

# 臺北市社區大學績效指標建立之探討： 由下而上途徑的觀點

鄭敏惠\*

## 《摘要》

臺灣推動社區大學終身學習政策進入第十年，全國各地迄今已成立83所社區大學，其中臺北市政府不僅為創辦推手，其規模與制度化亦成為各地政府學習的依據，臺北市政府以公辦民營方式委託辦理社區大學，透過定期績效評鑑機制進行社區大學監督管理，該評鑑等第攸關社區大學辦學聲譽、財務經費以及政策執行成效，故績效評鑑指標的制定實不容小覷。代表由上而下途徑的指標制定，兼具主管機關與菁英的觀點，重視客觀、標準化的規範傾向，易因重視過程、法令規章及組織運作，而出現缺乏彈性與創新、忽視地方脈絡、政策結果及績效測量的重要價值，甚至形成目標錯置與理想相左的衝突；代表由下而上途徑的指標制定，則重視執行層面的現實，包含回應性、自主性與組織學習，以及多元參與的協調與合作對話，較能反映在地脈絡與需求，此擴大社會參與納入多元的實務觀點，能厚植社區大學實踐的社會資本，及淡化政府權威監督社區大學的疑慮與衝突，不過政府需預備週轉空間與治理資本，以營造有意義的協力機制。本研究應用名目團體技術探究實務工作者的社區大學績效指標觀點，研究發現由上而下以及由下而上的制定差異為：前者強調制度化發展，重視行政與財務管理制度、教學與設備等指標；後者則重視在地耕耘與公民

---

投稿日期：97年12月23日；接受刊登日期：98年12月16日。

\* 世新大學行政管理學系博士班研究生，e-mail: chengminghuei@gmail.com。

社會理念實踐，以及組織制度的健全與保障，參與成員背景則具有指標上的偏好，並據此提出初探性的社區大學績效指標架構，以及名目團體技術的應用建議，期能建構績效成果雙向學習機制。

[關鍵詞]：社區大學、由下而上途徑、公民參與、績效指標、名目團體技術

## 壹、前言

臺灣設立社區大學係濫觴於 1984 年民間教改運動之倡議，推動社區大學成為活化社區、解放社會力，以及培育公民參與社會事務能力之機制，迄今已於全國成立 83 所社區大學，臺北市政府推動社區大學的機制則成為全國各縣市政府參考依據。<sup>1</sup> 臺北市教育局對各社區大學監督管理與定期評鑑，主要係透過定期績效評鑑的方式，該評鑑指標係經教育局邀集教育與管理學者組成評鑑小組制訂，評定成果攸關臺北市社區大學的推動成效，及經營團隊資源與永續經營的關鍵。<sup>2</sup> 就目前政府資源的挹注以及社區大學長期發展而言，<sup>3</sup> 評鑑績效指標的制定已是必須嚴肅討論的議題。

由上而下途徑 (top-down approach) 的績效指標制訂觀點，較強調政策制定與執行的分立性，制定者決定目標，執行者實行目標，不過，面對日趨複雜的社會，政策目標趨向多元系絡下，學者 Goggin、Bowman、O'Toole 與 Lester (1990) 表示此途徑缺乏因應環境變化、適當解決問題的能力；由下而上途徑 (bottom-up approach) 則強調政策制定與執行的互動與協商，形成彼此合作關係。臺北市社區

---

<sup>1</sup> 臺北市社區大學主管機關為臺北市政府，執行機關為臺北市政府教育局，另臺北市原民會所辦理之原住民部落社區大學，因辦理機制不同，本研究以教育局辦理之社區大學為主。臺北市共計設置 12 所社區大學，佔全國社區大學設置數之 15%，為全國最早實施公開招標，甄選法人團體以公辦民營方式辦理之縣市，挹注社區大學經費為全國最高，佔全國地方政府投入社區大學全部經費總數之 26% (楊碧雲，2006)。

<sup>2</sup> 臺北市政府教育局每年提供臺北市社區大學 280 萬元的辦學補助，各社區大學均需接受主管機關監督管理與定期評鑑，評鑑等第則成為社區大學辦學績效、教育部獎補助款，以及能否繼續承辦之重要參考指標。

<sup>3</sup> 以 2005 年為例，教育部補助獎助各縣市社區大學總金額為 1 億 5 千 3 百萬元，另外還有各縣市委辦與補助經費 (沈宗瑞、葛皇濱，2008)。

大學績效指標制定，若由主管機關評鑑小組統一制定由上而下途徑的績效指標，兼具實現機關之權威角色與專業學理，卻忽略實際執行社區大學的由下而上力量；本研究應用名目團體技術（Nominal Group Technique, NGT），找出具有由下而上途徑代表性的受評者觀點，試圖提出有助社區大學主管機關發展出一個多元思考觀點的績效指標架構，期能兼顧內外環境的互動，回應由下而上的需求，以真正反映社區大學績效與政策目標的關聯性。

## 貳、文獻回顧

本研究關切社區大學績效指標制定之過程，本節先說明社區大學績效指標個案及制定程序的文題，再導入由下而上績效指標設定途徑的理論觀點，最後則從相關文獻歸納出社區大學績效指標構面。

### 一、社區大學績效指標由上而下制定程序的缺失

「打開公共領域，發展民脈」、「活化社區、重建社會」為推動社區大學重要理念，除了知識性的操作訓練外，更希望藉此能打開公共領域，讓民眾所學能發揮於社區、貢獻於社會，以達終身學習的最高目標。臺北市社區大學係依據「臺北市社區大學設置要點」辦理，為提升社區大學辦理成效，均透過評鑑作為中央及地方補助款、以及委託辦理續約的依據；<sup>4</sup> 因此，績效評鑑等第對社區大學經營者而言，代表能否繼續承辦、財務來源以及辦學聲望的重要意涵。

#### （一）社區大學評鑑指標制定現況

現今臺北市社區大學評鑑設定程序模式係由教育局成立評鑑小組，小組成員係由成人及社會教育學者與企業管理學者所組成，<sup>5</sup> 針對社區大學的辦學方式與成

---

<sup>4</sup> 臺北市社區大學補助款來源有二，一為臺北市教育局；二為教育部社教司；在臺北市教育局部分除了固定委辦經費外，在 2004 年之前則另提供評鑑等第獎補助；在中央教育部則依據地方評鑑等第以及其他審核方式提供獎補助款。

<sup>5</sup> 曾任台北市教育局社區大學評鑑委員會委員，包含林振春（國立師範大學社教系教授）、黃富順（中正大學成人及繼續教育研究所）、張德永（玄奘大學教育人力資源與發展系副教授兼成教中心主任）、林純真（臺北市立體育學院身心障礙者轉銜及休閒教育研究所助理教授）、楊龍立（臺北市立教育大學教育學系教授）、陳松柏（國立空中大學管理與資訊學系教授）等學者。

果，進行有系統、客觀的蒐集、整理、瞭解與分析，並進行解釋和價值判斷，以作為改進缺失，謀求健全發展的歷程；辦學方式係指校務經營的各種制度與機制，辦學成果則指學員學習成果及學校對社會的整體影響。其評鑑作業要點及評鑑指標歷經三次修訂，<sup>6</sup> 在 2008 年則以「行政管理與計畫執行」（佔 35%）、「課程規劃與發展」（佔 20%）、「師資與教學」（佔 20%）、「學員服務與社區參與」（佔 25%）為四大構面，各評鑑構面再細分評鑑項目及評鑑指標（詳如附錄一），臺北市教育局的評鑑指標最重視行政管理制度的建立，其次，為財務管理制度，以及教學師資與設備等構面，並認為教育局評鑑可促進臺北市 12 所社區大學營運朝向更制度化、專業化的發展（楊碧雲，2006）。

社區大學除了主管機關訂定的評鑑指標外，亦有由社區大學全國促進會（簡稱全促會）於 2004 年推動辦理的社區大學認證，<sup>7</sup> 全促會係由倡議教育改革、催生社區大學的社區大學運動者所組成，經由全促會理監事成員訂定認證指標，針對社區大學的辦學方式與成果進行認證，以「社區與社會參與」為認證項目，包含「基本能力」、「課程與社區暨社會之結合」、「社區暨社會之公共事務參與」，以及「社區大學與社區之互動關係」等四大構面，並分訂相關指標，包含指定以及自選指標（詳如附錄二），以提供社區大學自主選擇展現辦學特色的機會。

## （二）由上而下途徑績效指標制定的問題

由上而下制定績效指標的途徑廣為各政府機關所應用；一般而言，評鑑指標的制定常會出現社會現實、承諾與時間觀點等層面的角色衝突（Weibel, 1975），首先，社會現實是個人根據文化與組織秩序的實際生活模式，但制定評鑑指標者係依據科學方法與非主觀價值的制定評鑑決策過程，易忽略人際互動的重要性，但行政

---

<sup>6</sup> 臺北市教育局 2003 年之前主要評鑑指標為「課程與教學」、「師資與行政人員聘用」、「社區服務」、「環境與設備」、「財務規劃」、「諮商與服務」等六構面；2004 年則將前述整併為「行政運作及資訊化管理」、「課程教學及研究發展」、「諮商與服務」、「財務管理及環境設備」、「特色及其他」等五項評鑑構面。

<sup>7</sup> 全促會於 1999 年 9 月 19 日正式成立，該會網站公告的設立任務為：（1）於協助地方政府辦理社區大學；（2）推廣社區大學理念；（3）統籌規劃社區大學之發展；（4）聯絡協調各地社區大學之業務；（5）規劃社區大學相關方案與計畫；（6）組織培訓社區大學之師資及行政人員；（7）承辦各級政府委託辦理有關社區大學之事項。台灣各社區大學需繳交年費及會費始成為該會之團體會員，由於個別社區大學較少有機會與國家層次直接互動，主要透過全促會作為集體的代代表（社區大學全國促進會，2008a）。

者則需因應不同環境，選擇符合人際關係與互動的主觀評估，才會受到信任且具執行價值；其次，組織承諾的形式會影響績效評估，行政者對評鑑執行多為象徵性而不在乎實質結果，而制定評鑑指標者則是重視計畫的客觀分析而非成功與否；最後在時間觀點上，行政者多傾向短程與變動的時間概念，而評估者則為長程與穩定的概念，傾向減少改變以有足夠時間進行分析與評估（Williams III, McShan & Sechrest, 1994）；簡言之，在績效指標制定過程中，存在著認知價值與形式上的角色衝突與緊張壓力。

以績效管理觀點來透視政府官僚制度，常會認為官僚制度是過程導向、過於重視法令規章，以及強調組織運作，而忽略政策結果及績效評估的重要價值，以及形成目標錯置的缺失。綜觀晚近政府的廣泛績效測量，其績效指標的建構與使用，仍多以管理者為核心且以管理者觀點出發，民眾少有意見表達及參與的機會（Ho & Coates, 2004）；Leach 與 Persy-Smith（2001: 204）亦指出：「政府雖不斷地發展測量績效的指標，卻常遭到質疑，認為其用意在於達成中央控制，而不是讓公眾了解政府的政策成果。」他們並根據英國地方政府改善發展局（Improvement and Development Agency, IDeA）的研究報告，指出績效評鑑雖日益重要，不過實際執行時卻缺乏地方性考量以及評鑑執行的經驗傳承。

