

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 金魚缸中的服務：全民督工的個案討論

Service Delivery in a Fishbowl: The Case of PSPC

doi:10.6978/YKSYK.200708.0088

研考雙月刊, 31(4), 2007

作者/Author：陳敦源(Don-Yun Chen);王干文(Chian-Wen Wang);蕭乃沂(Nai-Yi Hsiao);黃東益(Tong-Yi Huang)

頁數/Page：88-101

出版日期/Publication Date：2007/08

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6978/YKSYK.200708.0088>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



金魚缸中的服務： 全民督工的個案討論

Service Delivery in a Fishbowl : The Case of PSPC

陳敦源（國立政治大學公共行政學系副教授）、王干文（國立政治大學公共行政學系博士生）、
蕭乃沂（國立政治大學公共行政學系副教授）、黃東益（國立政治大學公共行政學系副教授）

Chen, Don-yun (Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University),
Wang, Chian-wen (Doctoral Student, Department of Public Administration, National Chengchi University),
Hsiao, Nai-yi (Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University),
Huang, Tong-yi (Associate Professor, Department of Public Administration, National Chengchi University)

摘要 Abstract

由於民衆反貪腐的意識逐漸高漲，政府的服務提供必須重新聚焦在「課責」的議題。本文以台北市政府執行中央政府「全民督工」的個案為例，闡釋在政府施政透明化的聲浪下，履行公民參與及行政服務的相關議題，包括：台北市政府全民督工的源起、回應機制、電子化服務及處理機制上，做一個初步的分析。本文總結認為，要提升政府服務提供的課責效果，在機制設計上還必須強化下面三點：使用新科技以降低公共治理成本、創造監督知識分享、以及與正式管控機制及績效管理機制連結等。

As the public pays more attention to the anti-corruption issue, "accountability" becomes essential in government's service delivery. Taking the Public Supervision of Public Construction (PSPC) in Taipei City Government as an example, this study discusses the issues of citizen participation and government performance. Through secondary data analysis, we explore the origin, responding mechanism, and online service of PSPC. Our conclusion suggests that to enhance the accountability of service delivery, the mechanism of the PSPC need to be improved in three respects: utilizing new technology to reduce public governance cost, sharing monitoring knowledge, and connecting with formal monitoring mechanism and performance mechanism.

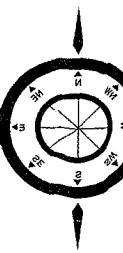
關鍵詞keywords：透明化、課責、反貪腐、公民參與、治理

transparency, accountability, anticorruption, citizen participation, governance

◆聯絡地址：台北市116文山區指南路二段64號 政治大學公共行政學系

◆聯絡電話：(02) 29393091轉51145

◆e-mail：donc@nccu.edu.tw



假如人類是天使，則政府就沒有其存在的必要性。假如由天使治理衆人之事，則我們並不需要對政府進行內部或外部控制。在型塑一個由人來統治的人的政府體制時，將面臨兩難的困境，一方面政府要有能力來管理衆人之事，另一方面，政府本身亦須具備自律的能力。

- James Madison -

壹、前言

1980年代開始的新公共管理（New Public Management; Kettl, 2002）改革風潮，從顧客導向的觀念出發，以委託外包為手段，將傳統重視程序與管制能力的官僚體系的眼光，轉移到將服務品質及其對象放在首位的思維模式中，在這風潮之下，政府透過各種組織改造、流程再造、或是e化等等作為，強調改善政府「服務遞送」（service delivery; Shan, 2005）的技術能力與資源運用效率，希冀以提昇服務品質來獲得人民的信任與支持。然而，不論在價值取向或是執行手段上，由於新公共管理缺乏對課責（accountability）的關注，使政府提昇服務品質工作，遇上了瓶頸。

首先，在價值取向方面，新公共管理聚焦在狹隘的工作設計、服務創新、資源節約、或是禮貌改善等「任務導向價值」（mission-based value; Piotrowski and Rosenbloom, 2002），相對地忽視許多「非任務導向的價值」（non-mission-based values）的維繫，

比方說，公平、正義、憲政、非歧視、以及近年來新興的透明（transparency; Fung, Graham and Weil, 2007）等價值，後面的這些價值，有時反而成為民衆心中政府服務品質提昇的關鍵所在；這就是為什麼，世界銀行（The World Bank）測量政府績效的善治指標（good governance），或是IMF國家競爭力報告中政府效率的指標，必定包含政府貪腐測量的基本原因所在。

