

以使用率作為評核區民活動中心績效的弔詭：對公部門管考與監督實務的反思

曾冠球

（國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授）

近幾年，政府部門績效管理的意識與實務十分盛行，這沒有不好但制度設計或實務運作往往不夠細膩與周延。在此背景底下，本文以 Stone (2022) 《政策弔詭：政治決策的藝術》一書的核心概念「價值衝突」，探討區民活動中心以「使用率」作為績效評核指標所產生的弔詭現象與背後的管理意涵或啟示。效率導向指標看似中性且合理，實際上隱含特定的價值偏好與選擇，無意間可能導致公共服務偏離其社會使命，排擠弱勢群體的服務需求。傳統新公共管理強調的量化績效指標，在面對多元公共價值時顯現其侷限性。藉由本文的分析與論證，未來公共管理者需培養多元價值判斷能力，包括社會影響評估技能、利害關係人分析能力等，超越純粹的技術理性。政治課責層面則需要發展更好的公共價值論述能力，向社會大眾與民意代表解釋公共服務的多重意義。最後，若發現基層同仁有「為指標而指標」的行為特徵出現，管理者應視為績效制度設計出現某種偏差的訊號，此時應增補其它指標、調整權重，而不宜單純責難基層同仁。

壹、前言

自 1980 年代新公共管理運動興起以來，效率概念成為公部門改革的核心理念

（Hood, 1991），政府機關普遍採用量化指標評估公共設施與服務的績效。區民活動中心係為里鄰社區辦理各項非營利社區活動的場所，具有增進社區居民身心健康

與凝聚社區意識之功能。換言之，作為基層公共設施的重要組成，區民活動中心長期承載著多重公共任務，例如，促進社區凝聚、強化公民參與、鼓勵民衆運動以及支持弱勢群體（如共餐）。由於此類設施多屬於公部門投資興建並自行管理，因此其運作績效如何評估，成為公共管理的重要課題。在實務操作上，地方政府偏好以「使用率」作為績效評核的重要依據之一，理由之一或許是這類指標具備明確、可量化且容易比較的特性，因此評鑑結果往往一翻兩瞪眼，具有某種客觀性。然而，若從公共行政與政策分析的角度深入檢視，單純以使用率衡量績效卻隱含某種弔詭，本文試圖對這項議題進行一些學術性討論，其旨在凸顯欲以單一視角衡量績效的管理作為，在理論或實務上仍有一些可供討論的角度（曾冠球，2025），這意味著從社群主義（而非管理主義）的角度出發，政府當局往往需要仰賴更多利害關係人（特別是處境不利者）的參與，以共同討論出一個更為適切的指標設計。

舉例而言，在《臺北市各區區民活動中心評核注意事項》中就規定：「各區公所應鼓勵並宣導區內所轄各里，多利用

區民活動中心舉辦大型活動，並運用各種管道加強宣導，以提高區民活動中心使用率」。其次，《臺北市區民活動中心設置管理要點》也載明：「區民活動中心應按年月分別統計其使用率，如全年使用率未達百分之三十五，區公所應檢討其原因，並訂定改善計畫。如區公所未能於六個月內完成改善時，民政局得暫停該區之其他興建計畫」。不僅如此，地方民意代表也會關注使用率的問題，如臺北市某議員在質詢時就提到：「區公所是管理人，就應該要負擔起這樣的責任，先就各區民活動中心，如果使用率不彰、成效不高，使用率不高的原因到底是什麼？因為每個活動中心的情況不一樣……」。¹另一位臺北市議員也在其個人的facebook中提到：「環境不佳、申請程序不夠友善，都有可能是區民活動中心使用率太低的原因。……我也會繼續強力維護里民權益，並監督區公所有沒有盡責盡力提升區民活動中心使用率」。²此外，審計部也會定期糾正地方政府各區民活動中心的使用率。³由此可見，「使用率」在實務上的確是一項重要的績效指標與課責壓力來源。站在行政管理的角度，這種規定本無可厚非，但

¹ 請參見臺北市議會公報，第 119 卷，第 12 期，第 2304 頁。

² 請瀏覽 <https://www.facebook.com/LiuYaoRen/posts>。

³ 補充說明的是，審計機關對於各機關社區里民活動中心使用效率的監督並未訂定相關規定，而是依據各機關所訂定各項基準評核是否已達設施使用效益。因此，審計機關評核臺北市政府區民活動中心使用情形，乃依其所訂要點進行評核。