評鑑機制設計的積極意義乃是建立正向評選、淘汰的機制，以確保機關執行效能的提升，而公平、有效的指標選擇則是相當重要的步驟（吳政達，2002）；若無法準確測量績效，就如同吳瓊恩、周光輝、魏娜、盧偉斯（2004：144）所言：「會導致公共財的過度供給、官僚預算極大化與鼓勵公共組織內私人目標等消極後果。」不但無法提升效能，反而造成更高的社會成本；亦即當政府績效指標傾向機關首長或同仁偏好，而忽略平衡關注公民需求、偏好，以及其它多元構面的觀點時，就會出現 Ho 及 Coates（2004: 30）所謂的：「一項缺乏利害關係人聲音的績效測量，是不會獲得公眾的支持，而不符合民眾關切的績效測量，其測量成果也不會被民眾所重視，將進而連帶影響民選首長對績效測量的重視。」換言之，一個缺乏多元參與的政府績效測量，尤其是在地方政府層級，可能終將流於形式。

由主管機關邀集學者專家，採行由上而下制定社區大學評鑑指標的途徑，較著重於機關自我需求與觀點，強調標準化的作業流程（丘昌泰，1997），因而形成依規範辦學的制式化發展，造成政策主管機關業務職司者與社區大學營運單位只要照表操課，後者只要文件資料建檔呈現得宜，往往評鑑成績都不會太差，只看到表面安排好的效果，而無法真正見到政策執行的成效，更是抑制在地社區多元知識與文

化的形塑與營造的契機；再者，評鑑指標制定者本身若對此項業務不熟悉，不清楚社區大學運作的「眉角」時，則更容易產生誤導的情形，以及主管機關與執行單位間的衝突，反而無助於社區大學運作的提升，導致績效評鑑的資訊成果僅是一種表面數據的呈現，或誠如 Williams III 等人（1994）所言般地只為實現主管機關控制的目的，此外，只應用由上而下的單一機制觀點，似乎並未承認治理夥伴關係的重要特質，而僅止於工具性的呈現。

另一項由上而下途徑的社區大學績效指標來源為全促會，它是一個全國性的社區大學促進組織，對社區大學並不具規範的約束力，該會以推動知識解放、實踐公民社會之理想為出發，透過全促會理監事成員，制定出社區大學辦理成效的認證指標，推動形式為各社區大學主動申請認證，此認證並不涉及各校排名，亦不會揭露未通過名單，所造成的競爭壓力亦較小，然而參與認證必須付費，且認證通過對各社大較不具實質意義；曾任該會理事長的顧忠華（2006：42）即指出：「社大認證計畫有助於確保社區大學之課程及經營品質，但對於進一步協助現行社區大學轉型為成人高等教育的完整機構，可能助益不大」，據此可知該指標重視社區參與的理想性實踐，易忽略營運管理運作層面，是以全國社區大學實際申請全促會認證的情形並不踴躍。<sup>8</sup>

爰此，目前社區大學績效指標的制定程序，主要係以主管機關政策供給面的委託者角色為主體，以其提供社區大學建制與資源，所以必需進行監督課責的思維，透過由上而下途徑的菁英觀點來制定評鑑指標；不過，依循社區大學發展的歷史脈絡可知，社區大學是從地方發動，各地相應而生後，中央再順應情勢下協助提撥配合的補助款，輔導各地社區大學發展，亦即社區大學的想法與倡議是來自民間組織，其理念的實踐更是涉及廣泛且複雜的面向，因此主管機關的績效評鑑自會日漸浮現評定的標準在哪裡？由誰來當「標準」？由誰來評鑑等爭議問題，更遑論社區大學在各地發展脈絡差別甚大的情況，要有一致性的規範或標準確實有其困難（沈宗瑞、葛皇濱，2008），因此評鑑績效指標如何定義、具包容性卻又不失社區大學的理想性、並具執行可行性，成為有待解決的課題，一旦處理不慎，則極有可能使過去民間組織的努力與政府政策良善美意化為烏有。<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> 社區大學申請全促會的「社區參與」認證，需繳交 2 萬元，已通過認證之社區大學約 14 所。

<sup>9</sup> 從 1998 年至 2008 年的社區大學實踐中，出現了與推動理想對抗、妥協、異化或僵固的落差情形（沈宗瑞、葛皇濱，2008）。

## 二、由下而上制定績效指標

1990年代中期以來，公共行政領域的發展日益強調公民參與的政府再造與公民治理，以及強調政府績效評量與管理（Ho & Coates, 2004）；胡龍騰（2007）進而提出以公民引領作為建構政府績效管理的初探性觀點；換言之，政府機關面對複雜且多元的社會環境與公民自主意識發展，更加凸顯納入由下而上途徑的參與政府施政績效概念重要性。本節擬從網絡治理觀點及服務課責的概念，進行由下而上途徑的論述，再透視政府辦理社區大學績效評鑑的指標思考。

### （一）由下而上途徑的理論觀點

由下而上途徑的首要精神在於重視多元公眾意見與公民參與的過程；因應全球化衝擊、集體生活複雜化，以及公共行政領域對於組織觀念的轉變，促成民間資源大幅地整合在公共事務的推動過程中，形成跨組織、跨層級與跨領域的公共治理網絡關係，此種由政府組織與非政府組織、中央與地方以及民間社會各階層力量結合的網絡結構，不同於傳統層級節制組織權威運作的基礎，而是以知識、技術、資訊與經費的交流作為穩定與整合網絡結構的基礎，換言之，此種公共治理模式不同於對於官僚體制的管理，而是需要強調由下而上途徑的彈性運作與管理方式。

首先，從公共效能來看待由下而上途徑的必要性，Thomas（1995: 180）指出：「由下而上途徑有助於獲致關鍵公眾的意見與政策認同，亦可促進公共行政者的政策效能。」另外從Frederickson（1980）提出「鄰里控制模式」（the neighborhood control model）的公共服務治理過程，以及Ostrom（2002）的權威分散與多中心（polycentricity）的觀點，皆是為了能夠改善傳統官僚單一中心（monocentricity）的強制壟斷與無效率政策運作，希望透過多方共同的判斷、協定與溝通，尊重彼此差異來產生共識，以避免出現衝突並促進彼此合作與競爭；此外，根據Hacker（1996）的公共事務互動溝通概念，可以使政府官員或政治人物與公民間的權力關係趨於均衡，擴大公共領域的範圍，並且縮小傳統政治或社會菁英的權力及影響範圍。

從政府網絡治理觀點而言，當今政府已由過去較狹隘的傳統管理，轉變為複雜的系絡治理，面對很多團體與利益直接涉入公共事務的情況下，政府更需積極地與外部行動者互動，建構擴大參與公共事務成員與互動管道的關係網絡；相關論點包含Rhodes（1999）主張政府應建立一個結合各級政府、企業、社區等團體或個人

的網絡關係，以達成政府治理目標；Grindle（1996）提出的四項治理能力，其中的「政治能力」（political capability）即為：「包容多元社會觀點、調解衝突、回應公民需求、考量利益代表性，以及提供有效政治參與機會，並根據地方需求與偏好提供服務的能力。」（Wallis & Brian, 2002: 79）；趙永茂（2008）則認為政府治理已由國家中心主義導向公民社會中心主義，不得不由原先單向的管制、支配與操縱的角色，調整為雙向與合夥的關係，轉為扮演導航、整合、聯結與輔助的角色。Palmer（2004）更明確指出一個增進公共利益的治理過程，需包含政府、非政府部門、私部門與社會民間團體等多重主體之間的權責分配與溝通協調，以建立共同合作機制，而非僅限於單一由上而下的控制途徑；而透過對於自主參與的鼓勵，可以使公民、行政官僚與專家間，得以在對談的民主情境下，謀求相互的理解與共識；換言之，在當今後現代脈絡下的不信任與疏離感情境下，必須重視讓所有政策利害關係人有表達機會平等的途徑與機制，以使公共政策的制定與執行不再是零和賽局，而政府治理的途徑則已漸從直接提供服務，逐漸轉變成重視擴大參與者與由下而上參與的途徑。

從公共服務課責的觀點而言，Moore（1995: 29）指出：「公共課責乃是運用公共資源，例如：經費與權威是提供服務的核心基礎。」政府機關委託非營利組織輸送公共服務，公民會期望受託者負起代表政府機關的權責，而不會考慮受託者為政府機構或其他組織，亦即受託者已具有公共性，不僅要重視效率、效能，亦須兼具公平公正的社會責任；Gormley 與 Weimer（1999）則進一步闡釋績效評鑑對於服務提供的二大課責觀點，其一、為更知情的服務使用者，所以服務提供者必須更重視他們的需求，一個愈具資訊性的績效評鑑，即愈具有選擇的參考性，也會愈具有由下而上的課責效能；其二、更知情的政治者與公共管理者，有助於落實由上而下的資源裁量與監督課責；如此一來，透過組織績效評鑑的政策工具，一方面可降低資訊不對稱，另一方面則可強化課責，由此可知，承擔此公共服務課責的受託者，肩負著提供服務品質的重責大任，更須具備對由下而上需求的高度回應性。因此，扮演服務受託者的社區大學經營單位，乃是公共服務的直接課責對象，實務上需直接面對主管機關的公共服務要求，亦需回應服務使用者的在地需求，方能永續經營社區大學並獲得社區信任，以社區大學受評者所扮演的滿足供需角色而言，其實務觀點甚具在地聲音的代表性。

倡議由下而上途徑的政策制訂需有「政策週轉空間」、「社會聯繫」等概念，以及從接軌到轉軌的「治理成本」等考量；在當今治理環境系絡下，推動公民參與



已成為政府治理的重要環節，李宗勳（2009）指出政府應該扮演帶領的角色，調整態度為「心態上期待公民」與「環境上讓出空間給公民」，並須具備創造政策共識的能力，以提供一個培養與讓渡的公民參與治理之互動協力過程，其中的決策藝術必須是調和社會網絡協力所營造之「社會判斷」、專家學者的「事實判斷」與利害關係人的「價值判斷」；換言之，在政府官員的心態上要能夠從不排斥到積極期待公民參與，進而實質地讓出空間給公民投入治理環境，容許不同參與者在此機制中發言與主張；其次，在此治理網絡的關鍵行動能力，李宗勳認為不在於特定行動者之權力或資源，而是其間廣泛的「社會聯繫」及其容許更創新地動用新的治理工具與技術來引導網絡發展；再者，此種容許地方特色發展及個別殊異性需求的社區公民多面向參與，從被管理到一起有意義的參與公共事務共同承擔責任，必需考量投注時間與金錢的公民形塑「治理成本」，預備前述三項前提方能營造各可能行動者審慎認知與願意投入參與的協力關係。

