。」（B-3）

「表揚是需要的，是對於同仁用心的肯定。」（D-1）

「應該要有一個正式的表揚，讓社政人員感到光榮的典禮。」（D-3）

「我覺得社福考核舉辦像政府服務品質獎的頒獎，縣市首長會覺得這個局處有戰力，會有品牌效用。」（D-5）

「目前是沒有舉辦公開頒獎表揚，但我覺得這有激勵作用。」（D-6）

## 十三、中央減少補助款之縣市多半財政能力不佳，加深城鄉差距

衛福部根據「中央對直轄市與縣（市）政府計畫及預算考核要點」，辦理中央對地方政府執行社福績效實地考核，其目的即在於，將考核結果做為中央增減各地方政府當年度或未來年度一般性補助款之主要參考。然而，會因社福考核結果不佳而被減少補助款的縣市，多半為財政能力較差者，已先天體質不良，若該縣市因此被扣補助款，反而會進一步擴大城鄉差距，此與提供社會福利以促進社會公平的邏輯衝突與矛盾。

## 伍、結論與建議

我國地方政府對於社會福利資源的配置，深受民選首長個人價值、施政理念的影響。當民選首長重視社會福利，必然願意投入預算、人力，將其辦好，民眾便能

因此受益；反之，當首長不重視，在資源配置上，便容易與社會福利中保障弱勢權益，促進社會公平的理念相悖。基此，中央對地方政府辦理社福考核，檢視各縣市辦理情況，其立意良善，也是必要的行政工具。

然而，本研究發現，現行的社福考核機制，在實務運作上，仍有很多需要改善的問題。首先，這套機制無法反映城鄉差距、地方特色，甚至會進一步擴大差距；第二，指標數目減少，但內容未實質精簡，行政負擔仍大；第三，關於考核委員，機關內部委員層級不足，外部學者專家參與誘因低，且人人標準不一，受評縣市均認影響公平性；第四，執行考核時，資訊系統未被妥善利用，文書作業量龐大，而且考核方、受評方的雙向互動不足；第五，考核過於強調懲罰，獎勵機制不足。是以，本研究提出以下 6 項建議：

**第一，確立考核價值：**考核應彰顯公平、效率、效能等價值，必須反映城鄉差異，以免加劇「強者益強、弱者益弱」的現象。

**第二，優化考核指標：**其一，指標宜持續研議簡化，以降低考核者、受評者雙方的行政負擔；其二，量化指標必須更有彈性，不宜過於追求數值的增長（如預算、涵蓋率等），而忽略數字背後的意涵；其三，正式實施新指標之前，應透過日出條款，給地方政府至少 1 年的緩衝期，以利於準備。

**第三，重視考核委員角色：**其一，與主計部門協調、爭取，設法提升委員的酬勞，如以審查費加計出席費的方式，以增

加外部委員的參與誘因；其二，提升內部委員的層級，建議以簡任級，並熟稔考核業務與指標內涵者為原則，以示對地方政府的重視；其三，若將各縣市分組，同組縣市之考核委員應相同，以使標準一致；其四，訂定考核委員的倫理準則，對有倫理瑕疵之委員，應給予受評方反映管道，並建立汰換機制。

#### **第四，善用量化數據與增加質性交流：**

其一，善用資訊系統，減少文書作業；其二，前揭之資訊系統，應整合各項社福業務，以便於資料撈取及後續評鑑作業；其三，透過系統上的資料，可以更聰明與快速的統計相關數據，客觀呈現量化指標分數；其四，也可在「去識別化」的前提下，透過開放資料（open data），將數據供外部進行研析，創造更高的價值；最後，善用資訊系統可增加考核委員、受評縣市雙向溝通交流之時間，並讓委員能更針對質化部分與受評方進行溝通與探究。

**第五，邁向系統整合與科技創新：**現階段可朝向善用現有資訊系統來改善評鑑的效率與效能，中長期來說，最好還是能將系統進行整合，俾能有利於平時管理與強化評鑑考核效率的目標。然系統的整合與汰換並非一時半刻可成，因此需要更長遠的規劃，也要有技術能力的配合與業務人員資訊知能的提升。若未來在系統整合方面的技術與人員觀念和資訊知能時機成熟，也要考慮致力社福整合型科技平臺的建置，以真正簡化評鑑工作與成本，並增加評鑑的效度與信度。

**第六，獎勵輔導優先：**其一，對考核結果優良縣市，可考慮辦理公開表揚、發

放獎金、對承辦人員記功嘉獎，且針對特優之部分，可考慮免評乙次；其二，透過標竿學習，建立輔導、觀摩機制。

（本文作者：李衍儒為國立臺灣海洋大學海洋法政學系兼任助理教授；李天申為臺北市立大學社會暨公共事務學系兼任助理教

授；劉燕萍為國立臺灣大學社會工作學系博士，以上為本計畫研究員；通訊作者：王光旭為國立臺南大學行政管理學系副教授，本計畫主持人）

**關鍵詞：**社會福利考核、公平正義、效率、效能、資訊科技

## 參考文獻

- 王榮璋、黃琢嵩、高珮瑾 (2014)。衛生福利部下行政體制運作的檢視與調整—從中央到地方社政及衛生體系規劃與設計。《社區發展季刊》，145，56-72。
- 林萬億 (2006)。臺灣的社會福利：歷史經驗與制度分析。臺北市：五南。
- 林萬億 (2013)。當代社會工作：理論與方法。臺北市：五南。
- 邱汝娜譯 (2006)。社會需求、社會問題與社會福利。載於國立編譯館（主譯），解讀社會政策（頁 53-61）。臺北市：群學。
- 周烜均 (2014)。臺灣社會福利績效考核中的悖理。國立臺灣大學政治學系碩士論文。
- 黃源協、蕭文高 (2016)。社會政策與社會立法 (3 版)。臺北市：雙葉書廊。
- 黃積聖 (2014)。公部門績效指標建構困境與解決之研究。《人事月刊》，351，9-26。
- 潘淑滿 (2010)。質性研究理論及應用。臺北市：心理。
- Gil, D. G. (1992). *Unravelling social policy theory, analysis, and political action: Towards social equality*. Rochester, VT: Schenkman Books.
- Stufflebeam, D. L., Madaus, G. F., & Kellaghan, T. (Eds.). (2000). *Evaluation models: Viewpoints on educational and human services evaluation* (Vol. 49). Springer Science & Business Media.