實務上也隱藏著「目標錯置」的後遺症（Merton, 1940）。

某種角度而言，此一弔詭的核心在於「效率」概念的多重詮釋，但這點鮮少引起實務工作者的審慎關注。效率在廣義上被理解為「在既定投入下獲取最大成果」或「以最低成本達成目標」，然而具體應如何定義成果、如何界定投入與產出、又由誰來判斷何謂「有效」或「有價值」，卻並非單純的問題，尤其涉及到公共資源的使用。有鑑於此，在績效管理的知識脈絡下，本文將結合效率理論、市場理論及公共價值理論的觀點，析探區民活動中心以使用率作為績效評核依據的合理性與潛在限制，並進一步提出多元價值下的替代性評估思路。

貳、效率的多元意涵與評估爭議

效率一般被視為投入與產出之間的比率，例如：「投入：產出」、「努力：成果」、「支出：收入」。然而，不同立場的人對「成果」的界定並不一致。在 Deborah Stone（2022）的《政策弔詭：政治決策的藝術》（Policy paradox: The art of political decision making）一書中，她以圖書館的經營管理為例，說明過度追求效率時會遭遇的弔詭現象。這個例子生動地展現了公共政策中效率概念的複雜性。Stone 指出，如果純粹以效率邏輯來經營圖書館，我們可能會得出一些看似合理但實際上卻十分

荒謬的結論。好比說，圖書館的「效率」可能被簡單地定義為借閱次數除以營運成本。因此，為了提高這個比率，圖書館不免會有以下作法，以迎合上位管理者的需求：只收藏熱門暢銷書，淘汰冷門書籍；縮短借閱期限以提高流通率；減少座位和閱覽空間，專注於借還功能；裁撤專業圖書館員，改用自動化系統。好比說，一些小規模的親子共讀活動，雖然參與人數有限，卻能有效地促進親職教育與社區學習氛圍。這類外部效益無法透過使用率反映，卻是圖書館公共價值的重要組成。弔詭的是，在管理者與被管理者未能洞察圖書館「效率」的定義下，這樣的「高效率」圖書館可能會逐步失去圖書館的核心價值，諸如：知識保存的功能（冷門但重要的學術資料慘遭淘汰）、公平近用的理念（只服務主流需求）、社區學習中心的角色（失去安靜思考和 K 書中心的空間）、專業服務的品質（缺乏熱心館員的諮詢指導）。這說明效率並無單一、客觀的衡量方式，而是涉及價值判斷與目標選擇。

依此而論，在區民活動中心的案例中，以「使用率」作為績效評核依據，表面上似乎符合效率原則—既然政府投入資源興建與維護場館，那麼透過場地的高頻率使用，顯然代表資源未被閒置，達成了「投入—產出」的最大化。然而，若進一步追問「誰來決定正確的產出」、「如何

其

他

比較多元目標的價值」，則會發現使用率並不足以反映活動中心的公共使命。換言之，使用率指標可能無意間扭曲了區民活動中心的本質功能，尤其是為了衝高使用率，管理者可能會優先將場地租借給能夠長時間、高頻率使用的團體或商業活動，而忽略了那些使用頻率較低但具有重要社會價值的服務對象，這背離了公共服務初衷，但管理指標卻完全看不出來。

對於上述「誰來決定正確產出」的問題上，使用率指標隱含了一種假定：所有使用都具有相同價值。但事實上，一場服務弱勢長者的健康講座與一場商業性質的產品發表會，雖然都佔用相同時間和空間，其公共價值卻截然不同。前者可能只有 20 人參與，後者可能有 200 人，但以使用率而言，後者顯然是更有效率。至於「多元目標的價值比較」則更顯複雜。一如前述，活動中心承載著多重使命，包括：促進社區凝聚、提供弱勢關懷、支持在地發展、增進公民參與等。這些目標往往無法用單一量化指標衡量，更難以相互比較。例如：一場青少年反毒宣導活動可能一個月只舉辦一次、社區長者的定期聚會可能人數不多但對孤獨長者意義重大。換言之，過度重視使用率這項指標，還可能導致活動中心逐漸偏向服務有經濟能力、組織能力較強的團體，因為這些團體可能比較有時間餘裕、保證穩定的使用頻率，

以及帶來更多參與人數。如此一來，真正需要公共資源支持的弱勢群體反而被排擠，活動中心可能變成中產階級俱樂部或純粹的商業場租空間。這凸顯出效率評估不應僅止於數量，而必須納入價值與公平的考量。