## （二）績效指標由下而上制定的思考

應用由下而上制定績效指標的測量，來檢驗公共政策目標的達成及其具體成果，雖仍具實務上爭議，不過仍廣為理論所支持；首先，在績效測量的觀點上，Holzer 與 Yang（2004: 17）曾表示：「績效測量有助於民眾瞭解政府機關施政的執行成效、有無顧及全民利益，以及回應民眾需求情形。」Sanger（2008）則主張經由績效測量可建立政治與公民支持，進而提升公共權威的正當性；對於由上而上的途徑上，諸多學者亦強調納入多元意見的正當性，以及對利害關係人參與績效指標的重視，Yang 及 Holzer（2006）認為績效測量應測量公民所真正在乎的，更系統性地機構整合，亦即重視納入其它治理組織與公民參與的轉化過程；Callahan（2006）指出測量政府計畫績效必需反映各個利害關係人聲音，增加對話與討論，以啟發決策思考與提升政府績效。

從宏觀的政治面而言，在確立績效標準和建構績效指標時，孫本初（2003：199）指出：「如果能夠注意到整合各類行動者的認知與需求，則績效管理會成為一良好的政治溝通工具，反之則將成為政治爭端的源頭。」，亦即建立一個顧及政策利害關係人期待與彼此平衡的「政治社群」與「專家社群」對話機制（MacRae, 1985），將有助於釐清政府計畫目的並找出潛在的績效指標，誠如 Ostrom（2002: 71）所主張的：「符合特定公共財貨成果的測量才具有績效建構的效率。」，此時的績效測量的結果更能反映公民需求與期望（Callahan, 2006），亦使績效測量的成果更具實質價值。

此外，如以互動觀點（interactive perspective）界定治理網絡的組織績效時，則績效管理的目的並非爲了達成政府的目標，而是協助建立與提供成功互動的情境，讓這些參與者能有效率地達成共同目標，亦即政府績效管理應使互動過程順利進行，包括衝突降低與衝突解決，更需重視參與者價值的多元化，積極與民間社會合作，以解決共同的問題（劉宜君，2006：123）；此互動觀點隱喻著所有參與者之間是平等的，沒有不對稱的地位或是有誰主宰互動的規則，對於公共網絡組織的績效評估，如以效能、效率、公平等作爲判斷績效的標準，則容易落入工具主義的狹隘觀點，因爲參與網絡的專業或組織彼此是基於一種夥伴關係的互動，網絡參與者的認同與投入十分重要，亦即網絡參與者是績效評估的主角，而非配角，應該重視他們的意見與合作情形。

如前所述，一個重視多元參與的政府績效測量指標制定觀點，會使測量更具實質價值；然而，現階段完全從社區居民、學員與講師等層面績效指標建構，並不容易且需花費大量時間人力等成本；因此，本研究所應用的由下而上途徑，並未直接邀請社區居民及學員等人參與，而是從受評估者，即社區大學營運團隊的實務工作者觀點，係因主管機關辦理社區大學績效評鑑的目的，在於提升政府推動社區大學政策的執行成效，而在一個涉及政府各部門、社區大學工作者、講師、學員、民間團體，以及在地社區等不同主體的社區大學運作過程，執行成敗的關鍵實與負責提供服務品質的社區大學營運主體息息相關，且該微觀的主體是具有改變宏觀環境的能動性，亦符合落實公共服務課責的意涵；是以，源自由下而上途徑的實務工作者觀點，對於績效指標的制定過程當是具有實質的參考價值；主管機關透過菁英制定出由上而下途徑的社區大學績效評鑑指標的同時，如能朝向整合承辦社區大學單位的觀點與立場，開放執行單位參與想法意見的對話與討論，應可降低評鑑衝突與爭議，且使績效指標更具在地代表性、周延性與執行可行性，達到提升社區大學成效的實質目的。

### 三、社區大學績效指標構面文獻初探

在操作名目團體技術之前，本研究考量參與成員思考社區大學績效指標的多元性，以及操作後進行歸納整理的架構需求，嘗試針對社區大學績效指標構面，蒐集相關的建構論點，以找出歸納 NGT 互動後相關成員的指標想法依據，並有助於後續構面上的討論；雖然國內研究社區大學績效指標之相關文獻缺乏，但亦可從相關非營利組織及教育文獻歸納得知，社區大學屬於非營利組織機構（余佩珊 譯，

1994；陳金貴，1994；司徒達賢，1999），因此，難以應用一般營利企業經營績效指標來衡量社區大學之經營績效。相關組織績效指標的文獻，Cameron（1980）提出目標達成、資源獲得、內部流程與顧客滿意等組織績效指標；Herman 與 Renz（1998）針對非營利組織則提出達成組織使命與生存的績效要素，在達成使命方面包含目標達成、生產力、工作品質、顧客滿意等指標，在組織生存方面則包含成員品質、生產力、調適能力、資源獲得、志願者參與以及成員道德等指標。

國內非營利機構的績效指標研究部份，呂芳堯（1985）針對基金會進行績效指標研究，以外部及內部構面評價基金會經營績效；呂育一（1992）研究文教基金會管理者對績效指標重要性認知，則是以組織運作構面、組織對社會的貢獻構面、組織與服務對象的互動關係等，作為非營利組織績效指標構面；王韓康（1998）採用參與式模型研究非營利組織績效指標，他從組織結構與制度、內部作業管理、與外界關係、服務內涵以及服務成果等構面，制訂為非營利組織績效指標的構面。

歸納研究文獻可知，非營利組織的使命達成是評估非營利組織績效主要的目的，而內部環境與外部互動則是影響非營利組織運作成果的關鍵，內部環境涵蓋了組織的結構、內部流程與管理制度，外部互動則包含透過服務的內涵與成果，取得相關資源與建立外部關係；本研究據此歸納出五大社區大學績效指標構面，做為後續進行互動研究，即臺北市社區大學實務工作者績效指標觀點的參考架構：其一、社區大學「組織結構與制度面」；其二、社區大學「組織內部作業的管理面」；其三、社區大學「組織與外界關係面」；其四、社區大學「組織服務內涵面」；其五、「社區大學組織服務成果面」。

## 參、研究方法

為建構由下而上途徑的社區大學績效指標，本研究透過典型的名目團體技術，以臺北市社區大學實務工作者為互動對象，並依據文獻歸納的構面發展出社區大學績效指標，進而將互動成果與臺北市政府教育局評鑑指標，以及全促會認證指標相互對照，作為績效指標選取機制的參考。

名目團體技術之目的乃是藉由團體互動的方式，在眾多參與人數的狀況下，運用一定的結構設計，於最短時間內針對特定的議題，找出問題癥結、解決方案、與評估方案；其最大的優點在於確保參與者公平發表意見的機會，可避免因層級節制

造成低階人員不敢提出想法的缺失 (Beywl & Potter, 1998)；<sup>10</sup> 一般而言，NGT 技術具有四項特徵，第一，為參與小團體會議的數目適中，成員包含主持人一至二人、NGT 成員五至九人；第二，為過程為安靜地產生意見，利用循環程序紀錄要求成員各自表達構想，用討論、解釋或辯護方式釐清個別意見，達到團體意見的交流；第三，為經由討論及嚴謹的投票過程，整合成員意見並且票選產生一致性結論；第四，為在時間控制與成本上更具經濟效益 (Delbecq, de Ven & Gustafson, 1975；陳耀明，2001；鄭慧萍，2002)。NGT 程序可以達到共同有效參與、釐清界定議題、形成共識獲得結論，以及互動學習改造知識等價值，為一種用來建構整合主觀意見的評估測量衡量模式。

本研究依據 NGT 方法邀請 8 名臺北市社區大學實務工作者及講師作為團體成員，成員參與社區大學經驗約 3 至 7 年，參與團體成員背景資料如附錄三所示；由於 NGT 方法須具備 1 至 2 位會議主持人及協助者以引導會議進行，本研究由筆者擔任會議主持人，<sup>11</sup> 邀請職任世新大學行政管理系講師者擔任協助者，協助現場即時資料的記錄處理，實際進行 NGT 互動。

## 肆、研究結果

本研究於 2008 年 1 月 31 日舉辦 NGT 互動，在約 3 個小時的時間內，團體成員經過思考、陳述、討論、抉擇等互動階段，整合出他們在社區大學的「組織結構與制度面」、「組織內部作業的管理面」、「組織與外界關係面」、「組織服務內涵面」，以及「組織服務成果面」等五大構面的績效指標共識結果。

---

<sup>10</sup> 汪明生 (2006：359) 指出：「NGT 方法可用以解決爭端，在增強獨立思考判斷之後容許互動討論，進而提出關係人均可認同接受的解決方式」；此方法亦可延伸為互動管理 (Interactive Management)，或者可進一步地結合詮釋結構模式 (Interpretive Structural Modeling, ISM)，以階層圖形化表達排序結果，以增強 NGT 程序 (張寧、汪明生、陳耀明，2008)，此結構增強的過程有助於衡量兩兩之比重及因果關係，促使會議參與者能再度開放進行共和式思考。

<sup>11</sup> 會議主持人必須了解 NGT 程序、具有自信去引導 NGT 每一個步驟，並以受過相關訓練者為佳，以確保 NGT 程序執行正確無誤，筆者具備此項要求。

## 一、第一回合研究發現

由於不限想法與意見數量，因此在本階段問題處發與產生想法過程中，研究對象對建立社區大學績效指標之意見產生較為多元與廣泛，共計提出 41 項指標，歸納整理至五大構面後，「組織結構與制度面」計有 10 項，「組織內部作業管理面」計有 11 項，「組織與外界關係面」計有 8 項，「組織服務內涵面」計有 8 項，「組織服務成果面」計有 6 項，最多者為「內部作業的管理面」，其次為「組織結構與制度面」，其中對於「社區大學與公部門、社區、社會資源等互動關係」最為重視，共有 4 位學員提出此項指標。

## 二、第二回合研究發現

研究對象經過第一回合意見產生後的陳述、澄清與討論辯證過程後，重新思考社區大學績效指標之意義與重要性，經過研究對象修正與調整想法後，第二回合共計提出 35 項指標項目，由於每個指標均有其代表意義，因此筆者保留成員原始之指標敘述，並未調整字句；第一、「組織結構與制度面」指標，經修正或合併後，由原先 10 項調整為 7 項指標；第二、「組織內部作業的管理面」指標，經修正或合併後，由原先 11 項調整為 9 項指標；第三、「組織與外界關係面」指標，經修正或合併後，由原先 8 項調整為 7 項指標；第四、「組織服務內涵面」指標，經修正或合併後，由原先 8 項指標調整為 6 項指標；第五、「組織服務成果面」指標，則僅稍做文字修正並維持 6 項指標；在歸納整理後發現在各構面之指標中，最受重視之構面仍屬社區大學之「內部作業的管理面」，其次為「組織結構與制度面」，以及「組織與外界關係面」，而最受成員重視之指標則為「社區服務成果分享、經驗交流、資料庫建立與檢討機制」，共計有 5 位成員提出。