再者，在公共服務的執行手段上，近年盛行的治理（governance）觀念讓公共服務遞送具有跨部門的性質，「沒政府的治理」（governance without government）思維的漫延中，一種十分輕忽公共課責的氛圍逐漸形成，第三部門、治理網絡、公私協力等名詞，都未能從公共課責的眼光仔細檢視，以至於學界或是實務界忽略了他們可能滋長的黑暗面，比方說，治理網絡有時會被用來進行利益交換或是建構貪腐聯盟，公私協力在某些狀況下，會成為公私合謀（collusion）的保護傘，而第三部門需要籌措生存經費的前提下，往往成為公私部門用來規避公共課責與社會責任的「白手套」。據此，前述的這些可能性，讓政府在藉由跨部門治理提供服務的過程中，更需關注公共課責的問題。當委外成為政府服務遞送的常態，官僚人員將人民所授予的服務權力，再轉授給第二與第三部門的同時，課責的問題就不再受限於政府的圍牆之內了，然而，這課責對象從政府「溢出去」的新課責系統要如何設計，是政府管理理論與實務界責無



旁貸的責任。

當然，現實上台灣政府不斷出現的各種弊案，不論是民選首長與政務官人員、常任文官，或是合約廠商與非營利組織的問題，都使台灣人民更加關注政府貪污腐化問題，公共管理者單純在服務提供的任務導向價值上精進，或是將外包本身當作政績的企圖，已無法滿足民衆對反貪腐價值的基本要求，因此，運用「金魚缸法則」，讓公共管理者的行為，好像在金魚缸中一般，持續受到公眾的的監控（Levine, Peters, and Thompson, 1990: 195-198），強化政府機關行政服務的透明度，進一步結合服務提供與課責，讓民衆感受到政府的服務價值鏈中，沒有貪污腐化的問題，是下一階段政府改造的重點，也是重拾民衆對政府信任的開始。

本文以課責、治理、及公民參與的觀念為基礎，探討政府服務提供與透明課責的重要連結；並以行政院公共工程委員會所推動的「全民督工」為個案，分別討論台北市政府三個執行焦點；最後提出強化政府服務提供與透明課責的相關建議。

貳、課責、治理與公民參與的實踐

在本節當中，首先探討傳統官僚的課責問題，說明在課責觀點下，人民參與政府運作的目的之一，是為了監督政府而來；但是，新治理的風潮下，因為

跨部門治理的關係，人民應該問責的對象，理應擴大到所有參與政府服務提供的非政府部門與組織，因此，本節第二部分，也將透過對治理概念的介紹，闡釋以透明為主要工具的公民參與機制設計，除了讓民衆對政府的施政進行監督之外，也提供政府委託其他部門進行服務提供時，一個降低監督成本的做法。

一、以反貪污為目的的公民參與

在行政職能持續擴展之際，國家治理需要包括政務與事務人員的守衛者（the guardian）來執行公權力，唯任何權力的行使都會產生「誰來監督守衛者」（who guards the guardians）的「麥迪遜困境」（Madison's Dilemma; 林鍾沂，2001：615; Kiewiet and McCubbins, 1991），守衛者本身若不能受到適當的監督，他本身就會腐蝕治理的目的，近年新公共管理強調解制鬆綁、公私協力、民營化等機制，這些機制仍然是政府公權力的一環，因此也應課以更多的責任與倫理的規範。

論及行政責任，Starling（1998: 152-153）將它視為回應、彈性、公平、負責任、清廉、與勝任能力等彼此環環相扣價值集合體；另一方面，誠如文首的Madison引言，實現行政責任的最大障礙就是根植於人類的天性，Starling（1998:168）具體提出三種人性弱點以解釋行政行為眾多的不負責任，分別係瀆職、權力傲慢，以及怯懦膽小等。至於官僚控制問題的探究也不乏學者的投入，最初可追溯至1940年代Finer與

Friedrich對行政責任控制問題的精采論證。在Finer（1941）看來，因行政裁量權的日益高漲，政府是日益龐大，也因此人民將越感到無力。於是他主張應對官僚體制施予外部控制；而Friedrich（1940）認為，由於行政業務的龐雜專業，使得總統、國會、法院、甚至是大眾媒體對官僚的外部控制均相當有限，若要使官僚制度具有民主色彩，實應同時兼顧內部平衡。

奠基於上述的論證，繼起的官僚課責同時關注於內外部的控制手段，另外就其內容約可區分為正式與非正式課責兩大類，茲整理相關文獻後約略呈現如表一，就內部控制而言，大多係價值與倫理規範、公共利益、專業主義、方案承諾感，以及代表性官僚、政務領導，弊端揭發者法令等；就外部控制而言，如資訊的提供、民選官員及法院的審查、利益團體及公民參與、媒體、競爭官僚體系等（Levine, et al., 1990: 191-203; Starling, 1998: 175-194）。