這種弔詭現象呼應了 Moore (1995) 在《創造公共價值：政府部門的策略管理》(Creating Public Value: Strategic Management in Government) 一書中提出的重要觀點。Moore 認為，公共管理者的核心任務不僅是追求操作效率，更重要的是創造「公共價值」(public value)。但什麼是公共價值呢？這十分抽象，在我們看來，公共價值的概念超越了傳統的投入—產出效率模式，強調公共服務必須同時滿足三個條件：公共性 (publicness)、正當性 (legitimacy) 和可行性 (feasibility)。就區民活動中心而言，公共性意味著活動中心的服務對象應涵蓋整個社區，特別是那些市場機制 (如商業會館) 無法有效服務的群體。單純的使用率指標可能導致服務偏向有組織能力和經濟能力的團體，違背了公共性原則。其次，正當性不僅指法律層面而已，更涉及社會大眾對公共服務價值的認同與支持。如果活動中心僅追求高使用率而忽略弱勢群體需求，將削弱其在社區中的正當性基礎。最後，可行性則要求管理者在有限資源下，設計出能夠平衡

多元目標的運作模式。基此而論，單一的效率指標（如使用率）可能扭曲公共服務的多元使命，公共管理者應以「公共價值」為核心，在效率、公平與社會正義之間尋求平衡。

參、場館使用率作為績效指標的吊詭

一、市場邏輯

當使用率被視為績效核心指標時，實際上是將區民活動中心置於「市場邏輯」的框架之下。場地被視為一種供給資源，需求則透過使用次數或人數來顯現。管理者因而傾向以「供需契合」來追求效率，彷彿場地的使用頻繁程度即能代表公共投資的回報，從而彰顯政府的與公共服務的績效。

市場理論認為，自願交換能夠促進效率，因為資源會自然流動至能帶來最大效益的用途。然而，市場運作存在多種失靈情況，若未被矯正，效率並不必然等於社會福利的最大化。對照區民活動中心的案例，市場邏輯下的使用率指標可能導致以下問題：第一，壟斷：若少數團體長期或經常性租用場地，將排擠其他社群，形成資源壟斷。第二，資訊不完全：居民可能不了解申請程序或場地可用時段，導致「低使用率」並非需求不足，而是資訊落

差所致。第三，外部性：某些低人數活動雖然不提升使用率，卻能帶來社會凝聚或弱勢支持等正向外部性，但這些價值無法在指標中被捕捉。第四，公共財性質：活動中心兼具公共財特性，其社會價值並非由個人支付意願所能完全反映。因此，將使用率作為唯一指標，等同於將公共設施的運作過度市場化，忽視其本質上的公共性。

這種市場邏輯的吊詭，本質上反映了公共治理中「工具理性」與「價值理性」的根本衝突。當我們將活動中心視為可量化的「商品」時，實際上是將馬克思韋伯（Weber）所謂的工具理性思維引入公共領域，追求手段與目的間的效率最大化。然而，公共設施的存在意義往往基於一些價值理性—即對社會正義、公共福祉與民主參與等規範性價值的某種堅持。

二、政治共同體的視角

相對而言，在「政治共同體」（polis）的視角下，社會不僅是由理性個體的自願交換所構成，更是一個充滿合作、競爭、同理與比較的社群（Stone, 2022）。區民活動中心的核心價值往往在於促進社區凝聚、強化公共參與與支持多元群體，這些目標並非全然等同於市場邏輯下的「需求多寡」。

市場理論中的自願交換，在現實社會中往往受到操控與不平等結構的影響。對

區民活動中心而言，若以使用率為指標，可能導致資源分配偏向具備資訊、時間、財力與組織能力的優勢團體，而弱勢群體即便需求強烈，卻因能力不足而被排除。這意味著「使用率」不僅不能保證公平，甚至可能強化社會不平等。

政治社群的組成分子異質而複雜，上述現象揭露了「形式平等」與「實質平等」的深層差異。區民活動中心表面上對所有人開放，但弱勢群體往往面臨多重參與障礙。好比說，經濟弱勢者可能無力負擔場地費用或交通成本；勞動階層因工作時間長、收入不穩定而缺乏參與休閒活動的時間和餘裕；新住民或高齡者可能因語言、資訊取得困難而不知如何申請。更關鍵的是，使用率指標忽略了潛在的結構性障礙，反而將「低參與」歸咎於「需求不足」。⁴真正有意義的績效評估，應該多關注區民活動中心是否主動移除這些參與門檻，協助弱勢群體克服現實困境，而非單純地計算使用率。