## 三、第三回合研究發現

在歷經第一及第二回合之互動過程中，研究對象之想法雖十分多元，但在彼此尊重與包容不同意見下，均得以透過認知、學習，進而對複雜且具爭議的社區大學績效指標建立共識；第三回合係以第二回合整體結果為基礎，研究對象據此並依其認定的意義重要性進行 10 項指標優先意見排序，根據各研究對象票選社區大學績效指標之結果（如附錄四），發現有 5 位研究對象認為最重要的社區大學績效指標是建立明確之組織願景、使命與目標，有 2 位認為組織章程完善，並具有彈性最為

重要，另一位則最重視建立行政人員的福利制度及退休制度。其中曾任職社區大學高階主管職務者特別重視組織願景、使命與目標的建立，擔任講師的參與者則較重視符合社區需求的課程設計，任職專員者則明顯重視組織章程的完善與彈性。

在此階段成員票選意見有多有少，僅就前 10 項票選排序後之意見進行加權計分，整合 8 位研究對象於 NGT 互動後票選前 10 項社區大學績效指標結果與加權分數，歸納至五大構面（如附錄四）後，發現在個別指標的選擇上，建立各項業務標準作業流程、與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結，建立志工制度，以及重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧，三項指標的得票數最高，分別獲得 6 票；在進行排序加權計分後得到 30 分以上的指標分別為：最高為組織願景、使命與目標明確，獲得 50 分，次高為建立各項業務標準作業流程，獲得 47 分，第三及第四高票為重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧，與強調領導者的智慧（EQ）、分層負責與彈性授權，各得 35 分。

在五大構面的比重部份，得票最多者為「組織作業的內部管理面」，計有 23 票，占總票數 29%，總得分高達 139 分；「組織與外在關係面」次之，計有 20 票，占總票數 25%，總得分為 90 分；再其次為「組織結構與制度面」，計有 14 票，占總票數 18%，總得分為 114 分。

本研究另再依研究對象票選指標優先排序後之加權計分，依序列出 28 項績效指標及加權計分的結果，各指標雖得分不一，但仍具有成員意見的代表性，成員的共識結果依構面整合如下：

- （一）「組織結構與制度面」包含：（1）組織願景、使命與目標明確；（2）組織章程完善，並具有彈性；（3）整體發展計畫；（4）制定行政人員福利及退休制度；（5）明訂透明公開之財務管理組織章程；（6）組織結構執掌明確，並以圖像呈現等 6 項指標。
- （二）「組織內部作業的管理面」包含：（1）建立各項業務標準作業流程；（2）強調領導者的智慧（EQ）、分層負責與彈性授權；（3）行政管理作業手冊；（4）執行內部作業考核，包含財務、教務、總務及學務；（5）講師經營，包含聘任、考核、成長與公共事務活動的參與；（6）財務需與行政分開，並分別向上級負責；（7）定期召開管理會議追蹤及檢核等 7 項指標。
- （三）「組織與外在關係面」包含：（1）課程設計是否切合社區特色、需求與文化；（2）與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資

源連結，建立志工制度；（3）資源共享、經驗交換、共學機會；（4）社區策略聯盟的夥伴建立關係，從活動到組織培力，擬定社區參與的短、中、長期計畫；（5）建立研發與學術交流，以及鼓勵民眾參與機制；（6）社區大學建立與協辦學校的關係等 6 項。

（四）「組織服務內涵構面」包含：（1）重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧；（2）公共議題（生態、環保、文史、公衛、社區安全、藝文與交通）參與；（3）多元服務管道的建構與利用、各類服務內容是否切合組織之目標及社教、社福精神；（4）學員意見的處理方式及機制；（5）學員中輟的問題與追蹤、課程規劃及學員服務內容是否符合需求等 5 項。

（五）「組織服務成果面」包含：（1）社區服務成果分享、經驗交流、資料庫建立與檢討機制；（2）社區民眾對社區大學的認同度及媒體的報導；（3）學員滿意度、回流率、選課人次成長；（4）以學習成果檢視服務品質的良窳、針對學員的消長的策略及回應等 4 項。

透過 NGT 互動票選加權計分後，將社區大學前 10 大指標歸納至各構面發現，在「組織結構與制度面」上，成員最重視組織的願景、使命與目標制度的建立，以及完善具彈性的組織結構；在「組織內部作業的管理面」上，成員最重視標準作業流程與行政管理作業手冊的建立，以及領導者能力；在「組織與外在關係面」上，成員則最重視社區經營，包含課程面、外部互動與資源分享；在「組織服務內涵面」，成員最重視落實弱勢關懷與社會服務層面；在「組織服務成果面」上，成員則最重視成果的交流、分享與檢討之機制。

綜觀第一回合至第三回合的研究結果，從一開始的 41 項指標到最後萃取出 28 項指標的形成共識過程中，成員所提出的指標與五大構面關係大致相切合且差異不大，儘管成員在第一回合對於社區大學績效指標的角度觀點各有不同，該些差異經過 NGT 互動後，亦會產生不同意見之排序現象，但成員之間對於重要績效指標的看法則會漸漸趨於一致。

#### 四、整合途徑的論述

整體而言，綜觀現況與研究結果的發現可知，由上而下與由下而上二制定途徑的績效指標，均重視建立明確的組織目標與願景，以及健全的行政制度，二者主要的差異則在於前者重視行政與教學制度化建構，建立各項準據規範，具有期望各社

區大學朝向制度化機制運作之實質意涵；後者則呈現出對社區網絡、社區服務、弱勢關懷、公共議題參與、社區大學間的經驗交流，以及完善人事福利辦法等層面的重視，較凸顯非正規教育機構的公共性、在地性與社會責任意涵，以及保障實務工作者的訴求。

### （一）由下而上與由上而下途徑整合的績效指標制定可行性

前述發現的績效指標途徑差異，亦代表著途徑背後思考脈絡的差異與可能缺失；目前台北市社區大學的評鑑機制，係由主管機關-臺北市教育局邀集教育與管理學者制定績效評鑑指標，此途徑背後代表了政府及菁英二方觀點的思考脈絡，政府觀點是以提供資源的上位者思維，監督社區大學的營運以達成控制目的，並使社區大學朝向制度化的發展，凸顯政府多以管理者為核心，重視可供量化比較的過程導向管理模式，對評鑑執行多為強調組織運作，而忽略政策結果及績效評估的重要價值，易出現目標錯置的缺失；另一方則是由教育及管理學者組成的菁英觀點，代表著依據科學方法與非主觀價值的制定評鑑決策過程，會較具長程與穩定的概念，傾向減少改變以有足夠時間進行分析與評估的特點，但可能會忽略人際互動的重要性，加上若是以成人教育看待社區大學，以符合正規體制的教育機構準據來評價非正規教育體制的社區大學時，則其所形塑的樣貌將與公民社會養塑產生落差；同時前述二者所建構的評鑑指標取徑，通常攸關社區大學的辦學聲望與經費財源，使各社區大學為績效評比而競逐排名，遂以該指標為營運指導方針，趨向制式化並缺乏創新、具在地社區特色的發展，倘若學者專家缺乏社區治理實務經驗時，更會使評鑑指標缺乏因應環境變化、適當解決問題，以及提升社區大學實務運作能力的意涵，容易形成與推動理想對抗、妥協、異化或僵固的落差現象。

反觀代表實務工作者觀點的途徑，凸顯出現實世界必須根據文化與組織秩序的實際生活模式，必需因應不同環境，選擇貼近人際關係與互動的主觀績效評鑑指標，才是具有執行的價值；因此，在實踐社區大學永續經營的目標系絡下，他們不僅重視在地社區的耕耘與公民社會理念的實踐，更在乎組織制度的健全與保障，不過，研究結果亦呈現出不同參與對象之間的見解與偏好差異，例如：任職社區大學高階主管者較重視組織願景、使命與目標的建立，擔任講師的參與者較重視符合社區需求的課程設計，任職專員者則明顯重視組織章程的完善與彈性，同時此途徑也可能因供需雙方資訊不對稱與供給面道德危機等問題，而出現便直行事的自利現象。不過，多元參與績效測量的目的在於容許個別殊異性需求，誠如 Ostrom (2002) 所言地透過多方共同判斷、協定與溝通，尊重彼此差異產生共識，可以促



進彼此合作與競爭，抑或 Callahan (2006) 指出的反映各個利害關係人聲音，增加對話與討論，以啟發決策思考與提升政府績效的政府計畫績效測量概念，均有其建立政治支持與提升公共權威的正當性意涵。

綜觀由上而下與由下而上的評鑑指標制定途徑觀點，的確存在著認知價值與形式上的角色衝突；從策略管理而言，它強調公共組織應具備長期性的觀點，主張組織決策並非單一的一項技術、方法或工具，而是一組綜合考量重要決策要素後的綜合決策（孫本初，2007）；Hatch 與 Cunliffe (2006) 的多元途徑觀點，主張可刺激想像力與創新，亦可提升包容力並避免自我中心，進而獲得實務上有價值的洞見；此外，Matland (1995) 則是提出目標明確時適用由上而下途徑，以及不確定性較高時適用由下而上途徑的二分方式，並以「模糊／衝突模型」作為分析該二項途徑的工具；換言之，政府制定社區大學評鑑績效時，應考量如何整合運用方法、資源，以及達成目標等要素，有助於提供控制與評估的客觀基礎，以及因應環境的不確定性與變遷性，途徑之間的應用則應考量哪些因素在哪些狀況下是較為重要，而一個整合由上而下與由下而上途徑的評鑑指標，應重視動態面向與吸納各途徑的優勢價值，相關途徑在理論與實務上的匯流如表一所示。

不過，制定周延的績效指標並不容易，更何況是座落在各地方脈絡的社區大學，政府官僚權威面對公民治理系絡的衝擊，即應與協力的治理潮流接軌，認同彼此夥伴鑲嵌的培力關係，李宗勳 (2009) 提出從市場（企業）、層級節制（政府）及社會（社區）的協力運轉關係，據此來觀照社區大學整合性的績效指標制定時，社區大學的發展也是一個由社會中各類行為者形成的自主網絡組織，其中政府應轉軌扮演協調機制，預備「週轉空間」與「治理資本」的態度與經費，例如：邀請實務工作者、公民團體等共同座談，或者辦理公民會議與公民調查等，以容許不同參與者在社區大學績效指標制定機制中發言與主張，建構一個政府、專家與行動者網絡彼此有意義的對話與互動，進而建立指標的共識；在現階段菁英模式的績效評鑑機制下，擴大社會參與納入更多元與實務觀點，將更能厚植社區大學實踐的社會資本，使績效評鑑更具因應環境變化的回應性，也可淡化政府權威監督社區大學的疑慮，建立真正周延並適用於社區大學營運與成長的績效衡量指標，以落實終身教育政策之建構終身學習與公民社會理念。