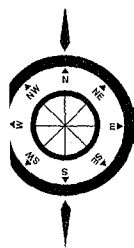
由於行政職能的擴張，為免官僚人員因本身人性弱點而有貪瀆情事而加諸內外部控制，藉以有效牽制龐大的官僚體制，然而這樣的立論觀點對於官僚人員的人性傾向於負面假定，對於秉公盡責的官僚人員未嘗公允。由台灣透明組織於2003年以來的調查發現，台灣地區民衆對於各類公職人員清廉程度的印象指數，清廉程度最高者為公立醫院的醫療人員與一般公務人員。而民衆心目中清廉程度較差的公職人員則包含河川砂石管理業務人員、立法委員、政府採購或公共工程人員、縣市議員、鄉鎮市民代表、鄉鎮市首長及主管等，人民對於官僚的課責也不能完全依賴代理人來解決貪腐的問題，而必須在民主治理過程中扮演更積極主動的角色（余致力，2006：165-176）。後文將透過目前受到廣泛關注的治理概念，說明官僚人員應如何積極的負起行政責任，而人民應如何以積極正面的態度予以課責；更重要的是以透明為目標的政策參與工具，引

表1 官僚人員課責途徑

	正式控制	非正式控制
外在控制	1.司法制度 2.獨立檢察官 3.立法機關	1.公民參與 2.利益團體 3.大眾傳播媒體
內在控制	1.政務領導 2.弊端揭發機制 3.競爭官僚體系	1.專業倫理法則 2.代表性官僚 3.公共利益 4.倫理分析

資料來源：作者整理自Levine, et al.（1990）；Starling（1998）。





進民衆力量分擔政府監督外包業務的監控成本，成為跨部門治理中新興課責機制的基礎。

二、為達民主政府所行的公民參與－治理的觀點

當前政治與行政最重要的發展之一就是建構有效的協力關係以健全治理 (sound governance; Farazmand, 2004: 77)。DeLeon與Denhardt (2000) 也從政治理論重新檢視政府再造運動對於民主政府的意涵，他們指出很多再造的理念係架構在個人的自利動機可以趨向於公共利益的假定上，然而，個人利益的追逐通常是個別且私下的，鮮少在市民對談 (civic discourse) 過程參與，過往的政府再造運動呈現使用市場模型多於政治社會模型，強調顧客多於公民，似有過度強調企業精神管理的本質；且自利動機可能衍生出拒絕公共參與的公共利益，而治理主張應環顧政治與社會面的公共精神與公共參與的問題。這些都顯示出治理對於當今政府運作的重要性，以及公共服務的課責問題，逐漸外溢於政府機關的圍牆外。

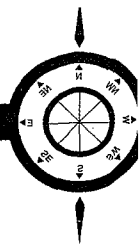
治理中所提倡的善治 (good governance) 概念比傳統政府與治理的概念來的廣泛，它傾向於對經濟、政治與社會事務的治理過程，透過廣泛利害關係人的共同涉入，以及以人民利益為基礎，對於財務、人力資源的運用過程，並強調公平、效率、透明與課責的原則。在此概念下，政策的運作是高度參與、動態及涉入的，透過公民、非政府

組織及政府間的對話與溝通，共同涉入尋求問題的解決方式。以此協力 (collaboration) 為基礎的參與式治理，體認到專業、促發、與課責是整個社會所應共享，不是僅止於政府實體中，而是強調透過健全發展、有能力、制度化，與活躍的地方政府、非政府組織、公民與私部門都應涉入政府運作，而達到健全治理的境界 (Farazmand, 2004: 81)。

由此觀之，公民對政府的課責有其必要性，而政府服務提供運作過程的透明化，是對人民負責的表現。更重要的是，由於跨部門治理的結構改變，人民問責的對象，從狹隘的政府官員擴大到社會上參與政府服務提供的社會團體，因此，以透明為主要設計的公民參與機制，現實上有雙重的課責功能：第一，提供民衆針對特定政策向政府有關單位問責的管道，強化政府向人民負責的治理環節；第二，藉由引進人民監督服務提供的能量，政府作為服務提供的外包委託人的立場，可以降低對代理社會組織 (合約廠商或非營利組織) 的監控成本，最終因為政府能夠更有效的監督外包機制的運作，也就更能夠向最終委託人－「公民」負責。