肆、效率與平等的緊張關係

當效率被狹隘定義為「使用率最大化」，管理者會傾向鼓吹或優先安排高人數或高頻率的活動。然而，這樣的策略雖提升了效率指標，卻犧牲了公平性，因

為小眾、弱勢或需要特殊支持的群體可能因此無法獲得使用機會。相反地，若一味強調平等，保障每個社群都有機會使用場地，可能會導致部分時段的低使用率，短期內看似「效率不彰」。然而，這種安排卻有助於維持社區的多元與包容，長期而言對社會整體效益反而是提升。因此，真正的挑戰在於如何在效率與平等之間取得平衡。就此而言，區民活動中心的績效評核不能僅依賴單一指標，而應嘗試結合不同構面，兼顧「使用率」所代表的效率，同時納入「公共性」、「公平性」與「社區凝聚力」等難以量化的價值。

為了避免落入「使用率吊詭」，或可考慮建立多構面的績效評估架構，包含以下構面：第一，保留使用率，但僅作為其中一個衡量項目，避免過度支配。第二，檢視弱勢群體、小眾團體的可及性與參與機會。第三，衡量社區凝聚力、公民參與和跨群體交流的程度。第四，不僅看活動次數或人數，也評估活動的多樣性、創新性與使用滿意度。第五，評估相關活動對社區中社會資本的建立、代間交流與社會安全網的貢獻。這樣的架構不僅回應了效率概念的多元性，也能避免單一數據導致的偏差，實現更全面的公共治理目標。

前述 Moore (1995) 的「策略三角」

⁴ 根據作者的參與觀察，臺北市某些行政區（如萬華區）的區民活動中心使用率明顯偏低，儘管可能受其他因素（如設置地點）影響，但不無可能與該區民衆的社經地位與收入有所關聯，否則難以解釋空間規畫良好卻乏人問津的現象。

(Strategic Triangle) 架構，進一步闡明了這種緊張關係的本質。私部門的價值創造主要透過市場交換實現，其效率可用利潤或股東價值衡量；但公部門的價值創造則必須考量更複雜的社會效益，需要在策略三角的三個頂點間取得某種平衡。是以，區民活動中心的成功不應僅以使用率衡量，而須檢視其是否在三個構面都取得適當平衡。好比說，在公共價值構面，必須真正回應公民的集體需求和社會期望；在正當性與支持構面，需要獲得社區居民、政府機關及相關利害關係人的認同與授權；在營運能力構面，則要具備足夠的資源、人力和管理能力來實現目標。Moore 強調，公共管理者必須扮演「公共價值企業家」角色，主動識別和滿足未被充分服務的公共需求，即使這可能暫時影響量化的績效指標。此外，Moore 的理論也強調「授權環境」(authorizing environment) 的重要性。活動中心的績效評估不應僅由上級機關單方面決定，而應納入社區居民、地方民意代表、非營利組織等多元利害關係人的觀點，透過民主對話過程重新定義何謂「成功」的活動中心。

伍、結語：對管理實務的意涵

區民活動中心的效率弔詭反映了當代公共治理的核心挑戰：如何在追求效率的同時維護社會公平，如何確保公共資源真

正服務公共利益。效率這種看似中性且合理的績效管理指標，實際上隱含特定的價值偏好與選擇，不經深入討論往往無法得之，因此，制度設計者或管理者無意間可能導致公共服務的提供偏離其原有的社會使命，甚至排擠弱勢群體的服務需求。這呼應了 Pinto (2019: 185) 的觀點，「績效管理中一個根本且反覆出現的問題，在於採用過於簡化、短視、狹隘且以指標為導向的方法，這往往導致意想不到的負面結果，其中某些後果甚至可能造成災難性影響」。換言之，就本文而言，單以使用率作為區民活動中心績效評核依據，雖然在行政管理上簡單可行，直覺上也十分合理，但卻隱含著某種弔詭。效率並非單一標準，而是涉及多元價值的選擇。市場邏輯下的「使用率」忽視了公共設施的外部性與公共財性質；政治共同體的視角則提醒我們，公共服務應重視社區互動與公平，而非僅追求數字上的美觀。

嚴肅地說，真正的挑戰不是提高使用率，而是重新定義什麼才是區民活動中心的「成功」。譬如說，究竟是單一空間使用率、服務了多少人次，抑或是真正改善了多少人的生活品質，諸如：高齡化社會中長者的身心靈健康、在地社區民衆之間的社會資本？是場地的滿檔使用，還是社區不同群體都能公平近用？相較於一般消費市場，在政治共同體中，上述問題的答

案，將決定我們如何評價一個活動中心是否真正發揮了公共價值。實務上，若能在績效檢討會議中適度納入居民代表或社區團體的意見，或可避免由政府單方面設定「成功」的標準，並讓評估更具某種正當性。