表一 由上而下與由上而上制定績效指標的理論與實務比較

| 途徑<br>優缺 |        | 由上而下途徑   | 由下而上途徑  |
|----------|--------|--|---|
| 理論面      | 理論上的優點 | 規範傾向，著重機關自我需求與觀點、強調標準化作業流程、依據客觀價值與科學方法，達成監督與控制。  | 描述傾向，指出執行層面的現實，包含回應性、自主性、組織學習，重視協調與合作、多元參與對話以符合民眾需求與期望。                     |
|          | 理論上的缺失 | 重視過程、法令規章及組織運作，易缺乏彈性與創新，忽視政策結果及績效測量重要價值，形成目標錯置的制式化、形式化或工具性發展，而忽略人際互動與多元意見。             | 因資訊不對稱與道德危機的自利行為、需投入社會聯繫所需的協調、參與等治理成本。                                      |
| 社區大學指標   |        | 臺北市教育局評鑑指標   | 全促會認證指標   |
| 實務面      | 構面指標優勢 | 構面：重視行政與財務管理制度、課程規劃機制與計畫性課程辦理、教學知能與教學設備、學員及社區服務措施等構面。<br>指標：目標明確、客觀且不具衝突的組織結構與管理能力等指標。 | 構面：基本能力、課程與社區暨社會的結合、社區暨社會公共事務之參與、社區大學與社區之互動關係等構面。<br>指標：明確的組織能力以及社區理念實踐等指標。 |
|          | 指標缺失   | 指標過於正規教育與成人教育導向、重視量化與制式化、缺乏在地性與創新等。  | 較缺乏明確課程發展、營運成長等指標。  |

資料來源：本研究自行整理。

## (二) 整合途徑的初探性績效指標架構

筆者依據前述的研究結果以及途徑上的優缺，嘗試歸納並整合臺北市教育局的評鑑指標、全促會的認證指標，以及本研究互動後的績效指標，<sup>12</sup> 首先，在構面部份，臺北市教育局重視行政管理與計畫執行、課程規劃與發展、師資與教學、學

<sup>12</sup> 筆者整合三方指標的架構，僅為初步彙整三方各所重視的面向與相關指標，尚待後續科學方法的實證進行。

員服務與社區參與四大構面，其中行政管理所佔比例最高，全促會則重視基本能力、課程與社區暨社會的結合、社區暨社會公共事務之參與，以及與社區互動關係等四大構面，本研究的互動結果呈現出對內部作業的管理、組織結構與制度、組織與外在關係等構面的重視，經整合後歸納為組織結構與行政管理、課程與教學規劃機制、組織服務內涵，以及社區經營與服務成果等四構面；在指標部分，則是考量指標對各方重要性與可行性，以及排除可能的缺失與重複，並強調特色建立與彈性，並依據表一的途徑匯流比較作為整合依據，涵蓋各方優勢與考量缺失後，彙整出初探性的社區大學績效指標架構，如表二所示，不過仍需後續的科學驗證始更具準確性。

表二 初探性的績效指標整合架構

| 評鑑構面        | 評鑑指標                             |
|-------------|----------------------------------|
| 一、組織結構與行政管理 | 1-1 社區大學組織願景、使命與目標明確並具特色，有整體發展計畫 |
|             | 1-2 行政管理制度與組織章程完善，包含行政人員福利及退休制度  |
|             | 1-3 建立各項業務標準作業流程、行政資訊化及網站經營      |
|             | 1-4 強調領導者的智慧（EQ）、分層負責與彈性授權       |
|             | 1-5 定期召開管理會議追蹤及檢核                |
|             | 1-6 政策配合與執行                      |
|             | 1-7 財務管理制度，明訂透明公開之財務管理組織章程       |
|             | 1-8 執行內部作業考核，包含財務、教務、總務及學務       |
|             | 1-9 財務需與行政分開，並分別向上級負責            |
|             | 1-10 特色優點自評                      |
| 二、課程與教學規劃機制 | 2-1 課程規劃與開設機制                    |
|             | 2-2 計畫性課程之辦理                     |
|             | 2-3 講師經營，包含聘任、考核、成長與公共事務活動的參與    |
|             | 2-4 教學資源與設備                      |
|             | 2-5 課程設計是否切合社區特色、需求與文化           |
|             | 2-6 教學成效                         |
|             | 2-7 建立研發與學術交流，以及鼓勵民眾參與機制         |
|             | 2-8 特色優點自評                       |

表二 (續)

| 評鑑構面        | 評鑑指標                                       |
|-------------|--|
| 三、組織服務內涵    | 3-1 招生規劃與執行                                |
|             | 3-2 學員滿意度、回流率、選課人次成長                       |
|             | 3-3 教師與學員意見的處理方式及機制                        |
|             | 3-4 以學習成果檢視服務品質的良窳、針對學員的消長的策略及回應           |
|             | 3-5 學員中輟的問題與追蹤、課程規劃及學員服務內容是否符合需求           |
|             | 3-6 志工培訓與經營，建立志工制度                         |
|             | 3-7 公共議題（生態、環保、文史、公衛、社區安全、藝文、交通）參與         |
|             | 3-8 特色優點自評                                 |
| 四、社區經營與服務成果 | 4-1 與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結        |
|             | 4-2 資源共享、經驗交換、共學機會                         |
|             | 4-3 社區策略聯盟的夥伴建立關係，從活動到組織培力，擬定社區參與的短、中、長期計畫 |
|             | 4-4 重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧           |
|             | 4-5 社區大學建立與協辦學校的關係                         |
|             | 4-6 多元服務管道的建構與利用、各類服務內容是否切合組織之目標及社教、社福精神   |
|             | 4-7 社區服務成果分享、經驗交流、資料庫建立與檢討機制               |
|             | 4-8 社區民眾對社區大學的認同度及媒體的報導                    |
|             | 4-9 特色優點自評                                 |

資料來源：本研究自行整理。

## 伍、結論與建議

在民眾日益重視公共事務與生活品質的今日，民眾參與已成為政策指標建立的一個重要機制，民主國家的政府政策必需能夠反映社會價值，而唯有透過民意參與的管道，社會價值方能充分反映在政策制定上。政府透過由上而下途徑所建立的社區大學績效指標，具有理性、科學與菁英觀點，本研究提出的由下而上途徑績效指標，則是從被評者的執行經驗層面出發，提出符合因應環境變化的社區大學指標，彌補傳統由上而下途徑的不足之處，以下歸納此途徑下的發現與意涵，並解析不同

途徑脈絡下的途徑整合可行性。

## 一、研究發現

本研究整合非營利組織績效指標相關文獻後，歸納出社區大學「組織結構與制度面」、「組織內部作業的管理面」、「組織與外界關係面」、「組織服務內涵面」、「組織服務成果面」等五大績效指標構面，透過 NGT 團體成員參與互動後，獲得臺北市社區大學實務工作者 28 項指標意見，並與臺北市教育局評鑑指標、全促會認證指標相互比較與意涵分析。

- (一) 績效構面部份：臺北市政府的評鑑指標最重視「行政管理與計畫執行」構面，佔 35%，其次為「學員服務與社區參與」，佔 25%，「課程規劃與發展」以及「師資與教學」構面則各佔 20%；全促會認證則最重視「課程與社區暨社會之結合」以及「社區暨社會公共事務之參與」二構面；本研究由下而上途徑的實務工作者觀點則最重視「組織作業的內部管理面」、「組織與外在關係面」以及「組織結構與制度面」三構面；臺北市教育局由上而下途徑之評鑑構面迥異於全促會認證構面，後者係以社區互動與社會參與為主軸；由上而下與由下而上途徑的績效構面差異，主要在於前者著重學員服務、課程發展與教學等層面，後者則重視組織永續經營的管理制度與外部關係建構。
- (二) 績效指標部分：臺北市政府評鑑指標多達近百項，主要偏重於行政管理制度、財務管理制度、教學師資與教學設備等層面的指標；全促會認證指標雖少，但提供部分指標選擇彈性，並涵蓋具體的社會與社區各層面，例如：環境與安全、生態與環保、文化與歷史、產業與經濟、民主與社會等層面指標，不過較難落實至社區大學的實務運作之中；實務工作者最重視的績效指標分別為建立各項業務標準作業流程、與公部門社區及其它社區大學的互動關係、組織與社會資源連結，建立志工制度，以及重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧；易言之，實務工作者均認同社區大學肩負社會服務的公共性責任，但必須先具備完善的行政作業規劃以及建立良好的外部資源。
- (三) 績效構面的指標分析：本研究透過 NGT 互動方法可同時分析實務工作者在各績效構面上的指標觀點重要性，在「組織結構與制度」構面上，最重視組織的願景、使命與目標制度的建立，以及完善具彈性的組織結構等內涵；在

「組織內部作業的管理」構面上，則最重視標準作業流程與行政管理作業手冊的建立，以及領導者能力；在「組織與外在關係」構面上，最重視社區經營，包含課程面、外部互動與資源分享等內涵；在「組織服務內涵」構面，最重視落實弱勢關懷與社會服務層面；成果的交流、分享與檢討之機制則最爲「組織服務成果」構面所重視。

(四) 由上而下途徑與由下而上途徑的績效指標意涵：代表由上而下途徑的臺北市政府教育局社區大學評鑑指標以及全促會認證指標，兼具主管機關以及菁英的觀點，呈現出重視客觀、標準化的規範傾向，故此途徑中具有目標明確、客觀且不具衝突的組織結構與管理能力，以及社區理念實踐等相關指標，具備績效測量可執行性的優勢；反之，此途徑也可能因爲重視過程、法令規章及組織運作，而出現忽視地方系絡性、政策結果及績效測量重要價值、缺乏彈性與創新，而形成目標錯置的制式發展，以致出現與推動理想相左的衝突，造成部分指標過於重視量化、正規與成人教育導向（台北市教育局，2008），以及理想導向的指標不夠明確、難以檢驗實質成效（全促會）的缺失。代表由下而上途徑的 NGT 互動結果指標，重視執行層面的現實，包含回應性、自主性與組織學習，以及多元參與的協調與合作對話精神，較能反映在地脈絡與需求，故此途徑中的組織完善具彈性領導能力、社區互動特色、落實弱勢關懷服務、資源分享、成果交流與檢討機制等指標有其代表性的特色；不過，相對而言亦可能出現自利投機行爲，以及相關治理成本的產生，在實際指標內容上較缺乏明確的課程發展與營運成長等指標。

## 二、建議

一個政策指標系統的建立，有助於客觀評估施政績效，並進而提升政策品質，以有效地衡量個別政策議題的成效和結果，然而，不同的績效指標制定途徑會存在著認知價值與形式上的角色衝突，除了需考量如何整合運用方法與資源以提供控制與評估的客觀基礎外，更需具備因應環境不確定性與動態性的機制；一套具周延性與公信力之績效指標系統，並非由少數政府官員或學者專家閉門造車之產物，重視民眾、政府部門、專家學者及利益相關者等多元之互動與對話、溝通協調與修正之過程，並能因應時間與環境變化，定期進行指標項適用性的檢討，才能真正反應執行機構的實際績效，尤其是在夥伴關係的治理系絡中，更需要調和社會網絡協力所營造的「社會判斷」、專家學者的「事實判斷」與利害關係人的「價值判斷」，其