參、「全民督工」個案

本節將以上述學理為基礎，檢視台北市政府在全民督工的執行現況。首先審視政府單位對於民衆使用全民督工機制的回應狀況；再透過電子參與的角度觀察台北市政府全民督工網站；最後視



政風單位為正式的控制手段，了解政風單位在全民督工上所扮演的角色。

一、個案緣起

長久以來，公共工程事權係採分散式管理，民衆對於重大公共工程之執行狀況，除由報章媒體揭露的公安事件外，幾乎無從獲取資訊。工程資訊未能適時公開，一方面除了無法告知民衆施政績效外，另一方面也無法達到課責監督的功效。為結合工程管理實務，建立完善透明之工程資訊，提供民衆查詢及政府機關使用，以提升公共工程執行績效，行政院公共工程委員會（以下簡稱「工程會」）於民國九十一年規劃開發「公共工程管理資訊系統」，並辦理教育訓練，推廣各機關使用，藉以有效管控工程計畫及標案執行。而該系統之後續發展，則是結合地理資訊，健全資料庫的完整性，並籌設「全民督工系統」（以下簡稱「全民督工」），以加強公共建設品質（郭清江，2002：44-45）。

全民督工初期以中央部會為對象，同時以地方縣市政府做為通報窗口試辦，全民督工系統的適用對象，即所謂

的公共工程，係指政府機關、公立學校、公營事業興辦，或機關依法核准由民間機構參與或投資興辦之工程。若民衆發現公共工程有規劃設計不周、工程品質不良、安全措施不足、環境衛生不佳、工程進度緩慢，以及其他等疏失情形者，得以透過網路（網址：<http://210.69.177.25/pccpeo.html>）、0800電話專線、傳真及信函等方式，向工程主管機關或工程會反映，並應敘明工程的正確位置和標案名稱，政府隨即回應改善之。如表2，自開辦至2007年三月止，合計辦理件數已有10,678筆；如將歷年累積之處理完成數除以歷年累積之報案數（扣除今年），可得97.9%的完成率。

二、運作模式

全民督工系統的權責分工，是由工程會負責制訂運作體制，督導工程主管機關建立通報系統並考核其案件處理情形，若案件處理未臻完善，工程會必要時可到工程現場勘查。工程主管機關主要負責通報體系和運作機制的建立，以及考核所屬工程主辦單位的處理情形，

表2 全民督工歷年案件數處理一覽表

年度 (民國)	91	92	93	94	95	96/1- 96/3	合計
件數	406	1,063	1,649	2,485	4,060	1,015	10,678
處理 完成數	389	977	1,649	2,452	3,995	—	9,462

資料來源：作者整理自公共工程委員會（2007a；2007b）。





並指定專人回覆民衆。工程主辦單位則是在其主管機關訂定的限期之內，改善工程缺失，並將改善結果上網登錄並通報工程主管機關。上述所稱的的工程主管機關，依工程主辦機關認定，在中央為各部會，在地方則為直轄市政府或縣市政府（公共工程委員會，2002）。全民督工系統至九十三年五月開始辦理相關考核作業（公共工程委員會，2003），每年三月底前辦理前一年度的考核，獎勵績效良好的機關，同時也表揚及頒發獎勵金予通報民衆。

後文將選擇台北市政府全民督工的實施現況作為本文深入檢視的個案，此選擇除了個案資料的可及性之外，也考量到在工程會開始辦理考核作業後，台北市政府在全民督工辦理成效上連續績效良好。

三、台北市全民督工的實施現況

台北市由工務局負責工程整合通報平台，配合建構全民督工通報系統及運作機制，而其所屬部份機關亦視機關業務特性建立各自的通報系統，後文將說明並討論台北市政府與全民督工通報系

統相關的政風處、捷運工程局、與工務局的運作。

（一）事前防弊的全民督工－台北市政風處

台北市政風處早在民國八十五年即於該處網站設置「全民監工」機制，此機制主要係簡略介紹一般小型公共工程所常遇見偷工減料的樣態，並提供民衆反映的管道。為配合九十一年起實施的「全民監督公共工程實施方案」，而將以往所稱的「全民監工」改為「全民督工」以求其一致。該機制提供免付費廉政熱線電話（0800-211655）、電子郵件信箱（web54000@mail.taipei.gov.tw）以及郵政信箱（台北郵政49之80號）等三種檢舉管道，以下根據政風處所提供之資料，圖示民衆檢舉後，政風處的處理流程。

台北市政風處近幾年來嘗試結合里長及社區大學等外部反貪力量，特別擬定「地方意見領袖政風座談會」以及「社區大學『廉能政府和倫理社會』學習活動」等兩項實施計劃，前者於九十四年起開辦，主要在聽取各區里鄰長以及