事實上，這種效率與公平之間的拉鋸，並非區民活動中心獨有的問題。跨國研究就發現，不同背景與制度脈絡下的高階公務員，對於效率或公平的重視程度存在差異。例如，具經濟或商學背景者，以及位居高層的官員，往往更傾向效率（Fernández-Gutiérrez & Van de Walle, 2019）。儘管如此，若僅以使用率作為績效指標或質詢焦點，將導致效率與平等的失衡，致使活動中心逐漸偏離其核心公共使命。唯有建立多構面的績效評估架構，才能同時適度兼顧效率、平等與公共價值，避免數據好看卻導致公共性流失的弔詭。然而，多元績效評估架構不必一次建構得過於複雜，或可從三項基本指標開始：使用率、公益活動比例、居民滿意度，逐步建立更完整的體系。這是公共行政在面對社區治理時，必須不斷反思與調整的關鍵課題。

對於公部門中從事管考與監督工作的公務人員而言，本文也隱含一些啓示。首先，績效指標的設計不應僅追求數字上的「好看」，而應反思其背後所承載的公共價值。使用率作為一項量化指標，儘管便於比較與課責，但若過度強調，可能導致

「目標錯置」，使區民活動中心逐漸偏離其促進社區凝聚、支持弱勢群體的核心使命。管考人員應警覺「為指標而指標」的行為，往往是制度設計出現偏差的信號，應適時調整指標組合與權重，技巧性引導行政行為。其次，公共管理者需培養多元價值判斷的能力，超越技術理性的侷限。效率與公平並非不可兼得，但需要在制度設計中取得某種平衡。管考工作應納入社會影響評估、利害關係人分析等工具，關注活動中心是否真正服務到弱勢群體、是否促進了社區互動與社會資本的累積，而非僅以使用人次論其成敗。再者，監督機制應具備民主對話的空間。考量公共利益牽涉層面廣泛，且經常存在價值衝突與弔詭（Pinto, 2019），績效評估不應僅由上級機關單方面決定，而應納入居民、地方民意代表、社區團體等多元利害關係人的觀點，透過參與式過程共同定義「成功」的標準。如此不僅能提升評估的正當性，也有助於反映真實的公共需求。最後，管考人員應具備公共價值的論述能力，向社會大眾與民意代表說明公共服務的多重意義，避免落入狹隘的效率迷思。當發現指標導向行為偏離公共使命時，應勇於提出制度調整建議，成為公共價值的守護者，而非僅是數字的核算者。

總而言之，本文寫作係屬拋磚引玉的性質—儘管探討標的是區民活動中心，

但在其他公共領域也存在類似的效率吊詭。好比說，醫療院所若僅以診次數量作為績效指標，可能忽略醫療品質；社福領域若僅以「服務案件數」或「補助申請通過率」評量社工人員績效，可能導致社工傾向選擇「容易結案」的個案，或加快結案速度，而忽略需要長期陪伴的高風險家庭。警政機關若僅強調破案率，則可能忽略警察吃案或操弄數據的問題，這意味著單一效率指標往往只能捕捉到公共服務的某個面向，卻可能扭曲其整體使命，從而導致「目標錯置」、「負面非預期結果」的發生。傳統新公共管理強調的量化績效指標，在面對多元公共價值時很容易顯現其侷限性（Hood, 1991）。誠如 Denhardt 和 Denhardt（2015）所言「專業倫理並非純然客觀，而是承認必須對價值及其如何被平衡、倡導與調和進行判斷。這些判斷應同時受到個人價值，以及整體專業的價值與倫理的引導。此一過程需要持續的對話……」。換言之，當代公共行政的挑戰（如績效與公平的矛盾）必須透過持續的倫理對話來回應，而非僅依循量化績效或技術理性來簡化決策。

參考文獻

1. 曾冠球（2025）。臺北市區民活動中心

的管理議題：實務性觀點。中國地方自治，78(11)，3-17。

2. Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.
3. Fernández-Gutiérrez, M., & Van de Walle, S. (2019). Equity or efficiency? Explaining public officials' values. *Public Administration Review*, 79(1), 25-34.
4. Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
5. Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18(4), 560- 568.
6. Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
7. Pinto, J. (2019). Key to effective organizational performance management lies at the intersection of paradox theory and stakeholder theory. *International Journal of Management Reviews*, 21(2), 185-208.
8. Stone, D. A. (2022). *Policy paradox: The art of political decision making*. WW Norton & company. ❖