中政府從接軌到轉軌的角色，如何預備「週轉空間」與「治理資本」則是落實協力綜效的重要關鍵。

現今由上而下模式的社區大學績效指標制定，乃是政府期望透過辦理評鑑以達到監督成效與政策目標，但社區大學運作過程中會涉及多元的社會主體，尤其是社區民眾的主動參與，社區大學團隊的執行更是扮演關鍵角色，故源自由下而上途徑的實務工作者經驗自具有其實質的參考價值；本研究係針對臺北市社區大學進行績效指標觀點的研究，所提出的互動途徑指標不見得能推論至全國社區大學，然從研究結果中可歸納出兩項建議：

- (一) 整合性之社區大學績效指標觀點：對於社區大學營運者或者主管機關-臺北市教育局而言，透過由下而上途徑產生之績效指標，具有因應實際環境與代表性之公民參與意涵，可彌補由上而下途徑之專業理性、菁英觀點之不足，不僅可得知整體社區大學校務運作情形，且能夠周延衡量實質推動之不足與缺失，提升社區大學運作成效；擴大社會參與納入多元與實務觀點，應更能厚植社區大學實踐的社會資本，亦可淡化政府權威監督社區大學的疑慮與衝突，對於政府建構社區大學績效評鑑之指標應具有參考價值與貢獻；而匯流不同途徑的績效指標應可使測量更具實質意義與價值，至於更細緻的整合方案，則有待各行動對象之間審議思辨的對話，以建立互惠可行的共識方案。
- (二) 名目團體技術之應用：NGT 研究方法透過參與者面對面互動討論過程，從學習中取得共識獲得最終方案，對於具重大意義、溝通不良以及受爭議之非結構性議題具有一定之解決成效，為本研究主題界定與途徑應用的有效工具，相較於其它耗時費力之研究方法，此方法對研究者則具有操作便利性以及節省時間成本等效益；此外，NGT 互動過程有助於建立參與成員的共識，同時個人亦可從中獲得寶貴的議題方案學習與成長。但研究者應用此方法之前，則須做好應有的準備並熟悉方法的操作，始能真正符合研究目的的需求。

本文的由下而上途徑觀點，主要是以社區大學實務工作者的績效評鑑指標意見為視角，另有更多不同觀點的納源取徑，未來後續研究則建議擴展 NGT 的應用，進一步結合 NGT 與詮釋結構模式或層級分析法，以作為探討在地民眾、學員、講師、志工與民間團體等多元利害關係人的意見觀點途徑，俾便深入分析與討論，真正落實公民參與的績效評鑑指標意義；此外，政府組織推動績效評鑑除需考量建構績效指標之多元適用性外，如何從辦理績效評鑑中獲得組織學習成長與經驗的傳

承，應是辦理評鑑的重要意涵，就臺北市辦理社區大學績效評鑑十年迄今，一直缺乏建立評鑑成果之雙向學習機制，倘若能提供各社區大學以及各地方政府，可以從評鑑成果中相互觀摩與學習，如此不僅可達校務經營交流傳承，亦可達到實務經營者與地方政府單位等組織的學習成效，得以省卻更多的探索與錯誤學習成本。

## 參考文獻

- 王韡康（1998）。**文教財團法人績效指標之研究**。國立政治大學會計研究所碩士論文，未出版，台北。
- 台北市教育局（編）（2008）。**台北市社區大學評鑑指標**。台北市教育局社教科，未出版。
- 司徒達賢（1999）。**非營利組織的經營管理**（第一版）。台北：天下。
- 丘昌泰（1997）。建立市民導向的新市府：政府再造運動的省思。載於高雄市政府人力資源發展中心（編），**政府再造論文集**（1-20 頁）。高雄：高雄市政府公教人力資源發展中心。
- 余佩珊（譯）（1994）。**非營利機構的經營之道**（P. F. Drucker 原著）。台北：遠流。
- 呂芳堯（1985）。**臺灣地區基金會經營績效綜合評價之研究**。國立交通大學管理科學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 呂育一（1992）。**非營利組織績效指標之研究**。國立臺灣大學商學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 李宗勳（2009）。公民社會與社區參與—從心態期待到空間讓渡。**公共行政學報**，**30**，131-148。
- 汪明生（2006）。**公共事務管理研究方法**。台北：五南。
- 沈宗瑞、葛皇濱（2008）。臺灣社區大學的發展與公民社會建構。**教育與社會研究**，**16**，33-61。
- 社區大學全國促進會（2008a）。社區大學全國促進會設立宗旨，2009 年 2 月 10 日，取自：<http://apcu.taconet.com.tw/html/intro.htm>。
- 社區大學全國促進會（2008b）。社區大學認證指標，2009 年 2 月 10 日，取自：<http://apcu.taconet.com.tw/html/intro.htm>。
- 吳政達（2002）。**教育政策分析：概念、方法與應用**。台北：高等教育文化。



- 吳瓊恩、周光輝、魏娜、盧偉斯（2004）。**公共行政學**。台北：智勝。
- 胡龍騰（2007）。公民引領之政府績效管理：初探性模式建構。**行政暨政策學報**，**44**，79-128。
- 孫本初（2003）。政府績效管理的新思維。載於銓敘部（編），**行政管理論文選輯第17輯**（195-208頁）。台北：銓敘部。
- 孫本初（2007）。**新公共管理**。台北：一品文化。
- 陳金貴（1994）。**美國非營利組織的人力資源管理**。台北：瑞興。
- 陳耀明（2001）。**NGT 在公眾參與之應用—以柴山土地議題為例**。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 張寧、汪明生、陳耀明（2008）。以詮釋結構模式法探討直航對高雄總體發展影響之策略。**管理學報**，**25**（6），635-649。
- 楊碧雲（2006）。臺北市府教育局辦理社區大學業務回顧與展望。**社教雙月刊**，**131**，4-14。
- 劉宜君（2006）。公共網絡的管理與績效評估之探討。**行政暨政策學報**，**42**，107-142。
- 趙永茂（2008）。地方與區域治理發展地區域與挑戰。**研考雙月刊**，**32**（5），3-15。
- 顧忠華（2006）。社區大學的現狀與挑戰。**文訊**，**245**，39-42。
- 鄭慧萍（2002）。利用小群體決策技術建構 ISO 14000 系統之環境績效評估模式。元智大學工業工程與管理研究碩士論文，未出版，桃園。
- Beywl, B., & P. Potter (1998). RENOMO—A design tool for evaluations: Designing evaluations responsive to moderation method. *Evaluation*, **4**(1), 53-71.
- Callahan, K. (2006). *Elements of effective governance: Measurement, accountability and participation*. NY.: Taylor & Francis.
- Cameron, K. (1980). Critical question in assessing organizational effectiveness. *Organizational Dynamics*, **9**, 66-68.
- Delbecq, A., V. de Ven, & D. Gustafson (1975). *Group techniques for program planning: A guide to nominal group and delphi process*. Wisconsin: Green Briar press.
- Frederickson, H. G. (1980). *New public administration*. AL.: University of Alabama Press.
- Goggin, M. L., A. Bowman, L. O'Toole, & J. Lester (1990). *Implementation theory and*

- practice: Toward a third generation*. IL.: Scott, Foresman & Company.
- Gormley, W. T., & D. L. Weimer (1999). *Organizational report cards*. MA.: Harvard University Press.
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the state: Crisis and innovation in Latin America and Africa*. NY.: Cambridge University Press.
- Hacker, K. L. (1996). Missing links in the evolution of electronic democratization. *Media, Culture & Society*, 18, 213-232.
- Hatch, M. J., & A. L. Cunliffe (2006). *Organization theory: Modern, symbolic, and postmodern perspectives* (2<sup>nd</sup> Ed.). NY.: Oxford University Press.
- Herman, R. D., & D. O. Renz (1998). Nonprofit organizational effectiveness: Contrasts between especially effective and less effective organizations. *Nonprofit Management Leadership*, 9(1), 23-38.
- Ho, A., & P. Coates (2004). Citizen-initiated performance assessment: The initial Iowa experience. *Public Performance and Management Review*, 27(3), 29-50.
- Holzer, M., & K. Yang (2004). Performance measurement and improvement: An assessment of the state of the art. *International Review of Administrative Sciences*, 70(1): 15-31.
- Leach, R., & J. Persy-Smith (2001). *Local governance in Britain*. NY.: Palgrave.
- MacRae, Jr. D. (1985). *Policy indicators: Links between social science and public debate*. Chapel Hill, NC.: University of North Carolina Press.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity- conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Ostrom, V. (2002). Polycentricity. In A. Arbor (Ed.), *Polycentricity and local public economies* (4<sup>th</sup> Ed.) (pp. 52-74). MI.: The University of Michigan Press.
- Palmer, K. (2004). Government needs a new management style, scholars say. Retrieved October 20, 2009, from <http://www.govexec.com/dailyfed/1104/112904k1.htm>.
- Rhodes, R. A. W. (1999). *Control and power in central-local government relations* (2<sup>nd</sup> Ed.). London: Ashgate Publishing Ltd.
- Sanger, M. B. (2008). From measurement to management: Breaking through the barriers to state and local performance. *Public Administration Review*, December (special issue), 70-85.
- Thomas, J. C. (1995). *Public participation in public decisions: New skills and strategies*

*for public managers*. CA.: Jossey-Bass.

Wallis, J., & D. Brian (2002). Social capital and local government capacity. *Australian Journal of Public Administration*, *61*(3), 76-85.

Weibel, W. W. (1975). Social constraints in the conduct of evaluation research. In E. Viano (Ed.), *Criminal Justice Research* (pp. 75-86). MA.: Lexington.

Williams III, F. P., M. D. McShane, & D. Sechrest (1994). Barriers to effective performance review: The seduction of raw data. *Public Administration Review*, *54*(6), 537-542.

Yang, K., & M. Holzer (2006). The performance-trust link: Implications for performance measurement. *Public Administration Review*, *66*(1), 114-126.