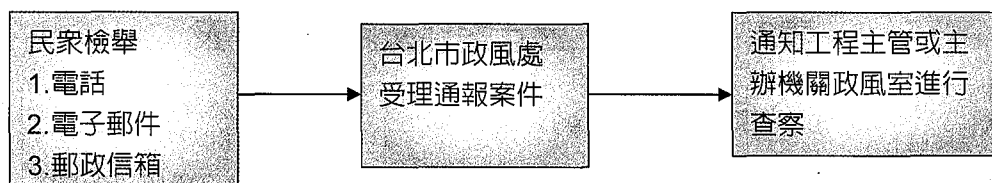


圖1 北市政風處通報案件處理流程

資料來源：作者自製



公益團體對於區政建設之建議，以及藉由座談會的舉辦，由政風處訓練里鄰長、社區發展協會、及其他地方團體，如何避免遭受貪瀆侵害的可行做法，及提供檢舉管道等訊息，並教導地方鄰里人員監督小型工程的「眉角」(tips)；後者自九十五年起與社區大學合作，開設「廉能政府和倫理社會」相關課程，使民衆了解政府運作及相關行政程序，以及宣導對於公共工程的投訴機制。

值得一提的是，政風處在全民督工機制下，所負責的業務是提供民衆檢舉一般小型公共工程的管道，可以看出政風處在此企圖擴展以往事後的肅貪角色，而積極落實事前防弊的工作，藉由事前的防範減少未來所可能引發的貪污舞弊，由消極的肅貪進而扮演積極的反貪，同時亦加強透過民衆參與的外部控制手段。

(二) 網際網路與全民督工－台北市捷運工程局

根據捷運局所提供之資料，台北市政府捷運局為提昇所轄各工程處的施工狀況透明度，於民國八十七即已建置完成捷運工程「全民督工」系統。該系統首創「工地交通即時影像顯示」、「廠商e化平台」，並運用「GIS觀圖軟體」做為通報使用，提供市民即時的路況影像。由於其體認到無法對工地狀進行即時了解就無法扮演好監造者的角色，即使將施工靜態照片上網，對於了解實際情況仍有限制，遂在某次招標案上，要求廠商配合提出即時影像系統的規劃

案，實施後也獲致不錯成效，因此在之後的招標案上均要求廠商提供即時影像系統，俾使監造機關與一般民衆均能即時了解施工情形。

民衆如遇捷運工程的缺失，可從捷運局或各工程處網站進行通報，所通報之案件統一由捷運局本部收文並管控處理時程。如圖2所示，民衆可透過捷運局網站上設置的「捷運信箱」及「全民督工」上網通報，所通報案件會送達捷運局秘書室文書課，由其收文掛號並送品保處研考課列管，並依據處內業務分工進行分案，多數均送交處內所轄工務所，因其主要負責捷運線上各站施工及維護業務。

今年之內，民衆由捷運局所提供之全民督工通報系統，進行共計有12件通報，茲將其每月通報數據呈現如下(表3)。

(三) 民衆通報的處理機制－台北市工務局

台北市工務局於九十一年建置完成「全民監督公共工程網路通報系統」及「全民督工免付費通報專線0800009609」(網址:<http://210.69.177.25/cpnt.html>)，以利民衆反應工程缺失並立即改善，提高民衆參與市政建設，並由工務局品質管理科承辦該業務，在工程會未頒布全民督工實施方案時，工務局品質管理科其實已具備名為「市政督工」的工程監督機制，但當時該機制所監督範圍僅止於工務局本身所轄之四個處，在工程會全民督工實施方案頒布後將它改名為全