## 附錄一：臺北市社區大學評鑑指標

| 臺北市教育局 2008 年社區大學評鑑指標 |                |  |
|-----------------------|----------------|--|
| 評鑑構面                  | 評鑑項目           | 評鑑指標   |
| 一、行政管理與計畫執行 35 分      | 1-1 社區大學目標與特色  | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 訂定年度及中長程發展計畫及執行情形</li> <li>2. 社大發展特色與社區結合情形</li> <li>3. 辦學目標能符合社會發展及需求</li> <li>4. 辦學績效與社會聲望情形</li> <li>5. 其他</li> </ol>   |
|                       | 1-2 行政管理制度     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政管理作業法制化、制度化建置情形</li> <li>2. 相關會議之召開與決議執行情形</li> <li>3. 與協辦學校及社區民眾互動情形</li> <li>4. 行政人員之專業性、員額配置之合理性及聘用制度建置情形</li> <li>5. 校長（主任）是否專任及實際負責校務情形</li> <li>6. 危機處理機制建置情形</li> <li>7. 與協辦學校對教學及校園環境整潔共同維護情形</li> <li>8. 上年度評鑑缺失及建議事項改進情形</li> <li>9. 其他</li> </ol> |
|                       | 1-3 行政資訊化及網站經營 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 校務行政資訊化及教職員工生使用情形</li> <li>2. 課程與教學資源 E 化情形</li> <li>3. 社大網頁建置及網站維護情形</li> <li>4. 網站提供線上學習及師生使用情形</li> <li>5. 其他</li> </ol>  |
|                       | 1-4 政策配合與執行    | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 行政規定事項之函報及執行情形</li> <li>2. 配合市府各局處政策之推動情形</li> <li>3. 與學校、機關、終身學習機構、民間單位策略聯盟情形</li> <li>4. 參與非正規教育課程認證情形</li> <li>5. 其他</li> </ol>   |
|                       | 1-5 財務管理制度     | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 經費收支管理及運用情形</li> <li>2. 專設帳戶專款專用情形</li> <li>3. 按月編製會計報表及預決算編製情形</li> <li>4. 經費賸餘或不足之處理</li> <li>5. 聘請會計師查核簽證情形</li> <li>6. 政府補助經費核銷情形</li> </ol>   |

臺北市社區大學績效指標建立之探討：由下而上途徑的觀點

| 臺北市教育局 2008 年社區大學評鑑指標 |              |  |
|-----------------------|--------------|--|
| 評鑑構面                  | 評鑑項目         | 評鑑指標   |
|                       |              | 7. 財產使用管理情形<br>8. 其他   |
|                       | 1-6 特色優點自評   |  |
| 二、課程規劃與發展<br>20分      | 2-1 課程規劃機制   | 1. 課程規劃之理念與目標<br>2. 課程規劃與社區民眾需求之配合<br>3. 課程規劃與開設之程序<br>4. 其他   |
|                       | 2-2 課程之開設    | 1. 三類課程開設及比例配當情形<br>2. 課程符合地區發展特色情形<br>3. 社大特色或重點課程之發展情形<br>4. 其他  |
|                       | 2-3 新課程之研發   | 1. 新課程發展之機制<br>2. 新課程之開設情形<br>3. 其他  |
|                       | 2-4 計畫性課程之辦理 | 1. 計畫性課程規劃情形<br>2. 配合各公部門課程開設情形<br>3. 特殊族群課程規劃情形<br>4. 公民素養周開設情形<br>5. 其他                                      |
|                       | 2-5 特色優點自評   |  |
| 三、師資與教學<br>20分        | 3-1 師資之聘用    | 1. 師資規劃與社大發展之配合情形<br>2. 師資來源及聘任程序完整<br>3. 教師學經歷與專業資格、證照具備情形<br>4. 教師任教科目與其專業符合情形<br>5. 教師參與成人教育知能培訓情形<br>6. 其他 |
|                       | 3-2 教師之進修    | 1. 辦理教師進修情形<br>2. 教學分享、經驗傳承或研討之辦理情形<br>3. 教師參與校內外成人教育進修情形<br>4. 教師具成人教育專業知能情形<br>5. 其他                         |
|                       | 3-3 教學資源與設備  | 1. 教學設施與設備之提供情形<br>2. 教學設備使用管理及場地維護執行情形<br>3. 編印教師手冊及使用情形  |

| 臺北市教育局 2008 年社區大學評鑑指標                                      |             |   |
|--|-------------|---|
| 評鑑構面   | 評鑑項目        | 評鑑指標  |
|  |             | 4. 行政支援教學情形<br>5. 課程及教學相關出版品印製情形<br>6. 其他   |
|  | 3-4 教學成效    | 1. 教師教學督導及評鑑情形<br>2. 教師教學效果之了解情形<br>3. 學員中輟之了解及處理情形<br>4. 課程博覽會及成果發表辦理情形<br>5. 研習證書發放機制<br>6. 其他            |
|  | 3-5 特色優點自評  |   |
| 四、學員服務與社區參與 25 分   | 4-1 招生規劃與執行 | 1. 招生宣傳方式與成效<br>2. 對特殊族群優惠辦法與執行情形<br>3. 參與學習人口佔所在行政區人口百分比<br>4. 其他  |
|  | 4-2 學員服務措施  | 1. 對學員相關服務之提供情形<br>2. 對學習困難或中輟之輔導與因應情形<br>3. 學習問卷之辦理、分析與改善情形<br>4. 學員申訴案件之處理情形<br>5. 班務傳達機制之規劃辦理情形<br>6. 其他 |
|  | 4-3 志工培訓與經營 | 1. 志工招募、培訓及運用情形<br>2. 志工社團經營及社區服務成效<br>3. 其他  |
|  | 4-4 社區參與    | 1. 課程落實社區公共議題、社區發展與社區互動情形<br>2. 規劃辦理社區活動之情形<br>3. 社區公共議題之參與情形<br>4. 社區參與人才培訓情形<br>5. 社會資源運用情形<br>6. 其他      |
|  | 4-5 特色優點自評  |   |
| 評鑑等第：特優 90 分以上；優等 85-89 分；甲等 80-84 分；乙等 70-79 分；丙等 69 分以下。 |             |   |

資料來源：台北市社區大學評鑑指標，台北市教育局，2008，未出版。

## 附錄二：社區大學全國促進會認證指標

| 指標構面           | 指標名稱         | 備註  |
|----------------|--------------|---|
| 一、基本能力         | 1. 目標與承諾     | 三個指標皆需受評  |
|                | 2. 人力與財務     |   |
|                | 3. 運作與管理     |   |
| 二、課程與社區暨社會之結合  | 1. 社區組織與發展   | 由認證學校任選其中五個指標受評。<br>其中指標8由各校依其特色自訂，<br>唯不能與指標1-7重複。 |
|                | 2. 環境與安全     |   |
|                | 3. 生態與環保     |   |
|                | 4. 文化與歷史     |   |
|                | 5. 產業與經濟     |   |
|                | 6. 社區人群服務    |   |
|                | 7. 民主與社會     |   |
|                | 8. 自訂指標      |   |
| 三、社區暨社會公共事務之參與 | 1. 社區活動參與    | 五個指標皆需受評  |
|                | 2. 社區回饋服務    |   |
|                | 3. 社區公共事務參與  |   |
|                | 4. 社會公共議題參與  |   |
|                | 5. 與公益組織之結合  |   |
| 四、社區大學與社區之互動關係 | 1. 視社區為辦學資源  | 三個指標皆需受評  |
|                | 2. 以社區為工作夥伴  |   |
|                | 3. 為社區創造公共資源 |   |

資料來源：“社區大學認證指標”，社區大學全國促進會，2008b，

<http://apcu.taconet.com.tw/html/intro.htm>。

### 附錄三：NGT 團體成員

| 成員編號  | 現（曾）任社區大學    | 服務時間 | 現（曾）任職務     |
|-------|--------------|------|-------------|
| 成員(1) | 信義、北投社區大學    | 七年   | 執行顧問、副校長及講師 |
| 成員(2) | 松山社區大學       | 五年   | 講師          |
| 成員(3) | 信義、南港、北投社區大學 | 五年   | 校長及講師       |
| 成員(4) | 信義社區大學       | 六年   | 主任秘書        |
| 成員(5) | 文山、信義、北投社區大學 | 五年   | 主任秘書及講師     |
| 成員(6) | 文山社區大學       | 六年   | 講師          |
| 成員(7) | 內湖社區大學       | 三年   | 教務專員        |
| 成員(8) | 松山社區大學       | 四年   | 教務專員        |



## 附錄四：NGT 互動後結果

- (一) 成員(1)提出之指標依序為：(1)組織願景、使命與目標明確；(2)組織章程完善，並具有彈性；(3)整體發展計畫；(4)強調領導者的智慧（EQ）、分層負責與彈性授權；(5)建立各項業務標準作業流程；(6)行政管理作業手冊；(7)執行內部作業考核，包含財務、教務、總務及學務；(8) 講師經營，包含聘任、考核、成長與公共事務活動的參與；(9)與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結，建立志工制度；(10)社區大學建立與協辦學校的關係；(11)重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧；(12)多元服務管道的建構與利用、各類服務內容是否切合組織之目標及社教、社福精神等 12 項。
- (二) 成員(2)提出之指標依序為：(1)組織願景、使命與目標明確；(2)社區民眾對社區大學的認同度及媒體的報導；(3)課程設計是否切合社區特色、需求與文化；(4)強調領導者的智慧（EQ）、分層負責與彈性授權；(5)資源共享、經驗交換、共學機會；(6)以學習成果檢視服務品質的良窳、針對學員的消長的策略及回應；(7)學員滿意度、回流率、選課人次成長；(8)重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧；(9)建立研發與學術交流，以及鼓勵民眾參與機制；(10)組織結構執掌明確，並以圖像呈現；(11)管理網絡綿密；(12)與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結，建立志工制度等 12 項。
- (三) 成員(3)提出之指標依序為：(1)組織願景、使命與目標明確；(2)強調領導者的智慧（EQ）、分層負責與彈性授權；(3)重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧；(4)課程設計是否切合社區特色、需求與文化；(5)資源共享、經驗交換、共學機會；(6)社區服務成果分享、經驗交流、資料庫建立與檢討機制；(7)公共議題（生態、環保、文史、公衛、社區安全、藝文、交通）參與；(8)明訂透明公開之財務管理組織章程；(9)行政管理作業手冊；(10)與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結，建立志工制度；(11)社區大學建立與協辦學校的關係；(12)以學習成果檢視服務品質的良窳、針對學員的消長的策略及回應等 12 項。
- (四) 成員(4)提出之指標依序為：(1)組織願景、使命與目標明確；(2)建立各項業務標準作業流程；(3)重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧；(4)課程設計是否切合社區特色、需求與文化；(5)資源共享、經驗交換、共學機會；(6)社區服務成果分享、經驗交流、資料庫建立與檢討機制；(7)公共議題（生態、環保、文史、公衛、社區安全、藝文、交通）參與；(8)定期召開管理會議追蹤及檢核；(9)行政管理作業手冊；(10)與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結，建立志工制度；(11)社團經營與成長和回饋機制；(12)明訂透明公開之財務管理組織章