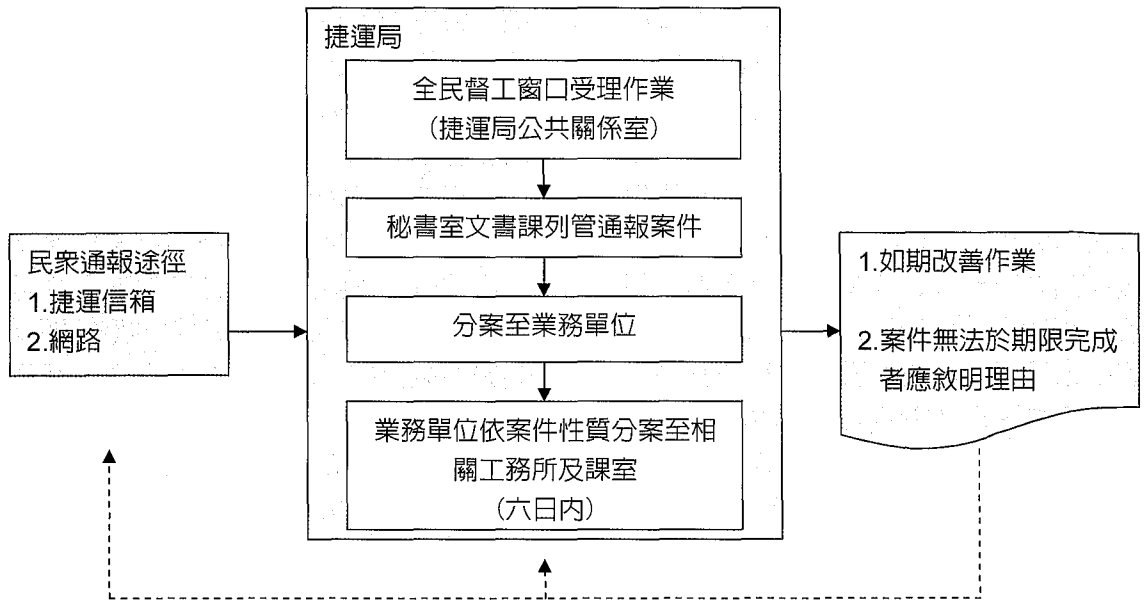


圖2 台北市捷運局全民督工通報案件處理流程

資料來源：作者自製

表3 捷運局全民督工系統九十六年通報件數

月份	1	2	3	4	5	合計
件數	1	1	2	6	2	12

資料來源：捷運工程局提供。

民督工，且所轄範圍擴及市府各局處。另外為提高民衆對於全民督工通報系統的運用，工務局主要有兩項宣導作法，首先是配合台北市民手冊，將全民督工專線登錄於手冊內；再則透過區公所的公佈欄、跑馬燈及影音設備，定期播放全民督工的宣導短片。

就實際運作而言（圖3），一旦民衆

發現工程缺失，即可透過電話、網站、信函及傳真等進行通報，市府工務局品管科接到通報案件後，由專人就通報內容分案至各相關局處；同時，相關主辦機關應在五日以內進行現場會勘，以確認權責及施工所需期限，但若經會勘後發現非屬管轄範圍，則應通報品管科並同時重分案件。確認權責後，工程缺失的

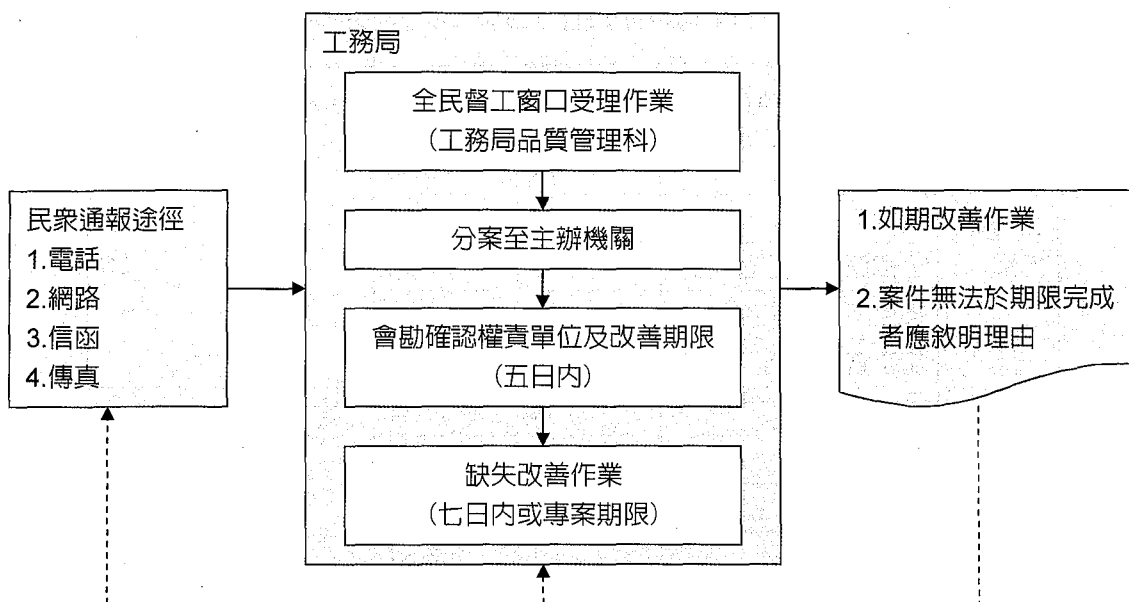
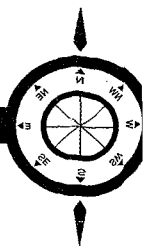


圖3 台北市工務局全民督工通報案件處理流程

資料來源：作者自製

表4 今年截至6月21日通報件數及通報方式

通報月份 \ 通報方式	網路	0800 專線	傳真	總計
1月	34	20	1	55
2月	18	5	1	24
3月	55	11	0	66
4月	47	10	0	57
5月	33	19	0	52
6月	22	6	0	28
總計	209	71	2	282

資料來源：工務局提供。



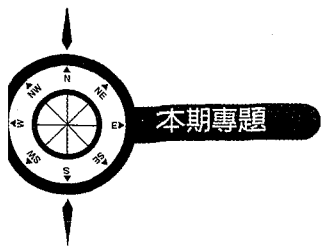
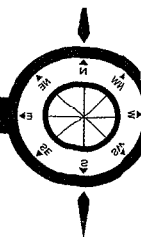


表5 台北市政府全民督工通報次數與單位分析

	承辦單位	組內次數	組內比例 %	組間次數	組間比例 %
工務局 內部	新建工程處	74	46.54	159	56
	水利工程處	14	8.81		
	公園路燈工程管理處	2	1.26		
	衛生下水道工程處	61	38.36		
	施工查核小組	8	5.03		
工務局 外部	士林區公所	1	0.81	123	44
	大安區公所	1	0.81		
	中山區公所	1	0.81		
	北投區公所	1	0.81		
	萬華區公所	1	0.81		
	文化局	1	0.81		
	交通局	25	20.33		
	地政處	1	0.81		
	自來水事業處	20	16.26		
	建設局	4	3.25		
	建管處	1	0.81		
	捷運公司	4	3.25		
	捷運局	45	36.59		
	教育局	3	2.44		
	都發局	7	5.69		
衛生局	1	0.81			
環保局	5	4.07			
警察局	1	0.81			
總計		282	100	282	100

資料來源：整理自工務局提供之資料。





改善作業需於七日內完工，除有特殊案件可經由主辦機關首長同意，得延長期限並報請主管機關備查；若案件無法於期限內完成，主辦機關應向主管機關敘明理由，並由主管機關將展延理由登入工程會網站。反之，若是在期限內改善者，應回報主管機關以申請結案，同時將缺失改善照片上傳至工程會電子信箱。最後，由主管機關登入工程會網站進行結案登錄動作。

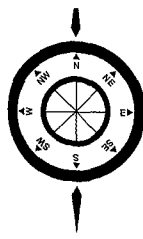
至目前為止根據工務局所提供之估計數據顯示，民國九十一年人民通報案件數為22件、九十二年為97件、九十三年為225件、九十四年為321件，至九十五年已有710件。此數據顯示，民眾對於全民督工通報系統似乎已漸熟悉。另根據品管科自今年開始統計資料來看（表4），各通報途徑上以網路通報者居多，其次為免付費電話。（截至六月二十一日止，由網路通報者共209件，免付費電話共71件，傳真者僅有2件）。

再者，若以民眾所通報案件所屬管轄單位作為區分標準（表5），可區分為屬工務局者，以及工務局區以外的局處。經統計後，自九十六年至今，案件屬工務局內部者共有159件，屬工務局以外者有123件。工務局內部以新建工程處居多（74次）；而其他局處以捷運局（45次）居多，交通局（25次）次之。由此觀之，民眾對於捷運工程的施工問題，仍以工程會所提供之通報系統為主。

肆、討論與結語

透過前文的學理與個案探討，本文統整歸納以下三點結論。首先在降低公共治理成本方面，不論是內外部控制手段，其目的都是抑制代理人（即全民督工個案中的政府工程單位與合約施工廠商）的自利動機，以增加其對人民的回應性。治理概念強調的是行政專業官僚應主動與私部門建立起協力關係，提供人民參與之資源，即全民督工個案中的各種民眾反映管道，除邀請民眾涉入政府運作（施工），也提昇政府的回應性，課責的對象也從政府官員擴大到協力廠商或非營利組織，而其可行關鍵在於委託人監控成本與民眾參與成本的降低。全民督工案例中以網際網路作為主要工具，確有降低公民參與以及委託人監控成本的意涵，如何持續應用新科技降低相關行政成本，是成功連結服務提供與透明課責機制的關鍵之一。