程等 12 項。

- (五) 成員(5)提出之指標依序為：(1)組織願景、使命與目標明確；(2)行政管理作業手冊；(3)建立各項業務標準作業流程；(4)與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結，建立志工制度；(5)重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧；(6)社區服務成果分享、經驗交流、資料庫建立與檢討機制；(7)社區策略聯盟的夥伴建立關係，從活動到組織培力，擬定社區參與的短、中、長期計畫；(8)資源共享、經驗交換、共學機會；(9)建立研發與學術交流，以及鼓勵民眾參與機制；(10)學員中輟的問題與追蹤、課程規劃及學員服務內容是否符合需求；(11)學員滿意度、回流率、選課人次成長；(12)課程設計是否切合社區特色、需求與文化等 12 項。
- (六) 成員(6)提出之指標依序為：(1)組織章程完善，並具有彈性；(2)整體發展計畫；(3)執行內部作業考核，包含財務、教務、總務及學務；(4)建立各項業務標準作業流程；(5)與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結，建立志工制度；(6)社區策略聯盟的夥伴建立關係，從活動到組織培力，擬定社區參與的短、中、長期計畫；(7)多元服務管道的建構與利用、各類服務內容是否切合組織之目標及社教、社福精神；(8)重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧；(9)學員滿意度、回流率、選課人次成長；(10)社區服務成果分享、經驗交流、資料庫建立與檢討機制等 10 項。
- (七) 成員(7)提出之指標依序為：(1)組織章程完善，並具有彈性；(2)建立各項業務標準作業流程；(3)與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結，建立志工制度；(4)重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧；(5)社區服務成果分享、經驗交流、資料庫建立與檢討機制；(6)財務需與行政分開，並分別向上級負責；(7)制定行政人員福利及退休制度；(8)強調領導者的智慧（EQ）、分層負責與彈性授權；(9)資源共享、經驗交換、共學機會；(10)公共議題（生態、環保、文史、公衛、社區安全、藝文、交通）參與；(11)課程設計是否切合社區特色、需求與文化；(12)社區民眾對社區大學的認同度及媒體的報導等 12 項。
- (八) 成員(8)提出之指標依序為：(1)制定行政人員福利及退休制度；(2)強調領導者的智慧（EQ）、分層負責與彈性授權；(3)建立各項業務標準作業流程；(4)講師經營，包含聘任、考核、成長與公共事務活動的參與；(5)課程設計是否切合社區特色、需求與文化；(6)定期召開管理會議追蹤及檢核；(7)財務需與行政分開，並分別向上級負責；(8)教師與學員意見的處理方式及機制；(9)社區民眾對社區大學的認同度及媒體的報導；(10)公共議題（生態、環保、文史、公衛、社區安全、藝文、交通）參與；(11)學員中輟的問題與追蹤、課程規劃及學員服務內容是否符合需求；(12)學員滿意度、回流率、選課人次成長等 12 項。

(九) NGT 成員的構面指標情形

| 構面         | 指標內容  | 成員<br>(1) | 成員<br>(2) | 成員<br>(3) | 成員<br>(4) | 成員<br>(5) | 成員<br>(6) | 成員<br>(7) | 成員<br>(8) | 總票數 | 加權<br>分數 |
|------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----|----------|
| 組織結構與制度面   | 1-1 組織章程完善，並具有彈性。                           | V         |           |           |           |           | V         | V         |           | 3   | 29       |
|            | 1-2 組織願景、使命與目標明確。                           | V         | V         | V         | V         | V         |           |           |           | 5   | 50       |
|            | 1-3 組織施行細則的健全。                              |           |           |           |           |           |           |           |           |     |          |
|            | 1-4 明訂透明公開之財務管理組織章程。                        |           |           | V         |           |           |           |           |           | 1   | 3        |
|            | 1-5 制定行政人員福利退休制度。                           |           |           |           |           |           |           | V         | V         | 2   | 14       |
|            | 1-6 整體發展計畫。                                 | V         |           |           |           |           | V         |           |           | 2   | 17       |
|            | 1-7 組織結構執掌明確，並以圖像呈現。                        |           | V         |           |           |           |           |           |           | 1   | 1        |
|            | 合計  |           | 3         | 2         | 2         | 1         | 1         | 2         | 2         | 1   | 14       |
| 組織內部作業的管理面 | 2-1 強調領導者的智慧（EQ）、分層負責與彈性授權。                 | V         | V         | V         |           |           |           | V         | V         | 5   | 35       |
|            | 2-2 管理網絡綿密。                                 |           |           |           |           |           |           |           |           |     |          |
|            | 2-3 建立各項業務標準作業流程。                           | V         |           |           | V         | V         | V         | V         | V         | 6   | 47       |
|            | 2-4 行政管理作業手冊。                               | V         |           | V         | V         | V         |           |           |           | 4   | 18       |
|            | 2-5 定期召開管理會議追蹤及檢核。                          |           |           |           | V         |           |           |           | V         | 2   | 8        |
|            | 2-6 執行內部作業考核，包含財務、教務、總務及學務。                 | V         |           |           |           |           | V         |           |           | 2   | 12       |
|            | 2-7 財務需與行政分開，並分別向上級負責。                      |           |           |           |           |           |           | V         | V         | 2   | 9        |
|            | 2-8 講師經營，包含聘任、考核、成長與公共事務活動的參與。              | V         |           |           |           |           |           |           | V         | 2   | 10       |
|            | 2-9 行政人員獎懲制度的建立。                            |           |           |           |           |           |           |           |           |     |          |
| 合計         |   | 5         | 1         | 2         | 3         | 2         | 2         | 3         | 5         | 23  | 139      |
| 組織與外界關係面   | 3-1 與公部門、社區及其它社區大學的互動關係，以及組織與社會資源連結，建立志工制度。 | V         |           | V         | V         | V         | V         | V         |           | 6   | 25       |
|            | 3-2 資源共享、經驗交換、共學機會。                         |           | V         | V         | V         | V         |           | V         |           | 5   | 23       |
|            | 3-3 社區策略聯盟的夥伴建立關係，從活動到組織培力，擬定社區參與的短、中、長期計畫。 |           |           |           |           |           | V         | V         |           | 2   | 9        |
|            | 3-4 建立研發與學術交流，以及鼓勵民眾參與機制。                   |           | V         |           |           | V         |           |           |           | 2   | 4        |
|            | 3-5 以圖象表示上下左右的關係，掌握上下左右的綿密關係。               |           |           |           |           |           |           |           |           |     |          |
|            | 3-6 社區大學建立與協辦學校的關係。                         | V         |           |           |           |           |           |           |           | 1   | 1        |

| 構面                      | 指標內容                                      | 成員<br>(1) | 成員<br>(2) | 成員<br>(3) | 成員<br>(4) | 成員<br>(5) | 成員<br>(6) | 成員<br>(7) | 成員<br>(8) | 總<br>票<br>數 | 加<br>權<br>數 |    |
|-------------------------|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|----|
|                         | 3-7 課程設計是否切合社區特色、需求與文化。                   |           | V         | V         | V         |           |           |           | V         | 4           | 28          |    |
|                         | 票數合計                                      | 2         | 3         | 3         | 3         | 4         | 2         | 2         | 1         | 20          | 90          |    |
| 組織<br>服務<br>內<br>涵<br>面 | 4-1 重視弱勢關懷與志願服務，誠心提供符合社區需求之服務與照顧。         |           | V         | V         | V         | V         | V         | V         |           | 6           | 35          |    |
|                         | 4-2 學員中輟的問題與追蹤、課程規劃及學員服務內容是否符合需求。         |           |           |           |           | V         |           |           |           | 1           | 1           |    |
|                         | 4-3 公共議題（生態、環保、文史、公衛、社區安全、藝文、交通）參與。       |           |           | V         | V         |           |           |           | V         | V           | 4           | 10 |
|                         | 4-4 多元服務管道的建構與利用、各類服務內容是否切合組織之目標及社教、社福精神。 |           |           |           |           |           |           | V         |           |             | 1           | 4  |
|                         | 4-5 發掘、關懷、闡述與爭取社區的認同。                     |           |           |           |           |           |           |           |           |             |             |    |
|                         | 4-6 教師與學員意見的處理方式及機制。                      |           |           |           |           |           |           |           | V         |             | 1           | 3  |
|                         | 票數合計                                      | 0         | 1         | 2         | 2         | 2         | 2         | 2         | 2         | 2           | 13          | 53 |
| 組織<br>服務<br>成<br>果<br>面 | 5-1 學員滿意度、回流率、選課人次成長。                     |           | V         |           |           |           | V         |           |           | 2           | 6           |    |
|                         | 5-2 以學習成果檢視服務品質的良窳、針對學員的消長的策略及回應。         |           | V         |           |           |           |           |           |           | 1           | 5           |    |
|                         | 5-3 社區服務成果分享、經驗交流、資料庫建立與檢討機制。             |           |           | V         | V         | V         | V         | V         |           | 5           | 22          |    |
|                         | 5-4 社團經營與成長和回饋機制。                         |           |           |           |           |           |           |           |           |             |             |    |
|                         | 5-5 量的擴充（多元課程開發）、質的提昇（課程汰劣更新）。            |           |           |           |           |           |           |           |           |             |             |    |
|                         | 5-6 社區民眾對社區大學的認同度及媒體的報導。                  |           | V         |           |           |           |           |           | V         | 2           | 11          |    |
|                         | 票數合計                                      | 0         | 3         | 1         | 1         | 1         | 2         | 1         | 1         | 10          | 44          |    |

# The Study of Performance Indicators for Taipei's Community Colleges: A Bottom-up Approach

Ming-Huei Cheng\*

## Abstract

The establishment of community colleges in Taiwan, based on the government's lifelong learning policy, has entered its tenth year. 83 community colleges have been established around the country so far. The Taipei Municipal government was not only a big advocate of the community college system; its community colleges have become the benchmark for those of other local governments in terms of scale and institution. The Taipei Municipal government contracted out the community colleges to non-profit organizations or schools, and monitored them by using a performance evaluation mechanism. The evaluation rankings affect the community colleges' reputation, financial expenses, as well as their policy effectiveness. Thus, the formulation of performance indicator plays an important role. Currently, the Taipei Municipal government uses a top-down approach to formulate the performance indicators, which adopt the bureaucratic authority's and professional elites' perspectives. This approach pays more attention to objective and standardized procedures, rules and regulations; in doing so, the approach lacks flexibility and innovativeness, neglects local contexts and misses on the significance of performance measurement. On the other hand, a bottom-up approach to performance indicators will place more concern on the realities of the implementation process,

---

\* Ming-Huei Cheng is the doctoral student at the Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University, e-mail: chengminghuei@gmail.com.

which involves responsiveness, autonomy, organizational learning, and coordination and cooperation of diverse participants. The expansion of social participation may also increase the social capital of community colleges as well as lower the doubts and conflicts due to government supervision. The government, however, needs turnover space and governance capital to create a meaningful participatory mechanism. In this regard, this study first examines the bottom-up viewpoint to performance indicators by utilizing a Nominal Group Technique; next, it compares and contrasts the two approaches. Results indicate that both approaches focus on the explicit establishment of organizational goals, visions and a sound administrative system. Their differences are: the top-down approach stresses on institutional development, placing emphasis on administrative and financial management, qualification of teachers, and teaching equipments; the bottom-up approach, however, emphasizes publicness, locality and sustainable development, including on matters such as community networks, concern for disadvantaged groups, public participation on the issues, interaction between community colleges, and whether the personnel and welfare system is well-established. The perspective of individual member presents its background difference. Two implications of this study are the importance of taking into consideration both multi-dimensional and practical perspectives in the construction of performance indicators for the community colleges, and application of Nominal Group Technique. Officials from both government and community colleges can and should mutually learn from one another when implementing the lifelong learning policy to establish the civil society in the future.

**Keywords:** community college, bottom-up approach, citizen participation, performance indicator, nominal group technique