其次，不論是對於官僚的內外部控制，亦或是治理所強調的協力概念，資訊在其中均扮演重要的角色，提昇政府運作的透明度首推資訊的獲得與解讀，而資訊的獲得又是解讀的先決條件，也是外界學習掌控官僚運作的必要條件（陳敦源，2005：96）。為擴大及深化公民參與以便就近予以課責，資訊通訊科技的運用將降低資訊取得與傳遞成本而有助於課責（Catanese, 2004: Redburn & Buss, 2004: 156-157），它創造了一個民眾參與的場域，該場域中可以連結問題本身、預測選擇之效應、



以及評判選擇的環境。以全民督工案例來看，公共工程建設有明顯的「專業不對稱」(professional asymmetry)現象，如何擴大政風處類似的作為，建立民衆足以判斷工程瑕疵的監控指標與標準程序，並且廣為宣傳，是成功連結服務提供與透明課責機制的關鍵之二。

最後，前文討論多聚焦於表1非正式控制中的公民參與部分，相對而言，正式控制也有各種途徑，諸如司法、檢察官、民選首長、立法機關、政務首長，及競爭官僚體系等手段。但根據台灣透明組織的調查結果發現，台灣人民對於

上述途徑多持貪污腐敗的印象（余致力，2006），亦即無法信任這些正式控制途徑，其中尚有一可行的競爭官僚體系。競爭官僚體系是1970年代所產生的課責控制機制，透過行政機關內部的檢查者（如督察單位），針對政府內部的詐欺、浪費及濫權等進行調查。任何全民監控機制的運作，若能與現有的政府內控與外控機制結合，才能真正發揮整體的制約效果，並且統合政府相關的服務支援系統，連結到政府的績效管理體系中，讓競爭官僚體系的動力持續支撐「全民督工」。

參考文獻

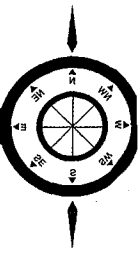
一、中文部分

- 1.公共工程委員會，全民監督公共工程實施方案，2002。
- 2.公共工程委員會，全民監督公共工程實施方案考核作業規定。2003。
- 3.公共工程委員會，*公共工程年刊*2002-2006，2007a。
- 4.公共工程委員會，全民督工九十六年第一季通報情形公告，2007b，<http://210.69.177.25/pccpeo.html>。（查詢日期：2007/7/23）
- 5.余致力，倡廉反貪與民主治理，*台灣民主季刊*（第3卷第3期），民95年9月，頁165-175。
- 6.林鍾沂，*行政學*，台北：三民，2001。
- 7.郭清江，公共工程計畫及標案網路化管理，*研考雙月刊*第230期（第26卷第4期），民91年8月，頁43-54。
- 8.陳敦源，*民主與官僚：新制度論的觀點*，台北：韋伯，2005。

二、英文部分

- 1.Catanese, A. J. "Planning for Sound Governance: A Classical Approach for the Twenty-First Century," In A. Farazmand, ed. *Sound Governance: Policy and Administration Innovations*, Westport, Conn.: Praeger Publishers, 2004.
- 2.DeLeon, L. & Denhardt, R. "The Political Theory of Reinvention," *Public Administration Review* 60(2), Mar/Apr. 2000, 89-97.
- 3.Farazmand, A. "Building Partnerships for Sound Governance," In A. Farazmand, ed. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations*, Westport, Conn.: Praeger Publishers, 2004.
- 4.Finer, H. "Administrative Responsibility in Democratic Government," reprinted in Peter Woll, ed. *Public Administration and Policy*, New York: Harper Torch Books, 1966, 247-275.
- 5.Fung, A., M. Graham and D. Weil. *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- 6.Friedrich, "The Nature of Administrative Responsibility," reprinted in Peter Woll, ed. *Public Administration and Policy*, New York: Harper Torch Books, 1966, 221-246.





7. Kiewiet, Roderick and Mathew McCubbins. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
8. Levine, C., Peters, B. Guy & Thompson, F. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*, Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1990.
9. Piotrowski, S. & D. Rosenbloom. "Non-mission-Based Values in Results-Oriented Public management: The Case of Freedom of Information." *Public Administration Review* 62(6). 2002, 643-657.
10. Redburn F. & T. Buss. "Modernizing Democracy: Citizen Participation in the Information Revolution," In A. Farazmand, ed. *Sound Governance: Policy and Administration Innovations*, Westport, Conn.: Praeger Publishers, 2004.
11. Shan, A. *Public Services Delivery*. The World Bank, 2005.
12. Starling, G. *Managing the Public Sector*, Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers, 1998.